

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ELEKTRİK PİYASASINDA LİSANSLAR VE İDARENİN
YETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Ayşe Merve ÖZTEKİN

Ankara-2020

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ELEKTRİK PİYASASINDA LİSANSLAR VE İDARENİN
YETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Ayşe Merve ÖZTEKİN

Tez Danışmanı

Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Ayşe Merve ÖZTEKİN

ELEKTRİK PİYASASINDA LİSANSLAR VE İDARENİN
YETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1- Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY

2- Doç. Dr. Kaya Burak ÖZTÜRK

3- Dr. Dilşad Çiğdem SEVER

4-

5-

Tez Savunması Tarihi

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY danışmanlığında hazırladığım “Elektrik Piyasasında Lisanslar ve İdarenin Yetkileri (Ankara.2019) ” adlı yüksek lisans - doktora/bütünleşik doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:

Adı-Soyadı ve İmza

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR DİZİNİ.....	iii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	v
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLMESİNDE LİSANS

A. Kavramsal Çerçeve	3
1. Elektrik Enerjisinin Hukuki Niteliği	3
2. Elektrik Sektörünün Ülkemizdeki Tarihsel Gelişimi	9
3. Elektrik Piyasasına İlişkin Mevzuatta Öngörülen İlkeler	17
4. Elektrik Piyasasında Regülasyon	24
B. Lisans Kavramı	27
1. Lisansın Tanımı.....	28
2. Lisansın Hukuki Çerçevesi	33
C. Elektrik Piyasasında Lisans Alınmasını Gerektiren Faaliyetler.....	37
1. Üretim Faaliyeti	37
2. İletim Faaliyeti	42
3. Dağıtım Faaliyeti.....	45
4. Toptan ve Perakende Satış Faaliyeti	50
5. Otoprodüktör ve Otoprodüktör Grubu Faaliyetleri	52
6. Piyasa İşletim Faaliyeti	53
D. Lisans Verilmesinde Aranılan Kriterler	55
1. Başvuruda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler	55
2. Özel Hukuk Tüzel Kişisinin Yapısı ve Esas Sözleşmesinde Bulunması Gereken Hususlar	58
3. Lisans Bedeli	61
4. Başvurunun Değerlendirmeye Alınmasında Dikkate Alınan Hususlar.....	62
E. Lisansların Tabi Olacağı ve Lisans Sahiplerinin Uymakla Yükümlü Olduğu Esaslar	64
1. Her Faaliyet ve Tesis İçin Ayrı Lisans Alınması ve Lisans Süreleri	64

2. Yasal Defter ve Kayıtların Usulüne Uygun Şekilde Tutulması	65
3. Yıllık Lisans Bedellerinin Ödenmesi	67
F. Lisansların İptal ve Sona Erme Nedenleri ve Yaptırımlar.....	68
1. Lisansın Sona Ermesi	68
2. Lisans İptali	71
3. Mevzuatta Öngörülen Diğer Yaptırımlar	73

İKİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK PİYASASINDA İDARENİN YETKİLERİ

A. 6446 Sayılı Kanunla Elektrik Piyasasında Yetkilendirilen İdareler.....	77
1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB).....	77
2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	82
3. Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ).....	84
4. Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ).....	90
5. Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi (TETAŞ)	95
6. Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ).....	99
7. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)	103
B. Elektrik Piyasasında Regülasyon Otoritesinin Görev ve Yetkileri	107
1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	107
2. Hukuki Statüsü	111
3. Görev ve Yetkileri.....	119
a. Düzenleme Yetkisi.....	119
i. Yönetmelik Yapma	121
ii. Adsız Düzenleyici İşlem Olarak Kurul Kararları	123
iii. Tarifeler	127
b. Kamulaştırma Yetkisi	132
c. Sektörü İzleme ve Denetim Yetkisi	135
d. Yaptırım Uygulama Yetkisi	141
e. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi	143
SONUÇ	148
KAYNAKÇA.....	153
ÖZET	162
ABSTRACT	163

KISALTMALAR DİZİNİ

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
A.Ş.	: Anonim Şirketi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHF M	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
C.	: Cilt
DSİ	: Devlet Su İşleri
EİEİ	: Elektrik İşleri Etüd İdaresi
ENH	: Enerji Nakil Hattı
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPIAŞ	: Elektrik Piyasaları İşletme Anonim Şirketi
EPK	: Elektrik Piyasası Kanunu
EPLY	: Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GES	: Güneş Enerjisi Santrali
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İHD	: İşletme Hakkı Devri
İHiD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İHFM	: İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası

KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
kV	: kilovolt
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
m.	: madde
MTA	: Maden Tetkik Arama
RES	: Rüzgar Enerjisi Santrali
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s.	: sayfa
SKHA	: Su Kullanım Hakkı Anlaşması
T.A.O.	:Türk Anonim Ortaklığı
T.A.Ş.	: Türk Anonim Şirketi
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim- İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Taahhüt Ticaret Anonim Şirketi
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
YEKA	: Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları
YEKDEM	: Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması
Yİ	: Yap İşlet
YİD	: Yap İşlet Devret

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. 2018 Yılı Lisanslı Elektrik Üretimini Kuruluşlara Göre Dağılımı(%)	100
Şekil 2. Yıllar İtibariyle Lisanslı Elektrik Üretimini Kamu-Özel Olarak Değişimi(%)	101



GİRİŞ

Ülkemiz elektrik sektöründe 1980'li yıllardan itibaren yaşanan gelişmeler ışığında; elektrik hizmetlerinin bizzat Devlet eliyle görülmesinden özel kişilere gördürülmesine doğru bir seyir izlendiği, bu süreçte yasama organı ve yüksek yargı organları arasında hizmetin gördürülme şeklinin niteliği konusunda hukuki görüş ayrılıklarının ortaya çıktığı ve hatta bu durumun Anayasa değişikliğine gidilmesine yol açtığı görülmektedir. 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliğine kadar süregelen bu karmaşık durum 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girmesiyle nihayete ermiştir. Piyasaya ilişkin bu Kanunda piyasanın serbestleştirilmesi ve özel sektöre açılması hedefi ortaya koyulmuş, ayrıca özelleştirme ve lisans kavramları gündeme gelmiştir. Kanunda aynı zamanda sektörü regüle etmekle görevli bir düzenleyici denetleyici kurum olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kuruluşuna da yer verilmiştir.

2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 2013 yılına kadar yürürlükte kalmış ve sektörün ilk evresi diyebileceğimiz 2001-2013 yılları arasındaki düzenlemeler bu Kanuna dayanarak gerçekleştirilmiştir. Ancak zaman içerisinde sektörde kat edilen gelişmeler karşısında yetersiz kalan 4628 sayılı Kanunun yerine yeni kanun yapımı çalışmalarına girişilmiş ve nihayetinde 30/03/2013 tarihinde 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren de sektörün ikinci evresi başlamıştır, denilebilir. 6446 sayılı yeni Elektrik Piyasası Kanununda önceki kanundaki bazı düzenlemeler aynen korunmuş, bazıları değiştirilmiş ve birtakım yeni hükümler ihdas edilmiştir. Ancak genel olarak bakıldığında öne çıkan noktalar yine rekabetçi piyasa yapısının korunması, düşük maliyetli elektrik enerjisinin sağlanması ve arz güvenliği olmuştur.

2001 yılında Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girmesinden itibaren elektrik sektörünün serbestleşme süreci, özelleştirmeler, doğal tekel teşkil eden faaliyetler ve

lisanslar birçok akademik çalışmaya konu olmuştur. Amacımız, bu çalışmalarda geniş kapsamlı ele alınan meselelerin tekrarından ziyade elektrik piyasasının ilk evresinde yaşanan gelişmelerin günümüze yansımaları, bu gelişmelerin piyasa aktörleri üzerinde doğurduğu sonuçlar, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununu doğuran nedenler, lisans hüküm ve şartlarında meydana gelen değişiklikler gibi konuları ele almaktır.

Diğer yandan, elektrik hizmetleri sektöründe merkezi idarenin bir birimi olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz bağımsız bir kurum olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve iktisadi devlet teşekkülleri olan Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Elektrik Üretim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. gibi farklı idarelerin yer alması, bunlar arasında görev ve yetki paylaşımının ortaya koyulmasını ve güncel gelişmeler ışığında elektrik piyasası faaliyetlerindeki konumlarının ele alınmasını gerektirmiştir.

Bu kapsamda tezin birinci bölümünde elektrik piyasasına ilişkin kavramsal çerçeve çizilerek lisans kavramı ve lisans alınmasını gerektiren faaliyetler ana hatlarıyla incelenmiş ve her bir piyasa faaliyetine özgü nitelikler dikkate alınarak lisansın ne ifade ettiği, lisans verilmesinde aranan kriterler, lisansın sağladığı hak ve yükümlülükler ve lisansların iptal ve sona erme nedenleri üzerinde durulmuştur.

Tezin ikinci bölümünde ise öncelikle elektrik piyasasında idarenin görevleri sektörde yetkilendirilen her idari kuruluş özelinde ayrı ayrı ele alınmış, özellikle ülkemizde 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte elektrik piyasası mevzuatında ortaya çıkan yeni durumların analizi yapılmaya çalışılmıştır. Elektrik piyasasında en geniş yetkilere sahip bir üst kurul olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun görev ve yetkileri diğer idarelerden ayrı olarak daha ayrıntılı incelenmiştir.

Kısacası bu çalışma, ülkemizde dönüşüm geçiren kamu hizmeti anlayışının elektrik hizmetleri alanındaki yansımalarını ve idarenin sektördeki konumunun süreç içerisinde nasıl bir değişim gösterdiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLMESİNDE LİSANS

A. Kavramsal Çerçeve

1. Elektrik Enerjisinin Hukuki Niteliği

Elektrik, enerjinin bir türü olarak 1878 yılında günlük hayatta kullanılmaya başlanmış ve hayatımızın vazgeçilmezi haline gelmiştir.¹ Farklı kaynaklardan elde edilen bir enerji olduğundan türev niteliği haizdir. Rüzgar, güneş, dalga, hidrolik, jeotermal gibi yenilenebilir kaynaklardan üretilbildiği gibi kömür, doğal gaz gibi yenilenemeyen fosil kaynaklardan ve nükleer kaynaklardan da üretilmektedir. Günümüz şartlarında depo edilmesi mümkün olmayan² bir enerji türü olduğundan üretildiği anda tüketilmesi başka bir deyişle arz- talep dengesinin günün her anında sağlanması gerekmektedir.

Elektrik enerjisi günlük hayatta kullandığımız noktaya gelene kadar üretim, iletim, dağıtım ve ticaret gibi farklı aşamalardan geçmektedir. Her bir aşamanın hukuki niteliği ayrı incelemeyi gerektirse de öncelikle elektriğin üretildiği anda büründüğü niteliğin belirlenmesi gerekmektedir.

Özel hukuk açısından bakıldığında, Türk Medeni Kanununun 762 nci maddesinde taşınmaz mülkiyetinin konusuna girmeyen doğal güçlerin taşınmaz mülkiyetinin konusuna girdiği belirtilerek enerjinin aynı hakka konu edilebileceği öngörülmüştür. O halde, elektrik birincil kaynaklardan üretildiği anda aynı hakka konu

¹ Bülent KENT, **Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları**, Adalet Yayınevi, Ankara 2012, s. 12.

² Gelişen teknolojiyle birlikte elektriğin piller üzerinde depolanması çalışmaları yürütülmektedir. Ancak bugün için halen elektriğin depolanmadığı ve arz-talep dengesinin günün her anında sağlanması gerekliliğinden hareket edilerek üretim ve nakil aşamaları buna göre dizayn edilmektedir.

edilebilir hale gelir. Ancak enerji, hukukumuzda eşya olarak kabul edilmemektedir. Şöyle ki; Türk- İsviçre Hukuk Sisteminde bir şeyin eşya sayılabilmesi için cismani (maddi) bir varlığa sahip olması, belirli olması, temellüke elverişli olması ve kişisel olmaması gerekmektedir.³ Enerji, bu sayılan özelliklerden “cismani varlığa sahip olma” şartını taşımadığından hukukumuzda kural olarak eşya sayılmamaktadır. Ancak kanun koyucu ekonomik zaruretlere ötürü tabii kuvvetleri, eşya olmamasına karşın aynı hakka konu edilebilir şeylerden kabul etmiştir.⁴ Enerjinin cismani varlığa sahip olmamasına rağmen ekonomik değeri bulunduğundan kanunen istisnai bir konuma getirilerek taşınır mülkiyetine konu edileceği kabul edilmiştir. Türk Borçlar Kanununun 209 uncu maddesinde de taşınır satışının konusunu, Türk Medenî Kanunu uyarınca taşınmaz sayılanlar dışında kalan ve diğer kanunlarda taşınır olarak belirtilen şeylerin satışının oluşturduğu belirtilmiştir. O halde elektrik enerjisi eşya niteliğini haiz olmamakla birlikte özel hukuk açısından taşınır mülkiyetine dolayısıyla aynı hakka konu edilebilen şeydir.

6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinde mal “Alışverişe konu olan; taşınır eşya, konut veya tatil amaçlı taşınmaz mallar ile elektronik ortamda kullanılmak üzere hazırlanan yazılım, ses, görüntü ve benzeri her türlü gayri maddi mallar” olarak tanımlanırken, hizmet “bir ücret veya menfaat karşılığında yapılan mal sağlama dışındaki her türlü faaliyet” şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımlardan anlaşılacağı üzere özel kanun niteliğinde bulunan Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda taşınır mülkiyetine konu edilebilen şeylerin mal olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

5271 sayılı Türk Ceza Kanununun hırsızlık suçunu düzenleyen 141 ve 142 nci maddelerinde de suçun maddi konusunu taşınır eşyaların oluşturacağı ve sıvı veya gaz

³ Veysel BAŞPINAR, **Şekli Eşya Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 65.

⁴ **a.g.e.**, s. 72.

hâlindeki enerji hakkında işlenmesi halinde cezanın arttırılacağı belirtilerek enerjinin taşınır eşya niteliği kabul edilmiştir.

Elektrik enerjisinin ticarete konu edilebilen yapısı gereği mal olarak kabulü⁵, elektrik enerjisinin kullanım noktalarına gelene kadar geçirdiği aşamaların da mal ifası olarak kabul edileceği anlamına gelmemektedir. Aksine bu aşamaların idarenin yakın gözetim ve denetiminde yürütülmesi, konunun özel hukuk boyutunu aşan ve idare hukukunun alanına giren kısmını oluşturmaktadır. İdarenin bu alanda yetkilendirilmesinin ise söz konusu faaliyetlerin kamu hizmeti olarak kabul edilmesinden kaynaklandığı kuşkusuzdur.

Kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun temel kavramlarından biridir. Salt kendi tanımının yapılması ve kapsamının belirlenmesinin güçlüğü bir yana birçok idare hukuku kavramının tanımlanmasında *referans* teşkil etmesi kavramın önemini pekiştirmektedir.⁶ Kamu hizmeti kavramının tanımlanması ya da kamu hizmetinin ne olduğu sorunu her daim idare hukukunun güncelliğini koruyan meselelerinden biri olmuştur.⁷ Bu nedenle kamu hizmetinin tanımı ve unsurları hakkında gerek öğreti gerek yargı kararları oldukça zengin bir içeriğe sahiptir. İdare hukuku açısından önemli bir kavram olan ve XX. yüzyılın başından itibaren idare hukukunun uygulanma alanı ve idari yargının görev alanının belirlenmesinde temel ölçüt teşkil eden⁸ kavramın tanımı günümüz koşullarında halen değişkendir. Kamu hizmeti kavramının tanımına ilişkin tartışmaların, özellikle kamu hizmetinin görülüş biçimleri ve bu bağlamda gündeme giren yap-işlet-devret sözleşmeleri ile ilgili bir alanda yürürken, diğer yanda yine 1980'den sonraki süreçte yaşanan "özelleştirme" olgusu dolayısıyla canlılık kazandığı

⁵ Yakup GÖNEN, **Türkiye'de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü**, Adalet Yayınevi, Ankara 2011, s. 11.; Ünal ZENGİNOBUZ, "Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve "Regülasyon"", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ankara 2000, s. 111.

⁶ Ali ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Yayınevi, 2004, s. 11.

⁷ "Yalnız idare hukukunun değil; bütün kamu hukukunun en önemli olmakla beraber en çetrefil ve bulanık kalmış konularından biri "kamu hizmeti" kavramıdır." Bkz. Süheyp DERBİL, "Kamu Hizmeti Nedir?", **AÜHFİM**, C. VII, S. 3-4, 1950, s. 28.

⁸ Turgut TAN, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C: 8, Y: 1991, s. 233.

görülmektedir.⁹ Çağlayan'a göre kamu hizmetleri sürekli değişim ve gelişim gösterdiğinden muğlak ve tanımsız olması kamu hizmetinin niteliğine uygun düşmektedir.¹⁰ Her ne kadar kamu hizmetinin tanımı üzerinde bir uzlaşma sağlanamasa da öğretide genel olarak kamu hizmetinin üç unsuru olduğu kabul edilmektedir. Buna göre; organik açıdan kamu hizmeti; belli bir görevi yürütmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bütünü, maddi açıdan kamu hizmeti; tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyet, şekli açıdan kamu hizmeti ise; kamu hizmetleri hukuki rejimine yani kamusal yönetim usullerine tabi faaliyet olarak tanımlanmaktadır.¹¹

Günday, anılan unsurları biraraya getiren bir tanım olarak kamu hizmetini, “Siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler”¹² şeklinde tanımlamaktadır. Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığının belirleyicisi olarak kanun koyucunun iradesini ön plana çıkaran bu yaklaşımın yanında, Anayasa Mahkemesinin “kanun koyucunun kamu hizmeti olarak belirlediği hizmetlerin yanında niteliği gereği kamu hizmeti olan hizmetlerin de bulunduğu görüşü” dikkat çekmektedir. Mahkeme, öğretinin bu yaklaşımını “Öğretide, kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün onu kuranların istenci (iradesi) olduğu ileri sürülmektedir. Daha açık anlatımıyla bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasakoyucunun istenci rol oynamaktadır. Kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal gereksinimlerin gerekli kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki

⁹ Cüneyt OZANSOY, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: 46, S: 1-4, 1997, s. 86.

¹⁰ Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s. 245.

¹¹ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2017, s. 330.

¹² **a.g.e.**, s. 332. ; Benzer bir tanım için bkz. Melikşah YASİN, “Kamu Hizmeti”, içinde **İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, Güncellenmiş 5. Baskı, İstanbul 2013, s. 478.

değerlendirmeleri saklıdır. Çünkü etkinliği irdeleyip nitelendirmeden Anayasa kurallarına uygunluğunu ya da aykırılığını saptamanın olanağı yoktur. / Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim, Anayasanın 47. maddesinde, 'kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir' denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir"¹³ ifadeleriyle eleştirmiştir.¹⁴ Gülan'a göre de, niteliği gereği kamu hizmeti vardır ama bu faaliyetin yapısından değil, onda ülkelerin tarihi, sosyal, kültürel, ekonomik şartlarının belirlediği bir niteliklerdir.¹⁵

Süregelen kamu hizmeti tartışmalarında süreç içerisinde yapılan tanımlamalara ve kavrama atfedilen unsurlara bakıldığında kimi yazarların¹⁶ organik ölçütü merkeze alan bir yaklaşım sergilediği, kimi yazarların¹⁷ ise organik ölçütü dışladığı ve tartışmaların genel olarak bu zeminde gerçekleştiği görülmektedir.

Kamu hizmetinin günümüz şartlarına göre revize edilmiş ve *modern* bir tanımı olarak ise Ulusoy, “*Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuksal rejim) tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi*

¹³ AYM, 09/12/1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2

¹⁴ Anılan kararın eleştirisi hakkında bkz.YASİN, **a.g.e.**, s. 486.; Ali ULUSOY, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:48, S:1-4, 1999, s. 172 vd.

¹⁵ Aydın GÜLAN, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İHFM**, C:LVI – S:1-4, 1998, s. 107; “niteliği gereği kamu hizmeti teorisi” hakkında daha geniş bilgi için bkz. YASİN, **a.g.e.**, s. 487-488.

¹⁶ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 332.; Pertev BİLGİN, “Kamu Hizmeti Hakkında”, **İHİD**, S: 1, Mart 1980, s. 113.; Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku Cilt II**, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s. 227.;YASİN, **a.g.e.**, s. 478.; “Gerçekten kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün onu kuranların iradesi olduğu pozitif düzenlemelerle de kanıtlanmaktadır. Nitekim, Anayasa’nın devletleştirme ile ilgili maddesinde (m.47) “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin” kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebileceği öngörülmektedir. Demek ki, özel teşebbüs tarafından yürütülen bir faaliyet belirli bir zamanda kamu hizmeti niteliği kazanabiliyor, buna da yasama organı karar veriyor.” Bkz. TAN, **a.g.m.**, s. 235.

¹⁷ GÜLAN, **a.g.m.**, s. 107 vd.; İl Han ÖZAY, “Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: “Çok Yaşa” ya da “A Tes Amour””, **İÜHFM**, C: 56, S: 1-4, 1998, s. 295.; Yıldırım ULER, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, **Anayasa Yargısı**, S: 15, Ankara 1998, s. 253.

*tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir.*¹⁸ tanımlamasını yapmaktadır. Tanımda öne çıkan noktalar *spesifik hukuksal rejim ve denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet* ifadeleridir. Bu çerçevede, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir hizmetin mutlaka idare tarafından bizzat yerine getirilmesi gerekmekte, idarenin gözetiminde özel kişilerce de yürütülebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda spesifik hukuksal rejimin, özel faaliyetlere göre *daha yoğun bir denetime katlanma yükümlülüğünü* içermesi¹⁹ idarenin gördürülen hizmet üzerindeki geniş gözetim ve denetim yetkisini tamamlayıcı niteliktedir.

Anılan kriterler ışığında, elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti niteliğini haiz olup olmadığının belirlenmesinde kanun koyucunun iradesi, hizmetin kanundaki düzenleniş şekli ve idareye tanınan yetkiler önem arz etmektedir. Bu kapsamda öncelikle Elektrik Piyasası Kanununa bakıldığında, piyasa faaliyetleri hakkında kanun koyucu tarafından yapılan bir “kamu hizmeti” tanımlamasına rastlanmamaktadır.²⁰ Öğretide elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticareti aşamalarından her birinin kamu hizmeti niteliğinin ayrı ele alınması gerektiği görüşü²¹ hakim ise de, mevzuatta tabi olunan hukuki rejim itibariyle faaliyet bazında herhangi bir ayrıma gidilmediği görülmektedir.²² 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa²³ göre, bu Kanundaki istisnalar hariç piyasa faaliyetleri ile iştegal edecek tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her faaliyet için ve söz

¹⁸ ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 13.

¹⁹ ULUSOY, **a.g.e.**, s. 14-15.

²⁰ GÖNEN, 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanununu esas alarak ve kanunun gerekçesine atf yaparak kanun metninde “kamu hizmeti” teriminin bilinçli olarak kullanılmadığını, kanun koyucunun rekabet kuralları çerçevesinde işleyen bir piyasa oluşturma çabası nedeniyle, Avrupa Birliği’nin yaklaşımına uygun olarak “kamu hizmeti” nitelemesinden özellikle kaçınıldığı görüşündedir. Bkz. Yakup GÖNEN, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: XIV, Y: 2010, S:2, s. 378.; 6446 sayılı Kanunun yaklaşımı da 4628 mülga Elektrik Piyasası Kanunu ile bu anlamda benzerdir, denilebilir.

²¹ GÖNEN, **Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü**, s. 24; KENT, **a.g.e.**, s. 25; Çağdaş Evrim ERGÜN, **Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti**, Çakmak Yayınevi, Ankara 2010, s. 87.

²² Anayasa Mahkemesi de bahsi geçen kararında “*Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksiniminin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir.*” diyerek elektrik piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği ile ilgili bir ayrıma gitmemiştir. Bkz. AYM, 09/12/1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2 (RG:24/01/1995 tarih ve S:22181)

²³ RG:14/03/2013 tarih S:28603

konusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması hâlinde, her tesis için ayrı lisans almak zorundadır. (m.5/2-a) Piyasa faaliyetlerinden anlaşılması gereken ise üretim, iletim, dağıtım, piyasa işletimi, toptan satış, perakende satış, ithalat ve ihracat faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin iş ve işlemlerdir. (6446, m.3/1-bb) Piyasa faaliyetlerini oluşturan faaliyet alanlarından bazıları tekel teşkil etmekte veya kamu şirketlerinin yetkilendirildiği alanlardan olsa da ayırım yapılmaksızın her piyasa faaliyeti için lisans alma şartı getirilmiştir. Böylece her bir piyasa faaliyetinin ve piyasaya girişin idarenin kontrolünde olması öngörülmüştür. Ayrıca idarenin, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ortaklık yapısı, sermaye tutarları ve esas sözleşmelerine getirdiği sınırlamalar, faaliyetin yürütülmesine ilişkin öngördüğü kapsamlı esaslar ve bu esaslarda kamu hizmetine egemen olan ilkelerin izlerine rastlanması²⁴ da elektrik piyasası faaliyetlerinde kamu yararı gözetilerek özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimi yaratıldığını ortaya koymaktadır. Yine idarenin, tüm piyasa faaliyetleri için geçerli olan lisans hüküm ve şartlarına, Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümlerine, tarife ve Kurul kararlarına uygun hareket edilip edilmediğini denetleme ve aykırılık tespiti halinde yaptırım uygulama yetkilerine sahip olması da denetimi son tahlilde bir kamu otoritesine bırakılan bir kamu hizmeti alanı oluşturulduğuna işaret etmektedir.

2. Elektrik Sektörünün Ülkemizdeki Tarihsel Gelişimi

Dünyada 1878 yılında günlük hayatta kullanılmaya başlanan elektrik ile ilgili girişimler ülkemizde 1900'lü yılların başında ortaya çıkmıştır.²⁵ Osmanlı İmparatorluğunun son yıllarına tekabül eden bu dönemde savaşımlardan yorgun ve yabancı devletler tarafından kapitülasyonlar yoluyla üzerinde hakimiyet kurulmak

²⁴ Bkz. "Elektrik Piyasasına İlişkin Mevzuatta Öngörülen İlkeler"

²⁵ Elvin Evrim ÖZCAN, **İdare Hukuku Açısından Türkiye'de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları**, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, s. 55.

istenen bir devlet yapısı söz konusudur. Dış borçlanmanın artması ve 1881 yılında Düyun-u Umumiyenin kurulmasıyla birlikte yabancı sermayenin ülkeye girişi daha sistemli hale gelmiştir.²⁶ Ekonomik çöküntünün bir sonucu olarak elektrik hizmetleri gibi büyük yatırım ve sermaye gerektiren hizmetlerin iç kaynaklarla görülmesi oldukça güçleştiğinden, cumhuriyet öncesi dönemde elektrik hizmetleri büyük ölçüde yabancı özel şirketlere verilen imtiyazlar eliyle yürütülmüştür. Ülkemizin ilk elektrik üretim santrali 1902 yılında Tarsus'ta yabancı özel bir şirket tarafından kurulan 2 KW'lık santraldir.²⁷ 10 Haziran 1910 tarihli ve 982 sayılı "Menafi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanunun (Kamu Yararına İlişkin Ayrıcalıklar Hakkında Kanun) yürürlüğe girmesiyle tanınan imtiyazlar sonucu, 1914 yılında kurulan yabancı sermayeli Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi, İstanbul'un elektrik üretimi ve dağıtımını gerçekleştirmek üzere görevlendirilmiş ve şirkete 50 yıllığına imtiyaz verilmiştir.²⁸ Bu şirket tarafından kurulan Silahtarağa Termik Santrali 1950'li yıllara kadar İstanbul'un elektrik ihtiyacını tek başına karşılamıştır.²⁹

1930 yılına kadar Osmanlı Devletinin imtiyaz verdiği şirketlerin piyasada faaliyetleri devam etmiştir. 1926 yılında Kayseri ve Civarı T.A.Ş. kurulmuş olup, şirket aynı zamanda ilk Türk özel şirkettir ve günümüzde de faaliyetine devam etmektedir.³⁰ 1930'lu yıllardan itibaren devletçilik ilkesinin etkisi ve milliyetçilik anlayışının artmasıyla yabancı şirketlere verilen imtiyazların devlet tarafından satın alınması yoluna gidilmiştir.³¹ 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkarılmasıyla belediyelere elektrik tesisi kurma ve işletme yetkisi verilerek devletçe satın alınan imtiyazlar belediyelere devredilmiştir.³² 1935 yılında elektrik proje ve etütlerinin yapılması amacıyla Elektrik

²⁶ GÜLAN, **a.g.m.**, s. 97.

²⁷ ZENGİNOBUZ, **a.g.m.**, 2 no'lu dipnot, s.101.

²⁸ Deniz DAŞTAN, **Elektrik Piyasasında Üretim Lisanslarının Hukuki Rejimi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 5.

²⁹ **a.g.e.**, s. 5.

³⁰ Atıf KIR, **Kamu Hizmetinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği**, Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 149.

³¹ KENT, **a.g.e.**, s. 31.

³² **a.g.e.**, s. 31.

İşleri Etüd İdaresi (EİEİ), ülkemizdeki işletmeye elverişli taşocağı sahalarının araştırılması amacıyla Maden Tetkik Arama (MTA), yine maden alanında faaliyette bulunmak üzere Etibank kurulmuştur.³³ Etibank tarafından Zonguldak'ta tesis edilen Çatalağzı Termik Santrali, 1948 yılında işletmeye geçmiş ve 1952 yılında 154 kV'luk bir elektrik nakil hattı ile İstanbul'a elektrik takviyesi yapılarak ilk enterkonnekte sistem oluşumu gerçekleştirilmiştir.³⁴

1950'li yıllardan itibaren ülkemizde karma ekonomik politikaların izlenmesi neticesinde devlet yanında özel şirketler de elektrik alanında faaliyet göstermeye başlamıştır.³⁵ Bu kapsamda dört yerli sermaye şirketine bölgesel imtiyaz tanınarak bölgelerinde elektrik sağlamakla görevlendirilmişlerdir.³⁶ Adana ve İçel bölgesine elektrik sağlamakla görevlendirilen Çukurova Elektrik A.Ş. ile Antalya bölgesine elektrik sağlamakla görevlendirilen Kepez A.Ş. 2003 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüş olup, Kuzeybatı Anadolu Elektriklendirme T.A.O. ve Ege Elektrik T.A.Ş. kısa sürede tasfiye edilmiştir.³⁷ 1953 yılında ülkemizin hidrolik kaynaklarından faydalanılması ve büyük baraj projelerinin yapımı amacıyla Devlet Su İşleri (DSİ), 1963 yılında enerji politikalarının geliştirilmesi amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) kurulmuştur.

Türkiye Elektrik Kurumunun (TEK) kurulduğu 1970 yılına kadar piyasada kamunun elindeki işletmeler ile imtiyaz sahibi şirketlerin faaliyetleri devam etmiştir. 15.07.1970 tarihli ve 1312 sayılı Kanunla³⁸ iktisadi devlet teşekkülü olarak kurulan Kurum, Kanunda yazılı istisnalar dışında tekeli altında olmak üzere yurdun ihtiyacı bulunan elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapmak konusunda görevlendirilmiştir. 09/09/1982 tarih ve 2705 sayılı "1312 sayılı Türkiye Elektrik

³³ DAŞTAN, a.g.e., s. 6.

³⁴ a.g.e., s. 6.; KENT, a.g.e., s. 31.

³⁵ KIR, a.g.e., s. 150.

³⁶ Mustafa Erdem CAN, **Hukuki Açıldan Elektrik Piyasasında Rekabet**, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 54.

³⁷ Yılmaz ASLAN ve diğerleri., **Enerji Hukuku Cilt I Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon**, Ekin Yayınevi, Bursa 2007, s. 4.

³⁸ RG:25/07/1970 tarih ve S:13559

Kurumu Kanununda Bazı Maddelerin Değiştirilmesi, İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması, Bazı Madde, Bent ve Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun”³⁹ ile ülke genelinde belediye ve köylerle, bunların birliklerinin, diğer müessese ve kuruluşların elektrik işletmeleri TEK’e devredilmiştir.⁴⁰ İzleyen süreçte Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller de TEK’e devredilerek⁴¹ elektrik hizmetlerinin, öngörüldüğü şekilde tek bir merkezden yürütülmesinin sağlanması amacıyla bir adım daha atılmıştır. Ancak istisna olarak imtiyaz sahibi Çukurova Elektrik A.Ş., Kepez Elektrik A.Ş. ve Kayseri ve Cıvırı T.A.Ş.’nin faaliyetlerini sürdürmelerine izin verilmiştir.⁴²

1980’li yıllar, dünyada elektrik sektöründe değişiklik taleplerinin artış gösterdiği ve yeni bir sektör yapısı arayışlarının gündeme geldiği bir dönem olmuştur.⁴³ Zenginobuz’a göre bu değişiklik taleplerinin arkasında yatan nedenler endüstrileşmiş ve endüstrileşmekte olan ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Türkiye gibi endüstrileşmekte olan ülkelerde değişim talebinin arkasında yatan neden, hızlı kalkınma hamleleri için gerekli olan kurulu güç yatırımlarında ortaya çıkan aksaklıklar ve kamu kaynaklarının bu noktadaki yetersizliğidir.⁴⁴ Bunun sonucu olarak da yapılacak yatırımlar için yerli veya yabancı özel sektör katılımı arayışlarına girilmiştir.⁴⁵ 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanun⁴⁶ ile TEK dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını yapmasına izin verilmiştir. Kanun, yerli veya yabancı sermaye şirketlerine Yap- İşlet- Devret modeli ile yeni bir üretim tesisi veya iletim ve dağıtım tesisleri kurmaları, üretilen elektriği devlete satmaları ve tesisleri belirli bir süre

³⁹ RG:11/09/1982 tarih ve S:17809

⁴⁰ CAN, **a.g.e.**, s. 54.

⁴¹ **a.g.e.**, s. 54.

⁴² **a.g.e.**, s. 54.; Çukurova Elektrik A.Ş ve Kepez Elektrik A.Ş.’ye 2003 yılında Devlet el koymuştur. Kayseri ve Cıvırı T.A.Ş. ise dağıtım şirketi olarak günümüzde halen faaliyetini sürdürmektedir.

⁴³ ZENGİNOBUZ, **a.g.m.**, s. 104.

⁴⁴ **a.g.m.**, s. 105.; Yazara göre, endüstrileşmiş ülkelerde ise değişiklik arayışına 1970’lerin başından itibaren kötüleşen sanayi performansı ve artan reel elektrik enerjisi fiyatları neden olmuştur. Bu ülkeler elektrik sektöründe aşırı yatırım açlığı çekmemektedir.

⁴⁵ **a.g.m.**, s. 105.

⁴⁶ RG: 19/12/1984 tarih ve S:18610

işlettikten sonra Devlete devretmeleri olanağı verirken ayrıca işletme hakkı devri (İHD) yoluyla halihazırda faaliyet gösteren üretim ve dağıtım tesislerinin mülkiyeti TEK'te kalmak koşuluyla belli bir bedel karşılığında yerli veya yabancı şirketler tarafından işletilmesi izni vermektedir.⁴⁷ Ancak anılan Kanunun yürürlüğe girmesiyle yeni birtakım hukuki tartışmalar da gündeme gelmiştir. 3096 sayılı Kanunun "Görevin verilmesi" başlıklı 3 üncü maddesi "(1) Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine; Devlet Planlama Teşkilatının görüşünü havi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu, önceden yönetmelikle belli edilmiş görev bölgelerinde, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılmasına karar verebilir. (2) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen çerçeve içerisinde ilgili görevli şirketle sözleşme akdeder." hükmünü içermekte, ancak anılan sözleşmenin bir imtiyaz sözleşmesi mi yoksa idarenin özel hukuk sözleşmesi mi olduğuna ilişkin bir ifadeye yer vermemektedir. Bu hususta Kanunun diğer maddelerinde de bir açıklık bulunmamaktadır. Anılan sözleşmenin hukuki niteliğinde duraksamaya düşülmesi nedeniyle Danıştay'dan istişari görüş isteminde bulunulması üzerine Danıştay Birinci Dairesi, 3096 sayılı Kanun hükümleriyle öngörülen sözleşmenin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olduğunu ve bu nedenle Anayasanın 155 inci maddesi ve Danıştay Kanununun ilgili maddeleri gereğince Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁴⁸ Bunun üzerine 22.02.1994 tarih ve 3974 sayılı Kanun ile 3291 sayılı Kanuna eklenen Ek 5 inci madde ile 3096 sayılı Kanuna göre yapılacak sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olduğu ve imtiyaz oluşturmayacağı belirtilmiş, böylece kanun koyucu yargının görüşünü benimsemediğini ortaya koymuştur. Ancak anılan hüküm bu kez de Anayasa Mahkemesince sözleşmelerin, imtiyaz sözleşmesi

⁴⁷ DAŞTAN, a.g.e., s. 10.

⁴⁸ Danıştay 1. Daire, 24.09.1992 tarih ve E.1992/232, K.1992/294

niteliğinde olduğu gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.⁴⁹ Bunun üzerine 08.06.1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunda, 3096 sayılı Kanunda yer alan elektrik üretim, iletim ve dağıtımına ilişkin konularda idare ile yapılacak sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olacağı ve imtiyaz teşkil etmeyeceği hüküm altına alınmış, ancak yine Anayasa Mahkemesi tarafından bu düzenleme de iptal edilmiştir.⁵⁰

Gelinen noktada, 3096 ve 3996 sayılı Kanunlar çerçevesinde akdedilen sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olduğu ve anılan sözleşmeler imzalanmadan önce taslak metinlerin görüşü alınmak üzere Danıştay'a gönderileceği ve Danıştay incelemesinden geçtikten sonra yürürlüğe girebileceği sonucu ortaya çıkmıştır. Bunun yanında, 1993 yılında TEK, Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak iki ayrı iktisadi devlet teşekkülüne bölünmüş, 1997 yılında 4283 sayılı "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun"⁵¹ yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre Yap- İşlet usulü elektrik enerjisi üretim tesislerinin yerli veya yabancı sermaye şirketi tarafından, tesisin mülkiyeti kendisine ait olmak üzere kurulup işletilmesini ve üretilecek olan elektrik enerjisinin de TEAŞ'a satılmasını öngören bir usuldür ve sadece termik santrallerden üretilecek elektrik enerjisiyle sınırlı olarak uygulanacak, üretim şirketi ile TEAŞ arasında imzalanan sözleşme de özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olacaktır.⁵²

1990'lı yıllar elektrik hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesinin hukuki niteliği üzerinde yasama ve yargı organı arasında cereyan eden çekişmelere sahne olmuştur. Anılan gelişmeleri müteakip 1999 yılında Anayasanın 47 nci maddesinde yapılan değişiklik ile kamu tüzel kişilerince yürütülen yatırım ve

⁴⁹ AYM, 09/12/1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2 (RG:24/01/1995 tarih ve S:22181)

⁵⁰ AYM, 28/06/1995 tarih ve E.1994/71, K.1995/23 (RG:20/03/1996 tarih ve S:22586)

⁵¹ RG: 16.07.1997 tarih ve S:23054

⁵² GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 365.; Günday'a göre bu usul elektrik tesisi kurma ve işletme hizmetinin ruhsat ve sözleşme karışımı bir usul ile özel kişilere gördürülmesidir.

hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceğinin kanunla düzenleneceği hükmü getirilmiş, kısa bir süre sonra da 4493 sayılı Kanunla⁵³ 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesi “*Bu Kanun..... (Ek ibare: 20/12/1999 - 4493/1 md.) elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti... ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.*” şeklinde değiştirilmiş, 5 inci maddesine de Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile yerli veya yabancı sermaye şirketi arasında yapılacak sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olacağı ifadesi eklenmiştir. Ayrıca, 3996 sayılı Kanunun geçici 1 nci maddesine 4501 sayılı Kanunla eklenen ikinci fıkra ile 3096 sayılı Kanuna tabi proje ve işlere de bu hükmün uygulanabileceği ve sermaye şirketinin başvurusu üzerine özel hukuk hükümlerine göre yeniden düzenleme yapılabileceği öngörülmüştür.⁵⁴ Böylece sözleşmenin hüküm ve şartlarında herhangi bir değişiklik olmadan, yapılan bir yasal düzenleme ile idari sözleşme özel hukuk sözleşmesine dönüştürülmüştür.⁵⁵

Nihayetinde, kanun koyucu tarafından siyasi bir tercih ortaya konularak Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın görüşlerinin aksine elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretinin özel sektöre gördürülmesinin özel hukuk sözleşmesiyle yapılacağına anayasal ve yasal dayanakları oluşturulmuş, bu sözleşmeler hakkında imtiyaz

⁵³ RG:22.12.1999 tarih ve S:23914

⁵⁴ Yap- işlet usulünü öngören 4283 sayılı Kanuna da 5539 sayılı Kanun ile benzer bir hüküm eklenmiştir. Bkz. 4283 sayılı Kanun Geçici Madde 2 – “(Ek: 1/7/2006-5539/1 md.) Bu maddenin yürürlük tarihini takip eden üç aylık süre içerisinde daha önce bu Kanun hükümlerine göre üretim tesisi kurma ve işletme izni almış üretim şirketlerinin Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.’ye başvurması üzerine, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. ile üretim şirketi arasında, önceden imzalanmış sözleşmenin yerine geçmek üzere aynı hüküm ve şartları ihtiva eden özel hukuk hükümlerine tâbi sözleşme imzalanır. Bu durumda bu Kanun hükümlerine göre daha önce imzalanmış sözleşmeler ile ilgili olarak; verilmiş olan hazine garantileri, mütalaa, protokol, açıklama tutanağı, bildiri, muvafakat, taahhütnameler ve Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. ile ilgili üretim şirketleri arasında imzalanan doğal gaz satış sözleşmeleri herhangi bir işleme gerek kalmaksızın içerdiği hüküm ve şartlarla yenilenmiş sayılır.”

⁵⁵ Turgut TAN, “Dönüşüm Geçiren İdare Hukukunun Uygulama Alanı da Daralıyor Mu ?”, **Prof. Dr. Erdal ONAR’a Armağan Cilt I**, Ankara 2013, s. 124.

sözleşmelerinde öngörülen Danıştay'ın incelemesinden geçirilme şartının da uygulanma kabiliyeti kalmamıştır.

Elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti konularında sermaye şirketleriyle yapılacak sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olduğu ve imtiyaz teşkil etmediği anılan mevzuat değişiklikleriyle gerçekleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesine taşınan düzenlemeler mahkemenin önceki görüşünün aksine Anayasaya aykırı görülmemiştir.⁵⁶ Danıştay da benzer görüşü benimseyerek imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olmayan sözleşme hakkında düşünce bildirilmesine olanak bulunmadığına hükmetmiştir.⁵⁷

1980'li yıllardan başlayarak 2000'li yıllara kadar yaşanan bu gelişmelerde elektrik hizmetleri alanında kamu yanında özel sektörün de piyasaya girişinin sağlanması noktasında yasama ve yargı organları arasında görüş farklılıkları bulunduğu ve hukuki sürecin sancılı bir seyir izlediği görülmektedir. Yaşanan gelişmelerle birlikte 2000'li yıllara girildiğinde kamu olanaklarıyla enerji yatırımlarına gerekli ödeneklerin sağlanamaması ve yatırımların istenen ölçüde gerçekleştirilememesi ve Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılığı gibi durumlar yerli ve yabancı sermayenin bu alana daha fazla çekilmesinin sağlanmasını gündeme getirmiştir. Bu zeminde arzu edilen piyasa yapısının hukuki çerçevesi ise 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu⁵⁸ (EPK) ile çizilmiştir.

Elektrik hizmetinin elektrik sektörüne dönüştürülmesinin⁵⁹ alt yapısını teşkil eden 4628 sayılı Kanun, elektrik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesini ruhsat (lisans) usulüne tabi tutmuştur.⁶⁰ Yine Kanunla elektrik piyasasının faaliyet alanları belirlenmiş ve faaliyetleri yürütecek özel kişilere söz konusu lisansları vermekle ve

⁵⁶ AYM, 20/07/2000 tarih ve E. 2000/16, K. 2000/17 (RG: 09.11.2004 tarih S:25638)

⁵⁷ Danıştay 1. Dairesi, 14.04.2000 tarih ve E. 2000/60- K. 2000/55

⁵⁸ RG: 03.03.2001 tarih ve S:24335 (mükerrer)

⁵⁹ ÖZCAN, **a.g.e.**, s. 62.

⁶⁰ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 363.

ayrıca sektörü izleme ve denetlemekle görevlendirilen kamu tüzel kişiliğini haiz Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.⁶¹

Elektrik piyasasında yaşanan bu serbestleşme hareketi ve dönüşümün hem iç hem de dış etkenleri bulunmaktadır. Genel olarak Avrupa Birliği ile uyum çabaları ve IMF'ye verilen taahhütler⁶² dış etkenleri, enerji yatırım ve üretim taleplerinin kamu finansman kaynaklarıyla karşılanmasının güçleşmesi ise iç etkenleri oluşturmuştur. 2013 yılına gelindiğinde ise 4628 sayılı Kanunun, ana hedefleri olan rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması, tüketicilere en düşük maliyetli elektriği temin etme ve arz güvenliğinin sağlanması noktasında piyasa gelişmelerinin gerisinde kaldığı belirtilerek hem önceki kanunda yer alan bazı hükümler yeniden düzenlenerek hem de birtakım yeni hükümler ihdas edilerek 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir.

3. Elektrik Piyasasına İlişkin Mevzuatta Öngörülen İlkeler

Elektrik piyasasına ilişkin mevzuatta özel olarak öngörülen ilkeler bulunmakla birlikte elektrik faaliyetlerinin düzenlenmesinde kamu hizmetlerine hakim olan birtakım genel ilkelere de yer verildiği görülmektedir. Kamu hizmetlerine egemen olan temel ilkeler öğretilde süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik, nesnellik ve eşitlik, bedelsizlik olarak dört ana başlıkta toplanmaktadır.⁶³ Elektrik piyasası faaliyetleri için özel olarak öngörülen ilkeler ise 6446 sayılı Kanunun “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde yer almaktadır.

⁶¹ Kurum, daha sonra 02/05/2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce>

⁶² Hasan KARAKILIÇ, **Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği**, Güncel Yayınevi, İzmir 2006, s. 2.

⁶³ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 334; YASİN, **a.g.e.**, s. 497 vd.

Sürekli ve düzenli, kamu hizmetine egemen olan ilkelerin başında gelmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu yararının gerçekleşmesi için faaliyetin sürekliliği (devamlılığı) ve aynı zamanda bir düzen içinde yürütülmesi önem arz etmektedir. Özyay'a göre süreklilik kavramının bir yönü kronolojik yani zaman bakımından devamlılık, diğer yönü ise içerik ve yoğunluk bakımından düzeyindeki devami yani istikrardır.⁶⁴ Örneğin, yararlananlara günün 24 saati elektrik hizmeti sunulması ilkin, sunulan elektriğin kullanıma uygun voltajda sunulması ikincisini oluşturmaktadır.⁶⁵

Bazı kamu hizmetlerinde süreklilik kavramı kendisini daha yoğun hissettirirken, bazı kamu hizmetlerine duyulan gereksinimin ölçüsü sürekliliğin mahiyetini değiştirmektedir. Örneğin, sağlık hizmetinin sürekliliğinden anlaşılan ve beklenen 7 gün 24 saat kesintisiz olarak sunulması iken posta hizmetlerinin belirli gün ve saatlerde sunulması kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması için yeterlidir. Bu çerçevede pek çok alanda temel girdi konumunda bulunan ve bu nedenle her an ihtiyaç duyulan elektrik hizmetinin de sürekliliğinden anlaşılması gereken, sağlık, ulaşım, vb. hizmetler gibi günün her saatinde kesintisiz olarak sunulmasıdır.

Pek çok idare hukuku ilke ve kuralının varlık nedeni olan süreklilik ilkesi⁶⁶, aynı zamanda 6446 sayılı Kanunda *“elektriğin, sürekli,..... bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması...”* ifadelerine yer verilerek özel olarak belirtilmiştir. Bu ilkenin gerek EPK'da gerekse yönetmelik ve diğer alt mevzuatta yer alan hükümlerde pek çok yansıması bulunmaktadır. Örneğin, 6446 sayılı Kanunda EPDK'nın, tüketicilerin korunması ve piyasa faaliyetlerinin aksamaması için lisansların sona erdirilmesi veya iptali durumlarında gerekli tedbirleri alacağı (m.5/11), dağıtım lisansı sahibi organize sanayi bölgesinin mevzuat ihlallerinin dağıtım faaliyetini öngörülen usul ve esaslara uygun biçimde yerine getirmesini kabul edilemeyecek düzeyde aksattığının, mevzuat

⁶⁴ İl Han ÖZAY , **Günlük Yönetim**, Alfa Yayınevi, İstanbul 2002, s. 237.

⁶⁵ **a.g.e.**, s. 237.

⁶⁶ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 335.

ihlallerinin dağıtım faaliyetinin niteliğini ya da kalitesini kabul edilemeyecek düzeyde düşürdüğünün, mevzuata aykırılıkları itiyat edindiğinin, acze düşmesi ya da acze düşeceğinin Kurul kararıyla belirlenmesi durumunda lisansının iptal edileceği ve dağıtım faaliyetinin ilgili dağıtım şirketince yürütüleceği belirtilmiştir. (m.16/5)

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde (EPLY), dağıtım lisansı sahibi bir tüzel kişinin lisans süresi sona ermeden önce lisansını sona erdirmek istemesi halinde, söz konusu lisans kapsamındaki faaliyeti sürdüreceği yeni bir tüzel kişi lisans alıncaya kadar lisansının sona erdirilmeyeceği (m.26/4) belirtilmiş olup, ayrıca Kanunun 16 ncı maddesi kapsamında gerekli koşulların oluşması halinde, tüketicilerin korunması ve hizmetlerin aksamaması için alınacak tedbirlerin belirlenmesi ve elektrik piyasasında dağıtım veya tedarik lisansı sahibi tüzel kişilerin faaliyetlerinin sona erdirilmesi ve ilgili dağıtım bölgesinde dağıtım veya son kaynak tedariki faaliyetini yürütecek tüzel kişinin belirlenmesi amacıyla “Elektrik Piyasasında Dağıtım ve Tedarik Lisanslarına İlişkin Tedbirler Yönetmeliği” adında müstakil bir yönetmelik ihdas edilmiştir. Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere kanun koyucu tarafından elektrik hizmetlerinin sürekliliğine özel bir önem atfedilmiştir.

Kamu hizmetlerine egemen olan ilkelere bir diğeri de değişkenlik (uyarlama) ilkesidir. Bir faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesinden sonra değişen ve gelişen şartlara ayak uydurması gereği esasen hizmetin sağladığı kamu yararının artırılması amacına matuftur. Süreklilik ilkesi gibi temel bir ilke olan değişkenlik ilkesi de idarenin, değişen ve gelişen teknik ve hukuki şartlara uygun olarak işlem tesis etmesinin dayanağıdır. Örneğin, idarenin takdir yetkisinin varlık nedenlerinden biri kamu hizmetlerinin değişken olma ve uyarlanma ilkesidir.⁶⁷

Değişkenlik tüm kamu hizmetleri için temel bir ilke olsa da elektrik hizmetleri gibi iktisadi kamu hizmetlerinde daha çok gündeme gelmektedir. Bu da sunulan

⁶⁷ GÜNDAY, a.g.e., s. 335.

hizmetin hem sını ve ticari hem de teknik ve teknolojik yönlerinin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, EPK'da tarifesi düzenlemeye tabi lisans sahibi tüzel kişiler için Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye, *piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak* son kaynak tedariki kapsamında ve/veya serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye ve bu fiyatlarda *enflasyon dâhil ihtiyaç duyulacak diğer ayarlamalara ilişkin* formülleri uygulamaya dair yöntemler ve bunların denetlenmesine dair hükümlerin yönetmelikle belirleneceğine (m.5/4-(c)) ya da dağıtım şirketlerinin kapasite ikame ve arttırım yatırımları yapmakla yükümlendirilmesine dair hükümler (m.9/2), değişkenlik ilkesinin elektrik piyasası mevzuatına yansımaları olarak değerlendirilebilir.

Süreklilik ve değişkenlik yanında nesnellik ve eşitlik ilkesi de kamu hizmetlerinin sunumunda yer alan ilkelere biridir. Kamu hizmetleri, temelinde kamunun yani toplumun tümünün, giderilmesinde kamu yararı bulunan ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin olduğundan, idare bu hizmetleri yürütürken herkese eşit davranmak ve taraf tutmamak zorundadır. Bu nedenle bireyler hem kamu hizmetleri karşısında gerek yararlanma ve gerekse katılma yönünden hem de kamu hizmetinin getirdiği yükümlülükler bakımından eşit durumdadırlar.⁶⁸ Tabii ki bu eşitlikten anlaşılması gereken ise kanunların ve düzenleyici işlemlerin belirlediği nesnel koşul ve niteliklere sahip olanlar arasındaki eşitliktir.⁶⁹

Elektrik piyasası mevzuatında eşitlik ilkesine muhtelif hükümlerde yer verilmiştir. Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi'ne (TEİAŞ) iletim sistemine bağlı veya bağlanacak olan serbest tüketiciler dâhil tüm sistem kullanıcılarına şebeke işleyişine ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda *eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin* iletim ve bağlantı hizmeti sunma (6446, m.8/2-e), yine dağıtım şirketlerine dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi

⁶⁸ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 336.

⁶⁹ **a.g.e.**, s. 336.

kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda *eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin* hizmet sunma (6446, m.9/2) yükümlülükleri verilmiş olup, EPDK'nın düzenlemeye tabi tarifelerde⁷⁰, eşit taraflar arasında ayırım yapılmaması esasına dayalı fiyat ve şartları belirleyeceği her bir tarife için ayrıca ve açıkça belirtilmiştir. (6446, m.9/6-a,b,ç,d)

Bedelsizlik (meccanilik) ilkesi ise kamu hizmetine egemen olan ilkelere bir diğeri olup, sunulan kamu hizmetinden yararlananlardan *doğrudan* bir karşılık alınmaması olarak ifade edilebilir.⁷¹ İdarenin belli başlı kamu hizmetlerinden⁷² yararlananlardan doğrudan bir karşılık almamasının günümüzde idarenin sunduğu kamu hizmetlerinin artması dolayısıyla tüm kamu hizmetlerine teşmil edilmesi mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi de *“klasik idare hukukunun bedelsiz, meccani olmasını ilk koşul saydığı kamu hizmeti kavramı giderek değişiklik görmüş, günümüzde yararlananlardan ödeme güçleri oranında bir ücret alınması uygulaması yaygınlaşmıştır.”*⁷³ görüşündedir. Ancak bir kısım hizmetlerden alınan karşılıkların da hizmetin tam karşılığı olduğu söylenemez. Günümüzde idare sunulan hizmetin niteliği, maliyeti ve başka kaynaklardan sübvansede edilebilme vb. koşulları göz önünde bulundurarak hizmetin karşılığı olarak uygun bir ücreti belirlemektedir. Bu anlamda aslında ilkenin kelime anlamını tam karşılamadığı, günümüz şartlarında değişime uğradığı söylenebilir. Fakat diğer yandan aslında sunulan tüm kamu hizmetlerinin bir karşılığı olduğu ve bedelsizlik ilkesinin Anayasanın 73 üncü maddesinde yer alan *“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.”* şeklindeki hükmüyle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna göre; sunulan kamu hizmetlerine, ödenen vergilerle tüm toplum o hizmetten yararlansa

⁷⁰ Bağlantı tarifeleri, iletim tarifesi, dağıtım tarifesi, perakende satış tarifesi

⁷¹ Onur Çağdaş ARTANTAŞ, **Kamu Hizmeti ve Bedel**, Çakmak Yayınevi, Ankara 2018, s. 26.

⁷² Günday, bahsi geçen hizmetlere karayollarından yararlananlardan bir ücret alınmaması veya devlet okullarında ilköğretimin parasız olması gibi klasik kamu hizmetlerini örnek göstermektedir. Bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 336.

⁷³ AYM, 19.04.1988 tarih E.1987/16, K.1988/8 (RG: 23/08/1988 tarih S:19908)

da yararlanmasa da dolaylı olarak bir bedel ödemektedir. Ancak bu durum daha çok klasik kamu hizmetleri için geçerli olup, piyasa koşullarına göre karlılık ve verimlilik esaslarına göre sunulan iktisadi kamu hizmetlerinde hizmet karşılığında bir ücret alınması söz konusudur.

Bedelsizlik ilkesinin elektrik hizmetlerindeki karşılığı ise en genel anlamda tarifelerdir. 6446 sayılı Kanunun amaçlarından birisi *elektriğin düşük maliyetli bir şekilde* tüketicilerin kullanımına sunulması olduğundan elektrik faaliyetinin belirli aşamalarında geçerli olacak fiyatlandırma esasları tarifeler yoluyla EPDK tarafından düzenlemeye veya onaylamaya tabi tutulmuştur.⁷⁴

Elektrik piyasasına ilişkin genel ilkeleri ortaya koyduktan sonra EPK ile özel olarak öngörülen ilkelere de değinecek olursak; hem 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanununda hem de 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda aynı ilkelere yer verildiği görülmektedir. Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde sunulması amacını ortaya koyan kanun koyucu, her iki kanunun genel kurgusunu da bu ilkeler üzerine inşa etmiştir.

Yeterli, sürekli ve kaliteli bir şekilde elektriğin sunulabilmesi için hiç kuşkusuz rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması önceliklidir. Böylece örneğin, tüketicilere elektrik enerjisini tedarik edecek işletmeyi serbestçe seçebilme imkanı verilmektedir.⁷⁵ Bu kapsamda mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ayrı bir hedef olarak belirlenmiştir.

Ayrıca hizmetin düşük maliyetli sunulması da yukarıda açıklandığı üzere kamu hizmetlerindeki bedelsizlik meselesiyle yakından ilişkilidir. Bedelsiz sunulması mümkün olmayan hizmetin en makul fiyatla sunulması gerekmektedir. Mali açıdan güçlü ve rekabetçi piyasada uygun rekabet ortamında en uygun fiyatın oluşacağı,

⁷⁴ “Bir kamu hizmeti özel kişilere gördürülüyorsa, hizmetin kamu hizmeti olmaktan çıkmaması için görüleceği bedelin idarece belirlenmesi gerekir (...) İdare, hizmeti özel kişiye gördürecek hukuki temeli oluşturma aşamasında kamu hizmetinin bedeline ilişkin şartları gerektiği şekilde belirlemelidir.” Bkz. ARTANTAS, a.g.e., s. 79.

⁷⁵ KENT, a.g.e., s. 48.

fiyatlandırmaya ilişkin düzenlemelerin de bağımsız denetimle görevli idarece yapılacağına öngörülmesi düşük maliyetli elektrik enerjisi sunulması noktasında önem arz eden hususlardır.

Diğer yandan EPK'da çevreye uyumlu bir şekilde sunulması öngörülen elektriğin hangi şartlarda çevreyle uyumlu sayılacağını gösteren ayrı bir hüküm bulunmamaktadır. Bir bakıma kanunda temiz enerji kaynaklarına ağırlık verilmesinin arzulandığı gibi bir yorum yapılacak olsa da, ülkemizin fosil kaynaklardan üretime dayalı tesislerinin sayısı⁷⁶ göz önüne alındığında bu yorumun çok da isabetli olmayacağı görülür. Ancak, çevreye uyumluluğun sağlanması hedefi doğrultusunda enerji kaynaklarının ve enerjinin kullanımında verimliliğin artırılması amacıyla 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu⁷⁷ ve yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun⁷⁸ yürürlüğe koyulmuştur. Yine, elektriğin çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulmasının sağlanması için üretim faaliyeti yönünden öncelikle lisans başvurusuna konu üretim tesisi projelerinin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında alınan kararın EPDK'ya ibraz edilmesi gerektiği öngörülmüştür. (EPLY, m.12/5-ç- (1)) Danıştay da, önüne gelen bir uyuşmazlıkta Elektrik Piyasası Kanununun 1 nci maddesinde belirtilen amaçlar doğrultusunda Kurumun lisans başvurularını çevre mevzuatı yönünden de incelemesinin zorunlu olduğuna hükmetmiştir.⁷⁹

⁷⁶ Ülkemiz toplam termik kurulu gücün toplam lisanslı elektrik üretimi içerisindeki payı 2017 yılında %71,23 iken 2018 yılında %69,57 olarak gerçekleşmiştir. Bkz. **Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporu**, EPDK, Ankara 2019, s. VII.

⁷⁷ RG: 02/05/2007 tarih S:26510

⁷⁸ RG: 18/05/2005 tarih S:25819

⁷⁹ Danıştay 13. Daire, 23/10/2017 tarih ve E.2010/2934, K.2017/2639

4. Elektrik Piyasasında Regülasyon

Elektrik piyasası faaliyetlerine ilişkin kavramsal çerçeveyi çizdiğimiz bu bölümde elbette “regülasyon” da önemli bir kavram olarak önümüzde durmaktadır. Elektrik piyasasının geçirdiği süreçler önceki başlıklarda kısaca izah edilmeye çalışılmış, gelinen noktada idarenin hizmeti sunan konumundan düzenleyici konumuna geçmesiyle regülasyon faaliyeti gündeme gelmiştir.⁸⁰

Regülasyon, günümüzde en yalın anlamıyla kamunun ekonomik alana müdahalesidir.⁸¹ Daha kapsamlı bir tanım olarak, belli bir faaliyete ilişkin oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme), bu kurallara riayetinin sağlanması (denetim) ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme (yönlendirme) faaliyetidir.⁸²

Regülasyonun, yapılan tanımlardan anlaşılacağı üzere salt düzenleme faaliyetinden oluşmadığı ve çok boyutlu bir kavram olduğu görülmektedir. Regülasyon dar anlamıyla, önceden kamusal özelliği olan hizmetler olarak görülen ve kamu teşebbüslerince tekel olarak yürütülen demiryolları, elektrik dağıtımı, doğal gaz dağıtımı gibi kıt olan ürünlerle ilgili yakın tarihte rekabete açılan ekonomik etkinlikleri kapsamaktadır.⁸³ Geniş anlamda ise, regülasyon, belli bir alandaki ekonomik faaliyetin dışında bütün pazarı kapsayıcı bir faaliyettir.⁸⁴

Hukuk, iktisat, rekabet, işletme gibi bir çok alanla ilişkili olan kavramın tanımı anılan disiplinlerin her biri açısından farklı şekillerde yapılmaktadır. Hukuk açısından regülasyon belli bir alan veya faaliyetle ilgili kuralların koyulması ve denetlenmesi anlamına gelirken, iktisat açısından önce Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) daha

⁸⁰ Bkz. Berna TEPE/ Şahin ARDIYOK, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:1, Mart 2004

⁸¹ Turgut TAN, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Turhan Kitabevi, Şubat 2010, s. 23.

⁸² Ali ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 21.

⁸³ Gökhan ERDOĞAN, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y:7, S:24, Ocak 2016, s. 565.

⁸⁴ **a.g.m.**, s. 565.

sonra Kıta Avrupası ekseninde finansal piyasalarda, altyapı hizmetlerinde, rekabet, ulaşım gibi alanlarda piyasaların etkin ve verimli şekilde çalışmalarını sağlayan ve devletin nereye, ne zaman ve ne şekilde müdahale edeceğini ortaya koyan uygulamalar bütünü, işletme alanı açısından ise piyasalarda geniş şekilde uygulanan ve kabul gören bir olgu anlamına gelmektedir.⁸⁵ Yapılan farklı tanımlamalara rağmen genel olarak regülasyon ile amaçlanan, toplumun gündelik yaşamında önemli ve özellikle ekonomik yönü ağır basan bazı alanlarda etkinlik ve verimliliği sağlamak ve böylece bireylere ve tüketicilere daha kaliteli ve makul fiyattan mal veya hizmet sunulmasını öngörmektir.⁸⁶ Anılan hedefler teknik ve ekonomik regülasyona vurgu yaparken, diğer yandan regülasyonun, liberalizmin temel felsefesini benimsemekle beraber temel amacının “bırakınız yapınlar” mantığının olumsuz yönlerini rasyonalize etmek başka söyleyişle “vahşi liberalizmi evcilleştirmek” olduğu görüşü⁸⁷ de regülasyonun müdahaleci yönüne ağırlık veren bir saptamadır. Regülasyonu bu yönüyle serbestleşme ve piyasa ekonomisi kavramlarıyla biraraya getiren durum, öğretilerde “deregülasyon” kavramıyla açıklanmıştır. Deregülasyon, esasen pazara giriş ve pazardaki faaliyetler üzerindeki sınırlamaların kaldırılmasını ve dolayısıyla işleyişi pazar mekanizmalarına bırakmayı içermesi itibarıyla devletin yapması gereken temel faaliyeti, pazar mekanizmasına aykırı kuralları kaldırmak olarak tanımlar.⁸⁸ Ancak sürecin faaliyetin özelleştirmesi, serbestleştirilmesi, rekabete açılması ve düzenlenmesi şeklinde izlediği seyirden de anlaşılacağı üzere durum aslında baştan beri sıkı biçimde regüle edilmiş bir alanın regülasyon çerçevesinin değiştirilmesinden ibarettir.⁸⁹ O nedenle deregülasyon

⁸⁵ Mehmet KARAKAŞ, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, S:154, Ocak-Haziran 2008, s. 99.

⁸⁶ ULUSOY, **a.g.e.**, s. 28.

⁸⁷ **a.g.e.**, s. 28.

⁸⁸ M. Ayhan TEKİNSOY, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı- Tartışmalar, Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y:65, S:2, s. 129.; “*Deregülasyon kavramı, regülasyona son verilmesini değil, onun daha rasyonel hale getirilmesini, etkinleştirilmesini hedefleyen bir kavramdır. Pratikte ise, bu etkinleştirme için öncelikle mevcut regülasyonun hafifletilmesi, yani kuralların azaltılması gerektiği kabul edilmektedir.*” Bkz. Ali ULUSOY, **Telekomünikasyon Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 156.

⁸⁹ **a.g.m.**, s. 129.

yaklaşımı özelleştirmelerle özel sektöre açılan piyasa yapısı dikkate alındığında yanıltıcıdır.⁹⁰ Özellikle doğal tekel ve ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu elektrik sektörü gibi sektörlerde piyasa aktörlerinin rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar, uyumlu eylem ve kararları veya hakim durumun kötüye kullanılması şeklinde tezahür eden faaliyetlerinin ortaya çıkması ihtimaline binaen devletin giriştiği faaliyet tam anlamıyla regülasyon olup, bu alanda deregülasyondan söz edilemez. O halde bu kavramların mahiyetleri belirlenirken “özelleştirme” kavramıyla birlikte ele alınması gerekmektedir.

Nitekim ülkemizde de regülasyonun doğuşu özelleştirme politikalarına ağırlık verilmesi neticesinde gerçekleşmiştir, denilebilir. Cumhuriyetten sonra idarenin faaliyet alanı çeşitlenip genişlerken, devletin ekonomik alandaki faaliyetleri bir yandan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) kurulmasıyla ekonomik kamu hizmetlerini ortaya çıkarmış, bunun sonucu olarak da devletin ekonomik hayattaki düzenleyici faaliyeti genişlemiştir.⁹¹ Buna karşılık 70’li yıllardan başlayıp hızla genişleyen özelleştirme politikaları ile kamu kesiminin daraltılması hedeflenmiştir.⁹² Bu gelişme kamu hizmeti anlayışında değişime yol açmış, bu çerçevede bir yandan devletin yerine getirmesi gereken hizmetlerin nicel olarak azaltılmasına çalışılırken, bir yandan da idarenin görmesi gereken hizmetlerin nasıl daha etkili, verimli ve hızlı biçimde yerine getirilebileceğinin arayışına girilmiştir.⁹³ Kamu tekelleri ile yürütülen hizmetler liberal ekonomi politikalarının da etkisiyle özel sektöre gördürülmek istenmiş ve devletin ekonomideki rolü değişmeye başlamıştır. Bu nedenle ülkemizde kamu hizmetlerinin regülasyonu, kamu hizmetlerinin hukuki rejiminde özel hukuk lehine yaşanan genişlemeyle açıklanmaktadır.⁹⁴ 3096 sayılı Kanun ile ilk kez bir finansman modeli olarak öngörülen Yap İşlet (Yİ) usulü ve sonrasında 3996 sayılı Kanun ile bir çok kamu

⁹⁰ **a.g.m.**, s. 129.

⁹¹ Şeref GÖZÜBÜYÜK/ Turgut TAN, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 569.

⁹² **a.g.e.**, s. 569.

⁹³ **a.g.e.**, s. 569.

⁹⁴ ÖZCAN, **a.g.e.**, s. 45.

hizmetinin Yap İşlet Devret (YİD) usulü ile kurulması ve/veya işletilmesine olanak veren düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle birlikte artık devlet, kamu hizmeti imtiyazı vererek bu hizmetleri gördürmek istemediğini ve finansal kaynak sıkıntısının hizmetin özel hukuk sözleşmeleriyle gördürülmesi yoluyla aşılabileceğine dönük iradesini ortaya koymuştur. Bu kanunları 4283 sayılı Kanun izlemiş, 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile özelleştirme kavramının da hukukumuzda anayasal düzeyde girmesini müteakip özelleştirilen ve serbest rekabete açılan alanlarda devlet hizmeti sunan değil, regüle eden konumuna geçmiştir. Anayasa değişikliğine paralel olarak yapılan yasal düzenlemelerden 20.12.1999 tarihli 4493 sayılı Kanun ile elektrik, üretim, iletim ve ticaretinin YİD yoluyla özel hukuk sözleşmeleri ile yürütülebilecek faaliyetlerden sayılmasından kısa bir süre sonra çıkarılan 4628 sayılı Kanun tüm elektrik hizmetlerinin yürütülmesini idari izin (ruhsat) usulüne tabi tutarak, 4493 sayılı Kanun ile getirilen bu düzenlemeyi uygulanamaz hale getirmiştir.⁹⁵ Söz konusu ruhsatların verilmesi ve elektrik hizmetlerinin regülasyonu (düzenlenmesi, denetlenmesi ve yönlendirilmesi) için özerk bir idari kurum olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) oluşturularak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bu konudaki yetkilerine son verilmiştir.⁹⁶

B. Lisans Kavramı

“Regülasyon” kavramının hukuk dünyamıza girmesiyle birlikte daha çok duymaya başladığımız bir diğer kavram da hiç kuşkusuz “lisans” tır. Elektrik hizmetlerinin özel kişilere hangi usulde gördürüleceğine ilişkin önceki bölümlerde yer verdiğimiz karmaşık süreç sonucunda 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kanun koyucu, tüm elektrik hizmetlerinin yürütülmesini lisans

⁹⁵ Ali ULUSOY, **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, Elder, 2005, s. 86.

⁹⁶ **a.g.e.**, s. 7.

alınmasına bağı tutarak bu kavramı elektrik piyasasının temel kavramı haline getirmiştir. Çalışmamızın bu bölümünde öncelikle lisansın tanımı, lisans usulünün ne olduğu, idare hukukundaki hizmet gördürme biçimlerinden ruhsat usulüyle bağı ve hukuki mahiyeti gibi hususlar ele alınacak olup lisans türleri ve lisanslar ile ilgili hükümlere geçmeden önce bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

1. Lisansın Tanımı

Lisans, hukuken “herhangi bir işin veya ticari işlemin yapılması için devlet makamları tarafından verilen izin”⁹⁷ olarak tanımlanmaktadır. Kuşkusuz bu ifade lisansı en genel anlamda tanımlamakta, ifadede geçen işin niteliği, izni verecek olan idari makam, iznin talebe bağı olup olmadığı gibi hususlar nedeniyle kavram, kamu hukuku yönüyle incelenmeye muhtaçtır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, idare hukuku boyutuyla incelediğimiz kavramın, kamu hizmetinin görülmesine dair verilen bir izne ilişkin olduğunda duraksama bulunmamaktadır. Bu anlamda, yapılmasına izin verilen iş veya işlem ticari nitelikte de olsa kamu hizmeti nitelmesini alması ön koşuldur.

Kamu hizmetinin görülüş usulleri başlığı altında yer alan usullerden biri olan “ruhsat/izin usulü” bazı kaynaklarda⁹⁸ “lisans usulü” olarak yer almaktadır. Bu nedenle, idare hukukundaki “ruhsat” kavramı ile “lisans” kavramının tam olarak örtüşüp örtüşmediği hususunun incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

Ruhsat usulü, idare lehine kanunla bir tekel oluşturulmayan veya faaliyetin yürütülmesi için özel hukuk kişisine imtiyaz verilmemiş olan kamu hizmetlerinin, idarenin tek taraflı iradesi ile idare yanında özel hukuk kişilerinin de yürütmesine

⁹⁷ Ejder YILMAZ, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 462.

⁹⁸ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 251.; KIR, **a.g.e.**, s. 120.; ÇAĞLAYAN, **a.g.e.**, s. 259.

müsaade edilmesidir.⁹⁹ Ruhsat usulünün ülkemizde sık rastlanan örnekleri olarak belediye sınırları içinde toplu taşımacılık, özel eğitim kurumları ve özel hastanelere verilen izinler gösterilmektedir.¹⁰⁰ Bu alanlarda idare hem kendisi bizzat faaliyette bulunabilmekte, hem de özel hukuk kişilerine faaliyette bulunma izni vermektedir.

Ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu idaredir. Bu nedenle idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde geniş bir denetim ve gözetim yetkisi vardır.¹⁰¹ Bunun sonucu olarak idare, hizmetin sunulma şekil ve şartlarını, standartlarını belirleme yetkisini kendi elinde bulundurmakta, özel hukuk kişinin yanında kendisinin de bizzat faaliyette bulunduğu alanlarda hizmetin sunulmasına ilişkin ortak standartların yakalanmasını sağlamak durumundadır.¹⁰² Ayrıca özel teşebbüs kar amacıyla bu işe girişmekte ancak kamu hizmetinin bedelsizliği ilkesinin doğal bir uzantısı olarak yararlanandan isteyebileceği ücreti kural olarak idare tarafından belirlenmektedir.¹⁰³ Bu durum da hizmetten yararlananlardan alınacak bedele ilişkin tarifelerin düzenlenmesini¹⁰⁴ gündeme getirmektedir.

Ruhsatın yukarıda yapılan tanımından da anlaşılacağı üzere, ortada idare ve özel hukuk kişinin irade beyanlarının karşılıklı uyuşması neticesinde akdedilen bir sözleşme değil, diğer hizmet gördürme usullerinden farklı olarak idarenin tek taraflı bir işlemi ile izin verilmesi durumu¹⁰⁵ söz konusudur. Tiryaki'ye göre, özel kişilerin kamu hizmeti görülmesine katılması, hizmetin asli sahibi ve sorumlusu idarenin ikame edilmesi mahiyetinde olduğundan, ancak ilgili kamu tüzel kişinin iradesiyle

⁹⁹ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 252; ÇAĞLAYAN, **a.g.e.**, s. 259.

¹⁰⁰ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 252.; GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 362.

¹⁰¹ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 362.

¹⁰² GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 362'de bu duruma, Anayasanın 42 nci maddesine atıfla eğitim hizmetini örnek göstererek, bu hizmetin ruhsat usulü ile özel kişilere gördürülse dahi, Devletin gözetim ve denetimi altında yürütüldüğünü ve özel, ilk ve orta dereceli okulların bağlı oldukları esasların Devlet okulları ile erişilmek istenen seviyeye uygun olarak kanunla düzenleneceğinin belirtildiğini vurgulamaktadır.

¹⁰³ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 252.; GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 362.

¹⁰⁴ Refik TİRYAKI, "Ekonomik Özgürlüklerin Kamu Hizmetinin Görüş Usulleriyle İlişkisi", **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4 (1) 2014, s. 88.

¹⁰⁵ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 362.; YASİN, **a.g.e.**, s. 510.

mümkündür.¹⁰⁶ Diğer yandan ise, idarenin, bir kişiye talebi olmaksızın kamu hizmeti gördürmesi, kamu hizmeti hukukunun birey özgürlükleri ve özellikle de ekonomik özgürlüklerle çatışması nedeniyle mümkün değildir.¹⁰⁷ Aksi halde, talep yokken, idarenin özel hukuk kişisinden bir işin yapılmasını istemesi “istimval” işlemine yol açacaktır.¹⁰⁸ Ancak özel kişinin talebi de olsa, ruhsat işlemi tek taraflı bir işlemdir; bir sözleşme değildir. Sadece idarenin iradesiyle teşekkül etmektedir.¹⁰⁹ Bizce de, diğer hizmet gördürme usullerinin aksine ne ortada bir sözleşme ne de sözleşme şartlarının müzakere edilmesi imkanı bulunmaktadır.¹¹⁰ Lisans almak için talepte bulunan tüzel kişi, piyasaya piyasanın koşullarını ve tabi olacağı hukuki rejimi bilerek girmektedir.

Ruhsat usulünde incelenmesi gereken bir diğer husus da iznin kim tarafından verileceğidir. Regüle edilen piyasalarda lisans ile özel hukuk kişisine verilen yetkinin, hizmeti bizzat gören idare yanında düzenleyici denetleyici kurumlar gibi aslında o piyasada asli ve sürekli bir hizmet görmeyen sadece regülasyon faaliyeti yürüten kurumlar tarafından da verilmesi, bu sektörlerde verilen lisansların ruhsat usulü kriterlerine uygun olup olmadığı meselesini gündeme getirmektedir. Kanaatimizce, lisansın mutlaka hizmetin asli sahibi ve sorumlusu idare (örneğin; özel sağlık hizmetlerine ilişkin verilen izinlerin Sağlık Bakanlığınca verilmesi ve aynı zamanda Bakanlığın kendisinin de devlet hastaneleri eliyle bu hizmeti bizzat görmesi) tarafından verilmesinin zorunlu görülmesi halinde izni veren ile hizmeti gözetim ve denetimle görevlendirilen makamın farklı olmasından kaynaklanan birtakım sorunlar gündeme gelebilecektir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak ruhsatın tek otorite tarafından verilmesi, uzatılması, tadili ve gerektiğinde iptali gerekir.¹¹¹ Bu otorite de doğal olarak piyasanın düzenlenmesi, izlenmesi ve piyasada faaliyet gösteren aktörlerin

¹⁰⁶ TİRYAKİ, **a.g.m.**, s. 86.

¹⁰⁷ **a.g.m.**, s. 87.

¹⁰⁸ GÖNEN, **a.g.e.**, s. 228.

¹⁰⁹ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku Cilt II**, s. 355.

¹¹⁰ Aksi görüş için bkz. GÖNEN, **a.g.e.**, s. 230.

¹¹¹ KIR, **a.g.e.**, s. 122.

denetlenmesinden sorumlu olan bağımsız idari otorite olmalıdır ki idare içerisinde aynı hususta farklı karar ve uygulamaların ortaya çıkması ve karışıklıkların yaşanması önlenibilsin. Ayrıca sektörün düzenlenmesinin öncelikle piyasaya giriş ve çıkışın kontrol edilmesini gerektireceği gerçeği karşısında, ilgili sektörlerde düzenleme yetkisini haiz bağımsız idari otoritelerce lisans verilmesinde bir çelişki bulunmamaktadır.¹¹²

Ruhsat usulüne ilişkin genel özellikler bunlar olsa da, Türk İdare Hukukunda ruhsat, bir faaliyetin yapılmasına izin veren “kolluk ruhsatı” (izin) ve bir kamu hizmetinin gördürülmesi için verilen “kamu hizmeti ruhsatı” olarak iki ayrı kavramı akla getirmektedir. Bu durumun, kolluk alanındaki bireysel işlemlerin önemli bir bölümünün ruhsat adını taşıyan izinlerden oluşmasından¹¹³ kaynaklandığı söylenebilir. İdarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetlere kolluk faaliyeti denmektedir.¹¹⁴ Kolluk alanını düzenleyen kanunlarla, bireylerin kamusal nitelik taşımayan kimi etkinliklerde bulunabilmeleri, idareden alacakları izne bağlanmakta; idare, söz konusu etkinliğin kamu düzenini bozucu olası etkilerini değerlendirerek bu izni vermekte ya da vermemektedir.¹¹⁵ Kolluk alanında verilen ruhsatlarda kamu düzeninin korunmasına hizmet eden bir izin verme durumu söz konusu iken, kamu hizmeti ruhsatında kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla bir kamu hizmetinin özel kişi tarafından yürütülmesine izin verilmesi durumu gündeme gelmektedir. Yani izne konu edilen faaliyet kolluk ruhsatında tamamen özel bir faaliyet,

¹¹² KIR, lisansın bizzat hizmetin asli sahibi ve sorumlusu idare tarafından verilmesini ruhsat usulünün geçerli olabilmesi için gereken esaslı unsurlardan saymamaktadır. “*Kamu hizmetinin bağımsız idari otoritelerin gözetimi ve denetiminde rekabet ortamında özel hukuk kişileri ve hizmetin asli sahibi ve/veya sorumlusu kamu tüzel kişisi tarafından birlikte yürütüldüğü piyasalarda, faaliyete geçebilmek için alınması zorunlu lisansın hizmetin asli sahibi ve/veya sorumlusu olan kamu tüzel kişisi tarafından değil de bağımsız idari otorite tarafından verilmesi, söz konusu lisansın idare hukukundaki ruhsat usulü olarak nitelendirilmesine etki etmemelidir.*” Bkz. KIR, **a.g.e.**, s.124; ERGÜN’e göre ise “...günümüzde asli sorumlu idare kavramını, sadece hizmetin aksamaması durumunda özel kişinin yerine geçerek hizmeti yürütebilecek bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda o hizmetin düzenleme ve denetleme yaparak kesintisiz yürütülmesini sağlayan bağımsız idari otoriteleri de kapsayacak şekilde anlamak gerekmektedir.” Bkz. ERGÜN, **a.g.e.**, s. 78-79.

¹¹³ YASİN, **a.g.e.**, s. 557.

¹¹⁴ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 289.

¹¹⁵ K. Burak ÖZTÜRK, “Elektronik Haberleşme Hizmetlerinde Yetkilendirmenin Hukuki Niteliği”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:67, S:1, s. 37.

kamu hizmeti ruhsatında ise kamu hizmeti niteliğini haiz faaliyettir. Bu durumun bir sonucu olarak, kolluk ruhsatında idarenin faaliyetin yürütülmesini yoğun bir şekilde kontrol etmesi değil, bazı şartların yerine getirilmesi halinde özel (ticari) faaliyetin yapılmasına verilen bir izin söz konusu olmakta ve görece esnek bir denetim yetkisi göze çarpmaktadır. Önemli bir fark olarak, bu tür ruhsatlarda amaç bir kamu hizmetinin gördürülmesi değil, ruhsat vasıtasıyla idarenin belirli bir faaliyet üzerindeki denetim ve gözetim işlevini yerine getirebilmesini sağlamaktır.¹¹⁶ İşyeri açma ve çalışma ruhsatı bu tip ruhsata örnek verilebilir. Kamu hizmeti ruhsatında ise hizmetin asıl sahibi ve sorumlusu olan idarenin bir özel kişiye hizmetin gördürülmesi için verdiği bir izin ve daha sıkı ve içeriden¹¹⁷ bir denetim yetkisi ve yerindelik denetimi gündeme gelmektedir.¹¹⁸ Dolayısıyla, bir ruhsatın kolluk ruhsatı mı yoksa kamu hizmeti ruhsatı mı olduğu belirlenirken o ruhsatın idareye sağladığı denetim yetkisinin boyutu da önem kazanmaktadır.

Netice itibariyle ortaya koyulan özelliklerden de anlaşılacağı üzere, lisans ile amaçlanan kamu hizmetine dair hedefler, kamu hizmetinin klasik görülüş usullerinden biri olan ruhsat usulünden esasen farklı değildir. Değişen ekonomi ve devlet ilişkisi, idare hukukunun yerleşik kavramlarının da bilinen kalıplarından sıyrılarak incelenmesi ve hatta yeniden yorumlanması ihtiyacını doğurmuştur.¹¹⁹ Bu nedenle, kamu hizmetinin görülüş sürecinde özel kişiler lehine yaşanan gelişmeler göz önüne alındığında ruhsat usulünün bazı yönlerden dönüşüm geçirdiği ve ruhsat/izin/lisans kavramları arasında yaşanan anlam karmaşasının kavramların klasik tanımlarından farklılaşmasından kaynaklandığı söylenebilir.

¹¹⁶ ERGÜN, a.g.e., s. 65.

¹¹⁷ ÖZAY, a.g.e., s. 252.; ERGÜN, a.g.e., s. 87.

¹¹⁸ “...idarenin kamu hizmeti ruhsatından doğan denetim yetkileri, kolluk alanındaki denetim yetkilerinden daha yoğun, katı ve geniş olup, kamu düzeni mülahazasıyla sınırlı değildir; kamu hizmetinin toplumsal gereksinimlere ve kamu yararına uygun olarak yürütülmesinin sağlanmasını da içerir.” Bkz. ÖZTÜRK, a.g.m., s. 38.

¹¹⁹ Emrah URAN, **Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**, XII Levha Yayınevi, İstanbul 2012, s. 164.

2. Lisansın Hukuki Çerçevesi

Lisansın ruhsat usulüyle yapılan yetkilendirmeden farklı yeni bir usul olmadığına dair belirlememizden sonra lisansın hukuki mahiyetine ve elektrik piyasasına ilişkin lisansların bu kapsamda nasıl düzenlendiğine bakacak olursak; öncelikle lisans idarenin tipik tek yanlı bir işlemidir.¹²⁰ Buradaki tek yanlılık idarenin hizmeti yaptırması olarak değil, yapılmasına izin verme şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹²¹ Lisans almak isteyen ilgili, başvuruda bulunarak aranan şartları da sağlaması koşuluyla idare tarafından bir statüye sokulmaktadır. Önceki başlıkta yer verildiği üzere, statünün şartlarını belirleme yetkisi de idarede bulunduğundan başvurucunun bu şartları müzakere etme ya da belli yükümlülüklerden müstesna tutulmayı talep etme imkanı bulunmamaktadır. Bu nedenle şart işlem niteliğindedir.¹²² Bunun yanı sıra lisans belirli bir özel hukuk kişinin namına verildiğinden birel işlem, muhatabına bir hak sağladığı için yararlandırıcı işlem¹²³, yeni bir hukuksal sonuç yaratması bakımından ise inşai işlem¹²⁴ niteliğindedir.

2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi ruhsat; yani lisans usulüne tabi tutulmuştur.¹²⁵ Kanunla elektrik faaliyetleri; “elektrik üretimi”, “iletimi”, “dağıtım”, “toptan satışı”, “perakende satışı”, “perakende satış hizmeti”, “ithalat”, “ihracat”, olarak tanımlanmış, “elektrik enerjisi ve kapasite alım satımı veya ticareti faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin işlemlerden oluşan” alan, “piyasa” olarak adlandırılmış ve piyasaya giriş ile piyasada faaliyet yürütmek için bir zorunluluk olarak “lisans usulü” öngörülmüştür.¹²⁶ 6446 sayılı

¹²⁰ ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 37.

¹²¹ KENT, **a.g.e.**, s. 106.

¹²² TIRYAKI, **a.g.e.**, s. 88.

¹²³ KENT, **a.g.e.**, s. 107.

¹²⁴ Sedat ÇAL, **Türk İdare Hukukunda Ruhsat**, Seçkin Yayınevi, Mart 2012, s. 37.

¹²⁵ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 363.; Zeynep ÇAKMAK, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**, Çakmak Yayınevi, Ankara 2011, s. 175.

¹²⁶ Yeliz ŞANLI, “Elektrik Piyasası Ya Da Elektrik Kamu Hizmeti”, **Mülkiye Dergisi**, C: XXXI, S: 254, s. 52.

yeni Elektrik Piyasası Kanunu ile üretim, iletim, dağıtım, piyasa işletimi, toptan satış, perakende satış, ithalat ve ihracat faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin iş ve işlemlerden oluşan yapı piyasa olarak tanımlanmakta (m.3-1-(bb)) ve bu faaliyetleri yürütmek için yine lisans alma zorunluluğu bulunmaktadır. 6446 sayılı Kanunda lisans, tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca verilen izin (m.3-1-(t)), Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde (EPLY) ise piyasada faaliyet göstermek isteyen tüzel kişiye Kurumca verilen izin belgesi (m. 4-1-(a)) olarak tanımlanmıştır. 4628 sayılı mülga Kanunda da lisans benzer şekilde tanımlanmış, lisans yönetmeliğinde ise tanım esasen aynı olmakla birlikte “izin belgesi” yerine “yetki belgesi” ifadesi kullanılmıştır. Bu noktada tüzel kişiye verilen iznin bir yetkiyi içerdiği açık olup, lisansın bir tüzel kişinin talip olduğu faaliyeti görmesi için ehil olup olmadığını göstermesi¹²⁷ anlamını her iki ifade de karşılamaktadır.

Elektrik piyasasında idarenin verdiği tek taraflı izin “lisans” adı altında somutlaşmaktadır. Elektrik piyasası mevzuatının idareye verdiği geniş düzenleme ve denetim yetkisi çerçevesinde kolluk ruhsatı olarak nitelendiremeyeceğimiz lisansın¹²⁸, kamu hizmeti ruhsatı niteliğini haiz olduğu önceki başlıkta ortaya koyulan kriterler açısından şu şekilde belirlenebilir. Öncelikle halihazırda özel kişiye gördürülmesi istenen bir “kamu hizmeti” bulunmalıdır. Hukukumuzda elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti kanun koyucu tarafından açıkça “kamu hizmeti” olarak zikredilmese de önceki başlıklarda yer verdiğimiz üzere hizmetin düzenleniş şekli ve idareye tanınan yetkilerden hareketle kamu hizmeti alanında saydığımız ve öğreti ve yargı kararlarında da ağırlıklı olarak kamu hizmeti olarak kabul edilen¹²⁹ faaliyetin, ruhsat usulü ile

¹²⁷ Hacı Yusuf ÇINAR, **Elektrik Piyasasında Dağıtım Faaliyetine İlişkin Lisanslama Rejimi ve Denetimi**, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Nisan 2018, s. 107.

¹²⁸ Aksi görüş için bkz. ÖZCAN, **a.g.e.**, s. 75.

¹²⁹ ULUSOY, **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, s. 3, s. 85; KENT, **a.g.e.**, s. 109.; GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 362 vd.; ŞANLI, **a.g.e.**, s. 70.; KIR, **a.g.e.**, s. 137 vd.; AYM, 09/12/1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2; “*Elektrik piyasası faaliyetleri, 4628 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatında detaylı olarak düzenlenmiş, 4628 sayılı Kanun'un mülga 2. maddesi, elektrik piyasası faaliyetlerini: “piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleri” olarak sıralamıştır. Kanun'da elektrik*

gördürülmesine bir engel bulunmamaktadır. Diğer bir unsur olarak, iznin hizmetin asli sahibi ve sorumlusu olan idare tarafından verilmesi gerektiği söylenebilirse de bunun zorunlu bir unsur olup olmadığı hukukumuzda net olarak ortaya koyulmuş değildir.¹³⁰ Çünkü daha önce de ifade edildiği üzere kamu hizmetinin ifasında geçirilen aşamalar, hizmetin gördürülmesi için verilecek iznin, her zaman için hizmeti doğrudan yerine getiren hizmet kuruluşu tarafından verilmesine imkan vermemektedir.¹³¹ Nitekim özel şirketlere elektrik piyasasında faaliyet gösterme izni veren ve regülasyon görevi yürüten Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu sektörde aktif olarak görev almayan, elektrik üretim, dağıtım, iletim ve ticareti faaliyetinde bulunmayan yalnızca kamunun menfaatleri ile özel sektörün ihtiyaçlarını uzlaştıran bir kurum olarak görev yapmaktadır.¹³² Bu açıdan bakıldığında hizmeti yürüten kuruluşun izin vermesi unsurundan taviz verildiği ya da regülasyon otoritelerinin hukukumuzda yer almasıyla birlikte bu unsurun genişlediği şeklinde anlamak mümkündür.¹³³ Bir diğer unsur ise özel hukuk kişinin hizmeti görmek konusunda istekli olması yani talepte bulunmasıdır. Bu hususta EPLY’de lisans alma bir “yükümlülük” olarak düzenlenmiş (m.5-(1)) ve piyasada faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişilerin lisans almak için; “Lisans Başvuru Dilekçesi” ile birlikte, Kurul kararıyla yürürlüğe konulan “Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurularda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi”

enerjisi “iletim” faaliyetinin ancak tekel niteliğinde ve Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yürütülebileceği düzenlenmiştir. Diğer faaliyetlerde ise, kamu tüzel kişilerinin yanında, özel hukuk tüzel kişilerinin de hizmetlerin yürütülmesine katılabileceği öngörülmüştür. Elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesinde kamu-özel ayrımı yapılmaksızın, kural olarak, lisans alınması zorunluluğu getirilmiştir. Belirtilen yaklaşım, 30.03.2013 tarih ve 28603 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile de sürdürülmüştür. Bu itibarla, elektrik piyasası faaliyetlerinin, arz güvenliğini ve kamu hizmeti gerekliliklerini sağlayacak bir uyum içinde yürütülmesi için düzenleme, denetleme ve kolluk faaliyetlerinde bulunma işlevlerinin kamu gücüyle yerine getirildiği bir kamu hizmeti faaliyeti olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.” Bkz. Danıştay 13. Dairesi, 05/12/2016 tarih ve E.2016/898, K.2016/4091

¹³⁰ KIR, a.g.e., s. 121.

¹³¹ ERGÜN, a.g.e., s. 78.

¹³² Kamu hizmetini gördüren düzenleyici kurumların, esasında söz konusu faaliyetleri yürütebilecek personel, bilgi birikimi, kaynaklar, mallar veya yetkilerle donatılmadığı ve bu durumun sadece pratik bir imkânsızlıktan kaynaklanmadığı aynı zamanda hukuken de yasaklandığı görüşü için bkz. ERGÜN, a.g.e., s. 78 vd.

¹³³ a.g.e., s. 79.

uyarınca sunulması gereken belgeleri ibraz etmek suretiyle Kuruma başvuracağı açıkça belirtilmiştir. (20-(1))

EPDK ile lisans talebinde bulunan özel hukuk kişisi arasında kurulan ilişki statüer bir ilişkidir.¹³⁴ Bunun yanında elektrik sektöründe faaliyette bulunan kamu tüzel kişileri de bulunmaktadır. İlerleyen bölümlerde ayrıntılı açıklanacağı üzere örneğin iletim faaliyeti bu alanda tekel hakkına sahip Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından yürütülmektedir. Lisans alma yükümlülüğüne ilişkin yönetmelik maddesi, “piyasada faaliyet göstermek isteyen tüzel kişi, faaliyetine başlamadan önce; bu Yönetmelik kapsamındaki istisnalar hariç, her faaliyet için ve söz konusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması hâlinde, her tesis için ayrı lisans almak zorundadır.” hükmünü içermektedir. Hükümde yer alan “tüzel kişi” ifadesinden anlaşılacağı üzere sektörde faaliyette bulunan tüm kuruluşlar, ister kamu olsun ister özel olsun lisans altında çalışmak zorundadırlar.¹³⁵ Burada dikkat çeken husus, kamu tüzel kişilerinin de lisans almakla yükümlü tutulmasıdır. Çünkü, daha çok kamu hizmetinin gördürülmesi için özel kişilere verilen izin anlamıyla öne çıkan lisans, EPK’da kamu tüzel kişilerini de kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Bu hususta, hizmetin nihai sorumlusu kamu otoritesinin kamu hizmetini bir kamu tüzel kişisine gördürmesinde emanet usulünün söz konusu olmadığına altını çizen Ulusoy, tek yanlı izin (ruhsat, lisans) ile yapılan yetkilendirme bakımından yetkilendirmenin özel hukuk tüzel kişisine yapılmasıyla kamu tüzel kişisine yapılması arasında bir fark bulunmadığını belirtmiştir.¹³⁶ Elektrik hizmetlerinin sunumunda kamu tüzel kişilerinin de faaliyette bulunması, hizmetin her aşamasının aynı teknik özelliklere sahip olmamasından kaynaklanan durumun bir sonucudur. Elektrik piyasasında, lisans ile idarenin hizmetin her noktasına nüfuz edecek şekilde müdahalede bulunma yetkisi bakımından kamu tüzel

¹³⁴ KENT, **a.g.e.**, s. 110.

¹³⁵ **a.g.e.**, s. 109.

¹³⁶ ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 32 vd.;

kişilerine verilen lisans ile özel hukuk kişilerine verilen lisans arasında hukuki yönden bir fark bulunmamaktadır.

C. Elektrik Piyasasında Lisans Alınmasını Gerektiren Faaliyetler

1. Üretim Faaliyeti

6446 sayılı Kanuna göre “üretim” enerji kaynaklarının, elektrik üretim tesislerinde elektrik enerjisine dönüştürülmesini (m.3/1-öö), “üretim şirketi” sahip olduğu, kiraladığı, finansal kiralama yoluyla edindiği veya işletme hakkını devraldığı üretim tesisi ya da tesislerinde elektrik enerjisi üretimi ve ürettiği elektriğin satışıyla işgal eden özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiyi (m.3/1-pp), “üretim tesisi” elektrik enerjisinin üretildiği tesisleri (m.3/1-rr) ifade etmektedir.

Üretim faaliyeti, lisansları kapsamında kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği tarafından yürütülebilir. (6446, m.7/1) 4628 sayılı Kanunda da üretim faaliyetinin özel ve kamu üretim şirketleri tarafından üretim lisansı alma koşuluna bağlı olarak yerine getirileceği öngörülmüştür. 4628 sayılı Kanun kamu veya özel hukuk tüzel kişisi ayrımı yapmaksızın üretim faaliyetinde bulunacak kişilerin lisans almalarını zorunlu kılmış, 6446 sayılı Kanun da bu durumu muhafaza etmiş, bunun yanında organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini de üretim faaliyetinde bulunabilecekler arasında saymıştır.¹³⁷

6446 sayılı Kanuna göre üretim şirketi, lisansı kapsamında tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere elektrik enerjisi veya kapasitesi satışı, elektrik enerjisi veya kapasite ticareti ve tedarik etmekle yükümlendiği elektrik

¹³⁷ Madde 13 – (1) 12/4/2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununa göre kurulan organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerinden Kurumun yönetmelikle belirleyeceği şartları sağlayanlar 6102 sayılı Kanun hükümlerine göre şirket kurma şartı aranmaksızın, onaylı sınırları içerisinde, Kurumdan üretim ve/veya dağıtım lisansı alarak üretim ve/veya dağıtım faaliyetlerinde bulunabilir.

enerjisi veya kapasitesini teminen, bir takvim yılı için lisansına dercedilen yıllık elektrik enerjisi üretim miktarının, Kurul tarafından belirlenen oranını aşmamak kaydıyla elektrik enerjisi veya kapasitesi alımı yapabilir. (m.7/2) Bu maddede sadece özel şirketlerden bahsedilse de, kamu üretim şirketi EÜAŞ'ın da bu faaliyetleri yapabileceği Kanunda ayrıca belirtilmiştir. (m.26/6)

Üretim lisansı sahibi, ilgili mevzuatta sayılanların yanısıra; mücbir sebepler ile yıllık programlı bakım takvimi dışında, üstlenilmiş bulunan yükümlülükleri yerine getirecek şekilde üretim tesisini işler halde tutmak ve yıllık programlı bakım takvimlerini, TEİAŞ ve/veya ilgili dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiye bildirmek ile yükümlüdür. (EPLY, m.30/2-a,b) Ayrıca iletim tarifesi ve/veya dağıtım tarifesine göre belirlenen bedelleri ödemek, lisansta yazılı tesis tamamlanma tarihine kadar, gerçekleştirilen faaliyetler hakkında her yılın Ocak ve Temmuz ayları içerisinde Kuruma, usulüne uygun olarak ilerleme raporu sunmak da üretim lisansı sahibinin temel yükümlülüklerindedir. (EPLY, m.30/2-c,ç)

Üretim lisansı sahipleri için Kanunda yer alan önemli yükümlülüklerden bir diğeri de, herhangi bir gerçek veya özel sektör tüzel kişinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla üretebileceği toplam elektrik enerjisi üretim miktarının, bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi üretim miktarının yüzde yirmisini geçemeyeceğine dair getirilen kısıtlamadır.¹³⁸ (m.7/5)

Üretim lisansı için öngörülen yükümlülükler bakımından, üretim tesisini işler halde tutma yükümlülüğünün esasen hizmetin sürekli ve düzenli yürütümüne ilişkin olduğu, üretim faaliyetinin tamamen serbest piyasa koşullarına tabi olmadığı, üretim lisansı sahibinin üretim miktarı ve kapasite ticaretiyle ilgili olarak birtakım sınırlamalarla karşı karşıya olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca üretim tesisinin tamamlanması sürecinin de idarenin yakın gözetim ve denetimi altında olduğu

¹³⁸ Arz güvenliğini teminen öngörülen bu durum, mevzuatla lisans sahibi şirketlerin pay devirlerine getirilen kısıtlamaların da nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

görülmektedir. Üretim faaliyetinin kamu hizmeti alanında görüldüğüne delil teşkil eden ve faaliyetin yürütülmesine ilişkin *sadece kamu düzeninin korunmasına yönelik dışsal bir denetim*¹³⁹ niteliğinde sayamayacağımız söz konusu yükümlülüklerden yola çıkarak, öğretide üretim faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinde olmadığını savunan görüşler bulunmaktadır.¹⁴⁰ Gönen, Kanunda üretim faaliyeti düzenlenirken daha çok, lisans sahibi kişilerin haklarına ve negatif yükümlülüklerine¹⁴¹ yer verildiğini belirterek üretim tesisini işler halde tutma yükümlülüğünü de hizmetin aksamamasına yönelik bir kolluk tedbiri olarak değerlendirmektedir. İlaveten, bazı üretim faaliyetlerinin lisans zorunluluğu dışında bırakılmış olması ve otoprodüktör faaliyetlerini¹⁴² örnek göstererek bunların doğrudan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik faaliyetlerden sayılamayacağını bu nedenle kamu hizmetinde olması gereken nitelikleri taşımadığını ileri sürmüştür. Ayrıca üretim faaliyetleri için lisans alınması zorunlu olsa da, bu lisanslama işleminin, idarenin hizmetin yürütülmesindeki içsel bir denetiminden çok kolluk kapsamında yapılan bir ruhsat işleminin izlerini taşıdığını belirtmiştir. Ergün ise, idarenin genel olarak iletim ve dağıtım lisansları için öngördüğü faaliyetin her anını etkileyen içsel bir denetim yapma yetkisini üretim lisansları için öngörmediğini, bu itibarla üretim lisanslarının kamu hizmeti gördürme ruhsatı değil, kolluk ruhsatı niteliğinde olduğunu savunmuştur. Fakat üretim faaliyetinin teknik özellikleri dağıtım ve iletim faaliyetinden oldukça farklı olup, dağıtım ve iletim gibi tekel teşkil eden ve tek bir şebekeye bağlı faaliyetlerde öngörülen denetimin daha yoğun olması işin doğası gereğidir. Ayrıca, EPDK'nın piyasa yapısı içerisindeki müdahalesinin yoğunluğu faaliyet bazında değiştiği gibi aynı faaliyet için farklı zamanlarda farklı yoğunlukta

¹³⁹ ULUSOY, kolluk denetimini kısaca bu şekilde tanımlamaktadır. Bkz. **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 15-16.

¹⁴⁰ GÖNEN, **a.g.e.**, s. 25 vd.; ERGÜN, **a.g.e.**, s.87 vd.

¹⁴¹ Yazar, bu tarz yükümlülüğe örnek olarak yukarıda yer verdiğimiz üretim miktarı kısıtlamasını göstermekte ve bu hükmü serbest rekabetin sağlanması adına getirilen bir tedbir olarak, addetmektedir. Bkz. GÖNEN, **a.g.e.**, 89 nolu dipnot, s. 25.

¹⁴² Günümüzde uygulaması kalmayan bir faaliyettir. Bkz. “Otoprodüktör ve Otoprodüktör Grubu Faaliyetleri”

müdahalede de bulunabilir.¹⁴³ Kaldı ki, dağıtım faaliyeti özelinde bakıldığında, dağıtım tesislerinin işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilmesi neticesinde tesislerin mülkiyetinin kamuya ait olduğu sadece işletme hakkının belli bir süre (lisans süresi) için özel kişilere bırakıldığı bir alanda idarenin, tesisin devamlılığını sağlayacak yatırım ve iyileştirmelerin yapılıp yapılmadığını, etkin ve verimli işletilip işletilmediğini daha yakından denetlemesi doğaldır. Öte yandan, üretim lisansları da diğer lisanslar gibi Kanunda yer alan genel esaslara tabidir. Üretim faaliyetine özgü olarak öngörülen yükümlülüklerin salt negatif nitelikte olmasını ya da lisanslı üretim faaliyeti yanında lisanssız faaliyetlerin de bulunmasını baz alarak üretim faaliyeti için verilen ruhsatları kolluk ruhsatı olarak değerlendirmek isabetli değildir. Elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretinin teknik olarak birbirinden farklı özellikler arz etmeleri bu faaliyetler için hukuken de birbirinden farklı yükümlülükler öngörülmesini gerektirmiştir. Ayrıca, 6446 sayılı Kanun ile üretim faaliyetine özgü olarak ilk defa getirilen önlisans müessesesi ile birlikte artık üretim faaliyeti için ağırlıklı olarak negatif yükümlülükler yer verildiğinden de bahsedilemez. Çünkü, yeni piyasa yapısında elektrik üretim faaliyetinin yapılabilmesi için ilk önce önlisans ve sonra üretim lisansı olmak üzere iki tür lisans alınması öngörülerek başvuruca ek bir yükümlülük getirilmiş ve önlisans, önlisans sahibi tüzel kişinin tamamen yapma yükümlülüklerine tabi olduğu bir içerikle düzenlenmiştir.¹⁴⁴

Kanunun 6 ncı maddesiyle genel esasları düzenlenen önlisans, üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izin olarak tanımlanmıştır. (6446, m.3/1-z) Buna göre, üretim lisansı başvurusunda bulunan tüzel kişiye öncelikle, üretim tesisi yatırımına başlaması için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmesi ve üretim tesisinin kurulacağı

¹⁴³ ÇINAR, a.g.e., s. 99.

¹⁴⁴ Hacı Yusuf ÇINAR, “Elektrik Piyasasında Önlisans Müessesesi Üzerine Bazı Değerlendirmeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXI, Y. 2017, S. 4, s. 206.

sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmesi için Kurum tarafından belirli süreli önlisans verilir. (m.6/1)

Üretim tesisinin kurulacağı sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde olmaması halinde, söz konusu sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi, hidroelektrik santrallerinde su tutma alanları ile ilgili olarak kamulaştırma kararının alınması, kurulması planlanan üretim tesisine ilişkin imar planlarının onaylanması, üretim tesisinin inşaatına başlanabilmesi için gerekli olan proje veya kat'i proje onayının alınması, bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurunun yapılması, rüzgar enerjisine dayalı önlisansa konu üretim tesisi için Teknik Etkileşim İzninin alınması, yine yenilenebilir kaynaklara dayalı başvurular için Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınması, önlisans süresi içerisinde tamamlanması gereken iş ve işlemlerden bazılarıdır. (EPLY, m.17) Ayrıca önlisansa konu üretim tesisi ile ilgili olarak; yerli kömüre dayalı üretim tesisleri ile jeotermal kaynağa dayalı üretim tesisleri için kaynak kullanım hakkına ilişkin anlaşmanın, hidrolik kaynağa dayalı üretim tesisleri için DSİ ile yapılmış Su Kullanım Hakkı Anlaşmasının (SKHA), rüzgar veya güneş enerjisine dayalı üretim tesisleri için TEİAŞ ile imzalanmış RES veya GES Katkı Payı anlaşmasının yapılmış olması da önlisans süresi içerisinde lisans sahibinin yerine getirmesi gereken iş ve işlemlerdir. Önlisansın süresi ise mücbir sebep hâlleri hariç yirmi dört ay olarak belirlenmiştir. (6446, m.6/5) Ayrıca, kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Kurumca henüz sonuçlandırılmamış üretim lisansı başvurularının, önlisans başvurusu olarak değerlendirilip sonuçlandırılacağı özel olarak düzenlenmiştir. (6446, geçici m.10)

Önlisans müessesesi ile varılmak istenen amaç; bir yandan üretim lisansı almış olan şirketlerin uzunca bir süre projenin gerçekleşmesine yönelik gerçek bir çaba göstermeksizin anılan lisanslar üzerinden devir yoluyla rant sağlama çabalarının önüne geçilerek lisansların gerçek yatırımcı tarafından alınmasını temin etmek, öte yandan da

önlisans almış olan şirketlere gerekli izinleri almak üzere diğer kamu kurumları nezdinde yapacakları başvurular için dikkate alınmalarını temin edecek bir belge verilmesini sağlamak olarak belirtilmiştir.¹⁴⁵

Önlisans usulü öngörülmeden önce lisans alması Kurul kararı ile uygun bulunan şirketin Kurul kararının bildirildiği tarihten itibaren doksan gün içerisinde mevzuatta belirtilen ve kararda yer alan yükümlülükleri yerine getirmesi gerekiyordu. Verilen süre göz önüne alındığında uygulamada başka idarelerden temin edilmesi gereken belgeler açısından yükümlülüklerin yerine getirilmesinde yaşanan sıkıntılar ve kanunun genel gerekçesinde öngörüldüğü üzere üretim lisansı aldıktan sonra projeye dair hiçbir girişimde bulunmayan başvuruçular yönünden ortaya çıkan sorunlar önlisans usulünün getirilmesine zemin hazırlamıştır.

Önlisans süresinde; gerekli izin, onay, ruhsat veya benzeri belgeleri alıp, üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde ettiğini tevsik eden ve Kurum tarafından belirlenen yükümlülükleri yerine getiren tüzel kişiye üretim lisansı verilir.

Önlisans, süresi uzatılmadığı takdirde süresinin bitiminde, önlisans sahibi tüzel kişinin talebi veya iflası hâlinde, önlisans sahibi tüzel kişinin üretim lisansı alması halinde, kendiliğinden sona erer. (EPLY, m.19/2)

2. İletim Faaliyeti

6446 sayılı Kanuna göre “iletim” elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 kV üzerindeki hatlar üzerinden naklini (m.3/1-k), “iletim sistemi” elektrik iletim tesisleri ve şebekesini (m.3/1-m), “iletim tesisi” üretim veya tüketim tesislerinin 36 kV üstü gerilim seviyesinden bağlı olduğu üretim veya tüketim tesisi şalt sahasından sonraki nihayet

¹⁴⁵ 6446 sayılı Kanun Genel Gerekçe, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss426.pdf>, s. 10.

direğinden itibaren iletim şalt sahalarının orta gerilim fiderleri de dâhil olmak üzere dağıtım tesislerinin bağlantı noktalarına kadar olan tesisleri (m.3/1-n) ifade etmektedir.

Elektrik enerjisi iletim faaliyeti, lisansı kapsamında münhasıran TEİAŞ tarafından yürütülür. TEİAŞ, tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür ve teşekkül EPK, K.H.K.¹⁴⁶, ve bu Anastatü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabidir.¹⁴⁷ TEİAŞ, 6446 sayılı Kanunla belirlenen faaliyetler dışında bir faaliyetle iştilal edemez. İletim faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı bir faaliyetin yürütülmesi ise Kurumun iznine tabidir. (6446, m.8/1)

TEİAŞ'ın iletim faaliyetinde tekel hakkına sahip bulunması, iktisadi verimliliğin iletim kademesinde tek bir işletme bulunmasını gerektirmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁴⁸ İletim ağı, inşa edilmesi ve işletilmesi bakımından bir doğal tekel durumu oluşturmaktadır. Örneğin, elektriği Keban Barajı'ndan İstanbul'a taşımak için iki ayrı yüksek gerilim hattı inşa etmek ekonomik olmaktan uzak bir düzenleme olacaktır.¹⁴⁹ Bu nedenle iletim faaliyeti elektrik piyasasının rekabete kapalı alanlarından birisidir.

TEİAŞ bir iktisadi devlet teşekkülü olsa da EPDK'dan aldığı iletim lisansı kapsamında faaliyette bulunmaktadır. İletim hizmetinin bir kamu tüzel kişisi tarafından görülmesi ilk bakışta emanet usulünü çağırıştırırsa da, emanet usulü bir kamu hizmetinin herhangi bir kamu otoritesi tarafından değil, bizzat o kamu hizmetinin nihai sorumlusu olan kamu otoritesi tarafından yürütülmesini ifade etmektedir.¹⁵⁰ İletim hizmetinin bir kamu tüzel kişisi olan TEİAŞ'a gördürülmesinde hizmetin nihai sorumlusu kamu otoritesinin bir tüzel kişiyi yetkilendirmesi söz konusudur.¹⁵¹ Bu yetkilendirme ise bir sözleşme (örn:imtiyaz sözleşmesi) ile veya tek yanlı izin (ruhsat,lisans) şeklinde

¹⁴⁶ K.H.K., 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ve değişiklikleri ile 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ve değişiklikleri, ifade etmektedir. Bkz. TEİAŞ Ana Statüsü, m. 2.

¹⁴⁷ TEİAŞ Ana Statüsü, m. 3/1.

¹⁴⁸ ZENGİNOBUZ, **a.g.m.**, s. 102.

¹⁴⁹ **a.g.m.**, s.106.

¹⁵⁰ ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s. 32.

¹⁵¹ **a.g.e.**, s. 32-39.

gerçekleştirilir.¹⁵² Buna göre, TEİAŞ Kurumdan aldığı iletim lisansı kapsamında temel olarak, kurulması öngörülen yeni iletim tesisleri için iletim yatırım planı yapmak, yeni iletim tesislerini kurmak ve iletim sistemini elektrik enerjisi üretimi ve tedarikinde rekabet ortamına uygun şekilde işletmek ve gerektiğinde iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yatırımı yapmakla görevlidir. (6446, m.8/2-a) Ayrıca, Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında yürüttüğü faaliyetlere ilişkin tarife tekliflerini Kurumun belirlediği ilke ve standartlar çerçevesinde hazırlamak ve Kurumun onayına sunmak, şebeke, dengeleme ve uzlaştırma ve yan hizmetler hakkındaki yönetmeliklerin uygulanmasını gözetmek, yük dağıtım ve frekans kontrolünü gerçekleştirmek, piyasa işletim lisansı kapsamında yan hizmetler piyasasını ve dengeleme güç piyasasını işletmek, gerçek zamanlı sistem güvenilirliğini izlemek, sistem güvenilirliğini ve elektrik enerjisinin öngörülen kalite koşullarında sunulmasını sağlamak üzere gerekli yan hizmetleri belirlemek ve bu hizmetleri ilgili yönetmelik hükümleri doğrultusunda sağlamak, ETKB'nin kararı doğrultusunda uluslararası enterkonneksiyon çalışmalarını yapmak, iletim sistemine bağlı veya bağlanacak olan serbest tüketiciler dâhil tüm sistem kullanıcılarına şebeke işleyişine ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin iletim ve bağlantı hizmeti sunmakla yükümlüdür. (6446, m.8)

İletim tarifesinin EPDK tarafından onaylanması, iletim faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı bir faaliyetin yürütülmesinin Kurumun iznine bağlı tutulması ve bunun dışında TEİAŞ'ın piyasada hiçbir surette kendi nam ve hesabına elektrik enerjisi ve/veya kapasite ticareti yapamaması gibi hükümler, her ne kadar kanunen kurulmuş bir iktisadi devlet teşekkülü olsa da TEİAŞ'ın Kurumdan aldığı lisansın sadece şekli bir izin olmadığını ortaya koymaktadır.

¹⁵² a.g.e., s..32.

3. Dağıtım Faaliyeti

6446 sayılı Kanuna göre, “dağıtım” elektrik enerjisinin 36 kV ve altındaki hatlar üzerinden naklini (m.3/1-ç), “dağıtım sistemi” bir dağıtım şirketinin lisansında belirlenmiş dağıtım bölgesinde işlettiği elektrik dağıtım tesisleri ve şebekesini (m.3/1-d), “dağıtım şirketi” belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımını ile iştirak eden tüzel kişiyi (m.3/1-e), “dağıtım tesisi” iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları (m.3/1-f), ifade etmektedir.

Ülkemizde elektrik dağıtım faaliyeti Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş tarafından yürütülmekte iken, 17/03/2004 tarih ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile yürürlüğe giren Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi (2004 Strateji Belgesi) ile ülkemiz 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve Özelleştirme Yüksek Kurulunun 2 Nisan 2004 tarih ve 2004/22 sayılı kararı ile TEDAŞ özelleştirme programına alınmıştır.¹⁵³ Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım A.Ş. hariç olmak üzere diğer 20 dağıtım bölgesinin sahibi olan TEDAŞ’ın özelleştirilmesi işletme hakkının devredilmesi şeklinde yapılmıştır. Yani bu bölgelerdeki dağıtım şirketlerinin mülkiyeti kamuya ait olmakta, sadece belirli süre için işletilmesi özel sektöre bırakılmış bulunmaktadır.

Bu kapsamda dağıtım lisansı başvurusunda bulunacak olan özel şirketler açısından 6446 sayılı Kanunun “Lisans esasları” başlıklı 5 inci maddesinin dokuzuncu fıkrası “*Dağıtım lisansı, başvuru sahibinin bu Kanun uyarınca öngörülen yükümlülükleri yerine getirmesi ve ilgili dağıtım sisteminin işletme hakkını tevsiki*

¹⁵³ ERGÜN, a.g.e., s. 61.

hâlinde verilebilir.” hükmünü haiz olup, anılan hükümle lisans başvurusunda aranacak genel hususlara ek olarak dağıtım sisteminin işletme hakkının elde edilmiş olmasının ispatının aranacağı belirtilmiştir. Kanuna özel bir hüküm olarak giren bu durum, özelleştirmenin bir sonucudur.

Yine aynı maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi gereğince lisanslar, en çok kırk dokuz yıl için verilir ve üretim, iletim ve dağıtım lisansları için geçerli olan asgari süre on yıldır.

Dağıtım faaliyeti, dağıtım lisansı sahipleri tarafından lisanslarında belirlenen bölgelerde yürütülür. Elektrik enerjisi üretildiği kaynaktan alınarak iletim ve dağıtım şebekesi vasıtasıyla ihtiyaç duyulan alanlara ulaştırılmaktadır.¹⁵⁴ Anılan şebekelerin kurulması ve işletilmesinin maliyetli oluşu bu faaliyetlerin doğal tekel şeklinde yürütülmesini ekonomik açıdan zorunlu kılmıştır. Doğal tekel; bir malın tek bir firma tarafından bütün üretim düzeylerinde iki ya da daha fazla firmaya oranla daha az maliyetle üretilmesi olarak tanımlanmaktadır.¹⁵⁵ Dağıtım faaliyetinin ekonomik olarak doğal tekel niteliğini haiz olması dağıtım şirketlerine hukuken de tekel hakkı sağlamaktadır. Tekel hakkının yanında dağıtım lisansı sahiplerinin başka birtakım hakları da bulunmaktadır.

Elektrik piyasası mevzuatına göre dağıtım lisansı sahibi, Kurum tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, dağıtım faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı bir faaliyeti yürütme hakkına¹⁵⁶ (EPLY, m.33/1-b), genel aydınlatma ve dağıtım sistemi teknik ve teknik olmayan kayıplarını karşılamak amacıyla kullanılmak üzere elektrik enerjisi satın alma ile sistem teknik ve teknik olmayan kayıplarını karşılamak için sözleşmeye bağlanan enerjinin gerçekleştirmeler nedeniyle fazlasını organize toptan elektrik piyasalarında satabilme

¹⁵⁴ Ali Rıza DİNÇ, **Mali Başarısızlığın Öngörülmesi: Türkiye Elektrik Dağıtım Sektöründe Faaliyet Gösteren Firmalar Üzerine Bir Çalışma**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2013, s. 42.

¹⁵⁵ **a.g.e.**, s. 43.

¹⁵⁶ Dağıtım faaliyetinin gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak şekilde Ar-Ge çalışmaları yürütülmesi gibi.

hakkına (EPLY, m.33/1-c), dağıtım faaliyetinde kullanılmak üzere, lisansına kayıtlı olan dağıtım bölgesinde Kurulca onaylanan yatırım planında ayrıca belirtilmesi ve TEİAŞ'ın uygun görüşünün alınması kaydıyla 154 kV gerilim seviyesinde tesis kurabilme ve işletme hakkına¹⁵⁷ sahiptir.(EPLY, m.33/1-ç)

Dağıtım hizmetinin tek bir şirket veya Kanunda olduğu gibi, 21 farklı bölgede, farklı şirketler ya da yüz farklı şirket tarafından görülecek olması dağıtım faaliyetinin doğal tekel niteliğini değiştirmemektedir ve her halükarda regüle edilmesi gerekmektedir.¹⁵⁸ Bu nedenle doğal tekel niteliğinin bir sonucu olarak dağıtım şirketlerinin hizmet sunumunda birtakım yükümlülüklerinin olması kaçınılmazdır.

Dağıtım şirketleri öncelikle, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin elektrik dağıtım ve bağlantı hizmeti sunmakla yükümlüdür.(6446, m.9/2) Dağıtım hizmetinin tek bir şebekeden sağlanması ve hizmetin sağlanmasında alternatifin söz konusu olmaması neticesinde diğer yükümlülükler nazaran başta gelen yükümlülük, eşit taraflar arasında ayırım gözetilmemesidir. Bunun yanı sıra serbest piyasa şartlarında yürütülen bir faaliyet olan dağıtım hizmetinde dağıtım sisteminin rekabet ortamına uygun şekilde işletilmesi (EPLY m.33/2-c) de başta gelen yükümlülüklerden olup iktisadi etkinliğin sağlanması noktasında önem arz etmektedir.

Diğer taraftan Kurul tarafından onaylanan talep tahminleri doğrultusunda yatırım planlarını hazırlamak ve Kurul onayına sunmak da yine dağıtım şirketlerinin yükümlülüklerindedir. (EPLY, m.33/2-h) Dağıtım şirketleri dağıtım sistemine ait tesisleri yenilemek, kapasite ikame, artırım yatırımlarını ve dağıtım hizmetinin Kanunda öngörülen nitelikte verilmesini sağlayacak yatırımları yapmakla yükümlüdür.(EPLY, m.33/2-ç) Dağıtım şirketleri tarafından yapılan söz konusu yatırımların mülkiyeti

¹⁵⁷ Dağıtım şirketlerine trafo merkezi kurma imkanı verilmektedir.

¹⁵⁸ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 332.

kamuya aittir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından, gerekli yatırımların teklif edilmediğinin tespiti halinde yatırımların yapılması ilgili dağıtım şirketinden talep edilir. Onaylanmış yatırımların belirlenen sürede ve nitelikte gerçekleştirilmemesi halinde ise dağıtım şirketleri lisans iptali dahil olmak üzere birtakım yaptırımlarla karşılaşabilmektedir. (6446, m.9/6)

Ayrıca dağıtım şirketleri faaliyet gösterdikleri dağıtım bölgesindeki dağıtım gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin sayaçlarının kurulumu, bakımı ve işletilmesinden, sayaçların okunmasından ve elde edilen verilerin ilgili tedarikçiler ve piyasa işletmecisiyle paylaşılmasından sorumludur. (EPLY, m.33/2-a) Dağıtım sistemine bağlı tüm gerçek ve tüzel kişilere ait kayıtları tutmak, izlemek ve dağıtım sistemi kayıplarını asgari seviyeye indirmekle yükümlüdür.

Dağıtım şirketi, dağıtım bölgesinde, genel aydınlatmadan ve bunlara ait gerekli ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden sorumludur. Yan hizmetlerin sağlanması da yine dağıtım lisansı sahiplerinin yükümlülüklerindedir. (EPLY, m.33/2-e)

Hizmetin kurulumu ve işleyişine ilişkin anılan yükümlülüklerin yanı sıra dağıtım şirketlerinin hukuken yerine getirmek zorunda oldukları hususlar da bulunmaktadır. 6446 sayılı Kanunun elektrik piyasası faaliyetlerine ilişkin genel h k m  çerçevesinde piyasada faaliyet gösterecek dağıtım şirketlerinin, ilgili mevzuat hükümlerine göre anonim şirket veya limited şirket olarak kurulması ve anonim şirketlerin sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının nama yazılı olması şarttır. (6446, m.4/3) Dağıtım şirketleri piyasada faaliyet gösteren diğer tüzel kişilere doğrudan ortak olmamak ve piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere, ortaklık yapısında doğrudan pay sahibi olarak yer vermemek ile yükümlüdür. (EPLY, m.33/2-t,u) Ayrıca Kurulca izin verilenler dışında ve dağıtım faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı faaliyetler hariç olmak üzere dağıtım

faaliyeti dışında başka bir faaliyetle iştirak etmemek yükümlülüğü altındadır. (EPLY, m.33/2-v) Bu kapsamda kanun koyucu tarafından dağıtım şirketlerine dağıtım faaliyeti yanında perakende satış faaliyeti yapma yükümlülüğü getirilmiştir. (4628, mülga, m.2-c) Buna göre, dağıtım şirketleri, buldukları dağıtım bölgesinde, başka bir tedarikçiden elektrik enerjisi ve/veya kapasite temin edemeyen tüketiciler bulunması halinde, perakende satış lisansı alarak bu tüketicilere perakende satış yapmak ve/veya perakende satış hizmeti vermekle yükümlüdür. Yine dağıtım şirketlerinin, üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 01/01/2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütecekleri hüküm altına alınmıştır. Hukuki ayrıştırma olarak nitelenen bu husus aynı zamanda 2003/54 sayılı AB Elektrik Yönergesinin 15. maddesinde öngörülen yükümlülüklerden birisidir.¹⁵⁹ Faaliyetlerin hukuki ayrıştırması olarak değerlendirilen bu durumu hesap ayrıştırması takip etmiştir. (mülga 4628, m.3) Öğretide bir yandan hukuki ayrıştırmanın AB Direktifleriyle uygunluğundan söz edilirken¹⁶⁰, diğer yandan Kanunun piyasa faaliyetlerini birbirinden ayırırken rekabetçi piyasa yapısının geliştirilmesini sağlamaya çalışma çabası ile, dağıtım şirketlerine perakende satış yapma imkanı verilmesinin bu amaca uygun düşmeyeceği öne sürülmüştür.¹⁶¹ Çünkü aslında hukuki ayrıştırma öncesinde piyasada dikey bütünleşmeye yol açıldığı ve bu durumun rekabetin oluşmasında engel teşkil ettiği belirtilmiştir. Anılan eleştirilere rağmen dağıtım şirketlerinin perakende satış faaliyetinde bulunabilmesi 6446 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerle de korunmuş ve dağıtım şirketi tarafından yürütülmekte olan perakende satış faaliyetinin, görevli tedarik şirketi tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. (m.10/4) Bu kapsamda EPDK'dan dağıtım lisansı alan tüm şirketlerin perakende satış lisansı bulunmaktadır ve bu şirketler görevli tedarik şirketleri olarak adlandırılmaktadır.

¹⁵⁹ ERGÜN, **a.g.e.**, s. 73.

¹⁶⁰ ERGÜN, **a.g.e.**, s.73.

¹⁶¹ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s .335.

4. Toptan ve Perakende Satış Faaliyeti

6446 sayılı Kanuna göre “toptan satış”, elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin tekrar satışı için satışını (m.3/1-ll) ; “perakende satış”, elektriğin tüketicilere satışını (m.3/1-aa) ; “tedarik”, elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin toptan veya perakende satışını (m.3/1-gg) ; “tedarikçi”, elektrik enerjisi ve/veya kapasite sağlayan üretim şirketleri ile tedarik lisansına sahip şirketi (m.3/1-ğğ) ; “tedarik şirketi”, elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin toptan ve/veya perakende satılması, ithalatı, ihracatı ve ticareti faaliyetleri ile iştigal edebilen tüzel kişiyi (m.3/1-hh) , ifade etmektedir.

Toptan ve perakende satış faaliyetleri, üretim şirketleri ile tedarik lisansı kapsamında kamu ve özel sektör tedarik şirketleri tarafından yürütülür. (6446, m.10/2) Türkiye Elektrik Anonim Şirketi'nin (TEAŞ) bölünmesi suretiyle oluşturulan kamu şirketlerinden biri olan Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret Anonim Şirketi (TETAŞ) elektriğin toptan satışının yapılması için yetkilendirilmiştir. TETAŞ'ın temel amacı, mevcut sözleşmeleri¹⁶² devralarak yürütmek ve yükümlenilen sözleşmelerin yüksek maliyetini EÜAŞ'tan satın alacağı daha ucuz elektrikle yumuşatıp makul bir toptan elektrik fiyatına ulaşmaktır.¹⁶³ Ancak, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin (703 sayılı KHK)¹⁶⁴ 9 uncu maddesi ile TETAŞ ilga edilmiş ve EÜAŞ'ın, mülga TETAŞ'ın taraf olduğu mevcut sözleşmeler kapsamında imzalanmış olan enerji alım ve satış anlaşmalarını yürüteceği

¹⁶² 6446 sayılı Kanun m.3/1-ü- **Mevcut sözleşmeler:** “20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce, 4/12/1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun, 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 21/1/2000 tarihli ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uygulanması Gereken İlkeler Dair Kanun hükümleri ve ilgili yönetmeliklere göre imzalanan sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmelerini ve uygulama sözleşmelerini, ifade eder.”

¹⁶³ DİNÇ, a.g.e., s. 44.

¹⁶⁴ RG:09/07/2018 tarih S:30473 (3.mükerrer)

belirtilmiştir. 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanununa göre, TETAŞ mevcut Yİ, YİD, İHD sözleşmelerini devralarak yürütecek ve ithalat ihracat anlaşmaları imzalayabilecekti. (m. 1/f, 2/f) 6446 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle bu görevleri yürütmekle EÜAŞ görevlendirilmiştir. (m.26/7)

Öğretide, elektrik üretim faaliyeti gibi ticaret faaliyetlerini (perakende satış, toptan satış, ithalat ve ihracat) de kamu hizmeti olarak kabul etmeyen görüşler bulunmaktadır.¹⁶⁵ İletim ve dağıtım faaliyeti için öngörülen yükümlülüklerin daha yoğun ve içsel bir denetimi içermesinden hareketle öne sürülen bu görüşler karşısında, her ne kadar elektrik ticareti faaliyetinin ağırlıklı olarak Kurul onayına tabi olmayan ikili anlaşmalarla¹⁶⁶ yürütülen bir faaliyet alanı olduğu göz ardı edilemezse de toptan satış ve serbest tüketici niteliğini haiz olmayan tüketicilere uygulanacak perakende satış tarifelerinin de iletim ve dağıtım tarifeleri gibi Kurulca düzenlemeye tabi tutulması ve ticaret faaliyetleri için de kanunda birtakım miktar kısıtlamalarının öngörülmesi¹⁶⁷ ticaret faaliyetlerinin de tamamen özel faaliyet alanında olmadığını, idarenin gözetim ve denetimi altında yürütülen bir kamu hizmeti alanı olduğunu göstermektedir.

Tedarik şirketleri, herhangi bir bölge sınırlaması olmaksızın serbest tüketicilere toptan veya perakende satış faaliyetlerinde bulunabilir. Bakanlığın uygun görüşü doğrultusunda uluslararası enterkonneksiyon şartı oluşmuş ülkelere veya ülkelere, Kurul onayı ile elektrik enerjisi ithalatı ve ihracatı faaliyetlerini yapabilir. (6446, m.10/3)

¹⁶⁵ GÖNEN, a.g.e., s. 25 vd.; ERGÜN, a.g.e., s. 86 vd.

¹⁶⁶ 6446 sayılı Kanun m.3/1-j: “İkili anlaşma: Gerçek ve tüzel kişiler arasında özel hukuk hükümlerine tabi olarak, elektrik enerjisi ve/veya kapasitenin alınıp satılmasına dair yapılan ve Kurul onayına tabi olmayan ticari anlaşmaları, ifade eder.”

¹⁶⁷ 6446 sayılı Kanun m.10/6: “Tedarik lisansı sahibi özel sektör tüzel kişilerinin üretim ve ithalat şirketlerinden satın alacağı elektrik enerjisi miktarı, bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının yüzde yirmisini geçemez. Ayrıca, söz konusu özel sektör tüzel kişilerinin nihai tüketiciye satışını gerçekleştireceği elektrik enerjisi miktarı da bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının yüzde yirmisini geçemez.”

Dağıtım şirketleri tarafından yürütülmekte olan perakende satış faaliyeti ise önceki bölümde açıklandığı üzere görevli tedarik şirketleri tarafından yerine getirilmektedir.

5. Otoprodüktör ve Otoprodüktör Grubu Faaliyetleri

4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanununda otoprodüktör; kendi elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik üretimi ile iştigal eden tüzel kişi, otoprodüktör grubu ise; esas olarak ortaklarının elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik enerjisi üretimi ile iştigal eden tüzel kişi olarak tanımlanmaktaydı. (m.3-(1)-c-6)

Otoprodüktör lisansı sahipleri kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere elektrik enerjisi üretimi yapmakta ve iletim ve/veya dağıtım sistemi ile paralel çalışmakta, otoprodüktör grupları ise ortaklarına elektrik enerjisi temin etme faaliyetiyle iştigal etmekteydiler. Ancak 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile otoprodüktör lisansı sahibi tüzel kişilere, mevcut lisanslarındaki hakları korunarak bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içerisinde resen ve lisans alma bedeli alınmaksızın üretim lisansı verileceği ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra Kuruma otoprodüktör lisansı başvurusunda bulunulamayacağı ve yapılmış başvuruların üretim lisansı kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir. (Geçici m.7/1) Ayrıca, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce özelleştirilen kuruluşlar tarafından işletilmekte olan tesisler için, 4628 sayılı Kanun hükümlerine göre verilen otoprodüktör lisanslarının üretim lisansına dönüştürüleceği ve satış/işletme hakkı devir sözleşmelerinde belirlenen hususların üretim lisansına dercedileceği, bu kapsamdaki lisans sahiplerinin, bir takvim yılı içinde elektrik enerjisi üretim miktarının en fazla yüzde yirmisini piyasada satabileceği ve arz güvenliği açısından ihtiyaç duyulacak hâllere münhasır olmak üzere, Kurulun bu oranı arttırabileceği öngörülmüştür. (Geçici m.7/2)

6446 sayılı Kanunun genel gerekçesinde; bu madde ile, üretim lisansı kısmında yapılan değişikliğin uzantılarının düzenlendiği, elektrik piyasası reformunda otoprodüktör yaklaşımının Dünya uygulamasında olmamakla birlikte ülkemizde de serbestleşme sürecinin bir adımı olarak belli bir dönemde uygulandığı ve dönem dönem olumlu ve olumsuz sonuçlarının yaşandığı, üretim kapasitesine katkıyı artırması bakımından olumlu bulunan otoprodüktörler satış limiti, satışlarının niteliği, satışlarına uygulanacak vergi ve benzeri yükümlülüklerin tespiti gibi diğer unsurlar bakımından her iki yaklaşımı destekler argümanlara sahip olduğu ancak piyasada üretim segmentinin yeni yapısı gereği üretimin satışa arz edilmesi ve teknik gereklilik oluşmadıkça üretim segmentinin bölünmemesinin piyasa yapısının bir gereği olduğundan otoprodüktör uygulamasına son verildiği belirtilmiştir.¹⁶⁸ Bu tercihin sonucu olarak mevcut otoprodüktörlerin önceki mevzuattan kaynaklanan hakları korunarak üretim lisansı alacakları öngörülmüştür.

6. Piyasa İşletim Faaliyeti

Türkiye elektrik piyasasında serbestleşme gayesi neticesinde daha şeffaf ve esnek bir piyasa yapısı için özel sektörün de payının olacağı bağımsız bir piyasa işletmecisi ihtiyacı gündeme gelmiştir. 6446 sayılı Kanun ile, kuruluş ve tescile ilişkin hükümleri hariç olmak üzere 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi, Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPIAŞ) ticaret unvanı altında bir anonim şirket kurulacağı hükmü getirilmiştir. (m.11/2) 2015 yılına kadar EPIAŞ'ın görevleri TEİAŞ bünyesindeki Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi (PMUM) tarafından gerçekleştirilmekteydi. Kanun koyucu bu şekildeki bir piyasa işletmeciliğinin mahzurlarının 2006 yılından bu yana geçen dönem içerisinde ortaya çıktığını ve bu mahzurlar arasında en önemlisinin ise alternatif piyasa işletmeciliğine

¹⁶⁸ 6446 sayılı Kanun Genel Gerekçe, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss426.pdf>, s.19

kanunda yer verilmemesi ve TEİAŞ bünyesinde yürütülmekte olan piyasa işletim faaliyetinin TEİAŞ'ın diğer fonksiyonları olan sistem planlama ve inşası ile sistem işletim faaliyetinin gölgesinde kalması ve TEİAŞ içerisinde gerektiği öneme sahip olamaması gerekçesiyle bu yeni düzenleme ile piyasa işletmeciliğini Kurumdan lisans alınmak suretiyle yürütülecek ayrı bir elektrik piyasası faaliyeti olarak düzenlemiştir.¹⁶⁹

EPK'da tanımlandığı üzere, piyasa işletim faaliyeti, organize toptan elektrik piyasalarının işletilmesi ve bu piyasalarda gerçekleştirilen faaliyetlerin mali uzlaştırma işlemleri ile söz konusu faaliyetlere ilişkin diğer mali işlemlerdir. (6446, m.11/1) Piyasa işletim faaliyeti kapsamında, gün öncesi ve gün içi piyasalarının işletilmesi ve ikili anlaşmalar gereğince uzlaştırmaların yapılması söz konusu olmaktadır. Elektrik hizmetlerindeki yatırımlarda özel sektör payının artırılması amacını gerçekleştirmeye yönelik araçlardan biri olan ikili anlaşmalar¹⁷⁰, gerçek ve tüzel kişiler arasında özel hukuk hükümlerine tabi olarak, elektrik enerjisi ve/veya kapasitenin alınıp satılmasına dair yapılan ve Kurul onayına tabi olmayan ticari anlaşmaları ifade etmektedir.¹⁷¹ Elektrik alanını ticarileştirme eğiliminin bir sonucu olarak lisans sahibi tüzel kişiler arasında yapılmasına izin verilen ikili anlaşmalarla amaçlanan, üretim şirketleri ve toptan satış şirketleri (elektriğin arzı) ile dağıtım şirketleri ve perakende şirketleri (elektriğin talebi) arasında elektriğin el değiştirdiği ve mülkiyet rejimine tabi bir ilişki biçiminin oluşturulmasıdır.¹⁷² Ticari anlaşmaların esas olduğu bir alanda özel hukuk hükümlerine tabi ve piyasa katılımcılarının da paydaşı olacağı bir yapı oluşturulmasının elektrik ticaretine ilişkin fiyatların şeffaf bir şekilde oluşumuna ve izlenmesine katkı sağlayacağı, ayrıca Avrupa Birliği uygulamalarında da piyasa işletmeciliği ve sistem işletmeciliğinin ayrı tutulması eğilimi göz önüne alınarak yeni piyasa düzeninde alternatif piyasa işletmecisi olarak EPIAŞ'a yer verilmiştir. Piyasa İşletmecisi olarak

¹⁶⁹ 6446 sayılı Kanun Genel Gereke, s. 14.

¹⁷⁰ ŞANLI, **a.g.m.**, s. 68.

¹⁷¹ Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği, m. 4/1-II

¹⁷² ŞANLI, **a.g.m.**, s. 69.

kurulan EPIAŞ'ın görevleri arasında gün öncesi piyasası ve gün içi piyasasının işletilmesi, uzlaştırma işlemlerinin gerçekleştirilmesi, ilgili piyasa katılımcılarına alacak- borç bildirimlerinin hazırlanması bulunmaktadır. Bu şekilde bir elektrik borsası oluşturularak gün içi piyasa ve türev piyasalar gibi yeni ticaret imkânlarının katılımcılara sunulmasının; katılımcıların portföylerini dengelemesini sağlaması, dengesizliklerini azaltması, uzun vadede riskten korunmasının sağlanması, gelecekte oluşacak elektrik fiyatlarına referans niteliğinde olması ve bu vesileyle yeni yatırımlara ilişkin sinyal vermesi gibi birçok avantajı bulunmaktadır.¹⁷³

EPIAŞ'ın %30 hissesi (A tipi) TEİAŞ'a, %30 hissesi Borsa İstanbul'a (B tipi) ve %40'ı (C tipi) piyasa katılımcılarına ait bulunmaktadır. EPIAŞ'ın başlıca amacı ve faaliyet konusu, piyasa işletim lisansında yer alan enerji piyasalarının etkin, şeffaf, güvenilir ve enerji piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde planlanması, kurulması, geliştirilmesi ve işletilmesi, eşit taraflar arasında ayırım gözetmeden güvenilir referans fiyat oluşumunun temin edilmesi ve artan piyasa katılımcı sayısı, ürün çeşitliliği ve işlem hacmiyle likiditenin en üst düzeye ulaştığı, piyasa birleşmeleri yoluyla ticaret yapılmasına imkan tanıyan bir enerji piyasası işletmecisi olmaktır.¹⁷⁴

D. Lisans Verilmesinde Aranılan Kriterler

1. Başvuruda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler

Piyasada faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişilerin Kuruma lisans başvurusunda bulunması gerekir. (EPLY, m.20/1) Başvurucular, lisans başvuru dilekçesi ile birlikte "Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurularda Sunulması Gereken Bilgi ve

¹⁷³ Murat TURGUT, "Türkiye'de Elektrik Endüstrisinde Deregülasyon Süreci ve Elektrik Borsasından Sürdürülebilir Beklentiler", **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Ekim 2015, s. 105.

¹⁷⁴ Şirket Esas Sözleşmesi m.3, (<https://www.epias.com.tr/wp-content/uploads/2018/06/EP%C4%B0A%C5%9E-ESAS-S%C3%96ZLE%C5%9EME.pdf>)

Belgeler Listesi” uyarınca sunulması gereken belgeleri ibraz etmek suretiyle Kuruma başvurur. 10/05/2018 tarih ve 7828 sayılı Kurul Kararı¹⁷⁵ ile kabul edilen listeye göre, lisans başvuru dilekçesi, tüzel kişiyi temsil ve ilzama yetkili şahıs/shahısları gösterir yetki belgesi, şirket esas sözleşmesinin bir nüshası, tüzel kişinin ortaklık yapısını ortaya koyan şema, teminat belgesi, önlisans döneminde tamamlanması gereken iş ve işlem belgeleri ilgililer tarafından sunulması gereken bilgi ve belgelerden bazılarıdır.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin¹⁷⁶, “Başvuru sahibinden bilgi ve belge istenmesine ilişkin esaslar” konulu 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi “*Düzenlemeler beyan esas alınacak şekilde hazırlanır.*” hükmüne istinaden EPDK tarafından, lisans başvurusu aşamasında ilgilinin hazırlayıp sunacağı başvuru dosyasına itibar edilerek işlem tesis edilmesi esasına dayalı bir başvuru prosedürü öngörülmüştür. Söz konusu yönetmeliğin gerçeğe aykırı belge verilmesi veya beyanda bulunulması hususunu düzenleyen 9 uncu maddesi “*İdare, gerçeğe aykırı belge verenler ya da beyanda bulunanlar hakkında yasal işlem yapılacağı hususunda başvuru sahiplerinin bilgilendirilmesi için gerekli tedbirleri alır.*” hükmünü içermektedir. Bu hususta, rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretimi yapmak için Kurula başvuruda bulunan bir şirketin, şirket esas sözleşmesine ilişkin beyannamesinin şirket esas sözleşmesi ile uygun olmadığı, şirketin gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tespit edilmesi nedeniyle başvurusunun reddine ilişkin işleme karşı şirket tarafından açılan iptal davasında mahkemece, “*...davacı şirketin esas sözleşme beyannamesi ile şirket esas sözleşmesi arasında fark bulunmasının gerçek dışı beyan olarak nitelendirilmesinin hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesine uygun olmadığı, söz konusu farkın eksiklik olarak nitelendirilerek anılan eksikliğin giderilmesi için davacı şirkete süre verilmesinin ölçülülük ilkesine ve hakkaniyet ilkelerine daha uygun olacağı...*” ifadelerine yer verilerek söz konusu

¹⁷⁵ RG:25/05/2018 tarih S:30431

¹⁷⁶ RG:31/07/2009 tarih ve S:27305

durumun gerçeğe aykırı beyan niteliğinde olmadığına hükmedilmiştir.¹⁷⁷ Kanımızca, şirket esas sözleşmesinin hiç sunulmaması bir eksiklik olarak kabul edilebilirse de sunulan belgeler arasındaki farklılık eksiklikten ziyade gerçeğe aykırı beyan teşkil etmektedir ancak mahkemece söz konusu durum, davacı şirket yönünden ağır sonuçlar doğurabilecek ve süre verilmesi halinde giderilebilecek bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir.

Yine, EPLY'nin geçici 8 nci maddesi çerçevesinde üretim lisansı başvurusu önlisans başvurusuna çevrilen şirketin, yapılan incelemede üretim lisansı başvurusunda karşılıksız teminat mektubu sunduğu tespit edilmiş ve gerçeğe aykırı beyan olarak değerlendirilerek şirketin lisans başvurusu reddedilmiştir. Başvurunun reddi işlemi üzerine açılan davada; şirket müdürü hakkında kamu kurum ve kuruluşları zararına dolandırıcılık ve özel belgede sahtecilik iddiasıyla başlatılan soruşturmada kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar verildiği ve yapılan bilirkişi incelemesinde şikayete konu teminat mektubunun aldatma kabiliyetinin olmadığı tespit edildiği, kamu zararı veya herhangi bir mağduriyet bulunmadığı ve yeni bir teminat mektubunun süresi içerisinde Kuruma sunulduğu, bu nedenle kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunma fiilinin oluşmadığı belirtilerek üretim lisansı başvurusunun reddedilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmedilmiştir.¹⁷⁸ Ancak, anılan kararın istinaf incelemesinde mahkemece, “... mevzuattaki düzenleme uyarınca üretim lisansı başvurusunun önlisans olarak değerlendirilebilmesi sürecine geçilebilmesi için somut olayda davacının ilk aşama olan üretim lisansı sürecinde sunduğu bilgi ve belgelerin doğruluğunun ön lisans sürecine geçmesini sağlamanın koşulu olduğu, ceza soruşturmasında söz konusu teminat mektubunun aldatma kabiliyeti olmadığı gerekçesiyle kovuşturmayaya yer olmadığı kararı verilmesinin de söz konusu teminat mektubunun teyidi yapılamayan bir teminat mektubu olması durumunu

¹⁷⁷ Ankara 14. İdare Mahkemesi, 03/06/2016 tarih ve E.2015/3483, K.2016/2244 sayılı Karar

¹⁷⁸ Ankara 6. İdare Mahkemesi, 15/02/2018 tarih ve E.2017/909, K.2018/387

değiştirmeyeceği...” gerekçesiyle ilk derece kararının kaldırılmasına ve davanın reddine hükmedilmiş¹⁷⁹, anılan karar Danıştay tarafından onanmıştır.¹⁸⁰

2. Özel Hukuk Tüzel Kişinin Yapısı ve Esas Sözleşmesinde Bulunması Gereken Hususlar

Elektrik piyasası mevzuatında lisans, tüzel kişilere piyasada faaliyette bulunmaları için verilen izin olarak tanımlanırken, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununda¹⁸¹ lisans, gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından verilen izin, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanununda¹⁸² lisans, bu Kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere (tüplü LPG bayileri hariç) piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge, olarak tanımlanmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere petrol ve LPG piyasalarında tüzel kişilerin yanı sıra gerçek kişiler de lisans alarak faaliyet gösterebilirken, elektrik piyasasında münhasıran tüzel kişilerin lisans sahibi olabileceği öngörülmüştür. Bu nedenle piyasada başta arz güvenliği olmak üzere istikrarlı piyasa yapısının oluşturulması hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla tüzel kişilerin ortaklık yapısı ve esas sözleşmesine ilişkin birtakım sınırlamalar getirilmiştir.

Buna göre; piyasada faaliyet göstermek üzere lisans başvurusunda bulunacak özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişinin,

- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda anonim şirket ya da limited şirket olarak kurulmuş olması,

- Anonim şirket olarak kurulmuş olması halinde, sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının tamamının nama yazılı olması ve

¹⁷⁹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi, 21/03/2019 tarih ve E.2018/2232, K.2019/602

¹⁸⁰ Danıştay 13. Daire, 25/09/2019 tarih ve E.2019/2429, K.2019/2711

¹⁸¹ RG:20/12/2003 tarih ve S:25322

¹⁸² RG:13/03/2005 tarih ve S:25754

şirketin borsada işlem görmek üzere ihraç edilecekler hariç hamiline yazılı pay senedi çıkarmaması,

- Kendisi ile tüzel kişinin; doğrudan veya dolaylı payına sahip olan gerçek veya tüzel kişi veya kişilerin, yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile limited şirketlerde müdürlerin, Kanununun 5 inci maddesinin sekizinci fıkrası kapsamında yasaklı olmaması, zorunludur. (EPLY, m.20/3)

Ayrıca üretim lisansı hariç, diğer lisans başvurularında; başvuru sahibi tüzel kişinin anonim şirket olması halinde, esas sözleşmesinde sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının nama yazılı olduğuna ve şirketin borsada işlem görmek üzere ihraç edilecekler hariç hamiline yazılı pay çıkarmayacağına ilişkin hüküm, pay devirleri ile şirket birleşmeleri açısından yönetmelikte öngörülen hükümlerin bulunması, tarifesi düzenlemeye tabi faaliyet yürüten tüzel kişiler için, şirket amaç ve konusuna ilişkin hükümlerin, elektrik piyasasına ilişkin ilgili mevzuata uygun hale getirilmesi ile bu hükümlere ilişkin esas sözleşme değişikliklerinde Kurumun uygun görüşünün alınmasına ilişkin hükme yer verilmesi zorunludur. (EPLY, m.20/4-a) Bunun yanında şirketin sermayesinin asgari olarak; tedarik lisansı başvuruları açısından, iki milyon TL tutarında, dağıtım lisansı ile piyasa işletim lisansı ve görevli tedarik şirketlerinin tedarik lisansı başvurularında Kurul tarafından belirlenen oran ve/veya tutarda, olduğuna ilişkin şirket esas sözleşmesinin sunulması zorunludur. (EPLY, m.20/4-b) Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler ile görevli tedarik şirketlerinin lisansları süresince sağlamaları gereken sermaye yeterliliğine ilişkin hususlar ise Kurul kararı ile belirlenir. (EPLY, m.20/4-b)

Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin halka açık şirketlerde yüzde beş, diğerlerinde yüzde on ve üzerindeki sermaye payı değişiklikleri, kontrol değişikliği sonucunu doğuracak her türlü işlem, tesislerin mülkiyetinin veya kullanım hakkının değişmesi sonucunu doğuran iş ve işlemleri Kurul iznine tabidir. (6446, m.5/3)

Kanun koyucunun “piyasada aşırı konsantrasyonu önleyecek bir yapının oluşmasının belirlenmesine yönelik daha etkili bir izleme yapısının oluşturulması”¹⁸³ amacına matuf olan, değişikliklerin izne tabi olması hususuna mevzuatta belirli durumlara özgü olarak farklı maddelerde yer verildiği görülmektedir.¹⁸⁴

Bu konuda, elektrik üretim lisansı sahibi bir şirketin %90 ortağı olan dava dışı holdingin hisse devri gerçekleştirerek lisans sahibi şirketin Kurumdan onay alınmaksızın ortaklık yapısında dolaylı değişikliğe sebebiyet vermesi dolayısıyla ihtar edilmesi işlemine karşı açılan davada mahkemece, “...dava dışı Holding A.Ş.’nin hisse devri gerçekleştirmek suretiyle ortaklık yapısının değişmesinin davacı şirketin ortaklık yapısının da dolaylı olarak değiştiğinin kabulü sonucunu doğurduğu anlaşıldığından, hisse devri ile gerçekleşen ortaklık yapısı değişikliğinin davalı idareden onay alınmaksızın yapılması eylemine karşılık olarak uyarılması işleminde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” denilerek davanın reddine hükmedilmiştir.¹⁸⁵

¹⁸³ 6446 sayılı Kanun Genel Gerekeçe, s. 9.

¹⁸⁴ 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun madde 8/1-b: “Tüzel kişiler her türlü onay ve lisanslarla ilgili işlemlerde yönetmeliklerde belirlendiği şekilde başvuruda bulunur. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ortaklık yapılarında herhangi bir nedenle yüzde on veya daha fazla, halka açık şirketlerde ise yüzde beş veya daha fazla bir sermaye payı değişimi veya bu tüzel kişilerin birleşmeleri veya herhangi bir tüzel kişinin konsolidasyon, kontrolün değişmesi, satış, devir veya diğer düzenlemeler ile tüzel kişilik yapısının değişikliğe uğraması ya da bir tüzel kişinin sahibi olduğu üretim, iletim veya dağıtım tesislerinin önemli bir kısmında herhangi bir satış, devir veya diğer bir düzenleme sonucu değişiklik olması durumunda, **Kurul onayı alınması gereklidir.** Kurul onayı alınmasına dair usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.”; Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği madde 57/2: “Lisans sahibi bir tüzel kişinin sermayesinin yüzde on veya daha fazlasını temsil eden payların, halka açık şirketlerde ise yüzde beş veya daha fazlasını temsil eden payların, doğrudan veya dolaylı olarak bir gerçek veya tüzel kişi tarafından edinilmesi ile yukarıda belirtilen sermaye payı değişikliklerinden bağımsız olarak tüzel kişinin ortaklık yapısında kontrolün değişmesi sonucunu veren pay devirleri veya bu sonucu doğuran diğer işlemler ile tarifesi düzenlemeye tabi lisans sahibi tüzel kişilerin payları üzerinde rehin tesis edilmesi ile bu tüzel kişilere ilişkin hesap rehni tesis edilmesi, **her defasında onaya tabidir.** Piyasa işletim lisansı sahibi tüzel kişilerin ortaklık yapılarında, yukarıda belirtilen sermaye payı değişikliklerinden bağımsız olarak, ayrıca, her türlü doğrudan pay değişiklikleri **onaya tabidir.** Onay, tarifesi düzenlemeye tabi faaliyet yürüten lisans sahibi tüzel kişiler için Kurul, diğerleri için ilgili ana hizmet birimi tarafından verilir. Onay verildiği tarihten itibaren altı ay içerisinde, pay devri tamamlanmadığı takdirde, verilen onay geçersiz olur. Bu fıkra hükmü halka açık olan payları ile sınırlı olmak üzere, halka açık tüzel kişilere ve halka açık tüzel kişi ortağı bulunan tüzel kişinin, söz konusu ortağının halka açık olan paylarından kaynaklanan ortaklık yapısı değişikliklerine uygulanmaz. Bu fıkra kapsamında onay alınmasını gerektirmeyen diğer değişiklikler Kuruma bildirilir ve bu değişiklikler için gerekmesi halinde lisans tadil talebinde bulunulur.”

¹⁸⁵ Ankara 11. İdare Mahkemesi, 12/06/2018 tarih ve E.2017/2979, K.2018/1346 sayılı Karar

3. Lisans Bedeli

Elektrik piyasasında faaliyet göstermek için lisans almak isteyen tüzel kişi, Kurul tarafından belirlenen lisans alma bedelini Kuruma ödemekle yükümlüdür. (6446, m.5/2-ç; EPLY, m.29/3-h) EPLY’de “Mali Hükümler” başlığı altında düzenlenen lisansa ilişkin bedeller aynı zamanda Kurumun önemli gelir kalemlerinden birini teşkil etmektedir. Lisans sahiplerinin ödemekle yükümlü olduğu bedeller esas olarak; yeni lisans alma, lisans yenileme, önlisans ve lisans tadili, önlisans ve lisans sureti çıkartma bedeli ve yıllık lisans bedelleri olarak belirlenmiştir. Bu bedeller her yılın Aralık ayının sonuna kadar Kurul tarafından belirlenerek Resmî Gazete’de yayımlanır ve Kurum internet sayfasında duyurulur. (EPLY, m.43/1)

Önlisans ve lisans alma bedelleri faaliyet konularına ve/veya faaliyet büyüklüğüne göre maktu olarak belirlenir ve yönetmelik hükümlerine göre ödenir. (EPLY, m.43/2) 4628 sayılı mülga EPK döneminde yürürlükte olan EPLY’de aynı bölge ve aynı kaynak için yapılan üretim lisansı başvurularında başvuran tüzel kişilerin mali gücü ve finansman kaynakları da bir kriter olarak dikkate alınmakta, tüzel kişilerden bir defaya mahsus “lisans alma bedeli” istenilmekte ve en yüksek teklifi veren tüzel kişinin başvurusu kabul edilerek, doksan gün içerisinde öngörülen yükümlülükleri yerine getirmesi halinde bu kişiye lisans verilmekteydi.¹⁸⁶ Tüzel kişinin mali gücü ve finansman kaynaklarının bir defaya mahsus alınan bir bedel üzerinden değerlendirilmesinin *mali açıdan güçlü* bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulmasına ne derecede hizmet ettiği hususunda ortaya çıkan uyuşmazlıkta söz konusu yönetmelik hükmü, “*elektrik üretim lisansı verilmesinde Yasa’da öngörülen amaçlar için herhangi bir değerlendirme ölçütü getirilmeksizin salt ilk lisans alma bedelindeki en yüksek teklifin ölçüt alınmasında Yasa’ya uygunluk bulunmadığı...*” gerekçesiyle Danıştay

¹⁸⁶ DAŞTAN, a.g.e., s. 59.

tarafından iptal edilmiştir.¹⁸⁷ Yargı kararıyla yürürlükten kaldırılan bu hüküm sonrasında, yeni EPK ile birlikte yürürlüğe giren EPLY’de lisans alma bedellerinin tüm lisans başvuruları için maktu olarak belirlenmesi öngörülmüştür.¹⁸⁸

4. Başvurunun Değerlendirmeye Alınmasında Dikkate Alınan Hususlar

Başvuru sırasında tüzel kişilerden istenen belgelerin gereğine uygun olarak teslim edilip edilmediği hakkındaki inceleme, sunulan belgelerin Kurum evrakına giriş tarihini izleyen on iş günü içerisinde tamamlanır ve gereğine uygun olarak yapılmadığı tespit edilen lisans başvurularındaki eksikliklerin on beş iş günü içerisinde giderilmesi istenerek, giderilmediği takdirde başvuru sırasında sunulan belgelerin iade edileceği bildirilir. Bu çerçevede sunulan bilgi ve belgeler on iş günü içerisinde incelenir ve söz konusu süre içerisinde de eksikliklerin giderilmemesi veya başvurudan vazgeçildiğinin Kuruma yazılı olarak bildirilmesi halinde, başvuru yapılmamış sayılır ve başvuru sırasında sunulan belgeler iade edilir. (EPLY, m.21/1)

Lisans başvuru esaslarına göre eksiksiz olarak yapıldığı tespit edilen başvurular, başvuru tarihi itibarıyla, eksik yapıldığı tespit edilen başvurular ise birinci fıkra kapsamında eksikliklerin giderilmesine ilişkin bilgi ve belgelerin Kurum evrakına giriş yaptığı tarih itibarıyla, değerlendirmeye alınır. (EPLY, m.21/2)

Yapılan değerlendirmede dağıtım ile tedarik ve piyasa işletim lisansları açısından temel olarak; tüketici haklarının korunması ile rekabetin ve piyasanın

¹⁸⁷ Danıştay 13. Dairesi, 26/02/2008 tarih ve E.2005/6292, K.2008/2774

¹⁸⁸ Lisans başvurularında tüzel kişinin mali gücü ve finansman kaynaklarının bir kriter olarak dikkate alındığı lisans bedelinden ziyade EPLY’de yer verilen sermaye tutarlarına ilişkin düzenlemelerden anlaşılmaktadır. Bkz. EPLY m. 12/5-b: “Önlisans başvurularında, şirket asgari sermayesinin, üretim tesisi için Kurum tarafından öngörülen toplam yatırım tutarının yüzde beşine, nükleer enerjiye veya yerli kömüre dayalı üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvuruları açısından yüzde birine artırıldığına ilişkin şirket esas sözleşmesinin sunulması zorunludur.”; EPLY m.20/4-b: “Şirketin sermayesinin asgari olarak; 1) Tedarik lisansı başvuruları açısından, iki milyon TL tutarında, 2) Dağıtım lisansı ile piyasa işletim lisansı ve görevli tedarik şirketlerinin tedarik lisansı başvurularında Kurul tarafından belirlenen oran ve/veya tutarda, olduğuna ilişkin şirket esas sözleşmesinin sunulması zorunludur. Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler ile görevli tedarik şirketlerinin lisansları süresince sağlamaları gereken sermaye yeterliliğine ilişkin hususlar Kurul kararı ile belirlenir.”

gelişimine olan etki, başvuruda bulunan tüzel kişi ile tüzel kişilikte yüzde on ve üzerinde, halka açık şirketlerde yüzde beş ve üzerinde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olan kişilerin varsa, piyasadaki deneyim ve performansları, başvuru hakkında ilgili kuruluşlardan alınan görüşler ve/veya ilgili tüzel kişi hakkında yürütülmekte olan veya sonuçlandırılmış olan işlemler dikkate alınır. (EPLY, m.22/1) Örneğin; lisans almak için başvuruda bulunan tüzel kişinin doğrudan veya dolaylı pay sahipleri arasında yasaklı kimselerin bulunması¹⁸⁹ veya bu kişiler hakkında Kurum nezdinde devam eden bir soruşturma bulunması yapılan başvurunun değerlendirilmesinde dikkate alınacaktır.

Üretim lisansı başvurularına özel olarak ise başvuru sahibi tüzel kişinin önlisansı kapsamındaki yükümlülüklerini önlisans süresi içerisinde tamamlamış olup olmadığına bakılacaktır. (EPLY, m.22/2) Önlisans kapsamında öngörülen yükümlülüklerin süresi içerisinde tamamlanmış olduğu sonucuna varılması halinde, söz konusu tüzel kişiye Kurul kararı ile üretim lisansı verilir, yükümlülüklerden herhangi birinin süresi içerisinde tamamlanmadığının anlaşılması halinde, söz konusu tüzel kişinin başvurusu, Kurul kararı ile reddedilir. (EPLY, m.23/2)

Değerlendirmeye alınan lisans başvurusuna ilişkin Kurum tarafından yapılan değerlendirme, 45 gün içerisinde tamamlanarak, söz konusu değerlendirme Kurula sunulur ve lisans başvurusu Kurul kararıyla sonuçlandırılır. (EPLY, m.23/1) EPLY’de belirtilen yükümlülükleri yerine getiren tüzel kişiye Kurul kararı ile lisans verilir, lisans sahibi tüzel kişinin ticaret ünvanı ile aldığı lisans türü ve süresi Resmî Gazete’de yayımlanır ve Kurum internet sayfasında duyurulur.(EPLY, m.23/4)

¹⁸⁹ 6446 sayılı Kanun m.5/8: “Lisansı iptal edilen tüzel kişi, bu tüzel kişilikte yüzde on veya daha fazla paya sahip ortaklar ile lisans iptal tarihinden önceki bir yıl içerisinde görevden ayrılmış olanlar dâhil, yönetim kurulu başkan ve üyeleri, lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olamaz, yönetim kurullarında görev alamaz.”

E. Lisansların Tabi Olacağı ve Lisans Sahiplerinin Uymakla Yükümlü Olduğu Esaslar

1. Her Faaliyet ve Tesis İçin Ayrı Lisans Alınması ve Lisans Süreleri

Elektrik piyasasında faaliyet göstermek isteyen tüzel kişiler lisans alma yükümlülüğü altındadır. 6446 sayılı Kanuna göre, istisnalar hariç piyasa faaliyetleri ile işgal edecek tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her faaliyet için ve söz konusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması hâlinde, her tesis için ayrı lisans almak zorundadır. (m.5/2-a) Elektrik Piyasası Kanunu, özel-kamu ayrımı yapmaksızın, piyasada faaliyet gösteren tüm tüzel kişilerin lisans almalarını zorunlu kılmıştır. Lisans alma ve şirket kurma yükümlülüğünden muaf faaliyetler ise kanun koyucu tarafından;

- İmdat grupları ve iletim ya da dağıtım sistemiyle bağlantı tesis etmeyen üretim tesisi,
- Kurulu gücü azami bir megavatlık yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisi,
- Belediyelerin katı atık tesisleri ile arıtma tesisi çamurlarının bertarafında kullanılmak üzere kurulan elektrik üretim tesisi,
- Mikrokojenerasyon tesisleri ile Bakanlıkça belirlenecek verimlilik değerini sağlayan kojenerasyon tesislerinden Kurulca belirlenecek olan kategoride olanları,
- Ürettiği enerjinin tamamını iletim veya dağıtım sistemine vermeden kullanan, üretimi ve tüketimi aynı ölçüm noktasında olan, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisi,
- Bakanlığın görüşü alınarak Kurulun belirleyeceği limitler ile usul ve esaslar çerçevesinde elektrik depolama ve talep tarafı katılımı kapsamında gerçekleştirilen piyasa faaliyetleri,

- Elektrik aboneliği Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne ait tarımsal sulama amaçlı tesislerin elektrik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kurulu gücü tarımsal sulama tesisinin bağlantı anlaşmasındaki sözleşme gücü, birden fazla tesis için tesislerin sözleşme güçleri toplamı ile sınırlı olmak koşuluyla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından kurulan ve işletilen yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisi, olarak belirlenmiştir. (6446, m.14/1)

Her faaliyet ve faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması halinde her tesis için ayrı lisans alınması zorunluluğu getiren Kanun, lisans sürelerine de asgari ve azami hadler getirmiştir. Buna göre; lisanslar en çok kırk dokuz yıl için verilir ve üretim, iletim ve dağıtım lisansları için geçerli olan süre asgari on yıldır. (6446, m.5/2-c) İstisna olarak, Kanunun geçici 12 nci maddesi kapsamında verilen üretim lisansının süresinin, ilgili mevcut sözleşmenin süresi ile ve YEKA için verilen üretim lisansının süresinin, YEKA Yönetmeliği çerçevesinde belirlenen süre ile sınırlı olacağı öngörülmüştür. (EPLY, m.9/2) Ayrıca, EPLY’de öngörülen istisnalar haricinde lisansların devredilmesi yasaklanmıştır. (EPLY, m.5/3)

Ergün’e göre, lisansların bir defada verilebileceği süre açısından bir üst sınıra öngörülmüş olması, bu lisansların süre bitiminde yeniden aynı kişiye verilemeyeceği veya lisansın süresinin uzatılmayacağı anlamına gelmemektedir. Ancak, bu durumlarda da söz konusu asgari ve azami süre sınırlarına dikkat edilerek yeni veya uzatılan sürenin belirlenmesi gerekmektedir.¹⁹⁰

2. Yasal Defter ve Kayıtların Usulüne Uygun Şekilde Tutulması

Lisans sahibi tüzel kişiler, tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını Kurum denetimine hazır bulundurmak, Kurum tarafından talep edildiğinde denetime açmak ve Kurumun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve

¹⁹⁰ ERGÜN, a.g.e., s. 65.

belgeyi zamanında, tam ve doğru olarak Kuruma vermek zorundadır. (6446, m.5/2-d)

Lisans sahiplerine getirilen bu yükümlülük, piyasa esaslarına göre yürütülen kamu hizmetinin idarenin geniş gözetim ve denetim yetkisi çerçevesinde kontrol altında bulundurulması amacına hizmet etmektedir. Kanunda, lisans sahibi tüzel kişilerden talep edilen bildirim, rapor ve diğer evrakın yönetmeliklerde düzenlenen usul ve esaslara uygun olarak Kuruma sunulacağı da ayrıca belirtilmiştir. (6446, m.5/10)

EPLY'de¹⁹¹ de yer verilen bu yükümlülük kapsamında, Kuruma sunulacak belgelerin niteliği her lisans türü için farklı olabilmektedir. Örneğin, üretim faaliyeti göstermek üzere lisans almış tüzel kişiler, tesis tamamlanma tarihine kadar gerçekleştirdikleri faaliyetler hakkında Kuruma her yılın Temmuz ve Ocak ayları içerisinde sırasıyla yılın ilk ve ikinci yarısındaki gerçekleştirmeleri Kurumca belirlenen şekle uygun ilerleme raporunda sunmakla yükümlüdür. (EPLY, m.52/2)

Yine, Kurum tarafından talep edilmesi halinde dağıtım şirketleri ile görevli tedarik şirketleri, hukuki ayrıştırma çerçevesinde bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat kapsamında öngörülen düzenlemelere uygunluk sağlamak için aldıkları tedbirleri, kanıtlayıcı bilgi ve belgeleri ile birlikte, Kurum tarafından belirlenen formata uygun olarak Kuruma bildirmekle yükümlüdür. (EPLY, m.52/3)

Lisans sahibi tüzel kişiler, faaliyetlerine ilişkin Kuruma yapacakları bildirimleri 27/5/2014 tarihli ve 29012 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Enerji Piyasası Bildirim Yönetmeliği hükümlerine göre yapar. (EPLY, m.52/4)

¹⁹¹ Madde 29/3- "Lisans sahibi ilgili mevzuatta sayılanların yanısıra; ... e) Tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını Kurum denetimine hazır bulundurmak, Kurum tarafından talep edildiğinde denetime açmak, f) Kurum tarafından istenen her türlü bilgi ve belgeyi zamanında, tam ve doğru olarak Kuruma vermek, g) Kurum tarafından talep edilen veya Kuruma sunulacak olan bildirim, rapor ve diğer evrakları, ilgili mevzuatta düzenlenen usul ve esaslara uygun olarak Kuruma sunmak, ... ile yükümlüdür."

3. Yıllık Lisans Bedellerinin Ödenmesi

Tüzel kişiler, Kurul tarafından belirlenen lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedellerini Kuruma ödemek zorundadır. (6446, m.5/2-ç) EPLY’de “Mali hükümler” başlığı altında detaylı olarak düzenlenen bedeller, Hazineye aktarılmamakta ve Kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelir kalemlerinden birini teşkil etmektedir. (4628, m.10-A-a)

Önlisans ve lisans alma bedelleri faaliyet konularına ve/veya faaliyet büyüklüğüne göre maktu olarak, yıllık lisans bedelleri ise faaliyet konularına ve üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan veya perakende satışı gerçekleştirilen elektrik enerjisi miktarına göre nispi olarak belirlenir. (EPLY, m.43/2) Örneğin, 2019 yılı için üretim lisansı yıllık lisans bedeli üretimi yapılan kWh başına 0,003 (Sıfırtambindeüç) kuruştur.¹⁹² Her tesisin kapasite ve piyasadaki faaliyet büyüklüğüne göre farklı yıllık lisans bedeli ödemesi piyasadaki ekonomik dengeyi korumaya yönelik getirilen düzenlemelerden birisidir. Yine yerli doğal kaynaklar ile yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisleri için ilgili lisanslara derç edilen tesis tamamlanma tarihini izleyen ilk sekiz yıl süresince yıllık lisans bedeli alınmaması¹⁹³ da anılan kaynak alanlarındaki müteşebbisleri teşvik etmeye yönelik muafiyetlerdendir.

Yıllık lisans bedelleri, lisanslar yürürlükte bulunduğu sürece lisans sahiplerinin ödemekten kaçınmayacağı bir bedel iken; yenileme, tadil, suret çıkarma gibi hallerde ödenecek bedeller ancak bu işlemlerin yapılmasının talep edilmesi halinde ilgili lisans sahipleri tarafından ödenecek istisnai bedellerdir.

¹⁹² 20/12/2018 tarih ve 8275 sayılı Kurul Kararı (RG: 23/12/2018 tarih ve S:30634)

¹⁹³ EPLY m.43/4

F. Lisansların İptal ve Sona Erme Nedenleri ve Yaptırımlar

1. Lisansın Sona Ermesi

Lisanslar, süresinin bitiminde kendiliğinden, lisans sahibi tüzel kişinin iflasının kesinleşmesi, lisans sahibinin talebi veya lisans verilmesine esas şartların kaybedilmesi hâllerinde ise Kurul kararıyla, sona erer. (6446, m.5/6; EPLY m.26/1)

Lisans sahibi bir tüzel kişinin lisansı kapsamındaki faaliyetini sona erdirmek istemesi halinde, lisansın sona ermesinin talep edildiği tarihten en az altı ay önce, dağıtım şirketi ile görevli tedarik şirketi için en az oniki ay önce, gerekçeleri ile birlikte Kuruma yazılı olarak başvuruda bulunulması esastır. Ancak Kurul, sona erdirmeye talebinin piyasaya olan etkilerini dikkate alarak bu süre şartını uygulamayabilir. Bu başvuru kapsamında lisans sahibi tüzel kişinin lisansını sona erdirmek istediği tarih itibarıyla ne tür yükümlülükler taşıdığı ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi için ne tür tedbirlerin öngörüldüğünün belirtilmesi de zorunludur. (EPLY, m.26/2)

Yapılan değerlendirme sonucu, sona erdirmeye talebinin Kurul kararıyla uygun bulunması halinde lisans, Kurul kararında yer alan tarihte sona erer. Lisansın sona ermesinin tüketiciler ve piyasa koşulları aleyhine bir durum yaratacağının belirlenmesi halinde, gerekçeleri lisans sahibi tüzel kişiye bildirilmek suretiyle Kurul talebi reddedebilir veya lisansın sona ermesi için talep edilen tarihi ileri bir tarihte erteleyebilir. (EPLY, m.26/3)

EPLY’de lisans türleri arasında herhangi bir ayrıma gidilmeksizin tüm lisanslar için öngörülen bu durumda, idare tarafından sürdürülmesinde kamu yararı bulunduğu değerlendirilen bir kamu hizmetinin gördürülmesine özel kişinin iradesine aykırı olarak devam ettirilmesi söz konusudur. Kolluk işleviyle denetlenen özel faaliyet alanlarında özel girişimcinin faaliyetini sürdürmeye zorlanamayacağı açıktır. Ancak piyasa kurallarının karşısında konumlanan kamu hizmeti kavramının irade özgürlüğünü

bertaraf etmesine bir örnek teşkil eden “lisansın sona erdirilmemesi” veya “sona ermenin ileri bir tarihe ertelenmesi” durumu, kamu hizmeti niteliği tartışmaya açılan üretim ve ticaret lisanslarını da kapsamakta ve kanımızca anılan faaliyet alanlarının da dağıtım ve iletim faaliyeti gibi kamu hizmeti niteliğinde olduğunu ortaya koymaktadır.

Dağıtım lisansı sahibi bir tüzel kişinin lisans süresi sona ermeden önce lisansını sona erdirmek istemesi halinde, söz konusu lisans kapsamındaki faaliyeti sürdüreceği yeni bir tüzel kişi lisans alıncaya kadar lisans sona erdirilmez. Görevli tedarik şirketi için de aynı durum söz konusudur. (EPLY, m.26/4) Ergün’e göre, dağıtım faaliyeti için diğer lisanslardan farklı bir düzenleme yapılarak dağıtımın kamu hizmeti niteliği ön plana çıkarılmıştır. Bu tür bir yükümlülük diğer lisansların, örneğin bir üretim lisansının, sona erdirilmesi durumunda söz konusu değildir.¹⁹⁴ Dağıtım faaliyeti için böyle bir yükümlülük öngörülmesi, kamu hizmeti niteliğinin vurgulanmasından öte, dağıtım faaliyetinin bölgesel tekeller şeklinde yürütülmesinden kaynaklanan durumun zorunlu bir sonucudur. Aksi halde hizmetin kesintiye uğramasının alternatif maliyetinin çok yüksek olacağı aşikardır.

Lisansın sona ermesi iptalden farklı bir durum olup, esasen niteliği itibariyle yaptırım özelliği taşımamaktadır. Süre bitiminde kendiliğinden sona erdiği kabul edilen lisans hakkında bu konuda alınan Kurul kararı yenilik doğuran bir işlem değil, mevzuat gereği ortaya çıkan durumu tespit edici niteliği haizdir. Oysa ki lisans iptali halinde iptal koşullarının oluşup oluşmadığı değerlendirilerek bu hususun mutlaka Kurumun karar organı Kurul tarafından karar altına alınması gerekir. Yine, lisansı iptal edilen kişi, bu tüzel kişilikte yüzde on veya daha fazla paya sahip ortaklar ile lisans iptal tarihinden önceki bir yıl içerisinde görevden ayrılmış olanlar dahil, yönetim kurulu başkan ve üyeleri, lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi

¹⁹⁴ ERGÜN, a.g.e., s. 92.

olamaz, yönetim kurullarında görev alamazken, lisansın sona erdirilmesi halinde böyle bir yasaklılık durumu gündeme gelmemektedir. (6446, m.5/8) Bu nedenle lisansın sona ermesi ve iptali birbirinden farklı hukuki sonuçlar içeren durumlardır.

Mevzuatta öngörülen sona erme hallerinin yanı sıra, 7020 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹⁹⁵ ile 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa (Kanun) eklenen Geçici 21 inci madde ile, mevcut üretim veya otoprodüktör önlisanslarını, lisanslarını ya da lisans başvurularını sonlandırmak isteyen tüzel kişilerin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden iki ay içerisinde Kuruma başvurmaları hâlinde önlisansları, lisansları veya lisans başvurularının sonlandırılarak teminatlarının iade edileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme ile çeşitli sebeplerle işletmeye geçmemiş veya geçememiş elektrik üretim tesislerine ilişkin ön lisansların/lisansların sonlandırılmasında esneklik sağlanarak, yeni yatırımcıların önlerinin açılmasına imkan sağlanması hedeflenmiştir.¹⁹⁶ Kanunun bu hükmünden yararlanmak isteyen lisans sahipleri, süresi içerisinde Kuruma başvuruda bulunarak teminatlarının iade edilmesi ve lisanslarının sona erdirilmesini talep etmişlerdir. Ancak bu hükümden yararlanmak isteyen lisans sahiplerinin lisanslarının kanunun yürürlük tarihi itibariyle iptal edilmemiş olması yani yürürlükte olması gerekmektedir. Bu hususta mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediğinden lisansları iptal edilen şirketlerin de lisans sonlandırma talebiyle Kuruma başvuruda buldukları görülmüştür. Başvuru tarihinden önce iptal edilen lisansların sonlandırılmayacağı gerekçesiyle başvuruları reddedilen lisans sahipleri tarafından açılan davalarda mahkemelerce, 7020 sayılı Kanunun geçici 21. maddesinin yürürlükteki ya da başvuru aşamasındaki lisansları kapsadığı, Kanunun yürürlük tarihinden önce iptal edilmiş bulunan üretim lisanslarının

¹⁹⁵ RG: 27/05/2017 tarih ve S:30078

¹⁹⁶ 7020 sayılı Kanun Gerekçesi , <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss475.pdf> , s.14

sonlandırılmasının mümkün olmaması gerekçeleriyle davanın reddine karar verilmiştir.¹⁹⁷

2. Lisans İptali

Elektrik piyasasında mevcut lisansların iptaline, EPK'nın yaptırımlara ilişkin 16 ncı maddesinde, EPLY'de ise "Yaptırımlar ve lisans iptali" başlıklı 27 nci maddede yer verilmiştir. İdari cezaları kabahat cezaları, disiplin cezaları ve regülatif cezalar olarak üç kategoriye ayıran Ulusoy, regülatif cezaları da kendi içinde *regülatif para cezaları* ve *faaliyete nihai veya uzun süreli son verme cezaları* olarak iki ana gruba ayırmaktadır.¹⁹⁸ Bu ayırım kapsamında, ikinci tür regülatif cezalardan olan lisans iptalinde temel amaç, sadece mevzuat ihlalini durdurma ve ihlalin doğurduğu veya doğurabileceği olumsuz durumu veya aksamayı engellemek değil, buna ilaveten mevzuat ihlalinde bulunanı cezalandırmak, "acı çektirmek" ve tedip etmektir.¹⁹⁹ Bu maksatla, elektrik piyasasında lisans iptali neticesinde, ilgili tüzel kişinin piyasa faaliyetinin son bulmasının yanında bazı ortakları ve yöneticilerinin de piyasa faaliyetlerinden üç yıl süreyle yasaklanması öngörülmüştür.²⁰⁰ (6446, m.5/8) Bu nedenle, EPK'da yer verilen yaptırımlar içerisinde en ağırının lisans iptali olduğu söylenebilir. Lisans iptali sadece o lisans üzerinde etki doğurmamakta, daha sonra yapılacak lisans başvurularının reddine neden olmakta ve bazı aktörlerin elektrik piyasasına girmesini engelleme potansiyeli bulunan ileriye etkili önemli bir karar ortaya çıkmaktadır.²⁰¹

Lisans iptaline neden olacak eylemler EPK'da hem genel hem de bazı lisans türlerine özel olarak düzenlenmiştir. Genel nedenler arasında, lisans müracaatında veya

¹⁹⁷ Ankara 9. İdare Mahkemesi, 24/10/2018 tarih ve E.2018/595, K.2018/2042; Ankara 15. İdare Mahkemesi, 25/03/2019 tarih ve E.2018/311, K.2019/492

¹⁹⁸ Ali D. ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2013, s. 140 vd.

¹⁹⁹ **a.g.e.**, s. 144.

²⁰⁰ Lisans iptali kararı tarihinden itibaren üç yıl süreyle yasaklı sayılmanın idare tarafından bağlı yetki çerçevesinde tesis edilen bir işlem olduğuna dair bkz. Ankara 12. İdare Mahkemesi, 31/12/2015 tarih ve E. 2015/205, K.2015/2871

²⁰¹ GÖNEN, **a.g.e.**, s. 263.

lisans yürürlüğü sırasında, lisans verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi halinde idari para cezası uygulanacağı, anılan gerçek dışı belge veya yanıltıcı bilgi veya lisans şartlarındaki değişikliğin düzeltilmesinin mümkün olmaması veya otuz gün içinde düzeltilmesi için yapılacak yazılı ihtarla rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlerin lisanslarının iptal edileceği düzenlenmiştir. (6446, m.16/1-ç) Yine, lisans verilmesine esas olan şartların lisansın yürürlüğü sırasında ortadan kalktığı veya bu şartların baştan mevcut olmadığı saptanması halinde lisans iptal edilecektir. (6446, m.16/1-f) EPK'ya göre yapılan talep ve işlemlerde kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespiti halinde de lisans iptal edilir. (6446, m.16/1-g) Kurulun bahsedilen fiillerin gerçekleştiğini saptaması halinde lisansı iptal etmesi emredici bir hüküm olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca, idari para cezası gerektiren bir fiilin iki yıl içinde tekrar işlenmesi halinde artırılarak uygulanacak para cezası tutarının cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki mali yılına ilişkin bilançosundaki gayrisafi gelirinin yüzde onunu aşamayacağı, cezanın bu düzeye ulaşması halinde Kurulun lisansı iptal edebileceği belirtilmiştir. (6446, m.16/2) Burada bahsedilen tekerrür eden fiilin aynı fiil olması gerekmektedir. Bu halde Kurulun lisansı iptal edip etmeme hususunda takdir yetkisine sahip olduğu, kanun koyucunun "...lisansı iptal edebilir." ifadesinden anlaşılmaktadır.

Anılan iptal nedenleri tüm lisans türleri için uygulanabilecek genel nedenlerdir. Bunların yanında mevzuatta dağıtım ve üretim lisansları için özel iptal halleri de öngörülmüştür.²⁰².

²⁰² 6446 sayılı Kanun m.16/5: "Dağıtım lisansı sahibi organize sanayi bölgesinin mevzuat ihlallerinin dağıtım faaliyetini öngörülen usul ve esaslara uygun biçimde yerine getirmesini kabul edilemeyecek düzeyde aksattığının, mevzuat ihlallerinin dağıtım faaliyetinin niteliğini ya da kalitesini kabul edilemeyecek düzeyde düşürdüğünün, mevzuata aykırılıkları itiyat edindiğinin, acze düşmesi ya da acze düşeceğinin Kurul kararıyla belirlenmesi durumunda lisansı iptal edilir ve dağıtım faaliyeti ilgili dağıtım şirketince yürütülür."; EPLY m.27/2: "Üretim lisansı, mücbir sebep halleri ile lisans sahibinden kaynaklanmayan haklı sebepler dışında üretim tesisinin ilgili lisansla belirlenen inşaat süresi içerisinde kurulmaması veya kalan süre içerisinde kurulamayacağının tespit edilmesi hallerinde iptal edilir."; EPLY m.27/5: "Nükleer enerjiye dayalı üretim tesisine ilişkin inşaat lisansı

3. Mevzuatta Öngörülen Diğer Yaptırımlar

4628 sayılı Kanun ile elektrik piyasasında EPDK'ya verilen yetkilerden birisi de bu Kanun hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmektir. (m.7/1) Lisans iptalinin ağır bir yaptırım olduğundan bir önceki başlıkta bahsetmekle birlikte idari para cezası uygulaması da sektördeki sermaye ve girişimlerin ekonomik büyüklükleri ve cezaların caydırıcı olması hususları göz önünde bulundurularak yüksek tutarlarda belirlendiğinden lisans sahibi enerji şirketleri üzerinde neredeyse lisans iptali kadar ağır sonuçlar doğurmaya elverişlidir. Bu nedenle, 6446 sayılı Kanunda idari yaptırım uygulanmasını gerektiren eylemlerin gerçekleştiğinin tespiti halinde doğrudan yaptırım uygulanması yerine ilgili tüzel kişinin uyarılması ve aykırılığın giderilmesine ilişkin bir ihtar müessesesi öngörülmüştür. İlgili tüzel kişinin ihtar edilmesindeki amaç, ihtar içeriğinde yer alan hususları dikkate alarak hukuka aykırılıkları gidermesi ve mevzuattaki müeyyidelerin uygulanması durumuyla karşılaşmamasıdır. Bu anlamda ihtar kararı mevzuattaki icrai işlem için bir hazırlayıcı işlem niteliğinde gözükse de iptal davasına konu edilebilir kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olarak kabul edilmektedir.²⁰³ Çünkü, ihtarın iptal edilmesiyle yaptırıma esas teşkil edecek eylemin gerçekleşmediği ve/veya yaptırım uygulanmasını gerektiren şartların oluşmadığı da tespit edilmiş olacaktır.

ve/veya işletme lisansı başvurularının olumlu sonuçlanmaması ya da mevcut inşaat lisansı ve/veya işletme lisansının iptal edilmesi durumunda, ilgili üretim lisansı iptal edilir. Ayrıca, 17 nci maddenin üçüncü fıkrası kapsamındaki yükümlülüklerin mücbir sebepler veya lisans sahibinden kaynaklanmayan haklı sebepler dışında Kurul tarafından belirlenen süre içinde Kuruma sunulmaması hâlinde üretim lisansı iptal edilir.”; YEKA için verilen üretim lisanslarına özgü iptal halleri için bkz. EPLY m. 27/6

²⁰³ Ali ULUSOY, “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları”, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Cilt III, s. 186. ; Danıştay 13. Dairesi, 4628 sayılı Kanunun (mülga) 11 nci maddesi kapsamında uygulanan bir ihtarın dava konusu yapılması üzerine, davalı EPDK'nın dava konusu işlemin kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinin bulunmadığı itirazını yerinde görmeyerek işin esasının incelenmesine geçilmesine karar vermiş ve ihtarın tek başına dava konusu edilmesinde bir sakınca görmemiştir. Bkz. Danıştay 13. Dairesi, 23/06/2009 tarih ve E.2007/10139, K. 2009/7034

Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişiler,

- Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hâllerinde; istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkânının verilmemesi hâllerinde, (6446, m.16/1-a)

- 6446 sayılı Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine, Kurul kararlarına ve talimatlara aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde, (6446, m.16/1-b)

- Lisans süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması hâlinde, (6446, m.16/1-d)

- Piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması hâlinde, (6446, m.16/1-e) aykırılığın giderilmesi için ihtar edilir.²⁰⁴ Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettiren veya tekrar edenlere ihlalin niteliğine göre beş yüz bin Türk Lirası ile bir milyon Türk Lirası arasında değişen maktu idari para cezası uygulanır. Regülatif para cezalarının muhatapları üzerinde doğurabileceği etki ve sonucun, kabahat para cezalarından daha ağır olduğu bilinmekteyse de, elektrik piyasasında uygulanan idari para cezalarının nisbi değil maktu olarak belirlenmiş olması ve alt-üst sınır öngörülmemiş olması dikkat çekicidir.²⁰⁵ Cezayı vermeye yetkili makama ağırlaştırıcı veya hafifletici nedenler açısından hiçbir takdir marjı ve hareket alanı tanınmamasının söz konusu idari para cezalarını, Anayasanın 38 nci maddesinde yer alan cezaların ölçülü ve adil olması ilkesine aykırı hale getirdiği eleştirilerine²⁰⁶ karşı Anayasa Mahkemesi, elektrik piyasasında öngörülen maktu para cezalarına ilişkin olarak *“Kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından, öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için hangi tür ve ölçekte idarî yaptırım uygulanacağı kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Maktu olarak belirlenen idarî para cezaları,*

²⁰⁴ Kanun koyucu bazı ihlallerde (6446, m.16/1-a,e) aykırılığın giderilmesi için on beş, bazı ihlaller (6446, m.16/1-b,d) için otuz günlük süreler öngörmüştür.

²⁰⁵ ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, s. 141 vd.

²⁰⁶ **a.g.e.**, s. 125 vd.

cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde, ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Kanun koyucunun, takdir yetkisi kapsamında fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate alarak düzenlediği itiraz konusu kuralda, hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır.”²⁰⁷ demek suretiyle uygulanan idari para cezalarının, cezanın şahsileştirilmesine imkan veren nisbi veya alt ve üst sınır koyulmak suretiyle değil maktu olarak belirlenmesinde kanun koyucunun takdir yetkisine vurgu yaparak Anayasaya aykırılık görmemiştir.

Niteliği itibarıyla ihtar edilerek giderilebilecek hukuka aykırılıklar haricinde EPK, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine aykırılık yapılmış olduktan sonra niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayacak şekilde aykırı davranılması durumunda ihtar gerek kalmaksızın idari para cezası uygulanabilecektir. (6446, m.16/1-c) Yine, lisans müracaatında veya lisans yürürlüğü sırasında, lisans verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde, ihtar edilmeksizin doğrudan idari para cezası verilebilir. Anılan gerçek dışı belge veya yanıltıcı bilgi veya lisans şartlarındaki değişikliğin düzeltilmesinin mümkün olmaması veya otuz gün içinde düzeltilmesi için yapılacak yazılı ihtar rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlerin lisansı iptal edilir. (6446, m.16/1-ç) Bu maddeye göre verilen ihtar idari para cezası uygulanmasını değil, lisans iptalini önlemeye yöneliktir.

İdari para cezalarını gerektiren fiiller için Kurul, fiilin niteliğine göre ihtar sürelerini farklı uygulayabilir.²⁰⁸ Söz konusu para cezalarının uygulanmasını takiben para cezasına konu fiilin; verilen ihtar süresi içerisinde giderilmemesi veya tekrarlanması hâllerinde para cezaları, her defasında bir önceki cezanın iki katı oranında

²⁰⁷ AYM, 31/05/2017 tarih ve 2017/103 Esas, 2017108 Karar (RG:18/07/2017 tarih S:30127)

²⁰⁸ Örneğin, dağıtım lisansı sahibi şirketin, TEİAŞ ile iletim sistemi bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarını öngörülen tarihe kadar imzalamadığının tespit edilmesi nedeniyle idari para cezası verilen işlemde mevzuata aykırılığın giderilmesinde ihtar süresinin 180 gün olarak uygulandığı görülmektedir. Bkz. Danıştay 13. Daire, 27/12/2018 tarih ve E.2012/1981, K.2018/4489

artırılarak uygulanır. Bu cezaların verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde idari para cezası verilmesini gerektiren aynı fiil işlenmediği takdirde önceki cezalar tekrarda esas alınmaz. (6446, m.16/2)

İdari para cezaları ve lisans iptalinden başka Kurumun, bazı faaliyet alanlarıyla ilgili işletmelerin işleyişine müdahaleye varan birtakım yetkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda bir dağıtım bölgesinde lisansı kapsamında faaliyet gösteren dağıtım şirketinin, mevzuat ihlallerinin dağıtım faaliyetini Kurum tarafından hazırlanan yönetmelikte belirlenen usul ve esaslara uygun biçimde yerine getirmesini kabul edilemeyecek düzeyde aksattığının veya mevzuat ihlallerinin dağıtım faaliyetinin niteliğini ya da kalitesini kabul edilemeyecek düzeyde düşürdüğünün veya mevzuata aykırılıkları itiyat edindiğinin veya acze düşmesi ya da acze düşeceğinin Kurul kararıyla belirlenmesi durumunda lisans sahibi tüzel kişinin yönetim kurulu üyelerinin bir kısmına veya tamamına görevden el çektirilerek yerlerine Kurul tarafından atama yapılır. (6446, m.16/3-a) Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi tarafından tarife kapsamında yerine getirilmesi gerekirken getirilmeyen hizmetlerin ve yatırımların mali karşılıkları öncelikle şirketin diğer faaliyetlerinden elde ettiği gelirlerden, yetmemesi hâlinde mevcut ortakların temettü gelirlerinden ve nihayet hisseleri nama yazılı ortakların malvarlıklarından temin edilir. (6446, m.16/3-b) Mevzuatta Kuruma verilmiş en geniş yetkilerden biri olan bu düzenleme ile dağıtım şirketinin yönetimine doğrudan müdahale edilerek tüketicilerin korunması ve hizmetlerin aksamaması amaçlanmaktadır.

Yine görevli tedarik şirketi için de dağıtım şirketleri için öngörülen benzer şartların gerçekleşmesi halinde yönetim kurulu üyelerine el çektirilebileceği, lisansı sona erdirilen görevli tedarik şirketinin yerine belirlenen yeni bir tüzel kişiye tedarik lisansı verilebileceği, bu yaptırımların ayrı ayrı veya birlikte uygulanabileceği düzenlenmiştir. (6446, m.16/4)

İKİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK PİYASASINDA İDARENİN YETKİLERİ

A. 6446 Sayılı Kanunla Elektrik Piyasasında Yetkilendirilen İdareler

1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), 4951 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 25.12.1963 tarih ve 4-400 Sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile kurulmuştur. Bakanlığın kuruluş ve görevleri 1983 yılında çıkarılan 186 sayılı KHK ile düzenlenmiş, daha sonra 3154 sayılı Kanun haline gelmiştir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa²⁰⁹ ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerdendir. İdarenin başkent teşkilatında yer alan bakanlık, devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda²¹⁰ Bakanlığın belli başlı görevlerinden olarak; ülkenin enerji ve tabii kaynaklara olan kısa ve uzun vadeli ihtiyacını belirlemek, temini için gerekli politikaların tespitine yardımcı olmak, planlamalarını yapmak, enerji ve tabii kaynakların ülke yararına, teknik icaplara ve ekonomik gelişmelere uygun olarak araştırılması, işletilmesi, geliştirilmesi, değerlendirilmesi, kontrolü ve korunması amacıyla genel politika esaslarının tespit ve tayinine yardımcı olmak, sayılmıştır. (m.2) Kanunda sayılan bu görev ve yetkiler, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte uyum sağlanması amacıyla yürürlüğe koyulan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde²¹¹ Bakanlığın görevleri

²⁰⁹ RG:24/12/2003 tarih S:25326

²¹⁰ RG:01/03/1985 tarih S:18681

²¹¹ RG:10/07/2018 tarih S:30474

içerisinde aynı şekilde korunmuş, bunlara ek olarak Bakanlığın görevlerine “kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapma” görevi eklenmiştir.²¹²

Ülkemizin enerji politikalarının belirlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla kurulan ETKB yanında, zaman içerisinde artan ve çeşitlenen enerji faaliyetlerinin doğurduğu ihtisaslaşma ihtiyacı neticesinde Bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar kurulmuştur. Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü (MTA), Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK), Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG) bağlı; Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ), Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ), Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ), Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ), Türkiye Taş Kömürü Kurumu (TTK), Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ETİ MADEN), Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEMSAN) ilgili; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü (BOREN), Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK), Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü (NATEN) Bakanlığın ilişkili kuruluşlarıdır.

2001 yılında elektrik piyasası faaliyetlerine özel sektörü dahil etme gayesinin bir sonucu olarak yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunuyla elektrik enerjisi alanında bir üst kurul olarak EPDK'nın da kurulmasıyla birlikte 3154 sayılı Kanunda Bakanlığın görevleriyle ilgili maddeye, "ilgili Kanunlarda piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde ve ölçüde" ibaresi eklenerek, Bakanlık elektrik piyasası ile ilgili faaliyetlerde ikinci planda yetkili ve görevli idare haline getirilmiştir. (mülga 4628, m.17-b) Ancak tabii ki ülkenin kısa ve uzun vadeli enerji ihtiyacının tespiti ve genel enerji ve fiyatlandırma politikalarının belirlenmesi gibi önem arz eden ve hükümet politikasına doğrudan dahil olan hususlarda Bakanlığın yetkisi

²¹² 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.166

devam etmekte, sadece piyasaya ilişkin birtakım idari işlemler Bakanlığın bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarına devredilmiş olmaktadır.

Bu değişikliklerden sonra, ETKB'ye, Elektrik Piyasası Kanunu ile verilen başlıca görev, elektrik enerjisi arz güvenliğinin izlenmesi ve arz güvenliğine ilişkin tedbirlerin alınmasıdır. (6446, m.20/1) Enerji arz güvenliğinin sağlanmasının, İngilizce karşılığı 4A olarak ifade edilen, enerji kaynağının mevcudiyeti (Availability), ulaşılabilirliği (Accessibility), ekonomik olması (Affordability) ve sürdürülebilirliği (Acceptability) gibi dört temel unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar kapsamında enerji kaynaklarının farklılaştırılması, enerji şebeke ve altyapılarının iyileştirilmesi, arz talep dengesinin korunması ve enerji tedarikinde devamlılığın sağlanmasına yönelik önlemlerin alınması gibi birtakım çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir.²¹³ Bu çerçevede, arz güvenliğinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için gelecek yirmi yılı kapsayan Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Projeksiyonu Raporu²¹⁴, her iki yılda bir Kalkınma Bakanlığı ve EPDK'nın görüşleri de alınmak suretiyle ETKB tarafından hazırlanır ve yayımlanır. (6446, m.20/3-a) Bunu müteakiben TEİAŞ, Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planını hazırlayarak ETKB'nin onayına sunar. Bu plan onaylanmasını müteakip Bakanlık tarafından yayımlanır. (6446, m.20/3-b) Ayrıca TEİAŞ, Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planına göre gerçekleştirmeler ile kısa ve orta dönem arz-talep dengesini belirleyerek Bakanlığa ve EPDK'ya sunar. (6446, m.20/3-c) Bakanlık, her yıl 31 Aralık tarihine kadar, yukarıda belirtilen çalışmaların ve Kurum tarafından hazırlanan Elektrik Piyasası Gelişim Raporunun sonuçlarına göre arz-talep dengesini, kaynak çeşitliliğini, iletim ve dağıtım sistemi ile üretim tesislerinin durumunu dikkate alarak Elektrik Enerjisi Arz Güvenliği Raporunu

²¹³ Leman ERDAL/Etem KARAKAYA, "Enerji Arz Güvenliğini Etkileyen Ekonomik, Siyasî ve Coğrafi Faktörler", *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: XXXI, S: 1, Y: 2012, s. 111 vd.

²¹⁴ Önümüzdeki 20 yıllık dönem için yapılan bu projeksiyon çalışmasında elektrik tüketimini etkileyen, ekonomik büyüme oranı, nüfus, hane halkı sayısı, ulaştırma sektörünün elektrik tüketimine katkısı, iç tüketim ve şebeke kayıpları, verimlilik konularına ilişkin verilerin yanı sıra, ülkemizin ve ülkemize benzer olarak değerlendirilen ülkelerin Uluslararası Enerji Ajansı veri tabanındaki enerji verileri ve Dünya Bankası veri tabanındaki sektörel GSYH verilerinden yararlanılır.

hazırlar ve Cumhurbaşkanına sunar. Rapor, elektrik piyasasının gelişimi ve işlemesi hakkında değerlendirmeleri ve arz güvenliği açısından tespitleri, sorunları ve çözüm önerilerini kapsar. (6446, m.20/3-ç) Arz güvenliği, ülkenin enerji kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması ayrıca elektrik enerjisinin kesintisiz sunumu açısından önemli olup, bu hususlarda gerekli tedbirleri almaya Bakanlık yetkili kılınmıştır.

Arz güvenliği yanında önceki başlıklarda açıkladığımız üzere elektrik piyasasında serbestleşme ve rekabetin sağlanmasına yönelik çıkarılan 3096, 3996 ve 4283 sayılı Kanunlarla ve daha sonra 1999 yılında bu konuda 4446 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile öngörülen özelleştirmelerin yapılmaya başlanması için 2001 yılında yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Kanununda Bakanlığa; TEDAŞ, EÜAŞ ve bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesine yönelik öneri ve görüş bildirme görevi verilmiştir. (4628, mülga, m.14/1) Söz konusu hüküm, yeni 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda da muhafaza edilen hükümler arasındadır. (m.18/1) Bakanlığın uygun görüşü doğrultusunda yapılan özelleştirmeleri müteakiben ilgili şirketler EPDK'dan lisans alacaktır. Böylece özelleştirmelerin tamamlanması ve özel sektörün lisans alarak piyasaya girişiyle birlikte Bakanlığın görevleri azalarak, enerji sektöründe bağımsız denetim ve gözetim yapmak üzere bir üst kurul olarak kurulan EPDK'nın görev alanı genişlemeye başlamıştır. Ancak 4628 sayılı Kanun, elektrik piyasasının özelleştirilmesine ilişkin 3096, 3996 ve 4283 sayılı Kanunları ortadan kaldırmamıştır. Bu nedenle EPDK ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, bu yasaların uyumlu bir şekilde işletilmesini sağlamak durumundadırlar.²¹⁵

Bakanlığın, sayılanların yanında elektrik piyasasındaki diğer bir önemli görevi ise, dağıtım şirketlerinin denetimini yapmaktır. Kanun, dağıtım şirketleri hariç elektrik piyasası faaliyetleri ile lisanssız faaliyet gösteren kişilerin bu Kanun kapsamındaki

²¹⁵ GÖNEN, a.g.e., s.139.

inceleme ve denetiminin EPDK tarafından yapılacağını, dağıtım şirketlerinin denetiminin ise Bakanlık tarafından yapılacağını öngörmüştür. (6446, m.15/1) Bakanlığın sadece denetim yapacağı, denetim raporunun EPDK'ya bildirileceği, denetim sonucuna göre tespit edilen mevzuata aykırılıklara ilişkin olarak gerekli yaptırım ve işlemlerin Kurul tarafından karara bağlanacağı belirtilmiştir. (6446, m.15/1-son cümle) Bu noktada belirtmek gerekir ki, ETKB'nin yapacağı denetim, dağıtım şirketlerinin periyodik ve kısmi denetimi olup²¹⁶, EPDK da elektrik dağıtım şirketlerini her zaman inceleme ve denetleme yetkisine sahiptir.²¹⁷

Bakanlığın elektrik piyasasındaki görevlerinden bir diğeri de, çeşitli durumlarda yapılacak işlemlere ilişkin olarak uygun görüş vermesidir. Kanunda hangi hallerde Bakanlığın uygun görüşünün aranacağı ilgili maddelerde açıkça sayılmıştır. EÜAŞ'ın, yeni yapılacak üretim tesisleri için özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler ile ortaklıklar kurabilmesi (6446, m.26/4), TEİAŞ'ın uluslararası enterkonneksiyon hatlarının ulusal sınırlar dışında kalan kısmının tesisi ve işletilmesini yapabilmesi ve/veya bu amaçla uluslararası şirket kurabilmesi ve/veya kurulmuş uluslararası şirketlere ortak olabilmesi ve bölgesel piyasaların işletilmesine ilişkin organizasyonlara katılabilmesi (6446, m.8/4), tedarik şirketlerinin, uluslararası enterkonneksiyon şartı oluşmuş ülkelerden veya ülkelere, Kurul onayı ile elektrik enerjisi ithalatı ve ihracatı faaliyetlerini yapabilmesi (6446, m.10/3) Bakanlığın uygun görüş vermesine bağlanan hususlardan bazılarıdır.

²¹⁶ Bkz. ETKB tarafından yürürlüğe koyulan Elektrik Dağıtım Şirketleri Denetim Yönetmeliği m.5: ” (1) Şirketlerin periyodik olarak denetimi belirli sürelerde, belirlenmiş konularda ve yılda en az bir kez yapılır. (2) Gerek görülmesi durumlarında veya başvuru üzerine kısmi denetimler yapılabilir.” ; m.7: “(1) Şirketlerin denetimi yetkisi Bakanlığa aittir.”

²¹⁷ EPDK'nın bu yetkisinin, 6446 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “...Kurum dağıtım faaliyetlerini yönlendirir, izler ve denetler...” ve 5 inci maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde yer alan “Lisans sahibi tüzel kişiler; tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını Kurum denetimine hazır bulundurmak, Kurum tarafından talep edildiğinde denetime açmak ve Kurumun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi zamanında, tam ve doğru olarak Kuruma vermek zorundadır.” hükümlerinden kaynaklandığı görüşü ve daha geniş bilgi için bkz. ÇINAR, a.g.e., s. 154 vd.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bakanlığa verilen görevlerden başka, bir de 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun²¹⁸ ile düzenlenen görevler bulunmaktadır. Öncelikle Bakanlık, bu Kanunda belirtilen temel ilkelerin ve yükümlülüklerin uygulanması, yönlendirilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve alınacak tedbirlerin planlanmasında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. (m.9/1) Ayrıca Kanunun yürürlük tarihinden itibaren dört ay içerisinde, YEK belgesine ilişkin yönetmelik hariç olmak üzere, diğer yönetmeliklerin Bakanlık tarafından hazırlanacağı belirtilmiştir. (m.11) Buna göre, yenilenebilir enerjiyle ilgili yapılacak işlemlerde büyük ölçüde Bakanlık yetkili kılınmıştır.

2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 03/03/2001 tarihinde 4628 sayılı mülga “Elektrik Piyasası Kanunu” ile “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” adı altında kurulmuş olup, kısa bir süre sonra (02/05/2001) 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun)²¹⁹ ile doğal gaz sektöründe de yetkilendirildiğinden “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” (EPDK) adını almıştır. Günümüzde Kurum; 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kendisine verilen görevleri yerine getirmekte ve yetkileri kullanmaktadır.

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı Cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlardandır. EPDK, kamu tüzel

²¹⁸ RG:18/05/2005 tarih S:25819

²¹⁹ RG:02/05/2001 tarih S:24390

kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olup, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kuruluşudur. (4628, m.4/1,4/4)

Kurum, 4628 sayılı Kanunda düzenlendiği üzere “tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.” (m.4/2) Elektrik piyasası özelinde ise, elektriğin yeterli ,kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılmasının sağlanmasından sorumludur.

Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. (4628 sayılı Kanun m.4/6) Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi üyeden oluşur. (4628, m.5/1) Kurul salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır. (4628, m.8/1-a)

Kurumun idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır. (4628, m.12)

EPDK ile ilgili geniş açıklamalara çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer verileceğinden, burada şimdilik Kurumla ilgili genel bilgiler vermekle yetineceğiz.

3. Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)

Elektrik Sektörünün Ülkemizdeki Tarihsel Gelişimi başlığı içerisinde ele aldığımız üzere, 1970 yılında elektrik hizmetlerinin tek elde toplanması amacıyla kurulan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), kanunda yazılı istisnalar dışında tekeli altında olmak üzere yurdun ihtiyacı bulunan elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapmak konusunda görevlendirilmiştir. TEK'in kuruluşundan 23 yıl sonra çıkarılan 13.8.1993 gün ve 513 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ETKB ile ilgisi devam etmek üzere TEK özelleştirme kapsamına alınmıştır.²²⁰ Müteakiben, Bakanlar Kurulunun 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adı altında iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülüne ayrılmıştır. 1994 yılından itibaren tüzel kişiliği haiz olarak faaliyetlerini yürüten TEDAŞ, 2000'li yıllara gelindiğinde piyasanın özel sektöre açılması ve rekabetçi piyasa yapısının oluşturulmasını teminen 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kapsamda Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi (2004 Strateji Belgesi) ile ülkemiz 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve

²²⁰ KIR, a.g.e., s. 154.

özelleştirmeler işletme hakkı devrine dayalı hisse satış modeli²²¹ çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Strateji belgesinde dağıtım faaliyetinin özelleştirilmesinden beklenen temel faydalar,

- Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,
 - Elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması,
 - Dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi,
 - Gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu tüzel kişilerine herhangi bir yükümlülük getirilmeden özel sektörce yapılabilmesinin sağlanması,
 - Elektrik enerjisi üretimi ve ticareti faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılması,
- olarak sayılmıştır.²²²

Yine aynı belgede, serbestleşmiş bir piyasada perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketlerinin üretim faaliyeti gösteren veya gösterecek yatırımcılara güven verecek bir yapıda olması gerektiğinden özelleştirmelere dağıtım sektöründen başlanacağı belirtilmiştir.²²³ Belirlenen esaslar ışığında, 21 dağıtım bölgesinden 20'sinin sahibi olan TEDAŞ'ın özelleştirilmesine başlanmış, özelleştirme programına alınan bölgelerde %100 hissesi TEDAŞ'a ait olan şirketler oluşturulmuştur.²²⁴ Dağıtım şirketleri, TEDAŞ'ın mülkiyetinde bulunan bu şirketlerin devri için TEDAŞ ile İşletme Hakkı Devir sözleşmesi imzalayıp müteakiben işletme hakkını devraldığını tevsik

²²¹ Bu model, özelleştirme yöntemlerinden işletme hakkı devri usulünün satış usulüyle birlikte uygulandığı bir model olup, dağıtım tesisleri dışında kalan ve satışı mümkün olmayan duran varlıkların (arsa, bina, taşıt, demirbaş vb.) işletme hakkının devri, mülkiyetten ayrılabilen varlıkların (şirket hisseleri) da satış yoluyla özelleştirilmesine imkan vermektedir. Daha geniş bilgi için bkz. Melikşah YASİN, **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, Beta Yayınevi, Yenilenmiş 2. Baskı, İstanbul 2007, s. 139 vd.

²²² 17.3.2004 Tarih ve 2004/3 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı, I-Amaç ve Esaslar

²²³ 17.3.2004 Tarih ve 2004/3 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı, II- Özelleştirmenin Temel İlkeleri, vii

²²⁴ ÇINAR, **a.g.e.**, s. 59.

ederek EPDK'dan dağıtım lisansı almış ve sektörde faaliyet göstermeye başlamıştır. Özelleştirme programına alınan dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesi 2013 yılında tamamlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın dağıtım hizmetini bizzat sunma görevi sona ermiş ancak Elektrik Piyasası Kanunuyla kendisine birtakım görevler verilmiştir.

Özelleştirmelerden sonra TEDAŞ'a verilen görevlerin başında, dağıtım şirketlerinin genel aydınlatma dolayısıyla Devlete fatura ettikleri bedellerin denetiminin yapılması gelmektedir. EPK'ya göre, dağıtım şirketi, dağıtım bölgesinde, genel aydınlatmadan ve bunlara ait gerekli ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden sorumludur. (6446, m.9/11) 1580 sayılı Belediye Kanununun (mülga) "Belediyenin Vazifeleri" başlıklı 15 nci maddesinin 31 nci bendinde yer alan, "*Beldenin sokak ve meydanlarını aydınlatmak*" hükmüne istinaden genel aydınlatmanın sağlanması belediyelerin sorumluluğunda iken, anılan madde 10.10.1983 tarih ve 110 sayılı KHK' nın²²⁵ 25/4 maddesi ile yürürlükten kaldırılmış, aynı KHK' nın 21 nci maddesinde ise cadde, sokak, park meydan gibi umumi yerlerin aydınlatılmasının Türkiye Elektrik Kurumu tarafından yapılacağı öngörülmüştür. 2008 yılına gelindiğinde ise, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa eklenen geçici 17. madde ile dağıtım şirketinin, dağıtım bölgesinde ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde otoyollar hariç, kamunun genel kullanımına yönelik cadde ve sokak aydınlatmasından ve bunlara ait gerekli ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden sorumlu olduğu belirtilmiştir. 6446 sayılı EPK'da ise genel aydınlatmanın sağlanması yine dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri arasında sayılmış ve 4628 sayılı mülga EPK'da tanımlanmayan kavram uygulamada kolaylık sağlaması bakımından 6446 sayılı Kanunda tanımlar kısmına ilave edilmiştir.²²⁶

Buna göre genel aydınlatma kanunda; otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayolları hariç, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak,

²²⁵ Türkiye Elektrik Kurumu Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG: 28/10/1983 tarih ve S: 18205 mükerrer)

²²⁶ 6446 sayılı Kanun Genel Gerekçe, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss426.pdf>, s.7

alt-üst geçit, köprü, meydan ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile trafik sinyalizasyonu, olarak tanımlanmıştır. (6446, m.3/1-ı) Genel aydınlatmaya ilişkin hususların düzenlendiği geçici 6 ncı maddede, 31/12/2015 tarihine kadar, genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde gerçekleşen aydınlatma giderlerinin Bakanlık bütçesine konulacak ödenekten ve ilgili belediyeler ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri payından karşılanacağı, Cumhurbaşkanının bu süreyi beş yıla kadar uzatmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.²²⁷ Belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak kesinti, büyükşehir belediyeleri ve mücavir alanlarındaki belediyelerde aydınlatma giderlerinin yüzde onu, diğer belediyelerde yüzde beşi olarak uygulanacak, bu sınırlar dışında ise aydınlatma giderlerinin yüzde onu ilgili il özel idaresi payından kesinti yapılmak suretiyle karşılanacaktır. TEDAŞ'a ise, belirli dönemler itibarıyla dağıtım şirketleri tarafından gönderilen faturalardaki tüketim miktarı ve bedellerinin gerçek durumu gösterip göstermediğine ilişkin olarak dağıtım şirketleri nezdinde gerekli denetimleri yapma görevi verilmiştir.²²⁸

4628 sayılı mülga EPK'da genel aydınlatmaya dahil olan yerlerin tartışmalı olması ve aydınlatma giderlerinin ödenmesinde ortaya çıkan sorunların giderilmesi amacıyla yeni Kanunda genel aydınlatmanın tanımı kapsamlı olarak yapılmış, miktar ve bedellerin denetimi ise kanımızca isabetli olarak TEDAŞ'a bırakılmıştır.

Genel aydınlatmanın önceleri belediyeler tarafından sağlanması öngörülen bir hizmet olması mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar arasında görüldüğünü göstermektedir. Söz konusu faaliyet daha sonra elektrik hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi düşüncesiyle kurulan TEK'e, dağıtım faaliyetinin özelleştirilmesi

²²⁷ 6446 sayılı Kanun geçici 6 nci maddenin birinci fıkrasında geçen süre 31/12/2017 tarihine kadar uzatılmış olup; daha sonra 30/12/2017 tarihli ve 30286 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 25/12/2017 tarihli ve 2017/11162 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Kararın 1 inci maddesiyle, "31/12/2017" ibaresi "31/12/2020" olarak değiştirilmiştir.

²²⁸ 6446 sayılı Kanun geçici m.6/4; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Genel Aydınlatma Yönetmeliği m.25 (RG:27/07/2013 tarih ve S:28720); Genel Aydınlatma Tebliği (RG: 02/08/2013 tarih ve 28726)

sonucunda ise dağıtım şirketlerine bırakılmıştır. Genel aydınlatma faaliyeti, dağıtım faaliyeti gibi kamu hizmeti niteliğinde olmasının yanı sıra kamu düzeni ve genel güvenlikle de yakından ilişkilidir. Halkın genel kullanımına açık yerlerin aydınlatılmasında trafik kazalarının ve hırsızlık, yaralama vb. suçların oluşmasının önlenmesi kısacası vatandaşların can ve mal güvenliğinin korunması açısından kamu menfaati bulunmaktadır.

Genel aydınlatma tesislerinin mülkiyeti, dağıtım tesislerinde olduğu gibi TEDAŞ'a aittir. Faaliyet, dağıtım sistemi içerisinde yer alan genel aydınlatma tesisleri aracılığıyla gerçekleştirildiğinden dağıtım faaliyeti kapsamında değerlendirilerek yürütümü dağıtım şirketlerine bırakılmıştır. Genel Aydınlatma Yönetmeliğinin geçici 1 nci maddesi ile özel ve kamu kuruluşları tarafından tesis edilen ve işletmeye alınan genel aydınlatma tesislerinin, mülkiyeti TEDAŞ'a ait olmak üzere, 31/12/2018 tarihine kadar ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredileceği öngörülmüştür. Özel ve kamu ayrımı yapılmaksızın TEDAŞ'ın mülkiyetine geçirilen aydınlatma tesisleri aracılığıyla sağlanan genel aydınlatma faaliyetinin maliyeti kamu kaynaklarıyla karşılandığından TEDAŞ'a genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık etme ve denetleme görevi verilmiştir. Ayrıca TEDAŞ'ın bu denetim görevine ek olarak, ETKB ile ilgili başlıkta bahsedilen dağıtım şirketlerinin genel denetiminde de TEDAŞ'a rol verilmiş, Bakanlık ile TEDAŞ arasında imzalanan 07.06.2017 tarihli protokol kapsamında dağıtım şirketlerinin inceleme ve denetleme çalışmaları TEDAŞ ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından birlikte yapılmaktadır.²²⁹

TEDAŞ'a verilen denetim görevi yanında, bir diğer önemli görev de dağıtım şirketleri lehine gerekli kamulaştırmaların yapılmasıdır. EPK'nın 19 uncu maddesine göre, elektrik piyasasında dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel

²²⁹ TEDAŞ ile dağıtım şirketleri arasında akdedilen işletme hakkı devir sözleşmesinin 18.2. maddesinde TEDAŞ'ın malik sıfatıyla bir ay öncesinden haber vermek şartıyla yılda bir defa dağıtım tesislerinde kontrol gerçekleştirebileceği hükmü bulunmaktadır. Bakanlık dağıtım şirketlerinin rutin denetimini ihtisas sahibi kuruluş olarak TEDAŞ'la birlikte yapmaktadır.

kişilerinin, lisansa konu faaliyetleri için gerekli olan, kişilerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin kamulaştırma talepleri EPDK tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde Kurul tarafından kamu yararı kararı verilir. Söz konusu karar çerçevesinde gerekli kamulaştırma işlemleri 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda²³⁰ belirtilen esaslar dâhilinde dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahipleri için TEDAŞ tarafından yapılır. (m.19/1) Yine, özel hukuk tüzel kişilerin yürütülen dağıtım faaliyetleri için gerekli olan Hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum veya kuruluşlarına ait taşınmazlar, Kurul tarafından verilecek kamulaştırma kararı uyarınca dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahipleri için TEDAŞ tarafından, 2942 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi uygulanarak temin edilir. (6446, m.19/7) Dağıtım faaliyetleri için ilgili lisans sahibi lehine yapılacak kamulaştırmalara ilişkin işlemlerin TEDAŞ tarafından yürütülmesi ve kamulaştırılan taşınmazların tüzel kişiliği haiz TEDAŞ adına tescil edilmesi, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yapılan özelleştirme sonrası elektrik dağıtım tesislerinin iyileştirilmesi, güçlendirilmesi ve genişletilmesi için yapılan yatırımların mülkiyetinin kamuya ait olması hükmüyle de bütünlük arz etmektedir. Şöyle ki, kanun gereği kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderler kamulaştırma talebinde bulunan lisans sahibi tüzel kişi tarafından ödenecektir ancak taşınmazın mülkiyeti kamuya ait olacaktır.

TEDAŞ, dağıtım faaliyetinden özelleştirmeler sonucunda el çekmiş olsa da, ilgili lisans sahibinin bölgesinde dağıtım görevini yerine getirirken mevzuatın gereklerini yerine getirmediği ve Kurul tarafından ilgili tüzel kişinin lisansının iptal edilmesine karar verilmesi halinde TEDAŞ'a lisans verileceği düzenlenmiştir.²³¹ TEDAŞ'ın aktif

²³⁰ RG:8/11/1983 tarih S:18215

²³¹ Elektrik Piyasasında Dağıtım ve Tedarik Lisanslarına İlişkin Tedbirler Yönetmeliği m.5: "...

görevlerinden olmayan bu durum, dağıtım hizmetinin kesintiye uğramaması için tedbir mahiyetinde öngörülmüş bir düzenlemedir.

TEDAŞ'ın ana görevleri diyebileceğimiz bu görevlere ek olarak, lisanssız elektrik üretimine ilişkin yapılan başvuruların evrak yönünden ve teknik yönden değerlendirilmesi için oluşturulan komisyonda bir temsilci bulundurma görevi de bulunmaktadır.²³²

4. Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ)

Elektrik hizmetleri sektöründe 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanununun 03/03/2001 tarihinde yürürlüğe girmesiyle başlayan serbestleşme ile birlikte üretim ve ticaret tamamen özel sektöre açılırken, dağıtım ve iletim faaliyetleri yönünden farklı düzenlemeler öngörülmüştür. Kanunun birinci maddesinde Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi adı altında bir kuruluşa yer verildiği ve bu şirketin TEAŞ'tan oluşturulan iletim şirketi olduğu belirtilmiştir. (4628, mülga, m.1/48) Kanunun yürürlüğe girmesinden hemen önce 05.02.2001 tarihli ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi'nin; Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Elektrik Üretim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi unvanlı üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmasına karar verilmiş ve böylece üçe bölünen TEAŞ'tan, iletimden

-
- a) Dağıtım veya görevli tedarik şirketinin mevzuat ihlallerinin, dağıtım faaliyetinin veya görevli tedarik şirketinin düzenlemeye tabi faaliyetlerinin ilgili mevzuat kapsamında belirlenen usul ve esaslara uygun biçimde yerine getirmesini kabul edilemeyecek düzeyde aksatması,
b)Mevzuat ihlallerinin dağıtım faaliyetinin veya görevli tedarik şirketinin düzenlemeye tabi faaliyetlerinin niteliğini ya da kalitesini kabul edilemeyecek düzeyde düşürmesi,
c)Dağıtım veya görevli tedarik şirketinin mevzuata aykırılıkları itiyat edinmesi,
ç)Dağıtım veya görevli tedarik şirketinin acze düşmesi ya da acze düşeceğinin Kurul kararı ile belirlenmesi.

(2) Kanunun 16 ncı maddesinin;

- a) Birinci fıkrası çerçevesinde dağıtım veya tedarik lisansı sahibi tüzel kişilerin lisansının iptal edilmesine ilişkin koşulların oluşması halinde, ilgili tüzel kişinin lisansı iptal edilerek;
b) İkinci fıkrası çerçevesinde dağıtım veya tedarik lisansı sahibi tüzel kişilerin lisansının iptal edilmesine ilişkin koşulların oluşması durumunda, Kurul tarafından ilgili tüzel kişinin lisansının iptal edilmesine karar verilmesi halinde,

bu Yönetmeliğin 10 uncu maddesi kapsamında TEDAŞ'a lisans verilir.”

²³² Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği, m.12/2

sorumlu kuruluş olarak TEİAŞ kurulmuştur. Söz konusu Bakanlar Kurulu kararının ekinde, bu iktisadi devlet teşekküllerinin faaliyet konularının kapsamı, merkezleri ve sermayelerinin ana statülerinde belirtileceği düzenlenmiştir. Müteakiben yürürlüğe giren Ana Statüde²³³ TEİAŞ'ın tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülü olduğu hükmüne yer verilmiştir. (m.3/1) Ayrıca bu teşekkülün, Devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik iletim faaliyetlerinde bulunmak amacıyla teşkil olunduğu belirtilmiştir.

Mevzuatta iletim faaliyeti; elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 kV üzerindeki hatlar üzerinden nakli, iletim sistemi; elektrik iletim tesisleri ve şebekesi, iletim tesisi; üretim tesislerinin bittiği noktalardan itibaren, iletim şalt sahalarının orta gerilim fiderleri de dahil olmak üzere dağıtım tesislerinin bağlantı noktalarına kadar olan tesisler, olarak tanımlanmıştır. (6446, m.3/1)

Üretim tesislerinde üretilen elektriğin yüksek gerilim hatları ile dağıtım merkezlerine taşınması, yüksek maliyet gerektiren ve aynı zamanda arz güvenliğiyle de ilişkili bir husustur. Anılan yüksek maliyetler nedeniyle birden fazla iletim tesisi inşası ve yatırımı ekonomik verimlilik ilkesine uygun olmayacağından iletim faaliyeti doğal tekel arz etmekte ve elektrik sektörünün rekabete kapalı alanını teşkil etmektedir. Zenginobuz'a göre, doğal tekel olan her yerde regülasyon zorunludur ve regülasyon, doğrudan kamunun ağır mülkiyetini üzerine alıp kendisinin işletmesi şeklini alabileceği gibi, ağır mülkiyetine sahip olan ve işletimini yürüten bir özel şirketin faaliyetlerinin, örneğin ağa ulaşım için uygulayacağı fiyatların, düzenlemesi ve denetlenmesi biçiminde de olabilir.²³⁴ Ülkemizde birinci türde regülasyon benimsenerek iletim faaliyeti münhasıran bu alanda yetkilendirilen bir kamu şirketine bırakılmıştır. (6446, m.8/1) Ancak bu kamu şirketinin faaliyeti de yine başka bir kamu kurumundan aldığı lisansa tabi kılınmış, böylece hizmeti sunan ve regüle eden kamu aktörleri farklılaştırılmıştır.

²³³ RG:29/06/2001 tarih S:24447

²³⁴ ZENGİNOBUZ, **a.g.m.**, s. 106.

TEİAŞ, halen 2003 yılında EPDK'dan aldığı iletim lisansı çerçevesinde faaliyetini sürdürmektedir ve Elektrik Piyasası Kanununda belirlenen faaliyetler dışında bir faaliyetle işgal edemez.²³⁵

Doğal tekel koşulları olan iletim kademesinde teknik regülasyonun yanı sıra ekonomik regülasyona da gerek vardır.²³⁶ Faaliyet alanında tek olan kuruluşun tüm üreticilere eşit davranması, iletme alternatif yaratılamaması dolayısıyla oldukça önemlidir.²³⁷ Bu nedenle EPK'da TEİAŞ'a verilen görev ve yükümlülüklerden başlıcası; iletim sistemine bağlı veya bağlanacak olan serbest tüketiciler dâhil tüm sistem kullanıcılarına şebeke işleyişine ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin iletim ve bağlantı hizmeti sunmaktır. (6446, m.8/2-e) TEİAŞ'ın bu yükümlülüğüne aykırı davranması durumunda, zorunlu unsurun kullanılmasının önlenmesi, zorlaştırılması, eşit koşullarda verilmemesi halleri bu duruma maruz kalan teşebbüsün rekabetten dışlanması ya da rekabette dezavantajlı bir konuma gelmesi ile sonuçlanacaktır ve bu durum 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun²³⁸ açısından, doğal tekel durumunda olan TEİAŞ'ın bu durumunu kötüye kullanması anlamına gelecektir.²³⁹

TEİAŞ'ın temel görevlerinden bir diğeri de, iletim ağının düzgün ve verimli işlemesine ilişkindir. Buna göre TEİAŞ, kurulması öngörülen yeni iletim tesisleri için iletim yatırım planı yapmak, yeni iletim tesislerini kurmak ve iletim sistemini elektrik enerjisi üretimi ve tedarikinde rekabet ortamına uygun şekilde işletmek ve gerektiğinde

²³⁵ 6446 sayılı Kanun m.8/1- “İletim faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı bir faaliyetin yürütülmesi Kurumun iznine tabidir. İletim sistemi teknik ve teknik olmayan kayıplarını karşılamak amacıyla ve yan hizmetler piyasası kapsamında elektrik enerjisi veya kapasitesi satın alınması veya kiralanması ile iletim sistemi teknik ve teknik olmayan kayıplarını karşılamak için sözleşmeye bağlanan enerjinin, gerçekleştirmeler nedeniyle fazlasının satışı bu hükmün istisnasıdır.”

²³⁶ ZENGİNOBUZ, **a.g.m.**, s. 114.

²³⁷ Ancak, Kanunun 8 inci maddesinin sekizinci fıkrasında yer verilen, üretim faaliyeti gösteren tüzel kişinin kendi ürettiği elektriği taşımak için üretim tesisi ile müşterileri ve/veya iştirakleri ve/veya serbest tüketiciler arasında özel direkt hat tesisi kurulabilmesi TEİAŞ'a rakip değil (bir üreticinin sadece kendi ürettiği elektriği bu şekilde taşımaya olanak tanıdığı için) ancak alternatif yaratması bakımından istisnai bir düzenlemedir.

²³⁸ RG:13/12/1994 tarih S:22140

²³⁹ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 328.

iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yatırımı yapmakla yükümlüdür. (6446, m.8/2-a) Şüphesiz bu hükmün amacı, kamu hizmetinin sürekliliğinin ve arz güvenliğinin sağlanmasıdır. Yine bu amaç doğrultusunda TEİAŞ, iletim kısıtlarını asgari seviyeye indirecek şekilde iletim şebekesinin planlanmasından, tesisinden, işletilmesinden, sistem güvenilirliğinin muhafaza edilmesinden ve üretim kapasite projeksiyonu ile yirmi yıllık Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planının hazırlanmasından sorumlu tutulmuştur. (6446, m.20/1-a)

TEİAŞ'ın sunduğu iletim hizmetine ilişkin fiyat, hüküm ve şartları içeren düzenlemeler iletim tarifesinde yer almaktadır. TEİAŞ, bu tarife tekliflerini Kurumun belirlediği ilke ve standartlar çerçevesinde hazırlamak ve Kurumun onayına sunmakla yükümlüdür. (6446, m.8/2-b) İletim tarifesi, Kurulca düzenlemeye tabi tarife türlerindedir. (6446, m.17/6) Bu tarife, üretilen, ithal veya ihraç edilen elektrik enerjisinin iletim sistemi üzerinden naklinden yararlanan tüm kullanıcılara eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. TEİAŞ'ın yapacağı şebeke yatırımları ve iletim ek ücretleri iletim tarifesinde yer alır. (6446, m.17/6-b)

Ayrıca TEİAŞ, yük dağıtımı ve frekans kontrolünü gerçekleştirmek, piyasa işletim lisansı kapsamında yan hizmetler piyasasını ve dengeleme güç piyasasını işletmek, gerçek zamanlı sistem güvenilirliğini izlemek, sistem güvenilirliğini ve elektrik enerjisinin öngörülen kalite koşullarında sunulmasını sağlamak üzere gerekli yan hizmetleri belirlemek ve bu hizmetleri ilgili yönetmelik hükümleri doğrultusunda sağlamakla da yükümlüdür. (6446, m.8/2-ç) Elektriğin şebeke üzerinde depolanamaması nedeniyle şebekeye verilen elektrik ile şebekeden çekilen elektrik enerjisinin birbirine eşit olması bir zorunluluktur. Dengeleme, bu eşitliğin sağlanması faaliyetidir. Kısıtlar, beklenmedik arızalar, kesintiler vb. durumlar yaşandığında sisteme giren/çıkan enerji miktarı öngörülmedik şekilde değişebilir. Bu sebeple şebekenin

gerçek zamanlı ve sürekli olarak dengelenmesi (arz ve talebin eşitlenerek frekansın korunması) gerekmektedir.²⁴⁰ İşte bu dengelemenin sağlanması ve sistem güvenliği TEİAŞ'ın sorumluluğundadır. TEİAŞ'ın özelleştirilmemesi ve kamu kurumu olarak kalması planlandığından ona, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sistem işletmeciliği görevi verilmiştir.²⁴¹ TEİAŞ sistem işletmecisi olarak iletim kısıtlarını asgari seviyeye indirmek, kaliteyi artırmak ve arz güvenliğini sağlamak amacıyla iletim şebekesini planlamak ve Kurul tarafından onaylanan planları icra etmekle yükümlüdür. (EPLY, m.31/2-f) Şebeke üzerinden istenilen miktarda enerji aktarılamaması halinde ortaya çıkan iletim kısıtları dengelemeyi zorlaştıracığından, iletim kısıtlarının asgari seviyeye indirilmesi sistem güvenliği için önem arz etmektedir. Sistem işletmeciliğinden kaynaklanan ve elektrik enerjisinin kalitesizliğinden ve/veya kesintilerinden doğduğu tespit edilen zarar ve hasarları tazmin etmek TEİAŞ'ın sorumluluğundadır. (EPLY, m.31/2-k)

Yine sistem güvenliğinin sağlanması amacıyla, kurulacak olan üretim tesislerinin iletim sistemine bağlantısının mümkün olup olmadığı hakkında Kurum veya ilgili tüzel kişi tarafından istenen uygun bağlantı görüşünün verilmesi (EPLY, m.31/2-ğ), lisans sahipleri ve iletim sisteminden bağlı tüketiciler ile bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarını imzalamak (EPLY, m.31/2-h), iletim sistemine bağlı tüm gerçek ve tüzel kişilere ait kayıtları tutmak, puant talepleri kaydetmek ve sayaç kayıtlarını izlemek (EPLY, m.31/2-j), Kurul tarafından onaylanan talep tahminlerini yayımlamak (EPLY, m.31/2-l), Kanununun 23 üncü maddesi çerçevesinde, her yıl, 1 Nisan tarihine kadar, takip eden beş yıl için ve takip eden on yıl için olmak üzere, bağlantı noktasına göre ve/veya bölgesel bazda, sistemlerine bağlanabilecek bölgesel üretim tesisi kapasitelerini yayımlamak (EPLY, m.31/2-n), TEİAŞ'ın sistem işletmeciliğinden kaynaklanan yükümlülüklerindedir.

²⁴⁰ EPDK Organize ve Toptan Satış Piyasaları Grup Başkanlığının 19/01/2018 tarihli sunumundan derlenmiştir.

²⁴¹ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 327.

5. Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi (TETAŞ)

TETAŞ, toptan satış faaliyeti yapmak üzere kurulan ticaret ve taahhüt şirkettir. TETAŞ, 05/02/2001 tarihli ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TEAŞ'ın üçe bölünmesi sonucu kurulmuş ve 01/10/2001 tarihinde faaliyete geçmiştir. 4628 sayılı mülga EPK'da toptan satış faaliyetlerinin, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi ve özel sektör toptan satış şirketleri tarafından yürütülebileceği belirtilmiş (m.2/d) ve TETAŞ'ın mevcut sözleşmeler²⁴² kapsamında imzalanmış olan enerji alış ve satış anlaşmalarını TEAŞ'dan ve TEDAŞ'dan devralacağı, Geçici 4 üncü madde ve Geçici 8 inci madde kapsamında enerji alım ve enerji satış anlaşmaları imzalayabileceği, devraldığı ve/veya imzaladığı anlaşmaları yürüteceği ve sona erdireceği hükmüne yer verilmiştir.²⁴³ (m.2/d-1) TETAŞ devlete ait bir şirkettir, ana görevi devletin mevcut sözleşmeler çerçevesinde almakla yükümlü olduğu elektriği alarak piyasaya satmaktır.²⁴⁴ Ayrıca Kanunda, EÜAŞ'ın, süresi Kurulca belirlenen bir dönem boyunca, ürettiği elektrik enerjisini, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketine satacağı belirtilmiştir. (4628, mülga, geçici m.6) Kısacası, TETAŞ hem mevcut sözleşmeler kapsamında almakla yükümlü olduğu, hem de kanun gereği EÜAŞ'tan satın aldığı elektriği dağıtım şirketlerine satacaktır. Böylece mevcut sözleşmeler kapsamındaki yüksek maliyetli elektrik, hidroelektrik santrallerinden elde edilen düşük maliyetli elektrikle dengelenerek, yükümlenilen maliyetler karşılanmaya çalışılacaktır.²⁴⁵

²⁴² Bkz. 162 no'lu dipnot.

²⁴³ Geçici maddeler, henüz bitirilmemiş ancak bitirilmesi halinde ürettikleri elektrik enerjisinin belirli bir fiyattan devlet tarafından satın alınması garanti edilmiş yatırımların, belirli bir süre içerisinde bitirilmesi halinde, üreteceği elektriğin devlet adına TETAŞ tarafından satın alınmasını düzenlemektedir.

²⁴⁴ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s .415.

²⁴⁵ **a.g.e.**, s. 345.

EÜAŞ'ın ürettiği elektriği TETAŞ'a satma zorunluluğunun süresinin Kurul tarafından belirleneceği ancak bu dönemin hazırlık döneminin²⁴⁶ sona ermesinden itibaren beş yıldan fazla olamayacağı da öngörülmüştür. (4628, mülga, geçici m.6/1) Ancak anılan sürelerin hesabında dağıtım şirketlerinin özelleştirmelerinin tamamlandığı tarihin de göz önünde bulundurulması gerekecektir. Çünkü dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesi sırasında her dağıtım bölgesini satın alan şirket TETAŞ ile yapılacak olan 5 yıllık elektrik temin sözleşmesini de devralacağından²⁴⁷, TETAŞ'ın faaliyet süresi bilinmeyen bir tarihe kadar uzayabilecektir. Buradan da anlaşılacağı üzere, TETAŞ aslında geçici bir süre faaliyet göstermek için kurulan bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Piyasanın özelleştirilmesinde dağıtım faaliyetine verilen öncelik dolayısıyla, dağıtım veya perakende şirketlerinin üretim birimleri özelleştirilinceye kadar alternatif temin kaynakları çok sınırlı olacağından devlet şirketi olan TETAŞ'tan alım yapmak zorunda kalacaklardır.²⁴⁸ Ancak, üretim faaliyetinin de serbestleşmesiyle birlikte rekabetin artması sonucunda üretim şirketlerinin daha ucuza enerji satması söz konusu olabileceğinden TETAŞ'a bağımlılık azalacaktır.

TETAŞ'a toptan satış faaliyetinin yanında elektrik ithalat ve ihracatı yapma yetkisi de verilmiştir. (4628, mülga, m.2/f) 4628 sayılı EPK ile kurulan TETAŞ'a, 30/03/2013 tarihinde yürürlüğe giren 6446 sayılı yeni EPK'da da yer verilmiş ve toptan ve perakende satış faaliyetlerinin kamu ve özel sektör tedarik şirketleri tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.²⁴⁹ (6446, m.10/1) Yeni kanunda TETAŞ'ın mevcut sözleşmeler kapsamında imzalanmış olan enerji alışı ve satış anlaşmalarını yürütme ve ithalat ve ihracat faaliyeti yapabilme görevleri aynen korunmuş (m.27/1), ayrıca görevli tedarik şirketlerine tarifesi düzenlemeye tabi olan tüketiciler için toptan satış

²⁴⁶ 4628 sayılı mülga EPK Geçici Madde 3.- "*Hazırlık dönemi, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren onsekiz aylık süreyi ifade eder. Bakanlar Kurulu bu süreyi bir defaya mahsus olmak üzere altı aya kadar uzatabilir.*"

²⁴⁷ **a.g.e.**, s. 443.

²⁴⁸ **a.g.e.**, s. 446.

²⁴⁹ 6446 sayılı yeni EPK'da ticaret yerine elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin toptan veya perakende satışını ifade eden "tedarik" kelimesi kullanılmıştır.

tarifesinden elektrik enerjisi satacağı düzenlemesine yer verilmiştir. (m.27/3) Tarifesi düzenlemeye tabi olmayan tüketiciler için ise görevli tedarik şirketlerine elektrik enerjisi satışına ilişkin fiyat, hüküm ve şartların taraflar arasında serbestçe belirleneceğinin belirtilmesi (m.27/4) ise piyasanın serbestleşmesinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Ancak serbestleşmeyle birlikte elektrik temin kaynaklarının artması sonucu TETAŞ'ın zarar etmemesi adına önlem niteliğinde hükümler de yeni kanunda yer almıştır. Bu kapsamda Kurul tarafından son kaynak tedarikçisi olarak yetkilendirilen tedarikçiler, son kaynak tedarikçisi kapsamındaki müşteriler için temin ettiği elektrik enerjisinin Kurul tarafından her yıl belirlenecek oranı kadarını, TETAŞ'tan temin etmekle yükümlendirilmiş (m.27/5) ve dağıtım şirketlerinin genel aydınlatma ile teknik ve teknik olmayan kayıplarından dolayı enerji ihtiyaçlarını TETAŞ'tan temin edecekleri amir hükmüne yer verilmiştir. (m.27/6) Böylece TETAŞ'a kanun eliyle piyasadan bir nevi alım garantisi sağlanmış olmaktadır. Yine TETAŞ'ın alım yükümlülüklerini tam olarak karşılayabilmesi ve bu yükümlülüklerden kaynaklanan herhangi bir mali yükün ortaya çıkmamasını teminen ETKB ve EPDK her türlü önlemi almakla yetkilendirilmiştir. (m.27/7)

TETAŞ için öngörülen söz konusu hükümlerden anlaşılacağı üzere, iktisadi devlet teşekkülü niteliğinde olan şirketin faaliyeti ticari ve sınai niteliği haiz olup, karlılık ve verimlilik esaslarına dayalı olarak yürütülmektedir. İktisadi devlet teşekkülleri, dışa yönelik faaliyet ve işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuş olmasına karşın, kamu yararını gerçekleştirmek için yürüttüğü hizmetlere ilişkin maliyet ve fiyatlandırmaya dair hususlarda merkezi idarenin müdahalede bulunabilmesi, ayrıca iç yapı ve ilişkilerinde idare hukuku kurallarının uygulanması²⁵⁰ nedeniyle karma bir

²⁵⁰ GÜNDAY, 233 sayılı KHK'nın 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir." ifadesinden yola çıkarak bu hususun dolaylı da olsa ifade edildiğini belirtmektedir. Bkz. **a.g.e.**, s. 544.; " (...) salt kamu hukuku rejimine ve kamusal yönetim usullerine tabi klasik (geleneksel) kamu hizmetlerinde değil, aynı zamanda esas itibarıyla özel hukuk rejimine ve özel yönetim usullerine tabi tutulmuş bulunan; kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen daha ziyade iktisadi, ticari ve sınai kamu

hukuki rejime tabidir.²⁵¹ TETAŞ için de söz konusu karma hukuki rejimin söz konusu olduğu söylenebilir. Elektrik ticareti faaliyetlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak iş ve işlemlerde bulunan şirket için kamu yararını gerçekleştirmek için yürüttüğü toptan satış faaliyetinde özel alım garantileri sağlanması ve zarar etmemesi adına Bakanlık ve EPDK'nın her türlü önlemi alacağına öngörülmesi bu durumun açık göstergeleridir.

6446 sayılı Kanunda, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (703 sayılı KHK) ile birtakım değişiklikler yapılmıştır. 09/07/2018 tarihinde yayımlanan KHK ile 6446 sayılı Kanunun 27 nci maddesi yürürlükten kaldırılmış, Kanuna eklenen geçici maddeyle (geçici m.22) maddenin yürürlüğe girdiği tarihte TETAŞ ve EÜAŞ'ın EÜAŞ bünyesinde birleştirildiği, tüm personel, işletme, her türlü malvarlığı ve araç gereçlerin başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın EÜAŞ'a devredildiği belirtilmiş, böylece TETAŞ ilga edilmiş ve EÜAŞ'ın, mülga TETAŞ'ın taraf olduğu mevcut sözleşmeler kapsamında imzalanmış olan enerji alım ve satış anlaşmalarını yürüteceği (m.26/7), mevzuatta TETAŞ'a yapılan atıfların EÜAŞ'a yapılmış sayılacağı (geçici m.24) düzenlenmiştir. Bu değişiklikte birlikte TETAŞ'ın yerini EÜAŞ almıştır. EÜAŞ, TETAŞ'ın Yİ, YİD ve İHD sözleşmeleri kapsamında almakla yükümlü olduğu elektriği ve kendi işlettiği santrallerden ürettiği elektriği bundan böyle doğrudan tedarik ve dağıtım şirketlerine kendisi satacaktır. Bunun bir sonucu olarak, TETAŞ'ın hazırlamakla yükümlü olduğu toptan satış tarifelerini de EÜAŞ hazırlayacaktır. Bir kamu şirketinin başka bir kamu şirketine devredilmesi bir yana, geçen bir yıllık süre zarfında TETAŞ'ın kapatılması nedeniyle kamunun piyasa fiyatlarını düzenleme işlevinin zayıfladığı olgusu ortaya çıkmış olup, Ekim 2019'da elektrik fiyatlarına yapılan yüksek zamda bir önceki tarife

hizmetlerine de belli ölçüde genel idare esasları uygulanmaktadır. Zira; bu gibi kamu hizmetleri özel hukuk rejimine ve özel yönetim usullerine tabi tutulmuş olsa da, bunların planlanması, düzenlenmesi ve yürütülmesinin sağlanması daha ziyade kamu gücüne dayalı idari işlemler ve idari kararlarla olmaktadır.” Bkz. GÜNDAY, a.g.e., s. 582.

²⁵¹ GÜNDAY, a.g.e., s. 539 vd.

dönemine göre EÜAŞ Toptan Satış Tarifelerinde oluşan değişimin en önemli etken olarak gösterilmesi²⁵² de TETAŞ'ın kapatılmasının tarifeler üzerinde tüketici aleyhine sonuçlar doğuracağına işaret etmektedir.

6. Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ)

Elektrik Piyasası Kanununda, “enerji kaynaklarının, elektrik üretim tesislerinde elektrik enerjisine dönüştürülmesi faaliyeti” olarak tanımlanan üretim faaliyeti, lisansları kapsamında kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği tarafından yürütülebilir. (6446, m.7/1) Burada bahsi geçen kamu üretim şirketi, TEAŞ'ın bölünmesi sonucu ortaya çıkan ve üretim faaliyetiyle görevlendirilen Elektrik Üretim Anonim Şirkettir. EÜAŞ, tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür.²⁵³ Güncel sermayesi 14 milyar TL'dir.²⁵⁴ EÜAŞ, kamuya ait üretim birimlerinin devredileceği üretim şirketi olarak düşünülmüştür.²⁵⁵ 4628 sayılı mülga EPK ile EÜAŞ, DSİ bünyesindeki üretim tesislerini devralmak, TEAŞ'dan devralınan ve özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilere devri yapılmamış üretim tesislerini kendisi ve/veya bağlı ortaklıkları vasıtasıyla işletmek ya da gerektiğinde sistemden çıkarmakla görevlendirilmiştir. (4628, mülga, m.2/a-1) Böylece Kanunun yayımlandığı 2001 tarihi itibarıyla DSİ bünyesindeki üretim tesisleri EÜAŞ'a devredilmiştir. EÜAŞ bu tesisleri karlılık ve verimlilik esasları doğrultusunda işletecek ve gerek gördüğü takdirde sistemden çıkarılmasına da karar verebilecektir. EÜAŞ'ın, işletme hakkı devri yoluyla özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilere devri yapılmış veya yapılacak tesis ve işletmelerin ve bunlara yapılacak ilave ve idame yatırımlarının mülkiyetini muhafaza edeceği de Kanunda ayrıca ve açıkça belirtilmiştir. (4628, mülga, m.2/a-2) Buradan anlaşılan, kamu elindeki tüm üretim

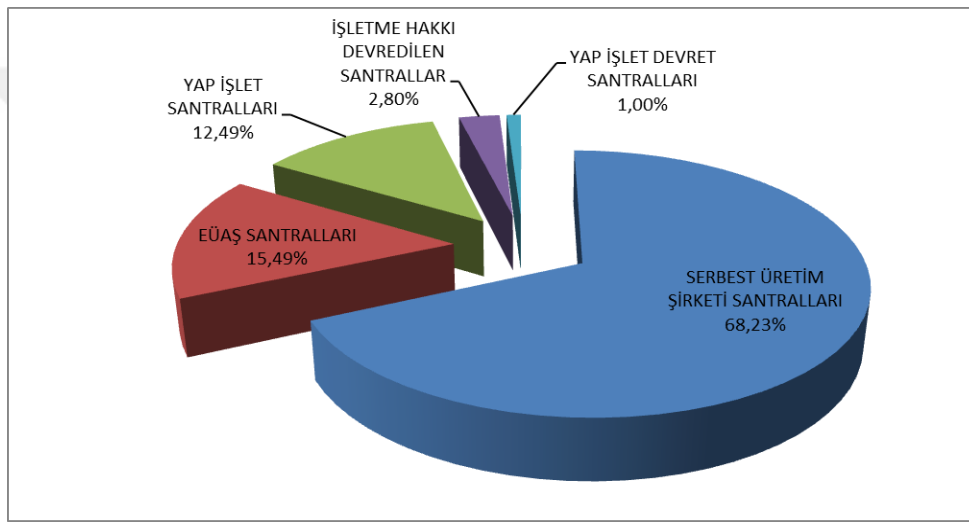
²⁵² 01/10/2019 tarihli EPDK Basın Açıklaması, <https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/17/basin-odasi#>

²⁵³ EÜAŞ Ana Statüsü m.3/1

²⁵⁴ <http://www.euas.gov.tr/Sayfalar/Kurulu%C5%9F-Ve-Tarih%C3%A7e.aspx>

²⁵⁵ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 314.

tesislerinin özelleştirilmesinin düşünülmediği ancak özelleştirilmesine karar verilen tesislerin de söz konusu olabileceğidir. Bu nedenle, EÜAŞ sadece mevcut kamu üretim tesislerinin özelleştirilinceye kadar işletilmesi amacıyla düşünülmüş geçici bir şirket değildir.²⁵⁶ Nitekim bugün EÜAŞ, ülkenin birçok yerinde ağırlıklı olarak hidrolik santraller bunun yanında termik ve rüzgar santrallerinden olmak üzere toplamda 18.435 MW kurulu güç²⁵⁷ ile üretim faaliyetini sürdürmektedir. Ayrıca bir önceki başlıkta ifade edildiği üzere, TETAŞ'ın lağvedilerek EÜAŞ'a dahil edilmesi de EÜAŞ'ın faaliyet alanının genişlemesi sonucunu doğurmuştur.



Şekil 1. 2018 Yılı Lisanslı Elektrik Üretiminin Kuruluşlara Göre Dağılımı(%)²⁵⁸

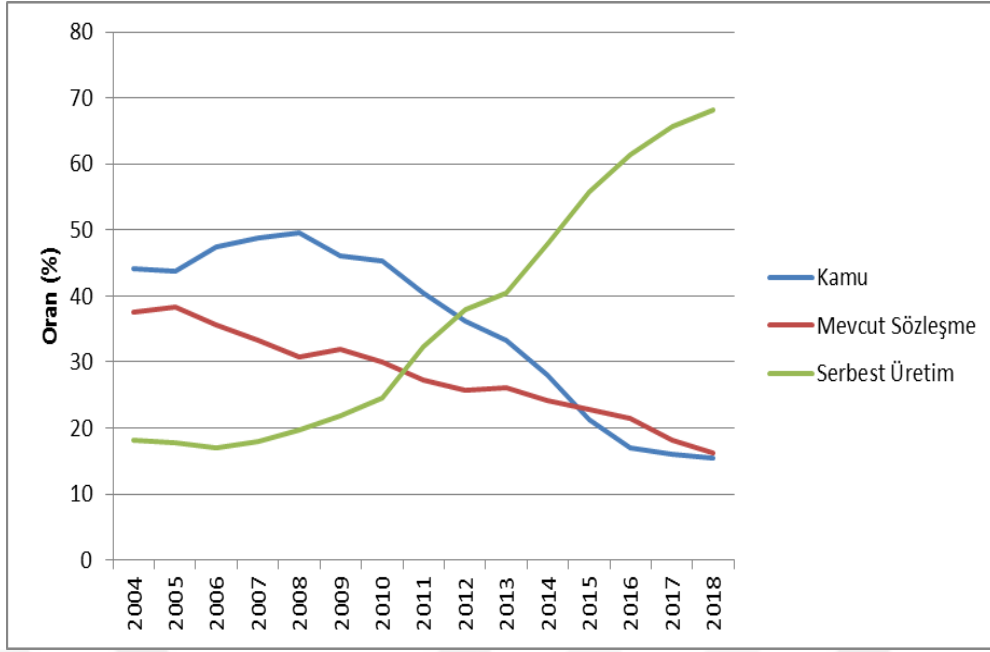
2017 yılında kamunun üretimdeki toplam payı (mevcut sözleşmeler dahil) %34,32 iken 2018 yılında bu oran azalarak %31,77 olmuştur. Benzer şekilde 2017 yılında %65,68 olan serbest üretimin payı ise 2018 yılında artarak %68,23'e çıkmıştır.²⁵⁹ Elektrik üretiminde kamunun payı azalırken özel sektör payının artması, EPK'nın amacı olan elektrik piyasasının serbestleşmesi hedefinin gerçekleştirilmesinde mesafe kat edildiğini göstermektedir.

²⁵⁶ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 315.; Aksi görüş için bkz. Taner AYANOĞLU, "Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C: 13, S: 1, 2000, s. 82. , 40 no'lu dipnot.

²⁵⁷ <http://www.euas.gov.tr/Sayfalar/Kurulu-Güç-ve-Üretim2.aspx?did=22>

²⁵⁸ EPDK tarafından hazırlanan 2018 yılı Elektrik Piyasası Piyasa Gelişim Raporundan alınmıştır. s. 19.

²⁵⁹ 2018 yılı Elektrik Piyasası Piyasa Gelişim Raporu, s. 19.



Şekil 2. Yıllar İtibariyle Lisanslı Elektrik Üretiminin Kamu-Özel Olarak Değişimi (%)²⁶⁰

Şekil 2’den görüldüğü üzere serbest üretimin payındaki yükseliş devam etmektedir. Bu artışın iki temel nedeni vardır. Öncelikle yeni yatırımların çok büyük kısmı serbest üretim şirketleri tarafından yapılmaktadır. İkinci olarak ise yapılan özelleştirmeler ile mevcut kamu santrallerinin mülkiyeti özel sektöre geçmektedir.²⁶¹

Zaman içerisinde üretim faaliyetinde öngörülen serbestleşme sağlanmış, EÜAŞ bünyesinde özelleştirme programına alınan santraller özelleştirilmiştir.²⁶² Yaşanan gelişmelerle birlikte piyasa ihtiyaçlarına cevap vermeyen 4628 sayılı Kanun ilga edilmiş ve 2013 yılında 6446 sayılı yeni EPK yürürlüğe girmiştir. 6446 sayılı Kanunda da EÜAŞ’ın mevcut tesisleri devralma ve gerekli yatırımları yaparak işletme görevi aynen korunmuş, bunların yanında Bakanlığın uygun görüşü ile yeni yapılacak üretim tesisleri için özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler ile ortaklıklar kurabileceği belirtilmiştir. Bu şekilde EÜAŞ hem devraldığı tesisleri işletmeye devam edecek hem de yeni üretim tesisleri için ortaklıklar kurabilecektir. Ayrıca üretim lisansı kapsamında Kanununun 7 nci

²⁶⁰ EPDK tarafından hazırlanan 2018 yılı Elektrik Piyasası Piyasa Gelişim Raporundan alınmıştır. s. 20.

²⁶¹ 2018 yılı Elektrik Piyasası Piyasa Gelişim Raporu, s. 21.

²⁶² ERGÜN, a.g.e., s. 232.

maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen faaliyetleri²⁶³ yapmaya da yetkili kılınmıştır. (6446, m.26/6)

Ancak özel sektör üretim şirketleri yanında kamu üretim tesislerinin tümünün özelleştirilmeyerek EÜAŞ aracılığıyla işletilmesi ve üretim sisteminin bu şekilde dizayn edilmesi, arz güvenliğinin sağlanması noktasında üretimin tamamen özel sektör eline bırakılmaması gerektiği düşüncesinin bir sonucudur. Nitekim, ETKB ve EPDK'nın, EÜAŞ'ın etkin bir üretim kompozisyonu oluşturmasını sağlamak ve üretimden kaynaklanan bir mali yük ortaya çıkmamasını teminen, enerji piyasasında faaliyet gösteren diğer kamu iktisadi teşebbüslerinin mali yapılarını olumsuz etkilemeyecek şekilde, Kalkınma Bakanlığının ve Hazine Müsteşarlığının da görüşlerini almak suretiyle her türlü önlemi almakla yetkili ve yükümlü kılınması da (6446, m.26/5), üretim sektöründe kamu ve özel şirketlerin birlikte faaliyet göstermeye devam edeceğini ve hatta kanun koyucu tarafından kamunun üretim faaliyetinin etkinliğine özel bir önem atfedildiğini göstermektedir.

EÜAŞ'ın üretim faaliyetine ilişkin görevlerinin yanında 703 sayılı KHK ile TETAŞ'tan devraldığı görevler ise şunlardır:

- EÜAŞ, mülga TETAŞ'ın taraf olduğu mevcut sözleşmeler kapsamında imzalanmış olan enerji alış ve satış anlaşmalarını yürütür. Elektrik enerjisi mübadele, ithalat ve ihracat anlaşmaları ile mevcut imtiyaz ve uygulama sözleşmeleri kapsamında enerji alış ve satış anlaşmaları imzalayabilir. (6446, m.26/7)

- EÜAŞ, bu Kanun ve ilgili mevzuat kapsamında elektrik enerjisi ve kapasitesi alım ve satımına ilişkin ikili anlaşmalar yapar ve yürütür, organize toptan elektrik piyasalarında faaliyette bulunabilir. (6446, m.26/8)

²⁶³ Madde 7- "... (2) Üretim şirketi, lisansı kapsamında aşağıda belirtilen faaliyetleri yapabilir: a) Tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere elektrik enerjisi veya kapasitesi satışı b) Elektrik enerjisi veya kapasite ticareti c) Tedarik etmekle yükümlendiği elektrik enerjisi veya kapasitesini teminen, bir takvim yılı için lisansına dercedilen yıllık elektrik enerjisi üretim miktarının, Kurul tarafından belirlenen oranını aşmamak kaydıyla elektrik enerjisi veya kapasitesi alımı."

- EÜAŞ, görevli tedarik şirketlerine tarifesi düzenlemeye tabi olan tüketiciler için toptan satış tarifesinden elektrik enerjisi satar. (6446, m.26/9)

- Kurul tarafından son kaynak tedarikçisi olarak yetkilendirilen tedarikçiler, son kaynak tedarikçisi kapsamındaki müşteriler için temin ettiği elektrik enerjisinin Kurul tarafından her yıl belirlenecek oranı kadarını, EÜAŞ'tan temin etmekle yükümlüdür. (6446, m.26/11) (EÜAŞ da bu miktarları tedarikçilere temin etmekle yükümlüdür.)

- Dağıtım şirketleri, genel aydınlatma ile teknik ve teknik olmayan kayıplarından dolayı enerji ihtiyaçlarını EÜAŞ'tan temin ederler. (6446, m.26/12) (EÜAŞ da dağıtım şirketlerinin bu ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür.)

- EÜAŞ; yukarıda belirtilen elektrik enerjisi miktarını mevcut sözleşmeler kapsamında karşılayamaması durumunda yerli kömür yakıtlı elektrik üretim santrallerini işleten şirketlerden temin eder. (6446, m.26/13)

7. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, yerüstü ve yeraltı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönden faydalanmak maksadıyla 18/12/1953 tarihinde kabul edilen 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri hakkında Kanun²⁶⁴ ile kurulmuştur. Kuruluş tarihi itibariyle Bayındırlık Bakanlığına bağlı olan müdürlük, günümüzde Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı bulunmaktadır. Taşkın sular ve sellere karşı koruyucu tesisler meydana getirmek, sulama tesislerini kurmak, sulama sahalarında mevcut parsellerin tamamını veya aksamını gösterir harita ve plânları yapmak veya yaptırmak ve icabı halinde kadastrasını yaptırmak, bataklıkları kurutmak ve sayılan faaliyetlerle ilgili olmak şartıyla sudan ve zaruret halinde yardımcı diğer kaynaklardan enerji elde (istihsal) etmek 1954 yılında faaliyete geçen DSİ'nin başlıca görevleri olarak sayılmıştır. (6200, m.2) Enerji elde etmek

²⁶⁴ RG:25/12/1953 tarih S:8592

görevinin ise Elektrik İşleri Etüd İdaresi²⁶⁵ (EİEİ) işbirliğiyle yürütüleceği belirtilmiştir. (6200, m.2-j)

Ülkemizin hidroelektrik potansiyelini değerlendirmek ve büyük barajların yapımı amacıyla kurulan DSİ'nin, bu amaçlar doğrultusunda kurduğu ilk büyük boyutlu barajlar olan 160 MW gücünde Sarıyar Barajı hidroelektrik santrali 1956 yılında, 128 MW gücünde Hirfanlı Barajı hidroelektrik santrali 1959 yılında hizmete girmiştir.²⁶⁶ 1963 yılında enerji politikalarının geliştirilmesi amacıyla ETKB kurulmuş, 1967 yılı sonunda ise DSİ'nin işletmekte olduğu hidrolik santraller Etibank'a devredilmiş ve bu santrallerin üretim faaliyetleri 1970 yılına kadar Etibank Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür.²⁶⁷ 1970 yılında TEK'in kurulmasıyla birlikte Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiş ancak, belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri belediyelerde bırakılmıştır.²⁶⁸ 1980'li yıllara gelindiğinde, elektrik faaliyetleri 1970 yılından itibaren TEK'in bünyesinde yürütülmekte, dolayısıyla dikey bütünleşik bir yapı arz etmekteydi ve elektrik üretiminde TEK ve DSİ tekel konuma sahipti.²⁶⁹ TEK'in kurulmasından sonra 1982 yılında yürürlüğe giren 2705 sayılı Kanun ile TEK ve DSİ'nin santral kurma konusundaki tekeli kaldırılmıştır.²⁷⁰ 1984 yılında 3096 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ve devam eden süreçte yaşanan gelişmeler ile sektörün özel kesime açılması çabaları, 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girmesine kadar sürmüştür. Yeni piyasa yapısını dizayn eden

²⁶⁵ EİEİ, ETKB bünyesinde yer alan ve memleketin hidrolik potansiyelini tespit için çalışmalar yapmak ve enerji ekonomisine en uygun yeraltı ve su kaynaklarını tespit ederek memleketin elektrifikasyon planlamasını hazırlamak üzere 1935 yılında kurulmuştur. 662 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname uyarınca kapatılmış olup, görevleri bir süre 3154 sayılı Kanun ile kurulan Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür. 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü teşkilatı Enerji İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde birleştirilmiştir.

²⁶⁶ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 4.

²⁶⁷ **a.g.e.**, s. 4.

²⁶⁸ **a.g.e.**, s. 5.

²⁶⁹ DAŞTAN, **a.g.e.**, s. 8.

²⁷⁰ **a.g.e.**, s. 5.

4628 sayılı Kanunda DSİ'ye ilişkin tek düzenleme, EÜAŞ'ın DSİ'nin elindeki santralleri devralacağına ilişkin maddedir. (m.2-a-1)

Kanun yürürlüğe girdikten bir süre sonra, 26/06/2003 tarihli ve 25150 sayılı Resmi Gazete'de, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu hükümleri çerçevesinde halen piyasada faaliyet gösteren veya gösterecek tüzel kişiler tarafından hidroelektrik enerji üretim tesisleri kurulması ve işletilmesine ilişkin üretim, otoprodüktör, otoprodüktör grubu lisansları için DSİ ve tüzel kişiler arasında düzenlenecek Su Kullanım Hakkı Anlaşması imzalanması işlemlerinde uygulanacak usul ve esasları belirten "Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır. Yönetmelikte Su Kullanım Hakkı Anlaşması (SKHA); hidroelektrik enerji üretim tesislerinin su kullanımına ilişkin işletme esaslarını ve DSİ'ye ödenecek bedellerin ödeme şeklini belirleyen yazılı hükümlere ve şartlara göre DSİ ile şirket arasında akdedilen anlaşma, olarak tanımlanmıştır.(m.4-1) Bu yönetmeliğin yayımlanmasını müteakip, 12/07/2004 tarihli ve 25520 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmeliğin 1 inci maddesi ile EPLY'nin 7 nci maddesinde yapılan değişiklik; *"üretim, otoprodüktör ve otoprodüktör grubu lisansları için yapılacak başvurular kapsamında ...hidrolik kaynaklar gibi yerli doğal kaynaklardan elektrik enerjisi üretmek üzere üretim tesisi kurulması talep edildiği takdirde; ... hidrolik kaynaklar için DSİ ile yapılmış Su Kullanım Hakkı Anlaşmasının veya Su Kullanım Hakkı Anlaşması imzalayabilmeye hak kazandıklarının, belgelenmesi zorunludur."* hükmü getirilmiştir. (EPLY, mülga, m.7/5-c) Bu belgelendirme, elektrik üretimi yapılacak hidrolik kaynağın kullanım hakkına sahip olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.²⁷¹

²⁷¹ DAŞTAN, a.g.e., s. 83.

6446 sayılı yeni EPK'da da su kullanım hakkı anlaşmasına yer verilmiş (m.29/1), hidrolik kaynaklar için üretim lisansı almak maksadı ile su kullanım hakkı anlaşması imzalamak üzere yapılan başvurularda, su kullanım hakkı anlaşması imzalanacak tüzel kişinin belirlenmesinde DSİ yetkili kılınmıştır. Ayrıca aynı kaynak için DSİ'ye birden fazla başvuru yapılmış olması hâlinde; fizibilitesi kabul edilebilir bulunanlar arasından her yıl için birim megavat başına en yüksek oranda hidroelektrik kaynak katkı payı vermeyi teklif eden tüzel kişi, anlaşma imzalanmak üzere DSİ tarafından belirlenecek ve Kuruma bildirilecektir. (6446, m.29/2)

DSİ'nin elektrik piyasasındaki görevi hidrolik kaynaklardan elektrik üretimine uygun alanların belirlenmesidir. EPDK'nın bu konuda teknik çalışma yapması mümkün olmadığından ve zaten mevzuatla bu konuda kendisine bir görev de yüklenmediğinden, hidroelektrik santrallere ilişkin hayata geçirilen projeler ve 1950'li yıllardan itibaren DSİ tarafından yürütülen çalışmalar da dikkate alındığında, bu çalışmaların DSİ tarafından yürütülmesi isabetlidir. Hidrolik kaynaklı elektrik üretimine uygun alanların belirlenmesi, özel bir usulle gerçekleştirilmektedir. Başvuru yapılması uygun bulunan projeler, DSİ'nin internet sayfasında yayımlanarak özel sektör başvurularına açılmaktadır.²⁷² Elektrik üretimine uygun hidrolik kaynağın özel sektör tarafından bulunması halinde ise bu tür projelere ilişkin fizibilite raporları, DSİ'nin incelemesine sunulmaktadır.²⁷³

DSİ tarafından yapılan inceleme ve işlemlerden sonra, Su Kullanım Hakkı Anlaşması imzalamaya hak kazanan şirket tarafından sunulan fizibilite raporunun uygun bulunması durumunda şirket, önlisans almak üzere yazı ile EPDK'ya yönlendirilir. Şirket, yazının tebliğ tarihinden itibaren otuz iş günü içerisinde EPDK'ya önlisans için

²⁷² 15/06/2019 tarih ve 30802 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik m. 8/1

²⁷³ DAŞTAN, **a.g.e.**, s. 83.; Adı geçen yönetmelik m. 8/5

müracaat eder ve müracaat ettiğine dair belgeyi DSİ'ye sunar.²⁷⁴ EPDK tarafından önlisans verilen şirket, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında ÇED gerekli değildir kararını veya ÇED olumlu kararını aldıktan sonra 30 gün içerisinde su kullanım hakkı anlaşması imzalamak için DSİ'ye müracaat eder. Noter huzurunda su kullanım hakkı anlaşması imzalanır ve konu hakkında DSİ tarafından EPDK'ya bildirimde bulunulur.²⁷⁵

Ayrıca, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan tüzel kişilerce, belediyeler tarafından işletilen su isale hatları ile atık su isale hatları üzerinde lisans alma yükümlülüğünden muaf olarak enerji üretim tesisi kurulabilir. (6446, m.14/5) Ancak bu tesislerin kurulması, söz konusu isale hatları üzerinde teknik imkânın olması ve DSİ tarafından uygun bulunması şartına bağlanmış ve bu tesisler için de DSİ ile ilgili tüzel kişiler arasında su kullanım hakkı anlaşması imzalanması öngörülmüştür.

B. Elektrik Piyasasında Regülasyon Otoritesinin Görev ve Yetkileri

1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik piyasasında bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Kanunun yürürlüğe girdiği 03/03/2001 tarihinde Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulan Kurum, 02/05/2001 tarihinde yürürlüğe giren Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Elektrik ve doğal gaz piyasalarının düzenlenmesi görevi yanında, 20/12/2003 tarihinde yürürlüğe giren Petrol Piyasası Kanunu ile petrol, 13/03/2005 tarihinde yürürlüğe giren

²⁷⁴ Adı geçen yönetmelik m.12/1

²⁷⁵ Adı geçen yönetmelik m.12/5

Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu ile LPG piyasasında düzenleme ve denetleme yapmakla görevlendirilmiştir.

4628 sayılı mülga Kanunun adı, Elektrik Piyasası Kanunu iken, 14/03/2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanunun 30 uncu maddesiyle “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. Böylece önceki halinde elektrik piyasasına ilişkin sektör kanununda yer alan Kurumun görev ve yapısına dair hükümler ayrıştırılarak, EPDK müstakil bir teşkilat kanununa kavuşturulmuştur.

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. (4628, m.4/4) Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. (4628, m.4/5) Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. (4628, m.4/6) Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurulun temsilinden sorumludur. Başkanlık tarafından Kurum personeline verilen yetkiler hariç olmak üzere, Kurumun tüm kararları Kurul tarafından alınır. (4628, m.5)

Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi üyeden oluşur. (4628, m.5/1) Kanunun ilk halinde dokuz üyeden teşekkül edeceği öngörülen Kurul'un üye sayısı, 04/06/2016 tarihli ve 6719 sayılı Kanunun 7 nci maddesiyle, “yedi” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması söz konusu iken, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle uyum sağlanması amacıyla yürürlüğe koyulan 703 sayılı KHK'nin 168 inci maddesiyle atamaların Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı ve Cumhurbaşkanının, atamayla

birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendireceği belirtilmiştir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dört yıldır.²⁷⁶

Kurul en az haftada bir defa olmak üzere, gerekli gördüğü sıklıkta toplanır. Kurul salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır.²⁷⁷

Kurumun elektrik piyasasındaki görevleri; tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan lisansların verilmesi ve ilgili diğer işlemlerin yapılması; piyasa performanslarının izlenip, performans standartlarının oluşturulması; ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanması; lisans sahibi tüzel kişilerin denetlenmesi; düzenlemeye tabi tarifelerin hazırlanması, tadili ve uygulanması ve en genel anlamda piyasada Elektrik Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasının sağlanmasıdır.

Kurumun gelirleri Kurumun bütçesini oluşturur ve her sektöre göre farklı gelir kalemleri bulunmaktadır. Kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelirleri ise; lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri, yayın gelirleri ve sair gelirler, ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler, Kurul tarafından verilen idari para cezalarının yüzde yirmibeşi, iletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretlerinden oluşmaktadır. (4628, m.10/2) Kurumun mal ve varlıkları Devlet malı sayılır, haczedilemez, rehnedilemez. (4628, m.10/son fıkra)

Kurumun idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır. (4628, m.12) Kanunun bu hükmü, Yaptırımlar ve Dava Hakkı başlıklı ikinci bölümde yer

²⁷⁶ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (3 sayılı CBK) III Sayılı Cetvelinde, RTÜK hariç düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin görev süreleri dört yıl olarak belirtilmiştir. (RG:10/07/2018 tarih ve S:30474)

²⁷⁷ 4628 sayılı Kanun m.8-a

aldığından, EPDK'nın sadece yaptırım içeren kararlarına karşı dava hakkı varmış gibi anlaşılması gerekir. EPDK'nın her türlü kararlarına ve düzenleyici işlemlerine karşı dava açılabilir.²⁷⁸ 02/07/2012 tarih ve 6352 sayılı Kanunla yapılan değişikliğe kadar Kurul kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmekteydi. Bu tür davalar, zaman kaybını önlemek ve ülke genelinde uygulama birliğinin sağlanması açısından, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek şekilde düzenlenmiş²⁷⁹ ve 02/07/2012 tarihli kanun değişikliğine kadar Kurul kararlarına karşı açılan davalar ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay 13. Dairesinde görülmüştür. Değişiklikle birlikte Kurul kararlarına karşı açılan davalarda idare mahkemeleri görevli hale gelmiş, genel yetki kuralı çerçevesinde Kurumun merkezinin bulunduğu yer mahkemesi olarak Ankara İdare Mahkemeleri Kurul kararlarına karşı açılan davalara bakmaya başlamıştır.²⁸⁰ Böylece değişiklikten önce tek Daire tarafından görülen davalar on sekiz farklı idare mahkemesinde görülmeye başlamış ve bu durum aynı konuya ilişkin davalar yönünden farklı içtihatların gelişmesine yol açmıştır. 20/07/2016 tarihinde ise Bölge İdare Mahkemelerinin istinaf kanun yolu incelemesi yapmak üzere tüm yurttaki görev başlanmasıyla birlikte Kurul kararlarına karşı açılan davalarda idare mahkemesince verilen kararların istinaf kanun yolu incelemesi Bölge İdare Mahkemesince²⁸¹, istinaf mahkemesince verilen kararların temyiz kanun yolu incelemesi ise Danıştay 13. Dairesince yapılmaktadır.

²⁷⁸ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 440.

²⁷⁹ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 440.

²⁸⁰ Kurumun ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerine karşı açılan davalar istisnadır. Bu davalar Danıştay Kanunu 23 üncü maddesindeki genel kural gereğince Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla görülmektedir.

²⁸¹ 20/07/2016 tarihinden 15/03/2018 tarihine kadar Kurul kararlarına karşı açılan davaların istinaf incelemesi Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi tarafından yürütülmüş, Hakimler Savcılar Kurulu Birinci Dairesinin 15/03/2018 tarih ve 410 sayılı İş bölümü kararı ile bu görev 8. İdari Dava Dairesine verilmiştir.

2. Hukuki Statüsü

EPDK, 2001 yılında, Türk İdare Hukukunda yeri tartışmalı olan bağımsız idari otoritelerden biri olarak kurulmuştur. Mevzuatta “bağımsız idari otorite” (BİO) deyimine rastlanmamakla ve dolayısıyla yasal bir tanımı olmamakla birlikte, Türk hukukunda Fransızcadan (Autorité Administrative Indépendante) çevrilerek bu terim kullanılmaktadır.²⁸² Kıta Avrupası ve ülkemiz açısından uzun bir geçmişi bulunmayan, statüleri ve yetkileri noktalarından normal nitelikli danışma kurullarından ayrılan farklı idari kuruluşlar BİO başlığı altında toplanmaktadır.²⁸³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda III sayılı cetvel altında sayılan bu kurumları, kanun koyucunun “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”²⁸⁴ olarak adlandırdığı görülmektedir. Bu kurumlar öğretilerde, bağımsız idari otorite terimiyle anılmakta ve sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.²⁸⁵

Amerika Birleşik Devletleri, “bağımsız idari otorite” olarak gerçek bir batılı model başlangıcı sayılabilecek bir organizmayı ilk meydana getiren ülke olarak kabul edilmektedir.²⁸⁶ 1887’de eyaletlerarası ticari ilişkileri düzenlemek üzere kurulan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu bu yapının ilk örneğidir. Bu kurumların ABD’de

²⁸² TEKİNSOY, **a.g.m.**, s. 121.

²⁸³ Ender Ethem ATAY, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: X, S: 1,2, Y: 2006, s. 263.

²⁸⁴ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu da bu başlık altında sayılan kurumlardan olup diğer kurumlar; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu ve Nükleer Düzenleme Kurumudur.

²⁸⁵ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2016, s. 244.; Benzer bir tanım olarak, “*Bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde ‘düzenleme’ ve ‘denetim’ faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimlerdir.*” Bkz. Zahid SOBACI, “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, **AÜHFD**, C:55, S:2, s. 159.

²⁸⁶ Doğan KESTANE, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, **Maliye Dergisi**, S: 139, Ocak-Nisan 2002, s. 33.; TEKİNSOY, **a.g.m.**, s. 127.;

ortaya çıkışlarının temel nedeni, yasamanın yürütmeye olan güvensizliğine bağlanmaktadır.²⁸⁷ 1929 yılında yaşanan ekonomik buhranla birlikte bu kurumların müdahalelerine duyulan ihtiyaç da artış göstermiş ve bu durum, ABD’de bu kurumların yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır.²⁸⁸ Regülasyon ve BİO’ların Avrupa açısından ise daha yeni kavramlar olduğu söylenebilir. Avrupa’da üretim faaliyetlerinin ABD’nin aksine büyük ölçüde kamu sektörünün elinde bulunması nedeniyle, devlet tarafından regüle edilmesi neticesinde bu kurumlara fazla ihtiyaç duyulmamıştır.²⁸⁹ 1980’lerden itibaren Avrupa’da artan özelleştirme uygulamaları ile regülasyon ihtiyacı daha çok hissedilmeye başlamış ve BİO’ lar ile özelleştirme sonrası oluşan problemler aşılmaya çalışılmıştır.²⁹⁰ Ülkemizde de bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamında özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide "devletçi" politikaların yerini "düzenlenmiş piyasa ekonomisi"nin alması arasında koşutluk gözlenmektedir.²⁹¹ Birçok ülkede yaygın bir şekilde bulunan, yapısal ve işlevsel özellikleri ülkeden ülkeye farklılık gösteren bu otoritelerin oluşturulmalarının temelinde ayrı bir önem ve hassasiyet arz eden, doğru yönetilmediğinde ya da yanlış kararlar alındığında ağır sorumluluklar getiren, aynı zamanda teknik ve uzmanlık gerektiren bazı alanlarda geleneksel ve hantal devlet kurumlarından farklı bir model yaratılması düşüncesi yatmaktadır.²⁹² Ülkemizde ise 1980’li yıllardan itibaren “daha az devlet daha çok piyasa”²⁹³ ilkesinden hareketle “hizmet sağlayan Devlet” ten “hizmet sağlanmasını sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen Devlet” anlayışına geçilmesiyle ve

²⁸⁷ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 568.; “ABD’de düzenleyici kurumların ortaya çıkışlarının ve kabul görmelerinin temelinde yatan nedenlerden biri, güç ve yetki paylaşımında Kongrenin, Başkan’ın özellikle ekonomik alandaki görev ve yetkilerini, özerk kurumlar oluşturmak suretiyle budamak ve sınırlamak arzusudur.” Bkz. ERDOĞAN, **a.g.m.**, s. 570.

²⁸⁸ Özellikle ekonomik buhranın aşılması amacıyla birtakım düzenleyici önlemler öngören New Deal programının bu konuda etkili olduğu bilinmektedir. Bkz. KESTANE, **a.g.m.**, s. 8.

²⁸⁹ KARAKAŞ, **a.g.m.**, s. 108.

²⁹⁰ **a.g.m.**, s. 100.

²⁹¹ Turgut TAN, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:2, s. 12.

²⁹² Seçil ŞAHİN, **Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu**, XII Levha Yayınları, İstanbul 2015, s. 13.

²⁹³ URAN, **a.g.e.**, s. 48.

bunun sonucunda “aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz”²⁹⁴ fikrinin etkisiyle regülasyon kavramı ve BİO’lar hukuk sistemimize girmiştir.

Bağımsız idari otoritelerin ABD’de ortaya çıktığı (independent regulatory agencies), 1980’lerde İngiltere’de (quasi autonomes nongovernmental organisations) ardından da Fransa’da benimsendiği (les autorités administratives indépendantes) ve Türkiye’deki uygulamanın Fransa örnek alınarak gerçekleştirildiği kabul edilmektedir.²⁹⁵ Farklı ülkelerde benzer işlevler için kurulan bu yapıların uygulamalarının ve örgütlenişlerinin çoğu zaman birbirine benzemediği ileri sürülmektedir.²⁹⁶ Örneğin; ABD’de ortaya çıkan bu kuruluşlar, yasama, yürütme ve yargıdan hem organik ve hem de işlevsel açıdan bağımsız olarak düşünülmüş iken, Fransa’da devlet tüzel kişiliği içinde bir idari otorite olarak benimsenmiş, devlet tüzel kişiliği içine yerleştirilmiş ve yürütmeye dahil birimler olarak örgütlenmiştir.²⁹⁷ Ülkemizde ise önemli bir fark olarak bağımsız idari otoritelere ayrı bir kamu tüzel kişiliği verilmiştir. Bu farklılıkların ülkelerin hukuk geleneği, idari teşkilat yapısı, tarihsel gelişim süreci, kurumlara verilen görev ve yetkilerin niteliği vb. hususlardan ileri geldiği söylenebilir.

Bu kurumların “bağımsız” olarak nitelenmeleri yasama ve yargı denetiminden bağımsız olmaları değil, karar alma ve uygulama süreçlerinde diğer idari birimlerin iradesiyle bağlı olmamaları, “otorite” olarak adlandırılmaları ise icrai karar alma yetkisine sahip olmalarından kaynaklanmaktadır.²⁹⁸ Anılan nitelikleri bu kurumların Türk İdari Teşkilatı içindeki yerinin belirlenmesi noktasında tartışmalara sebep olmuştur. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayalı idari sistemimizde merkezden yönetimin Devlet tüzel kişiliği içerisinde örgütlenmiş olması nedeniyle ayrı tüzel kişiliği bulunan bu kurumların merkezden yönetim kategorisine dahil olmadığı

²⁹⁴ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s. 25.

²⁹⁵ TEKİNSOY, **a.g.m.**, s. 127.

²⁹⁶ TEKİNSOY, **a.g.m.**, s. 128.

²⁹⁷ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 569.

²⁹⁸ TEKİNSOY, **a.g.m.**, s. 122.

açıktır. Yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Anayasanın 127 nci maddesinde yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının sınırlı olarak sayıldığı da göz önüne alındığında, mahalli idareler içerisinde ele alınma olanağı bulunmayan bu kurumların hizmet yönünden yerinden yönetim kategorisi içerisinde ele alınıp alınmayacağı tartışması gündeme gelmektedir. Öğretide, bazı yazarlara göre²⁹⁹ bu kurumların kamu kurumlarının bir çeşidi olarak incelenmesine olanak bulunmamakta ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yanında bir üçüncü kategori yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirilmeleri gerekmekte³⁰⁰, bazı yazarlara göre³⁰¹ ise bu tartışmalarda isabet bulunmamakta ve bu kurumların hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi birer kamu kurumu olarak kabul edilmeleri gerekmektedir. İkinci gruptaki yazarlara göre bu kurumlar Devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduklarından birer merkezden yönetim kuruluşu olamazlar. O nedenle ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmak itibariyle birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu, yani kamu kurumu olarak kabul edilmeleri gerekir.³⁰² Gerçekten de bu kamu otoritelerinin halen yürütmekte oldukları “düzenleme ve denetleme” görevlerinin, bunlar ortaya çıkmadan önce genelde merkez yönetiminin bakanlıklar olarak bilinen ana birimlerinde kimi başkanlık, genel müdürlük vb. birimler eliyle yürütülürken, daha sonra bu birimler kaldırılarak yerlerine bağımsız idari otoriteler kurulmuştur.³⁰³ Fakat, günümüzde BİO’ların salt düzenleme ve denetleme faaliyetleriyle işgal ettiği ve mal ve hizmet üreten birimler olmamaları dolayısıyla

²⁹⁹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, **a.g.e.**, s. 310.; GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 575.

³⁰⁰ “ Yerinden yönetim kuruluşlarını, mahalli idareler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve bağımsız idari kurumlar biçiminde yerinden yönetim kuruluşları olarak üç kategori altında toplamak, kanımızca anayasal bir soruna da yaratmayacaktır. Zira, Anayasada mahalli idarelerin aksine hizmet yerinden yönetim kuruluşları öngörülmemiştir. Bu nedenle, yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile sınırlandırıldığı söylenemez. Anayasanın 123 üncü maddesine göre kanunla ya da kanunun verdiği yetki ile kamu tüzelkişileri oluşturulmak suretiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kurulması mümkün olduğu gibi, aynı şekilde bağımsız idari kurumların kurulması da mümkündür.” Bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 575 vd.

³⁰¹ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 244.; Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **İdare Hukuku Cilt I**, Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s. 283.; Turan YILDIRIM, Türkiye’nin İdari Teşkilatı, içinde “**İdare Hukuku**”, XII Levha Yayınları, Güncellenmiş 5. Baskı, İstanbul 2013, s. 174.

³⁰² GÖZLER, **a.g.e.**, s. 244.

³⁰³ ZABUNOĞLU, **a.g.e.**, s. 283.

hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmelerine olanak bulunmamaktadır.³⁰⁴ Bu tartışmalar ışığında, bunların idari kuruluşlar oldukları konusunda bizce de duraksama yoktur. Ancak, yargısal denetim dışında hiyerarşi veya vesayet benzeri bir denetime tabi olmamaları, kısacası bağımsızlıkları, bütün olan yönetim içinde özel bir yere sahip olduklarını göstermektedir.³⁰⁵

Bağımsız idari otoritelerin ülkemizde ayrı tüzel kişiliğine sahip olmaları ve bağımsız yapıları Anayasadaki “İdarenin Bütünlüğü” ilkesi açısından da tartışmalara neden olmuştur. Anayasanın 123 üncü maddesi “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” demektedir, ancak bu bütünlüğün hangi araçlarla sağlanacağına ilişkin doğrudan bir hüküm ihtiva etmemektedir. Hukukumuzda bu bütünlüğün hiyerarşi ve idari vesayet denetimi ile sağlanacağı kabul edilmiştir. Bağımsız idari otoriteler merkezi yönetimin içinde örgütlenmediğinden ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğundan merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olduğu söylenemez. İdari vesayet yönünden ise, idari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araç olduğu bilinmektedir.³⁰⁶ Bu kapsamda, idari vesayet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde merkezi idareye tanınan birtakım denetim yetkilerini içermektedir.³⁰⁷ Ancak bu yetkiler istisnai niteliği haiz olup, hangi işlem ve organlar üzerinde ve ne şekilde kullanılacağına da kanunla açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Bu noktada, bağımsız idari otoritelerin idari denetimi konusunda kanun düzeyinde yapılan bir düzenleme

³⁰⁴ ATAY, **a.g.m.**, s. 273.; Turgut TAN, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ocak 2000, s. 14-15.

³⁰⁵ Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 290.; “(...) Bağımsız idari otoritelerin bu özelliği, söz konusu kurumları diğer idari kurumlardan ayırt edici en önemli özelliği olarak belirlemekte ve idari teşkilat içinde bir “ada”ya benzetilmesine temel oluşturmaktadır.” Bkz. SOBACI, **a.g.m.**, s. 167.

³⁰⁶ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 84 vd.

³⁰⁷ Yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde tipik idari vesayet yetkileri, genellikle bu idarelerin organ veya görevlilerinin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi biçimlerinde ortaya çıkarken, işlemleri üzerindeki idari vesayet yetkileri ise yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve kararlarının ön izne tabi tutulması veya işlemlerin yapılmasından sonra merkezi idarenin onamasına tabi tutulması şeklinde tezahür etmektedir. Bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 87 vd.

olarak, 3046 sayılı Kanuna³⁰⁸ 2011 yılında eklenen 19A maddesinden bahsetmek gerekmektedir. Söz konusu maddeye eklenen “*Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.*” ifadesi, hiyerarşik denetimi çağrıştıran genel yetki niteliğinde olduğu³⁰⁹ ve (bir yerinden yönetim kuruluşunun ancak kanunla öngörülen konularda vesayet denetimine tabi tutulması gerektiğinden) Anayasaya aykırı olduğu yönlerinden eleştirilmiştir.³¹⁰ Ancak bu denetim yetkisine atıfla ilgili kanunlarda, Bakanın bu kurumların özellikle işlem ve kararlarını onamasını gerektiren veya kararlarının yürürlüğe girmesini engelleyici/geciktirici yetkileri haiz olduğunu çağrıştıran açık bir düzenlemenin yer aldığını söylemek de mümkün değildir. Düzenleyici idari kurumların “ilişkilendirildikleri” bakanlık tarafından denetlenmeleri, bakanın denetim sonucuna bağlı bir kısım tasarruflarda bulanabileceği anlamına gelmemektedir. Denetimler sonucunda ne gibi tasarrufla bulunulabileceği açıkça yazılı olmadığı sürece, denetim etkisiz ve bir “öğrenmekten” ibaret kalmış olacaktır.³¹¹ Bu nedenle merkezi idarenin bu kurumlar üzerinde tipik bir idari vesayet yetkisinin olduğundan da söz edilemez.

Öyleyse BİO’ların merkezi idareyle idari bütünlüğünün sağlanması hiyerarşi ve idari vesayet dışında başka yollara başvurulmasını gerektirmiştir.³¹² Anayasanın 123

³⁰⁸ Bu Kanunun Adı “ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” iken, 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 41 inci maddesiyle “Bakan Yardımcılarının Mali Hakları Ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

³⁰⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 249.

³¹⁰ R. Cengiz DERDİMAN, “Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukukî Sonuçları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:XIX, S:4, Y:2015, s. 204.

³¹¹ **a.g.m.**, s. 205.

³¹² GÜNDAY’ a göre, idari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuksal bir araç olmakla beraber, idarenin bütünlüğünü sağlayan tek araç da değildir. (..) Bağımsız idari kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahip bulduklarından ve bu nedenle idare organları olup, görevlerine ilişkin olarak tesis edecekleri düzenleyici ya da birel idari işlemler de, tüm öteki idari işlemler gibi, yargısal denetime tabi olduğundan, bu kuruluşların ilişkili buldukları bakanlık tarafından, hukuka aykırılıkları ileri sürülerek iptal davasına konu yapılabilir. Bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 576.

üncü maddesi uyarınca “idarenin bütünlüğünü” sağlamak adına, kamu tüzel kişiliğine sahip olsa da idare içindeki hiçbir kurumun minimum da olsa idari denetimden muaf olması hukuken mümkün değildir.³¹³ Hukukumuzda bu kurumlar merkezi idarenin bir birimiyle (genellikle bakanlıklarla) *ilişkili* kabul edilerek bu sayede merkezi idareyle bir bağ kurulmuştur.³¹⁴ Ayrıca karar organlarının yürütme organınca atanması, harcamalarının Sayıştay denetimine tabi olması gibi araçlarla da idari bütünlüğün sağlanması hedeflenmiştir.

Anayasanın “Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi” başlıklı 167 nci maddesi “*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.*” hükmünü haizdir. Bu hüküm piyasaların düzenlenmesinde Devlet’in aktif rol alması gereğine vurgu yaparak, bu alanlarda kurulan üst kurulların da bir nevi anayasal dayanağını oluşturmaktadır.³¹⁵

Ülkemizde enerji alanında bir üst kurul kurulmasında temel etken ise Avrupa Birliği direktifleridir. Piyasa varlıklarının özelleştirilmesi, piyasanın ayrılmaya tâbi tutularak özel girişimcilere açılması ve bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici kurum olarak EPDK’nın kurulması AB direktifleri doğrultusunda atılmış adımlardır.³¹⁶

³¹³ Ali D. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2019, s. 251.

³¹⁴ 3046 sayılı Kanunda bağlı ve ilgili kuruluşların tanımına yer verilirken, ilişkili kuruluşun ne anlama geldiğine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Bu nedenle “ilişkililik” kavramının içeriğiyle ilgili bir belirsizlik bulunmaktadır.

³¹⁵ Aynı doğrultuda bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 571.; KARAKAŞ, **a.g.m.**, s. 110.; Ahmet Fatih ÖZKAN, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 4, 2009, s. 85.; Meltem KUTLU GÜRSEL, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, **DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof.Dr. İrfan BAŞTUĞ Anısına Armağan Özel Sayısı, C:7, 2005, s. 493, 497.; Anayasanın bu maddesinin ülkemizdeki bütün düzenleyici ve denetleyici kuruluşları açıklamada yeterli olmadığı ve bu konuda Anayasa’da değişiklik yapılarak 123 üncü maddeye bu kurumlarla ilgili bir fıkra eklenmesi gerektiği görüşü için bkz. ATAY, **a.g.m.**, s. 273 vd.

³¹⁶ GÖNEN, **a.g.e.**, s. 271.; “(...) *Elektrik enerjisi sektörlerini yeniden yapılandırmış olan ülkelerden pek çoğunda, bu yapılandırma sürecinin temel unsurlarından biri, denetim ve düzenleme faaliyetlerinde bulunan, siyasal otoriteden bağımsız bir organın oluşturulması olmuştur. Ülkemizde böyle bir bağımsız organın (Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulunun) oluşturulması da dünyada gözlenen uygulamalarla uyumlu bir düzenlemedir. Ayrıca, ülkemizin Avrupa Birliği müktesebatına ve enerji mevzuatına uyumu açısından da bu organın kurulması gerekli görülmektedir. Nitekim, katılım ortaklığı belgesinin "Enerji" başlıklı bölümü de elektrik sektörü için bağımsız bir düzenleyici makamın kurulmasını, bu makamın görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için yetki ve araçlarla donatılmasını, iç enerji piyasasının açılmasını öngörmektedir.*” Bkz. 4628 sayılı mülga EPK genel gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm>

EPDK, Anayasanın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir. Kamu tüzel kişiliğini haiz olmanın bir sonucu olarak başka bir idarenin iradesine ihtiyaç duymadan yetkilendirildiği alanda yönetmelik, karar, tebliğ gibi düzenleyici idari işlemler yapabilmektedir. Ayrıca 4628 sayılı Kanunda belirtildiği üzere, idari ve mali özerkliği haizdir. İdari özerkliğe sahip olması, enerji piyasası alanında kararlar alabilmesi ve bunları kendi sorumluluğu çerçevesinde uygulayabilmesi, kendi personelini seçebilmesi ve denetleyebilmesi anlamına gelmektedir.³¹⁷ İcrai kararlar alıp uygulayabilmesi “otorite” vasfının da bir gereğidir. Mali özerklik ise kendine has bir malvarlığına sahip olabilmesi ve kendi gelir ve giderlerinden oluşan bütçeyi serbestçe yapabilmesi anlamına gelmektedir.³¹⁸ Bu kapsamda idari ve mali özerklik Kurumun organik anlamda bağımsızlığının güvencelerini oluşturmaktaysa da, işlevsel bağımsızlığının yasama ve yürütme karşısında sınırsız bir özerkliği içermediği de açıktır. EPDK'nın piyasayı tamamen kendi arzuları çerçevesinde yapılandırması elbette mümkün değildir.³¹⁹ Kurumun yapacağı işlemlerin sınırı öncelikle kanun koyucu tarafından çizilmiştir. Bu doğrultuda Kurum, düzenleme yetkisini kullanarak yapacağı işlemlerde Anayasa ve kanunlarda yer alan sınırlarla bağlıdır. Genel anlamda ise Kurumun bağımsızlığının sınırı merkezi idare tarafından tespit edilen makro enerji politikaları olmalıdır³²⁰ ki bizce de idarenin bütünlüğünün sağlanması için bu sınırlara riayet edilmesi gerekir. Kaldı ki önceki başlıklarda değinildiği üzere, Türkiye elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanmasından bizzat ETKB sorumludur. Kanun koyucu tarafından öngörülen bu durum karşısında, Kurum ile Bakanlık işlemlerinin birbirinden kopuk olması düşünülemez. Diğer yandan

³¹⁷ KENT, **a.g.e.**, s. 182.

³¹⁸ **a.g.e.**, s. 183.

³¹⁹ GÖNEN, **a.g.e.**, s. 164.

³²⁰ ÇAKMAK, **a.g.e.**, s. 95.

hükümet programları, kalkınma planları, uluslararası platformlarda imzalanan antlaşmalar da bağımsızlığı sınırlayan unsurlardandır.³²¹

3. Görev ve Yetkileri

a. Düzenleme Yetkisi

İdare, üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için, kamu gücünden kaynaklanan birtakım üstün yetki ve ayrıcalıklarla donatılmak zorundadır. Bu çerçevede, idarenin sahip olduğu özel nitelikli yetkilerinden birisi de düzenleme yetkisidir. Düzenleme yetkisi, idarenin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut düzenlemeler yapabilme, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisini ifade eder.³²² Düzenleyici ve denetleyici kurumların ise işlevsel yönden sahip oldukları yetkiler bakımından en karakteristik özellikleri³²³ ve hatta mevcudiyet sebepleri³²⁴ olarak kabul edilen düzenleme yetkisi³²⁵, düzenleyici işlem yapma yetkisi yanında “piyasayı düzenleme” anlamını da içermektedir. Piyasayı düzenleme ise piyasaya düzen vermek, piyasasının düzenli ve sağlıklı olmasını sağlamak, piyasa düzenini kurmak ve korumak, yani piyasadaki ekonomik kamu düzenini korumak demektir.³²⁶ Piyasanın düzenlenmesi ise öncelikle piyasaya ilişkin genel, soyut ve objektif nitelikte birtakım kuralların belirlenmesini gerektirmektedir.

Anayasanın 7 nci maddesi, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemez nitelikte olduğunu, 8 nci maddesi yürütme

³²¹ ERDOĞAN, **a.g.m.**, s. 578.

³²² GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 223.

³²³ Taner AYANOĞLU, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, **İÜHFİM**, C: LXV, S: 1, s. 48.

³²⁴ SOBACI, **a.g.m.**, s. 168.

³²⁵ “ABD’deki bağımsız idari otoriteleri, devletin dördüncü gücü durumuna getiren neden, onların “düzenleyicilik” misyonudur.” Bkz. URAN, **a.g.e.**, s. 126.

³²⁶ AYANOĞLU, **a.g.m.**, s. 52.

yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceğini belirtmekte, 123 ncü maddesi ise idarenin kanuniliği ilkesine yer vermektedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği ve kanuni idare ilkeleri uyarınca hukukumuzda idarenin düzenleme yetkisinin türev nitelikte olduğu, kanunen genel çerçevesi düzenlenmeyen bir alanda idarenin ilk elden düzenleme yapamayacağı kabul edilmektedir.³²⁷ Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarda, yürütmenin düzenleme yetkisini *sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı* bir yetki olarak nitelendirmektedir.³²⁸ Ancak bu noktada, düzenleyici kurumlara kuruluş kanunlarıyla geniş bir düzenleme yetkisi tanındığı yönündeki görüşler³²⁹ çerçevesinde, “geniş düzenleme” yetkisinin ilk elden ve özerk bir düzenleme yetkisi içerip içermediği sorusu akla gelmektedir. Anayasada sınırları çizilen ve kanunlara aykırı olarak kullanılamayacağı öngörülen düzenleme yetkisi yönünden Anayasada bu kurumlar için tanınan bir istisnaya rastlanmadığından, geniş düzenleme yetkisinin idarenin genel düzenleme yetkisinden başka bir şeyi ifade ettiğini söylemek güçtür.³³⁰ Nitekim, öğretilerde bu konuda karşılaştırmalı bir çalışmada da ele alındığı üzere, gerek Fransız gerek Türk hukukunda, anayasal veya yasal bir temeli olmaksızın düzenleme yetkisinin niteliğinde bir değişme ya da kapsamında bir genişleme söz konusu olamayacağından, BİO’lar da ancak kanunla kendilerine verilen regülasyon görevini yerine getirmek için düzenleme yetkisine sahip olacaklardır.³³¹ Şayet, bu kurumlara daha özerk bir düzenleme yetkisi tanınması arzu ediliyorsa bu durumun yasal ve Anayasal değişikliklerle pozitif hukuk tarafından da desteklenmesi gerekmektedir.³³²

³²⁷ Lütfi DURAN, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Y: 4, S. 1-3, 1984, s. 41 vd.; GÜNDAY, *a.g.e.*, s. 226 vd.; YILDIRIM, *a.g.e.*, s. 411 vd.

³²⁸ AYM, 10/03/2011 tarih ve E.2009/90, K.2011/47 (RG:14/05/2011 tarih ve S:27934); AYM, 06/06/2013 tarih ve E.2013/47, K.2013/72 (RG:12/07/2013 tarih ve S:28705)

³²⁹ KESTANE, *a.g.m.*, s. 14.; GÖNEN, *a.g.e.*, s. 173.

³³⁰ Aynı doğrultuda bkz. GÖNEN, *a.g.e.*, s. 172.

³³¹ Burak ÖZTÜRK, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, Yetkin Yayınları, Ankara 2009, s. 137.

³³² *a.g.e.*, s. 137-138.

Bu çerçevede, 4628 sayılı Teşkilat Kanununda EPDK'nın, öncelikle bu Kanun hükümlerini uygulamakla yükümlü olduğu, ayrıca tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmakla görevlendirildiği görülmektedir. (4628, m.6/a,c) Kurum, bu görevlerini yerine getirirken genel düzenleyici işlemler (yönetmelik, karar, tebliğ) yapmaktadır. Ayrıca, elektrik aboneleri ve lisans sahipleri yönünden tüm gerçek ve tüzel kişileri etkileyecek tarifelerin belirlenmesi de yine Kurumun en önemli düzenleme görevlerinden biridir. (4628, m.4/2) Anılan işlemlerin yanında, her yılın Ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak, 4628 sayılı Kanunun amaçları ile uyumlu olarak gerektiği durumlarda model anlaşmalar geliştirmek, rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak da Kurumun düzenleme yetkisinden kaynaklanan görevleridir. (4628, m.5) Kuruma verilen yaptırım uygulama yetkisinin sebep unsurunu düzenleyici işlemlere aykırılık oluşturmaktadır.

i. Yönetmelik Yapma

Yönetmelik, bir düzenleyici işlem olarak; genel, soyut, kişisel olmayan, nesnel hükümler içeren, organik ve biçimsel yönden idari; maddi yönden kural-işlem niteliğinde olan hukuksal işlemlerdir.³³³ Anayasanın 124 ncü maddesine göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Bu kapsamda kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kurum, düzenleme yetkisi kapsamında yönetmelikler çıkarabilmektedir. Esasen, Kurumun yönetmelik yapma yetkisi düzenleme

³³³ İsmet GİRİTLİ/ Pertev BİLGİN/ Tayfun AKGÜNER/ Kahraman BERK, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2013, s. 230.

misyonundan ziyade kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının bir sonucudur. Çünkü hukukumuzda yönetmelik çıkarma, kamulaştırma yapma gibi yetkiler kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlara tanınan kamusal yetkililerdir.³³⁴

4628 sayılı Kanunda Kurumun, Kurul kararıyla bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlayacağı belirtilmiştir. (m.4/3) Yine tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmakla görevlendirilen Kurum, başta çıkardığı yönetmelikler olmak üzere tebliğ ve diğer idari kararları ile bu görevini yerine getirmektedir. İdarenin düzenleme yetkisi türev bir yetki olduğundan, bu yetkinin sınırları kanunlar ve yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile belirlenecektir. Nitekim, 6446 sayılı EPK'da kanun koyucu, genel kuralları ortaya koyduktan sonra detayların yönetmelikler tarafından düzenleneceğini muhtelif maddelerde belirtmiştir.³³⁵ Bu yetkiye dayanarak EPDK'nın sektöre ilişkin çıkardığı birçok yönetmelik bulunmaktadır. Enerji Piyasası Bildirim Yönetmeliği, Yan Hizmetler Yönetmeliği, Talep Tahminleri Yönetmeliği, Kapasite Mekanizması Yönetmeliği bunlardan bazılarıdır.

EPDK'nın ilgili olduğu piyasaları düzenleme yetkisi geniş anlamda bir kamu hizmetidir. Bu kapsamda, EPDK kanundan kaynaklanan görevlerini yaparken ve yetkilerini kullanırken eşitlik, tarafsızlık, öngörülebilirlik, sorumluluk ve ulaşılabilirlik gibi ilkelere de uymak zorundadır.³³⁶ Bu nedenle Kurumun çıkardığı yönetmelikler aynı durumda olan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit olarak uygulanacaktır.

³³⁴ TAN, "Bağımsız İdari Otoriteler", s. 7.

³³⁵ 6446 sayılı Kanun m.4/2, 4/3, 5/1, 5/3, 5/4, 5/7, 6/1; Kaldı ki, kanunda "idare bu konuda kural koyacaktır." şeklinde açık bir hüküm bulunmasa bile idarenin kanunu uygulama yükümlülüğü çerçevesinde kural koyması gerekir. Bir konunun kanunda kurala bağlanmış olması idarenin kuralkoyucu işlem yapmasının yolunu açmaktadır. Bkz. Onur KARAHANOGULLARI, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 164 vd.

³³⁶ ÇAKMAK, a.g.e., s. 194.

EPDK'nın hazırladığı yönetmeliklerin yanında kanunda belirtilen birtakım yönetmelikleri onaylama görevi de bulunmaktadır. Şebeke yönetmeliği ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak EPDK'nın görevleri arasındadır. (4628, m. 5/6-a) EPDK'nın söz konusu yönetmelikleri onaylama yetkisi şekli bir onaydan ziyade, revize edilmesini talep etme yetkisini içeren bu anlamda Kurumun hazırlanan yönetmelik üzerinde yerindelik incelemesi yapmasına da imkan veren bir mahiyettedir.³³⁷

ii. Adsız Düzenleyici İşlem Olarak Kurul Kararları

İdarenin öbür düzenleyici işlemleri, tüzüklerin³³⁸ ve yönetmeliklerin dışında, başka adlarla anılan kimi düzenleyici işlemleri de içerirler.³³⁹ Bunların teker teker sayılması ve isimlendirilmesi olanaklı değildir. Çünkü, idare türlü isimler altında (kararname, tebliğ, genel tebliğ, sirküler, izahatname, genelge, genel esaslar, emir, genel emir, tenbihname, duyuru, ilan, talimatname, karar bildirisi, statü, anastatü, program, muhtıra, form, açıklama, çalışma planı, yönerge, karar esaslar, tarife, ilke kararı, belirlemeler gibi değişik isimler taşıyan) düzenleyici işlemler yapmaktadır.³⁴⁰ Öğretilerde bu işlemler genel olarak “adsız düzenleyici işlemler” olarak adlandırılmaktadır.³⁴¹ Adlandırmanın kendisi, dolaysız olarak, idarenin kural koyucu işlemlerinin, Anayasa

³³⁷ Örneğin TEİAŞ Ana Statüsünün 4 ncü maddesinin 17 nci bendi gereği TEİAŞ tarafından hazırlanan şebeke yönetmeliği üzerinde TEİAŞ'ın, gerek görüldüğünde revizyon yapma yükümlülüğünün bulunması bu durumun bir göstergesidir. İletim sistemi işleticisi olan TEİAŞ'a ilgili yönetmelikleri hazırlama görevinin verilmesi sistemin teknik ve işletme standartlarını belirleyecek yetkin Kurumun TEİAŞ olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak sadece iletim faaliyeti açısından değil piyasanın bütüncül bir yaklaşımla ele alınması Kurumun yetki ve sorumluluğunda olduğundan bu yönetmeliklerin incelenerek Kurumun onayına tabi tutulması öngörülmüştür.

³³⁸ Anayasa değişikliğine ilişkin 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 16 ncü maddesiyle Anayasanın 124 üncü maddesinde yapılan değişiklikle birlikte tüzük adı altında bir düzenleyici işlem artık hukukumuzda yer almamaktadır.

³³⁹ AKGÜNER/GİRİTLİ/BİLGİN/BERK, **a.g.e.**, s. 233.

³⁴⁰ **a.g.e.**, s. 234.

³⁴¹ KARAHANOĞULLARI bu terim yerine “uygulayıcı kurallar” terimini tercih etmektedir. Bkz. KARAHANOĞULLARI, **a.g.e.**, s. 161 vd.

tarafından “ad”landırılmış olan tüzük ve yönetmelik işlemleri ile sınırlı olmadığı ve bu işlemlerin içerikleri itibariyle düzenleyici oldukları saptamasına dayanır.³⁴²

Bu işlemlerin tüzük ve yönetmelik gibi Anayasada tek tek sayılmamış olması, idarenin düzenleme yetkisi kapsamında Anayasada sayılanlar dışında bir düzenleyici işlem yapmasının mümkün olup olmadığı meselesini gündeme getirmiştir. Günday’a göre, idare sahip olduğu takdir yetkisini kullanırken eşitlik ilkesine uygun davranmak zorundadır. İdare takdir yetkisini eşitlik ilkesine uygun kullandığında, aynı veya benzer olay ve durumlarda aynı doğrultuda ve aynı işlemleri yaparak kullanacağından zaten zımni bir düzenleme yapmış olacaktır. İdarenin zımnen yaptığı bu düzenlemeyi açık olarak yapmasına bir engel yoktur.³⁴³ Bu nedenle, idarenin düzenleme yetkisi genel nitelikte olup, idare için varlığı zorunlu takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır³⁴⁴ ve sadece Anayasada öngörülmüş bulunan düzenleyici işlemler ile sınırlı değildir.³⁴⁵ Anayasa Mahkemesine göre ise, yürütme organının yönetmelik ve tüzük haricinde yasanın verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukuku esaslarına uygun olup, bunun aksini kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokacaktır.³⁴⁶ Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımı, idarenin kural koyma yetkisinin, Anayasada yer alan ve idarenin kural koyucu işlemini düzenleyen somut hükümlerinden değil, fakat bu hükümlerin bir tür tezahür olarak değerlendirilmesine dayalı olarak, yürütme yetkisinden ve idari işlevden çıkarıldığını göstermektedir.³⁴⁷ Bu doğrultuda, idareler tarafından benimsenen ve ekonomik kamu düzeninin sağlanmasında yapılmalarındaki kolaylık nedeniyle³⁴⁸ çokça tercih edilen adsız düzenleyici işlemler ile genel, soyut, kişilik dışı kurallar koyulmaktadır. Bu

³⁴² Yeliz ŞANLI ATAY, **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, Ankara 2011, s. 7.

³⁴³ İdarenin takdir yetkisini nasıl kullanacağını göstermek için açık düzenlemeler yapması, belirlilik ve düzenli idare ilkelerinin de bir gereğidir. Bkz. GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 226.

³⁴⁴ Aksi görüş için bkz. ÖZTÜRK, **a.g.e.**, s. 107 vd.

³⁴⁵ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 225 vd.

³⁴⁶ AYM, 07/06/1973 tarih ve E.1973/12, K.1973/24 (RG:09/11/1973 tarih ve S:14707)

³⁴⁷ ŞANLI ATAY, **a.g.e.**, s. 75.

³⁴⁸ İl Han ÖZAY, “Hukuk- Ekonomi İlişkinde İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı”, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008**, 8-11 Ocak 2008, s. 17.

işlemlerin birel işlem niteliğindeki idari kararlardan farkı, birel işlemlerde bir kuralın tekil bir kişi ya da nesneye uygulanması söz konusu iken, adsız düzenleyici işlemlerin bir kuralın uygulanması için somutlaştırmayı amaçlasa da hala kural niteliğine sahip olması ve henüz tekilleşmenin söz konusu olmamasıdır.³⁴⁹ Ayrıca, norm niteliğini haiz olması ve genele uygulanacak olması nedeniyle Resmi Gazetede yayımlanmalarının gerekmesidir.³⁵⁰ Gözler'e göre, kanun hükmünde kararname ve tüzüklerin aksine yapılmalarında özel usul şartları gerekmediğinden bu işlemler yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi tutulabilir.³⁵¹

Enerji piyasası gibi dinamik bir alanı regüle eden EPDK da anılan adsız düzenleyici işlemlere sıklıkla başvurmaktadır. EPDK gibi düzenleyici denetleyici üst kurulların, idareler arasında adsız düzenleyici işlemlere en çok başvuran idareler olması işin doğası gereğidir. Çünkü bu kurumlardan beklenen, yaşanan ani gelişmelere karşı hızlı pozisyon almaları ve görevli oldukları piyasada piyasa dengelerinin korunmasını sağlamalarıdır. Adsız düzenleyici işlem yapma yetkisi de bu anlamda anılan idarelere pratiklik kazandıran bir imkandır.

EPDK, elektrik piyasasında adsız düzenleyici işlemlerini genellikle “Kurul Kararı” ve “Usul ve Esaslar” adları altında yapmaktadır. Kurumun, Tahmini Tüketim Değeri Belirleme Metodolojisinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kurul Kararı³⁵², Bağlantı Anlaşmasına Çağrı Mektubunda Yer Alan Kurulu Gücün ve 1 MW'ın Üzerinde Geçici Kabulü Tamamlanarak İşletmeye Geçen Üretim Tesislerine İlişkin Kurul Kararı³⁵³, Lisans Sahibi Bir Tüzel Kişinin Bir Takvim Yılı İçerisinde Lisansına Kayıtlı Olan Yıllık Elektrik Enerjisi Üretim Miktarının Piyasada Satabileceği Orana

³⁴⁹ KARAHANOGULLARI, **a.g.e.**, s. 161.

³⁵⁰ “Eğer bu metinler Resmi Gazete’de yayımlanmazsa, gerek yönetmelikler gerek öbür düzenleyici işlemler üçüncü kişiler ya da ilgililer hakkında haklar ve borçlar doğurmaz. Bunlar, yöneldikleri idare yerleri ve kuruluşları dışındaki öbür idare kuruluşlarını ve mahkemeleri bağlamazlar. Bu durumda ise, anılan düzenleyici işlemler, idarenin iç işleri ile ilgili işlemler düzeyinde ve gücünde olurlar.” Bkz. GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER/BERK, **a.g.e.**, s. 235.

³⁵¹ GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 444 vd.

³⁵² 21/12/2017 tarih ve 7535 sayılı Kurul Kararı (RG: 30/12/2017 tarih ve S:30286)

³⁵³ 24/08/2017 tarih 7262-3 sayılı Kurul Kararı (RG: 26/08/2017 tarih ve S:30166)

İlişkin Kurul Kararı³⁵⁴ bu işlemlerden bazılarıdır. Yine, Önlisans ve Lisans İşlemleri İle İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar³⁵⁵, Elektrik Piyasasında İthalat ve İhracata İlişkin Uzlaştırma Usul ve Esaslar³⁵⁶, Kaçak ve Usulsüz Elektrik Enerjisi Kullanılması Durumunda Yapılacak İşlemlere İlişkin Usul ve Esaslar³⁵⁷ da Kurumun adsız düzenleyici işlemlerinden bazılarıdır. Kurumun anılan işlemleri, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerden olduğundan bu işlemlere karşı açılacak iptal davaları, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay tarafından görülecektir.³⁵⁸

Kurumun, lisans alma yükümlülüğünden muaf, kurulu gücü azami 1 MW'lık yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesislerinin kendi ihtiyaçlarının üzerinde ürettikleri elektriği sisteme vermeleri halinde, 5346 sayılı Kanun kapsamındaki fiyatlardan yararlanması uygulaması sırasında, anılan tesislerin sisteme 1 MW'ın üzerinde güç ile enerji verdiğinin tespiti halinde ilgili aya ilişkin herhangi bir ödeme yapılmamasını ve sisteme verilen enerjinin YEKDEM'e bedelsiz katkı olarak dikkate alınmasını öngören 22/06/2017 tarih ve 7150-3 sayılı Kurul Kararı³⁵⁹, sisteme verilen enerjiye bedelsiz el koyulmasına yol açtığı ve adsız düzenleyici işlemle idari yaptırım niteliğine bürünen bir karar verilemeyeceği ileri sürülerek lisanssız üretim şirketleri tarafından yürütmeyi durdurma talebiyle iptal davalarına konu edilmiştir. Danıştay önüne gelen uyuşmazlıkta, Kurumun Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmeliğin uygulanmasına dair alt düzenleyici işlemleri yapmaya yetkili olduğu, dava konusu düzenlemenin lisanssız elektrik üretim şirketlerince ileriye dönük bir ihlal yapılmaması amacına matuf uyarıcı bir işlem olduğundan idari yaptırım niteliğinden söz edilemeyeceği, Kurulun elektrik piyasasını düzenleme yetkisi çerçevesinde lisanssız elektrik üretim şirketlerine ait tesislerin 6446 sayılı Kanuna uygun olarak faaliyetlerini

³⁵⁴ 18/01/2018 tarih ve 7643-26 sayılı Kurul Kararı (RG:02/02/2018 tarih ve S:30320)

³⁵⁵ 27.06.2019 tarih ve 8674 sayılı Kurul Kararı (RG:06.07.2019 tarih ve S:30823)

³⁵⁶ 23.05.2019 tarih ve 8601-2 sayılı Kurul Kararı (RG:15.06.2019 tarih ve S:30802)

³⁵⁷ 28.05.2014 tarih ve 5030/15 sayılı Kurul Kararı (RG:18.06.2014 tarih ve S:29034)

³⁵⁸ Danıştay Kanunu m. 23.

³⁵⁹ RG: 24/06/2017 tarih ve S:30106

sürdüremeleri, aksi halde Kanununun 14 ncü maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında alım yapılmayacağını açıklama ve uyarma mahiyetinde olan Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle talebi reddetmiştir.³⁶⁰

iii. Tarifeler

EPDK'ya mevzuatla verilen yetkilerden birisi de kamulaştırmaya ilişkindir. Kamulaştırma işlemi Kurumun regülasyon yetkisinin önemli bir parçasını teşkil etmektedir. Kurum, lisans sahiplerinin projelerine ve tesislerine en uygun taşınmazların temin edilmesine yönelik iş ve işlemleri yürütmektedir. Kurumun kamulaştırma işlemlerinin oldukça fazla olması dolayısıyla Kurum bünyesinde müstakil olarak Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. (4628, m.9/2-f)

Kamulaştırma, kamu gücünün kullanılmasını gerektirdiğinden, ancak Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir. Kamulaştırma yetkisinin Devlet ve öteki kamu tüzel kişiliklerine tanınmış olması, kural olarak Devlet veya öteki kamu tüzel kişileri lehine kamulaştırma yapılabileceğini göstermektedir. Bununla beraber, istisnai olarak, kamu yararının gerektirdiği hallerde özel kişiler lehine kamulaştırma yapılması da mümkün kılınmıştır. Ancak bunun için, özel kanunlarda açık bir hükmün bulunması zorunludur.³⁶¹

Elektrik üretim ve dağıtımının özel sektöre geçmesinden sonra, özel sektör şirketlerinin elektrik üretim birimlerini inşa edecekleri veya dağıtım hatlarını geçirecekleri devlete ya da özel kişilere ait arazilerin üzerinde bunu sağlayacak haklara sahip olmaları gerekmiştir.³⁶² Anılan ihtiyaca binaen, Kamulaştırma Kanununa göre özel kanun niteliğinde olan 6446 sayılı EPK'da "Kamulaştırma" başlığı altında kapsamlı bir maddeye yer verilmiştir. (m.19) Buna göre, elektrik piyasasında üretim

³⁶⁰ Danıştay 13. Daire, 07/12/2017 tarih ve E.2017/2092 sayılı YD Red Kararı

³⁶¹ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 252.

³⁶² ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 418.

veya dağıtım faaliyetlerinde bulunan önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin, önlisans ve lisansa konu faaliyetleri için gerekli olan kişilerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin kamulaştırma talepleri Kurum tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde Kurul tarafından kamu yararı kararı verilir. Söz konusu karar çerçevesinde gerekli kamulaştırma işlemleri 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen esaslar dâhilinde üretim faaliyetlerinde bulunan önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri için Maliye Bakanlığı, dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahipleri için TEDAŞ tarafından yapılır. Bu durumda kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderler kamulaştırma talebinde bulunan önlisans veya lisans sahibi tüzel kişi tarafından ödenir. (m.19/1)

4628 sayılı mülga EPK'da ise farklı bir usule yer verilerek, kamulaştırma işlemlerinde Kurulca lüzum kararı adı altında bir karar alınacağı, bu kararın kamu yararı kararı yerine geçeceği ve Bakanlık onayı ile yürürlük kazanacağı öngörülmüştür. (m.15/c) Elektrik piyasasında üretim, dağıtım ve iletim faaliyetlerinde bulunan veya bulunacak tüzel kişilerin Kurumdan kamulaştırma talep etmeleri halinde, Kurulca kamulaştırmaya karar verildiği takdirde kamulaştırma işinin Kurumca yapılacağı belirtilerek sadece kamu yararı kararı alınması değil, kamulaştırma işlemlerinin yapılması da başlarda Kuruma bırakılmıştır. Ancak mevzuat değişikliğiyle birlikte Kurumun kamulaştırma yetkisi kamu yararı kararı alınması işlemiyle sınırlandırılmış, kamulaştırmanın yapılması ilgisine göre TEDAŞ'a ve Maliye Bakanlığına bırakılmıştır.

Öğretide kural olarak kamu yararı kararının soyut nitelikte ve idarenin bir hizmetin kamunun yararına bulunduğu saptanması niteliğinde olduğu, kamulaştırma kararının ise somut nitelikte olduğu, bu kararlar kamulaştırılacak taşınmazın türü, sınırları, maliki vb. konularda somut saptamalar ya da nitelendirmelerin yapıldığı kabul

edilse de³⁶³, EPDK'nın kamu yararı kararlarında kamulaştırılmasında kamu yararı bulunan taşınmazın mevki, ada ve parsel sayısının açıkça belirtildiği görülmektedir. Bu durumun, lisans sahibi tüzel kişilerin projelerinin en verimli olacağı sahada gerçekleştirilmesinin sağlanmasında Kurumun sorumluluğunun bulunması ve taşınmazın projeye uygunluğunu Kurumun denetlemesinin daha yerinde olmasından kaynaklandığı düşünülebilir. O nedenle, EPDK'nın kamu yararı kararları genel kuralın aksine soyut nitelikte değildir.

Kamulaştırma Kanununun 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında, özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına kamulaştırma yapılmasına imkan verilmiş olmasına dayanarak EPDK, lisans sahipleri lehine kamulaştırma işlemini başlatmaktadır. Kamulaştırma işleminin idari aşamaları; yeterli ödeneğin tespit edilmesi, kamu yararı kararının alınması, kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi, kamulaştırma kararının alınması, satın alma usulünün denenmesi, kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili aşamalarından oluşmaktadır.³⁶⁴ Kamulaştırma bedelleri kanunun açık hükmü gereği lisans sahibi tüzel kişiler tarafından ödeneceğinden, Kurumun yeterli ödeneği temin etmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Kamulaştırılacak taşınmazın açıkça yer aldığı kamu yararı kararı Kurum tarafından, kamulaştırma kararı ise Maliye Bakanlığı veya TEDAŞ tarafından alınmaktadır. Satın alma usulünün denenmesi aşamasında ise taşınmaz malın tahmini bedelinin belirlenmesi amacıyla Kurum Başkanı tarafından Kurum bünyesinde en az üç kişiden oluşan kıymet takdir komisyonu oluşturulur. Satın alma yoluyla taşınmazın elde edilememesi halinde ise adli aşamaya geçilerek taşınmazın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesinde kamulaştırma bedelinin tespiti ve tescil davası açılır.³⁶⁵ Asliye hukuk mahkemesinin tescile ilişkin kararı kesin olup, tespit edilen kamulaştırma bedeli yönünden kanun yoluna başvurulabilir. Taşınmazın idare adına tescilinden bahsedilse

³⁶³ AKGÜNER/GİRİTLİ/BİLGİN/BERK, **a.g.e.**, s. 1048.; GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 259.

³⁶⁴ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 257 vd.; ÇAĞLAYAN, **a.g.e.**, s. 669.

³⁶⁵ ÇAĞLAYAN, **a.g.e.**, s. 671.

de elektrik piyasasında lisans sahipleri lehine yapılacak kamulaştırmalarda adına taşınmaz tescil edilecek idare EPDK değildir. 6446 sayılı EPK'ya göre, kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti ve/veya üzerindeki sınırlı aynı haklar, üretim veya dağıtım tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurum veya kuruluşuna, bunların bulunmaması hâlinde ise Hazineye ait olur. Kamulaştırma bedeli önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından ödenerek tapuda Hazine adına tescil edilen veya niteliği gereği tapudan terkin edilen taşınmazlar üzerinde Maliye Bakanlığınca kamulaştırma bedelini ödeyen önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri lehine bedelsiz irtifak hakkı tesis edilir ve/veya kullanma izni verilir. İrtifak hakkının ve/veya kullanma izninin süresi önlisans veya lisansın geçerlilik süresi ile sınırlıdır. (m.19/2) Özel kişinin kamulaştırma bedelini ödemesine rağmen taşınmazın mülkiyetine sahip olamamasının nedeni, özel kişinin zaten kamulaştırma bedelini, daha sonra, yürüttüğü hizmetten yararlananlardan tarifeler yoluyla geri alacağından (yani bedeli aslında toplum ödemiş olacağından), taşınmazın mülkiyetinin yine kamuda kalmasının daha adil olacağı düşüncesidir.³⁶⁶

Kamu tüzel kişiliğini haiz önlisans veya lisans sahibi tüzel kişilerce yürütülen üretim, iletim veya dağıtım faaliyetleri için gerekli olan taşınmazlarla ilgili kamulaştırma işlemleri ise, bu tüzel kişiler tarafından yapılır ve kamulaştırılan taşınmazlar üretim, iletim veya dağıtım tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu tüzel kişileri adına tescil edilir. (6446, m.19/5) Anılan kamu kurumları zaten kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları dolayısıyla Anayasa gereği doğrudan kamulaştırma yapma yetkisine sahip bulunmaktadır.

Olağan kamulaştırma usulünün yanı sıra enerji santral ve tesislerinin yapımı amacıyla ihtiyaç duyulan taşınmazların temin edilebilmesi için Kamulaştırma Kanununun 27 nci maddesinde düzenlenen acele kamulaştırma usulüne de sıklıkla

³⁶⁶ ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 632.

başvurulduğu görülmektedir. Acele kamulaştırma, 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca³⁶⁷ karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere taşınmaza el konulmasına imkan veren istisnai bir usuldür. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK), acele kamulaştırmada olağan kamulaştırmaya oranla özel koşulların varlığının arandığını ve “*Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacı ve özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olması halinde*” şeklinde açıkça sayılmak suretiyle üstün kamu yararının ve kamu düzeninin korunmasının gerçekleştirilmesi amacıyla acele kamulaştırma yoluna gidileceğinin belirtildiğini, üçüncü koşul olan aceleliğine Bakanlar Kurulunca karar verilebilmesi için de kamu yararı ve kamu düzeninine ilişkin olma halinin anılan diğer iki koşula paralellik taşıması gerektiği görüşündedir.³⁶⁸ Aynı projeye ilişkin olarak farklı taşınmazların acele kamulaştırılmasına dair Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılan davalarda Danıştay 6. Dairesi, bir kararında projeye ilişkin işlemlerin kesinleşmediği bu nedenle acele kamulaştırma usulünün uygulanamayacağına hükmederken³⁶⁹, başka bir kararında Bakanlar Kurulunca kabul olunan büyük enerji tesislerinin yapımının acelelik kapsamında görüldüğünü, ülkemizin enerji açığı değerlendirildiğinde enerji yatırımlarında kamulaştırma ile ilgili diğer hususların yerine getirilmiş olması koşuluyla acelelik halinin bulunduğu tartışmasız olduğunu belirtmiştir.³⁷⁰ Danıştay İDDK, söz konusu kararların temyiz incelemesinde, idarelerce hangi gerekçelerle acele kamulaştırma usulünün uygulanmasının istenildiği konusunda yeterince açıklamaya yer verilmediği, alanda rüzgar enerji santrali kurulacak olmasının tek başına acele

³⁶⁷ Bakanlar Kuruluna ait olan bu yetkinin 02/07/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 86 ncı maddesiyle Cumhurbaşkanına ait olacağı belirtilmiştir.

³⁶⁸ Danıştay İDDK, 21/02/2018 tarih ve E.2017/3988, K. 2018/518

³⁶⁹ Danıştay 6. Daire, 28/02/2017 tarih ve E.2015/2930, K.2017/1315

³⁷⁰ Danıştay 6. Daire, 26/06/2018 tarih ve E.2017/7432, K.2018/6256

kamulaştırma yapılması için yeterli olmadığı, bu prosedürün uygulanmasını gerektiren olağanüstü durum ve bu yöneme başvurulması ile amaçlanan kamu yararının somut olarak ortaya koyulamadığı gerekçesiyle onama ve bozma kararları vermiştir.³⁷¹ İDDK'nın bu yaklaşımı, mülkiyet hakkının Anayasada korunan temel haklardan olması ve ancak kamu yararının gerektiği hallerde sınırlanabileceğinin öngörülmesi karşısında bu hakkı sınırlayan özel ve istisnai usullerin idarelerce olağanlaştırılmasının önüne geçilmesi anlamında önemlidir.

b. Kamulaştırma Yetkisi

EPDK'nın tarifeleri düzenleme yetkisinden, 4628 sayılı Teşkilat Kanununda (m.4/2) “fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamak” olarak bahsedilmiş, doğrudan “tarife” terimi kullanılmamıştır. Tarifenin tanımına 6446 sayılı EPK'da yer verildiği görülmektedir. (m.3/1-ff) Buna göre, tarife; elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin iletimi, dağıtımı ve satışı ile bunlara dair hizmetlere ilişkin fiyat, hüküm ve şartları içeren düzenlemeleri ifade etmektedir. Elektrik kamu hizmeti her ne kadar kar amacı güden özel kişilere gördürülmekteyse de, şirketler hizmetten yararlananlardan alınacak ücreti serbestçe belirleyememekte, tarifeler yoluyla idare belirlemektedir. Tarifelerin idarece belirlenmesinde ise, idarenin kamu hizmetinin bedelsizliği ilkesi çerçevesinde tüketici menfaatlerine öncelik vermesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, 6446 sayılı Kanunda tarifelere ilişkin hüküm ve şartların düzenlendiği 17 nci maddenin başlığının kanun

³⁷¹ Danıştay İDDK, 21/02/2018 tarih ve E.2017/3988, K. 2018/518; Danıştay İDDK, 29/11/2018 tarih ve E.2018/3322, K.2018/5280

koyucu tarafından bilinçli bir şekilde “Tarifeler ve Tüketicinin Desteklenmesi” olarak belirlendiği değerlendirilmektedir.

6446 sayılı EPK'nın 17 nci maddesine göre, bu Kanun kapsamında düzenlenen ve bir sonraki dönem uygulanması önerilen tarifeler, ilgili tüzel kişi tarafından Kurulca belirlenen usul ve esaslara göre, tarife konusu faaliyete ilişkin tüm maliyet ve hizmet bedellerini içerecek şekilde hazırlanır ve onaylanmak üzere Kuruma sunulur. Kurul, mevzuat çerçevesinde uygun bulmadığı tarife tekliflerinin revize edilmesini ister veya gerekmesi hâlinde resen revize ederek onaylar. İlgili tüzel kişiler Kurul tarafından onaylanan tarifeleri uygulamakla yükümlüdür. (m.17/1) İlgili faaliyete ilişkin tüm maliyet ve hizmet bedellerini içeren Kurul onaylı tarifelerin hüküm ve şartları, bu tarifelere tabi olan tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlar. (m.17/4) Bu özellikleri dolayısıyla genel düzenleyici idari işlem olarak kabul edilen tarifeler, elektrik piyasasını düzenleme araçlarından biridir.³⁷² Her ne kadar tarife teklifleri ilgili tüzel kişiler tarafından hazırlanmaktaysa da, Kuruma tarife tekliflerini resen revize etme yetkisi tanınması neticesinde, tarife teklifini revize etmekten kaçınan tüzel kişinin tarifesine Kurum tarafından doğrudan müdahale edilebilecektir.³⁷³ Bu nedenle, Kurumun tarife onaylama yetkisi ilgili faaliyete önceden müdahale etme yetkisi içermesi bakımından ex ante (öncül) denetim örneği olarak da kabul edilmektedir.³⁷⁴

Tarifelerin onaylanmasının yanında, lisans sahibinin, her yıl uygulayacağı tarifelerde yapacağı aylık enflasyon değişimi ve lisansında belirtilen diğer hususlarla ilgili ayarlamalar da Kurul tarafından onaylanır. Onaylanan tarifeler kapsamında belirlenen fiyat formülleri mevzuatta belirtilen koşullarda tadil edilebilir. (6446, m.17/2) Onaylanan tarifeler içinde, söz konusu tüzel kişinin tarife konusu faaliyetine ilişkin tüm maliyet ve hizmet bedelleri dışında piyasa faaliyetleri ile doğrudan ilişkili olmayan

³⁷² AYANOĞLU, **Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru**, s. 83.

³⁷³ 4628 sayılı mülga EPK'da, Kurumun resen revize etme gibi bir yetkisi bulunmadığından tarifelere ilişkin pasif konumu eleştirilmiştir. Bkz. ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 358.

³⁷⁴ ÖZCAN, **a.g.e.**, s. 107.; ÇAKMAK, **a.g.e.**, s. 194.

hiçbir unsur yer alamaz.³⁷⁵ (6446, m.17/3) Piyasa faaliyeti ile doğrudan ilişkili olsa da, açık yasa hükmü gereği Kanunun 16 ncı maddesinde düzenlenen tüm idari para cezaları hiçbir şekilde ilgili cezayı ödeyen tüzel kişi tarafından hazırlanacak tarifelerde maliyet unsuru olarak yer almaz. (6446, m.16/9) Kaldı ki, böyle bir düzenleme olmasaydı bile lisans sahibinin yaptırım gerektiren eyleminin sonuçlarının tüketiciye yüklenmesi uygulanan idari para cezasının yaptırım niteliğini ortadan kaldıracığından, yaptırımın koyuluş amacına da aykırı olacaktır.

Kurulca düzenlemeye tabi tarife türleri; bağlantı tarifeleri, iletim tarifesi, dağıtım tarifeleri, toptan satış tarifeleri, perakende satış tarifeleri, piyasa işletim tarifesi, son kaynak tedarik tarifesidir. (6446, m.17/6) Bu tarifelere ilişkin ortak ilkeler ise, eşit taraflar arasında ayırım gözetilmemesi, ilgili şirket tarafından hazırlanması, gelecek yıla ait olması, piyasa faaliyetleri ile ilgili olması, bağlayıcı olması, maliyetleri yansıtması ve gelir düzenleme esaslarına tabi olmasıdır.³⁷⁶ Ortak esaslar yanında her tarife özelinde dikkate alınması gereken maliyet unsurları Kanunun 17 nci maddesinin altıncı bendinde ayrı ayrı sayılmıştır. Ayrıca Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği³⁷⁷ ile detaylandırılmıştır. Tarifelere ilişkin yapılan çalışmalarda belirli bölgelere veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin yapılacaktır. Sübvansiyonun tutarı ile usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir ve ilgili kurumun bütçesinden ödenir. (6446, m.17/7) Böylece serbest piyasa yapısına zarar verilmeden müdahalenin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Ancak, 6446 sayılı EPK'nın geçici 1 nci maddesi ile, 31/12/2020 tarihine kadar, Kurumca hazırlanan ulusal tarifenin uygulanacağı belirtilmiştir. Düzenlemeye tabi tarifeler üzerinden elektrik enerjisi satın alan tüketicileri, dağıtım bölgeleri arası maliyet farklılıkları nedeniyle var olan fiyat farklılıklarından kısmen veya tamamen korumayı

³⁷⁵ İletim ek ücreti bu hükmün istisnasını oluşturur.

³⁷⁶ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 356.

³⁷⁷ RG:22/08/2015 tarih S:29453

amaçlayan bu uygulama ile öngörülen fiyat eşitleme mekanizması çerçevesinde Kuruma, tek bir satış fiyatı olması için, dağıtım bölgeleri arasındaki maliyet farklılıklarını ortalama birim fiyatta eşitleme ve dağıtım bölgeleri arasında çapraz sübvansiyon yapma yetkisi verilmektedir. Fiyat eşitleme mekanizmasının öngörülmesi bölgeler arasındaki kayıp- kaçak oranlarının farklılığından kaynaklanmaktadır. Kayıp kaçak oranı yüksek olan bölgelerdeki elektriğin maliyeti kayıp kaçak oranı düşük olan bölgelerdekine göre daha fazladır. Bu mekanizma ile bölgeler arası maliyet farklılıkları ortadan kaldırılarak ortalama birim bedel belirlenmekte ve tüm tüketicilere bu bedel üzerinden elektrik sunulmaktadır. Elektrik maliyeti ulusal tarifeye göre düşük olan bölgelerden toplanan fazla tutarlar, Kurum tarafından hesaplanan destekleme tutarları çerçevesinde TETAŞ (703 sayılı KHK ile EÜAŞ) üzerinden elektrik maliyeti ulusal tarifinin üzerinde olan bölgelere aktarılmaktadır.³⁷⁸ Kayıp kaçak oranlarının hedeflenen düzeye erişmesiyle birlikte ulusal tarife uygulamasından bölgesel tarife uygulamasına geçilecektir. Fakat, fiyat eşitleme mekanizmasının uygulanacağı geçiş döneminin 31 Aralık 2010 tarihinde sona ereceği belirtilmişse de (4628, mülga, geçici m.9) bu tarih önce 31/12/2012 tarihine, ardından 31/12/2015 tarihine ve son olarak da 31/12/2020 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu tarihten sonra da ulusal tarife uygulaması için öngörülen süre Cumhurbaşkanı tarafından beş yıla kadar uzatılabilecektir. (6446, geçici m.1/4)

c. Sektörü İzleme ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoritelere ilgili oldukları alanlardaki durumu izlemek, bu amaçla gerek duyduğu bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak, gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri tanınmıştır.³⁷⁹ Zaten, daha önce de ifade edildiği üzere, bu tür kuruluşların gelişmesinin önemli bir nedeni de, özelleştirilen

³⁷⁸ Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta, fiyat eşitleme mekanizmasının serbest rekabet kurallarına ve hakkaniyete aykırı olmadığına hükmetmiştir. Bkz. Danıştay 13. Daire, 02/01/2017 tarih ve E.2011/3287, K.2017/7

³⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 297.

kimi sektörlerde özelleştirme sonrası ortaya çıkan düzenleme ve denetim gereksinimidir.³⁸⁰ Bağımsız kurumların izleme ve denetleme yetkileri, regülasyon yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir.³⁸¹ Nitekim, piyasada yapılan düzenlemelere riayet edilip edilmediğinin denetlenmesi, düzenleme yetkisini tamamlayıcı niteliktedir. Denetimle, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların tespit edilmesi ve buna göre mevzuatta değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin yapılması gündeme gelebilecektir.

EPDK da, düzenleyici ve denetleyici bir üst kurul olarak elektrik piyasasında piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden, uygulattırılmasından ve denetlenmesinden sorumludur. (4628, m.4/2) Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek, (4628, m.5/6-i) Kurumun temel görevleri arasındadır.

Kurumun denetime ilişkin yetkilerine karşı lisans sahibi tüzel kişiler de tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını Kurum denetimine hazır bulundurmak, Kurum tarafından talep edildiğinde denetime açmak ve Kurumun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi zamanında, tam ve doğru olarak Kuruma vermekle yükümlü tutulmuşlardır. (6446, m.5/2-d) Halihazırda, EPK'nın amaçları arasında sayılan mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılmasının sağlanması Kurumun kapsamlı denetim yetkisiyle donatılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle hem 4628 sayılı Teşkilat Kanununda hem de 6446 sayılı EPK'da Kurumun sektörü izleme ve denetim yetkisi müteaddit defa vurgulanmıştır.

³⁸⁰ TAN, **Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar**, s. 13.

³⁸¹ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 570.

EPDK'nın regüle etmekle görevli olduğu piyasalarda, piyasaya giriş yapmak isteyen ilgili tüzel kişilerin gerekli şartları taşıyıp taşımadığına ilişkin ex ante (öncül) ve piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin düzenlemelere riayet edip etmediğinin tespiti niteliğindeki ex post (ardıl) denetim olmak üzere iki çeşit denetim yetkisi bulunmaktadır.³⁸² Kurumun, lisans verme ve tarifeleri onaylama yetkisi faaliyete önceden müdahale eden ex ante denetime, faaliyetin yürütüldüğü sırada faaliyete ilişkin aksaklıkların saptanması sonucunda müdahalede bulunma yetkisi ex post denetime örnek gösterilmektedir.³⁸³ Kısacası, Kurumun denetim yetkisinin esas olarak “piyasaya giriş ve çıkışın denetlenmesi” ve “piyasanın denetlenmesi”ni içerdiğini söylemek mümkündür. Bu noktadan hareketle, Kurumun lisans verme yetkisi denetimin ilk aşaması olarak nitelendirilebilir.

Denetimin ikinci aşaması ise piyasada süregelen faaliyetin denetlenmesidir. Bu denetim, 6446 sayılı EPK'nın “Denetim” başlıklı 15 nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, 11 inci maddenin onuncu fıkrasına göre Borsa İstanbul Anonim Şirketi tarafından işletilecek olan piyasalara ilişkin Sermaye Piyasası Kanunu hükümleri saklı olmak üzere, dağıtım şirketleri hariç elektrik piyasası faaliyetleri ile lisanssız faaliyet gösteren kişilerin bu Kanun kapsamındaki inceleme ve denetimi Kurum tarafından yapılır. Bu Kanun kapsamında tanımlanan elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminin ise Bakanlık tarafından yapılacağı öngörülmüştür. Ancak dağıtım şirketleri yönünden EPDK'nın denetim yetkisinin olmadığından da bahsedilemez.³⁸⁴ 6446 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde yer alan “*Kurum dağıtım faaliyetlerini yönlendirir, izler ve denetler.*” hükmüne göre EPDK'nın da dağıtım şirketlerini denetlemesinin önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Ayrıca, Bakanlık tarafından düzenlenen veya karara bağlanan denetim raporlarının Kuruma bildirileceği ve denetim raporu sonucuna göre gerekli yaptırım ve işlemlerin münhasıran Kurul tarafından karara bağlanacağı öngörülmüştür.

³⁸² ÖZKAN, **a.g.m.**, s. 90

³⁸³ ÇAKMAK, **a.g.e.**, s. 319.; ÖZCAN, **a.g.e.**, s. 107.

³⁸⁴ Bkz. 217 no'lu dipnot.

Hazırlayıcı işlem niteliğinde olan denetim raporları doğrultusunda asıl icrai işlem EPDK tarafından alınacak idari yaptırım veya tedbir kararı olacağından, Kurumun dağıtım şirketleri üzerindeki otorite yetkilerini Bakanlık ile paylaştığından söz edilemez.

Bakanlık ve Kurumun bu Kanun kapsamındaki denetim yükümlülükleri ile ilgili olarak, sonuçları itibarıyla Bakanlık ve Kurum açısından bağlayıcı olmayacak ve yaptırım içermeyecek şekilde inceleme, tespit ve raporlama yapmak üzere yetkilendirecekleri şirketlerden ilgili mevzuatına uygun bir şekilde hizmet satın alabileceği ve bu şirketlerin nitelikleri, yetkilendirilmesi ve yetkili şirketlerle denetlenecek şirketlerin hak ve yükümlülükleri ile diğer usul ve esasların ilgisine göre Bakanlık ve Kurum tarafından çıkarılan yönetmeliklerle düzenleneceği öngörülmüştür. (6446, m.15/3) Anılan hüküm, asli ve sürekli görevlerden olan denetim görevinin şirketlerden hizmet satın alınması yoluyla yerine getirilmesinin Anayasanın 128 nci maddesine aykırı olduğu, denetim şirketlerinin yetkilendirilmesi, seçimi, hak ve yetkilerinin hiçbir ölçü getirilmeden ve çerçeve çizilmeden yönetmelikle düzenlenecek olmasının yasama yetkisinin devredilmezliği başta olmak üzere Anayasanın 2, 7, 8 ve 128. maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davasına konu edilmiştir. Yüksek Mahkeme kararında; “ (...) Denetim sonucu düzenlenen raporlar idari işlem kuramı uyarınca hazırlık işlemi niteliğinde olup bu raporların hazırlanması, denetlenen kişinin hukukunda değişiklik yaratmamaktadır. Asıl icrai işlem, denetim sonucunda yetkili makamlarca alınan cezai ve idari kararlar ile başvuru hukuki tedbirlerdir. Bu nedenle kural olarak denetim faaliyetinin özel kişilerden hizmet satın alınması yoluyla yürütülmesi Anayasa'ya aykırı olmaz. (...) Dava konusu kuralla, Bakanlık ve Kurumun Kanun kapsamındaki denetim yükümlülükleri ile ilgili olarak, her türlü denetimini yetkilendireceği denetim şirketlerine, hizmet satın almak suretiyle yaptırmasına olanak tanınmakla birlikte sonuçları itibarıyla anılan denetim

raporlarının bağlayıcı olmayacağı ve yaptırım içermeyeceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda düzenlenecek denetim raporlarının bildirilmesi üzerine denetim raporu dikkate alınarak gerekli yaptırım ve işlemlerin Bakanlık ve Kurum tarafından karara bağlanacağı açıktır. Denetim sonucu Kanun'da öngörülen hukuki, cezai ve idari tedbirleri uygulama yetkisi Bakanlık, Kurum ve DSİ'de kalmaya devam ettiğinden, teknik destek sağlamaktan ibaret, hazırlık işlemi niteliğinde bir görev olduğu anlaşılan Kanun kapsamındaki denetim yükümlülükleri ile ilgili olarak denetim görevinin memur ve diğer kamu görevlisi niteliğinde olmayan üçüncü kişilere gördürülmesinde de Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.” gerekçesiyle iptal istemini reddetmiştir.³⁸⁵ Ayrıca, yasama yetkisinin devredilmezliği yönünden ise Bakanlık ve Kurumca denetim şirketlerinin yetkilendirmesinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılmasının mümkün olduğu ve konunun genel çerçevesinin 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, 4734 sayılı Kanun ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile belirlendikten sonra denetim şirketlerinin nitelikleri, yetkilendirilmesi, seçimi, yetkili denetim şirketleri ve denetime tabi şirketlerin hak ve yükümlülükleriyle ilgili idari ve teknik ayrıntılara ilişkin usul ve esasların düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasaya aykırılık teşkil etmediğini belirtmiştir. Bu çerçevede, Kanunda hem Kuruma bizzat denetim yetkisi verilmesinin hem de isterse özel kişilerden hizmet satın alabileceğinin öngörülmesinin bir sonucu olarak, Kurum özel kişilerden denetim yapmak üzere hizmet satın aldığında özel denetim şirketleri tarafından yapılan denetimle Kurum personeli tarafından yapılan denetim arasında nitelik açısından bir fark bulunmaması gerekir. EPDK tarafından elektrik piyasasının denetimine ilişkin yayımlanan Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik³⁸⁶ ile denetim

³⁸⁵ AYM, 22/05/2014 tarih ve E.2013/65, K.2014/93 (RG:24/06/2015 tarih ve S:29396)

³⁸⁶ RG:28/01/2003 tarih S:25007

yapmakla görevlendirilen Kurum personelinin denetimde izlemekle yükümlü olduğu ilkeler;

- Denetim faaliyeti sırasında, sonuçların değerlendirilmesinde ve denetim raporunun hazırlanmasında tarafsız bir bakış açısına sahip olmak,

- Dürüstlük ve tarafsızlığını etkileyebilecek hiçbir müdahaleye imkan vermemek,

- Denetim faaliyetine ilişkin çalışmaların her aşamasında, mesleğin gerektirdiği özen ve titizliği göstermek,

- Bu Yönetmelikle düzenlenen denetim ilke ve esaslarının yanı sıra genel kabul görmüş denetim ilke ve esaslarına uymak,

- Denetim sırasında piyasa faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyebilecek derecede önem arz eden hususların tespit edilmesi halinde, denetim faaliyetinin sonuçlanmasını beklemeksizin Daire Başkanlığı aracılığıyla Başkanlığı derhal bildirmek³⁸⁷ olarak belirlenmiştir.

Buna göre, özel denetim şirketi tarafından yapılan denetim sonucu tanzim edilen denetim raporuna göre bir karar alınmadan önce idare tarafından öncelikle denetim sırasında bu ilkelere uyulup uyulmadığının denetlenmesi gerekecektir. Bu durum da idare yönünden denetim raporunun denetlenmesi ve hatta denetimin bizzat idare tarafından tekrarlanması gibi işlemlerin yapılmasına yol açabilecektir. İdari karar alma süreci bir bütün olarak değerlendirildiğinde, hazırlık işlemi olan ön araştırma ve soruşturma işlemleri ile icrai işlem olan idari yaptırım veya yaptırım uygulanmaksızın soruşturmanın sonlandırılmasına dair işlemlerin Anayasanın öngördüğü genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden kabul edilerek kamu görevlileri eliyle yürütülmesinde fayda bulunmaktadır. Nitekim, bağımsız idari kurumların regülasyon yetkisinin bir uzantısı olan denetim yetkisinin etkin olarak

³⁸⁷ Adı geçen yönetmelik m.10

kullanımı, düzenleme faaliyetinin her aşamasında yer alan Kurum personelinin denetimde de yer almasıyla sağlanabilir. Zaten üst kurulların kurulmasındaki amaç, karmaşık ve teknik sorunları çözmek üzere geniş ve yetkin personele sahip ve alanında uzman bir yapı oluşturulması olduğuna göre³⁸⁸, denetim yetkisinin sıradan bir hizmet alımıyla özel şirkete bırakılması Kurumun kuruluşundaki saiklerle de çelişki oluşturacaktır.

d. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri alanlarda önemli yaptırımlar uygulama yetkisine sahip olmaları onları klasik idari kurumlardan ayıran özelliklerden biri olarak kabul edilmektedir.³⁸⁹ Genel olarak yönetimden alınan izinle yürütülen faaliyetlerde, faaliyet kanun ve yönetimin düzenleyici işlemleri ile belirlenen kurallara uygun yürütülmediği takdirde izin veren idari kuruluşun, faaliyeti geçici veya sürekli olarak durdurması ve izni geri alması uygulayacağı klasik yaptırımlar olarak ortaya çıkmaktadır.³⁹⁰ Öte yandan, kimi durumlarda da saptanan aykırılıklar nedeniyle idari para cezası uygulamasına gidildiği görülmektedir. Elektrik piyasasında uygulanan yaptırımlar da genel olarak idari para cezası ve lisans iptali olarak karşımıza çıkmaktadır.

4628 sayılı Kanunda, bu Kanun hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek Kurumun görevleri arasında sayılmıştır. (m.5/7-1) Piyasanın düzenlenmesini müteakip denetlenmesi ve tespit edilen aykırılıklara ilişkin olarak yaptırım uygulanması, Kurumun otorite olma unsurunun birbirini tamamlayan halkalarıdır. Aksi

³⁸⁸ ÖZKAN, **a.g.m.**, s. 87.

³⁸⁹ TAN, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s. 11.; SOBACI, **a.g.m.**, s. 169.

³⁹⁰ GÖZÜBÜYÜK, **a.g.e.**, s. 298.

takdirde zorlama olmayan bir alanda düzenleme yapılmasının da bir anlamı kalmayacaktır. Yapılan düzenlemelere riayet edilmediğinde bu durumun bir yaptırıma bağlanması, cezanın uyarı ve caydırıcılık fonksiyonundan yararlanılarak ihlalle bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesi gayesine yöneliktir.

Bağımsız idari otoritelerin daha çok düzenleme yetkilerine vurgu yapılırsa da, ilgilisi üzerinde ciddi sonuçlar doğuran yaptırımları uygulama yetkisi de düzenleme yetkisi kadar önemlidir. Elektrik piyasasında EPDK'nın lisans iptali ve yüksek meblağlı idari para cezaları uygulama yetkisi, lisans sahibi şirketlerin büyük bir mali külfet ile karşı karşıya kalmasına ve hatta piyasa faaliyetinin sona ermesine yol açabilmektedir. Bu nedenle Kurumun elektrik piyasasında yaptırım uygulama yetkisini büyük bir titizlik içerisinde kullanması, hem kar amacıyla piyasaya giren şirketlerin mahvına sebebiyet verilmemesi hem de kamu hizmetinin düzgün işleminin sağlanması arasında denge kurulması bakımından elzemdir. Nitekim, regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak değerlendirilmelidir. Asıl hedef, regüle edilecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması olmalıdır.³⁹¹ Bu doğrultuda, bağımsız idari otoriteler gözetim ve denetim yetkileri çerçevesinde hukuka aykırılıklarla karşılaştıklarında, doğrudan yaptırım uygulamak veya yaptırım uygulaması için yargı yoluna gitmeden önce ilgilileri uyarma, durumu kamuya açıklama ve durumlarını düzeltmeleri için gerekli tedbirleri almalarını isteme gibi yollara başvurmaktadırlar.³⁹² Elektrik piyasasında bu husus, bazı ihlallere ilişkin olarak yaptırım uygulanmadan önce ilgili şirketin uyarılmasına yönelik ihtar müessesesi getirilerek sağlanmıştır. Böylece hukuka aykırılığı gidermesi yönünde ihtar edilen tüzel kişi aykırılığı giderdiği takdirde yaptırımla karşılaşmamaktadır. Ancak aykırılığın geçmişe dönük olarak giderilmesi

³⁹¹ KARAKAŞ, **a.g.m.**, s. 102.

³⁹² GÖZÜBÜYÜK, **a.g.e.**, s. 297.

mümkün değilse ilgili lisans sahibine ihtara gerek kalmaksızın doğrudan yaptırım uygulanabilmektedir.³⁹³ (6446, m.16/1-c) Hiç kuşkusuz hangi fiillerin öncelikle iharı gerektirdiği veya hangi fiillere doğrudan yaptırım uygulanması gerektiği suç ve cezaların kanuniliği ilkesi gereğince kanun koyucunun takdirindedir. Fakat aykırılığın geçmişe dönük olarak giderilip giderilmeyeceğinin belirlenmesi Kurum tarafından yapılacaktır. Çünkü kanun koyucunun bu konuda kasıtlı sustuğu ve belirlemeyi idareye bıraktığı anlaşılmaktadır.

Kurumun, yaptırım uygulama yetkisini kullanırken soruşturma yapılması ve savunma alınması gibi hukukun genel ilkesi seviyesine ulaşmış çekirdek ceza hukuku güvencelerini uygulaması ise, kanunda açıkça öngörülme bile mutlak bir zorunluluktur.³⁹⁴ Bu konuda, EPK'da açık bir düzenlemeye yer verilmese de, ön araştırma ve soruşturma yapılması ve yazılı savunma alınması hususlarının yönetmelikle³⁹⁵ düzenlendiği görülmektedir.

e. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de, kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette bulundukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasına yol açmıştır.³⁹⁶ Bu kapsamda EPDK'ya da birtakım yetkiler tanınmıştır. Buna göre Kurumun, lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına

³⁹³ Ayrıca Danıştay, dönemler itibariyle yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerle ilişkin olarak gerçekleşen ihlallerde “*aynı ihlale ilişkin olarak her dönem için ayrı ayrı ihtar gerekmeyeceği, ve bu durumun mevzuata aykırılık oluşturmayacağı*” yönünde içtihat geliştirmiştir. Böylece ilk ihlal için yapılan ihtarın sonradan ilerleyen dönemlerde aynı ihlalin gerçekleşmesi halinde ihtarın gerek kalmaksızın doğrudan idari para cezası uygulanabilecektir. Bkz. Danıştay 13. Daire, 05/04/2017 tarih ve E.2015/2117, K. 2017/921; Danıştay 13. Daire, 01/06/2017 tarih ve E.2016/4325, K. 2017/1727

³⁹⁴ ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, s. 57.

³⁹⁵ Bkz. Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

³⁹⁶ TAN, **Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar**, s. 31.

ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları bu Kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözme yetkisi bulunmaktadır. (4628, m.5/7-o) EPDK'ya verilen uyuşmazlık çözme yetkisinin piyasanın iki doğal tekel alanı olan iletim ve dağıtım faaliyetine ilişkin olması dikkat çekicidir. Doğal tekel alanlarında çıkabilecek sorunlar göz önüne alındığında Kuruma bu yetkinin verilmesi fikir olarak isabetlidir.³⁹⁷ Kuruma böyle bir yetki verilmesinde piyasanın sağlıklı işlemesine ve istikrarlı piyasa yapısının bozulmamasına ilişkin kamu menfaatinin ön planda tutulduğu bir yaklaşımın etkili olduğu söylenebilir. Ancak, TEİAŞ ve lisans sahibi tüzel kişinin, bağlantı ve/veya sistem kullanımına ilişkin anlaşmanın imzalanması aşamasında anlaşma hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafın halli için Kuruma başvurulacağı ve Kurumun konu hakkında alacağı Kurul kararının bağlayıcı olduğu belirtilmiştir.³⁹⁸

Düzenleyici denetleyici kurumların yargı makamı gibi taraflar arasındaki uyuşmazlığı çözmesi, bu hususta bağlayıcı kararlar alabilmesi ve özellikle idari yaptırım uygularken izledikleri usuller göz önüne alındığında yargısal veya yargısal benzeri bir işlev yerine getirip getirmediikleri tartışılabilir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), idari otoritelerin yaptırım uyguladıkları durumlarda, idari yaptırım muhatabının durumunda *önemli*³⁹⁹ bir etki yaratıyorsa bu durumda ortada bir mahkeme tarafından verilen cezanın bulunduğunu kabul edeceğini ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6 ncı maddesindeki adil yargılanma hakkına ilişkin koşulların yerine getirilip getirilmediğini arayacağını belirtmektedir.⁴⁰⁰ AİHM'in yerleşik içtihadına göre, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde yer alan kavramlar özerk bir varlığa ve anlama sahiptir. Mahkeme sözleşme kavramlarını yorumlar, içerik ve kapsamalarını

³⁹⁷ ASLAN ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 418.

³⁹⁸ Elektrik Şebeke Yönetmeliği m.36/2

³⁹⁹ “...AİHM'in öngördüğü kriterlere göre özellikle de caydırma ve bastırma yani cezalandırma amacı bulunan ve muhatabı üzerinde çok ağır etkiler doğuran idari yaptırımlar AİHS'nin 6. ve 13. maddelerindeki adil yargılanma hakkının öngördüğü hukuki güvencelerden yararlanacak; bu nitelikte olmayan idari yaptırımlar ise AİHS'nin uygulama alanı dışında kalacaktır.” b kz. ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, s. 41.

⁴⁰⁰ ULUSOY, **Bağımsız İdari Otoriler**, s. 41 vd.

somutlaştırıp belirlerken, bunların ulusal hukuktaki anlamıyla bağlı değildir.⁴⁰¹ Buna göre, AİHM mahkeme kavramını geniş yorumlayarak bağımsız ve tarafsızlık şartları yerine getirildiği müddetçe, üyelerinin profesyonel yargıç olmasının gerekmediğini, karar veren organın yargısal rol üstlenmesi, hukuken düzenlenmiş bir usul izlemesi ve bağlayıcı kararlar alabilme yetkisine sahip olmasını mahkeme niteliğine sahip olma bakımından yeterli görmektedir.⁴⁰² Aynı zamanda iç hukukta yargı yeri olarak kabul edilen idari bir kurulun AİHS'in 6 ncı maddesinde yer alan özellikleri taşımamaması yönünden ihlal kararı verilebilmesi için bu kurulun verdiği karara karşı 6 ncı maddedeki nitelikleri haiz olağan mahkemeye başvurma hakkının bulunmaması veya sınırlı olması gerektiğini kabul etmektedir.⁴⁰³ AİHM'in bu yaklaşımı doğrultusunda bakıldığında, Anayasanın 125 nci maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunun belirtildiği ve hukukumuzda düzenleyici denetleyici kurumların verdikleri kararların organik ölçüt bağlamında yargısal denetime tabi idari işlem kimliğinde bulunduğu⁴⁰⁴ gerçeği karşısında, idari karar alma aşamasında adil yargılanma hakkına ilişkin sözleşmenin 6 ncı maddesinde yer alan tüm güvencelerin gerçekleşmesinin zorunlu olmadığı sonucuna ulaşılabilir.⁴⁰⁵

Bu çerçevede Kurumun, her ne kadar bağlantı ve/veya sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların imzalanması hususunda bağlayıcı bir karar alacağı öngörülmüşse de, tarafların alınan Kurul kararına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açma hakkı bulunduğu (4628, m.12) Kurulu bir yargı organı olarak, kararlarını da kesin hüküm niteliğinde kabul etmeye olanak bulunmamaktadır. Ancak Yargıtay Ceza Genel Kurulu

⁴⁰¹ Otonom (özerk) kavramlar doktrini hakkında daha geniş bilgi için bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK/Feyyaz GÖLCÜKLÜ, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 142 vd.

⁴⁰² Sibel İNCEOĞLU, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008, s. 159.

⁴⁰³ **a.g.e.**, s. 160.

⁴⁰⁴ TEKİNSOY, **a.g.m.**, s. 122.; KUTLU GÜRSEL, **a.g.m.**, s. 525.

⁴⁰⁵ Aynı doğrultuda bkz. ULUSOY, **a.g.e.**, s. 44 vd.

vermiş olduğu bir kararda, 1684 sayılı Kanunun 1 nci maddesi⁴⁰⁶ kapsamında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve benzeri kuruluşları yargı mercii olmadıkları halde, yaptırım uygulama bakımından kendilerine kısmen kaza yetkisi verilmiş kuruluşlardan kabul ettiğini belirtmiştir.⁴⁰⁷

Diğer yandan, Kurumun uyuşmazlık çözme yetkisi kapsamında söz konusu bağlantı ve sistem kullanım anlaşması hükümlerinin uygulanması veya anlaşma hükümlerinde yapılacak değişiklikler üzerinde ortaya çıkan ihtilafların çözümü için ise “...öncelikle Kuruma başvuruda bulunabilirler.” ifadesine yer verilerek (EPLY m.56/1) bu husustaki ihtilaflar için Kuruma başvurunun zorunlu olmadığı açıkça vurgulanmıştır. Bu nedenle, ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümü için Kuruma başvurmadan doğrudan yargı yoluna başvurmak her zaman için tarafların ihtiyarindedir.

Ayrıca Kurumun, mevcut sözleşmelere⁴⁰⁸ ilişkin olarak verilen uyuşmazlık çözme yetkisi de bulunmaktadır. Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak; bu sözleşmelerin tarafları arasında yapılacak ve beş iş günü öncesinden tarih ve saati Kurula bildirilecek toplantılara, gerek gördüğünde katılmak (4628, m.5/7-r) ve mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu Kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak (4628, m.5/7-s) Kurumun yetkisindedir.⁴⁰⁹ Buradan anlaşılacağı üzere, zaten mevcut sözleşmelerde ihtilafların halline ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu nedenle bir uyuşmazlık halinde öncelikle sözleşmede yer

⁴⁰⁶ 1684 sayılı Umumi Mahkemeler ve Karar Hakimleri ve Mustantiklerle Umumi ve Hususi Kaza Salahiyetini Haiz Makamlar Arasındaki İhtilafın Halli Hakkında Kanun madde 1: “*Umumi mahkemeler, karar hakimleri ve müstantiklerle idare heyetleri ve sair kaza salahiyetini haiz makamlar arasında vazife ve salahiyet sebebiyle hadis olacak ihtilafların halli, Temyiz Mahkemesi Ceza Heyeti Umumiyesine aittir. Bu ihtilafın hallinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun hükümleri cari olur.*”

⁴⁰⁷ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 28/02/2017 tarih ve E. 2015/YYB-124, K. 2017/114

⁴⁰⁸ Bkz. 162 no’lu dipnot

⁴⁰⁹ Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak Kuruma verilen bu yetkinin sözleşme özgürlüğüne aykırı olduğu görüşü için bkz. ÇAKMAK, **a.g.e.**, s. 224 vd.

alan bu hükümler uygulanacaktır. Kaldı ki maddede “arabuluculuk” terimi kanun koyucu tarafından bilinçli olarak kullanılmış olup, arabuluculuğun ihtiyari uyuşmazlık çözüm yollarından olması nedeniyle tarafların bu konuda Kuruma başvuru zorunluluğu bulunmadığı ifade edilmek istenmiştir. EPLY’de ise Kurumun mevcut sözleşmelere ilişkin bu yetkisi kapsamında Kurulun, mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunabileceği belirtilmiştir. (m.56/3)

Sonuç olarak, anlaşmazlıkların çözümü konusunda Kuruma verilen yetkiler, taraflar açısından kesin hüküm gibi hukuksal sonuç doğurmayan, tarafların menfaatlerinden ziyade Kurumun bağımsız olma niteliği de göz önünde bulundurularak tarafgir davranmayan bir üçüncü kişinin sorunun çözümünü esas alan bir yaklaşımla uyuşmazlığı ortadan kaldırmasına yöneliktir.

SONUÇ

Ülkemizde elektrik hizmetlerinin sunumu 1900'li yıllarda başlamış ve günümüze kadar farklı aşamalardan geçmiştir. Elektrik hizmetini sunan aktörler ve hizmetin tabi olduğu hukuki rejim bakımından yaşanan gelişmeler bugünkü piyasa yapısının oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Elektrik sektöründe 1980'li yıllarda başlayan yeni bir sektör yapısı oluşturulması ve özel sektör kaynaklarının bu alana çekilmesi çabaları 3096 ve 3996 sayılı Kanunların çıkarılmasına zemin hazırlamış ve bunun sonucunda Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların da elektrik faaliyetlerinde bulunmasına olanak sağlanmıştır. Ancak hizmetin özel sektöre imtiyaz sözleşmesiyle mi yoksa idarenin özel hukuk sözleşmesiyle mi gördürüleceği hususunda Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve yasama organı arasında cereyan eden hukuki görüş farklılıkları bu hususta Anayasa değişikliği yapılmasına uzanan gelişmelere neden olmuştur. 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle getirilen kamu tüzel kişilerince yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceğinin kanunla düzenleneceği hükmü de elektrik sektörüne yapılan özel sermaye yatırımlarının istenen ölçüye ulaşmasını sağlayamadığından 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu yeni sektör kanunuyla birlikte Türkiye elektrik piyasasının rekabete açılması ve serbestleşme konuları gündeme gelmiş ve elektrik piyasası faaliyetlerinin lisans alınarak yürütüleceği belirtilmiştir. Elektrik Piyasası Kanununda elektrik faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olduğuna ilişkin açık bir hükme yer verilmese de, idarenin ruhsat usulüyle özel kişilere kamu hizmeti gördürmesi usulüne benzeyen lisans usulünde lisans hüküm ve şartlarının idarenin tek taraflı iradesiyle belirlenmesi, lisansa aykırılık hallerinde ilgili lisans sahibinin birtakım idari yaptırımlarla karşı karşıya kalması, hizmetin sunumu, hizmet karşılığında alınacak bedel gibi konularda lisans sahibinin tam bir serbestiye sahip olmaması ve hizmetin idarenin yakın gözetim ve denetimi altında

yürütülmesi gibi hususlar elektrik faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğini tevsik edici mahiyettedir. İdare bu değişiklikle birlikte hizmeti bizzat sunan konumundan hizmeti düzenleyen ve denetleyen konumuna geçmiştir. Ancak idarenin sektörden tamamen çekildiği de söylenemez. Bazı faaliyet alanlarında özel şirketler yanında kamu şirketleri de faaliyet göstermektedir. Fakat sadece özel kişilerin değil iletim faaliyetinde tekel konumunda ve Devlet elinde olan TEİAŞ ya da kamunun üretim şirketi olarak halen faaliyet gösteren EÜAŞ gibi kuruluşların da lisans alarak faaliyet göstereceğinin düzenlenmesi, sektörde yer alan kamu şirketleri ile özel şirketler arasında ayrı statüler yaratılmasının önüne geçilmesini amaçlamıştır.

Yeni piyasa yapısının asıl hedefi elektrik faaliyetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi, sektörde rekabetin yaratılması ve bu sayede düşük maliyetli ve ucuz elektriğin tüketiciye sunulmasıdır. Ancak bazı faaliyetlerde faaliyetin niteliği gereği rekabetin mümkün olmadığı gözetilerek tekel olarak yürütülmesi uygun görülmüştür. Bunlardan iletim faaliyeti kamu tekelinde kalarak bir kamu kuruluşuna verilmiş, dağıtım faaliyeti ise bölgesel tekeller olarak her bölgede tek bir özel şirketin faaliyet yürüteceği şekilde düzenlenmiştir. 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanunla öngörülenlerden elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesi için lisans alınması yanında kanunun yürürlük tarihinden önce idareyle akdedilen yap-işlet ve yap-işlet-devret sözleşmelerinin varlığının korunacağı ve Devlet elinde bulunan dağıtım şirketlerinin özelleştirme yoluyla özel sektöre geçirileceği gibi önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Dağıtım şirketlerinin özelleştirme yönteminin ise işletme hakkı devri yoluyla yapılması kararlaştırılmış, böylece mülkiyeti kamuda kalmak kaydıyla dağıtım şirketlerinin işletme hakkı belli süreler için özel sektöre bırakılmıştır. Bu kapsamda dağıtım sektörünün özelleştirilmesiyle başlayan süreçte üretim faaliyeti için lisans alan özel üretim şirketlerinin de faaliyete geçmesi ile birlikte rekabate dayalı piyasa yapısı hedefi gerçekleştirilmeye başlamıştır.

2001 yılından 2010'lu yıllara kadar piyasada yaşanan gelişmeler ve hizmetin çağın koşullarına uygun sunulması gerekliliği elektrik piyasasının dinamik bir yapıya sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu dinamik yapı sadece teknik olarak değil, mevzuatın da bu gelişmelere ayak uydurması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu nedenle 2013 yılında piyasa ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yerine 6446 sayılı yeni Elektrik Piyasası Kanunu hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunun da öncelikli hedefleri; rekabetçi piyasa yapısının korunması, arz güvenliğinin sağlanması ve özel sektör için yatırım ortamının geliştirilmesi olmuştur. Kanun değişikliğiyle birlikte önlisans, piyasa işletim faaliyeti ve EPIAŞ'ın kurulması, bazı faaliyetler için piyasa kısıtları getirilmesi, birtakım yeni lisanssız piyasa faaliyetlerinin öngörülmesi gibi hususlara ise mevzuatta ilk defa yer verilmiştir.

6446 sayılı Kanun ile hem elektrik piyasasında yetkilendirilen kamu idarelerinin hem de lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin daha ayrıntılı düzenlemeler yapılmış, böylece piyasa aktörleri açısından hukuki belirliliğin sağlanması amaçlanmıştır. Hukuki belirliliğin aynı zamanda elektrik piyasasında en geniş yetkilere haiz Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun sektöre ilişkin alacağı kararlarda tüm piyasa aktörlerine eşit mesafede durarak sektörde bağımsız gözetim ve denetimin sağlanmasına hizmet edeceği de kuşkusuzdur. Avrupa Birliği mevzuatı ile uyum çalışmaları neticesinde hizmetin regüle edilmesi gerekliliğinden ötürü bu konuda yetkilendirilmiş bir bağımsız idari otorite olan EPDK'nın 2001 yılında kurulması, ülkemizde elektrik piyasasının modern hukuk sistemlerine uygun hale getirildiğinin bir göstergesidir. Kurum, ilgili kanunların çizdiği çerçevede dahilinde hazırladığı yönetmelikler, düzenleyici nitelikte Kurul kararları, tebliğler gibi alt düzenleyici işlemlerle piyasanın dinamik yapısına uygun düzenlemeler yaparak piyasa aktörlerine yol göstermektedir. Özel sektörün menfaatleri ile kamusal menfaatlerin uyumu

noktasında önemli görevler icra eden Kurum, genel olarak elektrik kamu hizmetinin düzenli yürütümünden sorumlu olan idaredir. Elektrik sektöründe EPDK haricinde yer alan kamu idareleri de bulunmaktadır. En genel anlamda arz güvenliğinin sağlanmasından ETKB, iletim faaliyetinin aksamadan yerine getirilmesi ve kesintisiz elektrik enerjisi sunumundan TEİAŞ, genel aydınlatma giderlerinin ödenmesi ve dağıtım faaliyetiyle ilgili kamulaştırmaların yapılmasından TEDAŞ, kamu elindeki santrallerin işletilmesinden ise EÜAŞ sorumludur. EÜAŞ'ın bu görevlerine ek olarak TETAŞ'ın kapatılması neticesinde TETAŞ'ın taraf olduğu mevcut sözleşmeler kapsamında imzalanmış olan enerji alış ve satış anlaşmalarını yürütme ve görevli tedarik şirketlerine tarifesi düzenlemeye tabi olan tüketiciler için toptan satış tarifesi üzerinden elektrik enerjisi satma görevi verilmiştir.

Yaşanan gelişmeler ışığında denilebilir ki, Türkiye elektrik enerjisi piyasasında öngörülen serbestleşme hedefi doğrultusunda birçok adım atılmış, özel sektör yatırımlarının bu alana çekilmesi amacıyla başarı sağlanmıştır. Dağıtım faaliyetinde bu amaç özelleştirmeye sağlanırken, üretim faaliyetinde özel şirketlerin lisans alarak bir üretim tesisi kurması ve işletmesine müsaade edilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Kanun koyucunun üretim, iletim, dağıtım ve ticaret aşamalarından oluşan piyasadaki faaliyet alanlarının tamamını kamu hizmeti olarak görerek hukuki yapıyı buna göre dizayn ettiğini söyleyebiliriz. Farklılaşan yönlerin ise faaliyetlerin teknik özelliklerinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Piyasa faaliyetlerinin tamamen özel sektör alanı olarak görülmediği yapılan düzenlemelerden de anlaşılmaktadır. Üretim ve ticaret faaliyetlerine ilişkin olarak birtakım piyasa kısıtlarının öngörülmesi, ulusal tarife uygulamasının öngörülen süre sonunda her defasında tekrar uzatılması, EÜAŞ'ın elindeki santrallerin tamamının özelleştirilmemesi neticesinde kamunun da işletici olarak faaliyet göstermeye devam etmesi bu duruma örnek gösterilebilir. Bu doğrultuda, idarenin regülasyon faaliyeti ve regülasyonun boyutu önümüzdeki dönemlerde de

elektrik piyasasının geleceğinin şekillenmesinde önemli kavramlar olmaya devam edecek gibi gözükmektedir.



KAYNAKÇA

I- Kitaplar

ARTANTAŞ Onur Çağdaş, **Kamu Hizmeti ve Bedel**, Çakmak Yayınevi, Ankara 2018

ASLAN İ.Yılmaz / ALTINAY Galip / ILICAK Ali / ÖNAL Emre/ KATIRCIOĞLU

Erol / ARDIYOK Şahin / GÜLTEKİN Banu / AKÇAOĞLU Can, **Enerji**

Hukuku Cilt I Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon, Ekin Yayınları,

Bursa 2007

BAŞPINAR Veysel, **Şekli Eşya Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010

CAN Mustafa Erdem, **Hukuki Açından Elektrik Piyasasında Rekabet**, Turhan

Kitabevi, 2006

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, Ankara 2016

ÇAKMAK Zeynep, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme**

Kurumu, Çakmak Yayınevi, Ankara 2011

ÇAL Sedat, **Türk İdare Hukukunda Ruhsat**, Seçkin Yayınları, Mart 2012

ERGÜN Çağdaş Evrim, **Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti**, Çakmak Yayınevi,

Ankara 2010

GİRİTLİ İsmet/ BİLGİN Pertev / AKGÜNER Tayfun / BERK Kahraman, **İdare**

Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2013

GÖNEN Yakup, **Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans**

Usulü, Adalet Yayınevi, Ankara 2011

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Cilt II**, Ekin Kitabevi, Bursa 2003

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2016

GÖZÜBÜYÜK Şeref / GÖLCÜKLÜ Feyyaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve**

Uygulaması, Turhan Kitabevi, Ankara 2013

- GÖZÜBÜYÜK Şeref/ TAN Turgut, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara 2013
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara 2013
- GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2017
- İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008
- KARAHANOĞULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2012
- KARAKILIÇ Hasan, **Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği**, Güncel Yayınevi, İzmir 2006
- KENT Bülent, **Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları**, Adalet Yayınevi, 2012
- KIR Atıf, **Kamu Hizmetinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği**, Yetkin Yayınları, Ankara 2013
- ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınevi, İstanbul 2002
- ÖZCAN Elvin Evrim, **İdare Hukuku Açısından Türkiye'de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ocak 2010
- ÖZTÜRK Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara 2009
- ŞAHİN Seçil, **Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu**, XII Yayınları, İstanbul 2015
- ŞANLI ATAY Yeliz, **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, Ankara 2011
- TAN Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Turhan Kitabevi Yayınları, Şubat 2010

- ULUSOY Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, 2003
- ULUSOY Ali, **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, Elder, 2005
- ULUSOY Ali D., **İdari Yaptırımlar**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2013
- ULUSOY Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Yayınevi, 2004
- ULUSOY Ali, **Telekomünikasyon Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002
- ULUSOY Ali D., **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2019
- URAN Emrah, **Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**, XII Levha Yayınevi, İstanbul 2012
- YASİN Melikşah, “Kamu Hizmeti”, içinde **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, Güncellenmiş 5. Baskı, İstanbul 2013, s. 475-528.
- YASİN Melikşah, **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, Beta Yayınevi, Yenilenmiş 2. Baskı, İstanbul 2007
- YILDIRIM Turan, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı”, içinde “**İdare Hukuku**”, XII Levha Yayınları, Güncellenmiş 5. Baskı, İstanbul 2013, s. 3-197.
- YILMAZ Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010
- ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku Cilt I**, Yetkin Yayınları, Ankara 2012

II- Makaleler

- ATAY Ender Ethem, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: X, S: 1,2, Y: 2006, s. 259-293.
- AYANOĞLU Taner, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C: LXV, S: 1, s. 39-84.
- AYANOĞLU Taner, “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, 2000, s. 66-86.

- BİLGİN Pertev, “Kamu Hizmeti Hakkında”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Sayı: 1, Mart 1980, s. 113- 116.
- ÇINAR Hacı Yusuf, “Elektrik Piyasasında Önlisans Müessesesi Üzerine Bazı Değerlendirmeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXI, Y. 2017, S. 4, s. 199-218.
- DERBİL Süheyp, “Kamu Hizmeti Nedir?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. VII, S. 3-4, 1950, s. 28-36.
- DERDİMAN R. Cengiz, “Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukukî Sonuçları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:XIX, S:4, Y:2015, s. 189-225.
- DURAN Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y: 4, S. 1-3, 1984, s. 33-42.
- ERDAL Leman /KARAKAYA Etem, “Enerji Arz Güvenliğini Etkileyen Ekonomik, Siyasî ve Coğrafi Faktörler”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C: XXXI, S: 1, Y: 2012, s. 107-136.
- ERDOĞAN Gökhan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:7, Sayı:24, Ocak 2016, s. 565-598.
- GÖNEN Yakup, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: XIV, Y: 2010, S:2, s. 359-386.
- GÜLAN Aydın, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C: LVI, S: 1-4 (1998), s. 97-107.
- KARAKAŞ Mehmet, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, s. 99-120.

- KESTANE Doğan, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, **Maliye Dergisi**, S: 139, Ocak- Nisan 2002, s. 27-50.
- KUTLU GÜRSEL Meltem, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof.Dr. İrfan BAŞTUĞ Anısına Armağan Özel Sayısı, C:7, 2005, s. 493-554.
- OZANSOY Cüneyt, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 46, S. 1-4, 1997, s. 85-100.
- ÖZAY İl Han, “Hukuk- Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı”, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008**, Cilt 4, 8-11 Ocak 2008, s. 17-25. http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/1940-2010/Kitaplar/pdf/h/HKurultay_Cilt_04_IC.pdf
- ÖZAY İl Han, “Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: “Çok Yaşa” ya da “A Tes Amour””, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C: 56, S: 1-4, 1998, s. 293-295.
- ÖZKAN Ahmet Fatih, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 4, 2009, s. 75-94.
- ÖZTÜRK K. Burak, “Elektronik Haberleşme Hizmetlerinde Yetkilendirmenin Hukuki Niteliği”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:67, S:1, s. 26-42.
- SOBACI Zahid, “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:55, S:2, s. 157-180.
- ŞANLI Yeliz, “Elektrik Piyasası Ya Da Elektrik Kamu Hizmeti”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXXI, Sayı: 254, s. 51-71.
- TAN Turgut, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C: 8, Y: 1991, s. 233-252.

- TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ocak 2000, s. 3-32.
- TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:35 Sayı:2, s. 11-37.
- TAN Turgut, “Dönüşüm Geçiren İdare Hukukunun Uygulama Alanı da Daralıyor Mu?”, **Prof. Dr. Erdal ONAR’a Armağan Cilt I**, Ankara 2013, s. 121-142.
- TEKİNSOY M. Ayhan, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, 2007, s. 119-134.
- TEPE Berna / ARDIYOK Şahin, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:37, S:1, Mart 2004, s. 105-130.
- TİRYAKİ Refik, “Ekonomik Özgürlüklerin Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleriyle İlişkisi”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4 (1) 2014, s. 67-105.
- TURGUT Murat, “Türkiye’de Elektrik Endüstrisinde Deregülasyon Süreci ve Elektrik Borsasından Sürdürülebilir Beklentiler”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Ekim 2015, s. 99-112.
- ULER Yıldırım, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, **Anayasa Yargısı**, S. 15, Ankara 1998, s. 252- 256.
- ULUSOY Ali, “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları”, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Cilt 3, Ankara, 11 Ocak – 15 Ocak, s. 184-191. (<http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/2010-hukuk-kurultayi-3-cilt.pdf>).
- ULUSOY Ali, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:48, S:1-4, 1999, s. 165-176.
- ZENGİNOBUZ Ünal, “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet Ve “Regülasyon””, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, 24 Şubat 2000, s. 101-147.

III- Tezler

ÇINAR Hacı Yusuf, **Elektrik Piyasasında Dağıtım Faaliyetine İlişkin Lisanslama**

Rejimi ve Denetimi, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Nisan 2018

DAŞTAN Deniz, **Elektrik Piyasasında Üretim Lisanslarının Hukuki Rejimi**,

Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü, 2010

DİNÇ Ali Rıza, **Mali Başarısızlığın Öngörülmesi: Türkiye Elektrik Dağıtım**

Sektöründe Faaliyet Gösteren Firmalar Üzerine Bir Çalışma,

Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü, Ankara 2013

IV- Diğer Kaynaklar

2018 yılı Elektrik Piyasası Piyasa Gelişim Raporu, EPDK, Ankara 2019

EPDK Organize ve Toptan Satış Piyasaları Grup Başkanlığının 19/01/2018 tarihli

Sunumu

V- Mahkeme Kararları

AYM, 07/06/1973 tarih ve E.1973/12, K.1973/24 (RG:09/11/1973 tarih ve S:14707)

AYM, 19/04/1988 tarih ve E.1987/16, K.1988/8 (RG: 23.08.1988 tarih S:19908)

AYM, 09/12/1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2 (RG:24/01/1995 tarih ve S:22181)

AYM, 28/06/1995 tarih ve E.1994/71, K.1995/23 (RG:20/03/1996 tarih ve S:22586)

AYM, 20/07/2000 tarih ve E.2000/16- K.2000/17 (RG: 09/11/2004 tarih S:25638)

AYM, 10/03/2011 tarih ve E.2009/90, K.2011/47 (RG:14/05/2011 tarih ve S:27934)

AYM, 06/06/2013 tarih ve E.2013/47, K.2013/72 (RG:12/07/2013 tarih ve S:28705)

AYM, 22/05/2014 tarih ve E.2013/65, K.2014/93 (RG:24/06/2015 tarih ve S:29396)
AYM, 31/05/2017 tarih ve E.2017/103 , K.2017108 (RG:18/07/2017 tarih S:30127)
Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 28/02/2017 tarih ve E. 2015/YYB-124, K. 2017/114
Danıştay İDDK, 21/02/2018 tarih ve E.2017/3988, K. 2018/518
Danıştay İDDK, 29/11/2018 tarih ve E.2018/3322, K.2018/5280
Danıştay 1. Daire, 24.09.1992 tarih ve E.1992/232, K.1992/294
Danıştay 1. Dairesi, 14.04.2000 tarih ve E. 2000/60- K. 2000/55
Danıştay 13. Dairesi, 26/02/2008 tarih ve E.2005/6292, K.2008/2774
Danıştay 13. Daire, 05/12/2016 tarih ve E.2016/898, K.2016/4091
Danıştay 13. Daire, 02/01/2017 tarih ve E.2011/3287, K.2017/7
Danıştay 13. Daire, 05/04/2017 tarih ve E.2015/2117, K. 2017/921
Danıştay 13. Daire, 01/06/2017 tarih ve E.2016/4325, K. 2017/1727
Danıştay 13. Daire, 23/10/2017 tarih ve E.2010/2934, K.2017/2639
Danıştay 6. Daire, 28/02/2017 tarih ve E.2015/2930, K.2017/1315
Danıştay 13. Daire, 07/12/2017 tarih ve E.2017/2092 sayılı YD Red Kararı
Danıştay 13. Daire, 27/12/2018 tarih ve E.2012/1981, K.2018/4489
Danıştay 6. Daire, 26/06/2018 tarih ve E.2017/7432, K.2018/6256
Danıştay 13. Daire, 25/09/2019 tarih ve E.2019/2429, K.2019/2711
Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi, 21/03/2019 tarih ve E.2018/2232,
K.2019/602
Ankara 12. İdare Mahkemesi, 31/12/2015 tarih ve E. 2015/205, K.2015/2871
Ankara 14. İdare Mahkemesi, 03/06/2016 tarih ve E.2015/3483, K.2016/2244
Ankara 6. İdare Mahkemesi, 15/02/2018 tarih ve E.2017/909, K.2018/387
Ankara 11. İdare Mahkemesi, 12/06/2018 tarih ve E.2017/2979, K.2018/1346
Ankara 9. İdare Mahkemesi, 24/10/2018 tarih ve E.2018/595, K.2018/2042
Ankara 15. İdare Mahkemesi, 25/03/2019 tarih ve E.2018/311, K.2019/492

ELEKTRONİK KAYNAKÇA

<http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce>

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm>

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss426.pdf>

<https://www.epias.com.tr/wp-content/uploads/2018/06/EP%C4%B0A%C5%9E-ESAS-S%C3%96ZLE%C5%9EME.pdf>

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss475.pdf>

<http://www.euas.gov.tr/Sayfalar/Kurulu%C5%9F-Ve-Tarih%C3%A7e.aspx>

<http://www.euas.gov.tr/Sayfalar/Kurulu-Güç-ve-Üretim2.aspx?did=22>



ÖZET

“Elektrik Piyasasında Lisanslar ve İdarenin Yetkileri” isimli bu çalışmamızda öncelikle ülkemiz elektrik piyasasının tarihsel gelişimi, lisans, kamu hizmeti ve regülasyon kavramları ele alınarak bu kavramlar ışığında piyasada öngörülen temel ilkeler irdelenmiştir. Genel hususlar ortaya koyulduktan sonra her bir lisans türü özelinde lisans hak ve yükümlülükleri ele alınmış ardından tüm lisanslara ilişkin ortak hükümler incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise elektrik piyasasında idarenin görevleri ve hangi idarelerin piyasada yetkili olduğu konuları üzerinde durulmuş, bu idarelerden en geniş yetkilere haiz Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna ilişkin olarak ayrı bir başlık altında detaylı açıklamalara yer verilmiştir.

ABSTRACT

In this study, named “Licenses And The Powers Of Administrative Agencies In The Electricity Market”, principally historical process of electricity market, licenses, public service and regulation, which are basic terms of subject, have been examined and in the light of this concepts, the basic principles which are determined in the electricity market have been discussed. After that, the rights and obligations of each licenses have been defined and then the general terms of all licenses have been explained. In the second section of the study, it has been emphasized that the powers of the administrative agencies and which agencies have been authorized and there are given place to detailed explanation about Energy Market Regulatory Authority which has the widest powers in the electricity market.