

# Su Kanunu Taslağı ile Su Verimliliği Yönetmeliği Arasındaki İlişkinin Analizi

Dayanak Sorunu • Yaptırım Mimarisi • Takvim Uyumunu • Norm Çatışmaları

**Nisan 2026**

Su ve Çevre Mevzuatı Analizi



## Yönetici Özeti

Türkiye'nin su mevzuatı, 1926 tarihli 831 sayılı Sular Hakkında Kanun'un kurduğu eski çerçeveden, havza bazlı ve ekosistem odaklı çağdaş bir yönetim anlayışına geçiş sürecindedir. Bu geçişin iki kritik aracı; 27 Aralık 2024'te yürürlüğe giren Su Verimliliği Yönetmeliği ile Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanan Su Kanunu Taslağı'dır.

Bu rapor, iki metin arasındaki hukuki ve pratik ilişkiyi beş temel eksen etrafında ele almaktadır: (i) yönetmeliğin kanuni dayanak sorunu, (ii) yaptırım boşluğunun giderilmesi, (iii) geçiş takvimlerinin uyumu, (iv) turkuaz belgenin statüsündeki olası norm çatışması ve (v) yönetmeliğin kapsamı dışında kalan yeni düzenleme alanları.

Temel bulgu şudur: Kanun taslağı ve yönetmelik birbirinin alternatifi değil, birbirini tamamlayan iki düzenleme katmanıdır. Yönetmelik bugüne kadar kavramsal çerçeveyi, belgelendirme sistemini ve belge iptali–başvuru reddi gibi idari yaptırım mekanizmalarını kurmuş; ancak idari para cezası öngörme yetkisinden yoksun olduğu için sistemin tamamen dışında kalmayı tercih eden aktörler açısından yetersiz kalmıştır. Kanun taslağı yasalarsa, yönetmeliğin "belge ekseninde" kurduğu yaptırım rejiminin üzerine "parasal ekseninde" ikinci bir katman eklenecek; böylece yükümlüler hem belge kaybı hem de idari para cezası ile eş zamanlı karşı karşıya kalabilecektir.

## 1. Giriş ve Metodolojik Çerçeve

Bu çalışma, Su Kanunu Taslağı'nın 19 maddesi ile 27 Aralık 2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Su Verimliliği Yönetmeliği'nin 15 maddesini karşılaştırmalı olarak incelemektedir. Analiz; hukuki hiyerarşi (AY m. 124), yaptırım tekniği, geçiş hukuku (intertemporal hukuk) ve norm çatışması çözümleri çerçevesinde yapılmıştır.

Metodolojik olarak; iki metin madde-madde eşleştirilmiş, örtüşme, boşluk ve çelişki alanları tespit edilmiş; ardından ikincil mevzuat (Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, Sulama Sistemlerinde Su Kullanımının Kontrolü Yönetmeliği, İSKİ mevzuatı vb.) üzerindeki zincirleme etkiler değerlendirilmiştir.

## 2. Su Verimliliği Yönetmeliği'nin Mevcut Hukuki Konumu

Yönetmeliğin hukuki zeminini anlamak, kanun taslağı ile ilişkisini doğru kurgulayabilmek için zorunludur. Yönetmelik; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 410, 421, 435/A ve 508. maddelerine dayanılarak çıkarılmıştır.

Bu dayanak seçimi dikkat çekicidir çünkü geleneksel Türk idare hukuku anlayışında yönetmelikler doğrudan bir kanunun uygulanmasını göstermek üzere çıkarılır. Yönetmeliğin CBK'ya dayandırılması hukuken geçerli olmakla birlikte iki yapısal zayıflık yaratmaktadır:

- İdari para cezası öngörme yetkisinin yokluğu:** Anayasa'nın 38. maddesi uyarınca suç ve ceza ancak kanunla konulabilir. Bu, yönetmeliğin yükümlülükleri belirleyebilmesine rağmen ihlalleri yaptırıma bağlayamaması anlamına gelir.

- **Yargısal denetim riski:** CBK dayanaklı düzenlemeler, norm hiyerarşisinde kanun dayanaklı yönetmeliklere göre daha fazla eleştiriye açıktır.

Yönetmelik; su verimliliği sisteminin kurulması, izlenmesi ve belgelendirilmesi ile Su Verimliliği İl Planlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenler. Mavi, yeşil ve turkuaz olmak üzere üç kademeli bir belge sistemi getirir. Ek-1'de yer alan yükümlüler (büyükşehir ve il belediyeleri, 50 bin üzeri nüfuslu ilçe belediyeleri, 500 ha üzeri sulama tesisleri, 250 oda üstü konaklama tesisleri, havalimanları, üniversite kampüsleri, OSB'ler, serbest ve endüstri bölgeleri, Ek-2'deki NACE kodlu faaliyetler) için belgelendirme zorunluyken, turkuaz belge gönüllülük esasına bağlıdır.

## 2.1. Yönetmeliğin Öngördüğü İdari Yaptırım Mekanizmaları

Yönetmelik idari para cezası öngöremese de, başvuru ve belgelendirme sürecinde sonuç doğuran çeşitli idari yaptırım benzeri mekanizmalar tanımlamaktadır. Bu mekanizmalar esas olarak "belge kaybına yol açma" ekseninde kurgulanmıştır ve yükümlüler için dolaylı ama hissedilir bir uyum baskısı yaratmaktadır:

İhlal veya Eksiklik Durumu	Yönetmelikteki İdari Sonuç
Başvuruda eksiklik tespit edilmesi ve 60 gün içinde giderilmemesi (Madde 8/2-d)	<b>Başvurunun reddedilmesi</b>
Su verimliliği bilgi sistemi üzerinden yapılması gereken beyanların yapılmaması (Madde 9/3)	<b>90 gün iyileştirme süresi → iyileştirme yetersizse belge iptali</b>
Yerinde incelemede su verimliliği sisteminin uygulanmadığının tespiti (Madde 9/3)	<b>90 gün iyileştirme süresi → iyileştirme yetersizse belge iptali</b>
Belge kriterlerindeki değişikliğin 60 gün içinde Bakanlığa bildirilmemesi (Madde 9/5)	<b>Doğrudan belge iptali ve belge sahibine tebliğ</b>
Belgesi iptal edilenlerin 90 gün içinde yeniden başvurmaması (Madde 9/6)	<b>Yükümlülük ihlali (kanuni yaptırım boşluğu)</b>
Belgenin geçerlilik süresi dolmadan 3 ay önce yenileme başvurusu yapılmaması (Madde 9/2)	<b>Belgenin süresinin dolmasıyla geçersiz hale gelmesi</b>

Bu tablodan net biçimde görüldüğü üzere, yönetmelik yaptırım rejimini para cezası yerine "belge kaybı" üzerine kurmuştur. Ancak burada kritik bir hukuki boşluk bulunmaktadır: Belgesi iptal edilen bir yükümlü 90 gün içinde yeniden başvurmak zorunda olsa da, hiç başvurmazsa veya başvurusu bir kez daha reddedilirse kendisine uygulanacak doğrudan bir idari para cezası yoktur. Bu mekanizma belge sistemi içindeki yükümlüler için caydırıcıdır ancak sistemin tamamen dışında kalmayı seçen bir aktör için yaptırımsızdır — işte kanun taslağının 14. maddesi bu boşluğu kapatmak üzere tasarlanmıştır.

### 3. Kanun Taslağı ile Yönetmelik İlişkisinin Beş Boyutu

#### 3.1. Yönetmeliğe Kanuni Dayanak Kazandırma

Kanun taslağının yönetmelik üzerindeki ilk ve belki de en önemli etkisi, yönetmeliğin dayanak sorununu gidermesidir. Taslağın 5. maddesinin ikinci fıkrası; gerçek ve tüzel kişilerin, Bakanlıkça belirlenen usûl ve esaslar çerçevesinde mavi, yeşil ve turkuaz su verimliliği belgesi almakla yükümlü olduğunu düzenlemektedir. Bu hüküm yasaladığında:

- Yönetmelik, CBK dayanağının yanına doğrudan kanun dayanağı ekleyecektir.
- Yönetmelik tamamen yürürlükten kalkmayacak; dayanak maddesi revize edilerek hem CBK'ya hem de yeni kanuna atıf yapacak biçimde güncellenecektir.
- Mevcut idari yargı süreçlerinde yönetmelik hükümleri daha sağlam bir zeminde savunulabilir hale gelecektir.

#### 3.2. Yaptırım Mimarisinin Dönüşümü: Belge Kaybından Para Cezasına

Bölüm 2.1'de gösterildiği üzere, yönetmelik tamamen yaptırımsız değildir; ancak yaptırımları belge iptali ve başvuru reddi ile sınırlıdır. Kanun taslağının 14. maddesi, yönetmeliğin "belge ekseninde" kurduğu sistemin üzerine "parasal ekseninde" ikinci bir katman ekler. Böylece aynı ihlal için iki farklı türden yaptırım aynı anda işleyebilir hale gelir: Bir yükümlü hem belgesini kaybedebilir (yönetmelik) hem de idari para cezasına muhatap olabilir (kanun).

Aşağıdaki tablo, yönetmelikteki yaptırım mekanizmaları ile kanun taslağının getirdiği idari para cezalarının birlikte ele alındığında ortaya çıkan yeni yaptırım mimarisini göstermektedir:

Yükümlülük / İhlal	Yönetmelikteki Sonuç	Kanun Taslağının Getirdiği Ek Ceza
Yeşil/turkuaz belge için başvuru yapmama	Yönetmelikte doğrudan yaptırım yok (sistem dışı kalma durumu)	100.000 – 5.000.000 TL idari para cezası
Bilgi sistemine beyan/veri girmeme	90 gün iyileştirme → belge iptali	10.000 – 200.000 TL idari para cezası (Madde 14/6)
Yerinde incelemede sistemin uygulanmadığının tespiti	90 gün iyileştirme → belge iptali	Kanun kapsamındaki ihlale göre değişen cezalar
Belge kriterlerindeki değişikliği 60 gün içinde bildirmeme	Doğrudan belge iptali	Bilgi sistemi yükümlülüğü kapsamında ceza uygulanabilir
Başvuruda eksiklik ve 60 gün içinde tamamlanmaması	Başvurunun reddi	Sistem dışı kalındığı için belge alınmama cezasına eklenir

Yükümlülük / İhlal	Yönetmelikteki Sonuç	Kanun Taslağının Getirdiği Ek Ceza
Kentsel yeşil alanda kurakçıl peyzaj uygulamama	Yönetmelikte belirli yaptırım yok	50.000 – 250.000 TL idari para cezası (Madde 14/2-c)
İçme-kullanma suyu kayıp hedefini tutturamama	Yönetmelikte dolaylı etki (yeşil belge kriteri)	%1 kayıp × kişi başı 25 Kr/yıl (Madde 14/2-a)

Bu çifte yaptırım mimarisinin pratik sonucu şudur: Kanun yasaladığında bir yükümlünün belgesiz kalma korkusu ile para cezası korkusu aynı anda tetiklenecektir. Özellikle yeşil ve turkuaz belge için başvurmayan yükümlüler açısından önceki dönemde sistem dışı kalmak görece maliyetsiz bir tercih iken, kanunla birlikte bu tercih 5.000.000 TL'ye kadar varabilen bir mali yüke dönüşmektedir. Bu, yönetmeliğin uygulanabilirliğini niteliksel olarak değiştiren temel kaldıraçtır.

### 3.3. Geçiş Takvimlerinin Uyum ve Çakışma Riski

İki metin arasındaki en teknik ve dikkat gerektiren konu, belgelendirme takvimlerinin nasıl uyumlandırılacağıdır. Yönetmelik ve kanun taslağının geçici maddeleri aynı yükümlüler için farklı süreler öngörmektedir:

#### Yönetmelik Takvimi (27 Aralık 2024'ten itibaren)

- Büyükşehir ve il belediyeleri ile 50 bin üzeri nüfuslu ilçe belediyeleri için: en fazla 3 yıl içinde yeşil belge başvurusu
- 500 ha üzeri sulama tesisleri, 250 oda üstü konaklama, havalimanları, üniversite kampüsleri, OSB'ler, serbest ve endüstri bölgeleri, Ek-2'deki NACE kodlu faaliyetler için: en fazla 5 yıl içinde yeşil belge başvurusu

#### Kanun Taslağı Takvimi (Geçici Madde 3)

- Kanunun yürürlüğünden itibaren 1 yıl içinde mavi belge
- Mavi belge sonrası yerel yönetimler için 3 yıl, OSB'ler/endüstriyel işletmeler/havalimanları/üniversiteler/konaklamalı turizm/sulama işletmeleri için 5 yıl içinde yeşil belge
- Yeşil belge sonrası 5 yıl içinde turkuaz belge

İki takvim arasındaki en belirgin fark, kanun taslağının kademeli bir mavi → yeşil → turkuaz geçişini açıkça kurgulamış olmasıdır. Yönetmelikte mavi belge bir ön koşul olarak zorunlu değilken, kanun taslağında zorunlu bir ilk aşama haline gelmektedir. Kanun yasaladırsa, yönetmeliğin geçici maddelerinin revize edilmesi ve takvimlerin birleştirmesi kaçınılmaz olacaktır. Aksi halde belediyelerin Aralık 2024'ten itibaren işleyen 3 yıllık saatleri ile kanunun öngördüğü yeni 1+3 yıllık takvim arasında uygulama belirsizliği doğacaktır.

### 3.4. Turkuaz Belgenin Statüsü – Muhtemel Norm Çatışması

İki metin arasındaki en açık tutarsızlık turkuaz belge konusundadır. Yönetmelikte turkuaz belge gönüllülük esasına bağlı olarak düzenlenmiştir; yani yükümlüler bu belgeyi almasalar bile herhangi bir yaptırımla karşılaşmazlar. Kanun taslağının 14. maddesinin birinci fıkrası ise yeşil ve turkuaz su verimliliği belgesini almayanlara 100.000 ile 5.000.000 TL arasında idari para cezası öngörmektedir. Geçici Madde 3 de yeşil belge sonrası 5 yıl içinde turkuaz belgenin alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Kanun yasalastığında bu çatışma hukuki hiyerarşi ilkesi (lex superior derogat legi inferiori) uyarınca kanun lehine çözülür. Ancak mevzuat tekniği bakımından yönetmelikteki gönüllülük ifadesinin kanunun yürürlüğü ile eş zamanlı olarak değiştirilmesi gerekir; aksi halde vatandaş açısından uygulama belirsizliği oluşur.

### 3.5. Yönetmeliğin Kapsamı Dışında Kalan Yeni Düzenleme Alanları

Kanun taslağı, yönetmeliğin kurduğu su verimliliği çekirdeğinin etrafına ekosistem genişliğinde yeni düzenleme alanları eklemektedir. Bu alanların her biri, yeni yönetmeliklere veya mevcut mevzuatın güncellenmesine yol açacaktır:

- Binalarda su verimliliği (İmar Kanunu'na eklenen Ek Madde 13):** Yağmur suyu hasadı, gri su sistemleri ve su verimli ekipman kullanımı yapı ruhsatı şartı haline gelmektedir. Bu hüküm Su Verimliliği Yönetmeliği'nin kapsamı dışındadır ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin güncellenmesini gerektirecektir.
- Deniz suyu arıtımı (Madde 5/7):** Kıyı yerleşimlerinde tamamlayıcı kaynak olarak öncelik; yenilenebilir enerji ile eşleşen teknik standartlar için ayrı bir alt düzenleme ihtiyacı doğuracaktır.
- Endüstride döngüsel su kullanımı (Madde 5/4):** Atıksu geri kazanımı yönetmeliklerinin güncellenmesini gerektirebilir.
- Tarımda basınçlı sulama zorunluluğu (Madde 5/6):** Mevcut Sulama Sistemlerinde Su Kullanımının Kontrolü ve Su Kayıplarının Azaltılmasına İlişkin Yönetmelik ile Su Verimliliği Yönetmeliği arasındaki görev paylaşımının netleştirilmesi gerekecektir.

## 4. Karşılaştırmalı Analiz Tablosu

Aşağıdaki tablo, iki metin arasındaki yapısal farkları ve tamamlayıcı yönleri bir bakışta göstermektedir.

Kriter	Su Verimliliği Yönetmeliği (2024)	Su Kanunu Taslağı
Hukuki dayanak	1 sayılı CBK (m. 410, 421, 435/A, 508)	Doğrudan kanun; AY m. 124 uyarınca güçlü dayanak
Yaptırım kapasitesi	İdari para cezası öngöremez; uyum odaklı	10.000 TL – 5.000.000 TL arası caydırıcı ceza rejimi
Belge sistemi	Mavi, yeşil, turkuaz (turkuaz gönüllü)	Aynı üçlü sistem; turkuaz da zorunlu ve yaptırımlı

Kriter	Su Verimliliği Yönetmeliği (2024)	Su Kanunu Taslağı
Kapsam genişliği	Belgelendirme ve il planları odaklı	Bina ölçeği, deniz suyu arıtımı, döngüsel kullanım dahil
Takvim başlangıcı	27 Aralık 2024	Kanunun yayım tarihi (yeniden kademelendirme)
İlişkili kurumsal yapı	Tarım ve Orman Bakanlığı; Ulusal Su Kurulu	Bakanlık + DSİ + ÇŞB + yerel yönetimler (yetki bölüşümü)

## 5. Değerlendirme ve Öneriler

### 5.1. Güçlü Yönler

İki metin birlikte ele alındığında Türkiye'nin su yönetimi için bütüncül ve AB Su Çerçeve Direktifi'ne yakın bir mimari ortaya çıkmaktadır. Havza bazlı planlama, ekosistem esaslı koruma, çevresel akışın öncelik sıralamasında içme suyundan hemen sonra gelmesi ve iklim değişikliği uyumunun yapısal düzeyde (bina ruhsatı dahil) ele alınması bu mimarinin en güçlü unsurlarıdır.

### 5.2. Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

- Takvim uyumu:** Yönetmeliğin geçici maddeleri, kanunun yürürlük tarihiyle eş zamanlı olarak revize edilmelidir. Aksi halde belediyeler ve endüstriyel tesisler iki farklı saat ile aynı anda karşı karşıya kalacaktır.
- Norm çatışmasının giderilmesi:** Turkuaz belgenin gönüllülük statüsü, yönetmelikte açıkça değiştirilmelidir; yoksa vatandaş mevzuatı okurken çelişkili iki hüküm ile karşılaşacaktır.
- İkincil mevzuat koordinasyonu:** Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, Sulama Sistemlerinde Su Kullanımının Kontrolü Yönetmeliği ve İSKİ yönetmelikleri eş zamanlı güncellenmelidir.
- Ölçeklendirme ve orantılılık:** Küçük ölçekli aktörler için 5.000.000 TL'ye ulaşan cezaların orantılılık açısından ikincil mevzuatta kademelendirilmesi faydalı olacaktır.

## 6. Sonuç

Su Kanunu Taslağı ile Su Verimliliği Yönetmeliği arasındaki ilişki, Türk idare hukukunda üst norm – alt norm ilişkisinin tipik bir uygulaması olarak şekillenmektedir. Ancak bu ilişki, basit bir hiyerarşi sorunu olmanın ötesinde, 27 Aralık 2024'ten bu yana işleyen bir sistemin yeniden hukuki zemine oturtulması anlamına gelmektedir.

Kanun taslağının yasallaşması yönetmeliği iptal etmeyecek; ancak yönetmeliği dört açıdan köklü biçimde dönüştürecektir: dayanak güçlenecek, yaptırım kazanacak, takvimi yeniden ayarlanacak ve turkuaz belge statüsü zorunluluk rejimine dönüşecektir. Bunun yanında, yönetmeliğin kapsamı dışında

kalan bina ölçeği, deniz suyu arıtımı ve endüstriyel döngüsel kullanım gibi alanlarda tamamlayıcı düzenlemelere kapı açılacaktır.

Sonuç olarak bu iki metin, su yönetiminde kavramsal çerçeve ile hukuki gücün birleştirildiği bütüncül bir reform paketi olarak değerlendirilmelidir. Başarısı; yönetmeliğin kanunla eş zamanlı revize edilmesine, ikincil mevzuatın koordinasyonuna ve idari kapasitenin güçlendirilmesine bağlı olacaktır.

---

— Rapor Sonu —