YAŞAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARE HUKUKU AÇISINDAN ELEKTRİK İLE İLGİLİ HİZMETLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ

DAMLA ŞİŞDAĞ

TEZ DANIŞMANI: PROF. DR. FEVZİ DEMİR
İKİNCİ TEZ DANIŞMANI: PROF. DR. MELTEM KUTLU GÜRSEL

2018 İZMİR

YÜKSEK LİSANS TEZ JÜRİ ONAY SAYFASI

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.

(15.08.2018)

(Tez Danışmanı, Prof.Dr.Fevzi DEMİR)

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.

(15.08.2018)

(Doç.Dr. Serkan ÇINARLI)

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.

(15.08.2018)

(Dr.Öğr.Üyesi Candide ŞENTÜRK)

Doç.Dr. Çağrı Bulut
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜ MÜDÜRÜ

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Yeterlik Tezi olarak sunmuş olduğum “TEZ BAŞLIĞI” adlı çalışmanın, araştırma aşamasından tamamlanmasına kadar olan tüm süreçte, tarafımdan bilimsel ahlak, gelenek ve temellere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla doğrularım.

Damla ŞİŞDAĞ

19 Eylül 2018

ÖZ

İDARE HUKUKU AÇISINDAN ELEKTRİK İLE İLGİLİ HİZMETLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Damla ŞİŞDAĞ
Yüksek Lisans Tezi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. Fevzi DEMİR
2018

Elektrik enerjisi, birçok günlük faaliyette kullanılması zorunlu bir girdi haline gelmiştir. Tarım, taşıyıcılık ve ticari hayatın her alanında bugün elektrik kullanılmaktadır. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel taşlarından birisi olmasının yanında son tüketici için hayati öneme sahiptir. Enerji, teknolojinin temeli ve gündelik yaşam için vazgeçilmez bir ihtiyaçtır. Enerji modern yaşamda ikamesi olmayan ve vazgeçilemeyecek bir nitelik taşımaktadır. Bu sebeple, yerel ve uluslararası arenada oldukça önemli bir yer tutar. Ülke ekonomisinin en önemli unsurlarından birisidir.

Çalışmamızın ilk bölümünde elektriğin tanımı ve hukuki niteliği, keşfinden itibaren geçirdiği tarihsel süreç, elektrik hizmetlerinin türleri ve ülkemizde enerji mevzuatında yapılan reformlar ile piyasa yapısına geçiş süreci anlatılmıştır.

Çalışmamızın esas bölümünü oluşturan ikinci bölümünde ise, Türkiye'de elektrik piyasa yapısına geçiş süreci, bu süreçte yapılan regülasyonlar ve elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti nitelikleri üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur. Elektrik piyasası dönemi ile birlikte özel sektörün de kamu hizmetlerinin görülmesine dahil olması, bu nedenle denetimi sağlayacak bir üst kurul gerekliliği ve EPDK'nın doğuşu, elektrik hizmetlerinin lisans usulüne tabi tutulması ise bu bölümde ele alınacak başlıca hususlardır.

Anahtar Kelimeler: Elektrik, Enerji Piyasası, EPDK, elektrik hizmetlerinin hukuki niteliği, lisans usulü.

ABSTRACT

LEGAL SCOPA OF ELECTRIC SERVICES FROM THE PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

Damla ŞİŞDAĞ

Msc, LLM in Public Law

Advisor: Prof. Fevzi DEMİR

2018

Electric Energy has become one of the most essential tool to be used in daily life. In agriculture, transportation and business life, the electric energy is widely used. In addition to the fact that it is one of the cornerstones in economic and social life, it is also of a vital importance for the ultimate marginal consumer. Energy, is the essence of technology and is a nonesuch phenomenon for daily living. Energy establishes a unique and irreplaceable place in modern life. It is one of the most significant elements of the national economy.

In the first part of our study, it is explained the definition of electric, its legal scope, the historical process from the date it was found, types of electric services, reforms that has been regulated in our country and transition process to the market structure.

In the second and core of our study, assessments and evaluation were made on the transition process of Turkey into electric market structure, the regulations that were made in this time period and public service scope of the electric services. Incorporation of private sector into the execution of public services in the electric market period, need of a supreme institution on checks and balances, birth of the EPDK and application of electric service on license method are the main components are to be approached in this part of the study.

Key Words: Electric, Energy Market, EPDK, legal scope of the electric services, license method.

TEŞEKKÜR

Tez çalışmasının planlanmasında, yazılmasında, yürütülmesinde ve tamamlanmasında ilgi ve desteğini esirgemeyen, engin bilgi birikimi ve tecrübelerinden yararlandığım, çalışmamı bilimsel temeller ışığında şekillendiren, sayın hocam Prof. Dr. Fevzi DEMİR ve Prof. Dr. Meltem Kutlu GÜRSEL'e, her zaman yanımda olan canım aileme, varlığıyla beni motive eden güzel dostlarıma ve hiçbir zaman desteğini benden esirgemeyen Özgür'e teşekkürlerimi sunarım.

Damla ŞİŞDAĞ

İzmir, 2018

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ **iii**

ÖZ **iv**

ABSTRACT **v**

TEŞEKKÜR METNİ **vi**

KISALTMA LİSTESİ **x**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
İDARE HUKUKU AÇISINDAN KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE ELEKTRİK PİYASASI

I. ELEKTRİK KAVRAMI 2

II. ELEKTRİK HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ 3

A. GENEL OLARAK 3

B. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ 4

1. Başlangıç Dönemi 4

2. Kamu Egemenliği Dönemi 6

3. 1984 Sonrası Serbestleşme Dönemi 9

4. Elektrik Piyasası Dönemi 10

III. İDARE HUKUKUNDA ELEKTRİK HİZMETLERİNİN TÜRLERİ 12

A. ELEKTRİK ÜRETİM HİZMETİ 15

B. ELEKTRİK İLETİM HİZMETİ 17

C. ELEKTRİK DAĞITIM HİZMETİ 18

IV. ELEKTRİK HİZMETLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ 20

İKİNCİ BÖLÜM
ELEKTRİK HİZMETLERİ AÇISINDAN ELEKTRİK PİYASASI KAVRAMI VE KAPSAMI

I. ELEKTRİK PİYASASININ REGÜLASYONU 23

A. REGÜLASYONUN TANIMI 23

B. ELEKTRİK PİYASASINDA REGÜLASYON 25

C. ELEKTRİK PİYASASININ AYRIŞTIRILMASI 27
1. Dikey Bütünleşik Yapı 27
2. Dikey Bütünleşik Şirketler 28
3. Dikey Bütünleşik Şirketlerin Ayrıştırılması 28
4. Ayrıştırmanın Amaçları 30
II. DÜZENLEMENİN YAPISAL VE HUKUKSAL NEDENLERİ 30
III. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (EPDK) 33
A. HUKUKİ YAPISI 33
B. AMACI 37
C. GÖREV VE YETKİLERİ 37
1. Genel Olarak 37
2. Düzenleme Yetkisi 38
3. Gözetim ve Denetim Yetkisi 41
4. Yaptırım Uygulama Yetkisi 42
5. Danışmanlık Görevi 43
6. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi 44
IV.ELEKTRİK PİYASASI FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE LİSANS USULÜ 45
A. HUKUKİ NİTELİĞİ 47
1. Özel Hukuk Lisans Sözleşmeleri 47
2. İdare Hukuku Kapsamında Verilen Lisanslar 49
B. LİSANS ALMA HAKKINA SAHİP KİŞİLER 50
C. LİSANS ALMA ZORUNLULUĞU 52
D. LİSANSA TABİ FAALİYETLER 52
1. Üretim Lisansı 52
2. İletim Lisansı 55
3. Dağıtım Lisansı 56
4. Toptan Satış Lisansı 56
5. Perakende Satış Lisansı 57
6. Piyasa İşletim Lisansı 57
E. LİSANS ALMA SÜRECİ 58
1. Lisans Başvurusu 57
2. Lisans Başvurularının İnceleme ve Değerlendirmeye Alınması 59
3. İnceleme ve Değerlendirme 60

4. İnceleme ve Değerlendirmenin Sonuçlanması 60
F. LİSANSIN SONA ERMESİ-YENİLENMESİ-TADİLİ-İPTALİ 62
1. Lisansın İptali 62
2. Lisansın Yenilenmesi 62
3. Lisansın Tadili 63
4. Lisansın Sona Ermesi 64
V. ELEKTRİK PİYASASI FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE DİĞER YÖNTEMLER 65
VI. İDARENİN EYLEM VE İŞLEMLERİNDEN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ 73
A. EPDK KARARLARINA KARŞI 73
B. LİSANSLARLA İLGİLİ YARGISAL DENETİM 73

SONUÇ 75
KAYNAKÇA 76

KISALTMA LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
EİEİ	: Elektrik İşleri Etüt İdaresi
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPİAŞ	: Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi
EPK	: Elektrik Piyasası Kanunu
EPLY	: Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GSM	: Global System for Mobile Communications
İHD	: İşletme Hakkının Devri
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KW	: Kilowatt
LPG	: Sıvılaştırılmış Doğalgaz
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MTA	: Maden Teknik ve Arama Genel Müdürlüğü
MW	: Magewatt
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TMK	: Türk Medeni Kanunu
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
Yİ	: Yap-İşlet

YİD : Yap-İşlet-Devret

YPK : Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

İnsanoğlunun tarih içerisinde enerji ile tanışması aşamalı şekilde meydana gelmiştir. Tarih öncesi dönemlerde önce kendi iş yapabilme yeteneğinin ve değişiklik yaratabilme kapasitesinin farkına varan insanoğlu, ardından hayvanlardaki enerji ile tanışmıştır. Elektrik enerjisi, birçok günlük faaliyette kullanılması zorunlu bir girdi haline gelmiştir. Enerji, teknolojinin temeli ve gündelik yaşam için vazgeçilmez bir ihtiyaçtır. Enerji modern yaşamda ikamesi olmayan ve vazgeçilemeyecek bir nitelik taşımaktadır. Bu sebeple, yerel ve uluslararası arenada oldukça önemli bir yer tutar. Ülke ekonomisinin en önemli unsurlarından birisidir. Dışa bağımlılığın varlığı ve çevresel etkiler günümüz dünyasında enerji kaynaklarının başlıca problemlerindedir. Dolayısıyla ülkeler için güvenli, yeterli miktarda, uygun fiyatlı ve temiz enerji üretmek, sosyal ile ekonomik hayatın temel problemleri arasında yerini almaktadır. Sanayisi, ekonomisi ve nüfusuyla hızla büyümekte olan ülkemizde, paralel olarak enerji ihtiyacı da sürekli artmaktadır. Taşıdığı önemden dolayı devlete de aynı önemde sorumluluk yüklemektedir.

Çalışmamızın ilk bölümünde elektriğin tanımı ve hukuki niteliği, keşfinden itibaren geçirdiği tarihsel süreç, elektrik hizmetlerinin türleri ve ülkemizde enerji mevzuatında yapılan reformlar ile piyasa yapısına geçiş süreci anlatılmıştır. Türkiye'de 1980 öncesi dönemde tamamı kamu kaynaklı yürütülen elektrik hizmetleri, 1980 sonrası serbestleşme faaliyetleri ve Elektrik Piyasası Kanunu'nun oluşturulması ile birlikte serbest piyasa yapısına bürünmüş ve rekabete açılmıştır.

Çalışmamızın esas bölümünü oluşturan ikinci bölümünde ise, Türkiye'de elektrik piyasa yapısına geçiş sürecinde yapılan regülasyonlar ve elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti nitelikleri üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur. Elektrik piyasası dönemi ile birlikte özel sektörün de kamu hizmetlerinin görülmesine dahil olması, bu nedenle denetimi sağlayacak bir üst kurul gerekliliği ve EPDK'nın doğuşu, elektrik hizmetlerinin lisans usulüne tabi tutulması ise bu bölümde ele alınacak başlıca hususlardır. Elektrik hizmetlerinin her biri türü incelenecek ve kamu hizmeti taşıyıp taşımadıklarının tespiti yapılmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARE HUKUKU AÇISINDAN KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE ELEKTRİK PİYASASI

I. ELEKTRİK KAVRAMI

Elektrik, durgun veya hareketli parçacıkların etkileşimi sonucu ortaya çıkan fiziki durumdur. Elektrik statik ve dinamik olmak üzere ikiye ayrılır. Statik elektrik pratikte çalışmayan ve kontrollü olmayan bir türdür. Bu nedenle bazen boşalmalar yapmaktadır. En bariz örneklerinden birisi şimşek çakmasıdır. Statik elektriğe taraklarda, televizyona elimizi sürdüğümüzde veya yünlerde rastlayabiliriz.

Dinamik elektrik ise hareketli elektrik olup, elektron devinimini sağlamaktadır. En çok bilineni piller ve dinamolardır.

Elektrik enerjisi, birçok günlük faaliyette kullanılması zorunlu bir girdi haline gelmiştir. Tarım, taşıyıcılık, ticari hayatın her alanında bugün elektrik kullanılmaktadır. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel taşlarından birisi olmasının yanında son tüketici için hayati öneme sahiptir. Elektrik enerjisi, yenilenemeyen ya da yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının santrallerde yapılan dönüştürme işlemi sonucu elde edilir. Bu nedenle ikincil bir enerji kaynağıdır[1].

Elektrik enerjisini diğer kaynaklardan ayıran birtakım farkları bulunmaktadır. Örneğin elektrik depo edilemez, saklanamaz. Dolayısıyla elektrik talebi anında karşılanmalı, en yüksek toplam talebi karşılayacak düzeyde arz olağanına sahip olunmalı, üretim ve tüketim gerçek zamanda birbirine eşit olmalıdır. Bu dengenin sağlanması içinse, elektrik şebekesinin frekans, voltaj ve devamlılığını sağlamak ve ani güç kayıplarını önlemek gerekir. Elektrik enerjisinin ikamesi oldukça zordur. Elektrik, aydınlatmada ve endüstride yerine başka bir ürün konmasının neredeyse imkansız olduğu bir enerji kaynağıdır[2].

---

[1] ÖZDEMİR, Naziye, "*İmparatorluktan Cumhuriyete Türkiye'de Elektriğin Tarihsel Gelişimi",* Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi – Journal of Ottoman Civilization Studies Cilt 2, Sayı 3, Temmuz 2016

[2] KAYABAŞI, Semra, "*Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Tüketimi*", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1999, s.1

II. ELEKTRİK HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ

A. GENEL OLARAK

İnsanoğlunun tarih içerisinde enerji ile tanışması aşamalı şekilde meydana gelmiştir. Tarih öncesi dönemlerde önce kendi iş yapabilme yeteneğinin ve değişiklik yaratabilme kapasitesinin farkına varan insanoğlu, ardından hayvanlardaki enerji ile tanışmıştır. Sonraki adımda ise ateşi keşfederek, ısınma ve korunma ihtiyaçları çerçevesinde kullanmıştır. Manyetizmanın keşfi ve pusula kullanımı; rüzgarın itici gücünün keşfi ve yelkenli kullanımı; kömürün keşfi ve yakacak olarak kullanımı; bundan 3000-5000 yıl öncelerine damga vuran gelişmelerdir. Elektrik ise, yaklaşık 2600 yıl önce Yunanlı Thales (*Thales of Miletos*) tarafından, yüne sürtülen kehribarın statik elektrik özelliği kazanarak tüy gibi hafif nesneleri kendisine çekmesi neticesinde, ilk kez gözlemlenmiştir[3].

Toplumun zaruri diyebileceğimiz ihtiyaçları ancak yasama organı tarafından izin verildiği takdirde yerine getirilebilmektedir. Enerji yatırımlarının üretimi, dağıtımı, iletimi gibi bölümleri, ancak kamu kurum ve kuruluşlarının gözetimi ve denetiminde onların vereceği izinlerle yapılabilmektedir. Kamu hizmetleri bölgesel etki anlamında çeşitlilik gösterebilmekte, tüm toplum ihtiyacını karşılamaya yönelik olduğu gibi, belli bir bölgenin ihtiyacını karşılamaya yönelik de olabilmektedir[4].

Enerji, teknolojinin temeli ve gündelik yaşam için vazgeçilmez bir ihtiyaçtır. Enerji modern yaşamda ikamesi olmayan ve vazgeçilemeyecek bir nitelik taşımaktadır. Bu sebeple, yerel ve uluslararası arenada oldukça önemli bir yer tutar. Ülke ekonomisinin en önemli unsurlarından birisidir. Enerji kaynakları tükenebilirdir. Dışa bağımlılığın varlığı ve çevresel etkiler günümüz dünyasında enerji kaynaklarının başlıca problemlerindedir. Dolayısıyla ülkeler için güvenli, yeterli miktarda, uygun fiyatlı ve temiz enerji üretmek, sosyal ile ekonomik hayatın temel problemleri arasında yerini almaktadır. Sanayisi, ekonomisi ve nüfusuyla hızla büyümekte olan ülkemizde, paralel olarak enerji ihtiyacı da sürekli artmaktadır[5]. Taşıdığı önemden dolayı devlete de aynı önemde sorumluluk yüklemektedir. İşbu sebeplerle, üretilen enerjinin en yüksek verimle kullanılmasına özen gösterilmesi ve hazırdaki enerji kaynaklarının

---

[3] http://www.elektrikport.com/teknik-kutuphane/elektrigi-anlamak-elektrikport akademi/4222#adimage- (Erişim Tarihi: 01.08.2018)

[4] YÜCEL, F.Behçet, Enerji Ekonomisi, Akay Ofset Matbaacılık, 1.B., Ankara, 1994, s.126.

[5] BAHADIR, Osman, "*Elektriğin Kısa Tarihi"*, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayınları, İstanbul, 2001, s.49

yanı sıra alternatif ve yenilenebilir enerji kaynaklarına ait potansiyelin de doğru bir şekilde değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır[6].

Elektriğin ilk bulunması, insanlığın ateşi keşfine kadar dayanmaktadır. Ancak elektriğin bugünkü anlamda bulunması ve kullanılmaya başlaması 1700lü yıllara tekabül etmektedir. Elektrik ilk olarak milattan önce Thales tarafından doğada araştırma yapıldığı sırada kehribarın kumaş parçasına sürtülmesi sonucu çıkardığı kıvılcımlar ile görülmüştür. Elektriği ilk kez ciddi anlamda inceleyen ve elektrik kelimesini ilk kez kullanan bilim insanı William Gilbert, 16. asrın sonlarında, statik elektrik ve manyetizma arasındaki bağlantı üzerine araştırmalar yapmıştır. 1700'lerde yıldırım ve şimşekleri incelemiş, bu doğal olayının ortaya çıkardığı enerjinin dünyada yapay yollarla da elde edilebileceğini kanıtlamıştır [7].

1767 yılında Joseph Priestley, elektrik yüklerinin birbirlerini çekimi üzerine incelemeler yapmış, 19. yüzyılda ise Alessandro Volta, elektrik pilini icat etmiştir. Elektriğin laboratuvar sınırlarını geçip, endüstri, teknoloji ve toplumsal yaşamda kendine yer edinmesi süreci 19. yüzyılın ikinci kısmında başlamıştır. Elektrik enerjisinin günlük hayata girmesi ve hemen her alanda kullanılmaya başlaması ise 1878 yılında olmuştur. Thomas Edison 1879 yılında lambayı icat etmiştir. Bu icat ile ilk elektrik üretim ve dağıtım merkezi olan Pearl Street Santralini New York'a kurması elektriğin yaygın olarak kullanılmaya başlamasının önemli bir adımıdır.

İngiltere'de ortaya çıkan ve özellikle batıda köklü değişikliklere sebep olan Sanayi Devrimi, beraberinde teknolojik gelişmelerde, nüfusta, sanayide artışı getirmiştir. Gelişen teknoloji tarımda, endüstride, madende, tekstilde sanayinin ve mekanik gücün kullanımını artırmıştır[8].

B. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ

1. Başlangıç Dönemi

Ülkemizde ilk elektrik üretim santrali, 1902 senesinde Mersin, Tarsus'ta yapılan ve 15 Eylül 1902 tarihinde Tarsus'a elektrik sağlayan İtalyan-İsviçre ortaklı bir hidroelektrik santralidir. Türkiye'nin 2 kW gücündeki bu ilk santrali, yabancılar

---

6 ETEMOĞLU, Akın Burak/İŞMAN, Mustafa Kemal, Mühendis ve Makine, Enerji Kullanımının Teknik ve Ekonomik Analizi, 2004, s.529

7 BAHADIR, s.15

8 ÖZDEMİR, s.18

tarafından kurulmuştur[9]. Bu proje 1900'lü yılların Türkiye'si için oldukça büyük bir adım olmuştur. Cumhuriyet'in ilk yıllarında ülke ekonomisinin durumu ve imkanların kısıtlı olması sebebiyle yatırımlar özel kişilere gördürülmüştür.

Osmanlı Devleti verilen imtiyazları hukuki bir altyapıya kavuşturmak için 10 Haziran 1910'da, "Menafi-i Umumiye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun" adı altında bir yasa çıkartmıştır. Akabinde devlet tarafından ihale açılmış ve elektrik sektöründeki ilk imtiyaz ise Macar Ganz Anonim Şirketi'ne verilmiştir[10]. Macar Ganz, Banque de Bruxelles ve Banque Generale de Credit tarafından birlikte inşa edilen Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi'ne 01.10.1910 tarihinde 50 yıllık imtiyaz verilmiştir. Ancak bu Şirket 01.07.1938 tarihinde devletleştirilmiştir.

Elektriğin İstanbul'a gelişi ise 1910'lu yıllara tekabül etmiştir. Elektriğin İstanbul'a bu denli geç gelmesinin sebeplerinden bazıları; İstanbul'a hakim ahşap evlerin yanacağı ve gece yaşantısının hareketleneceği korkusudur. Eğitimsizlik ve teknik bilgi yetersizliği bu durumun sebebidir. Dünya Savaşının başlaması ve İstanbul'da yaşanan sel felaketi nedeniyle yapımına geç başlanan "Silahtarağa Termik Santrali" 11 Şubat 1914'te açılabilmiş, böylece bu santral sayesinde İstanbul'un elektrik ihtiyacı karşılanmaya başlamıştır. İleriki yıllarda tüm hisseleri Belçikalılara devredilen ve onlar tarafından SOFINA adıyla hizmet veren Silahtarağa santrali, 1950'li dönemlere kadar İstanbul'un elektrik üreten tek merkezi olmuştur. Santral 1983 yılına kadar hizmet vermeye devam etmiştir[11].

Cumhuriyetin ilan edildiği tarihte, ülkemizde bulunan 38 santralin 27 tanesi özel kişi ve ortaklıklara, 11 tanesi ise belediyelere aittir[12]. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte adını Türk Anonim Elektrik Şirketi olarak değiştiren "SOFINA" çalışmalarına bu isim adı altında devam etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin doğduğu 1923 senesinde, yeni Cumhuriyetin kurulu elektrik gücü 33 mW, elektrikten

---

[9] Bir görüşe göre, bu santral bir İsviçre ve İtalyan grubu tarafından yapılmıştır. (ASLAN, Yılmaz, Enerji Hukuku, C.1, Ankara, 2007, s.2.).

[10] EROL, Gülhanım Sızlı, "*Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması*", İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müd. Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi, Yayın No 2487, Uzmanlık Tezi, 1999, s.106.

[11] AKSOY, Asu, Silahtarağa Elektrik Santralı 1910-2004, Ofset Yapımevi, İstanbul, 2009, s.3.

[12] ZENGİNOBUZ, Ünal, "*Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon*", Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları Yayınları, ", 2000, s. 103

yararlanabilen şehirleri ise İstanbul, Tarsus ve Adapazarı olup ülkenin %94'ü elektriksiz yaşamakta idi[13].

Cumhuriyet öncesi dönemde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında yabancılar eli ile yürütülen elektrik yatırımlarına, 1926 yılında gerçekleştirilen bir yatırım ile yerli yatırım da dahil olmuştur. 1926'ya gelindiğinde ilk Türk özel şirketi olan ve Kayseri ila çevresindeki illere elektriğin üretim, iletim ve dağıtım işini yapmayı üstlenen "Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş." kurulmuştur. Bu firma faaliyetlerine hala devam etmektedir.

2. Kamu Egemenliği Dönemi

1920 ve 1930 yılları arasında Türkiye'de yabancı sermaye bulunmaktaydı. Bu kurulu yabancı sermaye yatırımları İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'da bulunuyordu. Bu yıllar arasında 201 Türk Anonim Şirketi kurulmuş, bunların 9'u elektrik-havagazı üretimi, elektrik araç ve gereçlerinin satımı ve elektrik imtiyazlarını almak için kurulmuştur. Elektrik ve havagazı şirketlerinin önemli bir kısmının kurucuları, hisse sahipleri ve idare meclisi üyeleri arasında yabancılar bulunmaktaydı[14]. 1923 yılında toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nde Mustafa Kemal Paşa, ülke çıkarlarına ters düşmediği sürece yabancı sermayeli yatırımlara her zaman olumlu bakabileceklerini belirtmiştir[15].

1929 yılında dünya genelinde yaşanan ekonomik buhran sonucunda, bir takım ekonomik tedbirler alınmış, yabancı imtiyazlı şirketlere yönelik adımlar atılmıştır. Başbakan İsmet İnönü, 1932'de İzmir'de bir konuşma yapmıştır. Bu konuşmasında; "*ekonomide milli varlığı savunmak ve milletin geri bırakıldığı mesafeleri kapatmak için devletçilikten yana olduğunu*" ifade etmiştir[16].

Elektrik kullanımının her geçen gün artmaktadır. Bu durum, elektrik imtiyazı alan şirket sayısını da her geçen gür artırmaktadır. Fakat şirketlerin sözleşme ve yatırım şartlarına uymaması ve bununla birlikte yatırım ve hizmet odaklı olmayan davranışları sonucu birtakım kararlar alınmıştır. Örneğin 1933 yılında yürürlüğe giren

---

[13] ALPERÖZ, Nusret; "*İstanbul Elektrik İşletmesinin Tarihçesi*", Elektrik Mühendisliği Dergisi 15:179, Kasım 1971. s.25

[14] ÖKÇÜN, A.Gündüz, *"1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Şirketlerinde Yabancı Sermaye",* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:324, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971, s.116

[15] Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II (1906-1938), 5.B., Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları:1, 1997, s.113.

[16] İsmet Paşa'nın Siyasi ve İçtimai Nutukları (1920-1933), Ankara Başvekalet Matbaası, 1933, s.419.

Birinci Sanayi Planı döneminde devletin elektrik üretiminde aktif rol alması öngörülmüş ve aynı yıl İller Bankası kurulmuştur. Yaklaşan İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı gergin ortam nedeniyle elektrik konusunda sıkıntıların doğabileceği düşünülmüş ve bu sıkıntılara izin vermemek için 1933 yılında Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile belediyelere elektrik tesisi kurma ve işletme yetkileri verilmiştir. Akabinde 1935 yılında Etibank, MTA ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi kurulmuştur[17]. İller Bankası'na elektrik tesisleri yaparak belediyelere finansman sağlama görevi verilmiş ve elektrifikasyon işlerini Etibank ile EİEİ sağlamıştır. Bu dönemin politikaları gereği 1938-1944 yılları arasında elektrik sektöründeki tüm yabancı ortaklı imtiyazlar ve şirketler devletleştirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sırasında enerji kaynaklarının devlet eliyle yürütülmesinin önemi görülmüştür. Bu nedenle bir süre daha devlet eliyle yatırımlara devam edilmesinin ardından 1950 yılında karma politika benimsenmiş ve yerli özel sermayeli dört anonim şirket kurulmuştur. Bunlar; "Kuzeybatı Anadolu Elektriklendirme Türk Anonim Ortaklığı", "Ege Elektrik Türk Anonim Ortaklığı", "Çukurova Elektrik T.A.Ş. ve Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş"dir. Ancak bunlardan yalnızca Çukurova T.A.Ş ve Kepez T.A.Ş. faaliyete devam edebilmiştir[18].

Türkiye'de 1950'lere kadar olan dönemde elektrik üretimi genel olarak küçük boyutlu ve petrole dayalı santrallere dayanıyordu. Bu durumun hem maliyetleri yükselttiği hem de dışa bağımlılığa yol açtığı 1930'larda görülmüştü. Bu dönemde büyük ölçekli hidroelektrik santrallerin kurulması gereği görülerek hidroelektrik santrallerin dış finansmanı için kaynak arayışında bulunulmaya başlanmıştı. Ancak, 1950'lere kadar olan dönemde dış çevreler hidroelektrik santrallerin yapımı için finansman sağlamayı kabul etmemiştir. 1950'li yıllarda özel sektöre ağırlık verilmesi için yeniden imtiyaz verme yoluna başvurulmuş, ancak bu denemeler başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Sanayileşme politikalarıyla birlikte artan enerji gereksinimini karşılamak üzere başvurulan asıl politika ise, yeni Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulması olmuştur. DSİ, TPAO ve TKİ gibi kuruluşlar arka arkaya kurulmuştur[19].

---

[17] Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile İlgili Mer'i Mevzuat, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, DSİ Matbaası, Ankara, 1970, s.518.

[18] DİNÇEL, Adnan "Türkiye'de Elektriklendirme Hizmetlerinin Anı ve Belgelerle Tarihçesi", 50. Yıl, TEK, Ankara, 1973, s.87-89.

[19] YÜCEL, s.128,129

Ancak bütün bu kuruluşların bağlı olduğu bakanlıklar farklılık gösterdiğinden ortaya dağınık bir yapı çıkmıştır. Bu dağınık yapının düzenlenmesi ve sistematik bir hale getirilmesine yönelik öneriler de ilk kez bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır. 1960'larda uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde reform çalışmaları başlatılmış ve enerji sektöründeki dağınıklığı gidermek için 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile 15.07.1970 tarih ve 1312 sayılı Kanun'la Türkiye Elektrik Kurumu kurulmuştur. TEK, devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak, yurdun ihtiyacı bulunan elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapmak amacıyla, kamu iktisadi kuruluşu statüsünde bir kurumdur[20]. ETKB'ye dağınık yapının giderilmesi yolunda adımlar olarak DSİ, MTA, EİEİ, Etibank, TKİ, TPAO, Petrol Ofisi gibi ilgili kuruluşlar bağlanmıştır.

TEK, ETKB nezdinde bir ilgili kuruluştur. Yasadaki birtakım istisnalar dışında TEK'e elektriğin üretimi, dağıtımı ve iletimi faaliyetini tekelinde yapma yetkisi verilmiştir. TEK'in kuruluş kanununa göre, elektrik üretim, iletimi veya dağıtımı yapan tüm kuruluşlar TEK bünyesine geçmiştir.

1312 sayılı kanun imtiyaz hakkı sahibi özel şirketleri korumuş ve fakat devletin bu şirketlerle yapmış olduğu imtiyaz sözleşmelerindeki hak ve yükümlülüklerini TEK'e bırakmıştır. 1960-1980 arası dönemde elektrik yatırımları hususunda hizmetlerin mümkün olduğunca kamu elinde ve gözetiminde yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle özel teşebbüslere yeni ve farklı imtiyazlar verilmemiştir.

Bu dönemin öncelikli hedefi ve politikası, devletin sanayiye ucuz enerji sağlaması olarak belirlenmiştir. Planlanan işbu dönemin genel özelliği ise, ulusal iletim şebekesinin büyük ölçüde tamamlanmış olmasına rağmen, üretim beklenen ve talep edilen oranda artırılamamıştır[21]. Fakat bununla birlikte elektrik kullanan nüfus oranı bu dönemde yüzde yüz yükselerek 31.6'dan 79.7'ye yükselmiştir.

1960'larda elektrik üretim santrallerinde petrole ağırlık verilmesinden ötürü, 1970 yıllarında petrol krizlerine bağlı olarak elektrik üretimlerinde de sorun yaşanmıştır. Petrol krizlerinden sonra elektrik fiyatları da yüksek oranlarda artmış petrol krizleriyle de bağlantılı olarak önemli boyutlarda elektrik sorunu yaşanmıştır[22].

---

[20] Sektör Raporu, TETAŞ, s.1.

[21] DOLUN, Leyla, Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kullanılan Kaynaklar, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, 2002, s.6-7

[22] Ergün, Çağdaş Evrim; Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti, Çakmak Yayınevi, Ankara, 2010, s.28

3. 1984 Sonrası Serbestleşme Dönemi

Türk ekonomisinde özel kurumların rolü 1980'lerden itibaren artmıştır. Eş zamanlı olarak da elektrik hizmetlerini özel teşebbüslere gördürmek için çalışmalar yürütülmüştür. 1984'e kadar olan dönem elektrik hizmetlerinin tek elde toplanılmasına çalışılmış, ancak 1980'den sonra bundan vazgeçilerek kamu ve özel sektörü bir araya getirecek yapılanmanın hazırlığı başlamıştır[23].

1980'li yıllarda özel sektörün elektrik kamu hizmetini sunabilmesi ancak imtiyaz yoluyla mümkündü. Zira dönemin anayasası elektrik piyasası faaliyetlerinin yalnızca kamu kesimi tarafından sunulması gerektiğini düzenliyordu. Bu nedenle özel teşebbüslerin önünü açacak çalışmalar yapılmaya başlandı[24].

Bu doğrultuda 1984 yılında kabul edilen "3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Teşebbüslerin Elektrik Üretme, İletme, Dağıtma ve Ticaretini Yapmaya Yetkilendirilmesine Dair Kanun" ile yeni bir dönemin ilk adımı atılmıştır. 1994 yılında kabul edilen "3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun" ile ülke 29 dağıtım bölgesine ayrılarak dağıtım tesislerinin işletme hakkı devri yoluyla özelleştirilmesi çalışmalarına başlanmıştır[25]. Aynı amaç doğrultusunda 16.07.1997 tarihinde kabul edilen 4283 sayılı Kanunla, "Yap-İşlet Modeli" ile ulusal ve yabancı sermayeli şirketlere mülkiyetleri kendi şirketlerine ait olacak şekilde termik santral kurma ve işletme hakkı tanınmıştır.

1997-1999 dönemi, çeşitli hukuki sorunlar ve çözümleme çabalarıyla geçmiştir. 1999 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden önce Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesi hakkında imza altına alınan akidlerin özel hukuk hükümlerine tabi tutulamayacağı, bunların idari nitelikteki kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri olduğu sonucuna varmış ve Anayasa Mahkemesi 3096 ve 3996 sayılı kanunlar ile bu kanunlar kapsamında imzalanan sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olduğunu düzenleyen yasal düzenlemeleri Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir[26]. Nitekim bu durumun sonucunda 1999 yılında Anayasa'nın 47. maddesine "*Devlet, kamu iktisadî*

---

[23] ŞENSOY, M. Ufuk /SEVAİOĞLU, Osman, Elektrik Sektörünün Devletçi Bir Yapıdan Rekabete Açık Bir Yapıya Kavuşturulması İçin Yapılması Gerekenler ve Özelleştirme Modeli, Türkiye 6. Enerji Kongresi, 17-22 Ekim 1994 Teknik Oturum Tebliğleri 4., s.233-234

[24] ULUSOY, Ali, Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış, Ankara, 2005, s.4.

[25] ATİYAS , İzak, Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler, Rekabet Dergisi, Ocak-Şubat-Mart, 2000, s.25

[26] ULUSOY, s.11

teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir." Hükmü ve Anayasa'nın 125. maddesine "*Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir.*" fıkraları eklenerek elektrik hizmetlerinin özel teşebbüslerle görülmesi yolunun önü açılmıştır. Yapılan bu hukuki düzenlemeler neticelerini vermiş ve 2017 yılı itibariyle kurulu elektrik gücü 78.788,5 mW'a ulaşmıştır[27].

Elektrik piyasası ile ilgili mevzuat çalışmaları 1984 sonrasında hızlı bir şekilde ve kısa aralıklarla biraz da acele ile yürütülmüştür. Söz konusu düzenlemeler piyasada beklenen iyileştirmeleri sağlayamamış ve Türkiye 90'lı yılların başında enerji krizi ile karşılaşma noktasına gelmiştir[28].

4. Elektrik Piyasası Dönemi

3096 sayılı Kanun kapsamında uygulanan modeller en nihayetinde başarıya ulaşamamıştır. Bu nedenle AB yasalarına uyum ve Dünya Bankası'nın da desteğiyle yeni yasa çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmalar sonucunda 20.2.2001 tarihli 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Kanunun kabulü ile birlikte yeni bir piyasa modeli uygulanmaya başlamıştır[29].

Yeni yasanın temel amacı; "*elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetlemenin*" sağlanmasıdır[30].

Fakat kanun Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu kuruluşlarının önerileri göz önünde bulundurularak hazırlanmış olmasına, tüm

---

[27] http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=88369#.WNz-EYHyjIU (Erişim Tarihi: 06.05.2018)

[28] KARAKILIÇ, Hasan, Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası - Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği, Güncel Hukuk Yayınları, İzmir,2006, s.84.

[29] ATİYAS, s.26

[30] http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/9136.pdf (Erişim Tarihi: 06.05.2018)

değişikliklerine ve aktüelliğine rağmen piyasanın gereksinimlerini karşılamakta yetersiz kalmıştır[31].

4628 sayılı kanun; mevcut içeriği ve düzenlemeleri ile piyasanın kurucu unsurlarının ve düzenleyici-denetleyici kurumların 2001 senesinden itibaren yol aldığı gelişmeleri kapsayamamıştır. Ülkemizin nüfus yoğunluğu ile artan toplumsal, teknolojik ihtiyaçların bir sonucu olarak enerji ve elektrik piyasasında artan bir hızla ve büyük bir gelişme gösterilmiştir. Bu nedenle hazırlanan yasanın tüm bu gelişmeler ve toplumsal talepler ile hedefleri kapsayacak biçimde ve hatta gelişmelerin de ötesinde hazırlanması gerekmekteydi. AB bu dönemde mevzuatta birçok değişiklik yapmıştır. Tüm bu nedenler ve bunlarla birlikte, enerji ve elektrik piyasasının yeni bir yapılanma gerektirmesi, elektrik piyasasının gelişen ve değişen bir piyasa olmasından kaynaklı yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulması[32] gibi sebepler yayımlanarak yürürlüğe giren 6446 sayılı[33] Elektrik Piyasası Kanunu'nu doğurmuştur.

Türkiye'de enerji kaynaklarında yüksek oranda dışa bağımlılık bulunmaktadır. Bu dışa bağımlılık, uluslararası politikada yaşanılan her durumdan etkilenmekte ve kaynak sıkıntısı yaşanmaktadır. 80 milyona yakın nüfusu ile Türkiye; yüksek büyüme potansiyeline sahip ve dinamik bir yapıdadır. Türkiye elektrik piyasası dışa bağımlı olmasına ve bir takım siyasi dalgalanmalara karşın dinamik bir yapıdadır.

4628 sayılı kanun, devamlı gelişen ve yenilik isteyen elektrik piyasası karşısında yetersiz kalmıştır. Bu nedenle globalleşen dünyada çağa da ayak uydurabilecek bir kanun ihtiyacı doğmuştur. Bu durum yeni kanun yapımı çalışmalarının başlıca etkenlerindendir. Yine bununla birlikte Akkuyu'da inşası devam eden nükleer santralin henüz başında karşılaşılan yasal problemler ve yeni enerji yatırımlarıyla ilgili doğan ihtiyaçlar da mevzuatta değişikliğe ihtiyaç doğurmuştur. Kendini yenileyen enerji politikaları ve bürokrasi yönetimi de devreye girince, yeni bir mevzuat çalışması kaçınılmaz olmuş[34] ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun altyapısı oluşmuştur.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun kabulü ile sektör özel kurumlara açılmış, böylece piyasada serbestleşme ve rekabetin doğması ile birlikte elektrik

---

31 DOĞRU, Cem, Enerji Sektöründe Regülasyon, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tez, İstanbul, 2002, s. 239

32 http://www.lbfpartners.com/dosyalar/018210.pdf (Erişim Tarihi: 15.05.2018)

33 R.G. 30.03.2013, S. 28603

34 ERGÜN, s.40

piyasası doğmuştur. Kanun; "*elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan veya perakende satışı, ithalat ve ihracatı, piyasa işletimi ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini*" kapsamakta ve "*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 sağlanması*" amacını taşımaktadır.

Elektrik sektörü faaliyetleri kanunda "üretim, iletim, dağıtım, toptan satış ve perakende, piyasa işletim, ithalat ve ihracat" olarak tanımlanmıştır. Çalışmanın alt bölümlerinde elektrik sektörü faaliyetleri detaylı bir şekilde incelenecektir.

III. İDARE HUKUKUNDA ELEKTRİK HİZMETLERİNİN TÜRLERİ

Devletler, vatandaşlarının toplumsal ve zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak ve toplumsal birliktelik ile uyumu sağlayabilmek amacıyla birçok faaliyet[35] yürütür. Genel anlamı ile bu faaliyetlerin konusunu vatandaşa kamu hizmeti götürülmesi oluşturur[36]. Kamu hizmeti, idare hukukunun en temel kavramlarından biri olmakla birlikte, öteden beri tartışılan ve doktrinde birçok farklı tanımı bulunan bir kavramdır. Toplumun gündelik ihtiyaçlarının düzenli, sürekli ve objektif biçimde karşılanması için yapılan düzenlemeler, kamu hizmetinin konusunu oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi tarafından kamu hizmeti "*devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya kamunun gözetimi ve denetimi altında, toplumsal ve ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak amacıyla yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikleri*"[37] olarak tanımlanmıştır. Danıştay ise "*kamuya sunulan devamlı ve kesintisiz bir şekilde işletilen, toplumun zorunlu ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan idarenin, doğrudan kendisi tarafından veya idarenin gözetimi altında kamusal yetkilerini kullanarak idari usuller çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler*"[38] olarak tanımlamaktadır.

---

[35] Bu faaliyetler doktrinde, genelde, "milli güvenliğin korunması, kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, özendirme ve destekleme faaliyetleri, içdüzen faaliyetleri (özyönetim faaliyetleri), planlama faaliyetleri vb." başlıklar altında ele alınmaktadır.

[36] AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 33

[37] A.Y.M, K.T. 09.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, R.G. 24.1.1995 S.22181, s. 21.

[38] Danıştay Birinci Dairesi, K. T. 17.4.2000, E. 2000/29, K. 2000/59.

"*Kamu hizmeti*" söz öbeği Fransızların "*servise public*" tabirinden dilimize önce "*hidematı umumiye*" şeklinde geçmiştir. "*Umumi*" kelimesinin "*public*" sıfatının tam karşılığı olmaması sebebiyle bir dönem kamu hizmeti ifadesine karşılık gelmek üzere "*hidematı amme*" veya "*amme hizmeti*" ifadeleri kullanılsa da, "*public*" kelimesinin bir sıfat olması karşısında "*amme*" kelimesinin bir isim olması gerekçesiyle, bir sıfatın bir isimle karşılanmasını uygun görmeyenler "*umumi hizmet*" veya "*hidematı umumiye*" tabirlerini kullanmayı yeğlemişlerdir. "*Public*" sıfatına dilimizde karşılık gelen tek kelime "*kamusal*" kelimesi olması nedeniyle "*kamusal hizmet*" ifadesini kullanmak daha doğru olsa da, "*kamu hizmeti*" tabirinin daha çok tutunduğu görülmektedir. Öğretide geçen "*kamu hizmeti*", "*amme hizmeti*", "*umumi hizmet*", "*kamusal hizmet*" tabirleri arasında herhangi bir fark gözetilmemekte ve tümü benzer anlamda kullanılmaktadır[39].

Kamu hizmeti kavramı Anayasa'nın çeşitli maddelerinde de kendisine yer bulmuş bir kavram olup, İdare hukukunun temel kavramlarından birisidir. Bununla birlikte kamu hizmeti kavramı idare hukukunu açıklamakta kullanılan başlıca ana unsur olarak[40] da değerlendirilmektedir Ancak, kamu hizmeti kavramı herhangi bir kanun veya Anayasa'da tanımlanmış değildir. Zira kamu hizmeti kavramının tam olarak tanımlanamamasının en önemli sebeplerinden birisi, kavramın sadece hukuki boyutunun bulunmamasıdır. Kamu hizmeti kavramı aynı zamanda iktisadi bir anlama da sahiptir[41]. Kamu hizmeti kavramı yargısal içtihatlar ve doktrin sayesinde tanımlandırılmaya çalışılmıştır.

Yine bir diğer tanıma göre ise kamu hizmeti "*Siyasal organlar tarafından kamuya yararlı statüsünde sayılan ve bir kamu kurumu veya onun gözetimi ila denetiminde özel kurumlar tarafından yürütülen faaliyetlerdir*."[42]

Kamu hizmeti kavramının toplumsal kamu düzenini de kapsamına alıp almadığı hususunda doktrinde çeşitli tartışmalar mevcuttur. Nitekim ulusal güvenliği

---

[39] DERBİL, Süheyp, *"Kamu Hizmeti Nedir?",* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1950, C.VII, S.3-4, s.28. "Servise public" terimi, Fransız hukukunda ve dilinde kamu hizmeti karşılığı kullanılmakta olup, hem idarenin bir tür faaliyetini, hem de bu. faaliyetleri yürüten kamu kuruluşlarını ifade eder.

[40] KARAHANOĞULLARI, Onur, Kamu Hizmeti Kavramsal ve Hukuksal Rejim, Turhan Yayınevi, Ankara, 2015 s. 184.

[41] "Kamu hizmeti, 'devletin işlevleri/görevleri' şeklinde siyaset bilimi alanında; 'kamu kesimi', 'kamu malı' şeklinde de kamu ekonomisi ve kamu maliyesi alanlarında incelenmektedir".

[42] GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 2010, s.332

sağlama bir kamu hizmetidir[43]. Ancak kolluk faaliyetlerinin düzeni sağlama niteliğine sahip olduğu, dolayısıyla kamuya hizmet sunma, edimde bulunma niteliklerinin kolluk faaliyetinde bulunmadığı bu nedenle de kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti kapsamında değerlendirilemeyeceğine ilişkin görüşler de bulunmaktadır[44].

İdari işlev kamu hizmeti ve kolluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu hizmetinin sunulmasında devlet vatandaşlarına yararlandırıcı hizmet sunarken, kolluk faaliyetiyle bozulan düzeni yerine getirme veya düzenin bozulmasını önleme amaçları taşımaktadır[45].

Anayasa mahkemesi bir kararında[46] kolluk faaliyetleri içerisinde yer alan ruhsat (izin) verme yetkisinin bir kamu hizmeti olduğunu, ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin asli bir kamu görevi olduğu ve bu hizmetin kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini belirtmiştir.

Yukarıda gerek birden fazla yazar gerekse yüksek mahkemeler tarafından yapılmış tanımlamalarda da görüleceği üzere her ne kadar kamu hizmetinin anayasal veya yasal tam bir tanımı yapılmamış olsa da, genel hatlarıyla doktrinde kabul gören husus kamu hizmetinin kamu yararını sağlamak amacıyla kamuya devamlı ve düzenli olarak sunulan faaliyetler olduğu yönündedir.

Kamu yararını gerçekleştirme amacı taşıyan ve idari bir kurum olan EPDK tarafından denetlenip düzenlenen elektrik piyasası faaliyetlerinin hukuki niteliği, kavramı ve kapsamı ile kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığının tespiti gerekmektedir. Devlet özellikle son yıllarda kamu hizmetlerini yürütmektense, bu hizmetleri özel kişilere gördüren ancak piyasada kuralları koyan, denetleyen ve düzenleyen rolünü üstlenmektedir[47].

---

43 KARAHANOĞULLARI, s.89

44 Vedel'e göre kolluk faaliyetinde bir hizmet sunumu yoktur. Kolluk faaliyeti emredici niteliktedir, bu nedenle kamu hizmeti kapsamında değerlendirilemez.

45 KARAHANOĞULLARI, s.90

46 A.Y.M., K.T.11.12.1986, E. 1985/11, K.1986/29

47 Gülan, bu kavramı "belli bir faaliyete ilişkin olarak 'oyunun kurallarının belirlenmesi' (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) olarak" tanımlamaktadır. GÜLAN, Aydın, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", İçinde: İl Han ÖZAY, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 140.; "Regülasyon" kavramına yönelik doktrinde benzer tanımlar getirildiği gözlemlenmektedir: "(B)ir alanı planlama, organizasyon, düzenleme, denetleme, koruma ve yaptırım uygulamayı içeren, dolayısıyla bir bütün olarak idarenin... (kamu hizmeti, kolluk, planlama gibi diğer görevlerini)... kapsayan melez ancak kendine özgü bir görevdir." Bkz. AYANOĞLU, Taner, "Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 13., S. 1-3, 2003, s. 69.; Ulusoy'a göre regülasyon "belli bir alanda belli bir faaliyete ilişkin olarak 'oyun kurallarının' belirlenmesi yani o alanın organize

Elektrik piyasası faaliyetleri üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri olarak ayrılmaktadır. Yüksek mahkeme tarafından elektrik piyasası faaliyetleri genel olarak kamu hizmeti olarak nitelendirilmiştir[48]. Ancak elektrik hizmeti üretildiği aşamadan sonra iletim ve dağıtım faaliyetleri vasıtası ile kullanıcılara ulaşmaktadır. Dolayısıyla elektriğin üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin her biri bakımından inceleme ve değerlendirme yapılarak hizmet niteliğine haiz olup olmadığı yönünde değerlendirme yapılmalıdır[49].

A. ELEKTRİK ÜRETİM HİZMETİ

6446 sayılı kanunun 3. maddesinde üretim tanımı enerji kaynaklarının, elektrik üretim tesislerinde elektrik enerjisine dönüştürülmesi olarak yapılmıştır. Ülkemizde elektrik üretiminde, hidrokaynaklar, termik kaynaklar ve yenilenebilir kaynaklar kullanılmaktadır. Elektrik üretim faaliyeti yapı-inşa aşaması çok yüksek maliyetler gerektiren bir faaliyet olup, bu nedenle zaman içerisinde özel sektörün de katılımına açılmıştır[50].

Üretim faaliyetlerinin kamu adına yürütülmesi Türkiye Elektrik Üretim AŞ. (EÜAŞ)'ye verilmiştir. DSİ Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan üretim tesislerinin devir yoluyla EÜAŞ'a katılması öngörülmüştür. Elektrik ticaretini gerçekleştirmek üzere de Türkiye Elektrik Ticaret AŞ. kurulmuştur[51].

Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'a göre 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 malları ifade etmektedir. Türk Medeni Kanunu 762. maddesinde ise taşınır mal nitelikleri itibarıyla taşınabilen maddi şeyler ile edinmeye elverişli olan ve taşınmaz mülkiyetinin kapsamına girmeyen doğal güçler olarak tanımlanmıştır. Sonuç olarak elektriğin

---

edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) içerir." ULUSOY, s. 6.; Aynı doğrultuda Bkz. GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 502.; ASLAN, İ. Yılmaz, "Rekabet Kurumunun Telekomünikasyon Alanında Kararları ve Yetkisi", Rekabet Kurumunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu - 1, 4 Nisan 2003, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, s. 30.

[48] Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesi, K.T.18.3.1996, E. 1996/1734, K. 1996/2495;A.Y.M., K.T. 9.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, R.G. 24.1.1995, S. 22181.

[49] Dr. DÖĞERLİOĞLU IŞIKSUNGUR, Özlem, *"Elektriğin Hukuki Niteliği",* EÜHFD, C. XV, S. 3–4 2011, s.262

[50] ZENGİNOBUZ, Ünal, "Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", 24 Şubat 2000 Tarihinde Rekabet Kurumunda Sunulan Tebliğ, Perşembe Konferansları, S. 5, Ankara, s. 104.

[51] 2006 yılında Türkiye'nin elektrik üretiminin %48,11'i EÜAŞ, %51,89'u özel müteşebbisler tarafından karşılanmıştır.

taşınabilen bir doğal güç olduğu şüphesizdir. Medeni Kanuna paralel olarak, Borçlar Kanunu 184. Maddesinde de gayrimenkul dışındaki tüm satışlar menkul satımı olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla elektrik enerjisi "mal" olarak kabul edilmektedir.

AB Hukuku'nda ve üye ülkelerin hukuk sistemlerinde elektriğin bir mal olduğu kabul edilmektedir. ATAD kararlarında, elektriğin hizmet olarak kabul edilmesi yönündeki iddialara kabul görmemiştir. Elektriğin serbest dolaşıma tâbi bir mal olduğu yönünde niteleme yapılmıştır.

Üretim faaliyeti 6446 sayılı kanunun 7. Maddesine göre kamusal ve özel sektörde faaliyet gösteren ve üretim yapan şirketlerin alacağı lisanslar vasıtası ile yürütülmektedir. Üretim şirketlerinin tanımı 6446 sayılı kanunda yapılmış olup, üretim tesislerinin sahibi olan veya kiralayan yahut finansal kiralama yolu ile taşınmazı edinen, işletme hakkını devralan ya da bu üretim tesislerinde elektrik enerjisinin üretimi ve satışını icra eden, özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiyi ifade edeceği belirtilmiştir.

Üretim faaliyetini yerine getirecek lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri gerek 6446 sayılı kanunda gerekse ikincil mevzuatta detaylı bir şekilde[52] sıralanmıştır. Bu durumun sebebi ise yaşanacak hak kayıplarını önlemektir. Bu durum elektrik üretim hizmetinde aksaklık yaşanmaması amacıyla düzenlenmiş bir kolluk tedbiridir.

Bu şirketler üretim faaliyetleri kapsamında 6446 sayılı kanunun 7. Maddesine göre; "*Tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere elektrik enerjisi veya kapasitesi satışı yapabilmektedir. Ayrıca, elektrik enerjisi veya kapasite ticareti ve 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 da*" yapabilmektedir.

Üretim hizmeti bakımından gerek yüksek mahkeme gerek doktrinde hizmetin bir kamu hizmeti niteliği taşıdığına ilişkin görüş ağırlıktadır. Anayasa Mahkemesi, bir kararında[53];

---

[52] Elektrik Piyasası Kanunu'nda (m.2/4/a/2) yer alan "(h)erhangi bir gerçek kişinin ya da özel sektör tüzel kişisinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla sahip olacağı toplam elektrik enerjisi kurulu gücü(n), bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi kurulu gücünün yüzde yirmisini geçeme(yeceği)" hükmü, serbest rekabetin sağlanması adına tedbirler getirmektedir.

[53] A.Y.M., K.T. 9.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, R.G. 24.1.1995, S. 22181, s. 21.

"*Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 26.3.1974 günlü, Esas 1973/32, Karar 1974/11 sayılı kararında, 'kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir.*" diyerek elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olduğunu belirtmiştir.

Doktrinde ve yüksek mahkemede elektrik üretim hizmetinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı belirtilse de bu hususun irdelenmesi gerekmektedir. Nitekim 6446 sayılı kanunda üretim faaliyetine ilişkin hükümlerde bu faaliyeti gerçekleştirecek tüzel kişilerin hak ve negatif yükümlerine yer verilmiştir. Yine bazı durumlarda üretim faaliyeti yapacak kişiler lisans alma yükümlülüğü dışında bırakılmıştır. Örneğin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere elektrik enerjisi üretimi yapan ve iletim veya dağıtım şebekesi ile bağlantı tesis etmeden çalışan tesis veya ekipmana sahip gerçek veya tüzel kişiler lisans alma zorunluluğuna sahip değildir. Nitekim otoprodüktör lisanslarının üretim lisansına çevrilmesi de aynı durum kabul edilebilir. Bu lisans sahipleri de ortak ve genel bir ihtiyaca yani kamu yararına yönelik faaliyette bulunmamaktadırlar. Dolayısıyla kamu hizmetinin esaslı unsurunu ihtiva etmemektedirler[54] .

Elektrik üretimi üreticinin sorumluluğu altında yapılan üretim safhası akabinde üretilmekte ve ürün niteliğini kazanmaktadır. Ürün niteliğini kazanan elektrik tedarikçiler aracılığı ile kullanıcılara satılmaktadır. Kullanıcılara iletim ve dağıtım yolu ile elektrik ulaştırılmakta, kullanıcılar elektriğin mal bedeline ek olarak iletim ve dağıtımına da ücret ödemektedirler. Dolayısıyla bir malın iletim ve dağıtım hizmeti yolu ile kullanıcılara ulaştırılması söz konusu olmaktadır.

B. ELEKTRİK İLETİM HİZMETİ

Elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 KV'ı aşan hatlar üzerinden nakli iletim olarak tanımlanmaktadır. Elektrik piyasası faaliyetlerinden birisini oluşturan iletim faaliyeti yalnızca TEİAŞ tarafından doğal tekel olarak yürütülmektedir.

[54] AZRAK, Ali Ülkü, "Türkiye'de Madenlerin Hukuki Rejimi Üzerine Düşünceler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 1, S. 2, Y. 1980, s. 4.

Elektriğin tüketicilere ulaştırılmasını sağlayan iletim ve dağıtım tesislerinin yapımı aşaması ciddi bir batık sermaye gerektirmektedir[55]. Bu nedenle her bir bölgede kurulacak tesisler yüksek maliyet gerektirdiğinden elektrik iletim faaliyeti ülkemizde tekel olarak yürütülmektedir. İletim faaliyetiyle birlikte yürütülmesi faaliyette verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı bir faaliyetin yürütülmesi ancak EPDK'nın iznine bağlıdır. İletim sistemi teknik ve teknik olmayan kayıpların karşılanması amacıyla yapılan satışlar, yan hizmetler piyasası kapsamında elektrik enerjisi veya kapasitesi satın alınması, kiralanması ve iletim sisteminin teknik ve teknik olmayan kayıplarını karşılamak için sözleşmeye bağlanan enerjinin fazlasının satışını yapması bu hükmün istisnasıdır.

TEİAŞ, 6446 sayılı kanun ile belirlenmiş olan faaliyetler dışında başka bir faaliyet gösteremez. Kanunda TEİAŞ'a iletim faaliyeti bakımından verilen hak ve yükümlülükler sıralanmıştır. TEİAŞ'a verilen bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi doğrudan hizmeti aksatacak nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla hizmetin aksamaması amacıyla alınan bu önlemler iletim hizmetinin bir kamu hizmeti olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. EPDK iletim ve dağıtım faaliyeti gösteren şirketler üzerinde geniş bir denetim yetkisi uygulamakta, haklarını üçüncü kişilere devrederken EPDK'dan onay zorunluluğu barındırmakta, hizmetten yararlananlar bakımından ayrımcılık yapılmaması ve eşit davranılması yükümlülüğü getirilmekte, iletim tarifelerinin üst sınırı EPDK tarafından belirlenmektedir. İletim faaliyetleri TEİAŞ tarafından tekel olarak yürütülmekte ve kamu yararı amacını haiz, kamu hizmeti niteliği taşımaktadır.

C. ELEKTRİK DAĞITIM HİZMETİ

Dağıtım faaliyeti; elektrik enerjisinin 36 KV ve altındaki hatlar üzerinden nakli şeklinde tanımlanmaktadır. Elektrik piyasası faaliyetlerinden olan dağıtım faaliyeti lisans alımı gerektiren, lisansa tabi bir faaliyettir.

Dağıtım faaliyetleri kamu adına Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi tarafından gerçekleştirilecektir. Üretimde olduğu gibi dağıtım faaliyetlerinde de benzer durum söz konusudur. Aynı mahalleye dağıtım sağlayan bir şebeke varken, ikincisisin de kurulması maliyetleri artıracaktır. Bu nedenle Türkiye dağıtım faaliyeti

[55] "Batık sermaye", bir hizmeti sunabilmek veya malı üretebilmek için gerekli olan ancak bir kere kullandıktan sonra bir başka yere kullanılamaması nedeniyle önemli değer kaybına uğrayan sermayedir.

yönünden yirmi bir bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerde faaliyet gösteren şirketler bölgesel tekel niteliğini korumaktadır[56] . Dağıtım bölgelerine ilişkin özelleştirme süreci artan bir ivme ile devam ettirilmektedir. Dağıtıcı kurumlar yalnızca lisanslarında belirtilmiş olan bölgeler bakımından ve yalnızca o bölgede faaliyetlerini sürdürebilirler. Dağıtım şirketleri lisanslarında belirtilen bölgelerdeki sayaçların okunması, işletilmesi ve bakımından sorumlu tutulmaktadır. Her ne kadar dağıtım şirketleri bölgelerinde tekel olarak faaliyet gösterse de, bu durum teknik bir düzenlemeyi gerekli kılmaktadır[57].

Dağıtım ve perakende satış sektöründe rekabete dayalı bir ortamın oluşturulmasına ve gerekli düzenlemelerin yapılmasına karar verilmiştir. Buna dayanarak, dağıtım bölgeleri baz alınmış ve kamu mülkiyetinde bulunan işletmelerin yeniden yapılandırılması, yani elektrik dağıtım hizmetlerinin özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. TEDAŞ'ın özelleştirilmesi süreci bu şekilde başlamış ve dağıtım hizmeti özel hukuk kişilerince yerine getirilmeye başlanmıştır.

Dağıtım şirketlerinin genel aydınlatmadan[58] sorumlu olduğu 6446 sayılı kanunda belirtilmektedir. Genel aydınlatma halkın kullanımına arz edilmiş, toplumsal fayda içeren bir hizmettir.

Dağıtım faaliyeti gösteren şirketler, bölgelerinde tekel niteliği taşıyan özel hukuk tüzel kişileridir. Elektrik dağıtım faaliyeti kamu hizmeti olarak düzenlenmiştir. EPDK tarafından bölgelerinde tekel niteliği taşıyan özel hukuk tüzel kişilerine verilen ruhsat kamu hizmetinin görülmesine yöneliktir. EPDK tarafından dağıtım lisansı sahibi kişilere hizmetin aksamaması için geniş yaptırımlar uygulanmakta, ayrımcılık yapılmaması ve eşit davranılması yükümlülüğü getirilmekte, haklarını üçüncü kişilere devrederken EPDK'dan onay zorunluluğu barındırmakta, iletim tarifelerinin üst sınırı EPDK tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla dağıtım hizmeti kamu hizmeti niteliklerini taşımaktadır.

---

[56] GÜLTEKİN, Banu/ ÖNAL, Emre/ AKÇAOĞLU, Can, "Çeşitli Ülkelerdeki Gelişmeler", Enerji Hukuku: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon, Ekin Yayınları, Bursa, 2007, s. 70.

[57] ZENGİNOBUZ, s. 103-104.

[58] Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayolları hariç, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, 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 sinyalizasyonunu ifade eder.

IV. ELEKTRİK HİZMETLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Kamu hizmeti kavramı günden güne gelişen teknoloji ve küreselleşen dünyada değişime uğrasa da önemini yitirmemiş, bilakis toplumsal ihtiyaçların gelişerek artmasıyla önemi artmıştır. Kamu hizmetlerindeki bu çeşitlenme ve değişme ise idare hukuku anlamında hukuki yapıda değişiklikler ve güncellemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır[59].

Bir faaliyetin, kamu hizmeti olarak tanımlanabilmesi için organik ve şekli unsurunun bulunması gerektiği gibi kamu yararının bulunması da olmazsa olmazdır. Genel kabul, şekli unsurun varlığının bir faaliyetin kamu hizmeti olarak adlandırılabilmesi için şart olmadığı yönündedir. Sadece kamu hizmetinin varlığına işaret eden bir gösterge olduğu yönündedir. Organik unsur ise bir kamu hizmetinin doğrudan idare tarafından veya idarenin gözetimi ve denetiminde, bir kamu tüzel kişisi tarafından görülmesini ifade etmektedir. Nitekim elektriğin toplumun kullanımına arzında toplumsal fayda mevcut olduğundan kamu yararı unsuru da bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, elektrik sektörü faaliyetlerini sıradan kamu hizmetlerinin de ötesinde "stratejik kamu hizmetleri"[60], "ülke güvenliği ile yakından ilgili kamu hizmetleri"[61], "önemli kamu hizmetleri"[62] ve "temel kamu hizmetleri"[63] şeklinde nitelendirmektedir.

Kural olarak kamu hizmeti nitelemesi kanunla yapılır. 6446 sayılı kanun incelendiğinde, elektriğin kamu hizmeti niteliği taşıdığına ilişkin doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte Enerji Piyasası Kanunu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na; "*tüketicilerin kaliteli düşük maliyetli güvenilir ve kesintisiz elektrik hizmeti alması için gereken düzenlemelerin hazırlanması, toptan satış tarifesi, iletim, dağıtım ve perakende satış tarifelerinin onaylanması ve fiyatlandırma esaslarının belirlenmesi, serbest tüketici limitinde yapılan indirimi belirlemek ve yeni limiti yayınlamak, piyasada faaliyet gösteren üretim, dağıtım ve satış lisansı sahibi şirketlerin mali raporlama standartlarını belirlemek, bu şirketlerin belirlenen eşitlik ve şeffaflık şartlarına uygunluğunu denetleme Kurul kararlarına*

---

59 ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1969. s. 13.

60 A.Y.M., K.T. 9.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, R.G. 24.1.1995, S.22181 ; A.Y.M, K.T: 7.7.1994, E. 1994/49, K. 1994/45-2, R.G. 10.9.1994, S.22047.

61 A.Y.M, K.T. 9.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, R.G. 24.1.1995, S.22181 ; A.Y.M, K.T: 7.7.1994, E. 1994/49, K. 1994/45-2, R.G. 10.9.1994, S.22047.

62 A.Y.M, K.T. 26.3.1974, E. 1973/32, K. 1974/11

63 A.Y.M, K.T. 1.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2

aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etme" görev ve yetkilerini tanınmıştır. Tüm bu düzenlemeler, elektrik hizmetinin mevzuatta, hem kesintisiz hem de düzenli olarak yürütülmesinin öngörüldüğünü, gözetlendiğini ve denetlendiğini açıkça ortaya koymaktadır.

6446 sayılı kanuna göre elektrik iletim ve dağıtım tarifesinin onaylama yetkisi EPDK'ya ait olmakla birlikte, üretim tarifesi için aynı husus geçerli değildir. Üretim, toptan satış, perakende satış, ithalat-ihracat faaliyetleri EPDK'nın onayına tabi değildir. Nitekim üretim, toptan satış lisansları bakımından hakların devri hususunda EPDK'nın bir izin veya onayı söz konusu değilken, iletim ve dağıtım lisansları bakımından EPDK'nın onayı zorunludur.

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere her ne kadar yüksek mahkeme tarafından elektrik hizmetlerinin tümü için kamu hizmeti tanımlaması yapılmış olsa da, her bir hizmet türü bakımından ayrı değerlendirme yapmak gerekmektedir. Elektrik dağıtım ve iletim faaliyetleri, nitelikleri ve ölçütleri değerlendirildiğinde kamu hizmeti niteliğine haiz olmalarına karşın, üretim faaliyeti için aynı değerlendirme yapılamamaktadır. Elektrik üretimi üretim safhası sonucunda ortaya çıkan bir ürün olarak mal niteliğine sahiptir.

Önceleri doğal tekel olarak kabul edilen üretim faaliyeti zamanla serbest piyasa ve rekabete açılmış, böylece tekel olma niteliğini kaybederek özel hukuk tüzel kişileri tarafından üretim gerçekleştirilmeye başlanmıştır. İletim ve dağıtım faaliyetleri ise hala doğal tekel niteliğini korumaktadır. Nitekim nihai tüketiciye iletim ve dağıtım yolu ile oluşturulan elektrik bakımından aynı güzergahta kurulacak başka şirketler sermayeyi artıracaktır. Aynı husus dağıtım faaliyeti için de geçerli olup, dağıtım faaliyetini yerine getiren şirketler bölgeleri bakımından tekel niteliğine sahiptir. Bu nedenle iletim ve dağıtım faaliyeti doğal tekel özelliklerini korumaktadırlar.

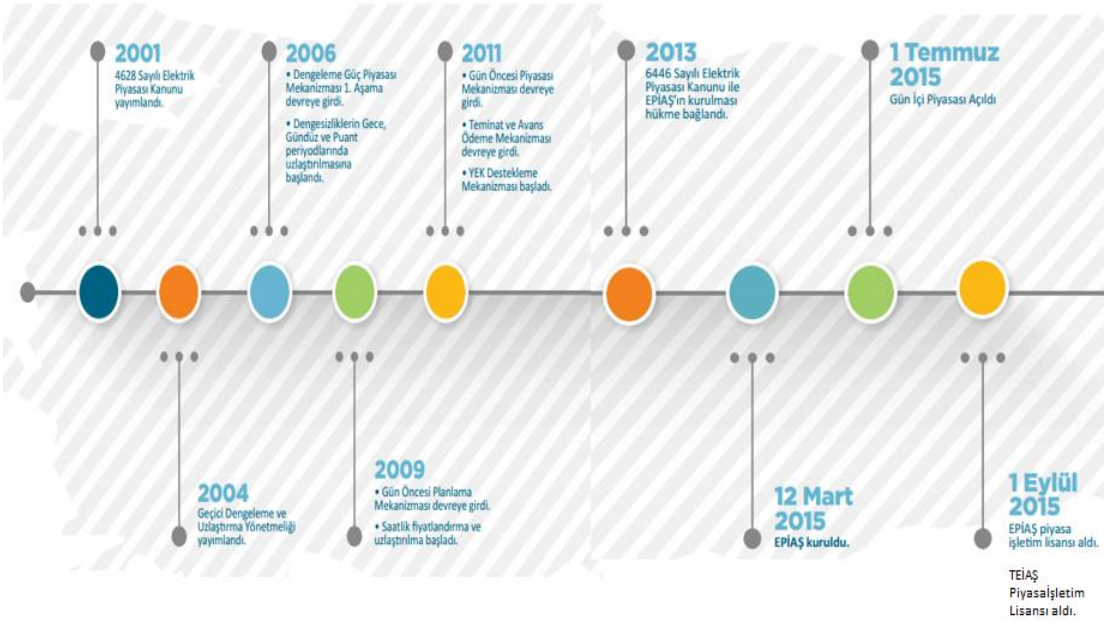
Sonuç olarak; elektrik hizmetlerinin her biri bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılmalıdır. Elektrik piyasasında TEİAŞ tarafından yürütülen iletim hizmeti ile özel hukuk tüzel kişileri tarafından bölgelerinde tekel olarak yürütülen dağıtım hizmeti, nitelikleri ve 6446 sayılı kanunda belirlenen yükümlülükler gereği kamu hizmeti olma özelliği taşımaktadırlar. Ancak elektrik üretim hizmeti tek başına kamu hizmeti özelliği taşımamaktadır. Elektrik üretimi işlemi sırasında bir takım prosedürler sonucunda ortaya çıkan elektrik mal niteliğindedir.

İKİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK HİZMETLERİ AÇISINDAN ELEKTRİK PİYASASI KAVRAMI VE KAPSAMI

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanun'un yürürlüğe girerek elektrik piyasasına dair düzenlemeleri yapması ile birlikte ülkemizde piyasa yapısına geçiş yaşanmıştır. Piyasa yapısında meydana gelen değişim ile birlikte özel sektörün elektrik piyasa yapısına katılımında artış görülmüştür[64]. Zira kanunun hayata geçirdiği piyasa yapısından önce dikey bütünleşik yapıda seyreden ve kamunun tekelinde bulunan yapı serbest piyasaya açılmıştır. Böylece faaliyetlerin bir kısmı rekabete açık hale gelirken, tekel niteliğinde bulunan bir kısım ise regülasyonlara tabi tutulmuştur.

Kamu ve özel sektör payları elektrik enerjisi kurulu gücü ve üretiminde yıllar itibariyle ters orantılı değişiklik göstermiş ve özel sektörün üretim içerisindeki payı sürekli artmıştır[65]. Aşağıdaki tabloda da elektrik piyasasında önem arz eden ve gelişmede büyük rol oynayan tarihler yer almaktadır.



Özel sektörün katılımı ile varlıklarının verimli bir şekilde işletilmesi, daha az maliyet ancak daha uzun vadeli elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması, dağıtım

64 KARAKILIÇ Hasan, s.84.

65 ŞAHİN Vedat, Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İstanbul 2006, s.3.

kayıplarında ve elektrik kaçaklarında azalma, yeni yatırımlar ve bakım maliyetlerinin özel sektör tarafından karşılanması ve piyasa serbestleşmesi[66] nedeniyle oluşan rekabet ortamında son kullanıcı lehine faydaların ortaya çıkması sağlanmıştır[67]. Enerji piyasa faaliyetlerinin serbestleşmesi ile birlikte, piyasada önemli roller üstlenen şirketlerin doğru pozisyon alması ve doğru stratejiler kurması piyasa açısından önemli hale gelmiştir.

Yukarıda kısaca açıklanmaya çalışıldığı üzere elektrik piyasa yapısına geçiş ile birlikte sektör tekelden serbest piyasa ve rekabete açılarak birden fazla aktörlü hale gelmiştir. Rekabetin olduğu elektrik piyasasında şirketlerin uzun süreli olabilmeli yeniliğe açık olmaları, uygun fiyat teklifi vermeleri, piyasaya uyum sağlayabilmelerine bağlıdır. Bunu başarmanın yolu amaca dönük tahmin metodolojisinin kurulmasından geçmektedir[68].

I. ELEKTRİK PİYASASININ REGÜLASYONU

A. REGÜLASYONUN TANIMI

Şirketler ve şahısların, ekonomik ve toplumsal ile sosyal açıdan istenmeyen tutum ve davranışlarını değiştirmek için hükümetler birtakım yaptırımlarla istedikleri kuralları uygulamaktadır. Bu durum literatürde dar regülasyon olarak adlandırılmaktadır[69].

Devletin ekonomide katılımcı olmaksızın sektördeki firmalara birtakım düzenleyici denetleyici kısıtlamalar getirmesine ise geniş anlamda regülasyon denilmektedir[70]. Bir başka deyişle devletin ekonomik, sosyal, idari amaçlarını gerçekleştirebilmek için yaptığı her türlü düzenlemeye regülasyon denmektedir. Bazı mal ya da hizmetlerin doğal tekel niteliği taşıması nedeniyle rekabet ekonomik etkinlik açısından tercih edilir bir durum olmamakta ve tekel olma imtiyazı tanınan özel sektör firmasının pazar gücünü kötüye kullanmaması için kamu söz konusu sektöre

---

66 ASLAN İ.Yılmaz / ALTINAY Galip / ILICAK Ali / ÖNAL Emre/ KATIRCIOĞLU Erol / ARDIYOK Şahin / GÜLTEKİN Banu / AKÇAOĞLU Can, Enerji Hukuku, C.I, Bursa, 2007, s.298

67 DPT 2004 raporu

68 ASLAN/ALTINAY/ILICAK/ÖNAL/KATIRCIOĞLU/ARDIYOK/GÜLTEKİN/AKÇAOĞLU, s.300

69 MÜFTÜOĞLU, M. Tamer / KARABUDAK,H. Baha, "İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler", Rekabet Dergisi, Sayı 11, Temmuz-Ağustos-Eylül 2002, s. 4.

70 ÇAKAL, Recep, Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, Uzmanlık Tezi, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Temmuz 1996, s. 35.

müdahalelerde bulunmaktadır. Bu müdahaleleri genellikle özel olarak söz konusu amaç için oluşturulan bağımsız bir kurum gerçekleştirmektedir. Yani regülasyona; devletin sunduğu tekel niteliğindeki, etkisiz, verimsiz mal ve hizmetlerin özel sektöre bırakılması, etkinliğini sağlayabilmek amacıyla ve bağımsız kurumlar aracılığıyla düzenleme, denetleme işlevini devletin yerine getirmesi örnek olarak verilebilir[71].

Regülasyonlar piyasa aksaklıklarının neden olduğu sorunların çözümünde uygulanmaktadır. Örneğin elektrik enerjisi birçok sektörde girdi olarak kullanıldığı gibi konutlarda ve sanayi kesiminde de talebi devamlı artan bir enerji türü olduğundan vazgeçilemez bir ihtiyaç halini almış olan stratejik öneme sahip bir endüstridir. Elektrik enerjisi sektöründe özellikle iletim, dağıtım aşamalarında birden fazla firma olması durumunda devlet sektöre regülasyonlar yoluyla müdahale etmektedir[72].

B. ELEKTRİK PİYASASINDA REGÜLASYON

Dünyada hala kamu eliyle yürütülen faaliyetler olduğu gibi; özelleştirme, serbestleştirme çalışmaları da hızla devam etmektedir. Elektrik enerjisinde dikey bütünleşik yapının uygulanmış olduğu 1990'lı yıllara kadarki sürecin aksine, günümüzde bütünleşik yapıların ayrıştırılması uygulamaları söz konusudur. Özelleştirilen her alanda olduğu gibi elektrik piyasasında da kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin denetimi ve kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi suretiyle sektörü regüle edecek bir üst kurul ihtiyacı vardır[73].

Bu kurulun bağımsızlığı, piyasaya olan güveni sağlamak ve tarafsızlığı vurgulamak açısından son derece önemlidir. Elektrik enerjisi piyasasında faaliyetler EPİAŞ kuruluncaya kadar, TEİAŞ bünyesindeki Piyasa Mali Uzlaştırma Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmekteydi. EPİAŞ'ın 01.09.2015 tarihinde kurulmasıyla; Gün Öncesi Piyasası, Gün İçi Piyasası ve Uzlaştırma faaliyetleri EPİAŞ tarafından[74], Dengeleme Güç Piyasası ise TEİAŞ tarafından yürütülür hale gelmiştir.

Elektrik enerjisi piyasasıyla ilgili olarak teknik ve ekonomik olmak üzere iki tür regülasyondan bahsetmek mümkündür. Teknik regülasyonda; üretim, iletim ve

---

[71] SARISOY, Sinan, Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği, Doktora Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, 2008. S.26

[72] ZENGİNOBUZ, s.209

[73] GÖNEN, Yakup, Türkiye'de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü, Ankara,2011, s.16

[74] GÖNEN, Yakup, "Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, 2010, s. 23.

dağıtım aşamalarında güvenlik ve uyumu sağlayacak standartların olması ve piyasanın bu standartlar dahilinde konunun uzmanı kurumlarca denetlenmesi söz konusudur[75]. Ekonomik regülasyonda ise tam rekabet sağlanamadığından fiyatların doğrudan veya dolaylı olarak düzenlenmesi söz konusudur. Ancak piyasada serbest rekabet koşulları varsa ekonomik regülasyon ihtiyacı azalacaktır.

Günümüz koşullarında elektrik üretimi rekabet ortamında yürütülebilmekte ancak iletim aşamasının doğal tekel niteliği taşıması nedeniyle teknik regülasyon gerekli olmaktadır. Ayrıca iletim ve dağıtım sistemlerinde teknik regülasyon yanında ekonomik regülasyonun da uygulanması gerekmektedir. Kamu eliyle yürütülen iletim faaliyeti söz konusu olduğunda regülasyon kamuya uygulanacağından regülasyonun etkinliği ile ilgili tartışmalar ortaya çıkacaktır. Elektrik enerjisi sektöründe regülasyonların üç farklı yapıda olduğu söylenebilir[76]:

1. İmtiyazlı Dikey Bütünleşik Tekel Yapısı Regülasyonu: Düzenleyici kurumlar şirketin belirlediği fiyatlara sınır koymaktadır. Elektrik sektöründe hizmeti sunacak olan şirkete elektrik enerjisinin yüksek sermaye gerektirmesi, üretim tesislerinin taşınmasının imkansızlığı gibi nedenlerle kar garantisi verilmiş olur. Devlet bu şekilde fiyat kontrollerini elinde tutmuş olmaktadır. Bu regülasyon türü özellikle ABD'de uygulanmıştır.

2. Üretim Kademesinde Rekabet, İmtiyazlı Tekel Regülasyonu: Sektörde üretim, iletim, dağıtım alanlarında imtiyazlı bir şirket vardır. Sektörde iletim, dağıtım alanlarında tek bir şirket doğal tekel konumundayken üretim alanında başka şirketlere de faaliyet hakkı tanınmıştır.

3. Dikine Ayrıştırılmış Elektrik Sektöründe Regülasyon: Elektrik üretimi faaliyetinde bulunan şirketler, dağıtım şirketlerine elektrik satışını ulusal spot piyasalarında belirlenen fiyatlarla yapmaktadır. Bu regülasyon türü özellikle İngiltere'de uygulanmıştır

[75] ÇAKAL, s. 37.
[76] ZENGİNOBUZ, s. 113.

C. ELEKTRİK PİYASASININ AYRIŞTIRILMASI

1. Dikey Bütünleşik Yapı

Elektrik piyasaları için monopol modeli, tek alıcı modeli, toptan satış rekabeti modeli ve perakende satış rekabeti modeli olmak üzere dört model tanımlamaktadır[77]. Bu sınıflandırma, elektrik piyasalarında başlayan serbestleşme süreci ile ilgilidir. Bazı ülkelerde rekabetçi piyasa yapısı üretimden, bazılarında ise satış aşamasından başlayarak serbest piyasa yapısına geçmeye başlamıştır[78]. Dolayısıyla yapılan bu sınıflandırma rekabetçi yapıya geçiş çalışmaların ürünüdür.

Elektrik piyasalarında geleneksel dikey bütünleşik yapıyı monopol modeli ifade etmektedir. Elektrik piyasasında gösterilen bir faaliyet alanında üretim aşamasından başlayan ve perakende satışa kadar olan sürecin tek bir firma tarafından gerçekleştirilmesi durumu dikey bütünleşik yapı olarak ifade edilir. Bu modelde üreticiler arasında rekabet yoktur. Monopol modelinde, üretim, iletim ve dağıtım sürecinin tamamı tek bir kurum tarafından yürütülmektedir. Bu kurum kamu veya özel kişi olabilmektedir[79].

Elektrik piyasasında tek alıcı modeli ise üretimde rekabetçi yapıya olanak sağlamaktadır. Bu modelde üretici tek bir otoriteye enerji satışı yapar. Dolayısıyla piyasadaki üreticiler otoriteye enerji arzı sağlamaya çalışır. Tek alıcı modelinde ise, önceden ayarlanmış tarifeye göre üreticiden satın alınan elektrik dağıtım şirketlerine satılmaktadır. Tek alıcı modelinde tüketiciler için dağıtım şirketleri monopol gibidir. Modelin en önemli özelliği bu modele geçişin kolay olması, en büyük dezavantajı ise tek alıcı pozisyonunda bulunan şirketin piyasa güçlerinden bağışık olmasıdır. Ayrıca bu modelde alım garantisi de bulunmadığından üreticiler risk almak istememekte, bu nedenle sözleşme yapmakta sıkıntı yaşanmaktadır[80].

Toptan satış rekabeti modelinde üretim faaliyetleri dışında toptan satış faaliyetlerinde de rekabet söz konusudur. Üreticiler dağıtım şirketlerine, tüketicilere,

---

77 HUNT, S., "Making Competition Work in Electricity", John Wiley & Sons Ltd,2002 p.41

78 AKŞAR, Pınar , Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalı, 2006, s. 20.

79 HUNT, p.42.

80 BOİSSELAU, F. (2004), "The Role of Power Exchanges for the Creation of a Single European Electricity Market: Market Design and Market Regulation", PhD Thesis, University of Paris IX Dauphine, Delft University Press.

toptan şatış şirketlerine doğrudan satış yapmaktadır. Perakende satış rekabeti modelinde ise nihai kullanıcılar tedarikçilerini seçebilmektedir.

2. Dikey Bütünleşik Şirketler

Türkiye'de 1960 döneminde Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve planlı kalkınma döneminin başlaması ile kalkınma planları hazırlanmaya başlamıştır. Birinci beş yıllık kalkınma planı ve ikinci beş yıllık kalkınma planı dönemlerinde Türkiye'de elektrik sektöründe gerçekleştirilen faaliyetlerin tek bir çatı altında toplanması amaçlanmıştır[81]. Üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin bir bütün olarak kamu otoritesi kontrolüne alınması amacıyla Türkiye Elektrik Kurumu kurulmuştur. Kamu İktisadi Kuruluşu statüsünde bulunan Türkiye Elektrik Kurumu'nun elektrik piyasasında gerçekleştirilen tüm faaliyetleri denetimi altında bulundurduğu bu yapı Türkiye elektrik piyasasında dikey bütünleşik[82] yapıyı oluşturmuştur.

3. Dikey Bütünleşik Şirketlerin Ayrıştırılması

Türkiye'de elektrik hizmetleri sektöründe dikey bütünleşik yapıda meydana gelen ilk değişiklik 3 Eylül 1982 tarih ve 2705 sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir. Bu kanun ile Türkiye'de elektrik santrali kurma yetkisine sahip olan Türkiye Elektrik Kurumu ve Devlet Su İşleri dışında özel sektöre de yetki tanınmıştır. Şöyle ki kanun ile özel sektörün de elektrik santrali kurması ve ürettiği elektriği TEK'e satmasına imkan tanınmıştır[83].

Türkiye'de elektrik hizmetleri sektöründe, dikey bütünleşik yapıdan rekabetçi ve serbest piyasa yapısına geçiş amacıyla atılmış ilk adım bu şekilde başlamıştır. Türkiye elektrik piyasasında serbestleşme süreci 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi hakkında kanun ile devam etmiştir.

1993 yılında TEK, Bakanlar Kurulu Kararı ile ikiye bölünmüş ve elektrik piyasasında iletimden sorumlu Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. ve dağıtımdan sorumlu Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. kurulmuştur. 3096 sayılı kanunla özel sektörün elektrik

---

81 ÖZERCAN Müge "Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi 5. Dönem, 2007, s.58

82 Dikey bütünleşik yapı, bir faaliyet alanında üretimden perakende satışa kadar olan sürecin tek firma tarafından yapılması durumunu ifade etmek için kullanılır.

83 ÇETİNTAŞ, Hakan , BİCİL, İbrahim Murat, Elektrik Piyasalarında Yeniden Yapılanma ve Türkiye Elektrik Piyasasında Yapısal Dönüşüm, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi,2015 s.10

piyasasında faaliyet göstermesi yönünde atılan adımları pekiştirmek ve kamu kesiminin kaynak yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği yeni yatırımları gerçekleştirmek üzere 1994, 1996, 1997 ve 1999 yıllarında yeni yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu yasal düzenlemelerde YİD, Yİ ve İHD modellerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır[84].

Anılan dönemde; 1994 yılında 3996 sayılı[85] "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun", 1994'te 4047 ve 1996'da 4180 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", 1997'de 4283 sayılı[86] "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerjinin Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ve 1999'da 4493 sayılı 3996 sayılı kanunda değişikliği öngören "3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir.

5 Şubat 2001 tarihli bakanlar kurulu kararı ile Türkiye Elektrik Üretim A.Ş, üç bağımsız kısma ayrılmıştır. Bunlar, Türkiye Elektrik İletim A.Ş, Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş'tır. Takip eden süreçte Türkiye elektrik piyasasının rekabete açılmasını amaçlayan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir.

4628 sayılı kanunun ilk maddesinde kanunun amacı; "*Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.*" şeklinde ifade edilmiştir. 4628 sayılı kanun ile Türkiye elektrik piyasası dikey bütünleşik yapıdan üretim ve satış faaliyetlerinin rekabete açıldığı, doğal tekel niteliği taşıyan nakil (*dağıtım ve iletim*) faaliyetlerinin düzenlemeye tabi tutulduğu bir yapıya kavuşmuştur. Kanunda piyasa faaliyetleri; piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleri olarak nitelendirilmiştir. Türkiye Elektrik Piyasasında

---

[84] KARAMUSTAFAOĞLU, M. (2007), "Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerindeki Etkileri", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi 5. Dönem. s.30

[85] R.G. 13.06.1994, S. 21959

[86] R.G. 19.07.1997, S. 23054

mevcut durum itibariyle elektrik enerjisi ticareti 6446 sayılı kanunla düzenlenmektedir. 6446 sayılı kanun ile birlikte Elektrik Piyasaları İşletme Anonim Şirketi kurulmuştur. EPİAŞ 6446 sayılı kanun kapsamında işletilen ancak piyasalar dışında kalan işletmelerin faaliyetlerini yürütmektedir.

4. Ayrıştırmanın Amaçları

Rekabetçi bir elektrik piyasası oluşturmak için tasarlanan 4628 sayılı kanun dikey bütünleşik piyasa yapısının ayrıştırılarak elektrik üretimi ve satış faaliyetlerinin rekabete açılmasını, doğal tekel niteliği taşıyan iletim ve dağıtım faaliyetlerinin düzenlenmeye tabi olmasını öngörmüştür[87].

Elektrik piyasasında sektörün üretim, iletim, dağıtım ve perakende satış aşamalarının ayrıştırılması konusu piyasanın rekabete açılması ve rekabetin geliştirilmesi sürecinde önemli bir adımdır. Elektrik piyasasında doğal tekel özellikleri gösteren iletim ve dağıtım şebekelerine ayrımcı olmayan şekilde katılımı sağlamak dikey ayrıştırmanın temel amacıdır[88].

Üretim ve perakende satış aşamalarında ayrıştırma yapılmadığında şebekeye hakim kuruluşun diğer kuruluşların üretim ve perakende satış aşamalarında şebekeye erişimlerini kısıtlayabileceği hatta piyasayı dahi kapatabileceği ve bunun sonucunda da piyasada rekabetin gelişmesinin engellenmiş olacağı söylenebilir.

II. DÜZENLEMENİN YAPISAL VE HUKUKSAL NEDENLERİ

Ülkemizde ekonominin devlet öncülüğünde kalkınması sürecinde elektrik sektörü önemli bir yapı taşıdır. Ancak devlet mülkiyetindeki kurumların mali sıkıntılara girmesi, finansman ihtiyacının doğması neticesinde reform ihtiyacı doğmuştur[89]. Çoğu ülkede elektrik enerjisi piyasasındaki reformların nedeni elektrik piyasasının etkinliğini arttırmak olduğu gibi Türkiye için de aynı nedenden bahsedilebilir. Elektrik hizmetinin yeterli, kaliteli, sürekli, çevreye uyumlu, düşük maliyetli olacak şekilde sunulabilmesi için gerekli yatırımların yapılmasında

---

87 ÖZERCAN Müge. "*Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti*", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi 5. Dönem, 2007

88 SARISOY, Sinan, Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği, Doktora Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, 2008, s. 273.

89 KARAKILIÇ, s.87

sağlanması gereken finansmanın yüksekliği de özelleştirme konusunun gündeme gelmesine neden olmuştur[90].

Türkiye'de 90'lı yılların sonlarında yetersiz kamu yatırımları nedeniyle talebin karşılanamaması sonucunda ortaya çıkan kriz, elektrik sektörü reformunun temel nedeni olarak gösterilebilir[91]. Türkiye'deki ekonomik kriz neticesinde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile yapılan finansal destek *(stand-by)* anlaşmalarında elektrik reformu yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur[92]. Ayrıca AB'ne uyum kapsamında da elektrik sektörünün serbestleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de kamu işletmelerinin etkinsiz olması ve bu duruma kayıtsız kalınması gibi nedenler de reform gerekçesi olarak öne sürülebilecektir.

Elektrik sektöründe kayıp ve kaçak oranının yüksek olması finansal sıkıntılara neden olmaktadır. Türkiye'de elektriği kaçak kullanan abone sayısının hala fazla olduğu ifade edilmektedir. Ülkemizde TEK ve sonrasında TEAŞ ve TEDAŞ'ın kötü performansı ve yaşadıkları ile finansal sıkıntılar KİT baskısına, sektörde uzman eleman ihtiyacının sağlanamamasına dayandırılmaktadır.

Sektörde yapılacak reform hakkında Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'nde belirtilmiş olan amaç; elektrik enerjisinin kullanıcılara devamlı, yeteri miktarda, kaliteli ve düşük fiyata sunulmasıdır. Elektrik sektöründe yapılan reformlarla, sektörde verimliliğin, etkinliğin sağlanarak maliyetlerin düşürülmesi, kalitenin arttırılması, sektörde kayıp oranının OECD ortalamasına indirilmesi ve kaçak kullanımının önlenmesi, özel sektörün yenileme ve genişleme yatırımlarını kendi kaynaklarıyla yapabilmesi ve bu yollarla sağlanacak faydanın kullanıcılara yansıtılması sağlanmalıdır[93].

Elektrik enerjisi sektörü dikey bütünleşik bir sektör yapısı içinde faaliyet göstermekte ve elektrik sektörü üretim, iletim, dağıtım ve arz olmak üzere dört kademeden oluşmaktaydı. Bu dört kademenin tek bir firma tarafından yerine

---

[90] ŞAHİN Vedat, Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İstanbul 2006, s.3.

[91] CAMERON, Competition in Energy Markets, s. 12-13.

[92] BAYRAKTUTAN, Yusuf, "Dünyada Özelleştirme", İçinde: Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003. , s. 102.

[93] EGE, Yavuz, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Rekabet", 5 Mart 2002 Tarihinde Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Rekabet konulu sempozyumda sunulan tebliğ, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2002, s. 21. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası organlar reformlar yönünde özellikle "kurumsal reform programları" ile özelleştirmeyi teşvik etmişlerdir. ZHANG/PARKER/KIRKPATRICK, s. 163.

getirilmesi yani dört faaliyetinden tekel bir firma tarafından kamuya hizmet olarak sunulmasının, birden fazla firma tarafından yerine getirilmesindense, çok daha ucuz maliyetli olacağı düşünülmüştür[94]. Dolayısıyla uzun yıllar boyunca elektrik hizmetleri sektörü doğal monopol davranmayı tercih etmiştir.

Ancak ileriki dönemlerde, doğal monopol özelliği üzerine tartışmalar başlamış ve üretim kademesinin rekabete açılabileceği, iletim, dağıtım kademesinin ise tek elden yürütülmesi gerektiği hususu üzerinde durulmuştur[95]. Zira tek bir şirket tarafından üretimi gerçekleştirilen elektrik, uzak bölgelere taşınırken ciddi kayıplar meydana gelmekte, bu durum da tüketiciye fatura edilmektedir. Dolayısıyla çeşitli bölgelerde ve yerelde faaliyet gösteren üretim santralleri ile hem üretim aşaması rekabete açılacak hem de iletim ve dağıtım esnasında kayıp meydana gelmeyecektir. Ancak bununla beraber iletim ve dağıtımın tekelden yürütülmesi düşüncesi de savunulmaktadır.

Devletin çeşitli finansal problemler nedeniyle kamu yatırımlarının azalması, ülkede yaşanan ekonomik ve finansal durumun yetersizliği, kamu sektörünün bilgisizliği enerji piyasası yapısında düzenlemeye ihtiyaç doğuran başlıca nedenlerdendir[96]. Yapılan yatırımların büyük bir bölümü üretim sektörüne aittir. Dolayısıyla kamu sektörünün tek başına bu ihtiyacı karşılayamaması karşısında hizmetlerin YİD-Yİ-İHD gibi modellerle özel sektöre gördürülmesi düşüncesi hakim olmuştur. Buna ek olarak, kamu mülkiyetinde olan elektrik hizmetleri sağlayan işletmelerinin mali durumundaki kötüleşmeler, ülke genelinde %16'lara varan kaçak elektrik enerjisi kullanımının önlenememesi, piyasa başarısızlığı, çeşitli siyasal ve toplumsal nedenler, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde daha rekabetçi bir elektrik enerjisi sektörünün oluşturulması isteği ve uluslararası finans kuruluşlarının zorlamaları gibi nedenlerden[97] dolayı 1980'li yıllardan günümüze kadar elektrik enerjisi sektöründe çeşitli reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Gerçekleştirilen reformlar özel sektörün kamu hizmetlerine dahil olmasını sağlamıştır. Ancak kamu yararı gerektiren hizmetlerin şirket çıkarlarından ziyade toplumsal faydaya yönelmesi amacıyla devlet müdahalesi gerekmektedir. İşte bu

---

94 ULUSOY, Ali/ OĞUZ Fuat, "The Privatization of Electricity Distribution in Turkey: A Legal and Economic Analysis", Energy Policy 35, 2007, s. 5022. vd.

95 ÇAKAL, Recep, "Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon", DTP Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2455, Temmuz,1996, s. 21

96 ULUSOY, s.12.

97 ULUSOY/ OĞUZ, s. 5022.

durum Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nu doğurmuş ve enerji piyasasında gerçekleştirilen faaliyet bakımından özel ve kamu tüzel kişilerini denetleyen bir üst kurul olarak hizmet vermeye başlamıştır.

III. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (EPDK)

A. HUKUKİ YAPISI

Bağımsız İdari Otoriteler, Anglo Amerikan hukuk sistemi içerisinde, yasama organının başkana yani yürütmeye olan güvensizliğini denetlemek amacı ile ABD'de ortaya çıkmıştır[98]. BİO'lar, denetleme yetkisine sahip oldukları için, kuruldukları sistem içerisinde ve sisteme uygun olarak, denetleyici ve düzenleyici bir misyon edinmişlerdir. BİO'lar, hizmet yönünden federalizmi temsil etmektedirler[99].

BİO'ların ortaya çıkışının altyapısını hazırlayan birçok sebep mevcuttur. Ekonomik ve sosyal alanda, temel hak ve özgürlükleri baz alan sektörlerle ilgili olarak uzun vadeli politikaları oluşturmak sebeplerden birisidir[100]. Devletin düzenleme yaptığı alanların azalması, özelleştirmenin artması ve boş bırakılan alanların BİO'lar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir. Yalnızca özel sektörün değil, kamu sektöründe yer alan kurum ve kuruluşların da özelleştirme yapılan sektörlerde faaliyet gösteriyor olması, işletici ve düzenleyicinin birbirinden ayrılmasını zorunlu kılmıştır[101].

Ülkeden ülkeye değişen uygulamalar ve çözümler bağımsız idari otoritelerin yapılanmasında benimsenmiştir. Bağımsız idari otoritelerin düzenleme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerinin dışında yaptırım uygulama yetkilerinin olduğu ve hatta kimi bazı ülkelerde ise bu yaptırımların yargısal bir boyut taşıdığı görülmektedir[102].

---

98 ATAY, Ethem, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", GÜHFD, Haziran-Aralık 2006, C.X, S.1-2, s.261.

99 ULUSOY, s.5

100 SOBACI, Zahid M. "Türk İdari Teşkilatı'ndaki "Adalar" Bağımsız İdari Otoriteler", AÜHFD, 2006, s.158.

101 TAN, Turgut, "*Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar*", AİD, 2002, s.12-13.

102 ERGÜN, Evrim Çağdaş, "*Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler*", TBBD, 2004, s.47.

Anayasa'da yer alan ve devlete bazı konularda görev yükleyen kurallar örneğin Anayasa m.167'de olduğu gibi devlete o konularda önlem ve karar alma yetkisi vermektedir. Devlet, yasama organı aracılığıyla bu kapsamda yetkisini kullanarak gerekli yapılanmayı oluşturmak suretiyle önlemler alabilme yetkisine sahiptir[103]. Bu nedenle devlet de bu yöndeki yetkisini bazı alanlarda uzmanlaşmış BİO'lar kurmak suretiyle kullanmaktadır. EPDK da kaynağını Anayasa m.167'de bulan uzman bir kurumdur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu bir "düzenleyici ve denetleyici kurumdur."[104] EPDK kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve 6446 sayılı kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. EPDK; "*kanunla kurulan, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan ve enerji piyasalarının rekabetçi bir ortamda işlemesini sağlamak amacıyla yani kamu yararı maksadıyla hareket eden*" bir kamu tüzel kişisidir. Kamu tüzel kişiliği, personel bağımsızlığı ve mali bağımsızlığı olması hasebiyle de bir yerinden yönetim kuruluşudur. Ancak klasik tipteki hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından ayrı olarak EPDK üzerinde kanunla idari vesayet denetim usulleri öngörülmediği için[105] diğer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklılaşmaktadır.

EPDK, Kurul kararıyla yönetmelikler çıkararak, enerji piyasası üzerindeki düzenlemelerini yapmaktadır. EPDK, yasaya uygun bir şekilde çıkaracağı bu yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar. EPDK'nın merkezi Ankara'da olup, ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır.

EPDK'nın görevi; elektrik enerjisi piyasasında faaliyet gösteren ve faaliyet gösterecek tüm sermaye şirketleri bakımdan, adil, dürüst ve eşit bir ortamın kurulacağına dair güven yaratmaktadır. Bu güven ortamının tesisi ile birlikte, taraflar arasında hiçbir ayrım gözetilmeksizin tarafsız bir iletim işletmecisi oluşturulacaktır. Böylece adil ve şeffaf mekanizmalar hayata geçirilerek, sermaye şirketleri arasında rekabete dayalı ancak güven tesis eden bir ortam inşa edilecektir.

---

[103] KUTLU GÜRSEL, Meltem, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi" İrfan Baştuğ Anısına Armağan, DEÜHFD, C. 7, Özel Sayı, İzmir 2005, s.497

[104] 5018 sayılı Kanun bu ifadeyi tercih etmiştir. 5018 sayılı Kanunun ekinde bu kurumlardan sekiz tanesi listelenmiştir. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu liste ile sınırlı değildir. örneğin Şeker Kurulu bu listede yer almamaktadır. Bazı kaynaklarda Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Yüksek Öğretim Kurulu, Türkiye Futbol Federasyonu gibi kurumlar da bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmektedir. Bkz. DURAN, Lütfi, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, C. 30, S. 1, TODAİE Yayını, Ankara, 1997, s. 6

[105] ATAY, İdare Hukuku, s. 367-368. Benzer doğrultuda bkz. GÜNDAY, "Bağımsız İdari Otoriteler", s. 74-75.

Bu itibarla, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un piyasa yapısı içerisinde bir diğer önemli katkısı ise, elektrik enerjisi piyasasında sürdürülen ve yeni yatırımlar bakımından bir denetleme mekanizması oluşturmasıdır. EPDK, çıkardığı yönetmelikler ve tüzel kişileri tabi kıldığı koşullar ile dağınık olan firmaları toparlamış ve bir düzenleyici kurum olmuştur. Herhangi bir tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmesi için bu Kanun ile teşkilatlandırılan EPDK'dan lisans alması gerekmektedir[106].

Anayasa'da[107] "*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır...*" demektedir. Bu hüküm, EPDK'nın kuruluşu açısından temel gerekçelerden birisidir ve aynı zamanda EPDK'nın varoluşunun ekonomik ya da siyasal nedenlerin dışında hukuk alanındaki varlık gerekçesi olarak da izah edilebilir. EPDK, ETKB ile ilişkilendirilmiş bir bağımsız idari otoritedir[108].

İdare hukuku uygulaması içinde bağlı kuruluş ya da ilgili kuruluş uygulamalarının yanında ilişkili bakanlık terimi özellikle bağımsız idari otoriteler için benimsenmiş bir kavramdır. Bu bağ hukuksallık denetimini sağlayan yani ilişkili bakanlığın hukuka aykırı gördüğü işlemi yargı organı önüne taşıma imkanı sağlayan bir nitelemedir. İlişkili bakanlık olmakla açılacak bir iptal davasında davacı bakanlığın menfaati olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir[109]. İlişkili bakanlık teriminin bakanlığa bağlı veya bakanlığın doğrudan denetimine ve düzenlemesine tabi veya doğrudan bakanlığa bağlı olduğunu söylemek doğru değildir. İlişkili bakanlık ifadesi tüm bu anlamlardan bağışık olarak; EPDK'nın görev alanı ile ilişkili bulunan bakanlık anlamında kullanılmaktadır. Nitekim ilişkili bakanlıkların da, bu kurumlar üzerinde bir denetleme yetkisi bulunmamaktadır[110].

Sonuç olarak EPDK gibi BİO'lar bakımından idare ile aralarındaki bağı kurmak ve bağımsızlıklarını sağlamak ve ayrıca farkını da belirtmek için ilişkili

---

[106] EPK Tasarısı ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji, Plan ve Bütçe Komisyon Raporları (1/791), 21. Dönem, 3. Yasama yılı, TBMM (S.Sayısı:597)

[107] 1982 Anayasası'nın 167. maddesinde piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi başlığı altında.

[108] AYAYDIN, Dilhun, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkileri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 26.

[109] ULUSOY, s.38.

[110] GÜNDAY, Metin, "Bağımsız İdari Otoriteler", RK- Kuruluş Yıldönümü, 2001, s.75.

kuruluş ifadesi kullanılmıştır[111].EPDK'nın düzenleme yetkisinden kaynaklı olarak, dağıtım yapılan bölgelerde denetimi ve müşterilerle olan ilişkileri sağlamak amacı ile ofisler kurabilir. EPDK teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. EPDK, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. EPDK'yı temsile ve karar vermeye yetkili organı kuruldur. EPDK'nın piyasayı tamamen kendi arzuları çerçevesinde yapılandırması elbette mümkün değildir. İzlenecek enerji politikaları esas olarak siyasi irade yani bakanlık tarafından belirlenmekte; bu politikaların piyasada uygulanması EPDK tarafından gerçekleştirilmektedir. EPDK; Elektrik, Doğalgaz, Petrol ve LPG Piyasalarında faaliyet göstermektedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi açısından EPDK üzerinde öngörülen mali denetimler de mevcuttur. Kaynakların yerinde ve verimli kullanımı, bütçenin girdi ve çıktılarını denetlemek üzere Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay yetkilidir.

4628 sayılı kanun 8. Maddesi uyarınca "*EPDK, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir*." Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tüm personeli ve taşınır, taşınmaz malları ile Sayıştay'a devredilerek, kapatılmıştır. Başlanan ancak henüz tamamlanmamış denetimler Sayıştay tarafından sonlandırılır. Kanunlarda ve kanun hükmünde kararnamelerde BYDK'na yapılan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır.

Sayıştay; "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", "6085 sayılı Sayıştay Kanunu", genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberlerine dayanarak EPDK'yı mali açıdan denetlemektedir[112].

Bir kamu kurumu olması hasebiyle EPDK; Cumhurbaşkanına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu tarafından Cumhurbaşkanının emri üzerine denetlenebilir. Ancak DDK yaptırım kararı alamaz, bu sebeple ancak rapor sonucuna göre Cumhurbaşkanı'nın yargı organlarını göreve çağırması söz konusu olabilir.

Sonuç olarak; EPDK görevlerini yerine getirirken hiyerarşik veya vesayet denetimine tabi değildir. Bu denetimlere tabi olmaması herhangi bir mali denetim yapılmayacağı anlamını da taşımamaktadır[113].

---

[111] GÜRSEL s.499

[112] http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/EPDK.pdf (Erişim tarihi: 02.07.2018).

[113] GÜRSEL s. 505

B. AMACI

Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde tüketicilere sunulması için rekabete dayalı ve şeffaf bir piyasa yapısı öngören ve 4628 sayılı Kanun ile bağımsız bir idari kurum olan EPDK kurulmuş ve piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi görevi bu EPDK'ya verilmiştir[114].

4628 sayılı kanunun 4. maddesine göre EPDK;

"*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.

C. GÖREV VE YETKİLERİ

1. Genel Olarak

EPDK, 6446 sayılı kanunda belirtilen "*elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması ve rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması*" hedefi doğrultusunda piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim faaliyetini icra eder. Kanun koyucunun görüşüne göre adil rekabet ilkeleri çerçevesinde işleyen bir elektrik piyasası oluşturulabilirse tüketici daha uygun fiyatlarla elektrik hizmetinden yararlanabilir. Ancak elektrik hizmeti 2001 yılına kadar devlet tarafından tekel olarak sunulan bir kamu hizmeti olarak görüldüğünden dolayı elektrik kamu hizmetinin bir piyasasının oluşturulması

[114] ÖZERCAN, s.58

aşamasında tekelin oluşmaması ve piyasanın rekabetçi bir şekilde işleyebilmesi için düzenleyici/denetleyici bir kurumun varlığı elzem görülmüştür[115].

EPDK'nın piyasanın adil rekabet ilkelerine göre işleyebilmesini ve tüketicilerin elektrik hizmetine daha ucuza ve sürekli olarak ulaşabilmesini sağlayabilmesi için; EPDK kanunla birçok konuda yetkilendirilmiştir. EPDK'nın elektrik hizmetinin çevreyle uyumlu, sürekli ve ucuza tüketiciye sunulabilmesini ve piyasanın hukuka uygun işleyebilmesi için üstlendiği görev ve yetkileri niteliklerine göre beşe ayırabiliriz: düzenleme, gözetim ve denetim, yaptırım uygulama, uyuşmazlıkları çözme ve danışmanlıktır[116].

2.Düzenleme Yetkisi

Düzenli hale getirmek, bir şeye düzen vermek, tanzim ve tertip etmek olarak tanımlanan "düzenleme" kavramı kural koyma anlamına gelmektedir. İdarenin düzenleme yetkisi idarenin genel işlemlerinin soyut, objektif hukuki durumlar yaratması olarak anlaşılır. Düzenleme yetkisi, kamunun yararı ve kamu düzeni gerekleri doğrultusunda, sosyal yaşamda önem arz eden sektörleri yönlendirmeyi içermektedir[117].

Güçler ayrılığı ilkesine göre yasama organı kanunları yapar ve yürütme organı bunların uygulanmasını sağlar. Anayasa'ya göre "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez*." [118]

Amir hüküm uyarınca, düzenleme yetkisinin yasama organı dışında bir yürütme organına verilebilmesi mümkün değildir. Ancak Anayasa'ya uygun, ilkeleri ve sınırları belirli, sınırsız bir düzenleme alanı tanınmayan bir yetki kabul edilebilir

---

[115] GÖZLER, s.160-161.

[116] ASLAN ve ark., age., s.409. 4628 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi incelendiğinde Kurulun görevleri yanında madde metninin sonunda, Başkanlığın görev ve yetkilerinin de sayıldığı görülecektir. Başkanlığın görev ve yetkileri daha çok EPDK'nın bir bağımsız idari kurum olarak kendi iç yapısı ve işleyişine ilişkin gibi görünmekle birlikte; özellikle Kurul'un temsilinin, söz konusu madde hükmüyle Başkanlığa verilmesi Kanun'da Kurum'un karar ve temsil organı olduğu belirtilen Kurul'un konumunun açıklanmasında duraksamaya düşülmesine sebebiyet verebilir. ÖZCAN Evlin Evrim, age., s.104-105.

[117] SANCAKTAR, Oğuz, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, 2011, s. 278

[118] Anayasa Mahkemesinin konu hakkındaki görüşü şu şekildedir: "Bu kural uyarınca, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

olacaktır. Aksi halde Anayasa ile belirlenen ve yasamaya verilen düzenleme yetkisinin sınırları aşacaktır.

Anayasanın 124. maddesine göre "*Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler*." EPDK ise kanunla kurulmuş bir kamu kurumu olarak Anayasa'dan aldığı yetkiyle uyarınca düzenleme yetkisini kullanmak üzere yönetmelikler çıkarabilir.

Anayasa'da da belirtildiği üzere bakanlar kurulu tarafından çıkarılan kanun ve yönetmelikler ile düzenleyici işlemlere aykırı olmamak koşuluyla yönetmelikler çıkarılabilir. Ancak EPDK'ya tanınan bu düzenleme yetkisi sınırsız değildir. EPDK kanunla düzenlenmemiş bir hususta düzenleme yapamaz. İdarenin temel ilkelerinden biri olan kanuni idare ilkesi de aynı hususu düzenlemekte olup, idarenin eylem ve işlemlerinin kanuna dayanması gerektiği ve kanuna aykırı işlem yapılamayacağı belirtilmektedir.

4628 sayılı Kanunun 5. Maddesine göre EPDK'nın düzenleme yapacağı hususlar, tüketicilerine kaliteli ve kesintisiz, ucuz ve güvenilir hizmeti sağlamak ve bu hususta ilgili düzenlemeleri kanun hükümleri doğrultusunda yapmaktır. Böylece EPDK, hem Anayasa uyarınca hem de kanun uyarınca alanıyla ilgili genel düzenleyici işlem yapma konusunda yetkili kılınmıştır. EPDK'nın düzenleme yetkisi çerçevesindeki görevleri hukuki düzenlemeler yapmakla sınırlı olmayıp, teknik ve ekonomik düzenlemeler hazırlamayı da kapsar[119]. EPDK'nın tarife belirleme yetkilerini de düşünecek olursak mali alanda da düzenleme yapabileceğini ekleyebiliriz[120].

4628 sayılı kanunun 4. ve 5. maddesine göre EPDK elektrik piyasasına ilişkin;

"İşletme hakkı devri niteliğindeki sözleşmelerin güncel mevzuata göre düzenlenmesi, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulması ve tadili, fiyatlandırma esaslarının tespiti, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik

[119] ÖZCAN, Elvin Evrim, İdare Hukuku Açısından Türkiye'de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları, Turhan Kitabevi, Ankara, Ocak 2010, s.106

[120] ÖZCAN Evlin Evrim, age., s.106; ASLAN ve ark. s.410. Öte yandan, EPDK'nın ekonomik düzenlemeye ilişkin yetkileri; piyasaya giriş ve çıkışlara ilişkin yetkiler, piyasadaki faaliyetlerin düzenlenmesine ilişkin yetkiler ve rekabetin sağlanması ve korunması alanına ilişkin yetkiler olarak sınıflandırılabilir. ASLAN ve ark, s.411 vd.

satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etme ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri tespit etme ve uygulama"

"*Her yılın Ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirleme ve yeni limitleri yayımlama, tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapma, lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirleme ve bunların uygulanmasını sağlama, piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik altyapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlama, model anlaşmalar geliştirme, ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dahil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirleme, rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturma ve bu standartların piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde bu kısıtlamaları belirleme, uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapma"*

"*Kurumun kendi iç işleyişine yönelik olmak üzere genel düzenleyici işlem yapma yetkileri de vardır. Kurul; personel atamaları da dahil olmak üzere, kurumun personel politikasını oluşturur, kurumun mal ve hizmet alımına ilişkin karar alır, kurumun üçüncü kişilerle olan hak ve borç ilişkilerine yönelik karar alma"*

4628 sayılı kanuna göre EPDK'nın çıkaracağı yönetmelikler bakımından Kurul kararı şart olduğu gibi, sektörde faaliyet gösteren tüzel kişilerin, ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerinin alınması yönetmelikler bakımından şarttır. Bu durumda EPDK; çıkaracağı yönetmeliklerin hükümlerini belirlemeden önce piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin, ilişkili olduğu bakanlığın görüşünü almalıdır. Çıkarılacak yönetmelik de normlar hiyerarşisine uygun olmalı ve kanuni idare ilkesi uyarınca kanuna dayanmalı ve ona aykırı olmamalıdır[121].

[121] KARAKILIÇ Hasan, s.132; ÖZCAN Evlin Evrim, s.105.

3.Gözetim ve Denetim Yetkisi

EPDK yukarıda belirtilen düzenleyici işlemleri yaptıktan sonra bu kurallara uyulup uyulmadığını gözetleme ve denetleme yetkisine sahiptir[122]. EPDK'nın öncelikli amaçlarından birisi, devamlı, kesintisiz, güvenilir ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulmasıdır. Bu piyasanın çıkarılacak yönetmelikler ile düzenlenmesinden sonra ise bağımsız bir denetim mekanizmasının ortaya konulması en önemli hususdur[123].

EPDK'nın denetim ve gözetim yetkisi, dayanağını 4628 sayılı kanunun 4. Ve 5. Maddelerinden almaktadır. Bu doğrultuda yasada birçok düzenleme yapılmıştır. EPDK'ya gözetim ve denetim yetkisi tanıyan bir diğer düzenleme ise "Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"tir. Bu yönetmelikte denetim mekanizması tanımlanmıştır. Elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin her türlü faaliyeti ile uygulamaları doğrudan Kurul tarafından veya Kurulun görevlendireceği bir personel tarafından incelenmektedir. Bu incelemede tüzel kişilerin hesapları, mali tabloları, genel muhasebe ilkelerine uygunluğuna dikkat edilmektedir.

Herhangi bir hata, usulsüzlük veya suiistimal edilen bir hususun varlığı halinde ise Kanunda öngörülen yaptırımların uygulanması gerekmektedir. İşte tüm bu hususların bütününde elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması ve mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasası oluşturmak amacıyla yapılan çalışmaların bütünü denetim mekanizmasını oluşturmaktadır.

Denetim yapmakla görevlendirilen EPDK personelinin denetim yapması için zaruri olan tüm bilgileri isteme hakkı mevcuttur. Belgeler, yasal kayıtlar, yasa gereği tutulması zorunlu olan defterler istenebilecek kayıtlar arasındadır. Personel gerekli gördüğü takdirde bu bilgi ve belgelerin aslını veya bir örneğini alma hakkına sahiptir. Yaptığı inceleme esnasında, yazılı veya sözlü savunma isteyerek gördüğü usulsüzlükler hakkında tutanak düzenleyip, işlem yapmaya yetkilidir. İnceleme ve araştırma yapması, diğer kamu/özel kurum ve kuruluşlarından, emniyetten veya mülki

[122] Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, s.180.
[123] TAN, s.10.

amirlerden bilgi veya belge teminini gerektiriyor ise, bu belgelerin temini için gerekli yazışmaları yapma yetkisine sahiptir.

4.Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler, "aktif idare" içinde yer alırlar. Bunlar birer danışma organı değildir veya bundan ibaret değildir. Bunların kararları "istişari" değil, icrai niteliktedir. İcrai karar alma özelliğiyle bağımsız idari otoriteler, Danıştay, MGK gibi danışma organlarından ayrılırlar[124].

Bağımsız idari otoriteler, kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptirler. Bu ayrıcalıkların bir sonucu olarak, düzenleyici ve bireysel işlem yapabilir, bu işlemlere uymayanlar hakkında idari yaptırımlar uygulayabilirler[125]. Bağımsız idari otoriteler gözetim ve denetim yetkileri çerçevesinde hukuka aykırılıklarla karşılaştıklarında yargı yoluna başvurmadan önce bir takım yaptırımlar uygulayabilmekte veya yaptırım öncesi yollara başvurabilmektedirler. Yaptırıma başvurmadan önce, ilgilileri sözlü veya yazılı uyarma yahut mevcut durumun düzeltilmesi veya değiştirilmesini talep edebilirler[126].

Genel olarak idareden alınan izinle yürütülen faaliyetlerde, faaliyet yasa ve idarenin 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. Öte yandan, kimi durumlarda da saptanan aykırılıklar nedeniyle idari para cezası uygulamasına gidildiği görülmektedir[127].

EPDK'nın yaptırım uygulama yetkisi 6446 sayılı kanunun 16. maddesinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. EPDK aşağıda sayılan çeşitli hallerde yaptırım yetkisini kullanabilir.

> *"-İstenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkanının verilmemesi,*

[124] TAN, s11.
[125] GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Ağustos 2013, 14. bası, s. 245-246
[126] GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, Temmuz 2008, 26. bası, s. 193
[127] GÖZÜBÜYÜK, s. 194

-Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine, Kurul kararlarına ve talimatlara aykırı hareket edildiğinin saptanması,

-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,

-Lisans süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması,

-Piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması,

-Lisans verilmesine esas olan şartların lisansın yürürlüğü sırasında ortadan kalktığının veya bu şartların baştan mevcut olmadığının saptanması,

-Kanuna göre yapılan talep ve işlemlerde kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespiti"

gibi hallerde EPDK'nın farklı biçimlerde düzenlenmiş yaptırım yetkisi bulunmaktadır. Kanun maddesinde yer almayan bir fiille ilgili yaptırım yetkisi bulunmamaktadır[128].

5.Danışmanlık Görevi

Bağımsız idari otoritelerin bir diğeri görevi ise, kendi uzmanlık alanları hakkında, ilgili kurum ve kuruluşlara, bakanlıklara görüş bildirme suretiyle danışmanlık yapmaktır[129]. Bunu hiyerarşik ilişkiden kaynaklı bir durum olarak değil, EPDK'nın uzman yapısından kaynaklanan bir görev olarak değerlendirmek gerekir. Danışma işlevi bağımsız idari otoritelerin piyasa geliştirme görevlerinden kaynaklanmaktadır. Bu görev danışmanlık görevi bulunan kurumlara kanunla verilebilir. Ancak kanunla bu misyon kendilerine yüklenmediği durumda danışmanlık görevini fiilen de yerine getirebilmektedirler[130].

Danışmanlık yapma görevini EPDK'ya ilişkili bakanlık olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nı bilgilendirmesi, piyasaya dair raporlar hazırlaması ve sunumlar yapması olarak anlayabiliriz. İlişkili bakanlık olan ETKB da kendiliğinden EPDK'ya alanıyla ilgili danışabilir ve bilgilendirme yapmasını isteyebilir.

---

128 ASLAN ve ark., s.417.

129 GÖZÜBÜYÜK, s. 196

130 TAN Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler", s.11; GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, 26. Bası, Ankara 2008, s.196.

4628 sayılı kanunun 5. Maddesine göre EPDK her sene hazırladığı yıllık raporu ve piyasa durumunu baz alarak hazırladığı piyasa gelişim raporlarını Bakanlığa sunar. EPDK'nın bu raporu uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarının takibi sonucu hazırlanmaktadır. EPDK takip ettiği uluslararası gelişmeler ve hazırladığı raporlar ışığında, gerekli gördüğü düzenlemelerin yapılması ve ihtiyaç varsa yasal mevzuatında değiştirilmesi için ilgili hazırlığı yaparak Bakanlığa sunar.

EPDK üyeleri belli yüksek öğrenim dallarından mezun olmuş; uzman, tecrübeli ve eğitimli kişilerden seçilir. EPDK bağımsızlığının yanında uzmanlığıyla da ayırt edici bir konumdadır. Bu sebeple faaliyet alanlarındaki uzmanlıkları; EPDK'nın yürütme organına ve ilişkili olduğu bakanlık olan ETKB'ya danışmanlık yapma görevini de doğurmaktadır. EPDK enerji piyasası ile ilgili güncel gelişmeleri, diğer devletlerdeki eğilimleri ve yeni mevzuat hükümleri ve usuller üzerine bilgilendirmeleri ETKB'ya yapmaktadır[131].

6.Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

EPDK; düzenlediği alanda faaliyet gösteren tüzel kişilerin kendi aralarındaki bazı ihtilafları çözüme bağlayabilmektedir. Özelde EPDK, genelde BİO'ların uyuşmazlıkları çözme ve savunma alarak yaptırım kararı verme gibi yetkileri sebebiyle doktrinde farklı kavramsallaştırmalar yapılmıştır. BİO'ların üyelerinin bağımsızlık niteliği ve çalışma usulleri nedeniyle BİO'ların faaliyetlerinin yargı veya yarı yargı niteliğinde olduğu, hatta bunların bir yargı kuruluşu benzeri olduğu akla gelmektedir[132]. EPDK'nın hangi ihtilaflarda uyuşmazlıkları çözeceği kanun ve yönetmelik hükümleriyle belirlenmiştir[133].

EPDK uyuşmazlık çözme yetkisi doğrultusunda, 4628 sayılı kanun hükümlerine göre, lisans sahibi tarafların anlaşamaması, iletim veya dağıtım sisteminin kullanımı veya başka bir husus üzerinde ortak noktayı bulamamaları durumda, yasa ve tarafların imzaladığı anlaşma hükümlerine göre uyuşmazlığı çözer.

EPDK mevcut sözleşmeler ile ilgili olarak, mevzuat doğrultusunda, rekabete dayalı piyasaya geçiş için birtakım işlemler yapabilmektedir. Bu doğrultuda, taraflar arasında imza edilmiş mevcut sözleşme hükümlerini ihlal etmeyecek ve yasaya aykırı

[131] Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, s.182.
[132] GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, İdare Hukuku, cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 331
[133] KARAKILIÇ, s.145.

olmayacak hususlarda taraflara değişiklik önerilerinde bulunabilmektedir. Bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların çözümü için arabuluculuk yapmaktadır.

Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliği 145. maddesine göre yönetmeliğin uygulanmasında ortaya bir anlaşmazlık çıkarsa ve bu anlaşmazlık çözümlenemezse, bu anlaşmazlığın çözümü için EPDK'ya başvurulmalıdır. EPDK tarafından bu konuda verilecek karar tüm taraflar için bağlayıcı olacaktır.

Kanunda açıklık bulunmamakla birlikte, ilgili yönetmelik hükümlerinin incelenmesinden, arabuluculuk yolunun, ancak tarafların bu yetkinin Kurul tarafından kullanılması hususunda anlaşmaları halinde başvurabilecekleri ihtiyari bir yol olduğu sonucu çıkmaktadır. Oysa, tarafların iletim ve dağıtım faaliyetleri çerçevesinde imzaladığı bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarına ilişkin anlaşmazlıkların çözümünde, EPDK'ya başvuru zorunludur. Kurul'un bu çerçevede vereceği kararların tarafları bağlayıcı nitelikte olduğu madde hükümlerinde yer almakla birlikte, söz konusu kararlara karşı yargı yolunun açık olduğunun kabulü gerekmektedir. EPDK kararları birer yargısal karar değildir. Bu kuruluşlar tamamıyla bir idari kuruluş, bu kuruluşların kararları tamamıyla birer idari karardır. Çünkü bu kurumlar bir yargı organı değildir. Keza, bu kurumların kararları da hukuki anlamda bir kesin hüküm oluşturmazlar. Kesin hüküm gücüne sahip olmayan bir karara yargı kararı denemez[134].

IV. ELEKTRİK PİYASASI FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE LİSANS USULÜ

Lisansın tanımı 6446 sayılı kanunun 3. Maddesine göre; "*tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterilebilmeleri için bu kanun uyarınca EPDK tarafından verilen izni*" ifade etmektedir.

Lisans usulünden ilk defa 4628 sayılı kanunda söz edilmiştir. İlk defa 4628 sayılı kanun ile gündeme gelen lisans usulü ülkemizde kabul görmüştür. Dolayısıyla ülkemizde elektrik hizmetini yürütmek isteyen tüzel kişilerin EPDK tarafından verilmiş bir lisansa sahip olması gerekmektedir. Bu lisans ile elektrik piyasasında faaliyet gösterebilirler. 4628 sayılı kanunda düzenlendiği gibi, 6446 sayılı yeni yasada da EPDK'dan lisans alınması koşulu bulunmaktadır.

[134] GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, s. 246

6446 sayılı Kanunun 4. maddesinde üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, piyasa işletim, ithalat ve ihracat faaliyetlerinin ancak lisans alma koşuluyla gerçekleştirebileceği belirtilmiştir. Belirtilen bu faaliyetler kanunda sayılı tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilebilir. Bu kişiler TTK'ya göre kurulmuş anonim veya limited şirketlerdir.

Elektrik piyasası açısından lisans, Kurul tarafından kanunda belirtilen şirketlere verilen elektrik piyasasında faaliyet gösterilmesinin bir çeşit ön koşuludur. Kurul'dan lisans alındığı takdirde bu durum verilen yetki belgesi ile somut bir hal alır.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere, elektrik piyasasına yönelik faaliyet ve hizmetler önceden devlet tarafından yürütülmekteydi. Ancak zaman içerisinde evrilen kamu ve özel sektör ortaklıklarının da etkisiyle rekabete ve serbest piyasaya açılmış, özel sektörün yoğun olarak faaliyet gösterdiği bir hizmettir. Son yıllarda elektrik piyasası mevzuatında birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler ile elektrik piyasası serbestleşmiş ve özelleşmiştir. Ancak her ne kadar serbestleşse ve özelleşse de elektrik piyasası faaliyetleri kamu hizmeti niteliğine sahiptir. Nitekim enerji niteliği gereği insanlığa faydalı, evrensel bir hizmettir. Hal böyle olunca, elektrik hizmeti her ne kadar özel kişilere gördürülse ve serbestleşse dahi kamu yararı taşıdığından ve evrensel olduğundan kamu hizmeti niteliğine haizdir[135].

Lisansların hukuki niteliğinin doğru tanımlanabilmesi için, öncelikle belli kavramların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Kamu hizmeti ve ruhsat kavramı açıklanması gerekli kavramlardandır. Kamu hizmeti kavramı ve elektrik hizmet türlerinin kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığına ilişkin değerlendirmeler çalışmamızın üst bölümünde detaylı olarak incelenmiştir[136].

Ruhsat tanımı ise çeşitli yazarlarca lisans usulüne benzetilmiştir. Ruhsat; bir kamu hizmetinin idare tarafından verilen bir izin sayesinde özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesidir. Bir tanımda[137] lisansın esasında kamu hizmetinin yerine getirilme usullerinden biri olan ruhsat usulü olduğu belirtilmiştir. Yine öğretide bir başka yazar da[138] lisans usulünün esasında ruhsat usulü kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Lisans usulünün ruhsat usulüne benzeyip benzemediğinin değerlendirilmesi lisansın hukuki niteliğinin incelendiği bölümde yapılacaktır.

---

135 GÖZÜBÜYÜK, s.296

136 Birinci Bölüm, "Elektrik Hizmetlerinin Hukuki Niteliği"

137 ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 2.Baskı, 2014, Ankara, s.252

138 GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel, s.556

A. HUKUKİ NİTELİĞİ

Lisans, etimolojik olarak Latince "izin verilmiş-müsaade edilmiş" anlamına gelen "licere" kelimesinden gelmektedir[139]. Halen pek çok dilde birbirine yakın biçimlerde kullanılmaktadır. Özel hukukta "lisans sözleşmeleri", fikri veya sınaî nitelikli gayri maddi bir hakkın veya fiili bir tekel durumdan yararlanma yetkisinin bir başkasına kısmen veya tamamen devredilmesini sağlayan sözleşmeleri ifade etmektedir[140].

Özel hukuk ilişkilerinde sözleşmenin içeriği her zaman iki tarafın hür iradesiyle şekillenmemektedir. Örneğin sigorta ve bankacılık alanında yapılan sözleşmelerin içerik olarak idare ile kamu hizmetinden yararlananlar arasında akdedilen ve özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilen abonman sözleşmelerinden çok farkı yoktur. İçeriğini genel işlem şartlarının oluşturduğu bu tür sözleşmeler, iltihak katılmalı sözleşmeler olarak kabul edilir. Lisans işleminin hukuki mahiyetini analiz ederken, idari lisanslar ile özel hukuk lisans sözleşmeleri arasında bu tarz ortak noktalar bulunup bulunmadığının irdelenmesi gerekir.

1.Özel Hukuk Lisans Sözleşmeleri

"Lisans sözleşmeleri" özel hukukta, fikri veya sınai nitelikli gayri maddi bir haktan veya fiili bir tekel durumdan yararlanma yetkisinin[141] bir başkasına kısmen veya tamamen devredilmesini ifade eder. Doğal olarak bu devir, bir haktan diğer kişilerin yararlanmasını yasaklama yetkisinden vazgeçmeyi de içerir[142]. Lisans veren, kanunen sahip olduğu hakkın kullanım yetkisini yasaklama hakkını lisans alana karşı ileri sürmeme yükümlülüğüne girmektedir. Bu işlem ile lisans alana sadece kullanım hakkı verilmekte olup söz konusu gayri maddi hak veya fiili tekel lisans verenin mal varlığı arasında kalmaya devam etmektedir.

---

[139] CAMERON, Peter Duncanson, Petroleum Licensing: A Comparative Study, London: Financial Times Business Information, 1984. s. 44; KNAP, Karel, "Der Lizenzvertrag als ein besonderer Vertragstypus", Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil (GRUR Int.), 1973, s. 226.

[140] ONGAN, Burak, Sınai Haklara İlişkin Lisans Sözleşmelerinde tarafların Hukuki Durumu, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 17. 890

[141] ONGAN, s. 17.

[142] ÖZDEMİR, Saibe Oktay, Sınai Haklara İlişkin Lisans Sözleşmeleri ve Rekabet Hukuku Düzenlemelerinin Lisans Sözleşmelerine Uygulanması, İstanbul, Beta Yayınları, 2002. s. 32.

Lisans sözleşmesinin kurulmasında esaslı unsurlar lisans konusu ve lisans bedelinin belirlenmesidir[143]. Ancak edim her zaman bedel olmayabilir. Bunun yerine üretilen üründen belli bir miktar verilmesi vb. başka edimler de kararlaştırılabilir[144].

Lisans verenin söz konusu hakkın lisans alanın istifadesine sunulması yükümlülüğüne karşılık, lisans alana bedel ödeme yükümlülüğü yanında lisans konusu gayri maddi hakkı kullanma yükümlülüğü de getirilebilmektedir. Yine lisans sözleşmelerinde inhisari bir yetki verilebilmektedir. Lisans sahibi bu yetki sayesinde lisans konusuna ilişkin, belli bir süre için, sözleşmede öngörülen coğrafi bölgede tekel hakkı elde edebilmektedir.

Alman Hukukunda lisans sözleşmeleri kanunla ve tüm unsurlarıyla düzenlenmemiş olduğu için bu sözleşmelerin kira, adi ortaklık, satış vb. sözleşme türü olup olmadığı yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Ancak gerek İsviçre gerekse Türk Hukukunda lisans sözleşmeleri isimsiz sözleşmeler olarak nitelendirilmektedir[145]. Lisanstan doğan hakkın içeriğine göre yapılan ayrımda karşımıza "basit lisans" ve "inhisari lisans" olmak üzere iki tür lisans çıkmaktadır.

Basit lisanslarda lisans veren statüsünde olan tarafın "aynı içerik ve aynı kullanım alanı için" diğer üçüncü kişilere de lisans verme hakkını elinde bulundurmaktadır. İnhisari lisanslarda ise aynı konu veya yörede bir başka kişiye lisans verilmeyeceği taahhüt edilmekte lisans alan lehine bir çeşit tekel oluşturulmaktadır[146].

Kaynağı esas alan bir ayrıma göre ise lisanslar "sözleşmesel lisans" ve "zorunlu lisans" olarak da ayrılabilmektedir. Lisansın kaynağını taraflar arasındaki sözleşme oluşturabileceği gibi, lisans alanın kanundan kaynaklanan bir yetkiyle karşı tarafı lisans sözleşmesi yapmaya zorladığı durumlar da söz konusu olabilmektedir.

---

143 ONGAN, s. 66.

144 ÖZDEMİR, S. Oktay, s. 64.

145 Alman, İsviçre ve Türk Hukuku bakımından ayrıntılı bilgi için bkz. TEKİNAY, Selahattin Sulhi, Borçlar Hukuku, 5.Bs., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1985. s.72 vd.; ÖZDEMİR, S. Oktay, s. 52 vd.

146 ONGAN, s. 52-53.

2.İdare Hukuku Kapsamında Verilen Lisanslar

Kamu hukuku alanında verilen lisanslar iki şekilde kaşımıza çıkmaktadır. Birincisi, kamu hizmeti olan ve bu nedenle özel girişimcinin serbestçe faaliyet göstermesine kapalı olan özellikle doğal tekel niteliği taşıyan faaliyetler için verilen lisanslardır. Bu sayede idare belli bir gelir elde ederken aynı zamanda kamu hizmetinin yürütülme masraflarına özel hukuk kişilerini ortak etmekte, ancak bunun karşılığında elde edilen gelir özel hukuk kişisine kalmaktadır. İkinci tür lisanslama faaliyetinde ise kamuya ait jeotermal kaynak veya akarsular gibi doğal bir servetten yararlanma hakkını özel hukuk kişilerine geçici olarak devretme söz konusudur[147].

Ruhsatın alınabilmesi için ilgili taraf idareye başvuru yapmakta ve bazı durumlarda idare ruhsatlara genel şartlar ilave etmektedir. Ruhsat usulü daha çok, "virtüel kamu hizmeti[148]" olarak adlandırılan, ulaşım, haberleşme, eğitim gibi kamu emlakiyle ilişkili faaliyetlerde kullanılmaktadır. Bu çerçevede ruhsat, tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin, idare tarafından verilen izin üzerine özel kişilerce gördürülmesi usulüdür. Buna göre, ruhsat veya lisansın tekel niteliğindeki bir faaliyet için verilmesi mümkün değildir[149].

Nitekim, Anayasa Mahkemesi'ne göre[150];

> *"Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi'nin "özel hukuk hükümlerine bağlı" olduğunun öngörülmesi… verilecek işletme lisans ve ruhsatlarının da özel hukuk kurallarına bağlı olması sonucunu doğurmaz. Çünkü… sermaye şirketlerine katma değerli hizmetlerin işletme lisans ve ruhsatı, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi tarafından değil, "Bakanlık" tarafından verilecektir. …Ulaştırma Bakanlığı, işletme lisans ve ruhsatlarını kuşkusuz şirket yönetiminin önerilerini dikkate alarak verecektir. Ancak, … katma değerli hizmetlere ilişkin işletme lisans ve ruhsat sözleşmelerinin Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi tarafından yapılması durumunda da sözleşmelerin "imtiyaz sözleşmesi", daha geniş bir tanımla "idarî sözleşme"*

[147] KONOPLYANIK, Andrei, "Concessions: from d'Arcy to Kozak", 2003, C.I S.1, OGEL Online Journal. s. 8.

[148] Virtüel kamu hizmeti, organik anlamda kamu hizmeti olmayan, ancak ortak, sürekli ve zorunlu bir kamusal ihtiyacın tamini için özel hukuk kişilerine verilen ruhsat ile yapılan kamu hizmetini ifade eder. AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 474

[149] GÖZLER, C. II, s. 6.

[150] A.Y.M. K.T. 22.12.1994, E. 1994/70 K. 1994/65-2, R.G.28.01.1995, S.22185

olma niteliği değişmeyecektir… Nitelikleri gereği idarî olan sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine bağlı tutularak idarî yargı denetiminin dışına çıkarılması veya nitelikleri gereği imtiyaz sözleşmesi olan sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi kabul edilmemesi Anayasa'ya aykırılık oluşturur."

Dikkat edilirse Yüksek Mahkeme, telekomünikasyon alanındaki ruhsat ve lisansı sözleşme olarak nitelendirmiş; ancak burada lisans ve ruhsat sözleşmelerinin hukuki niteliğini ortaya koymaktan ziyade, ilişkinin kaynağını oluşturan hizmetin içeriğinin "stratejik" bir alana yönelik olup olmamasına göre bir değerlendirme yapmıştır.

Lisanslar idare hukuku kapsamında incelenen ruhsat usulüne denktir. EPDK tarafından verilen lisanslar genel ve özel şartname olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Bu nedenle söz konusu lisanslar şartlı ruhsat olarak adlandırılabilir[151].

Sonuç olarak, elektrik piyasasında verilen lisanslar her iki tarafa da eşit haklar yükleyen, iki tarafın ortak iradeleri sonucu hazırlanmış bir özel hukuk sözleşmesi niteliği taşımamaktadır. Bu nedenle ruhsat niteliğindedir. Elektrik piyasasında verilen lisansların niteliğini saptayabilmek için lisansları düzenleyen mevzuata bakmak gerekmektedir. Elektrik Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde görüleceği üzere lisansa başvuru usulü, başvuru koşulları, lisansın değerlendirilmesi ve incelenmesi, kabulü, iptali gibi lisansa dair tüm hususlar idare tarafından düzenlenmekte yani tek yanlı olarak sunulmaktadır.

B. LİSANS ALMA HAKKINA SAHİP KİŞİLER

Lisans başvurusunda bulunabilecek kişilerin 6446 sayılı kanunun 4. Maddesi uyarınca, 6262 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş, anonim veya limitet şirket olması ve anonim şirketlerin sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının tamamının nama yazılı olması ve şirketin borsada işlem görmek üzere ihraç edilecekler hariç hamiline yazılı pay çıkarmaması zorunludur. Yabancı sermayenin bu koşulları yerine getiren bir şirket kurması halinde Türk enerji piyasasında yer almasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte stratejik öneme sahip bir kamu hizmeti niteliği taşıyan dağıtım faaliyetleri için bu yabancı sermayenin ağırlığı konusunda bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

[151] ERGÜN, s.76

Televizyon ve radyo yayıncılığında öngörülen kısıtlamalara benzer uygulamalar elektrik iletim ve dağıtımı için de getirilebilir.

EPLY, lisans başvurusu yapan bu şirketlerin asgari sermayesine ilişkin bir düzenleme getirmektedir. Ancak burada şirketin ödenmiş sermayesine değil, kuruluşta ortaya konan itibari sermayesine bakılmaktadır. Bu durum ekonomik olarak yeterince güçlü olmayan işletmelerin de piyasada yer almasına imkan tanımaktadır. Piyasada güvenilir aktörlerin yer alması için bu konuda açık bir düzenlemeye gidilmesinde fayda bulunmaktadır.

Yapılan düzenlemelerde, elektrik piyasasındaki aktörlerin güvenilirliğine özel bir önem gösterilmektedir. Bu bağlamda daha önce verilen üretim lisansının iptal edilmesi yeni lisans başvurularının reddedilmesine neden olabilmektedir. 6446 sayılı kanun5. maddesi uyarınca "*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 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 olamaz, yönetim kurullarında görev alamaz.*" hükmünü getirmiştir. Bu suretle, lisansların iptal edilmiş olması, daha sonra alınacak lisanslara engel bir yaptırım olarak ortaya çıkmaktadır. Hatta lisansın iptal edilmiş olması, öngörülen bu üç yıllık süreden sonra yapılan başvurularda dahi talebin reddine neden olabilmektedir.

Üretim faaliyeti için lisans iptali yeniden lisans alınmasının önüne engel olarak konmuşken, dağıtım alanında böyle bir düzenleme getirilmemiştir. Bu durumda dağıtım lisansı iptal edilen ve şirketine bu anlamda el konan kişi ve ortakların bir başka dağıtım ihalesine girmelerine yasal bir engel bulunmamaktadır.

Ancak burada önemli bir eksiklik enerji mevzuatında sadece mali yeterlilik kriteri getirilmiş olmasıdır. Oysa basit bir yapım ihalesinde dahi teknik yeterlilik koşulu aranmaktadır. Gerek enerji piyasasındaki aktörlerin yeterliliği ve güvenilirliği açısından gerekse verilen lisansa ilişkin projelerinin hayata geçirilmesi ve ülke kaynaklarının atıl kalmaması açısından teknik yeterlilik aranması koşulu getirilmesi faydalı olacaktır.

C. LİSANS ALMA ZORUNLULUĞU

Elektrik piyasası faaliyetlerinde yukarıda da açıkladığımız üzere lisans usulü benimsenmiştir. Hatta 6446 sayılı kanun özel–kamu ayrımı yapmaksızın, piyasada faaliyet gösteren tüm tüzel kişilerin lisans almalarını zorunlu kılmıştır. Hatta kamusal bir tekel niteliğinde faaliyetlerine devam etmesi öngörülen TEİAŞ dahi bu uygulamanın dışında tutulmamıştır. Kanun sadece bir faaliyet türü için alınacak lisansı yeterli görmemiştir. Eğer bu faaliyet birden fazla tesis içerisinde yürütülecekse, her bir tesis için lisans alınması gerekmektedir.

6446 sayılı kanun hükümlerine göre lisansların azami süresi kırk dokuz yıldır. Asgari süresi ise üretim, iletim ve dağıtım lisansları için on yıl olarak belirlenmiştir. Lisans sahiplerinin EPDK tarafından belirlenen lisans alma, yenileme, yıllık bedel vb. mali yükümlülükleri yerine getirmesi gerektiğini belirtmektedir. Lisansa tabi olan bir faaliyeti, lisans alınmaksızın yürütenler hakkında ise mevzuat kapsamında idari para cezası verilecektir.

Lisans alma yükümlülüğüne bazı istisnalar getirilmiştir. Toptan satış ve perakende satış lisansı sahibi tüzel kişilere, mevcut lisanslarındaki hakları korunmak kaydıyla resen ve bedel alınmaksızın tedarik lisansı verilmektedir. İmdat grupları ve iletim ya da dağıtım sistemiyle bağlantı tesis etmeden izole çalışan üretim tesisleri, kurulu gücü azami bir MW olan üretim tesisleri, belediyelerin katı atık tesisleri ile arıtma tesisi çamurlarının bertarafında kullanılmak üzere kurulan elektrik üretim tesisleri, mikrokojenerasyon ve kojenerasyon tesisleri, ürettiği enerjinin tamamını iletim veya dağıtım sistemine vermeden kullanan, üretimi ve tüketimi aynı ölçüm noktasında olan yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisleri ön lisans ve lisans alma yükümlülüğü olmaksızın, üretim tesisi kurabilmektedir.

D. LİSANSA TABİ FAALİYETLER

1. Üretim Lisansı

Üretim faaliyeti ve buna ilişkin lisans hususları EPLY ve 6446 sayılı kanunda düzenlenmektedir. Üretim lisansı kapsamında faaliyet yürüten üretim faaliyetleri, kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği tarafından yürütülebilmektedir. 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 sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmesi için Kurum tarafından belirli süreli

ön lisans verilmektedir. Elektrik üretimi yapacak olan şirketler her bir üretim tesisi bakımından önlisans almakla yükümlüdür.

Üretim lisansı kapsamında yapılabilecek olan faaliyetler kanunda sınırlı sayıda belirtilmiştir. Bu nedenle ilgili lisans sahibi tüzel kişinin, sahip olduğu üretim lisansına dayanarak başka bir faaliyet yapması da, lisansını bir başka kişiye devretmesi de mümkün değildir.

Üretim faaliyeti gerçekleştirmek için öncelikle ön lisans alması gereken tüzel kişi, ön lisans süresi içerisinde üretim lisansı almak üzere başvuruda bulunmalıdır. Tüzel kişi ancak ön lisans süresi içerisinde tarafında yüklenen yükümlülükleri yerine getirdiyse bu başvuruyu yapabilecektir. Süresi içerisinde üretim lisansı başvurusu yapmayan ön lisans sahibinin yükümlülüklerini yerine getirmediği kabul edilecektir.

Buna göre üretim lisansı sahibi üretim şirketi tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere elektrik enerjisi veya kapasitesi satışı yapabilmektedir. Şirketler elektrik enerjisi veya kapasite satışı dışında, eleketrik 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 yapabilmektedir. 4628 sayılı eski kanunda var olan, esas olarak kendi elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik üretimi ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade eden otoprodüktör ve esas olarak ortaklarının elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik enerjisi üretimi ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade eden otoprodüktör grubu kavramları 6446 sayılı kanunda yer almamaktadır. Otoprodüktör lisansı lisans türlerinden çıkartılmış ve önceden bu lisansa sahip olan kişilere 6446 sayılı kanunun geçici 7. Maddesine göre üretim lisansı verilmiştir.

Türkiye'nin son 12 yılı incelendiğinde, 2006 yılından 2016 yılına kadarki Türkiye elektrik enerjisi brüt tüketimi 2009 yılı hariç her yıl artarak devam ettiği görülmektedir[152].

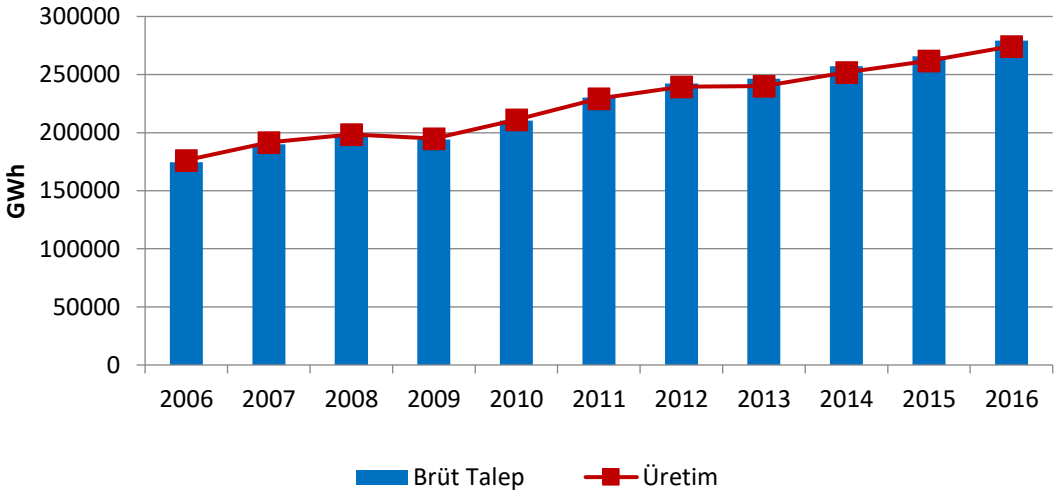
[152] https://www.teias.gov.tr/tr/iii-elektrik-enerjisi-uretimi-tuketimi-kayiplar (Erişim tarihi: 15.06.2018)

Birim : GWh

Yıllar	Üretim	İthalat	İhracat	Brüt Talep
2006	176.299,8	573,2	2.235,7	174.637,3
2007	191.558,1	864,3	2.422,2	190.000,2
2008	198.418,0	789,4	1.122,2	198.085,2
2009	194.812,9	812,0	1.545,8	194.079,1
2010	211.207,7	1.143,8	1.917,6	210.434,0
2011	229.395,1	4.555,8	3.644,6	230.306,3
2012	239.496,8	5.826,7	2.953,6	242.369,9
2013	240.154,0	7.429,4	1.226,7	246.356,6
2014	251.962,8	7.953,3	2.696,0	257.220,1
2015	261.783,3	7.135,5	3.194,5	265.724,4
2016	274.407,7	6.330,3	1.451,7	279.286,4

Özellikle 2011 yılına gelindiğinde bu artış bir önceki yıla göre çok daha fazla olarak %9'a ulaşmıştır. Buna karşılık üretimde, diğer bir deyişle arzda istenen hedeflere ulaşılamamıştır.

GRAFİK III.IV- TÜRKİYE BRÜT ELEKTRİK ENERJİSİ ÜRETİMİ VE BRÜT TALEP GELİŞİMİ (2006-2016)



Elektrik enerjisi yüksek değerlerde depolanamamaktadır. Bu nedenle üretildiği gibi tüketilmesi gerekmektedir. Depolanamadığından ötürü toplam arz ve talebin dengede olması gerekmektedir. Denge kurulamadığı takdirde ise üretim fazlası

oluşacak, zararlar doğacaktır. Toplam arz incelenmeli ve arzı karşılayacak kadar üretim tesisi kurulmalıdır.

2. İletim Lisansı

İletim faaliyeti 6446 sayılı kanunun tanımlar başlığı altında "*Elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 kV üzerinde olan hatlar ile nakli*" şeklinde ifade edilmektedir. Dağıtım faaliyeti ile birlikte doğal tekel niteliği taşımaktadır. Santrallerde üretilen elektrik enerjisinin yüksek gerilim hatları üzerinden taşınarak dağıtım hatlarına veya doğrudan iletim hatlarına bağlı olan tüketicilere ulaştırılması işi iletim faaliyetinin kapsamını oluşturmaktadır.

Elektrik enerjisinin iletimi faaliyeti yalnızca TEİAŞ tarafından yürütülmektedir. TEİAŞ kanunda belirlenmiş olan faaliyetler dışında bir faaliyetle iştigal edemez. İletim lisansı sahibi TEAŞ'tır. 6446 sayılı kanunun 8. maddesinde sayılan;

> "*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 yapmak, yürüttüğü faaliyetlere ilişkin tarife tekliflerini EPDK'nın belirlediği ilke ve standartlar çerçevesinde hazırlamak ve EPDK'nın onayına sunmak, şebeke, dengeleme ve uzlaştırma ve yan hizmetler hakkındaki yönetmeliklerin uygulanmasını gözetmek, bu amaçla gerekli incelemeleri yapmak, sonuçları hakkında EPDK'ya rapor sunmak ve gerekli tedbirlerin alınmasını talep etmek, 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 sağlamak, iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yapmak, Bakanlık kararı doğrultusunda uluslararası enterkonneksiyon çalışmalarını yapmak, iletim sistemine bağlı veya bağlanacak olan serbest tüketiciler dahil tüm sistem kullanıcılarına şebeke işleyişine ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayrım gözetmeksizin iletim ve bağlantı hizmeti sunmak*"

TEİAŞ'ın görev ve yükümlülüklerindendir.

İletim lisanslarında bulunması gereken asgari hükümler EPLY'nin 20. Maddesinde düzenlenmektedir.

3. Dağıtım Lisansı

Doğal tekel niteliğini haiz dağıtım faaliyetini gerçekleştirebilmek için gerekli olan ve 6446 sayılı kanunda düzenlenmekte olan dağıtım lisansı, EPDK'dan alınması zorunlu olan izindir. Elektrik enerjisinin 36 KV ve altındaki hatlar yoluyla naklini ifade eden dağıtım faaliyeti, dağıtım şirketi tarafından, lisansında belirlenen bölgede yürütülür.

Dağıtım şirketleri, lisanslarında belirtilen bölgede faaliyetlerini yürütür. Bu bölgelerde sayaçların okunması, bakımı ve işletilmesi hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Dağıtım şirketleri dağıtım faaliyeti dışında herhangi bir faaliyet gerçekleştiremezler. Piyasada faaliyet gösteren diğer tüzel kişiler ise bir dağıtım şirketine ve dağıtım şirketinin de piyasa faaliyeti gösteren tüzel kişilere doğrudan ortak olamaz. Bu husus yasada açıkça belirtilmiştir.

Dağıtım lisansları da en fazla on yıl için verilebilmektedir. Dağıtım faaliyetleri 21 bölgede gerçekleştirilmekte olup dağıtım lisansı sahibi 21 şirket bulunmaktadır.

6446 sayılı kanunun 9. Maddesine göre, dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri;

> "*lisansında belirtilen bölgedeki dağıtım sistemini elektrik enerjisi üretimi ve satışında rekabet ortamına uygun şekilde işletmek, bu tesisleri yenilemek, kapasite ikame ve artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayrım gözetmeksizin hizmet sunmak ve ayrıca ilgili yönetmelik hükümleri doğrultusunda yan hizmetleri*" sağlamaktır.

4. Toptan Satış Lisansı

Toptan satış; "*Elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin tekrar satışı için satışını*" ifade etmektedir. Toptan satış faaliyeti enerji piyasasında yer alan ve lisansa tabi faaliyetlerden birisidir. 4628 sayılı kanunla düzenlenen toptan satış lisansı 6446 sayılı kanun ile yerini tedarik lisansına bırakmıştır. Şöyle ki, 6446 sayılı kanunun geçici 11. Maddesine göre perakende satış lisansı ve toptan satış lisansı sahiplerine mevcut hakları ve yükümlülükleri korunarak, herhangi bir bedel alınmaksızın tedarik lisansı verilmesi kararlaştırılmıştır.

5. Perakende Satış Lisansı

Perakende satış faaliyeti rekabete açık bir faaliyettir. 6446 sayılı kanunda elektriğin tüketicilere satışı olarak tanımlanmıştır. Perakende satış lisansı da yukarıda belirtildiği üzere toptan satış gibi kaldırılarak, perakende satış ve toptan satış lisansı sahibi kişilere resen tedarik lisansı verileceği belirtilmiştir.

Tedarik lisansı sahiplerinin sahip olduğu hak ve yükümlülükler ise yönetmelikte belirtilmiştir. Tedarik lisansı sahipleri, bölge sınırlaması olmaksızın serbest tüketicilerle elektrik enerjisi ticareti yapabilme, diğer lisans sahibi tüzel kişilerle elektrik enerjisi ticareti faaliyetinde bulunma hakkına sahiptir. Organize toptan elektrik piyasalarında, bakanlığın uygun görüşü alındıktan sonra enterkonneksiyon şartı oluşmuş ülkelerden ülkelerden ülkelere elektrik enerjisi ticareti yapma hakları bulunmaktadır. Bu ticareti Kurul onayı ile gerçekleştirebilirler. Son olarak tedarik lisansı sahiplerinin ilgili dağıtım bölgelerinde son kaynak tedarikçisi elektrik enerjisi sağlama hakları mevcuttur.

6. Piyasa İşletim Lisansı

6446 sayılı kanun ile 4628 sayılı kanunda yer verilmeyen yeni bir lisans ve buna ilişkin faaliyetler hayata geçmiştir. Piyasa işletim faaliyeti, organize toptan elektrik piyasalarının işletilmesi ve bu piyasalarda gerçekleştirilen faaliyetlerin mali uzlaştırma işlemleri ile söz konusu faaliyetlere ilişkin diğer mali işlemler olarak ifade edilmektedir.

6446 sayılı kanun ile birlikte, TKK ve özel hükümlere tabi olan EPİAŞ kurulmuştur. Enerji Borsası olarak da anılan EPİAŞ, piyasa işletim lisansı kapsamında, Borsa İstanbul Anonim Şirketi ile TEİAŞ tarafından 6446 sayılı kanun kapsamında işletilen piyasalar dışındaki organize toptan elektrik piyasalarının işletim faaliyetini yürütmektedir.

EPİAŞ'ın hak ve yükümlülükleri EPLY'nin 32. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre EPİAŞ'in hak ve yükümlülükleri;

> "*piyasanın gelişimi doğrultusunda görev alanına giren organize toptan elektrik piyasalarında yeni piyasalar kurulmasına yönelik çalışmaları yapmak ve bu çalışmaları EPDK'ya sunmak, Bakanlıkça uygun görülmesi halinde; görev alanına giren organize toptan elektrik piyasalarının işletilmesi amacıyla oluşturulan veya ileride oluşturulabilecek uluslararası elektrik piyasalarına*

taraf olarak katılmak, bu amaçla kurulan uluslararası elektrik piyasası işletmecisi kuruluşlara ortak veya üye olmak, bakanlık ve Sermaye Piyasası Kurulunun görüşü alınmak suretiyle Kurul tarafından belirlenen ve piyasa işletim lisansı kapsamı dışında kalan diğer enerji piyasası faaliyetleri ile emisyon ticaretine ilişkin faaliyetleri yürütme, uluslararası kurum veya kuruluşlara danışmanlık ve eğitim hizmeti verme ve önceden duyurusu yapılmak koşuluyla, yurt içinde lisansı kapsamındaki faaliyetlerle ilgili eğitim verme" olarak belirtilmiştir.

E. LİSANS ALMA SÜRECİ

1. Lisans Başvurusu

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği lisansa başvurunun usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Tüzel kişiler piyasada faaliyet göstermek üzere lisans almak için yönetmelikte ekli olan ve 12. Maddede düzenlenen "Lisans Başvuru Dilekçesi" ve yine örneği ekli olan "Taahhütname" ile birlikte, Kurul kararıyla yürürlüğe konulan "Lisans Başvurusunda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi" uyarınca sunulması gereken belgeleri ibraz etmek suretiyle EPDK'ya başvurur. Üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişiler, ön lisans almak için Ek-2'de yer alan "Önlisans Başvuru Dilekçesi" ile birlikte, Kurul kararıyla yürürlüğe konulan "Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurularda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi" uyarınca sunulması gereken belgeleri ibraz etmek suretiyle, başvuru süresi düzenlenen kaynaklar bakımından süresi içerisinde Kuruma başvurur. Yapılacak başvurularda; lisansa konu olan üretim tesisinin özellikleri dikkate alınarak hazırlanan ve tesisin tamamlanma tarihine kadar olan süreci kapsayan zamanlanmış bir programının sunulması ve bu program kapsamındaki tesis tamamlanma tarihinin kurum tarafından uygun bulunması gerekmektedir.

Önlisans başvuruları kapsamında; linyit, taşkömürü, asfaltit, bitümlü şist, jeotermal, dalga, güneş enerjisi ve hidrolik kaynaklar gibi yerli doğal kaynaklardan elektrik enerjisi üretmek üzere EPLY'nin 12. Maddesine göre üretim tesisi kurulması talep edildiği takdirde;

"*a) Yerli kömür ve jeotermale dayalı ön lisans başvurularında, enerji kaynağının kullanım hakkı ya da diğer ayni haklarının tesis edilmiş olduğunun*

veya bu hakların tesis edileceğinin yetkili gerçek veya tüzel kişilerce taahhüt edilmiş olduğuna ilişkin belgenin,

b) Rüzgar veya güneş enerjisine dayalı kaynaklar açısından; üretim tesisinin kurulacağı sahanın başvuruda bulunacak tüzel kişinin mülkiyetine konu olması halinde, sahanın mülkiyet hakkına sahip olunduğuna ilişkin belgenin,

c) Hidrolik kaynaklar için DSİ ile yapılmış Su Kullanım Hakkı Anlaşmasının veya Su Kullanım Hakkı Anlaşması imzalayabilmeye hak kazanıldığına ilişkin belgenin" sunulması zorunludur.

Başvuru sırasında tüzel kişilerden istenen belgelerin gereğine uygun olarak teslim edilip edilmediği hakkındaki değerlendirme; sunulan belgelerin EPDK merkez evrakına giriş tarihini izleyen on iş günü içerisinde tamamlanır ve gereğine uygun olarak yapılmadığı tespit edilen lisans başvurularındaki eksikliklerin on iş günü içerisinde giderilmesi istenerek, giderilmediği takdirde sunulan belgelerin iade edileceği bildirilir.

Yapılan değerlendirmeden sonra eksikliklerin tamamlanması için tüzel kişiye verilen on günlük süreden sonra EPDK'ya verilen belgelerin gereğine uygun olarak teslim edilip edilmediği hakkındaki değerlendirme yine on iş günü içerisinde tamamlanır ve eksikliklerin tespiti halinde, tüzel kişiye son kez yazılı bildirim yapılarak on iş günü içerisinde eksikliklerin giderilmesi talep edilir. Söz konusu süre içerisinde de eksikliklerin giderilmemesi veya başvurudan vazgeçildiğinin EPDK'ya yazılı olarak bildirilmesi halinde, başvuru yapılmamış sayılır ve başvuru sırasında sunulan belgeler iade edilmektedir.

2. Lisans Başvurularının İnceleme ve Değerlendirmeye Alınması

Lisans başvurusu sahibi, lisans başvuru esaslarına göre lisans alabilecek nitelikteki kişilerden ise ve başvurusunu eksiksiz yaptı ise, başvurusunun inceleme ve değerlendirmeye alınabilmesi için lisans alma bedelinin EPDK hesabına yatırılması gerektiği yazılı bildiriminde bulunulur. Başvuru sahibi tarafından bu yükümlülüğün yerine getirilmemesinin yaptırımı başvurunun reddedilmiş sayılacağıdır.

Lisans alma bedelinin EPDK hesabına yatırıldığının ibraz edilmesini takiben lisans başvurusu inceleme ve değerlendirmeye alınır. Duyurusu yapılan başvurulara, üçüncü şahıslar tarafından on iş günü içerisinde ve sadece kişisel menfaat ihlali

açısından, yazılı olarak itirazda bulunulabilir. Lisans başvurusunun inceleme ve değerlendirmeye alınması, lisans almaya hak kazanıldığı anlamını taşımaz.

3. İnceleme ve Değerlendirme

Lisans başvurusunun inceleme ve değerlendirilmesi EPDK tarafından yapılır. İnceleme ve değerlendirmeye alınan ön lisans başvuruları hakkında EPDK tarafından, kurulacak üretim tesisinin iletim ve dağıtım sistemine bağlantısı ve sistem kullanımı hakkında TEİAŞ veya üretim tesisinin bulunduğu dağıtım bölgesindeki dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiden görüş istenir ve konu hakkındaki görüşler bildirim tarihinden itibaren kırk beş gün içerisinde sonuçlandırılarak EPDK'ya sunulur.

EPDK yaptığı inceleme ve değerlendirmede tüm lisanslar açısından temel olarak aşağıdaki hususları göz önünde bulundurur.

"*a) Tüketici haklarının korunması ile rekabetin ve piyasanın gelişimine olan etki,*

b) 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,

c) Başvuru hakkında ilgili kuruluşlardan alınan görüşler ve/veya ilgili tüzel kişi hakkında yürütülmekte olan veya sonuçlandırılmış olan işlemler."

4. İnceleme ve Değerlendirmenin Sonuçlanması

İnceleme ve değerlendirmeye alınan lisans başvuruları, diğer kurum ve/veya kuruluşlardan alınması gereken uygun bulma kararına esas teşkil edecek nihai görüşün, EPDK'ya geliş tarihinden itibaren kırk beş gün içerisinde sonuçlandırılır.

Yönetmelikte belirtilen yükümlülükleri yerine getiren tüzel kişiye Kurul kararı ile lisans verilir ve lisans sahibi tüzel kişinin ticaret unvanı ile aldığı lisans süresi ve aldığı lisans türüne ilişkin bilgiler, Kurumun internet sayfasında duyurulur. Ön lisans başvurusunda bulunuldu ise, yukarıdakilere ek olarak ön lisansa konu üretim tesisinin bulunduğu yere ilişkin bilgiler de duyurulur.

Ön lisans başvuruları EPLY'nin 16. Maddesine göre aşağıdaki hallerde Kurul kararı ile reddedilir:

"- TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketi tarafından uygun bağlantı görüşü verilmeyen başvurular.

- Rüzgar ve güneş enerjisine dayalı başvurularda, üretim tesisinin kurulacağı sahanın maliki tarafından başvuru yapılması durumunda aynı saha için yapılan diğer başvurular.

- Önlisans başvurusu kapsamında kurulması planlanan üretim tesisinin iletim ve/veya dağıtım sistemine bağlantısı ve sistem kullanımı hakkında, ilgili mevzuat çerçevesinde uygun bağlantı görüşü oluşturulamayan ve/veya başvuru sahibi tüzel kişi tarafından özel direkt hat tesis edilmesi tercih edilmeyen başvurular.

- Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü tarafından teknik değerlendirmesi uygun bulunmayan başvurular.

- Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü tarafından ölçüm istasyonunun, üretim tesisine ilişkin bilgi formunda verilen koordinatlara göre üretim tesisinin kurulacağı ön lisans başvurusu yapılan santral sahası alanında yer almadığı bildirilen başvurular.

- Önlisans başvurusuna konu üretim tesisinin, başvuru sahasında kurulmasının mümkün olmadığı belirlenen başvurular.

- 6/12/2013 tarihli ve 28843 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Rüzgar ve Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği kapsamında yarışmayı kazandığı halde ön lisans başvurusundan vazgeçen tüzel kişilerin başvuruları.

- Önlisans başvurusunda bulunan tüzel kişiden istenen bilgi ve belgelerin süresi içinde Kuruma sunulmadığı veya sunulan belgelerin mevzuatı kapsamında istenilen şartları sağlamadığı anlaşılan başvurular."

F. LİSANSIN SONA ERMESİ-YENİLENMESİ-TADİLİ-İPTALİ

1. Lisansın İptali

Lisans sahibi tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranması durumunda, fiilin niteliğine göre 6446 sayılı kanunun 16. maddesinde öngörülen yaptırımlar uygulanır ve lisansı iptal edilir.

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 dahil, yönetim kurulu başkan ve üyeleri, limited şirketlerde müdürler, lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle, mevcut ön lisansları kapsamındaki üretim lisansı başvuruları hariç olmak üzere, ön lisans ve lisans alamaz, ön lisans ve lisans başvurusunda bulunamaz, ön lisans ve lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olamaz, yönetim kurullarında görev alamayacaktır.

Önlisans ve lisans başvurusundan sonra bir tüzel kişinin ortakları ve yönetim kurulu başkan ve üyeleri, limited şirketlerde müdürlere ilişkin yasaklılık halinin olması halinde, bu aykırı durumun giderilmesi için doksan gün süre verilir. Aykırılığın giderilmemesi halinde ilgili başvuru Kurul kararı ile reddedilir.

Tadil, lisans yenileme ve sona erme ile iptal kararları, kararda aksi belirtilmediği sürece, kararın alındığı tarihte yürürlüğe girer.

2. Lisansın Yenilenmesi

Lisans yenileme talebi, yürürlükteki lisans süresinin bitiminden en erken on iki ay, en geç dokuz ay önce, dağıtım şirketi ile görevli tedarik şirketi için en erken on beş ay, en geç on iki ay olmak üzere lisans sahibinin EPDK'ya yazılı olarak başvurması suretiyle yapılabilir. Lisanslar, lisans sahibinin talebi üzerine lisans süresinin bitiminden başlamak üzere en fazla kırk dokuz yıl için yenilenebilir. Ancak YEKA için verilen üretim lisansları yenilenemez.

EPLY 25. maddesinde lisans yenileme talebi incelenirken temel olarak lisans sahibinin;

"*-Tüketici haklarının korunması ile rekabetin ve piyasanın 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,

- İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile yenilenmesi gereken anlaşmalar ve/veya izinler" özelliklerinin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Lisans yenileme başvurusu hakkındaki inceleme ve değerlendirme, lisansın sona ermesinden en geç üç ay öncesinde sonuçlandırılır. Lisans yenileme başvurusu hakkındaki Kurul kararı lisans sahibine yazılı olarak bildirilir. Lisansı yenilenen lisans sahibi tüzel kişinin ticaret unvanı ile yenilenen lisans türü ve süresi Resmi Gazetede yayımlanır ve EPDK internet sayfasında duyurulur.

3. Lisansın Tadili

Lisanslar; lisans sahibinin talebi veya ilgili mevzuat kapsamındaki uygulamaların gerektirdiği durumlarda ya da yasal değişiklik hallerinde, uygun bulunduğu takdirde tadil edilebilir.

EPLY 24. maddesine göre;

-Lisans sahibinin talep etmesi ve talebin uygun bulunması.

-Gelir ve tarife düzenlemesi kapsamında belirlenen fiyat, parametre, gösterge ve benzeri hususların lisansa derç edilmesine karar verilmesi veya lisansa derç edilen bu hususlarda değişikliğe gidilmesi.

-Mevzuat değişikliklerinin ve mevzuat kapsamındaki uygulamaların lisansa kayıtlı hususlarda değişiklik gerektirmesi.

Lisans tadili serbest rekabet koşullarını bozucu hükümler içermemeli ve eşit taraflar arasında ayrım gözetilmemesi ilkesi doğrultusunda ve aynı koşullarda uygulanmalıdır. Lisans sahibinin, lisans tadilinden doğacak yeni ve/veya ilave yükümlülükleri yerine getirebilmesi için belirli bir süreye ihtiyaç duyması halinde, söz konusu süre Kurul kararı ile belirlenir ve tadil edilen lisanslarda yer alır. Lisans tadil sürecinde EPDK, lisans sahibi tüzel kişinin tadil talebi hakkında alınan Kurul kararını ilgili tüzel kişilere yazılı olarak bildirir.

4. Lisansın Sona Ermesi

Önlisans sahibi tüzel kişinin ön lisansını sonlandırmak istemesi halinde, ön lisans aslının başvuru ekinde Kuruma sunulması zorunludur.

Önlisans;

"-Süresi uzatılmadığı takdirde süresinin bitiminde,

-Önlisans sahibi tüzel kişinin talebi veya iflası halinde,

-Ön lisans sahibi tüzel kişinin üretim lisansı alması halinde kendiliğinden sona erer."

Ön lisans, sonlandırma talebinin Kurum evrakına giriş yaptığı tarih itibariyle sona erer. Ön lisansın sona erdiği hususu, Kurum tarafından ilgili tüzel kişi ile kurum ve kuruluşlara yazılı olarak bildirilir.

Lisans ise EPLY 26. Maddesine göre;

"-Süresinin bitiminde kendiliğinden,

-Lisans sahibi tüzel kişinin iflasının kesinleşmesi, lisans sahibinin talebi veya lisans verilmesine esas şartların kaybedilmesi hallerinde ise Kurul kararıyla sona erer."

Lisans sahibi bir tüzel kişi lisansı kapsamındaki faaliyetini sona erdirmek istediği takdirde, dağıtım ve tedarik şirketleri için on iki aydan az olmamak üzere ve lisansın sona ermesinin talep edildiği tarihten en az altı ay önce gerekçeleri ile birlikte Kuruma yazılı olarak başvuruda bulunmak zorundadırlar. Ancak Kurul, sona erdirme 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 taşıdığının ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi için ne tür tedbirlerin öngörüldüğünün belirtilmesi de zorunludur.

Yapılan değerlendirme sonucu, sona erdirme talebinin Kurul kararıyla uygun bulunması halinde lisans, Kurul kararında yer alan tarihte sona erer. Kurul, lisansın sona ermesinin tüketiciler ve piyasa koşulları aleyhine bir durum yaratacağının belirlenmesi halinde, gerekçeleri lisans sahibi tüzel kişiye bildirilmek suretiyle talebi reddedebilir veya lisansın sona ermesi için talep edilen tarihi ileri bir tarihe erteleyebilecektir.

V. ELEKTRİK PİYASASI FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE DİĞER YÖNTEMLER

Elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesi bakımından esas olan usul lisans usulüdür. Nitekim üretim, iletim, dağıtım, toptan ve perakende satış faaliyetlerini gerçekleştirmek isteyen gerek kamu gerek özel hukuk tüzel kişileri sayılı tüm faaliyetler bakımından lisans sahibi olmalıdır. Dolayısıyla lisans usulü piyasa faaliyetleri bakımından öncelikli olsa da, birtakım başka yöntemlerde bulunmaktadır. Bu bölümde piyasada uygulanan diğer yöntemlere ana hatları ile değinilecektir.

1)İmtiyaz Usulü: Yöntemlerden ilki imtiyaz usulüdür. İmtiyaz sözlük anlamıyla ayrıcalık demektir[153]. Bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacı ile bu hizmetin özel hukuk kişilerine gördürülmesi imtiyaz usulü olarak adlandırılmaktadır[154]. İdare kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacı ile bir takım kamusal yetkilerini masraf, kar ve zararı özel hukuk tüzel kişilerine ait olmak üzere devreder. Bu devir imtiyaz sözleşmesi aracılığı ile gerçekleşir. İmtiyaz sözleşmeleri özel hukuk tüzel kişilerini bir takım kamusal yetkiler ile donatırken, diğer yandan idareye gözetim ve denetim yetkileri vermekte ve bu haliyle tipik bir idari sözleşme koşullarını gerçekleştirmektedir. Bu durumda idare imtiyaz veren, özel hukuk kişileri ise imtiyaz alan olarak adlandırılmaktadır[155].

Hukukumuzda kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi ile ilgili ilk düzenleme 1910 tarihli Menafii Umumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'dur. 1999 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesinin önü açılmıştır. Anayasa'ya göre imtiyaz sözleşmelerinin şekil şartlarından ilki yazılı şekilde yapılması ikincisi ise anayasal bir zorunluluk olarak Danıştay'dan görüş alınması gerektiğidir.

İdare kamusal yetkilere sahiptir. Dolayısı ile kamu hizmetini yerine getirmekle sorumlu olan idarenin özel hukuk kişisi üzerinde de bir takım kamusal yetkilere sahip olacaktır. İdare, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinde de yap-işlet-devret sözleşmesinde de kamu hizmetini yerine getirmekle yükümlü olan özel hukuk kişisinin hizmeti yerine getirirken sürekliliği ve devamlılığı sağlayıp sağlayamadığı yahut bu

[153] TAN, 457.

[154] DURAN, İdare Hukuku, s. 330; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 307; ATAY, İdare Hukuku, s. 611. KARAHANOĞULLARI, s. 326.

[155] AKYILMAZ, İdare Hukuku, s. 337.

devamlılığı sağlarken sözleşmeye göre tam ve gereği gibi yerine getirmesi hususunda gözetim ve denetim, hatta yönlendirme[156] yetkisini haizdir.

Kamu hizmetlerinde değişkenlik ve uyum ilkeleri mevcuttur. Bu ilkeler gereğince, imtiyaz usulünde, imtiyaz alan, kamu hizmetini değişen koşullar doğrultusunda uydurmakla yükümlüdür. Eğer bu yükümlülüğünü yerine getirmezse imtiyaz veren idare, kamu hizmetini gördürmeye yetkili ve esas sahibi olarak sözleşmeyi tek taraflı olarak değiştirme hakkını haiz olacaktır[157]. Ancak bu değişiklik koşulsuz şartsız değildir. Bunlar: gerçek yeni bir durumun veya ihtiyacın ortaya çıkmış olması, mali hükümlere ilişkin olmaması, belli bir ölçüyü aşmaması, sözleşmenin mali dengesini bozmamasıdır[158].

2.Yap-İşlet Devret Usulü: Yap işlet devret usulü; bir kamu hizmetinin, idare veya idareye bağlı kuruluşlar ile yerel veya uluslararası çapta özel hukuk tüzel kişileri arasın imzalanmış bir sözleşme çerçevesinde, tüm maliyetlerin özel hukuk tüzel kişisi tarafından karşılandığı bir usuldür[159]. Bu usulde maliyetler özel kişilerce karşılandığından, tesis sözleşmede belirtilen süre boyunca özel kişilerce karı ve zararı özel kişilere ait olmak üzere işletilmektedir. Başlangıçta imzalanan sözleşmenin süresinin bitimi ile de sözleşme sona erer. Bu süre sonunda tesis tüm borçlarından ve taahhütlerinden arındırılmış bir şekilde idareye devredilmektedir. Kısaca yap-işlet-devret usulü ilgili sürenin sonunda yatırımın devletin ilgili kurum ya da kuruluşunun mülkiyetine geçmesine olanak sağlayan bir yatırım şeklidir[160].

Danıştay'a göre YİD modeli; yüksek teknoloji, uzmanlık ve ciddi maliyet gerektiren ileri seviyeli projelerin, özel sektörün bilgisi ve deneyiminden faydalanmak sureti ile özel kişilere yaptırıldıktan sonra kamuya devrini sağlayan özel bir yatırım şeklidir.

3996 sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile bu kanunun uygulama usul ve

---

156 KALABALIK, Halil, Sayram Yayınevi, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 2018, s.205

157 GÖZLER, s. 403.

158 GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 311

159 DURAN, Lütfi, "Yap-İşlet-Devret Modeli", AÜSBFD, C. 46, S. 1-2, 1991, s. 152-167; BİLGEN, Pertev, "Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri Hakkında, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s. 789-801; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 595; POLATKAN, Vahit, Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 77; YERLİKAYA, Gökhan Kürşat, Yap İşlet Devret Modeli: Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 149.

160 GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 174.

esaslarının belirlendiği 5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında YİD modeli; "*İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, elde edilecek kar dahil yatırım bedelinin şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi*" şeklinde tanımlanmıştır.

Tanımından da anlaşılacağı üzere, YİD modelinin en önemli ve öncelikli işlevi, yüksek teknoloji gerektiren projeleri hayata geçirmektir[161]. Danıştay'ın tanımında da belirtildiği üzere YİD modelinde esas olan "*yüksek teknoloji ve yüksek maliyet ihtiyacı duyulan*" projelerin hayata geçirilmesi ve kamuya arzıdır. YİD modelinin bir diğer önemli işlevi ise, toplumun ihtiyacı olan ve giderek artan yüksek ve ileri teknoloji ihtiyacını karşılamasıdır. Bu model vasıtası ile kamu kaynakları verimli bir şekilde kullanılarak toplumun ihtiyaç duyduğu projeler yerine getirilmekte süresi sona erince de kamu mülkiyetine geçmektedir. Bu modelin üçüncü işlevi ise, yatırımı gerçekleştirecek ve ileri teknoloji ile gerekli finansmanı sağlayacak sermayenin gerekliliğidir. Bu sermaye ise bir sermaye şirketi veya yabancı şirket vasıtası ile sağlanmaktadır. Tanımından da anlaşılan dördüncü işlevini ise, yapılan yatırımın kar dahil toplam maliyetinin idare ve hizmetten yararlananlarca satın alınarak hizmeti yerine getiren özel şirkete ödenmesi konusu oluşturmaktadır[162].

YİD modelinin en önemli unsuru, sermayeyi ve yüksek mühendislik ve ileri teknolojiyi sağlayacak bir sermaye şirketidir. Bu şirketler birden fazla ortaklı olabildiği gibi, ulusal veya uluslararası menşeili şirketler de olabilmektedir. Bu ortaklıklar projenin yoğunluğu ve maliyetine göre konsorsiyum halini de alabilmektedir. Birlikte hareket eden ve tek bir yatırımcı haline dönüşen şirketlerin çok uluslu olması farklı açılardan değerlendirilebilmektedir. Örneğin; ülkeyi, riskleri, maliyetleri genel hatları ile bilen yerli bir firma ile ortak olmak, ülkeyi pek de fazla tanımayan yabancı bir firma için lehe olacaktır. Bu noktada yerel ortak, ülkenin ticari yaşamını, mevzuatını, hukuki yapısını ve sürecini, uygulamadaki durumu ve bürokrasisi ile yargısal süreci yabancı firmaya açıklayarak yabancı firmanın önündeki belirsizliği ve riskleri kaldıracaktır. Dolayısıyla bu sayede yabancı sermayenin de ülkeye yatırım yapmasının önü açılacaktır. Ayrıca içinde bulunulan piyasayı iyi

[161] GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 937.
[162] POLATKAN, s. 57-58.

tanıyan yerel firmaların pazarlama ve ürün yapısına ilişkin tavsiyeleri de hem yatırımdan elde edilecek kazanca hem de işletmenin devamlılığına etki edecektir[163].

Bu modelde Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenen idare ile ulusal veya uluslararası şirket arasında imzalanan sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşmedir[164]. Sözleşmenin tarafları özel sermayeli şirket ile yetkilerini kısmen devreden idaredir. Sermaye şirketi, yatırımın finansmanının sağlanması, sözleşmede belirlenen süre içerisinde tamamlanması ve projesinden sorumludur. İmzalanan sözleşmelerde, belirtilen sürede yerine getirilmeyen projeden dolayı uğranılan zarardan sermaye şirketi sorumlu olmaktadır. Sözleşmelerde zararın tazminine ve ödemelerin gecikmesi halinde uygulanacak faize ilişkin hükümlere de yer verilmesi gerekmektedir. Bu husus her iki tarafın da yükümlülüklerini zamanında yerine getirmesi gerektiğini kanıtlar niteliktedir[165].

Yapılacak sözleşmelerde sermaye şirketinin veya yabancı şirketin yapım ve işletmesini üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesinde elde edilecek kar dahil yatırım bedelinin ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınmaktadır ancak her durumda sözleşme süresi 49 yıldan fazla olamaz.

Söz konusu ücretler idarenin bağlı ya da ilgili olduğu Bakanlık tarafından belirlenecektir. İdare, şirket lehine konu yatırıma ilişkin kamulaştırmalar yapılabilecektir. İdare Hukuku kuralları uygulanması durumunda, üstün yetki ve ayrıcalıklarla donanmış olan İdare'nin üstünlüğü, YİD sözleşmelerin özel hukuk kurallarına tabi tutulması nedeniyle ortadan kalkmaktadır. Örneğin; İdare'nin imtiyaz sözleşmelerinde sahip olduğu tek yanlı fesih, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri, sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan ortadan kalkmaktadır[166].

Elektrik piyasası faaliyetlerinin yerine getirilmesinde YİD modeli tek başına yeterli değildir. Bir üretim tesisi YİD modeli çerçevesinde kurulmuş olsa bile EPDK'dan lisans alması zorunludur.

---

[163] www.vergisorunlari.com.tr (Erişim Tarihi: 08.04.2018)

[164] ERDOĞDU, Seyhan, "Yap-İşlet-Devret Modeli: Özelleştirmenin Kestirme Yolu." Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 21, S. 200, 1997, s. 25.

[165] İMRE, Erol, "Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması", 10-11.01.2001 Tarihli Çalışması, http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm#t2, (Erişim. 10.10.2009).

[166] ÇAL, Sedat, Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, TOBB Yayını, Ankara, 2008, s. 149-153.

3. Yap-İşlet Usulü: 4446 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikten önce Anayasa'nın kamu hizmeti imtiyazlarında özel hukuk hükümlerinin ve uluslararası tahkimin uygulanmasına izin vermemesi, öteden beri yap-işlet-devret usulünün önünde bir engel olarak görülmüştür. İşte bu engeli aşmak üzere yap-işlet usulü ortaya atılmıştır[167]. Yap-işlet usulü ilk kez 3096 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı[168] ile öngörülmüştür.

Bunun üzerine "4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ve "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" çıkarılarak yap-işlet modelinin hukuki çerçevesi oluşturulmuştur.

4283 sayılı Kanun'da yap işlet usulü tanımlanmıştır. "*Elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren model*" olarak tanımlanan yap-işlet usulü daha geniş bir tanımla; mülkiyeti ulusal veya uluslararası sermaye şirketine ait olan ve bu sermaye şirketleri tarafından inşa edilerek işletilen ve bu tesislerde üretilen elektriğin TEAŞ'a satılmasını öngören bir usuldür[169].

4283 sayılı Kanun'da işletme süresi belirtilmemekle birlikte, ilgili yönetmelikte üretim şirketi çalışma süresinin en fazla 20 yıl olacağı ancak bu sürenin uzatılabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre, yap-işlet usulünde tesisi kuran şirketin bu tesisi süre bakımından sınırsız bir işletme hakkı bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, kurulacak elektrik üretim tesisinin mülkiyeti kuran şirkete ait olmakla birlikte bu durum söz konusu şirketin kurulacak tesisi süresiz olarak işletebileceği anlamına gelmemektedir. Kamu hizmetinin esas sahibi ve sorumluluğun ait olduğu şahıs idaredir. Kamu idaresi, hizmetin süresinin dolması ile birlikte kamu hizmetini kendi tasarrufu ile yürütebileceği gibi sözleşmenin süresinin uzatılmasına da karar verebilir.

Yap-işlet usulü, elektrik tesisi kurma ve işletme hizmetinin ruhsat ve sözleşme karışımı bir usulle özel kişilere gördürülmesi olup, üretim şirketi ile TEAŞ arasında imzalanacak olan sözleşme imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olmamakla birlikte idari sözleşme niteliğindedir[170]. Bu usulün en önemli farkı ise, sözleşme süresi sonunda

[167] GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 938.
[168] R.G.08.06.1996 , S.22660
[169] GÜNDAY, s.317.
[170] GÜNDAY, s.318.

işletmenin idareye geçmeyecek olmasıdır[171]. Danıştay'ın kararında ise söz konusu sözleşmelerin niteliği hakkında farklı bir değerlendirme yapılmıştır. Söz konusu kararda; "*4283 sayılı Kanun ile düzenlenerek yap-işlet usulüyle getirilen üretim şirketlerince mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurulması, işletilmesi ve enerji satışına ilişkin sözleşmelerin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri niteliğinde olduğu*" kabul edilmiştir[172].

4283 sayılı kanun ile elektrik enerjisi üretim tesislerinin kurulması yap-işlet usulü ile amaçlanmıştır. Elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma amacıyla hazırlanan kanunda da üretim tesisleri bakımından lisans alınmasının gerekliliği belirtilmiş, kimi üretim tesisi ise çalışmanın yukarıdaki bölümlerinde açıklandığı üzere lisans alımından bağışık tutulmuştur. Dolayısıyla yap-işlet usulü de tesisin kurulumunda kullanılsa da lisans alınması istisnalar dışında her durumda zorunlu olacaktır.

4. İşletme Hakkının Devri Usulü : Kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi usullerinden birisi de İşletme Hakkının Devri olarak kabul edilebilir[173]. Bu kavram ilk olarak 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunda yer almıştır[174]. Ardından 04.12.1984 tarih ve 3096

---

[171] GÜNDAY, s. 328.

[172] Danıştay Onuncu Dairesi, K.T. 06.02.2002, E.1999/2407, K.2002/347; Kararda belirtilen sonuca ulaşılırken yapılan değerlendirmeler şu şekildedir: "Anayasa Mahkemesi 9.12.1994 tarih ve E:1994/43, K:1994/42-2 sayılı kararıyla elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinliklerin kamu hizmeti olduğu, çünkü bu etkinliklerin kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinlikler olduğu vurgulanmaktadır.
A. Y.M., K.T. 26.3.1974, E.1973/32, K.1974/11 sayılı kararında da, "...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir." denilerek, elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu açıkca belirtilmektedir. Bu bağlamda, 4283 sayılı Yasa ile düzenlenen ve Yap-İşlet Modeliyle getirilen, üretim şirketlerince mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurulması, işletilmesi ve enerji satışı hizmetinin bir kamu hizmeti olduğu yadsınamaz. Kamu hizmeti görevi olan elektrik üretiminin özel girişimciye, Yap-İşlet Modeliyle gördürülmesi nedeniyle buna izin veren 4283 sayılı Yasada, yönetimi üstün kılan kurallar bulunması kaçınılmazdır. Diğer yandan, idare hukukunda imtiyaz kavramı, kamu hizmetinin yürütülmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmetinin uzun süreli bir "idari sözleşme" uyarınca, sermayesi, karı, hasar ve zararı kendilerine ait olmak üzere özel hukuk kişilerince yerine getirilmesine imtiyaz denir. Gereksinimler karşısında yönetimin işinin çokluğu ya da kaynak bulmadaki güçlükler, kimi zaman bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılmakta ve kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesine olanak sağlamaktadır. Konusu, kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler "kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri" olarak tanımlanmaktadır.

[173] İşletme hakkı devri, 4046 sayılı Kanunda (m.18), bir özelleştirme yöntemi olarak da nitelendirilmektedir.

[174] AKIN, Ümit "*Elektrik Üretim, İletim ve dağıtım Tesislerinin İşletme hakkının Devri ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri*", Dan. Der., S. 102, Y. 2000, s. 30.

sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanunda işletme hakkı devri usulüne ilişkin düzenlemeler getirilmiştir[175].

3096 sayılı Kanun, işletme hakkı devrini özelleştirmede temel usul olarak kabul ettiği için, İHD Kanunu olarak anılmaktadır[176]. 3096 sayılı Kanuna göre kamu kurumları, kuruluşları veya kamu iktisadi teşebbüslerinin yaptığı veya yapacağı İHD süresi en fazla 99 yıl için olabilecektir. Bu elektrik tesislerinin işletme haklarının devri bir takım prosedürlere bağlıdır. İşletme hakkının devri mevzuata göre ancak ETKB teklidi ve DPT'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'nun vereceği karar ile mümkündür.

3096 sayılı Kanun ile getirilen bu sistem imtiyaz usulü ile benzerlikler göstermektedir. Kanunun geçici 2. Maddesine göre;

> *"bu Kanunun yayımı tarihinde mevcut elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaret imtiyazına sahip şirketler; diledikleri takdirde, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir yıl içerisinde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına müracaat etmek suretiyle… görev şirketine dönüşmelerini istediklerinde Bakanlar Kurulu Kararıyla kendilerine bu Kanun esasları içerisinde 99 yıla kadar süreli bir görevlendirme hakkı verilebilir."* hükmünü getirerek, imtiyaz usulünün yerine geçecek bir usul arayışını ortaya koymaktadır[177].

Ancak burada Danıştay'dan görüş alma zorunluluğu bulunmamaktadır. 4046 sayılı Kanunda işletme hakkı devri; "*kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesi*" şeklinde ifade edilmiştir[178].

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun oluşturulacak Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun görevlerini belirlerken "*satış*", "*kiralama*", "*işletme hakkı devri*", "*mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi*" vb. usullerle bu işlevin gerçekleştirilebileceğini belirlemiştir. Kanunla ayrıca, ÖYK'nın alacağı bu kararların uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı ve tüzel kişiliğe sahip Özelleştirme

---

175 AKIN, s. 30.

176 ULUSOY, s. 531.

177 GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 592.

178 BÜYÜKKEÇECİ, Şadi, "Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirmesi ile İlgili Notlar", Kaynak Elektrik Dergisi, 2006, s. 32.

İdaresi Başkanlığı kurulmuştur[179]. İHD konusunu düzenleyen diğer bir kanun ise 4628 sayılı kanundur. Kanunun 18. maddesinde "*TEDAŞ, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesinin… 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri dairesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütüleceğini"* düzenlemiştir. 4628 sayılı kanunu 18. Maddesinde ayrıca "*dağıtım faaliyeti için gerekli olan işletme ve varlıklar üzerinde, mülkiyeti saklı kalmak kaydı ile TEDAŞ ile belirlenen dağıtım bölgelerinde faaliyet göstermek üzere kurulan elektrik dağıtım şirketleri arasında işletme hakkı devir sözleşmesi düzenlenebileceği*" ifade edilmiştir.

İşletme hakkı devrinin bazen imtiyaz sözleşmesi ile birlikte kullanıldığı görülmektedir[180]. 3096 sayılı Kanun kapsamında yapılan dağıtım sözleşmeleri için önce ETKB ile bir görevlendirme sözleşmesi yapılmakta, ardından TEDAŞ ile bir İHD sözleşmesi imzalanmakta, nihai olarak da EPDK'dan lisans alınmaktadır. 4046 sayılı Kanuna göre yapılan devirlerde ise ayrıca bir görevlendirme sözleşmesi yapılmamaktadır. Bu yönüyle İHD sözleşmelerinin, imtiyaz sözleşmesinin usul ve şekil kuralları çerçevesinde yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır[181].

3096 sayılı Kanun kapsamında imzalanan üretim, iletim, dağıtım tesisleri için görevlendirme yapılmasına Cumhurbaşkanı tarafından karar verilecektir. Görevlendirmenin yapılması ve akabinde işletme hakkının devri sözleşmesinin imzalanması ile EPDK'dan lisans alınması gerekmektedir.

---

[179] ULUSOY/OĞUZ, s. 5031-5032.

[180] Örneğin, 3096 sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesinde "bu Kanunun yayımı tarihinde mevcut elektrik üretim, iletim ve dağıtım ve ticareti imtiyazına sahip şirketlerin, kurmuş ve işletmekte oldukları ve fakat imtiyaz kapsamına alınmamış üretim, iletim ve dağıtım tesisleri ile bu tesislerin bulunduğu iller imtiyaz sözleşmesi kapsamına alınacağı" belirtilmiştir. Geçici 2'inci maddesi ise "bu Kanunun yayımı tarihinde mevcut elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaret imtiyazına sahip şirketlerin; diledikleri takdirde, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir yıl içerisinde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına müracaat etmek suretiyle, 3 üncü maddede anılan görev şirketine dönüşmelerini istediklerinde Bakanlar Kurulu Kararıyla kendilerine bu Kanun esasları içerisinde 99 yıla kadar süreli bir görevlendirme hakkı verilebileceği" düzenlenmiştir. Bu doğrultuda Çukurova Elektrik A.Ş. ile Bakanlık arasında 9.3.1998 tarihinde görev verilmesine ilişkin imtiyaz sözleşmesi imzalanmış, 29.5.1998 tarihinde de "işletme hakkı devir sözleşmesi" imzalanmıştır. Rekabet Kurulu ÇEAŞ Kararı, K.T.10.11.2003, D.S.2002-1- 42,2002-1-75, K.03-72/874-373, Rekabet Dergisi, S. 15, s. 138.

[181] GÜNEŞ, Cengiz, Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı, 2. Bs., Ankara, 2002, s. 83.

Yukarıda genel hatları ile açıklandığı üzere elektrik piyasası faaliyetlerin uygulanan esas yöntem lisans usulüdür. Piyasa faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla çeşitli usullerde şirketlerle sözleşme imzalansa dahi, her halükârda faaliyete başlanabilmesi için EPDK'dan ön lisans ve lisans alımı zorunludur.

VI. İDARENİN EYLEM VE İŞLEMLERİNDEN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ

A. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU KARARLARINA KARŞI

EPDK; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. EPDK'nın kuruluş amacı yukarıda belirtildiği üzere kendisine verilen misyonları yerine getirmektir.

Kamu tüzel kişileri kamu hizmeti arz etmek ve bu hizmeti arz ederken toplumsal faydayı ön planda tutarak kamusal yararı sağlamak amacıyla kurulmaktadır. Dolayısıyla bu hizmetlerin yerine getirilmesi için bir takım üstün yetkilere sahiptirler. Bu yetkileri kapsamında tek taraflı işlemler yaparak karşılarındakinin hukuki durumlarını değiştirebilecekleri gibi, eski hukuki durumu ortadan kaldırabilmektedirler. Kamu tüzel kişilerinin en önemli ölçütü, kamusal güçlerini kullanabilmeleridir[182]. Bir işlemin idari olmasının sebebi, o işlemin kamu gücünün ayrıcalıkları ile donatılmış olmasıdır[183].

EPDK kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişisidir ve yapmış olduğu düzenleme, gözetim/denetim faaliyetlerinde, tüzel kişilere uyguladıkları yaptırımlarda ve önlerine gelen uyuşmazlıklarda verdikleri kararlarda kamu gücünü kullanmaktadır. Anayasanın 125. maddesi uyarınca idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Öyleyse idari bir kurum olarak EPDK'nın da her türlü eylem ve işlemlerine karşı da yargı yolu açık olacaktır. EPDK, yapmış olduğu eylem ve işlemlerde kamu gücünü kullandığı için görevli yargı kolu idari yargı olmaktadır.

4628 sayılı kanun 12. Maddesi uyarınca "*İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır.*" Madde hükmünü lafzi olarak yorumlayıp, yargı yolunun sadece idari yaptırım kararları için açık olduğu sonucuna varmamak gerekir.

---

[182] YILDIRIM, Turan/YASİN, Melikşah/KAMAN, Nur/ÖZDEMİR, H. Eyüp/ÜSTÜN, Gül/TEKİNSOY, Okay, İdare Hukuku, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2013, 5. bası, s. 22

[183] GÖZLER/KAPLAN, s. 265

EPDK; bir kamu tüzel kişisi olarak idaredir ve her türlü eylem ve işlemleri de yargı denetimine tabidir. Kamu gücünün kullanıldığı eylem ve işlemlerine karşı idari yargıya, kamu gücünün kullanılmadığı eylem ve işlemlerine karşı da adli yargıya başvurulur. 3. Yargı paketine kadar Danıştay EPDK kararlarına 1. Derece Mahkemesi olarak bakmaktaydı. Ancak güncel durumda; Danıştay kanununun 24. Maddesine göre; Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı işler arasında EPDK'nın eylem ve işlemleri sayılmadığı için bu eylem ve işlemlere karşı idare mahkemesinde dava açılır. Ayrıca 4628 sayılı kanunda kullanılan ifade idari yargı değil, idare mahkemesidir. Sonuç olarak hali hazırda EPDK kararlarına karşı görevli mahkeme idare mahkemeleridir.

İYUK 32. Maddeye göre "*Göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir*." EPDK'nın merkezi Ankara'da olduğu için EPDK kararlarına karşı görevli ve yetkili mahkemeler Ankara İdare Mahkemeleridir.

EPDK; bir idari makam olması hasebiyle İYUK usullerine tabidir. EPDK'yı belli bir konuda harekete geçirmek ve belli bir yönde eylem ve işlem yapmasını sağlamak için EPDK'ya başvurulabilir. EPDK'nın her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna gidilebilir.' Buna uyuşmazlık çözme yetkisi dahilinde verdiği kararlar da dahildir. Çünkü EPDK bir yargı organı olmadığı gibi vermiş olduğu kararlar da kesin hüküm niteliğinde değildir, bu kararların denetimi de idari yargıya tabidir.

B. LİSANSLARLA İLGİLİ YARGISAL DENETİM

Lisans ile hizmeti gören kişinin malvarlığı, personeli vb. özel hukuka, özel hukuk tüzel kişisi olsa da tek yanlı işlemleri idari işlem niteliğinde olduğundan idare hukukuna tabidir. Lisansların hukuki niteliği çalışmanın üst bölümlerinde incelenmiştir[184].

Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında, 4628 sayılı Enerji Piyasası Kanununun idare hukuku alanında hüküm ifade ettiğine hükmetmiştir[185] . Aynı kararın devamında ise bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerinin verdiği yetkiye dayanan

[184] İkinci Bölüm, "Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Yürütülmesinde Lisans Usulü", "Hukuki Niteliği".
[185] U.M., K.T. 29.09.2003, E. 2003/78, K. 2003/74, R.G. 24.06.2004, S. 25502.

ve imtiyaz sözleşmesiyle kurulmuş bulunan idare hukuku ilişkisi çerçevesinde hareket eden idarenin, yaptırım içeren tek yanlı irade açıklamalarına ilişkin ihtarları idari işlem niteliğini taşıdığından, imtiyaz sözleşmesini kapsayan söz konusu yasal düzenlemelerin uygulanmasından doğan davanın, 2577 sayılı Yasa'nın 2. ve 2575 sayılı Yasa'nın 24. maddeleri hükümleri uyarınca görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğuna karar vermiştir[186].

Sonuç olarak; lisansların hukuki niteliği ruhsat niteliğinde olduğundan, ruhsat usulü bir kamu hizmetinin idarenin tek yanlı işlemi ile yerine getirilmesi[187] ve uyuşmazlık mahkemesi tarafından lisanslarla ilgili uyuşmazlıklarda görevli mercii idari yargı olarak belirlendiğinden çıkacak ihtilaflar bakımından görevli makam konusunda ihtilaf bulunmamaktadır.

[186] U.M., K.T. 29.09.2003, E. 2003/78, K. 2003/74, R.G. 24.06.2004, S. 25502. Karar bilgileri verilen davanın özeti şu şekilde yapılabilir: İdareye imtiyaz sözleşmelerini tadil yetkisi veren 20.2.2001 tarih ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri ile, iletim faaliyeti sürdürmekte olan özel hukuk tüzel kişilerinin işletmekte oldukları iletim tesislerini tüm hak ve yetkileriyle 31.12.2002 tarihine kadar TEİAŞ" a devretmeleri öngörülmüştür. Söz konusu devir işleminin gerçekleşmemesi üzerine İmtiyaz Sözleşmesinin 21/h. maddesine dayanan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından, iletim tesislerinin TEİAŞ" a en geç 28.2.2003 tarihi itibarıyla devrinin gerçekleştirilmesi, aksi takdirde İmtiyaz Sözleşmesinin feshe ilişkin hükmüne göre işlem tesis edileceği hususu ÇEAŞ" a ihtar olunmuş; TEİAŞ tarafından çekilen ihtarname ile de, devir hususunda görüşmeye hazır olunduğu ÇEAŞ" a bildirilmiştir. Davacı Şirket vekillerince, 4628 sayılı Yasa'nın 3/1-c. ve Geçici 3/b. maddelerinin konu ile ilgili alt bentlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek, Şirketlerince işletilmekte olan iletim tesislerine TEİAŞ ve EPDK tarafından yapılan haksız el atmanın önlenmesine karar verilmesi istemiyle, 24.2.2003 gününde adli yargı yerinde dava açılmıştır. Davalı TEİAŞ ve EPDK vekillerince, birinci savunma dilekçelerinde, davacının ileri sürdüğü iddialara dayanak gösterdiği sözleşmenin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi niteliğinde bir idari sözleşme olması nedeniyle ve 2577 sayılı İYUK" nın 2/1-c. maddesine göre davanın görüm ve çözümünün idari yargının görevine girdiği öne sürülerek görev itirazında bulunmuşlardır. Adana 4. Asliye Hukuk Mahkemesi; 16.4.2003 günlü birinci celsesinde E. 2003/200 sayı ile dava, MK. 683., 684. maddelerinde bahsedilen gayrimenkulün mütemmim cüzü sayılan iletim tesislerine el atmanın önlenmesi davası olduğu gerekçesiyle davanın bu mahiyeti ve davalıların sıfatları itibarıyla dava idari yargıda görülemeyeceğinden görev itirazının reddine karar vermiştir. Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelen davada yukarıda açıklanan şekilde karar verilmiştir.

[187] Ancak, buradaki tek yanlılık, idarenin bir işi yaptırması şeklinde değil, yapmasına izin verme şeklinde ortaya çıkar. Elektrik piyasası faaliyetlerinin görülmesi için EPDK tarafından verilen lisanslar da, ancak ilgili tüzel kişinin kendi iradesiyle EPDK'ya başvurarak belirli belge ve bilgileri sunması ve çeşitli mali yükümlülükleri yerine getirmesi üzerine verilmektedir.

SONUÇ

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girerek elektrik piyasasına dair düzenlemeleri yapması ile birlikte ülkemizde piyasa yapısına geçiş yaşanmıştır. Piyasa yapısında meydana gelen değişim ile birlikte özel sektörün elektrik piyasa yapısına katılımında artış görülmüştür. Zira kanunun hayata geçirdiği piyasa yapısından önce dikey bütünleşik yapıda seyreden ve kamunun tekelinde bulunan yapı serbest piyasaya açılmıştır. Böylece faaliyetlerin bir kısmı rekabete açık hale gelirken, tekel niteliğinde bulunan bir kısım ise regülasyonlara tabi tutulmuştur. Elektrik piyasasına geçiş ve EPDK'nın kurulması ile birlikte daha çok 2000 öncesi tercih edilen YİD-Yİ-İHD modelleri yerine lisans usulüne geçilmiş, piyasada faaliyet göstermek isteyen tüm şirketlere EPDK'dan ön lisans veya lisans alması zorunluluğu getirilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda detayları ile anlatmaya çalıştığımız üzere, elektrik toplumsal yaşam için vazgeçilmez olan, topluma arzında çoğunlukla kamu yararı barındıran bir hizmettir. Bununla birlikte elektrik hizmetlerinin tümü bakımından kamu hizmeti niteliği taşıdığı genellemesi yapılamayacaktır. Zira iletim hizmeti TEİAŞ tarafından tekel bir biçimde, dağıtım hizmetleri ise bölgelerinde tekel olarak faaliyet yürütmektedir. Elektriğin üretimi ise üretim aşaması sonucu ortaya çıkan elektriği mal, "ürün" niteliğine ulaştırmaktadır. Yine bununla birlikte elektriğin üretimi gerek kamu gerek özel kişiler tarafından lisanslı veya lisanssız biçimde yerine getirilebilmektedir. Bu nedenle üretim faaliyeti kamu hizmeti niteliği taşımamakta ancak iletim ve dağıtım hizmeti kamu hizmeti niteliği taşımaktadır.

Tüm hukuki tartışmalar ışığında son olarak belirtilmelidir ki; elektrik piyasası gelişen, değişen ve yenilikçi bir piyasadır. Bu nedenle sürekli regülasyonlara ihtiyaç duymaktadır. Ülkemizde de bu ihtiyacın karşılanabilmesi amacıyla sık sık mevzuat değişiklikleri yapılmakta ve gelişmeler takip edilmektedir.

KAYNAKÇA

ASLAN, Yılmaz, Enerji Hukuku, C.1, Ankara, 2007

AKIN, Ümit "Elektrik Üretim, İletim ve dağıtım Tesislerinin İşletme hakkının Devri ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri", Dan. Der., S. 102, Y. 2000

AKSOY, Asu, Silahtarağa Elektrik Santralı 1910-2004, Ofset Yapımevi, İstanbul, 2009

AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009

ALPERÖZ, Nusret; "İstanbul Elektrik İşletmesinin Tarihçesi", Elektrik Mühendisliği Dergisi 15:179, Kasım, 1971

ATAY Ethem, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", GÜHFD, Haziran-Aralık 2006, C.X, S.1-2

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006

ATİYAS, İzak, Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler, Rekabet Dergisi, Ocak-Şubat-Mart, 2000

AYAYDIN, Dilhun, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkileri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008

AZRAK, Ali Ülkü, "Türkiye'de Madenlerin Hukuki Rejimi Üzerine Düşünceler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 1, S. 2, Y. 1980

BAHADIR, Osman, "Elektriğin Kısa Tarihi", TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayınları, İstanbul, 2001

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması

BAYRAKTUTAN, Yusuf, "Dünyada Özelleştirme", İçinde: Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003.

BİLGEN, Pertev, "Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri Hakkında, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990

BOİSSELAU, F. (2004), "The Role of Power Exchanges for the Creation of a Single European Electricity Market: Market Design and Market Regulation", PhD Thesis, University of Paris IX Dauphine, Delft University Press.

BÜYÜKKEÇECİ, Şadi, "Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirmesi ile İlgili Notlar", Kaynak Elektrik Dergisi, 2006

CAMERON, Competition in Energy Markets

CAMERON, Peter Duncanson, Petroleum Licensing: A Comparative Study, London: Financial Times Business Information, 1984

ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 2.Baskı, 2014, Ankara

ÇAKAL, Recep, "Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon", DTP Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2455, Temmuz,1996

ÇAL, Sedat, Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, TOBB Yayını, Ankara, 2008

ÇETİNTAŞ, Hakan , BİCİL, İbrahim Murat, Elektrik Piyasalarında Yeniden Yapılanma ve Türkiye Elektrik Piyasasında Yapısal Dönüşüm, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi,2015

DERBİL, Süheyp, "Kamu Hizmeti Nedir?", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1950, C.VII

DİNÇEL, Adnan "Türkiye'de Elektriklendirme Hizmetlerinin Anı ve Belgelerle Tarihçesi", 50. Yıl, TEK, Ankara, 1973

DOLUN, Leyla, Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kullanılan Kaynaklar, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, 2002

DOĞRU, Cem, Enerji Sektöründe Regülasyon, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tez, İstanbul, 2002

Dr. DÖĞERLİOĞLU IŞIKSUNGUR, Özlem, "Elektriğin Hukuki Niteliği", EÜHFD, C. XV, S. 3–4 2011

DURAN, Lütfi, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, C. 30, S. 1, TODAİE Yayını, Ankara, 1997

DURAN, Lütfi, "Yap-İşlet-Devret Modeli", AÜSBFD, C. 46, S. 1-2, 1991

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile İlgili Mer'i Mevzuat, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, DSİ Matbaası, Ankara, 1970

EGE, Yavuz, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Rekabet", 5 Mart 2002 Tarihinde Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Rekabet konulu sempozyumda sunulan tebliğ, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2002

ERDOĞDU, Seyhan, "Yap-İşlet-Devret Modeli: Özelleştirmenin Kestirme Yolu." Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 21, S. 200, 1997

ERGÜN, Evrim Çağdaş, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler", TBBD, 2004

ERGÜN, Çağdaş Evrim; Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti, Çakmak Yayınevi, Ankara, 2010

EROL, Gülhanım Sızlı, "Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması", İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müd. Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi, Yayın No 2487, Uzmanlık Tezi, 1999

ETEMOĞLU, Akın Burak/İŞMAN, Mustafa Kemal, Mühendis ve Makine, Enerji Kullanımının Teknik ve Ekonomik Analizi, 2004

GİRİTLİ, İsmet/ BİLGEN, Pertev/ AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2006.

GÖNEN, Yakup, Türkiye'de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü, Ankara,2011

GÖNEN, Yakup, "Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, 2010

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi, C. I, Bursa, 2003

GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Ağustos 2013, 14. bası, Bursa

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, Temmuz 2008

GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, İdare Hukuku, cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004

GÜLTEKİN, Banu/ ÖNAL, Emre/ AKÇAOĞLU, Can, "Çeşitli Ülkelerdeki Gelişmeler", Enerji Hukuku: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon, Ekin Yayınları, Bursa, 2007

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 2010

GÜNDAY, Metin, "Bağımsız İdari Otoriteler", RK- Kuruluş Yıldönümü, 2001

GÜNEŞ, Cengiz, Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı, 2. Bs., y.y., Ankara, 2002

KUTLU GÜRSEL, Meltem, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi" İrfan Baştuğ Anısına Armağan, DEÜHFD, C. 7, Özel Sayı, İzmir 2005

HUNT, "Making Competition Work in Electricity", John Wiley & Sons Ltd.

İMRE, Erol, "Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması", 10-11.01.2001 Tarihli Çalışması, http://www.ydk.gov.tr/seminerler/ turkiyede_yid_modeli.htm#t2, (Erişim. 10.10.2009).

KALABALIK, Halil, Sayram Yayınevi, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 2018

KARAKILIÇ, Hasan, Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası - Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği, Güncel Hukuk Yayınları, İzmir,2006

KARAHANOĞULLARI, Onur, Kamu Hizmeti Kavramsal ve Hukuksal Rejim, Turhan Yayınevi, Ankara, 2015

KARAMUSTAFAOĞLU, Mert, "Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerindeki Etkileri", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi 5. Dönem,2007

KAYABAŞI, Semra, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Tüketimi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1999

KONOPLYANIK, Andrei, "Concessions: from d'Arcy to Kozak", 2003, C.I S.1, OGEL Online Journal.

KNAP, Karel, "Der Lizenzvertrag als ein besonderer Vertragstypus", Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil (GRUR Int.), 1973

POLATKAN, Vahit, Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2000

ONGAN, Burak, Sınai Haklara İlişkin Lisans Sözleşmelerinde tarafların Hukuki Durumu, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007

ÖKÇÜN, A.Gündüz, "1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Şirketlerinde Yabancı Sermaye", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:324, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971

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

ÖZDEMİR, Naziye, Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi Cilt 2, Sayı 3, Temmuz 2016

ÖZDEMİR, Saibe Oktay, Sınai Haklara İlişkin Lisans Sözleşmeleri ve Rekabet Hukuku Düzenlemelerinin Lisans Sözleşmelerine Uygulanması, İstanbul, Beta Yayınları, 2002

ÖZERCAN Müge "Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi 5. Dönem, 2007

SANCAKTAR, Oğuz, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara, 2011

SARISOY, Sinan, Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği, Doktora Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, 2008

SOBACI, Zahid M. "Türk İdari Teşkilatı'ndaki "Adalar" Bağımsız İdari Otoriteler", AÜHFD, 2006

ŞAHİN Vedat, Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İstanbul 2006

ŞENSOY, M. Ufuk /SEVAİOĞLU, Osman, Elektrik Sektörünün Devletçi Bir Yapıdan Rekabete Açık Bir Yapıya Kavuşturulması İçin Yapılması Gerekenler ve Özelleştirme Modeli, Türkiye 6. Enerji Kongresi, 17-22 Ekim 1994 Teknik Oturum Tebliğleri 4.

TAN, Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", AİD, 2002

TEKİNAY, Selahattin Sulhi, Borçlar Hukuku, 5.Bs., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1985

ULUSOY, Ali, Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış, Ankara, 2005

ULUSOY, Ali/ OĞUZ Fuat, "The Privatization of Electricity Distribution in Turkey: A Legal and Economic Analysis", Energy Policy 35, 2007

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul,2010

YERLİKAYA, Gökhan Kürşat, Yap İşlet Devret Modeli: Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002

YILDIRIM, Turan/YASİN, Melikşah/KAMAN, Nur/ÖZDEMİR, H. Eyüp/ÜSTÜN, Gül/TEKİNSOY, Okay, İdare Hukuku, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2013, 5. Bası

YÜCEL, F.Behçet, Enerji Ekonomisi, Akay Ofset Matbaacılık, 1.B., Ankara, 1994

ZENGİNOBUZ, Ünal, Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları Yayınları, ", 2000

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II (1906-1938), 5.B., Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları:1, 1997

İsmet Paşa'nın Siyasi ve İçtimai Nutukları (1920-1933), Ankara Başvekalet Matbaası, 1933

Sektör Raporu, TETAŞ

EPK Tasarısı ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji, Plan ve Bütçe Komisyon Raporları (1/791), 21. Dönem, 3. Yasama yılı, TBMM (S.Sayısı:597),http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm20.11.2007

http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/EPDK.pdf

http://www.petroturk.com/HaberGoster.aspx?id=7219&haber=EPDK-kararlarinda-yargi-mercii-degisti)

http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=88369#.WNz-EYHyjIU

http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/9136.pdf

http://www.lbfpartners.com/dosyalar/018210.pdf

http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1b1212b7-997d-42c5-9695

https://emsal.yargitay.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet

https://www.teias.gov.tr/tr/iii-elektrik-enerjisi-uretimi-tuketimi-kayiplar