

A.T. SU POLİTİKASI ÇERÇEVE YÖNERGESİ VE ULUSLARARASI AÇIDAN TÜRKİYE'YE OLASI BAZI ETKİLERİ

Prof. Dr. Hüseyin PAZARCI*

A.B.'nin en önemli örgütünü oluşturan Avrupa Topluluğu (A.T.)'nin kurucu andlaşmasının son biçimi XIX. Başlık altında "Çevre" konusuna yer vermektedir¹. Bu çerçevede, 174/1. maddede A.T.'nin çevre politikasının hedefleri olarak çevre kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi, insan sağlığının korunması, doğal kaynakların temkinli ve rasyonel kullanımı ve çevre sorunlarına karşı önlemlerin geliştirilmesi sayılmaktadır. 174/2. maddesi A.T. çevre politikasının, değişik bölgelerdeki durumların çeşitliliğini de dikkate alarak, koruyucu önlemler alma, zararın öncelikle kaynağında giderilmesi, kirletenin ödemesi ve temkinli olunması ilkelerini kabul ettiğini bildirmektedir. 174/3. maddesi ise A.T. çevre politikasının oluşturulmasında kullanılabilir bilimsel ve teknik verilerin, Topluluğun çeşitli bölgelerinin çevre koşullarının, girişimlerin maliyetinin ve Topluluğun bütüncül ekonomik ve toplumsal kalkınması ile bölgelerin dengeli kalkınmalarının dikkate alınacağını belirtmektedir. 174/4. maddesi de A.T.'na kendi yetki alanında üçüncü taraflarla A.T. arasında anlaşmalar yapma izni vermektedir.

A.T. kurucu andlaşmasının 175. maddesi yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmak için, 251. madde çerçevesinde, Avrupa Parlamentosu ile birlikte hareket etmek suretiyle, Konsey'i görevlendirmiş bulunmaktadır. Anılan 175. madde uyarınca kabul edilen çevre koruma önlemlerine ek olarak, 176. madde uyarınca, üye devletlerin daha sıkı koruma önlemleri alması olanağı da bulunmaktadır.

Kurucu Andlaşmanın belirtilen ilgili hükümleri uyarınca hareket eden Avrupa Parlamentosu ve Konsey, 23 Ekim 2000 tarihinde 2000/60/CE sayılı ka-

* TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

¹ Türkçe metin için Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nin 24.12.2002 tarih ve C 325 sayılı metninin çevirisini veren K. Reçber'in **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Bursa, Ezgi, 2003, s.145-148'e bkz.

rarları ile “Su Konusunda Topluluk Politikası İçin Çerçeve Yönergesini(Direktifini)” kabul etmiştir².

I. Bölüm: A.T. Su Politikası Çerçeve Yönergesinin İçeriği

A. Amaçları

A.T. Su Politikası Çerçeve Yönergesinin temel amacı su konusunda Topluluğun bütüncül bir politika oluşturmasıdır (Başlangıç, 9. parag.). A.T., Kurucu Andlaşmasınının 174. maddesinde belirtilen çevre politikasına uygun olarak düzenlenen su politikasına yaklaşımında, Toplulukta varolan çeşitli koşullar ve gereksinmelerin herbirinin özel çözümler gerektirdiği gerçeğinden hareket etmektedir (Başlangıç, 13. parag.). Bu çerçevede A.T. su politikası, suların korunmasına ve ekolojik olarak sürdürülebilir kullanımına yönelik önlemlerin planlanmasının ve uygulamaya konulmasınının herbir akarsu havzası (**river basin, bassin hydrographique**) düzeyinde ele alınması ve kararların suyun kullanım ve nitelik kaybının gerçekleştiği yerlere yakın alınması ilkelerini benimsemektedir. Böylece Çerçeve Yönerge, yerel ve bölgesel koşullara uyan faaliyet programlarının oluşturulmasında üye devletlere yetki tanımaktadır.

A.T. Yönergesi su politikasını düzenlerken, suların korunmasının ve ekolojik olarak sürdürülebilir yönetiminin A.T.’nin enerji, ulaştırma, tarım, balıkçılık, bölgesel politika ve turizm gibi öteki Topluluk politikaları ile uyum içinde gerçekleştirilmesini öngörmektedir (Başlangıç, 16. parag.).

Yine, Çerçeve Yönerge etkin ve tutarlı bir su politikasınının sulara ilişkin ekosistemlerin(**aquatic ecosystems,écosystemes aquatiques**) zaaflarının göz önünde bulundurulması gerekliliğine dikkat çekmekte ve kıyı sularının, haliçlerin (**estuaries,estuaires**) körfez ya da göreceli olarak kapalı denizlerin buralara akan karasal içsulardan etkilenebileceğini bildirmektedir (Başlangıç, 17. parag.). Yönerge, üye devletlerin ve A.T.’nin çeşitli deniz kirlenmesini önleyici nitelikte andlaşmalara taraf olduğunu da bildirmekte ve A.T.’nin tarafı bulunduğu Baltık denizine ilişkin 9.4.1992 tarihli Helsinki Sözleşmesini,kuzey-doğu Atlantik’e ilişkin 22.9.1992 tarihli Paris Sözleşmesini, Akdeniz’e ilişkin 16.2.1976 tarihli Barselona Sözleşmesini ve Akdeniz’in Kara Kökenli Kirlenmeden Korunmasına İlişkin 17.5.1980 tarihli Atina Protokolunu saymaktadır (Başlangıç, 21. parag.). Yönerge bir amacının da A.T.’nin ve üye devletlerin anılan andlaşmalara ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olmak olduğunu bildirmektedir. Yönerge, ayrıca, hem genel bir biçimde (Başlangıç, 22. parag.) hem de deniz çevresi bakımından (Başlangıç, 27. parag.) tehlikeli atıkların sulara bırakılmasını azaltmayı amaç edinmektedir.

² Fransızca metin için bkz. JO L 327, 22.12.2000,s. 1-73.

Yönerge, bütün bu amaçların gerçekleştirilmesinde sorunlarla karşılaşılabilceği gerçeğini de kabul ederek bölgesel ve yerel özelliklere bağlı olarak birtakım esneklikler uygulanmasını öngörmektedir. Böylece, doğal koşulların olanaksız kıldığı ya da büyük maliyetlerin gerektiği durumlarda (Başlangıç, 31. parag.), doğal afetler ya da üstün kamu çıkarları sözkonusu olduğunda (Başlangıç, 32. parag.) temel kurallara kuraldışılıkların uygulanması kabul edilmektedir.

Buna karşılık, Yönergenin suların korunmasını ve yönetimini akarsu havzası düzeyinde ele almasına bağlı olarak, belirli bir suyun kullanımının birden çok devlet ülkesinde etki doğurması durumunda, Yönerge öngördüğü çevresel amaçların ve özellikle önlem programlarının bütün akarsu havzası yönetimleri bakımından eşgüdüm (**coordination**) içinde ele alınmasını beklemektedir (Başlangıç, 35. parag.). Bu çerçevede Yönerge A.T.'nin sınırları dışına uzanan akarsu havzaları için üye devletlerin ilgili üçüncü devletlerle uygun bir eşgüdüm sağlamaya çaba sarfetmesini öngörmektedir. Yönerge bu vesileyle Topluluğun uluslararası yükümlülüklerine saygının önemli olduğunun altını çizmekte ve bu konuda özellikle tarafı olduğu "Sınıraşan Su Yollarının ve Uluslararası Göllerin Korunması ve Kullanımı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi"ne işaret etmektedir.

B. Ana Düzenleme

Yönerge, yukarıda belirtilen amaçlara uygun olarak, karasal yüzey sularının, "geçiş suları" (**transitional waters, eaux de transition**) adını verdiği akarsu ağızları gibi yerlerde bulunan tuzlu su ile karışık suların (mad. 2/6), karasularının ölçüldüğü esas çizgiden bir deniz mili öteye kadar giden "kıyı suları" (**coastal waters, eaux cotieres**) adını verdiği suların (mad. 2/7) ve yer altı sularının korunması için bir çerçeve oluşturmaktadır (mad. 1). Yönerge, ayrıca, karasularının ve deniz suyunun korunmasına ve deniz çevresinin kirlenmesini önleyen ya da engelleyen temel uluslararası anlaşmaların amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunmayı da amaç edinmektedir. (mad. 1/e)

Yönerge üye devletlerden, suların korunması ve yönetimi bakımından, akarsu havzası yönetimi (**river basin districts, districts hydrographiques**) düzeyinde örgütlenmelerini ve faaliyette bulunmalarını istemektedir (mad. 3). Yönergede akarsu havzasının (**river basin, bassin hydrographique**) tanımı şöyle yapılmaktadır: Akarsular, nehirler ve olasılıkla göller ağı aracılığıyla denize doğru birlikte akan ve tek bir akarsu ağı, haliç ya da delta-dan denize dökülen tüm suların bulunduğu alan (mad. 2/13) Yönergedeki akarsu havzası yönetimi tanımı ise şöyle verilmektedir: Bir ya da birkaç akarsu havzası ile yeraltı suları ve ortak kıyı sularından oluşan ve akarsu

havzalarının yönetimi bakımından temel birim olarak belirlenen bir kara ve deniz alanı. (mad. 2/15) Böylece, kara ülkesinde aynı doğrultuda akan yüzey akarsuları, yeraltı suları ve göllerin oluşturduğu bir ya da birçok akarsu havzasının, denize döküldükleri kıyı suları ile birlikte ortak alan olarak, üye devletlerce korunması ve yönetimi öngörülmektedir. Yönerge, bir akarsu havzası yönetiminin aynı üye devletin ülkesinde bulunması durumunda, uygun bir yetkili makamı da belirlemek dahil, üye devletlerin gerekli yönetsel önlemleri almasını öngörmektedir (mad. 3/2). Bu amaçla, her üye devlet ülkesinde bulunan her bir akarsu yönetimi için bir yönetim planı hazırlamakla yükümlüdür (mad. 13/1).

Bir akarsu havzasının birden çok devletin ülkesinde yer alması durumunda ise Yönerge anılan bölgenin tümüyle A.T. üyesi devletlerde bulunması durumu ile bir kısmı A.T. üyesi olmayan devletlerde bulunması durumu arasında bir ayırma gitmektedir. Akarsu havzasının tümü birkaç A.T. üyesi devlet ülkesinde bulunuyorsa, Yönerge bu suların bütün olarak tek bir uluslararası akarsu havzası yönetimi çerçevesinde ele alınmasını öngörmektedir (mad. 3/3). İlgili üye devletlerin isteği üzerine Komisyon böyle bir uluslararası akarsu havzası yönetimi kurulmasına yardımcı olacaktır. Bu durumda, her üye devlet ilgili uluslararası akarsu havzasının kendi ülkesinde bulunan kısmı için Yönergede öngörülen kuralların uygulanması amacıyla, yetkili makamın belirlenmesi dahil, uygun yönetsel önlemleri alma yetkisine sahiptir. Ancak, anılan üye devletler Yönergede öngörülen çevresel amaçlara uymak zorunda olup, bütün önlem programlarını akarsu havzası yönetiminin tümü açısından eşgüdüm içinde yürütmekle yükümlüdürler (mad. 3/4). Bu amaçla A.T. üyesi devletler ortak uluslararası akarsu havzası yönetimi için tek bir yönetim planı hazırlamakla görevlidir (mad. 13/2). Ancak, böyle bir planın gerçekleştirilememesi durumunda her üye devlet kendi ülkesi için böyle bir planı hazırlamak zorundadır. Eşgüdüm ilgili üye devletlerce birlikte sağlanacak ve gerektiğinde bu amaçla uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan varolan yapılardan da yararlanabileceklerdir (mad. 3/4).

Akarsu havzasının Topluluğun dışına taşması durumunda ise, Yönerge üye devletlere öngördüğü amaçların bütün akarsu havzası yönetiminde gerçekleştirilmesi için ilgili üçüncü devletlerle uygun eşgüdüm oluşturmaya çaba sarf etme görevi vermektedir (mad. 3/5). Böyle bir durumda, A.T.'nin birkaç üyesi aynı bölgede ülkeye sahipse, Yönerge bu üye devletlerin tek bir yönetim planı yapmasını öngörmekte olup, olanaksızlık durumunda, her bir üye devletin kendi yönetim planını yapmasını istemektedir (mad. 13/3). Her üye devlet her haliyle kendi ülkesinde Yönergenin kurallarının uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. (mad. 3/5)

Yönergenin öngördüğü somut çevresel amaçlara gelince, ayrıntısına girmeden belirtirsek, üye devletler yüzeysel suların niteliklerinin bozulmasını ön-

leyecek önlemler almak ve en geç 15 yıl içinde iyi durumda olmalarını sağlamak, yeraltı sularının kirlenmesini önlemek ya da azaltmak ve en geç 15 yıl içinde iyi durumda olmalarını sağlamak, koruma alanlarını en geç 15 yıl içinde uygun standartlara getirmek yükümü altındadır (mad. 4/1). Ancak, Yönerge üye devletlere bazı koşullarda belirtilen amaçlardan biraz saparak daha esnek davranma olanağını da tanımaktadır (mad. 4/5). Bu olanak, özellikle insan faaliyetleri nedeniyle çok zarar görmüş bazı su kütleleri ile doğal koşulların Yönerge amaçlarını gerçekleştirmeye izin vermemesi ya da büyük masraflar gerektirmesi durumlarında tanınmaktadır.

Doğal afetler ve zorunlu haller (**force majeure**) gibi durumlarda Yönerge, üye devletlerin Yönerge gereklerini geçici olarak yerine getirememesine olanak tanımaktadır (mad. 4/6). Yine, Yönerge bazı teknik olumsuzlukların ortaya çıkabileceğini kabul etmektedir. (mad. 5/7)

Yönerge, suların yönetimine ilişkin olarak bir sorunla karşılaşan ve bunu tek başına çözemeyecek olan üye devletlere sorunu bir raporla Komisyon'a ve varsa ilgili öteki üye devletlere bildirme ve öneriler sunma olanağı tanımaktadır. (mad. 12/1) Komisyon rapor ya da önerilere 6 ay içinde cevap vermek zorundadır. (mad. 12/2)

Komisyon, Yönergenin yürürlüğe girmesinden en geç 12 yıl sonra Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e bir uygulamayı izleme raporu vermek ve daha sonra da her 6 yılda bir bunu yenilemek görevi ile görevlendirilmiştir. (mad. 13)

Yönergenin kabulü tarihinde A.T. üyesi olan devletler Yönergede öngörülen kuralların uygulanması amacıyla en geç 22 Aralık 2003 tarihine kadar gerekli ulusal yasal ve yönetsel önlemleri almak zorundadır. (mad. 24) Üye devletlerin aldığı ulusal önlemleri çığneyenlere karşı uygun yaptırımları uygulayacak düzenlemeleri de gerçekleştirmesi gerekmektedir. (mad. 23)

II. Bölüm: Yönergenin Türkiye'ye Olası Bazı Etkileri

A. A.B.'ye Üyelikte A.B. Müktesebatına Uyum Koşulu

A.B. müktesebatını, özde, yazılı ya da yazılı olmayan ve uyulmaması durumunda A.B.'nin temellerini etkileyecek nitelikteki Topluluk hukuku kurallarının tümü olarak tanımlamak olanaklıdır³. A.B. müktesebatı, en başta, Avrupa Toplulukları kurucu andlaşmaları ile bunların eklerini ve tamamlayıcısı olan, örneğin 1992 Maastricht Andlaşması gibi, A.B. üyeleri arasındaki öteki andlaşmaları ve ikinci olarak da Avrupa Toplulukları yetkili organları-

³ Bkz. J. Salmon(dir.), **Dictionnaire de droit international public**, Bruxelles, Bruylant, 2001, s. 22.

nın tüzük, yönerge ve karar gibi hukuksal işlemlerini kapsamaktadır. Ancak A.B., belirtilen kurucu ve temel andlaşmalar ve hukuksal işlemler gibi yasal mevzuattan başka, hukuksal olarak tartışmalı olan daha geniş bir anlayışla, Birlik düzenine ve kurumsal yapısına bağlı tüm hakları ve yükümlülükleri A.B. müktesebatı kapsamında saymaktadır⁴. A.B. bu çerçevede müktesebatın şu hukuksal işlemlerden oluştuğunu bildirmektedir: i) Birliği kuran andlaşmalar; ii) Andlaşmalar uyarınca kabul edilen mevzuat ve kararlar ile Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın içtihadı; iii) Hukuksal olarak bağlayıcı olan ya da olmayan, kurumlararası anlaşmalar, kararlar, demeçler, tavsiyeler, kılavuz ilkeler gibi Birlik bünyesinde kabul edilmiş öteki işlemler; iv) Ortak dış politika ve güvenlik politikası çerçevesindeki ortak eylemler, ortak tutumlar, bildiriler, sonuç kararları ve öteki işlemler; v) Adalet ve içişleri çerçevesinde ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, kararlar, demeçler ve öteki kabul edilmiş işlemler; vi) Topluluklarca yalnız ya da üye devletlerle birlikte yapılan ya da Birlikçe yapılan ve üye devletler arasında Birliğin faaliyetlerine yönelik olarak yapılan uluslararası anlaşmalar.

A.B. tarafından Türkiye'ye bildirilen biçimiyle müktesebatın bu kadar geniş tutulması hukuksal olarak tartışmalı olmakla birlikte, A.B.'nin yeni üye devletleri bünyesine kabulünde genel bir biçimde A.B. müktesebatına uyum koşulunu aradığı açıktır. Nitekim 7 Şubat 1992 tarihli A.B.'nin kurucu andlaşmasını oluşturan Maastricht Andlaşması 2. maddesinde amaçları arasında "Topluluk müktesebatını bütünüyle korumak" ögesini sayarken, 3. maddesinde Birliğin "Topluluk müktesebatına tamamen saygı içinde" hedeflerine erişmesinin önemini belirtmektedir⁵.

Türkiye'nin A.B.'ye tam üyeliğine yönelik olarak da A.B. çeşitli belgelerinde Türkiye'nin A.B. müktesebatını kabul etmesi gerektiğini açıkça belirtmiştir. Örneğin, Konsey'in Türkiye'ye sunduğu 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinin İlkeler kısmında A.B. müktesebatının ulusal mevzuata aktarılmasının gerekli olduğu ve bunu etkili biçimde uygulama yeteneğinin de kazanılması gerektiği bildirilmektedir⁶. A.B. Zirvesinin 17 Aralık 2004'te Türkiye'nin aday üyeliğini kabul ettiği toplantısının Başkanlık bildirisinde de görüşmelerin ilerleyebilmesi için Türkiye'nin A.B. müktesebatına uyumunun ve bunu uygulayabileceğinin görülmesi gerektiği bildirilmektedir⁷. Yine, yukarıda belirttiğimiz gibi, 5 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi de ay-

⁴ Örneğin, 5.10.2005 tarihli A.B.'nin Türkiye'ye bildirdiği "Müzakere Çerçeve Belgesi". Türkçe çevirisi için bkz. **Cumhuriyet**, 5 Ekim 2005, s. 9, 10. parag.

⁵ Türkçe metin için bkz. K. Reçber, **a.g.y.** (d.n. 1), s. 12.

⁶ Türkçe metin için bkz. K. Reçber, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Bursa, Aktüel, 2004, s. 393.

⁷ Doc. Council of the European Union, Brussels, 17 December 2004, 16238/04, 23. parag.

rıntılı bir müktesebat tanımı vererek Türkiye'nin tam üye olunca A.B. müktesebatını uygulamasının gerektiğini bildirmektedir⁸.

Bütün bu genel veriler çerçevesinde A.B., üyesi olacak bir Türkiye'den, A.T.'nin mevzuatını oluşturan kuralların kabulünü ve en geç katılma gerçekleştiğinde uygulamasını istemekte ve beklemektedir. Ancak, Konsey 19 Mayıs 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde su politikası ile doğrudan ilgili olarak da Türkiye'den uyum beklediğini bildirmektedir. Anılan belgenin "Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülükleri Üstlenebilme Yeteneği" başlığı altında çevre konusu da özel olarak yer almakta olup, bu konuda müktesebatın iç hukuka aktarılması için Türkiye tarafından bir program kabul edilmesi gerektiği bildirilmektedir⁹. Fakat daha da önemlisi, anılan belgede doğrudan Su Politikası Çerçeve Yönergesine de atıfta bulunmaktadır. Türkiye'nin çevre ile ilgili yapması gerekenleri sayan başlığın son paragrafı aynen şöyledir: "Sınıraşan sulara ilişkin işbirliğinin, su çerçeve direktifi ve A.T.'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere uygun olarak geliştirilmesine devam edilmesi"¹⁰. Aynı ifade Konsey'in 9 Kasım 2005 tarihli Katılım Belgesinde de tekrar edilmektedir¹¹. 2005 İlerleme Raporu da A.B.'nin sular konusunda Türkiye'den beklentilerine ışık tutmaktadır¹². Anılan İlerleme Raporunun gayri resmi Türkçe çevirisinde Çerçeve Yönerge ile ilgili olarak şu cümleler yer almaktadır: "Su Çerçeve Direktifi ile ilgili değişiklikler konusunda herhangi bir ilerleme kaydedildiği söylenemez ve tam uyumu sağlamak amacıyla bu alanda katılıma kadar önemli çaba harcanması gerekmektedir. Su Çerçeve Direktifi ve Topluluğun taraf olduğu uluslararası sözleşmeler doğrultusunda sınıraşan sularla ilgili işbirliğinin geliştirilmesi henüz başlangıç aşamasındadır. Genel olarak bu alanda iç hukuka aktarım ve uygulamaya geçilmesi hâlâ endişe kaynağıdır. Katılıma kadar tam uyum ve uygulama sağlanması için önemli ölçüde çaba gerekmektedir"¹³.

B. A.T. Su Çerçeve Yönergesinin Türkiye'ye Olası Bazı Etkileri

Türkiye, 2005 İlerleme Raporunda da belirtildiği gibi, A.T. Su Çerçeve Yönergesini gerektiği ölçüde iç hukukuna aktarmak ve tam üyeliğin başladığı

⁸ Bkz. Türkçe metin için **Cumhuriyet**, 5 Ekim 2005, s. 9, 10. parag.

⁹ Bkz. K. Reçber, **a.g.y.** (d.n. 6), s. 405.

¹⁰ Bkz. K. Reçber, **aynı yapıt** (d.n. 6), s. 406.

¹¹ Bkz. Doc. Commission of the European Communities, Brussels, 9 November 2005, COM (2005) 559, s. 14.

¹² Bkz. Doc. European Commission, **Turkey 2005 Progress Report**, Brussels, 9 November 2005, SEC(2005). 1426, Ch. 27, s. 118-119.

¹³ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, Gayri resmi tercüme, s. 140.

andan itibaren de bunu uygulamak yükümü altında bulunmaktadır. Ancak, yeni devletlerin A.B.'ye katılımını düzenleyen 1992 Maastricht Andlaşmasının 49/2. maddesinde de öngörüldüğü gibi, Birliğe katılacak devletlerle A.B. arasında yapılacak katılma andlaşmalarında A.B. müktesebatının kabulüne yönelik birtakım uyarlamalara gidilmesi olanağı bulunmaktadır. Bu uyarlamalar, katılma andlaşmalarında bazen belirli bir sürede gerçekleştirilecek geçiş dönemlerinin tanınması, bazen geçici ya da sürekli kuraldışılıkların kabulü, bazen de özel düzenlemeler ya da geçici ya da sürekli koruma önlemleri alınması hakkının tanınması yolları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Aynı olanaklar, Türkiye açısından da geçerlidir. Nitekim, Türkiye'nin aday üyeliğini kabul eden 17 Aralık 2004 Brüksel A.B. Zirve kararı uyarınca, Başkanlık Sonuç Belgesinde bildirildiği gibi, bu olanaklardan yararlanma Türkiye ile yapılacak görüşmeler bakımından hem A.B.'ye hem de Türkiye'ye tanınmaktadır¹⁴. Dolayısıyla, Türkiye'nin görüşmelerin yürütülmesi sırasında A.T. Su Çerçeve Yönergesi ile ilgili olarak birtakım kuraldışılıklar, koruma önlemleri ya da kısa ya da uzun süreli geçiş dönemleri isteminde bulunması olanaklıdır. Bu tür isteklerin kabul ettirilebilmesi için A.B. tarafından A.B. düzeninin temelini oluşturan ilkelere aykırı düşmemesi koşulunun aranması olasılığı büyüktür. Bu sınır da göz önünde tutularak, özellikle Çerçeve Yönergede tanınan esnekliklere dayanmak suretiyle, Türkiye'nin akarsuları ile ilgili olarak birtakım kolaylıklardan ve özel çözümlerden hukuksal ve teknik açıdan yararlanması olanaklıdır.

A.T. Su Çerçeve Yönergesinin Türkiye'nin A.B.'nin tam üyesi olması durumunda ilk etkisi, Türkiye'nin de akarsuları, gölleri, yeraltı suları gibi suyollarına ilişkin olarak bu Yönergede kabul edilen amaçlara uygun hareket etmesi ve öngörülen akarsu havzası yönetimi biçiminde bir yönetsel uygulamaya gitmesi gereği olacaktır.

Bu çerçevede çözüm üretmemiz gereken ilk sorun, Türkiye'nin suyollarının da Yönergedeki akarsu havzası yönetimine (**river basin district, district hydrographique**) dayalı bir yönetsel düzenin oluşturulması ile ilgilidir. Yönergenin suyollarını akarsu havzası temelinde gruplandırması nedeniyle, Türkiye'nin de öncelikle ülkesinde yeralan suyollarını akarsu havzası temelinde gruplandırması gerekmektedir. Bu amaçla, Yönergede öngörüldüğü gibi yalnızca ülkemizde yeralan akarsu havzalarının yönetimi de Türkiye'nin yetkisinde bulunacağı için bu tür havzalara ilişkin düzenlemelerin su ve çevre uzmanlarınca bir an önce belirlenmesi uygun olacaktır. Bu çerçevede, örneğin ulusal akarsularımızı oluşturan Seyhan ve Ceyhan gibi karasal içsularımız ya da Van gölü, Tuz gölü gibi ulusal göllerimize ilişkin olarak uluslararası hukuk açısından özel bir sorun görünmemektedir. Bununla birlikte, Yönergenin ulusal su havzalarını da ilgilendiren dolaylı bir etkisi bu

¹⁴ A.g.y. (d.n. 13), Görüşmelerin Çerçevesi başlıklı 23. parag., 2. nokta.

suyollarının denize dökülmesi aşamasında söz konusu olabilmektedir. Yönergede akarsu havzası yönetimlerinin, “geçiş suları” adı verilen deniz suyunun ve tatlı suların karıştığı alanlar ile “kıyı suları” adı verilen kimi deniz alanlarını da kapsayacak biçimde bir su yönetimi gerçekleştirilmesinin öngörülmesi nedeniyle, denizlere ilişkin birtakım uluslararası hukuk kurallarının da bu tür havzalar bakımından hesaba katılması gerekebilecektir. Deniz ve karasal suların birbirini etkilemesi, çeşitli biçimlerde oluşan deniz kirliliğinin karasal sulara da ulaşması ya da kara kökenli kirlenmelerin akarsular aracılığıyla denize ulaşması gibi durumlarda bu olanaklı bulunmaktadır.

Yönerge yukarıdaki durumlarda deniz çevresinin kirlenmesini önleyen ya da ortadan kaldırma amacı güden uluslararası anlaşmaların bu amaçlarının gerçekleştirilmesini de içerdiği için (mad. 1, son parag.), Türkiye'nin bu tür anlaşmalar bakımından durumunu belirlemek de gerekli olmaktadır. Böyle bir anlaşmaya Türkiye'nin de herhangi bir çekince koymadan taraf bulunması durumunda anılan anlaşmanın Türkiye tarafından da uygulanmasında hiçbir hukuksal sorun bulunmayacaktır. Örneğin, hem A.T.'nin (Yönerge, Başlangıç, 21. parag.) hem de Türkiye'nin tarafı bulunduğu¹⁵ 16.2.1976 tarihli Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Barselona Sözleşmesi ve 17.5.1980 tarihli Akdeniz'in Kara Kökenli Kirlenmeye Karşı Korunması Atina Protokolü bu nitelikte anlaşmalardır. Buna karşılık, A.T.'nin taraf olup da Türkiye'nin taraf bulunmadığı ya da belirli hükümlerine çekince koyduğu anlaşmaların, eğer Türkiye Katılma Anlaşmasında özel bir hükümle kapsam dışı bırakılmazsa, A.T.'nin yetki alanına girdiği ölçüde, Türkiye'yi de bağlaması gerekecektir. Dolayısıyla, bu niteliğe sahip anlaşmalar varsa bunların daha şimdiden saptanarak çevre konusunun A.B. ile görüşülmesi aşamasında Türkiye lehine durum oluşturulmasına çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Bir akarsu havzasının birkaç devlet ülkesinde yer alması durumunda ise, Yönergenin komşu devletlerle uluslararası akarsu havzası yönetimi oluşturulmasına çaba sarfedilmesini öngörmesi nedeniyle, Türkiye'nin su konusundaki dış politikasının ve uluslararası hukuk politikasının etkilenmesi olasılığı artmaktadır. Bu tür olasılıkları, Yönergede yapılan A.B. üyesi komşu devletlerle oluşturulmasına çaba sarfedilmesi öngörülen uluslararası akarsu havzası yönetimi (mad. 3/3-4) ile A.B.'ye üye olmayan komşu devletlerle oluşturulmasına çaba sarfedilmesi öngörülen uluslararası akarsu havzası yönetimi (mad. 3/5) arasındaki ayırımı göre değerlendirmek uygun olacaktır.

¹⁵ Barselona Sözleşmesi için bkz. R.G., 12 Haziran 1981, Sayı 17368; Atina Protokolü için bkz. R.G., 18 Mart 1987, Sayı 19404.

Bilindiği gibi Türkiye halen A.B. üyesi olan Yunanistan ile Meriç ve kollarını içeren bir ortak akarsu havzasına sahip bulunmaktadır. Öte yandan, A.B. ile halen katılma andlaşması imzalamış bulunan ve dolayısıyla önümüzdeki yıllarda A.B. üyesi olacak olan Bulgaristan ile Türkiye arasında da Meriç ve kolu Tunca ve Türkiye'den doğarak Bulgaristan'a geçen Velika deresi ile iki ülke arasında sınır oluşturan Rezve deresi ortak akarsu havzası oluşturmaktadır¹⁶. Türkiye'nin A.B. üyesi olması durumunda Yönergenin 3. maddesinin 3. paragrafı uyarınca anılan iki devlet ile uluslararası akarsu havzası yönetimi oluşturulması sözkonusu olmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin değerlendirmesi gereken ilk konu, Yunanistan ile ayrı ve Bulgaristan ile ayrı birer uluslararası akarsu havzası yönetimi mi yoksa iki ülke ile birlikte tek bir akarsu havzası yönetimi mi oluşturulacağı konusudur. Zira, Meriç ve kollarının hem Yunanistan ve hem de Bulgaristan ile birlikte Türkiye'ye bağlanması çerçevesinde üç devleti de kapsayan bir uluslararası akarsu havzası yönetimi oluşturulması akla gelen bir çözümdür.

Yunanistan ve Bulgaristan ile oluşturulması düşünülecek uluslararası akarsu havzaları yönetimleri konusunda Türkiye'nin değerlendirmesi gereken bir başka konu, anılan her iki devletle de halen bazı ikili akarsu andlaşmalarına sahip bulunmamız olmaktadır. Bu bağlamda Yunanistan ile 20 Haziran 1934 tarihli Meriç-Ebros Irmağının Her İki Kıyısında Yapılacak İdrolük Tesisatın Tanzimine Müteallik İtilaf¹⁷ ile 19 Ocak 1963 tarihli Türk-Yunan Trakya Hududunun Mühim Kısmını Tayin Eden Meriç Nehri Mecrasının İslahı Protokolü¹⁸ bulunmaktadır. Bulgaristan'a gelince, sınır olayları ile bağlantılı olarak bir-iki akarsu sorununa da değinen 28.12.1967 tarihli sınırla ilgili andlaşmayı¹⁹ saymazsak, bu ülke ile Türkiye arasında 23.10.1968 tarihli İki Memleket Topraklarından Akan Nehirlerin Sularından Faydalanmada İşbirliği Yapılması Konusundaki Anlaşma²⁰, 30.6.1994 tarihli 1993 Yılında Meydana Gelen Kuraklığın Olumsuz Etkilerini Azaltmak Üzere Su Alanında Yardımlaşma ve İşbirliği Andlaşması²¹ ve Rezve deresini sınır olarak düzenleyen andlaşma²² bulunmaktadır.

A.T. Çerçeve Yönergesinin 3. madde, 4. paragrafı uyarınca ilgili akarsu havzası devletleri Yönergenin 4. maddesinde belirtilen çevresel amaçları gerçekleştirmek için bütün havza düzeyinde eşgüdüm sağlamakla yükümlü bulun-

¹⁶ M. Aktaş Acabey, **Sınıraşan Sular**, İstanbul, Beta, 2006, s. 250.

¹⁷ Bkz. **R.G.**, 25.5.1935, Sayı 3011 ve **R.G.**, 30.11.1936, Sayı 3472.

¹⁸ Bkz. **R.G.**, 9.1.1967, sayı 12499.

¹⁹ Bkz. **R.G.**, 18.10.1969, Sayı 13330.

²⁰ Bkz. **R.G.**, 27.6.1970, Sayı 13531.

²¹ Bkz. **R.G.**, 21.9.1994, Sayı 22058.

²² Bkz. **R.G.**, 21.7.1998, Sayı 23409.

maktadır. Yine, Yönergenin 13/2. ve 3. maddesi uyarınca komşu devletler tek bir uluslararası akarsu havzası yönetim planı oluşturmaya çaba sarfetmekle yükümlü olup, bunu sağlayamadıkları takdirde en azından her A.B. üyesi devlet havzanın kendi ülkesinde kalan kısmına ilişkin bir plan oluşturmak zorundadır. İlgili A.B. üyesi devletlerin bu amaçla uluslararası anlaşmalara dayanan varolan yapılardan yararlanması yetkisi de bulunmaktadır. (mad. 3/4)

Türkiye ile Yunanistan ve Bulgaristan arasında varolan akarsulara ilişkin andlaşmaları eşgüdüm açısından değerlendirdiğimizde iki değişik tür düzenleme ile karşılaşılmaktadır. Anılan andlaşmaların kimi hükümleri esasen sınır düzenlemesini hedeflemekte olup, A.T. su politikasını doğrudan ilgilendirmemektedir. Dolayısıyla, ilgili andlaşmaların sınır düzenlemesi nitelikli hükümlerinin A.T. Çerçeve Yönergesi hükümleri ile birlikte ele alınması gereği bulunmamaktadır. Buna karşılık, anılan andlaşmaların kimi hükümleri doğrudan A.T. su politikası amaçlarıyla bağlantılı oldukları için, Yönerge ile anılan andlaşma hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Bu çerçevede, Yönergenin her akarsu havzasının özelliklerini göz önünde bulundurma konusunda ilgili devletlere esneklik tanıdığı da hatırlanırsa, bu devletlerin ortak akarsu havzalarına ilişkin kabul ettiği andlaşma hükümlerinin geçerliliklerini koruması gerektiği düşünülebilecektir. Ancak, kimi andlaşma hükümlerinin A.T. su politikasının temel ilkelerine aykırı düşmesi durumlarında, A.B. müktesebatının üye devletlerin andlaşmalarına da üstün tutulması ilkesi uyarınca, Türkiye ile Yunanistan ya da Bulgaristan arasında yapılan bu andlaşmaların Yönergeye uyumunu sağlayacak biçimde değiştirilmesi ya da o konularda yalnızca Yönerge hükümlerine uyulması gerekebilecektir.

Sayıdığımız bu nedenlerle, Türk yetkili makamlarının bir an önce akarsularla ilgili andlaşmaların sınır düzenlemelerine ilişkin hükümlerini saptayarak bunların dolaylı yollarla aleyhimize değiştirilmesine olanak bırakmaması gerektiği gibi, Yönerge ile bağdaştırılamaz nitelik gösteren andlaşma hükümlerini de saptayarak bunların Yönerge çerçevesinde lehimize olacak kurallara çevrilmesinin sağlanmasına çaba sarfetmesi uygun olacaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, özellikle Bulgaristan ile yapılan ve 1993 kuraklığı nedeniyle bu ülkeye bir ödeme karşılığı su alınmasını düzenleyen türden andlaşma hükümlerinin, Yönergenin temel amaçları göz önünde tutulduğunda, tekrarlanmaması gerektiği yönünde Yönerge kurallarının bulunabileceği düşünülmektedir.

Yönerge uyarınca Türkiye'nin uluslararası akarsu havzaları düzeyinde eşgüdüm oluşturmaya çaba sarfetmesi gereken ikinci durum, A.B. üyesi olmayan komşu devletlerle ilgilidir. Bu açıdan bakıldığında, ilk değerlendirilmesi gereken bölge eski S.S.C.B. ile sahip olunan sınır bölgesidir. Bu bölgede

başlıca akarsular olarak Çoruh, Posof, Kura, Arpaçay ve Aras bulunmaktadır. S.S.C.B.'nin dağılmasından sonra, Türkiye'nin bu bölgede Gürcistan, Ermenistan ve Nahçıvan aracılığıyla Azerbaycan ile sınırdış olması nedeniyle, herbir anılan devletle sahip olunan ortak akarsulara ilişkin ayrı birer akarsu havzası yönetimi oluşturulması akla gelmektedir. Ancak, daha önce bu bölgeye ilişkin olarak S.S.C.B. ile bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde anlaşmalar yapıldığı²³ göz önünde tutulursa aynı yaklaşımın bu üç ardıl devletle de sürdürülmesine hukuksal bir engel bulunmamaktadır. Nitekim, anılan üç devlet S.S.C.B.'nin ardılı olarak Türkiye ile S.S.C.B. arasında yapılan suyolları anlaşmalarının tarafı bulunmaktadır. Bununla birlikte, özellikle Ermenistan ile Azerbaycan arasındaki siyasal durum göz önüne alındığında bu üç komşu devletin böyle bütüncül bir yaklaşımı benimsemeye tereddüt etmesi olasılığı bulunmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin ileriye yönelik olarak anılan devletlerle Yönerge çerçevesinde ne gibi düzenlemeler gerçekleştirmeyi deneyebileceğini hesap etmesi ve gerçekleşmesinde sorunlarla karşılaşılacaksa Yönergede yalnızca çaba sarfetme yükümü öngörüldüğü için bunun olamayacağını bilincine varması yararlı olacaktır.

Türkiye'nin, Yönerge uyarınca, A.B. üyesi olmayan bir başka komşu devletle uluslararası akarsu havzası yönetimine ilişkin eşgüdümde bulunmaya çaba sarfetmesi gereken devlet İran olmaktadır. Her ne kadar iki devlet arasında sınıraşan suların varlığını gösteren yayınlanan herhangi bir anlaşmaya rastlanmamakta ise de, C. Sar bize Sarısu ve Karasu ile ilgili olarak iki devlet arasında 18.11.1955 tarihli bir Protokolün varlığından ve birtakım düzenlemelerden söz etmektedir²⁴. Burada da Türkiye, Yönerge uyarınca, İran ile anılan sınıraşan sulara ilişkin olarak, gerçekleştirebilirse, bir uluslararası akarsu havzası yönetimi oluşturarak Yönergedeki amaçları sağlamaya çaba sarfetmek yükümü altında bulunmaktadır. Ancak, Türkiye ile İran arasında 1955'te yapılan Protokol dışında bölgeye ilişkin herhangi bir eşgüdüm sağlanması olanaklı olmazsa, Türkiye'nin tek başına Yönerge amaçlarına yönelik önlemleri yalnızca ülkemiz açısından alması gerekecektir. (mad. 3/5)

Türkiye'nin, Yönerge uyarınca, A.B. üyesi olmayan başka komşu devletlerle sınıraşan sulara ilişkin olarak, olabilirse, uluslararası akarsu havzası yönetimi oluşturarak eşgüdüm içinde hareket etmesi gereken devletler Irak ve Suriye olmaktadır (mad. 3/5). Her iki komşu devlet ile Dicle ve Fırat sularına ilişkin sorunların henüz kalıcı bir çözüme bağlanmadığı ve Suriye ile Asi akarsuyuna ilişkin kimi sorunların da varlığı göz önünde tutulduğunda, A.T.

²³ Başlıca anlaşmalar için bkz. M. Aktaş Acabey, a.g.y. (d.n. 16), s. 254-264.

²⁴ C. Sar, **Uluslararası Nehirlerden Endüstriyel ve Tarımsal Amaçlarla Faydalanma Hakkı**, Ankara, S.B.F. yayını, 1970, s. 88-89 ve dipnot 141.

Çerçeve Yönergesinin Türkiye'yi en çok rahatsız edeceği sular bölgesi bu bölge olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bölgeye ilişkin olarak değerlendirilmesi gereken ilk sorun, Irak ve Suriye ile sınıraşan sular düzenlemelerinin ayrı ayrı mı yoksa birlikte mi ele alınması gerektiği sorunudur. Bu konuda Yönergenin birbiriyle bağlantılı suların aynı akarsu havzası bünyesinde değerlendirilmesi ilkesini kabul etmesi nedeniyle, Dicle ve Fırat ile kollarından ve bağlantılı yeraltı sularından oluşan akarsu havzasını tek bir akarsu havzası olarak değerlendirmek en doğru yol görünmektedir. Öte yandan, Asi akarsuyu gibi doğrudan bu büyük akarsu havzasına bağlı olmayan sınıraşan suların ayrı bir akarsu havzası düzeyinde ele alınıp alınamayacağı konusunun da değerlendirilmesi gerekmektedir. Asi akarsuyu türü suların kendi başına küçük bir akarsu havzası biçiminde değerlendirilip Suriye ve öteki kıyıdaşı olan Lübnan ile Türkiye arasında Yönerge çerçevesinde bir eşgüdüm sağlanmasına çaba sarfedilmesi düşünülebileceği gibi, Yönergedeki küçük akarsu havzalarının daha büyük akarsu havzalarına bağlanabileceği kuralı (mad. 3/1) uyarınca, bu tür küçük akarsu havzalarının daha geniş bir bölge içinde değerlendirilmesi olanağı da bulunmaktadır.

Türkiye ile Irak ve Suriye arasındaki akarsu havzasına ilişkin olarak Türkiye'nin dikkat etmesi gereken noktalardan biri de bu bölgede bir uluslararası akarsu havzası belirlemesi yapılırken Türkiye ile herhangi bir bağlantısı olmayan bölgenin başka akarsularının da bizi ilgilendiren bir uluslararası akarsu havzası yönetimine dahil edilmemesi olmalıdır. Zira, bilindiği gibi, her ne kadar resmi düzeyde pek rastlanmıyorsa da, kimi çevrelerce İsrail ve Ürdün'de yer alan suların Dicle ve Fırat suları ile birlikte değerlendirilmesi dillendirilmektedir. Birbiriyle bağlantılı olmayan ve Türkiye'nin kıyıdaşı olduğu Dicle ve Fırat'a da kıyıdaş bulunmayan bu devletlerin Dicle ve Fırat'ı birlikte değerlendiren akarsu havzası ile bağ kurmalarına izin verilmesi hem hukuksal ve teknik açıdan yanlış olacak, hem de Türkiye'nin lehine olmayacak birtakım sonuçlar doğurabilecektir²⁵.

Türkiye ile Irak ve Suriye arasındaki akarsu havzası ile ilgili olarak Türkiye tarafından dikkat edilmesi gereken bir başka nokta da, A.T. Yönergesine uyum vesile edilerek Türkiye'nin bu ülkelerle olan su sorununa A.B.D. ve A.B. üyesi devletlerin müdahale etme olasılığıdır. Bu tür müdahalelerin tam olarak hangi yönde olabileceğini kestirmek zor olmakla birlikte, A.B.D.'nin Irak'taki varlığı ve çıkarları Irak lehine bir desteği akla getirmektedir. Yine, A.B.D.'nin 1997 B.M. Uluslararası Suyollarının Ulaşım-Dışı Amaçlarla Kul-

²⁵ Örneğin, Türkiye'nin Suriye'ye daha fazla su bırakmasını öngören ve bunun sonucunda da Suriye'nin Ürdün akarsuyu ve öteki akarsulardan İsrail ve Ürdün'e daha fazla su bırakması yoluyla Ortadoğu'daki su sorununu çözmeyi amaçlayan tezler bu niteliktedir.

lanılması Sözleşmesinin görüşmeleri sırasında ortaya koyduğu tutumundan²⁶ Türkiye aleyhine aşağı kıyıdaşları kollayan bir politika izlemesi olasılığı bulunmaktadır. A.B.'nin bu konudaki olası tutumuna gelince, Fransa gibi yukarı kıyıdaş bir devletin İspanya ile karşılaştığı bazı sorunlar göz önünde tutulduğunda, A.B.'nin şu aşamada Türkiye'ye karşı yeknesak bir su politikası izlemesi olasılığı daha zayıf görünmektedir. Ancak, A.B.'nin genel Ortadoğu sorununa yaklaşımına göre bölgedeki akarsu havzalarına ilişkin A.B. politikasının biçimlenmesi olasılığı da akla gelmektedir.

A.T. Çerçeve Yönergesinin Türkiye'nin su politikasını etkileme olasılığı bulunan bir başka yanı, Yönergenin deniz sularına ilişkin hükümleri olmaktadır. Nitekim, Yönergenin konusunu belirten 1/e maddesi deniz sularının da korunmasını Yönergenin kapsamında saymakta ve son bendinde Topluluk deniz çevresinin kirlenmesinin önlenmesi amacıyla Yönergenin 16/3 maddesi uyarınca Komisyon'un öncelikli tehlikeli atıklar konusunda öneri getirmesi yoluyla mücadele edilmesini öngörmektedir. Bütün bunlar, Türk yetkili makamlarının Yönerge çerçevesinde deniz kirliliğine yönelik gerçekleştirilen A.T. düzenlemelerini de titiz bir biçimde değerlendirmesini gerektirmektedir.

Sonuç

Her ne kadar A.T. Su Politikası Çerçeve Yönergesi Türkiye'nin A.B.'ne tam üyeliği ile uygulanma olanağı kazanacaksa da, Yönergenin özellikle Türkiye'nin kıyıdaşı olduğu uluslararası akarsulara ilişkin politikasını etkilemesi olasılığı bulunduğu gibi, deniz çevresine yönelik birtakım etkileri de söz konusu olabileceği için gerekli değerlendirmelerin bir an önce yapılarak bu konuda da A.B. nezdinde yürütülecek tutarlı bir politikanın oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

²⁶ Örneğin, yukarı kıyıdaş devletlerin suyolları üzerinde herhangi bir fiziki çalışma yapmadan önce aşağı kıyıdaş devletleri bilgilendirmesini ve itirazı durumunda onun rızasını alacak görüşmeler yapması zorunluluğunu öngören Sözleşme hükmü lehindeki tutumu.