İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
Journal of Administrative Law and Administrative Sciences,
IUIHID 2025, (24): 24–39

https://doi.org/10.26650/ihid.25.004
Başvuru | Submitted 27.10.2025
Revizyon Talebi | Revision Requested 19.11.2025
Son Revizyon | Last Revision Received 17.12.2025
Kabul | Accepted 24.12.2025

İSTANBUL UNIVERSITY PRESS

İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
Journal of Administrative Law and Administrative Sciences

Araştırma Makalesi | Research Article

Açık Erişim | Open Access

Planlama Hukukunda Havza Odaklılık: Nehir Havza Yönetim Planlarının Hukuki Niteliği ve Bağlayıcılığı

Basin-Oriented Approach in Planning Law: Legal Nature and Binding Effect of River Basin Management Plans

Yakup Çokkaş [1]

[1] Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Antalya, Türkiye

Öz

Planlama hukukunda havza odaklılık, su ve doğal kaynakların yönetimini doğal hidrolojik sınırlar esasına dayandırarak sürdürülebilir kalkınma, ekolojik denge ve katılımcı yönetişim ilkeleri ile birleştiren bütüncül bir yaklaşımı ifade etmektedir. Nehir havza yönetim planları (NHYP), su kaynaklarının korunması, kullanımı ve planlamasında temel araçlar hâline gelmiştir. Türkiye ve dünya çapında bu yaklaşıma yönelik hukuki düzenlemeler geliştirilmiş ise de bağlayıcılık konusu hâlen problemlidir. Bu çalışma, nehir havza yönetim planlarının (NHYP) Türk planlama hukuku içindeki hukuki niteliğini, bağlayıcılık düzeyini ve mekânsal planlar ile ilişkisini incelemeyi amaçlamaktadır.

Çalışmanın kapsamını, Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi (2000/60/EC) kapsamında Türkiye'de NHYP'nin mevcut mevzuattaki konumu ve plan hiyerarşisi ile kademeli birliktelik ilkesi bakımından durumu oluşturmaktadır. Bu noktada uluslararası düzenlemeler, ulusal mevzuat, doktrin ve içtihatlara yansıyan örnekler üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Bulgular yönünden NHYP'nin içerik ve işlevi itibarıyla çevre düzeni planlarının (ÇDP) üst ölçekli niteliklerini taşımasına rağmen, Türk hukukunda açık bir statüye sahip olmaması nedeniyle mekânsal plan ve kararlarda bağlayıcılık sorunu meydana gelmektedir.

Ayrıca Direktif sistematiği çerçevesinde NHYP'nin çevresel kalite hedefleri bakımından "programatik ama bağlayıcı" bir plan olarak kabul edilmesi gerektiği tespit edilmiştir. Sonuç olarak çalışma, NHYP'nin Türk planlama hukukunda üst ölçekli ve bağlayıcı bir plan türü olarak açık biçimde düzenlenmesinin, havza bazlı sürdürülebilir su yönetimi, kurumsal eşgüdüm ve kamu yararının gerçekleştirilmesi için zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır.

Abstract

Basin-oriented planning law refers to a holistic approach that grounds the management of water and natural resources on natural hydrological boundaries and integrates this basis with the principles of sustainable development, ecological balance, and participatory governance. River Basin Management Plans (RBMPs) have become the primary instruments for the protection, use and planning of water resources. Although legal frameworks have been developed in Turkey and worldwide to strengthen this approach, the issue of legal bindingness remains problematic. This study aims to examine the legal nature of RBMPs within Turkish planning law, their level of binding force, and their relationship with spatial plans.

The scope of the study covers the status of RBMPs under Turkish legislation in line with the EU Water Framework Directive (2000/60/EC), and their position within the planning hierarchy and the principle of gradual integration. In this context, the analysis draws on international regulations, national legislation, legal scholarship and relevant case law. The findings indicate that, although RBMPs substantively exhibit the characteristics of upper-scale environmental plans, their lack of explicit legal status in Turkish law creates problems of bindingness in spatial planning and administrative decision-making.

Atıf | Citation: Çokkaş, Y. (2025). Planlama Hukukunda Havza Odaklılık: Nehir Havza Yönetim Planlarının Hukuki Niteliği ve Bağlayıcılığı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi–Journal of Administrative Law and Administrative Sciences*, (24), 24-39. https://doi.org/10.26650/ihid.25.004

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

© 2025. Çokkaş, Y.

Sorumlu Yazar | Corresponding author: Yakup Çokkaş yakupcokkas@akdeniz.edu.tr

Furthermore, within the framework of the Directive, RBMPs should be regarded as "programmatic yet binding" plans with respect to environmental quality objectives. The study concludes that expressly defining RBMPs as upper-scale and binding planning instruments in Turkish planning law is essential for basin-based sustainable water management, institutional coordination and the realization of the public interest.

Anahtar Kelimeler Nehir havza yönetim planları · plan hiyerarşisi · kademeli birliktelik ilkesi · bağlayıcılık · Su Çerçeve Direktifi

Keywords River Basin Management Plans · planning hierarchy · principle of gradual integration · bindingness · Water Framework Directive

Giriş

Su kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı ve korunması, günümüzde yalnızca çevre hukukunun değil, planlama hukukunun da merkezî meselelerinden biri hâline gelmiştir. Artan nüfus, kentleşme, iklim değişikliği ve sektörel su taleplerindeki büyüme, su yönetimini klasik idari araçların ötesine taşıyarak daha bütüncül, havza ölçeğinde planlama yaklaşımlarını zorunlu kılmaktadır[1]. Havza odaklılık, su yönetiminde doğal hidrolojik sınırların esas alınmasını savunan ve su kaynaklarının kullanımında sektörel politikaların entegrasyonunu hedefleyen bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım, suyun yalnızca fiziksel bir kaynak olarak değil, ekosistemlerin ve insan ihtiyaçlarının bütünsel kesişim noktası olarak ele alınmasını sağlamaktadır. Uluslararası sözleşmeler (örneğin Helsinki Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri) ve AB Su Çerçeve Direktifi (Water Framework Directive) gibi düzenlemeler, havza temelli su yönetimini hukuki çerçeveye oturtmuştur.

Direktif'e göre NHYP, diğer planlara yön veren ve izin süreçlerini etkileyen normatif bir çerçeve oluşturmaktadır. Havza ölçeğini su yönetiminin temel birimi kabul ederek üye devletlere, tüm yüzey ve yeraltı sularını iyi duruma getirmeyi amaçlayan bütüncül planlama sistemi kurma yükümlülüğü getirmektedir. AB hukukunda NHYP, yalnızca teknik bir belge değil; bağlayıcılığı olan bir planlama aracıdır. Bu durum kararlara da yansıyarak NHYP hükümlerinin çevresel izin süreçlerine ve arazi kullanım kararlarına etkisi önem arzetmektedir[2]. Buna göre NHYP'lerin ve çevresel hedeflerin; baraj, derinleştirme, su çekimi gibi izin verilen projelerin değerlendirilmesinde bağlayıcı olduğu ve Direktif'in 4. maddesindeki bozulmayı önleme *(deterioration prohibition)* ilkesine doğrudan etkisi vurgulanmaktadır. NHYP'lerin yalnızca rehber değil, bağlayıcı çevresel planlama belgesi niteliğinde olduğu görülmektedir.

NHYP, su kaynaklarının korunması ve kullanımının eşgüdümlü şekilde düzenlenmesi için önemli bir araçtır. Ancak NHYP'nin hukuki niteliği ve planlama sistemi içindeki konumu, özellikle Türkiye açısından hâlen tam olarak netlik kazanmamıştır. Türk hukukunda NHYP'lere ilişkin öngörülebilir düzenlemelerin eksikliği ile çoğunlukla idari uygulamalar ve strateji belgeleri üzerinden şekillenen bir yapı mevcuttur. Bu durum çevre düzeni planları, imar planları ve sektörel planlar ile NHYP arasında uyum sorunları doğurmaktadır. NHYP'nin bağlayıcılığı konusunda da ortak bir anlayış bulunmamakta, planlar çoğunlukla yönlendirici çerçeve veya esnek rehberlik niteliğinde kalmaktadır.

Ekolojik kamu yararı kavramı, havza odaklılık yaklaşımının temel direğini oluşturmakta ve suyun sürdürülebilir kullanımına odaklanmaktadır. Havza planlama süreci, ekolojik, sosyal ve ekonomik faktörlerin eş zamanlı değerlendirilmesini zorunlu kılarak çok paydaşlı katılımı ve kurumsal güçlendirmeyi gerektirmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de havza odaklı planlamanın mevzuat ve uygulama düzeyi güçlendirilerek

[1] Havza planlaması (amenajmanı), *"havzadaki erozyon, sel ve taşkınları kontrol altına almak ve arzu edilen kalite ve miktarda su üretmek amacı ile, havzanın temel özelliklerine göre belirlenmiş yerel, ulusal veya uluslararası amaçlara yönelik sosyal-ekonomik ve kültürel koşulları da dikkate alarak, havzadaki doğal kaynakların yönetimi ve yararlanmanın sürdürülebilir nitelikte düzenlenmesi"* şeklinde tarif edilmektedir. Bkz.: Turan Yüksek, 'Türkiye'nin Su Kaynakları ve Havza Planlamasına Dönük Genel Değerlendirmeler' (2004) 1 (2) Kafkas Üniversitesi Artvin Orman Fakültesi Dergisi, 77.

[2] ABAD, C-461/13 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (Weser Kararı), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0461, ET: 16.10.2025.

planlama hukukunda ekolojik bütünlüğü merkeze alan yönetişim anlayışının hukuki çerçevesi ortaya konulmalıdır. Özetle NHYP'ler, Türk planlama hukukunda yalnızca çevresel politika belgesi değil, üst ölçekli ve bağlayıcı plan olarak tanımlanmalıdır.

I. Uluslararası Çerçeve

Dünyanın çeşitli bölgelerinde uzunca bir süredir bütünleşik su kaynakları yönetimi *(Integrated Water Resources Management/ IWRM)* yaklaşımını uygulamaya yönelik ciddi girişimler bulunmaktadır[3]. Birçok ülkede su yönetimi, yüzyıllar boyunca gelişmiş ve bütünleşik biçimde kurumsallaşmıştır. İspanya'nın 1926'da *"confederaciones hidrográficas"* sistemini benimseyerek nehir havzaları esasına dayalı su yönetimi örgütlenmesi kuran ilk ülke olduğu ileri sürülmektedir[4]. Öte yandan oldukça eski dönemlerde bile günümüz bütünleşik su kaynakları yönetimi örneklerine rastlamak mümkündür[5].

Su kaynaklarının giderek azaldığı ve sektörel su taleplerinin hızla arttığı günümüzde su kaynaklarının bütünleşik yönetilmesi konusunda uluslararası alanda bir dizi konferanslar, görüşmeler, raporlar, planlar ve anlaşmalar yapılagelmektedir[6]. Bu bağlamda nehir havzalarının planlanması ve yönetimi, küresel ölçekte su kaynaklarının sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önemli bir politika alanıdır. Helsinki Sözleşmesi, sınıraşan su kütlelerinin korunması ve iş birliğine ilişkin ilk kapsamlı hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır[7]. Sözleşme, BM Avrupa Ekonomik Komisyonu (UN/ECE) tarafından 17 Mart 1992 tarihinde imzaya açılmış ve bir gün sonra 18 Mart 1992 tarihinde, 25 ülkenin kabulü ile imzalanmıştır[8]. Sözleşmede taraf devletlere havza bazında iş birliği mekanizmaları kurma, ortak izleme sistemleri geliştirme ve ekosistem temelli yönetim anlayışını benimseme yükümlülükleri getirilmektedir. Her ne kadar Türkiye, sözleşmeye taraf değilse de sözleşme ile benimsenen bazı ilkeler, mevzuata ve strateji belgelerine yansıtılmıştır[9].

AB'nin de 2006 yılında taraf olduğu bir anlaşma olarak Helsinki Sözleşmesi, AB Su Çerçeve Direktifi'nin oluşturulması sürecinde özellikle nehir havzalarının bütüncül yönetimi ve sınıraşan sular ile ilgili maddeler içermektedir. AB su mevzuatının ana belgesi sayılan Direktif[10], su konusunda var olan diğer direktifleri kapsayarak su yönetimine bütünleşik nehir havzası yönetimi yaklaşımı yönünde yeni unsurlar getirmektedir. Direktif'e göre nehir havzası yönetiminde alınması gereken önlemler bağlamında uygulanması gereken metodoloji yer almaktadır. Buradaki temel düşünce, nehir havzası sınırlarının genellikle idari sınırlardan farklı olması ve havza yönetiminin farklı bölge, il ve ülkeler arasında iş birliği gerektirmesidir[11].

[3] Olli Varis, Muhammad Mizanur Rahaman, Virpi Stucki, *Integrated water resources management plans: a key to sustainability?* in Modern Myths of the Mekong A Critical Review of Water and development Concepts, Principles and Policies, (ed: M. Kummu, M. Keskinen, O. Varis) (2008), 174 vd.

[4] Antonio Embid, 'The transfer from the Ebro basin to the Mediterranean basins as a decision of the 2001 National Hydrological Plan: the main problems posed' (2003) 19, International Journal of Water Resources Development, 400-401.

[5] Detaylı açıklama için bkz: Muhammad Mizanur Rahaman, Olli Varis, 'Integrated Water Resources Management: Evolution, Prospects and Future Challenges' (2005) 1 (1) Sustainability: Science, Practice & Policy, 1-8.

[6] Söz konusu gelişmeler için bkz: Varis, Rahaman, Stucki (n 3) 173-176; Altunkaya Çavuş, 'Alt ve Üst Ölçekli Planların Nehir Havza Yönetim Planları İle Entegrasyonu', Orman ve Su İşleri Bakanlığı (Uzmanlık Tezi 2014) 10-19.

[7] Helsinki Sözleşmesi'nin tam adı, Sınıraşan Su Yolları ve Uluslararası Göllerin Korunması ve Kullanımı Sözleşmesidir (The Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses And International Lakes). Sözleşme, 6 Ekim 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 17 Haziran 1999 Su ve Sağlık Protokolü ve 21 Mayıs 2003 tarihinde Endüstriyel Kazaların Sınıraşan Etkileri, Yarattığı Hasar için Sivil Sorumluluk ve Tazminat Hakkında Protokol de sözleşmeye eklenmiştir.

[8] B Bosnjakovic, 'UN/ECE Strategies for protecting the Environment with Respect to International Watercourses: The Helsinki and Espoo Conventions', (1998) International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict, 49-50.

[9] Entegrasyon, havza bazlı yönetim ve önleyici tedbirler gibi ilkeler, Türk hukukunda da uygulanmaya başlamıştır. Örneğin Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği (RG: 17.10.2012 - 28444), Su Çerçeve Direktifi'ne koşut hükümler içermektedir. Nitekim 5. maddesinde yer alan ilke ve esaslar ile Yönetmeliğin devamı maddeleri, Direktif ile önemli ölçüde uyumludur.

[10] 23 Ekim 2000 tarih ve 2000/60/EC sayılı AB Su Çerçeve Direktifi, 22 Kasım 2000 tarihinde birlik resmî gazetesinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Metin için bkz: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj, ET: 06.10.2025.

[11] Yıldırım Dalkılıç, Nilgün Harmancıoğlu, 'Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi'nin Türkiye'de Uygulama Olanakları' in TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, (2008) 416.

Bir diğer önemli belge olan Birleşmiş Milletler Uluslararası Su Yollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanımına İlişkin Sözleşme (1997), sınıraşan su yollarının "makul ve adil kullanım" ilkesi çerçevesinde yönetilmesini öngörmektedir. Bu belge, havza planlamasında yalnızca çevresel değil, aynı zamanda sosyal ve ekonomik faktörleri de dikkate alan bütüncül yaklaşımın önünü açmıştır. Ayrıca bütünleşik su kaynakları yönetimi ilkesi, 1990'lı yıllardan itibaren su yönetiminde temel normatif çerçeve olarak kabul görmüştür. Bu ilke havzayı doğal planlama birimi olarak ele alarak sektörel politikaların entegrasyonunu hedeflemektedir.

Konu ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer uluslararası belge, Paris İklim Anlaşması olup belgede iklim değişikliğinin su döngüsü üzerindeki etkileri vurgulanarak, havza ölçeğinde planlamanın iklim uyum politikaları ile bütünleştirilmesi gereği ortaya konulmaktadır. Bu belgeler, Türkiye açısından da yön verici nitelik arz etmektedir.

Su Çerçeve Direktifi, havza bazında planlamayı bağlayıcı bir hukuki çerçeveye oturtan en önemli düzenlemedir. Direktif, her üye devlete sınırları içerisindeki nehir havzaları için NHYP hazırlama ve bu planları altı yılda bir güncelleme yükümlülüğü getirmektedir. Direktif'in 4. maddesine göre bu planlar, su kalitesi hedeflerini belirleme, kirliliğin önlenmesine yönelik önlemleri tanımlama ve izin süreçlerini yönlendirme noktasında bağlayıcı işlev görmektedir. Nitekim bir endüstriyel tesisin atık su deşarj izni, planda belirlenen çevresel kalite hedeflerine uygun olmalıdır. Bu durum, planların yalnızca rehber niteliğinde değil, doğrudan idari işlem ve izin süreçlerine yön veren düzenleyici işlemler olduğunu göstermektedir. Birleşik Krallık'ta açılan bir davada Humber Nehir Havzası Yönetim Planı'nın planın her su kütlesi için özel önlemler içermediği, yetersiz bulunduğu ve Direktif'e aykırı olduğu saptanmaktadır[12]. Buna göre NHYP'ler sadece genel stratejileri değil, her su kütlesi için spesifik önlemleri içermelidir. Birleşik Krallık'ta her NHYP, "Önlem Programlarının Özeti" başlıklı bir hesap tablosuna yer vermektedir. Listelenen önlemlerin hemen tümü, ülkedeki tüm nehir havzalarında uygulanmaktadır. NHYP'de Humber Nehir Havzası'nda uygulanacağı belirtilen önlemlerin hangi su kütlelerine uygulanacağı belirtilmemiştir.

Yine 2025 yılında Avrupa Adalet Divanı, Yunanistan'ın 14 nehir havzası için NHYP'lerini zamanında güncellemediği gerekçesi ile Direktif'in gerekliliklerini yerine getirmediğini ve yükümlülüklerini ihlal ettiğini tespit etmiştir[13]. ABAD'ın *Weser* Kararında da NHYP'lerin ve çevresel hedeflerin; baraj, derinleştirme, su çekimi gibi izin verilen projelerin değerlendirilmesinde bağlayıcı olduğu belirtilmektedir. Bu karar, Direktif'in 4. maddesinin *(bozulmayı önleme)* etkisini göstermesi yönünden önemlidir. NHYP'lerin yalnızca rehber değil, bağlayıcı çevresel planlama belgesi niteliğinde olduğu *Weser* kararından da görülmektedir[14].

II. Türkiye'de NHYP'lerin Planlama Hukuku Bakımından Durumu

Türkiye'de su kaynakları yönetiminde Direktif kriterlerine uygun havza odaklı planlama çalışmaları, AB uyum süreci ile başlamıştır. Uyum sürecinde Türkiye'nin; özellikle Direktif'i kabul etmesi, NHYP planlarını oluşturması ve uygulama mevzuatını kabul etmesi kriterleri belirlenmiştir[15]. Bu kapsamda Türkiye'de havza planlamasından sorumlu idari birim olarak 2011 yılında Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Su Yönetimi Genel Müdürlüğü (SYGM) kurulmuştur. Havza yönetimi yaklaşımı, SYGM bünyesinde Havza Yönetimi Planlaması

[12] Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs v Pickering Fishery Association, R (On the Application Of) & Anor [2025] EWCA Civ 378, 02 April 2025.

[13] Court of Justice of the European Union (Eighth Chamber), Commission v Hellenic Republic, Case C-359/24, Judgment of 5 June 2025, ECLI:EU:C:2025:451.

[14] ABAD, C-461/13 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (Weser Kararı), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0461, ET: 16.10.2025.

[15] Detaylı açıklama için bkz: Ferhat Taze, Aynur Aydın, *Nehir Havza Yönetiminde Plan Hiyerarşisi ve Katılımcılık*, (E-Kitap Projesi 2022) 6.

Daire Başkanlığı'nın kurulmasını sağlamıştır. Başkanlığın en temel görevi, havza koruma eylem planları (HKEP) ile NHYP'lerin hazırlanması ve uygulanmasını sağlamaktır.

SYGM'nin kuruluşunu takiben su kaynaklarının yönetiminde nehir havza yönetim planlaması konusunda "Su Havzalarının Korunması ve Yönetim Planlarının Hazırlanması Hakkında Yönetmelik"[16] yürürlüğe konmuştur. Ancak bu Yönetmelik "Su Havzalarının Korunması ve Yönetim Planlarının Hazırlanması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile değişikliğe uğramış ve adı da "Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği" olarak değiştirilmiştir[17]. Bu Yönetmelik de "Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile tekrar değişikliğe uğramıştır[18].

Esasen 2012 yılında yürürlüğe giren bu Yönetmeliğin amacı; bütüncül bir yaklaşımla yüzey suları ve yeraltı sularının miktarını, fiziksel, kimyasal ve ekolojik kalitesini koruma altına alınması ve su havzaları yönetim planlarının hazırlanmasıdır. Yönetmelik, Direktif'teki havza yönetim unsurları esas alınarak hazırlanmıştır. Buna göre ilk olarak HKEP'ler ve HKEP'lere dayanılarak NHYP'ler oluşturulacaktır. Yönetmelik ayrıca ulusal su planı (USP) ve çeşitli düzeylerdeki havza ölçekli yönetim planlarının hazırlanması, uygulanması ve takibinin yapılması ile ilgili usul ve esasları da düzenlemektedir.

Uygulamada 2014 yılında 25 nehir havza bölgesinde HKEP'ler tamamlanmıştır[19]. HKEP'lerin, Direktif'in öngördüğü şekilde NHYP'lere dönüştürülmesi bağlamında hâlihazırda 12 adet NHYP'nin hazırlandığı görülmektedir[20].

A. NHYP'lerin Plan Hiyerarşisindeki Yeri

Güran'a göre planlama, merkezden alana uzanan bir dizi olup imar planları ise tepede kalkınma planından açısını alan ve bölge planları ile çerçevelenen planlama işlemleri olarak nitelendirilmektedir[21]. Dolayısıyla planlama sürecinde ne yerel yönetsel özerklik gerekçesi ile merkezî katılımın bertaraf edilmesi ne de yerel ölçekli planlarda yerel ilgilileri tümü ile devre dışı bırakan merkezî müdahale yaklaşımları kabul edilebilir bulunmamakta, kamu yararına dayalı iş birliğini esas alan bakışa ihtiyaç duyulmaktadır[22].

Güran'ın ifade ettiği iş birliği, kanaatimizce bütüncül planlama ile sağlanabilecektir. Bütüncül planlama için ihtiyaç duyulan öğelerin mevzuatta hiyerarşik olarak öngörüldüğü ve buna uyulması durumunda, kamu yararına dayalı iş birliğini esas alan bakışın hâkim kılınabileceği, planlama sisteminden anlaşılabilmektedir. Anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü (AnY, m.123/1), planlamanın bütüncül yapılabilmesi bakımından plan hiyerarşisi ve kademeli birliktelik ilkesi çerçevesinde önem arz etmektedir.

İmar planları, hukuken normatif etki doğurduklarından kendine göre bir normlar hiyerarşisine sahiptir ve plan hiyerarşisi ve kademeli birliktelik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmektedir[23]. Plan hiyerarşisi, planların tür ve ölçeğine göre birbiriyle "astlık-üstlük" ilişkilerini ifade eden, üst planın bağlayıcı ve yönlendirici etkilerini gösteren ve planlar arası "dikey" ilişkiyi açıklayan; kademeli birliktelik ilkesi ise, planlar arası "yatay" ilişkiyi kapsayan, farklı tür ve ölçeklerdeki planların bütünlüğünü vurgulayan ve "genel" ve "özel"

[16] RG: 17.10.2012 - 28444.

[17] RG: 28.11.2017 - 30224.

[18] RG: 11.01.2019 - 30652.

[19] T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı Ulusal Havza Yönetim Stratejisi (2014-2023), s.33, https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/uhys%20belgesi%20(3).pdf, ET: 17.10.2025.

[20] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Su Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün internet sayfasında NHYP'lere ilişkin bilgi için bkz: https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=49, ET: 17.10.2025.

[21] Sait Güran, 'İşbirliği Mi, Karşıtlık Mı', (2011) 1-3, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 273.

[22] Güran, (n 22) 274-275.

[23] Serdar Yılmaz, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi*, (Seçkin Yayıncılık, 2021), 546-547.

amaçlı planların da uyum içerisinde düzenlenmesini ortaya koyan bir kavram olarak belirtilmektedir[24]. Bu yönleri itibarıyla plan hiyerarşisi ve kademeli birliktelik ilkesi, planlamada bütünselliğin/bütüncüllüğün sağlanmasında etkili olmaktadır[25].

Türk planlama hukukunun en üst kademe planı kabul edilen kalkınma planları ile mekânsal planlar ve su yönetimine ilişkin planlar arasındaki ilişki, önem taşımaktadır. Kalkınma planları ve bölge planları, NHYP'ler ile eşgüdüm içerisinde olarak mekânsal planlara yol gösterecek ilk kademe planlardır. Kalkınmanın ülke ölçeğinde hangi sektörler aracılığıyla nerede yoğunlaşacağına yönelik politikalar burada yer almaktadır. Dolayısıyla planlamanın en üst kademesinin ilk aşamasında havza ölçeğinde yapılacak NHYP'ler ile kalkınma/bölge planları arasında eşgüdüm sağlanmalıdır[26].

Mekânsal planlar içerisindeki hiyerarşik ilişki, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre mekânsal planların mekânsal strateji planlarına uygun olarak ve kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınmak zorundadır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 4. maddesinin tanımlar kısmında mekânsal planlara ilişkin tanımlar ile Yönetmeliğin 6. maddesi, mekânsal planlama kademeleri ve ilişkilerini düzenlenmektedir. Yine Yönetmeliğin 7. maddesine göre üst kademe planların, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen nitelikte plan oldukları belirtilmektedir. NHYP'ler mekânsal planlar içerisinde sayılmadığından doğrudan hiyerarşik ilişki kurulamamaktadır.

Öte yandan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde nazım imar planlarının, "varsa" bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve "varsa" çevre düzeni planlarına (ÇDP) uygun olarak hazırlanacağı belirtilmektedir. Kalkınma ve bölge planlarındaki stratejilerin mekâna yansıması, mekânsal strateji planları (MSP) ve ÇDP'ler ile gerçekleşmektedir[27]. MSP'lerde su havzasının taşıma kapasitesine göre kentleşmenin ve endüstrileşmenin düzeyleri ile tarımsal faaliyetlere ilişkin verilere ve dolayısıyla su tüketimi ile kullanımlara yönelik genel mekânsal kararlar gündeme gelmektedir. Havza koruma alanları, büyük endüstriyel odaklar, tarımsal faaliyet odakları, turizm gelişim alanları, enerji üretim alanları ve yerleşmeler ile yerleşimlerin kademelenmelerinin sembolik biçimlerde gösterilebileceği bu planlarda alınacak kararlar alt ölçekli planlarda yapılaşmaya ya da arazi korunumuna yönelik belirlenecek hükümlere yol gösterici nitelikte olacaktır[28].

MSP'lere uygun olarak kentsel ve kırsal yerleşim alanlarını ve diğer sektörlere ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen planlar olması yönüyle ÇDP'ler, havza ve alt havzalarda yerleşim alanlarının gelişme eksenlerine, barındırabileceği nüfus miktarına ve nüfusun beslenmesi için ayrılacak tarımsal üretim alanları ile endüstriyel alanların çeşitliliğine ilişkin mekânsal kararlar içermektedir. Kentsel fonksiyonların arazideki sınırlarının, çeşitlerinin ve yoğunluklarının belirlenmesi yönüyle ÇDP'ler, havzaya düşen yağış ve yeraltı suları bakımından hidrolojik döngüye ilişkin kararların verildiği ilk aşama mekânsal planlar olarak görülmektedir[29]. Planlama sürecinin devamında NHYP'lerin arazi üzerine aplikasyonlarının gerçekleştirilebileceği nazım ve uygulama imar planları gelmektedir. Nazım imar planlarında ÇDP'lere uygun olarak arazi parçalarının genel kullanış biçimlerini ve yapılaşma koşulları ile mekâna yansıtılmaktadır. Uygulama imar planları; adalar, parseller ve yaklaşma mesafeleri gibi yapılaşmaya ilişkin tüm detayları içeren planlardır. Özetle arazi kullanım kararlarına ek olarak mekânsal planlama kararları, su yönetimi kararı niteliğinde

[24] Yılmaz, (n 23) 548.

[25] Yılmaz, (n 23) 552. Öğretideki benzer görüşler için bkz: Ömer Köroğlu, *İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arsa ve Arazi Düzenlemeleri (Parselasyon)*, (On İki Levha Yayıncılık, 2016), 40; Elif Orta, *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların* Çatışması, (Legal Yayıncılık, 2006), 181.

[26] Körbalta, Hasibe, 'Kentlerde Su Krizi ve Mekânsal Planlama' in Kent ve Kriz, ed: Ömer Faruk Tekin, Özgür Yayınları, Gaziantep, 2023, 47-48.

[27] Körbalta, (n 26) 48.

[28] Körbalta, (n 26) 48.

[29] Körbalta, (n 26) 48-49.

görülmektedir[30]. Görülüyor ki planlama hukuku açısından NHYP'lerin mekânsal planlar ile ilişkisi, NHYP'lerin arazi kullanım ve yapılaşmada dikkate alınabilmesi ve imar planlarına hedefler koyabilmesi bakımından oldukça önem arz eden yönleri bulunmaktadır.

NHYP'lerin mekânsal planlar ile ilişkisi, hazırlanmaları bakımından da incelenmelidir. NHYP'lerin hazırlanması, SYGM'nin görevidir. Nitekim 1 sayılı CBK'nin 410. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendine göre Tarım ve Orman Bakanlığının görevleri arasında, *"Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak, ulusal su yönetimini koordine etmek"* görevi sayılmaktadır. Aynı Kararname'nin 412. maddesinin 1. fıkrasının (ğ) bendinde SYGM, hizmet birimi olarak belirlenerek; 421. maddesinde ise SYGM'nin görevleri sayılarak NHYP'lere hukuki dayanak teşkil edecek şekilde (b) bendinde *"Su kaynaklarının kıyı suları dahil olmak üzere koruma-kullanma dengesi gözetilerek, sucul çevrenin ekolojik ve kimyasal kalitesinin korunması ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla havza bazında nehir havza yönetim planları hazırlamak, hazırlatmak"* hükmüne yer verilmektedir. Aynı maddenin (h) bendinde taşkın yönetim planlarının hazırlanması[31] ve (ı) bendinde NHYP'lere göre sektörel su tahsisinin yapılması düzenlenmektedir[32]. SYGM tarafından havza esaslı sektörel su tahsis planları gibi planların NHYP'lere uygun hazırlanması, planlar arasındaki hiyerarşiyi göstermektedir[33].

Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği'nde havza planları şöyle tarif edilmektedir:

- **Havza ölçekli yönetim planları:** *"Havza koruma eylem, havza su tahsis, havza yönetim, havza taşkın yönetim, havza kuraklık yönetim gibi havza ölçeğinde suyla alakalı yapılan bütün planları"* (m.4/1-o bendi).
- **Havza yönetim planı:** *"Bir havzadaki su kaynaklarının ve canlı hayatının korunmasını, geliştirilmesini ve bozulmamasını sağlamak üzere, su kaynakları için sürdürülebilir bir koruma-kullanma dengesi gözetilerek katılımcı bir yaklaşımla havzanın tamamını esas alarak hazırlanan plan"* (m.4/1-s bendi).
- **Ulusal su planı:** "*Ülke su kaynaklarının teknik, ekonomik, ekolojik ve sosyal ihtiyaçlara ve uluslararası yükümlülüklere en uygun şekilde yönetilmesini sağlayacak ulusal su politikasının ana unsurlarını ihtiva eden plan*" (m.4/1-öö bendi).
- **Taşkın yönetim planları:** *"Taşkın tehlike haritalarına ve taşkın risk haritalarına dayanarak, taşkın riski altında olan alanlarda riskin yönetilmesi için uygun hedefleri ve bu hedeflere ulaşılması için alınması gereken tedbirleri içeren yönetim planı"* (m.4/1-nn bendi).
- **Havza su tahsis planı:** *"Bir veya birden çok havzadaki su kaynaklarının içme ve kullanma, çevresel su ihtiyacı, zirai sulama, enerji, sanayi, ticaret, turizm, taşıma, ulaşım, rekreasyon, projeye dayalı su ürünleri yetiştiriciliği, su ürünleri avcılığı ve diğer maksatların ihtiyaçlarına uygun olarak dağıtımını"* içeren plan (m.4/1-ö bendi).
- **İçme suyu havza koruma planı:** *"İçme suyu temin edilen veya edilmesi planlanan yerüstü veya yeraltı suyu havzalarının korunması, kirlenmesinin önlenmesi, kirlenmiş ise iyileştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımının sağlanması maksadıyla yapılan ve havzaya özel hükümleri tanımlayan planı"* (m.4/1-t bendi).

Yönetmelik'in "İlke ve esaslar" başlıklı 5. maddesinde su yönetimine ilişkin planlar arasındaki uyum ve hiyerarşi; (ı) bendine göre havza ve alt havzalardaki her tür ve ölçekte planın ve stratejinin hazırlanmasında, güncellenmesinde ve uygulanmasında, ulusal su planı ve havza ölçekli yönetim planları ile uyumunun

[30] Körbalta, (n 26) 50.

[31] 1 sayılı CBK, m.421/1-h: *"Taşkınlarla ilgili strateji ve politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve ilgili mevzuatı ve taşkın yönetim planlarını hazırlamak".*

[32] 1 sayılı CBK, m.421/1-ı: *"Nehir havza yönetim planlarına uygun olarak sektörel bazda su kaynaklarının tahsislerine ilişkin gerekli koordinasyonu yapmak".*

[33] Taze, Aydın, (n 15) 33.

sağlanması ve (i) bendine göre havza ölçekli yönetim planlarının hazırlanmasında, güncellenmesinde ve uygulanmasında birbirleriyle uyumlarının sağlanması şeklinde ortaya konmaktadır. Buna göre alt ölçekli havza planları ile USP ve üst ölçekli havza planları arasında uyum aranmaktadır[34]. Dolayısıyla su yönetimi konusunda USP, özel amaçlı üst düzey plandır. Nitekim USP'de su kaynakları yönetimine ilişkin politikalar arasında, *"su ile ilgili planlama hiyerarşisinde Havza Yönetim Planları en üste olacak şekilde, diğer kurum ve kuruluşlarca su kaynaklarına yönelik yapılan planlamalar arasında eşgüdüm ve uyum sağlanmalıdır"* hususuna yer verilmektedir[35]. Ayrıca birçok planın hazırlanmasında olduğu gibi stratejik planlar, su yönetimi için de geçerlidir. Bu anlamda ulusal havza yönetim stratejisi (UHYS) gündeme gelmektedir. UHYS belgesinde; su yönetimine ilişkin genel stratejiler yanında havza ölçekli yönetim planlarının var olanlarını güncellemek, olmayanları tamamlamak ve sektörel su tahsisinin planlanmasını sağlamak üzere ulusal ve havza bazlı planlarının hazırlanmasına hedefler içerisinde yer vermiştir[36]. UHYS belgesi de ulusal ve havza bazlı planlara ilişkin üst düzey bir stratejik plan olarak değerlendirilmektedir[37].

USP, kalkınma ve yıllık programlarının yerine getirilmesi amacıyla ve alt ölçekteki havza yönetim planları açısından "referans-norm" niteliğinde bulunmaktadır[38]. Buna göre NHYP'lerin ve sektörel su tahsis planlarının (SSTP) denetimi USP'de kabul edilen hükümler referans alınarak sağlanacaktır[39]. SSTP'ler, her bir havza için ayrı ayrı hazırlanarak mevcut su kaynaklarının her sektörün ihtiyacı kadar adil bir şekilde karşılanmasını ve kararlara zemin oluşturması bakımından düzenleyici işlem niteliğinde görülmektedir[40].

Görülüyor ki havza ölçekli planlar, UHYS ve USP'ye uygun ve uyumlu olmalıdır. Böylelikle su yönetimine ilişkin planlar arasında üst düzey planlar ile hiyerarşik ilişki kurulmaktadır. SSTP, taşkın yönetim planı (TYP), kuraklık yönetim planı (KYP) gibi su yönetimine ilişkin planların da NHYP'lere uygun ve uyumlu olması aranmaktadır. Bu yönüyle NHYP'lerin, özel amaçlı planlar içerisindeki hiyerarşik yerine ilişkin belirsizlik bulunmamaktadır. Ancak UHYS ve USP'ye göre NHYP'lerin hazırlanması, ardından NHYP'lere uygun olarak SSTP, TYP ve KYP'lerin hazırlanması sürecinde bazı sorunlu mevcuttur. USP'ye uygun olarak hazırlanması gereken ilk beş NHYP planı *(Meriç-Ergene, Büyük Menderes, Konya Kapalı, Susurluk ve Gediz)*, USP ile aynı tarihte (28.05.2019) yürürlüğe girmiştir. NHYP'ler hazırlanırken USP'nin hazırlanması önceliğinin bulunmadığı, diğer havza planlarının hazırlanış ve tamamlanma sürecine bakıldığında da NHYP'lerden önce hazırlandığı, tamamlandığı veya tamamlanacak şekilde planlandığı görülmektedir[41].

Havza planları arasında hiyerarşi tesis edilmişse de NHYP'lerin çevre düzeni planları (ÇDP) ve imar planları gibi mekânsal planlar ile mevzuatta doğrudan hiyerarşi tesis edilmediği görülmektedir. Türk planlama hukukunda bazı planların hazırlanmasında Stratejik Çevresel Değerlendirme süreci uygulanmaktadır. Buna göre havza bazında gerçekleştirilen atık yönetim, atıksu arıtımı eylem, kuraklık yönetim, master ve taşkın yönetim planları ile havza koruma eylem planları, nehir havza yönetim planları ve ulusal havza yönetim

[34] Diğer maddeler ise şu şekildedir: Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m.5/2: *"Havzalardaki su kaynaklarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve kullanılması ile ilgili her türlü iş ve işlemlerde ulusal su planı ve havza ölçekli yönetim planları esas alınır."*; m.10/1: *"Bakanlık tarafından, ulusal su planı ile uyumlu olacak şekilde, paydaşların yer aldığı katılımcı bir yaklaşımla her havza için yerüstü ve yeraltı sularının akılcı kullanımını ve çevresel hedefleri, bu hedeflere ulaşmak için suyun havza ölçeğinde korunmasını ve tahsisini, iklim değişikliğinin etkilerini, havza ölçekli diğer yönetim planlarını da dikkate alan ve tedbirler programını ihtiva eden havza yönetim planı ilgili kurum ve kuruluşların katılımı ile hazırlanır veya hazırlatılır".*

[35] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulusal Su Planı (2019-2023) 21, https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/NHYP%20DEN%C4%B0Z/ULUSAL%20SU%20PLANI.pdf, ET: 17.10.2025

[36] Ulusal Havza Yönetim Strateji Belgesi için bkz: https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/uhys%20belgesi%20(3).pdf, ET: 13.10.2025.

[37] Taze, Aydın, (n 15) 65.

[38] "Referans- norm" hakkında detaylı bilgi için bkz. Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Turhan Kitabevi, 2015, 282-288.

[39] Arslanoğlu, Mehmet, *Su Kaynaklarından İktisadi Amaçlı Yararlanmanın Hukuki Rejimi*, On İki Levha Yayıncılık, 2020, 166.

[40] Arslanoğlu (n 39) 166-167.

[41] Taze, Aydın, (n 15) 139-141.

stratejisi hazırlanırken bu Yönetmeliğe göre hareket edilmesi gerekmektedir[42].

Öğretide NHYP'lerin plan hiyerarşisindeki durumlarına ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. İlk görüşe göre, Türkiye'de planlararası kademeli birliktelik ilkesi doğrultusunda yürüyen bir yapılanma bulunmadığı, üst ölçekli planları zorunlu kılmayan, üst ölçekli planlar bulunsa da alt ölçekli planlar ile organik bağı kurulamayan ve özel amaçlı planların üst düzey plan kararlarından bağımsız, bütüncül anlayıştan uzak olan bir yapının bulunduğu, esasen NHYP'lerin ÇDP'lerin tespit ettiği ilke ve esaslar doğrultusunda yapılması gereken planlardan olması gerektiği ifade edilmektedir[43]. Benzer şekilde NHYP'lerin yürürlükteki her tür ve ölçekteki mekânsal ve stratejik planlar ile entegrasyonunun büyük önem taşıdığı, Türk planlama sisteminin hiyerarşik olarak en tepesinde yer alan kalkınma planları ve bölge planlarındaki sosyo-ekonomik kararların NHYP'ler bakımından dikkate alınması gereken planlar olduğu ve NHYP'lerin özel kanunlara dayanılarak hazırlanan özel amaçlı planlar ile de uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır[44].

Bir diğer eleştiri kapsamında imar planları hazırlanırken, planlarda tadilat veya revizyon yapılırken su ve kanalizasyon idarelerinden görüş alınmakla birlikte havza koruma yönetmeliklerine aykırı kararların alınmaya devam edildiği, plan kararlarında ekonomik kalkınmaya ilişkin politikaların çevresel kaygıları ikinci plana atıldığı, yer seçimi, arazi kullanımı ve yoğunluk kararlarının ekolojik ve bütüncül yaklaşımdan uzak şekilde alındığı, plan kararlarında eşgüdüm olmadığı belirtilmektedir[45].

Su kanun taslağı ile ilgili yapılan bir değerlendirmeye göre ise; taslakta yer alan planlar, su yönetimine ilişkin plan hiyerarşisi ve kapsamı açısından USP'yi en üst kademede plan olarak belirlemekte olup, HKEP'in NHYP'lere altlık teşkil ettiğini ve SSTP'yi içerecek şekilde USP'den sonra ikinci sıraya koyduğu, TYP ve KYP arasında bir hiyerarşik ilişki kurmadığı, varsa NHYP'ye uygun olarak hazırlanması ile plan hiyerarşisi içerisinde üçüncü sıraya koyduğu, mekânsal planlar gibi diğer planlar hazırlanırken NHYP'nin dikkate alınması yönüyle üst düzey planlardan olduğu ifade edilmektedir[46]. Taslak halihazırda yürürlükte olmadığından, bu değerlendirmenin hâlihazırda yerinde olmadığı vurgulanmalıdır. Ancak yürürlüğe girmesi durumunda Su Kanunu'nda NHYP'ler, özel amaçlı üst ölçek plan olarak tanımlanmalıdır.

B. NHYP'lerin Bağlayıcılığı

NHYP'lerin plan hiyerarşisindeki yerinin bir sonucu da bağlayıcılığı olup idare ve bireyler üzerindeki etkilerine göre değerlendirilmektedir. Bu kapsamda özellikle AB çevre hukukunda kabul edilen programatik yaklaşıma değinilmelidir[47]. İmar planlarının hukuki niteliği, öğretide tartışmalı olsa da bağlayıcılığı yönünden belirsizlik bulunmamaktadır[48]. Nitekim Almanya'da mekânsal planlama hukukunda "binding land-use plan" kavramı bu düzeyi ifade etmekte olup planın hüküm ve kararları idarenin işlem tesisinde doğrudan bağlayıcıdır ve üçüncü kişiler üzerinde hukukî sonuç doğurmaktadır[49]. Türk hukukundaki mekânsal planlar da 3194 sayılı İmar Kanununun 8. maddesinin (d) bendi ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 6.

[42] Stratejik Çevresel Değerlendirme usulüne ilişkin detaylı anlatım için bkz: Yaprak Yeşil, *İdare Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme*, (Adalet Yayınevi 2024).

[43] Aynur Aydın Coşkun, 'AB Su Çerçeve Direktifi Açısından Türk Hukukunda Nehir Havza Yönetim Planlaması', (2010) Seri (A-1) Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 43-51.

[44] Çavuş, (n 6) 76-83.

[45] Çiğdem Özonat, 'Arazi Kullanım Değişikliklerinin İçme Suyu Havzaları Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi; Elmalı Baraj Gölü Havzası Örneği', Tarım ve Orman Bakanlığı, (Su Yönetimi Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi 2017) 120-121.

[46] Taze, Aydın, (n 15) 31-32.

[47] Lolke Braaksma, 'The programmatic approach in environmental law: towards a legal design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability', Doctor of Philosophy, (University of Groningen, 2023); Busscher, Tim, 'Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning', (University of Groningen, 2014).

[48] Tartışmaya ilişkin detaylı açıklama için bkz: Yılmaz, (n 23) 356 vd.

[49] Wolfgang Schrödter, *Binding Land-use Plan* in Planning Law, ARL International Glossary, (2023) 6-8.

maddesinin 3. fıkrasına göre doğrudan bağlayıcı etkiye sahip planlara örnek teşkil etmektedir. Bu sebeple mekânsal planlar, emredici plan olarak ele alınmaktadır[50].

Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanununun 6. maddesine göre mekânsal planların mekânsal strateji planlarına uygun olarak ve kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınmak zorundadır. Yine Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin (MPYY) 7. maddesine göre üst kademe planların, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen nitelikte plan oldukları belirtilmektedir. Belirtilmelidir ki, MPYY'nin 19. maddesinin 1. fıkrasında ÇDP hazırlanırken esas alınması gereken bazı hususlar[51] ile 2. fıkrasının (m) bendi[52], dolaylı da olsa NHYP'lerin ÇDP'ler üzerindeki etkisini ve bağlayıcılığına ilişkin dayanak teşkil edebilir. Aynı şekilde Yönetmeliğin 23. maddesinin 6. fıkrasında belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilerek nazım imar planlarının hazırlanması aşamasında analiz, etüt ve araştırmalar yaptırılmalıdır. Nitekim koruma statüsü verilmiş alanlar ile hassas alanlar (özellikle içme suyu havzaları koruma alanları gibi) bunlar arasında zikredilmektedir. O hâlde Direktif'e uyum çerçevesinde yürürlüğe konan İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik'in 5. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde, içme-kullanma suyu havzası koruma planının hazırlanmasında katılımcı bir yaklaşımın benimsenerek bu planların NHYP ile bütünleştirilmesi, ilke olarak kabul edilmektedir. Bu durumda, NHYP'lerin içme-kullanma suyu havzası koruma planının üst ölçekli planı olması karşısında; MPYY'nin 23. maddesinin 6. fıkrasının (ğ) bendine göre nazım imar planlarını bağlayabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesi ile MPYY'nin 4. maddesinde ÇDP'nin "bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen" planlar olduğu belirtilmektedir. Nehir havzası bütünlüğünde hazırlanan ve havzanın doğal kaynaklarını, su rejimini, ekolojik dengesini ve arazi kullanımını stratejik düzeyde düzenleyen bir planın, ÇDP olarak işlev göstermesi gereklidir. Her ne kadar NHYP'lere 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer verilmemiş olsa da içeriği ve kapsamı itibarıyla havza bazında yapılacak planlamalarda ÇDP'lerin araç olarak kullanılması oldukça önem arz etmektedir[53]. Dolayısıyla NHYP; havza genelinde su kaynaklarının korunması, taşkın risk yönetimi, arazi kullanım kararlarının su rejimine etkileri, ekolojik koridorların belirlenmesi gibi konularda stratejik hedefler ve mekânsal kararlar içeriyorsa, ÇDP işlevlerini yerine getirdiği kabul edilmelidir. Bu yönüyle de nazım ve uygulama imar planlarına yön veren, havza bütününde koruma-kullanma dengesini kuran temel bir belge olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla adı "yönetim planı" olsa da plan hiyerarşisi içinde ÇDP ile eşdeğer konumda işlev görmelidir.

NHYP'nin işlevi açısından yaptığımız değerlendirmenin anlam kazanabilmesi, açık düzenleme yapılmasına bağlıdır. Ancak NHYP'lerin mekânsal plan olarak değerlendirilmemesi ve mevzuatta mekânsal planlar ile hiyerarşik ilişki kurulmaması, bağlayıcı kurallar taşıyıp taşımadığı yönünden soru işaretleri doğurmaktadır. Her ne kadar NHYP'ler mekânsal planlar içerisinde değerlendirilmemiş olsa da içerik itibarıyla yönlendirici bağlayıcılığa sahip olduğu söylenebilir. Mekânsal planlama ve çevresel izin süreçlerinde NHYP kararları dikkate alınmalıdır. NHYP'ler, su kaynaklarının havza ölçeğinde korunarak kullanımının planlandığı

[50] Halil Kalabalık, *İmar Hukuku Cilt-1*, (Seçkin Yayıncılık, 2012), 121.

[51] Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, m.19/1-ç: *"Sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak ekolojik ve ekonomik kararların bir arada değerlendirilmesi,"*; m.19/1-d: *"Tarihi, kültürel yapı ile orman alanları, tarım arazileri,* ***su kaynakları*** *ve kıyı gibi doğal yapı ve peyzajın korunması ve geliştirilmesi,".*

[52] Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, m.19/2-m: *"Göller, barajlar, akarsular, taşkın alanları, yeraltı ve yüzeysel su kaynakları ve benzeri hidrolojik, hidrojeolojik alanlar"*.

[53] Nitekim Uluçay da ÇDP'lerde su toplama havzalarına dikkat edildiğini, ancak ÇDP'lerin havza sınırları esas alınarak hazırlanmadığını, idari sınırlar esas alınarak hazırlandığını, esasen ÇDP'lerin ulusal ölçekteki planlama ile yerel ölçekteki planlamayı bütünleştirebilme fırsatı bulunduğunu, özellikle havza ölçeğinde ve havza sınırları esas alınarak yapılacak bir planlama için ÇDP'nin bir araç olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Bkz: Habip Uluçay, 'Sürdürülebilir Bölgesel Planlama Bağlamında Türkiye'de Havza Planlaması ve Önemi' (2020) 4 (1) ATA Planlama ve Tasarım Dergisi, 42.

ve geleceğe aktarılması için koruma esaslarının da düzenlendiği plan türüdür[54]. Öğretide Anayasadan kaynaklanan planlama ödevi kapsamında hazırlanan bazı belge veya metinlerin "planlama işlemleri" olduğu vurgulanmaktadır[55]. Ancak Danıştay, planlama ödevi kapsamındaki bazı belgeleri, idarenin faaliyeti kapsamında ortaya çıkmasına rağmen düzenleyici ve genel bir tasarruf olarak iptal davasına konu edilmelerini mümkün görmemektedir[56].

Su kaynakları ile ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak hazırlanan NHYP'lerin, idareleri bağlayıcı düzenleyici bir idari işlem olarak idari kararlarda dikkate alınması gereken "planlama işlemi" niteliğinde görülmesi gerektiği ifade edilmektedir[57]. Nitekim havza odaklı planlar ile örtüşmeyen üst ve alt ölçekli mekânsal planlar söz konusu olabilmektedir. Havza planında içme suyu havzası olarak tanımlanan bir alan, mekânsal planlarda mesken ve ticaret alanı olarak planlanabilmektedir. Örneğin nazım imar planının bazı plan kararlarına karşı açılan bir davada, SYGM'nin havza içerisinde mesken ve ticaret alanlarının planlanması ve turizm alanlarının havza dışında planlanmasına ilişkin görüşü (havza koruma ilkeleri) ile bağdaşmaması ve mekânsal planlar ile havza odaklı planlar arasında yeterli uyum bulunmaması sebebiyle plan kararları hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir[58].

AB çevre hukukundaki ifadesi ile programatik yaklaşım *(programmatic approach)*, plan veya programların genel hedef ve stratejik amaçlar belirleyip idare tarafından belirli süreler içinde gerçekleştirilmesine yönelik çerçeve sunması anlamına gelmekte olup özellikle Su Çerçeve Direktifi kapsamındaki planlama sürecinde geliştirilmiştir[59]. İdare, çevresel kalite standartlarına ulaşmak için belirli programlar ve eylem planları hazırlamakla yükümlüdür; ancak bu program ve eylem planları çoğunlukla esnek ve değerlendirmeye açıktır[60]. Bu yaklaşım, Direktif'in öngördüğü planlama süreçlerinin esnek bağlayıcılık temeli üzerine kurulması ile ilişkili olup bağlayıcılık sarkacının en yumuşak ucunu temsil ederek planlama hukukunda stratejik belgelerin hukuki statüsünü açıklamak bakımından önem taşımaktadır. Ancak *Weser* kararının gerekçesinden hareketle ifade edilmelidir ki, çevre hedeflerinin sadece programatik terimler ile salt yönetim-planlama hedeflerini ortaya koymakla kalmayıp bağlayıcı etkileri de olduğunu vurgulamaktadır[61]. Karardan çıkarılan bir sonuç da su durumunun bozulmasına neden olabilecek veya iyi su durumunun ya da potansiyelinin elde edilmesini tehlikeye atabilecek bireysel projeler için izin/ruhsat/lisans verilmemesi olarak belirtilmektedir[62]. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu, Hollanda'nın 2015-2021 NHYP'lerini değerlendirirken mevcut tarımsal önlemlerin

[54] Arslanoğlu, (n 39) 165.

[55] Turgut Tan, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, TODAİE Yayınları, 1976, 49 vd.; Duran, bunların bağlayıcılığı zorunlu hukuk kuralları olmadıkları için "planlama belgeleri" deyimini tercih etmektedir. Lütfi Duran, 'Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi' in Ekonomi-Hukuk Kongresine Sunulan Tebliğler, Türkiye Barolar Birliği, 1976, 3.

[56] Danıştay Dava Daireleri Kurulu, KT: 07.12.1973, E.1972/194, K.1973/716, akt: Tan, (n 38) 270.

[57] Arslanoğlu, (n 39) 166.

[58] *"...Gökçe Barajı Özel Hükümleri kapsamında değerlendirildiğinde; davaya konu edilen G22-d-14-c nolu paftasında orta mesafeli koruma alanı sınırları içerisinde planlanan Termal Turizm Tesis Alanının büyük bir bölümünün Gökçe Baraj Gölü Havzası Orta Mesafeli Koruma Alanı sınırları içerisinde yer aldığı, söz konusu arazi kullanım kararının Tarım ve Orman Bakanlığı'nca (Su Yönetimi Genel Müdürlüğünce) oluşturulan -havza içerisinde Mesken ve Ticaret Alanlarının planlanması ve Turizm Alanlarının havza dışında planlanması- görüşü ile bağdaşmadığı, baraj gölü havzaları gibi koruma alanları içerisinde geliştirilmesi beklenen koruma-kullanma dengesine yönelik tutumlarla örtüşmediği, planın G22-d-14-c nolu paftasında orta mesafeli koruma alanı sınırları içerisinde planlanan Termal Turizm Tesis Alanının, havza özel hükümleri ve özel hükümlerin 1.4.16. maddesi doğrultusunda alınan Bakanlık görüşü ile oluşturulan havza koruma ilkeleri ile bağdaşmadığı, su kalitesinin korunması, iyileştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımı açısından tehlike oluşturabilecek nitelikte olduğundan şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu, ... kanaatine varılarak, ... dava konusu belirtilen maddelerin iptaline karar vermiştir."* Bursa 4. İdare Mahkemesi, E.2019/797, K.2021/1124 sayılı kararını akt. Taze, Aydın, (n 15) 145-147.

[59] Marleen Boeve, Berthy van den Broek, 'The Programmatic Approach: A Flexible and Complex Tool to Achieve Environmental Quality Standards', (2012) 8(3) Utrecht Law Review, 64-80.

[60] Braaksma, (n 47) 45-52.

[61] ABAD, C-461/13 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (Weser Kararı), § 43, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0461, ET: 16.10.2025.

[62] HFMW Rijswik, Chris W Backes, 'Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards? The Consequences of the cjeu 'Weser-judgment' (C-461/13) for Water Policy and Law and Quality Standards in eu Environmental Law', (2015)12 PJournal for European Environmental & Planning Law, 363-377.

etkinliğinin değerlendirilmesini tamamlamasını ve Direktif hedeflerine ulaşmak için hangi ek önlemlerin gerekli olduğunun belirtilmesini tavsiye etmiştir[63]. Bu tür plan ve programlarda bağlayıcılık, çoğunlukla ölçülebilir normlar veya belirli yükümlülükler yerine genel hedef ifadeleri üzerinden tanımlanmaktadır. Su kaynakları yönetiminde esneklik ve uyarlanabilirliği artırsa da normatif gücün zayıflaması nedeniyle hesap verebilirlik bakımından sakıncalıdır. Dolayısıyla NHYP sürecinde ölçülebilir göstergeler ortaya konularak idarenin de buna uyumunun izlenmesini sağlayacak denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

III. Planlama Hukukunda Havza Odaklılık

Su kaynaklarının yönetiminde yönetsel veya politik sınırlar yerine doğal hidrolojik sınırların esas alınmasını öngören havza odaklılık ilkesi, günümüzde çevre yönetiminin ötesinde planlama hukukunun ve idare hukukunun yönetişim paradigmasını dönüştüren bir ilke hâlini almıştır. Buna göre, Türkiye'deki hidrolojik havzalar yalnızca teknik ölçütlere göre değil, havza ölçeğinde yönetsel karar almayı ve planlanmayı zorunlu kılmaktadır. Zira su havzaları, su kaynaklarının ve bunlara bağlı ekosistemlerin korunması, sürdürülebilir kullanımının planlanması ve kaynaklar arası etkileşimlerin yönetilmesi açısından en uygun ekolojik ve fonksiyonel birimlerdir. Tarım, enerji, sanayi gibi sektörlerin ve kullanıcıların gereksinimlerini ortak bir mekânsal bağlamda ele alabilen, ayrıca bir bölgede yapılan müdahalenin havzanın diğer alanlarında doğurabileceği dolaylı etkilerin uzun vadeli olarak izlenmesine imkân tanıyan ölçüt de yine hidrolojik havzadır[64]. Bu nedenle planlama hukukunda havza odaklılık ilkesi, Direktif'ten esinle, şu unsurları içermelidir:

- Yönetimin havza bazında yapılması,
- Farklı tip ve formdaki su kaynaklarının bütünleşik biçimde değerlendirilmesi,
- Arazi kullanım kararları ile su yönetimi arasındaki ilişkinin dikkate alınması,
- Doğal kısıtların, sosyal ve ekonomik ihtiyaçların, politik ve idari süreçlerle entegrasyonu,
- Nehirlerin ve havzalarının şimdiki ve gelecek kuşaklar için çok yönlü, dengeli ve sürdürülebilir biçimde kullanılması[65].

Bu yaklaşım gereğince, her bir nehir havzasının kendine özgü hidrolojik, ekolojik ve sosyo-ekonomik özelliklerini içerecek şekilde ayrı ayrı planlaması yapılarak NHYP'si oluşturulmalıdır. Ancak havza sınırları ile idari sınırların örtüşmemesi nedeniyle yetki çatışmaları gündeme gelebilmektedir. Bu durum, yalnızca teknik bir koordinasyon eksikliği değil, aynı zamanda idare hukukunun çok düzeyli yönetişim kapasitesi ile ilgili bir sorundur. Nitekim USP'de[66], Türkiye'nin su kaynaklarının iklimsel farklılıklar, miktar ve kalite dengeleri ile ekosistemlerin korunması dikkate alınarak, katılımcı ve bütüncül bir yaklaşımla, merkezî koordinasyon altında havza esaslı olarak yönetilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla havza yönetiminin etkinleştirilmesi için havza yönetim heyetlerinin tüzel kişilik bünyesinde havzada yürütülecek planlamada, uygulamada ve denetimde yetkili kılınması gereklidir.

---

[63] Avrupa Komisyonu, Second River Basin Management Plans, First Flood Risk Management Plans - Member State: The Netherlands, Commission Staff Working Document, European Comission: Belgium, 2019, 21, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2019:75:FIN&qid=1551267011735&from=EN, ET: 24.10.2025.

[64] Eşref Girgin, 'Bütüncül Havza Planlaması ve Yönetiminin Hukuki Temele Dayandırılması' in TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, (2008) 381.

[65] Dalkılıç, Harmancıoğlu, (n 11) 418.

[66] Su kaynakları yönetimine ilişkin darboğazlar başlığında iki maddede bu hususa değinilmektedir: - Su yönetimi ile ilgili kurumlar/kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanamamaktadır. - Su mevzuatı; çok parçalı olması (yaklaşık 30 kanun ve ikincil düzenleme), sayıca fazla olmasına rağmen yeterli ölçüde düzenleyici nitelikte olmaması, kurumlar arası yetki çakışmalarına ve izleme süreçlerinde mükerrerliklere yol açması, su kaynaklarının havza esaslı yönetilmesi için yetersiz kalması gibi nedenler sebebiyle acilen revizyona ihtiyaç duymaktadır. T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulusal Su Planı (2019-2023) 20, https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/NHYP%20DEN%C4%B0Z/ULUSAL%20SU%20PLANI.pdf, ET: 17.10.2025.

Planlamanın yetkili idareleri kendi görev alanı kapsamındaki su kaynaklarının korunmasına yönelik idari kolluk faaliyetlerinin sağlanması boyutu da bulunmaktadır. Sancakdar'a göre su havzalarındaki denetim ile görevli idari makamlar, merkezî idarenin il ve ilçe müdürlükleri, büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idareleri ve belediyeler ile il özel idarelerinin yetkili organları olarak kuruluş kanun ve kararnamelerinde verilen yetkiler doğrultunda idari kararlar alabilmektedir. Su havzalarının korunmasına yönelik yürütülen faaliyetler, bu yönüyle "özel idari kolluk" olarak değerlendirilmektedir[67]. Dolayısıyla su havzalarına ilişkin idari makamlar arasında yarışma-çatışmanın önlenmesi amacıyla, su havzalarına ilişkin "birlik" kurulması önerisinde bulunulmaktadır[68]. Bu öneri, USP'deki tespitler ile örtüşmekte olup yetkili idari makamlar arasında iş birliği ve koordinasyon sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

Havzalar, doğal kaynakların karşılıklı etkileşimini görünür kılarak, planlama süreçlerinde ekolojik sınırların hukuki sınırlar üzerindeki önceliğini ortaya koymaktadır. Böylelikle idare, sadece belirli bir kalkınma amacını değil, havza bütünlüğü içinde ekosistemin korunmasını kamu yararının ayrılmaz parçası hâline getirmektedir. Nitekim su kaynaklarının yönetiminde sektörel tahsisler bağlamında tahsis edilecek sektörün faaliyetinin yaratacağı çevresel uzun süreli etkilerinin belirlenmesi, su kaynaklarının ve ekosistemlerin biyolojik, ekolojik ve kimyasal açıdan olduğu kadar bireylerin sağlığı, ekonomik ve sosyal gelişmeleri bakımından da önemli olup kalkınma ve ekonomik hedeflerin bu sektörel tahsis öncelik sıralamasına uygun olması gerekmektedir[69].

AB üye ülkeleri, Direktif'in temel ilkesi olan havza odaklı yönetimi kurumsal yapıya dönüştürerek çevre planlamasında dikkate değer bir yönetişim modeli geliştirmişlerdir. Su kaynaklarının yalnızca ulusal sınırlar içinde değil, doğal hidrolojik sınırlar temelinde yönetilmesini öngören bu anlayış, idare hukukunun karar alma mantığında iki önemli dönüşümü beraberinde getirmektedir. Biri yönetim yetkisinin merkezî yapılardan havza düzeyindeki çok aktörlü yapılara devri, diğeri ise planlama süreçlerinin katılımcı, şeffaf ve bilim temelli hâle getirilmesidir.

Hidrografik konfederasyon *(Confederaciones Hidrográficas)* modelini benimseyen İspanya, bu dönüşümü en erken ve kapsamlı biçimde gerçekleştiren ülkelerden biridir. 1926 tarihli düzenleme ile kurulan hidrografik konfederasyonlar, hâlihazırda Avrupa'daki en gelişmiş havza odaklı yönetim örneğini temsil etmektedir. Bu yapılar, idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak her bir nehir havzası için kurulmuş olup, havza planlaması, su tahsisi, kalite denetimi ve ekolojik izleme gibi görevleri yürütmektedir[70]. Konfederasyonların karar organlarında yalnızca merkezî yönetim temsilcileri değil, yerel yönetimler, kullanıcı birlikleri, tarım ve sanayi odaları ile çevre STK'ları da yer almaktadır. Bu yapı, su yönetiminde kamu yararı ile sektörel çıkarlar arasında denge kuran bir yönetişim mekanizması sağlamaktadır. Böylelikle İspanya, katılımcı ve özerk havza yönetimi modeli ile su yönetimini demokratikleştirmiş ve ekolojik temellere oturtmuştur.

Brezilya'da, 2000 tarihli Ulusal Su Ajansı Kanunu ile kurulan nehir havza komitesi; su kaynakları ile ilgili konuların tartışılması ve anlaşmazlıklarda hakemlik yapılması, havzanın su kaynakları planını onaylama ve yürütülmesini izleme gibi görevler icra etmektedir[71]. Amerika, Brezilya, Ermenistan, Çin, Fransa, Almanya, Meksika, Fas gibi ülkelerde de su yönetimi konusunda benzer nitelik arz eden kurullara rastlamak mümkündür[72].

[67] Oğuz Sancakdar, 'Kamusal Su Koruma Havzalarında İdari Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri' in Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsel'e Armağan, (DEÜ Yayını, 2001), 632.

[68] Sancakdar, (n 67) 635.

[69] Yıldız Akel Ünal, *Türkiye'de Su Hakkı,* On İki Levha Yayıncılık, 2021, 181-182.

[70] Embid, (n 4) 399-411.

[71] Coşkun, (n 43) 52.

[72] Detaylı açıklama için bkz: Coşkun, (n 43) 51-54.

Türkiye'de, 29.11.2023 tarihli ve 32384 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı CBK'nin 435/A maddesi ile Ulusal Su Kurulu ile havza ve il su kurulları oluşturulmuştur. Buna göre ulusal, havza ve il düzeyinde su kurulları teşkil edilmiştir. Bu kapsamda Su Yönetimi Koordinasyon Kurulu dönüştürülerek Ulusal Su Kurulu hâlini almıştır. Fransa, Almanya, Hollanda ve ABD'deki benzer yapılar esas alınmış olup, su yönetiminde çok paydaşlı ve katılımcı anlayış hâkim kılınmaktadır[73]. Söz konusu düzenleme, Direktif'e uyuma dayalı olarak planlama hukukunun kurumsallaşması açısından oldukça önemli bir adımdır. Bu noktada 1 sayılı CBK'nin 435/A maddesinin 3. fıkrasının son cümlesine göre, alınan kararlardan ulusal, havza ve il ölçekli olanlar ile Kurul tarafından mahiyetine göre Cumhurbaşkanı onayına sunulması kararlaştırılanlar Cumhurbaşkanı onayı ile yürürlüğe girer, denilmektedir. Özellikle havza odaklı alınan kararların da Cumhurbaşkanı onayı ile yürürlüğe girmesi, su yönetiminde havza ölçeğinde çok düzeyli bir yapılanma öngörülmüş olmasına karşın, planlama yetkisinin nihai olarak merkezî düzeyde toplandığını göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

Sonuç

Havza odaklı yönetim yaklaşımı, su kaynaklarının sürdürülebilirliği bakımından kurumsal dönüşümü zorunlu kılmaktadır. Türkiye'de mevcut mevzuatta önemli gelişmeler olmakla beraber, NHYP'lerin bağlayıcılığı ve mekânsal planlar ile uyumu bakımından bazı sorunlu noktalar bulunmaktadır. Başarılı bir havza yönetimi için planlama süreçlerinin şeffaf, katılımcı ve bilimsel temelli olması; havza su kurullarının tüzel kişilik kazanmaları ile görev ve yetki dağılımının netleştirilmesi gerekmektedir. Uluslararası örneklerde olduğu gibi, Türkiye'de de çok seviyeli yönetişim ve kurumsal koordinasyonun güçlendirilmesi kritik önemi haizdir. Havza odaklılık, sürdürülebilir su politikalarının geliştirilmesinde temel ilke olmalı ve ilgili tüm karar alma mekanizmalarında öncelikli olarak ele alınmalıdır. Bu bağlamda mevzuatın güncellenmesi ve uygulamaya dönük mekanizmaların güçlendirilmesi gerekmektedir.

Planlama hukukunun çevre ile ilişkisi, yalnızca mekânsal düzenlemeler ile sınırlı bir idari faaliyet alanı değil; aynı zamanda ekolojik dengeyi, kuşaklar arası adaleti ve sürdürülebilir kalkınma ilkesini güvence altına alan normatif bir sistem teşkil etmektedir. Bu çerçevede havza odaklılık ilkesi, planlama hukukuna ekolojik bütünlüğü merkeze alan yeni bir yönetişim paradigması kazandırmaktadır. Havzayı doğal sınır birimi olarak kabul eden yaklaşım, idari sınırların ötesine geçen bir planlama ölçeği önermektedir. Böylece yalnızca suyun fiziksel yönetimi ile değil; arazi kullanım kararlarının, ekonomik planlamanın ve çevresel stratejilerin aynı çerçevede bütünleştirilmesi ile anlam kazanmaktadır. Planlama bakımından bu bütünleşme, plan hiyerarşisi ve kademeli birliktelik ilkelerine uygun biçimde NHYP'lerin konumunun mevzuatta belirlenmesi ile mümkün olabilecektir.

Su Kanunu Taslağı'nın yasalaşma sürecinde NHYP'lerin planlama hukukundaki yeri açıkça tanımlanmalı, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde NHYP'ye atıf yapılmalı ve bu planların mekânsal planlar ile ilişkisi normatif olarak düzenlenmelidir. Söz konusu değişiklikler kanun düzeyinde gerçekleştirilmedikçe bütünleşik su kaynakları yönetimi *(Integrated Water Resources Management)* yaklaşımı, tam manasıyla uygulama alanı bulmayacaktır.

Hakem Değerlendirmesi Dış bağımsız.
Yazar Katkısı
Çıkar Çatışması Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.
Finansal Destek Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

[73] SYGM'nin açıklaması için bkz: https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=175, ET: 21.10.2025.

Peer Review Externally peer-reviewed.
Author Contributions
Grant Support The author declared that this study has received no financial support.

Yazar Bilgileri Yakup Çokkaş
Author Details [1] Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Antalya, Türkiye
0000-0003-2881-6303 yakupcokkas@akdeniz.edu.tr

Bibliyografya | Bibliography

Akel Ünal Y, *Türkiye'de Su Hakkı*, (On İki Levha Yayıncılık, 2021).

Arslanoğlu M, *Su Kaynaklarından İktisadi Amaçlı Yararlanmanın Hukuki Rejimi*, (On İki Levha Yayıncılık, 2020).

Bosnjakovic B, 'UN/ECE Strategies for Protecting the Environment with Respect to International Watercourses: The Helsinki and Espoo Conventions' in *International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict*, Proceedings of a World Bank Seminar, Edited by Salman SMA, de Chazournes LB, World Bank Technical Paper No.414, (Washington, DC: World Bank, 1998), 47-64.

Braaksma L, 'The programmatic approach in environmental law: towards a legal design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability', (University of Groningen, PhD Thesis, 2023).

Busscher T, 'Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning', (University of Groningen, 2014).

Coşkun AA, 'AB Su Çerçeve Direktifi Açısından Türk Hukukunda Nehir Havza Yönetim Planlaması', (2010) Seri (A-1) Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 43-55.

Çavuş A, 'Alt ve Üst Ölçekli Planların Nehir Havza Yönetim Planları İle Entegrasyonu', Orman ve Su İşleri Bakanlığı, (Uzmanlık Tezi, 2014).

Dalkılıç Y, Harmancıoğlu N, 'Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi'nin Türkiye'de Uygulama Olanakları' (2008) TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, 415-424.

Duran L, 'Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi' in Ekonomi-Hukuk Kongresine Sunulan Tebliğler, (Türkiye Barolar Birliği, 1976).

Embid A, 'The Transfer From the Ebro Basin to the Mediterranean Basins as a Decision of the 2001 National Hydrological Plan: The Main Problems Posed' (2003) 19 International Journal of Water Resources Development, 399-411.

Girgin E, 'Bütüncül Havza Planlaması ve Yönetiminin Hukuki Temele Dayandırılması' in TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, (2008), 377-388.

Güran S, 'İşbirliği Mi, Karşıtlık Mı', (2011) 1-3, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 267-275.

Kalabalık H, İmar Hukuku Cilt-1, (Seçkin Yayıncılık, 2012).

Köroğlu Ö, İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arsa ve Arazi Düzenlemeleri (Parselasyon), (On İki Levha Yayıncılık, 2016).

Körbalta H, 'Kentlerde Su Krizi ve Mekânsal Planlama' in Kent ve Kriz, ed: Ömer Faruk Tekin, Özgür Yayınları, Gaziantep, 2023, 37-65.

Marleen B, Van den Broek B, 'The Programmatic Approach: A Flexible and Complex Tool to Achieve Environmental Quality Standards', (2012) 8(3) Utrecht Law Review, 64-80.

Orta E, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, (Legal Yayıncılık, 2006).

Özonat Ç, 'Arazi Kullanım Değişikliklerinin İçme Suyu Havzaları Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi; Elmalı Baraj Gölü Havzası Örneği', Tarım ve Orman Bakanlığı, (Su Yönetimi Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, 2017).

Rahaman MM, Varis O, 'Integrated Water Resources Management: Evolution, Prospects and Future Challenges' (2005) 1(1) Sustainability: Science, Practice & Policy, 1-8.

Rijswik HFMV, Backes C W, 'Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards? The Consequences of the cjeu 'Weser-judgment' (C-461/13) for Water Policy and Law and Quality Standards in eu Environmental Law', (2015) 12, Journal for European Environmental & Planning Law, 363-377.

Sancakdar O, 'Kamusal Su Koruma Havzalarında İdari Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri' in Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsel'e Armağan, (DEÜ Yayını, 2001).

Schrödter W, 'Binding Land-use Plan' in Planning Law, ARL International Glossary, 2023.

Tan T, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, (TODAİE Yayınları, 1976).

Tan T, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, (Turhan Kitabevi, 2015).

Taze F, Aydın A, *Nehir Havza Yönetiminde Plan Hiyerarşisi ve Katılımcılık*, (E-Kitap Projesi, 2022).

Uluçay H, 'Sürdürülebilir Bölgesel Planlama Bağlamında Türkiye'de Havza Planlaması ve Önemi' (2020) 4 (1) ATA Planlama ve Tasarım Dergisi, 33-44.

Varis O, Rahaman MM, Stucki V, *Integrated water resources management plans: a key to sustainability?* in Modern Myths of the Mekong A Critical Review of Water and development Concepts, Principles and Policies, (ed: M. Kummu, M. Keskinen, O. Varis) (2008), 173-183.

Yeşil Y, *İdare Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme*, (Adalet Yayınevi, 2024).

Yılmaz S, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi*, (Seçkin Yayıncılık, 2021).

Yüksek T, 'Türkiye'nin Su Kaynakları ve Havza Planlamasına Dönük Genel Değerlendirmeler' (2004) 1 (2) Kafkas Üniversitesi Artvin Orman Fakültesi Dergisi, 71-83.