

**ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN
DÜZENLEME YETKİSİ AÇISINDAN PETROL
PİYASASI REGÜLASYONLARI**

OĞUZ SAMİ SARIKAYA

**ÖZYEGİN ÜNİVERSİTESİ
ARALIK, 2024**

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN DÜZENLEME YETKİSİ AÇISINDAN PETROL PİYASASI REGÜLASYONLARI

Oğuz Sami Sarıkaya

Kamu Hukuku

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Özlem İnanc Şenses

Sosyal Bilimler Enstitüsü
Özyeğin Üniversitesi
İstanbul

Aralık, 2024

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN DÜZENLEME YETKİSİ AÇISINDAN PETROL PİYASASI REGÜLASYONLARI

Jüri:

Dr. Öğr. Üyesi Özlem İnanc Şenses, Danışman
Kamu Hukuku Bölümü
Özyeğin Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Elif Altınok Çalışkan
Kamu Hukuku Bölümü
Özyeğin Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Serkan Seyhan
Kamu Hukuku Bölümü
İstanbul Kültür Üniversitesi

Kabul Tarihi: 18.12.2024

ORİJİNALLİK BEYANI

Bu tez çalışmasının tek yazarı olduğumu ve bu tez metninin düzeltmeler de dahil olmak üzere tez jürisi tarafından kabul edilen ve onaylanan son metin olduğunu beyan ederim. Bu çalışmadaki tüm veri ve bilgiler araştırma etiği kuralları ve akademik dürüstlük ilkelerine uygun olarak elde edilmiş, üretilmiş ve sunulmuştur. Tüm bilgimi, fikir, düşünce ve telif hakkıyla korunan her türlü materyali standart referans kurallarına uygun olarak sunduğumu, bu tezin orijinalliğini ve herhangi bir bölümünün başka bir yükseköğretim kurumundaki bir diploma programına sunulmadığını beyan ederim.

Oğuz Sami Sarıkaya

ÖZET

Bu tez çalışması, idarenin düzenleme yetkileri çerçevesinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Türkiye'de petrol piyasası regülasyonlarını ele almaktadır. Çalışma, Türkiye'deki petrol piyasasının tarihçesi ve bu alandaki idari düzenlemelerin gelişimini incelemektedir. Bu bağlamda EPDK'nin rekabet ortamı içerisinde güvenli ve ekonomik piyasa faaliyetleri amacıyla kullandığı yetkilerinin yasal ve kurumsal temelleri ile petrol piyasasında düzenlenen faaliyetler sınıflandırılmış ve analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Petrol piyasası, regülasyon, idari yetki, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, bağımsız idari otoriteler

ABSTRACT

The thesis contextualize the regulation of the petroleum market in Turkiye by the Energy Market Regulatory Authority within the framework of the regulatory powers of the administration. The study analyses the history of the petroleum market in Turkiye and the development of administrative regulations in this field. In this context, the legal and institutional foundations of EMRA's powers for safe and economic market activities within a competitive environment and the activities regulated in the petroleum market are classified and analysed.

Keywords: Petroleum market, regulation, administrative power, Energy Market Regulatory Authority, independent administrative authorities

TEŞEKKÜR

Tez danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Özlem İnanc Şenses'e çalışmam boyunca yönlendirmeleri, akademik rehberliği ve değerli katkıları için çok teşekkür ederim. Kendisinin yol göstericiliği çalışmamın her aşamasında ışık tuttu. Hayat yolumu tecrübeleriyle aydınlatan dedeme, bu yolculukta yürümemi sağlayan anneme ve merhum babama teşekkür ederim. Sevgili eşime bu süreçteki sabrı, anlayışı ve desteği için sonsuz teşekkür ederim. Tez hazırlama sürecindeki fikri yorgunluk eşimin telkin, teskini ile azaldı ve tezi tamamlama enerjisini buldum.

İÇİNDEKİLER

ORJİNALLİK BEYANI.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
1. GİRİŞ	1
2. TÜRK HUKUKUNDA İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ	5
2.1 İdarenin Düzenleme Yetkisinin Tanımı ve Kapsamı.....	5
2.1.1 Düzenleme Kavramı	5
2.1.2 Regülasyon Kavramı	6
2.1.3 Yetki Kavramı.....	12
2.1.4 Düzenleme Yetkisi.....	15
2.1.4.1 Düzenleme Yetkisi Türleri.....	22
2.1.4.1.1 Türev Düzenleme Yetkisi	23
2.1.4.1.2 Özerk Düzenleme Yetkisi.....	27
2.1.4.2 Düzenleme Yetkisinin Dayanağı	29
2.1.4.3 Düzenleme Yetkisinin Sınırları	31
3. PETROL PİYASASI VE İDARİ REGÜLASYONUN TARİHSEL GELİŞİMİ: TÜRKİYE’DE PETROL PİYASASININ TARİHÇESİ VE İDARİ DÜZENLEMELERİN EVRİMİ	35
3.1 Cumhuriyet Öncesi Dönemde Petrol Piyasası ve İdari Düzenlemeler	35
3.2 Erken Cumhuriyet Döneminde Petrol Piyasası ve İdari Düzenlemeler.....	37
3.3 Liberalizasyon ve Düzenleyici Değişimler.....	41
4. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU VE PETROL PİYASASINDAKİ YETKİLERİ.....	50
4.1 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	50
4.1.1 İlişkili Bakanlık.....	50
4.1.2 EPDK’nin İdari Yapısı.....	51
4.2 EPDK’nin Petrol Piyasasında Yetkilerini Düzenleyen Kanunlar	55

4.2.1 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.....	55
4.2.2 Petrol Piyasası Kanunu	58
4.3 EPDK’nin Petrol Piyasasındaki Yetkileri.....	60
4.3.1 Piyasa Düzenlemesi	60
4.3.2 Lisanslama ve İzin Verme	70
4.3.2.1 Lisanslama	70
4.3.2.2 İzin Verme	80
4.3.2.2.1 Dağıtıcılar Arası Ticaret İzni	80
4.3.2.2.2 Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemi Kapsamında Hizmet Sunum İzni	82
4.3.2.2.3 Bayi Denetim Sisteminin Kurulması, Uygulanması, Bakım ve Onarımı için Yetkilendirilmiş Otomasyon Şirketi İzni.....	86
4.3.2.2.4 Ulusal Marker Ekleme İşlemlerinde Bağımsız Gözetim İzni ve Yetkili Kuruluşlar	89
4.3.2.2.5 Birleşme ve Devralmalarda İzin	91
4.3.3 Fiyatlandırma ve Tarifeler	92
4.3.4 Denetim ve Gözetim	100
4.3.5 İdari Para Cezası ve Yaptırım Uygulama	105
4.3.6 Rekabetin Korunması	115
4.3.7 Acil Durum Yönetimi	117
4.3.7.1 Arz Güvenliği	117
4.3.7.2 Kamu ve Çevre Güvenliği	118
4.3.7.3 Mücbir Sebepler.....	119
4.3.8 Kamulaştırma.....	120
5. SONUÇ.....	122
KAYNAKÇA.....	124

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

age: Adı geçen eser

Ar-ge: Araştırma ve geliştirme

AYM: Anayasa Mahkemesi

Bakanlık: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Başkan: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanı

BİO: Bağımsız İdari Otorite

BOTAŞ: Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi

C: Cilt

CK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Denetim Yönetmeliği: Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

DİDDK: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

E: Esas

EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

ET: Erişim Tarihi

GSİYH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

IMF: Uluslararası Para Fonu

K: Karar

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

Kurul: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

Kurum: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

LPG: Likit Petrol Gazı

m: Madde

MAPEG: Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü

MTA: Maden Teknik Arama Enstitüsü

NATO: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü

No: Numara

OPEC: Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü

PİGM: Petrol İşleri Genel Müdürlüğü

PPFSY: Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği

PPK: Petrol Piyasası Kanunu

RG: Resmi Gazete

RKHK: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

s: Sayfa

T: Tarih

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK: Türk Dil Kurumu

Teşkilat Kanunu: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

TPAO: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı

TÜPRAŞ: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi

UEA: Uluslararası Enerji Ajansı

vb: ve benzeri

vd: ve devamı

1. GİRİŞ

“Bir buçuk yüzyılı aşkın süredir petrol uygarlığımızın hem en iyi hem de en kötü yanlarından sorumludur. Bazen bir nimet bazen de çekilmez bir yük olmuştur. Enerji, endüstri toplumunun temelidir. Tüm enerji kaynakları içinde en büyük yankıyı uyandırmış, en çok problemle gelmiş kaynak petroldür... Gerçekten de yaşadığımız yüzyıl tam bir petrol çağıdır.”¹ Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (“OPEC”) raporları kapsamında uzun vadede de petrol talebi artarak devam edecektir². YERGİN’in yukarıdaki açıklamasında da vurguladığı gibi, enerji endüstri toplumunun temelidir. Ülkemiz de cumhuriyetin ilanından itibaren hızla sanayileşmiş³, sanayileşmesi ile birlikte enerji ihtiyacı da hızla artmıştır. Bununla birlikte enerji kullanım artışı büyüme göstergesi olarak kabul edilebilse de, verimlilik sağlanabildiği ölçüde, gelişmişliğin göstergesi olarak kabul edilebileceği düşünülmektedir⁴. Türkiye Cumhuriyeti Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın 2022 Yılı Ulusal Enerji Denge Tablosu’nda⁵ görülebileceği üzere, baz yılda toplam enerji tüketiminin %31,7’si sanayi, %25,56’sı ulaştırma, %22,19’u konut, %10,48’i ticaret ve hizmetler, %4,23’ü ise tarım ve hayvancılık alanlarında gerçekleşmiştir. Bu tüketimde kullanılan enerji kaynakları⁶ arasında petrol ürünleri %35,98 ile ilk sırayı almaktadır.

¹ YERGİN, Daniel Yergin: Petrol, Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü (Çev. Kamuran Tuncay) 7. Baskı, İş Bankası Kültür Yayınları, 2014, s. 736.

² OPEC, 2022-2045 arasında, petrol talebinin 16 milyon varil/gün artacağını öngörmektedir. <https://www.opec.org/chapter.php?chapterNr=1768> (e.t. 09.01.2024)

³ DOĞAN, Mesut: Türkiye Sanayileşme Sürecine Genel Bir Bakış, Marmara Coğrafya Dergisi, 28, 2013, s.213.

⁴ <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/sektorelere-gore-toplam-enerji-tuketimi-i-85800> (e.t. 09.01.2024)

⁵ <https://enerji.gov.tr/eigm-raporlari> (e.t. 09.01.2024)

⁶ Tablo: taş kömürü, linyit, asfalt, kok, türetilmiş gazlar, kömür katranı, ham petrol, petrol ürünleri, doğalgaz, biyoenerji ve atıklar, rüzgar, elektrik, diğer ısı, jeotermal ve güneş enerjisi sınıflarında hazırlanmıştır.

Ham petrol ihtiyacının %90'ı, doğalgazın ise %99'u ithalat yoluyla karşılanmaktadır. Petrol ve doğal gaz ticaretinde cari açık, 2021 yılı sonunda 6 milyar Amerikan Doları üzerinde gerçekleşirken⁷, 2022 yılında petrol ithali, bir önceki yıla göre %6,94 artarak 47 milyar ton olarak gerçekleşmiştir⁸. Bu verilerden görüldüğü üzere, ülkemizde petrol üretimi tüketime oranla oldukça düşük seviyelerdedir ve bu durum, ülkemizi petrolde dışa bağımlı kılmaktadır.

Petrolde dışa bağımlı durumun, ülkemiz cari açığına negatif etkileri bilinmektedir. Zira cari açık probleminin temelinde, ülkelerin ekonomik gelişimlerini sağlamak için ithal ettiği yatırım malları ve ara malları ile ihracatları arasında dengesizlik vardır. Petrol fiyatlarındaki değişimlerle birlikte, petrol ithal eden ülkelerde bir yandan üretim ve tüketim üzerinde, negatif etkiler yaratırken, diğer yandan oluşan belirsizlik para politikası üzerinde de etkili olmakta ve petrol ihraç eden ülkelere bir nevi gelir transferi olmaktadır⁹. Piyasada petrol fiyatlarının, diğer emtia fiyatlarına, ülkenin gelişmişlik düzeyine doğrudan ve dolaylı olarak etkileri sebebiyle petrolün hareketi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ("EPDK") tarafından takip edilmektedir. Söz konusu etkiler, petrol ürünlerinin hammadde olarak kullanıldığı sektörler bir yana özellikle ulaşım ve taşımada fiyata etki eden unsur olması sebebiyle, bütün emtia fiyatlarına ve hatta ücretlere etkili olmaktadır. Petrol fiyatlarının yüksek seviyeler izlemeye devam etmesinin belirli dönemlerde küresel ekonominin tümü üzerinde daralma ve krizlere neden olduğu bilinmektedir. Bunun nedeni ise artan toplam üretim maliyetlerinin ürün fiyatlarına yansması sonucunda ilgili ürünün fiyatının artması iken, söz konusu artış yeniden

⁷<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/tr/pdf/2022/04/enerji-sektorel-bakis.pdf> (e.t. 09.01.2024)

⁸ <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu> (e.t.10.12.2023)

⁹ UĞUR, Burak: Petrol Fiyatlarının Cari İşlemler Üzerindeki Etkisi: Türkiye ve Hindistan Ekonomilerinin Karşılaştırılması, Uluborlu Mesleki Bilimler Dergisi, 4:2, (2021), s. 2.

dengelenmeye sebep olmakta; söz konusu dengelenme süreci de şok etkiler yaratmaktadır¹⁰.

Diğer taraftan petrolün üzerindeki vergiler sebebiyle kamu finansmanına katkıları da bilinen bir unsurdur. Örneğin akaryakıttan alınan Özel tüketim vergisinin 2022 yılında gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payı % 2,80; vergi gelirleri içindeki payı ise % 17,84'tür¹¹. Akaryakıttan alınan verginin kamu bütçesi içindeki önemli payı, kaçakçılıkla etkin mücadelenin ülkeye katkısını ölçümlemekte, bu da kaçakçılığın önlenmesine ilişkin kullanılacak araçların önemini göstermektedir. Petrol Piyasası Kanunu¹² ("PPK") ve ikincil mevzuatın dikkate değer bir kısmını da kaçakçılıkla mücadele için kullanılabilecek araçlara ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır.

Ülkemizin stratejik konumu ve enerji kaynaklarına olan bağımlılığı sebebiyle, enerji piyasalarının özellikle de vergi katkısı dolayısıyla petrol sektörünü etkin bir şekilde düzenlemenin ekonomik etkileri yukarıda açıklanmaya çalışılmıştır. Bu sebeple idare ilgili kanunlardan aldığı yetki ile piyasayı düzenlemektedir. Söz konusu düzenleme faaliyetleri sürecindeki regülasyonlar, bazen yetki aşımaları tartışmalarına bazen aşırı düzenleme tartışmalarına konu olmakta, dolayısıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun düzenleme yetkisi açısından petrol piyasası regülasyonlarının incelenmesi önem arz etmektedir.

¹⁰DEMİR, İdris: Uluslararası Petrol Politikaları, Piyasaları, Fiyatları, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, 2014, s.155.

¹¹<https://www.dunya.com/ekonomi/hazine-ve-maliye-bakanligindan-akaryakitta-otv-zammi-aciklamasi-haberi-698511#:~:text=Akaryak%C4%B1t%C3%BCnlerinden%20al%C4%B1nan%C3%96TV'nin,%20C84'e%20d%C3%BC%C5%9Ft%C3%BC%C4%9F%C3%BC%20vurguland%C4%B1.> (e.t. 10.01.2024)

¹²RG. T. 20.12.2003, S 25322.

Çalışmamız, Türkiye Cumhuriyeti hukuk düzenlemeleri kapsamında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun düzenleme yetkisinin petrol piyasasındaki¹³ sınırlarını, uygulamaları ve uygulamaların sonuçlarını incelemeyi amaçlamaktadır.



¹³“Upstream” olarak anılan ham petrole ilişkin faaliyetler çalışma kapsamı dışında tutulmuştur: “Petrol endüstrisini dikey yapılanma itibarıyla iki alt pazara (“upstream” ve “downstream” ayırmak mümkündür: zincirin ilk halkasını petrolün aranması, ham petrol üretimi ve bunlarla ilgili yan ürün ve hizmetlere ilişkin pazarları kapsayan ham petrol pazarı oluşturmaktadır. Dikey zincirin daha aşağı bölümünde ise, ham petrolün rafine edilmesinden başlayarak rafine edilen ürünlerin satış ve dağıtım pazarlamasının yer aldığı Pazar grupları bulunmaktadır.” Rekabet Kurulu, K.07-86/1080-417 T.15.11.2007

2. TÜRK HUKUKUNDA İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ

2.1 İdarenin Düzenleme Yetkisinin Tanımı ve Kapsamı

2.1.1 Düzenleme Kavramı

Türk Dil Kurumu (TDK) “düzenleme” kavramını “i. düzenlemek işi; tertip, organizasyon; ii. Belirli bir düzene göre bir araya getirilmiş olan nesne; aranjman; iii. Düzene koyma; yapılanma, kodifikasyon, regülasyon; iv. Yayımlanan mevzuatın derlenip toplanması ve mevzuatta yapılan değişikliklerin ilgili ana mevzuata işlenmesi; kodifikasyon; v. Belirli sesler, çalgılar veya topluluklar için yazılmış bir eserin, başka sesler, çalgılar veya topluluklar tarafından söylenip çalınabilmesi için o eserde yapılan değişiklik; aranjman”¹⁴ anlamları ile tanımlamaktadır.

Öğretide de, sözlük anlamı ile “düzenli hale koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek” olarak tanımlanan “düzenleme”, kamu hukukunda “kural koymak” ile eş anlamlı olarak kabul edilmektedir¹⁵. DURAN, “düzenleme” teriminin bazen “hüküm”, “kural”, “kaide” anlamında kullanıldığı gibi; “yasama”, “tanzim”, “tertip” etme işlem ve-eylemlerini de ifade ettiğini düzenleyici işlemlerdeki düzenlemenin, yasama anlamında değil, “tanzim etme” kavramı ile karşılanabileceğini bildirmiştir¹⁶. TDK Sözlüğü’nde yer alan diğer anlamları da tanımımıza oldukça yaklaşmakla birlikte düzenleme kavramını kural koymak anlamı ile ele almayı planlamaktayız.

TDK, “Kural”ı “i. Bir sanata, bir bilime bir düşünce ve davranış sistemine temel olan, yön veren ilke; kaide, nizam, usul; ii. davranışlarımıza yön veren, uyulması gereken ilke; kaide” olarak tanımlamaktadır¹⁷. Yargı kararlarında da düzenleme kavramı:

¹⁴ <https://sozluk.gov.tr/> (e.t. 10.01.2024).

¹⁵ Danıştay 5.D. T.13.02.2008, E.2007/7930 – K.2008/772, Danıştay Dergisi, (38)119, s. 207.

¹⁶ DURAN, Lütfi: “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?”. İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi 4(1-3), 2011, s.33.

¹⁷ <https://sozluk.gov.tr/> (e.t. 10.01.2024)

“...kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlı olduğu; kuralın ise, sürekli, soyut, nesnel, genel (kişilik dışı) durumları belirleyen ve gösteren norm olarak tanımlandığı; yasama organının yasama tasarrufları dışında idare, Anayasa ve kanunlardan aldığı yetki ile, kural koyma (düzenleme yapma) yetkisine sahip olduğu...”¹⁸ şeklinde ifade edilerek, alınan yetki ile, süreklilik, soyutluk, nesnellik ve genellik unsurlarını barındıran, kurallar olarak tanımlanarak, kural koyma ve düzenleme yapma eş anlamlı kavram olarak kabul edilmiştir.

Doktrinde de söz konusu unsurlar kuralın tanımı içinde belirtilmiş, kural; sürekli, soyut, nesnel, genel durumlar belirleyen ve gösteren norm olarak tanımlanmıştır¹⁹. Hukuk sistemimizde kurallar, yasama organının yasama tasarrufları dışında idareye de tanınmış olup, idare, Anayasa ve yasal düzenlemelerden aldığı yetki ile kural koyma, düzenleme yapma yetkisine sahiptir²⁰.

2.1.2 Regülasyon Kavramı

“Düzenleme” ve “regülasyon” kavramlarının birbirinin ikamesi²¹ olarak günlük hayatta kullanımı söz konusu olsa da, kavramlar arasındaki farka ilişkin doktrin ve yargı kararlarında tanımlamalar mevcuttur. 1982 Anayasası sonrasındaki dönemde yaygınlaşmaya başlayan regülasyon kavramı, bağımsız idari otoritelerin (“BİO”) faaliyeti anlamına gelecek şekilde kullanılmıştır²². ÖZAY, BİO kavramının çeviri hatası kaynaklı olduğunu belirterek, Bağımsız İdari Otorite yerine, Bağımsız İdari Makam veya Mercı

¹⁸ Danıştay İDDK, T.21.06.2021, E. 2020/416, K. 2021/1267, www.danistay.gov.tr (e.t.10.01.2024).

¹⁹ Danıştay 5.D. T.13.02.2008, E.2007/7930 – K.2008/772, Danıştay Dergisi, (38)119, s. 207.

²⁰ Danıştay 5.D. T.13.02.2008, E.2007/7930 – K.2008/772, Danıştay Dergisi, (38)119, s. 207.

²¹ TDK Sözlüğü, Fransızca kökenli regülasyon kelimesinin, ayarlama, düzenleme anlamlarına geldiğini belirtmektedir. <https://sozluk.gov.tr/> (e.t. 20.01.2024).

²² AKINCI, Müslüm: Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, 1. Basım, Beta Yayın., İstanbul, 2009, s. 101.; DURAN, Lütfi: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Les Autorites Administratives Independantes-Bağımsız İdari Otoriteler, (ed. İ. Ö. Kaboğlu), Alkım Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 25.

olması gerektiğini belirtmektedir²³. ARDIYOK’a göre, Regülasyon terimi, belli bir faaliyete ilişkin olarak, oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) olarak tanımlanabilir²⁴. ULUSOY, bu içeriğe, yönlendirmeyi de eklemiş; böylece, yukarıda açıklanan düzenleme ve denetime ek olarak sektörü veya bir alanı düzgün rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme işlevinin de regülasyon tanımında olduğunu belirtmiştir²⁵. Böylece düzenleme ve denetimin birlikte gerçekleşmesi regülasyon, tek başına kural koyulması faaliyeti ise düzenleme olarak kabul edilecek mi sorusu gündeme gelebilmektedir. ÇAKMAK, “Regülasyon” kavramının teknik hukuktaki anlamının temelinde düzenleme yetkisi yattığını ve söz konusu yetkinin önce yasama organı sonrasında idare tarafından düzenleyici işlemler ile kullanıldığını belirtmektedir²⁶. Bu tanım, düzenleme kavramının regülasyonu da kapsayan, idari kolluk hizmetlerini de içeren bir kamu hizmeti faaliyeti olarak düşünülmesini mümkün hale getirmektedir²⁷. Ayrımın pratikte netleştirilmesi açısından; regülasyonda hukuksal normlara başvurulabildiği gibi deontolojik kuralların hatırlatılması ve ekonomik yaptırım ve önlemlerin gündeme getirilmesi gibi hukuk dışı ikna yöntemleri de kullanılabilirken²⁸ düzenlemede ise somut ve aşağıda detayları belirtilecek niteliklere sahip kurallar gerekmektedir. ULUSOY ise, regülasyonu tanımlarken, faaliyetin yürütülmesine ilişkin kuralları sıralayarak; kurallara uygunluğun denetlenmesini, faaliyetin aktörlerinin belirlenmesini, faaliyetin yürütüldüğü piyasadaki rekabetin ve çoğulculuğun sağlanması için yönlendirilmesinin yetki ve etkinliklerinin bir

²³ ÖZAY, İl Han: Günışığında Yönetim, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 135.

²⁴ ARDIYOK, Şahin: Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu, Ankara, 2002, s. 9.

²⁵ ULUSOY, Ali: Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, 2003, s. 22.

²⁶ ÇAKMAK, s.7.

²⁷ ERGÜN, Çağdaş Evrim: “Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti”, 1. Baskı, Çakmak Yayınevi, 2010, s. 5-6.

²⁸ Marie-José GUEDON: Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, s. 30 vd.’dan AKTARAN, ULUSOY, s. 21

toplamı olacağını belirtmektedir²⁹. ŞAHİN, ne kadar sınırlandırılırsa sınırlandırılısın, regülasyonun spesifik bir tanımını yapmanın kolay olmadığını, hatta bunun somut bir fayda da sağlamadığını; bu sebeple genel-geçer bir tanım vermek yerine, regülasyon kavramının belirli unsurlarıyla³⁰ ele alınıp, işlevini ortaya koymaya çalışmanın daha rasyonel bir tercih olacağını belirtmektedir³¹. AYANOĞLU, idarenin kendi iç yapı ve örgütleniş ile ilgili olduğundan bir ölçüde doğal ve zorunlu olan özyönetim işleri ile dışa dönük görevlerinin ana eksenini oluşturan kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleri ile daha çok ikinci planda kalan özendirme ve planlama faaliyetlerine, başka bir faaliyet olarak düzenleyicilik görevinin de regülasyonlarla eklendiğini bildirmektedir³². ATİYAS, devletin her alanda koyduğu genel kuralların, düzenlemelerin regülasyon olmadığını, özel olarak ağ ekonomilerinde aktörlere yönelik konulan kurallar olarak kullanırken³³; EMEK ise, tam tersine devletin vergi toplaması, devlet desteği uygulaması, iş güvenliğinin sağlanması gibi hizmetleri de regülasyon olarak kabul etmektedir³⁴.

Doktrinde uzlaşıdan bahsetmek mümkün olmasa da, regülasyon genellikle “özerk” kurumlarca yapılan düzenleme ve denetim faaliyetleri olarak anlaşılmakta, bir nevi erkler ayrılığı uygulaması yapılarak, devletin birçok kamusal faaliyeti doğrudan veya dolaylı üstlendiğinden hareketle, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden alınarak,

²⁹ ULUSOY, s.21

³⁰ŞAHİN, Cenk: Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (Ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.19.; regülasyon faaliyetinin unsurlarını; regülasyonun özneleri; yasama ve idareler; regülasyon faaliyeti kapsamında idarenin sahip olduğu yetkiler; regülasyon politikası; sebep unsuru ve regülasyona tabi aktörler bakımından incelemiştir.

³¹ ŞAHİN, s. 18.

³² AYANOĞLU, Taner: Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, c. 14, sy. 1, 2011, s. 68.

³³ ATİYAS, İzak: Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu, 2001, s.35.

³⁴ EMEK, Uğur: Değerlendirmeler, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu, 2001, s 51.

BİO³⁵ eliyle yürütülmesi yöntemine başvurulduğu düşünülmektedir³⁶. Böylece yukarıda sorduğumuz soruya da tarihsel olarak cevap verilebilmekte, idarenin salt düzenleme yetkisinden ayrılarak, denetim yetkisini de içine alan regülasyonlar, yetkisini idarenin düzenleme yetkisinden almakla beraber, pratikte daha işlevsel fakat idarenin düzenleme yetkilerine kıyasla daha sınırlıdır. Diğer bir ifadeyle düzenleyici devletin gerekçesi olarak ekonomik etkinlik ve piyasa başarısızlıkları gerekçelerinden hareket edilmiş; piyasa başarısızlıklarının, piyasalarda yarattığı kaynak dağılımını bozucu etkilerin kamu müdahalelerini ve regülasyonu zorunlu kıldığı belirtilmiştir³⁷.

Regülasyon tanımını Anayasa Mahkemesi’nin kararlarında nadir de olsa görmek mümkündür; 2013 tarihli bir kararında, Anayasa Mahkemesi regülasyon kavramının kısa tanımını;

“Bağımsız idari otoritelerin en önemli iki özelliği, idari açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir. İdari bağımsızlıkları, hem organları hem de işlemleri üzerinde herhangi bir idari denetimin bulunmaması anlamına gelmektedir. Regülasyon işlevi ise, belli bir faaliyete ilişkin olarak düzenleme, yönlendirme ve belirlenen kurallara uyumun sağlanması olarak tanımlanabilir.” ³⁸ olarak belirtmektedir.

³⁵ SEVER, D. Çiğdem: “Türkiye’de düzenleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 64(1), 2015, s.197 “Türkiye’de konuyla ilgili literatüre bakıldığında bu kurumlardan aynı isimle bahsedilmediği gibi bu kategorinin kapsamı, yani hangi kurumları içerdiği konusunda da farklı görüşlerin bulunduğu görülmektedir. Bu kurumlar “üst kurul”, “düzenleyici kurul”, “düzenleyici kurum”, “bağımsız idari otorite”, “bağımsız idari kurum”, “düzenleyici-denetleyici kurum” gibi farklı isimler altında incelenebilmektedir. Bu kurumları düzenlemek için “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”12.07.2004 tarihinde meclise gönderilmişse de bu taslak kamu yönetimi reformu kapsamındaki bazı diğer yasa tasarıları gibi yasalaşma aşamasına gelmemiştir.”

³⁶ ULUSOY, s. 25

³⁷ SARISOY, Sinan: Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar, Maliye Dergisi, 159, 2010, s.3.

³⁸ Anayasa Mahkemesi, 10.07.2013, E.2012/66, K.2013/85, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2013/85?KelimeAra%5B%5D=reg%C3%BClasyon>, (e.t. 17.01.2024)

Buradaki bağımsızlık unsuru kurumsal yapıya değil, karar organlarına ilişkin bir kavramdır, diğer ifadeyle kurumlar, kurumsal anlamda özerklik, karar organları bakımından ise yürütme organından bağımsız hareket edebilme nitelikleriyle ön plana çıkarlar³⁹. Bu niteliğe daha yaklaşan bir tanıımı daha sonraki bir kararında verilmiştir:

“Bilindiği gibi hukukumuzda bağımsız idari otoriteler olarak da isimlendirilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar hassas ve teknik özellikleri ağır basan belirli bir faaliyet alanını veya sektörü düzenlemek amacıyla kurulan, kararları ve organları hiyerarşik açıdan denetime tabi olmayan, yönetimleri idari ve mali açıdan özerk⁴⁰ olan kuruluşlardır. Hem organları hem de işlemleri yönünden idari bağımsızlığa sahip olan bu kuruluşlar belirtilen nitelikteki alanlara ilişkin olarak düzenleme, yönlendirme ve belirlenen kurallara uyumun sağlanması şeklinde regülasyon işlevini görmekte, bu suretle o alanda otorite sahibi olmaktadır.”⁴¹

Bu kararında Anayasa Mahkemesi, regülasyon kavramını, BİÖ’lar ile bağlantılı olarak gerekçelendirerek; BİÖ’lar tarafından yapılan yönlendirme, düzenleme, belirlenen kurallara uyumun sağlanması işlemlerinin regülasyon işlevini sağlaması olarak tanımlamış ve regülasyon işlevi sebebiyle BİÖ’ların otorite sahibi olduğuna karar vermiştir. Regülasyon kavramının sadece BİÖ’larla özdeşleştirilmesi ve sadece BİÖ’lara özgü tanımı eleştirilmiş, regülasyonun “özü bakımından” Amerika Birleşik Devletleri’nden çok daha önce, Kıta Avrupası’nda yeşeren bir kavram olduğu belirtilerek,

³⁹ SEVER, s 198.

⁴⁰ ULUSOY, ne kadar özerk veya bağımsız olurlarsa olsunlar, kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşıyan ve gelir elde eden hiçbir organın idari açıdan bağımsız olamayacağına ve bu türden bir “tam bağımsızlığın” herşeyden önce idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyeceğine; bu sebeple bu organlar üzerinde de minimum bir idari denetim mekanizması kurulması zorunlu olduğunu belirtmiştir, ULUSOY, s. 68.

⁴¹ Anayasa Mahkemesi, 05.04.2023, E.2019/111, K.2023/63, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/63?KelimeAra%5B%5D=reg%C3%BClasyon> (e.t. 17.01.2024)

Türk İdare Hukuku'nda da, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri, idarenin çeşitli faaliyet alanlarında, en azından çekirdek unsurlarıyla verildiği belirtilmiştir⁴².

Danıştay'ın kararlarında ise, regülasyona ilişkin doğrudan bir tanım bulunmamakla beraber, bir karardan⁴³ dolaylı olarak tanımına ulaşmak mümkündür:

*“Esasen, merkezi idarenin kural olarak üst kurulların karar organları (organik) ile işlemleri üzerinde (işlevsel) denetim yetkisi bulunmamakta; diğer bir anlatımla, üst kurulların "regülasyona ilişkin kararları"nın merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalması, bu kurulların özerklik ve bağımsızlıklarının doğal bir sonucu olmaktadır.”*⁴⁴ Bu sınırlı tanımlama ile, üst kurulların, regülasyona ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanı dışında kalacağına hükmedilmiştir.

Regülasyon tanımını yaparken, dayanağına göre tanımlama yapmak kavramın açıklanmasında faydalı olacaktır. Bu kapsamda regülasyonun dayanağını tek başına Anayasa'nın 166. maddesi⁴⁵ ile sınırlamamak gerektiğini ve idarenin kolluk yetkisinin kullanımını sağlayan diğer Anayasal dayanakların da dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir⁴⁶. Diğer taraftan AYANOĞLU, GÜNDAY'ın idarenin düzenleyicilik görevinin ilk bakışta kolluk yanı ağır basan bir görev gibi gözüktüğüne ilişkin yorumunda, idarenin düzenleyicilik görevinin, kolluk yetkilerinden farklı olarak; bir alanı planlama, organizasyon, düzenleme, denetleme, koruma ve yaptırım uygulamayı içeren, dolayısıyla bir bütün olarak, içinde idarenin diğer dört görevini (teşvik-özendirme,

⁴² ŞAHİN, s.92. ULUSOY aksi görüştedir, bkz. ULUSOY, s. 5.

⁴³ Danıştay Karar Arama motorunda 17.01.2024 tarihi itibarıyla, “regülasyon” kavramı geçen 123 kararın sadece bir tanesinde kavram dolaylı olarak tanımlanmıştır.

⁴⁴ Danıştay 5. D, T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466.

⁴⁵ Anayasanın ilgili maddesinde ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel kalkınması sanayiinin gelişimi için planlama yapmanın ve teşkilat kurmanın devletin görevi olduğu belirtilmiştir. Bu amaçla Kalkınma planlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. (Ek: 7/5/2010 - 5982/23. M.; Değişik: 21/1/2017-6771/16. m.)

⁴⁶ ŞAHİN, s.92.

planlama, kolluk ve kamu hizmeti) kapsayan melez ancak kendine özgü bir görev olarak tanımlanmaktadır⁴⁷.

2.1.3 Yetki Kavramı

Yetki, TDK Sözlüğü'nde; *“Bir görevi, bir işi yasaların verdiği imkanlara göre, belli şartlarla yürütmeyi sağlayan hak; salahiyet, mezuniyet”* olarak tanımlanmıştır. TDK, yetkiyi, yasaların verdiği imkanlara bağlı olarak kullanılan hak olarak tanımlamış, eski hali olan salahiyeti de yetki kavramını tanımlarken saymıştır. Kavram pozitif hukukta da her iki haliyle kullanılmış; cumhuriyet sonrası ilk Anayasa olan 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda⁴⁸ salahiyet kelimesi tercih edilirken, takip eden 1961 Anayasası'nda⁴⁹ ise yetki kelimesi tercih edilmiştir.

Doktrinde yetki, belirli organ ve makamlara, Anayasa ve yasalar ile tanınmış karar alma gücü olarak ifade edilmiştir⁵⁰. Yönetim hukuku ilkelerine göre yönetimin ve kamu görevlilerinin yetkileri önceden yasalarla belirlenmiştir. Yetki ile ilgili bazı kurallar, yargı içtihatlarıyla da belirlenmiş olabilir. Yönetimsel işlemlerdeki paralellik ilkesi, bunun belirgin bir örneğidir⁵¹. ÖZAY, Anayasa'nın “egemenlik” başlığını taşıyan 6. maddesi düzenlemesinin doğal sonucunun, idare hukukunda yetkinin yasadan kaynaklanması ve kimin tarafından kullanılacağına yasalarla belirlenecek olduğunu ifade ederek, yetkinin,

⁴⁷ AYANOĞLU, s.69.

⁴⁸ “Teşri salâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” (1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, Kanun Numarası: 491, Kabul Tarihi: 20.04.1924, m. 5). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1924-anayasasi/> (e.t. 10.01.2024)

⁴⁹ “Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.” (1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No: 334, Kabul Tarihi: 09.07.1961, m. 5). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/> (e.t. 10.01.2024)

⁵⁰ GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt 1 Genel Esaslar, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 438. GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 21. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2019, s. 275.

⁵¹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: Yönetimsel Yargı, Turhan Kitabevi, 2007, Ankara, s.203.

hiyerarşi, emir verme ve yönlendirmeyi içerdiği halde; yerine geçerek işlem yapmanın bu gücün dışında kaldığını belirtmiştir⁵².

Yetki kavramı hukukumuzda sadece idare hukuku alanında kullanılan bir kavram olmayıp, özel hukukta ve kamu hukukunun diğer alanlarında da kullanılmaktadır. Usul hukukunda yetki, yargılamanın yapılacağı yeri (yer yönünden yetki) ifade etmekte⁵³; konu yönünden yetki deyimi yerine ise “görev” kavramı kullanılmaktadır⁵⁴. Özel hukukta yetki hukuk düzeninin hakkın korunmasına yönelik sağladığı bir imkanı ifade eder ve dolayısıyla hakka bağlıdır. Kamu hukukunda yetki kavramı ise, devletin egemenliğinden kaynaklanan bir gücü hukuka uygun olarak kullanabilmesini ifade etmektedir. Bu anlamıyla yetkinin sözlük anlamındaki gibi bir hak değil, bir yükümlülük olduğu ve dolayısıyla kullanılan yetki gibi kullanılmayan yetkinin de hukuki sonuçları ve sorumlulukları olacağı kabul edilmektedir⁵⁵. ONAR, yetki ve gücün kamu yararı ve hizmetine bağlı olduğunu bu sebeple iradenin açıklanması suretiyle işlem yapılabilmesini de ancak bunların gerçekleştirilmesi için söz konusu olabileceğini ve meşruluk niteliği ile hukuki değer kazanabileceğini belirtmektedir⁵⁶.

İdari işlemin öğelerinden olan yetki, kamu düzenine ilişkin⁵⁷ olduğundan uyumsuzluğun her aşamasında taraflarca ileri sürülebilecek bir husus olup, taraflarca ileri sürülme bile, yargı yerlerince resen incelenebileceğinden⁵⁸, yargı kararlarında önemli

⁵² ÖZAY, s.161

⁵³ 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, RG. T. 04.02.2011, S.27836 m.5 vd.

⁵⁴ GÖZÜBÜYÜK, s.205.

⁵⁵ ÜLKER, Gözde: Türk Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2022, s. 229.

⁵⁶ ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul, 1966, s.317-318.

⁵⁷ GÖZÜBÜYÜK, s. 203. “Kamu hukuku ilkelerine göre yetki, bir kamu düzeni sorunudur; kanun koyucu tarafından kime verilmiş ise ancak o, bu yetkiyi kullanabilir; yine kanunun açık izni olmadıkça yetkili makam veya merci yetkisini devredemez”, Danıştay, 6. D; 08.03.1977, E. 976/5366-K. 977/1112, Danıştay Dergisi; sayı 28-29, 1978, s.406 vd. DURAN, İdare Hukuku Ders, s.401.

⁵⁸ GÖZÜBÜYÜK ,s. 203.

bir yer edinmiş; işlemi yapmaya yetkili olan yerin yasalarda açık bir kural bulunmayan durumlarda, işlemi değiştirmeye, ya da kaldırmaya da yetkili olduğu; yetkinin dışına çıkılarak yapılan işlemlerin, hukuka aykırı olduğu ve iptali gerektiği belirtilmiş, buradan hareketle GÖZÜBÜYÜK, yetkinin özel hukuktakinin tersine, bir yükümlülük de ifade ettiğini belirtmektedir⁵⁹. Danıştay, “idare hukuku bir statü hukuk olup, bu hukuk düzeninde, idare ancak statülerle belirlenen hukuki durumlara dayanılarak kendisine tanınmış bir yetkiyi kullanabilir⁶⁰” kararıyla, yetkinin idare edilenlerin statüsü kaynaklı olduğunu belirtmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu⁶¹ yetkiyi, “idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücü” olarak ifade etmiştir. Danıştay 8. Daire, “yetki” kavramını tanımlarken; “*yasalarla kendilerine bırakılmış alanlarda faaliyet gösterebilecek idarelerin, işlem tesis ederken sahip oldukları hukuki olanak ve görev alanı*”⁶² olarak ifade etmiştir. Danıştay 2. Dairesi 2015 yılında verdiği kararda⁶³:

“Bilindiği gibi, idari kararların herhangi bir organ, makam veya kamu görevlisi tarafından değil Anayasa ve Kanunların yetkili kıldığı organ, makam veya kamu görevlileri tarafından alınması gerekmektedir. İdari işlemlerin yetki unsuru olarak adlandırılan karar alma yetkisi Anayasa ve Kanunların idareye bıraktığı alanlarda alınacak idari kararların veya yapılacak işlemlerin hangi idari makam veya organlarca yapılabileceğini veya alınabileceğini ifade etmektedir. Belli bir idari makama verilmiş bulunan karar alma yetkisinin yalnızca o makam tarafından kullanılması kural olmakla birlikte Kanunda açıkça öngörülen hallerde ve açıkça öngörülen işlem ve kararlar için yetki devrinin mümkün olduğu içtihatlar ve doktrinde kabul edilmektedir. Bu haliyle

⁵⁹ GÖZÜBÜYÜK, s. 203.

⁶⁰ Danıştay, 12. D. T. 08.03.1977, E.1977/2328- K. 1978/1993, İdari Yargı, S. 5 Kasım- Aralık 1978, s. 39.

⁶¹ Danıştay İDDK, T. 04.11.2010 , E. 2010/2072, K. 2010/1467.

⁶² Danıştay 8. D. T. 10.03.2008, E.2008/1501 K. YD.

⁶³ Danıştay 2. D. T. 24.11.2015, E 2012/10219, K. 2015/9355.

idare hukukunda mevcut olan yetki devri müessesesinde yetkiyi devreden makam bu yetkisinden yetkiyi devrettiği makam lehine sıyrılmakta, karar alma yetkisi yetkiyi devreden makamdaki ayrılmakta ve kendisine yetki devredilen makama geçmekte başka bir ifadeyle yetkiyi devralan devredenden bağımsız olarak bu yetkiyi kullanabilmektedir.” hükmüyle, karar alma yetkisinin Anayasa ve Kanunların çizdiği çerçevede hangi idari makam veya organlarca kullanılabileceğinin göstergesi olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir kararında Danıştay 8. Daire yetkiyi, belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güç olarak tanımlamaktadır⁶⁴.

2.1.4 Düzenleme Yetkisi

Düzenleme yetkisi en anlaşılır tanımıyla, devletin ilgili konuda genel, soyut, objektif nitelikte “kural koyma gücü” olarak tanımlanmaktadır⁶⁵. Yürütme ve idarenin, genel, objektif, bireysel nitelikte olmayan kural-işlemler yapma yetkisi düzenleme yetkisi olarak tanımlanırken; bu yetkinin kullanılması sonucu yapılan farklı isimli işlemlere ise düzenleyici işlemler denilmektedir⁶⁶. GÜNDAY, benzer tanımla düzenleme yetkisini, idarenin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için, Anayasa, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (“CK”)’ye aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut düzenlemeler yapabilme; genel ve soyut normlar koyabilme yetkisi olarak tanımlamaktadır⁶⁷.

Anayasa’nın 7. maddesi, söz konusu yetkinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde olduğunu düzenlemektedir⁶⁸. Madde hükmü bu yetkinin

⁶⁴ Danıştay 8. D., T. 16.11.2005, E. 2004/3100, K. 2005/4693.

⁶⁵ ÖZAY s. 426.

⁶⁶ BAYAZIT, Bahar/TAN, Turgut: İdare Hukuku, 10. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2021, s. 57.

⁶⁷ GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, 2017, s.207.

⁶⁸ Anayasa madde 7: “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.”

devredilemeyeceğini de düzenlediğinden, ilk bakışta, düzenleme yapma yetkisinin Anayasa ile sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verildiği düşünülmektedir. Söz konusu yetki, kişisel özgürlüklerin sınırlanması anlamına da geleceğinden, Anayasa'nın düzenleme yetkisini verirken ihtimamlı davranması anlaşılabilir bir tutumdur.

Peki kişisel hak ve özgürlükleri de sınırlayabilecek düzenleme yetkisi sadece yasama organında mı kabul edilmelidir yoksa bu yetkinin diğer erkler tarafından kullanılması da mümkün müdür? Eğer kullanılabilirse hangi yöntemlerle kullanımı mümkündür? Bu konularda tarihsel süreçte farklı kuramlar oluşturulmuştur. İşlevsel yaklaşım kuramına göre; devletin iki temel hukuksal işlevi vardır. Bunlar: i. devletin genel ve soyut kurallar koyan işlemleri; ve ii. söz konusu kuralların somut durumlara uygulanmasına yönelik işlemleri. İşlevsel yaklaşım incelendiğinde, yasama fonksiyonunun devletin genel ve soyut kural koyan işlemlerinden oluştuğu; yürütme fonksiyonunun ise bu soyut kuralların somut durumlara uygulanmasına yönelik işlemleri kapsadığı kabul edilmektedir. Türk Hukuku'nda da benimsenmiş olan Fransız hukukçu DUGUIT'in maddi tasnifi⁶⁹ ile bu husus açıklık kazanmaktadır. Bu tasnife göre, kural işlemler yani objektif hukukta değişiklik yapan işlemler; işlemi tesis eden makamın önemi olmaksızın, yasama işlevinin kapsamına girerken, şart işlemler diğer ifadeyle objektif hukuk kuralına uygun olarak yapılan ve kuralın belirli bir kişiye uygulanması sonucunda statü değişikliği gerçekleştiren ya da öznel işlemler diğer ifadeyle kişileri, herhangi objektif kuralı uygulaması sonucu olmayıp, özel, somut ve bireysel yükümlülük altına sokan işlemler ise idari işlevin kapsamına girmektedir⁷⁰.

⁶⁹ ÖZTÜRK, Burak: "Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı", 1. Baskı, Yetkin Yayınları, 2009, s.70-71.

⁷⁰ ÖZTÜRK, s. 71.

İşlev odaklı bu yaklaşım, yasa yapma yetkisine de işlev odaklı baktığından ve biçim incelemesini hariç tuttuğundan, pozitif hukukta kendine yer bulmakta zorlanmıştır. İşlevsel ayrımın, işlev-organ ilişkisinde işlev odaklı yaklaşımı ve sınıflandırması, işlemlerin hangi organ tarafından yapıldığından bağımsız olarak sınıflandırılması bir takım idari işlemlerin ve hatta yargı kararlarının da yasama işlemine dahil olarak kabulü sonucunu doğurmuştur. Tarihsel süreçte söz konusu husus Onar tarafından da eleştirilerek; *“teşri uzvu tarafından yapılan kanunlarla, idare tarafından tanzim edilen nizamname ve talimatnameleri birbirinden ayıracak kriteriyumu bulmak çok güçtür”* şeklinde ifade edilmiştir⁷¹.

İşlevsel ayrım değerlendirildiğinde, pozitif hukuka uygun olmayan bir sınıflandırma olması sebebiyle, pozitif hukuk metinlerinde öngörülen kategoriler arasındaki ilişkileri açıklamaya uygun kurumsal bir çerçeve sunamamıştır⁷². Diğer bir ifadeyle, düzenlemenin kanun olması veya kurul kararı olmasına bakılmaksızın, işlevinden hareket eden yaklaşım, pozitif hukuk ile çelişmiş, bunun çözümü ise “yasa” veya diğer ifadeyle kanunların tanımlanmasında ve ayrıştırılmasında bulunmuştur. Böylece kanun yapma faaliyeti ile diğer düzenleme faaliyetleri ayrımı da kolaylaştığından, yasama ve diğer düzenleme faaliyetlerin sınırları da belirlenebilecektir. Kanunlar bilindiği üzere, Anayasa’nın öngördüğü yetkili organ tarafından belirtilen usul ve biçimde kabul edilerek yürürlüğe konan yazılı hukuk kurallarıdır. Bu tanımlama kanunun organik ve şekli açıdan niteliğini belirtmektedir. Bu bakımdan kanun kavramı, biri organik/şekli, öteki de maddi olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır⁷³.

⁷¹ ONAR, Sıddık Sami: “Nizamname ve Talimatnameler”, İzmir Barosu Dergisi, 1 inci Teşrin 1937, No 3-7, s. 267-268, <https://kutuphane.izmirbarosu.org.tr/img/1937-37.pdf> (e.t.12.01.2024)

⁷² ÖZTÜRK, s. 88.

⁷³ TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 27. Baskı, Beta Yayıncılık, 2024, s.13-14.

Maddi anlamda kanun, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, genel ve soyut kural niteliği taşıyan normlardır. Diğer taraftan, şekli anlamda kanun ise, içeriğine bakılmaksızın⁷⁴, yasama organı tarafından kanunlar için kabul edilen usuli işlemlere uygun işlemlerin tamamına verilen tanımdır. GÖZLER, her şeye maddi ve şekli olmak üzere, iki değişik açıdan yaklaşılabileceğini; bir şeyin içeriğine bakılırsa, o şeye maddi açıdan yaklaşılmış olacağını; diğer taraftan şekli bakış açısında ise, incelenen şeyin içeriğine girilmeksizin; sadece büründüğü şekle, yani biçimine bakılacağını ifade etmektedir⁷⁵. Maddi ve şekli anlamıyla birlikte kanun, anayasada öngörölmüş yetkili organ tarafından, bu ad altında usulüne uygun olarak konulan, genel, soyut ve sürekli nitelikte kurallar ihtiva eden yazılı metinlerdir⁷⁶.

Türk pozitif hukukunda, kanunun maddi anlamda bir tanımlaması yapılmış değildir. Şekli kanunla yapılan her işlem yasama işlemidir. Anayasadaki “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Meclisinindir. Bu yetki devredilemez*” (m.7) kuralı bir ayırım yapmadan, kanunun şekli ve maddi anlamlarını kapsamaktadır. Anayasaya göre, yasama yetkisi “ilkel” (asli) bir yetki olup, doğrudan Anayasa’dan kaynaklanmaktadır. TBMM Anayasa’nın sınırları içinde kalmak koşulu ile, gerekli gördüğü her konuyu, ya da alanı kaideten düzenleyebilir. Yasama faaliyetine “asli” niteliğini şekli kanun vermektedir. Başka anlatımla, 1982 Anayasası’nda, kanun şekli anlamdadır, yani yasama organı tarafından belli bir usulle yapılan işlemdir.⁷⁷

Bu durumda, kanundan söz edebilmemiz için, anayasada öngörölmüş yetkili organ tarafından ve bu ad altında usulüne uygun olarak yapılmış bir düzenleme olması

⁷⁴ TEZİÇ, s.13-14.

⁷⁵ Kemal Gözler, “Hukukta İçerik ve Biçim”, www.anayasa.gen.tr/icerik-bicim.htm (e.t.10.01.2024).

⁷⁶ KAPLAN, İbrahim: "Kanun Yapma San'atı ve Tekniğı". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 47/01 1992, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/36589> (e.t.12.01.2024)

⁷⁷ TEZİÇ, s.13-14

gerekmektedir. Bu anlamıyla kanunu diğer düzenlemelerden ayıran en önemli özelliği, kanunun bu şekli özelliği, yani Anayasa'nın 7. maddesinde tanımlanmış olan Türk Milleti adına, TBMM tarafından yapılacak olmasıdır. Dolayısıyla pozitif hukukumuzda bir düzenlemenin kanun olduğunu iddia edebilmemiz için, söz konusu düzenlemenin TBMM tarafından yapılmış olması gerekir. Kanunların, TBMM'nin Anayasa'dan aldığı yetki ile yapıldığı açıkken, yürütmenin ve idarenin düzenlemelerinin kaynağı nedir?

Bilindiği üzere, kuvvetler ayrılığı ilkesi, modern dünyada demokratik anayasal yönetim anlayışının temel ilkesi kabul edilmekte; tarihsel gelişimi ilk çağa kadar uzanmakla birlikte, modern kuramcılar İngiliz filozof Locke ve Fransız düşünür Montesquieu olarak kabul edilmektedir⁷⁸. Diğer taraftan teorinin çok daha eski olduğunu ve daha geniş haliyle Aristoteles tarafından ele alındığını savunan görüşler de mevcuttur⁷⁹. Kuvvetler ayrılığı teorilerinin temel kuralı, devlet gücünün birden çok organ eliyle kullanılması ve bu organların birbirini dengelemesi yoluyla iktidarın gücünün dengelenmesidir⁸⁰.

Kuvvetler ayrılığı teorisyenleri, devlet organları arasındaki görev ve yetki paylaşımının temel ilkesi kapsamında⁸¹ yasama organının sadece düzenlemeler yapabileceğini ve yürütme organının ise yapılan yasalar çerçevesinde iş ve işlemler yapabileceği değerlendirmesini yapmışlarsa da söz konusu durum pratik olmaktan uzaktır. Günlük uygulamada, her konuda, yasama organının harekete geçerek, ilgili

⁷⁸ DUVAN, Ayşe Özkan: Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 4(1), 2019, s.35.

⁷⁹ ÇELİK, İrfan: “Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm”, Liberal Düşünce Dergisi, 64 (2011), s. 136. “Aristoteles’in siyasal toplumun kuruluş biçimini ifade eden anayasa kavrayışı, bugün anayasacılığın iki ilkesinden biri olan kuvvetler ayrılığı fikri ile birlikte “iyi yasa” fikrine dayanır. Aristoteles’in kuvvetler ayrılığı teorisi, esas olarak mülkiyet hakkına müdahaleyi önlemek üzere ve sınırsız çoğunluk egemenliğine karşı kurgulanmıştır. Çoğunluk kararlarının ötesinde bir meşruiyet kökenine sâhip “iyi yasa” fikri de diğer bir sınırlamayı oluşturmaktadır.”

⁸⁰ ÖZTÜRK, s. 71.

⁸¹ ÖZTÜRK, s. 71.

düzenlemeleri yapması, bazı faaliyetlerin durmasına, bazı kararların zamanında alınamamasına, ilgili kurum ve kuruluşların bilgi birikimi ve tecrübesinden anlık faydalanılamamasına sebep olabilecektir. ONAR da bu hususta düzenleme yetkisinin kapsamını, kanunların yürütülmesi ve kamu hizmetlerinin gereğince yerine getirilmesi olarak belirtmekte ve bu yetkinin oluşumunu yasama organının ağır işleyişi ve teknik uzmanlığa sahip olmayışı olarak açıklamaktadır⁸². 1982 Anayasası'nın "Yürütme Yetkisi ve Görevi" başlıklı 8. maddesi'nin⁸³ gerekçesinde "...modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur." ifadeleriyle değinilmektedir⁸⁴.

Yürütmenin bir takım tarihsel suçları sebebiyle, içinde bulunduğumuz çağda cezalandırılması, "devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motor"un, yasama faaliyetinin altında beyinsiz ve omurgasız bir organ haline getirilmesinin devletin işlevselliğindeki olumsuz etkileri dikkate alınarak, modern hukuk sistemi, yürütme ve idareye de bir kısım düzenleme yetkileri tanımıştır. Modern devlette, her geçen gün değişen ve karmaşıklaşan konuların her yönüyle ele alınıp, en iyi çözüm yollarının hızlı şekilde üretilmesi öncelikli hedefken, yasama da yargı da bunu yapacak olanağa teknik imkansızlıklardan dolayı sahip değildir⁸⁵.

⁸² ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, s 371 vd.

⁸³ "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."

⁸⁴ https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf (e.t. 13.01.2024)

⁸⁵ ŞAHİN, s.23.

Cevaplanması gereken önemli soru, Anayasa’da, yasama, yargı sadece yetki olarak düzenlenmişken, 8. maddede “Yürütme Yetkisi ve Görevi” başlığında düzenlenen yürütme yetkisi ve görevinin anlamı nedir? Yasamanın organik tanımı Anayasa’da bulunsa da yürütmenin organik tanımına ulaşmak zordur; yürütme faaliyeti, yalnızca dar anlamda yürütme organı değil, bütün bir idare örgütü tarafından yerine getirildiği için, söz konusu örgüt karmaşıklaştığı oranda, yürütmenin organik boyutu da belirsizleşmektedir⁸⁶. Diğer taraftan yürütmenin biçimsel boyutu da anayasada sadece bazı idari işlemlerle sınırlı olduğundan, yasama ve yürütme ayrımını organik ve biçimsel ölçüte dayandırmak mümkün olamamakta, yürütmeyi tanımlarken, yasama ve yargı dışındaki tüm devlet faaliyetleri şeklindeki bir tanım tercih edilmektedir⁸⁷.

Yasama organının yasama tasarrufları dışındaki düzenleme alanları Anayasa ve yasal düzenlemelerden aldığı yetki çerçevesinde kural koyma, düzenleme yapma olarak belirtilmiştir⁸⁸. Diğer bir ifadeyle, Anayasa ve Anayasa’nın belirlediği kurallar çerçevesinde, yasama organı, yasama yetkisini kullanırken; temel ilkeleri koyup, çerçeveyi çizerek, yetki alanını belirlemeli ve sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmamalıdır⁸⁹. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararına da atıfla Danıştay tarafından, yasama organının, sahibi olduğu yasama yetkisinin asli, devredilemez niteliğiyle birlikte yürütme ve idarenin türevsel istisnai, sınırlı düzenleme yeteneğini de dikkate almak suretiyle, temel esaslarını kendisinin düzenlediği konularda yürütme ve idareye konunun ayrıntılarını düzenleme yetkisi tanıyabileceğine hükmedilmiştir⁹⁰.

⁸⁶ ÖZTÜRK, s. 99.

⁸⁷ ÖZTÜRK, s. 100.

⁸⁸ Danıştay 5.D. T.13.02.2008, E.2007/7930, K.2008/772, Danıştay Dergisi, (38)119, s. 207.

⁸⁹ Anayasa Mahkemesi, T. 06.07.1993, E. 1993/5, K. 1993/25.

⁹⁰ Danıştay 10. D. T. 06.12.2011, E.2008/1207.

Bu pratik çözüm çokça tartışmalara sebep olmuş, yürütmenin düzenleme yetkisinin sınırlarının ne olduğuna, yetkinin kaynağına ve özerk bir yetki olup olmadığına ilişkin hem yargı kararlarında hem de doktrinde tartışılmıştır⁹¹.

2.1.4.1 Düzenleme Yetkisi Türleri

Anayasamızda, farklı yetki ve biçim kurallarına bağlanmış, düzenleyici işlem türleri bulunmaktadır. Anayasanın mülga 115. maddesinde⁹² öngörülen “tüzük” kavramı 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Kanun’un 16. maddesi ile mülga edilmiş olsa da⁹³; 124. maddede Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri tarafından yönetmelikler düzenlenebileceği düzenlenmektedir: *“Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağı kanunda belirtilir.”*

Maddenin gerekçesinde de görüleceği üzere⁹⁴, düzenleyici işlem türü olan yönetmelik idarenin en geniş uygulama alanına sahip olmakla birlikte, uygulamada idarenin değişik isimler taşıyan işlemlerinden de söz edilmekte ve bunların da yönetmelik

⁹¹BAYAZIT/TAN, s 57.

⁹² “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.”

⁹³ Bununla birlikte Anayasa’nın geçici 21/F maddesine göre “önceki dönemde çıkarılmış bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler” yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürmektedir.

⁹⁴ “İdarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü yönetmeliktir. Maddede yönetmelik çıkarılabilecek kuruluşlar belirtilirken, uygulamadaki tereddütleri gidermek için, Bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri yanında, Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık da sayılmıştır. Bu şekilde yönetmelik çıkartabilecek olan da, Başbakanlığın, Bakanlıkların ve kamu tüzelkişilerinin görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek şeklinde geniş biçimde belirlenmiştir. Yalnız, yönetmelikler uygulama alanlarını düzenledikleri kanun ve tüzüklere aykırı hüküm getiremeyecektir. Ancak, uygulamada gerek bakanlıkların gerekse kamu tüzelkişilerinin değişik isimler taşıyan düzenleyici işlemler yaptıkları da dikkat çekmektedir. Bu tür düzenleyici işlemlerden kişiler için hukukî sonuç doğuranların da yayımlanma hükümlerine bağlı tutulmasında yarar vardır. Maddede yönetmelikler için Resmî Gazete’de yayımlanma zorunluluğunun getirilmesi de ilgililerinin ilgisine ulaşabilmesini sağlamak amacıyla yöneliktir.” https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf (e.t. 14.01.2024)

hükümlerine tabi olacağı belirtilmektedir. İdarenin yönerge, tebliğ, direktif, sirküler, kurul kararı gibi düzenleyici işlemleri adsız düzenleyici işlemler olarak tanımlanmakta⁹⁵ ve böylece Anayasa’da yerini bulmaktadır.

TAN, kural işlemlerin (ya da diğer adıyla “genel düzenleyici işlemler”), üst hukuk normuna uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da bir kuralı değiştiren işlemler olduğunu kabul etmekle birlikte, bazı işlemlerin genel olmakla birlikte düzenleyici nitelikte olmadıklarını da belirtmektedir ve dolayısıyla işlemin kural yani düzenleme niteliğinin olup olmadığını, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğurdukları sonuçlar açısından değerlendirerek saptanması gerektiğini tespit etmektedir.”⁹⁶

DURAN ise, düzenleme yetkisinin dayanağının, Anayasa’nın ilgili hükümlerinde yani yönetmelik ve döneminde tüzüğü düzenleyen hükümlerinde olduğunu belirterek idarenin doğrudan genel düzenleme yetkisine sahip olduğunu kabul etmemekte ve adsız düzenleyici işlemlerin ancak yönetmelik olarak kabul edilmesi halinde geçerli olabileceğini belirtmektedir⁹⁷.

2.1.4.1.1 Türev Düzenleme Yetkisi

1982 Anayasası çerçevesinde esas düzenleme yetkisi türev düzenleme yetkisidir. Türev düzenleme yetkisi incelendiğinde, idarenin yürütme görevine bağlı olarak sahip olduğu ve kanunların sınırlarını belirlediği çerçeve içerisinde kullanılan klasik düzenleme yetkisini ifade ettiği görülmektedir⁹⁸.

⁹⁵ GÖZLER, Kemal: “İdare Hukuku”, Ekin Yayıncılık, 3. Baskı, 2019, s. 1125.

⁹⁶ Danıştay 5. D. T.13.02.2008, E.2007/7930 – K.2008/772, Danıştay Dergisi, (38)119, s. 207.

⁹⁷ DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s. 450.

⁹⁸ ÖZTÜRK, s. 116-117.

Türev düzenleme yetkisi ile ilgili 1982 Anayasası'nın 8. maddesi; “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” düzenlemesi ve mülga⁹⁹ 115 maddesi; “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçmek suretiyle tüzükler çıkarabilir.” düzenlemesi ve 124. maddesi; “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” düzenlemesi örnek olarak gösterilebilir. Örnek maddelerde görüldüğü üzere, yürütmenin düzenleme yetkisi düzenlenirken, kanun çerçevesi içinde ve üst normlara aykırı olmamak kaydıyla düzenlemeler yapılabileceği belirlenmiştir.

Anayasanın başlangıç kısmında da kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret bir medeni iş bölümü niteliğinde olduğu ve üstünlüğün sadece Anayasa ve kanunlarda olduğu belirtilmiştir¹⁰⁰. Buradan hareketle, Anayasa ve kanunların ve dolayısıyla yasamanın üstünlüğü ve yürütmenin düzenleme yetkileri de dahil yetki ve görevlerinin türev nitelikte olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. DURAN, 1982 Anayasası'nda öngörülen yönetmeliklerin kanunlara aykırı olmamak koşulu ile çıkarılabileceğini, bu bakımdan “kanunlara uygun olarak” kullanılması gereken yürütme yetkisi ve görevinin, bağımlı ve türev bir yetki olduğunu, özerk düzenleme yetkisi içermediğini belirtmektedir¹⁰¹. TEZİÇ, yasama organının yürütmeye verdiği konularda yapılan düzenlemelerin, sonradan çıkarılacak bir kanunla değiştirilebileceği gibi, bunlar

⁹⁹ 21.07.2017 Tarihli 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesi gereğince mülga edilmiştir.

¹⁰⁰ https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf (e.t. 13.01.2024)

¹⁰¹ DURAN, Lütfi: Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi? , İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi 4, s. 1-3, 2011, s. 35.

hükümsüz de kılınabileceğini belirterek, bu durumun yürütmenin özerk bir düzenleme alanının bulunmadığını ortaya koymakta olduğunu belirtmektedir¹⁰².

Anayasa Mahkemesi de söz konusu türev niteliği yerleşik içtihatlarında belirtmektedir:

“Öte yandan, kuvvetler ayrılığının benimsendiği Anayasa’da yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanları ayrılarak düzenleme yapıldığından, Anayasa ile öngörülen ayırık durumlar dışında bunlar arasında yetki devri olanaklı değildir. Bu husus Anayasa’nın 7. maddesinde açıkça ifade edilerek “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez” denilmektedir. Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması, yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasa’ya uygun olabilmesi için yasada temel esasların belirlenmesi, sınırların çizilmesi gerekir. Bu doğrultuda, uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesi ise yürütme organına bırakılabilir.”¹⁰³

“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 ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.”¹⁰⁴

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini vurguladığı kararında ise; Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini kabul ettiği konularda yürütme organına doğrudan ve ilk

¹⁰² TEZİÇ, s.16-17.

¹⁰³ Anayasa Mahkemesi, T. 14.03.2005, E.2003/70, K.2005/14.

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi, T. 06.7.1993, E. 1993/5, K.1993/25, RG; 25.02.1995, S. 22313.

elden düzenleyici işlem yapma yetkisi verilemeyeceği; Elektronik haberleşme sektörüyle ilgili konular olan kişisel verilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasına yönelik usul ve esasları belirleme yetkisinin bağımsız idari otorite olarak kurulan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna verilmesini içeren itiraz konusu kurala ilişkin olarak , Anayasa'nın 20. maddesinde öngörülen kişisel verilerin korunmasına ilişkin usul ve esasların ancak kanunla düzenlenebileceğine ilişkin güvenceye aykırı olduğunu vurgulayarak bağımsız idari otoritelerinin düzenleme yetkisinin sınırlarını belirtmiştir¹⁰⁵.

“Yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir¹⁰⁶”

Böylece Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerini birlikte değerlendiren Anayasa Mahkemesi'ne göre “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 verilemez¹⁰⁷. Danıştay da idarenin düzenleme yetkisinin türev nitelikte olduğunda tereddüt görmemekte, idarenin

¹⁰⁵ Anayasa Mahkemesi, T. 09.04.2014, E.2013/122, K.2014/74.

¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi T. 28.12.2017, E. 2016/179, K.2017/176 R.G. T. 08.02.2018, S.30326.

¹⁰⁷ BAYAZIT/TAN, s.13, 59.

düzenleme yetkisinin kanunlar çerçevesinde ve kanunlara uygun olarak ve kanunda belirtildiği gibi kullanılması gerektiğini belirtmektedir¹⁰⁸.

2.1.4.1.2 Özerk Düzenleme Yetkisi

Özerk düzenleme yetkisine ilişkin doktrin görüşü incelendiğinde kanunun uygulanmasına bağlı olmayıp, bir kanunun varlığı aranmaksızın dahi kullanılan asli yetkiyi belirttiği görülmektedir¹⁰⁹. ONAR, idarenin düzenleme yetkisini yürütme işlevinde ve kamu hizmetinin özelliklerinden çıkarılması gerektiğini belirtmekte; bu görüşe göre Anayasa’da bir hüküm olmasa bile, idarenin görevlerini yapabilmesi ve yetkilerini kullanabilmesi için, düzenleme yetkisine sahip olması gerektiğini; idarenin düzenleme yetkisinin temelini sadece Anayasa maddeleri olmadığı; bunların doğrudan yürütme yetkisinin kendisinden kaynaklandığını belirtmiştir¹¹⁰. GÜNEŞ de farklı kaynaktan hareketle, idarenin düzenleme yetkisini idarenin icrai karar alma ve takdir yetkisinin içinde görmektedir¹¹¹. GÖZLER ise idarenin düzenleme yetkisinin kanundan değil, eşyanın doğasından kaynaklandığını dolayısıyla idarenin düzenleme yetkisinin özerk olduğunu savunmaktadır¹¹².

1982 Anayasası’nda 2017 yılında yapılan değişiklik öncesinde idarenin özerk düzenleme yetkisine ilişkin kurala rastlamak mümkün değildi. 2017 değişikliği sonrasında Anayasa’nın 104. maddesi 17. fıkrasında Cumhurbaşkanı’na yürütme yetkisine ilişkin olarak, temel hakları, kişi hakları, ödevleri ve siyasi haklar ile ödevlerini ilgilendiren konular haricindeki konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme

¹⁰⁸ Danıştay 13. D., T. 16.11.2021, E. 2019/4145, K. 2021/3844.

¹⁰⁹ ÖZTÜRK, s. 116.

¹¹⁰ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Hususları, s.371.

¹¹¹ GÜNEŞ, Turan: “Türk Pozitif Hukuku’nda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınevi, 1965, s.120

¹¹² GÖZLER, s.1034.

yetkisi verilmiştir¹¹³. Belirtilen temel hakları, kişi hakları, ödevleri ve siyasi haklar ile ödevlerini ilgilendiren konuların münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanun arasında farklı ya da çelişen hükümler bulunması veya düzenlenen konuda daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun çıkarılmış ise, kanunun geçerli kabul edilmesi gerektiği, kararnamenin hükümsüz kalacağı düzenlenmiştir. Buna ek olarak 104/9. maddede¹¹⁴ üst kademe kamu yöneticilerini atayabileceği, görevlerine son verebileceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların; 106/11. maddede¹¹⁵ bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması; 108/4. maddede¹¹⁶, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ve 118/6. maddede¹¹⁷ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilat ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği belirlenmiştir. Görüldüğü üzere, Anayasa, sınırlarını çizmek suretiyle Cumhurbaşkanı'na bir kısım özerk düzenleme yetkisi vermiştir. Yetkinin çerçevesi Anayasa tarafından çizilmiş olmakla birlikte, söz konusu sınırların dışında kalabilecek alanın az olduğunu söylemek de mümkün değildir.

Bu durum DURAN'ın yürütmenin düzenleme yetkisinin gerçek anlamda özerkleştirilmesinin ancak başka bazı ülkelerin anayasalarında öngörüldüğü gibi, yasama

¹¹³ “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

¹¹⁴ “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.”

¹¹⁵ “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

¹¹⁶ “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

¹¹⁷ “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

ve yürütme alanlarının birbirinden ayrılarak belirlenmesini gerektireceği, bunu yapmanın da yollarından birinin, bu iki alandan birine girenlerin sayılarak belirtileceği veya her iki alana girilen konular sayılarak veya tanımlanarak gösterileceği görüşüne¹¹⁸ uygundur.

2.1.4.2 Düzenleme Yetkisinin Dayanağı

Hukukumuzda düzenleme yetkisinin dayanağına ilişkin farklı dönemlerde farklı görüşler bulunmaktadır. 1924 Anayasası'ndan başlayarak, düzenleme yetkisinin uygulamadaki görünümünün tümünü kapsayan genel dayanak ihtiyacını yetkinin anayasal temeli olmaksızın kullanılamayacağı temelinde tartışmış, ancak düzenleme yetkisinin genişlemesi ile birlikte anayasal dayanak olarak kabul edilen hükümlerin zaman içinde yetersiz kaldığı görülmüştür¹¹⁹.

1961 Anayasası dönemi incelendiğinde, düzenleme yetkisinin kaynağının ve yürütme görevinin yalnızca Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile değil, tüm idare tarafından yerine getirildiği görülmektedir¹²⁰. GÜNEŞ'in değerlendirmelerine göre düzenleme yetkisi incelendiğinde, idareye tanınan takdir yetkisinin nasıl kullanılacağına önceden belirlenmesi ile sınırlı olduğu ve dolayısıyla yetkinin kaynağının, idarenin takdir yetkisi olduğu değerlendirilmektedir. Böylece GÜNEŞ, idarenin olay gerçekleştiği durumda kullanacağı yetkiye ilişkin önceden bir rehber hazırlamakta ve benzer olaylarda nasıl bir yetki kullanılacağına ilişkin yönetileni bilgilendirmektedir¹²¹. GÖZLER ise idarenin düzenleme yetkisinin eşyanın tabiatından kaynaklandığını, "takdir yetkisinin objektifleştirilmesi" ihtiyacı olarak ifade etmiştir¹²².

¹¹⁸ DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.37.

¹¹⁹ ÖZTÜRK, s. 141.

¹²⁰ GÜNEŞ, s. 97.

¹²¹ GÜNEŞ, s. 88.

¹²² GÖZLER, s 1024-1025.

DURAN, yetkinin Anayasa'nın 107 ve 113. maddelerinden alındığını belirterek düzenlemelerin her konuda, Anayasada öngörülen istisnalar ve kanuni unsurlar saklı kalarak, sırasıyla kanundan sonra, tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenebileceği belirtmiştir¹²³. Sorunu, yasal bir dayanağı olmadan da yapıp yapamayacağı ekseninde değerlendiren TEZİÇ, cevabı 1982 Anayasası'nın gerekçesinde aramıştır. 1982 Anayasası'nın gerekçesinde “... yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesine eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleri ile uygulanmaya konmuştur” denmekte ancak daha sonra da, “1961 Anayasası'ndan farklı olarak, yürütme bir görev olmaktan çıkarılmış, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir” ifadesi yer aldığını belirterek; gerekçedeki bu ifadelerle rağmen, yürütme, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da gene yasamaya bağımlı olduğunu belirtmiştir. TEZİÇ bu kapsamda temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının kanunla yapılabileceğini, yasal bir düzenleme olmaksızın, yürütmenin ve idarenin bir hak ve hürriyeti ilk elden düzenleyici işlemlerle sınırlayamayacağını bildirmektedir¹²⁴.

1982 Anayasası döneminde ise, genel olarak yürütmeye yetki veren 8. maddenin varlığına rağmen, özel olarak yetki veren mülga 115. madde ve 124. maddenin varlığı tartışma yaratmaktadır. İdarenin takdir yetkisi kapsamında kabul edildiği durumda, idare söz konusu yetkiyi Anayasa ve kanunlarla sınırlı olarak 8. maddeden almaktadır. Bu maddenin varlığına rağmen, 124. madde ile özel olarak düzenleme yetkisinin düzenlenmiş olması, idarenin takdir yetkisinden ziyade düzenleme yetkisinin kaynağının Anayasal dayanak olduğunu düşündürmektedir.

¹²³ DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.466.

¹²⁴ TEZİÇ, s.16.

TAN, bu konuya, yasama yetkisinin devri niteliğinde sayılmaması için bir konunun doğrudan yasa ile düzenlenmesi gereken yönlerinin nasıl belirleneceğini sorarak bir çözüm aramakta ve bu soruların genel ve tek bir çözüme bağlamanın olanaksız olduğunu bildirmektedir¹²⁵.

2.1.4.3 Düzenleme Yetkisinin Sınırları

1982 Anayasası'nın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği" başlığını taşıyan 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. İdarenin kanuniliği ilkesi olarak tanımlanan bu ilke, idarenin sınırlarını da belirlemektedir¹²⁶. İdarenin yetki sınırlarını kanunla düzenlerken ölçüsü ve içerik yönünden sınırı konusunda, öğreti ve yargı kararları değerlendirildiğinde, kesin bir sonuca varmanın güç olduğu belirtilmektedir¹²⁷. ONAR, özel hukuktaki "ehliyet" ve hukuksal yetkinin kural buna karşılık kısıtlılığın tamamen istisnai bir durum olduğunu belirterek, idare hukukunda ise tam tersi durumun söz konusu olduğunu yetkinin yokluğunun "kural" olduğunu bildirmiştir¹²⁸. ÖZAY, özel hukuk ve idare hukukundaki yetki karşılaştırması ile; özel hukukta hak sahibi olan kişilerin yasaklanmamış her konuda irade açıklayıp işlem yapabilmesine karşılık, idare hukukunda, görevlilerin hangi konuda ve ne türden bir yetki ile donatılmışlarsa ancak onu kullanabileceklerini; yetkinin sadece konu yönünden değil, zaman ve yer bakımından da sınırlı olduğunu ve sadece yasaların öngördüğü tüm koşullara uygun olarak kullanılabileceğini belirtmiştir¹²⁹.

Anayasa Mahkemesi'nin ayrımı kapsamında değerlendirildiğinde; temel esaslar, uzmanlık ve yönetim tekniği konularında yaptığı ayrımında, somut Anayasa'ya aykırılık

¹²⁵ BAYAZIT/TAN, s 61.

¹²⁶ ULUSOY, Ali: Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.119

¹²⁷ ÖZTÜRK, s.119.

¹²⁸ ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 289.

¹²⁹ ÖZAY, s.161.

sorununun özelliklerinden kaynaklanan çözümler dışında, açıkça ifade ettiği şeklinde kabulü mümkün değildir¹³⁰. Dolayısıyla sınırı belirlemek için yüksek yargının hangi işlemlerin yasama yetkisinin devri niteliğinde hangilerinin ise bu nitelikte olmadığını incelemek gerekmektedir¹³¹.

Düzenleme yetkisinin sınırlarının belirlenmesi yönünden önem taşıyan sorulardan biri de idarenin bir alanda ikincil düzenlemeleri yapabilmesi için yasaların hangi düzeyde çerçeveyi çizmesi gerekeceğini belirleme ihtiyacıdır. Bu konuda ÖZBUDUN; düzenleyici işlemin mevcut kanun düzenlemelerini değiştirebilmesi veya yürürlükten kaldırabilmesi halinde, işlemin kanun gücü ve niteliğinde olacağını, diğer taraftan mevcut kanun hükümlerini değiştirmemek ve ortadan kaldırmamakla birlikte kanunla düzenlenmemiş bir alanda asli ve doğrudan düzenleme yapıyorsa, idarenin türevselliği kapsamında bu işlemin de kanun niteliğinde sayılması gerektiğini belirtmektedir¹³².

Anayasa'ya (m.13) göre, *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”*

Anayasa Mahkemesi'ne göre:

“Hak ve özgürlüklerin, bunlara yapılacak müdahalelerin ve sınırlamaların kanunla düzenlenmesi bu haklara ve özgürlüklere keyfi müdahaleyi engelleyen ve hukuk güvenliğini sağlayan demokratik hukuk devletinin en önemli unsurlarından biridir. Bununla beraber, Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararlarında da belirtildiği üzere kanunla düzenleme zorunluluğu, hakka yapılacak müdahalenin uygulamasının kanunun

¹³⁰ TAN, Turgut: Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi, Anayasa Yargısı, C.3. 1986, s.209.

¹³¹ ÖZTÜRK, s. 151.

¹³² ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku (19. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 213.

çerçevesini aşmayacak şekilde yönetmelik, tebliğ ve genelge gibi yürütme organının çıkaracağı ikincil düzenlemelerle yapılmasına mani değildir (...) Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin konularda temel esaslar, ilkeler ve genel çerçeve kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların yürütme organınca çıkarılacak düzenleyici işlemlerle tanzim edilmesi mümkündür (...) Ancak Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin kanun dışındaki işlemlerle sınırlandırılabilmesine izin verdiği durumlar yukarıdaki genel kuralın istisnaları olarak görülebilir.”¹³³

Diğer taraftan BİO'ların idarei vesayet denetimine tabi tutulmadıkları gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı oldukları iddiasına cevap vermek bakımından farklı yorum yapılmasını mümkün gören ŞAHİN'e göre, Anayasa'nın, idarenin bütünlüğünü şart koşan 123. maddesi ile idarenin esasları ve kuruluşuna yer veren maddelerin birlikte ele alınmasından, merkezi yönetiminin hizmet bakımından yerinden yönetim kurumları üzerinde asgari bir denetim yetkisinin bulunmasını aradığını; daha sıkı bir denetim öngörme, diğer ifadeyle denetimin yoğunluğunu belirleme konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi verdiği kabul etmekte ve ilgili yasal düzenlemelerde, kurumların merkezi yönetim ile bağlarının kopmasını engelleyecek bağların öngörülmesi halinde, Anayasa'nın 123. maddesinin amacının dışına da çıkılmamış olacağını belirtmektedir. ULUSOY da benzer şekilde, Anayasa'nın 123. maddesi ile herhangi bir sınırlama getirilmediğine göre, idarenin bütünlüğünün gerçekleşebilmesi için merkezi idareyle yerinden yönetim kuruluşları arasında herhangi bir bağın, diğer ifadeyle minimum idari denetim mekanizmasının kurulması gerektiğini, ülkemizde de ilgili BİO'ların kuruluş kanunlarında her birinin bir bakanlıkla “ilişkili” veya “ilgili” olarak belirlenmiş olmasından bu denetim mekanizmasının varlığının kabul edilebileceğini

¹³³ BAYAZIT/TAN, s. 61: Anayasa Mahkemesi, T. 22.01.2021, Başvuru No:2016/1808.

belirtmektedir¹³⁴. İleride detaylı anlatılacağı üzere, EPDK'nin ilişkili bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır.



¹³⁴ ULUSOY, s. 37.

3. PETROL PİYASASI VE İDARİ REGÜLASYONUN TARİHSEL GELİŞİMİ:

TÜRKİYE’DE PETROL PİYASASININ TARİHÇESİ VE İDARİ

DÜZENLEMELERİN EVRİMİ

3.1 Cumhuriyet Öncesi Dönemde Petrol Piyasası ve İdari Düzenlemeler

Osmanlı İmparatorluğu’nda, “petrol piyasası” kavramının günümüzdekine kıyasla çok farklı bir pazarı düzenlediği, bu pazarın, gazyağı, imtiyazlar ve demiryolları¹³⁵ dar ekseninde var olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde petrol, enerji kaynağı olabileceği değerlendirmesi henüz yapılmadığından, diğer madenler gibi işlem görmüş ve yeterli ilgiyi görememiştir. Dolayısıyla bir enerji politikasının oluşturulmasına da gerek görülmemiştir¹³⁶. Batının sanayileşmesi ve artan petrol arayışlarının yakın coğrafyalarda yoğunlaşması ile ülkemizde sanayileşme seviyesinin oldukça düşük kalması¹³⁷ bir yandan teknoloji ithaline sebep olurken diğer taraftan hammadde ihracının önünü açmıştır¹³⁸. Özellikle çöküş dönemi olarak adlandırılan 18.

¹³⁵ AKALIN, Uğur/TÜFEKÇİ, Suat: “Türkiye’nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış”, Journal of Policy Researches, 2014-1, s. 51-66. s.53:”Batı’nın sanayileşmesi ve artan petrol ihtiyacı sanayileşme sürecini geç tamamlayan ve şiddetle hammadde arayışına giren Almanlar ile Fransızların, Anadolu Coğrafyası dışında, ancak Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde kalan Bağdat ve Musul bölgesinde araştırmalarda bulunarak buralarda petrol bulmasının ardından yaşanan gelişmeler...petrol rekabetinin şiddetini arttıran unsurlardan bir diğeri de Almanların ortaya koyduğu “İstanbul Hicaz” demiryolu projesi ve bu projeye dahilinde rayların geçtiği alanın 20’şer millik sağ ve sol yanında kalan toprakların mülkiyetini ve buralardan çıkan kaynakların işletim haklarını içeren imtiyazın verilmesi olmuştur...” ALGÜL, Süreyya, Osmanlıdan Cumhuriyete Anadolu’da Demiryolları İmtiyazları ve Chester Projesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ün. İstanbul, 1998, s.64:“Dönem İçinde dış siyaset aracı olarak da kullanılan ve incelemesi tamamlanmış olan Chester Projesi 8 Nisan’da Meclis’te görüşülerek 9 Nisan’da onaylanmıştır. Şarki Anadolu Demiryolları’na Dair Kanun ismiyle kabul edilen proje kapsamında Musul-Kerkük ve Süleymaniye’yi de kapsayan 1.435 metre demiryolu döşenmesi öngörülmüştür. Sözleşmenin demiryolunun her iki yanındaki 20’şer kilometrelik bir şeritteki madenlerin işletilmesi ayrıcalığını sağlaması, işleteceği petrol bölgelerindeki kuyulardan petrolü boşaltacağı noktalara boru hatları döşemesine olanak vermesi açısından, projenin bir demiryolu projesinden ziyade petrol projesi olduğu gibi hükümet tarafından da bilinmektedir.”

¹³⁶ KÖKYAY, Ferhat: “1923’ten Günümüze Türkiye Cumhuriyeti’nin Petrol Yatırım Politikaları”, Hacettepe Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, 2008, s.26.

¹³⁷ KÖKYAY, s.4: “Osmanlı Devleti’nin coğrafyasında mevcut olan petrole gereken ilgiyi gösterememesinin nedeni aslında yetersiz sanayileşmedir. 1915 sanayi sayımı sonuçlarına bakıldığında Türkiye’de faaliyet gösteren kuruluş sayısının 264 olduğu ve bu kuruluşlarda çalışan toplam işçi sayısının 14.060 civarında olduğu anlaşılmaktadır. Bu rakamlardan anlaşılabileceği üzere, mevcut sanayileşme seviyesinin kömüre olduğu gibi petrole de çok ihtiyaç duymayacak seviyede olduğu anlaşılmaktadır.”

¹³⁸ KÖKYAY, s.12: “Amerikalıların asıl hedefi birçok madenin işletme imtiyazının yanında, hattın mücavir alanı içinde kalan Musul petroleri idi. Demiryolu güzergahları ve üzerindeki tesislerin arazisi Türk

ve 19. yüzyılda devlet, tüm alanlarda olduğu gibi madencilik alanında da otoritesini yitirmiş, maden üretiminde de yatırımlarında yabancılar ve azınlıklar ön plana çıkarak yerli sermayenin payının düşmesine sebep olmuştur. Bu dönemde madenlerden gelir etmek ve konuyla ilgili yasal düzenlemeleri sağlamak amacıyla çıkardığı ilk yasa olan 1861 tarihli “Maadin Nizamnamesi” on yıla kadar işletme izni verir ve toplam gelirin dörtte birinin hükümete ödenmesini öngörürken; yabancılardan gelen eleştiriler ile 1810 tarihli Fransız Maden Yasası örnek alınarak, 1869’da yeni bir maden yasası çıkarılmıştır. 1886 ve 1906 yıllarında üç kez revize edilmiş; bu düzenlemeler ise yabancıların imtiyazlarını ve tekelciliği arttırırken; gelir artışında beklenen yükseliş ise gerçekleşmemiştir¹³⁹. Nizamnamenin yabancı şahıs ve şirketlere imtiyaz vermeyeceği ancak yabancıların Osmanlı tebaasından kişilerce kurulmuş Osmanlı şirketlerine katılabilecekleri hükmüne rağmen yabancıların imtiyaz ve tekelciliğinin artması ise yatırım politikası açısından dikkat çekicidir¹⁴⁰. Sultan II. Abdulhamit’in döneminde yaşanan bu olaylarda bölgedeki petrol kaynaklarının önemini ve özellikle devletler arasındaki rekabetin konusu olduğunu fark ederek, değişik ülkelerden uzmanlara ülkedeki petrol potansiyelleri hakkında saha araştırması yaptırarak raporlar hazırlattığı; ayrıca, üçüncü kişiler tarafından petrol arama ve işletme gelirlerinden elde edilecek gelirden payın Hazine-i Hassa’ya aktarılmasına dair ilk düzenlemeyi 1889 yılında hayata geçirdiği belirtilmelidir¹⁴¹. Yukarıda anılan sebepler Osmanlı’nın son dönemlerinde de devam etmiş, petrol kullanımı ve ticareti oldukça sınırlı kalmıştır. Çokuluslu şirketler İstanbul’da

hükümetince kamulaştırılıp, bedelsiz olarak Osmanlı Amerikan Kalkınma Şirketi’ne devredilecek, aynı şekilde inşaatta kullanılacak ham malzeme için de ocaklar ve ormanlar bedelsiz kullanılacak, ithal malzeme için de hiçbir vergi ödenmeyecekti.”

¹³⁹ KEPENEK, Yakup/YENTÜRK, Nurhan: Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 12. Basım, 2001, s.31.

¹⁴⁰ EDİGER, Volkan Ş.: Osmanlı’da Neft ve Petrol, ODTÜ Yay. Ankara, Şubat, 2006, s.87.

¹⁴¹ ŞAVKILI, Cengiz: “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminden Demokrat Parti İktidarına Petrol Politikaları (1861-1950), Business Management Studies: An International Journal, 7-1 (2019), s. 373-408.

açtıkları ilk şubeleriyle, Osmanlı enerji piyasasının oluşumuna zemin hazırlamışlardır. Bunlar arasında İstanbul Galata’da faaliyet gösteren Vacuum Oil Co. (Bugünkü adıyla Mobil Türkiye), 1908 yılında ofis açan Anglo-Persian Oil Company (Bugünkü adıyla BP Türkiye) ve 1912’de Lion & Sun ve Palm Tree şirketleri bulunmaktadır. 1907 yılında kurulan Hollanda Kraliyet Şirketi (Royal Dutch Shell) ise 1912 yılında Deutsche Bank, Hollanda Kraliyet Şirketi ve Türk Milli Bankası iştirakleri ile oluşturulan Türkiye Petrol Şirketi altında faaliyet göstermiştir¹⁴².

Birinci Dünya Savaşı döneminde, ülkenin bir yandan egemenlik mücadelesi sürerken, bir taraftan da petrol ihtiyacı, orduya gelen araçlar sebebiyle artmıştır¹⁴³. Bu dönemde, petrol piyasasında artan kontrolsüz kazançları önlemek için 1917’de kurulan Men-i İhtikar Heyeti’ne verilen kural koyma, denetim ve el koyma yetkileri ile karaborsa, istifçilik ve tekel engellenmeye çalışılarak; “genel iktisat politikasını saptamak üzere” kurulan ve “Ticaret ve Ziraat Nazırı’nın başkanlığı’nda 24 üyeden oluşan “İktisadiyyat Meclisi” ile, ekonomik gelişme için yasa taslakları hazırlamak, yasaların etkin şekilde uygulanması için önlemler önermek, deniz ticaretini cazip kılacak kararlar almak ve gümrük ve taşıt araçları tarifelerini belirlemek gibi görevler verilerek¹⁴⁴ piyasa düzenlemeleri olağanüstü hal dönemine uygun şekilde getirilmeye çalışılmıştır.

3.2 Erken Cumhuriyet Döneminde Petrol Piyasası ve İdari Düzenlemeler

Osmanlı İmparatorluğu’nun yukarıda da anılan çöküş sebeplerini, Ulu Önder Mustafa Kemal Atatürk, İzmir İktisat Kongresi’nde şu şekilde ifade etmektedir:

¹⁴² NAYCI, Nida/BOZKURT, Tolga: “Türkiye’de Petrol Sanayinin Tarihsel Gelişimi ve Endüstri Mirası Bağlamında Batman ve Ataş Rafineri Tesisleri”, TÜBA-KED Türkiye Bilimler Akademisi Kültür Envanteri Dergisi, 26 (2022), s.38-39.

¹⁴³ KÖKYAY, Ferhat Kökyay: 1923’ten Günümüze Türkiye Cumhuriyeti’nin Petrol Yatırım Politikaları, Hacettepe Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2008, s. 42.

¹⁴⁴ SEZEN, Sezen: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Birinci Basım, Ankara, Mart 2003, s.14.

“Bir ulusun hayatıyla doğrudan ilgili olan ekonomisi, çöküşünün de yükselişinin de nedenidir. Zamanımız bir iktisat çağıdır. Kılıç kullanan kol yorulur ama saban kullanan kol yorulmaz, her gün daha çok güçlenir ve toprağına daha iyi sahip olur. Osmanlı İmparatorluğu her şeyden önce sabanın karşısında yenildi. Kılıçla zafer kazananlar er geç yerlerini sabanla zafer kazananlara bırakmak zorunda kalırlar. Ulusal egemenlik, iktisadi egemenlikle birleştirilmelidir yoksa kazanılan askeri ve siyasi başarılarından olumlu sonuçlar elde edilemez.”¹⁴⁵

Bu düsturla, ilk dönem ticaret alanındaki düzenlemelerin en önemlilerinden biri de başta tütün, kibrit, alkol, ispiro, şeker ve petrol gibi malların dışalımının ve ticaretinin tekellere bırakılması olmuştur. Söz konusu tekелci yapı, üretimden satışa uzanan dikey bütünleşmeye ve sermaye yoğunluğına dayalı, kısaca gelişmiş ekonomilere benzer bir tekелci yapı olmayıp; tümüyle alım satım yetkisi verilmesinin bir ürünü olan, tekел yetkisinin hükümete bırakıldığı ve bu yetkinin kısmen veya tamamen yerli ve yabancı özel anonim ortaklıklara devredilebileceğı halidir. Üretimden çok dışalım tekeline dayanan bu yöntemde, temel olarak; fiyat istikrarı ve kamu gelirlerinin arttırılması amaçlanmıştır¹⁴⁶. Cumhuriyet döneminde akaryakıtla ilişkin ilk düzenleme olan ve Romanya petrol kanunundan esinlenilerek çıkarılan 24 Mart 1926 tarihli ve 792 sayılı Türk Petrol Kanunu¹⁴⁷, ülkemiz sınırları dahilindeki bitüm ve petrol arama üretim faaliyetlerini hükümetin düzenleyeceğini¹⁴⁸, gerekli olması halinde şirketlere devredebileceğini düzenlemektedir: “Türkiye hududu dâhilindeki bilcümle arazide bitüm

¹⁴⁵ SABIR, Hasan: “Atatürk’ün Ekonomi Anlayışı”, Sayıştay Dergisi, 17-62 (2006), s. 15.

¹⁴⁶ KEPENEK/YENTÜRK s.62.

¹⁴⁷ RG. T. 06.04.1926, S. 341.

¹⁴⁸ M.1

ve petrol ve müştekkat-ı tabiiyesi madenlerinin taharri ve işletilmesi hakkı Meadin Kanunu ahkâmına tâbi olmak kaydıyla Hükûmete verilmiştir.”¹⁴⁹

Kanun, petrolün ülke topraklarında çıkarılmasını amaçlayarak, petrol arama ve üretim faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler getirmiş olsa da, rafinaj, nakliye ve dağıtım konularında herhangi bir düzenleme getirmediği ve etkilerinin sınırlı olduğu¹⁵⁰ görülmektedir. Petrol sanayine ilişkin stratejileri, I. ve II. Sanayi Kalkınma Planları’nda da bahsedilmiş; Mardin-Cizre-Siirt bölgesi potansiyel alan olarak ifade edilmiştir. Petrol Kanunu’nun çıkarılmasına rağmen faaliyetleri yürütecek kurumsal organizasyonun yokluğunun giderilmesi amacıyla 1933 yılında Ekonomi Bakanlığı’na (İktisat Vekaleti’’) bağlı “Petrol Arama ve İşletme İdaresi” ile “Altın Arama ve İşletme İdaresi” kurulmuş ve Mardin Midyat ilçesinde ilk sondaj kuyusu açılmıştır. Madenlerin gerekli jeoloji ve madencilik yöntemleri ile sistemli olarak araştırılması ve işletilmesi amacıyla 1935 yılında 2804 Sayılı Kanun’a¹⁵¹ istinaden kurulan “Maden Tetkik Arama Enstitüsü” petrol arama ve işletme yetkilerini devralmıştır¹⁵². Bu dönemde ülke topraklarında arama faaliyetleri devam ederken, Türkiye’nin ilk rafinerisi olarak adlandırılabilir Boğaziçi Rafinerisi’nin de kuruluşu gerçekleşmiştir. İstanbul’da o dönemde petrol ticareti faaliyet gösteren sınırlı sayıda şirketten biri olan Türkiye Neft Sanayi Şirketi, Beykoz, Umuryeri sahilinde kiraladığı arsaya, Romanya’dan getirilen kullanılmış tasfiye kazanları ve diğer

¹⁴⁹ M.2

¹⁵⁰ ŞAVKILI, s. 25: Şavkılı’nın eserinde; I. Dünya Savaşından büyük kayıplarla çıkmış olmasının ülkede gelir getirecek önemli kaynaklara ihtiyaç duyulması sonucunu doğurduğu ve bu sebeple, Cumhuriyet Hükümetlerinin milli esaslara dayanan bir maden politikası belirleyip hayata uygulama ihtiyacını getirdiğini belirtmiş ve uygulamaya konmayan Chester Projesinin, Türk tarafını sadece petrol açısından ilgilendirmede, demiryolu açısından belki de daha fazla ilgilendirdiğini belirterek; Cumhuriyet dönemine kadar, petrolün bulunması ve işletilmesine yönelik ufak çaplı çalışmalar yapılmışsa da, bu konuda asıl gelişmenin 1926 yılında çıkardığı 792 Sayılı Petrol Kanunu, Petrol Arama ve İşletme İdaresi’nin kurulması gibi çalışmalar ile Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan sonra yaşandığını belirtmekte ve eksiklikler konusunda tespitlerde bulunmaktadır.

¹⁵¹ R.G. T. 22.06.1935, S.3035.

¹⁵² Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, <https://www.mta.gov.tr/v3.0/kurumsal/tarihce> (e.t., 09.01.2024)

parçaların birleştirilmesi ile rafineri kurulmuş ve “Madeni Yağlar Tasfiye Fabrikası” adıyla işletilmiştir¹⁵³.

Savaş koşullarının etkisi altında hayli zor geçen 1940’lı yıllar¹⁵⁴ ülkemizin düzenlemelerine de yansımıştır. Örneğin Milli Korunma Kanunu¹⁵⁵, “fevkalade hallerde Devletin bünyesini İktisat ve Milli müdafaa bakımından takviye maksadıyla İcra Vekilleri Heyetince, bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salahiyetler verilmiştir” düzenlemesinden sonra, “fevkalade haller”i “Umumi veya kısmi seferberlik, devletin bir harbe girmesi ihtimali, Türkiye Cumhuriyetini de alakalandıran yabancı devletler arasındaki harb hali” olarak tanımlamıştır. Söz konusu Fevkalade Haller döneminde, Milli Korunma Kanunu’nun 6. maddesinin 5. bendinin¹⁵⁶ verdiği yetki ile, ilgili bakanlıklar arasında iş birliğinin temini için kurulan Koordinasyon Heyeti, petrol piyasalarında meydana gelen gelişmeler kapsamında daha büyük sermaye ve organizasyon ihtiyacı sonucu, 1941 yılında aldığı K/103 sayılı karar¹⁵⁷ ile Petrol Limited’in¹⁵⁸ varlık ve hizmetlerinin devredileceği, Petrol Ofisi’ni kurmuştur. Anılan karar uyarınca, Petrol Ofisi, “petrol satın almaya, ithal etmeye, stok etmeye, dağıtımını yapmaya, depo tesis etmeye, petrol ve petrolden elde edilen ürünlerin fiyatlarını tespit

¹⁵³ HAYTOĞLU, Ercan: “Türkiye Romanya İşbirliği ile Kurulan Boğaziçi Rafinerisi (1930-1934), Türkiye-Romanya İlişkileri: Geçmiş ve Günümüz, Editor: Duygu Türker Çelik, 2019, s. 975.

¹⁵⁴ SEZEN, s.6.

¹⁵⁵ 18.01.1940 tarihli ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu, RG. T. 26.01.2940, S. 4417.

¹⁵⁶ “Halk ve Milli Müdafaa ihtiyaçlarını temine matuf bilümum ticari ve sınai muameleleri ifa etmek ve Hükümet tarafından bu kanundaki salahiyetler dairesinde verilecek diğer işleri görmek üzere İcra Vekilleri Heyeti kararıyla hükmi şahsiyeti haiz müesseseler ihdas olunabilir. Bu müesseselerin kadroları İcra Vekilleri Heyetince tasdik olunur ve bunlara bu kanunun 43 üncü maddesindeki paradan lüzumlu miktar sermaye tefrik ve tahsis olunabilir.”

¹⁵⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Petrol Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:1558-ÖİK 246, 1997 s.108.

¹⁵⁸ 1940’lı yıllara kadar, Türkiye’de petrol ürünleri satışı yapan Rusya menşeli Naphte-Syndicate’in faaliyetlerinin, II. Dünya Savaşı sebebiyle durması ve tasfiyesi üzerine Petrol Limited, 10 bin lira sermaye ile kurulmuştur. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Petrol Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:1558-ÖİK 246, 1997, s.108.

etmeye, gerektiğinde petrol ürünlerinin terkebini değiştirmeye ve rafineri kurmaya” yetkili kılınmıştır.

3.3 Liberalizasyon ve Düzenleyici Değişimler

Ülkemizin petrol politikalarına ilişkin dönüm noktalarından biri liberal uygulamaları içeren 1954 tarihli Petrol Kanunu’nun kabulü olmuştur. ABD’li uzmanlarca kaleme alınan ve 1954 yılında yayımlanan, 6326 sayılı Petrol Kanunu, Milli Dönem (1923-1954) olarak adlandırılabilcek sürecin ardından, liberal içeriğine uygun olarak, yerli ve yabancı özel girişim eliyle petrol aranmasını ve her türlü petrol faaliyetlerinin yürütülmesini hüküm altına almıştır. Petrol Kanunu kapsamında devlet adına hidrokarbon arama, sondaj, üretim, rafineri ve pazarlama faaliyetlerini üstlenmek üzere, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı kurulmuř¹⁵⁹ ve TPAO’ya gerektiğinde petrol ürünleri alım, satım, dağıtımı da dahil her türlü ticari faaliyeti gerçekleştirme yetkisi verilmiřtir¹⁶⁰. Anılan düzenlemeler ile gelen konsolidasyon ve entegrasyon¹⁶¹, modern tesisleri ve rekabetçi pazar evrimini de hızlandırmıştır. Bu kapsamda, 1930’lu yıllarda kurulduktan kısa süre sonra faaliyetlerini sonlandıran Boğaziçi Rafinerisi’nin parçaları Batman’a taşınarak, 1930’lu yıllarda kurulmaya başlanan ve faaliyetlerini verimsiz olarak sürdüren Batman Rafinerisi, Türkiye’nin ilk modern rafinerisi olarak 1955 yılında faaliyete bařlamıřtır¹⁶².

¹⁵⁹ ULUĞBAY, H. (2014). Türk Petrol Kanunu Neler Getiriyor ve Neler Götürüyor?. Mülkiye Dergisi, 31(254), s.14.

¹⁶⁰ m.2

¹⁶¹ TPAO, 15. Kuruluş Yılında Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Dönmez Ofset, 1969, s. 1: TPAO’nun dünyadaki ilk petrol tr st  olarak değerlendirilen Standard Oil verilerini içeren ve 1969’da yayınladığı yıllık raporunda, petrol sanayinde arama ve çıkarma faaliyetlerinden, satış ve pazarlamaya hatta yan sanayi ürünlerinin elde edilmesini içeren tüm süreçlerin entegre yöntemler ile birleştirilmesinin piyasada rekabet edilebilmesi için gerekli olduğu belirtilmektedir.

¹⁶² NAYCI/BOZKURT, 49.

Bu dönemde diğerk bir kurumsal gelişme ise Petrol Kanunu’nun uygulanmasını izleme, denetleme ve değerklendirmek üzere, Petrol Dairesi Reisliği’nin oluşturulması olmuş, daha sonra bu kurum 1973 yılında kamuda “Petrol Reformu Kanunu¹⁶³” olarak anılan, 1702 sayılı Kanun ile Petrol İşleri Genel Müdürlüğü adını almış; yine aynı kanunla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde bulunan Akaryakıt Daire Başkanlığı da lağvedilerek PİGM’e bağlanmıştır¹⁶⁴. Yapısal değışiklikler dönemin ekonomik çalkantılarla mücadelesine katkı sağlasa da, bu dönem, Türk ekonomisinin ithal ikamesine dayalı içe dönük sanayileşme politikaları ile artan petrol fiyatlarına uyum sağlanamaması sonucu 1970’li yılların sonuna doğru krize girdiğı, büyüme hızının yavaşlama sonrası negatife dönüştüğü; enflasyonun hızlandığı, ithalatın finansmanı için yeterli kaynak sağlanamaması nedeniyle de iç piyasada mal darlıklarının ortaya çıktığı bir dönem olarak anılmıştır¹⁶⁵.

Anılan kurumsallaşma çalışmaları, piyasa oluşumuna zaman hazırlamışsa da, hızla gelişen piyasanın hızına yetişmekte zorlanmıştır. 1960’lı yıllarda hazırlanan 5 Yıllık Kalkınma Planlarında da bu hususa, kurumsallaşmanın özellikle çıkarım faaliyetleri ile sınırlı kaldığı, petrol ürünleri dağıtımının özel sektör ve devlet tarafından rekabet olduğu, bunun ise aynı şart ve imkanlara sahip olmayan taraflar arasında sorunlara sebep olduğu, düzenleme faaliyetlerinin çıkarım faaliyetleri ile sınırlı kalmaması ve diğerk pazarları da kapsayacak tek yetkili düzenleyici ihtiyacı olduğu belirtilmektedir¹⁶⁶. 60’lı yılların ikinci

¹⁶³ “... öte yandan sanayileşmenin temel gereklerinden birisi olan enerjinin, güvenilir, kararlı ve uygun maliyetle arzı zorunludur. Bu zorunluluk, yurtiçi enerji kaynaklarının ve petrol dahil enerji hammaddelerinin hızla değerklendirilmesini gerektirmektedir. Maden ve Petrol Rejimi Reformu söz konusu değerklendirme ve sınai oluşumu yurt yararına olarak hızlandıracak hukuki, idari, mali alanlardaki yeniden düzenlemeleri kapsamaktadır.” https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Yeni-Strateji-ve-Kalkinma-Plani_Ucuncu-Bes-Yil_1973_1977.pdf s. 926, (e.t. 02.02.2024).

¹⁶⁴ <https://www.mapeg.gov.tr/Sayfa/Ozelleştirilmiş/kurulus-ve-tarihce>, (e.t. 01.02.2024).

¹⁶⁵ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1990-1994.pdf s. 350, (e.t. 02.02.2024).

¹⁶⁶ Kalkınma Planı’nda pazara bütünsel yaklaşımla değinme ihtiyacı “Çalışmanın gerektirdiğı kolaylıkla karar alma ve iş sonuçlandırma imkanları Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığına da sağlanacaktır.

yarısında bu ihtiyaç daha da artarak dağınıklaşan ve verimsizleşen pazarın düzenlenme ihtiyacı en öncelikli konulardan biri haline gelmiştir¹⁶⁷. Düzensizlik ve verimsizlik, Türkiye’yi “ağır ekonomik sorunlarla ve çok yönlü bunalımlarla karşı karşıya getiren iç etkenler”den biri olarak değerlendirilmiş ve enerji üretiminin aşırı ölçüde dıştan alınan ve giderek pahalılaştan akaryakıtı dayandırılmış olması bunun öncelikli sebepleri arasında sayılmıştır¹⁶⁸.

Söz konusu çok yönlü bunalımlar, Türkiye’de idarenin tarihsel dönüşümü olarak kabul edilen, 1982 Anayasası sonrası dönemi başlatmıştır¹⁶⁹. Bu dönemde devlet iktisadi

Aramadan perakende satışa kadar zincirleme işlemlerle ilgili karar yetkisinin aynı elde toplanması ilkesine uyularak, devletçe işletilen petrolün dağıtım ve satışının sorumluluğu, arama, işletme ve rafineri sorumluluğu ile birleştirilecektir. Petrol Ofis, devletin sahibi bulunduğu veya katıldığı rafineri tesislerinin mallarının sürümünü sağlayacak duruma getirilecek ve yönetimde Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı yetkili kılınacaktır.” İfadeleri ile belirtilmektedir. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kalkinma_Plani_Birinci_Bes_Yillik_1963-1967.pdf s. 199 vd. (e.t. 01.02.2024). Aynı hususlara İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da yer verilmiş ve “petrol arama, üretim, iletim, dağıtım ve satış faaliyetlerinde bulunan kamu kuruluşları tek bir organizasyonda birleştirilecektir” şeklinde ifade edilmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na eklenen diğer önemli husus ise; “Petrol mevzuatı milli menfaatlerimiz göz önünde tutularak süratle gözden geçirilecek ve bu anlayış içinde, özellikle kamu kuruluşlarının çalışmalarını engelleyen tatbikat ve mevzuat ve Petrol Kanunu’nun- kambiyo ve kar transferleri ile devlet payı konusundaki hükümleri yurt menfaatlerine uygun bir şekilde yeniden düzenleneceği”ni belirtmektedir. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/ikinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf s.439. (e.t. 01.02.2024).

¹⁶⁷ 1968-1972 yıllarına ilişkin İkinci Beş Yıllık Planda ise, petrol ürünleri talebini karşılayan 3 rafineri bulunduğu, kapasitesinin 4,5 milyon ton olduğu, bu kurulu kapasiteye birinci dönemde ek yapılmamakla birlikte her üç rafineri kapasitesindeki esneklik sebebiyle 5,5 milyon ton ham petrol işlenebildiği; 3000’den fazla satış ve servis istasyonunun mevcut olduğu, yatırımların geniş rekabete dayandığı ve gerekli pazar etütleri yapılmadan kurulan istasyonlar sebebiyle bazı bölgelerde yığılmalar olduğu, bazı yerlerde de geçerli olmayan kuruluşlar sebebiyle bu durumun tamamen kaynak israfına yol açtığı; petrol ürünlerinin kalite analizi ve kontrolü; tesisat ve eleman noksanı dolayısıyla yeterli ve iyi bir şekilde yapılamadığı ve bu durumun uygulamada aksaklıklar ortaya çıkardığı tespiti yapılmıştır https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/ikinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf s. 441-442 (e.t. 01.02.2024).

¹⁶⁸ Bu dönemde kalkınma planı, ilk defa öncekilerden ayrılarak ve muhtemelen üç dönemdir talep edilen petrol sanayiindeki dikey entegrasyonun gerçekleştirilememesinden de kaynaklı olarak, detaylı bir yol haritası çizmiştir. Söz konusu planda, yurtiçi kaynaklardan talebin karşılanmasına önem verilmesi gerektiği; bu kapsamda rafineri programlarının yeniden düzenlenmesi ve kapasitesinin uzun dönemde petrol ürünleri talebinin %10’u üzerinde planlanacağı; yurt içi petrol ve ürün boru ağı en hızlı şekilde gerçekleştirilerek petrol ürünlerinin karayolu ile taşınmasının en az düzeye indirileceği; bu kapsamda NATO boru hatlarının sivil amaçlarla kullanılmasının yaygınlaştırılması için çalışmaların sonuçlandırılacağı; depolama kapasitelerinin petrol ürünleri dağıtımında, darboğaz yaratmayacak biçimde planlanacağı; benzine alkol karıştırılması olanağının araştırılarak, ulaşılan pratik sonuçların uygulanmaya başlanacağı belirtilmiştir. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/ikinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf (e.t. 01.02.2024).

¹⁶⁹ SEZEN, s.3: Eserinde; 1930 lu yıllardan başlayarak 1980 darbesi de dahil olarak ağır sosyo-ekonomik koşulları ve Cumhuriyetin ilk yılları ile gelişen yapıyı değerlendirmiş ve kurumsal yapıyı incelemiştir. SEZEN, 24 Ocak kararları ile başlayan dönemi, “dönüşümün ivme kazandığı dönem” olarak nitelemekte ve söz konusu dönüşümü “daha az devlet daha çok piyasa” ilkesi ile tanımlamıştır.

hayattan çekilmeye başlamış¹⁷⁰, kurullar eliyle regülasyonları arttırmıştır. 1980 sonrasındaki dönemde, önceki dönemlere oranla kurullar; sayısal olarak belirgin bir biçimde artmış ve çeşitlenmiş; işlevleri danışma, öneri getirmeden karar vermeye düzenleme ve denetlemeye doğru evrilmiş diğer ifadeyle, yönetimin yardımcı unsuru olmaktan giderek yönetimin asli unsuru olmaya başlamış ve bu dönem “kurullar dönemi” olarak anılmıştır¹⁷¹. Düzenleyici kurumların hayata geçişini ekonomi-siyaset ilişkisindeki dönüşümden ayırmak mümkün değildir. Ortaya çıkışları genel anlamda kamu yönetimi reformlarının bir parçası olup, düzenleyici kurumların kuruluş ve işleyişi kamu hizmetlerindeki dönüşüm, merkeziyetçiliğin zayıflaması, yönetişim ve yeni kamu yönetimi/işletmeciliği gibi kavramlardan bağımsız düşünülemeyecek bir süreçtir¹⁷². Bu kapsamda, 1981¹⁷³’de Sermaye Piyasası Kurumu¹⁷⁴, Radyo Televizyon Üst Kurumu¹⁷⁵, ve 1994 yılında Rekabet Kurumu¹⁷⁶ kurularak faaliyetlerine başlamıştır. Modern kurumların oluşturulmasında, Rekabet Kurumu’nun yapısal özellikleri bakımından

¹⁷⁰ AYANOĞLU, s.66: “Özelleştirme ekseninde başlayan bu dönüşüm sürecinin birinci dalgasını, 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 08.06.1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun’un 5. maddesinde yap-işlet-devret sözleşmeleri bakımından “Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir” hükmüne yer verilmesi, Anayasa Mahkemesince 3996 sayılı Kanun’un 5. maddesindeki söz konusu hükmün iptali, Anayasa’nın 47, 125 ve 155. maddelerinde 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla “kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi ve devredilebilmesi ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıklara karşı tahkim yolunun açılmasına” ilişkin anayasal dayanakların oluşturulması ve Anayasa değişikliğine ilişkin uyum kanunları oluşturmaktadır.

¹⁷¹ SEZEN, s.15.

¹⁷² SEVER, s. 201.

¹⁷³ SPK’nın kuruluşunu öne çeken sebebin özellikle 1981 yılı sonundan itibaren, özellikle banker kurumlarından mevduat çekişleriyle başlayan ve kriz sonunda peş peşe iflas etmeye başlayan bankerler ve faaliyeti durdurulan, kapatılan bankerlerle ilişkilendirmek mümkündür. Doç. Dr. ULUYOL, Osman, “1980-2000 Döneminde Türkiye’de Bankacılığın Gelişimi”, Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi, 17(7), 2019, s. 73-107.

¹⁷⁴ RG. T. 28.07.1981, S. 17416, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (mülga) ile kurulan Sermaye Piyasası Kurumu, Kanun’un yürürlüğe giriş tarihi olan 30.01.1982 tarihinde kurulmuştur.

¹⁷⁵ RG. T. 20.04.1994 S. 21911, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile (mülga)

¹⁷⁶ RG. T. 13.12.1994 S. 22140, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (“RKHK”)

kendinden sonraki kurumlara model oluşturduğu; “ilişkili kuruluş” statüsü ve idari para cezalarının gelir kaleminden sayılması, kurumun yargı denetiminde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ın görevlendirilmesi, personel ücretlerini belirleme ve kadro ihdas/iptal yetkisinin doğrudan kurula tanınmış olması, yasanın memur istihdamını hiç anmamış olması dikkate alındığında, Rekabet Kurumu aynı zamanda düzenleyici kurumların özerkliğinin genişlemesinde yeni bir dönemi ve geleneksel örgütlenmeden ciddi bir kopuşu simgelemektedir¹⁷⁷.

1970’li yıllara kadar süren millileşme dönemi, bu yılların son dönemindeki ekonomik çalkantılar sonrasında, kontrollü dış kaynak kullanımını hedefleyen, liberal bir ekonomik düzenle, özelleştirmelerin zemininin kuvvetlendirildiği ve gerçekleştirildiği 80 ve 90’lı yılların şekillenmesine sebep olmuştur. Bu dönem, “yurtiçi petrol artırılması amacıyla ham petrol arama ve üretiminde özel sektöre ve dış kaynaklara ağırlık verilen, bu alandaki faaliyetlerin teşvik olduğu dönemdir.¹⁷⁸ GSYİH’in %4’ü özelleştirme gelirlerinden elde edilmiştir¹⁷⁹.

2000’li yıllarla birlikte enerji piyasası da dahil¹⁸⁰ tüm piyasalarda regülasyon faaliyetleri hızlanmıştır. Krizlerle geçen geçmiş yılların getirdiği ekonomik hasar son dönemde ağırlaşmış, önemli kurumlar yolsuzluklarla anılır hale gelmiş, yönetilemeyen

¹⁷⁷ SEZEN, s. 122.

¹⁷⁸ <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Besinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-1985-1989.pdf> s.103, 195, (e.t. 02.02.2024).

¹⁷⁹ Avrupa Birliği, Türkiye 2001 Yılı İlerleme Raporu, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (e.t.25.01.2024)

¹⁸⁰ Bu dönemin başlangıcı 18.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile gerçekleşmiş olup, takip eden yıllarda 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 04.04.2001 tarih ve 4624 sayılı Şeker Kanunu, 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 27.01.2009 tarihli 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

borçların azaltılması, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası¹⁸¹ desteğinde veya yabancı yatırımda aranmıştır. Devlet bankalarının bağımsızlığını pekiştirmek, kamu alımları kurallarını müktesebatla uyumlaştırmak ve şeffaf koşullarla enerji pazarını serbestleştirmek üzere girişimlerde bulunulduğu, özellikle enerji, bayındırlık hizmetleri, toplu konut ve bankacılık sektörlerinde bir dizi üst düzey yolsuzluk soruşturmaları başlatıldığı¹⁸² bu dönemde, yolsuzluklar hukuk literatürüne de yansımıştır. ULUSOY, önceden klasik idari yapılanmayla yönetilen duyarlı bazı sektörlerde söz konusu olan ve yerleşik idari yapıyla etkin bir şekilde önlenemeyen veya denetlenemeyen büyük ölçekli yolsuzlukların” bağımsız idari otoritelerin kurulması sebepleri arasında olduğunu belirtmektedir¹⁸³.

Yabancı kaynak ve yatırımlardan faydalanabilmek için ise, Avrupa Birliği raporlarında da belirtildiği üzere¹⁸⁴, mevzuatın yabancı yatırımlara elverişli hale

¹⁸¹ SEZEN, s. 124: IMF’ye verilen niyet mektubunda, piyasa koşullarına ilişkin “elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki devlet varlıklarının doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması” amacıyla 14 Aralık 2000 tarihine kadar , tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturan Elektrik Piyasası Kanunu’nun parlamentoya sunulması bir ön koşul olarak taahhüt edilmektedir... Ayrıca, IMF ile imzalanan “stand-by” düzenlemesi kapsamında ise; tarife politikası üzerinde tam yetkili bağımsız bir denetleyici kurumun kuruluşu, elektrik sektörünün liberalizasyonu ve rekabetçi ortamı sağlayan Elektrik Piyasası Kanunu’nun kabulü; doğalgaz sektörünün liberalizasyonu ve bir düzenleyici kurumun kurulması” nı içeren enerji reform programı ile...

¹⁸² Raporda yolsuzluk konusunda kapsamlı bir strateji geliştirmek üzere, üst düzey bir yönlendirme komitesi kurulduğu, 21 Eylül 2001 tarihinde Dünya Bankası desteğiyle gerçekleşen konferansta bir eylem planı tartışmaya açıldığı, Türkiye’de yolsuzluğun boyutunu değerlendirmek üzere, İçişleri Bakanlığı’nın desteğiyle bağımsız bir kurum (TESEV) tarafından ülke çapında bir araştırma yapıldığı, yaptırımların gerektiği gibi uygulandığı bir rejimin bulunmaması, bürokrasinin hantallığı ve yolsuzluk eylemlerinin yaygın biçimde kabul görmesinin yolsuzluğu arttırdığı, Dünya Bankası Raporu’nun bürokrasideki yolsuzluk eylemlerinin doğrudan yabancı yatırımlar açısından önemli bir engel teşkil ettiği tespitleri yer almaktadır.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (e.t. 25.01.2024)

¹⁸³ Ulusoy, BİO’lara ihtiyaç duyulmasının sebepleri arasında, gelişen teknoloji, politikacılara olan güvensizlik, uluslararası yatırımları çekebilmek, neoliberalizmi sayarken, yolsuzlukların da önlenmesi ihtiyacından kaynaklandığını belirtmiştir. ULUSOY, s. 6,7.

¹⁸⁴ “Piyasaya giriş ve piyasadan çıkış serbesttir. Doğrudan yabancı yatırım önceden izne tabidir, ancak bu izin genellikle verilir. Sermaye girişleri veya sermaye kazançlarının yurt dışına çıkarılması üzerinde miktar kısıtlamaları yoktur. Bir piyasa ekonomisinin işleyişi için hukukî çerçeve büyük ölçüde kurulmuştur. 1998 yılında, yeni kurulan bağımsız Rekabet Kurumu rekabet ihlalleriyle ilgilenmeye başlamış, birleşme ve edinme başvurularını incelemiş ve çeşitli hükümet kurumları arasındaki muhtemel uyumsuzluklar konusunda görüş bildirmiştir. Yeni hükümet, uluslararası tahkime imkan sağlamak için, bir anayasa

getirilmesi ve bağımsız düzenleyici makamların kurulması¹⁸⁵ gerekli görülmüştür. Bu kapsamda 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu¹⁸⁶, 2000 yılında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu¹⁸⁷, 2001 yılında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu¹⁸⁸, Şeker Kurumu¹⁸⁹ ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası

değişikliğini parlamentodan geçirmiştir. Bu düzenleme, enerji, telekomünikasyon ve altyapı sektörlerinde işletmelerin özelleştirilmesini kolaylaştırmakta ve şimdiye kadar ekonominin büyüklüğü ve potansiyeli göz önüne alındığında çok düşük düzeyde olan doğrudan yabancı sermaye yatırımları önündeki önemli bir engeli ortadan kaldırmaktadır. Ancak, sağlanmış olan ilerlemeye rağmen, halen mevcut olan mevzuatın uygulamasında iyileştirme ihtiyacı sürmektedir, Avrupa Birliği, Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 1999, s. 23,

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf (e.t. 25.01.2024).

¹⁸⁵ Rekabet gücü ve iç pazarı konularında, enerji sektöründe yapısal reform için çok gerekli ilk adımın atıldığı, serbestleşme önündeki engellerin kaldırılması ve yatırımların teşvik edilmesi, uluslararası tahkim ve özelleştirme amacıyla Türk Anayasası'nın değiştirilmesi konuları rapora yansırken, bütün sektörlerin yeniden yapılandırılmasının da başlandığına işaret edilmektedir. Diğer yandan raporda ülkemizin, her sektörü açmak ve rekabeti teşvik etmek ihtiyacından ziyade özelleştirme ve yatırımların çekilmesi üzerinde çok durulduğu, IMF'den kredi alma koşullarının bir parçası olarak, Türkiye enerji sektörünü daha da açmayı ve serbestleştirmeyi taahhüt ettiği görülmektedir. Raporda enerji sektörünün yasal, düzenleyici ve idari çerçevesini müktesebat ile uyumlu hale getirmek için Türkiye'nin yapması gerekenler arasında, elektrik ve gaz sektörlerine ilişkin temel yasaların kabul edilmesi, Avrupa Topluluğu müktesabatına uygunluğun sağlanması için tali mevzuatın gerekip gerekmediğini tespit etmek gereğini, fiyatların ve tarifelerin, bağımsız bir organ tarafından tespit edilmediğini, devlet enerji kuruluşlarının bu konuda hala önemli rol oynadığını, enerji sektöründe üretimin, %20,4'e varan kayıplara ulaştığını; devlet dağıtım şirketinin kaçak kullanım düzeylerini azaltma çabalarının çok sınırlı kaldığını ve devlet üretim ve iletim şirketinin mali durumundaki bozulmanın bir nedenin de bu kayıplar olduğunu; petrol ve gaz alanındaki devlet şirketi (BOTAŞ)'ın hala kanuni bir tekel konumunda olduğu, doğal gaz fiyatlaması yanında, doğal gaz ithalinde de tek yetkili olmakla birlikte yabancı veya özel mülkiyet veya dağıtım önünde engeller olmadığı ve bu tekel yeniden yapılanma sürecinde tamamen ortadan kaldırılacağı; gaz piyasasının yeniden yapılanmasının planlanacağı; çıkarma, rafinaj, dağıtım ve taşıma faaliyetlerini kapsayan dört devlet işletmesi eliyle, petrol sektöründe hala bir devlet hakimiyeti olduğu ve boru hattı taşımacılığının hala BOTAŞ'ın sorumluluğunda olduğu, söz konusu dört şirketin tekel olmamakla birlikte hakim pazar payına sahip olduğu; genel olarak enerji sektörünün yeniden yapılanmasına Türkiye'nin önceliğinin özelleştirme ve yatırımların çekilmesi üzerine olduğu, her sektörün açılması ve rekabetin teşvik edilmesinin buna eşlik etmesi gerektiği, elektrik sektörü başta olmak üzere, enerjiyle ilgili kuruluşlarda mali disiplini artırma gereği bulunduğu; enerji sektöründe mevcut idari kapasite hem yapısal açıdan hem de personel eğitimi yönünden daha fazla modernize edilmeyi gerektirdiği bildirilmiş ve "bağımsız düzenleyici makamlar kurulması"nın bu süreçte yararlı olacağı tespiti yapılmıştır Avrupa Birliği, Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2000, s.10-40,

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf (e.t. 25.01.2024).

¹⁸⁶ RG. T. 23.06.1999, S. 23734, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile (mülga)

¹⁸⁷ 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir

¹⁸⁸ RG. T. 03.03.2001, S. 24335 (Mükerrer), 4628 sayılı eski "Elektrik Piyasası Kanunu" ile "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu" adı altında kurulmuş olup RG. T. 02.05.2001 S. 24390, 4646 sayılı "Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun)" ile "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu" adını almıştır.

¹⁸⁹ RG. T. 19.04.2001, S. 24378, 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu, 24.12.2017 tarihli KHK ile kapatılmış ve kuruma ait yetkiler Tarım ve Orman Bakanlığı, Şeker Dairesi Başkanlığı'na

Düzenleme Kurumu¹⁹⁰ ve 2002 yılında Kamu İhale Kurumu¹⁹¹ kurulmuştur. Böylece, IMF'nin Türkiye'ye sağladığı desteğin devam edebilmesi için şart olan üst kurullar oluşturulmuştur¹⁹².

2000 yılında akaryakıt sektöründeki özelleştirmeler sürmüştür. Toplam özelleştirme gelirleri GSYİH'nin yaklaşık %1,5'ine ulaşmış, POAŞ'ın %51'i blok satılmış, TÜPRAŞ'ın %31,5'i halka arz edilmiştir. Bu dönemde özelleştirme mevzuatının şeker, tütün, enerji ve telekomünikasyon sektörlerindeki teşebbüslerin özelleştirilmesine imkan verecek şekilde geliştirildiği görülmektedir¹⁹³.

2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanan 662 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile PİGM kapatılmış; aynı Kararname'nin 81. maddesinde, 3154 sayılı Kanun'un 8. maddesine atıfta bulunularak, PİGM, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ana hizmet birimleri arasında yeniden kurulmuştur¹⁹⁴. 9 Temmuz 2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 118. maddesi ile Maden İşleri Genel Müdürlüğü ve PİGM kaldırılmış ve bu iki genel müdürlük birleşerek Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG) kurulmuştur. 15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi

devredilmiştir. Şeker Kurumu'nun idari ve mali özerkliğe sahip olduğu konusunda açık bir vurgu olmadığından, işlevsel bağımsızlığının diğer bağımsız idari otorite örneklerine kıyasla daha zayıf kaldığı; kurul üyelerinin de kurul çalışmalarından dolayı belirli bir maaş almadığı; toplantı başına huzur hakkı aldığı ve başka işlerde çalışabileceği; geldikleri, aday gösterildikleri kurumu temsil ettiklerinden ve açık bir yasal görevden alınamama güvenceleri de bulunmadığından, "atipik" bir bağımsız idari otorite nitelemesi yapılmıştır, ULUSOY, s. 65.

¹⁹⁰ RG. T. 09.01.2002, S. 24635, 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş olup, 24.12.2017 Tarihli KHK ile kurum kapatılmış, Kuruma ilişkin yetkiler Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmiştir.

¹⁹¹ RG. T. 22.01.2001, S. 24648, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile,

¹⁹² Avrupa Birliği, Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2001, s. 68, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (e.t. 25.01.2024).

¹⁹³ Avrupa Birliği, Türkiye 2001 Yılı İlerleme Raporu, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (e.t. 25.01.2024).

¹⁹⁴ <https://www.mapeg.gov.tr/Sayfa/Ozellestirilmis/kurulus-ve-tarihce> (e.t. 01.02.2024)

Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı 4 numaralı kararnamesi ile MAPEG’in teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan MAPEG kurulumu 7 Aralık 2018 tarihi itibariyle tamamlanmıştır¹⁹⁵.



¹⁹⁵ <https://www.mapeg.gov.tr/Sayfa/Ozellestirilmis/kurulus-ve-tarihce> (e.t. 01.02.2024)

4. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU VE PETROL PİYASASINDAKİ YETKİLERİ

4.1 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

4.1.1 İlişkili Bakanlık

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁹⁶,nin 166. Maddesi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ("Bakanlık") görev ve yetkilerini belirlemektedir. Buna göre ilgili mevzuatta piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yetkileri arasında sayılmadığı sürece; politika tespiti, planlama, araştırma ve geliştirme, yatırımlar, faaliyetlerin sürekliliği ve teftiş gibi yönetsel yetkiler Bakanlık'a verilmiştir.

Bakanlık, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü ile Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü olarak iki bağlı kuruluş, on ilgili kuruluş¹⁹⁷ ve Nükleer Düzenleme Kurumu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olmak üzere, iki ilişkili¹⁹⁸ kuruluş ile birlikte ilgili piyasaları piyasalara ilişkin görevlerini yerine getirmekte, yetkilerini kullanmaktadır. Petrole ilişkin düzenlemeler yapan, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü yukarıda anıldığı üzere, birden çok kurumun birleşmesi ile oluşmuş olup ve Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁹⁹,nin 768. maddesi kapsamında görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre, MAPEG, petrolün arama ve üretim

¹⁹⁶ RG. T. 10.07.2018, S. 30474.

¹⁹⁷ İlgili Kuruluşlar; Elektrik Üretim Anonim Şirketi, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektromekanik Sanayi Anonim Şirketi, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu.

¹⁹⁸ Teşkilat Kanunu'nun 4. madde, 4. fıkrasında, Kurumun ilişkili olduğu Bakanlığın Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olduğu belirtilmektedir.

¹⁹⁹RG. T. 15.07.2018, S.30478.

faaliyetleri ile ilgili geniş yetkilerle donatılmakla birlikte arama ve üretim pazarı, çalışmamız kapsamı dışında olduğundan değinilmekle yetinilmektedir.

4.1.2 EPDK'nin İdari Yapısı

EPDK'nin idari yapısı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ("Teşkilat Kanunu") ile düzenlenmiştir. Teşkilat Kanunu'nun Amaç ve Tanımlar başlıklı 1. maddesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun teşkilat, görev, yetki ve sorumluluğu ile personelinin özlük işlerine ilişkin esasları düzenlemektedir. EPDK kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olup Teşkilat Kanunu ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur²⁰⁰.

Teşkilat Kanunu kapsamında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu; Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. EPDK görevlerini yerine getirirken yetkilerini prensip olarak Kurul vasıtasıyla kullanmaktadır²⁰¹. Kurul'da Cumhurbaşkanı tarafından atanan²⁰² bir başkan, ikinci başkan olmak üzere, toplam yedi üye bulunmaktadır. Birinci başkan ve ikinci başkan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Kurulun yapısını oluşturan başkan ve üyelerin görev süreleri altı yıl olup, görev süresi sona eren üyelerin tekrar seçilmesi mümkündür. Kurul üyelerinin bağımsızlıklarını sağlamak üzere, Teşkilat Kanunu ile bazı yükümlülükler getirilmektedir. Bunlara örnek olarak;

- Göreve başlamadan önce, elektrik ve doğalgaz piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü kişilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak,

²⁰⁰ Teşkilat Kanunu m. 4

²⁰¹ Teşkilat Kanunu m. 5

²⁰² Teşkilat Kanunu m. 5

- Kurulun üyeleri görevleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarında görev almamak,
- Üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile ilgili piyasalarda faaliyet gösteren tüzel kişiliklerin faaliyetlerine katılmamak ve gelir elde etmemek sayılabilir.

Söz konusu yasaklar eş ve birinci dereceye kadar kan hısımları için de geçerlidir.

Kurul üyeleri Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda edecekleri yemin ile göreve başlar ve görevleri süresince, belirli sürelerde mal beyanında bulunurlar. Kurul üyelerinin güvencesi olarak, görev süreleri dolmadan istisnalar dışında²⁰³ görevlerine son verilemeyeceği düzenlenmektedir²⁰⁴. ULUSOY'un "organik bağımsızlık" olarak tanımladığı bu kavrama göre, bu kurumlardaki karar mercilerinde bulunanların, diğer ifadeyle karar organlarının bazı statü güvenceleri ile donatılmaları söz konusudur. Buna göre, bu üyeler, objektif ve saygın kişilikleri ve uzmanlaşmaları sebebiyle kendilerini kanıtlamış kişiler arasından, belirli ve çok kısa olmayan bir süre için seçilirler ve hastalık nedeniyle, iş görememe veya mahkumiyet gibi istisnai durumlar dışında, bu süre bitinceye kadar görevden alınmazlar²⁰⁵ ve görevleri de bu sürenin bitiminde yenilenemez²⁰⁶. Buna karşın, siyasi iktidarın bunları görev sürelerinin bitiminde

²⁰³ "...Ancak, bu maddedeki yasakları ihlal ettiği veya bu Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya görev süresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceği, üç aylık süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır."

²⁰⁴ Teşkilat Kanunu m. 6

²⁰⁵ Her ne kadar organik bağımsızlık güvence olarak kabul edilse de 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesi söz konusu güvenciyi ortadan kaldırmakta ve görev süreleri dolmadan görevden alma yetkisini Cumhurbaşkanı'na vermektedir.

²⁰⁶ Ulusoy eserinde Kamu İhale Kurumu ayrık olmak üzere, ülkemizde BİO örneklerinde yeniden seçilememe ilkesinin uygulama olanağı bulmadığını ve bu durumun BİO'lara ilişkin ülkemiz uygulamasındaki eleştiriye en açık hususlardan olduğunu belirtmiştir. ULUSOY, s.16.

“cezalandırması” ihtimaline karşı, bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınır²⁰⁷.

Kurul Başkanı aynı zamanda EPDK’nin de başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurul’un temsilinden sorumlu olup, bu sorumluluk, Kurul’un işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsamaktadır. Kurul, haftada en az bir defa olmak üzere, gerekli gördüğü sıklıkta toplanır. İkinci başkan, Başkan’ın yokluğunda Başkan’ın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir. Tüm toplantılardaki usul, toplantının gündeminin toplantıdan önce Başkan ya da yokluğunda İkinci Başkan tarafından hazırlanması ve Kurul üyelerine bildirilmesi şeklindedir. Toplantı karar usulü ise; salt çoğunlukla toplanma ve kararları katılanların çoğunluğu ile alınması şeklindedir. ULUSOY, Karar organının kuruldan oluşmasının asıl nedeninin ve öneminin, kararların kurul halinde müzakere edilerek alınması, yani birlikte bulunulan bir mekanda karşılıklı görüş alışverişi, değerlendirme ve gerektiğinde karşı görüşlerin çalıştırılıp sağlıklı bir senteze varılmaya çalışılması olduğunu, bu sebeple müzakere yapılmadan alınan (örneğin birlikte toplanmadan elden imza toplama suretiyle alınan) kurul kararlarının idari işlemin şekil unsuru yönünden hukuka aykırı olduğunu belirtmektedir²⁰⁸. Teşkilat kanununda Kurul Başkanının, Kurul kararlarının uygulanması, yürütülmesi ve Kurulun temsilinden sorumlu olduğu belirtilmiştir. İstisnai olarak Başkanlık tarafından Kurum personeline verilen yetkiler dışında olmak üzere, kural EPDK’nin tüm kararlarının Kurul tarafından alınmasıdır²⁰⁹.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlık yapısı, başkan, başkan yardımcıları ile hizmet birimlerinden oluşur. Başkana, EPDK başkanlığına ilişkin görevlerinde

²⁰⁷ ULUSOY, s.16.

²⁰⁸ ULUSOY, s.12.

²⁰⁹ Teşkilat Kanunu m. 5.

yardımcı olmak üzere, Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanabilmektedir. Başkan yardımcıları, Başkan tarafından verilen görev ve talimatların yerine getirilmesi ve ilgili hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. Başkan ayrıca 19 kişiye kadar²¹⁰, başkan danışmanı atayabilir. Başkanlık, kurum kararlarına istinaden gerekli gördüğü hizmet birimlerini kurarak Kurum'un işlevlerini yerine getirebilmesi için Kurul kararı doğrultusunda yeterli sayıda personeli istihdam etmekle görevlendirilmiştir. Hizmet birimlerinin yönetimi, Kurul ve hizmet birimleri arasındaki koordinasyonun sağlanması başkanlığın görevidir. Kurul gündeminin hazırlanması, toplantı gün ve saatinin belirlenmesi ve toplantıları idare etmek, kurul kararlarının gereğinin yerine getirilmesini sağlamak, Kurul'u resmi ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek, Kurum'un yıllık bütçesini, gelir-gider kesin hesabı ve Kurum yıllık raporunu hazırlayarak Kurul'a sunmak ve gelirlerin toplanmasını ve harcamaların yapılmasını sağlamak da görevleri arasında sayılmıştır²¹¹.

Kurumun hizmet birimleri; Elektrik Piyasası Dairesi Başkanlığı, Doğalgaz Piyasası Dairesi Başkanlığı, Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Dairesi Başkanlığı, Tarifeler Dairesi Başkanlığı, Denetim Dairesi Başkanlığı, Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı, Hukuk Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Enerji Dönüşüm Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Kurul Hizmetleri Müdürlüğü, Başkanlık Özel Kalem Müdürlüğü olarak Teşkilat Kanunu'nun 9. maddesinde sayılmaktadır. Böylece Kurum'un teşkilatının

²¹⁰ 14.03.2013 tarihli 6446 sayılı Kanun, m. 9.

²¹¹ Teşkilat Kanunu m. 5.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu görülmektedir²¹².

4.2 EPDK'nin Petrol Piyasasında Yetkilerini Düzenleyen Kanunlar

4.2.1 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Petrol piyasasında EPDK'nin görev ve yetkilerini düzenleyen temel düzenlemeler Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Petrol Piyasası Kanunu'dur. Teşkilat Kanunu, 5. maddede Kurul'un genel görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kanun'un ilk hali Elektrik Piyasası Kanunu iken 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanun'un 30. maddesi ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir. 5. maddenin ilk halinde Elektrik Piyasası'na ilişkin görev ve yetkileri düzenlerken, kanunda değişiklik sonrasında 5/A maddesi "Kurulun Doğal Gaz Piyasası ile İlgili Görevleri" başlığı altında doğal gaz piyasasına ilişkin düzenlemeler getirmiş; 5/B maddesi, "Kurulun Petrol Piyasası ile İlgili Görevleri" başlığı altında petrol piyasasına ilişkin düzenlemeler getirmiş; 5/C maddesi ise "Kurulun Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası (LPG) ile İlgili Görevleri" başlığı altında LPG piyasasına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Danıştay'ın her ne kadar 5. maddenin hem elektrik piyasasına ilişkin yetkileri, hem de diğer piyasalara ilişkin yetkileri içerdiğine ilişkin değerlendirmelerin yapıldığı kararı²¹³ bulunmakta ise de, söz konusu gerekçenin hatalı olduğu düşünülmektedir. Madde başlığı sebebiyle, maddenin genel yetkiler olarak değerlendirilmesi, madde içeriği ile uyumsuzdur. Maddede yer alan düzenlemelerin diğer piyasalara da uygulanması halinde, kanun koyucunun iradesinden sapılmasına, piyasanın özüne aykırı uygulamaların gerçekleşmesine sebep

²¹² Teşkilat Kanunu m. 4.

²¹³ Danıştay 13. D, T. 16.11.2021, E. 2019/4145, K. 2021/3844.

olunabilecektir. Örneğin, 5. madde r bendi; “Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak; bu sözleşmelerin tarafları arasında yapılacak ve beş iş günü öncesinden tarih ve saati Kurula bildirilecek toplantılara, gerek gördüğünde katılmak”, s bendi; “Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu Kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak” vb. düzenlemeleri içermekle birlikte, Kurul’un her bir dağıtıcı-bayi ilişkisinde arabuluculuk yapması veya sözleşme görüşmelerine katılması, Kurul’u çalışamaz hale getireceği gibi, kanun koyucunun iradesinin de bu yönde olmadığı açıktır. Örneğin yukarıda anılan “mevcut sözleşmeler” tanımı²¹⁴ Elektrik Piyasası Kanunu’nda²¹⁵ yapılmış olup, yürürlükteki sözleşmeler anlamına gelmemektedir. Halbuki Teşkilat Kanunu’nda mevcut sözleşmeler tanımı olmadığından, bunun olağan bir kanun hükmü yorumunda, piyasanın tüm mevcut sözleşmeleri olarak değerlendirilmesi mümkündür. Buna ek olarak elektrik, doğal gaz, LPG ve akaryakıt hem ürün nitelikleri itibarıyla hem de taraflarının nitelikleri itibarıyla birbirinden çok farklı piyasalar olup elektrik piyasasına has düzenlemeler içeren 5. maddede yer alan geniş içeriğin, madde terminolojisi elektrik piyasasına ilişkin olmadığı saikiyle tüm piyasalara tahmil edilmesi, Kurul’un yetkilerinin olağanüstü genişletilmesi

²¹⁴ m. 3/ü: “20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce, 4/12/1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 21/1/2000 tarihli ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyuşmazlık Gereken İlkelere Dair Kanun hükümleri ve ilgili yönetmeliklere göre imzalanan sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmelerini ve uygulama sözleşmelerini”

²¹⁵ 14.03.2013 tarih ve 6446 sayılı Kanun, RG. T. 30.03.2013, S. 28603.

anlamına da gelecektir. Bu sebeple Teşkilat Kanunu'nun petrol piyasasına ilişkin yetkilerinin 5/B maddesi ile sınırlı olduğu düşünülmektedir.

Teşkilat Kanunu'nun 5/B maddesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun petrol piyasası ile ilgili görev ve yetkileri sayılmıştır:

- “a) Petrol Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamak, piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak,*
- b) Petrol faaliyetlerine ilişkin plân, politika ve uygulamalarla ilgili Kurum görüş ve önerilerini belirlemek,*
- c) Petrol piyasa faaliyetleriyle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, yetkisi dahilindeki ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idarî makama başvuru kararlarını almak,*
- d) Uluslararası organizasyon ve teşkilatların petrol piyasasına ilişkin uygulamalarını izlemek,*
- e) Petrol piyasasında lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek,*
- f) Petrol piyasasında faaliyet gösteren kişilerin denetlenmiş malî tablolarını incelemek veya incelettirmek.*
- g) Petrol piyasasında faaliyet gösteren kişilerden istenecek olan, hizmet güvenilirliği, hizmet dışı kalmalar ve diğer performans ölçütleriyle ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak Kurula vermelerini sağlamak,*
- h) Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idarî para cezası vermek ve lisansları iptal etmek.”*

Teşkilat Kanunu, anılan düzenlemelerle petrol piyasasına ilişkin Kurul'un genel yetki ve görevlerini belirleyerek, petrol piyasasının düzenlemelerini özel nitelikli kanun olan Petrol Piyasası Kanunu'na bırakmıştır.

4.2.2 Petrol Piyasası Kanunu

Petrol Piyasası Kanununun, Amaç ve Kapsamı başlığını taşıyan 1. maddesine göre; öncelikle petrol arzına ilişkin olarak, petrolün temininin yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan sağlanması, doğrudan veya işlenerek kurulan güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumunu kapsayan piyasa faaliyetlerinin sürekliliğinin, şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlama amacıyla gerçekleştirilmesinin PPK kapsamında ve düzenleyici otorite yetkisinde olduğu belirtilmektedir²¹⁶. Bununla birlikte istisnai olarak, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bazı işlemleri²¹⁷ ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile il özel idareleri veya defterdarlıkların tasfiye işlemleri PPK kapsamında değildir.

İki kısımdan oluşan PPK'nin birinci kısmı altı bölümden oluşmakta, ilk kısmında “amaç, kapsam, tanım ve kısaltmalar”dan sonra (i) “lisanslar ile lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri”, (ii) “lisans türleri ve faaliyetlerin kısıtlanması, (iii) fiyat oluşumu, kamulaştırma, erişim ve eşgüdüm”, (iv) “bilgilerin toplanması, kayıt düzeni, denetim, tebligat ve sigorta”, (v) “petrol stokları, serbest kullanıcı, ulusal marker konuları diğer hükümler” başlıkları ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. PPK'nin 19. maddesi ile başlayan ikinci kısmında ise, (i) “cezalar”, idari yaptırımlar, dava hakkı, yönetmelik

²¹⁶ PPK m.1.

²¹⁷ Ancak, 4636 sayılı Kanun kapsamındaki faaliyetlerinin depolama ve iletim faaliyetlerine konu edilmesi hâlinde lisans alınmasına ilişkin usul, esas ve muafiyetlerin Kurumca belirleneceği belirtilmiştir.

ve yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler”, (ii) “Elektrik Piyasası Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler” ve (iii) “Geçici ve Son Hükümler” bulunmaktadır.

Teşkilat Kanunu ve PPK ile petrol piyasası faaliyetlerinin güven ve istikrar içerisinde geliştirilerek sürdürülmesi amacıyla, tüketicinin ve piyasa taraflarının menfaat ve beklentileri ile kamu politikalarının ilkelerini ortak paydada buluşturacak, şeffaf, eşitlikçi ve verimli işleyişi sağlayacak, rekabet kurallarına uygun, güvenli ve istikrarlı bir yapının kurulması hedeflenmiştir. Bu hedefle, EPDK, petrolün güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin petrol piyasalarında yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamakla görevli ve yetkili kılınmıştır²¹⁸.

ULUSOY, BİO’ların regülasyon işlevini yerine getirirken, üç kategorik yetki tanımlamıştır. Bunlar; karar almaya, denetim yapmaya ilişkin yetkiler ve sui generis yetkilerdir. Karar almaya ilişkin yetkileri, idari işlem tesis edebilmeleri; denetim yetkileri, bir konuya ilişkin olarak bilgi isteme, araştırma, inceleme ve soruşturma yapma, yaptırım uygulayabilme ve yargıyı harekete geçirme yetkileri olarak tanımlanırken; sui generis yetkiler ise, normal bir idari birimin sahip olmadığı özel kişilere emir ve talimat verebilme yetkisi ve görev alanlarına ilişkin olarak kamuoyuna rapor, bildiri, uyarı gibi yollarla basın ve medya aracılığıyla bilgilendirme ve harekete geçirme gibi yetkiler olarak tanımlanmaktadır. EPDK’ye Teşkilat Kanunu ve PPK ile verilen yetkiler yukarıda anılan sınıflandırmaya uymakla birlikte, karar alma, denetim yapma ve sui generis yetkiler kimi durumlarda iç içe geçmiş olduğundan, faaliyet bazlı sınıflandırma çalışmamızda tercih edilmektedir. Teşkilat Kanunu ve PPK’de görüldüğü üzere, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun petrol piyasasına ilişkin yetkilerini; sekiz başlıkta toplamak mümkündür.

²¹⁸ Danıştay 13. D. T. 16.11.2021, E. 2019/4145, K. 2021/3844.

Bunlar; düzenleme, lisanslama ve izin verme, fiyatlandırma ve tarife onaylama, denetim ve gözetim, idari para cezası ve yaptırım uygulama, rekabetin korunması, acil durum yönetimi, kamulaştırma yetki ve görevidir. EPDK, anılan kamusal yetkileri kullanarak, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişiler ve tüketiciler arasında kamu hukuku temelli bir hukuki ilişki kurmaktadır²¹⁹.

4.3 EPDK'nin Petrol Piyasasındaki Yetkileri

4.3.1 Piyasa Düzenlemesi

EPDK, piyasa düzenlemelerini yönetmelik, kurul kararı ve tebliğlerle gerçekleştirmektedir. Teşkilat Kanunu'nun 4. madde, üçüncü fıkrasında EPDK'nin kurul kararları ve yönetmeliklerini hazırlarken, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alması düzenlenmiştir. Bu konuda Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik²²⁰ de mevcut olup, taslakların hazırlanmasında uyulacak ilkeler, taslakların hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmesi, taslaklara dair usul ve esaslar düzenlenmekte benzer şekilde taslaklar hazırlanırken, diğer kurum ve kuruluşlara ek olarak, taslaklar hakkında konuyla ilgili mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının, iş ve yatırım ortamına ilişkin taslaklar hakkında ise ayrıca özel sektör paydaşlarının görüşlerinden de faydalanılacağı; kamuoyunu ilgilendiren taslakların, Cumhurbaşkanlığı'na iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabileceği ve bu yöntemle toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulacağı düzenlenmiştir. EPDK, yukarıda anılan şekilde gerçekleştireceği

²¹⁹ AYANOĞLU. s. 85.

²²⁰ RG.T. 24.02.2022, S. 31760, 5210 sayılı ve 23.02.2022 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

düzenlemeleri, objektif şekilde, Anayasa ve kanunlarla sınırları çizilen çerçeve içinde takdir yetkisini kullanarak gerçekleştirmekle yükümlü olup, bu yetkilerini kullanırken kamu hizmetinin gereklerini ve kamu yararını göz önünde bulundurması gerekmektedir²²¹.

EPDK'nin dolaylı düzenleme yetkileri olarak da adlandırılabilir düzenleme yetkisi, Petrol Piyasası Kanunu'nun "Eşgüdüm" başlıklı 13. maddesine göre piyasayı doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren konularda yetkili kılınan diğer kurumlarca yapılacak, vergi, resim ve harçlara ilişkin düzenlemeler hariç olmak üzere, her türlü düzenleme öncesinde EPDK'nin haberdar edilerek çalışmalara katılımının sağlanması gerekmektedir. Türk Standartları Enstitüsü'nün yapacağı laboratuvar hazırlık çalışmalarında EPDK temsilcisinin de bulunması gerekmekte olup, piyasa faaliyetlerine ilişkin standartlar ise Kurul onayı ile zorunlu hale getirilebilmektedir. EPDK'nin piyasayı doğrudan düzenlemeler yaparak düzenlediği yetkileri ise Teşkilat Kanunu ve PPK'nin ilgili maddelerinde düzenlenmektedir. Teşkilat Kanunu'nun 5/B maddesi uyarınca, Kurul, piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak konusunda yetkilidir.

EPDK'nin düzenleme yetkilerinin PPK'deki kaynakları ve bu yetkileri kullanarak yaptığı sürekli, soyut, nesnel ve genel durumları belirleyen düzenlemeleri²²² aşağıda sunulmaktadır²²³:

²²¹ Danıştay 13. D., T. 16.11.2021, E. 2019/4145, K. 2021/3844.

²²² Danıştay 5. D., T.13.02.2008, E.2007/7930, K.2008/772, Danıştay Dergisi, (38)119, s. 207.

²²³ PPK'nin ilgili maddesi altında EPDK'nin düzenleme yetkisini kullanarak yürürlüğe giren, yönetmelik, tebliğ ve kurul kararları sistematik olarak gösterilmiştir. PPK'ye göre genel düzenlemelerin yer aldığı Teşkilat Kanunu'na her bir düzenlemede atıf bilinçli olarak yapılmamıştır. Birden çok kanun hükmünden yetki alarak yapılan düzenlemeler tekrardan kaçınmak adına sadece bir maddenin altında gösterilmiştir. İlgili kanun maddesinin tespiti konusunda tartışmaların olduğu düzenlemelere ise, PPK'nin genel düzenleyici maddesi olan 22. maddede yer verilmiştir.

1. PPK m. 2: Şehir içi veya şehirlerarası trafiğe açık yollarda aynı yönde bulunan iki akaryakıt istasyonu arasındaki mesafeyi belirleme:

a. Akaryakıt ve LPG İstasyonları Arasındaki Asgari Mesafe Kısıtlaması Uygulamasına İlişkin Kurul Kararında uygulama detayları gösterilmiştir.²²⁴

2. PPK m. 3: PPK’de belirlenen yetkilere uygun olarak; lisans gerektiren faaliyet ve/veya işlemlerin kapsamlarına ilişkin, lisans ile kazanılan hak ve yükümlülükler dair, lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması konusunda, faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartların belirlenmesi ve lisanslarla ilgili olarak; i) başvuru değerlendirme, lisans verme, lisans süresi, tadili, bedeli ile sona ermesi ve süre uzatma işlemleri, ii) sınıflandırılması uygun görülen lisansların, sınıflandırılmasına ait esaslar ve sınıflara göre asgari büyüklüklerine ilişkin, iii) değişiklik ile sınıflandırmaya tabi lisanslarda sınıf değiştirme işlemlerine, iv) aranacak asgari nitelikler ve ilgililerin tasarrufunda olması gereken asgari varlıklarına, v) tutulması zorunlu olan kayıtlar ve kayıt yöntemleri ile bildirim yükümlülüklerine, vi) faaliyet alt başlıkları ve bunların tanımlarına dair, vii) kamunun can ve mal güvenliği ile kullanıcı haklarına ilişkin hususlara, viii) lisansta yer alacak hususlara, ix) lisans kapsamında olsun veya olmasın piyasa ile ilgili faaliyetlerin yönlendirilmesi, gözetimi, denetimi ve benzeri konulara ilişkin olduğu belirtilmiştir.

a. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği:

i. m. 7: Petrol Piyasasında Lisans Başvurusu Açıklamalarına İlişkin Kurul Kararı²²⁵

²²⁴ 15.12.2016 T, 6664 sayılı Karar

²²⁵ 31.05.2011 T, 3242/2 sayılı, RG. T. 09.06.2011, S. 27959.

- ii. m. 15: Petrol Piyasasında Lisans Tadili Başvurularında Aranacak Bilgi ve Belgelere İlişkin Kurul Kararı²²⁶
- iii. m. 16: Petrol Piyasasında Lisans Süre Uzatımı Başvurularında Aranacak Bilgi ve Belgelere İlişkin Kurul Kararı²²⁷
- iv. m. 49: Petrol Piyasasında Sigorta Yükümlülükleri Hakkında Tebliğ²²⁸
- b. PPK m.1-3-7: Farklılaştırılmış Akaryakıtlara İlişkin Kurul Kararı²²⁹
- c. PPK m. 3-9-22: Petrol ve LPG Piyasalarında Uygulanan Promosyonlar Hakkında Kurul Kararı²³⁰
- d. PPK m. 1-3-10-22: Dağıtıcı ve Bayi Marjlarının Paylaşımına İlişkin Kurul Kararı²³¹
- e. Biodizel Üreticilerinin İşleme Lisansı Kapsamına Dahil Edilmesine İlişkin Kurul Kararı²³²
- f. İşleme Lisansı Sahibi Biodizel Üreticilerine İlişkin Karar²³³
- g. Biodizel Üreticilerinin Üretimlerine Devam Etmesine İlişkin Kurul Kararı²³⁴
- h. Dağıtıcı Lisansı Sahiplerinin Elektronik Sistemlerle Akaryakıt Satışı²³⁵
- i. Petrol Piyasasında Elektronik Sistemlerle Kullanıcılara Yapılacak Akaryakıt Satışları İçin Sunulacak Finansal Aracılık Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslar²³⁶

²²⁶ 31.05.2011 T, 3242/3 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 09.06.2011, S. 27959.

²²⁷ 31.05.2011 tarihli, 3242/4 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 09.06.2011, S. 27959.

²²⁸ RG. T. 15.06.2005, S. 25486.

²²⁹ 18.07.2019 T, 8730 sayılı Karar, RG. T. 24.07.2019, S. 30841.

²³⁰ 26.09.2019 T, 8845 sayılı Kurul Kararı.

²³¹ 26.09.2019 T, 8851 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 01.10.2019, S. 30905.

²³² 05.01.2006 T., 630/26 sayılı Kurul Kararı.

²³³ 11.05.2006, 753/1 sayılı Kurul Kararı.

²³⁴ 15.06.2006 T, 788/122 sayılı Kurul Kararı.

²³⁵ 07.02.2007 T, 1088/1 sayılı Kurul Kararı.

²³⁶ 09.11.2010 T. 2870 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 22.11.2010, S. 27763.

- j. İhrakiyenin İhracat veya Transit Rejimi Kapsamında Deniz ve Hava Taşıtlarına İkmalinde Tahsilat Aracılık Hizmeti Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Kurul Kararı²³⁷
 - k. Lisans İşlemleri Yetkisinin Petrol Piyasası Dairesi'ne Devri²³⁸
 - l. Dağıtıcı Lisansı Sahiplerinin Kendi Ürünlerinin Başkasının Mülkiyetindeki Ürünlerle Birlikte Depolanması ve Taşınmasına İlişkin Karar²³⁹
 - m. Ar-Ge, Test ve İlk Dolum Amaçlı Akaryakıt Teminine İlişkin Kurul Kararı²⁴⁰
3. PPK m. 3: lisans sahiplerine yönelik faaliyetler sayılmış bayilik teşkilatı oluşturma ve asgari satış miktarı sağlama şartları da dahil olmak üzere, teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliğine ilişkin olarak teknik, ekonomik kriterler ve özel şartların belirlenmesi,
- a. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği:
 - i. 7/6/g. Dağıtıcı ve Lisans Sahiplerinin Sahip Olması Gereken Teknik ve Ekonomik Güce İlişkin Karar²⁴¹
 - b. Akaryakıt Kalitesi İzleme Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar²⁴²
 - c. Lisans Sahiplerine Ait Tesislerde Numune Kabı Bulundurma Yükümlülüğü Getirilmesine İlişkin Karar²⁴³
 - d. 60.000 ton satış miktarına ilişkin Kurul Kararı²⁴⁴

²³⁷ 14.06.2011 T, 3274-3 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 23.05.2011, S. 27973.

²³⁸ 11.08.2016 T, 6426 sayılı Kurul Kararı

²³⁹ 25.11.2004 T, 388/41 sayılı Kurul Kararı

²⁴⁰ 26.08.2021 T, 10378/1 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 28.08.2021, S. 31582.

²⁴¹ 10.12.2014 T, 5352 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 20.12.2014, S. 29211.

²⁴² 28.07.2011 T, 3339-13 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 05.08.2011, S. 28016.

²⁴³ 20.07.2006 tarihli ve 836 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 10.07.2006, S. 26244.

²⁴⁴ 10.04.2008 T, 1567/13 sayılı Kurul Kararı, RG T. 17.04.2008, S. 26850.

4. PPK m. 3: lisans sahiplerinden alınacak olan PPK kapsamındaki mali yükümlülüklerinin tahsilinde kullanmak üzere, Kurul tarafından belirlenecek hususlarda talep edilecek teminat mektubunun miktarı, türü, hangi şartlarda paraya çevrileceği,
5. PPK m. 3: Kurum'un ihrakiye teslimi ve bayilik lisansları ile EPDK tarafından belirlenen diğer lisans türlerine ilişkin olarak lisans başvurusu, lisans tadili veya lisans süresi uzatılmasına ilişkin taleplerin yerine getirilmesi için başvuru sahibinin vadesi geçmiş borcu olmaması gerekliliğine ilişkin düzenlemeler,
6. PPK m. 4: piyasa faaliyetlerinde kullanılacak akaryakıtın teknik kriterlerinin belirlenmesinde,
 - a. Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik²⁴⁵
 - i. Muayene Raporlarının Tanziminde İncelenecek Özelliklere İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Kurul Kararı²⁴⁶
 - b. Ham Petrol, Akaryakıt, İhrakiye, Madeni Yağ, Baz Yağ ve Petrolle İlişkili Maddelere Dair Karar²⁴⁷
7. PPK m. 7: bayilerde kaçak akaryakıt satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren denetim sistemine ilişkin esaslara ilişkin olarak,
 - a. Bayi Denetim Sistemi²⁴⁸
 - b. Bayi Denetim Sistemi Tüzel Kişilerin Yetkilendirilmesi Hakkında Karar²⁴⁹
8. PPK m. 8: bayilik lisanslarına ilişkin değerlendirmelerde teknik, güvenlik, kapasite, çevre vb. konulara ilişkin kriterler

²⁴⁵ RG T. 10.09.2004, S. 25579.

²⁴⁶ 23.11.2011 T, 3510-5 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 07.12.2011, S.28135.

²⁴⁷ 17.12.2020 T, 9822 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 22.12.2020, S. 31342.

²⁴⁸ 27.06.2007 tarihli, 1240 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 06.07.2007, S.26574.

²⁴⁹ 29.07.2021 tarihli, 10388 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 06.08.2021, S. 31557.

9. PPK m. 9: Dağıtıcılar arası akaryakıt ticaretinin kurallarını belirlemekte

a. m. 3-9: Dağıtıcılar Arası Akaryakıt Ticareti Hakkında Karar²⁵⁰

10. PPK m. 9: akaryakıt haricinde kalan petrol ürünleri (solvent, madeni ve baz yağ, asfalt, solvent, nafta vb.) ile ilgili ithalat ve ihracat dahil faaliyetler,

a. Akaryakıt Haricinde Kalan Petrol Ürünlerinin Yurt İçi ve Yurtdışı Kaynaklardan Teminine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ²⁵¹

11. PPK m. 10: petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkileri oluşturması halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespiti ile gerekli tedbirler,

a. Yerli Ham Petrol Fiyat Oluşumunda Emsal Alınacak Petrol Fiyatına İlişkin Kurul Kararı²⁵²

b. 2009 yılı Tavan Fiyat Kararı²⁵³

c. 2014 yılı Tavan Fiyat Kararı²⁵⁴

d. 2015 yılı Tavan Fiyat Kararı²⁵⁵

e. 2021 yılı Tavan Fiyat Kararı²⁵⁶

12. PPK m. 14: Piyasa işleyişine ilişkin bilgileri toplamak amacıyla ilgililerce yapılacak bildirim yükümlülükleri,

²⁵⁰ 14.03.2018 T, 7742 Sayılı Kurul Kararı

²⁵¹ RG. T. 24.04.2013, S. 28627.

²⁵² 24.03.2010 T, S. 2480 Kurul Kararı, RG. T. 01.04.2010, S. 25739.

²⁵³ 25.06.2009 T, S. 2145/1 Kurul Kararı, RG. T. 27.06.2009, S. 27271.

²⁵⁴ 20.03.2013 T. S. 4927 Kurul Kararı, RG. T. 21.03.2014, S. 28948.

²⁵⁵ 19.02.2015 T. S. 5486 Kurul Kararı, RG. T. 20.02.2015, S. 29273.

²⁵⁶ 17.03.2021 T, S. 10081, 18.03.2021 T, 31427 s. RG.

- a. Enerji Piyasası Bildirim Yönetmeliği²⁵⁷
 - b. Bildirim Yükümlülüklerinde Kullanılacak Formlar İle Uygulamaya İlişkin İşlemlere Ait Yetkinin Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı'na Devrine İlişkin Karar²⁵⁸
- 13. PPK m. 16:** ulusal petrol stoğu düzenlemesi kapsamında rafineri, akaryakıt ve LPG dağıtıcı lisansı sahiplerinin bulundurmakla yükümlü oldukları stokları denetlemeye ve tutulacak bu stokların miktarında azalma yapılmayacak şekilde ürün cinsini ve ürünlerin birbirine tahvil edilmesi,
- a. Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar²⁵⁹
 - b. Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemi ve Gelir Payı Yükümlülüklerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar²⁶⁰
 - c. Stok İzleme Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar²⁶¹
 - d. 2024 Yılı Gelir Payı Bedelleri Hakkında Karar²⁶²
- 14. PPK m. 18:** Rafineri ve dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından ulusal marker ekleme faaliyetlerine ilişkin esaslar,
- a. Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Yönetmelik²⁶³
 - i. Ulusal Marker Uygulama Faaliyetleri ve Ulusal Marker Teslimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı²⁶⁴
 - ii. Ulusal Marker Konsantrasyon Aralığına İlişkin Kurul Kararı²⁶⁵

²⁵⁷ RG. T. 27.05.2014, S. 29012.

²⁵⁸ RG. T. 07.01.2010, S. 2384/4.

²⁵⁹ RG. T. 10.10.2017, S. 30207.

²⁶⁰ RG. T. 10.10.2017, S. 30207.

²⁶¹ 27.07.2017 T, S 7204/9 Kurul Kararı, RG. T. 01.08.2017, S. 30141.

²⁶² 21.12.2023 T, S 12278 Kurul Kararı, RG. T. 30.12.2023, S. 32415.

²⁶³ RG. T. 12.04.2006, S. 26137.

²⁶⁴ 21.05.2015 T ve S 5605-2 Kurul Kararı, RG. T. 12.06.2015, S. 29384.

²⁶⁵ 06.09.2010 T ve S 2759 Kurul Kararı.

- 15. PPK m. 19:** PPK kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması halinde tahsil işlemlerinin durdurulması için verilecek teminat mektubunun miktarı, türü, hangi şartlarda paraya çevrileceğine ilişkin,
- a.** Vergi Dairelerine Verilecek Teminat Mektubu Hakkında Kurul Kararı²⁶⁶
- 16. PPK m. 19:** Biodizel, etanol ve benzeri harmanlama yükümlülükleri,
- a.** Motorin Türlerine Biodizel Harmanlaması Hakkında Tebliğ²⁶⁷
 - b.** Benzin Türlerine Etanol Harmanlanması Hakkında Tebliğ²⁶⁸
- 17. PPK m. 20:** Kurul tarafından belirlenen niteliği itibariyle düzeltme imkanı olan fiiler,
- a.** Petrol Piyasası Niteliği İtibariyle Düzeltme İmkânı Olan Fiiller²⁶⁹
- 18. PPK m. 21:** Ön araştırma ve soruşturmada takip edilecek usul ve esaslar,
- a.** Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik²⁷⁰
 - i.** Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler İçin Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Özel Denetim Kuruluşlarından Hizmet Alımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı²⁷¹
 - b.** Teslim Numunelerine İlişkin Usul ve Esaslar²⁷²
- 19. PPK m. 22:** “piyasa faaliyetlerine ilişkin hususları belirterek; Kurumun yönetmelik düzenleme yetkisinin bu Kanunun ilgili maddelerinde atıfta bulunulan yönetmelikler ve piyasanın işleyişi esnasında ihtiyaç duyulan diğer hususlarda olduğu ve bu yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kurumun

²⁶⁶ 14.03.2019 T, 8487-4 S Kurul Kararı.

²⁶⁷ RG.T. 25.09.2021, S. 31609.

²⁶⁸ RG. T. 07.07.2012, S. 28346.

²⁶⁹ 20.05.2021 T. 10222-22 S Kurul Kararı

²⁷⁰ RG. T. 27.11.2013, S. 28834.

²⁷¹ 473/8 S 08.04.2005 T Kurul Kararı.

²⁷² 25.03.2010 T, 2483/8 S Kurul Kararı, RG. T. 01.04.2010, S. 27539.

yetkilerini Kurul kararıyla özel nitelikli kararlar almak suretiyle de kullanabileceği; Özel nitelikli kararlar ile ilgili olarak kamuoyunu ilgilendiren konularda yapılacak düzenlemelerin açıklanmasının tebliğler, basın ve yayın araçlarıyla veya özel bültenlerle duyurulacağı belirtilmiştir.

- a. Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği²⁷³
- b. Akaryakıt Fiyatlarının Takibine İlişkin Kurul Kararı²⁷⁴
- c. Depolardaki Akaryakıt Kalitesinin İzlenmesi Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı²⁷⁵
- d. EKS Güvenlik Kontrolleri Dökümanının Kabul Edilmesine İlişkin Kurul Kararı²⁷⁶
- e. Petrol Piyasasında Faaliyet Gösteren Lisans Sahiplerinin 2023 yılı Faaliyetleri için 2024 yılında Uygulanacak Katılma Payı Oranı²⁷⁷
- f. Petrol Piyasasında 2024 yılında Uygulanacak Lisans Alma, Lisans Tadili, Süre Uzatımı, Lisans Sureti Çıkartma, Onay ve İzin Bedelleri²⁷⁸
- g. PPK'nin 19. Maddesi Uyarınca 2024 Yılında Uygulanacak İdari Para Cezaları Hakkında Tebliğ²⁷⁹

Düzenlemelerin dayanağında görüldüğü üzere, idarenin düzenleyici işlemleri, Teşkilat Kanunu ve PPK'nin bir veya birden fazla maddesinden aldığı yetkiye dayanarak

²⁷³ RG. T. 14.10.2008, S. 27024.

²⁷⁴ RG T. 29.12.2012, S. 11528.

²⁷⁵ 14.11.2019 T, S 8934 Kurul Kararı, RG. 22.11.2019, S. 30956.

²⁷⁶ RG. T. 07.07.2017, S 7177.

²⁷⁷ 14.12.2023 T, S 12257 Kurul Kararı.

²⁷⁸ RG. T. 14.12.2023, S. 12256.

²⁷⁹ RG. T. 27.12.2023, S. 32412, Her ne kadar Tebliğ'in "Dayanak" başlıklı 2. maddesinde PPK'nin 19. maddesine dayandığı düzenlenmiş olsa da 22. maddenin "yapılacak düzenlemeleri açıklamak amacıyla çıkarılan tebliğ" niteliğinde olduğu düşünülmektedir. Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin 7. Fıkrası, "İdarî para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır." hükmü kapsamında, söz konusu Tebliğ sadece açıklama niteliğinde olup, 19. maddede konu hakkında EPDK'ye verilmiş bir yetki de bulunmamaktadır.

yapılmaktadır. Bazı konular farklı tarihlerde yapılan düzenlemeler ile PPK ve Teşkilat Kanunu'nun uygulamasına ilişkin hükümleri açıklayıcı olmaktan ziyade farklı tarihlerde yapılan benzeşmeyen düzenlemeler sebebiyle karmaşık hale getirilmiştir. Bazı konularda ise yetki aşımı söz konusu olup, bunlar aşağıda ilgili başlıklarda yargı kararları örnekleri ile incelenmektedir.

4.3.2 Lisanslama ve İzin Verme

4.3.2.1 Lisanslama

Lisanslama tanımını yapmadan önce, kamu hizmetinin tanımının yapılması, lisanslama tanımının yapılmasını ve anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. TAN, kamu hizmetini kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde yardımcı bir kavram olarak tanımlamış ve değişik kullanımlarına yer vermiştir. TAN'a göre kamu hizmeti kimi zaman faaliyet, iş veya uğraş anlamında kimi zaman da kamu kuruluşunu ifade etmek üzere kullanılmakta, örneğin Anayasa'nın 128. maddesindeki *“Devletin Kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür”* kuralındaki kamu hizmeti, faaliyet, iş, uğraş anlamında kullanılmakta iken, Anayasa'nın 70. maddesindeki *“Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir”* kuralında ise kamu kuruluşlarını ifade etmektedir²⁸⁰. ULUSOY, Türk idare hukuku açısından kamu hizmetini açıklarken; *“kamuya yararlı olması ve özel ticari faaliyet olarak gereği gibi yürütülmesinin mümkün ya da arzulanır olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel ticari faaliyetlere göre farklı ve spesifik bir hukuki rejime tabi tutulmuş ve sorumluluğu son tahlilde bir*

²⁸⁰ BAYAZIT/TAN, s. 330.

idari makam tarafından üstlenilen faaliyet”²⁸¹ olarak tanımlamaktadır. Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetini, “*geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler*” olarak tanımlamış ve kamu hizmetlerinin bir kısmının genel idare esaslarına göre yürütülmesinin zorunlu olduğunu diğer taraftan, bu zorunluluğu taşımayan kamu hizmetlerinin devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel kişilere yaptırılabilmesini mümkün olduğunu belirtmiştir²⁸². Danıştay da kararlarında aynı tanıma kullanmaktadır²⁸³. ÇAL ise, farklı tanımlama çalışmalarına yer verdiği eserinde, kamu hizmeti kavramının gerek öğreti gerek yargı içtihatlarında çok çeşitli tanımlamaları olmakla birlikte, her bir tanım üzerinde farklı yönlerde eleştiriler getirildiği ve sonuçta kavramın belirsizliğini korumaya devam ettiğini belirtmiştir²⁸⁴.

ULUSOY²⁸⁵ ve ÖZAY²⁸⁶, kamu hizmetlerinin görülme biçimlerini, emanet, imtiyaz, müşterek emanet, iltizam ve ruhsat usulü olarak sınıflandırırken, TAN, “idari olarak da nitelendirilen klasik kamu hizmetlerini kamu kurum ve kuruluşlarınca emanet yoluyla görülen hizmetler ve kamu kurum ve kuruluşları yanında özel kişi ve kuruluşlarca da görülebilen diğer usuller olarak ayırmaktadır²⁸⁷. Ruhsat veya idari izinle verilen yetkilendirme, bir kamu hizmetinin yürütülmesinin sorumlusu olan idare tarafından ruhsat veya lisans gibi tek taraflı idari işlemle bir kamu tüzel kişisi veya bir özel hukuk tüzel kişisine verilmesidir²⁸⁸. Akaryakıt piyasası faaliyetleri için lisans, idare hukuku

²⁸¹ ULUSOY, Türk İdare Hukuku, s. 510.

²⁸² Anayasa Mahkemesi, GK, T. 26.06.2019, E. 2019/27, K.2019/56 K.

²⁸³ Danıştay 13. D, T. 26.09.2008, E. 2008/5151, K. 2008/6509.

²⁸⁴ ÇAL, Sedat, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, S.1-2, 2007, s.648.

²⁸⁵ ULUSOY, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 548.

²⁸⁶ ÖZAY, s. 244, 245.

²⁸⁷ TAN, s.346

²⁸⁸ ULUSOY, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 553.

bakımından faaliyet ruhsatı niteliğinde olan idarenin tek taraflı işlemi niteliğindedir. Lisans sahiplerine tekel niteliğinde bir imtiyaz verilmesi söz konusu olmayıp, verilecek lisansların doğal bir sınırlılığı bulunduğundan da söz etmek mümkün değildir²⁸⁹. Burada kolluk ruhsatı ve kamu hizmeti ruhsatı ayırımına değinmekte fayda vardır. ULUSOY, kolluk ruhsatını, yalnızca kamu düzenini korumaya yönelik bir izin olarak tanımlamakta ve idareye sadece kamu düzeninin korunması ile sınırlı denetim uygulama yetkisi verdiğini öte yandan kamu hizmeti ruhsatında ise idarenin verdiği ruhsata dayanarak yaptığı denetimin sadece kamu düzenini korumakla sınırlı olmayıp, faaliyetin içeriği dahil her yönüyle denetlendiğini belirtmektedir²⁹⁰. Bu yönüyle, petrol piyasası lisanslandırma faaliyetinin, ulusal marker, otomasyon gibi, kaçakçılığı önlemeye ilişkin faaliyet dışı tedbirleri, sürekli faaliyet, faaliyet dışı raporlama yükümlülükleri gibi detaylı denetim faaliyeti göz önüne alındığında ve kamu hizmetinin, başka türlü karşılanamayan bir toplumsal gereksinimin gerektiği gibi tatmin edilmesi gerekliliğinden hareketle²⁹¹, kamu hizmeti ruhsatı²⁹² olarak tanımlamak mümkündür.

PPK, lisansı 2. maddenin 27. fıkrasında gerçek ve tüzel kişilere petrol piyasasında faaliyette bulunabilmeleri için kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge olarak tanımlamaktadır. Danıştay kararlarında ilgili mevzuat hükmünü, hukuki değerlendirmesine taşımış olup²⁹³, lisansı; gerçek ve tüzel kişilerin piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösteren belge olarak nitelemiştir. Her ne kadar Danıştay, önceki bir kararında etimolojik kökeninden hareketle lisansın “...Fransızca kökenli “licence” sözcüğü olduğu bunun da Türkçe karşılığının izin

²⁸⁹ AYANOĞLU, s.82

²⁹⁰ ULUSOY, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 553-554.

²⁹¹ ÇAL, Sedat: Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2010, s. 166.

²⁹² Lisansları kamu hizmeti ruhsatı olarak tanımlamak mümkünken, lisans iptali işlemi ileride “İdari Para Cezası ve Yaptırım Uygulama” başlığında incelendiği üzere, kolluk faaliyetidir.

²⁹³ Danıştay 13. D, T. 08.05.2019, E. 2013/789, K. 2019/1605.

anlamına gelmesi itibariyle izin ve lisansın aynı anlama geldiği...”ni belirtse de lisans tanımını yaparken izin kelimesini yine de kullanmaktadır²⁹⁴. Söz konusu izin sadece tanımlanan faaliyetler ile sınırlı bir yetki olup, lisans sahibinin sürekli olmasa bile diğer faaliyetleri de yapabileceği anlamına gelmemektedir²⁹⁵. Böylece lisansı, sadece kapsadığı faaliyetlerin gerçekleştirilmesine izin veren tek yanlı idari işlem olarak tanımlamak mümkündür.

Petrol piyasasında lisanslar Petrol Piyasası Kanunu’nun “Lisanların Tabi Olacağı Usul ve Esaslar, Lisans Sahiplerinin Temel Hak ve Yükümlülükleri” başlıklı 2. Bölümü ile “Lisans Türleri ve Faaliyetlerin Kısıtlanması Lisansların Türleri” başlıklı 3. Bölümünde düzenlenmektedir. Üçüncü Bölüm’ün 5, 6, 7 ve 8. maddeleri lisans türlerini düzenlemekte olup, piyasa faaliyetleri on lisans türüne ayrılmıştır:

- a. Rafinerici lisansı sahibi; rafineri tesisi kurulması ve işletilmesi, petrolün alım ve satımının yapılması, ham petrolden yeni ürünler elde edilmesi, ham petrolün yurtiçinde alım ve satımının sadece diğer rafinericilerle ve üreticilerle yapılması işleri ile,
- b. İşleme lisansı sahibi; petrokimya ürünlerinin üretimi, biodizel üretimi veya ilgili bakanlık mevzuatı kapsamında tehlikeli atık olarak sınıflandırılanlar hariç olmak üzere, atıktan akaryakıt üretimi ile,
- c. Madeni yağ lisansı sahibi; madeni yağ üretimi tesislerinde madeni yağ üretimi ile lisanslarına alt başlık olarak işlenmek kaydıyla atık madeni yağdan baz yağ üretimi ile,
- d. Depolama lisansı sahibi; depolama hizmeti verilmesi için depolama tesisi işletilmesi ile,

²⁹⁴ Danıştay 13. Daire, E. 2005/75, K.2006/474, T. 24.02.2006.

²⁹⁵ Danıştay, İDDK., T. 15.04.2015, E. 2013/3146, K. 2015/1414.

- e. İletim lisansı sahibi; boru hattı vasıtasıyla petrolün taşınması ve iletim tesisi işletilmesi faaliyeti ile,
- f. Serbest kullanıcı lisansı sahibi; kullanım türüne göre kalorifer yakıtı, fuel oil ve motorinin doğrudan dağıtıcı lisansı sahiplerinden temini ile,
- g. İhrakiye teslim lisansı sahibi; ihrakiyenin rafinerici, dağıtıcı ve diğer ihrakiye teslim lisansı sahiplerinden veya yurtdışından temini ile transit rejime tabi olan veya serbest dolaşıma girmiş ihrakiyenin deniz veya hava taşıtlarına ikmal edilmesi ile diğer ihrakiye teslimi lisansı sahibi tüzel kişilere ikmal; antrepo sahasıyla sınırlı olmak kaydıyla transit rejime tabi ihrakiye kapsamındaki denizcilik yakıtlarının hazırlanmasında, nihai ürünün denizcilik yakıtı olması kaydıyla ürünlerin birbirleriyle karıştırılması, ihrakiye teslim tesisi işletilmesi ile,
- h. Dağıtıcı lisansı sahibi; bayilik teşkilatı oluşturulması sonrası lisansında yer alan alt başlık kapsamındaki akaryakıt türleri ile sınırlı olmak üzere, akaryakıt ithalatı yapılması; akaryakıtın yurtiçinde satışı ve bu kapsamda serbest kullanıcılara toptan satış yapılması; kendi depolama tesislerinin yakınındaki tesislere boru hatları ile akaryakıt taşınması; kendi ticari unvanı altında aldığı bayilik lisansı ile işlettiği akaryakıt istasyonlarına ve lisanslı bayilerine akaryakıt dağıtımını yapılması; sınırlamalara uymak koşuluyla özel tüketim vergisiz akaryakıt satışlarının ticari deniz vasıtalarına doğrudan yapılması ile;
- i. Taşıma lisansı sahibi; boru hattı hariç olmak üzere, petrol taşıma araçları ile taşıma hizmeti verilmesi ile,
- j. Bayilik lisansı sahibi; akaryakıt bayisi, ihrakiye bayisi olarak dağıtıcısından temin ettiği akaryakıt ve ihrakiyenin son kullanıcılara satışı ile iştiغال edebilirler.

PPK'nin "Lisansların Tabi Olacağı Usul ve Esaslar, Lisans Sahiplerinin Temel Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 3. maddesi yukarıda sayılan faaliyetleri gerçekleştirecek tüzel ve gerçek kişilerin, söz konusu faaliyetleri gerçekleştirmeden önce alması gereken lisansların başvuru, değerlendirme, edinim, süre, tadil ve sona ermesine ilişkin genel çerçeveyi çizmekte, usul ve esasların ise Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında düzenleneceğini belirtmiştir. Teşkilat Kanunu ve PPK ilgili hükümlerine dayanılarak düzenlenmiş Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği, EPDK'nin petrol piyasasında lisans işlemlerine yönelik görev, yetki ve sorumluluklar, lisanslarda yer alması gereken hükümler, lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri ile bildirim ve kayıt düzenine ilişkin usul ve esasları kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir.

Lisans, ilgilinin talebi üzerine, PPK 3. maddede belirlenmiş koşullara ek olarak EPDK tarafından belirlenmiş veya belirlenebilecek diğer unsurlar çerçevesinde EPDK tarafından değerlendirilerek en geç altmış gün içerisinde karara bağlanarak, red/kabul veya eksik bilgi/belge durumu ilgiliye bildirilmektedir. Talebin reddedilmesi halinde gerekçesi ile birlikte bildirilmesi gerekmektedir. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin "İnceleme ve Değerlendirmenin Sonuçlandırılması" başlıklı 10. maddesinde düzenlenen, EPDK'nin ilgili biriminin yapacağı inceleme ve değerlendirmeye ilişkin raporun Kurul'a sunulması ve lisans başvurusunun Kurul kararıyla sonuçlandırılmasına ilişkin yetkilerinden; Kurulun, lisans verilmesi ile bu lisanslara ilişkin başvuruların reddi işlemlerine ilişkin bir kısmını veya tamamını Başkanlığa veya Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı'na devredebileceği belirtilmiştir. Buradaki devir; inceleme, rapor hazırlama, görüş bildirme vb. şeklinde anlaşılmalı, yetkinin tümünün devri olarak kabul

edilmemelidir. Danıştay da lisansların sadece Kurul kararıyla verilebileceğine, reddedilebileceğine²⁹⁶ veya iptal edilebileceğine²⁹⁷ hükmetmiştir.

EPDK lisans verme yetkisini kullanırken; şekli gerekliliklere ek olarak, pazara giriş açısından teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliğini de dikkate almakla yükümlüdür. Düzenlemenin eski halinde yer alan “bayi sayısı, depolama kapasitesi (işletme stok kapasitesi hariç) konularında sayısal büyüklüklerle sınırlama yapılmaz” hükmü 14.02.2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun’un 30. maddesi ile çıkarılmıştır. Söz konusu değişiklikten önce Danıştay’ın verdiği karar yetkinin kullanımında idarenin sınırları bakımından önemlidir. Danıştay kararında:

“Normlar hiyerarşisinde anayasal ve yasal düzenlemelerden sonra gelen idari düzenlemeler bir yasa hükmüne dayalı olarak hazırlanır ve kanun hükümlerine açıklık getirilmesi suretiyle bu kanun hükümlerinin uygulamaya geçirilmesi amaçlanır. Diğer yandan, normlar hiyerarşisindeki düzenleme soyuttan somuta doğru kademeli bir sistem içermektedir. Anılan sistemde bir üst norm bir alt norma oranla daha genel ve soyut ifadeler taşımakta, bir alt norm ise daha özel ve somut ifadelerle bir üst normun ne amaçla getirildiğini somut olarak ortaya koymaktadır. Öğretide türevsel bir yetki olarak kabul edilen idarelerin düzenleme yetkisinin, yasalarla getirilen hükümleri aşacak bir şekilde kullanılamayacağı da İdare Hukukunun en temel ilkelerindendir.”

gerekçesi ile, PPK’de açıkça düzenlenmiş olan, sayısal sınırlama getirilemeyeceği hükmüne rağmen, bu düzenlemeyi aşar şekilde, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin

²⁹⁶ Danıştay 13. D. T. 26.10.2015, E. 2010/4455, K. 2015/3618., Danıştay, 13. D, T. 22.03.2017, E. 2011/3111, K. 2017/741., Danıştay 13. D. T. 21.05.2013, E. 2012/3115, K. 2013/1475. “Buna göre, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca , lisans; gerçek ve tüzel kişilerin anılan piyasalarda faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösteren belge şeklinde tanımlanmış olup, lisans başvurularının Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’na yapılacağı, lisansların verilmesine ilişkin işlemlerin Kurum’ca yapılacağı, fakat lisansların ancak Kurul kararı ile verilebileceği düzenlenmiş bulunmaktadır.”

²⁹⁷ Danıştay 13. D. T. 04.05.2016, E. 2016/715, K. 2016/1413.

4. maddesi 1. fıkrasına getirilen “Bayilik teşkilatı” tanımında yer alan “en az beş bayi”den ibaresinin iptaline karar vermiştir²⁹⁸. Düzenlemenin yürütmesinin durdurulduğu dönemde ise, ilgili hükme dayanılarak uygulanan idari para cezası ise yargı kararlarının bağlayıcılığı ilkesi gereğince hukuka aykırı bulunmuştur²⁹⁹.

Yukarıda anılan değişiklik sonrasında, ilk olarak 09.07.2019 tarih ve 30826 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 14. maddesi ile Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 34. maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 34/A maddesinin birinci fıkrasında; dağıtıcı lisansı sahiplerinin, lisansının yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak üç ay içinde en az on, altı ay içinde en az yirmi beş ve bir yıl içinde en az elli istasyonlu bayinin bulunduğu bayilik teşkilatını oluşturması hükmü eklenmiş; 6. maddesiyle değişik Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 17. maddesinin birinci fıkrasının h bendi ile dağıtıcı lisansı sahiplerinin, bu yönetmeliğin 34/A maddesi ile belirlenen bayilik teşkilatını belirtilen süre içinde oluşturamaması veya sürdürememesi hali ise, lisansların iptali sebepleri arasında sayılmıştır. Söz konusu hükümlerin iptali sebebiyle açılan davada Danıştay, orantılılık ve elverişlilik incelemesi yaparak, petrol piyasasının güvenli, istikrarlı ve sağlıklı bir şekilde işlemesi amacıyla yürürlüğe konulan PPK’nin, bu amacın gerçekleşmesi için petrol piyasasında gerekli düzenlemeleri yapmaya EPDK’nin yetkili olduğu gerekçesiyle, iptali talep edilen düzenlemeyi hukuka uygun bulmuştur³⁰⁰. Söz konusu kararda her ne kadar ilgili kanun değişikliğinin gerekçesine³⁰¹ değinilmiş olsa da

²⁹⁸ Danıştay 13. D, T. 10.06.2020, E. 2015/352, K. 2020/1305.

²⁹⁹ Danıştay 13. D., T. 17.10.2023, E. 2018/3370, K. 2023/4090.

³⁰⁰ Danıştay 13. D., T. 16.11.2021, E. 2020/2617, K. 2021/3846.

³⁰¹ "5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinde 'lisansların tabi olacağı usul ve esaslar' düzenlenmektedir. Kanun lisans sahiplerine, yüklediği yükümlülüklerin yanı sıra birçok hak da sağlamaktadır. Özellikle dağıtıcı lisansı sahipleri çok geniş yetkilere sahip olup Kanun'da, dağıtıcı lisansı sahiplerinin petrol piyasasındaki asli faaliyeti bayilere akaryakıt ikmali olarak belirlenmiştir. Yıllar itibarıyla yürürlükte bulunan dağıtıcı lisansı sahibi sayısı ciddi ölçüde artmıştır. Dağıtıcı sayısındaki bu artış petrol piyasasında rekabeti iyileştirmesi bir yana özellikle ÖTV ve KDV usulsüzlükleri

söz konusu değişikliğin bu amacı sağlayıp sağlamadığına ilişkin etki analizi yapılmadığı görülmektedir. Anılan değişiklik sonrasında 28.07.2020 tarih ve 31199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 10. maddesiyle değişik Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 34/A maddesinin ikinci fıkrasına eklenen ve Dağıtıcı lisansı sahiplerinin bayilik teşkilatını korumakla yükümlü olmalarına ilişkin; bayilik teşkilatının oluşturulamaması veya oluşturulduktan sonra korunamaması koşulunda, dağıtıcı lisansı sahibinin bildirimine gerek olmadan, otuz gün içerisinde gerekli bayi sayısına ulaşması zorunluluğu bulunduğu; sürenin sonunda gerekli sayıda bayisi bulunmayan dağıtıcı lisansı sahiplerinin bayilik teşkilatını oluşturamamış veya koruyamamış olarak kabul edilip, yönetmeliğin 17. maddesine göre işlem gerçekleştirilmesine dair hükmün iptali talebiyle açılan davada ise, Danıştay, normlar hiyerarşisindeki düzenlemelerin soyuttan somuta doğru kademeli bir sistem içermesi gerektiği dolayısıyla bir üst normun, bir alt norma oranla daha genel ve soyut ifadeler taşıyabileceği, buna karşılık alt normun ise daha özel ve somut ifadelerle bir üst normun ne amaçla getirildiğini somut olarak ortaya koymak amacıyla düzenlenmesi beklenirken, bunu düzenleyemeyen yönetmeliğin ilgili maddelerinin iptali gereğini bildiren Danıştay Savcısı görüşü aksine, yönetmeliğin ilgili hükmünü ilgili üst normun açıklanması olarak kabul ederek hukuka uygun bulmuştur³⁰².

Yukarıda anılan kararlarda görüldüğü üzere, EPDK’nin lisanslarla ilgili düzenlemeler yapma yetkisinin sınırları; PPK’nin 3. maddesinde, i) lisans gerektiren

yapan şirketler vergi zıyana neden olduğu gibi piyasadaki rekabeti de bozucu etkiler gösterdiği görülmüştür. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından dağıtıcı olma ve dağıtıcı olarak faaliyet sürdürme kriterlerinin belirlenmesi konusunda yetkisinin genişletilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. EPDK tarafından belirlenecek ilave kriterlerin piyasada sürdürülebilirliğe ve rekabet ortamına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Madde değişikliği ile dağıtıcı lisansları için bayilik teşkilatı, depolama kapasitesi gibi hususlarda düzenleme yapılabilmesine yönelik olarak 'bayi sayısı, depolama kapasitesi (işletme stok kapasitesi hariç) konularında sayısal büyüklüklerle sınırlama yapılmaz' ibaresinin metninden çıkarılması planlanmaktadır."

³⁰² Danıştay 13. D., T. 16.11.2021, E. 2020/2619, K. 2021/3848.

faaliyet ve/veya işlemlerin kapsamı, ii) lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler, iii) lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması, iv) faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartlar belirlenmesi olup, bu yetkilerin geniş kapsamlı olduğu yargı kararları ile kabul görmektedir. Söz konusu geniş kapsama ek olarak, değişikliklerin gerekçelerinde de görüldüğü üzere, PPK'nin amacında belirtilen güvenli ve istikrarlı piyasa yapısının güçlendirilmesi, rekabet ortamının korunması hedefi, maddelerin yinelenmesi uğruna olsa bile, kanunlaşarak düzenlemelere girmektedir. Bu anlamda, yukarıda anılan 3. maddedeki değişikliğin son halinde³⁰³ yer almasına rağmen aynı maddenin devamında yeniden *“Kurum, lisans sahipleri için bayilik teşkilatı oluşturma ve asgari satış miktarı sağlama şartları da dâhil olmak üzere teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliğine ilişkin olarak teknik, ekonomik kriterler ve özel şartlar belirleyebilir.”* hükmünün eklenmiş olması³⁰⁴ yetkisizlik sebebiyle yönetmeliğin ilgili maddelerinin iptalleri sonrasında, “netleştirme³⁰⁵” amaçlı yapıldığı gerekçede bildirilmekle birlikte, neden mükerrer düzenleme yerine ilgili yerde söz konusu netleştirmenin yapıldığı gerekçeden anlaşılamamaktadır. Söz konusu düzenlemenin EPDK'nin yönetmeliğin anılan ilgili maddelerini korumaya yönelik ex post bir düzenleme olduğu düşünülmektedir.

³⁰³ “...Lisansların verilmesinde pazara giriş açısından teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliği dikkate alınır.”

³⁰⁴ 7318 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T. 30.04.2021, S. 31470.

³⁰⁵ Kanun gerekçesinde, “Bununla birlikte, yapılan düzenleme ile 5015 sayılı Kanunla halihazırda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna verilmiş olan lisans sahiplerinin faaliyetlerine ilişkin özel şart, teknik ve ekonomik kriter, bayilik teşkilatı, depolama kapasitesi gibi hususları belirleme yetkisine yönelik uygulamaların netleştirilmesi amaçlanmaktadır. Böylece bayilik teşkilatı oluşturma, asgari satış miktarı ve benzeri hususlara ilişkin yükümlülüklerin serbest piyasa ekonomisi temelinde makul seviyelerde tutularak, kademeli bir şekilde belirlenebilmesi mümkün olabilecektir. İlave olarak, piyasada katma değer üreten ve yatırım yapan lisans sahiplerine, yükümlülüklerini yerine getirmeleri hususunda esnek yapıların oluşturulabilmesi olanaklı hale gelecektir. Bu hükümlerle 5015 sayılı Kanunun amaç maddesinde belirtilen güvenli ve istikrarlı piyasa yapısı güçlendirilirken rekabet ortamının korunması hedeflenmektedir”

4.3.2.2 İzin Verme

EPDK, petrol piyasasında yetkilendirmeyi izinlerle de yapmaktadır. Teşkilat Kanunu’nun 9. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde, “*Bu Kanun, 04.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve diğer kanunlarla Kuruma verilen petrol piyasası ile ilgili düzenleme, rekabet şartlarını oluşturma, tüketici haklarının korunması ile tüketici şikayetlerinin incelenmesi çalışmalarını yapmak, her türlü lisans, sertifika, izin ve belgelendirmeye ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, ulusal marker işlemlerini yürütmek*” Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı’nın görevleri arasında sayılmış; 10. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinin (b) alt bendinde, lisans, onay izin ve işlemleri üzerinden alınacak bedellerin EPDK’nin gelirlerinden olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda mevzuat hükümlerinin lafzından izin ve lisansın farklı şeyleri ifade ettiği kabul edilmiştir³⁰⁶. Kanun koyucunun lisanstan ayrı olarak izin tanımlaması yapması, dağıtıcılar arası ticaret izni, kupon hizmeti izni gibi ana faaliyet/yan faaliyet kaynaklı olabildiği gibi, otomasyon hizmeti izni gibi faaliyetin petrol piyasası dışında olmasından da kaynaklanabilmektedir.

4.3.2.2.1 Dağıtıcılar Arası Ticaret İzni

Yukarıda açıklandığı üzere, dağıtıcılar ürünü, yurtdışından veya rafineriden temin edebilecekken, dağıtıcılar arasında ticaret yapması Kurul’un iznine bağlıdır³⁰⁷. EPDK, PPK’nin 3 ve 9. maddelerinden aldığı yetki ile Dağıtıcılar Arası Akaryakıt Ticareti Hakkında 19.06.2006 tarihli ve 796 sayılı Kurul Kararı’nı³⁰⁸ almış olup, kararın güncel hali 14.04.2022 tarihli ve 10929 sayılı karardır³⁰⁹. Kararın amacı dağıtıcılar arası

³⁰⁶ Danıştay 13. D., T. 02.07.2020, E. 2018/696, K. 2020/1692.

³⁰⁷ PPK m. 9.

³⁰⁸ RG. T. 30.06.2006, S.26214.

³⁰⁹ RG. T. 15.04.2022, S. 31810

akaryakıt ticareti izinlerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi olup, Kurul tarafından dağıtıcılar arası ticaret yapacak her bir dağıtıcıya, gerekli şartları sağlayarak başvurusu halinde, ilgili faaliyet dönemi için dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti kapsamında satış işlemi yapabilmesi için izin verilmektedir. Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti, önceki dönemde 60.000 ton beyaz ürün (benzin ve motorin) satışı gerçekleştirmiş³¹⁰ dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından yapılabilmektedir. Kararın 5. maddesinde sınırlamalar getirilmiş olup, izin sahibi olmayan dağıtıcı lisansı sahiplerinin, dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti kapsamında satış işlemi gerçekleştiremeyeceği, dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti lisanslı tesisler haricinde yapılamayacağı, dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti kapsamında akaryakıt temini sadece izin sahibi dağıtıcı lisansı sahiplerinden yapılabileceği, izin sahibi tarafından bir faaliyet dönemi içinde dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti kapsamında yapılabilecek toplam teslim miktarının, izin sahibinin aynı dönem içinde ithalat yoluyla ve/veya rafinericiden temin ettiği akaryakıt miktarının toplamında fazla olamayacağı düzenlenmektedir.

Danıştay, 60.000 ton beyaz ürün satışı yapmış olma yükümlülüğünün Anayasa'nın çalışma hürriyeti ve eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği iddiası ile açılan iptal davasını:

“kayıt dışının, dağıtıcılar arası ticarete konu ürünün sahte fatura ile teslim edilmeden önce birçok dağıtıcı arasında dolaştırılması ve faturasız ürün teslimi gibi mali konularda yapıldığına yönelik tespitlere ulaşıldığı, ithalat yolu ile ürün temin eden bazı dağıtıcı lisansı sahiplerinin Kanun'un öngördüğü dağıtım faaliyetinden çok dağıtıcılar arası ticarete yöneldiği ve bu faaliyetlerin piyasa koşullarına uymayan bir büyüklüğe

³¹⁰ Danıştay, 60.000 ton hesabında, otomasyon verileri veya Vergi Denetim Kurulu'nca verilen raporu yeterli görmemiş, etkin bir araştırma ve inceleme yapılması gerektiğine ilişkin, izin reddi işleminin iptaline ilişkin ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmuştur. Danıştay 13. D, T. 24.10.2023, E. 2020/3758, K. 2023/4274.

ulaştığı, son zamanlarda, piyasada yeni kurulan dağıtıcı firmaların tamamına yakınının aynı yöntemi izlemeye başladığı, birçoğunun da kardeş/yedek şirket olarak faaliyetlerini sürdürmeye çalıştığı, piyasa koşulları gereği yürütülen dağıtıcılar arası ticaret rakamlarına ürün bazında genel olarak bakıldığında, %8 civarında gerçekleşen piyasa büyüme oranının çok üzerinde artışlar yaşandığı, örneğin dağıtıcılar arası ticaretin 2017 yılında bir önceki yıla göre %31 oranında arttığı, artış oranındaki bu farklılığın piyasa gerçekleri ile örtüşmediği, son dönemde yapılan incelemelerde dağıtıcılar arası akaryakıt ticaretinde, ikmal kanalı olmasının ötesinde bazı hareketler tespit edildiğinden bahisle, bu kapsamda bir önceki yıl 60.000 ton beyaz ürün (benzin ve motorin) pazarlaması gerçekleştirilmemiş dağıtıcıların, dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti faaliyetinde satıcı olarak bulunmamasının, piyasayı bozucu eylemlerin önlenmesi ve bu kapsamda izlenecek dağıtıcı sayısını makul düzeye indirmesi açısından faydalı olacağı sonucuna varılarak davaya konu düzenlemenin yapıldığı, söz konusu düzenlemenin dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti kapsamında alımları engellemediği ve dağıtıcı lisansı sahiplerinin ikmal kanallarında herhangi bir daralmaya da sebebiyet vermediği” gerekçesiyle reddetmiştir³¹¹.

4.3.2.2.2 Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemi Kapsamında Hizmet Sunum İzni

1973 yılında yaşanan ilk petrol krizi³¹² sonucunda, krizden etkilenen ülkeler, gelişebilecek krizlere karşı birlikte hareket ederek benzer sonuçların oluşmasını

³¹¹ Danıştay, 13. D. T. 02.07.2020, E. 2018/1888, K. 2020/1700.

³¹² ÖZTÜRK, Salih/SAYGIN, Selin: “1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu”, Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, 6 (12), s.1.: 1973 Petrol krizi, 15 Ekim 1973 tarihinde Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliği’nin (OAPEC) 1973’te meydana gelen Arap-İsrail savaşında İsrail ordusuna destek veren Batılı devletlere yönelik başlattığı bir petrol ambargosudur. Uygulanan ambargonun kısa vadede çarpıcı etkileri olmuştur. Petrol fiyatlarının yaklaşık dört kat artması petrol ihraç eden ülkelerin ekonomilerini büyük oranda etkilemiş ve bu dönemde petrol gelirleri yön değiştirerek Ortadoğu ülkelerine doğru akmaya başlamıştır. Krizle birlikte üretim maliyetleri artmıştır ve dolayısıyla bu durum tüketicilere olumsuz olarak yansımıştır. Ülke ekonomilerinde daralmalar görülmüş ve bir durgunluk dönemi

engellemek amacıyla Uluslararası Enerji Ajansını kurmuşlardır. Ajansın kuruluş anlaşması olan "Uluslararası Enerji Programı Anlaşması" genel olarak, petrol krizine karşı alınacak önlemleri ve petrol stoklarına ilişkin konuları düzenlemektedir. Ülkemiz de 21.01.1981 tarih ve 2375 sayılı Uluslararası Enerji Programı Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile anlaşmaya taraf olmuştur. Söz konusu anlaşmaya göre, taraf ülkelerin, bir önceki yıl petrol kullanımı içindeki net petrol ithalatının 90 günlük kısmı kadar stok tutma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Anılan Anlaşma kapsamında kanun koyucu söz konusu yükümlülüğe ilişkin düzenlemeleri PPK'nin "Petrol Stokları" başlıklı 16. maddesinde³¹³ yapmıştır. Maddeye göre yetkiler Cumhurbaşkanı ve Kurum arasında paylaşılmış ve ulusal petrol stoğunun tespitinde esas gün sayısının belirlenmesi, artırılması, yönetimi, getirilebilecek yükümlülükler, ulusal petrol stoğunun temin süresi, ulusal petrol stoğunun cinsi, miktarı ve stoklama yerinin belirlenmesi ile ulusal petrol stoğuna dair petrol ve hizmet alımları, stok ve stoklamaya ilişkin diğer kararlar ile tedbirlerin alınması, ulusal petrol stoklarından

yaşanmaya başlanmıştır. Gelişen tüm bu olaylar stagflasyon dediğimiz olgunun ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır.

³¹³ 16. maddenin önceki hali "Ulusal petrol stoğunun esas gün sayısının belirlenmesi, artırılması, yönetimi, getirilebilecek yükümlülükler, ulusal petrol stoğunun temin süresi, ulusal petrol stoğunun cinsi, miktarı ve stoklama yerinin belirlenmesi, ulusal petrol stoğuna dair petrol ve hizmet alımları, stok ve stoklamaya ilişkin diğer kararlar ile tedbirlerin alınması, ulusal petrol stoklarından olağanüstü hâllerde satış yapılması ile Bakanlar Kuruluna sunulacak tekliflerin hazırlanması gibi konularda karar vermek üzere ve bu Kanuna göre oluşturulan Komisyonun çalışmasına ait usul ve esasların belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkilidir. Komisyon, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ve Kurum temsilcilerinden oluşur. Komisyonca alınan kararların uygulanması ile sekreteryaya işleri Bakanlık tarafından yürütülür. Komisyonun kararlarına karşı yürütülecek hukukî işlemlerde muhatap Bakanlıktır" şeklinde iken 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 147 nci maddesiyle, bu fıkra da yer alan "Bakanlar Kuruluna" ibaresi "Cumhurbaşkanına" şeklinde ve "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir. Düzenlemenin önceki haline dayanarak, 28.01.2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.01.2005 tarih ve 2005/8374 sayılı Ulusal Petrol Stoğu Komisyonunun Çalışmalarına Dair Esaslar'a ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın 2. maddesinde ulusal petrol stoğuna esas gün sayısının belirlenmesi, artırılması, yönetimi, getirilebilecek yükümlülükler konusunda kararların alınması, temin süresinin, cinsi, miktarı ve stoklama yerlerinin belirlenmesi, ulusal petrol stoğuna dair petrol ve hizmet alımları, stok ve stoklamaya ilişkin diğer karar ile tedbirlerin alınması, ulusal petrol stoklarından olağanüstü hallerde satış yapılması ve Bakanlar Kurulu'na yapılacak tekliflerin hazırlanması, günün ihtiyaçları doğrultusunda belirlenecek diğer görevler Ulusal Petrol Stok Komisyonu'nun görevleri arasında sayılmıştır.

olağanüstü hallerde satış yapılması ile Cumhurbaşkanına sunulacak tekliflerin hazırlanması gibi konularda karar vermek ve bu Kanuna göre oluşturulan Komisyonun çalışmasına ait usul ve esasların belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'na yetki verilirken; düzenleme kapsamında rafineri, akaryakıt ve LPG dağıtıcı lisansı sahiplerinin bulundurmakla yükümlü olduğu stoku denetlemeye ve tutulacak stokun miktarı azaltılmayacak şekilde ürün cinsini ve ürünlerin birbirine tahvilini düzenleme konularında yetki Kurum'a verilmiştir.

Komisyon, söz konusu yetki ile, 21.04.2017 tarih ve 2017/1 sayılı Ulusal Petrol Stok Komisyonu Kararı'nı almıştır. Karar, Uluslararası Enerji Ajansı'nın belirlediği düzenlemeleri çevirisi ile aynen yansıtmaktadır. Kararın 4. maddesi kapsamında "lisans sahiplerinin tutmakla yükümlü oldukları stokların, hizmet alımı karşılığı diğer lisans sahiplerince tutulabilmesine ilişkin düzenlemeler 01.01.2018 tarihine kadar uygulamaya geçirilecek şekilde EPDK tarafından yayınlanacağı kuralına yer verilmiştir. EPDK, 04.10.2017 tarih ve 7319 sayılı Kurul kararının ekinde yer alan Zorunlu Petrol Stoku ve Gelir Payı Yükümlülüklerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar ile Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemi'ne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ı³¹⁴ yayınlamıştır. Kararda her iki kararın eklerinde değişiklik yapmasına ilişkin ise Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı yetkilendirilmiştir. EPDK'nin Komisyon tarafından yetkilendirilmesinin hukuka aykırılığı iddiasını, Danıştay, EPDK'nin komisyon üyesi uzman kurum olduğu değerlendirmesiyle kabul etmemiştir³¹⁵. Diğer taraftan 7319 Sayılı Karar'ın 2. maddesinde "Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın ve Zorunlu Petrol Stoku ve Gelir Payı Yükümlülüklerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın eklerinde değişiklik yapılmasına ilişkin olarak söz konusu hesaplama

³¹⁴ RG. T. 10.10.2017, S. 30297.

³¹⁵ Danıştay 13. D., T. 02.07.2020, E. 2018/457, K. 2020/1699.

yöntemlerinin, düzenleyici bir işlem olan Kurul kararının parçası olduğu, dolayısıyla bu işlemde hizmet birimi olan Petrol Piyasası Daire Başkanlığı'nın yetkilendirilemeyeceği gerekçesiyle, anılan hükmü iptal etmiştir³¹⁶.

Zorunlu Petrol Stoku Kupon Sistemi'ne ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 4. maddesinde kupon sistemi, *“rafinerici, dağıtıcı veya ihrakiye teslimi lisansı sahibinin bir başka lisans sahibi adına zorunlu petrol stoku tutmasına ilişkin sistem”* olarak tanımlanmıştır. Kupon sisteminde, faaliyette bulunmak, diğer ifadeyle kendi mülkiyetinde bulunan petrolün, stok yükümlüsü başka bir lisans sahibinin tutması gereken stoğa sayılmasını sağlayabilmek³¹⁷ için Kurum'dan izin alınması gerekmektedir. İzne ilişkin detaylar 8. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, kupon sistemi kapsamında faaliyette bulunmak isteyen rafinerici, dağıtıcı veya ihrakiye teslimi lisansı sahibi, izin için Kuruma başvurmak yükümlülüğündedir. Başvuru sahibinin kararda anılan dönemlerdeki zorunlu petrol stoku yükümlülüğünü yerine getirmiş olması, kararda anılan dönemlerdeki asgari 60.000 ton benzin ve/veya motorin türlerini dağıtıcılar arası ticaret hariç teslim etmiş olması, ihrakiye teslimi lisansı sahibinin asgari 75.000 metreküp depolama kapasiteli, depolama lisansına sahip olması zorunludur. İzin, hizmet verenin lisansının süresiyle sınırlı olup, izne ilişkin işlemler Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı tarafından sonuçlandırılmaktadır. Lisans sahibi, kupon sistemi kapsamındaki hizmetine, Kurum'un internet sitesinde izin aldığıın ilan edilmesi ile başlayabilmektedir.

³¹⁶ Danıştay 13. D., T. 02.07.2020, E. 2018/456, K. 2020/1689.

³¹⁷ Danıştay 13 D., T. 02.07.2020, E. 2018/696, K. 2020/1692.

4.3.2.2.3 Bayi Denetim Sisteminin Kurulması, Uygulanması, Bakım ve Onarımı için Yetkilendirilmiş Otomasyon Şirketi İzni

Ülkemiz sınır komşularındaki iç karışıklıklar ve savaşlar sebebiyle sınır güvenliğinde yaşanan sorunlar ülkemizde kaçakçılığın önemli ekonomik kayıplara sebep olmasına sebep olmuştur. Bu sebeple 5576 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³¹⁸ 25.01.2007 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun gerekçesinde³¹⁹ de yer aldığı üzere, halihazırdaki uygulamalar kaçakçılığın önlenmesine imkân vermemiş, kaçakçılığın önlenmesi için ek araçlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda petrol piyasasının kurumsallaştırılmasına yönelik ürün ve marka güvenliği kavramlarının ön plana çıkarılması ve otokontrol sisteminin yaygınlaştırılması sağlanarak

³¹⁸ RG. T. 13.02.2007, S. 26433.

³¹⁹ Kanunun genel gerekçesinde, özellikle ülkemizde büyük miktarda petrol kaçakçılığının yapıldığına ilişkin tespitler ile birlikte bu durumun önlenmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisinde, akaryakıt kaçakçılığının ekonomiye, insan ve çevre sağlığına verdiği zararların araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis Araştırma Komisyonu kurulması ve Meclis Araştırma Komisyonunun konuyla ilgili olarak hazırladığı ayrıntılı araştırma verileri ve önerileri yer almıştır. Meclis Araştırma Komisyonu Raporunda, 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun petrol kaçakçılığı ile mücadelede yetersiz olduğu ve yakalanan kaçak petrolün incelenmesi esnasında tahlil giderlerinin karşılanmasında ve muhafazasında sorunlar yaşandığı, sanayide kullanılması için ithal edilen solvent ve baz yağlarının ithal amacı dışında kullanıldığı, bu durumların kaçakçılık suçu sayılması ve hürriyeti bağlayıcı ceza ile cezalandırılması, yakalanan kaçak petrolden standarda uygun olanların ve olmayanların mahkeme kararı ve savcılık izni alınmadan derhal ve doğrudan satılmasına yönelik bir yasal düzenleme yapılması gerektiği konusunda görüş bildirilmiştir. Ayrıca bu raporda, iki yılda tespit edilen yurda kaçak giren akaryakıt miktarı ve araç sayılarının yıllara göre değişimi ayrıntılı olarak yer almaktadır. Petrol piyasasının işleyebilmesi için, petrol kaçakçılığından kaynaklanan haksız rekabetin önlenerek, adil bir rekabet ortamının ve ürün güvenliğinin sağlanması gerektiği belirtilerek; petrol kaçakçılığının petrol piyasasını düzenleyen Petrol Piyasası Kanunu'nda düzenlenmesi öngörülmüştür. Tasarı ile, kaçak petrolün tanımı yapılarak, petrol kaçakçılığı ile mücadelede karşılaşılan belirsizlik giderilmiş, dağıtıcı lisans sahiplerinin bayilerini Kurumca belirlenen esaslara göre teknolojik yöntemleri de içeren denetim sistemi kurarak denetlemeleri öngörülerek, dağıtıcı lisans sahiplerinin bayilerini denetlememelerinden Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'na göre yapılmasının uygulamada zorluklara yol açması, tasfiyesinin güç olması, müeyyidelerinin yetersiz kalması nedeniyle, Tasarıda kaçak petrolün tasfiyesi hızlandırılmış ve kaçak petrol satanlara ağır yaptırımlar getirilmesi düzenlenmiştir. Öte yandan, kaçak petrol ile mücadelede ödül önemli bir araç olmakla birlikte Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda ikramiyelerin kesin mahkeme kararı veya müsadere kararından sonra verilmesinin hükme bağlanması nedeniyle, etkin olarak uygulanamamaktadır. Bu sebeple, halen Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda uygulanan ikramiye uygulaması kamu maliyesine yük getirmeyecek şekilde, kaçakçılığın tespitinden hemen sonra yüzde on ihbar edenlere, yüzde on da doğrudan yakalayan kamu görevlilerine ikramiye verilmesi düzenlenmekte ve kesin mahkeme kararı veya müsadere kararından sonra ayrıca yüzde onbeşi ihbar edenlere, yüzde onbeşi de yakalayan kamu görevlilerine ikramiye verilmesi suretiyle petrol kaçakçılığı ile mücadelede ödül sistemine etkinlik kazandırılması düzenlenmektedir.

denetimin etkinliğini ve verimliliğinin arttırılacağı öngörüsü ile dağıtıcı lisans sahiplerinin bayilerinde kaçak petrol satışını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurmaları ve uygulamalarına yönelik³²⁰ ekleme PPK'nin 7. maddesine yapılmıştır.

Sonrasında gerek petrol piyasasında karşılaşılan usulsüzlüklerin yapısının değişmesi, gerek gelişen teknoloji ile birlikte bu denetim sisteminde değişiklik yapılması ihtiyacı ortaya çıktığı gerekçesiyle, bayi denetim sistemini kuranların da EPDK tarafından yetkilendirilmesi ve kurdukları ve teknik destek sağladıkları bu sisteme ilişkin dağıtıcı lisansı sahipleri ile birlikte müştereken sorumlu kılınmasına ilişkin düzenleme yapılmış ve böylelikle gerek otomasyon sisteminin kurulması gerekse işletilmesi aşamalarının çok daha kontrollü bir hale getirileceği düşünülerek³²¹ söz konusu hükme Dağıtıcı lisansı sahibinin Kurumca yetkilendirilen tüzel kişiler aracılığı ile denetim sistemini kurup uygulaması ve bu denetim sistemini kuracak ve uygulayacak tüzel kişilere ilişkin idari, mali ve teknik şartlar ile bu tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerinin Kurum tarafından belirleneceği şeklinde ekleme yapılmıştır. Ayrıca bu düzenlemenin yerine getirilmemesinden lisans sahibi ile Kurumca yetkilendirilen tüzel kişilerin müştereken sorumlu olduğu; Dağıtıcı lisansı sahibinin Kurumun bu sisteme erişimini sağlama yükümlülüğü belirtilmiştir. Kurum; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerinin gerektirdiği ölçüde bu sisteme doğrudan erişimini sağlar. Kurumun yükümlülükleri arasında, yukarıda sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duyacağı bilgi ve belgeleri yine görevlerinin gerektirdiği ölçüde vermek de sayılmaktadır. Söz konusu

³²⁰ m. 2 gerekçesi

sistemi kurmayan ya da Kurumca belirlenen usul ve esaslara uygun denetimi sağlayamadığı tespit edilen dağıtıcılara ve yetkilendirilen tüzel kişilere 19 uncu maddede tespit edilen miktarda idari para cezası uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Dağıtıcı lisansı sahiplerinin, bayi denetim sistemini kurmayan veya kurulan sistemin Kurumca yapılan düzenlemelere uygun olmadığı tespit edilen bayilere akaryakıt ikmali yapamayacağı kabul edilmiştir³²².

Değişiklik sonrasında, EPDK, Bayi Denetim Sisteminin Kurulması ve Uygulanması için Tüzel Kişilerin Yetkilendirilmesi Hakkında 10338 sayılı Kararı³²³ almıştır. Karar'ın 4. maddesinde yer alan idari, mali ve teknik koşulları sağlayan başvuru sahibi tüzel kişilerin yetkilendirilmesi söz konusu olmaktadır. İzin başvuruları Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı tarafından değerlendirilecek, değerlendirme sonrasında başvurular karar alınmak üzere, Kurul'a sunulacaktır. Kurul kararı ile bayi denetim sisteminin kurulması, uygulanması, bakım ve onarımı için yetkilendirilmiş otomasyon şirketi izni, Kurum internet sitesinde yayımlanmasını takiben geçerlilik kazanacak ve dağıtıcı lisansı sahibi ile yapılan hizmet sözleşmesi EPDK'ye sunulduktan sonra hizmete başlanabilecektir. Kurum, kararda, izin tanımına ek olarak "vize" tanımı da getirmiştir.³²⁴ Vize, tanıma göre, yetkilendirilmiş otomasyon şirketine verilen iznin Kurul tarafından uzatılmasına ilişkin onay olmakla birlikte, iznin yenilenme sürecini hızlandırmak için getirilmiş bir yöntem olup, hukuki niteliği itibariyle izinden farkı bulunmamaktadır.

³²² RG.T. 30.04.2021, S. 31470, 7318 Sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2. madde

³²³ RG. T. 03.08.2021, S. 31557.

³²⁴ m. 3

4.3.2.2.4 Ulusal Marker Ekleme İşlemlerinde Bağımsız Gözetim İzni ve Yetkili Kuruluşlar

“Ulusal marker”, Türkçe hali ile ulusal işaretleyici, PPK’nin 2. maddesi 44. bendinde tanımlanmış olup, “akaryakıtta rafineri çıkışında veya gümrük girişinde eklenecek katkıyı” ifade etmektedir. Ulusal markerin eklenmesi ile yakıt gümrüklendiğine ilişkin işaretlenmekte ve yapılan denetimlerde yakıtın içinde, gereken konsantrasyon oranında³²⁵ ulusal marker bulunup bulunmadığı tespit edilerek, ürünün kaçak olup olmadığına karar verilebilmektedir. Ulusal markere ilişkin düzenlemeler PPK’nin 18. maddesinde yer almakta olup, buna göre yurt içinde pazarlanacak akaryakıtta veya akaryakıtla harmanlanacak ürünlere rafineri çıkışında veya serbest dolaşıma girişinde rafineri ve dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından EPDK’nin belirleyeceği şart ve özellikte ulusal marker eklenmesi gerekmektedir. 6455 sayılı Gümrük Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³²⁶ öncesinde ulusal marker ekleme işlemleri sadece lisans sahibi tarafından gerçekleştirilirken, 6455 sayılı Kanun’un 43. maddesi düzenlemesi ile, ulusal marker işlemlerinin etkin denetimi için bağımsız gözetim firmalarına da yetki verilmiş, böylece ulusal marker ekleme işlemlerinde meydana gelecek usulsüzlüklerden, lisans sahibi ile bağımsız gözetim firmalarının da müştereken sorumlu tutulacağı kabul edilmiştir³²⁷. Ayrıca düzenleme ile Kurum a söz konusu değişiklikle ulusal markerin eklenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmiştir.

³²⁵ EPDK’nin 06.09.2010 tarihli ve 2759 sayılı Kurul Kararı kapsamında, söz konusu konsantrasyon oranı %97-%108 olarak tespit edilmiştir, “1 Ekim 2010 tarihinden itibaren ulusal marker uygulaması kapsamında, ulusal marker ile işaretlenen akaryakıtın piyasaya sunulmasında, Marker K ölçüm cihazı ile ölçülecek ulusal marker konsantrasyon aralığının sınırının % 97- % 108 olarak belirlenmesine, ancak % 108’in üzerinde ölçülen ölçümlerde TÜBİTAK onayının alınarak akaryakıtın piyasaya sunulmasına”.

³²⁶ RG. T. 11.04.2013, S. 28615.

³²⁷ 6455 Sayılı Kanun Tasarısı 36. madde gerekçesi

PPK'nin 18. maddesine dayanılarak, Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Yönetmelik³²⁸ yayınlanmıştır. 6455 sayılı Kanun değişiklikleri sonrasında Yönetmelikte de değişiklik yapılmış olup, Yönetmelik'in 8/A maddesi ile Kurul kararı ile bağımsız gözetim firmalarının yükümlülüklerinin, bu firmalara gözetim yetki belgesi verilmesi ile iptal edilmesi konusunda usul ve esasların belirleneceği düzenlenmiştir³²⁹. PPK'nin 18. maddesi ve anılan yönetmelikten aldığı yetki ile EPDK, "Ulusal Marker Uygulama Faaliyetleri ve Ulusal Marker Teslimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı'nı almıştır³³⁰. Bağımsız gözetim firmasının tanımı Tanımlar başlıklı 3. maddede yapılmış olup, buna göre, "İlgili lisans sahipleri tarafından görevlendirilecek, petrol ve petrol ürünlerinin miktar kontrolü ile numune alımı ve bu işlemler ile ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret alanlarında Türk Akreditasyon Kurumundan veya Türk Akreditasyon Kurumu ile karşılıklı tanıma anlaşması bulunan akreditasyon kurumlarından akredite olmuş ve Kurum tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır". Söz konusu kuruluşların faaliyetleri, Kurum tarafından düzenlenecek, "Gözetim Yetki Belgesi'ne dayalı olarak gerçekleştirilebilir. Kurul Kararı'nın 10. maddesi 1. fıkrasında belirlenen gözetim yetki belgesine ilişkin olarak belgenin verilmesi, başvurusunun reddedilmesi ve verilmiş olan belgenin iptal edilmesi konusundaki işlemler Kurul Kararı ile olabilmektedir. Gözetim Yetki Belgesi alabilmesi için ilgili kişilerin Kurul Kararı'nın 10. maddesi 2. fıkrasında yer alan şartları sağlaması ve 3. fıkrasında yer alan bilgi ve belgeleri sunmuş olması gerekmektedir. Gözetim Yetki Belgesini alan Bağımsız Gözetim Firmaları; ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret etmekle, herhangi

³²⁸ RG. T. 12.04.2006, S. 26137.

³²⁹ RG. T. 19.07.2013, S. 28712.

³³⁰ Kurul'un 21/05/2015 tarihli toplantısındaki 5605/2 sayılı kararla, Ulusal Marker Uygulama Faaliyetleri ve Ulusal Marker Teslimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı kabul edilmiş ve 12.06.2015 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

bir aykırılık oluşması halinde Kurum’u derhal bilgilendirmekle, sürece ilişkin raporları düzenlemek ve düzenlemede öngörülen sürede saklamakla ve EPDK’nin talep edeceği bilgi, belgeleri sağlamakla yükümlüdür. Gözetim yetki belgelerinin süresi, gözetim firmasının talebi, iflasına karar verilmesi, tüzel kişiliğinin sona ermesi, aranan koşullardan birini taşımadığının ortaya çıkması, hazırlanan belge ve bilgilerde, hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespiti halinde Kurul kararı ile, gözetim belgesinin süresinin bitiminde ise, kendiliğinden sona ermektedir.

Kurul kararında, yapılan “Yetkili Kuruluş” tanımına göre; *“Kurumun, ulusal markerin temin edilmesi, stoklanması, ilgili lisans sahibine teslim edilmesi, ulusal markerin sahada kontrolünün yapılması konusunda ulusal marker kontrol cihazlarının üretilmesi ve Kuruma teslimi, kontrol cihazlarının yedek parça, bakım onarım, servis, muayene, kalibrasyon, ayar vb. hizmetlerinin sağlanması, gerekli eğitim hizmetlerinin verilmesi ve test ve benzeri faaliyetlerin yapılması ile ilgili marker uygulama çalışmalarının yürütülmesi için yetkilendirdiği kamu kurum ve kuruluşları”* bu kapsamda bulunmaktadır.

4.3.2.2.5 Birleşme ve Devralmalarda İzin

Kurul’un birleşme, devralma ve hisse değişiklikleri halinde de izin yetkisi bulunmaktadır. Kurul’un izin yetkisinin çerçevesi, petrol piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin ortaklık yapılarındaki yüzde on veya daha fazla ya da halka açık şekilde faaliyet gösteren şirket ise yüzde beş veya daha fazla bir sermaye payı değişimi söz konusu ise ayrıca bu petrol piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin birleşmeleri veya herhangi bir tüzel kişinin konsolidasyon, kontrolün değişmesi, satış, devir veya diğer düzenlemeler ile tüzel kişilik yapısının değişikliğe uğraması durumları, tesislerin önemli

bir kısmında satış, devir veya diğer düzenlemeler sonucu değişiklik olması halinde Kurul onayının aranması kabul edilmiştir.

4.3.3 Fiyatlandırma ve Tarifeler

Petrol piyasasında fiyatlandırmaya ilişkin temel düzenleme PPK'nin "Fiyat Oluşumu" başlıklı 10. maddesidir. 10. madde, yerli ham petrolün ve akaryakıt piyasa fiyatının oluşumuna ilişkin temel düzenlemeleri yapmıştır. Yerli ham petrol için teslim yeri olan en yakın liman veya rafineride oluşan fiyat için "piyasa fiyatı" tanımını kabul edilmiş ve söz konusu fiyata etki eden faktörler ile bu faktörlerin hangi referanslar kullanılarak ilgili birime dönüştürüleceği de düzenlemede yer almaktadır. Rafineri lisansı sahipleri, ham petrol üreticilerinin teklifi halinde, yerli ham petrole öncelik tanımakla yükümlü kılınmış ve fiyat uyumsuzlukları durumunda, kurumun hakemliğinde çözüm bulunacağı düzenlenmiştir. Maddede, ithal ham petrol fiyatlarının dünya afişe fiyatları doğrultusunda yapılan petrol anlaşmalarına ve spot piyasa değerlerine göre temin edilebilen fiyat olarak değerlendirileceği belirtildikten sonra, rafinerici ve dağıtıcı lisansı kapsamında yapılan piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatların en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak lisans sahipleri tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. Kuruma fiyatlama hususunda verilen en önemli yetki, rekabeti koruma amacıyla tavan veya taban fiyat tespit yetkisi olarak karşımıza çıkan petrol piyasasındaki faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıdığı belirlenen veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikteki anlaşma veya eylemlerin petrol piyasası düzenini bozucu etkiler oluşturması durumunda, iki ayı aşmamak üzere bölgesel veya ulusal düzeyde fiyat uygulamasıdır. EPDK söz konusu yetkiyi 2009³³¹, 2014³³²,

³³¹ 2145/1 Sayılı Kurul Kararı, Kabul Tarihi: 25.06.2009, RG T. 27.06.2009, S. 27271.

³³² 4927 Sayılı Kurul Kararı, Kabul Tarihi: 20.03.2014, RG. T.21.03.2014, S. 28948.

2015³³³ ile 2021³³⁴ yıllarında kullanarak, uyguladığı tavan fiyatlarla piyasadaki fiyat oluşumuna doğrudan müdahale etmiştir. Türkiye'deki kaçakçılığı önleme amaçlı ek maliyetlerin referans ülkeler ile örtüşmediği iddiası, iptal davalarında önemli bir belirsizlik hali olarak gündeme getirilmiştir³³⁵. 2021 yılındaki tavan fiyat kararı sebebiyle uğranılan zararların tazmini talebiyle açılan davada ise, EPDK'nin tavan fiyat belirleme yetkisini kullanmada şartların oluşumu konusunda değerlendirme yapılmış ve petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin bulunması şartı ile bu eylem ve anlaşmaların piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturmaları şartının birlikte gerçekleşmesi halinde kullanabileceği savcı görüşünde ve karşı oy gerekçesinde belirtilmiş ise de, kararda, bu şartı değerlendirmenin EPDK'nin takdirinde olduğu gerekçesiyle dava reddedilmiştir³³⁶.

PPK, ithalatta ve piyasa hizmetlerinde fiyat oluşumuna ilişkin düzenleme ve tarifeler ile şeffaf ve eşitlikçi bir piyasa oluşumunu amaçlamış ve somut düzenlemelerin ikincil mevzuat ile yapılmasını öngörmüştür. PPK kapsamında serbest fiyat oluşumu hedeflenmişse de getirilen ikincil düzenlemeler sebebiyle bu beklentiden sapmalar olduğu gözlemlenmektedir³³⁷. Petrol piyasasında fiyatlandırmaya ilişkin ikincil temel

³³³ 5486 Sayılı Kurul Kararı, Kabul Tarihi: 19.02.2015, RG. T.20.02.2015, S.5486.

³³⁴ 10081 Sayılı Kurul Kararı, Kabul Tarihi: 17.03.2021, RG. T.18.03.2021, S. 31427.

³³⁵ Danıştay İDDK, T. 25.09.2019, E. 2018/2540, K. 2019/3822.

³³⁶ Danıştay 13. D, T. 18.10.2023, E. 2021/1553, K. 2023/4058 K.

³³⁷ Danıştay da söz konusu serbestliği kararlarında vurgulamaktadır: "01/01/2005 tarihine kadar yürürlükte bulunan 98/10745 sayılı Bakanlar Kurulu kararı uyarınca akaryakıt tavan fiyatları Devlet tarafından belirlenirken, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20/12/2003 tarihinde yürürlüğe girmesi üzerine anılan fiyatların Kanunun Geçici 1. maddesi hükmü uyarınca 01/01/2005 tarihinden itibaren Kanunun yukarıda belirtilen 10. maddesi hükümleri çerçevesinde serbestçe belirlenmeye başlandığı ve lisans sahipleri tarafından hazırlanan ve Kuruma bildirilen tavan fiyatların hazırlanması sırasında dikkate alınan "en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu" için, genel olarak serbest piyasanın hâkim olduğu ve rekabetçi uygulamaların yerleşik bulunduğu, benzer tedarik bölgelerinden benzer tedarik usulleri ile piyasaların ihtiyaçlarını karşılayan, nüfus ve diğer hususlarda ülkemiz şartlarına benzeyen Akdeniz havzasındaki Avrupa Birliği ülkelerinde oluşan bayi ve dağıtıcı fiyatlarına yakınsayan bir fiyat oluşumunun "dikkate alma" kriterlerinde ele alınıp değerlendirildiği, Kurumca, "en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak" kriterinden bir sapma tespit edildiğinde şirketlere gerekli uyarıların yapılması,

düzenlemeler, 14 Ekim 2008 tarihli ve 27024 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği (“PPFSY”), EPDK’nin 3 Kasım 2014 tarihli ve 5291 sayılı Akaryakıt Fiyatlarının Takibine İlişkin Kurul Kararı ile 26 Eylül 2019 tarihli ve 8851 sayılı Dağıtıcı ve Bayi Marjlarının Paylaşımına İlişkin Kurul Kararı’dır.

PPFSY, PPK’nin verdiği yetki ile hazırlanmış olup, petrol piyasasında dolaşımda olan mal ve hizmetlerin rekabet koşullarına uygun olarak kullanıcılara sunumu sırasında; şeffaflık, eşitlikçilik ve istikrarın sağlanması amacıyla piyasa faaliyetlerine ilişkin bazı mal ve hizmet fiyatlarının oluşturulması ile uygulanması konusunu ve ayrıca bu bilgilerin ilgililere ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. PPFSY, şeffaflık, eşitlikçilik ve istikrarın teminine yönelik olarak üç aşamada düzenlemeler getirmektedir: fiyat oluşumu, uygulanması ve açıklanması. Fiyat oluşumunda üç farklı fiyat tipi PPFSY’nin tanımlar başlıklı 4. maddesinde tanımlanmış olup bunlar:

- a) Akaryakıt bayi fiyatı: ihrakiye teslim şirketleri ve bayilerinin kullanıcılara akaryakıt satışı yapabileceği tavan fiyatı,
- b) Akaryakıt dağıtım fiyatı: dağıtıcıların bayilerine, ihrakiye teslim şirketlerine ve serbest kullanıcılara akaryakıt satışı yapabileceği tavan fiyatı,
- c) Akaryakıt toptan fiyatı: rafinerici, dağıtıcı, işleme ve ihrakiye teslim şirketlerinin birbirlerine akaryakıt satışı yapabileceği tavan fiyatıdır.

PPFSY’nin 5. maddesinde düzenlendiği üzere, tarife, fiyat listesi ve fiyat ilanı olmak üzere, üç farklı fiyat uygulaması söz konusudur. Tarife; fiyat listeleri belirlenirken kullanılan hesaplama yöntemi ile satışlarda kullanılan; temel unsurlar, nitelik, nicelik, bedel, had, indirim, teslim yeri ve şekli, ödeme koşulları, sorumluluklar, fire payları ve

gerekirse tavan fiyat müdahalesine gidildiği...”, Danıştay 13 D. T. 19.09.2019, E. 2013/2853, K. 2019/2638.

benzeri unsurlara ilişkin usul ve esasları kapsayan metodoloji ve teslim veya hizmetin ifasının karşılığı olarak birim başına ödenmesi gereken tutarı içeren fiyat listesinden oluşan belgedir. İletim, depolama, rafinerici ve dağıtıcı lisansları kapsamındaki faaliyetlerde konusunda tarife uygulamasının geçerli olduğu kabul edilmiştir. Fiyat listesi; tarife tanımında da anıldığı gibi, mal ve hizmet türlerine göre satışa esas ölçü birimleri ile fiyat ve tavan fiyatların yer aldığı doküman olarak PPFSY'nin 4. maddesinde tanımlanmaktadır. İşleme lisansı kapsamındaki faaliyetlerde fiyat listesi kullanılmaktadır. Fiyat ilanına ilişkin yukarıdakilere benzer tanım yapılmamış olsa da bayiler tarafından yapılacak fiyat ilanının, akaryakıt istasyonlarında satışa sunulan akaryakıtların resmi isim ve tavan fiyatlarının ilan edildiği panolar üzerinden yapılacağı anlaşılmaktadır. PPFSY, tarife fiyat listesi veya fiyat ilanının her bir lisans için oluşturulmasını zorunlu tutmuş ve bu lisans sahipleri ile işlem gerçekleştirecek tüm kişiler açısından bağlayıcı olmasını düzenlemiştir. PPFSY'nin 6. maddesinde ilkeler detaylıca düzenlenmiştir. Düzenleme, tarife, fiyat listesi ve fiyat ilanı olarak üç farklı tanım kullanmış olsa da, bunların tümünün tarife tanımına uygun olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda, bir tarife uyarınca sözleşme ile yararlanılan hizmetler çerçevesinde oluşan hukuki ilişkiler, tarifeler nedeniyle kamu hukuku kısıtlamalarına tabi özel hukuk ilişkisi niteliğinde kabul edilebileceği değerlendirilmektedir³³⁸.

EPDK, rafinerici ve dağıtıcı lisansı sahiplerinin fiyat oluşumundaki hacimsel etkilerini dikkate alarak, söz konusu lisans sahiplerinin fiyatlarına ilişkin süreçleri daha detaylı düzenlemiştir. Bu kapsamda düzenlenen, 5291 sayılı Akaryakıt Fiyatlarının Takibine İlişkin Kurul Kararı rafinerici lisansı sahiplerinin akaryakıt satış fiyatının ve dağıtıcı ile bayi marjlarının hesaplanmasında referans alınacak değerleri belirlemektedir.

³³⁸ AYANOĞLU, s.85

Buna göre rafinerici lisansı sahipleri akaryakıt satış fiyatı takibinde Platts European Market Scan'de CIF MED (Genova/Lavera) başlığı altında ABD Doları/ton cinsinden yayımlanan günlük fiyatların ortalamasının Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası tarafından açıklanan döviz satış kuru üzerinden Türk Lirası'na çevrilmiş olan tutarı (TL/ton) esas alarak; TL/litre çevrimi yapılırken, kararda belirtilen oranlar kullanılacak ve referans fiyatlara ülke içi pazara sunumu kapsamında katılan maliyetler eklenerek referans satış fiyatı tespit edilecektir. Dağıtıcı ve bayi marjı toplamı hesaplamasında ise, en yüksek işlem hacmine sahip sekiz dağıtıcının bayilerine ilişkin EPDK'ya bildirilen ilan panosundaki satış fiyatlarının ağırlıklı ortalaması esas alınacaktır. Söz konusu satış fiyatlarından harmanlama maliyeti dahil rafineri fiyat ortalaması düşülerek bulunacak marjın, dağıtıcı ve bayi maliyetlerini yansıtmaları için ülke piyasasında etkili olan satın alma gücü paritesi, faiz oranları, enflasyon, döviz kuru, asgari ücret, vb. koşulların da etkisi beklenmekte ve referans dağıtıcı ve bayi marjı böylece çok değişkenli şekilde belirlenmektedir.

8851 sayılı Dağıtıcı ve Bayi Marjlarının Paylaşımına İlişkin Kurul Kararı ile petrol piyasasında faaliyette bulunan dağıtıcı ve bayilik lisansı sahiplerinin piyasa faaliyetlerini güvenli ve ekonomik olarak, rekabet ortamı içinde, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla bayi ve dağıtıcı toplam marjının şeffaf bir biçimde tespiti ve tespit edilen bu marjın paylaşımına ilişkin asgari kuralların belirlenmesi konusunda dağıtıcı ve bayiler arasındaki faturalar ve taraflarca yansıtılan maliyetleri içeren hususlarla ilgili belirsizlikleri giderilmesi, piyasa faaliyetlerinin sürdürülebilirliğinin temini ve uzun vadede tüketicinin faydalanması da dahil şekilde toplam faydanın artması amaçlanmıştır. Karar ile, bayi ve dağıtıcının elde edebileceği toplam marjın tespitini, marj paylaşımında tarafların asgari oranlarını belirlemeyi,

şeffaflığın sağlanmasına ilişkin tarafların birbirlerine karşı yükümlülüklerine ilişkin kuralları getiren EPDK; dağıtıcı ve bayinin toplam marjının belirlenmesindeki hesaplamayı dağıtıcı tarafından bayiye her bir ürün, benzin ve motorin çeşidine tavsiye edilen veya tavan olarak belirlenen fiyattan ilgili bayiye ürün harmanlama maliyeti dâhil en yakın rafineri çıkış fiyatı çıkartılarak hesaplanabileceği şeklinde düzenlemiştir.

EPDK, anılan kararın 5. ve 6. maddelerinde bayilere yansıtılabilecek ve yansıtılamayacak maliyetleri de belirlemiştir. Söz konusu maddeler kapsamında dağıtıcı sorumluluğunda olan veya bayiye teslimden önceki aşamalarda gerçekleştirilen iş ve işlemlere ilişkin maliyetlerin bayilere yansıtılamayacağı konular olarak; ulusal stok maliyeti, ulusal marker ve dağıtıcı marker maliyeti, ithalat veya dağıtıcılar arası ticaret yoluyla temin gibi kaynaklardan alım ile rafineri çıkış fiyatları arasındaki farklılıklardan kaynaklanabilecek ilave maliyetler, farklılaştırılmış ürünlere, ilişkin katkı maliyeti, harmanlama maliyeti, otomasyon kurulum ve işletim maliyeti gibi ilgili mevzuattan doğan maliyetleri belirlemiştir. Ancak dağıtıcıdan hizmet alınması sonucu ortaya çıkan istasyon kira gideri, kıyafet gideri, nakliye gideri, tank temizliği gideri, eğitim gideri, kalibrasyon gideri, demontaj gideri gibi bayilik faaliyeti ile ilişkili giderlerin hangi tarafça karşılanabileceğinin sözleşmelerle belirlenebilmesine izin verildiği görülmektedir. Kararın bazı maddelerinin iptali talebiyle açılan davada EPDK'nin dağıtıcı ve bayi arasındaki sözleşmelere müdahale ederek, yansıtılabilecek ve yansıtılamayacak maliyetleri belirlemesi, EPDK'nin bu husustaki yetkisi ve Anayasa'nın sözleşme özgürlüğünü düzenleyen 48. maddesi kapsamında tartışılmıştır. Sözleşme özgürlüğü açısından, herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme özgürlüğü bulunduğu, özel teşebbüsleri kurmanın serbest olduğu, devletin yetki ve sorumluluklarının özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesi, güvenlik

ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri almak olduğunun belirtildiği ve 13. maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve sadece kanunla sınırlanabileceği; bu sınırlamaların, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağına değinilmiştir. Buradan hareketle, Teşkilat Kanunu ve PPK'de tüketicinin ve piyasa oyuncularının fayda ve beklentileri ile kamu politika kurallarının belirlenmesi, piyasada şeffaf, eşitlikçi ve verimli düzenin ve benimsenen ekonomik politikalar ile uluslararası yükümlülüklerle uyum sağlanması, rekabet kurallarına uygun, güvenli ve istikrarlı bir sistemin kurulması amaçlandığını belirterek; petrol piyasasında faaliyette bulunan dağıtıcı ve bayilerin faaliyetlerini bu ilkelere uygun olarak sürdürmelerini sağlayarak, piyasayı düzenleme görevi ile dağıtıcı ve bayilerin sözleşme özgürlüğü arasındaki makul dengenin kurulmaya çalışıldığını belirterek, sözleşme özgürlüğüne yapılan müdahaleyi ölçülü olarak değerlendirerek hukuka uygun bulmuştur³³⁹. Diğer taraftan 8851 sayılı Kurul Kararı'nın ilk halinde yer alan, “toplam marjın en az % 55'inin bayi marjı olacak şekilde paylaşılacağı, bayinin dağıtıcı tarafından kendisi için tavsiye edilen veya tavan olarak belirlenen fiyattan indirim yaparak satış durumunda yapılan indirimlerin bayi marjından karşılanacağı ve elektronik sistemler ile yapılan satışlarda esas alınan toplam marjın indirimli satış fiyatı üzerinden hesaplanacağı düzenlemelerini içeren 4. maddenin ikinci, üçüncü, dördüncü fıkralarını ise “Anayasal koruma altındaki sözleşme özgürlüğünün ancak kanunla sınırlanabilmesi mümkün olduğundan, dağıtıcı ve bayi arasında serbestçe belirlenmesi gereken toplam marjın paylaşımına, kanuni dayanağı bulunmaksızın, davalı idare tarafından, dağıtıcı ve bayi arasında toplam marjın paylaşımı ile indirimli satışlar ve

³³⁹ Danıştay 13 D., T. 16.11.2021, E. 2019/4145, K. 2021/3844.

elektronik sistemlerle yapılan satışlarda toplam marjın belirlenmesi suretiyle müdahale edilemeyeceği açıktır” gerekçesiyle iptal etmiştir. Anılan kararda % 55 marj paylaşımı ile rakamsal değeri kolaylıkla yüzdesel olarak da verilebilecek örneğin otomasyon bedeli arasında nasıl bir farktan hareketle, marj paylaşımına ilişkin EPDK’nin yetkisi bulunmazken, otomasyon bedeli yansıtılamayacağına ilişkin EPDK’nin yetkisi bulunduğu hususunda değerlendirme yapıldığı anlaşılamamaktadır. Bu duruma kararın karşı oy gerekçesinde de “dağıtıcı ve bayi arasında toplam marjın paylaşımına yönelik olarak asgari oranlar belirlenmesine ve mevzuata göre dağıtıcı sorumluluğunda olan veya bayiye teslimden önce gerçekleştirilen iş ve işlemlere ilişkin maliyetlere, bayilik faaliyetleri kapsamında dağıtıcıdan hizmet alınması sonucu ortaya çıkan maliyetlere, sözleşmelerde açık şekilde ismi belirtilmeyen, kapsamı ve içeriği açıkça tanımlanmayan maliyet, bedel veya ücretlerin bayilere yansıtılıp yansıtılmayacağına ilişkin konulara dağıtıcılar ve bayiler arasında imzalanacak sözleşmelerde ve ancak sözleşme özgürlüğüne göre karar verilebileceği, bu konularda Kurum’ca yapılacak düzenlemelerin sözleşme özgürlüğüne müdahale niteliğinde olduğu, dolayısıyla 5015 sayılı Kanun’da açıkça öngörülmediği sürece davalı idarece genel düzenleme yetkisine dayanılarak böyle bir belirleme yapılabilmesinin hukuken mümkün olmadığı dikkate alındığında, dağıtıcı ve bayi marjlarının paylaşımına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır” şeklinde değinilmiştir. Kararda da görüldüğü üzere, bazı yargı kararlarında, idarenin takdir yetkisi geniş olarak yorumlanmakta, somut durum üst normlara açıkça aykırılık içermiyorsa idarenin yetkisinin varlığı kabul edilmektedir.

4.3.4 Denetim ve Gözetim

PPK'nin amacı³⁴⁰, piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için, yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamak olarak belirtilirken kapsamı da “... *petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemlerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik; düzenlemek, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemleri*” olarak belirlenmiştir. Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, denetim, bir işin doğru, usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek olarak tanımlanmıştır. Gözetim ise, “korumak, bakmak, özen göstermek, himaye etmek, önem vermek, göz önünde bulundurmak, ayrı tutmak, kollamak, beklemek, bir sonuca giderken bütün ayrıntı ve etkenleri dikkate almak, kayırmak” olarak tanımlansa da, gözetim ile ifade edilmek istenen kavramın izleme faaliyeti olduğu düşünülmektedir. Denetim ve izleme faaliyetlerini EPDK, kendi personeli yardımıyla yerine getirebildiği gibi, üçüncü kişileri de yetkilendirebilmektedir. Örneğin 7. maddede, piyasada otomasyon sistemi olarak bilinen, dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından, EPDK'nin belirlediği esaslara uygun olarak bayilerde kaçak akaryakıt satışı yapılmasını önleyen, teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurulması ve uygulanması ile ilgili olarak denetim sistemini usulüne uygun olarak kurmak ve uygulamak üzere yetkilendirilen tüzel kişilerle birlikte dağıtıcıların gözetim ve denetim sorumluluğunu yerine getirmesi veya 18. maddede ulusal marker ekleme işlemlerinin EPDK tarafından yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının nezaretinde yapılacağı yetkilendirdiği kişiler aracılığıyla yaptığı denetim ve gözetim faaliyetlerindedir. Söz konusu düzenlemelerde görüleceği üzere, denetim ve gözetim faaliyetleri arasında net bir sınır belirlenmemiş, söz konusu faaliyetler sonucunda meydana gelebilecek aykırılıklardan, denetim ve gözetimi

³⁴⁰ PPK m.1

yapan üçüncü kişi ile dağıtıcı lisansı sahiplerini de müştereken sorumlu tutmuştur. Denetim faaliyetlerinin gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları personeli yardımıyla gerçekleştirebileceği ve denetimlerde kullanılmak üzere Türk Akreditasyon Kurumu ile iş birliği yaparak akredite sabit veya gezici laboratuvarla kurabileceği, PPK'nin 14. maddesinde düzenlenmiştir.

PPK, denetlemede, ön araştırmada ve soruşturmada takip edilecek usul ve esasların EPDK tarafından, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak çıkarılan yönetmelikle düzenleneceğini belirtmiş ve Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik³⁴¹ ("Denetim Yönetmeliği") bu dayanakla düzenlenmiştir. Denetim Yönetmeliği, petrol piyasasında faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişiler ve gözetim firmaları ile ilgili yapılacak denetimler ile bu kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemleri nedeniyle yapılacak ön araştırma ve soruşturmalardaki usul ve esasları belirlemektedir. Denetim Yönetmeliği, denetimi 5. maddesinde; petrol piyasasında faaliyette bulunan kişilerin piyasaya ilişkin faaliyet ve hesaplarının ilgili mevzuat hükümlerine uygunluğunun incelenmesi ve bu kişiler tarafından piyasaya arz edilen petrol ve madeni yağın teknik düzenlemelere uygunluğunun araştırılması; hata, aykırılık, usulsüzlük ve suistimallerin tespit edilmesi halinde ilgili kanunlarda öngörülen gerekli yaptırımların uygulanması suretiyle yapılan çalışmalar olarak tanımlamışsa da, tanım hatalı olup, yaptırım ön hazırlığına kadar yapılan çalışmalar olarak anlaşılmalıdır. Denetim Yönetmeliği, denetimlere ilişkin usul ve esasları, denetim, denetimlerin yürütülmesi, denetlenen gerçek veya tüzel kişilerin yükümlülükleri, denetim yapan

³⁴¹ RG. T. 27.11.2013, S. 28834.

kurum personelinin yetkileri, denetim yapan kurum personelinin yükümlölükleri, denetimde uyulacak ilkeler, denetim yapmakla görevli personelin kendisini tanıtm zorunluluğu, yazışma usulü, raporların sunulması, yaptırımlar başlıkları ile düzenlemiş, takip eden bölümlerde ise; ihbar ve şikayet, ulusal marker kontrolü, numune alma, analiz ve mühürleme; ihtar, geçici durdurma, ön araştırma ve soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar; sürelerin başlama tarihi ve adli makamlara başvuru ve çeşitli ve son hükümler başlıklarıyla denetim ve soruşturma usulüne ilişkin detaylı bir düzenleme getirmektedir. PPK'nin farklı yıllarda birden çok değişikliğe uğramış “İdari Yaptırımlar” başlıklı 20. maddesi kapsamında, bazı durumlarda idari yaptırım uygulanması öncesinde, bazı durumlarda ise sonrasında ön araştırma ve soruşturma başlatılacağı, bazı durumlarda ise ön araştırma ve soruşturma başlatılmaksızın idari yaptırım uygulanabileceği düzenlenmiştir. PPK'nin 21. maddesi kapsamında, Kurul, kendiliğinden veya ihbar ve şikayetler üzerine doğrudan soruşturma açabileceği gibi, soruşturma açılıp açılmayacağına ilişkin ön araştırma yapılmasına ilişkin kararı vermek üzere, Denetim Yönetmeliği'ndeki usul ve esasları takip etmek yükümlölüğündedir. Denetim Yönetmeliği de 19/A maddesinde Kurul'un kendiliğinden veya kendisine intikal eden ihbar veya şikayetler üzerine, petrol piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin PPK'ye, 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda belirtilen akaryakıt kaçakçılığına ilişkin hükümlere, ikincil mevzuata, lisans hükümlerine, Kurul kararlarına aykırı hareket etmesi veya niteliği itibariyle düzeltme olanağı olmayan fiiller ile 19. madde kapsamında yapılan geçici durdurma işlemine rağmen düzeltmedikleri faaliyet ve işlemler sebebiyle ilgili hakkında, doğrudan soruşturma açılması ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığı konularının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verebilir düzenlemesini içermektedir. Düzenlemenin devamında Kurul'un ön araştırma

veya soruşturma açılması konusundaki yetkilerini Başkanlığa veya Daire Başkanlığı'na devredebileceği düzenlenmişse de söz konusu yetkilerin işin yürütülmesine ilişkin yetkiler olması halinde PPK'nin anılan hükümlerine uygun olabileceği ancak karar verme yetkisinin devri olması halinde yetki devrinin PPK'nin yukarıda anılan hükümlerine aykırı olacağı düşünülmektedir.

Danıştay, 2019 tarihli kararında:

“Modern idare hukuku uygulamalarında kişilere idarî ceza verilmeden önce idarî soruşturma yapılması ve cezanın bir soruşturma sonucu verilmesi, soruşturmanın etkin olması, soruşturma sürecinde var olan tüm delillerin dikkate alınması, "idarî usul" kurallarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. 5015 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, soruşturma sürecinin amacı, ihlâlin varlığının somut olarak ortaya konulması olup; soruşturma aşamasında, tarafların bilgi, görüş ve savunmalarına başvurmak, var olan delilleri tartışmak ve maddî gerçeğe ulaşmak suretiyle, yaptırım uygulanıp uygulanamayacağı hususunun hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek şekilde somut delillerle ortaya konulması gerekmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların uygulayabileceği yaptırımların ağırlığı, ihlâllerin çoğu zaman uzmanlık gerektirecek nitelikte bir araştırma gerektirmesi, sektöre özgü durum ve düzenlemelerin göz önünde bulundurulması gibi özel durumları nedeniyle, regülasyon otoritelerinin verdiği idarî cezalarda, ceza hukukunda olduğu gibi soruşturmanın etkin olması, ileri sürülen iddiaların karşılanması, yeni ortaya çıkan hukuki durumların ve delillerin değerlendirilmesini” bir zorunluluk hali olarak nitelemiştir³⁴².

³⁴² Danıştay 13. D., T. 04.07.2019, E. 2019/1575, K. 2019/2412.

Bu zorunluluk gereği, “usul yönetmeliği” olarak da tanımlanabilecek Denetim Yönetmeliği’ne aykırı halleri Danıştay tarafından iptal sebebi olarak kabul edilmektedir. Örneğin Danıştay, EPDK’nin geçici durdurma kararı verdiği olayda:

“... kurumun yazılı talimatlarına veya lisanslarına kayıtlı konuların herhangi birine uyulmadığı takdirde, geçici durdurma kararı verilebilmesi için; öncelikle Kurum tarafından ön araştırma veya soruşturma başlatılacağı, ayrıca ilgiliye on beş gün içerisinde aykırılıkların giderilmesi, aksi halde bahse konu piyasa faaliyetlerinin geçici bir süre için durdurulabileceği veya doğrudan doğruya iptal yaptırımının uygulanacağını ihbar edileceği, bu ihbara rağmen on beş günlük sürenin bitiminde aykırılıklar giderilmezse Kurumun, faaliyetini otuz günden az yüksekse günden çok olmamak üzere geçici olarak durdurulabileceği” PPK ve Denetim Yönetmeliği kuralı karşısında, EPDK’nin:

“mevzuatta belirtildiği şekliyle aykırılığın giderilmesi için gereken on beş günlük sürenin davacı şirkete verildiğine ve verilen süre içinde aykırılıkların giderilmemesi halinde davacı şirketin piyasa faaliyetinin geçici bir süre için durdurulabileceğine ilişkin açık ve anlaşılır bir ifadeye yer verilmediği” gerekçesiyle EPDK tarafından yapılan ihbarı da hukuka aykırı bularak, kararı iptal etmiştir³⁴³.

Diğer bir kararında Danıştay:

*“idari para cezalarının ancak ön araştırma ve soruşturma aşamasının tamamlanmasından sonra ve en geç üç ay içinde karara bağlanacağı yolundaki emredici kurala aykırı şekilde, ön araştırma ve soruşturma prosedürü uygulanmadan”*³⁴⁴ verilen idari para cezasını hukuka aykırı bulmuştur. Ön araştırma ve soruşturma prosedürü

³⁴³ Danıştay 13. D, T. 06.04.2023, E. 2020/1145, K. 2023/1705., Danıştay 13. D, T. 24.11.2021, E. 2021/3256, K. 2021/3993.

³⁴⁴ Danıştay 13. D, T.08.12.2021, E. 2015/1960, K. 2021/4223., Danıştay 13. D, T. 25.10.2021, E. 2016/3384, K. 2021/3513.

uygulansa bile, savunma hakkının yaptırım uygulanana kadar geçen sürece ilişkin olarak ilgisine isnat edilen fiillere karşı yapılacak savunmayı da kapsadığından, idari yaptırım kararları öncesinde ilgisine isnat edilen fiile dair savunma istenilmesinden sonra, farklı bir eyleme yönelik yeni bir isnadın olması ve bu isnada, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu³⁴⁵ kapsamında içtima hükümlerinin uygulanmasından dolayı en ağır idari para cezasının verilmesinin gerekmesi halinde, yeni isnada ilişkin olarak da savunma istenilmesini ve idari yaptırım uygulanıp uygulanmayacağına bu aşamadan sonra karar verilmesine hükmettiği kararında³⁴⁶, her bir fiil bakımından olayın tam araştırılması ve savunma alınmasını takiben ceza uygulanmasını gerekli görmektedir.

4.3.5 İdari Para Cezası ve Yaptırım Uygulama

TAN, bağımsız idari otoritelerin yaptırım yetkisinin bu otoritelerin düzenleyici ve denetleyici işlevlerine dayalı olduğunu kabul etmekte ve bu işlevlerin sonucu olarak değerlendirmektedir³⁴⁷. ULUSOY da bağımsız idari otoritelerin regülasyon işlevini yerine getirirken, karar almaya, denetim yapmaya ve sırf regülasyon işlevine özgü sui generis yetkiler olarak yaptığı gruplandırmasında, yaptırım uygulama yetkilerini, denetim yetkileri kaynaklı olarak belirtmektedir³⁴⁸. İdari yaptırımlar incelendiğinde, yargı kararı olmaksızın, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, idarenin doğrudan bir işlemi ile idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalar olarak tanımlanmaktadır. İdare, yaptırım türü bir işlemi söz konusu olduğunda genelde kolluk alanında bir faaliyet göstermekte ve buna bağlı olarak kolluk yetkilerini kullanmakta olup söz konusu yetkiler, idarenin kendisinin doğrudan idari yaptırımlar kararlaştırıp

³⁴⁵ RG.T. 31.03.2005, S. 25772 1. Mükerrer.

³⁴⁶ Danıştay 13. D., T. 01.07.2021, E. 2020/3785, K. 2021/2617.

³⁴⁷ TAN, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara, 2000, s.4.

³⁴⁸ ULUSOY, Bağımsız İdari Otoriteler, s.23.

uygulamasını öngördüğü gibi, bu olanaklardan yararlanamadığı durumlar ve acele hâllerde ise re ‘sen icra/doğrudan yerine getirme gücünü de içeren geniş kapsamlı ve etkin bir bütünü oluşturmaktadır³⁴⁹. Söz konusu yetkinin kaynakları konusunda benzer görüşler söz konusu olmakla birlikte, yetkinin amacının pratik zorunluluktan kaynaklandığı, diğer bir ifadeyle, bağımsız mahkemeler tarafından icra edilen yargı fonksiyonunun zaman alması sebebiyle, mahkemelerin ekonomik hayatın devamlı değişen durağanlıktan uzak döngü karşısında, etkinliğini yitirebilmesi olarak düşünülmektedir³⁵⁰. Anayasa Mahkemesi de idari yaptırımı, “Öğretide de kabul edildiği gibi, idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlar” şeklinde tanımlamaktadır³⁵¹.

PPK’nin ikinci kısım, birinci bölümünde, 19. ve 20. maddelerinde, idari yaptırımlar, tedbirler, para cezaları ve lisans iptalleri halleri düzenlenmektedir. PPK’nin 19. maddesinde “İdari Para Cezaları” başlığında düzenlenen, PPK’ye veya ilgili mevzuata aykırı faaliyet gösterilmesi halinde, ilgili sorumlulara, fiilin niteliğine, kusur durumuna ve fiili gerçekleştirenlerin ekonomik durumuna göre değişen nispi para cezası uygulaması ve örneğin biodizel, etanol vb. harmanlama yükümlülüğüne aykırılık halinde, eksik harmanlanan her bir metreküp başına uygulanan nispi idari para cezası da bulunmaktadır. Kanun’un ilk hali doğrudan kusur durumuna göre ayırım yapıp, bunu metinde de belirtmiştir. Kusur durumu PPK’nin ilk halinin gerekçesinde, “*bu Kanuna göre suç oluşturan fiiller, ceza gruplarına göre sınıflandırılmıştır. Kanunda yer alan idarî cezalar;*

³⁴⁹ ÖZAY, İl Han Özay, “İdari Yaptırımlar”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1985, İstanbul, s. 35, 122

³⁵⁰ URAN, Emrah: Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi, Oniki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, s.133.

³⁵¹ AYM, T. 13.05.2004, E: 2000/43, K: 2004/60.

*ağır kusur, 1. derece kusur olarak 2 ayrı grup altında toplanmış ve her grup için uygulanacak ceza tutarı öngörülmüştür*³⁵² şeklinde ifade edilmiştir. PPK'nin ilk halinde yer alan söz konusu kusur derecelendirmesinden sonraki yıllarda vazgeçilmiştir. Para cezalarını uygulama yetkisi PPK ile Kurul'a verilmiştir.

PPK, idari para cezası ve yaptırıma tabi tutulacak fiilleri 19 ve 20. maddelerde düzenlemiştir. Ceza uygulanan fiilin iki yıl geçmeden aynı kişi tarafından tekrar işlenmesi hali, idari para cezalarının iki katı olarak uygulanmasına sebep olmaktadır. Para cezalarına karşı, dava açılması kendiliğinden yürütmeyi durdurmamakta; yürütmesinin durdurulması için aynı miktarda teminat mektubu sunulması gerekmektedir. Teminat mektubu kuralı ile, PPK kapsamında verilen idari para cezalarına karşı dava açılmasının ilgili vergi dairesine idari para cezasına ilişkin banka teminat mektubu verilmesi durumu hariç, tahsil işlemlerini durdurmayacağı öngörülüp para cezasının tahsiline imkân tanınmak suretiyle, söz konusu cezaların etkinliğinin ve caydırıcılığının sağlanması; bu suretle petrol piyasasının sağlıklı ve düzenli işleyişinin temini amaçlanmıştır³⁵³. PPK, her ne kadar, PPK kapsamında uygulanacak idari para cezaları, tedbirler ve lisans iptalleri uygulamasının, PPK'nin diğer hükümlerinin uygulanmasına ve diğer kanunlar gereği yapılacak işlemlere aykırı olmamasını düzenlemiş ise de bu durumun non bis in idem ilkesi kapsamında değerlendirilmesi³⁵⁴ konumuz dışındadır.

İdari para cezaları haricindeki yaptırımlar ise, PPK'nin 20. maddesinde “İdari Yaptırımlar” başlığı altında düzenlenmiş olup bunlar; geçici durdurma, lisans vermeme, mühürleme ve lisans iptalidir. İdari yaptırımların idari cezalar dışında kalan kısmı olarak da tanımlanabilecek idari tedbirler, kamu hizmetlerinin ve diğer idari faaliyetlerin

³⁵² <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D22/Y2/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/2c21df9b-47b1-4e31-9dc6-1e45fc066c37.htm> (e.t. 16.03.2024).

³⁵³ AYM, T. 25.01.2023, E. 2022/141, K. 2023/17.

³⁵⁴ Konu hakkında verilen karar örneği olarak, Danıştay 13. D, T. 21.06.2022, E. 2021/665, K. 2022/2752.

aksamasını önlemek ve düzgün işlemlerini sağlamak, ayrıca kamu düzeninin bozulmasını engellemek amaçlı olarak öngörülen idari yaptırımları ifade etmektedir. İdari tedbirlerin geçici engelleme, idari iznin geri alınması, eşyaya geçici el koyma gibi türleri bulunmakta olup, idari tedbirlerde idari cezalardan farklı olarak ihlale son verme, ihlâli devam ettirmeme, durdurma ve engellenme olarak nitelendirilebilecek önleyici işlevler ön planda yer almaktadır³⁵⁵.

PPK'nin 19. ve 20. maddeleri, yıllar içinde, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın iptal kararları ile birden fazla değişikliğe uğradığından, sistematik bir yöntem izlediğini belirtmek mümkün değildir. PPK 20. maddesi kapsamında geçici durdurma halleri, lisans sahibi kişiler hakkında PPK, ikincil mevzuat, lisans hükümleri veya kurul kararlarına aykırı davranılması halinde ve söz konusu aykırılığın Kurul tarafından belirlenen niteliği itibarıyla düzeltme imkanı olan fiiller için ilgisine EPDK veya EPDK tarafından yetkilendirilen kuruluşlar tarafından otuz gün içerisinde aykırılığın giderilmesi, aksi halde hakkında geçici durdurma ihtar sonrasında, söz konusu aykırılığın verilen süre içerisinde giderilmemesi ve devam etmesi halinde verilir. PPK'nin 20. maddesi kapsamında 7164 sayılı Maden Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³⁵⁶'un 33. maddesi ile yapılan değişiklik ile Kurul'a düzeltme imkânı olan fiilleri düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda Kurul, 14.03.2019 tarihli 8487-3 numaralı Kurul Kararı ile Niteliği İtibarıyla Düzeltme İmkânı Olan Fiiller Listesi yayınlarak petrol piyasasında yirmi sekiz adet fiilin düzeltilmesine imkân tanımış; 20.05.2021 tarihli ve 10222-22 sayılı Kurul Kararı ile söz konusu fiil sayısını otuz beşe çıkarmıştır. Düzeltme imkânı olan fiiller ile, idari yaptırım öncesinde bir ihtar usulü belirlenmekte, söz konusu ihtar usulü ile ihtar edilen kişilerin söz konusu ihlali ortadan

³⁵⁵ ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 175.

³⁵⁶ RG. T. 29.02.2019, S. 30700.

kaldırarak ceza almaktan kurtulmalarına imkân tanınmakta ve maddi hukuka etkisi bulunmaktadır³⁵⁷. PPK'nin anılan hükmü kapsamında düzeltme olanağı bulunan ve bulunmayan haller için düzenlenmiş ve niteliği itibariyle düzeltme olanağı bulunan fiilin tespit tarihinden itibaren iki yıl içerisinde tekrarı durumunda ihtar işlemi tekrar edilmeden faaliyeti altmış gün süre ile geçici olarak durdurulur; ayrıca, lisans sahibinin ilgili piyasa faaliyeti niteliği itibariyle düzeltme imkânı olmayan, kötü niyet veya tehlikeli eylem sonucunu doğuran fiilleri nedeniyle geçici olarak durdurulabilir. 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu³⁵⁸,nda sayılan kaçakçılık fiillerinin işlendiği tespit edilen rafineri hariç her türlü tesiste lisansa tabi tüm faaliyetler kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar, EPDK tarafından geçici olarak durdurulur ve söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez. Söz konusu kaçakçılık fiilinin sadece ulusal marker seviyesinin geçerli aralıkta olmaması sebebiyle gerçekleşmesi durumunda, geçici durdurma kararı, akredite laboratuvar analizi sonucuna göre verilmektedir³⁵⁹. Bir diğer geçici durdurma hali ise, PPK'nin 20. maddesinin g bendinde yer almakta olup Vergi Usul Kanunu'nun 359. Maddesinin (a) ve (b) fıkraları kapsamında; muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge düzenleme veya bu belgeleri kullanma, belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleme veya bu belgeleri kullanma suçları ile aynı maddenin (ç) fıkrasında yazılı suçların işlendiğinin tespiti ve Cumhuriyet başsavcılığına iletilmesi ile başlayan geçici durdurmadır³⁶⁰.

³⁵⁷ Danıştay, İDDK, T. 01.04.2021, E. 2020/3124, K. 2021/669.

³⁵⁸ RG. T. 31.03.2007, S. 26479.

³⁵⁹ PPK m. 20/ç.

³⁶⁰ Söz konusu düzenlemenin "... ve Kurum tarafından her türlü tesiste (rafineri hariç) lisansa tabi tüm faaliyetler kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar geçici olarak durdurulur" kısmını, kuralın, tedbir işleminin soruşturma ve kovuşturma aşamasında gözden geçirilmesine imkan tanıyan bir düzenleme bulunmadığı gibi kişi hakkında yürütülen ceza yargılamasında kovuşturmaya yer olmadığına dair kararın veya beraat kararının verildiği ancak henüz kesinleşmediği döneme dair bir istisnasının da yer almadığını göz önünde bulundurarak daha hafif tedbirin uygulanmasına imkan tanımayan kuralın kişilere aşırı bir külfet yüklediği ve kamu zararının önlenmesi biçimindeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulduğu, kuralın orantısı,

Görüldüğü üzere, geçici durdurma, diğer yaptırımlar öncesinde tedbir niteliğinde olup, idari yaptırımların uygulanması öncesinde piyasa faaliyetlerini engellemeye yöneliktir. PPK'nin; "geçici durdurma süresi sonunda da tespit edilen aykırılıklar giderilmezse, faaliyetin durdurulmasına devam edilerek soruşturma başlatılır ve gerekli idari yaptırımlar uygulanır" düzenlemesinin lafzi yorumundan da geçici durdurmanın bu niteliğini tespit edebilmek mümkündür.

Petrol Piyasası Kanunu'nun farklı yerlerinde düzenlenen bir diğer idari yaptırım ise lisans vermeme halidir. Buna göre;

- Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'na aykırı veya PPK'ye göre lisansa tabi faaliyetlerle ilgili olarak 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu³⁶¹'nin "Kaçakçılık ve Suçları" başlıklı 359. maddesinin a ve b fıkraları kapsamında muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleme veya bu belgeleri kullanma, belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleme veya bu belgeleri kullanma suçları ile aynı maddenin ç fıkrasında sayılan fiillerden dolayı haklarında kesinleşmiş mahkumiyet kararı olanlara³⁶²;
- Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda belirtilen kaçakçılık fiillerinin işlendiği tespit edilen rafineri hariç her türlü tesiste lisansa tabi tüm faaliyetlerin durdurulduğu aşamada, söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye

dolayısıyla ölçüsüz bir sınırlamaya neden olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir. AYM. T. 28.09.2023, E. 2023/35, K. 2023/163.

³⁶¹ RG. T. 10.01.1961, S. 10703.

³⁶² Anayasa Mahkemesi, ilgili düzenlemenin "...bu bent kapsamındaki suçlara ilişkin vergi incelemesi sonuçlanıncaya kadar söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez" kısmını kuralın, orantılı bir sınırlama getirmediği, tedbirin vergi incelemesi sonuçlanıncaya kadar kategorik olarak devam etmesi öngörüldüğü, bu uzun sürede, tedbirin gözden geçirilmesine imkan tanıyan bir imkan olmadığı, ve muhataplara da bu yönde bir talepte bulunma hakkı tanınmadığı, bu itibarla kuralın kişilere aşırı bir külfet yükleyerek, kamu zararının önlenmesi yönündeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulmasına sebep olduğu gerekçesi ile ilgili kısmın iptaline karar vermiştir. AYM T. 27.06.2024, E. 2023/136, K. 27.06.2024.

ve bu durumda lisans sahibine verilen idari para cezası ödenmeden lisana konu tesise;

- PPK'ye göre yapılan talep veya işlemlerde kanuna karşı hile veya yalan beyanda bulunulduğunun tespiti durumunda lisansı iptal olanlara yeniden;
- PPK kapsamında lisansa tabi faaliyetlerde bulunanlardan, Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 257. maddesinin birinci fıkrasının (8) numaralı bendine göre istenilen teminatı vermeyenlerin ilgili piyasa faaliyeti teminat verilinceye kadar durdurulduktan sonra bu süre içinde söz konusu tesis veya faaliyet için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de lisans verilmez.

Lisans vermeme halleri, lisans sahibinin tüzel kişi olması durumunda söz konusu tüzel kişilikte suçun işlendiği tarih itibarıyla yüzde ondan fazla paya sahip ortaklar ile görevden ayrılmış olan veya hala görevde bulunan yönetim kurulu başkan ve üyelerine, temsil ve ilzama yetkili olanlara da uygulanacağı gibi, bu kişiler lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde de doğrudan pay sahibi olamaz. Lisans vermemeye benzer bir yaptırım türü Dağıtıcılar Arası Akaryakıt Ticareti Hakkında Kurul Kararı ile getirilmişse³⁶³ de, suç ve cezaların kanuniliği ilkesi gereği, söz konusu düzenlemenin hukuka aykırı olduğu düşünülmektedir.

Üçüncü idari yaptırım türü olan mühürleme ise lisans almadan lisansa tabi faaliyet gösterildiğinin belirlenmesi durumunda, ilgili tesislere uygulanmaktadır. PPK'nin 20. madde d bendi kapsamında uygulanan mühürleme yaptırımı, tesisler lisans alıncaya veya lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar uygulanmaktadır. Danıştay güncel sayılabilecek kararında, mühürleme işleminde, Kurul kararı aramamış

³⁶³ m. 5/5 “Bu maddenin üçüncü fıkrasında yer alan kısıtlamaya uymadığı tespit edilen izin sahibine 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunun ilgili maddelerince uygulanacak idari yaptırımın yanı sıra, bir sonraki dönem için izin verilmez, varsa mevcut izni Kurul tarafından sona erdirilir.”

ve PPK kapsamında denetim personeline verilen yetkinin mühürleme işlemini yapmak için yeterli olduğuna karar vermiştir³⁶⁴.

Son idari yaptırım türü olarak lisans iptalleri bulunmaktadır. Lisans iptalleri de PPK'nin farklı hükümlerinde düzenlenmektedir. Buna göre Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda belirtilen kaçakçılık fiilleri kapsamında mahkumiyet hükmü kesinleşen lisans sahibinin; PPK'ye göre yapılan talep veya işlemlerde kanuna karşı hile veya yalan beyanda bulunulduğunun belirlenmesi durumunda ilgili lisans sahibinin; kaçak ürün ikmal eden lisans sahibinin ve PPK'ye göre lisansa tabi faaliyetlerle ilgili olarak 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Kaçakçılık ve Suçları" başlıklı 359. maddesinin a ve b fıkraları kapsamında içeriğinde yanıltıcı belge düzenleme veya bu belgeleri kullanma, belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleme veya bu belgeleri kullanma suçları ile aynı maddenin ç fıkrasında sayılan fiillerden dolayı haklarında kesinleşmiş mahkumiyet kararı olan lisans sahipleri ile dağıtıcılar arası akaryakıt ticaretine ilişkin düzenlemelere aykırı davrandığı belirlenen dağıtıcının aynı hükümlere iki yıl içinde tekrar aykırı davranması halinde ilgili lisans sahibinin lisansı iptal edilir. Söz konusu lisans iptali, aslında işlemin daha sonra hukuka aykırı duruma gelmesi sebebiyle doğurduğu hukuki sonuçların yeni hukuki durumlarla uyumsuz duruma gelmesinden kaynaklanmakta ve böylece söz konusu işlemin hukuki sonuç doğurmasına engel olacak şekilde gelecek için işlemi kaldırmaktadır³⁶⁵.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik ilkesi" başlıklı 4. maddesinde düzenlendiği üzere, *"hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. Kabahat*

³⁶⁴ Danıştay 13. D., T. 02.12.2021, E. 2016/1433, K. 2021/4149.

³⁶⁵ TAN, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 8-9.

karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir” kuralından da hareketle, PPK’nin yukarıda anılan 19. ve 20. maddesi ile belirlenen yaptırımlar haricinde, EPDK’nin yaptırımların türü, süresi ve miktarı yönünden düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, PPK’de düzenlenmiş veya kapsam ve koşulları bakımından çerçevesi belirlenmiş hükmün içeriğini doldurmak EPDK genel düzenleyici işlemleri ile doldurabilmektedir.

İdari para cezası ve yaptırım uygulama yetkisini kullanırken muhatapların durumunda önemli etki yaratan yaptırımların, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (“AİHM”) tarafından, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (“AİHS”) “Adil Yargılanma Hakkı” başlıklı 6. maddesi kapsamında mahkemenin verdiği ceza gibi kabul edilmesi ve bu madde kapsamında değerlendirilmesini gerekli görmektedir. Bu kapsamda önemli etki yaratacak kararların, bağımsız, tarafsız bir mahkeme tarafından adil ve kamuya açık olarak verilmesi gerekli görülürken, bu nitelikte görülmeyen idari yaptırımların ise klasik anlamdaki bir idare organınca kararlaştırılabilmesini uygun bulmakta ve bu durumda bu organların Sözleşme’nin altıncı maddesinde hüküm altına alınan tüm koşulları (örneğin tarafsızlık ve bağımsızlık) yerine getirmeyebileceğini öngörmektedir³⁶⁶.

Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarda, idari para cezaları ve yaptırımlarla ilgili düzenlemelerinde Anayasa’nın 13. maddesi kapsamında “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*” düzenlemesi uyarınca, temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılmasına ek olarak, Anayasa’da öngörülen sınırlama

³⁶⁶ ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 42.

sebebine uygun ve ölçülü olmasını aramakta; teşebbüs özgürlüğünü sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olmasını yeterli kabul etmeyip, yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde, belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olmasını aramaktadır. Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik ilkesini, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi kapsamında yorumlanması gerektiğini bildiren Anayasa Mahkemesi, *“Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun, bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu unsurlar içermesi gerektiğini”* belirtmektedir³⁶⁷. Danıştay da kanunilik ilkesini, ortaya çıkan sonuca ceza uygulanabilmesinin, fiilin kanunlarda açık bir şekilde kabahat veya suç olarak tanımlanması şartına bağladığı kararında, tipiklik unsuru olarak da ifade edilen kanuni unsurun, somut fiilin kanunda belirlenmiş soyut hukuk normuna uygun olması gerektiğini ifade etmiştir³⁶⁸. Görüldüğü üzere, idari ceza ve yaptırım uygulama yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp, tipiklik unsuru olarak da ifade edilen kanuni unsur³⁶⁹, somut fiilin, soyut norma uygunluğu tespiti³⁷⁰, hukukun temel ilkelerine uygun şekilde yapılmalı, özellikle

³⁶⁷ AYM, T. 28.09.2023, E. 2023/35, K. 2023/163.

³⁶⁸ Danıştay 13. D., T. 10.02.2022, E. 2016/4259, K. 2022/354.

³⁶⁹ Danıştay 13. D., T. 13.12.2023, E. 2019/717, K. 2023/5742.

³⁷⁰ Karar incelendiğinde; Uyuşmazlık konusunda, davacının, Kurul tarafından belirlenen bayi tavan fiyatı üzerinde satış yaparak mevzuata aykırı şekilde faaliyette bulunduğu tespit edildiği, ancak söz konusu eylemin tek başına, tavan fiyat uygulamasının engellenmesi veya engellenmeye çalışılması sonucunu doğurmayacağı, piyasa koşullarına bakılması gerektiği, davacının piyasaya yön verebilecek kapasitede bir bayi olup olmadığı veya başka bayilerle işbirliği içerisinde hareket ederek uygulamaya engel olmaya çalışıp çalışmadığı yönünde başka bir tespit de bulunmaması değerlendirildiğinde münferit bir eylem nedeniyle Kanunun 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendi uyarınca işlem tesis edilmesi durumunda, eylemle ceza arasında denklik bulunmaması sebebiyle dava konusu Kurul kararında hukuka uygunluk görülmediği değerlendirildiği kararına varılmıştır. Danıştay 13. D., T. 07.05.2013, E. 2010/482, K. 2013/1282.

muhabatın durumunda önemli etki yaratan yaptırımların, adil yargılanma hakkı prensipleri çerçevesinde hassasiyetle değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.3.6 Rekabetin Korunması

Teşkilat Kanunu’nun 5. maddesi j fıkrasında, “*rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek*” yetkisi verilmiştir. Rekabete uyumun sağlanması konusundaki yetkiler, rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara petrolün sunulmasını amaçlayan PPK’de de yer almaktadır.

Her ne kadar Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, asli olarak mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacıyla³⁷¹ ve mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile kanunun uygulanmasını gözetmek ve kanunun verdiği görevleri yerine getirmek üzere Rekabet Kurumu’nu yetkilendirmiş olsa da Rekabet Kurumu ve EPDK’nin rekabete ilişkin ilişkili kararları gündeme gelebilmektedir.

Örneğin, Rekabet Kurumu’nun talebi üzerine Rekabet Kurumu 1. Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan Akaryakıt Sektör Raporu’nda, akaryakıt alımında promosyon olarak verilen hediyelerin fiyat rekabeti kapsamında değerlendirilebileceğini diğer ifadeyle “*Doğrudan fiyat indirimi olarak nitelenememekle birlikte, kampanyalar yoluyla verilen hediyeler vs. fiyata dahil olan unsurlar olarak değerlendirildiğinde,*

³⁷¹ RKHK m.1.

aslında bu kampanyaların da fiyat rekabeti olarak ele alınması mümkündür”³⁷² görüşüne karşılık, EPDK, hediyelerin fiyat rekabetine fayda etmeyeceği görüşüyle ilk olarak “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 15/12/2010 tarihli toplantısında; 31/01/2011 tarihinden itibaren akaryakıt ve madeni yağ satışlarında; hizmet ve finansal promosyonlar hariç, hediye, eşantıyon, kampanya ve sair adlarla promosyon yapılmamasına”, karar vermiştir. Söz konusu karar, 8845 sayılı ve 26.09.2019 tarihli Petrol ve LPG Piyasalarında Uygulanan Promosyonlar Hakkında Kurul Kararı ile yürürlükten kaldırılmış fakat içeriği genişletilmiştir.

Petrol ve LPG Piyasalarında Uygulanan Promosyonlar Hakkında Kurul Kararı’nın ilgili maddelerinin iptali talebiyle açılan davada, davacının iddiaları arasında yer alan, “Rekabet Kurumu’nun isteği üzerine hazırlanan Akaryakıt Sektör Raporu’nda rekabetin dağıtıcılar tarafından düzenlenen kampanyalar üzerinden devam ettiği, doğrudan fiyat indirimi olarak kabul edilmese de verilen hediyelerin fiyata dahil olduğu ve fiyat rekabeti olarak kabul edileceği”³⁷³ hususundaki yetki tartışmaları Danıştay tarafından dikkate alınmamış, EPDK’nin Rekabet Kurumu’nun aksi yönde görüşü olan söz konusu hususta düzenleme yapma yetkisinin bulunduğu hususu zımnen kabul edilmiştir.

Teşkilat Kanunu, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’a özel olarak sadece 8. maddesinde atıf yapmakta ve birleşme ve devralmalarda, Kurul’un iznine ek olarak Rekabet Kurulu’nun izin verme yetkisinin saklı olduğunu düzenlemektedir.

³⁷² ALTAY YOLCU, İsmail/ÜNAL, Çiğdem; GÜNDÜZ, Harun, Akaryakıt Sektör Raporu, Rekabet Kurumu, 1. Daire Başkanlığı, Ankara, Haziran 2008, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sector-raporlari/1-akaryakit-pdf> (e.t. 14.03.2024).

³⁷³ Danıştay 13. D., T. 25.05.2021, E. 2019/4195, K. 2021/1852.

4.3.7 Acil Durum Yönetimi

Petrol Piyasası Kanunu ile EPDK'ye verilen önemli yetkilerden bir diğeri, acil durum yönetimi başlığı altında sınıflandırılabilir, arz güvenliği, kamu ve çevre güvenliği ile mücbir sebeplerdir.

4.3.7.1 Arz Güvenliği

Petrol Piyasası Kanunu'nun 16. maddesi kapsamında EPDK'nin görevlerinden bir diğeri arz güvenliğini sağlamaktır. Bu kapsamda piyasada sürekliliğinin sağlanması, kriz veya olağanüstü hallerde risklerin önlenmesi ve uluslararası anlaşmalar gereği olağanüstü hâl petrol stokları ile ilgili yükümlülüklerin ifası amacıyla rafineri ve dağıtıcı lisansı sahiplerine önceki yıl tüketimine oranla takip eden yıl için petrol stoku tutulması yükümlülüğü getirilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi Ulusal petrol stoku konusunda Cumhurbaşkanı ve Kurum'un yetkili olduğu haller sayılmış, buna göre; ulusal petrol stokuna esas gün sayısının belirlenmesi, arttırılması, yönetimi, getirilebilecek yükümlülükler, ulusal petrol stokunun temin süresi, ulusal petrol stokunun cinsi, miktarı ve stoklama yerinin belirlenmesi, ulusal petrol stokuna dair hizmet alanları, stok ve stoklamaya ilişkin diğer kararlar ile tedbirlerin alınması, ulusal petrol stoklarından olağanüstü hallerde satış yapılması ile Cumhurbaşkanıya sunulacak tekliflerin hazırlanması gibi konularda Cumhurbaşkanı yetkili kabul edilirken; ulusal petrol stoku düzenlemesi kapsamında rafineri, akaryakıt ve LPG lisansı sahiplerinin bulundurmakla yükümlü oldukları stokları denetlemeye ve tutulacak bu stokun miktarında azalma yapılmayacak şekilde ürün cinsini ve ürünlerin birbirine tahvilini düzenlemeye EPDK yetkili kabul edilmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, PPK'nin 16. maddesi ve Lisans Yönetmeliği'nin 50. maddesi ve Ulusal Petrol Stok Komisyonu'nun 2017/1 sayılı

kararının verdiği yetki kapsamında, Zorunlu Petrol Stoku ve Gelir Payı Yükümlülüklerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar³⁷⁴,¹ almış ve karar kapsamında dağıtıcı, rafinerici lisansı sahiplerinin zorunlu petrol stoku ile dağıtıcı, rafinerici, işleme ve ihrakiye teslimi lisans sahiplerinin gelir payı ödeme yükümlülüklerine ilişkin usul ve esasları belirlemiştir. Kararla EPDK, fiili sebeplerle tutulamayan stok için alternatif bir yöntem belirleyerek; rafinerici, dağıtıcı veya ihrakiye teslim lisansı sahibinin başka lisans sahibi adına zorunlu petrol stoku tutması hali olan “kupon sistemi”ni düzenlemiştir. Bu sisteme göre, kupon hizmeti vermeyi planlayan rafineri, dağıtıcı veya ihrakiye teslim lisansı sahibi, EPDK’ye başvuru yapacak ve Petrol Piyasası Daire Başkanlığı tarafından verilen izni takiben, hizmet alan ile imzalayacağı sözleşme ile hizmet verebilecektir. EPDK, sözleşmenin içeriğine ilişkin düzenlemeler de getirmiş olup, buna göre sözleşme otuz günden az süreli olmayacak, kararın ekinde yer alan hususları içerecek ve devredilemeyecektir. İlgili yıllara ilişkin ulusal petrol stokunun tamamlayıcı kısmının edinilmesi nedeniyle oluşabilecek kaynak ihtiyacı, finansman giderleri ve bu kısım stokların depolama ve idame maliyeti için kullanılacak gelir payı bedellerine ilişkin kurul kararı almaktadır.

4.3.7.2 Kamu ve Çevre Güvenliği

Petrol Piyasası Kanunu, “Lisans Sahiplerinin Temel Hak ve Yükümlülükleri” başlıklı 4. maddesinde, piyasa faaliyetinde bulunanların, kötü niyet veya tehlikeli eylem sonucunu doğuracak her türlü işlemde özenle kaçınmasını, bunların oluşumunun engellenmesi için her türlü tedbiri almayı yükümlü tutmuştur. Bu kapsamda, PPK’ye göre faaliyette bulunanların, çevreye zarar vermemek için gerekli tedbirleri alma; kamunun can, mal ve çevre güvenliği ile kendi tesis ve faaliyetlerini önemli ölçüde tehdit eden veya

³⁷⁴ RG. T. 27.09.2020, S. 31257.

olumsuz etkileyen bir durum oluştuğunda, kamu yetkililerini ve bundan etkilenme ihtimali bulunan ilgilileri haberdar etmek ve alınmakta olan tedbirleri EPDK'ye bildirmek ve faaliyetleri nedeniyle üçüncü kişilere veya çevreye verilecek zararları tazmin etme yükümlölükleri bulunmaktadır. PPK'nin lisansların tabi olacağı usul ve esasları düzenleyen 3. maddesinde lisanslar ile ilgili olarak, kamunun can ve mal güvenliğine ilişkin hususlara ait usul ve esasların EPDK tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmektedir. Lisans Yönetmeliği'nin "Piyasaya Müdahale" başlıklı 56. maddesinde, EPDK'nin petrolün temin ve/veya satışı ile petrole ilişkin hizmet ifalarının sürekli ve düzenli yapılmadığı, yapılmasının engellendiği veya engellenmeye teşebbüs edildiği konusunda belirgin emarelerin oluştuğu veya bunların ulusal güvenliği veya kamu düzenini tehdit eder boyuta ulaştığına kanaat getirilmesi halinde, gerekli girişimlerin Kurul kararıyla EPDK tarafından başlatılacağı, EPDK talimatlarının yerine getirilmemesi durumunda ise, yetkili merciler nezdinde işlemlerin başlatılmasıyla birlikte soruşturma açılacağı düzenlenmiştir.

Kamu ve çevre güvenliği hususunda diğer bir düzenleme PPK'nin 11. maddesinde yer almakta olup, iletim hatlarının her iki tarafında en az on beş metre, en fazla yüzer metre mesafede; boru hattı için gerekli tesisler, rafineriler ve lisanslı depoların tehlikelerden korunması için etrafında en fazla 500 metre mesafe içerisinde risk doğurabilecek nitelikte yapılaşma, zirai ve tehlikeli işlere ilişkin getirilecek kısıtlamalar ile bunların usul ve esaslarının EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlemesidir.

4.3.7.3 Mücbir Sebepler

Lisans Yönetmeliği'nin 57. maddesi olaydan etkilenen tarafların gerekli özen ve dikkati göstermiş ve önlemleri almış olmasına rağmen, önlenemeyecek, kaçınılamayacak

veya giderilemeyecek olması ve bu durumun etkilenen tarafın ilgili mevzuat kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmesini engellemesi hallerini mücbir sebep halleri olarak kabul etmiştir. Yönetmelik, mücbir sebep durumunda, söz konusu etkiler giderilinceye kadar, lisans sahibinin ilgili mevzuattan kaynaklanan yükümlülükleri, etkilendikleri oranda Kurul Kararı ile erteleyebilmekte veya söz konusu yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceğinin anlaşıldığı hallerde, Kurul söz konusu yükümlülüklerin kaldırılmasına da karar verebilmektedir.

EPDK, 6 Şubat 2023 yılında Kahramanmaraş merkezli yaşanan depremler nedeniyle, ilgili illerde, Lisans Yönetmeliği'nin 57. maddesi kapsamında tüm lisans sahiplerinin PPK ve ikincil mevzuat kapsamındaki süreli yükümlülükleri ile depremten etkilenen akaryakıt istasyonlarının, dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından EPDK'ye bildirilmesi kaydı ile, 1240 Sayılı Kurul Kararı kapsamındaki yükümlülükleri ertelemiş, dağıtıcı ve bayilik lisansı sahiplerinin akaryakıt ikmallerine ilişkin kısıtları ise ilgili dönemde ilan edilen olağanüstü hal dönemi³⁷⁵ sonuna kadar kaldırmıştır³⁷⁶.

4.3.8 Kamulaştırma

PPK'nin 11. maddesi mülkiyet, kamulaştırma ve özel tedbirlere ilişkin kuralları düzenlemekte olup, buna göre ilke olarak gayrimenkul üzerindeki hak edinimlerinin anlaşma yoluyla yapılması belirlenmiştir. Anlaşma yoluyla mümkün olmaması halinde, rafineri ve lisanslı depolama tesislerinin, iletim hatlarının mecralarına isabet eden arazi ve arsalarda irtifak hakkı tesisine ve bu hatların ayrılmaz parçası durumunda bulunan diğer binalar ve civarına isabet eden taşınmazlara ve işleme tesislerinden EPDK tarafından belirlenecek olanlara ilişkin edinimlerin 2942 sayılı Kamulaştırma

³⁷⁵ RG. T. 08.02.2023, S. 32098, Olağanüstü Hal Kararı

³⁷⁶ 09.02.2023 tarihli 11632 sayılı Kurul Kararı, RG. T. 10.02.2023, S. 32100.

Kanunu³⁷⁷,nda belirtilen esaslar dahilinde kamulaştırma yoluyla da yapılabilceği dñzenlenmiřtir. Bu kapsamda yapılan kamulaştırma işlemlerinde, kamulaştırılan taşınmazın mñlkiyeti Hazine'ye, kullanma hakkı kamulaştırma bedelini ۆdeyen lisans sahibine ait olmaktadır. Lisans süresince, lisans sahibi bu haktan faydalanabilmekte olup, lisansın sona ermesi veya iptali halinde, lisans sahibi tarafından ۆdenmiř kamulaştırma bedelinin iadesi söz konusu değildir.

PPK'nin 11. maddesinin getirdiği diğer bir önemli imkân ise, mñlkiyetin üzerinde aynı olmayan hak tesisi ve kiralama dır. Buna göre ilgili tñzel kişiler faaliyetleri ile ilgili olarak kamuya ait gayrimenkul üzerinde, bedeli ilgili tñzel kişi tarafından ۆdenmesi suretiyle, aynı olmayan hak tesisini veya kiralanmasını talep edebilir. Bu talebin Kurul tarafından uygun görñlmesi halinde, ihtiyaca göre, intifa, irtifak, üst hakkı veya uzun süreli kiralama yoluna gidilebilir. Kurul hakkın bedelini tespit eder ve söz konusu bedel, ilgili kişi tarafından ۆdenir. Kamulaştırmada olduğu gibi, kullanım hakları da ilgili lisans veya sözleşmenin ayrılmaz bir parçası olup, geçerliliği lisans veya sözleşme süresi ile sınırlıdır.

³⁷⁷RG. T. 08.11.1983, S. 18215.

5. SONUÇ

Çalışmamızda idarenin düzenleme yetkisi ve regülasyonları, yargı kararları ve doktrin kapsamında detaylı olarak incelenerek yetkinin sınırları belirlenmiştir. Türkiye’de cumhuriyet öncesi dönemden başlayarak petrol piyasası ve idari regülasyonların tarihsel gelişimi, günümüze kadar kronolojik olarak incelenmiştir.

EPDK’nin kuruluşu ile petrol piyasasında idari yetki kullanımının önemli bir kısmının bağımsız idari otorite aracılığıyla yerine getirildiği döneme ayrıntılı olarak yer verilmiştir. İdarenin bağımsız idari otoriteler eliyle yetki kullanımına hız verdiği 2000’li yıllar, petrol piyasasına da Petrol Piyasası Kanunu’nu kazandırmıştır. Piyasada etkinlik, rekabet ve şeffaflık sağlama hedefleriyle, piyasa düzenlemesi, lisanslama ve izin verme, fiyatlandırma ve tarifeler, denetim ve gözetim, idari para cezası ve yaptırım uygulama, rekabetin korunması, acil durum yönetimi başlıklarında sınıflandırılacak düzenlemeler getirilmiş ve bu düzenlemeler çalışmamızda incelenmiştir.

EPDK’nin düzenleme yetkileri, piyasanın etkin işlemlerini sağlamayı hedeflerken, aynı zamanda kamu yararını gözetmek ve piyasa aktörlerinin hak ve yükümlülüklerini dengelemek açısından da önem taşımaktadır. Özellikle, kaçakçılığın önlenmesi saikiyle yapılan detaylı düzenlemeler kamu yararına fayda sağlasa da bu düzenlemelerin yan etkisi, aşırı regüle piyasa olmuştur. Aşırı regüle piyasanın etkileri idarenin yetki kullanımında da izlenebilmekte, çakışan yetki kullanımları veya yetkisiz işlemler sebebiyle hukuki öngörülebilirliğin sağlanması zorlaşmaktadır. İdarenin yetki kullanımında mevcut usul kurallarının uygulanmaması ve uzun yıllardan beri beklenen idari usul kanununun hala düzenlenmemiş olması da idarenin atipik düzenlemelerde esnekliğinin sınırsız olduğu algısına sebep olmakta; bu durum piyasayı, idarenin yetkisiz

düzenlemeleri ile yargının uzman kurumlar önyargısı ile verdiği kararları arasında sıkıştırmaktadır.

Enerji kaynakları arasında liderliğini sürdüren petrolün enerji dışı kullanım alanları da göz önüne alındığında, önümüzdeki yıllarda da önemini koruyacağı düşünülmektedir. Önümüzdeki uzun yılları temel olarak kaçakçılık perspektifinden ve 2000'ler teknolojisi ile şekillendirmek maliyet ve esneklik avantajlarının gözden kaçırılmasına sebep olabilecektir. Küresel piyasalardaki dalgalanmalar, çevresel faktörler, sürdürülebilir enerji politikaları ve teknolojik yeniliklerin dikkate alınarak regülasyonların yeniden değerlendirilmesi, EPDK'nin geleceğe yönelik daha proaktif ve dinamik bir düzenleyici çerçeve sunması, piyasanın sürdürülebilirliğini sağlamak ve uluslararası standartlara uyum göstermek açısından hayati önem taşımaktadır. Bu kapsamda idarenin yetkilerinin somutlaştırılacağı idari usul kanunu benzeri yasal düzenlemelerin getirilmesi ve lisans sahiplerinin katılımcı yaklaşımla düzenleyici süreçlere dahil edilmesi regülasyon ihtiyaçlarına daha iyi yanıt verecek ve piyasayı 2000'li yılların ikinci çeyreğine hazırlayabilecektir.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Uğur/TÜFEKÇİ, Suat: “Türkiye’nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış”, Journal of Policy Researches, 2014-1, s. 51-66.
- AKINCI, Müslüm, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman”, 1. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul 2009.
- ALGÜL, Süreyya, “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anadolu’da Demiryolları İmtiyazları ve Chester Projesi”, İstanbul Üniversitesi, 1998.
- ALTAY YOLCU, İsmail/ ÜNAL, Çiğdem/ GÜNDÜZ, Harun, Akaryakıt Sektör Raporu, Rekabet Kurumu, 1. Daire Başkanlığı, Ankara, Haziran 2008, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sektor-raporlari/1-akaryakit-pdf>.
- ARDIYOK, Şahin: “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli” Rekabet Kurumu, Ankara 2002.
- ATİYAS, İzak: “Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001”, Rekabet Kurumu, 2001, s.31-49.
- AYANOĞLU, Taner: “Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, c.14, 2011, s.66-86.
- BAYAZIT, Bahar/TAN, Turgut: “İdare Hukuku”, 10. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2021.
- ÇAKMAK, Zeynep: “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, Çakmak Yayınevi, Ankara 2011.
- ÇAL, Sedat: “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11-1-2 (2007), s.559-655.
- ÇAL, Sedat: Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2010.

- ÇELİK, İrfan: “Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm”, Liberal Düşünce Dergisi, 64 (2011), s.135-159.
- DEMİR, İdris: “Uluslararası Petrol Politikaları, Piyasaları, Fiyatları”, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa 2014.
- DOĞAN, Mesut: Türkiye Sanayileşme Sürecine Genel Bir Bakış, Marmara Coğrafya Dergisi, 28, (2013), s.211-231.
- DURAN, Lütfi: “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1-3, (1983), s.33-42.
- DURAN, Lütfi: “İdare Hukuku Ders Notları”, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1982.
- DURAN, Lütfi: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” Les Autorites Administratives Independantes - Bağımsız İdari Otoriteler, (Ed: İbrahim Özden Kaboğlu), Alkım Yayıncılık, İstanbul 1998.
- EDİGER, Volkan: “Osmanlı’da Neft ve Petrol”, ODTÜ Yayınları, Ankara 2006.
- ERGÜN, Çağdaş Evrim: “Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti”, 1. Baskı, Çakmak Yayınevi, Ankara 2010.
- EMEK, Uğur: “Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001”, Rekabet Kurumu, 2001.
- GÖZLER, Kemal: “Hukukta İçerik ve Biçim”, (www.anayasa.gen.tr/icerik-bicim.htm) (Yayın Tarihi: 3 Temmuz 2021).
- GÖZLER, Kemal: “İdare Hukuku”, Ekin Yayıncılık, 3. Baskı, Bursa 2019.
- GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 21. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa 2019.

- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut: “İdare Hukuku, Cilt 1, Genel Esaslar”, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref: “Yönetsel Yargı”, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.
- GÜNEŞ, Turan: “Türk Pozitif Hukuku’nda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınevi, Ankara 1965.
- GÜNDAY, Metin: “İdare Hukuku”, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 2017.
- HAYTOĞLU, Ercan: “Türkiye Romanya İşbirliği ile Kurulan Boğaziçi Rafinerisi (1930-1934), Türkiye-Romanya İlişkileri: Geçmiş ve Günümüz, Editor: Duygu Türker Çelik, 2019.
- KAPLAN, İbrahim: “Kanun Yapma San’atı ve Tekniği”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 47/01 (1992), s. 99-101.
- KARAKELLE, İsmail Hakkı: “Regülasyon ve Rekabet, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, 15-16 Mart 2001”, Rekabet Kurumu, 2001.
- KEPENEK, Yakup: “Türkiye Ekonomisi”, Remzi Kitabevi, 12. Baskı, İstanbul 2023.
- KÖKYAY, Ferhat: “1923’ten Günümüze Türkiye Cumhuriyeti’nin Petrol Yatırım Politikaları”, Hacettepe Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara 2008.
- NAYCI, Nida/BOZKURT, Tolga: “Türkiye’de Petrol Sanayinin Tarihsel Gelişimi ve Endüstri Mirası Bağlamında Batman ve Ataş Rafineri Tesisleri”, TÜBA-KED Türkiye Bilimler Akademisi Kültür Envanteri Dergisi, 26 (2022), s. 31-54.
- NEYZİ, Nezih: “Türkiye Petrol Sanayi”, İktisat Fakültesi İşletme İktisadı Enstitüsü Yayınları, Ankara 1963.
- ONAR, Sıddık Sami: “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

- ONAR, Sıddık Sami: “Nizamname ve Talimatnameler”, İzmir Barosu Dergisi, 3-7 (1937), s.259-274.
- ÖZAY, İl Han: “Günüşğında Yönetim”, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017.
- ÖZAY, İl Han , “İdari Yaptırımlar”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1985.
- ÖZBUDUN, Ergun: “Türk Anayasa Hukuku, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, İstanbul 2019.
- ÖZKAN DUVAN, Ayşe: “Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2019/1, s. 35-60.
- ÖZTÜRK, Burak: “Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı”, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2009.
- SABIR, Hasan: “Atatürk’ün Ekonomi Anlayışı”, Sayıştay Dergisi, 17-62 (2006), s. 3-19.
- SARISOY, Sinan: “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar, Maliye Dergisi, 159, 2010, s.278-298.
- SEVER, Çiğdem: “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 64 (2015), s.195-236.
- SEZEN, Seriya: “Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2003.
- ŞAHİN, Cenk: “Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)”, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2010.
- ŞAVKILI, Cengiz: “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminden Demokrat Parti İktidarına Petrol Politikaları (1861-1950), Business Management Studies: An International Journal, 7-1 (2019), s. 373-408
- TAN, Turgut: “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, Anayasa Yargısı Dergisi, C.3, s.203-216.
- TAN, Turgut: “İdari İşlemlerin Geri Alınması”, Aristo Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2020.

- TAN, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara 2000.
- TEZİÇ, Erdoğan: “Anayasa Hukuku”, 27. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul 2024.
- UĞUR, Burak: “Petrol Fiyatlarının Cari İşlemler Üzerindeki Etkisi: Türkiye ve Hindistan Ekonomilerinin Karşılaştırılması”, Uluborlu Mesleki Bilimler Dergisi, 4:2 (2021), s.68-80.
- ULUĞBAY, Hikmet: “Türk Petrol Kanunu Neler Getiriyor ve Neler Götürüyor”, Mülkiye Dergisi, 31 (2014), s. 11-20.
- ULUSOY, Ali: “Bağımsız İdari Otoriteler”, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- ULUSOY, Ali: “Yeni Türk İdare Hukuku”, Yetkin Yayınları, Ankara 2019.
- URAN, Emrah: “Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, Oniki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul 2012.
- ÜLKER, Gözde, Türk Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2022.
- YERGIN, Daniel: “Petrol, Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü”, 7. Baskı, İş Bankası Kültür Yayınları, 2014.