

T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

GÜNEŞ ENERJİSİ İLE ELEKTRİK ÜRETİMİNDE
LİSANS USULÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nazlı ORUÇOĞLU

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Çağla TANSUĞ

Haziran 2024

ÖNSÖZ

Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesinde lisans ve ardından Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı tezli yüksek lisans öğrenimim boyunca dinleme şansı bulduğum tüm hocalarıma teşekkür ve saygılarımı sunarım. Bu çalışmanın ortaya çıkmasında çok değerli katkıları olan saygıdeğer hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Çağla Tansuğ'a ayrıca teşekkür ederim.

Her zaman yanımda olan ve desteğini en güçlü şekilde hissettiren sevgili eşim Doğa Can Oruçoğlu'na ayrıca teşekkür ederim.

Nazlı ORUÇOĞLU

Haziran, 2024

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR	v
RESUMÉ.....	vi
ABSTRACT	xi
ÖZET.....	xv
GİRİŞ	1

I. GÜNEŞ ENERJİSİNDEN ELEKTRİK ÜRETİMİ LİSANSI BAKIMINDAN TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR VE YETKİLİ İDARELER..... 19

A. TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR.....	19
1. Uluslararası Hukuk Kaynakları	19
2. Ulusal Kaynaklar	22
B. YETKİLİ İDARELER	24
1. Merkezi İdare	24
a. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	25
b. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	26
c. Tarım ve Orman Bakanlığı	27
2. Mahalli İdare Kapsamında Belediyeler	28
3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	30

II. LİSANSIN HUKUKİ NİTELİĞİ 33

A. Kolluk Ruhsatı.....	33
B. Kamu Hizmetinin Görülüş Biçimi Olarak Ruhsat	35
C. Değerlendirme	36

III. GÜNEŞ ENERJİSİ SANTRALLERİNE İLİŞKİN ÖNLİSANS ALMA SÜRECİ..... 39

A. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansının Başvuru Şartları.....	39
1. Başvuru Sahibi Tüzel Kişinin Şirket Yapısına İlişkin Şartlar	39
2. Güneş Ölçümlerinin Yapılması Şartı	41
3. Güneş Enerji Santrali Üretim Önlisansı Başvurularında Yarışma Şartı ..	43
B. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansının Kapsamı	44
C. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansı Sahibinin Yükümlülükleri	45

1. Üretim Tesisinin Kurulacağı Sahanın Önlisans Sahibi Tüzel Kişinin Mülkiyetinde Olmaması Halinde Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi Yükümlülüğü	45
a. Sahanın Mülkiyetinin Bir Özel Hukuk Kişisine Ait Olduğu Durumda Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi	46
b. Sahanın Mülkiyetinin veya Hüküm ve Tasarrufunun Bir Kamu Tüzel Kişisine Ait Olduğu Durumda Kullanım Hakkının Elde Edilmesi	51
c. Özel Kanunlarla Korunan Alanlarda Kullanım Hakkının Elde Edilmesi	54
2. İmar Planları Onaylarının Kesinleşmesi Yükümlülüğü.....	61
3. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Kapsamında Gerekli Olan Kararın Alınması Yükümlülüğü.....	67
4. Diğer Yükümlülükler	72
Ç. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansının Tadili, Sona Ermesi ve İptali.....	74
1. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansının Tadili.....	74
2. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansının Sona Ermesi	74
3. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansının İptali.....	76
IV. GÜNEŞ ENERJİSİ SANTRALLERİNE İLİŞKİN ÜRETİM LİSANSI ALMA SÜRECİ	77
A. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansının Başvuru Şartları	77
B. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansının Kapsamı.....	78
C. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri	78
Ç. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansının Tadili, Yenilenmesi ve Sona Ermesi	80
1. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansının Tadili	80
2. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansının Yenilenmesi.....	81
3. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansının Sona Ermesi	81
SONUÇ.....	82
KAYNAKÇA	84
ÖZGEÇMİŞ.....	93
TEZ ONAY SAYFASI.....	94

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
age	: Adı geçen eser
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
CE	: Conseil d'Etat
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
Dan.	: Danıştay
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
E.	: Esas Sayısı
EÜAş	: Elektrik Üretim Anonim şirketi
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
GES	: Güneş Enerjisi Santrali
K.	: Karar Sayısı
m.	: Madde
MGM	: Meteoroloji Genel Müdürlüğü
MWt	: Mega vat
No.	: Numara
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
R.G.	: Resmi Gazete
RGTS	: Resmi Gazete Tarih ve Sayı
s.	: Sayfa Numarası
T.	: Tarih
TEDAş	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim şirketi
TEİAş	: Türkiye Elektrik İletim Anonim şirketi
vd.	: Ve devamı
YEK	: Yenilenebilir Enerji Kaynağı
YEKA	: Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı
YEKDEM	: Yenilenebilir Enerji Destekleme Mekanizması

RESUMÉ

On analysa la licence et la pré-licence que les entités législatives du droit privé voulant produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire et la procédure administrative à laquelle ils doivent se conformer. Il existe les sources législatives à la fois nationales et internationales qu'il faut prendre en compte en ce qui concerne la licence de production et plusieurs administrations ont l'autorité dans le processus d'application. Alors que la qualité législative du concept de licence est conflictuelle, les licences et pré-licences, chacune d'eux, est une procédure administrative. Donc, ce processus se trouve naturellement dans la portée du droit administratif. En outre, dans ce processus de la prise des licences, il faut solliciter plusieurs permissions administratives en se conformant aux plusieurs procédures administratives. Ces permissions mentionnées sont en rapport avec les différents intérêts publics. Pour cette raison, dans le processus de la prise de licence en vue de produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire, il faut établir un équilibre entre les intérêts publics conflictuels

Les dommages que les combustibles fossiles causèrent augmentèrent exponentiellement en fonction de leur utilisation intensive dans la production de l'électricité sous l'influence de la Révolution Industrielle. Il en résulte que le change climatique se manifesta et il commença à s'éprouver concrètement même dans la vie quotidienne. Alors, certaines préventions devinèrent imposant. D'autre part, l'accroissement du besoin de l'électricité exigea la recherche des sources énergétiques alternatives aux combustibles fossiles. L'énergie solaire, à condition qu'on emploie les moyens convenables, devint un alternatif considérable qui n'est pas nuisible à l'environnement et dont le coût est diminué jour après jour grâce aux développements technologiques. De nos jours, l'établissement des centrales énergétiques solaires s'accélérent dans le monde entier.

Le fondement constitutionnel de produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire se trouve dans l'article 167. L'article 167, qui rend L'État responsable de prendre les mesures pour que l'économie fonctionne régulièrement, marque

l'établissement de l'ordre économique public. Dans ce contexte, les institutions, qu'on nomme « les autorités administrative indépendantes », dont le pouvoir comprend la régulation, le contrôle, la coercition et ainsi de suite, furent établies conformément aux secteurs qu'elles se placent. Dans le secteur d'énergie, la tâche que l'article 167 assigne est remplie par L'Autorité Régulatrice du Marché Énergétique (ARME). La structure organisationnelle, les pouvoirs et les devoirs d'ARME sont organisés selon la « Loi sur l'organisation et les fonctions de l'Autorité de régulation du marché de l'énergie no. 4628 ». À côté de la régulation, la tâche la plus importante d'ARME est la procédure de donner la licence. À l'égard des règles les activités dans le marché énergétique s'effectuent dans le cadre de la licence qu'ARME accorde.

Les lois fondamentales de produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire sont « Loi sur le marché de l'électricité » no 6446 et « Loi sur l'utilisation des ressources énergétiques renouvelables pour la production d'électricité » no 5346. Un autre document que qu'on doit prendre en considération est Régulation de la Licence dans le Marché de L'Électricité. Par ce document signalé, les régulations concernant les licences et pré-licences qu'on accorde aux entités du droit privé furent déterminées dans la manière détaillée. En plus de ces dernières, il existe les lois et les régulations diverses au sujet de prendre la licence et la pré-licence obligatoires pour les centrales. En suivant cette régulation, Ce sont le ministère de l'énergie et des ressources naturelles, le ministère de l'environnement, de l'urbanisation et du changement climatique et ministère de l'agriculture et des forêts qui accordent les licences. Quant aux gouvernements locaux, ce sont les municipalités et ARME qui possèdent la même autorité.

Afin de pouvoir faire une considération sur la qualité législative de la licence pour produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire, il faut d'abord envisager la relation entre cette activité et le concept de service public. Dans la loi No 6446, on prend les activités telles la production, la transmission, la distribution et la vente séparément. Ainsi, les jugements et les conditions concernant les types de licences sont déterminés distinctivement. À la lumière de cette régulation, l'administration possède une autorité du contrôle et de la surveillance sur le titulaire privé de licence. D'autre part, il existe des remarques qui soulignent que l'administration ne fait que donner la permission aux entités voulant s'opérer dans ce domaine et qu'elle possède une

autorité limité sur le contrôle et la surveillance. La raison principal de ces remarques est le fait que ces activités sont convenables aux principes du marché libre compétitif. Il en résulte qu'on affirme que les activités, telles la production et la vente, sont loin du service public. Or, on constate qu'en ce qui concerne les activités de transmission et de distribution, puisque l'administration fait non seulement un contrôle mais aussi une intervention au contenu de ces activités, ces dernières sont en rapport étroit avec le service public.

En même temps, dans le cas où le champ dans lequel on établit une centrale de l'énergie solaire est une propriété privée, il est possible qu'ARME ait droit de s'opérer une expropriation au nom du titulaire de licence or qu'on préfère à utiliser le droit supérieur d'usufruit, de servitude ou à la location longue durée. Les entreprises qui sont les titulaires de licence pour la production sont obligées, à la différence des exigences ordinaires du marché libre, d'exécuter leurs activités continuellement et régulièrement ARME, au point de l'accomplissement des services mentionnés, possède déjà les autorités telles la détermination des conditions, leur contrôle, leur surveillance, l'application des coercitions dans les cas nécessaires et en tant qu'administration, il est responsable que le service qui fait offrir par les entités du droit privé est rempli comme il le faut. Tous ces derniers justifient l'opinion qui soutient que le service d'électricité, malgré sa transformation, est en rapport étroit avec le concept du service public.

Lorsqu'on analyse, à la lumière de ces discussions, la qualité législative de licence que les entités légales du droit privé voulant produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire, les deux notions du droit administratif se présentent. Ce sont le permis en tant qu'application des lois et le permis en tant que processus de licence et que manière d'accomplissement du service public. Les permis accordés aux activités qui exigent l'autorisation administrative en vue de maintenir l'ordre public et la procédure d'accorder une licence sont les permis en tant qu'application des lois. Le permis accordé dans le cas où l'administration, confère ses obligations du service public à l'entité du droit privé autorisé par la loi est un permis en tant que manière d'accomplissement du service public. Dans tous les deux cas, l'administration possède le pouvoir du contrôle. Or, la différence principale repose sur l'intensité de l'autorité administrative du contrôle, de la surveillance, de l'intervention sur l'activité de l'entité

privée. En effet, dans la procédure du permis en tant que manière d'accomplissement du service public, l'administration, loin d'être seulement le contrôleur de l'application des lois, possède l'autorité d'intervenir au contenu du service. Alors, d'après le point de vue premier concernant le rapport entre les activités de produire l'électricité et le service public, on aboutit à la conclusion que l'administration ne fait rien d'autre que la surveillance et le contrôle quand il s'agit de la production et de la vente et que quand il s'agit de la transmission et de la distribution, l'autorité administrative dépasse le contrôle et intervient au contenu du service. Pour cette raison, la licence accordée aux entités privées pour la production et la vente de l'énergie solaire se trouve à la portée de l'activité du droit administratif concernant l'application des lois, alors que la licence accordée pour la transmission et la distribution porte le caractère du permis en tant que manière d'accomplissement du service public. D'autre part, d'après la perspective qui soutient que les titulaires de la licence, quel que soit le type de licence, se soumettent à certaines obligations contrairement aux principes du marché libre et que l'intervention d'ARME est qualitativement et quantitativement intense, on pense que les licences concernant tous les activités sont les permis en tant que manière d'accomplissement du service public.

Les entités du droit privé voulant produire l'électricité en se servant de l'énergie solaire doivent prendre d'abord une pré-licence. La pré-licence de production est le permis en vue d'obtenir le permis de commencer l'investissement pour l'établissement productif. Par la raison que la pré-licence représente une phase préparatoire pour prendre la licence de production, on prévoit que les entreprises doivent viser à commencer la production dès qu'elle est possible. C'est pourquoi, on pose les conditions particulières au sujet de la structure des entreprises appartenant aux entités du droit privé qui font l'application. Conformément aux articles de la Loi Commercial Turque, il faut que l'entreprise établisse comme la société anonyme ou la société à responsabilité limitée et que, dans le cas où il institue comme une société anonyme en suivant des régulations du marché capital, les partages, en dehors du ceux qui sont procédés à la bourse, soient nominées et qu'il n'affiche pas les partages nominées au porteurs sauf celles qui seront exportées. Pour que la production de l'électricité, qui est l'entrée fondamentale dans tous les secteurs, ne cesse pas on demanda que les entreprises se focalisent sur la production dès qu'ils font application

à la pré-licence et la structure des entreprises s'organisa convenablement à cette demande.

Quant à la licence de production, elle représente le permis que les entités privées voulant produire l'électricité doivent prendre. Premièrement, il existe les exigences à remplir pour l'entité légale pour qu'elle puisse prendre la licence de production. Certaines de ces exigences, telles acquisition du droit de propriété ou celui d'usage sur le terrain où la complexe de production s'instituera, précision sur les permis des plans de ville et ceux de construction, la prise de décisions dans le cadre de l'Évaluation de l'impact sur l'environnement, indiquent les procédures en rapport avec les intérêts publics différents. Par le moyen de ces exigences, on vise à empêcher la transgression des éléments portant sur l'intérêt public qui sont conservés par les autres lois. En effet, c'est l'administration qui va établir l'équilibre entre les intérêts publics au cours du processus de prendre la licence. La licence de production est accordée par ARME à l'entité privée qui remplit les exigences mentionnées. Ainsi, l'entité légale prise en considération a droit de produire l'électricité en se servant l'énergie solaire jusqu'à ce que sa licence est expirée.

ABSTRACT

We analysed the license and pre-license that private legislative entities wishing to produce electricity using solar energy must have, and the administrative procedure they must comply with. There are both national and international legislative sources that need to be taken into account regarding the production license, and several administrations have authority in the application process. While the legislative quality of the licensing concept is conflicting, licensing and pre-licensing, each of them, is an administrative procedure. So, this process naturally falls within the scope of administrative law. What's more, the licensing process involves applying for a number of administrative permissions, in compliance with a number of administrative procedures. These permissions are related to various public interests. For this reason, in the process of obtaining a license to produce electricity using solar energy, a balance must be struck between conflicting public interests

The damage caused by fossil fuels increased exponentially with their intensive use in electricity production under the influence of the Industrial Revolution. As a result, climate change began to manifest itself, even in everyday life. At this point, certain preventions became imposing. On the other hand, the growing need for electricity called for a search for alternative energy sources to fossil fuels. Solar energy, provided the right means are employed, has become a considerable alternative that is not harmful to the environment and whose cost is being reduced day by day thanks to technological developments. Today, solar power stations are being set up all over the world.

The constitutional basis to produce electricity using solar energy is found in Article 167. Article 167, which makes the State responsible for taking measures to ensure that the economy functions smoothly, marks the establishment of public economic order. In this context, the institutions known as "independent administrative authorities", whose powers include regulation, control, and coercion and so on, were established in accordance with the sectors in which they were placed. In the energy

sector, the task assigned by article 167 is fulfilled by the Energy Market Regulatory Authority. The organizational structure, powers and duties of EMRA are set out in the "Law on the organization and functions of the Energy Market Regulatory Authority" no. 4628, and, in addition to the regulation, EMRA 's most important task is the licensing procedure. Following the rules, activities in the energy market are carried out within the framework of the license that EMRA grants.

The basic laws governing electricity production using solar energy are the Electricity Market Act, No. 6446, and the Act on the Use of Renewable Energy Resources for Electricity Production No. 5346. Another document needs to be considered is the Regulation of Licensing in the Electricity Market. This document sets out in detail the regulations governing licenses and pre-licenses granted to private-sector entities. In addition to these, there are various laws and regulations concerning compulsory licensing and pre-licensing of power stations. Under these regulations, licenses are granted by the Ministry of Energy and Natural Resources, the Ministry of the Environment, Urbanization and Climate Change, and the Ministry of Agriculture and Forestry. As for local governments, it is the municipalities and EMRA that have the same authority.

So as to consider the legislative quality of the license to produce electricity using solar energy, we must first consider the relationship between this activity and the concept of public service. In Law 6446, activities such as generation, transmission, distribution and sale are considered separately. Thus, judgments and conditions concerning types of licenses are determined distinctively. In the light of this regulation, the administration has the authority to control and supervise the private licensee. On the other hand, there are those who point out that the administration merely gives permission to those wishing to operate in this field, and has limited authority over control and supervision. The main reason for these remarks is that these activities are suited to the principles of a competitive free market. As a result, it is claimed that activities such as production and sales are far removed from public service. However, as far as transmission and distribution activities are concerned, since the administration not only controls them, but also intervenes in the content of these activities, they are closely related to public service.

At the same time, if the field on which a solar power station is to be built is privately owned, EMRA may be entitled to expropriate it on behalf of the licensee, or may prefer to use the superior right of usufruct, easement or long-term lease. In contrast to the ordinary requirements of the free market, companies which are licensees for production are obliged to carry out their activities continuously and regularly. ERMA, at the point of execution of the services mentioned, already possesses the authorities such as the determination of the conditions, their control, their supervision, the application of coercion in the necessary cases and as administration, it is responsible that the service which is offered by entities of private law is fulfilled as it should be. All these factors support the view that the electricity utility, despite its transformation, is closely linked to the concept of public service.

When we analyse, in the light of these discussions, the legislative quality of the license that private-law legal entities wishing to produce electricity using solar energy must have, two concepts of administrative law come to the fore. These are the license as an application of law, and the license as a licensing process and a way of executing a public service. Permits granted for activities requiring administrative authorization in order to maintain public order, and the procedure for granting a license, are permits as law enforcement. Permits granted in cases where the administration entrusts its public service obligations to a private law entity authorized by law are permits as a way of executing public service. In both cases, the administration has the power of control. However, the main difference lies in the intensity of the administrative authority's control, supervision and intervention in the private entity's activity. In fact, in the permit procedure, as a way of executing a public service, the administration, far from being merely the controller of law enforcement, has the authority to intervene in the content of the service. So, from the first point of view concerning the relationship between the activities of producing electricity and public service, we come to the conclusion that the administration does nothing more than monitor and control when it comes to production and sale, and that when it comes to transmission and distribution, the administrative authority goes beyond control and intervenes in the content of the service. For this reason, the license granted to private entities for the production and sale of solar energy falls within the scope of administrative law activity concerning the application of laws, whereas the license granted for transmission and distribution bears the character of a permit as a way of executing a public service. On

the other hand, from the perspective that licensees of all types are subject to certain obligations contrary to the principles of the free market, and that the intervention of EMRA is qualitatively and quantitatively intense, one believes that licenses for all activities are permits as a way of executing public service.

The private entities wishing to produce electricity using solar energy must first obtain a pre-license. The production pre-license is the permit required to begin investment in the production site. Since pre-licensing is a preparatory phase for obtaining a production license, companies should aim to start production as soon as possible. For this reason, special conditions were laid down regarding the structure of the companies belonging to the private-law entities making the application. In accordance with the articles of the Turkish Commercial Law, the company must be set up as a joint-stock company or a limited liability company, and if it is set up as a joint-stock company, in accordance with capital market regulations, the shares, apart from those traded on the stock exchange, must be nominee shares, and the nominee shares must not be shown as bearer shares, except for those that will be exported. To ensure that electricity production, which is the fundamental input in all sectors, does not cease, companies are required to focus on production as soon as they apply for pre-licensing, and the corporate structure is organized in accordance with this requirement.

As for the production license, it represents the permit that private entities wishing to produce electricity must take out. Firstly, there are requirements that must be met by the legal entity before it can take out the production license. Some of these requirements, such as acquiring the right of ownership or use of the land on which the production complex is to be built, certifying city plan and building permits, and making decisions in the context of Environmental Impact Assessment, indicate the procedures to be followed in relation to different public interests. The aim of these requirements is to prevent the transgression of public interest elements that are preserved by other laws. In fact, it is the administration that will strike the balance between public interests throughout the licensing process. The production license is granted by the ERMA to the private entity that meets the aforementioned requirements. Thus, the legal entity under consideration has the right to produce electricity using solar energy until its license expires.

ÖZET

Güneş enerjisinden faydalanarak elektrik üretimi faaliyetinde bulunmak isteyen özel hukuk tüzel kişilerinin alması gereken önlisans ve lisans için uyulması gereken idari prosedür incelenmiştir. Üretim lisansı bakımından dikkate alınması gereken hem ulusal hem uluslararası hukuki kaynaklar mevcuttur ve başvuru sürecinde birden fazla idare yetkilidir. Lisans kavramının hukuki niteliği tartışmalı olmakla birlikte önlisans ve lisanslar birer idari işlemdir. Dolayısıyla bu süreç doğalında idare hukukunun kapsamına girmektedir. Ayrıca bunların alınması sürecinde birden fazla idari prosedüre uyularak birden fazla idari izin alınması gerekmektedir. Bahse konu izinler farklı kamu yararlarını ilgilendirmektedir. Dolayısıyla güneş enerjisine dayalı üretim lisansı alınması sürecinde çatışan kamu yararları arasında bir denge kurulması gerekmektedir.

Fosil yakıtların sanayi devriminin de etkisi ile enerji üretiminde yoğun olarak kullanılması ile birlikte çevreye verilen zarar günümüze dek katlanarak artmıştır. Bunun sonuçları iklim değişikliği olarak karşımıza çıkmış ve somut olarak günlük hayatta dahi hissedilmeye başlanmıştır. Bu nedenle, önlem alınması zorunluluğu kendisini dayatmıştır. Aynı zamanda giderek artan enerji ihtiyacının karşılanması gerekliliği ile fosil yakıtlara alternatif enerji kaynakları bulunmaya çalışılmıştır. Güneş enerjisi, buna uygun yöntemler kullanıldığı takdirde çevreye zarar vermeyen ve gelinen teknolojik gelişmelerle birlikte düşük maliyetli olan bir enerji kaynağı olarak fosil yakıtlara ciddi bir alternatif haline gelmiştir. Günümüzde tüm dünyada güneş enerjisi santrallerinin kurulumu hız kazanmıştır.

Güneş enerjisinden elektrik üretilmesi faaliyetinin düzenlenmesi Anayasal dayanağını 167. maddede bulur. Devlete, ekonominin sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayacak önlemler alınması, rekabet ortamının oluşturulması ile bu ortamın korunması görevlerini veren 167. madde, ekonomik kamu düzenini sağlanmasını işaret etmektedir. Bu doğrultuda, ilgili bulunduğu sektöre ilişkin olarak düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi yetkileri bulunan “bağımsız idari otoriteler” adı

verilen kurumlar kurulmuştur. Enerji sektörü bakımından, Anayasa'nın 167. maddesinin verdiği görevi yerine getirecek olan kurum, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur ("EPDK"). EPDK'nın teşkilat yapısı, yetki ve görevleri 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmektedir. EPDK'nın regülasyon faaliyetlerinin yanı sıra en önemli görevi lisans verilmesi işlemidir. Kural olarak, enerji piyasasında faaliyetler EPDK tarafından verilen lisanslar kapsamında yürütülmektedir.

Güneş enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyetine ilişkin temel kanuni düzenlemeler 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'dur. Bir diğer düzenleme ise Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'dir. Bahse konu mevzuatla güneş enerjisi kaynağından yararlanarak elektrik üretimi faaliyeti yapmak isteyen özel hukuk kişilerine verilecek önlisans ve lisanslara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir. Bunların dışında, güneş enerjisi santralleri bakımından elektrik üretim önlisansı ve lisansı alınması için izlenen süreçle ilişkin olarak çeşitli kanuni düzenlemeler ve yönetmelikler de yürürlüğe konulmuştur. Bu mevzuat kapsamında, üretim lisansı alınması sürecinde; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı, yerel yönetimler bünyesinde Belediyeler ve EPDK yetkilidir.

Güneş enerjisine dayalı elektrik üretimi faaliyeti için alınması gereken lisansın hukuki niteliği hakkında değerlendirme yapabilmek için öncelikle faaliyetin kamu hizmeti kavramı ile ilişkisinin incelenmesi gerekmektedir. 6446 sayılı Kanun'da enerjinin üretimi, iletimi, dağıtımı ve satışı gibi faaliyetler ayrı ayrı ele alınmıştır. Dolayısıyla her bir faaliyet için alınması gereken lisans türü bakımından hüküm ve koşullar ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu düzenlemeler ışığında, her bir faaliyet bakımından, idarenin lisans sahibi özel kişiler üzerinde bir denetim ve gözetim yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, üretim ve satış faaliyetleri bakımından idarenin yalnızca bu alanda faaliyet göstermek isteyen kişilere izin veren konumunda olduğu, denetim ve gözetim yetkisinin çok kısıtlı olduğu yorumları yapılmaktadır. Bu faaliyetlerin rekabetçi serbest piyasa esaslarına daha uygun faaliyetler olması bu yorumların en önemli sebebidir. Bunun sonucu olarak, üretim ve satış faaliyetlerinin kamu hizmeti kavramına uzak olduğu ifade edilmektedir. Buna karşılık, iletim ve

dağıtım faaliyetleri bakımından ise idarenin denetleyen konumunda olmadığı faaliyetin içeriğine de müdahalenin söz konusu olduğu, bu nedenle bu faaliyetlerin kamu hizmeti ile yakından ilişkili olduğunun kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Aynı zamanda, güneş enerjisi santrali kurulmak istenilen alanın özel mülk olması halinde EPDK tarafından lisans sahibi özel kişi namına kamulaştırma işlemi yapılabilmesi ya da intifa, irtifak, üst hakkı ya da uzun süreli kiralama yoluna gidilebilmesi imkânı bulunmaktadır. Üretim lisansı bulunan firmaların, olağan serbest piyasa yükümlülüklerinden farklı olarak yürütmekte oldukları faaliyeti sürekli ve düzenli yürütmek gibi yükümlülükleri vardır. Kaldı ki EPDK, söz konusu hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında koşulların belirlenmesi, gözetimi ve denetimi, gerektiğinde yaptırım uygulanması gibi yetkilere sahiptir ve idare olarak özel hukuk kişilerine gördürdüğü hizmetin gereği gibi yerine getirilmesinden sorumludur. Tüm bunlar da her ne kadar dönüşüm geçirse de elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti kavramı ile yakından ilişkili olduğu yönündeki görüşü desteklemektedir.

Bu tartışmanın ışığında, güneş enerjisine dayalı elektrik üretimi faaliyeti göstermek isteyen özel hukuk tüzel kişilerinin alması gereken lisansın hukuki niteliği incelendiğinde, iki idare hukuku kavramı karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; idarenin kolluk faaliyeti olarak ruhsat ve lisans işlemleri ile kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsattır. Kamu düzeninin korunması amacıyla idarenin iznine tabi tutulan birtakım faaliyetler bakımından verilen izinler idarenin kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işlemi; idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir kamu hizmetini kanunla yetkilendirilmiş olması şartıyla bir özel hukuk kişisine gördürmesi halinde verilen izin ise kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsattır. Her iki durumda da idarenin ilgili faaliyet üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu ikisi arasındaki temel farklılık idarenin özel kişinin faaliyetleri üzerindeki denetim, gözetim ve müdahale yetkisinin yoğunluğundadır. Nitekim kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat işleminde idare, yalnızca bir kolluk denetimi olmaktan uzak, hizmetin içeriğine de müdahale edebilecek yetkilere sahiptir. Buna göre, elektrik alanındaki faaliyetlerin kamu hizmeti kavramı ile ilişkisi konusundaki ilk görüşe göre üretim ve satış faaliyetleri bakımından idarenin yalnızca gözetim ve denetim yaptığı, iletim ve dağıtım faaliyetleri bakımından ise bu yetkinin kolluk denetimini aştığı ve hizmete içten müdahale niteliği taşıdığı sonucuna varılacaktır. Bu doğrultuda, güneş

enerjisi üretimi ve satışı amacıyla özel kişilere verilen lisans idare hukukunun kolluk faaliyeti kapsamında yer alırken, iletim ve dağıtım amacıyla verilen lisans ise kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat niteliğindedir. Buna karşın, tüm lisans türleri bakımından lisans sahibi özel kişilerin, serbest piyasa ekonomisinin esaslarının aksine birtakım yükümlülöklere tabi olduğu ve EPDK'nın özel kişi üzerindeki müdahale kanallarının nicelik ve niteliğinin yoğun olduğu görüşüne göre ise tüm faaliyetler bakımından verilen lisansın kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat niteliğinde olduğu düşünülmektedir.

Güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyetinde bulunmak isteyen özel hukuk kişileri öncelikle üretim önlisansı almak zorundadır. Üretim önlisansı, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli izinleri temin edebilmeleri için verilen izni ifade etmektedir. Önlisansın üretim lisansı almak için bir hazırlık dönemi olması nedeniyle şirketlerin üretim lisansı alarak bir an önce üretime başlamayı hedeflemeleri gerektiğı öngörölmüştür. Bu nedenle başvuru yapan özel hukuk tüzel kişisinin şirket yapısına ilişkin özel şartlar getirilmiştir. Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda anonim şirket ya da limited şirket olarak kurulmuş olması, anonim şirket olarak kurulmuş olması halinde sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının tamamının nama yazılı olması ve şirketin borsada işlem görmek üzere ihraç edilecekler hariç hamiline yazılı pay çıkarmaması gerekmektedir. Bütün sektörler için temel girdi niteliğinde olan elektrik enerjisinin üretiminin aksamaması için şirketlerin önlisans için başvuruda bulunması itibarıyla, faaliyete odaklanmaları istenmiş, şirket yapısının da buna uygun olması doğrultusunda düzenleme yapılmıştır.

Üretim lisansı ise elektrik üretim faaliyetinde bulunmak isteyen özel hukuk kişilerinin alması gereken izni ifade etmektedir. Öncelikle üretim önlisansını alan tüzel kişinin üretim lisansını alabilmesi için yerine getirmesi gereken yükümlölükler bulunmaktadır. Bu yükümlölüklerin bazıları, üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi, üretim tesisinin kurulacağı alana ilişkin ilişkin nazım ve uygulama imar planı onaylarının kesinleşmesi, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğı kapsamında gerekli olan kararın alınması gibi her biri farklı bir kamu yararını ilgilendiren işlemlerdir. Bu yükümlölükler ile amaçlanan, lisans alınması sürecinde, başka kanunlarla korunan kamu yararı unsurlarının ihlalinin önlenmesidir. Nitekim bu süreçte farklı kamu yararları arasında dengenin kurulmasını

sağlayacak olan idaredir. Bahse konu yükümlölükleri yerine getiren önlisans sahibi tüzel kişiye EPDK tarafından üretim lisansı verilir. Böylece ilgili özel hukuk kişisi üretim lisansı süresi boyunca güneş enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyeti gerçekleştirebilir.



GİRİŞ

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme ve dünya nüfusundaki artış nedeniyle enerjiye olan talep hızla artmaktadır. En temel haliyle iş yapabilme yeteneği olarak tanımlanan¹ enerji, ülkelerin ekonomik ve toplumsal açıdan gelişmelerinin motor gücü ve yaşamın kaynağıdır. Üretimde temel girdi olan enerji; tarım, sanayi, ulaştırma, ticaret, kamu hizmetleri gibi tüm sektörlerde her türlü ürün ve hizmetin üretimi için vazgeçilmez niteliktedir. Aynı zamanda sağlık, beslenme, eğitim, güvenlik gibi en temel hizmetlerin temini açısından da önem arz etmektedir. Bu hali ile enerji, tek tek bireyler için önemli olmasının yanı sıra toplumun organize bir şekilde yaşayabilmesi için de önemlidir². Aynı zamanda toplumların refah seviyelerini artırma anlamındaki potansiyeli ile de değerli bir faktördür. Bu nedenlerle enerjiye ilişkin politikaların, tüm bu yaşamsal gereksinimler dikkate alınarak belirlenmesi ve aynı şekilde uygulanması gerekmektedir.

İnsanlığın enerji ile ilişkisi ilk çağlardan bugüne büyük değişim geçirmiştir. En büyük değişimin Sanayi Devrimi ile birlikte yaşandığını söylemek mümkündür. Tekniğin ve ulaşımın gelişmesi, el emeğinin yerini makinelerin alması ile karakterize olan Sanayi Devrimi döneminde, üretim kitlesel hâle gelmiştir³. Bu kitlesel üretim buharlı makinelerle yapılmış ve bunun için de yer altında bulunan kömür, petrol gibi fosil yakıtlar işlenip kullanılmıştır. Bahse konu gelişmelerle birlikte çevre sorunları da baş göstermiştir. Uzunca bir süre doğaya verilen zarar ve çevre sorunları tek başına fosil yakıtlardan uzaklaşılması için sebep olarak görülmemiştir. Bunun yanında, fosil yakıtların sonluluğu ve çeşitli enerji krizlerinin ardından ülkeler yeni kaynak arayışına girmiştir⁴. Böylelikle yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının

¹ Erdem Koç /Kadir Kaya, “Enerji Kaynakları-Yenilenebilir Enerji Durumu”, **Mühendis ve Makina**, Cilt: 56, Sayı: 668, 2015, s. 70.

² Camille Chanard, *Territoire et énergie: politiques locales, échelles d'intervention et instruments de mobilisation, de connaissance et d'action*, Géographie, Université de Franche-Comté, Français, 2011, s. 23.

³ Evrim Durmaz, **Doğanın Hakları: Çevre Hukukuna Alternatif Bir Kuram**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 94.

⁴ Gözde Öymen /Mert Ömeroğlu, “Yenilenebilir Enerjinin Sürdürülebilirlik Üzerindeki Rolü”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 39, 2020, s. 1070.

yaygınlaştırılması ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir. Yenilenebilir enerji kaynakları doğada kendiliğinden var olabilen ve kendini yenileyebilen kaynaklardır. Nitekim fosil yakıtların aksine devamlı olarak doğada mevcuttur⁵. Bu nedenle tükenen fosil kaynaklara alternatif olarak karşımıza çıkarlar. Yenilenebilir enerji kaynaklarının başlıcaları; rüzgâr, hidrolik, biogaz, dalga, akıntı, gelgit ve bu çalışmanın konusunu da oluşturan güneştir.

Güneş için sonsuz bir enerji kaynağı demek mümkündür. Güneş enerjisi, güneşin çekirdeğinde yer alan hidrojen gazının helyuma dönüşmesi ile açığa çıkan ışıma enerjisidir⁶. Güneşten yayılan bu yüksek miktardaki enerjinin yalnızca bir kısmı dünyaya ulaşmaktadır⁷. Dünyaya ulaşan güneş ışınları öncelikle yeryüzünü ısıtır, yeryüzünden yansıyan ışınlarla havanın ısınması sağlanır. Böylece dünya, canlı yaşamına uygun sıcaklığını korur. Ayrıca dünyadaki canlılığın temeli olan fotosentez için de güneşe ihtiyaç vardır. Buna göre, güneş dünyadaki hayatın temeli ve devamlılığının teminatıdır.

Güneşin ısı kaynağı olması dolayısıyla sıcak su üretimi, buhar üretimi, sera ısıtma, kapalı hacimlerin ısıtılması ve soğutulması, yüzme havuzlarının ısıtılması, saf su üretilmesi, buz üretilmesi, tuz üretilmesi için güneş enerjisinden uzun yıllardır faydalanılmaktadır. Ayrıca çeşitli teknolojilerin gelişmesi ile güneş enerjisinden elektrik üretimi de mümkün hale gelmiştir⁸. Güneş aynı zamanda diğer tüm yenilenebilir ve temiz enerjilerin de temelidir. Güneş ışınları dünyada her yere aynı açı ile gelmediğinden sıcaklık ve basınç farklılıkları oluşur. Oluşan bu farklılık neticesinde rüzgar meydana gelir ve rüzgar enerjisi elde edilir. Rüzgarların etkisiyle okyanuslar üzerinde oluşan dalgalardan yararlanılarak enerji elde edilmesi de söz konusudur. Dünyaya ulaşan güneş ışınımının önemli bir kısmı su yüzeyleri tarafından ısı olarak depolanır ve bunun sonucunda buharlaşma ile atmosfere su buharı taşınır.

⁵ N. Münci Çakmak, **İdare Hukuku Açısından Yenilenebilir Enerji**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 26.

⁶ Murat Ceylan, **Elektrik Enerji Santralleri ve Elektrik Enerjisi İletimi ve Dağıtımı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 136.

⁷ Hatice Selcen Seydioğulları, "Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yenilenebilir Enerji", **Planlama Dergisi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Cilt: 23, Sayı: 1, 2013, s. 23.

⁸ Necdet Altıntop /Doğan Erdemir, "Dünyada ve Türkiye’de Güneş Enerjisi ile İlgili Gelişmeler", **Mühendis ve Makina**, Cilt: 54, Sayı: 639, 2013, s.70.

Yükselen su buharının soğuması ile oluşan yağışlar yeryüzüne ulaşır nehirlerde akarak kurulmuş olan santraller vasıtasıyla hidroelektrik enerji elde edilir⁹.

Güneş enerjisinden çeşitli şekillerde faydalanılmaktadır. Bunlardan en ilkel olanı termal teknolojisidir. Güneş enerjisi, binaların çatılarında yer alan bir termal panel veya güneş kolektörü adı verilen bir cihaz tarafından toplanır ve bir sıvıya aktarılır. Isınan sıvı sayesinde evde veya işyerinde kullanılan su ısıtılır¹⁰. Bir diğer teknoloji konsantre güneş enerjisi teknolojisidir. Bu yöntemde bir dizi ayna ve mercekle kullanılarak güneş ışınları tek bir noktaya odaklanır ve ısı üretilir¹¹. Bu ısı ile su buharı oluşturulur ve buharın bir türbin tarafından döndürülmesiyle elektrik üretimi gerçekleşir. Bir diğer yöntem ise ev veya işyerlerinin güneş ışığından doğrudan yararlanması için yapılan pasif güneş enerjisi tasarımıdır. Bu tasarım ile; örneğin güneş ışınlarının içeri girmesi için doğru konumlandırılmış pencereler veya çatılar kullanılması gibi yollarla binaların ısınısını korumak, sıcak su üretmek ve aydınlatmak için güneşten yararlanmak hedeflenir¹². Son olarak ise “Fotovoltaik (PV) Teknolojisi” denilen yöntemle fotovoltaik paneller kullanılarak güneş ışığından doğrudan elektrik enerjisi üretme teknolojisi söz konusudur. Bu paneller, güneş hücreleri sayesinde güneş ışınlarını yakalar, üzerlerine ışık düştüğü zaman uçlarında elektrik gerilimi oluşur ve elektrik üretir. Güç çıkışını artırmak için çok sayıda güneş hücresi birbirine paralel ya da seri bağlanarak bir yüzey üzerine monte edilir, bu yapıya güneş hücresi modülü ya da fotovoltaik modül adı verilir. Bu modüller kullanım amacına uygun olarak, akümülatörler, invertörler, akü şarj denetim aygıtları ve çeşitli elektronik destek devreleri ile birlikte kullanılarak bir fotovoltaik sistemi oluştururlar¹³. Günümüzde elektrik üretiminde faydalanılan yöntem güneş panelleri aracılığıyla güneş ışınlarını elektrik enerjisine dönüştürerek elektrik üretimidir. Güneş enerjisine

⁹ Zekai Şen, **Temiz Enerji Kaynakları ve Modelleme İlkeleri**, İstanbul, Su Vakfı Yayınları, 2009, s. 41-42.

¹⁰ Doğan Erdemir /Necdet Altuntop, “Güneş Enerjisinden Sıcak Su Elde Etme Yöntemleri ve Bu Yöntemin Türkiye’deki Gelişimi”, **Mühendis ve Makina Güncel**, Sayı: 24, 2018, s. 37.

¹¹ İbrahim Üçgül /Engin Ergün, “Doğrusal Fresnel Güneş Güç Sistemi”, **Yekarum e-Dergi**, Cilt: 1, Sayı: 3, 2012, s. 12.

¹² Şen, **a.g.e.**, s. 44-45.

¹³ Öner Atalay /Burak Yorgun /Rüşdi Erdem, “Fotovoltaik (PV) Güneş Enerjisi Sistemleri ve Çatı Uygulamaları”, **Tmmob Makina Mühendisleri Odası Güneş Enerjisi Sistemleri Sempozyumu ve Sergisi**, Mersin, 2019, s. 2-3, (<https://www.mmo.org.tr/sites/default/files/8%20-%20FOTOVOLTA%C4%B0K%20%28PV%29%20G%C3%9CNE%C5%9E%20ENERJ%C4%B0S%C4%B0%20S%C4%B0STEMLER%C4%B0%20VE%20C3%87ATI%20UYGULAMALARI%20-%20Dr.%20C3%96%C4%9Fr.%20C3%9Cy.%20C3%96NER%20ATALAY.pdf>)

dayalı elektrik üretim santralleri, kısaca GES ise, güneş enerjisini sanayi ve/veya yerleşim birimlerinin kullanımına uygun elektrik enerjisine dönüştüren tesislerdir.

İnsanlık çok eski tarihlerden itibaren, teknolojik gelişmeler olmadan ya da bu teknolojileri kullanmadan da güneşten çeşitli şekillerde faydalanmıştır. Mevsiminde taze olarak tüketilen sebze ve meyvelerin yetişmediği mevsimlerde de tüketilebilmesi için güneşte kurutulması bunlardan biridir. Güneşin ısı ve aydınlık kaynağı olarak doğasında kullanımı da aynı şekildedir. Bunun yanında, güneşin bilinçli bir şekilde bir enerji kaynağı olarak kullanımının M.Ö. 400’lü yıllara dayandığı belirtilir. Sokrates evlerin güneşten en fazla faydalanacak şekilde yapılmasını teşvik ederek ısı ve ışıktan yararlanılmasını sağlamıştır¹⁴. Her ne kadar gerçekliği tartışmalı olsa da güneş enerjisinden faydalanılmasına ilişkin tarihsel bir olay da Arşimet’in güneş ışınlamalarını odaklayarak Sirakuza’yı kuşatan gemileri yakmasıdır. Arşimet’in, cilalanmış kalkanları bir parabol oluşturacak şekilde bir araya getirip ayna gibi kullanarak tek bir noktaya odakladığı, bu şekilde bu aynalardan yansıyan güneş ışığını tek bir noktada topladığı, böylece bu aynaları şehir duvarlarına ve şehrin etrafındaki tepelere yerleştirerek şehir duvarlarına yaklaşan Roma gemilerini yakabildiği belirtilir¹⁵. Güneş enerjisinden faydalanma konusundaki çalışmalar 1600’lü yıllarda Galile’nin merceği bulmasıyla gelişme göstermiştir. Fransız bilim insanı Mohuchok 1860’da parabolik aynalar yardımıyla güneş ışınlamını odaklayarak küçük bir buhar makinası çalıştırmış ve güneş ocakları üzerinde deney yapmıştır¹⁶.

Amerika Birleşik Devletleri’nin California ve Florida gibi güneşli eyaletlerinde, düz levha kolektörler kullanan güneş enerjili ısıtma sistemleri 1920’lerde yaygınlaşmıştır. Ancak kömür ve petrol şirketlerinin pazara hâkim olması, yüksek oranda arz sunabilmeleri nedeniyle güneş enerjisinin öne çıkması mümkün olmamıştır. Daha sonraki süreçte de güneş enerjisi yüksek ilk yatırım maliyeti nedeniyle petrol ve doğalgaza yenik düşmüştür¹⁷. Güneş enerjisi konusundaki çalışmaların tarihi bu kadar eski olmasına karşı güneşin ülkelerin ulusal enerji programları içinde dikkate alınır

¹⁴ Tarihsel Süreçte Güneş Enerjisi, (<https://ekoloji.net/> E.T: 09.06.2023)

¹⁵ Sirakuza Kuşatması ve Uygulamalı Matematik, (<http://bilimveaydinlanma.org/> E.T: 09.06.2023)

¹⁶ Ahmet Tuğral, **Güneş Enerjili Su Isıtma Sistemlerinde Düz Toplayıcı Verim Faktörünün Simülasyonla İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2010, s. 2.

¹⁷ Erol Kapluhan, “Enerji Coğrafyası Açısından Bir İnceleme: Güneş Enerjisinin Dünyadaki ve Türkiye’deki Kullanım Durumu”, **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi**, Sayı: 29, 2014, s. 74.

hale gelmesi oldukça yakındır. Ucuz enerji döneminin 1973 yılında gerçekleşen petrol krizinin¹⁸ ardından sona ermesiyle birlikte, güneş günlük hayatta kullanılabilecek bir enerji kaynağı olarak araştırmaların konusu haline gelmiştir¹⁹. Teknolojide yaşanan gelişmelerle birlikte, güneş enerjisinden elektrik üretimindeki maliyetler düşmüş²⁰ ve bu sayede de giderek yaygınlaşmıştır.

Güneş enerjisinin iyi bir alternatif olarak öne çıkmasının bir diğer nedeni de iklim krizinin yarattığı olumsuzlukların önüne geçebilme hedefidir. İnsanlık tarihinin en erken safhalarından itibaren doğa bilinci mevcuttur. Ancak Sanayi Devrimi ile birlikte bambaşka bir dönem başlamıştır. Sanayileşme ve seri üretimin ortaya çıkmasıyla birlikte üretim süreci tamamen değişmiştir. Bunun sonucu olarak da enerji ihtiyacı hiç olmadığı kadar artmış ve böylelikle doğa ile olan ilişki doğayı tahrip etmeye dönüşmüştür. Sanayileşmeye, nüfus artışı ve kentleşme de eklenince kolay ulaşılabilen ve en yüksek verimin alınacağı enerji kaynaklarına yönelme olmuştur²¹. Üretim sürecine dahil olan buharlı makinelerde birincil enerji kaynağı olarak kömür kullanılmıştır. Petrol ve türevi kaynaklar da devamında en çok başvurulanan enerji kaynaklarından olmuştur. Bahse konu fosil yakıtların kullanımı günden güne artmış, zamanla ulaşım araçlarının yakıtı olarak, binaların ısıtması için kullanılmış ve en önemlisi elektrik enerjisi üretiminde kullanılmıştır. Ancak fosil enerji kaynakları olan kömür, petrol ve doğalgazın çevreye olan zararları, bilimsel verilerle ortaya konulduğu gibi küresel ısınma şeklinde de kendisini hissettirmiştir. Bunun dışında fosil enerji kaynaklarının sınırlı olduğu da bir gerçek olup her geçen gün artan enerji ihtiyacını karşılamaya yetmeyecektir. Nitekim doğaya verdiği zarara karşı bir çözüm

¹⁸ 15 Ekim 1973 tarihinde Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliği (OAPEC) 1973'te meydana gelen Arap-İsrail savaşında İsrail ordusuna destek veren Batılı devletlere yönelik petrol ambargosu başlatmıştır. Uygulanan ambargonun kısa vadede çarpıcı etkileri olmuş, petrol fiyatlarının yaklaşık dört kat artması petrol ihraç eden ülkelerin ekonomilerini büyük oranda etkilemiştir. Bu süreç petrol krizi olarak anılır. Salih Öztürk /Selin Saygın, "1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu", **Balkan Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, s.2

¹⁹ Mustafa Babayigit, Güneş Enerjisi Uygulamaları, **Başbakanlık Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü Güneş ve Rüzgar Enerjisi Sempozyumu**, 1983, s. 1, (<https://www.mgm.gov.tr/FILES/genel/kitaplar/gunesruzgar.pdf> E.T: 09.06.2023)

²⁰ "Oxford Sürdürülebilir Finans Grubu tarafından yayınlanan yeni bir rapora göre, daha yüksek güneş ve rüzgar enerjisi kapasitesinin payına sahip yenilenebilir elektrik şirketleri, küresel ölçekte fosil yakıt odaklı emsallerine göre daha düşük öz sermaye ve borç maliyetine sahip. Bu eğilim özellikle Avrupa'da belirgin olup, iklim dostu politikaların ve eylemlerin temiz enerji üretimine yapılan yatırımları oldukça uygun maliyetli bir enerji kaynağı haline getirmede başarılı olduğunu gösteriyor." GÜNDERGİ, Yıl: 7, Sayı: 26, Ocak-Şubat-Mart 2023, s. 146.

²¹ Abdülkadir Atar, "Yenilenebilir Enerjinin Katılım Finansman Sistemindeki Konumu: Dünya ve Türkiye Uygulaması", **Yenilenebilir Enerji: İktisat, Finans, Mühendislik ve Pazarlama Perspektifinden Değerlendirmeler**, İstanbul, Efe Akademi Yayınları, 2022, s. 249-250.

bulunmadığı takdirde fosil kaynakların aynı şekilde kullanımına devam edilmemesi gerekmektedir. Fosil enerji kaynaklarının kullanımının ortaya çıkardığı olumsuzluklara karşı mücadeleyi ortaklaştırma konusunda Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kyoto Protokolü ve Paris İklim Anlaşması gibi pek çok uluslararası anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşmalar da yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelimi artıran itici güçler olmuşlardır²².

Güncel olarak Covid-19 pandemisinin etkileri henüz ortadan kalkmadan Rusya-Ukrayna savaşının başlaması ile birlikte uluslararası enerji fiyatlarında artış ve dalgalanmalar olağan hale gelmiştir. Bu durum da diğer pek çok etmenle birlikte enerji temininde istikrarlı ve öngörülebilir fiyat arayışlarına neden olmuştur. Ayrıca enerji arz güvenliği²³ gündem haline gelmiştir. Nitekim batılı ülkelerin Rusya kaynaklı doğalgaz ve petrole bağımlı durumda olması, savaşla birlikte alternatif enerji kaynaklarına yönelimi artırmıştır²⁴. Böylece, gelişen teknoloji ile birlikte maliyetleri fosil yakıtlarla yarışabilir düzeye gelen yenilenebilir enerji kaynakları daha cazip hale gelmiştir. Uluslararası Yenilenebilir Enerji Ajansı'nın verilerine göre yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen elektrik artık çoğu bölgede en ucuz güç seçeneği haline gelmiştir. Küresel yeni işletmeye alınan şebeke ölçeğinde güneş enerjisinden elde edilen ağırlıklı ortalama seviyelendirilmiş elektrik maliyeti fotovoltaik (PV) projeleriyle 2010 ile 2020 arasında %85 oranında düşmüştür. Sonuç olarak, yenilenebilir enerji kaynakları, neredeyse 20 yıldır tüm ülkelerde enerji sektöründeki kapasite ilaveleri için öncelikli alternatif olarak görülmektedir. Güneş ve rüzgar teknolojileri zamanla ve fosil yakıt fiyatlarındaki artışla birlikte enerji sektöründeki hakimiyetini sağlamlaştırmıştır ve son dönemde, yenilenebilir enerji için ekonomik görünüm inkar edilemez derecede iyidir²⁵. Maliyet düşüşlerinin de etkisiyle yenilenebilir enerji üretim kapasitesi de artmıştır. Uluslararası Yenilenebilir Enerji Ajansı'nın verilerine göre, 2022 yılı sonunda dünyada yenilenebilir enerji üretim

²² Cevat Özarpa, "Yenilenebilir Enerji Teknolojileri", **Yenilenebilir Enerji: İktisat, Finans, Mühendislik ve Pazarlama Perspektifinden Değerlendirmeler**, İstanbul, Efe Akademi Yayınları, 2022, s. 65.

²³ Uluslararası Enerji Ajansı enerji arz güvenliğini, tüm yakıtlara ve enerji kaynaklara güvenilir, uygun fiyatlı erişim olarak tanımlamaktadır. (<https://www.iea.org/topics/energy-security> (E.T: 05.09.2023))

²⁴ Gülnaz Ece Kesici, "Rusya-Ukrayna Savaşının AB'nin Enerji Politikalarına Yansıması", **EURO Politika Dergisi**, Sayı: 15, 2022, s. 48.

²⁵ IRENA (2022) World Energy Transitions Outlook 2022: 1.5°C Pathway, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, s.17 (<https://www.irena.org/> E.T: 10.06.2023)

kapasitesi %9,6 artarak 3,372 GW olmuştur. Bu rekor düzeyde bir artış olup toplam enerji üretimi kapasite artışının %83'ü yenilenebilir kaynaklardan oluşmuştur²⁶.

Türkiye'nin, gelişmekte olan bir ülke olarak, enerjiye ihtiyacı her geçen yıl artmaktadır. Öyle ki OECD²⁷ üyesi ülkeler arasında son 20 yılda enerji talebinin en hızlı arttığı ülke Türkiye olmuştur²⁸. Türkiye'de bugüne kadar taş kömürü, linyit, petrol ürünleri, doğalgaz ve su gücünden yararlanılarak elektrik üretilmiştir. Tüketilen enerjinin dörtte üçünden fazlası ithal fosil yakıtlarla karşılanmaktadır. Bu durum ulaştırma ve ısıtmada kullanılan enerjinin büyük bölümü ile elektrik üretiminin yaklaşık yarısı için geçerlidir²⁹. Buna göre, Türkiye elektrik üretiminde kullanılan fosil kaynak bakımından ihtiyacı karşılamaya yetecek düzeyde rezerve sahip değildir, dışa bağımlılık söz konusudur. Buna karşılık, yenilenebilir kaynaklar bakımından önemli potansiyele sahiptir. Jeotermal, güneş ve rüzgâr gibi yenilenebilir enerji kaynakları kullanımı gelişmektedir ve bu tür kaynakların paylarının artırılması gerektiği düşüncesi hâkim olmaya başlamıştır.

Türkiye'de güneş enerjisinin gelişimine ilişkin olarak ilk araştırmalar, üniversiteler tarafından yapılmıştır. Ülkenin ilk ve tek Güneş Enerjisi Enstitüsü, 1978 yılında Ege Üniversitesi bünyesinde kurulmuştur. Enstitüde güneş ısı sistemleri, fotovoltaik, yeni nesil fotovoltaik, güneş mimarisi yanında diğer yenilenebilir enerji dallarından biyokütle enerjisi, rüzgar enerjisi, jeotermal enerji ile enerji verimliliği ve yönetimi, güneş ışınlı fotokimya ve optoelektronik konularına yönelik araştırmalar ve lisansüstü tez çalışmaları yürütülmektedir³⁰. Elektrik İşleri Etüt İdaresi³¹

²⁶ IRENA (2023), Renewable Capacity Statistics 2023, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. (<https://www.irena.org/> E.T: 10.06.2023)

²⁷ OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan Paris Sözleşmesi'ne dayanılarak, 1961'de kurulmuştur ve Avrupa'nın savaşın ardından yeniden yapılandırılması amacıyla 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) mirasçısıdır. 38 üye ülke bulunmaktadır ve Türkiye de üyelere biridir.

²⁸ Mehmet Apan, "Türkiye ve Dünyada Enerjinin Durumu", **Yenilenebilir Enerji: İktisat, Finans, Mühendislik ve Pazarlama Perspektifinden Değerlendirmeler**, İstanbul, Efe Akademi Yayınları, 2022, s. 52.

²⁹ Ahmet Acar /Alkım Bağ Güllü /Hasan Aksoy /Rafet Yağız Çalışkan /Sena Serhadlıoğlu /Yael Taranto, "Türkiye Enerji Dönüşümü Görünümü 2022 Raporu", s. 17. (<https://shura.org.tr/>) (E.T: 08.06.2023)

³⁰ Ege Üniversitesi Güneş Enerjisi Enstitüsü hakkında bkz. (https://eusolar.ege.edu.tr/tr-3307/enstitu_hakkinda.html) (E.T: 10.08.2023)

³¹ 24.06.1935 tarihli ve 3036 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "14.06.1935 tarihli ve 2819 sayılı Elektrik İşleri Etüt Dairesi Teşkiline Dair Kanun" ile kurulan Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Direktörlüğü 1964 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bahse konu kuruluş, özel hukuk hükümlerine tabi şekilde ve ticari usullere göre yönetilen kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kuruluşudur. 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "662 sayılı Aile ve

bünyesinde yalnızca güneş enerjisi değil genel anlamda tüm yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanım alanları desteklenmiştir. Ayrıca Uluslararası Güneş Enerjisi Topluluğu'nun (International Solar Energy Society – ISES) Türkiye Bölümü olarak, Uluslararası Güneş Enerjisi Topluluğu-Türkiye Bölümü (GÜNDER), 3335 sayılı Uluslararası Niteliklerdeki Teşekküllerin Kurulması Hakkındaki Kanunun 1. maddesine göre, Bakanlar Kurulunun 10 Şubat 1992 tarih ve 92/2752 sayılı kararı ile kurulmuştur. GÜNDER'in kurucu üyeleri arasında T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından konuya ilgili personeller, konu ile ilgili akademisyenler ve güneş enerjisi ile ilişkili konularda üretim ve ticaret yapan sanayiciler yer almıştır³². Tüm bu gelişmeler, güneş enerjisine olan ilgiyi ve bu alandaki araştırmaların ve yatırımların artmasını sağlamıştır.

Türkiye, Paris Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun³³ ile Paris İklim Anlaşması'nı onaylamış ve ardından 2053 yılı için net sıfır emisyon hedefini ilan etmiştir³⁴. Böylece Türkiye, iklim krizi ile mücadele kapsamında önemli somut bir adım atmıştır. 2022 yılında başlayan Rusya Ukrayna savaşı nedeniyle derinleşen küresel enerji krizi, Türkiye'yi de fazlasıyla etkilemiş, enerjide dışa bağımlılığın yüksek olması enerji üretimi konusunda dönüşümün zorunluluğunu tekrar ortaya çıkarmıştır³⁵. Bu bağlamda, Türkiye'nin yenilenebilir enerji kapasitesini

Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü kapatılarak kurumun görevleri Bakanlık bünyesinde ana hizmet birimi olarak kurulan Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Son olarak 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile; Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü ile birleştirilmiş ve bu ana hizmet birimi çatısı altında çalışmalara devam edilmiştir.

³² GÜNDER Tarihçesi hakkında bkz. <https://www.gunder.org.tr/kurumsal/tarihce/> (E.T: 19.01.2024)

³³ 7335 sayılı Kanun m.1: "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin 21. Taraflar Konferansında kabul eidlen ve Türkiye Cumhuriyeti adına 22 Nisan 2016 tarihinde imzalanan "Paris Anlaşması"nın beyan ile birlikte onaylanması uygun bulunmuştur." RGTS: 07.10.2021/31621

³⁴ Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi 28. Taraflar Konferansı (COP28) kapsamında düzenlenen Dünya İklim Eylemi Zirvesi'nde yaptığı konuşmada 2053 yılı için net sıfır emisyon hedefini açıkladığı bir konuşma gerçekleştirdi. "Sera gazı emisyonunda tarihî sorumluluğumuz yüzde 1'in altında olmasına rağmen, kendi imkânlarımızı kullanarak çok önemli adımlar atıyoruz. 2053 yılı itibarıyla net sıfır emisyon hedefini gerçekleştirmeyi öngörüyoruz." <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/150389/-2053-yili-itibariyla-net-sifir-emisyon-hedefini-gerceklestirmeyi-ongoruyoruz-> (E.T: 02.03.2024)

³⁵ Acar /Güllü /Aksoy /Çalışkan /Serhadlıoğlu /Taranto, **a.g.e.**, s. 49

artırması, hem iklim krizi bağlamında taahhütlerini yerine getirebilmesi açısından hem de enerji arz güvenliği açısından önemlidir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın açıklamalarına göre 2023 yılı Nisan ayı sonu itibarıyla Türkiye'nin elektrik kurulu gücünün kaynaklara göre dağılımı; %30,2'si hidrolik enerji, %24,3'ü doğal gaz, %20,9'u kömür, %11'i rüzgâr, %9,5'i güneş, %1,6'sı jeotermal ve %2,5'i ise diğer kaynaklar şeklindedir. Ayrıca Türkiye'nin elektrik enerjisi üretim santrali sayısı, 2023 yılı Nisan ayı sonu itibarıyla lisanssız santraller de dahil olmak üzere 11.941'e yükselmiş olup mevcut santrallerin 751 adedi hidroelektrik, 67 adedi kömür, 361 adedi rüzgâr, 63 adedi jeotermal, 345 adedi doğal gaz, 9.863 adedi güneş, 491 adedi ise diğer kaynaklı santrallerdir³⁶.

Güneş enerjisinden elektrik üretimi, bu şekilde yaygınlaşması ile çeşitli disiplinlerin konusu haline gelmiştir. Teknik açıdan yapılan pek çok çalışmanın yanı sıra; bu alandaki faaliyetlerin idarenin iznine ve denetimine tabi olması, doğal kaynak olması ve kamu hizmeti kavramı ile ilişkisi nedeniyle idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır.

Güneş enerjisi ile idare hukuku arasındaki ilişkide önemli bir nokta, bu alandaki faaliyetlerin idarenin iznine ve denetime tabi olmasıdır. 1982 Anayasası ile devlete, ekonominin sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayacak önlemler alınması, rekabet ortamının oluşturulması ile bu ortamın korunması görevleri verilmiştir³⁷. Anayasa'nın 167. maddesinde³⁸ düzenlenen bu görevin hangi devlet organı tarafından yerine getirileceğine dair açık bir ifade bulunmamaktadır. Devlet, temel çerçevesi bu şekilde Anayasa ile çizilen ekonomik kamu düzenini sağlamak görev ve yetkisini; her biri ayrı bir piyasayı düzenleyen, kamu tüzel kişiliğini haiz, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi yetkileri bulunan "bağımsız idari otoriteler" adı verilen düzenleyici kurumlar aracılığı ile kullanmaktadır³⁹. Anayasa'nın 123. maddesinde, klasik idari teşkilat yapısının "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" birimlerinden oluştuğu

³⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Bilgi Merkezi, <https://enerji.gov.tr/> (E.T: 08.06.2023)

³⁷ Turgut Tan, "Anayasal Ekonomik Düzen", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 7, 1990, s. 162.

³⁸ Anayasa madde 167: "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler."

³⁹ Ahmet Fatih Özkan, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 4, Güz 2009, s. 85.

düzenlendiğinden⁴⁰ bağımsız idari otoritelerin idare içindeki yeri tartışma konusu olmuştur. Bağımsız idari otoritelerin bahse konu klasik idari teşkilatı içinde olmadığı yönünde görüşler⁴¹ bulunmakla birlikte, bu kurumların yerine getirdikleri işlevler gereği idareden bağımsız düşünölmeleri mümkün olmamaktadır⁴². Bir diğör görüşe⁴³ göre ise bağımsız idari otoritelerin yapısı idari teşkilat içinde yerinden yönetim kuruluşlarına⁴⁴ denk düşmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi RTÜK hakkında verdiği kararında, RTÜK üye seçiminde yerinden yönetim ilkelerine uyumlu olmaktan söz edilmektedir⁴⁵. Sonuç itibariyle Anayasal düzlemde dayanağı bulunan bu kurumların, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliği olan kendine özgü kamu kurumları olduğu ve ilgili bulunduğu sektöre ilişkin düzenleme ve denetleme görev ve yetkilerine sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Enerji sektörü bakımından düzenleyici ve denetleyici kurum, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur⁴⁶. EPDK'nın teşkilat yapısı, yetki ve görevleri 4628 sayılı

⁴⁰ Anayasa'nın 123. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; *"İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."*

⁴¹ Bir diğör bağımsız idari otorite olan Sermaye Piyasası Kurulu'nun idari teşkilat dışında olduğuna ilişkin; *"O halde SPK bir kamu tüzel kişisi olarak Türk İdare Hukuku içerisinde nerede yer almaktadır? Öncelikle ayrı bir tüzel kişiliği bulunduğu için genel yönetim dışında yer almaktadır. Yani SPK, devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almamaktadır. SPK'nın kuruluş amacı itibariyle tüzel kişilik tanınmasa dahi, tüm yönetim birimleri karşısında bağımsız olması kaçınılmazdır. Bu kurumların özel kolluk yetkileri ile de donatılmış olarak, klasik kamu kurumlarından ayrık bir statüde bulunduğu kanaatindeyiz."* Meltem Kutlu Gürsel, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Özel Sayı, 2005, s. 501.

⁴² Zeynep Çakmak, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011, s. 129.

⁴³ Bağımsız idari otoriteleri, yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dahil eden görüş için bkz. Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s. 575.

⁴⁴ Bağımsız idari otoritelerin birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu oldukları yönündeki görüş için bkz. Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003, s. 486; mahalli idari otoriteler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategori yerinden yönetim birimi olduğuna ilişkin bkz. Günday, **a.g.e.**, s. 575.

⁴⁵ *"Anayasa'nın 123. maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir; idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Anayasa'nın 126. maddesinde "Merkezi idare"ye 127. maddesinde de "Mahalli İdareler"e ilişkin esaslar belirlenmiştir. Bu bağlamda, Merkezi idareye ait olan yetkiler yürütülecek hizmetin özelliklerine göre yer yönünden yerinden yönetilen tüzel kişiler olan il özel idaresi, belediye veya köye bırakılabileceği gibi hizmet yönünden yerinden yönetilen kamu tüzelkişilerine de bırakılabilir. Ancak, merkezi idare bu kuruluşlar üzerinde, esas ve usullerini kanunun belirlediği vesayet yetkisine sahiptir. Merkezi idarenin kimi durumlarda atamayı da içeren bu yetkisini yerinden yönetim ilkeleriyle uyumlu olarak kullanılması gerektiğinde ise kuşku yoktur. Açıklanan nedenlerle dokuz üyeden oluşan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na bu Kurul'un özerk yapısını bozmayacak sayıda ve nitelikleri de Yasa'da belirtilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu'na üye seçilmesinde Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık görülmemiştir."*, AYM, E. 2002/100, K. 2004/109, T: 21.09.2004, RGTS: 04.08.2006/26249.

⁴⁶ 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrası: *"Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur."*

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun⁴⁷ ile düzenlenmektedir. EPDK, enerji piyasası hakkında, klasik regülasyon faaliyetleri olarak anılan; sektöre ilişkin teknik kuralların temel esas ve ilkelerin öncelikle yasalar ile konulması, daha sonra bu esas ve ilkeler doğrultusunda ikincil düzenleyici işlemlerin yapılması, kurallara uygunluğun denetlenmesi ve bir kural ihlalinin ortaya çıkması durumunda ise ilgili kanunlarda öngörülen yaptırımların uygulanması faaliyetlerini⁴⁸ yürütür⁴⁹. EPDK'nın en önemli görevi lisans verilmesi işlemidir. Nitekim kural olarak enerji piyasasında faaliyetler, EPDK tarafından verilen lisanslar kapsamında yürütülmektedir⁵⁰. Bu bağlamda, enerji piyasalarında, dolayısıyla güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyetinde en yetkili kurumun EPDK olduğu açıktır⁵¹.

Güneş enerjisi, doğada kendiliğinden var olan, tükenmeyen ve doğal bir enerji kaynağıdır. Dünya üzerinde insan çabası olmadan var olan kaynaklar doğal kaynaklar olarak adlandırılır. Hava, su, toprak, bitkiler, rüzgar, fosil yakıtlar, metal cevherleri gibi güneş de doğal kaynaklardandır⁵². Anayasanın 168. maddesinde⁵³ tabii servetler

⁴⁷ 03.03.2001 tarihli 24335 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren bu Kanunun adı "Elektrik Piyasası Kanunu" iken, 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanun'un 30. maddesiyle "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

⁴⁸ Cumhuriyet Çanacık, **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Regülatif İdari Yaptırım Uygulanmasında İzlenen İdari Usullere Egemen Olan İlkeler**, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s.14.

⁴⁹ EPDK'nın regülasyona ilişkin tüm yetkilerinin bu çalışma kapsamında ele alınması mümkün değildir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için, Zeynep Çakmak, **a.g.e.**, s. 139 vd.

⁵⁰ Tüketicilerin elektrik ihtiyaçlarını kendi üretim tesisinden karşılaması, arz güvenliğinin sağlanması bakımından küçük ölçekli üretim tesislerinin de ekonomiye kazandırılması ve elektrik şebekesinde iletim/dağıtım maliyetleri ile kayıp miktarlarının düşürülmesi amaçlarıyla kişilerin lisans almadan ve şirket kurmadan elektrik üretim faaliyetinde bulunmaları mümkün hale getirilmiştir (6446 m.14). Lisanssız üretim olarak adlandırılan bu faaliyetler bu çalışmanın konusu dışındadır.

⁵¹ 4628, m. 4/2: "Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur."

⁵² Koray Başol /Mustafa Durman /Mehmet Yunus Çelik, "Kalkınma Sürecinin Lokomotif; Doğal Kaynaklar" **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 14, 2005, s.62.

⁵³ Anayasa madde 168: "Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzelkişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzelkişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir."

ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun⁵⁴ 715. maddesinde de yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir denilerek doğal kaynakların özel mülkiyete konu olamayacağı düzenlenmiştir. Güneş enerjisinin de doğal kaynaklardan olması dolayısıyla güneş enerjisinden yararlanmak amaçlı faaliyetler idare hukukunun konusuna girmektedir⁵⁵.

Doğal kaynakların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 168. maddesine göre bunların aranması ve işletilmesi hakkı da devlete aittir. Nitekim devletlerin kendi doğal kaynakları üzerinde dilediği gibi tasarruf edebilme yetkisi vardır ve uluslararası hukuk da bununla uyumlu bir şekilde işletilmelidir⁵⁶. Aynı Anayasa hükmünde devletin bu hakkını belirli süreler için gerçek ve tüzel kişilere devredebileceği de düzenlenmiştir. Ancak bu devir işleminin sınırları belirli olmalıdır ve ilgili doğal kaynağın kendisinin bir özel kişinin hüküm ve tasarrufuna geçtiği anlamına gelmemelidir. Hükmün devamında da hangi faaliyetin ne şekilde devredilebileceğinin yalnızca kanunun açık izni ile belirlenebileceği ifade edilmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi içtihadı gereğince doğal kaynaklardan yararlanma hakkının süresiz olarak devredilmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir⁵⁷. Buna göre, devlet doğal kaynakların ve çalışmanın konusu olması dolayısıyla özel olarak güneş enerjisinden yararlanarak elektrik üretilmesi faaliyetini verdiği lisanslar aracılığıyla belirli süreler için olmak kaydıyla özel kişilere devredebilecektir⁵⁸. Bu doğrultuda, güneş enerjisinden yararlanarak elektrik üretilmesine ilişkin olarak verilecek izin ve lisanslar çeşitli kanunlarda düzenlenmiştir. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu⁵⁹, 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının

⁵⁴ RG 08.12.2001/24607.

⁵⁵ Pınar Öztaban, **Rüzgar Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2018, s. 7.

⁵⁶ Durmaz, **a.g.e.**, s. 158.

⁵⁷ Anayasa Mahkemesi'ne göre; "Doğal zenginlik ve kaynaklarla ilgili KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin varlıklarının özelleştirilmesinde, bunların yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların işletme hakkının belli süreyle devri biçiminde olması zorunludur. KİT'lerin yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların satış ya da işletme hakkının süresiz devri biçiminde özelleştirilmeleri Anayasa'nın 168. maddesine aykırı düşer.", AYM, E. 1994/49 K. 1994/45-2 T :07.07.1994 RGTS: 10.09.1994/22047.

⁵⁸ Anayasa'nın 168. maddesinin, elektrik enerjisi faaliyetleri bakımından devletin rolüne ilişkin genel çerçeveyi çizdiği yönünde bkz. Zeynep Nihal Aydınoglu, **Türk Ve Alman Hukukunda İdare Hukuku Boyutuyla Yenilenebilir Enerji Üretimi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021, s.143-144.

⁵⁹ RGTS: 30.03.2013/28603.

Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun⁶⁰ ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde⁶¹ (EPLY) güneş enerjisinden faydalanarak elektrik enerjisi üretimi yapılması için özel kişilere verilecek önlisans ve lisanslara ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu lisansın hukuki niteliği çalışmanın devamında ayrıntılı olarak incelenecektir.

Güneş enerjisinden elektrik üretiminin, elektrik enerjisinin kamu hizmeti ile ilişkisi bağlamında da incelemek gerekmektedir. İçeriği ve kapsamı her dönemde değişiklik göstermiş olmakla birlikte kamu hizmetinin yerine getirilmesi idarenin en temel varlık sebebidir⁶². Öyle ki Anayasa'da idari teşkilatlanmanın, kamu hizmetlerinin gereklerine göre düzenlendiği ifade edilmektedir⁶³. Kamu hizmeti kavramı çeşitli hükümlerde kendine yer bulsa da Anayasa'da veya diğer mevzuatta bir tanımı bulunmamaktadır. Doktrinde farklı tanımlar yapılmakla birlikte, genel itibari ile üç ana unsur üzerinde durulmaktadır. Faaliyetin bir kamu tüzel kişisi veya onun gözetimi altında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi hususu organik unsur, her ne kadar niteliği gereği kamu hizmeti sayılacak faaliyet türünü belirlemek olanaksız olsa da kamu yararını amaçlayan ve toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetler olması maddi unsur, kamusal yetki ve usuller kullanılarak yerine getirilmesi hukuki rejim yani biçimsel unsuru oluşturmaktadır⁶⁴. Kavramın belirsizliği konusunda görüş birliği bulunduğunu belirten Anayasa Mahkemesi de bu bahse konu üç unsuru esas alan bir tanım yapmıştır⁶⁵. Anayasa Mahkemesi ayrıca kamu hizmeti kavramının en önemli özelliğinin, amacı olduğunu belirtmiş ve toplumun yararı gözetilerek genel ve ortak gereksinimleri karşılamak amacıyla girişilen etkinliklerin hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağını kabul etmiştir⁶⁶. Kamu hizmetinin

⁶⁰ RGTS: 18.05.2005/25819.

⁶¹ RGTS: 02.11.2013/28809.

⁶² Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I**, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 13.

⁶³ Anayasa'nın 126. maddesinde idari teşkilatlanmanın temeli şu şekilde verilmiştir: *"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır."*

⁶⁴ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 7. Bası, Ankara, Turhan Yayınevi, 2018, s. 358-361; Şeref Gözübüyük /Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, 13. Bası, Ankara, Turhan Yayınevi, 2019, s. 555; Günday, **a.g.e.**, s. 330; Tayfun Akgüner /Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 8. Bası, İstanbul, DR Yayınları, 2017, s. 1043.

⁶⁵ Anayasa Mahkemesi'ne göre; *"En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir."* AYM, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T: 09.12.1994, RGTS: 24.01.1995/22181.

⁶⁶ *"Fakat bir hizmetin amacı kamu yararı ise kamu hukuku esaslarına bağlı kalacağı açıktır. Bu nedenle idarenin, toplumun yararına olarak genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği etkinlikler"*

üzerinde büyük oranda uzlaşmış olan tanımına göre, faaliyet bir kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilebileceği gibi kamu tüzel kişisinin gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişisi tarafından da yerine getirilebilir. Devletin varlığını somut olarak hissettiğimiz alanlardan biri kamu hizmeti olsa da⁶⁷ kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi günümüzde son derece yaygın hale gelmiştir.

Konusu özel hukuk kişilerinin sunduğu hizmetlere benzeyen, sınai ve ticari usullere göre yürütülen ve finansmanı o hizmetlerden yararlanan kişilerin ödediği ücret ile sağlanan birtakım kamu hizmetleri genel itibarıyla iktisadi kamu hizmetleri olarak tanımlanmaktadır⁶⁸. İktisadi kamu hizmeti olarak nitelendirilen hizmetlerin yürütülmesinde; kamulaştırma, idare ile özel kişi arasında yapılan hizmeti konu alan sözleşmeler, hizmete tahsis edilen mallar, tek yanlı idari işlemler gibi kamusal işleyiş yöntemleri görülmektedir ve hizmet üretimi tamamen piyasanın rekabete dayanan özel yürütümünde değildir⁶⁹. Bu nedenle her ne kadar karma bir yapı söz konusu olsa da bu hizmetlerin görülmesinde kamu hukuku içinde kalan unsurlar hizmetin temel niteliğini oluşturmakta ve iktisadi “kamu hizmeti” olarak nitelendirilmelerine neden olmaktadır⁷⁰.

Elektrik faaliyetlerinin bir kamu hizmeti olduğunun ve iktisadi kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi gerektiğinin 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun⁷¹ yürürlüğe girdiği tarihe kadar, aksi iddia edilemeyecek bir fikir olduğu görülmektedir⁷². Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin bir kararında elektrik

hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağından "kamu hizmeti" kavramının en önemli ögesi yönetim biçimi değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir. Böyle olunca, kamu hizmetleri, devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanabilir.” AYM, E.1996/63, K.1997/40, T: 26.03.1997, RGTS: 28.06.2001/24446.

⁶⁷ Onar, **a.g.e.**, s. 13.

⁶⁸ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s. 304.

⁶⁹ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s. 309.

⁷⁰ Metin Günday, **a.g.e.**, s. 339, Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I**, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 1972, s. 150; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982, s. 318; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt II**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2019, s. 274.

⁷¹ 03.03.2001 tarihli 24335 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren bu Kanunun adı “Elektrik Piyasası Kanunu” iken, 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanun’un 30. maddesiyle “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

⁷² Yeliz Şanlı, “Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir”, **TMMOB Türkiye VII. Enerji Sempozyumu**, Ankara, 2009, s. 1, https://www.emo.org.tr/ekler/a72f5d36d362c9d_ek.pdf (E.T: 24.01.2024)

hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu açıkça ifade edilmiştir⁷³. Ancak bu kararda, elektrik enerjisine ilişkin faaliyetler bir bütün olarak alınmış, elektrik üretim, iletim ve dağıtım ile ilgili etkinliklerin kamu hizmeti olduğu belirtilmiştir. 4628 sayılı Kanunla birlikte, elektrik enerjisine ilişkin faaliyetler “elektrik piyasası faaliyetleri” olarak anılmaya başlanmış ve faaliyetler bir bütün olmaktan çıkıp üretim, iletim, dağıtım ve satış gibi parçalara⁷⁴ ayrılmıştır⁷⁵.

Elektriğin iletimi ve dağıtım faaliyetleri doğal tekel özelliklerini taşımaktadır⁷⁶. Üretilen elektriğin santrallerden dağıtım hatlarına iletilmesi olan elektrik iletim faaliyeti halihazırda sadece bu alanda bir tekel olan TEİAŞ tarafından gerçekleştirilebilmektedir⁷⁷. Dağıtım faaliyeti ise bölgesel tekeller eliyle yürütülmektedir. Buna göre, halihazırda bu iki faaliyet bakımından doğal tekel olma özelliği devam etmektedir⁷⁸. Elektrik üretim ve ticareti faaliyetlerinin (perakende satış, toptan satış, ithalat ve ihracat faaliyetlerinin) ise piyasa koşullarına göre yürütülmesi baskın karakterdir. Piyasa koşullarına göre yürütülmesi kıstasından yola çıkarak elektriğin üretimi ve ticareti faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olmadığı, doğal

⁷³ “Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtım ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksiniminin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin 26.3.1974 günlü, Esas 1973/32, Karar 1974/11 sayılı kararında, “...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir.” AYM, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T: 09.12.1994, RGTS: 24.01.1995/22181.

⁷⁴ Bu uygulamaya “Ayrıştırma” denilmekte ve rekabeti artırmak için yapıldığı söylenmektedir. Nitekim Rekabet Terimleri Sözlüğünde şu şekilde tanımlanmaktadır: “Endüstride daha fazla rekabeti sağlayabilmek için üretim, dağıtım ve hizmetin çeşitli bileşenlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Ayrıştırma, aynı piyasadaki teşebbüsler arasında ayrımcılık yapılmasını ve farklı piyasadaki teşebbüsler arasındaki çapraz sübvansiyonu engellemesi nedeniyle endüstride rekabetin sağlanması açısından önem taşımaktadır.” Rekabet Kurumu, Rekabet Terimleri Sözlüğü, 2019, s. 51. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/geneldosya/rk-terimleri-sozlugu-2018-pdf> (E.T: 03.06.2023)

⁷⁵ Bu şekilde elektrik enerjisine ilişkin faaliyetlerin bir bütün olarak değerlendirilmesinden çıkıp farklı faaliyet alanlarına ayrılmasının, “elektrik kamu hizmetinin” biçim değiştirmesine neden olduğuna ilişkin yorumlar için bkz., Bülent Kent, **Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi Ve Düzenleyici Kurumları**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2012, s. 24-25.

⁷⁶ İzak Atıyas /Burak Oder, **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayını, 2008, s. 23, https://research.sabanciuniv.edu/id/eprint/8634/1/ozellestirme_hukuk_ekonomi.pdf (E.T: 04.06.2023)

⁷⁷ Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi 02.07.2021 tarihli ve 4222 sayılı Cumhurbaşkan Kararı doğrultusunda özelleştirme kapsamına alınmıştır. TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, özelleştirme hazırlık işlemlerinin durumunu sorduğu Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’ndan Cumhurbaşkan’ının 10.01.2023 tarihli ve 6663 sayılı Kararı ile TEİAŞ’ın halka arza yönelik olarak özelleştirme hazırlık işlemlerinin 31.12.2024 tarihine kadar uzatıldığı bilgisi verilmiştir. https://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=141853 (E.T: 04.06.2023)

⁷⁸ Bahar Bölümcü Yılmaz /Sadullah Özel, “Elektrik Piyasasında Dağıtım Şirketlerinin Varlığının Hukuki Boyutu ile Dağıtım Sözleşmeleri”, s. 49, https://batman.edu.tr/images/files/Koordinat%C3%B6rl%C3%BCKler/Enerji%20Koordinat%C3%B6rl%C3%BC%C4%9F%C3%BC/5-Elektrik_Piyasasında_Dagitim_Sirketlerinin_Varliginin_Hukuki_Boyutu_Ile_Dagitim_Sozlesmeleri.pdf (E.T: 24.01.2024)

tekel özelliğini koruyan iletim ve dağıtım hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu sonucu çıkabilecektir⁷⁹.

Bununla birlikte, elektrik üretimi faaliyetinin, lisansları kapsamında kamu ve özel sektör üretim şirketleri tarafından yerine getirilebileceği (6464, m.7/1) dikkate alındığında, bir faaliyetin kamu tüzel kişisi veya onun gözetimi altında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi şeklinde tanımlanan organik unsurun sağlandığı görülmektedir. Ayrıca kamu hizmetinin kamu yararını amaçlayan ve toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetler olması şeklinde tanımlanan maddi unsuru; elektrik ihtiyacının karşılanmasında kamu yararı bulunduğu şüphesiz olması nedeniyle sağlanmaktadır⁸⁰. Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir kararında, bir faaliyetin gerçekleşmesinde kamu yararının bulunmasının tek başına o faaliyeti kamu hizmeti niteliğine büründürmeyeceğini belirtmiş, söz konusu faaliyete özel hukuk kişileri tarafından yürütülen faaliyetlerden farklı bir statü sağlanması gerektiğini vurgulamıştır⁸¹. Bahse konu farklı statü, faaliyetin kamusal yetki ve usuller kullanılarak yerine getirilip getirilmediği, başka bir deyişle kamu hizmetinin biçimsel unsurunu oluşturmaktadır. Elektrik üretim faaliyeti için kullanılmak istenilen alanın özel mülk olması halinde, EPDK tarafından lisans sahibi özel kişi namına kamulaştırma işlemi yapılabilir (6446, m.19). Kamulaştırma yapılmasının tek başına bir faaliyetin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesini sağlayacağı hususu tartışmalı⁸² olsa da kamusal bir rejimin varlığı konusunda değerlendirme yapmak için önem arz etmektedir. Ayrıca üretim lisansı bulunan firmaların, olağan serbest piyasa yükümlülüklerinden farklı olarak yürütmekte oldukları faaliyeti sürekli ve düzenli yürütmek gibi yükümlülükleri vardır. Kaldı ki EPDK, söz konusu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi noktasında koşulların belirlenmesi, gözetimi ve denetimi,

⁷⁹ Çağdaş Evrim Ergün, **Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. 102.

⁸⁰ N. Münci Çakmak, **a.g.e.**, s. 131-132, s. 2; Şanlı, “Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir”, s. 2; Özlem Döğerlioğlu Işıksungur, Elektrik Hukukî Niteliği, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 3-4, 2011, s. 260.

⁸¹ “Gelgelelim kamu yararı amacı taşıması sosyal bir hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. Özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler de az veya çok toplumun ihtiyaçlarını gidermekte, bu yönüyle kamu yararının gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Dolayısıyla kamu yararı bulunması kamu hizmeti sayılma yönünden tek kriter olarak görülemez. Kuşkusuz kanun koyucunun bir hizmeti kamu hizmetine dönüştürdüğünün kabulü için o hizmete özgü olarak çıkarılmış bir kanunun bulunması zorunlu değildir. Ancak yürürlükte bulunan kanunlar bir bütün olarak incelendiğinde kanun koyucunun söz konusu hizmete, özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerden farklı bir statü sağladığının anlaşılabilmesi gerekir.” AYM, Kemal Kılıç Başvurusu, Başvuru No: 2019/16400, T: 28.07.2022, RGTS: 20.10.2022/31989.

⁸² Ergün, **a.g.e.**, s. 109-112.

gerektiğinde yaptırım uygulanması gibi yetkilere sahiptir ve idare olarak özel hukuk kişilerine gördürdüğü hizmetin gereği gibi yerine getirilmesinden sorumludur⁸³. Tüm bunlar, her ne kadar dönüşüm geçirse de elektrik üretimi faaliyetinin kamu hizmeti niteliğini koruduğu yönündeki görüşü desteklemektedir⁸⁴.

Elektrik üretimi faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinin değerlendirilmesi üretim faaliyetindeki kamu yararı çatışmalarının anlaşılması bakımından önemlidir. İdarenin tüm eylem ve işlemleri, biçimi ve konusu ne olursa olsun kamu yararı için yapılır⁸⁵. Ancak kamu yararı için hareket edilen bir alanda, birden fazla kamu yararının çatışması söz konusu olabilmektedir. Güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyeti genel itibarıyla elektrik piyasası mevzuatı ve yenilenebilir enerji kaynağı olması dolayısıyla yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretilmesine ilişkin mevzuata tabidir. Üretim lisansı almak için önlisans sahibi özel hukuk kişinin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin karar alınmasını sağlaması, yapı ruhsatını edinmesi, imar planlarında gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlaması gibi yükümlülükleri bulunmaktadır. Bunların her biri farklı kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmiş ve her biri ayrı idari prosedürlere tabidir. Elektrik üretimi faaliyeti için lisans alınması sürecinde yerine getirilmesi gereken bu yükümlülükler farklı kamu yararları ile ilgilidir.

⁸³ Yeliz Şanlı, “Elektrik Piyasası ya da Elektrik Kamu Hizmeti”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 254, 2007, s. 62-63.

⁸⁴ GES projesinin tadil edilerek onaylatılmasına binaen, “Proje Onay Bedeli” adı altında alınan bedelin, mevzuata aykırı olduğundan bahisle iadesi için açılan bir davada yargı yeri uyuşmazlığı gündeme gelmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi uyuşmazlığın, idari yargı yerinde görülmesi gerektiği sonucuna varmış ve elektrik piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olduğunu vurgulanmıştır: “*Elektrik piyasası faaliyetlerinin, arz güvenliğini ve kamu hizmeti gerekliliklerini sağlayacak uyum içinde yürütülmesi adına düzenleme, denetleme ve kolluk faaliyetlerinde bulunma işlevlerinin kamu gücüyle yerine getirildiği bir kamu hizmeti faaliyeti olduğu görülmektedir. Dava dosyanın incelenmesinden; davacı tarafından hazırlanan GES projesinin onayı için Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kurum olan davalı idareye başvurulduğu, davalı idare tarafından proje onayı için talep edilen proje onay bedelinin ödendiği ve bu bedelin, tazmin yolu ile tahsili amacıyla bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Olayda; üstün ayrıcalıklara sahip olan ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan, sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen kamu hizmeti niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyetini yürüten davalı TEDAŞ Genel Müdürlüğü ile davacı arasında, dava konusu edilen proje onay bedelinin, TEDAŞ Genel Müdürlüğü Hizmet Satışı Araç Gereç Kira Yönetmeliği; Elektrik Tesislerinin Proje Onayı ve Kabul İşlemlerine Ait Hizmet Bedellerinin Hesaplanmasına İlişkin Usul ve Esaslar'dan kaynaklandığı; bu konuda mevzuat hükümleri uyarınca yetkilendirilen TEDAŞ Genel Müdürlüğüne, kamu hukuku alanında, kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olarak tesis edilen proje onay bedelinin ödenmesinden sonra, ödenen bedelin iadesi için açılan davada uyuşmazlığın, idari yargı yerinde görülmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.*” Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2020/362, K. 2021/40, T: 01.03.2021 (<https://www.lexpera.com.tr/>), E.T: 17.08.2023)

⁸⁵ DİDDK, E. 2005/270, K.2008/1286 T:17.04.2008, Danıştay Dergisi, Sayı: 120, s. 30 vd.

Güneş enerjisinden elektrik üretimi lisansı almak için gerekli prosedürlerin basitleştirilmesi ve hızlandırılması GES'lere olan ilgiyi artıracak, yatırımcıların başka ülkelere yönelmesini engelleyecektir⁸⁶. Elektrik enerjisi ihtiyacının güneş enerjisi gibi yenilenebilir bir enerji kaynağından sağlanması; karbon salınımının olmaması, fosil yakıt kullanımını azaltması dolayısıyla sera gazı salınımını azaltması gibi sebeplerden çevrenin korunmasını sağlar. Ayrıca GES'lerin artması, küresel ölçekte enerjiye erişim krizlerinin yaşandığı dönemde ülkenin kendi kaynakları ile elektrik üretimi yapılmasını sağladığından dışa bağımlılığı azaltacak ve arz güvenliğini sağlayacaktır. Bu sayede, toplumun temiz enerjiye erişimi sağlanmış olacaktır. Bu hususta kamu yararının bulunduğu şüphesizdir. Buna karşılık, lisans alınması sürecinde yerine getirilmesi gereken her bir yükümlülük ile de başka bir kamu yararı korunmaktadır. Örneğin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği⁸⁷ kapsamında alınması gerekli kararın alınması yükümlülüğü ile de çevrenin korunması hedeflenmektedir. Bu nedenle, idari sürecin hızlandırılmasına ilişkin önlemlerin kamu yararını ihlal etmeyecek şekilde alınması gerekmektedir.

Elektrik enerjisi üretiminde güneş enerjisinden yararlanılmasında, temel hukuki kaynaklar ve yetkili idareler **(I)** ile lisansın hukuki niteliği **(II)**, üretim faaliyetinde bulunmak için gerekli önlisans **(III)** ve lisans alınması sürecinin **(IV)** önem arz ettiği görülmektedir.

⁸⁶ Türkiye'de lisans alma sürecinin 2,5 yıl gibi bir zaman alması nedeniyle Türkiye yerine Almanya'da GES yatırımı yaptıklarını söyleyen bir yatırımcı için bkz. http://www.normenerji.com.tr/menu_detay.asp?id=7995 (E.T: 20.09.2023)

⁸⁷ RG 29.07.2022/31907.

I. GÜNEŞ ENERJİSİNDEN ELEKTRİK ÜRETİMİ LİSANSI BAKIMINDAN TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR VE YETKİLİ İDARELER

Güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyeti ve bu faaliyet için alınması gereken lisans bakımından hukuki kaynaklar çeşitlilik arz etmekte **(A)** ve birden fazla yetkili idare **(B)** bulunmaktadır.

A. TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR

Enerji ihtiyacının çeşitlenmesi ve bu noktada güneş enerjisine olan ilgi, konuya ilişkin yasal düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Devletler bu alanda işbirliğine giderek ikili veya çok taraflı anlaşmalar imzalamakta, aynı zamanda, uluslararası kuruluşlar da çeşitli anlaşmaların imzalanmasına vesile olmaktadır. Bu şekilde uluslararası hukuk kaynakları **(1)** oluşturulmaktadır. Ayrıca güneş enerjisinden elektrik üretimine ilişkin olarak her devlet kendi ulusal mevzuatında düzenlemeler yapmaktadır. Güneş enerjisinden elektrik üretiminin nasıl, kimler tarafından, nerede ve hangi usullere uygun olarak yapılacağı gibi soruların cevaplarının ulusal hukuk sistemi içerisinde bulunabiliyor olması gerekmektedir **(2)**.

1. Uluslararası Hukuk Kaynakları

İklim değişikliğinin olumsuz etkilerinin önüne geçmek isteyen devletler bu doğrultuda strateji ve politikalar üretmektedir. Her geçen gün daha da acil hale gelen bu politikaların temelini enerji dönüşümü⁸⁸ oluşturmaktadır. Esas itibarıyla enerji sektörünün fosil bazlı kaynaklardan sıfır karbonlu kaynaklara dönüşmesi, iklim

⁸⁸ Enerji dönüşümü, bir enerji türünün bir başka enerji türüne dönüşmesi anlamına gelmektedir. Enerjinin korunumu kanunu gereği enerji vardan yok yoktan var olamaz fakat bir enerji türü diğerine dönüşebilir. “Potansiyel Enerjiyi Kinetik Enerjiye Dönüştüren Düzenek Tasarlayalım” <https://bilimgenc.tubitak.gov.tr/makale/enerji-donusumu> (E.T: 26.01.2024) Ancak çalışmanın konusu itibarıyla enerji dönüşümü bu teknik anlamıyla kullanılmamıştır. Buna göre enerji dönüşümü şu şekilde tanımlanmaktadır: “Fosil yakıtlar yerine yenilenebilir, sürdürülebilir ve temiz enerjilerin kullanılması”, Deniz Yağmur Kayhan, “21. Yüzyılın Enerji Kaynaklarının Enerji Dönüşümü Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **MTA Doğal Kaynaklar ve Ekonomi Bülteni**, 2023, s. 51; “Enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji üzerinden düşük karbonlu bir enerji sistemine geçiş”, Türkiye’de Düşük Karbonlu Ekonomiye Geçiş İçin Gereken Finansmanın Sürdürülebilirliğinin Sağlanması Paneli Özet Raporu, <https://shura.org.tr/wp-content/uploads/2018/10/SHURA-2018-10-Turkiyede-Dusuk-Karbonlu-Ekonomiye-Gecis-Icin.pdf> (E.T: 26.01.2024)

değişikliğini azaltmak ve küresel sıcaklığı 1,5° içinde sınırlamak için CO2 emisyonlarını azaltmak hedefli iş birliklerine gidilmektedir⁸⁹. Bu doğrultuda devletler bir yenilenebilir enerji kaynağı olan güneş enerjisinden yararlanma konusunda anlaşmalar imzalamakta, çeşitli taahhütler vermektedir.

2015 yılında Paris’te düzenlenen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi 21. Taraflar Konferansı (COP21) sırasında Hindistan’ın öncülüğünde güneş enerjisi kullanımının yaygınlaştırılarak iklim değişikliğine karşı mücadele etmek adına “Uluslararası Güneş İttifakı” kurulmuştur. Fransa’nın bir önceki Cumhurbaşkanı François Hollande ve Hindistan Başbakanı Narendra Modi tarafından duyurusu yapılan proje ile yüksek oranda güneş enerjisi potansiyeli barındıran ülkeler arasında iş birliği ve deneyim paylaşımı için bir platform oluşturmak amaçlanmıştır. Marakeş’te 15 Kasım 2016 tarihinde düzenlenen 22. Taraflar Konferansı (COP22) sırasında imzaya açılan ittifakın çerçeve sözleşmesini⁹⁰ 118 ülke imzalamış, 97 ülke ise imzalamış ve onaylamıştır⁹¹. Türkiye halihazırda söz konusu ittifaka dahil değildir.

Birleşmiş Milletler nezdinde 1985 yılında “Ozon Tabakasının Korunması için Viyana Sözleşmesi’nin kabulünün ardından ozon tabakasını incelten maddelerin kullanımının ve üretiminin kontrol altına alınmasına ilişkin çalışmalar devam etmiştir. Akabinde, 1987 yılında Birleşmiş Milletler nezdinde “Ozon Tabakasını İncelten Maddelere İlişkin Montreal Protokolü” kabul edilmiş ve Türkiye işbu Protokol’e 19 Aralık 1991 tarihinde taraf olmuştur⁹². Yaşanan bilimsel, teknik gelişmelere göre Protokol’de yıllar içinde çeşitli değişiklikler yapılmış ve Türkiye tüm bu değişikliklikleri kabul etmiştir⁹³. Birleşmiş Milletler tarafından, anlaşmanın başarılı sonuç verdiği ifade edilmiştir⁹⁴.

⁸⁹ “Energy Transition Outlook: Global Outlook”, <https://www.irena.org/Energy-Transition/Outlook> (E.T: 26.01.2024)

⁹⁰ Anlaşmanın imza atılan resmi ismi “Framework Agreement On The Establishment Of The International Solar Alliance (ISA)”dır.

⁹¹ Üye ve imzacı devletlerin listesi: <https://isolaralliance.org/membership/countries> (E.T: 26.01.2024)

⁹² RGTS: 08.09.1990/20629.

⁹³ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Değişikliği Başkanlığı “Montreal Protokolü”, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/MONTREAL%20PROTOKOLU\(2\).pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/MONTREAL%20PROTOKOLU(2).pdf) (E.T: 26.01.2024).

⁹⁴ Montreal Protokolü’nün ilerlemesiyle ilgili olarak her dört yılda bir yayınlanan raporlardan 2022 yılı raporu, <https://ozone.unep.org/system/files/documents/Scientific-Assessment-of-Ozone-Depletion-2022-Executive-Summary.pdf> (E.T: 26.01.2024).

Uluslararası konferanslarda uzunca bir süre müzakere edildikten sonra Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi⁹⁵ 1992 yılında Rio’da gerçekleştirilen Yeryüzü Zirvesi’nde imzaya açılmıştır. Türkiye 16.10.2003 tarihli 4990 sayılı kanun ile 24 Mayıs 2004’te Sözleşme’ye taraf olmuştur⁹⁶. Bunun ardından Türkiye Cumhuriyeti, 1997 yılında kabul edilen “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kyoto Protokolü”ne⁹⁷ 2009 yılında taraf olmuştur⁹⁸. Kyoto Protokolü, önceki çerçeve sözleşmelerden farklı olarak taraflara sayısallaştırılmış sera gazı emisyon azaltım veya sınırlama yükümlülükleri getirmiştir. Türkiye Protokole taraf olduğu 2009 yılında henüz Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi’ne taraf olmadığı için söz konusu yükümlülüklerin tanımladığı listeye dahil edilmemiştir, dolayısıyla taahhüdü bulunmamaktadır⁹⁹.

Son olarak, Türkiye 22 Nisan 2016 tarihinde Paris İklim Anlaşması’nı¹⁰⁰ imzalamış ve Paris Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile onaylamıştır¹⁰¹. 7 Ekim 2021 tarihli ve 31621 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Anlaşma, uzun vadede küresel sıcaklık artışını sanayi devrimi öncesi dönem ile kıyaslayarak 2 °C ile sınırlı tutmak, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine uyum sağlamak ve iklim direncini artırmak ile sera gazı salınımını azaltmak gibi hedefler öngörmektedir. Bunların yanında, finans akışını bahse konu hedeflerle uyumlu bir kalkınmayı sağlayacak hale getirmek amaçlanmıştır. Türkiye Paris Anlaşması kapsamında “Ulusal Olarak Belirlenmiş Amaçlanan Katkı” (Intended Nationally Determined Contribution) belgesi uyarınca, 2030 yılı itibariyle 246 milyon

⁹⁵ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Değişikliği Başkanlığı “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi”,

https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/webmenu/webmenu12421_1.pdf (E.T: 26.01.2024).

⁹⁶ RGTS: 21.10.2003/25266.

⁹⁷ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Değişikliği Başkanlığı “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kyoto Protokolü”,

https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/kyoto_protokol.pdf (E.T: 26.01.2024)

⁹⁸ RGTS: 13.05.2009/27227.

⁹⁹ “Türkiye eğer Sözleşmeye taraf olursa, her iki ek listede de yer aldığı için, bu ağır yükümlülüklerin hepsini yerine getirmeyi taahhüt etmiş olacaktı. Dolayısı ile Türkiye Sözleşmeyi, felsefesi ile mutabık olunmasına karşın, imzalayamamıştır.” “Türkiye Sözleşmenin Ek-I listesinde yer aldığı halde, taraf olmadığı için Protokolün Ek-B listesinde yer almadığı ve herhangi bir sayısal sera gazı indirimi taahhüt etmemiştir.”, Melih Ulueren, “Küresel Isınma BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve KYTO Protokolü”,

<https://www.mfa.gov.tr/kuresel-isinma-bm-iklim-degisikligi-erceve-sozlesmesi-ve-kyto-protokolu.tr.mfa> (E.T: 26.01.2024).

¹⁰⁰ Birleşmiş Milletler, “İklim Değişikliği Çerçeve Anlaşması, Paris Anlaşması (Framework Convention On Climate Change, Paris Agreement)”

<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf> (E.T: 26.01.2024).

¹⁰¹ RGTS: 07.10.2021/31621.

ton karbon emisyonu azaltımı yapacağı taahhüdünde bulunmuştur. Ardından COP 27 kapsamında 15-16 Kasım 2022’de düzenlenen Bakanlar Oturumunda daha önce ilan edilen hedef yükseltilerek 2030 yılı için yaklaşık 500 milyon ton emisyon azaltımı yapma taahhüdünde bulunmuştur¹⁰².

2. Ulusal Kaynaklar

Uluslararası hukuk kaynaklarına ilişkin yukarıdaki başlıkta görüldüğü üzere Türkiye pek çok anlaşmaya taraf olmuş ve çeşitli taahhütlerde bulunmuştur. Dolayısıyla anlaşmalara uygun olarak mevzuatta değişiklikler yapılmıştır. Güneş enerjisinden yararlanma konusunda da hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Konuya ilişkin temel düzenleme 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun’dur¹⁰³. Bahse konu Kanun ile yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir (5346, m.2). Kanun’da, diğer yenilenebilir enerji yatırımlarının yanı sıra güneş enerjisi kapsamında güneş pilleri ve odaklayıcı üniteler kullanan elektrik üretim sistemleri kapsamında yapılacak olan yatırımların da Cumhurbaşkanı kararı ile teşviklerden yararlanabileceği düzenlenmiştir (5346, m.7/1-c). Söz konusu Kanun’da sık sık 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na atıf yapılmıştır. Güneş enerjisinden elektrik üretimi, bir elektrik piyasası faaliyeti olduğundan konuya ilişkin bir diğer temel düzenleme, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’dur.

Yenilenebilir enerjilere ilişkin, dolayısıyla güneş enerjisinden elektrik üretimine ilişkin düzenlemelerin pek çoğu, bahse konu kanunların dışında, yönetmelikler ile yapılmıştır. 6446 sayılı Kanun’da güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans ve lisans başvurularının değerlendirileceği esaslar düzenlenmekle birlikte başvuruların teknik açıdan değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasların Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir (6446, m.7). Bu hükme

¹⁰² Paris Anlaşması: <https://www.mfa.gov.tr/paris-anlasmasi.tr.mfa#:~:text=Anla%C5%9Fma%2C%205%20Ekim%202016%20itibariyle,y%C3%BCr%C3%BCr%C4%9Fe%20giren%20ilk%20k%C3%BCresel%20anla%C5%9Fmad%C4%B1r>. (E.T: 26.01.2024).

¹⁰³ RGTS: 18.5.2005/25819.

uygun olarak Güneş Enerjisine Dayalı Elektrik Üretimi Başvurularının Teknik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik¹⁰⁴ yürürlüğe konulmuştur. Güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisleri için önlisans ve lisans başvurularının değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar yine 6446 sayılı Kanun dayanak alınarak çıkarılan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde de düzenlenmiştir. Rüzgar veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisleri Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği¹⁰⁵ de 6446 sayılı Kanun'un güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurularının değerlendirilmesine ilişkin esasların düzenlendiği 7. maddesi dayanak alınarak hazırlanmıştır. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği¹⁰⁶, Güneş Enerjisine Dayalı Elektrik Üretim Tesisleri Hakkında Yönetmelik¹⁰⁷, Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik¹⁰⁸ de genel itibari ile yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılmasına ilişkin hükümlere yer vermiştir.

Kanun ve yönetmeliklerin dışında, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁰⁹ ve 6446 sayılı Kanun ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak Rüzgar ve Güneş Enerjisine Dayalı Önlisans Başvuruları İçin Yapılacak Rüzgar ve Güneş Ölçümleri Uygulamalarına Dair Tebliğ¹¹⁰ yayımlanmıştır. Bu tebliğ ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında yapılacak rüzgar ve güneş ölçümlerinin yapılmasına ve bu ölçümlerin değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir. Ayrıca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın strateji planları, enerji politikalarının belirlenmesinde önem arz etmektedir. "Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı 2107-2023"¹¹¹ ve "2019-2023 Stratejik Planı"¹¹² ile "*daha çok yerli, daha çok yenilenebilir*" mottosu ile hareket

¹⁰⁴ RGTS 30.06.2017/30110.

¹⁰⁵ RGTS: 13.05.2017/30065.

¹⁰⁶ RGTS: 09.10.2016/29852.

¹⁰⁷ RGTS: 19.06.2011/27969.

¹⁰⁸ RGTS: 01.10.2013/28782.

¹⁰⁹ RGTS: 15.07.2018/30479.

¹¹⁰ RGTS: 17.06.2014/29033.

¹¹¹ Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı, <https://enerji.gov.tr/Media/Dizin/EVCED/tr/EnerjiVerimlili%C4%9Fi/UlusalEnerjiVerimlili%C4%9FiEylemPlan%C4%B1/Belgeler/UEVEP.pdf> (E.T: 26.01.2024).

¹¹² Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı, https://sp.enerji.gov.tr/ETKB_2019_2023_Stratejik_Planı.pdf (E.T: 26.01.2024).

edildiği vurgulanmış, bu doğrultudaki hedefler belirlenmiştir. “Enerji Verimliliği 2030 Stratejisi ve II. Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı”¹¹³ ile yenilenebilir enerji kullanımının yaygınlaştırılması hedefi vurgulanmıştır.

B. YETKİLİ İDARELER

Güneş enerjisinden elektrik üretilmesi faaliyetinde bulunmak isteyen şirketler kural olarak üretim lisansı almak zorundadır. Üretim lisansı alınması için ayrı ayrı idari makamlardan çeşitli izinler alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, üretim lisansı alınması sürecinde merkezi idare **(1)**, mahalli idare kapsamında Belediyeler **(2)** ve bağımsız idari otorite olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun **(3)** yetkileri bulunmaktadır.

1. Merkezi İdare

Güneş enerjisinden elektrik üretilmesi faaliyetleri hakkında görev ve yetkileri bulunan merkezi idare kurumları; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı **(a)**, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı **(b)** ile Tarım ve Orman Bakanlığı’dır **(c)**¹¹⁴.

¹¹³ Enerji Verimliliği 2030 Stratejisi ve II. Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından 14.01.2024 tarihinde yayınlanmıştır.

https://enerji.gov.tr/Media/Dizin/BHIM/tr/Duyurular/T%C3%BCrkiyeninEnerjiVerimlili%C4%9Fi2030StratejisiVeIIUlusalEnerjiVerimlili%C4%9FiEylemPlan%C4%B1_202401161407.pdf (E.T: 26.01.2024).

¹¹⁴ Bu noktada, idare hukukunun en temel ilkelerinden biri olan idarenin kanuniliği ilkesinden bahsetmek gerekecektir. Söz konusu ilke, idari teşkilat kurmanın idarenin kendisine değil yasamaya ait bir yetki olduğuna ilişkindir. Bu ilke doğrultusunda, bakanlıkların kurulması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, teşkilat yapıları yalnızca kanunla düzenlenebilirdi. Ancak 2017 yılında yapılan referandumun ardından yürürlüğe konulan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun# 16. maddesiyle, Anayasanın kamu tüzel kişiliğinin “ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak” kurulacağını düzenleyen 123. maddesinde değişiklik yapılmış ve “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” kamu tüzel kişiliği oluşturulabileceği ifade edilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte, Cumhurbaşkanına çok önemli bir yetki verilmiş olup Anayasa veya kanun izin vermedikçe bu yetkinin devredilemeyeceği açıktır. Ancak uygulamada bir kamu tüzel kişisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yerine Cumhurbaşkanı kararı ile kurulduğu ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmakla birlikte teşkilat yapısının yönetmelikle belirleneceğinin öngörüldüğü örnekler görmek mümkündür. Bu örnekler idarenin kanuniliği ilkesi ve Anayasaya aykırıdır. Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bilanço”, (<https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>) (E.T: 12.08.2023)

a. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Merkezi idare teşkilatı içinde yer alan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. *“Yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik politikaların ve stratejilerin belirlenmesine yönelik çalışmalarda bulunmak”* Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır. (1 sayılı CBK, m.166/g) Bahse konu görev ve yine Kararname’de sayılan diğer görev ve yetkilerin *“ilgili mevzuatta piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde”* Bakanlığa ait olduğu belirtilmektedir. (1 sayılı CBK, m.166/1) Bu hüküm, enerji piyasası faaliyetlerinin bağımsız bir üst kurum tarafından regüle edilmesi amacıyla paraleldir. Bu bağlamda, Bakanlığın bu alanda en üst kurum olmadığını vurgulaması açısından önemlidir¹¹⁵.

Bakanlık yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin görevlerini, ana hizmet birimlerinden biri olan Enerji İşleri Genel Müdürlüğü’nün¹¹⁶ çalışmaları ile yerine getirmektedir. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü’nün görevleri güneş enerjisi başta olmak üzere tüm enerji kaynaklarının tespiti ve değerlendirilmesine yönelik ölçümler yapmak, fizibilite ve örnek uygulama projeleri hazırlamak, araştırma kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparak pilot sistemler geliştirmek, tanıtım ve danışmanlık faaliyetleri yürütmektir (1 sayılı CBK, m.169/f-g). Bu doğrultuda Bakanlık kamu ve hazine taşınmazları ile özel mülkiyete konu taşınmazlara ilişkin olarak ilgili kurum ve kuruluşların görüşünü alarak yer seçimi yapmak suretiyle yenilenebilir enerji kaynak alanları (YEKA) oluşturur. YEKA, kullanımı ve faydalanılması 5346 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler ile düzenlenen ve koruma altına alınan alanlardır. 5346 sayılı Kanun kapsamında yenilenebilir enerji kaynakları;

¹¹⁵ Aydınoglu, a.g.e., s. 149.

¹¹⁶ “02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile “19/02/1985 tarihli ve 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” yürürlükten kaldırılmıştır. Bakanlığın teşkilat ve görevleri “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde” düzenlenmiştir. Ayrıca Bakanlık merkez teşkilatının yeniden düzenlenmesi kapsamında Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü ile birleştirilmiş olup Enerji İşleri Genel Müdürlüğü adıyla çalışmalara devam eden müdürlüğe *“Yenilenebilir enerji alanındaki çalışmaları ve gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, ülkenin ihtiyaç ve şartlarına uygun olarak araştırma ve geliştirme hedef ve önceliklerini belirlemek, bu doğrultuda araştırma ve geliştirme çalışmaları yapmak, yaptırmak, çalışma sonuçlarını ekonomik analizleri ile birlikte kamuoyuna sunmak,”* görevleri verilmiştir. 1 sayılı CBK m.169/1-g. RGTS: 10.07.2018/30474.

rüzgâr, güneş, jeotermal, biyokütle, biyokütleden elde edilen gaz, dalga, akıntı enerjisi, gel-git ve hidroelektrik üretim tesisi kurulmasına uygun elektrik enerjisi üretim kaynakları olarak belirlenmiştir. Bu kanun kapsamında güneş enerjisinden yararlanılarak elektrik enerjisi üretilebilecek alanlar YEKA olarak belirlenebilmektedir (5346, m.4). Bununla birlikte, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretilmesi için enerji santrallerinin YEKA’larda kurulma zorunluluğu bulunmamaktadır. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları için Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması yapılması ve sonunda Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Kullanım Hakkı Sözleşmesinin kurulması yetkisi de söz konusu Genel Müdürlüğe verilmiştir. Ayrıca güneş enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak için yapılan önlisans başvurularında istenen bilgi ve belgeler EPDK tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde teknik değerlendirmeyi yapmak üzere Enerji İşleri Genel Müdürlüğü’ne gönderilir. Bu kapsamda, yalnızca Enerji İşleri Genel Müdürlüğünce teknik değerlendirmesi uygun bulunan başvurular bakımından süreç devam ettirilir.

b. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın adı, 85 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir¹¹⁷. Bu değişikliğin yanı sıra Bakanlığa bağlı bir kuruluş olarak İklim Değişikliği Başkanlığı kurulmuştur. Güneş enerjisine yönelmesinin sebeplerinden birinin iklim değişikliğinin olumsuz etkilerinin giderilmesi hedefi olduğu düşünüldüğünde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da bu konuda önemli aktörlerden biridir. Güneş enerjisine dayalı elektrik üretimi yapabilmek için alınması gereken lisans bakımından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, imar planlarında gerekli değişikliklerin yapılması ve projenin boyutuna göre çevresel etki değerlendirme raporu edinilmesi konularında yetkilidir.

Bakanlık gerekli görülen hallerde enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce

¹¹⁷ RGTS: 29.10.2021/31643.

ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek yetkilerine sahiptir. (3194, m.9 /1 sayılı CBK, m.97/1-ç) Bakanlığının güneş enerjisine ilişkin bir diğer önemli yetkisi ise çevresel etki değerlendirme raporu bakımındandır (1 sayılı CBK, m.97/1-c). Bakanlığın merkez teşkilatı içinde “Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü” bulunmaktadır ve çevresel etki değerlendirmesi ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarının yapılması ve bu konuda gerekli kararların alınması, izlenmesi ve denetlenmesi noktasında işbu Müdürlük yetkilidir. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nin ekinde yer alan liste uyarınca proje alanı 20 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde olan güneş enerji santralleri çevresel etki değerlendirmesine tabi iken çatı ve cephe sistemleri hariç olmak üzere proje alanı 2 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 1 MWm ve üzerinde olan güneş enerji santralleri ön inceleme ve değerlendirmeye tabidir. Bu doğrultuda Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir veya Olumlu kararı almakla yükümlü olan başvuru sahipleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na başvurmak zorundadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın görev ve yetki alanında olan her iki konu da güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyetindeki menfaatler dengesinin sağlanması bakımından önem arz etmektedir¹¹⁸. Bu nedenle, Bakanlık imar planlarına ilişkin re’sen yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkileri ve ÇED sürecinin yürütülmesindeki yetkileri dolayısıyla, çatışan kamu yararları arasında hangisine ağırlık verileceğine karar veren konumundadır.

c. Tarım ve Orman Bakanlığı

Merkezi idare kapsamında olan Tarım ve Orman Bakanlığının da güneş enerjisi ile elektrik üretimi sağlayan tesislere ilişkin birtakım yetkileri bulunmaktadır. Orman vasıflı olan taşınmazlardan, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılmak amacıyla çeşitli şekillerde kullanılacak olanlar hakkında Bakanlıktan izin alınması gerekmektedir. (5346, m.8/1) Ayrıca bu amaçla kullanılacak olan taşınmazların mera arazisinde bulunması halinde 4342 sayılı Mera Kanunu¹¹⁹ kapsamında tahsis amacı değişikliğinde bulunulması gerekmektedir. (4342, m.14)

¹¹⁸ Aydınoglu, **a.g.e.**, s.153.

¹¹⁹ RGTS: 28.02.1998/23272.

Tahsis amacı değişikliği talebi Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen bilgi ve belgelere uygun olarak hazırlanan dosya ile birlikte EPDK'ya yapılır. EPDK tarafından uygun görülen talep, hazırlanan dosya ile birlikte 4342 sayılı Kanun gereğince işlem tesis edilmek üzere ilgili valiliğe iletilir ve valilik tarafından tahsis amacı değişikliği talebi kabul edilirse ilgili arazi güneş enerjisi tesisi olarak kullanılabilir. (4342, m.14/ğ) Ayrıca 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nda tarım arazilerinin amaç dışı olarak kullanılabilecekleri alanların arasında yenilenebilir enerji yatırımları da bulunmaktadır. (5403, m.13/1-f)

Güneş enerjisinin yenilenebilir enerji olması, diğer kaynaklara göre daha temiz bir enerji kaynağı olması dolayısıyla elektrik üretimi için yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılmasında kamu yararı bulunmaktadır¹²⁰. Ancak orman arazilerinin, meraların ve tarım arazilerinin korunmasında da kamu yararı bulunmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı her bir başvuruda bu değerlendirmeyi yapacak ve durumun gereklerine göre kamu yararının ne olduğuna karar verecek olan makamdır. Örneğin bir tarım arazisinin başka bir amaçla kullanılabilmesi için söz konusu amacın gerçekleştirilmesi için *alternatif bir alan bulunamamış* (5403, m.13/1) olması gerekmektedir. Bu şartın yerine getirilip getirilmediğini değerlendirecek olan Bakanlıktır. Bu bağlamda, GES kurulumu için yapılan lisans başvuruları bakımından Tarım ve Orman Bakanlığı'nın önemli yetkilere sahip olduğu görülmektedir.

2. Mahalli İdare Kapsamında Belediyeler

Güneş enerjisinden elektrik üretilmesi faaliyetleri bakımından görev ve yetkileri bulunan idari kurumlar yalnızca merkezi idare kurumları değildir. Üretim lisansı almak isteyen şirketlerin bu süreçte yerine getirmesi gereken yükümlülüklerin bir kısmı, mahalli idare kapsamındaki Belediyelerin görev ve yetki alanına girmektedir.

İmar planı yapma ve planlarda değişiklik yapma yetkisi, belediye ve mücavir alan sınırlarında kalan alanlar için belediyelere, bu alanların dışında da valiliklere verilmiştir (3194, m.8). Buna göre güneş enerjisinden elektrik üretimi için lisans almak

¹²⁰ Aydınoglu, a.g.e., s. 31.

isteyen kişilerin gerekli imar planı değişikliği için ilgili belediyeye başvurması gerekmektedir. Ancak enerji tesislerine ilişkin imar planı değişiklikleri bakımından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na da re'sen yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi verilmiştir (3194, m.9). Dolayısıyla bu konuda doğrudan Bakanlığa başvuru yapılması da mümkündür. Bu bağlamda, esas olarak ilgili belediye veya valiliğe başvurulması ve planların belediye meclisince kabul edilmesinin ardından yine Bakanlığın onayına sunulması da gerekmeyle birlikte, doğrudan Bakanlığa başvurulması da mümkündür.

İmar planlarının, çalışma konusu bakımından ilgili kısımları hakkında esas olarak belediyelerin yetkili olmasının yanında Bakanlığın re'sen işlem yapabilmesi hususunun, “idari vesayet” ve “hiyerarşi” kavramları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. İdari teşkilat içerisinde bütünlüğü sağlamak için başvurulanan iki temel hukuki araç idari vesayet ve hiyerarşidir. Hiyerarşi tüm kamu tüzel kişilerinin bünyesinde bulunur ve bu kamu tüzel kişilerinin kendi içindeki bütünleşmeyi sağlar. Buna karşılık idari vesayet merkezi idare ile mahalli idare arasındaki ilişkiyi belirler¹²¹. Hiyerarşik anlamda üstler, astlarının yaptığı işlemi değiştirmesi, kaldırması, uygulamasını durdurması mümkünken, astlarının yerine geçerek o işlemi yapamaz. Bu durum idari vesayet ilişkisi için de geçerlidir¹²². İmar planları bakımından, esasen belediyelerin yetki alanında olan yerler hakkında Bakanlığın da re'sen yetkili olması kanunla açıkça düzenlenmiştir (3194, m.9). Bu düzenleme Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da merkezî idarenin mahalli idarelerin yerine geçmesini engelleyecek bir hükmün bulunmadığı, mahalli idarenin görevini yerine getirmekten kaçındığı ya da bu konuda çok geciktiği gibi hallerde merkezi idarenin mahalli idarenin yerine geçmesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediği belirtilmiştir¹²³.

¹²¹ AYM, E. 2018/15, K. 2018/78, T: 05.07.2018, RGTS: 26.11.2018/30607.

¹²² Amirin astının yerine geçerek işlem yapabilmesi, bunun kanunda açıkça düzenlenmesi ile mümkündür. İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 154.

¹²³ “3194 sayılı Kanun'la, imar plânlarının yapılması ve kesin olarak onanması yetkisi belediye meclislerine verilmiş olmasına rağmen bu Kanun'un 9. maddesi ve yukarıda değindiğimiz diğer özel kanunlarla kimi istisnâî durumlar getirilmiştir. Böylece merkezî idarenin de gerektiğinde bir belediyenin yerine geçerek imar plânı yapması kabul edilmiştir. Yapılan bu düzenlemede, Anayasa'ya aykırılık görmek zordur. Zira, Anayasa'da, idarî vesayet düzenlenirken merkezî idarenin mahalli idarelerin yerine geçmesini yasaklayan bir hüküm konmamıştır.” ... “Anayasa, idarî vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasa ile belli edilmesi koşulunu aramıştır. İdarî vesayetin ayrı bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten

Güneş enerjisi santrallerine ilişkin olarak Belediyelerin bir diğer yetkisi yapı ruhsatı verilmesidir. Güneş enerjisi santralleri, 3194 sayılı Kanun'da yer alan “*karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.*” tanımını gereği “yapı” niteliğindedir. İlgili Kanun kapsamında yapı sayılan her yer için yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Buna göre, güneş enerjisi santrali kurmak isteyen her kişi tarafından, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürosuna başvurulması gerekmektedir. Bu bağlamda, belediyeler güneş enerjisi tesisi lisansı için gerekli olan yapı ruhsatının verilmesi noktasında yetkilidirler.

3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu bir bağımsız idari otoritedir. Düzenleyici ve denetleyici kurum olarak da anılan bağımsız idari otoriteler, dayanağını Anayasa'nın 167. maddesinde bulmaktadır¹²⁴. Bu kurumlar, ilgili oldukları alanda düzenleme ve denetleme yapar, özel kolluk faaliyetini yerine getirirler¹²⁵. 1980'li yıllarda devletin piyasa ekonomisindeki yeri konusunda radikal değişimler olmuş, devletin bazı sektörlerdeki tekel konumunun sona ermesi gerektiği görüşü ağır basmıştır. Bu doğrultuda yaşanan gelişmelerin ardından, ilgili sektörlerde düzenleme ve denetleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Hukuki yapı içinde kendine yer bulmuş tüm kurumlar ihtiyaçların neticesinde ortaya çıkmıştır¹²⁶. Nitekim özelleştirme uygulamalarının artmasının ardından devletin müdahalesinin azaldığı bazı sektörlerde düzenleme ve denetim ihtiyacının bağımsız idari otoriteler aracılığı ile karşılanması yoluna gidilmiştir¹²⁷.

kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.”, AYM, E. 1990/38 K. 1991/32 T: 26.09.1991 RGTS: 28.11.1991/21065.

¹²⁴ Anayasa madde 167/1: “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”

¹²⁵ Zeynep Çakmak, **a.g.e.**, s. 326.

¹²⁶ Yazar, kurumların içine doğdukları tarihsel yapıların etkisiyle şekillendiğini, aynı zamanda doğan her kurumun da kendisinden sonrakilerin içine doğacakları toplumsal yapının oluşumuna katıldığını ifade etmektedir. Onur Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Doçentlik Çalışması (İnternet Paylaşımı), 2005, s. 251, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf> (E.T:27.05.2023)

¹²⁷ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 2, Haziran 2002, s. 13.

Elektrik üretimi bu sektörlerden biri olup 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun'un¹²⁸ yürürlüğe girmesi ile bu duruma hukuki dayanak sağlanmıştır. Bu doğrultuda elektrik piyasası için 03.03.2001 tarihli ve 24335 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4628 sayılı eski adıyla Elektrik Piyasası Kanunu¹²⁹ ile "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu" kurulmuş olup 02.05.2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) ile "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu" (EPDK)¹³⁰ adını almıştır. Kurumun ilişkili olduğu¹³¹ Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. EPDK'nın görev ve yetkileri 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. EPDK, söz konusu Kanun'dan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır, Kurumun temsil ve karar organı Kurul'dur. (4628, m.4/6)

EPDK yenilenebilir enerji alanında en önemli kurum¹³² olup bu konuda önem arz eden pek çok görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı; lisanslara ilişkin onayları vermek (4628, m.5/5-a), mevzuatla birlikte lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek (4628, m.5/5-1), lisans sahipleri için mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak (4628, m.5/4-d), piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına

¹²⁸ RGTS: 19.12.1984/18610.

¹²⁹ 4628 sayılı Kanun'un adı "Elektrik Piyasası Kanunu" iken, 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanun'un 30. maddesiyle "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.

¹³⁰ Danıştay'ın bir kararında "*elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulmasında düzenleme ve denetleme yapmakla görevli davalı EPDK*" şeklindeki tanıma yer verilmiştir. Dan. 13. D., E. 2016/3542, K. 2019/4366, T: 17.12.2019.

¹³¹ Hukuken ne anlama geldiği tartışmalı olan "ilişkili" bakanlık kavramı, bu kurumların görev alanları ile ilgileri bulunan bakanlık anlamında kullanılmaktadır. İlişkili bakanlıkların bu kurumların işlemleri üzerinde herhangi bir denetim yetkisi de bulunmamaktadır. Günday, **a.g.e.**, s. 508.

¹³² 4628 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 4. fıkrasının (p) bendinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun görevleri arasında "*Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak.*" da sayılmaktadır.

uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek (4628, m.5/4-i), ilgili lisans hükümleri uyarınca hazırlanacak olan Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin toptan satış fiyat tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak (4628, m.5/5-e) şeklindedir. Bu bağlamda, kural olarak enerji piyasasında faaliyet göstermek için EPDK'dan lisans alınması gerekmekte olup güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyeti de EPDK'dan alınan lisans kapsamında yürütülmektedir.



II. LİSANSIN HUKUKİ NİTELİĞİ

Elektrik piyasasında üretim faaliyeti, kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişilikleri tarafından, lisans yoluyla yürütülmektedir (6446 m.7/1). Buna göre, kural olarak elektrik üretim faaliyeti lisans alınması ile mümkündür. Ayrıca üretim faaliyetinde bulunulabilmesi için lisanstan önce önlisans alınması gerekmektedir. Önlisans ve lisans sahibine farklı hak ve yükümlülükler getirmesi dolayısıyla konu itibarıyla birbirinden ayrılır. Ancak lisans alınabilmesi önlisans süresince yükümlülüklerin yerine getirilmesine bağlıdır (6446, m.6). Lisans, *“tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca verilen izin”* (6446, m.3/t), önlisans da *“Üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izin”* (6446, m.3/z) olarak tanımlanmıştır.

Özel hukuk kişilerinin elektrik üretim faaliyetinde bulunabilmesi için alması gereken lisansın hukuki niteliği incelendiğinde elektrik üretim faaliyetinin kamu hizmeti olarak değerlendirilip değerlendirilmemesine göre farklı sonuçlara varılabilmektedir¹³³. Bu bağlamda, lisansın hukuki niteliği; elektrik üretimi faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinde olmadığına kabulü halinde idarenin bir kolluk faaliyeti kapsamında verilen ruhsat (A) ve aksi durumda ise kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat (B) niteliğinde olduğu¹³⁴ değerlendirmesi (C) yapılmaktadır.

A. Kolluk Ruhsatı

Kolluk, kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski haline getiren idari etkinlikler, aynı zamanda da bu etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılmaktadır. İdare, toplumsal yaşamın gerektirdiği düzenin sağlanması ve korunması için kamu yararı ile bireysel hak ve özgürlükler arasında bir denge kurmak şartıyla, bireylerin özgürlüklerine karışıp bazı sınırlar belirler. Bu faaliyetler idari kolluk faaliyeti olarak anılır¹³⁵.

¹³³ Çağla Tansuğ, “Elektrik Piyasasında Önlisans ve Danıştay Kararları Işığında Üretim Lisanslarında Geçiş Süreci Düzenlemeleri”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Cilt.13, Sayı.156, 2017, s. 2982.

¹³⁴ Tansuğ, **a.g.e.**, s. 2982-2983.

¹³⁵ Tan, **İdare Hukuku**, s. 402.

Kamuyu ilgilendiren bazı faaliyetler izne tabi tutulmuştur. Bu faaliyetlerin yerine getirilebilmesi yasaklanmış değildir, yalnızca izin şartıyla sınırlandırılmıştır. Bireyler bazı faaliyetlerde bulunmadan önce kolluğa başvuruda bulunarak izin talep etmektedir. Kolluk tarafından faaliyetin gerçekleşmesinden önce araştırma yapılmakta, kamu düzenini bozucu bir husus olup olmadığı incelenmektedir. Bu şekilde, idare bazı faaliyetleri önceden denetleyip gerekli gördüğünde izin vermeme yoluyla engelleyebilmektedir¹³⁶. Ancak faaliyetlerin tümüyle yasaklanması söz konusu olamaz, sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmalıdır¹³⁷. İdare vereceği izni belirli koşullara bağlayabilir. Ancak bu koşullar da kamu düzeninin gereklerine uygun bir şekilde öngörülmesi ve izin talep eden taraf koşulları sağladığı takdirde izin verilmelidir.

Elektrik üretimi faaliyetinde bulunmak için alınması gereken lisans kanunda bir “izin” olarak tanımlanmıştır (6446, m.5). Elektrik üretimi faaliyetinin bir kamu hizmeti olmadığı görüşünü savunanlara göre, bu “izin”, kolluk faaliyeti kapsamında verilen ruhsat niteliğindedir. Anayasa’nın 167. maddesinin devlete verdiği para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının düzenli işlemelerini sağlayacak tedbirler alma görevi kapsamında özel olarak yürüttüğü kolluk faaliyeti “ekonomik kolluk” olarak adlandırılmaktadır¹³⁸. Elektrik üretimi faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olmadığına kabulü halinde, üretim faaliyeti için alınan lisans da bu kapsamda ekonomik kolluk faaliyetinin bir parçasıdır.

¹³⁶ İl Han Özay, “İdari Kolluk- Adli Kolluk”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 71, Sayı: 1, 2013, s. 950.

¹³⁷ Sururi Aktaş /Sencer Abdullah Akkoyunlu, “İdari Kolluk Faaliyetlerinin Temel Anayasal Sınırları Olarak Kanunilik ve Ölçülülük İlkeleri” *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı:1-2, 2016, s. 6.

¹³⁸ “*Ekonomik kolluk Anayasa’da belirlenen ekonomik düzenin gerçekleşmesini sağlamak üzere özel girişim özgürlüğüne müdahale ve getirilen sınırlamaların tümünü içeren genel bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Anayasa’daki “Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütmesini sağlayacak tedbirleri alır” kuralı ekonomik kolluğun amacını ortaya koymaktadır.*”, İl Han Özay, “Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı” başlıklı oturumda sunulan tebliğ (“Tebliğ”), *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ekonomi ve Hukuk*, Cilt: 4, Ankara, 2008, s. 23, <http://kutuphane.ankarabarsu.org.tr/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=2c9934b9c2959838c07686c7f66f3a01> (E.T: 29.01.2024)

B. Kamu Hizmetinin Görölüş Biçimi Olarak Ruhsat

Elektrik üretiminin kamu hizmeti niteliğinde olduğunun kabulü halinde, üretim faaliyetinde bulunmak için alınması gereken lisansın kamu hizmetinin görölüş biçimlerinden ruhsat niteliğinde olduğu sonucuna varılmaktadır. Kamu hizmetlerinin görölüş biçimi iki şekilde olmaktadır; kamu tüzel kişilerince yürütülmesi ve özel hukuk kişilerine gördürülmesi¹³⁹. Kamu hizmetlerinin özel kişilerce yerine getirildiği durumda da idarenin sorumluluğu devam etmektedir. İdare hizmeti bizzat kendisi yerine getirmese de denetim ve gözetimle yükümlüdür¹⁴⁰. Kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilerince yürütülmesi emanet usulü olarak anılırken; kamu tüzel kişiliğinin kamu hizmetini görmek üzere özel hukuk kişisini yetkilendirmesi yasal yetkilendirme, sözleşme ile yetkilendirme ve ruhsat yani idari izin, lisans ile yetkilendirme usulleri ile olmaktadır¹⁴¹. Lisans alma işlemi, idareye yapılan başvuru neticesinde, idarenin tek taraflı olarak idare tarafından başvuru konusu faaliyet bakımından yetkilendirilmesidir. Bu nedenle lisans bir sözleşme olarak değerlendirilmemelidir¹⁴².

Kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yerine getirilmesinin bir yolu olarak ruhsat, kolluk ruhsatıyla benzer şekilde, en genel haliyle bir işin yapılması için idari makamlardan izin alınması anlamına gelmektedir. Ruhsata konu olan faaliyetler idare lehine tekel konusu yapılmamış olan faaliyetlerdir¹⁴³. Buradan yola çıkarak, kamu hizmetinin görölüş biçimi olarak ruhsat işlemi, tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin idare tarafından verilen izin üzerine özel kişiler tarafından yerine getirilmesi olarak da tanımlanabilir. Kamu hizmetinin görölüş biçimi olarak ruhsat niteliğinde bir ruhsatın verilmesi işlemi, her ne kadar özel kişinin ruhsat için talebi gerekse de idarenin tek taraflı işlemidir¹⁴⁴. Özel kişi ile idare arasında bir sözleşme imzalanmaz. Yürütülmesi konusunda yetki verilebilecek kamu hizmeti için özel kişinin istekli olması gerekir. Ancak bu durum da işlemin tek taraflı olma özelliğini değiştirmez. Her halükârda izin verme yetkisi kamu tüzel kişisindedir. Öyle ki iznin verilmesinde olduğu gibi, değiştirilmesinde, içeriğinin belirlenmesinde,

¹³⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s. 375.

¹⁴⁰ Akgüner /Berk, **a.g.e.**, s. 1067.

¹⁴¹ Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, Ülke Kitapları, 2004, s. 35-37.

¹⁴² Bülent Kent, **a.g.e.s.** 109-110.

¹⁴³ Günday, **a.g.e.**, s. 362.

¹⁴⁴ Gözler, **İdare Hukuku Cilt II**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2019, s. 399.

kaldırılmasında özel kişinin söz hakkı yoktur¹⁴⁵. Güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinde olduğunu savunan görüşe göre, üretim lisansı da bu özellikleri taşımaktadır.

C. Değerlendirme

Kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat verme işlemi ile kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat verme işlemlerinin her ikisinde de idarenin gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu ikisi arasındaki farklılık, idarenin ruhsat ve lisans verdikten sonra özel kişinin faaliyetleri üzerindeki denetim, gözetim ve müdahale yetkisinin ne yoğunlukta olduğuyla ilgilidir¹⁴⁶. Kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat işleminde idare, yalnızca kolluk denetimi yapan bir pozisyonda değildir, yürütülen faaliyete müdahale niteliğinde yetkilere de sahiptir¹⁴⁷. Buna göre, üretim ve satış faaliyetleri bakımından idarenin yalnızca gözetim ve denetim yaptığı, iletim ve dağıtım faaliyetleri bakımından ise bu yetkinin kolluk denetimini aştığı ve hizmete içten müdahale niteliği taşıdığı belirtilmektedir. Bu doğrultuda ilgili idarelerce güneş enerjisi üretimi ve satışı amacıyla özel kişilere verilen lisansın idare hukukunun kolluk faaliyeti kapsamında yer aldığı, iletim ve dağıtım amacıyla verilen lisansın ise kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat niteliğinde olduğu sonucuna varılmaktadır¹⁴⁸. Buna karşılık, üretim faaliyeti bakımından da EPDK'nın müdahale yetkisinin kolluk faaliyetini aşan nitelikte olduğunu ileri süren görüşler¹⁴⁹ de bulunmaktadır. Lisans sahibi tüzel kişinin faaliyetini sona erdirmeye isteğini EPDK'ya en az altı ay öncesinde bildirme zorunluluğu (EPLY, m.26/2) ve gerekli gördüğü takdirde EPDK'nın bu

¹⁴⁵ Gözler, **İdare Hukuku Cilt II**, s. 399.

¹⁴⁶ Öztaban, **a.g.e.**, s. 118.

¹⁴⁷ Tan, **İdare Hukuku**, s. 378.

¹⁴⁸ “Elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla EPDK tarafından verilen lisansların hepsi kanımızca kamu hizmeti ruhsatı niteliğinde değildir. Bunun nedeni, aşağıda detaylı biçimde incelendiği üzere, bazı piyasa faaliyetlerinin kamu hizmeti olmamasıdır. Nitekim, elektriğin üretimi, perakende satışı ve toptan satışı, ithalat ve ihracat faaliyetlerinin yürütülmesi için verilen lisans, EPDK'nın bu faaliyetle iştigal eden şirketler üzerinde denetim ve gözetim işlevini yerine getirmesini amaçlayan kolluk ruhsatı niteliğindedir.” Ergün, **a.g.e.**, s. 78; “Sonuç olarak, elektrik piyasasında özel hukuk kişilerin yürütülen dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti olduğu kabul edilmekle beraber, kanaatimizce üretim ve ticaret gibi faaliyetlerin yürütülmesi tek başına kamu hizmeti olarak nitelendirilmemelidir. Bu faaliyetlerin yürütülmesi esnasında idarece yapılan denetimin de bir yönüyle kolluk kapsamında değerlendirilmesi gerekir.” Yakup Gönen, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı:2, 2010, s.374.

¹⁴⁹ “Elektrik hizmeti üretimi alanında, gerek lisansların tabi olduğu hukuki hükümler, gerekse EPDK'nın sahip olduğu yetki ve sorumlulukların hiçbirisi, elektrik hizmeti üretimine dışsal yetkiler değildir; aksine hizmetin ne şekilde ve nasıl yürütüleceğine ilişkin yetkilere” Şanlı, “Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir”, s. 6.

talebin reddi veya sona ermenin ileri bir tarihe ertelenmesi şeklinde karar verebilmesi (EPLY, m.26/3) düzenlemeleri ile lisans sahibinin faaliyetini teknik gereklere göre yürütme (EPLY, m.29/3-ç) ve EPDK tarafından verilen tüm talimatlara uyma (EPLY, m.29/3-d) zorunlulukları, üretim faaliyetinin içeriğinin de denetlendiği görüşlerini desteklemektedir.

Kolluk ruhsatı verilmesi bakımından temel kriter kamu düzeninin sağlanması olmakla birlikte kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsatta bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi söz konusu olduğundan kamu hizmetine ilişkin ilkeler de gündeme gelmektedir. Örneğin kamu hizmetine hakim olan ilkelerden olan süreklilik ilkesi¹⁵⁰, kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli biçimde yürütülmesini ifade etmektedir¹⁵¹. Anayasa Mahkemesi sürekliliğin kamu hizmetinin önemli bir ögesi olduğunu belirtir¹⁵². Danıştay'ın vermiş olduğu bir kararda da kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli olarak işlemesinin idari istikrar için elzem olduğu ifade edilmiştir¹⁵³. Kamu hizmetinin hiç işlememesi veya geç işlemesi halinin hizmet kusuru sayılması süreklilik ilkesine aykırılığın yaptırımı olarak görülebilir¹⁵⁴. Mücbir sebep halleri ile lisans sahibinden kaynaklanmayan haklı sebepler dışında üretim tesisinin lisansta belirlenen sürede kurulmaması veya süresinde kurulamayacağının tespit edilmesi hallerinde üretim lisansının iptal edileceğinin düzenlenmesi (EPLY, m.27/2), lisans sahibine mücbir sebepler ile yıllık programlı bakım takvimi dışında üretim tesisini işler halde tutma yükümlülüğü getirilmesi (EPLY, m.30/2-a) üretim faaliyetinin sürekliliğinin sağlanmasının amaçlandığını göstermektedir.

Güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyetinde bulunmak için alınması gereken lisansın hukuki niteliğinin ne olduğuna ilişkin sorunun cevabının üretim faaliyetinin kamu hizmeti olarak değerlendirilip değerlendirilmemesine¹⁵⁵ göre değiştiği hususuna yukarıdaki başlıkta değinilmiştir. Elektrik üretimi faaliyetinin, özel

¹⁵⁰ Ilgın Kaya Özlüer, "Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri Bağlamında Elektrik Hizmeti", **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 80, Sayı: 2, 2022, s. 287.

¹⁵¹ Tan, **İdare Hukuku**, s.366.

¹⁵² "Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmuştur. Çünkü, bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder." AYM E. 1994/43 K. 1994/42-2 T: 09.12.1994 RGTS: 24.01.1995/22181.

¹⁵³ Dan. 13. D., E. 2022/1860, K. 2022/2327, T: 26.05.2022, (<https://www.kazanci.com>, E.T: 03.06.2023).

¹⁵⁴ Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s. 242.

¹⁵⁵ Elektrik üretim faaliyetinin kamu hizmeti ile ilişkisine dair bkz. s. 13-17.

kişiler tarafından yerine getirilmesi halinde dahi EPDK'nın gözetimi altında yerine getirilmesi; elektrik üretimi faaliyetinde kamu yararının bulunması; üretim faaliyeti için kullanılmak istenilen alanın özel mülk olması halinde, EPDK tarafından lisans sahibi özel kişi namına kamulaştırma işlemi yapılabilmesi (6446, m.19), faaliyeti sürekli ve düzenli yürütme yükümlülüklerinin bulunması gibi faaliyetin yürütülmesi için kamusal bir rejimin öngörülmesi nedenlerinden dolayı elektrik üretimi faaliyetinin kamu hizmeti niteliğini koruduğu görüşüne katılmaktayız. Nitekim Anayasa Mahkemesi, elektrik piyasasındaki faaliyetlerin tamamını ayırt etmeksizin kamu hizmeti olarak saydığı eski tarihli kararlarının¹⁵⁶ yanı sıra yeni tarihli kararında da elektrik üretiminin kamu hizmeti niteliğinde olduğunu belirtmiştir¹⁵⁷. Bu bağlamda, üretim faaliyeti için alınması gereken lisansın kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat niteliğinde olduğu düşünülmektedir.

¹⁵⁶ AYM, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T: 09.12.1994, RG 24.01.1995 22181.

¹⁵⁷ Anayasa Mahkemesi kararında, *“Geniş anlamda, Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak bu hizmet ve faaliyetlerden özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, tüm sorumluluk ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi olanaklıdır.”* paragrafıyla kamu hizmetinin özel kişilere gördürülebileceği ifade edildikten sonra, *“İtiraz konusu kuralla elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım faaliyeti gösteren kamu tüzel kişilerinin, gerekli hâllerde bu faaliyeti gerçekleştirdikleri tesislerin işletilmesi ve bakım onarım işlerini hizmet alınması yoluyla yaptırabilmesi olanağı sağlanmaktadır.”* denilerek elektrik üretimi hizmetinin de özel kişilere gördürülmesi imkanı olan bir kamu hizmeti olduğu açıkça belirtilmiştir. AYM, E. 2014/179, K. 2015/54, T: 17.06.2015, RGTS: 04.07.2015/29406.

III. GÜNEŞ ENERJİSİ SANTRALLERİNE İLİŞKİN ÖNLİSANS ALMA SÜRECİ

Güneş enerjisinden elektrik üretimi faaliyetinde bulunmak için lisans almak isteyen tüzel kişiye öncelikle, üretim tesisinin yatırımına başlayabilmesi için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmesi ve üretim tesisinin kurulacağı alanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmesi için EPDK tarafından belirli süreli önlisans verileceği düzenlenmiştir (6446, m.6). Üretim önlisansı başvurusunda bulunabilmek için gerekli şartlar **(A)**, üretim önlisansının kapsamı **(B)**, önlisans sahibi tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri **(C)** ile üretim önlisansının tadili, sona ermesi ve iptali halleri **(Ç,D)** Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

A. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansının Başvuru Şartları

Lisans kapsamında güneş enerjisinden faydalanan elektrik enerjisi üretimi gerçekleştirmek isteyen özel hukuk tüzel kişilerinin öncelikle üretim önlisansı almaları gerekmektedir. Üretim önlisansı için mevzuatta aranan şartları taşıyan firmalar, Kurul kararıyla yürürlüğe konulan “Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar”¹⁵⁸ uyarınca gerekli bilgi ve belgeleri EPDK’ya sunduğunda önlisans sahibi olacaklardır. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 12. maddesine göre aranan şartlar; başvuru sahibi tüzel kişinin şirket yapısına ilişkin şartlar **(1)**, güneş ölçümlerinin yapılmasına ilişkin şartlar **(2)** ve önlisans başvurularına ilişkin yarışmada sisteme bağlanacak olan tüzel kişi olarak belirlenme **(3)** şartıdır.

1. Başvuru Sahibi Tüzel Kişinin Şirket Yapısına İlişkin Şartlar

Üretim önlisansı başvurusunda bulunacak tüzel kişilerin, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda anonim şirket ya da limited şirket olarak kurulmuş olması gerekmektedir (EPLY, m.12/3). Anonim şirket olarak kurulmuş olması halinde ayrıca sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının tamamının nama yazılı olması ve şirketin borsada işlem görmek

¹⁵⁸ Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar <https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=RB+iNtJv7Uk=> (E.T: 30.01.2024)

üzere ihraç edilecekler hariç hamiline yazılı pay çıkarmaması gerekmektedir. Bunun dışında, önlisans başvurusunda bulunan tüzel kişinin veya tüzel kişilikte doğrudan veya dolaylı pay sahibi olan gerçek veya tüzel kişilerin, yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile limited şirketlerde müdürlerin, 6446 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 8. fıkrası kapsamında yasaklı olmaması zorunluluğu bulunmaktadır (EPLY, m.12/4)¹⁵⁹. Ayrıca önlisans başvurusunda bulunan tüzel kişinin şirket asgari sermayesinin, üretim tesisi için EPDK tarafından öngörülen toplam yatırım tutarının yüzde beşine artırıldığına ilişkin şirket esas sözleşmesini sunması zorunludur (EPLY, m.12/9)¹⁶⁰. Ayrıca, başvuru sahibinin esas sözleşmesinde; başvuruda bulunan tüzel kişinin anonim şirket olması halinde, sermaye piyasası hükümlerine göre borsada işlem görenler haricindeki paylarının tamamının nama yazılı olduğuna ve hamiline yazılı pay senedi çıkarmayacağına ilişkin hükme yer vermesi gerekmektedir (EPLY, m.12/3-b). Esas sözleşmesinde ayrıca, önlisans süresince şirketin ortaklık yapısında değişiklik yapmayacağına ve sermaye miktarının azaltılması yönündeki esas sözleşme değişikliklerinde EPDK'nın onayının alınacağına yönelik hüküm de bulunmak zorundadır.

Başvuru sahibi tüzel kişinin şirket yapısına ilişkin şartlar, önlisansın üretim lisansı almak için bir hazırlık dönemi olması ile yakından ilgilidir¹⁶¹. Bu aşamada

¹⁵⁹ Bahse konu hükme göre yasaklı olanlar; lisansı iptal edilen tüzel kişi, bu tüzel kişilikte yüzde on veya daha fazla paya sahip ortaklar ile lisans iptal tarihinden önceki bir yıl içerisinde görevden ayrılmış olanlar dâhil, yönetim kurulu başkan ve üyeleridir. Bu kişiler lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olamaz, yönetim kurullarında görev alamaz.

¹⁶⁰ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 12. maddesinin 9. fıkrasında bahse konu asgari sermaye hesabında göz önünde bulundurulması gerekenler belirtilmiştir: "*Beşinci fıkranın (b) bendi çerçevesinde yapılacak olan asgari sermaye hesabında;*

a) Birden fazla önlisans veya lisans başvurusunda bulunan tüzel kişinin sermayesinin, her bir önlisans veya lisans başvurusu için öngörülen sermaye miktarlarının toplanması suretiyle bulunan miktardan az olmaması,

b) Lisans veya önlisans sahibi bir tüzel kişinin yeni bir önlisans veya lisans başvurusunda bulunması halinde, şirketin sermayesinin, yeni başvuru için öngörülen sermaye miktarıyla, geçici kabulü yapılmamış her bir üretim tesisine ilişkin lisans ile önlisans ve varsa mevcut başvurular için Kurum tarafından öngörülen sermaye tutarlarının toplanması suretiyle bulunan tutardan az olmaması, zorunludur."

¹⁶¹ Önlisans süresinde şirketin ortaklık yapısında değişiklik yapılmaması yükümlülüğünün gerekçelerine ilişkin bkz. Dan. 13. Daire E. 2018/3829 K. 2021/1367 T: 14.04.2021:

"Kanun'un önlisansı üretim lisansı için hazırlık dönemi olarak görmesi sebebiyle bu dönemde asıl hedeflenenin üretim lisansının alınarak bir an önce üretime geçilmesi olduğu, önlisansın elektrik üretimi konusunda ciddi, bir an önce üretime geçmeyi hedefleyen ve bu konuda yeterli mali ve teknik yeterliliği sahip kişilere verilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Kanun'un 6. maddesinin 3. fıkrasının gerekçesinde, üçüncü fıkra ile, önlisans süresince şirketin ortaklık yapısında değişiklikler yapılması hâlinde verilen önlisansın hükümsüz olacağı, böylece önlisans aşamasında söz konusu önlisansı alan tüzel kişilerin sadece gerekli işlemleri yapmaya konsantre olmaları ve hisse devri gibi konular ile süre kaybının önüne geçilmeye çalışıldığı, ayrıca hisse devrinin önüne geçilmesinin, özellikle önlisans

şirketlerin üretim lisansı olarak bir an önce üretime başlamayı hedeflemeleri gerektiği öngörülmüştür. Elektrik enerjisinin bütün sektörler için temel girdi olması ve elektrik piyasasındaki bir aksamanın tüm diğer sektörleri etkilemesi¹⁶² bunun sebeplerindendir. Nitekim talep ve arz dengesinin sağlanması için sürekli bir koordinasyon ve denetim gerektirmektedir¹⁶³. Bu nedenle, üretim faaliyetinde bulunmak isteyen şirketlerin önlisans için başvuruda bulunması itibarıyla, faaliyete odaklanmaları istenmiş, şirket yapısının da buna uygun olması gerektiği öngörülmüştür. Bu doğrultuda, üretim önlisansı aldıktan sonra hisse devri yapan şirketin önlisansının iptal edildiği örnekler bulunmaktadır¹⁶⁴.

2. Güneş Ölçümlerinin Yapılması Şartı

Güneş enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak amacıyla yapılacak önlisans başvurusu sırasında, tesisin kurulacağı alana ilişkin son sekiz yıl içinde elde edilmiş standardına uygun güneş ölçümünün¹⁶⁵ sunulması zorunludur (EPLY, m.12). Güneş enerjisi için önlisans başvurularında güneş ölçümüne ilişkin yöntem Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin, Rüzgâr ve Güneş Enerjisine Dayalı Önlisans Başvurularına İlişkin Ölçüm Standardı başlıklı 7. bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna

aşamasının özkaynak veya kredi ile finansmanını gerekli kıldığı, bu sayede lisansların mali yeterliliğe sahip kişiler tarafından alınması veya teknik ve mali fizibilitesi finans kuruluşları tarafından kontrol edilerek kredilendirilmiş projelerin ayakta kalmasının sağlanmasının amaçlandığı açıkça belirtilmiştir. Bu itibarla, önlisansın, asıl piyasa faaliyeti olan elektrik üretim faaliyetini önceleyen hazırlık döneminde, önlisans sahibine birtakım hak ve yükümlülük veren bir hukukî işlem olduğu; ortaklık yapısında meydana gelen bir sebeple iptal edilmesinin ise, yukarıda yer verilen nedenlerle önlisans sahibini cezalandırmak olmayıp, hayatın her alanında ihtiyaç duyulan, maliyeti, sürekliliği ve kalitesi ile ekonomik ve sosyal hayatı önemli ölçüde etkileyen, depolanması mümkün olmadığından kendine özgü bir piyasa yapısı sergileyen elektrik enerjisi üretim faaliyetlerinin, arz güvenliği ve kamu hizmeti gerekliliklerini sağlayacak bir uyum içinde yürütülmesi için bir an önce üretim aşamasına geçilmesini sağlamak amacıyla 6446 Sayılı Kanun sistematığında genel düzenleme olarak öngörülen 16. maddeden ayrı, müstakil ve bu maddede belirlenen usule tabi olmayan bir düzenlemeye yer verildiği görülmektedir.”

¹⁶² İhsan Kulalı, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Başkanlığı, 1997, s. 25.

¹⁶³ Gönen, **a.g.e.**, s. 364.

¹⁶⁴ EPDK Başkanı Mustafa Yılmaz'ın Açıklaması: “Önlisans devredilemez, yönetmelikte belirlenen istisnalar hariç hisse veya pay devri de yapılamaz. Yapılması halinde önlisans iptal edilir, şirket tarafından verilen teminat da yanar. Örneğin bugün kurul toplantımızda bir şirket hisse devrettiği için önlisansını iptal ettik. Umarım bu son olur zira kurallara uygun hareket etmeyen şirketlere karşı gereken adımı atmaktan asla çekinmeyiz. Önlisans alan şirketler yatırım için vakit kaybeder veya kurallara uymazsa pişman olur.” (<https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/2-14224/epdk-baskani-mustafa-yilmazdan-onemli-aciklamala>, E.T: 15.01.2024)

¹⁶⁵ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin tanımlar başlıklı 4. maddesinde güneş ölçümü “Asgari güneş radyasyonu ve güneşlenme süresi ölçümlerini ihtiva eden meteorolojik ölçümler” olarak tanımlanmıştır.

göre, YEKA¹⁶⁶ için yapılacak başvurular ile depolamalı elektrik üretim tesisi¹⁶⁷ kapsamındaki başvurular hariç olmak üzere¹⁶⁸ güneş enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak amaçlı önlisans başvurularında, tesisin kurulacağı saha üzerinde, ilgili şartlara uygun olarak son sekiz yıl içinde elde edilmiş, altı ayı yerinde olmak üzere, en az bir yıl süreli ölçüm yapılması zorunludur¹⁶⁹. Kurul kararıyla yürürlüğe konulan Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan Güneş Ölçüm İstasyonu Kurulum Raporunu onaylama yetkisi yerinde inceleme yapılması kaydıyla MGM'de veya ilgili akredite kuruluştadır¹⁷⁰. Üretim önlisansı için başvuru ve ölçüm yapılacak sahada ölçüm istasyonunun kurulması için gerekli olan izinlerin alınması hususu ilgili tüzel kişinin sorumluluğuna bırakılmıştır (EPLY, m.37).

¹⁶⁶ Güneş enerjisi santralinin YEKA'da kurulup kurulmaması güneş ölçümü yapılması zorunluluğu hususunu etkilemektedir. YEKA'larda kurulmayan güneş enerjisi santralleri için önlisans başvurusu yapıldığı takdirde usulüne uygun güneş ölçümü yapılması zorunluluğu bulunurken Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 12. maddesinin 7. fıkrası uyarınca, Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarında (YEKA) güneş enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak amacıyla yapılacak önlisans başvurusu sırasında güneş ölçümü yapılması zorunlu değildir.

¹⁶⁷ Bu şekilde depolama tesisi ile birlikte güneş enerjisi santrali kurmak isteyen tüzel kişiler depolama tesisi olmadan santral kurmak isteyenlere uygulanan bazı koşullardan muaf tutularak doğrudan yatırım yapabilmelerine imkan sağlanmıştır. Böylece güneş enerjisi santrali kurulumu için önlisans ve devamında lisans alma koşulları kolaylaştırılmış ve daha fazla şirketin bu alana yönelmesi ile muhtemel arz krizlerinde hızlı bir şekilde sonuç alınabilmesi amaçlanmıştır. Hasan Aksoy /Sena Serhadlioğlu /Ersin Merdan /Fatma Yaren Öztürk /Kerim Gökşin Baybek /Bram Claeys, "Net Sıfır 2053: Enerji Sektörü için Politikalar", s. 44, (<https://shura.org.tr/>, E.T: 15.01.2024)

¹⁶⁸ YEKA kapsamında kalan veya depolamalı şekilde kurulacak olan elektrik üretim tesisleri bakımından lisans alınması gerekmele birlikte, birtakım şartlardan muaf tutularak başvuru süreci kolaylaştırılmıştır.

¹⁶⁹ Yönetmelikte güneş ölçümünde uyulması gereken standartlar da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. (m.39) Buna göre: "1) Önlisans başvurusu kapsamındaki tesisin kurulacağı alandaki güneş ölçüm istasyonunda TS ISO 9060 veya ISO 9060 standardına uygun güneş radyasyon ölçüm sensörü (piranometre) ve güneşlenme süresi sensörü kullanılır. Ölçüm istasyonunda ayrıca sıcaklık sensörü, bağıl nem sensörü, rüzgâr hızı ve rüzgâr yönü sensörü ile ölçüm kayıt cihazı bulunur.

2) 2 ila 5 metre arasında bir yükseklikte kurulan piranometre ile yeryüzünün yatay düzlemindeki bir metrekaresine gelen toplam güneş radyasyonu ölçülür ve dakikalık veya on dakikalık bazda kayıt edilir.

3) 2 ila 5 metre arasında bir yükseklikte kurulan güneşlenme süresi sensörü ile dakikalık olarak yapılan ölçümlerden saatlik toplamlar kaydedilir.

4) Ölçüm istasyonunda kullanılan güneş ölçüm sensörlerinin TS ISO 9060 veya ISO 9060 standardına uygunluk belgesi, güncel kalibrasyon sertifikası ve benzeri belgeler başvuru dosyasında yer alır.

b) Yapılan ölçümler, ölçüm verileri üzerinde değişikliğe sebep olacak herhangi bir müdahale olmaksızın çevrimiçi olarak MGM'ye veya ilgili Akredite Kuruluşa iletilecektir. Veri iletimi, günün belli bir saatinde veri kayıt cihazı tarafından MGM'nin veya ilgili Akredite Kuruluşun belirleyeceği e-posta adresine veya terminale otomatik olarak gönderilir.

c) Kayıt edilen tüm ölçüm verileri, belli zaman aralıklarında veya ölçüm süresinin sonunda, verileri değiştirecek herhangi bir müdahale olmaksızın orijinal olarak MGM'ye veya ilgili Akredite Kuruluşa elektronik ortamda sunulacaktır. Bu kapsamda sunulacak verilerin doğruluğundan ve güvenilirliğinden başvuru sahibi sorumludur.

(3) Bu Bölüm hükümleri kapsamında MGM'ye veya ilgili Akredite Kuruluşa sunulan veriler ile ticari sır niteliğinde olan bilgilerin saklanması ve korunması, MGM'nin veya ilgili Akredite Kuruluşun sorumluluğundadır."

¹⁷⁰ Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=RB+iNtJv7Uk=> (E.T: 02.03.2024)

3. Güneş Enerji Santrali Üretim Önlisansı Başvurularında Yarışma Şartı

Güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi için tesisin kurulacağı sahanın maliki tarafından başvuru yapılması durumunda, aynı saha için yapılan diğer başvurular dikkate alınmayacaktır. Ancak bunun dışında, aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı bağlantı bölgesine bağlanmak için birden fazla başvurunun bulunması hâlinde, başvurular arasından ilgili bağlantı noktası veya bölgesi için hangi başvuruğunun bağlantı hakkı kazanacağını belirlemek için bir yarışma yapılacağı öngörülmüştür. (6446, m.7) Yarışmanın usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği¹⁷¹ çıkarılmıştır. Yarışma Yönetmeliği gereğince başvurular EPDK tarafından yarışma yapılmak üzere TEİAŞ'a bildirilir (m.5). TEİAŞ tarafından yapılan teknik değerlendirmenin ardından yarışmaya katılabilecek GES projelerine ilişkin listeler TEİAŞ'ın internet sayfasında bağlantı bölgesi ve bağlantı noktası bazında yayımlanır. Ayrıca ilan edilen listedeki tüzel kişilere, davet yazısı tebliğ edilir. Yarışmaya katılmak isteyen tüzel kişiler tekliflerini kapalı zarf içerisinde TEİAŞ tarafından belirtilen yer, gün ve saatte belirlenen adrese teslim ederler. Katılımcıların, yarışmanın düzenlendiği tarihteki mevzuata uygun olarak¹⁷² teminat yatırımları gerekmektedir. Yarışma, TEİAŞ tarafından oluşturulan

¹⁷¹ RGTS: 13.05.2017/30065.

¹⁷² Teminat tutarının yarışmanın yapıldığı tarihteki mevzuata göre belirleneceğine ilişkin bkz. Dan. 13. Daire E. 2021/554, K. 2021/1423, T: 19.04.2021: “İdare Mahkemesi'nce verilen ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararda; uyuşmazlığın, rüzgâr veya güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurularında aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı bağlantı bölgesine bağlanmak için birden fazla başvurunun bulunması hâlinde başvurular arasından ilan edilen kapasite kadar sisteme bağlanacak olanları belirlemek için TEİAŞ tarafından yapılan yarışmayı kazanan şirketin TEİAŞ'a sunması gereken teminat mektubunun hangi tutarda olacağına ilişkin olduğu, davacı tarafından Serra GES Projesi için 10/06/2013 tarihinde lisans başvurusunda bulunulduğu ve TEİAŞ tarafından Antalya bölgesi için 29/01/2015 tarihinde yarışma yapıldığı, uyuşmazlığın çözümünde bu tarihteki kuralların dikkate alınmasının zorunlu olduğu, rüzgâr veya güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurularının aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı bağlantı bölgesine bağlanmak için birden fazla başvurunun bulunması hâlinde başvurular arasından ilan edilen kapasite kadar sisteme bağlanacak olanları belirlemek için TEİAŞ tarafından yapılacak yarışmanın, işletmeye girdikten sonra en fazla üç yıl içerisinde ödenmek üzere birim megavat başına en yüksek toplam katkı payını ödemeyi teklif ve taahhüt edenlerin seçilmesi esasına dayandığının anlaşıldığı, TEİAŞ tarafından yapılacak yarışmanın esas belirleyici kıstasının işletmeye girdikten sonra en fazla üç yıl içerisinde ödenmek üzere birim megavat başına en yüksek toplam katkı payının taahhüt edilmesi olduğu dikkate alındığında, anılan tutarın ödenmesi için aynı miktarda teminat istenmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı; öte yandan, 06/12/2013 tarih ve 28843 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Rüzgâr ve G. Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği'nin 7. maddesinin dördüncü fıkrasının iptali istemiyle açılan davanın Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 25/09/2019 tarih ve E:2015/4524, K:2019/2721 Sayılı kararıyla reddedildiği, dolayısıyla dava konusu işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” şeklinde karar onanmıştır.

ve biri başkan en az beş asıl üye olmak üzere tek sayıda, tamamı TEİAŞ personeli olan bir komisyon tarafından yürütülür. Yarışmanın, yarışma toplantısının ilk oturumunda ve aynı gün içinde tamamlanması esastır (m.7). Yarışmaya başvuru ve başvuruların değerlendirilmesi aşamalarının neticesinde belirlenen şirket veya şirketler bağlantı hakkı kazanır. Yarışmanın sonuçları TEİAŞ tarafından on gün içinde EPDK'ya bildirilir (m.8).

Aynı bağlantı noktası veya aynı bağlantı bölgesi için birden fazla başvurunun bulunması hâlinde hangi başvurucunun bağlantı hakkı kazanacağını belirlemenin için yapılan bahse konu yarışma usulü özel bir ihale usulü niteliğindedir¹⁷³. İdare üretim önlisansı verilecek tarafı serbestçe belirleyemez, mevzuata uygun olarak yarışmaya katılan şirketlerden teklif fiyatı en düşük olan şirketten başlamak üzere kapasite tahsis yapılır. Bununla birlikte, güneş enerjisi santrali kurmak isteyen ve elektrik depolama tesisi kurmayı taahhüt eden tüzel kişilerin önlisans başvuruları için yarışma usulü uygulanmayacaktır¹⁷⁴.

B. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansının Kapsamı

Üretim önlisansı, yatırımcının üretim tesisi yatırımına başlaması için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri elde etmesi ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde etmesi için verilmektedir. Buna göre, önlisans, belirli süreli olarak verilen bir izindir. Bahse konu süre 6446 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca, mücbir sebepler haricinde 24 aydır. Buna göre önlisansın kapsamı 24 aylık bir süredir. Ancak aynı hükümde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na bu süreyi yarısı oranında uzatma yetkisi verilmiştir. Nitekim Covid-19 salgını sırasında alınan 02/04/2020 tarihli ve 9276 sayılı Kurul Kararı¹⁷⁵ ile bu süre 3 ay uzatılmıştır. Belirlenen süre içinde öngörülen gereklilikleri yerine getiren önlisans sahibi tüzel kişi üretim lisansı sahibi olabilecektir.

¹⁷³ Aydınoglu, a.g.e., s. 196.

¹⁷⁴ 7417 Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 56. maddesi ile 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 7. maddesine yapılan eklemeler neticesinde yürürlüğe girmiştir. RGTS: 05.07.2022/31887.

¹⁷⁵ 02/04/2020 tarihli ve 9276 sayılı Kurul Kararı, RGTS: 04.04.2020/31089.

C. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansı Sahibinin Yükümlülükleri

Güneş enerjisinden elektrik üretimi için önlisans başvurusunda bulunan tüzel kişi, gerekli şartları taşıması halinde önlisans sahibi olur. Üretim önlisansı, sahibine lisansa konu üretim tesisi yatırımına başlamak için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmek ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmek için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunma hakkını verir. Nitekim önlisans üretim tesisi yatırımına başlaması için mevzuattan kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmesi bakımından belirli süre ile verilmektedir. Bahse konu yükümlülükler Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinde düzenlenmiştir ve şu şekildedir: Üretim tesisinin kurulacağı sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde olmaması halinde, söz konusu sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi **(1)**; kurulması planlanan üretim tesisine ilişkin nazım ve uygulama imar planı onaylarının kesinleştirilmesi **(2)**; Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınmasıdır **(3)**. Ayrıca önlisans sahibinin; üretim tesisine ilişkin ön proje veya kat'i proje onayının alınması, bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurması, üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatının veya söz konusu ruhsatın yerine geçecek belgenin sunulması işlemlerin yapılması gibi diğer yükümlülükleri **(4)** de bulunmaktadır.

1. Üretim Tesisinin Kurulacağı Sahanın Önlisans Sahibi Tüzel Kişinin Mülkiyetinde Olmaması Halinde Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi Yükümlülüğü

Üretim tesisi kurulmak istenen sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde olması halinde herhangi bir sorun olmaksızın işlemlere devam edilebilecektir. Ancak üretim tesisinin kurulacağı sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde olmadığı durumda, söz konusu sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi gerekmektedir (EPLY, m.17/1-a). Bu durumda, sahanın bir özel hukuk kişisine **(a)** mi yoksa bir kamu tüzel kişisine **(b)** mi ait olduğuna göre mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi yöntemi değişecektir.

a. Sahanın Mülkiyetinin Bir Özel Hukuk Kişisine Ait Olduğu Durumda Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi

GES kurulacak alanın önlisans sahibi tüzel kişi dışında bir başka özel hukuk kişisine ait olması durumunda, önlisans sahibinin bu sahanın mülkiyeti veya kullanım hakkını elde etmesi, özel hukuk hükümlerine uygun olarak yapılan bir işlem ile veya kamulaştırma yolu ile mümkündür. İlk ihtimalde önlisans sahibi tüzel kişi GES kurulacak sahanın sahibi özel hukuk kişisinden rızaen sahanın mülkiyeti veya kullanım hakkını elde eder. Bu durumda, önlisans sahibi ile sahanın sahibi özel hukuk tüzel kişisi arasında satım sözleşmesi, kira sözleşmesi veya irtifak hakkı tesisi gibi işlemler yapılabilecektir. Böylece önlisans sahibi kişi, üretim tesisini kurmak istediği sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde etmek suretiyle, üretim lisansını edinmek için gerekli şartlardan birini gerçekleştirmiş olacaktır.

GES kurulacak sahanın sahibi ile önlisans sahibi arasında özel hukuk çerçevesinde bir ilişki kurulamadığı takdirde, önlisans sahibinin GES kurulacak saha üzerindeki kullanım hakkını elde etmesi için ilgili taşınmaz bakımından kamulaştırma yoluna gidilebilmektedir. Kamulaştırma kararı alınabilmesi için önlisans sahibi tüzel kişinin EPDK'ya başvuruda bulunması ve önlisans sahibi tüzel kişinin talebinin doğrudan faaliyetiyle ilgili olması gerekmektedir (EPLY, m.46/1-a). Elektrik piyasasında üretim faaliyetinde bulunan önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin, önlisans ve lisansa konu faaliyetleri için gerekli olan ve kişilerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin kamulaştırma talepleri EPDK tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından karar alınır (EPLY, m.46/2). Söz konusu karar çerçevesinde gerekli kamulaştırma işlemleri 6446 sayılı Kanun'un 19. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde sonuçlandırılır. Bahse konu hükme göre, üretim faaliyetinde bulunan önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin lehine alınan kamulaştırma kararı kamu yararı kararı yerine geçer ve herhangi bir makamın onayına tabi değildir.

Kamulaştırma işlemleri, EPDK tarafından¹⁷⁶, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili mevzuat kapsamında belirlenen esaslar çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

¹⁷⁶ Yargıtay'a göre, önlisans sahibi lehine kamulaştırma işlemleri EPDK tarafından yürütülmekle birlikte, sonrasında lisans sahibi şirketin gerçekleştirdiği haksız eylemler nedeniyle açılan davalarda

Burada 2942 sayılı Kanun'da belirlenen esaslardan farklı olarak kamulaştırma bedeli ve kamulaştırmaya bağlı diğer giderler, kamulaştırmayı yapan idare olan EPDK tarafından değil, kamulaştırma yapılması yönünde talepte bulunan önlisans sahibi tüzel kişi tarafından ödenecektir. 6446 sayılı Kanun'un 19. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile kamulaştırma yapılan taşınmazın mülkiyetinin, taşınmazın üzerindeki üretim tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurumuna, ilgili kamu kurumu bulunmadığı takdirde ise Hazineye ait olacağı düzenlenmiştir. Ardından, bu şekilde Hazine adına tescil edilen taşınmazlar üzerinde, önlisans sahibi kişi lehine bedelsiz irtifak hakkı tesis edilecek ve/veya kullanma izni verilecektir. Bu hak veya kullanma izninin süresi lisansın geçerlilik süresi ile sınırlıdır. Buna göre, kamulaştırma işlemi her ne kadar EPDK tarafından yürütülse de ilgisi taşınmazın mülkiyetinin EPDK adına tescili mümkün değildir. Nitekim Yargıtay EPDK tarafından üretim lisansı verilen ve elektrik üretiminde bulunan bir şirket adına gerçekleştirilen kamulaştırma uygulaması hakkında açılan davada; kamulaştırma işlemi neticesinde ilgili taşınmazın mülkiyetinin Hazineye, kullanım hakkının ise üretim lisansı süresince geçerli olmak üzere adına kamulaştırma yapılan şirket adına tescil edilmesine karar verilmesi gerekirken, taşınmazın EPDK adına tapuya tesciline hükmedilen ilk derece mahkemesi kararının bozularak davanın yeniden görülmesine karar vermiştir¹⁷⁷. Önlisans sahibi kişinin bir kamu tüzel kişisi olması halinde ise kamulaştırma işlemleri söz konusu kamu tüzel kişisi tarafından gerçekleştirilir ve kamulaştırılan taşınmaz, üretim tesislerinin mülkiyetini haiz olan ilgili kamu tüzel kişisi adına tescil edilir (6446, m.19/4).

Önlisans sahibinin lisans alamaması ya da önlisans veya lisansın sona ermesi ya da iptali hâlinde önlisans veya lisans sahibi tüzel kişiler tarafından ödenmiş bulunan kamulaştırma bedelinin akıbeti de kanunda düzenlenmiştir. Buna göre, kamulaştırılan taşınmazların, üzerinde başka bir önlisans sahibi adına irtifak hakkı tesis edilmesi veya kullanma izni verilmek suretiyle başka bir önlisans sahibinin kullanımına bırakılması durumunda; kamulaştırma bedeli, lehine irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni

husumet lisans sahibi şirkete yöneltilmelidir. EPDK'nin bu konuda bir denetim yükümlülüğü bulunmamaktadır; "...inşaatına ilişkin davalı EPDK'nın ilgili mevzuatı gereği yetkili olduğu üretim lisansını verdiği, lisans sahibi şirketin ihtiyaç duyduğu taşınmaza ilişkin kamulaştırma kararını aldığı, bunların dışında taşınmaza fiilen el atmadığı gibi, davaya konu taşınmazda lisans sahibi şirketin gerçekleştirdiği haksız eylemlerle ilgili bir kontrol yükümlülüğünün bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu haliyle, davalı EPDK'ya husumet düşmez." Yargıtay 4. HD, E. 2016/12009, K. 2018/7335, T: 26.11.2018.

¹⁷⁷ Yargıtay 18. HD, E. 2010/13108 K:2011/1714 T: 14.02.2011, (www.kazanci.com), E.T: 16.01.2024)

verilen önlisans sahibi tarafından kamulaştırma bedelini ödemiş olan tüzel kişiye ödenir (6446, m.19/1-ç). Kamulaştırılan taşınmazın 2942 sayılı Kanun'un 23. maddesi kapsamında sahibi veya mirasçıları tarafından geri alınması halinde ise, bu kişiler tarafından geri ödenecek bedel, kamulaştırma bedelini ödemiş olan tüzel kişiye ödenecektir (6446, m.19/3).

Bunun dışında, önlisans sahibinin GES kurulacak saha üzerindeki kullanım hakkını elde etmesi için acele kamulaştırma yoluna başvurulması da mümkündür. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in¹⁷⁸ 27. maddesi uyarınca önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından, acele kamulaştırmayı gerektirecek teknik, ekonomik ve çevresel değerlendirmeyi ihtiva eden gerekçeli rapor düzenlenerek EPDK'ya sunulur. Acele kamulaştırma talebi ve gerekçeli raporun içeriği EPDK tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi halinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi gereğince karar alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na başvurulmasına karar verilir. 2942 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre acele kamulaştırma yoluna üç nedenle gidilebilir: 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda. Buna göre, önlisans sahibinin GES kurulacak saha üzerindeki kullanım hakkını elde etmesi için EPDK'ya yapılan başvurunun uygun görülmesi halinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu aracılığıyla Cumhurbaşkanınca karar alınması suretiyle acele kamulaştırma yoluna başvurulabilecektir.

Anayasa'nın 46. maddesi¹⁷⁹ ve buna uygun olarak 2942 sayılı Kanun'un birinci maddesinde¹⁸⁰ kamulaştırmanın Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapıldığı düzenlenmiştir. Kamulaştırma ile mülkiyet hakkının sınırlandırılması söz konusu

¹⁷⁸ RGTS: 02.11.2021/31647.

¹⁷⁹ Anayasa m.46/1: "Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir."

¹⁸⁰ 2942 sayılı Kanun m.1/1: "Bu Kanun; kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzelkişilerince kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini, karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyumsuzlukların çözüm usul ve yöntemlerini düzenler."

olduğundan bu şekilde usuli bir güvence sağlanmıştır¹⁸¹. Ancak 2942 sayılı Kanun'un birinci maddesinin ikinci fıkrası ile “*Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzelkişileri adına yapılacak kamulaştırmalar*”dan söz edilmektedir. Buna göre, bir özel kanunda öngörülmesi halinde özel kişi yararına kamulaştırma yapılması mümkündür. Bahse konu kanunilik unsuru, özel kişi lehine kamulaştırma yapılabilmesi için önemli bir hukukilik ölçütü olmakla birlikte, tek başına yeterli değildir ve ilgili kamulaştırma bakımından kamu yararı bulunmalıdır¹⁸². Ayrıca kamulaştırma her halükârda mülkiyet hakkının özüne müdahale niteliğinde¹⁸³ bir işlem olduğundan bu işlemin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna dayanması ve kamu yararı amacı taşımasının yanı sıra ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması da gerekmektedir¹⁸⁴. Bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından GES kurulması planlanan alanın, başka bir özel kişinin mülkiyetinde olması halinde kamulaştırma yapılabilmesi için kanunilik unsuru 6446 sayılı Kanun ile sağlanmaktadır. Kamu yararı bakımından inceleme yapılacak olursa, konusu suç oluşturmayan tüm ekonomik faaliyetlerin ülkenin kalkınmasına katkı sunduğu¹⁸⁵ kabul edilmekle birlikte, tüm ekonomik faaliyetler yararına yapılacak kamulaştırmanın hukuka uygun olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Bir özel hukuk kişinin yararına diğerinin mülkiyetine son verilmesi ile ulaşılmak istenen kamu yararının, müdahale edilen hak sahibinin yararına göre açık olarak öncelikli olup olmadığı somut olay özelinde değerlendirilmelidir¹⁸⁶. Bir yenilenebilir enerji kaynağı olarak güneş enerjisinden elektrik üretiminde kamu yararı bulunmaktadır¹⁸⁷. Ancak ilgili üretim için seçilen sahanın bir başka özel hukuk kişinin mülkiyetinde olduğu ve kamulaştırma yapılması gereken durumda, somut olaya özgü bir kamu yararı incelemesi yapılması

¹⁸¹ “*Kamulaştırmanın yalnızca Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilmesi, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına yönelik usuli güvencelerden birini oluşturmaktadır. OSB, bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış ise de bu durum, OSB'nin kamulaştırma yapabilmesi yönünden yeterli olmayıp, Anayasa'nın 46. maddesi uyarınca, kamu tüzel kişiliğini de haiz olması zorunludur. 4562 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında, OSB'nin bir özel hukuk tüzel kişisi olduğu açıkça kurala bağlandığından OSB'ye kamulaştırma yetkisi tanınması, özel mülkiyetteki bir taşınmaza kamulaştırılmasına yönelik olarak Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırılık teşkil etmektedir.*” AYM, E. 2013/49, K. 2013/125, T: 31.10.2013, RGTS: 28.12.2013/28865.

¹⁸² Özge Aksoylu, **Kamu Yararı Ekseninde “Özel” Kişi Yararına “Kamu”laştırma**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 26.

¹⁸³ AYM, Ali Gönültaş Başvurusu, Başvuru No: 2018/24998, T: 18.01.2022, RGTS: 22.02.2022/31758.

¹⁸⁴ AYM, Recep Tarhan ve Afife Tarhan Başvurusu, Başvuru No: 2014/1546, T: 02.02.2017, RGTS: 23.03.2017/30016.

¹⁸⁵ Aksoylu, **a.g.e.**, s. 41.

¹⁸⁶ Aksoylu, **a.g.e.**, s. 38.

¹⁸⁷ Aydınoğlu, **a.g.e.**, s. 31.

ve ilgili tesisin özel olarak o sahada yapılmasında bir kamu yararı bulunup bulunmadığının incelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Ayrıca acele kamulaştırma yönteminin “istisnai” bir yöntem olduğu unutulmamalıdır. Danıştay da ilk olarak olağan kamulaştırma yolunun tercih edilmesi gerektiğini, bir acelelik halinin varlığı halinde de 2942 sayılı Kanun’un 27. maddesinde yer verilen istisna hallerinden birinin bulunması gerektiğini belirtmektedir¹⁸⁸. Buna karşılık, elektrik üretimi yapan firmalar lehine kamulaştırma işlemlerinin, olağan kamulaştırma yolundan çok acele kamulaştırma yolu ile yapıldığı görülmektedir¹⁸⁹. Oysaki ilgili alan bakımından acele kamulaştırma kararı verilebilmesi için her halükârda kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin olma bakımından inceleme yapılmalıdır¹⁹⁰. Aksi durumda, elektrik üretimi faaliyetinde bulunacak olan firma lehine yapılan kamulaştırma işlemi neticesinde, farklı kamu yararları ve özel yararlar arasında kurulması gereken denge söz konusu alanın maliki aleyhine bozulacaktır¹⁹¹.

¹⁸⁸ Danıştay İDDGK, E. 2019/2399, K. 2019/4534, T. 17.10.2019, (<https://www.kazanci.com>, E.T: 16.01.2024).

¹⁸⁹ Ebru Kılıçlı, **Türkiye’de Enerji Sektöründe Özel Kişi ve Kurumlar Lehine Kamulaştırma İşlemlerinin İncelenmesi ve Kamulaştırma Sorunlarının Analizi**, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 2020, s.127.

¹⁹⁰ Danıştay her halükârda acele kamulaştırma kararı alınabilmesi için kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin olma halinin bulunması gerektiğini belirtmiştir; “Anayasa’nın 13. ve 35. madde hükümleri uyarınca mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla Anayasa’ya uygun olarak yasayla sınırlandırılması mümkündür. Ancak buna ilişkin düzenlemeler öncelikle kamu yararına dayanmalıdır. Buna göre, bir taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkının kamulaştırma yolu ile kaldırılması (mülkiyetin el değiştirmesi) kamu yararının karşılanması zorunluluğunun özel mülkiyet hakkının korunmasından üstün tutulması şartına bağlıdır. Bu çerçevede, 2942 Sayılı Kanun’un 27. maddesi incelendiğinde, kamulaştırma işlemlerinde öngörülen yöntemlerin bir kısmının uygulanmayarak taşınmaza acele el konulabilmesi yolu istisnai olarak başvurulabilecek bir yöntem olarak düzenlendiğinden, madde hükmü ile acele kamulaştırmada olağan kamulaştırmaya oranla özel koşulların varlığı aranmış ve üç durumda acele kamulaştırma yolu ile taşınmaza el konulmasına olanak tanınmıştır. Bu koşullardan ikisi Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu’nun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya özel kanunlarda öngörülen olağüstü durumlarda gerekli olması halleri şeklinde açıkça sayılmak suretiyle üstün kamu yararının ve kamu düzeninin korunmasının gerçekleştirilmesi amacıyla acele kamulaştırma yoluna gidilebileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, üçüncü koşul olan aceleliğine Bakanlar Kurulunca karar verilebilmesi için de, kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin olma halinin, maddede yer alan diğer iki koşula paralel nitelik taşıması gerektiği açıktır. Nitekim, anılan maddenin gerekçesinde de, acele ve istisnai hallerde, Kanunun önceki hükümlerine uyulması çeşitli sakıncalar yaratabileceği gibi, kamunun büyük zararlara uğramasının da muhtemel olabileceği belirtilerek, maddede belirtilen şartların varlığına bağlı olarak kıymet takdiri dışındaki bazı kanuni işlemler sonraya bırakılarak, maddede öngörülen süre ve şekilde taşınmaza el konulması düzenlenmiştir. Dolayısıyla, kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda, kamulaştırmanın 2942 Sayılı Kanun’un 27. maddesi uyarınca gerçekleştirilebilmesi için, yukarıda da açıklandığı üzere acele kamulaştırmanın özel ve istisnai koşullarının gerçekleşmiş olduğunun açıkça ortaya konulması gerekmektedir.” DİDDGK E. 2018/1675, K. 2018/3393, T: 21.6.2018, (<https://www.kazanci.com>, E.T: 16.01.2024).

¹⁹¹ Aksoylu, a.g.e., s. 79.

b. Sahanın Mülkiyetinin veya Hüküm ve Tasarrufunun Bir Kamu Tüzel Kişisine Ait Olduğu Durumda Kullanım Hakkının Elde Edilmesi

Güneş enerjisi santralleri, bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda olan alanlarda da kurulabilir. Önlisans sahibinin ilgili üretim tesisi yatırımına başlayabilmek için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat gibi belgeleri edinebilmek ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın kullanım hakkını elde edebilmek için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunma hakkı (EPLY, m.28) kapsamında, tesisin kurulacağı alanın kullanım hakkının elde edilmesi için başvuruda bulunma hakkı vardır. Bu doğrultuda, önlisans sahibi; irtifak hakkı tesisi, kullanma izni, kiralama yapılması, hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir kararının alınması, mera tahsis amacı değişikliği talepleriyle EPDK'ya başvurabilir (EPLY, m. 46). Görüldüğü üzere, önlisans sahibinin GES kuracağı sahanın kullanım hakkını elde edebilmesi için çok çeşitli imkanlar tanınmıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'te taşınmaz teminine ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir. Önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında yer alan taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesi veya kullanma izni talebi ile EPDK'ya başvurur (Taşınmaz Temini Yön., m.5). EPDK tarafından başvurunun uygun görülmesi halinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından irtifak hakkı tesis edilmesine veya kullanma izni verilmesine karar verilir (Taşınmaz Temini Yön., m.24/1). İrtifak hakkı tesisine veya kullanma izni verilmesine karar verilen taşınmazlar hakkında ilgili idarece, önlisans süresi boyunca önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi lehine bedeli karşılığında ön izin verilir (Taşınmaz Temini Yön., m.24/2).

Hazine dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar bakımından ise taşınmazın devri yoluna gidilmektedir. GES kurmak için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmaza ihtiyaç duyulması halinde, önlisans sahibi tarafından EPDK'dan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi EPDK tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından taşınmaz hakkında 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinin uygulanmasına karar verilir (m.22). Kamu tüzel kişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzel kişisi veya

kurumu tarafından kamulaştırılamaz. Nitekim yalnızca gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan taşınmaz malların kamulaştırılması mümkündür. Bu nedenle, bir başka kamu tüzel kişinin hakimiyetindeki taşınmaz mala, kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan kamu tüzel kişinin izlemesi gereken usul bu maddede özel olarak düzenlenmiştir¹⁹². EPDK, GES üretim tesisi kurulması amacıyla önlisans sahibi tüzel kişinin kullanımı için gerekli taşınmazın bedelini tespit eder ve mal sahibi idareye başvuruda bulunur. Mal sahibi idarenin devire muvafakat etmemesi veya altmış gün içinde cevap vermemesi durumunda anlaşmazlık, EPDK'nın başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenir ve iki ay içinde kesin karara bağlanır (2942, m.30/2). Bedelde anlaşılmadığı durumda ise EPDK; devirde anlaşma tarihinden veya Danıştay kararı ile anlaşmazlığın çözülmesi halinde işbu kararın tebliği tarihinden itibaren otuz gün içinde, mahkemeye başvurur ve kamulaştırma bedelinin tespitini talep eder ve devir için ödenmesi gereken bedel bu şekilde belirlenir¹⁹³.

Önlisans sahibi tüzel kişinin GES kurmak istediği sahanın 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında mera arazisi niteliğinde olması halinde, tahsis amacı değişikliği yapılması gerekmektedir. Nitekim tahsis amacı değişikliği yapılmadığı sürece mera, yaylak ve kışlaklardan 4342 sayılı Kanun'da gösterilenden başka şekilde yararlanılamamaktadır (4342, m.14). Tahsis amacı değişikliği talebi, önlisans sahibi tarafından, Tarım ve Orman Bakanlığınca belirlenen bilgi ve belgelere uygun olarak hazırlanan dosya ile birlikte EPDK'ya yapılır. EPDK tarafından uygun görülen talep, hazırlanan dosya ile birlikte ilgili valiliğe iletilir (4342, m.12/1). Mera Kanunu hükümleri uyarınca bu taşınmazların tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescil

¹⁹² Danıştay 6. Dairesi E. 2001/6417 K. 2002/6314 T:23.12.2002 kararında hazineye ait taşınmazın kamulaştırılması kararının yok hükmünde olduğu belirtilmiştir: "...hazineye ait Sağlık Bakanlığına tahsisli ve sağlık ocağı olarak kullanılan taşınmazın imar planında yolda kalması nedeniyle kamulaştırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmış; idare mahkemesince, kamu tüzel kişileri ve kurumlarına ait taşınmazların diğer bir kamu tüzel kişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılmasının mümkün olmadığı, bu tür taşınmazlara gereksinim olması durumunda 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 30.maddesi hükmüne göre işlem tesis edilmesi gerektiğinden, hazineye ait taşınmazın davalı idarece 2942 sayılı Yasanın genel hükümleri uyarınca kamulaştırılması yolunda tesis edilen dava konusu işleminde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiş; karar davalı idare vekili tarafından temyiz edilmiştir.

2942 sayılı Yasanın 30. maddesine göre işlem tesis edilmesi gerekirken anılan Yasanın genel hükümleri uyarınca hazineye ait taşınmazın kamulaştırılması yolunda tesis edilen işlem yok hükmündedir. Bu durumda, idare mahkemesince dava konusu işlemin yok hükmünde olduğu belirtilmeden iptaline karar verilmesinde isabet görülmemiştir." (www.danistay.gov.tr E.T: 17.01.2024)

¹⁹³ Bedel tespitinde 2942 sayılı Kanun'un "Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10. maddesi esas alınır.

edilecek ve ardından önlisans sahipleri tarafından irtifak hakkı kurulması, kullanım izni veya kiralama işlemleri yapılabilecektir (4342, m.12/2).

Mera, bir bitki örtüsünü temsil ettiği gibi arazinin kullanım şeklini de temsil eder¹⁹⁴. “Hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yer” olarak tanımlanmıştır (4342 m.3/d). Buna göre, mera alanları hayvancılık için dolayısıyla sağlıklı gıdaya erişim için önem arz etmektedir¹⁹⁵. Bu nedenle, mera arazisinde GES kurmak için tahsis amacı değişikliği yapılmadan önce bunun etkileri her açıdan incelenmeli ve ona göre karar verilmelidir¹⁹⁶. EPDK’nın talebi üzerine tahsis amacı değiştirilen mera arazilerinde güneş enerjisi üretim faaliyetleri ve bu faaliyetler için öngörülen tahsis süresi sona erdiğinde bu arazilerin eski vasfına geri döndürülmesi gerekmektedir. (4342, m.14/3). Ancak GES nedeniyle otlatma faaliyeti kısıtlanmakta ve elektrik üretim faaliyetinin son bulmasının ardından meralarda verim düşüklüğü olacağı, hatta eski vasfında kullanılmasının mümkün olmayabileceği öngörülmektedir. Bu nedenle, gerekli araştırmaların ardından GES’in mera alanına kurulmasının en iyi çözüm olduğu sonucuna varılmış olsa dahi halihazırda verimi düşük olan mera alanlarının tercih edilmesi gerekmektedir¹⁹⁷.

Son olarak, GES önlisans sahibinin bir kamu tüzel kişisi olması halinde; hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki sahanın kullanım iznini edinme işlemlerini kendisi yürütecektir. Buna göre, ilgili taşınmazın mülkiyet hakkı ve sınırlı ayni hakları önlisans sahibi kamu tüzel kişisi adına tescil edilecek, kiralamalar bu tüzel kişiler adına yapılacaktır (Taşınmaz Temini Yön., m.38/1). GES kurmak isteyen kamu tüzel kişileri lehine, lisans süresince bedelsiz

¹⁹⁴ Nihat Uluocak, “Mera ve Mera Amenajmanı ile İlgili Kavramlar ve Bazı Önemli Terimler”, **İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, 1975, s. 148.

¹⁹⁵ “Safi mera (grassfat) hayvanların, içeriğinde GDO barındıran mısır silajı türü yem bitkileriyle ahırda beslenen hayvanlardan daha sağlıklı oldukları kabul edilmektedir.”, Dalya Hazar /Koray Velibeyoğlu, “Kırsal-Ekolojik Müştereklerimiz: Mera Alanları”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 2, 2018, s. 200.

¹⁹⁶ Aktif olarak kullanılan mera arazilerinde GES santrali kurulmasına gelen tepkilere ilişkin bazı haberler: <https://www.haberler.com/yerel/elazig-da-ciftcilerin-mera-alanlarina-gunes-enerji-santrali-kurulmak-isteniyor-16772857-haberi/>; <https://yeniyasamgazetesi5.com/rihada-3-milyon-m2-mera-alanina-ges/>; <https://www.evrensel.net/haber/495290/kalyon-holding-mera-alaninda-ges-projesi-baslatti>; <https://www.sozcu.com.tr/gaziantepteki-1-milyon-200-bin-metrekairelik-mera-alani-kalyon-enerjiye-gitti-wp7573476>, (E.T: 31.01.2024)

¹⁹⁷ Emre Bıçakçı /Cahit Balabanlı /Emrah Acar, “Tarım ve Mera Alanlarında Rüzgâr ve Güneş Enerji Sistemleri Kurulması Hakkında Değerlendirmeler”, **İğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 2023, s. 710.

irtifak hakkı tesis edilir, kiralama yapılır veya kullanma izni verilir (Taşınmaz Temini Yön., m.38/2). Mera tahsis amacı değişikliği gerekmesi halinde de gerekli işlemler yine faaliyette bulunacak olan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülecektir (Taşınmaz Temini Yön., m.38/6).

c. Özel Kanunlarla Korunan Alanlarda Kullanım Hakkının Elde Edilmesi

Bazı alanlar özel kanunlarla korunmaktadır. Bu nedenle, GES üretim tesisi kurulacak sahalara ilişkin olarak mülkiyet ve kullanma haklarının elde edilmesi noktasında, ilgili alanın bu şekilde özel kanunlarla korunup korunmadığı önem arz etmektedir. Kanunla öngörülen bir istisna olmadığı takdirde, bahse konu alanlarda yapılaşma yasağı olduğundan üretim tesisi kurulması da mümkün olmayacaktır. Milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ile tabiatı koruma alanlarında, muhafaza ormanlarında, yaban hayatı geliştirme sahalarda, özel çevre koruma bölgelerinde ilgili Bakanlığın, doğal sit alanlarında ise ilgili koruma bölge kurulunun olumlu görüşü alınması şartıyla yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesislerinin kurulması mümkün olmaktadır (5346, m.8/5). Özel kanunlarla korunan bu alanlarda elektrik üretim tesisi kurulabilmesine ilişkin düzenleme Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesince, ilgili Bakanlık veya koruma bölge kurulunun konuya ilişkin görüşlerini sunarken çevre mevzuatından bağımsız hareket edemeyeceği ve bu alanların bu şekilde korunmaya devam edilebileceği ileri sürülerek iptal talebinin reddine karar verilmiştir¹⁹⁸.

¹⁹⁸ “Kuralda yer alan milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları, muhafaza ormanları, yaban hayatı geliştirme sahaları, özel çevre koruma bölgeleri ile doğal sit alanları; Çevre Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Orman Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Kara Avcılığı Kanunu'nda getirilen hükümlerle özel olarak korunan alanlardır. Bu alanlarda yapılaşmaya gidilebilmesi, öncelikle söz konusu Kanunlarda böyle bir yapılaşmaya olanak tanınmasına ve bu doğrultuda yetkili makamlarca izin verilmiş olmasına bağlıdır.

İptali istenilen kural, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesislerinin kurulabilmesi bakımından yukarıda anılan Kanunlarda öngörülen düzenlemelerin uygulanma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bir başka deyişle, 6094 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları, muhafaza ormanları, yaban hayatı geliştirme sahaları, özel çevre koruma bölgeleri ile doğal sit alanlarında ilgili mevzuat uyarınca kurulması mümkün olmayan yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı bir elektrik üretim tesisinin, 6094 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle kurulabilmesi mümkün değildir.

Dava konusu kuralda, belirtilen alanların niteliğine göre ilgili Bakanlık veya koruma bölge kurulunun olumlu görüşü alınmak kaydıyla bu alanlarda yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesislerinin kurulmasına izin verileceğinin belirtilmesi, yetkili makamların olumlu görüş ya da bu olumlu görüş üzerine tesis kurma izni verirken, çevre mevzuatı hükümlerinden bağımsız hareket edebilmelerine olanak tanımamaktadır. Bu bağlamda, iptali istenilen kuralda yer alan 'izin verilir' ibaresi, mevzuata ilişkin bir değerlendirme yapılmaksızın mutlak izin verme zorunluluğunu ifade etmemekte, yapılacak inceleme ve değerlendirme sonucu mevzuata uygun talepler doğrultusunda izin

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu kapsamında korunan alanlar:

İlk olarak 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu¹⁹⁹ kapsamında mutlak tarım arazileri, dikili tarım arazileri, özel ürün arazileri ve sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz (5403, m.13/1). Dolayısıyla kural olarak bu alanlarda yapılaşma olması mümkün değildir. Ancak alternatif alan bulunamaması, Toprak Koruma Kurulu'nun uygun görmesi koşuluyla ve EPDK'nın talebi üzerine, bu alanlar üzerinde yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımına ilişkin yatırımlara Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verilebilmektedir (5403, m.13/1-f)²⁰⁰. Bunun dışında, önlisans sahibinin GES kurmak istediği sahanın bir zeytinlik alanı olması halinde, önlisans sahibinin zeytinlik alanların amaç dışı kullanım talebi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından değerlendirildikten sonra 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun'a²⁰¹ uygun olarak işlem tesis edilmek üzere ilgili valiliğe iletilir. Aksi durumda tarım arazilerinin ve zeytinlik alanların amaç dışı kullanımı ve dolayısıyla bu araziler üzerinde güneş enerjisine dayalı üretim tesisi kurulması mümkün değildir. Nitekim Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 30.09.2021 tarihli 10441-1 sayılı kararı ile birlikte yayımlanan Önlisans ve Lisans Başvurularında Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi²⁰² içinde, başvuruya konu tesisin 5403 sayılı Kanun ve 3573 sayılı Kanun ile korunan alanları kapsamadığına ilişkin "Yasaklı alanlar beyanı" bulunmaktadır. Ancak söz konusu listede, başvuru yapılan yerin yasaklı alanlardan biri olması halinde, bu engelin nasıl aşılanacağına açıklanması gerektiği de belirtilmiştir²⁰³.

verilebileceği anlamını taşımaktadır.", AYM, E. 2011/27, K. 2012/101, T: 05.07.2012, RGTS: 06.10.2012/28433;

¹⁹⁹ RGTS: 19.07.2005/25880.

²⁰⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in 10. maddesinde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı ayrıca düzenlenmiş olup bu kullanım için izin talebinin önlisans sahipleri tarafından Tarım ve Orman Bakanlığınca belirlenen bilgi ve belgelere uygun olarak hazırlanan dosya ile birlikte EPDK'ya yapılacağı belirtilmiştir. Bu talep Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından değerlendirilir, uygun bulunması halinde 5403 sayılı Kanuna göre işlem tesis edilmek üzere ilgili valiliğe iletilir.

²⁰¹ RGTS: 07.02.1939/4126

²⁰² Önlisans Başvurusunda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 30.09.2021 tarihli 10441-1 sayılı kararı ile belirlenmiştir. RGTS: 05.10.2021/31619.

²⁰³ 25.05.2018 tarihli ve 30431 sayılı Resmi Gazete'de 10.05.2018 tarihli 7828 sayılı Kurul kararı ile yayınlanan Önlisans Başvurusunda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi'nde, yalnızca yasaklı alanlar sayılmış, bu engelin aşılması ile ilgili bir beyana yer verilmemiştir. Bahse konu listeyi yürürlükten kaldıran, 06.07.2019 tarihli 30823 sayılı Resmi Gazete'de 27.06.2019 tarihli 8674 sayılı Kurul kararı ile yayınlanan listede ise yasaklı alanda tesis kurulabilmesi için yapılacaklar açıklanmadan başvuru yapılmasının mümkün olmadığı düzenlenmiştir.

İklim değişikliğinin etkilerinin hissedilir olması ile birlikte, enerji kaynakları kadar gıda güvencesi de tartışma konusu olmuştur. Gıda güvencesi, gıda güvenliği kavramını da içine alan ve gıda miktarının yeterliliği, gıdaya ekonomik ve fiziksel ulaşım ve tüm bunların istikrarlı olması anlamına gelen geniş bir kapsama sahiptir²⁰⁴. Türkiye’de tarım arazilerinin tarım amacı dışında kullanılması nedeniyle ekilebilir alanların yıllar içinde azaldığı görülmektedir²⁰⁵. Nitekim tarım arazisi vasfında olan alanlarda kurulan güneş enerjisi santralleri bu arazilerin kullanım kabiliyet sınıfının düşmesine neden olmaktadır²⁰⁶. Bu durum gıda güvencesini tehdit eder niteliktedir. Güneş enerjisi santralleri kurularak temiz enerjisi üretilmesi, çevreye verilen zararın azaltılması hedeflenirken aynı derecede öneme sahip tarım arazilerine kurlsız bir şekilde zarar verilmemesi gerekmektedir. Bu nedenle, GES kurulmak istenen alan “yasaklı alanlar”dan biri olan tarım arazisi ise ilgili alanda yapılan tarımsal üretim ve elektrik enerjisi üretimi bakımından karşılaştırma ve alternatif alan arayışı dikkatle yapılmalıdır. Söz konusu arazinin GES için uygun olduğuna ilişkin karar bu değerlendirmenin ardından verilmelidir. Öte yandan bahse konu karar alınmaksızın dahi, tarım arazisinde GES kurulumu yapıldığına ilişkin örnekler ne yazık ki mevcuttur²⁰⁷.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında korunan alanlar:

Kültür ve Tabiat Koruma Alanları ile Sit Alanları da yine özel kanunlarla korunan alanlardandır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu²⁰⁸ ile bu alanlarda çeşitli yapılaşma kısıtları getirilmiştir. Kültürel mirasın korunması için

²⁰⁴ Gıda güvenliği ise gıdaların üretim, işleme, saklama, taşıma ve dağıtım aşamalarında kurallara uyulması, sağlıklı gıda üretimini sağlamak için gerekli önlemlerin alınması olarak tanımlanmaktadır. Özge Can Niyaz /İ. Hakkı İnan, “Türkiye’de Gıda Güvencesinin Mevcut Durumunun Değerlendirilmesi”, **Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, 2016, s. 2.

²⁰⁵ Aslı Akci /Mustafa Kürşat Demirel /Havva Şen Becus, “Tarım Arazilerindeki Yapılaşma Baskısının Azaltılmasında Köy Gelişme Alanı ve İmar Uygulamaları: İç Anadolu Bölgesi Örneği”, **Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi**, TARGİD Özel Sayısı, 2016, s. 373.

²⁰⁶ Bıçakçı /Balabanlı /Acar, **a.g.e.**, s. 708.

²⁰⁷ Tarım arazilerinde kurulacak GES tesisi için mevzuat bu şekilde açık olmakla birlikte aksi yönde DİDDGK kararı bulunmaktadır. İlgili kararda Danıştay Tetkik Hakimince; “*Bu itibarla, enerji üretimi açısından uyumsuzluğa konu taşınmazın acele kamulaştırılmasında kamu yararı bulunmakta ise de, tarım arazisi niteliğindeki bu taşınmazın tarım dışı amaçla kullanım iznine yönelik olarak alınmış bir karar bulunmadığından dava konusu işlemde bu yönüyle de hukuka uyarlık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, olayda hem acelelik halinin bulunmaması hem de gerekli izinler alınmadan dava konusu taşınmazın acele kamulaştırılması yolunda tesis edilen Cumhurbaşkanlığı kararı hukuka uyarlık bulunmadığından, temyiz isteminin kabulüyle Daire kararının bozulması ile işlemin iptaline karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.*” şeklinde görüş bildirilmiş fakat davanın reddi yönündeki kararın onanmasına karar verilmiştir. DİDDGK E. 2021/2790 K. 2021/1893 T: 18.10.2021

²⁰⁸ RGTS: 23.07.1983/18113.

son derece önem arz eden bu bölgelerin korunması için; korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, inşai ve fizikî müdahalede bulunulamayacağı, kullanımlarının değiştirilemeyeceği düzenlenmiştir (2863, m.9).

Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun aldığı 29.12.2016 tarihli 662 sayılı İlke Kararı²⁰⁹ ile I. ve II. derece arkeolojik sit alanlarında güneş enerjisi santralleri kurulmasının önü açılmıştır. Daha önce bu alanların kullanımına ilişkin geçerli olan 658 sayılı İlke Kararında²¹⁰ I. ve II. derece arkeolojik sit alanları bilimsel kazılar dışında aynen korunacak alanlar olarak belirlenmişti ve herhangi bir yapılaşma izni verilmiyordu. Ancak 662 sayılı İlke Kararı ile bilimsel kazı planlanmayan arkeolojik sit alanlarında, bağlı olduğu koruma bölge kurulunun görüşü alındıktan sonra ilgili müze müdürlüklerinin denetiminde güneş enerjisi santrali kurulması mümkün hale gelmiştir. Bununla birlikte, söz konusu İlke Kararı'nın iptali ve yürütmesinin durdurulması talepleri ile açılan davada Danıştay 14. Dairesince öncelikle 22.06.2017 tarihli ve 2017/859 E. sayılı yürütmenin durdurulması kararı verilmiş ardından da 19.12.2018 tarihli ve 2018/7759 K. sayılı dava konusu işlemin iptali yönündeki karar verilmiştir. Bunun üzerine Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca 27.02.2019 tarihli 1183 sayılı İlke Kararı²¹¹ ile Danıştay kararının gereğinin yapılmasına karar verilmiştir²¹². Böylece, I. ve II. derece arkeolojik sit alanlarında GES kurulmasının önüne geçilmiştir.

²⁰⁹ Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 29.12.2016 tarihli 662 sayılı İlke Kararı: <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-263827/662-sayili-ilke-karari-i-ve-ii-derece-arkeolojik-sitlerde-gunes-enerji-santrali-kurulmasi.html> (E.T: 18.07.2023)

²¹⁰ Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun aldığı 05.11.1999 tarihli 658 sayılı İlke Kararı: <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-263742/658-nolu-ilke-karari-arkeolojik-sitler-koruma-ve-kullanma-kosullari.html> (E.T: 18.07.2023)

²¹¹ Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca 27.02.2019 tarihli 1183 sayılı İlke Kararı: <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-235458/1183-nolu-ilke-karari.html>

²¹² Kararda, "Danıştay 14. Dairesinin 19/12/2018 tarihli ve Esas No:2017/859 Karar No: 2018/7759 sayılı kararının gereğinin yapılmasına, Mahkemece davaya konu kararın aksine yeni bir karar verilmesi halinde konunun yeniden Koruma Yüksek Kurulu gündemine alınmasına" denilmiştir.

Doğal sit alanları²¹³ da yine korunan alanlardandır. Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik²¹⁴ ile doğal sit alanları; kesin korunacak hassas alanlar, nitelikli doğal koruma alanları ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları şeklinde üç kategoriye ayrılmıştır. Böylece doğal sit alanları arasında en üstte “kesin korunacak hassas alanlar” olacak şekilde hiyerarşik bir ilişki kurulmuş, bu alanlar nitelik ve yararlanma açısından farklılaştırılmıştır²¹⁵. Doğal sit alanlarının GES projelerinde kullanımına ilişkin olarak Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları’na gelen başvuruların değerlendirilmesi konusunda, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 05.01.2017 tarihli ve 100 sayılı Doğal Sit Alanlarında Güneş Enerjisi Santralleri (GES) İlke Kararı²¹⁶ alınmıştır. Bu kararda 1. Derece Doğal Sit Alanları, Kesin Korunacak Hassas Alanlar ve Nitelikli Doğal Koruma Alanlarında GES projelerine izin verilmeyeceğine karar verilmiştir. Ancak 2. Derece Doğal Sit Alanları, 3. Derece Doğal Sit Alanları ve Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanlarında GES kurmak için başvuru olduğu takdirde ise ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri göz önüne alınarak Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarınca değerlendirilebileceği belirtilmiştir. GES projelerinin sınırından itibaren Kesin Korunacak Hassas Alanlara en az 300 metre mesafede olması ve mevcut ve yapılacak GES projeleri toplam alanının, Doğal Sit Alanının yüzde %10’unu geçmemesi şartlarına bağlanmıştır. Buna göre, doğal sit alanları arasında oluşturulan kategorilerden bazılarında GES kurulumu mümkündür.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 01.07.2022 tarihli 115 sayılı yeni İlke Kararı’na²¹⁷ göre ise öncekinden farklı olarak, Nitelikli Doğal Koruma Alanlarında da GES kurulmasına izin verilebilecektir. Böylece GES kurulumu yapılabilecek doğal sit alanları türü genişletilmiştir. 100 sayılı İlke Kararı ile belirlenen

²¹³ Doğal sit alanları, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik’in 4. maddesinde “*Jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yeraltında veya su altında bulunan korunması gerekli alanlar*” olarak tanımlanmıştır.

²¹⁴ RGTS: 19.07.2012/28358.

²¹⁵ Bayram Coşkun /Duygu Ak /Çiğdem Pank Yıldırım, “Mevzuatta Son Dönemlerde Meydana Gelen Gelişmeler Bağlamında Çevresel Açından Korunan Alan Yönetiminin Değerlendirilmesi”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, 2018, s. 40.

²¹⁶ Doğal Sit Alanlarında Güneş Enerjisi Santralleri (GES) İlke Kararı: https://webdosya.csb.gov.tr/db/tabiati/icerikler/115_100-sayili_ilke_karar-deg-s-kl-g-islenmis_taslag-20221107102906.pdf RGTS: 25.01.2017/29959.

²¹⁷ 100 sayılı Doğal Sit Alanlarında Güneş Enerjisi Santralleri (GES) İlke Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair İlke Kararı, RGTS: 20.07.2022/31898.

2. Derece Doğal Sit Alanları, 3. Derece Doğal Sit Alanları ve Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanları ile Nitelikli Doğal Koruma Alanlarında; proje sınırından itibaren Kesin Korunacak Hassas Alanlara olan mesafeyle ilgili düzenleme de yapılmış olup daha önce kesin hükümle en az 300 metre mesafede olma zorunluluğu değiştirilerek, mesafenin üniversitelerin ilgili bölümlerince hazırlanacak bilimsel rapor doğrultusunda Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonunca belirleneceği karara bağlanmıştır. Her korunan alanın kendine özgü özellikleri olması ve çevresiyle bir bütünlük teşkil etmesi nedeniyle, 300 metre mesafede olma şartına ilişkin olarak, yeterli teknik ve bilimsel inceleme yapılmadan, soyut olarak düzenlenmiş olduğu ve sit alanlarını korumaktan uzak olduğu yönünde eleştiriler getirilmekteydi²¹⁸. Bu nedenle her proje bakımından ayrı bir bilimsel rapor hazırlanmasına yönelik düzenleme yapılması bu anlamda olumlu bir gelişmedir. İlke kararları ile paralel olarak Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik Değişikliği²¹⁹ de yapılmış ve tüm bu değişikliklerle daha fazla doğal sit alanı yapılaşmaya açık hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak korunması gereken bu alanların zarar göreceği, hatta yok olabileceği belirtilmiştir²²⁰. Bunun dışında sit alanlarının yapılaşmaya karşı korunma düzeyini ifade eden sit derecelerinde yapılan değişiklikler de sit alanındaki yapılaşma yoğunluğunu değiştirmektedir. Doğal sitler için Kesin Korunacak Hassas Alan olarak belirlenen sit derecesinin, Nitelikli Doğal Koruma Alanı ya da Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı olarak değiştirilmesi ile mutlak yapı yasağı olan alanlarda yapılaşma izni verilebileceği gibi, yapı yasağı olmayan yerlerde yapılaşmanın boyutlarının arttırılması mümkündür²²¹. Sit derecesi değişiklikleri ile doğal sit alanlarını korumaya yönelik ilkelerin “arkasından dolanılması” yoluna gidilmemesi gerekmektedir²²². Bu bağlamda, Kesin Korunacak Hassas Alanlar dışındaki doğal sit alanlarında GES kurulumu mümkün olmakla birlikte, uygulamada söz konusu alanların korunmasına yönelik önlemlerin de alınması ile denge sağlanması yoluna gidilmelidir.

²¹⁸ 98-99-100 Sayılı İlke Kararı Davaları Nedir?

<https://ekolojikolektifi.org/portfolio/98-99-100-sayili-ilke-karari-davalari-nedir/>, (E.T: 21.02.2023)

²¹⁹ RGTS: 05.03.2022/31769.

²²⁰ Doğal sit alanlarında yapılaşmaya izin veren yönetmelik değişikliği hakkında Türkiye Barolar Birliği'nin basın açıklaması,

<https://www.barobirlik.org.tr/Haberler/dogal-sit-alanlarinda-yapilasmaya-izin-veren-yonetmelik-degisikligi-hakkinda-basin-aciklamasi-82444> (E.T: 21.02.2023)

²²¹ Ilgın Kaya Özlüer, **Soru ve Yanıtlarla Sit Alanlarında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Rehberi**, Ekoloji Kolektifi, İstanbul, 2018, s. 18.

²²² Doğal sit alanları yapılaşma tehdidi altında:

<https://gezegen24.com/istanbuldaki-dogal-sit-alanlari-yapilasma-tehdidi-altinda/> (E.T: 21.02.2023)

Milli Parklar Kanunu kapsamında korunan alanlar:

Ulusal ve uluslararası düzeyde öneme sahip millî park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları da 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu²²³ ile korunmaktadır. Tabiat anıtları ve tabiatı koruma alanlarında, 2863 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri saklı kalmak koşuluyla, kullanma izni verilemeyecek veya irtifak hakkı tesis edilemeyecektir (2873, m.10). Ayrıca 2873 sayılı Kanun kapsamına giren yerler bakımından, Genelkurmay Başkanlığı tarafından ihtiyaç duyulacak savunma sistemi için gerekli tesisler haricinde kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk bulunmadıkça her ne surette olursa olsun hiçbir yapı ve tesisin kurulamayacağı ve işletilemeyeceği veya bu alanlarda var olan yerleşim sahaları dışında iskân yapılamayacağı belirtilmiştir (2873, m.14/e). Buna göre, 2873 sayılı Kanun uyarınca milli parklar, tabiat parkları ve tabiatı koruma alanlarında GES üretim tesisi inşa edilemeyecektir. Nitekim yenilenebilir enerji kaynaklarından yararlanılması çevreye zararlı olmasa bile bazı uygulamalar ile çevreye zararlı hale gelebileceği, dolayısıyla bir milli parkta GES kurulmasının çevreye zararlı olduğu ileri sürülmektedir²²⁴.

Kara Avcılığı Kanunu kapsamında korunan alanlar:

Yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarının durumu da özel bir kanun olan 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu²²⁵ ile düzenlenmektedir. Bu Kanun kapsamında, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında yaban hayatının tahrip edilemeyeceği, ekosistemin bozulamayacağı, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları ile üretme istasyonları dışında da olsa dahi bu alanlara olumsuz etkide bulunabilecek tesislere izin verilemeyeceği ve bu alanlar için onaylanmış plânlarda belirtilen yapı ve tesisler dışında hiçbir yapı ve tesis kurulamayacağı ve irtifak hakkı tesis edilemeyeceği düzenlenmiştir (4915, m.4/5). Buna göre 4915 sayılı Kanun uyarınca belirlenen yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında ve bu sahalar dışında olsa da bu sahalar bakımından olumsuz etkileri olabilecek GES üretim tesisi kurulması mümkün değildir.

²²³ RGTS: 11.08.1983/18132.

²²⁴ N. Münci Çakmak, **a.g.e.**, s. 140.

²²⁵ RGTS: 11.07.2003/25165.

2. İmar Planları Onaylarının Kesinleşmesi Yükümlülüğü

İmar planları nitelikleri gereği düzenleyici işlem²²⁶ olup arazilerin kullanım şeklinin somut olarak bir belgeye bağlanmasını sağlar²²⁷. İmar planlarının doğurduğu en önemli sonuç yapılaşma şartlarının ortaya çıkarılmasıdır²²⁸. Nitekim düzenlenen alandaki tüm yapılaşma koşulları ilgili imar planına göre belirlenecektir. İmar planları bakımından temel mevzuat 3194 sayılı İmar Kanunu'dur²²⁹ ve bu kanun kapsamında; herhangi bir sahanın her ölçekteki plan esaslarına ve bulunduğu bölgenin şartlarına, yönetmeliklerine aykırı maksatlar için kullanılamayacağı (3194, m.3), diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde bu Kanunun özel Kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı (3194, m.4) ve yapıların imar planı, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabileceği (3194, m.20) düzenlenmiştir. Bu kapsamda GES'lerin kurulacağı alanlar bakımından da üst ölçekli mekânsal planlara ve imar mevzuatına uygun olarak imar planlarının yapılması gerekmektedir. GES'lerin, imar planında başka bir amaca ayrılmış olan alanlar üzerinde kurulması mümkün değildir. İmar mevzuatında güneş enerjisi santralleri'ne yönelik özel kurallar getirilmemiş olmakla birlikte, çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuatta öngörülen kurallar dikkate alınmak suretiyle imar planlarının hazırlanması gerekmektedir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin²³⁰ 6. maddesinde planlar arasındaki hiyerarşik ilişki üst kademeden alt kademeye doğru; mekansal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları (nazım imar planı, uygulama imar planı) olarak belirlenmiştir. Güneş enerjisi santrali kurulacak alanların belirlenmesinde, ülke genelinde kalkınma politikaları ve stratejilerinin mekansal düzeyle ilişkilendirme amacıyla 1/250.000, 1/500.000 veya daha büyük ölçekli şekilde hazırlanan mekansal strateji planları²³¹ önemli rol oynamaktadır. Nitekim mekânsal strateji planlarının ekonomik, sosyal politikalar ve çevre politikaları ile stratejilerini mekânla ilişkilendirerek sektörel kararları yönlendirdiği ifade edilmektedir (3194, m.5). Mekansal strateji planlarında belirlenen hedeflere uygun olarak, 1/50.000 veya

²²⁶ Ali Rıza İlgezdi /Eren Sönmez /Cem Güçlü, **İmar Planları ve Davaları**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022, s. 54.

²²⁷ Mustafa Genç, **İmar Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 15.

²²⁸ Genç, **a.g.e.**, s. 15.

²²⁹ RGTS: 09.05.1985/18749.

²³⁰ RGTS: 14.06.2014/29030.

²³¹ İbrahim Kapaklıkaya, **İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022, s. 105.

1/100.000 ölçekli şekilde hazırlanan çevre düzeni planları ile enerji sektörünün de bulunduğu sektörlerle ilişkin arazi kullanım kararları belirlenmektedir²³². Buna göre, güneş enerjisi santrallerinin kurulacağı yerlerin belirlenmesi bakımından mekansal strateji planları ve çevre düzeni planları önem arz etmektedir. Danıştay, ülkeyi veya bir bölgeyi etkileyecek ölçekteki enerji üretim tesisleri ile daha küçük tesisler arasında ayırım yapmakta, büyük ölçekli tesislerin çevre düzeni planı kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu doğrultuda, büyük ölçekli projelerin çevresel etkileri, diğer sektörler ve yerleşme alanları ile ilişkileri konusunda bilimsel yaklaşımlara dayanan kriterler geliştirilmesi, bu değerlendirmelerin doğrudan alt ölçekli planlara bırakılmaması gerektiğini belirtmiştir²³³.

İmar planları bakımından yenilenebilir enerji kaynak alanlarına ilişkin olarak kısıtlayıcı düzenlemeler bulunmaktadır. 5346 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca, işbu maddeye uygun olarak yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenen alanlarda, bu alanların yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak kullanılmasını ve verimliliğini etkileyecek imar planları düzenlenemeyecektir. Ayrıca Yenilenebilir

²³² Aydınoglu, a.g.e., s. 170.

²³³ "Bu çerçevede, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde, bölgesel ya da bazı durumlarda ülke düzeyinde etkileri olan büyük projelerin üst ölçekli çevre düzeni planları kapsamında değerlendirilmesinin esas olduğu kuralı düzenlenmiştir.

Dolayısıyla, çevre düzeni planlarında, bölgesel ya da bazı durumlarda ülke düzeyinde etkileri olan büyük projelere yönelik alt ölçekli planları yönlendirecek temel ilke ve politikaları içeren hükümlerin düzenlenmesi, bu türden büyük yatırımların koruma-kullanma dengesinin ve sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla çevre düzeni planı ölçeğinde kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi diğer sektörlerle ve yerleşmeye ilişkin geliştirilen stratejilerle ilişkilerinin kurulması ve açıklanması gerekmektedir.

Maddi olay başlığı altında belirtilen, Çevre ve Orman Bakanlığınca 09/03/2011 tarihinde onaylanan Aydın-Muğla-Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Revizyon Çevre Düzeni Planının 8.30.1 Sayılı plan hükmü hakkında verilen yargı kararlarının gerekçesi de bu gerekliliğe dayanmaktadır.

Şöyle ki, anılan yargı kararlarında, bölgesel ya da bazı durumlarda ülke düzeyinde etkileri olan enerji üretim alanlarının üst ölçekli çevre düzeni planı kapsamında değerlendirilmesi ve planda bu hususlara yönelik alt ölçekli planları yönlendirecek temel ilke ve politikaları içeren hükümlerin bulundurulması gerektiği belirtilerek, bu türden enerji üretim alanlarının planlanması işinin doğrudan alt ölçekli planlara bırakılmasına yönelik düzenleme getiren 8.30.1 Sayılı plan hükmünde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve hukuka uyarlık bulunmadığı ifade edilmiştir.

Anılan yargı kararlarının, her tür ve ölçekte enerji tesisinin mutlaka çevre düzeni planında gösterilmesi gerektiği anlamını taşımadığı, bu kararlarda, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde düzenlendiği şekliyle, ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projeler kapsamında değerlendirilmesi gereken enerji tesislerinin çevre düzeni planı ölçeğinde değerlendirilmesi gerektiğine işaret edildiği açıktır.

Bu kapsamda, çevre düzeni planlarında, ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projeler kapsamında değerlendirilmesi icap eden enerji yatırımlarına ilişkin, kurulacak enerji tesisinin çevresel etkileri, niteliği, diğer sektörler ve yerleşme alanları ile ilişkileri konusunda bilimsel yaklaşımlara dayanan kriterler geliştirilmesi ve enerji üretim ve iletim alanlarıyla ilgili mevzuat düzenlemelerinin bütün olarak göz önünde bulundurulması gerekmektedir.", Dan. 6. Daire E. 2021/2376 K. 2022/10709 T: 07.12.2022, (<https://www.kazanci.com> E.T: 18.08.2023).

Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği'nde²³⁴ de bir alanın yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlendiğinin Resmi Gazete'de ilan edilerek imar planlarına re'sen işleneceği düzenlenmiştir (YEKA Yön. m.5/2-h). Buna göre, yenilenebilir enerji kaynak alanı olduğu belirlenen alanların fonksiyon ve kullanımı değiştirilemeyecektir. Yenilenebilir enerji kaynak alanlarını ve verimliliğini koruma amacı taşıyan bu düzenleme ile kanun koyucunun, arazi kullanımı bakımından imar planlarında değişiklik yapılmasını gerektiren diğer nedenlere göre yenilenebilir enerji kaynaklarını koruma amacını üstün tuttuğu anlaşılmaktadır²³⁵.

Güneş enerjisi santralinin, yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenen alanlarda kurulma zorunluluğu bulunmamaktadır. YEKA dışında bir alanda GES kurmak isteyen önlisans sahibi tüzel kişinin önlisans süresi içinde tamamlaması gereken iş ve işlemlerden bir diğeri "kurulması planlanan üretim tesisine ilişkin imar planı onaylarının kesinleşmesi" işlemidir (Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği m.17/1-b). Bu işlem, GES kurulması planlanan saha hakkında imar planı değişikliği yapılmasının sağlanması olup imar mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Önlisans sahibinin tüzel kişinin GES kurmak istediği sahanın, imar planlarında başka bir amaca ayrılmış olması halinde ise planlardaki gerekli değişiklikleri yapması ve bu haliyle imar planı onaylarının kesinleşmesi gerekmektedir.

Yapılmış ve onaylanmış olan imar planlarında yapılacak değişiklikler de planların yapılma usullerine uygun olarak gerçekleştirilecektir (3194, m.8/5). Bu bakımdan nazım ve uygulama imar planı yapımında olduğu gibi değişikliği için yetkili idare, belediye sınırları içinde kalan yerler açısından belediyelerdir. Belediyeler tarafından hazırlanan imar planları Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerler bakımından ise yetkili idare valiliklerdir. Bu yerlere ilişkin imar planları valilik ve ilgisince yapılır veya yaptırılır ve valilikçe onaylanarak yürürlüğe girer (3193, m.8/1-b). Ancak gerekli görülen hallerde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın imar planlarının yapılması açısından yetkisi bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve

²³⁴ RGTS: 09.10.2016/29852.

²³⁵ Öztaban, **a.g.e.**, s. 44.

değişikliklerini re'sen yapmak, yaptırmak, onaylamak yetkilerine sahiptir (3194, m.9)²³⁶. Bu bağlamda, ilgili imar planı değişikliği onayını kesinleştirmek zorunluluğu olan GES önlisansı sahibi tüzel kişi GES kurulacak sahanın bulunduğu yerin durumuna göre ilgili belediye veya valiliğe ya da doğrudan doğruya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na başvurarak ilgili sahanın bulunduğu alan bakımında imar planı değişikliği yapılmasını talep edebilecektir. Önlisans sahibinin değişiklik talebi kabul edildiği takdirde imar planındaki ilgili sahaya ilişkin fonksiyon, “enerji üretim alanı” olarak değiştirilecektir.

İmar planları ile kamu yararına uygun olarak belirli bir arazinin kullanım şekli belirlenir²³⁷. Aynı şekilde imar planı değişikliklerinde de ilgili değişikliğin şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olduğu gibi kamu yararına da uygun olması gerekmektedir²³⁸. Ancak planların etkilediği alanda birden fazla kamu yararının çatışması söz konusu olabilmektedir²³⁹. Bu durumda, çatışan kamu yararları arasında bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Danıştay, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusundaki içtihatlarında kullandığı “üstün kamu yararı” kriterini imar planlarının düzenlenmesi ve değiştirilmesi alanında da kullanmaktadır²⁴⁰. Örneğin Danıştay bir kararında, imar planlarının yargısal denetimi konusunda üstün kamu yararı ilkesine uygun hareket edilmesi gerektiğini belirtip orman alanına inşa edilecek üniversite konusundaki uyuşmazlıkta, üniversitede verilecek eğitim ile sağlanacak kamu yararının, orman alanlarının korunmasından sağlanacak kamu yararından üstün olduğu sonucuna varmıştır²⁴¹. Birden fazla kamu yararı söz konusu olduğundan enerji

²³⁶ Ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97. maddesinin (ç) bendi ile de; “Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek,” Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın yetkileri arasında sayılmıştır.

²³⁷ Genç, a.g.e., s. 59.

²³⁸ Dan. 6. D., E. 2001/6807, K. 2003/105, T: 09.01.2003, (<https://www.kazanci.com>, E.T: 17.01.2024)

²³⁹ Tevfik Barbaros Ulutaş, **İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 142.

²⁴⁰ Hulusi Alphan Dinçkol, “İmar Planlarında Kamu Yararı Denetimi”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, 2018, s. 60.

²⁴¹ “İmar planlarının yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterleri ile birlikte özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olguların yanısıra “üstün kamu yararı” ilkesinin de gözetilmesi zorunludur.

faaliyetlerine ilişkin kararlarda üstün kamu yararı kavramına yer verildiği görülmektedir²⁴². Koruma alanı içinde rüzgar enerjisi santrali kurulması amaçlı hazırlanan imar planları Danıştay kararına konu olmuştur. Bu kararda Danıştay öncelikle çevreye daha az zarar veren rüzgar enerjisi santrallerinin kurulmasında kamu yararı bulunduğunu belirtmiş ancak plan sınırları içinde ve dışında çok büyük bir alanın doğal sit alanında kaldığı, söz konusu planda yalnız rüzgar enerjisi santraline ilişkin kullanım kararlarına yer verildiği, bununla birlikte alanın bir bütün olarak görülüp korunmaya değer niteliğinin dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır²⁴³. Buna göre Danıştay iki kamu yararı arasında değerlendirme yapmış ve somut olay özelinde korunması gerekli alanın korunmasında üstün kamu yararı bulunduğu sonucuna varmıştır.

GES'ler bakımından imar planları, bu planlara uygun olarak yapı ruhsatı alınması zorunluluğu nedeniyle de önemlidir. Nitekim önlisans sahibi tüzel kişinin önlisans sürecinde tamamlaması gereken bir diğer işlem de üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatının veya söz konusu ruhsatın yerine geçecek belgenin sunulmasıdır (EPLY, m.17/1-f). Yapı kavramı 3194 sayılı Kanun'da "*karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler*" olarak tanımlanmıştır (3194, m.5). Bu tanım doğrultusunda güneş enerji santralleri de yapı niteliğindedir. Kural olarak²⁴⁴ 3194 sayılı Kanun kapsamındaki tüm yapılar bakımından yapı ruhsatı alınması zorunludur.

Uyuşmazlık konusu olay, plan bütünlüğü, planın kapsadığı alan, yakın çevresi, baraj koruma alanı, İstanbul kent makroformu, sağlıklı ve düzenli bir çevre oluşturulması çabası açısından birlikte ele alınarak değerlendirildiğinde; üniversite alanı olarak öngörülen alan ile ... Barajı arasındaki ... yerleşimi ve çevredeki ruhsatsız fabrikaların yörenin hızlı ve çarpık kentleşme eğilimi içinde olduğu izlenimini yaratması, dava konusu olan ve çevresinde ağaçlık alanların bulunmaması, üniversite alanını kısmen mutlak koruma alanı içinde bıraktığı iddia edilen derenin kurumuş dere yatağı olması, üniversite yerleşim planında dere mutlak koruma alanı sınırları ve orman alanının varlığının devamı için gerekli önlemlerin alınacağı hususları gözönünde bulundurulduğunda, yüksek öğretime ve topluma yapacağı katkılarla kamu yararının en belirginleştiği kullanımlardan bir olan üniversite alanı oluşturulmasına yönelik dava konusu planda şehircilik planlama ilkelerine aykırılık görülmediği gibi getirdiği işlevde de üstün kamu yararı bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır." Dan. 6. D., E.1998/2072, K. 1999/6209, T: 07.12.1999, (www.danistay.gov.tr E.T: 26.02.2024)

²⁴² Selin Ovalıoğlu, "Danıştay Kararları Işığında Üstün Kamu Yararı", **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 24, 2015, s. 133.

²⁴³ Dan. 6. D., E. 2016/13641, K. 2017/11818, T: 27.12.2017, (<https://www.kazanci.com>, E.T: 26.02.2024)

²⁴⁴ 3194 sayılı Kanun'un 21. maddesi uyarınca yasanın 26. maddesinde belirtilen istisna dışında, Kanun'un kapsamına giren tüm yapıların inşası için bir yapı ruhsatı alınması zorunludur. 3194 sayılı Kanun'un 26. maddesinde sayılan istisnalar; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar ve Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin hareket ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılardır. Buna göre, güneş enerji santralleri bu madde kapsamında değildir ve yapı ruhsatı alınması gerekmektedir.

Bununla birlikte, kamuya ait alanlarda kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan veya yaptırılacak olan her tür ve nitelikteki enerji istasyonları ve nakil hatlarının, enerji altyapı hizmetleri ile ilgili tesislerin ve bunların müştemilatı niteliğindeki kontrol ve güvenlik üniteleri, trafo, eşanjör, elavatör, konveyör gibi yapıların ve bu işleri yapmak üzere geçici olarak kurulan beton ve asfalt santralleri yapı ruhsatına tabi değildir. Buna göre, güneş enerjisi santrali bir kamu kuruluşu tarafından kamuya ait bir alanda kurulacaksa, inşa edilecek olan yapılar için yapı ruhsatı alması zorunluluğu bulunmamaktadır (Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği²⁴⁵, m.56/5). Bunun dışındaki projeler için ise yapı ruhsatı alma zorunluluğu vardır. Önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisinin, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına başvurması gerekmektedir (3194, m.22).

Enerji tesislerinde yapı ruhsatı alınması bakımından özel bir usul de öngörölmüştür. Buna göre, enerji tesislerinin ruhsata tabi olanlarına ilişkin, ilgisince ruhsat için başvurulmasına karşın başvuruyu yaptığı idarenin başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde ruhsat vermemesi halinde, başvuru sahibinin valilikten talep etmesi ve valiliğin teklifte bulunması üzerine, ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü devreye girebilmektedir. Her ne kadar ruhsat başvurusu yapılan idarenin konuya ilişkin görüş sunması beklense de ilgili idarenin görüşünün içeriğinden bağımsız olarak, talebin yürürlükteki uygulama imar planına, parselasyon planına ve mevzuata uygun olduğunun anlaşılması halinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'nün re'sen yapı ruhsatı düzenleme yetkisi bulunmaktadır (Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, m.56/9). İdareye yapılan bir başvuruya karşılık olarak idare tarafından herhangi bir cevap verilmediği takdirde idari yargıya başvurmak mümkün değildir²⁴⁶. Zımni red müessesesi ise bunun istisnasıdır ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun²⁴⁷ 10. 11. ve 13. maddelerinde idareye yapılan bir başvuruya 30 gün²⁴⁸ içinde cevap verilmezse başvurunun reddedilmiş sayılacağı ve idari yargı yolunun açılacağına ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Buna göre, güneş enerjisi santraline yapı ruhsatı almak için belediyeye başvuran kişi, 30 gün içinde başvurusuna cevap alamadığı takdirde, bunu zımni red olarak kabul edip idari

²⁴⁵ RGTS: 03.07.2017/30113.

²⁴⁶ Halit Uyanık, "Türk İdare Hukukunda Zımni Red ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 72, Sayı: 1, 2014 s. 674.

²⁴⁷ RGTS: 20.01.1982/17580.

²⁴⁸ Kanun'un ilk halinde 60 gün olan süreler 7331 sayılı Kanun ile 30 güne indirilmiştir. RGTS: 14.07.2021/31541.

yargıda dava açabilecektir. Ancak bahse konu özel usul ile yargı yolu yerine sürecin kısaltılması amaçlanmıştır²⁴⁹.

3. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Kapsamında Gerekli Olan Kararın Alınması Yükümlülüğü

Elektrik üretiminde güneş enerjisinden yararlanılmasının, karbon salınımının azaltılması etkisi nedeniyle iklim krizi bakımından önemi büyüktür. Buna karşılık, güneş enerjisi santrallerinin insan ve tabiat hayatına olumsuz etkileri de mevcuttur²⁵⁰. Bu durum çevresel etki değerlendirmesinin (ÇED) önemini ortaya koymaktadır. Nitekim önlisans sahibi tüzel kişinin önlisans sürecinde tamamlaması gereken işlemlerden biri de Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınmasıdır (EPLY, m.17/1-e). ÇED ile hedeflenen, gerçekleştirilmesi planlanan bir faaliyetin sonucunda ortaya çıkabilecek tüm olumlu ve olumsuz sonuçları tespit edip gerekli önlemleri almak, hatta kabul edilemez sonuçların tespiti halinde de ilgili faaliyetin gerçekleşmesini önlemektir²⁵¹. ÇED sadece ilgili faaliyetin doğaya olan etkilerini değil sosyo-ekonomik çevre üzerindeki etkilerini de incelediğinden doğa bilimciler, mühendisler, şehir bölge plancıları, sosyal bilimciler gibi çeşitli disiplinlerden uzmanların ve projeden etkilenecek olan halkın katılımıyla gerçekleştirilmektedir²⁵².

Çevreye verilen zararın giderilmesinin ve çevrenin eski haline getirilmesinin ne kadar maliyetli olduğu anlaşıldıkça ekonomik gelişme için gerekli olan faaliyetlerin çevreye zarar vermeden yerine getirilmesinin yolları araştırılmaktadır. ÇED de muhtemel zararların tahmini ve önlenmeye çalışılması ile ekonomik gelişme ve çevrenin korunmasının bağdaştırılmasında kullanılan bir yöntemdir²⁵³. ÇED'in temel dayanağı Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*" hükmüdür²⁵⁴.

²⁴⁹ Aydınoglu, a.g.e., s. 172.

²⁵⁰ N. Münci Çakmak, a.g.e., s. 64-65.

²⁵¹ Ahmet M. Güneş, "Çevre Hukukunun Temel İlkeleri", **Türk Çevre Hukuku Politikaları: Dünden Bugüne ve Geleceğe**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 22.

²⁵² Suphan Olcay, **İdare Hukuku Boyutuyla Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 43.

²⁵³ AYM, E. 2006/99, K. 2009/9, T: 15.01.2009, RGTS: 08.07.2009/27282.

²⁵⁴ Olcay, a.g.e., s. 79.

Anayasa bu hükümle devlete ve vatandaşlara çevreyi koruma görevi yüklemektedir. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi, elektrik üretiminde çevre mevzuatı açısından gerekli izinlerin tamamlanması için uzun süreler öngören, bu sürede elektrik üretim faaliyetinin durdurulamayacağı ve idari para cezası uygulanmayacağı kuralını getirerek belirtilen süre zarfında elektrik üretim faaliyetlerinin çevreye uygunluğunun idare tarafından denetimini olanaksız kılan 6446 sayılı Kanun'un geçici 8. maddesi hakkında, Devletin çevrenin korunması bakımından gözetim ve denetim görevini yerine getirmesine engel olduğu gerekçesiyle iptal kararı vermiştir²⁵⁵.

Çevre sorunlarına yol açabilecek bir faaliyet söz konusu olduğunda faaliyette bulunan taraf, 2872 sayılı Çevre Kanunu²⁵⁶ kapsamında öncelikli olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdür (2872, m.10/1). Projenin özelliğine göre “ÇED Gerekli Değildir” veya “ÇED Olumlu” kararının alınması zorunludur. Aksi takdirde bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez (2872, m.10/2). Ayrıca ilgili Kanun'un 10. maddesine dayanarak ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları belirleyen Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği²⁵⁷ ihdas edilmiştir. Yönetmelikte ÇED sürecinde projeye ilişkin yer ve teknoloji seçimlerinin değerlendirileceği düzenlenmiş olup bu düzenlemede ekonomik yarar ile çevresel yarar arasında denge sağlanması amaçlanmıştır²⁵⁸. Ayrıca Avrupa

²⁵⁵ “Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, getirilecek kuralın, ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneneceği gerekçeleriyle uzun süreli olarak vazgeçilecek haklardan değildir. İnsanın, toplumun ve çevrenin varlık, sağlık ve güvenliği ile bu konuda Anayasa'nın Devlete yüklediği görev göz önünde bulundurulduğunda, dava konusu kuralla belirtilen süre zarfında EÜAŞ'a bağlı santraller ile özelleştirilen santrallerin elektrik üretim faaliyetlerinde çevre mevzuatına tabi olmaması kabul edilemez.

Anayasa'nın 5. ve 56. maddelerinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği kanun koyucunun takdirinde ise de söz konusu ödevler yerine getirilirken elektrik üretim faaliyetlerinde çevre mevzuatında belirtilen koşulların yerine getirilmesi için tanınan sürenin ölçülü olması ve sürdürülebilir çevre ilkesiyle uyumlu olması gerekmektedir. Bu nedenlerle, dava konusu kuralla EÜAŞ'a bağlı santraller ile özelleştirilen santrallerin 2018 yılının sonuna kadar çevre mevzuatı hükümlerine tâbi olmaktan çıkarılması ve bu durumun üç yıl daha uzatılabilmesi ihtimali karşısında tanınan süre ölçülü olmayıp, sürdürülebilir çevre ilkesiyle uyumlu değildir.” AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T: 22.05.2014, RGTS: 24.06.2015/29396.

²⁵⁶ RGTS: 11.08.1983/18132.

²⁵⁷ İlk ÇED Yönetmeliği 07.02.1993 tarihli 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ardından 1997, 2002, 2003, 2008, 2013 ve 2014 yıllarında tamamen değiştirilmiştir. Son olarak, ÇED Yönetmeliği yedinci kez olmak üzere yeniden değiştirilmiştir ve 29.07.2022 tarihli 31907 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁵⁸ ÇED Yönetmeliği'nin Tanımlar başlıklı 4. maddesinin (e) bendinde ÇED “Gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları,” şeklinde tanımlanmıştır.

Birliği mevzuatına uyum çerçevesinde 7/6/2001 tarihli ve 2001/42/AT sayılı Belirli Plan ve Programların Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi dikkate alınarak Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliđi²⁵⁹ ihdas edilmiştir. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD)²⁶⁰, stratejik planlama ve karar alma süreçlerinde dikkate alınması gereken ekonomik ve sosyal etkilerin yanı sıra, çevresel etkilerin de dahil edilmesi ile gerçekleştirilmesi planlanan politika ve programların olası sonuçlarının tespit edilmesidir²⁶¹. SÇD daha geniş bir alanı kapsadığından politika, plan ve programlar için gerek görülen ayrıntı düzeyi, bir proje için yürütölen ÇED’den daha düşüktür. Bu nitelikleri gereği SÇD ve ÇED’in birbirini tamamlayan kavramlar olduğu belirtilmektedir²⁶². Enerji sektöründeki planlamalar, dolayısıyla GES’ler de SÇD’nin konusunu oluşturmaktadır.

ÇED Yönetmeliğine tabi projeler bakımından "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararları verilebilmektedir. Bahse konu kararları verme yetkisi Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir. Ancak Bakanlık "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararının verilmesi konusundaki yetkisini, sınırlarını belirleyerek ilgili Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü’ne devredebilecektir (m.5/1).

ÇED Yönetmeliği’nin 7. maddesi ile Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer alan projeler, "ÇED Gereklidir" kararı verilen projeler ve kapsam dışı değerlendirilen veya kanunen muafiyeti bulunan projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya alan genişletilmesinin planlanması halinde projenin yeni kapasitesinin Ek-1’deki listede yer aldığı projelere için ÇED raporu hazırlanması zorunluluğu getirilmiştir. Yönetmeliğin “Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi” isimli

²⁵⁹ RGTS: 08.04.2017/30032.

²⁶⁰ SÇD, Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği’nin 5. maddesinde, “Bu Yönetmeliğin kapsamında yer alan sektörler için kamu kurum/kuruluşlarınca hazırlanacak onaya/kabule tabi plan/programların planlama/programlama sürecinin başlangıcından itibaren, çevresel değerlerin plan/programa onayından/kabulünden önce entegre edilmesini sağlamak, plan/programın olası olumsuz çevresel etkilerini en aza indirmek, olumlu etkilerini de en üst düzeye çıkarmak ve karar vericilere yardımcı olmak üzere katılımcı bir yaklaşımla sürdürölen ve yazılı bir raporu da içeren çevresel değerlendirme çalışmalarını,” şeklinde tanımlanmaktadır.

²⁶¹ Ömer Aykul, **Ekolojik Hukuk (Eko-Hukuk) ve Çevre Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 346.

²⁶² Ahmet M. Güneş, “Çevre Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 91, 2010, s. 39.

Ek-1 Listesinin 43. sırasında “Proje alanı 20 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde olan güneş enerji santralleri” için ÇED Raporu hazırlanması zorunluluğu getirildiği görülmektedir. Bu özellikteki GES tesislerinin faaliyete geçebilmesi için ÇED Olumlu Kararının alınması gerekmektedir.

GES önlisansı sahibi tüzel kişiler, kurulacak santralin alanı 20 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde olacak ise ÇED Olumlu kararı alabilmek için ÇED Başvuru Dosyasını ve ÇED Raporunu Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum veya kuruluşlara hazırlatmak ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na sunulmasını sağlamakla yükümlüdürler (ÇED Yön., m.6/1). Başvuru dosyasının uygun olması halinde, ilgili ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile Bakanlık yetkililerinden oluşan bir Komisyon kurulur (ÇED Yön., m.8/3)²⁶³. Yönetmelik projenin özellikleri dikkate alınarak üniversiteler, enstitüler, araştırma ve uzman kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, birlikler, sivil toplum örgütlerinin de komisyona dâhil edilebileceğini öngörse de bu konuda Bakanlık’a takdir yetkisi tanınmıştır (ÇED Yön., m.8/6).

Projeye ilişkin ÇED sürecinin başladığına dair halka duyuru yapılır ve ÇED başvuru dosyası halkın görüşüne açılır²⁶⁴. Bunun ardından Bakanlıkça belirlenen tarihte, projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği bir

²⁶³ İlgili hükümde yer alan “ÇED süreci içerisinde gerek görülmesi halinde komisyona üye eklenebilir veya çıkarılabilir.” cümlesinin “veya çıkarılabilir” ibaresi nedeniyle Danıştay 6. Dairesi’nin 16.02.2023 tarihli ve E.:2022/7584 sayılı kararı ile yürütmesi durdurulmuş olup söz konusu madde hakkında Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yeni bir düzenleme yapılmaya veya Mahkeme tarafından yeni bir karar verilmeye kadar Mülga 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği’nde yer aldığı “ÇED süreci içerisinde gerek görülmesi halinde komisyona üye eklenebilir.” şekliyle uygulanması gerektiği belirtilmiştir. ÇED Yönetmeliği’nin Yürütmesi Durdurulan Maddeleri Hakkında Duyuru:

(<https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/haberler/ced-yonetmeliginin--8230-79251-20230810152607.pdf>)
E.T: 21.08.2023)

²⁶⁴ ÇED sürecine ilişkin duyuruların yapılma şekli olan “askıda ilan” kavramı Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde “Gerçekleştirilmesi planlanan projenin ÇED süreci hakkında, projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel halkın yaşadığı yer/yerlerde, il müdürlüğü, kaymakamlık veya muhtarlık binasında bulunan askı ilan yerlerinde yapılan yazılı duyuru” şeklinde tanımlanmıştır. Danıştay 6. Dairesi’nin 08.06.2023 tarihli ve E.:2023/343 sayılı kararı ile “veya” ibaresi yönünden yürütmeyi durdurma kararı verilmiş olup Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca madde hakkında yeni bir düzenleme yapılmaya veya Mahkeme tarafından yeni bir karar verilmeye kadar “askıda ilan” tanımının Mülga 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği’nde yer aldığı “Askıda ilan: Gerçekleştirilmesi planlanan projenin ÇED süreci hakkında, projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel halkın yaşadığı yer/yerlerde, il müdürlüğü, kaymakamlık ve muhtarlık binasında bulunan askı ilan yerlerinde yapılan yazılı duyuru” şekliyle uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

(<https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/haberler/ced-yonetmeliginin--8230-79251-20230810152607.pdf>)
E.T: 21.08.2023)

yer ve saatte Halkın Katılımı Toplantısı düzenlenir (ÇED Yön., m.9/1). Toplantı Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği il müdürü veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında yapılır. Bu toplantıda; halkın, hakkında ÇED kararı verilecek projeye ilişkin olarak bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınması sağlanır. Toplantıda dile getirilen görüş, öneri ve itirazlar düzenlenecek tutanakta belirtilir. Bu toplantıların ilgili halkın etkin katılımıyla ve ilgili tüm kesimlerin görüşlerini özgür ve serbestçe dile getirebileceği forumlar biçiminde yapılması sağlanmalıdır. Halkın katılmadığı, göstermelik ve tek yanlı toplantılar yapılarak gerçeği yansıtmayan tutanaklar hazırlanmamalıdır²⁶⁵. Nitekim sağlıklı, dengeli ve sürdürülebilir bir çevrede yaşama hakkını anlamına gelen çevre hakkının etkin bir şekilde kullanılabilmesinin bir yolu da etkilenecek olan kişilerin ÇED sürecine aktif olarak katılabilmeleri ile mümkündür²⁶⁶.

Daha sonra Komisyon üyesi kurum/kuruluşların görüş ve önerileri ile halktan gelen görüş ve öneriler doğrultusunda Bakanlıkça ÇED raporu özel formatı hazırlanır. Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar özel formatın veriliş tarihinden itibaren 12 ay içinde ÇED raporunu Bakanlığa sunmakla yükümlüdür. Talep edilmesi durumunda 6 ay ek süre verilir fakat bu süre içinde rapor sunulmaz ise ÇED süreci sonlandırılır (ÇED Yön., m.10). Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından hazırlanan ÇED raporu Bakanlığa sunulur. ÇED raporunun özel formatına uygun olduğu ve belirlenen çalışma grubunca hazırlandığının tespiti halinde, rapor hakkında görüşlerinin alınması amacıyla, komisyon üyeleri inceleme ve değerlendirme komisyonu toplantısına davet edilir. Proje ile ilgili inceleme değerlendirme sürecinin başladığı hususu da yine halka duyurulur. Bu sayede ilgililer rapor hakkındaki görüş ve önerilerini Bakanlığa veya il müdürlüğüne bildirebilirler (ÇED Yön., m.11). En nihayetinde Bakanlık, Komisyon'un çalışmaları ve halkın görüşlerini dikkate alarak ÇED Olumlu veya ÇED Olumsuz kararı verir (ÇED Yön., m.14/3). Bu kapsamda, ÇED Olumlu kararı verilen GES projesi için 5 yıl içinde mücbir sebep bulunmaksızın yatırıma başlanmaması halinde ÇED Olumlu kararı geçersiz sayılır (ÇED Yön., m.14/5). Hakkında ÇED Olumlu kararı verilen GES

²⁶⁵ Necdet Basa /Necdet Pamir, **Enerji ve Hukuk Sempozyumu, Sonuç Bildirgesi Temel Saptamalar ve Sorunlar Çözüm Önerileri**, Ankara, 2014, s.103.

²⁶⁶ Seda Yurtcanlı Duymaz, "Türkiye'de Çevresel Etkilerin Önlenmesi Hukuku ve ÇED Politikası", **Türk Çevre Hukuku Politikaları: Düünden Bugüne ve Geleceğe**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 114.

projesi sahibi, önlisans süresince tamamlaması gereken işlemlerden birini daha yerine getirmiş olacaktır.

Yönetmeliğin Ek-2 listesinde yer alan projeler için ön inceleme ve değerlendirme kriterleri uygulanacaktır (ÇED Yön., m.15/a). GES’ler bakımından Ek-2 sayılı listenin 41. sırasında yer alan “Proje alanı 2 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 1 MWm ve üzerinde olan güneş enerji santralleri” hakkında yapılacak değerlendirmeye göre, “ÇED Gereklidir” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilecektir. Ek-1 sayılı listede verilen alt sınır burada üst sınır olarak alınmaktadır. Buna göre, proje alanı 2 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 1 MWm ve üzerinde; proje alanı 20 hektar altında veya kurulu gücü 10 MWm altında olan GES’ler ÇED bakımından ön inceleme ve değerlendirmeye tabidir. Buna göre, Çevresel Etki Değerlendirmesinin gerekli olup olmadığının araştırılması amacıyla proje sahibi tarafından vekâleten yetkilendirilen ve Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum ve kuruluşlar tarafından; Yönetmeliğe Ek-4’te yer alan formata uygun olacak şekilde Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması gerekmektedir (ÇED Yön., m.16). Bakanlık, inceleme değerlendirme süreci tamamlanarak karar aşamasına geçilen GES projesi hakkında ÇED Gereklidir veya ÇED Gerekli Değildir kararını verir ve bu karar ilgili il müdürlüğü tarafından internet sitesinde süresiz ve askıda 30 gün ilan edilerek halka duyurulur. Hakkında ÇED Gerekli Değildir kararı verilen GES projesi için 5 yıl içinde mücbir sebep olmadan yatırıma başlanmaması halinde ÇED Gerekli Değildir kararı geçersiz sayılır. ÇED Gerekli Değildir kararı verilen GES projesi sahibi, önlisans süresince tamamlaması gereken işlemlerden birini daha yerine getirmiş olacaktır. Başvuruya konu GES projesi için ÇED Gereklidir kararı verilmesi halinde ise GES projesi sahibi tüzel kişi tarafından ÇED başvuru dosyası hazırlanıp Bakanlığa başvuru yapılarak ÇED Raporu düzenlenmesi sürecinin başlatılması ve en nihayetinde ÇED Olumlu kararının alınması gerekmektedir (ÇED Yön., m.17).

4. Diğer Yükümlülükler

Önlisans sahibi tüzel kişinin önlisans süresi içinde tamamlaması gereken iş ve işlemlerden bir diğeri üretim tesisine ilişkin ön proje veya kat’i proje onayının alınmasıdır (EPLY, m.17/1-c). Bahse konu onay Elektrik Tesisleri Proje

Yönetmeliği²⁶⁷ kapsamında alınacaktır. GES'lere ilişkin proje onay ve onaylı projelerine göre yapılan tesislerin kabul işlemleri ve tutanak onay işlemleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde yer alan Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Yönetmelik uyarınca proje onayı yapılmayan elektrik tesisinin kabulü yapılamaz ve bu şekilde kurulan tesislerin işletilmesi yasaktır. Aynı şekilde daha sonra üretim tesisinde tadilat yapılmak istendiğinde de tadilat projesi onaylatılmadan ya da ilgili Proje Onay Biriminden uygun görüş alınmadan tesiste onaylı projesine uygun olmayan herhangi bir değişiklik yapılamaz.

Önlisans sahibi tüzel kişinin önlisans süresi içinde tamamlaması gereken iş ve işlemlerden bir diğeri de bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurunun yapılması işlemidir (EPLY, m.17/1-ç). Bağlantı anlaşması Yönetmelik'te *"Bir üretim şirketi, dağıtım şirketi, tedarik şirketi ya da tüketicinin iletim sistemine ya da dağıtım sistemine bağlantı yapması için yapılan genel ve özel hükümleri içeren anlaşma"* şeklinde tanımlanmıştır (EPLY, m.4/ç). Bu anlaşmanın konusu GES tesisinde üretilen elektriğin tüketicilere ulaşması için iletim ve dağıtım sistemine aktarılmasıdır. Bu anlaşmalar Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği²⁶⁸ kapsamında standart niteliktedir. Önlisans sahibin yapması gereken bağlantı anlaşması için hazırlıkları yapması ve başvuruda bulunmasıdır.

Önlisans sahibi tüzel kişinin bu süreçte tamamlamakla yükümlü olduğu işlemlerin sonuncusu ise yükümlü olmaları halinde²⁶⁹ TEİAŞ ile GES Katkı Payı anlaşmasını imzalamaktır (m.17/1-g).

²⁶⁷ RGTS: 30.12.2014/29221 Mükerrer.

²⁶⁸ RGTS: 28.01.2014/28896.

²⁶⁹ 13.05.2017 tarihli ve 30065 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği ile 06.12.2013 tarihli ve 28843 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Rüzgâr ve Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. Mevcuttaki Yönetmeliğin geçici 1. maddesi ile, yürürlükten kaldırılan Yönetmelik kapsamında kapasite tahsis edilen tüzel kişiler bakımından uygulanacak esaslar düzenlenmiştir. Buna göre, yarışma sonucunda bağlantı hakkı elde eden şirket TEİAŞ ile GES Katkı Payı Anlaşması imzalayacaktır. Yarışma sonucunda sisteme bağlantı hakkı elde eden şirket, Katkı Payı Anlaşması yapmak üzere TEİAŞ'a başvurur.

Ç. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Önlisansının Tadili, Sona Ermesi ve İptali

GES üretim lisansı almak isteyen özel hukuk tüzel kişinin öncelikle üretim önlisansı almak ve önlisans süresince de üretim lisansı almak için öngörülen yükümlülükleri yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak önlisans süresince, önlisansın tadili (1), sona ermesi (2) ve iptali (3) de mümkündür.

1. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansının Tadili

Önlisans sahibinin talepte bulunması ile mevzuat değişikliklerinin ve mevzuat kapsamındaki uygulamaların önlisansa kayıtlı hususlarda değişikliği gerektirmesi hallerinde önlisans tadil edilebilecektir (EPLY, m.18). “Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar”ın Ek-5 sayılı “Önlisans ve Lisans Tadil Başvuruları ile Birleşme, Bölünme, Tesis/ Proje Devri Onay Başvurularında Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi”²⁷⁰ ile önlisansın tadili için gerekli belgeler ve yapılması gereken işlemler ayrıntılı olarak verilmiştir. Buna göre, önlisans sahibi tüzel kişinin bildirim adresi değişikliği, unvan ve/veya nev’i değişikliği, ortaklık yapısı değişikliği, birleşme veya bölünme nedeniyle değişiklik, tesisin devri, satışı veya kiralanması nedeniyle değişiklik, tesisin kurulu gücünde değişiklik, bağlantı noktası değişikliği gibi pek çok konuda EPDK’ya başvuru yapılabilecektir.

2. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansının Sona Ermesi

Önlisans; süresi uzatılmadığı takdirde süresinin bitiminde, önlisans sahibi tüzel kişinin talebi halinde, iflası hâlinde ve süreci tamamlayarak üretim lisansı alması halinde kendiliğinden sona erer (EPLY, m.19). Önlisansın sona ermesi halinde, başvuru sırasında ödenen teminatın iadesi hususu gündeme gelmektedir. Önlisansın sona erme hallerinden; önlisans başvurusundan vazgeçilmesi veya önlisans başvurusunun reddedilmesi ile önlisans sahibi tüzel kişiden kaynaklanmayan bir nedenle sona ermesi hallerinde teminat iade edilirken; önlisans sahibinin süresinde

²⁷⁰ Önlisans ve Lisans Tadil Başvuruları ile Birleşme, Bölünme, Tesis/ Proje Devri Onay Başvurularında Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi: <https://epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=r459L8DauTI=> (E.T: 07.08.2023)

üretim lisansı başvurusunda bulunmaması, önlisans süresinde yerine getirmesi gereken yükümlülüklerini yerine getirmemesi, ilgili tüzel kişinin talebiyle sona ermesi veya Kurul kararıyla iptal edilmesi, lisans başvurusu değerlendirmeye alındıktan sonra başvurudan vazgeçilmesi veya başvurunun reddedilmesi hallerinde teminat iade edilmez irat kaydedilir. Mücbir sebebin varlığı teminat iadesi için geçerli bir sebep olmakla birlikte mücbir sebebin somut olarak ispatlanması gerekmektedir²⁷¹. Öte yandan, 6446 sayılı Kanun’na eklenen geçici 29. madde²⁷² ile, bu hükmün yürürlüğe girdiği tarihten önce mevcut olan üretim önlisanslarını, lisanslarını ya da lisans başvurularını sonlandırmak isteyen tüzel kişilerin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden iki ay içerisinde EPDK’ya başvuruları hâlinde sonlandırma işlemi yapılarak teminatların iade edileceği düzenlenmiştir. Hükmün gerekçesinde, Covid-19 salgınının da etkisiyle değişen ekonomik koşullar ve artan yatırım maliyetlerine yer verilmiş, ayrıca yeni yatırımlarının önünün açılması istendiği de belirtilmiştir²⁷³. Danıştay’ın bir kararında, geçici 29. maddenin yürürlüğe girdiği tarihte önlisans süresi sona eren fakat öncesinde süresini uzatmak için başvuruda bulunmuş olmasına rağmen olumlu ya da olumsuz bir cevap alamayan önlisans sahibinin de geçici 29. maddenin sağladığı haktan yararlanabileceği ifade edilmiştir²⁷⁴.

²⁷¹ Önlisans süresinde yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin yerine getirilmemiş olması nedeniyle lisans başvurusunun reddinin, mücbir sebep bulunmadığı gerekçesiyle, hukuka uygun olduğuna ilişkin bkz. Dan. 13. D., E. 2019/3980, K. 2021/2563, T: 30.06.2021: “davacı şirket tarafından Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin (Yönetmelik) 12. maddesinde belirtilen yükümlülüklerin süresi içerisinde yerine getirilmediği, her ne kadar dava dilekçesinde, bölgede gerçekleşen terör olayları ve 15 Temmuz’da gerçekleşen olaylardan dolayı yükümlülüklerin süresinde yerine getirilemediği ileri sürülmüş ise de, dava konusu işlemlerin tesis edildiği tarihte yürürlükteki hâliyle Yönetmeliğin 12. maddesi kapsamında istenen bilgi ve belgelerin tamamının proje yapılacak alana ilişkin olmadığı, yetki belgesi ve şirket ortakları ile yönetim kurulu üyelerinin yasaklılık durumuna yönelik istenen belgelerin de davalı idareye sunulmadığı dikkate alındığında, davacının yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunun mücbir sebep olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşıldığından, dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”

²⁷² 7257 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 45. maddesi ile 6446 sayılı Kanuna geçici 29. madde eklenmiştir. Söz konusu hüküm 7257 sayılı Kanun’un 02.12.2020 tarihli 31322 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanması ile yürürlüğe girmiştir.

²⁷³ 6446 sayılı Kanun’na eklenen geçici 29. maddenin gerekçesi için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss238.pdf> (E.T: 28.02.2024)

²⁷⁴ “Bu durumda, davacının önlisans süresinin sona ermesinden önce sürenin uzatılması için 11/11/2020 tarihinde tadil talebinde bulunduğu ve bu talebi kapsamında eksikliklerini tamamlaması için kendisine tanınan sürenin 11/12/2020 tarihinde sona ermesinden ve tadil talebi hakkında herhangi bir karar alınmasından önce 02/12/2020 tarihinde yürürlüğe giren 6446 Sayılı Kanun’un Geçici 29. maddesi kapsamında önlisansını sonlandırmak ve teminat mektubunu iade almak için 07/12/2020 tarihinde başvuruda bulunduğu, başvuru tarihi itibarıyla mevcut önlisans süresinin uzatımı için bir tadil talebinin bulunduğu ve bu talebi hakkında olumlu veya olumsuz bir karar verilmediği gibi önlisansının sona erdiğinin tespitine yönelik bir kararın alınmadığı dikkate alındığında, davacının söz konusu kanun maddesinin yürürlük tarihinden önce 6446 Sayılı Kanun kapsamında mevcut önlisans sahibi olarak değerlendirilmesine hukuken engel bir durumun bulunmadığı ve dolayısıyla ilgili kanun maddesinin tanıdığı haktan yararlandırılarak önlisansını sonlandırabilmesine imkân tanınması

3. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansının İptali

Önlisans, lisans alınıncaya kadar, veraset ve iflas nedenleri dışında, önlisans sahibi tüzel kişinin ortaklık yapısının doğrudan veya dolaylı olarak değişmesi, payların devri veya birleşme ve bölünme gibi payların devri sonucunu doğuracak iş ve işlemlerin yapılması durumunda ve EPDK tarafından belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda iptal edilir (EPLY, m.19/4). Güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi önlisansının iptal edilmesi halinde, önlisans sahibi tüzel kişi, üretim lisansı almak üzere EPDK'ya başvuruda bulunamaz. Bu durumda üretim lisansı elde edemediği için güneş enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyeti de gerçekleştiremeyecektir. Ayrıca önlisansın iptal edilmesi durumunda, önlisans başvurusu sırasında verilen teminat da EPDK tarafından irat kaydedilecektir.

IV. GÜNEŞ ENERJİSİ SANTRALLERİNE İLİŞKİN ÜRETİM LİSANSI ALMA SÜRECİ

Enerji piyasası bakımından mevzuatta öngörülen lisanslardan biri üretim lisansıdır ve elektrik üretim faaliyetinde bulunmak isteyen özel hukuk kişilerinin üretim lisansı alması gerekmektedir. Elektrik piyasasında üretim faaliyetinde bulunulabilmesi için önlisans ve lisans olmak üzere iki aşama öngörülmüştür. Üretim önlisansı üretim tesisinin inşa edilmeye hazır hale getirilmesi sürecini kapsarken, lisansla birlikte lisansa konu üretim tesisinin inşa edilmesi ve işletilmesi mümkün hale gelmektedir²⁷⁵. Bu doğrultuda, önlisans aşamasının ardından, mevzuatta sayılan üretim lisansı başvuru şartlarını (A) taşıyan kişiler lisans başvurusunda bulunabilecektir. Üretim lisansının kapsamı (B), üretim lisansı sahibinin hak ve yükümlülükleri (C) ile üretim lisansının tadili, yenilenmesi ve sona ermesi halleri (Ç) mevzuatta ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

A. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansının Başvuru Şartları

Önlisans sahibi olan ve önlisans süresi içinde yukarıdaki başlıkta açıklanan iş ve işlemleri tamamlayan tüzel kişiler lisans başvurusunda bulunabilecektir. Üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişiler, lisans almak için “Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar”da belirtilen bilgi ve belgeleri ibraz ederek EPDK’ya başvuru yapar (EPLY, m.20/1). Yenilenebilir enerji kaynaklarına yatırımı artırmak için bu tesisler bakımından yapılan lisans başvurularında lisans alma bedelinin sadece yüzde onu tahsil edilmektedir (EPLY, m.20/6). Buna göre, GES tesisi kurmak isteyen bir tüzel kişinin lisans alma bedelinin %10’unu ödemesi yeterli olacaktır. Lisans başvurusu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla sonuçlandırılır (EPLY, m.23/1). Bu kapsamda önlisans kapsamındaki yükümlülüklerinden birinin süresi içinde tamamlanmadığının anlaşılması durumunda başvuru reddedilir. Ancak söz konusu yükümlülüklerin usule uygun olarak tamamlanmış olduğuna karar verilirse başvuran tüzel kişiye üretim lisansı verilir. Lisans sahibi olan tüzel kişinin ticaret unvanı ile aldığı lisans türü ve süresi Resmî Gazete’de yayımlanır ve EPDK’nın internet sayfasında duyurulur (EPLY, m.23/4).

²⁷⁵ Hacı Yusuf Çınar, “Elektrik Piyasasında Önlisans Müessesesi Üzerine Bazı Değerlendirmeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 4, 2017, s. 203.

B. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansının Kapsamı

Elektrik üretim faaliyeti, sahip oldukları lisans kapsamında kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği tarafından yürütülebilmektedir (6446, m.7/1). Mevzuatta elektrik üretim lisansının kapsamına ilişkin kısıtlama getirilmiştir. Buna göre, *“Herhangi bir gerçek veya özel sektör tüzel kişinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla üretebileceği toplam elektrik enerjisi üretim miktarı, bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi üretim miktarının yüzde yirmisini geçemez.”* (6446, m.7/5). Üretim lisansı sahibinin üretim miktarına getirilen bu sınırlama, üretim faaliyetinin tamamen serbest piyasa koşullarına tabi olmadığını göstermektedir²⁷⁶. Süre açısından ise lisanslar, faaliyetin niteliği göz önünde bulundurularak en az on, en çok kırk dokuz yıl için verilir (EPLY, m.9/2).

C. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri

Üretim lisansı sahibi tüzel kişi; lisansta belirtilen üretim tesisini kurma ve işletme, üretim tesisinde ürettiği elektrik enerjisini veya kapasitesini tedarik satma, elektrik enerjisi ve/veya kapasitesi ticareti yapma, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen oranı aşmamak kaydıyla elektrik enerjisi veya kapasitesi alm,; ürettiği elektrik enerjisinin ihracatını yapma, tesislerinde ürettiği enerjiyi kendi tüketimi için kullanma ve lisansına derç edilmesi kaydıyla bütünleşik elektrik depolama ünitesini kurma ve işletme haklarına sahiptir (EPLY m.30).

Yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik enerjisinin alım satımında kaynak türünün belirlenmesi ve takip edilebilmesi amacıyla üretim lisansı sahibi tüzel kişiye EPDK tarafından "Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi" (YEK Belgesi) verilir (5346, m.5). Böylece ilgili tüzel kişi YEK Destekleme Mekanizmasına (YEKDEM) dahil olabilecektir. YEKDEM, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim faaliyeti gösterenlerin faydalanabileceği fiyat, süreler, miktarlar ve bunlara yapılacak

²⁷⁶ Ayşe Merve Öztekin, **Elektrik Piyasasında Lisanslar ve İdarenin Yetkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020, s. 38.

ödemelere ilişkin usul ve esasları içeren destekleme mekanizmasını ifade etmektedir (5346 m.3). YEKDEM ile yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesislerine belirli sürelerle sabit fiyattan alım garantisi sağlanır²⁷⁷. YEKDEM ile yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesislerinin artışı hedeflenmiştir. Halihazırda üretim lisansı sahibi olanların ürettikleri elektriği belirli bir fiyattan satma güvencesi verilerek bu üreticiler desteklenmiş, yeni üreticilerin piyasaya dahil olması sağlanmıştır. Bu nedenle, bir yönüyle teşvik mekanizması olarak da nitelendirilebilir²⁷⁸. Sonuç olarak yenilenebilir enerjiye dayalı elektrik üretimi lisansı sahibi tüzel kişilerin YEKDEM'den yararlanma hakkı bulunmakta olup EPDK'nın yayınladığı nihai liste uyarınca 2024 yılı itibarıyla 36 güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi lisansı sahibi tüzel kişi YEKDEM'den yararlanmaktadır²⁷⁹.

Buna karşılık lisans sahipleri; faaliyetleri bakımından hesap ve kayıt tutmakla, tesislerini tüm kayıtlarını EPDK denetimine hazır bulundurmakla, gerektiğinde her türlü bilgi ve belgeyi zamanında tam ve doğru olarak EPDK'ya vermekle, lisansına konu tesisleri mevzuat hükümlerine uygun şekilde işletmek ve hizmetin teknik gereklere göre yapılmasını sağlamakla, yıllık lisans bedellerini EPDK'ya ödemekle yükümlüdürler (6446, m.5). Ayrıca lisans sahipleri üretim tesisini işler halde tutmak ve yıllık programlı bakım takvimlerini, TEİAŞ ve/veya ilgili dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiye bildirmekle yükümlüdürler (EPLY, m.30/2). Bahse konu yükümlülükler, idarenin üretim faaliyeti üzerindeki denetiminin yoğunluğunu ve faaliyetin sürekliliğinin sağlanması hedeflerini göstermektedir. Nitekim lisans sahiplerinin yükümlülükleri yalnızca mücbir sebep hallerinde, EPDK'ya başvuruda bulunmalarının ardından ertelenebilecek veya askıya alınabilecektir (EPLY, m.35). Örneğin, EPDK tarafından 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli olarak meydana gelen pek çok ili etkileyen depremlerin mücbir sebep olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, ilgili lisans sahiplerinin yükümlülükleri ile ilgili sürelerin, bu konudaki başvurularına gerek kalmaksızın depremler nedeniyle ilan edilen OHAL süresince uzatıldığına karar verilmiştir²⁸⁰.

²⁷⁷ Nurhan Üregen Güler /Zehra Yumurtacı, “YEKDEM Politikası ve Yenilenebilir Enerji Gelişimi, 6. İzmir Rüzgar Sempozyumu, 2021, s. 8, <http://www.ruzgarsempozyumu.org/> (E.T: 01.03.2024)

²⁷⁸ Aydınoglu, a.g.e., s. 196.

²⁷⁹ 2024 yılı Nihai YEK Listesi: <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/5-14221/2024-yili-nihai-yek-listesi-yayinlanmistir> (E.T: 01.03.2024)

²⁸⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 16.02.2023 tarihli 11650 Karar Numaralı kararı, RGTS: 18.02.2023/32108.

Ç. Güneş Enerjisi Santrallerinde Üretim Lisansının Tadili, Yenilenmesi ve Sona Ermesi

GES üretim lisansı almak için öncelikle üretim önlisansı almak ve önlisans süresince de üretim lisansı için öngörülen yükümlülükleri yerine getirmek gerekmektedir. Lisanslı üretim tesislerinin kurulumu, idari süreçlerin fazla olması ve mevzuat kaynaklı yükümlülüklerin yerine getirilmesi zorunluluğu nedeniyle uzun sürebilmektedir²⁸¹. EPDK tarafından hazırlanan lisanslama sürecine ilişkin iş akışı şeması²⁸² da sürecin karmaşıklığını göstermektedir. Öte yandan, tüm bu süreçlerin ardından üretim lisansı alındıktan sonra da faaliyet üzerinde idari denetim devam etmekte gerektiği takdirde üretim lisansının tadili (1), sona ermesi (2) ve iptali (3) söz konusu olmaktadır.

1. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansının Tadili

Üretim lisansının tadili Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir ve lisansın üç durumda tadil edilebileceği düzenlenmiştir; lisans sahibinin talep etmesi, gelir ve tarife düzenlemesi açısından belirlenen fiyat, parametre, gösterge ve benzeri hususların lisansa eklenmesinin karar verilmesi ya da lisansa eklenen bu hususların değiştirilmesi ve mevzuat değişikliklerinin lisansa ilişkin hususlarda değişiklik gerektirmesi (EPLY, m.24/1). Üretim lisansının tadil edilmesi konusunda; üretim tesisinin yerinin yalnızca mücbir sebep ve EPDK'nın uygun bulması halinde değiştirilebilmesi (EPLY, m.24/9), birden çok kaynaklı üretim tesisine dönüştürmenin lisansa derç edilmiş sahanın dışına çıkılmaması (EPLY, m.24/17-a) kurulu gücün değişmemesi (EPLY, m.24/17-b) gibi şartlara bağlanması elektrik üretim faaliyetinin yürütülme şeklinde değişiklik yapan işlemlerin EPDK'nın sıkı denetimine tabi olduğunu göstermektedir. Üretim lisansında tesisin kurulum süresi olarak belirtilen sürenin uzatılması da lisansın tadili ile mümkündür. Bunun için mücbir sebep halleri veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından uygun bulunan hallerin bulunması, söz konusu durumların üretim tesisinin kurulmasını doğrudan etkileyebilecek nitelikte olması ve lisansta belirlenen tesis tamamlanma

²⁸¹ Mehmet Yalılı, "Lisanslı Fotovoltaik Güneş Enerji Santrali Yatırımının Finansal Analizi: Van İli Örneği", **Bitlis Eren Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 3, 2021, s. 1057.

²⁸² Rüzgar ve Güneş İş Akış Şeması, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/21-3/lisans-islemleri-basvuru-prosedurleri> (E.T: 01.03.2024)

süresi içerisinde gerekçeleri ve belgeleriyle birlikte EPDK'ya başvurulması gerekmektedir (EPLY, m.24/3).

2. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansının Yenilenmesi

Lisanslar, lisans sahibinin talebi üzerine lisans süresinin bitiminden itibaren her defasında en fazla kırk dokuz yıl için yenilenebilir (EPLY, m.25). Lisans yenileme bedelinin ödendiğine ilişkin belgenin de başvuru ile birlikte EPDK'ya sunulması gerekmektedir. Lisans yenileme başvurusuna ilişkin değerlendirme, lisansın sona erme tarihinden en geç üç ay öncesine kadar sonuçlandırılır ve karar lisans sahibine yazılı olarak bildirilir (EPLY, m.25/7). Lisansı yenilenen lisans sahibi tüzel kişinin ticaret unvanı ile yenilenen lisans türü ve süresi Resmî Gazete'de yayımlanır ve Kurum internet sayfasında duyurulur (EPLY, m.25/8).

3. Güneş Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansının Sona Ermesi

Lisanslar süresinin bitiminde kendiliğinden; lisans sahibi tüzel kişinin iflasının veya icra takibi sonucu üretim tesisinin satışının kesinleşmiş olduğunun tespit edilmesi, lisans sahibinin talebi veya lisans verilmesine esas şartların kaybedilmesi hâllerinde ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla sona erer (EPLY, m.26/1). Lisans sahibi bir tüzel kişi lisansı kapsamındaki faaliyetini sona erdirmek istediğinde, lisansın sona ermesini talep ettiği tarihten en az altı ay önce EPDK'ya başvurulması gerekmektedir (EPLY, m. 26/2). Sona erdirmeye talebinin uygun bulunması halinde lisans, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun kararında yer alan tarihte sona erer. Ancak Kurul, lisansın sona ermesinin tüketiciler ve piyasa koşulları aleyhine bir durum yaratacağı gerekçesi ile sona erdirmeye talebini reddedebilir veya lisansın sona ermesi için talep edilen tarihi ileri bir tarihe erteleyebilir (EPLY, m.26/3). Bu durum, elektrik üretim faaliyetinin sürekliliğinin sağlanması amacına yöneliktir.

SONUÇ

Günümüzde günlük yaşamın ayrılmaz bir parçası olan elektriğin temel ihtiyaç kategorisinde olduğu açıktır. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte kullanım alanı her geçen gün artmaktadır. Bu nedenle elektriğin üretildiği kaynak da önem kazanmaktadır. Sanayi devrimi ve devamında fosil yakıtlar yoğun olarak kullanılmış, bunun çevreye verdiği zarar gittikçe artmıştır. Güneş enerjisi, çevreye zarar vermeyen ve geline teknolojik gelişmelerle birlikte düşük maliyetli olan bir enerji kaynağı olarak fosil yakıtlara ciddi bir alternatif haline gelmiştir. Nitekim tüm dünyada güneş enerjisi santrallerinin kurulumu hız kazanmıştır.

Güneş enerjisinden yararlanarak elektrik üretimi faaliyeti yapmak isteyen özel hukuk kişileri kural olarak üretim lisansı almak zorundadır. Üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli izinleri temin edebilmeleri adına öncelikle önlisans alınması, ardından lisans için başvuru yapılması gerekmektedir. Önlisans ve lisans alınması süreci, temel olarak elektrik piyasası mevzuatı ve yenilenebilir enerji kaynağı olması dolayısıyla yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretilmesine ilişkin mevzuata tabidir. Ancak önlisans sürecinin tamamlanıp lisansa dönüştürülebilmesi için başvuru sahibinin, farklı kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmiş ve ayrı idari prosedürlere tabi olan birtakım yükümlülükleri yerine getirmesi gerekmektedir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi lisans alımı sürecinin aksamasına neden olabildiği gibi çok uzun sürelerle yayılmasına da neden olmaktadır.

GES'ler bakımından hedeflenen büyümenin gerçekleşmesi lisans alınmasındaki idari sürecin sadeleştirilmesi ve hızlandırılması ile mümkündür. Güneş enerjisinin yaygınlaşmasında, fosil yakıtlara oranla çevre için çok daha az zararlı olması ve ülkenin kendi kaynakları ile elektrik üretimi yapılmasını sağladığından dışa bağımlılığı azaltması gibi nedenlerle kamu yararının bulunduğu şüphesizdir. Ancak bu durum GES'lerin kontrolsüz bir şekilde artması sonucunu doğurmamalıdır. Kaldı ki, lisans alınması sürecindeki çevresel etki değerlendirmesine ilişkin karar alınmasının sağlanması, yapı ruhsatının edinilmesi, imar planlarında gerekli değişikliklerin

yapılmasının sağlanması şeklindeki yükümlölüklerin her biri de farklı kamu yararları ile ilgilidir. Bu nedenle, idari sürecin hızlandırılmasına ilişkin önlemlerin farklı kamu yararlarını göz ardı etmeyecek şekilde alınması gerekmektedir.

GES kurmak isteyen özel hukuk tüzel kişisi ile idarenin, başvuru sürecinde düzenli ve etkili bir iletişim kurmasının sağlanması sürecin aksamasına engel olacaktır. İdarede, proje sahiplerine, başvuru sürecine ve alınması gereken diğer izinlere ilişkin ayrıntılı bilgi verebilen, başvurunun eksiksiz ve doğru belgelerle yapılmasını sağlayan personelin bulunması sürecin hızlandırılmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu şekilde projenin yargısal süreçlerle aksamasının önüne geçilebilecektir. Nitekim projenin ilerlediği aşamalarda, başvuru aşamasında tespit edilemeyen bir usuli eksiklik nedeniyle verilen bir yürütmenin durdurulması veya iptal kararı, bir an önce üretime başlanabilmesi amacına daha çok zarar verecektir. Bu nedenle önlisans ve lisans başvuru süreçlerinde görev alan idari personelin, çeşitli eğitimler ile daha kalifiye hale getirilmesinin ve proje sahiplerine adeta danışmanlık verdiği bir çerçevenin sağlanması ile sürecin tamamlanması için azami süreler getirilmesi gibi önlemlerin sürecin kısaltılmasında etkili olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Makaleler

ACAR Ahmet /BAĞ GÜLLÜ Alkım /AKSOY Hasan /ÇALIŞKAN Rafet Yağız /SERHADLIOĞLU Sena /TARANTO Yael, “Türkiye Enerji Dönüşümü Görünümü 2022 Raporu”, 2023, (<https://shura.org.tr/>).

AKCİ Aslı /DEMİREL Mustafa Kürşat /ŞEN BECUS Havva, “Tarım Arazilerindeki Yapılaşma Baskısının Azaltılmasında Köy Gelişme Alanı ve İmar Uygulamaları: İç Anadolu Bölgesi Örneği”, **Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi**, TARGİD Özel Sayısı, 2016.

AKSOY Hasan /SERHADLIOĞLU Sena /MERDAN Ersin, ÖZTÜRK Fatma Yaren, / BAVBEK Kerim Gökşin /CLAEYS Bram, “Net Sıfır 2053: Enerji Sektörü için Politikalar”, 2023, (<https://shura.org.tr/>).

AKTAŞ Sururi /AKKOYUNLU Sencer Abdullah, “İdari Kolluk Faaliyetlerinin Temel Anayasal Sınırları Olarak Kanunilik ve Ölçülülük İlkeleri” **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı:1-2, 2016.

ALTUNTOP Necdet /ERDEMİR Doğan, “Dünyada ve Türkiye’de Güneş Enerjisi İle İlgili Gelişmeler”, **Mühendis ve Makina**, Cilt: 54, Sayı: 639, 2013.

APAN Mehmet, Türkiye ve Dünyada Enerjinin Durumu, **Yenilenebilir Enerji: İktisat, Finans, Mühendislik ve Pazarlama Perspektifinden Değerlendirmeler**, İstanbul, Efe Akademi Yayınları, 2022.

ATALAY Öner /YORGUN Burak /ERDEM Rüşdi, “Fotovoltaik (PV) Güneş Enerjisi Sistemleri ve Çatı Uygulamaları”, **Tmmob Makina Mühendisleri Odası Güneş Enerjisi Sistemleri Sempozyumu ve Sergisi**, Mersin, 2019, (<https://www.mmo.org.tr/sites/default/files/8%20-%20FOTOVOLTA%C4%B0K%20%28PV%29%20G%C3%9CNE%C5%9E%20ENERJ%C4%B0S%C4%B0%20S%C4%B0STEMLER%C4%B0%20VE%20%C3%87ATI%20UYGULAMALARI%20-%20Dr.%20%C3%96%C4%9Fr.%20%C3%9Cy.%20%C3%96NER%20ATALAY.pdf>).

ATAR Abdülkadir, “Yenilenebilir Enerjinin Katılım Finansman Sistemindeki Konumu: Dünya ve Türkiye Uygulaması”, **Yenilenebilir Enerji: İktisat, Finans, Mühendislik ve Pazarlama Perspektifinden Değerlendirmeler**, İstanbul, Efe Akademi Yayınları, 2022.

ATİYAS İzak /ODER Burak, **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayını, 2008, (https://research.sabanciuniv.edu/id/eprint/8634/1/ozellestirme_hukuk_ekonomi.pdf).

BABAYİĞİT Mustafa, Güneş Enerjisi Uygulamaları, **Başbakanlık Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü Güneş ve Rüzgar Enerjisi Sempozyumu**, 1983, (<https://www.mgm.gov.tr/FILES/genel/kitaplar/gunesruzgar.pdf>).

BASA Necdet /PAMİR Necdet, **Enerji ve Hukuk Sempozyumu, Sonuç Bildirgesi Temel Saptamalar ve Sorunlar Çözüm Önerileri**, Ankara, 2014.

BAŞOL Koray /DURMAN Mustafa /ÇELİK Mehmet Yunus, “Kalkınma Sürecinin Lokomotif; Doğal Kaynaklar” **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 14, 2005, s.62.

BIÇAKÇI Emre /BALABANLI Cahit /ACAR Emrah, “Tarım ve Mera Alanlarında Rüzgâr ve Güneş Enerji Sistemleri Kurulması Hakkında Değerlendirmeler”, **Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 13, Sayı:1, 2023.

BÖLÜMCÜ YILMAZ Bahar /ÖZEL Sadullah, “Elektrik Piyasasında Dağıtım Şirketlerinin Varlığının Hukuki Boyutu ile Dağıtım Sözleşmeleri”, [https://batman.edu.tr/images/files/Koordinat%C3%B6rl%C3%BCkler/Enerji%20Koordinat%C3%B6rl%C3%BC%C4%9F%C3%BC/5-Elektrik Piyasasinda Dagitim Sirketlerinin Varliginin Hukuki Boyutu Ile Dagitim Sozlesmeleri.pdf](https://batman.edu.tr/images/files/Koordinat%C3%B6rl%C3%BCkler/Enerji%20Koordinat%C3%B6rl%C3%BC%C4%9F%C3%BC/5-Elektrik%20Piyasasinda%20Dagitim%20Sirketlerinin%20Varliginin%20Hukuki%20Boyutu%20Ile%20Dagitim%20Sozlesmeleri.pdf) (E.T: 24.01.2024)

ÇINAR Hacı Yusuf, “Elektrik Piyasasında Önlisans Müessesesi Üzerine Bazı Değerlendirmeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 4, 2017.

COŞKUN Bayram /AK Duygu /PANK YILDIRIM Çiğdem, “Mevzuatta Son Dönemlerde Meydana Gelen Gelişmeler Bağlamında Çevresel Açidan Korunan Alan Yönetiminin Değerlendirilmesi”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, 2018.

DİNÇKOL Hulusi Alphan, “İmar Planlarında Kamu Yararı Denetimi”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, 2018.

DÖĞERLİOĞLU İŞIKSUNGUR Özlem, “Elektriğin Hukuki Niteliği”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 3-4, 2011.

ERDEMİR Doğan /ALTUNTOP Necdet, “Güneş Enerjisinden Sıcak Su Elde Etme Yöntemleri ve Bu Yöntemin Türkiye’deki Gelişimi”, **Mühendis ve Makina Güncel**, Sayı: 24, 2018.

GÖNEN Yakup, “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 2, 2010.

GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bilanço”, (<https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>).

GÜNEŞ Ahmet M., “Çevre Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 91, 2010.

HAZAR Dalya /VELİBEYOĞLU Koray, “Kırsal-Ekolojik Müştereklerimiz: Mera Alanları”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 2, 2018.

KAPLUHAN Erol, “Enerji Coğrafyası Açısından Bir İnceleme: Güneş Enerjisinin Dünyadaki ve Türkiye’deki Kullanım Durumu”, **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi**, Sayı: 29, 2014.

KAYHAN Deniz Yağmur, “21. Yüzyılın Enerji Kaynaklarının Enerji Dönüşümü Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **MTA Doğal Kaynaklar ve Ekonomi Bülteni**, 2023.

KESİCİ Gülnaz Ece, “Rusya-Ukrayna Savaşının AB’nin Enerji Politikalarına Yansıması”, **EURO Politika Dergisi**, Sayı: 15, 2022.

KOÇ Erdem /KAYA Kadir, “Enerji Kaynakları-Yenilenebilir Enerji Durumu”, **Mühendis ve Makina**, Cilt: 56, Sayı: 668, 2015.

KUTLU GÜRSEL Meltem, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Özel Sayı, 2005.

NİYAZ Özge Can /İNAN İ. Hakkı, Türkiye’de Gıda Güvencesinin Mevcut Durumunun Değerlendirilmesi, **Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, 2016.

OVALIOĞLU Selin, “Danıştay Kararları Işığında Üstün Kamu Yararı”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 24, 2015.

ÖYMEN Gözde /ÖMEROĞLU Mert, “Yenilenebilir Enerjinin Sürdürülebilirlik Üzerindeki Rolü”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 39, 2020.

ÖZARPA Cevat, “Yenilenebilir Enerji Teknolojileri”, **Yenilenebilir Enerji: İktisat, Finans, Mühendislik ve Pazarlama Perspektifinden Değerlendirmeler**, İstanbul, Efe Akademi Yayınları, 2022.

ÖZAY İl Han, “İdari Kolluk- Adli Kolluk”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 71, Sayı: 1, 2013.

ÖZAY İl Han, “Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı” başlıklı oturumda sunulan tebliğ (“Tebliğ”), **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ekonomi ve Hukuk**, Cilt: 4, Ankara, 2008, (<http://kutuphane.ankarabarusu.org.tr/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=2c9934b9c2959838c07686c7f66f3a01>).

ÖZKAN Ahmet Fatih, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 4, Güz 2009.

KAYA ÖZLÜER Ilgın, “Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri Bağlamında Elektrik Hizmeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 80, Sayı: 2, 2022.

ÖZTÜRK Salih /SAYGIN Selin, “1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu”, **Balkan Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12.

TAN Turgut, “Anayasal Ekonomik Düzen”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 7, 1990.

TANSUĞ Çağla, “Elektrik Piyasasında Önlisans ve Danıştay Kararları Işığında Üretim Lisanslarında Geçiş süreci Düzenlemeleri”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Cilt.13, Sayı.156, 2017.

SEYDİOĞULLARI Hatice Selcen, “Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yenilenebilir Enerji”, **Planlama Dergisi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Cilt: 23, Sayı: 1, 2013.

ŞANLI Yeliz, “Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir”, **TMMOB Türkiye VII. Enerji Sempozyumu**, Ankara, 2009, https://www.emo.org.tr/ekler/a72f5d36d362c9d_ek.pdf

ŞANLI Yeliz, “Elektrik Piyasası ya da Elektrik Kamu Hizmeti”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 254, 2007.

TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35, Sayı 2, Haziran 2002.

ULUOCAK Nihat, “Mera ve Mera Amenajmanı ile İlgili Kavramlar ve Bazı Önemli Terimler” **İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, 1975.

UYANIK Halit, “Türk İdare Hukukunda Zımni Red ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 72, Sayı: 1, 2014.

ÜÇGÜL İbrahim /ERGÜN Engin, “Doğrusal Fresnel Güneş Güç Sistemi”, **Yekarum e-Dergi**, Cilt: 1, Sayı: 3, 2012.

ÜREGEN GÜLER Nurhan /YUMURTACI Zehra, “YEKDEM Politikası ve Yenilenebilir Enerji Gelişimi, 6. İzmir Rüzgâr Sempozyumu, 2021, (<http://www.ruzgarsemposyumu.org/>).

YALILI Mehmet, “Lisanslı Fotovoltaik Güneş Enerji Santrali Yatırımının Finansal Analizi: Van İli Örneği”, **Bitlis Eren Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 3, 2021.

YURTCANLI DUYMAZ Seda, “Türkiye’de Çevresel Etkilerin Önlenmesi Hukuku ve ÇED Politikası”, **Türk Çevre Hukuku Politikaları: Dünden Bugüne ve Geleceğe**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021.

Tezler

CHANARD Camille, Territoire et énergie: politiques locales, échelles d’intervention et instruments de mobilisation, de connaissance et d’action, Géographie, Université de Franche-Comté, Français, 2011.

ÇAKMAK Zeynep, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011.

ÇANACIK Cumhur, **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Regülatif İdari Yaptırım Uygulanmasında İzlenen İdari Usullere Egemen Olan İlkeler**, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

ERGÜN Çağdaş Evrim, **Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

KARAHANOGULLARI Onur, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Doçentlik Çalışması (İnternet Paylaşımı), 2005,
<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>

KILIÇLI Ebru, **Türkiye'de Enerji Sektöründe Özel Kişi ve Kurumlar Lehine Kamulaştırma İşlemlerinin İncelenmesi ve Kamulaştırma Sorunlarının Analizi**, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 2020.

KULALI İhsan, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Başkanlığı, 1997.

ÖZTABAN Pınar, **Rüzgar Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2018.

ÖZTEKİN Ayşe Merve, **Elektrik Piyasasında Lisanslar ve İdarenin Yetkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

TUĞRAL Ahmet, **Güneş Enerjili Su Isıtma Sistemlerinde Düz Toplayıcı Verim Faktörünün Simülasyonla İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2010.

Kitaplar

AKGÜNER Tayfun /BERK Kahraman, **İdare Hukuku**, 8. Bası, İstanbul, DR Yayınları, 2017.

AKSOYLU Özge, **Kamu Yararı Ekseninde “Özel” Kişi Yararına “Kamu”laştırma**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 26.

AYDINOĞLU Zeynep, **Türk Ve Alman Hukukunda İdare Hukuku Boyutuyla Yenilenebilir Enerji Üretimi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021.

AYKUL Ömer, **Ekolojik Hukuk (Eko-Hukuk) ve Çevre Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I**, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 1972.

CEYLAN Murat, **Elektrik Enerji Santralleri ve Elektrik Enerjisi İletimi ve Dağıtımı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003.

ÇAKMAK N. Münci, **İdare Hukuku Açısından Yenilenebilir Enerji**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982.

DURMAZ Evrim, **Doğanın Hakları: Çevre Hukukuna Alternatif Bir Kuram**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2023.

GENÇ Mustafa, **İmar Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Cilt I**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Cilt II**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2019.

GÖZÜBÜYÜK Şeref /TAN Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, 13. Bası, Ankara, Turhan Yayınevi, 2019.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.

GÜNEŞ Ahmet M., “Çevre Hukukunun Temel İlkeleri”, **Türk Çevre Hukuku Politikaları: Düünden Bugüne ve Geleceğe**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021.

İLGEZDİ Ali Rıza /SÖNMEZ Eren /GÜÇLÜ Cem, **İmar Planları ve Davaları**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022.

KAPAKLIKAYA İbrahim, **İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları-I**, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

KARAHANOGULLARI Onur, **Kamu Hizmeti**, 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.

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

OLCAY Suphan, **İdare Hukuku Boyutuyla Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021.

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.

KAYA ÖZLÜER Ilgın, **Soru ve Yanıtlarla Sit Alanlarında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Rehberi**, Ekoloji Kolektifi, İstanbul, 2018.

ŞEN Zekai, **Temiz Enerji Kaynakları ve Modelleme İlkeleri**, İstanbul, Su Vakfı Yayınları, 2009.

TAN Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara: Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1984.

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, 7. Bası, Ankara, Turhan Yayınevi, 2018.

ULUSOY Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, Ülke Kitapları, 2004.

ULUTAŞ Tefik Barbaros, **İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021.

Mahkeme Kararları

AYM, E. 1990/38, K. 1991/32, T: 26.09.1991, RGTS: 28.11.1991/21065.

AYM, E. 1994/49, K. 1994/45-2, T :07.07.1994, RGTS: 10.09.1994/22047.

AYM, E. 1994/43, K. 1994/42-2, T: 09.12.1994, RGTS: 24.01.1995/22181.

AYM, E.1996/63, K.1997/40, T: 26.03.1997, RGTS: 28.06.2001/24446.

AYM, E. 2002/100, K. 2004/109, T: 21.09.2004, RGTS: 04.08.2006/26249.

AYM, E. 2006/99, K. 2009/9, T: 15.01.2009, RGTS: 08.07.2009/27282.

AYM, E. 2011/27, K. 2012/101, T: 05.07.2012, RGTS: 06.10.2012/28433.

AYM, E. 2013/49, K. 2013/125, T: 31.10.2013, RGTS: 28.12.2013/28865.

AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T: 22.05.2014, RGTS: 24.06.2015/29396.

AYM, E. 2014/179, K. 2015/54, T: 17.06.2015, RGTS: 04.07.2015/29406.

AYM, Recep Tarhan ve Afife Tarhan Başvurusu, Başvuru No: 2014/1546, T: 02.02.2017, RGTS: 23.03.2017/30016.

AYM, E. 2018/15, K. 2018/78, T: 05.07.2018, RGTS: 26.11.2018/30607.

AYM, Ali Gönültaş Başvurusu, Başvuru No: 2018/24998, T: 18.01.2022, RGTS: 22.02.2022/31758.

AYM, Kemal Kılıç Başvurusu, Başvuru No: 2019/16400, T: 28.07.2022, RGTS: 20.10.2022/31989.

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2020/362, K. 2021/40, T: 01.03.2021, (<https://www.lexpera.com.tr/>).

Dan. 6. D., E.1998/2072, K. 1999/6209, T: 07.12.1999, (www.danistay.gov.tr).

Dan. 6. D., E. 2001/6417, K. 2002/6314, T: 23.12.2002 (www.danistay.gov.tr).

Dan. 6. D., E. 2001/6807, K. 2003/105, T: 09.01.2003, (<https://www.kazanci.com>).

DİDDK, E. 2005/270, K.2008/1286 T:17.04.2008, (Karar yayımlanmamıştır.).

Dan. 6. D., E. 2016/13641, K. 2017/11818, T: 27.12.2017 (<https://www.kazanci.com>).

DİDDGK, E. 2018/1675, K. 2018/3393, T: 21.6.2018, (<https://www.kazanci.com>).

DİDDGK, E. 2019/2399, K. 2019/4534, T: 17.10.2019, (<https://www.kazanci.com>).

Dan. 13. D., E. 2016/3542, K. 2019/4366, T: 17.12.2019, (<https://www.kazanci.com>).

DİDDGK, E. 2021/2790, K. 2021/1893, T: 18.10.2021, (<https://www.kazanci.com>).

Dan. 13. D., E. 2018/3829, K. 2021/1367, T: 14.04.2021, (<https://www.kazanci.com>).

Dan. 13. D., E. 2021/554, K. 2021/1423, T: 19.04.2021, (<https://www.kazanci.com>).

Dan. 13. D., E. 2019/3980, K. 2021/2563 T: 30.06.2021, (<https://www.kazanci.com>).

Dan. 13. D., E. 2021/4769, K. 2022/671, T: 24.2.2022 (<https://www.yargitaykararlari.com.tr/index.html>)

Dan. 13. D., E. 2022/1860, K. 2022/2327, T: 26.05.2022, (<https://www.kazanci.com>).

Dan. 6. D., E. 2021/2376, K. 2022/10709, T: 07.12.2022, (<https://www.kazanci.com>).

Yargıtay 4. HD E. 2016/12009, K. 2018/7335, T: 26.11.2018, (<https://www.kazanci.com>).

Yargıtay 18. HD, E. 2010/13108, K. 2011/1714, T: 14.02.2011, (<https://www.kazanci.com>).

Elektronik Kaynaklar

Bilim ve Aydınlanma Dergisi

<http://bilimveaydinlanma.org/>

Ege Üniversitesi Güneş Enerjisi Enstitüsü

https://eusolar.ege.edu.tr/tr-3307/enstitu_hakkinda.html

Ekolojist

<https://ekolojist.net/>

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Bilgi Merkezi,

<https://enerji.gov.tr/>

GÜNDERGİ

<https://www.gunder.org.tr/gundergi/>

Kararlar Bilgi Bankası

<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>

Kazancı Elektronik Hukuk Yayımcılığı

<http://www.kazanci.com>

Shura Enerji Dönüşüm Merkezi

<https://shura.org.tr/>

Rekabet Kurumu-Rekabet Terimleri Sözlüğü

<https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/geneldosya/rk-terimleri-sozlugu-2018-pdf>

Uluslararası Enerji Ajansı

<https://www.iea.org/>

Uluslararası Yenilenebilir Enerji Ajansı

<https://www.irena.org>

Yükseköğretim Kurumu Ulusal Tez Merkezi

www.tez.yok.gov.tr

ÖZGEÇMİŞ



TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : T.C. GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Hazırlayanın Adı Soyadı : Nazlı ORUÇOĞLU
Tez Başlığı : Güneş Enerjisi ile Elektrik Üretiminde Lisans Usulü
Savunma Tarihi : __/__/2024
Danışmanı : Prof. Dr. Çağla TANSUĞ

JÜRİ ÜYELERİ

Unvanı, Adı Soyadı	İmza
Prof. Dr. Çağla TANSUĞ	
Dr. Öğr. Üyesi Cihan YÜZBAŞIOĞLU	
Dr. Öğr. Üyesi H. Alphan DİNÇKOL	

Enstitü Müdürü
Prof. Dr. Ulun AKTURAN