

T.C.

ÖZYEĞİN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

HUKUK BİLİM DALI

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**KAMU HİZMETİ KAVRAMININ TÜRK PETROL PİYASASI AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ayşe Aslı ALKAN

Tez Danışmanı: Dr. Özlem İNANÇ ŞENSES

İstanbul, Aralık 2021

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	v
ÖZET.....	vii
ABSTRACT.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

PETROL KAVRAMI VE PETROL PİYASASI

I. Petrol Kavramı.....	3
II. Petrol Piyasasının Oluşumu, Piyasa Faaliyetleri ve Aktörler.....	7
1. 5015 Sayılı Kanun Öncesi Dönem.....	7
2. 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu.....	14
A. Kanun'un Amacı ve Kapsamı.....	15
B. İdari Yapılanma ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK).....	17
3. Petrol Piyasası Faaliyetleri ve Aktörler.....	18
A. Piyasadaki Lisansların Genel Hükümleri.....	19
B. Rafinaj Faaliyeti.....	21
C. İşleme Faaliyeti.....	25
D. Madeni Yağ Üretimi Faaliyeti.....	26
E. Depolama Faaliyeti.....	28
F. İletim Faaliyeti.....	30
G. İhrakiye Teslimi Faaliyeti.....	32
H. Serbest Kullanıcı.....	33
I. Taşıma Faaliyeti	34
J. Dağıtım Faaliyeti.....	35
K. Bayilik Faaliyeti.....	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA KAMU HİZMETİ VE TEMEL İLKELERİ

I.	Kamu Hizmeti Kavramı.....	45
1.	Kamu Hizmetinin Tanımlanması.....	45
2.	Kamu Hizmetinin Unsurları.....	53
A.	Maddi Unsur.....	54
B.	Organik Unsur.....	57
C.	Şekli (Biçimsel) Unsur.....	58
3.	Kamu Hizmetinin Türleri.....	60
A.	Yararlanma Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri.....	60
B.	Tekelli-Rekabetçi Kamu Hizmetleri.....	61
C.	Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri.....	61
D.	Konularına Göre Kamu Hizmetleri.....	62
a.	İdari Kamu Hizmetleri.....	62
b.	İktisadi Kamu Hizmetleri.....	63
c.	Sosyal Kamu Hizmetleri.....	63
d.	Bilimsel-Teknik-Kültürel Kamu Hizmetleri.....	64
4.	Virtüel (Olası) Kamu Hizmeti.....	64
II.	Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri.....	65
1.	Süreklilik İlkesi.....	66
2.	Eşitlik İlkesi.....	70
3.	Değişkenlik (Uyum) İlkesi.....	72
4.	Meccanilik (Bedelsizlik) İlkesi.....	77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ ÇERÇEVESİNDE PETROL PİYASASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I.	Genel Olarak Petrol Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliği.....	82
II.	Kamu Hizmetinin Unsurları Açısından Petrol Piyasası Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi.....	86

1. Maddi Unsur Bakımından Değerlendirilmesi.....	86
2. Organik Unsur Bakımından Değerlendirilmesi.....	88
3. Şekli (Biçimsel) Unsur Bakımından Değerlendirilmesi.....	91
III. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri Açısından Petrol Piyasası Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi.....	93
1. Süreklilik İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi.....	93
A. Mevzuat Kapsamında Genel Olarak.....	94
B. Petrol Arz Güvenliği Açısından	95
a. Petrol Stokları.....	96
aa. Ulusal Stok Tutma Yükümlülüğü.....	98
bb. Bayilerin Stok Bulundurma Yükümlülüğü.....	100
b. Dağıtıcılar Arası Akaryakıt Ticareti.....	101
2. Eşitlik İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi.....	102
A. Mevzuat Kapsamında Genel Olarak.....	103
B. Açıkta Akaryakıt Satışı Kısıtlamaları Açısından.....	104
3. Değişkenlik (Uyum) İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi.....	106
A. Mevzuat Kapsamında Genel Olarak.....	106
B. Bayi Denetim ve Otomasyon Sistemi Açısından.....	108
C. Fiyatların Oluşumu ve Tarife Değişiklikleri Açısından.....	109
4. Meccanilik (Bedelsizlik) İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi.....	111
SONUÇ.....	115
KAYNAKÇA.....	120

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ATAŞ	: Anadolu Tasfiyehanesi A.Ş.
AYD	: Anayasa Yargısı Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
Bkz.	: Bakınız
BOTAŞ	: Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
BP	: The British Petroleum Company
E.	: Esas
Ed.	: Editör
EPDK	: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu
EPK	: Elektrik Piyasası Kanunu
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
D.	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DİTAŞ	: Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş.
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HD	: Hukuk Dairesi
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İHFM	: İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İPRAŞ	: İzmit Petrol Rafinerileri A.Ş.
K.	: Karar
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı

m.	: Madde
MAPEG	: Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
MTA	: Maden Tetkik ve Arama
MÜHFHAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
OFM	: Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
PETFORM	: Petrol ve Doğalgaz Platformu Derneği
PETKİM	: Petrokimya A.Ş.
POAŞ	: Petrol Ofisi A.Ş.
RG	: Resmi Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
RKK	: Rekabet Kurulu Kararı
s.	: Sayfa
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.
TSKB	: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası
UM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
Y.	: Yargıtay
YİBBGK	: Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu
vd.	: Ve diğerleri
vb.	: Ve benzeri

ÖZET

Petrol piyasası faaliyetleri, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda ele alınan ve ham petrolün yurt içinden veya yurt dışından temin edilerek doğrudan ya da işlenmek suretiyle kullanıcıya sunumuna kadar olan faaliyetler zincirini kapsamaktadır. Kanun'da piyasa faaliyetlerinin; petrolün ithalini, ihracını, rafinajını, işlenmesini, depolanmasını, iletimini, ihrakiye teslimini, taşınmasını, dağıtımını, bayiliğini ifade ettiği düzenlenmiştir. Petrol piyasası faaliyetleri, özel kişiler tarafından Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan lisans alınmak suretiyle ve yine Kurum'un gözetim ve denetimi altında rekabetçi bir piyasa yapısı içerisinde sürdürülen faaliyetlerdir. Piyasa faaliyetleri bu kamusal rejime tabi yönleri ile özel ticari faaliyetlerden farklı olmakla birlikte açık bir şekilde kamu hizmeti olarak da düzenlenmemişlerdir.

Bu bağlamda tezimizde, petrol piyasası faaliyetleri kamu hizmeti kavramı çerçevesinde değerlendirilecektir. Tez çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle bir enerji kaynağı olarak petrolün ne olduğu ile küresel anlamdaki yeri ve önemi, Türkiye'de petrol piyasasının oluşumu ve gelişimi ile piyasa faaliyetleri ve faaliyetleri yürüten aktörlerin kimler olduğu anlatılacaktır. Tezimizin ikinci bölümünde, çalışmamızın çerçevesini oluşturan kamu hizmeti kavramı, kamu hizmetinin unsurları, türleri ve kamu hizmetinin temel ilkeleri detaylı olarak açıklanacaktır. Bu konular incelenirken ilgili yargı kararları da yeri geldikçe ele alınacaktır.

Tezimizde asıl işlemek istediğimiz konu ise üçüncü ve son bölümde yer alacaktır. Bu bağlamda üçüncü bölümde 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu kapsamında yer alan petrol piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti kavramı çerçevesinde değerlendirmesi yapılacaktır. Bu değerlendirme yapılırken kamu hizmetinin her bir unsuru ve ilkesi ayrı ayrı ele alınacak olup 5015 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler, kanun koyucunun düzenleme iradesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun oluşturduğu ikincil mevzuat hükümleri ve ilgili yargı kararları kapsamında bir inceleme ve değerlendirme ortaya konulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Petrol Piyasası Kanunu, petrol piyasası faaliyetleri, kamu hizmeti, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu



ABSTRACT

Petroleum market activities cover the chain of activities, which is regulated in the Petroleum Market Law No. 5015, from the domestic or international supply of crude oil to the presentation to the user, either directly or by processing. The market activities in the Law No. 5015; It is regulated that it means the import, export, refining, processing, storage, transmission, bunker delivery, transportation, distribution, dealership of petroleum. Petroleum market activities are activities carried out by private individuals in a competitive market structure by obtaining a license from the Energy Market Regulatory Authority and under the supervision and control of the Authority. Although market activities are different from private commercial activities with their aspects subject to this public regime, they are not clearly regulated as public services.

In this context, in our thesis, oil market activities will be evaluated within the framework of the concept of public service. Our thesis consists of three parts. In the first part, first of all, what oil is as an energy source, its place and importance in the global sense, the formation and development of the oil market in Turkey, and the market activities and the actors who carry out the activities will be explained. In the second part of our thesis, the concept of public service that forms the framework of our study, the elements and types of public service and the basic principles of public service will be explained in detail. While examining these issues, relevant judicial decisions will also be discussed when appropriate.

The subject we want to deal with in our thesis will be in the third and last part. In this context, in the third part, the petroleum market activities within the scope of the Petroleum Market Law No. 5015 will be evaluated within the framework of the concept of public service. While making this evaluation, each element and principle of the public service will be handled separately, and an examination and evaluation will be made within the scope of the regulations in the Law No. 5015, the regulation will of the legislator, the secondary legislation provisions created by the Energy Market Regulatory Authority and the relevant judicial decisions.

Key Words: Petroleum Market Law, oil market activities, public service, Energy Market Regulatory Authority



GİRİŞ

Ülkelerin ekonomik ve sosyal varlığının gelişmesi ve sürdürülmesi için en temel ihtiyaçlardan biri kuşkusuz enerjidir¹. Bu nedenle enerji kaynaklarının kesintisiz temini ile enerjide arz güvenliği, ekonomik ve ulusal güvenliğin sağlanması açısından hayati önem arz etmektedir². Küresel anlamda birincil enerji kaynağı olarak en fazla petrol kullanılmakta olup bu nedenle ulaşım, sanayi, ticaret gibi birçok alanda vazgeçilemez ve ikame edilemez bir konumdadır³.

Petrol; hidrojen ve karbon ana bileşenlerinden meydana gelen yapısı nedeniyle “hidrokarbon” olarak da anılan⁴ başlıca fosil enerji kaynaklarından biridir. Petrole ilişkin faaliyetler; arama, keşif ve üretimi kapsayan upstream (üst faaliyet grubu) faaliyetler, iletim, taşıma ve depolamayı kapsayan midstream (orta faaliyet grubu) faaliyetler ve rafinaj, pazarlama, dağıtım ve satışı kapsayan downstream (alt faaliyet grubu) faaliyetler olarak üç gruba ayrılmaktadır⁵. Bu saydığımız faaliyet grupları Türkiye’de iki farklı kanuna tabi kılınmıştır. Ham petrol kaynaklarının aranması ve üretimi faaliyetleri 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu ile düzenlenmiş olup rafinajdan başlamak üzere tüketiciye sunulmasına kadar olan tüm faaliyetler ise 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu kapsamında yer almaktadır.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nda piyasa faaliyetlerinin hangi faaliyetlerden ibaret olduğu açıklanmıştır. Bu kapsamda petrol piyasası faaliyetleri; yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin edilen petrolün, doğrudan ya da işlenerek kullanıcılara sunulmasına kadar olan ithalat, ihracat, rafinaj, işleme, depolama, iletim, ihrakiye teslimi, taşıma, dağıtım ve bayilik faaliyetleri olarak belirlenmiştir. Petrol piyasası faaliyetlerinin yürütülmesi 5015 sayılı Kanun kapsamında lisans usulüne tabi tutulmuştur. Bir başka

¹ TPAO, 2019 Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, s. 2, <https://www.tpao.gov.tr/file/2005/2019-tpao-sektor-raporu-3185ed3b4af5442c.pdf>, e.t. 21.09.2021.

² TPAO, 2020 Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, s. 10, <https://www.tpao.gov.tr/file/2110/tpao-sektor-raporu-2020-sunum-191021-596616ff74617f07.pdf>, e.t. 21.09.2021.

³ M. Y. Demircioğlu, “Petrol Ürünleri Piyasasında Devlet Kontrolü ve İdari Müdahaleler”, Yüksek Lisans Tezi, Konya 2012, s. 2; TPAO, 2019 Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, s. 2.

⁴ ETKB, Bilgi Merkezi, Enerji, Petrol, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-petrol>, e.t. 21.09.2021.

⁵ S. Kayıkçı, Petrol Piyasası Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul 2019, s. 2.

deyişle, petrol piyasasında faaliyet göstermek isteyenlerin lisans alma zorunluluğu bulunmaktadır. Petrol piyasasının düzenli ve sağlıklı işlemlerini sağlamak, hızlı ve düzenli karar almak, etkin denetimi sağlamak amacıyla; piyasa faaliyetlerine ilişkin düzenleme ve denetleme yetkisi, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliğini haiz bir idari organ olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na verilmiştir. Piyasa faaliyetlerinin yürütülebilmesi için lisans verme yetkisi de Kurum'a ait bulunmaktadır. Hal böyle iken petrol piyasası faaliyetlerinin birer özel ticari faaliyet olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı açıktır. Ancak kamu hizmeti niteliğini haiz olup olmadıkları hususunda da mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığı hususunda kanun koyucu iradesinin ne yönde olduğu önemlidir. Bu bağlamda şayet mevzuatta açıkça kamu hizmeti olarak nitelendirilmemiş ise; kanun koyucunun düzenleme iradesinin ve amacının neye yönelik olduğunu tespit etmek gerekmektedir. Bu tespit yapılırken kamu hizmetinin unsurları ve ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır⁶.

Tez çalışmamızda 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile düzenlenmiş olan petrol piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği; kamu hizmetlerinin hem maddi, organik ve şekli unsurları açısından hem de kamu hizmetlerinin temel ilkeleri olan süreklilik, eşitlik, değişkenlik (uyum) ve meccanilik (bedelsizlik) ilkeleri açısından incelenecek olup 6491 sayılı Kanun kapsamında kalan petrolün aranması, keşfi, üretimi yani sondajı ve yeryüzüne çıkarılması işlemleri çalışmamızda yer almayacaktır.

⁶ Ç.E. Ergün, “Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi”, Doktora Tezi, Ankara 2010, s. 21.

BİRİNCİ BÖLÜM

PETROL KAVRAMI VE PETROL PİYASASI

I. PETROL KAVRAMI

Petrol kelimesi özünde, Latince’de taş anlamındaki “petra” ve yağ anlamındaki “oleum” kelimelerinin birleşimi ile meydana gelmiş olup taşıyağı veya kaya yağı anlamına gelmektedir⁷. Bu maddeye kaya yağı denmesinin nedeni, taşların çatlaklarından kendiliğinden çıkan doğal bir mineral yağı olması⁸ ve onu bitkisel ve hayvani yağlardan böylelikle ayırt etmek⁹ olmuştur.

Başlıca fosil enerji kaynaklarından birini teşkil eden petrol, organik maddelerin basınç ve ısıya maruz kalması ile meydana gelmekte; kimyasal yapı itibariyle ağırlıkla hidrojen ve karbon, az miktarda da nitrojen, oksijen ve kükürt içermektedir¹⁰. Petrolün bir fosil enerji kaynağı olarak adlandırılması, yüz milyonlarca yıl evvel yaşamış bulunan bitki ve hayvan kalıntılarının dönüşmesi ile ortaya çıkmasından ileri gelmektedir¹¹. Aynı zamanda oluşmasının milyonlarca yıl alması nedeniyle yenilenemeyen bir enerji kaynağı olarak ifade edilmekte olup günümüz teknolojileri vasıtası ile yeni rezerv üretmek de mümkün değildir¹². Ancak mevcut rezervlerin yeni teknolojiler yolu ile daha ekonomik olarak üretilebilecek olmasının rezerv ömrünü yükseltebileceği söylenmektedir¹³.

⁷ V. Ş. Ediger, Osmanlı’da Neft ve Petrol, ODTÜ Yayıncılık, 3. Basım, Ankara 2007, s. 19; A. Özsoy, “Geleneksel Enerji Kaynakları”, Çevre ve Enerji, Aysel Aydın Kocaeren (ed), Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara 2016, s. 185.

⁸ R. J. Forbes, Studies in Early Petroleum History, E. J. Brill, Leiden 1958; aktaran Ediger, s. 19.

⁹ D. Yergin, Petrol: Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 10. Basım, İstanbul 2019, s. 17.

¹⁰ ETKB, Bilgi Merkezi, Enerji, Petrol, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-petrol>, e.t. 21.09.2021.

¹¹ Ö. İnanç Armağan, “The Turkish Petroleum Law on the Way of the European Union”, Doktora Tezi, İstanbul 2010, s. 6; E. Göğer, Petrol Hukuku, Şenyuva Matbaası, Ankara 1967, s. 32-33.

¹² İnanç Armağan, s. 6.

¹³ TPAO, 2020 Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, s. 15.

Ham petrole, hidrojen ve karbon ana bileşenlerinden meydana geldiği için hidrokarbon da denilmektedir¹⁴. Rafine edilmemiş sıvı haldeki petrol, ham petrol olarak adlandırılmakta olup yarı katı ve katı halde bulunan petrole ise zift, katran, asfalt gibi isimler verilmektedir¹⁵. Gaz halinde bulunan petrol gazı ise doğal gaz olarak adlandırılmaktadır¹⁶. Ham petrolün rafinajından; yakıt gazı, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) gibi gaz ürünler, benzin, gaz yağı, jel yakıtı, dizel, fuel-oil gibi beyaz ürünler olarak da isim verilen sıvı ürünler ve asfalt, gres yağlar gibi siyah ürünler denilen katı ürünler elde edilmektedir¹⁷.

Petrol, esasen milattan önce de bilinen ve çeşitli şekillerde kullanılan bir madde iken¹⁸ petrol endüstrisi gelişerek dünya ekonomisinde önemli ve stratejik bir yer almaya 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamış; 20. yüzyılda ise artık küresel ekonomilerde tam anlamıyla bir güç kaynağı olmuş ve böylece bu yüzyıl “petrol yüzyılı” olarak anılmıştır¹⁹. Günümüzde dünyada enerji tüketiminde birinci sırada petrol, doğal gaz ve kömür gibi fosil kaynaklar yer almakta olup her ne kadar 2019 verilerine göre dünya genelinde fosil kaynakların tüketimdeki payının düştüğü görülmekte ise de; 2020 yılındaki toplam birincil enerji tüketimindeki payı %83,1 olmuştur²⁰. Birincil enerji kaynağı olarak kullanılan fosil kaynakların arasında en büyük payın ise %31,2 ile petrole ait olduğu görülmektedir²¹. Uluslararası Enerji Ajansı’na göre, 2050 yılına dek dünya enerji tüketiminde başlıca enerji kaynağının petrol olmaya devam edeceği öngörülmektedir²². Günümüzde gerek enerjide fosil yakıtlara bağımlılığı ve dolayısıyla dışa bağımlılığı azaltarak enerji güvenliğinin sağlanması gerekse de küresel ısınma ve

¹⁴ ETKB, Bilgi Merkezi, Enerji, Petrol, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-petrol>, e.t. 21.09.2021.

¹⁵ Özsoy, s. 185; Y. Aslan, Petrol Piyasasında Rekabet ve Regülasyon, Ekin Yayınları, 1. Baskı, Bursa 2008, s. 1.

¹⁶ Aslan, s. 1.

¹⁷ Özsoy, s. 199-200.

¹⁸ Örneğin; Mezopotamya’da Babil’de inşaatlarda harç olarak kullanılmış; bundan başka ilaç olarak, yol yapımında, aydınlatmada da kullanılmıştır. Bkz. Yergin, s. 22 vd.; Mısırlılar tarafından ölümlerin mumyalanmasında kullanılmıştır. Bkz. Göger, s. 30.

¹⁹ Yergin, s. 10 vd.

²⁰ BP, Statistical Review of World Energy, Temmuz 2021, s. 12, www.bp.com, e.t. 23.09.2021.

²¹ Petrolü %27,2’lik pay ile kömür takip etmekte, %24,7’lik pay ile doğal gaz ise üçüncü sırada yer almaktadır. Bkz. BP Statistical Review of World Energy, s. 12.

²² IEA, World Energy Outlook 2021, s. 73, <https://www.iea.org/topics/world-energy-outlook>, e.t. 11.11.2021.

iklim değişikliği problemleri ile m¼cadele edebilmek için ¼lkeler yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını artırmak ¼zere politikalar geliřtirmektedirler²³. Ancak halen petrol¼n enerji t¼ketimindeki yerini ve payını koruduğu g¼r¼lmektedir.

D¼nya enerji t¼ketiminin çoğunlukla “hidrokarbon” kaynaklara dayanıyor olması nedeniyle içinde bulunduğumuz ağa “Petrol ağı” denilmektedir²⁴. K¼resel anlamda petrol ¼reten b¼y¼k ¼lkeler -*örneğin; ABD 1970’te, Suudi Arabistan 1980’de ve Rusya 1987’de-* ¼retim zirvesini geçmiş durumdadır²⁵. Bunun başlıca nedeni ise petrol keşiflerinin ve sahaların rezerv b¼y¼kl¼klerinin her geçen g¼n azalması olup ¼retilabilir petrol içeren yeni ve b¼y¼k saha bulunması g¼n¼m¼zde çok olası deęildir²⁶. Rezerv miktarları bakımından ilk sırada Orta Doğu gelmekte, Orta ve G¼ney Amerika ile Kuzey Amerika onu takip etmektedir²⁷. K¼resel petrol rezervinin gelişen teknoloji ile y¼kseldięi ifade edilmekte ise de, petrole y¼nelik talebin çok daha fazla artmakta olduğu gerçeği karşısında 2020 yılı hesaplamalarına g¼re k¼resel rezerv ¼mr¼n¼n yaklaşık 54 yıl olduğu belirtilmektedir²⁸.

Petrol ve petrol ¼r¼nleri bilhassa ve en fazla ulaştırma sekt¼r¼nde olmak ¼zere; konut, ticaret ve hizmetler, tarım ve hayvancılık sekt¼rlerinde enerji kaynağı olarak, bunun haricinde de petrokimya sekt¼r¼nde enerji dışı hammadde olarak ve ayrıca az da olsa elektrik ve ısı ¼retiminde kullanılmaktadır²⁹. Bu bağlamda birçok sekt¼re hayat veren petrol, ¼lkemizde gerek enerji ¼r¼nleri arzında gerekse de nihai enerji t¼ketiminde ¼nemli bir rol oynamakta olup enerji ¼r¼nleri arzının ortalama %30’u, nihai enerji t¼ketiminin ise ortalama %35’i petrol ve petrol ¼r¼nlerinden karřılanmaktadır³⁰. Yıllar içerisinde T¼rkiye’de ham petrol ¼retiminde artış yaşanmasına rağmen petrol ve petrol ¼r¼nleri

²³ E. K¼peli, “Petrol Piyasasının Yapısı ve İşleyişi ¼zerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Y¼ksek Lisans Tezi, Giresun 2019, s. 8.

²⁴ Ediger, s. 391; Yergin, içinde bulunduğumuz ağı “Petrol ağı” olarak adlandırmış ve toplum için de “Hidrokarbon Toplum” demiştir. Bkz. Yergin, s. 732-736.

²⁵ **Ibid.**, s. 391.

²⁶ **Ibid.**, s. 391.

²⁷ **Ibid.**, s. 15.

²⁸ TPAO, 2020 Petrol ve Doğal Gaz Sekt¼r Raporu, s. 15.

²⁹ ETKB, 2020 Ulusal Enerji Denge Tablosu, <https://enerji.gov.tr/eigm-raporlari>, e.t. 23.09.2021; TPAO, 2019 Petrol ve Doğal Gaz Sekt¼r Raporu, s. 7.

³⁰ TSKB, Enerji G¼r¼n¼m¼ 2020, s. 23, <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2021.pdf>, e.t. 30.11.2021.

talebi daha yüksek oranda artmakta olduğundan üretim talebi karşılayamamaktadır³¹. Ülkemizde petrol kaynaklarının sınırlı olması sebebiyle petrol ihtiyacının %90'dan fazlası ithalat yoluyla karşılanmaktadır³². Öyle ki, 2020 yılına ait petrol ve petrol ürünleri ithalatına ilişkin verilere bakıldığında, toplam ithalat içerisinde en yüksek payın %72,51 ile ham petrol ithalatına ait olduğu görülmekte olup 2019 yılında %69,30 olan ham petrol ithalatının böylelikle 2020 yılında artış gösterdiği anlaşılmaktadır³³.

Petrole ilişkin yasal düzenlemelerimizde birbirinden farklı petrol tanımlamalarının yer aldığı görülmektedir. Öyle ki, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu'na göre petrol, ham petrol ve doğal gazı ifade etmekte³⁴; ham petrol “yerden çıkan veya çıkarılabilen sıvı ve katı haldeki doğal hidrokarbonlar” olarak³⁵, doğal gaz ise “yerden çıkan veya çıkarılabilen gaz halindeki doğal hidrokarbonlar” olarak³⁶ tanımlanmaktadır. 6491 sayılı Kanun'da petrol, ham petrol ve doğal gazı birlikte ifade eder şekilde tanımlanmıştır; bunun sebebi her ikisinin de arama, sondaj, üretim faaliyetleri bakımından 6491 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmasıdır. Zira doğal gaz yukarıda da değindiğimiz üzere petrolün gaz hali olup yeryüzüne çıkarılma etkinlikleri bakımından fark bulunmamaktadır. Ancak ham petrol ve doğal gaz yeryüzüne çıkarıldıktan sonra farklı hukuki düzenlemelere tabi tutulmuştur³⁷. Bu bağlamda ham petrolün yeryüzüne çıkarıldıktan sonra tabi olduğu hukuki düzenleme olan 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda ise petrol; akaryakıt³⁸, ham petrol³⁹ ve ulusal markeri⁴⁰ birlikte ifade eder şekilde tanımlanmıştır.

³¹ TSKB, Enerji Görünümü 2021, s. 25, <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2021.pdf>, e.t. 30.11.2021.

³² **Ibid.**, s. 25; 2020 yılı verilerine göre Türkiye'nin petrolde ithalata bağımlılığı %92,9 oranında olmuştur. Bkz. TPAO, 2020 Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, s. 49.

³³ EPDK, Petrol Piyasası 2020 Yılı Sektör Raporu, s. 10, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu>, e.t. 21.09.2021.

³⁴ 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu md. 2/1 (t).

³⁵ 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu md. 2/1 (n).

³⁶ 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu md. 2/1 (j).

³⁷ Doğal gazın yerden çıkarıldıktan sonraki piyasa faaliyetleri 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na tabidir.

³⁸ Kanun'a göre akaryakıt, “benzin türleri, nafta (hammadde, solvent nafta hariç), gazyağı, jet yakıtı, motorin türleri, fuel-oil türleri ile Kurum tarafından belirlenen diğer ürünleri” ifade eder. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/5.

³⁹ Kanun'a göre ham petrol, “yerden çıkarılan sıvı haldeki doğal hidrokarbonları” ifade eder. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/14.

⁴⁰ Kanun'a göre ulusal marker, “akaryakıt rafineri çıkışında veya gümrük girişinde eklenecek katkı” ifade eder. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/44; Ulusal marker, kayıt dışı petrol ürünlerinin

II. PETROL PİYASASININ OLUŞUMU, PİYASA FAALİYETLERİ VE AKTÖRLER

Dünyada petrol sektörü faaliyetleri; upstream (üst faaliyet grubu), midstream (orta faaliyet grubu) ve downstream (alt faaliyet grubu) olarak üç ana ayırımdan oluşmaktadır⁴¹. Upstream faaliyetler; petrolün aranması, keşfedilmesi, üretimi sektörünü ifade etmektedir⁴². Midstream faaliyetler, bazı görüşlere göre downstream faaliyetlerin içinde kabul edilebilmekte olup ham petrolün üretim alanlarından iletilmesi, taşınması, rafineri aşaması öncesi depolanması faaliyetlerini kapsamaktadır⁴³. Downstream faaliyetler ise; petrolün rafinajı, pazarlanması, dağıtımı, tüketicilere sunulması faaliyetleridir⁴⁴.

Türkiye’de petrol arama ve üretim faaliyetlerini içeren upstream faaliyetler, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu kapsamında yer almakta; midstream ve downstream faaliyet grubu ise 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu kapsamında düzenlenmektedir. Bu bağlamda 5015 sayılı Kanun klasik anlamda piyasa olarak tanımlanmayan⁴⁵ üst faaliyet grubunu kapsam dışı bırakmış olup bu nedenle üst faaliyet grubu “piyasa öncesi” faaliyetler olarak kabul edilmiştir⁴⁶. Tez çalışmamız petrol piyasası faaliyetleri ile sınırlı olduğundan piyasa öncesi faaliyetlere değinilmeyecektir.

1. 5015 Sayılı Kanun Öncesi Dönem

Petrolün ekonomik ve stratejik önemi nedeniyle Cumhuriyet’in ilanı akabinde petrol faaliyetlerine ilişkin yasal düzenleme yapılması zorunluluğu doğmuştur⁴⁷. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 2003 yılında yürürlüğe girmesinden evvelki dönemde

piyasada dolaşımını önlemek maksadıyla yasal olarak piyasaya arz edilen petrol ürünlerini belirlemeye yarayan bir işarettir. Bkz. Aslan, s. 89.

⁴¹ Kayıkçı, s. 2; İnanç Armağan, s. 7; Küpeli, s. 11.

⁴² **Ibid.**; Aslan’a göre upstream faaliyetler 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun düzenleme alanı dışında bırakılmış olup “piyasa öncesi faaliyetler” olarak kabul edilmiştir. Bkz. Aslan, s. 17.

⁴³ Demircioğlu, s. 7; İnanç Armağan, s. 7; Kayıkçı, s. 2.

⁴⁴ İnanç Armağan, s. 7; Demircioğlu, s. 7.

⁴⁵ Kayıkçı, s. 3.

⁴⁶ Aslan, s. 17.

⁴⁷ Aslan, s. 17.

piyasa öncesi olarak tabir etmiş olduğumuz petrol arama ve üretim faaliyetleri ile piyasa faaliyetlerini ayıran bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır.

Petrol faaliyetlerine ilişkin yapılan ilk yasal düzenleme Cumhuriyet'in ilanından sonra 1926 yılında yürürlüğe giren 725 sayılı Petrol ve Benzin İnhisarı Hakkında Kanun olmuştur; bu Kanun kapsamında petrol ve benzin ithalatı devletin tekeline bırakılmış olup devlet bu tekel hakkını bir ABD şirketi olan Standart Oil eliyle yürütmüştür⁴⁸.

İşbu Kanun akabinde yine 1926 yılında yürürlüğe giren 792 sayılı Kanun ile petrol arama faaliyeti ilk kez düzenleme alanı bulmuştur⁴⁹. Bu Kanun kapsamında Türkiye sınırları içerisinde petrol arama ve işletme hakkı ve yetkisi hükümete verilmiştir⁵⁰. Ancak 792 sayılı Kanun'da petrol arama ve işletme faaliyetine ilişkin birçok husus eksik kalmış; ham petrolün taşınması ve rafinajına dair ise hiçbir hüküm yer almamıştır⁵¹. Ayrıca bu Kanun yabancı sermayenin yatırımlarını teşvik edecek bir düzenlemeye de yer vermemiştir⁵². 725 sayılı ve 792 sayılı Kanun'ların tüm petrol arama ve üretim hakkını ve yetkisini devlete vermesi, devletin bu faaliyetleri tek başına üstlenebilmesi için güçlü mali kaynaklarının olması gerekliliğini doğurmuştur⁵³. Hal böyle ise de, özel teşebbüslerin piyasadaki varlığı tümüyle yasaklanmamış olup yukarıda değindiğimiz Standart Oil örneğinde olduğu gibi bazı imtiyazlarla özel sektörün piyasada faaliyet göstermesi mümkün kılınmıştır⁵⁴.

Petrol arama ve üretim faaliyetini gerçekleştirmek üzere ilk teşkilat, 1933 yılında 2189 sayılı Altın ve Petrol Arama ve İşletme İdareleri Teşkiline Dair Kanun'la kurulan Altın ve Petrol Arama ve İşletme İdareleri olmuş; böylece arama faaliyetlerine başlanmıştır⁵⁵. 22.06.1935 tarihinde yürürlüğe giren 2804 sayılı Kanun ile Altın ve Petrol

⁴⁸ Standart Oil, ithal ettiği ürünü acenteler vasıtası ile tüketicilere arz etmiştir. Bkz. Kayıkçı, s. 5-6.

⁴⁹ Aslan, s. 17.

⁵⁰ **Ibid.**, s. 17; Kayıkçı, s. 5; Göğer, s. 52.

⁵¹ U. Ertan, "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Kurulması ve Dönemin Maden, Petrol, Doğal Gaz ve Enerji Politikaları (Aralık 1963- Şubat 1965)", Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2017, s. 101-102.

⁵² **Ibid.**, s. 102; Aslan, s. 17.

⁵³ Ertan, s. 102.

⁵⁴ Kayıkçı, s. 6.

⁵⁵ Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021; Aslan, s. 18; Kayıkçı, s. 6; Göğer, s. 53.

Arama ve İşletme İdareleri kaldırılmış; yerine kurulan Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (MTA), Altın ve Petrol Arama ve İşletme İdareleri'ne verilmiş olan petrol arama ve üretim faaliyetlerine ilişkin görev ve yetkileri devralmıştır⁵⁶.

6326 sayılı Kanun öncesi dönemin en önemli gelişmelerinden biri 18.01.1940 yürürlük tarihli Milli Koruma Kanunu'na dayanılarak 14.02.1941 yılında Ticaret Bakanlığı'na bağlı ve kamu tüzel kişiliğini haiz Petrol Ofisi'nin kurulması olmuştur⁵⁷. Bir kamu tüzel kişisi olan Petrol Ofisi'nin kurulmasıyla birlikte petrolün arama ve üretim faaliyetlerini yürütme görevi MTA'da kalmış; ithalat, dağıtım, depolama, rafinaj ve satış görevleri ise Petrol Ofisi'ne bırakılmıştır⁵⁸.

Süreç içerisinde petrol araması ve işletmesi faaliyetlerinin büyük sermayeler gerektirdiği; devletin sınırlı mali kaynakları ve personel sayısı ile söz konusu faaliyetleri gereği gibi yürütmesinin güç olduğu anlaşılmıştır⁵⁹. Devletin yetersiz mali kaynaklar ve personelle bir kamusal yapı içerisinde yürütmeye çalıştığı arama ve işletme faaliyetleri hem ülkenin enerji ihtiyacının karşılanabilmesi hem de ihracatı mümkün kılması açısından yeterli sonuç vermemiştir⁶⁰. Dolayısıyla yerli ve yabancı özel teşebbüsler eliyle hızlı, sürekli ve verimli bir biçimde petrol arama ve üretim işlerinin görülebilmesi için Amerikalı hukukçu Max Ball'a bir kanun taslağı hazırlanmıştır⁶¹.

⁵⁶ Aslan, s. 18; Kayıkçı, s. 6; MTA kendisine verilen arama faaliyetlerini gerçekleştirirken 1940 yılında Batman'ın güneyinde açılan Raman-1 kuyusunda petrole rastlanmış; bunun üzerine 1942 yılında günde 10 ton kapasiteli Raman sahasında Maymune Boğazı'nda Raman Tecrübe Tasfiyehanesi kurulmuştur. Ticari anlamda değeri yüksek ilk petrol keşfi ise 1945 yılında açılan Raman-8 kuyusunda gerçekleşmiştir. Bkz. Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021; Kayıkçı, s. 7.

⁵⁷ Ertan, s. 101; Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021; Aslan, s. 18; Kayıkçı, s. 7;

⁵⁸ Ertan, s. 101; E. Ş. Atanur Efe, "Türk Petrol Piyasasında Rekabet Uygulamaları", Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2020, s. 17.

⁵⁹ Bkz. 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun genel gerekçesi; Göğer, s. 53.

⁶⁰ Kayıkçı, s. 7; Göğer, s. 53 vd.

⁶¹ Kayıkçı, s. 7; Ertan, s. 102; Max Ball tarafından hazırlanan bu kanun taslağında yer alan bir hüküm muhalefetin büyük tepkisini çekmiştir. Bu hüküm, kanunun ancak yabancı şirketlerin izniyle değiştirilebileceğine ilişkin 136. madde hükmü olmuştur. Dönemin muhalefetine itirazları ve tepkileri neticesinde söz konusu hüküm taslaktan çıkarılmıştır. Bkz. Ertan, s. 102; Göğer, s. 53 vd.

Amerikalı hukukçu Max Ball tarafından hazırlanan ve liberal bir kanun olarak kabul edilen⁶² 6236 sayılı Petrol Kanunu böylece 1954 yılında yürürlüğe girmiş ve bu Kanun ile birlikte petrol arama ve işletme yetkisini devlet tekeline bırakan 792 sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır⁶³. Böylelikle petrol arama, çıkarma, işletme faaliyetlerinde devlet tekelinin yerini rekabete açık bir piyasa oluşturmayı amaçlayan liberal bir düzenleme almıştır⁶⁴. Söz konusu Kanun'dan beklenen hem ülkenin petrol ihtiyacının karşılanması hem de özel teşebbüslerin yatırımları sayesinde ihracata imkan verecek seviyede ham petrolün hızlı, sürekli ve verimli bir biçimde aranmasının ve üretiminin sağlanması olmuştur⁶⁵. Kanunla getirilen yeniliklerden bir tanesi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Petrol Dairesi Reisliği olmuş⁶⁶; bu düzenlemeye göre Kanun hükümlerinin uygulanması görevi Petrol Dairesi Reisliği'ne verilmiştir⁶⁷.

Bu Kanun'da belirtilen faaliyetlerin görülebilmesi için izin ve ruhsat alınması gerektiğine dair düzenlemeler bilhassa önem arz etmektedir⁶⁸. Nitekim Kanun'daki esaslara uygun olmak kaydıyla sermaye şirketi niteliğinde olan yerli ve yabancı özel hukuk tüzel kişilerine Kanun kapsamındaki faaliyetleri gerçekleştirmek üzere izin ve ruhsat verilebileceği düzenlenmiştir⁶⁹. Bu izin ve ruhsatların verilmesi hususunda ise Petrol Dairesi Reisliği yetkili kılınmıştır⁷⁰. Bu bağlamda 6326 sayılı Kanun'un en önemli özelliğinin faaliyetlerin yürütülmesi ile idari karar alma sürecinin böylece birbirinden ayrılması olduğu ifade edilmektedir⁷¹. Zira anlaşılabacağı üzere, faaliyetlerin yürütülmesi yerli ve yabancı özel teşebbüslere açılmış olup kaynaklar üzerindeki devlet adına tasarruf yetkisi Bakanlık ve Petrol Dairesi Reisliği'ne bırakılmıştır.

⁶² Kayıkçı, s. 7; Ertan, s. 103.

⁶³ Aslan, s. 21.

⁶⁴ **Ibid.**, s. 21.

⁶⁵ Bkz. 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun genel gerekçesi; Aslan, s. 18.

⁶⁶ Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021; Ertan, s. 106.

⁶⁷ Aslan, s. 18; Kayıkçı, s. 8; Göger, s. 180.

⁶⁸ Kanun'un 5. maddesinde "Bu kanuna göre müsaade, arama ruhsatnamesi, işletme ruhsatnamesi veya belge alınmadan hiçbir petrol ameliyesi yapılamaz." denilerek Kanun'da belirlenen faaliyetlerin görülebilmesi için izin, ruhsat veya belge alınma zorunluluğu öngörülmüştür.

⁶⁹ 6326 Sayılı Petrol Kanunu md. 6/2; Aslan, s. 21-22.

⁷⁰ Kayıkçı, s. 8; Göger, s. 183.

⁷¹ Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021.

Petrol Kanunu, petrol faaliyetlerinin özel girişimciler eliyle yürütüleceğine dair düzenlemeleriyle daha evvelki devletçilik politikayı kısıtlamış olduğundan devlet de petrol arama ve işletme faaliyetlerini ancak özel bir tüzel kişilik olarak yerine getirilebilecektir⁷². Bu nedenledir ki; yine 1954 yılında 6327 sayılı Kanun ile kurulan özel hukuk hükümlerine tabi bir tüzel kişi olan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), MTA'nın uhdesindeki petrol arama, sondaj ve üretim faaliyetlerini devralmış; böylelikle kamu adına petrol arama, sondaj, üretim, rafinaj ve pazarlama faaliyetleriyle görevlendirilmiştir⁷³. İşbu yasal düzenleme ile petrol faaliyetinde bulunmak üzere görevlendirilen TPAO'nun yetkisinin tekel niteliğinde olmadığı ve piyasadaki rekabeti engellemediği ifade edilmektedir⁷⁴.

Hali hazırda ülkemizde faaliyette olan rafineriler bu dönemde faaliyete başlamıştır. Öyle ki, 1955 yılında Türkiye'nin ilk petrol rafinerisi olan Batman rafinerisi, 1961 yılında İzmit rafinerisi, 1972 yılında İzmir rafinerisi ve 1986 yılında da Kırıkkale rafinerisi kurularak devreye alınmıştır⁷⁵. Ayrıca petrol sektörünün yerli ve yabancı özel teşebbüslere açılması ile birlikte 1957 yılında, özel sektör eliyle kurulan ilk rafineri olan Anadolu Tasfiyehanesi A.Ş. (ATAŞ) Mobil Oil, BP, ve Shell ortaklığıyla Mersin'de kurulmuştur⁷⁶. 1959 yılında TPAO ve California Texas ortaklığıyla İstanbul Petrol Rafinerisi A.Ş. (İPRAŞ) devreye alınmıştır⁷⁷.

6326 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile petrol aramak üzere Türkiye'ye gelen yabancı teşebbüslerin sayısı artmış ise de; yabancı petrol şirketlerin faaliyetlerinden beklenen verim alınamamış, 1964 yılına kadarki süreçte yerli petrol üretiminin %90'ı TPAO tarafından gerçekleştirilmiştir⁷⁸. Nitekim 1962 yılında kabul edilen 1. Beş Yıllık

⁷² Ertan, s. 104.

⁷³ Demircioğlu, s. 23; Atanur Efe, s. 17-18.; Aslan; s. 18; Petrol-İş Sendikası, "Türkiye'de Petrol Sektörü ve TPAO", s. 4, <https://petrol-is.org.tr/sites/default/files/ek2-petrol-sektoru-tpao.pdf>, e.t. 22.09.2021; 6326 sayılı Kanun'un 6. maddesinde "Petrol ile ilgili; müsaade, arama ruhsatnamesi ve işletme ruhsatnamesi alma hakkı Devlet adına, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığına aittir." denilmektedir.

⁷⁴ Aslan, s. 22.

⁷⁵ TÜPRAŞ, Tarihçe, <https://www.tupras.com.tr/tarihce>, 22.09.2021.

⁷⁶ Kayıkcı, s. 8; Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021.

⁷⁷ Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye'de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021.

⁷⁸ Ertan, s. 106-107.

Kalkınma Planı'nda; "Yurdumuzda petrol aramalarına hızla devam edilmektedir. Elde edilen sonuçlar gelecek için umut vericidir. Aramalar, Devlet sermayesi iştirakiyle kurulmuş olan Türkiye Petrolleri A. O. ve yabancı özel teşebbüslerce yürütülmektedir. Bu alanda elde edilmiş olan olumlu sonuçlarda Türkiye Petrolleri A. Ortaklığının payı büyüktür."⁷⁹ ifadelerine yer verilmiştir⁸⁰. İşbu 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "Aramadan perakende satışa kadar zincirleme işlerle ilgili karar yetkisinin aynı elde toplanması ilkesine uyularak, Devletçe işletilen petrolerin dağıtım ve satışının sorumluluğu, arama, işletme ve rafineri sorumluluğu ile birleştirilecektir. Petrol Ofisi, Devletin sahibi bulunduğu veya katıldığı rafineri tesislerinin mallarının sürümünü sağlayacak duruma getirilecek ve yönetimde Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı yetkili kılınacaktır." denilerek tüm petrol faaliyetlerinin idaresinin tek çatı altında toplanması hedeflenmiştir. Söz konusu 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında 1965 yılında TPAO öncülüğünde Petkim Petrokimya A.Ş. kurulmuş; bu adım Türkiye'de petrokimya endüstrisinin de başlangıcı olmuştur⁸¹.

1972 yılında kabul edilen 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da aynı şekilde kamunun petrol arama, üretim, taşıma, dağıtım ve perakende dahil olmak üzere faaliyetlerinin tek bir kamu kuruluşunda toplanmasının hedeflendiği görülmektedir⁸². Bu kapsamda 1974 yılında yine TPAO tarafından; petrol ve doğal gaz boru hattı taşımacılığı yapmak üzere Boru Hatları ile Ham Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAS) ve deniz yolu ile petrol taşımacılığın yapılması amacıyla Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş. (DİTAS) kurulmuştur⁸³. 1702 sayılı Petrol Reformu Kanunu ile 1973 yılında Petrol Dairesi Reisliği, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. Söz konusu dönemde daha devletçi ve bir yaklaşımla hareket edildiği görülmektedir⁸⁴. 20.05.1983 tarihinde 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK'nın yürürlüğe

⁷⁹ DPT, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 199, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1962-1967.pdf, e.t. 23.09.2021.

⁸⁰ Ayrıca petrol ürünlerinin dağıtımının ise hem özel sektör hem de devlet tarafından yapıldığı ve bu yönden iki kesim arasında büyük bir rekabet olduğu belirtilmiştir. Bkz. DPT, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 200.

⁸¹ Petkim, Kurum Profili, <https://www.petkim.com.tr/Sayfa/1/8/KURUMSAL-KURUM-PROFILI.aspx>, e.t. 22.09.2021.

⁸² DPT, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 435, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8B.pdf>, e.t. 23.09.2021.

⁸³ TPAO, Tarihçe, <https://www.tpa.gov.tr/tarihce>, 22.09.2021.

⁸⁴ Kayıkçı, s. 9.

girmesi ile Petrol Ofisi'ne anonim şirket statüsü kazandırılmıştır⁸⁵. Yine 1983 yılında İPRAŞ, TÜPRAŞ'a dönüştürülerek TPAO'ya bağlı olarak faaliyet gösteren İzmir ve Batman Rafinerileri ile yapımı devam eden Kırıkkale Rafinerisi TÜPRAŞ'a devredilmiştir⁸⁶. Akabinde 1984 yılında yürürlüğe giren 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki KHK ile TPAO bir iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüş; aynı kararname ile dağıtım faaliyetini yürüten Petrol Ofisi A.Ş. (POAŞ), Boru Hatlarıyla Taşıma A.Ş. (BOTAŞ), Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ), Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş. (DİTAŞ), TPAO'ya bağlı ortaklıklar haline getirilmiştir⁸⁷. Böylece TPAO rafinaj, taşıma, dağıtım faaliyetlerinden uzaklaştırılmış olup yalnızca arama, sondaj ve üretim faaliyetlerini yürütmeye başlamıştır⁸⁸.

TPAO, 1990 yılına dek petrol arama ve üretim faaliyeti ile iştigal etmiş; TÜPRAŞ rafineri faaliyeti, BOTAŞ petrolün boru hatları ile taşınması, DİTAŞ deniz tanker taşınması, POAŞ ise petrol ürünlerinin dağıtım ve pazarlaması faaliyetlerini yerine getirmiştir⁸⁹. 1980 yılı sonrasında petrol sektöründe öne çıkmaya başlayan özelleştirme uygulamaları neticesinde 1990 yılından sonra TPAO'ya bağlı ortaklıklar özelleştirme kapsamına alınarak TPAO'dan ayrılmıştır⁹⁰. Böylelikle özelleştirme politikaları kapsamında TÜPRAŞ ve POAŞ'ın 1990 yılında, DİTAŞ'ın da 1993 yılında bağlı ortaklık statüsü sona erdirilmiştir⁹¹.

Bu süreçte BOTAŞ özelleştirme kapsamında alınmamış, bir kamu iktisadi teşebbüsü haline getirilmiştir⁹². Halen bu statüde boru hatları ile petrol ve doğal gaz taşımacılığı faaliyetlerine devam etmektedir. Günümüzde TPAO da bir iktisadi devlet teşekkülü olarak özel hukuk tüzel kişileri ile birlikte petrol arama ve üretim faaliyetlerini sürdürmektedir⁹³.

⁸⁵ Kayıkçı, s. 9-10.

⁸⁶ U. S. Akalın/S. Tüfekçi, "Türkiye'nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış", İPAD, 1, 1, 2014, s. 59.

⁸⁷ Aslan, s. 19; Kayıkçı, s. 9-10; Demircioğlu, s. 22-25; Petrol-İş Sendikası, s. 5-6.

⁸⁸ Aslan, s. 19; Petrol-İş Sendikası, s. 6.

⁸⁹ Demircioğlu, s. 22; Petrol-İş Sendikası, s. 5.

⁹⁰ Aslan, s. 19; Petrol-İş Sendikası, s. 5-6; Akalın/Tüfekçi, s. 60-61.

⁹¹ Akalın/Tüfekçi, s. 60-61.

⁹² Bkz. www.botas.gov.tr, e.t. 22.09.2021.

⁹³ Bkz. www.tpao.gov.tr, e.t. 22.09.2021.

4. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu

6326 sayılı Kanun'da petrolün arama, sondaj, üretim, depolama, iletim faaliyetlerinin düzenlendiği; ancak dağıtım ve petrol ürünlerinin perakende satışı faaliyetlerinin Kanun kapsamında bulunmadığı görülmektedir. Söz konusu durum petrol piyasası faaliyetlerinin düzenlenmesi açısından mevzuat boşluklarını ortaya çıkarmış; bu boşlukları tamamlayabilmek adına birtakım yasa değişiklikleri yapılmış, Bakanlar Kurulu kararnamele ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tebliğleri yayımlanmış ise de 2000'li yılların ihtiyaçlarını karşılamak bakımından bu çabalar da ne yazık ki yetersiz kalmıştır⁹⁴.

Öyle ki; mevcut düzenlemelerde piyasaya giriş ve çıkış kriterlerinin açıkça yer almaması, petrol ürünleri kaçakçılığını önlemek üzere denetim mekanizmasının bulunmaması ve suçların etkili bir şekilde cezalandırılmaması, dağıtım zinciri ve ulusal marker sistemi gibi uygulamaların olmaması nedeniyle piyasada birtakım zafiyet noktalarının oluşması, akaryakıtta bir ürün standardının olmaması ve buna ilişkin teknik düzenlemelerin de bulunmaması, petrol yatırımlarında idari karar alma sürecinde ve tesislerin mülkiyetinde kamunun hakimiyeti nedeniyle yatırımcı isteksizliğinin doğması gibi aksaklıklar ortaya çıkmıştır.⁹⁵

İşbu nedenlerden ötürü petrol piyasasında yeniden bir yapılanmaya gitmek zorunluluğu doğmuştur. Bu kapsamda 2003 yılında 6326 sayılı Petrol Kanunu'ndan ayrı olarak arama, üretim faaliyetleri haricinde sadece piyasa faaliyetlerini düzenleyen 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiş ve böylece kamusal ve tekeli yapılar terkedilerek özel kesimin katılımının sağlandığı rekabete açık şeffaf, istikrarlı ve eşitlikçi bir petrol piyasası oluşturulmak istenmiştir⁹⁶. İşte bu piyasanın sağlıklı ve düzenli işleminin sağlanması için de; 2001 yılında 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan idari ve mali özerkliğe

⁹⁴ Kayıkcı, s. 12-13; C.O. Örs, İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2017, s. 75.

⁹⁵ RK, Akaryakıt Sektör Raporu, Ankara 2008, s. 10-11, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sektor-raporlari/1-akaryakit-pdf>, e.t. 21.09.2021.

⁹⁶ Demircioğlu, s. 25; Kayıkcı, s. 12-16; Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 1.

sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) yetkilendirilmiştir.

A. Kanun'un Amacı ve Kapsamı

04.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 20.12.2003 tarih ve 25322 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun genel gerekçesinde bu kanuni düzenleme ihtiyacı; *"Piyasa ekonomisinin kurumsallaştırılması ve rekabet ortamını geliştirme politikaları çerçevesinde uluslararası norm ve standartlar ile Avrupa Birliği Müktesebatına uyum çalışmaları doğrultusunda petrol ve petrol ürünleri endüstrisinde de mevcut yasal düzenlemelerin bütünlük içinde yenilenmesi ve piyasaların bu anlayışa göre düzenlenmesi ve yeniden yapılandırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır."* şeklinde açıklanmıştır.

Bu bağlamda öncelikle ham petrolün aranması ve üretimi faaliyetleri ile yurt içi veya yurt dışından temin edilen petrolün kullanıcılara sunumuna kadar olan faaliyetler zincirinin birbirinden ayrılması gerektiği kabul edilmiştir. Bu doğrultuda; rafinaj, işleme, iletim faaliyetlerinin Petrol Kanunu'ndan çıkarılması ve dağıtım, taşıma gibi diğer piyasa faaliyetleri ile birleştirilmesi suretiyle tek bir kanun kapsamına alınması hedeflenmiştir. Böylelikle arama ve üretim faaliyetleri piyasa faaliyetlerinden ayrılarak kurumsal yapıda bir petrol piyasası oluşturulması ve *"petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumu, faaliyetlerin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi, bunu sağlamak üzere gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesi"*⁹⁷ amaçlanmıştır.

5015 sayılı Kanun'un 1. maddesinde kanun koyucunun bu amacı; *"yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim"*

⁹⁷ Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun genel gerekçesi.

faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamak” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Kanun’un genel gerekçesinde yer alan açıklamalar ve Kanun’un amacını düzenleyen 1. madde hükmünden anlaşılacağı üzere; piyasanın rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, petrolde güvenliğin ve ekonomikliğin sağlanması ve faaliyetlerin şeffaf, eşitlikçi, istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi temel amaçlar olmuştur⁹⁸.

Kanun’un kapsamı denildiğinde, bu yasal düzenlemenin sùjelerinin kimler olduğu ya da hangi faaliyetleri icra edenlere uygulanacağını anlaşılmaması gerekmektedir⁹⁹. Bu bağlamda 5015 sayılı Kanun’un kapsamının düzenlendiğı 1. maddesinin 2. fıkrasında hangi kişilerin kapsama alındığının açıklıkla ifade edilmediğı gör÷lmektedir¹⁰⁰. Nitekim ilgili hükümde, “*Bu Kanun; petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemlerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik; düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemlerini kapsar.*” denilmekle yetinilmiştir¹⁰¹. Buradaki “düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemleri” ifadesinden düzenleyici kurumun Kanun kapsamına alındığı anlaşılmakta ise de; bundan başka petrol piyasasında faaliyet gösteren aktörlere yer verilmemiştir¹⁰².

Kanun’un kapsama almak istediğı piyasa aktörlerinin kimler olduğu, Kanun’un 3. maddesinde yer alan “piyasa faaliyeti” tanımının yapıldığı hükümden anlaşılmaktadır. Bu hükme göre; piyasa faaliyeti, “*Petrolün ithalini, ihracını, rafinajını, işlenmesini, depolanmasını, iletimini, ihrakiye teslimini, taşınmasını, dağıtımını, bayiliğini*” ifade etmektedir. Dolayısıyla kural olarak, 5015 sayılı Kanun’un uygulanacağı kişilerin ilgili düzenlemede belirtilen faaliyetleri icra eden piyasa aktörleri olduğı gör÷lmektedir.

⁹⁸ Aslan, s. 45-49.

⁹⁹ Aslan, s. 49.

¹⁰⁰ **Ibid.**, s. 49.

¹⁰¹ “Türk Silahlı Kuvvetlerinin doğrudan kendi mülkiyetindeki araç ve tesisleri vasıtasıyla yürüttüğü bu Kanun kapsamındaki faaliyetleri ile 5 Nisan 2001 tarihli ve 4636 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamındaki Başkanlığın kendi mülkiyetindeki araç ve tesisleri vasıtasıyla yürüttüğü faaliyetleri bu Kanun hükümlerine tâbi değildir. Ancak, bu Başkanlığın 4636 sayılı Kanun kapsamındaki faaliyetlerinin depolama ve iletim faaliyetlerine konu edilmesi hâlinde lisans alınmasına ilişkin usul, esas ve muafiyetler Kurumca belirlenir.” şeklindeki 3. fıkrada ve “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile il özel idareleri veya deşterdarlıkların tasfiye işlemleri bu Kanun hükümlerine tabi değildir.” şeklindeki 4. fıkrada ise Kanun kapsamı dışında bırakılan kişi ve faaliyetlerin belirtildiğı gör÷lmektedir.

¹⁰² Aslan, s. 50.

Öte yandan yukarıdaki açıklamalarımızda değindiğimiz üzere, 5015 sayılı Kanun petrol arama ve üretim faaliyetlerini kapsam dışında bırakmıştır. Zira Kanun'un düzenlenmesindeki başlıca hedeflerden biri söz konusu faaliyetleri ayırarak sadece piyasa faaliyetlerine yer vermek olmuştur. Nitekim ham petrol arama, çıkarma, üretim faaliyetleri 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu kapsamında düzenlenmiş olup bu faaliyetler tez çalışmamızda incelenmeyecektir.

B. İdari Yapılanma ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

EPDK ilk olarak, 03.03.2001 tarihli ve 24335 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4628 sayılı eski Elektrik Piyasası Kanunu¹⁰³ ile "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu" adı altında 2001 yılında kurulmuş olup elektrik piyasasında düzenleyici ve denetleyici kurum olarak göreve başlamıştır¹⁰⁴. Nitekim 4628 sayılı eski EPK'nın genel gerekçesinde, piyasada kamu adına denetim ve gözetim görevini yapmak üzere Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla bağımsız bir düzenleyici idarenin oluşturulması ve teşkilatlandırılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir. Bunun akabinde yine 2001 yılında 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu¹⁰⁵ yürürlüğe girmiş olup Kurum bu Kanun ile artık Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır¹⁰⁶.

EPDK, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olup Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir¹⁰⁷. Kurum kendisine verilen görevleri yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanmakta olup temsil ve karar organı Kurul'dur¹⁰⁸.

¹⁰³ 4628 sayılı Kanun'un adı, 30/03/2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 30. maddesiyle "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

¹⁰⁴ EPDK, Tarihçe, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/tarihce>, e.t. 22.09.2021; Demircioğlu, s. 38.

¹⁰⁵ 02.05.2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁰⁶ EPDK, Tarihçe; Kayıkçı, s. 16; Demircioğlu, s. 38.

¹⁰⁷ Kayıkçı, s. 16-17; EPDK, Tarihçe; 4628 sayılı Kanun md. 4.

¹⁰⁸ EPDK, Kurumun Yapısı, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumun-yapisi>, 22.09.2021; 4628 sayılı Kanun md. 4.

5015 sayılı Kanun taslağının ilk halinde, “idari yapılanmada hızlı ve düzenli karar almak, düzenleme yapmak, etkin denetimde bulunmak, önlem almak ve bu şekilde düzenli işleyen bir piyasa oluşturmak” maksadıyla Petrol Piyasası Kurumu adı altında bir idari organ kurulması¹⁰⁹ ve böylece piyasa faaliyetlerine ilişkin düzenleme ve denetim mekanizmasının oluşturulması öngörülmüştür. Ancak daha sonra Petrol Piyasası Kurumu’nun kurulmasından vazgeçilmiş ve Kanun’da bu Kurum bakımından öngörülen görev ve yetkiler EPDK’ya verilmiştir.

Bu kapsamda düzenleyici ve denetleyici kurum olan EPDK’nın petrol piyasasında geniş bir görev ve yetki alanı bulunmaktadır. Öyle ki, 5015 sayılı Kanun çerçevesinde ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması; piyasa faaliyetlerinin icra edilmesi amacıyla tesislerin kurulması, işletilmesi, lisans gerektiren faaliyetlerde lisansların verilmesi; lisans gerektiren faaliyetlerin kapsamlarının, lisans ile kazanılan hak ve yükümlülüklerin, faaliyetin yürütülmesine ilişkin özel şartların belirlenmesi; tarifelerin onaylanması; piyasada oluşan fiyatların ve fiyat listelerinin takibi, piyasada Petrol Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasının sağlanması gibi konularda görevli ve yetkili kılınmıştır¹¹⁰.

3. Petrol Piyasası Faaliyetleri ve Aktörler

5015 Sayılı Kanun’un 2. maddesinde yer alan “piyasa faaliyeti” tanımında petrol piyasası faaliyetlerinin; “*Petrolün; ithalini, ihracını, rafinajını, işlenmesini, depolanmasını, iletimini, ihrakiye teslimini, taşınmasını, dağıtımını, bayiliğini*” ifade ettiği açıklanmıştır¹¹¹.

Aynı hükümde piyasada faaliyet gösteren aktörlerin de ayrı ayrı sayıldığı görülmektedir. Bunlar, gerek yurt içi gerek yurt dışından temin edilen ham petrolün doğrudan ya da işlenerek kullanıcıya arzına kadarki bütün bir süreçte faaliyette bulunan

¹⁰⁹ Kayıkçı, s. 17; 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu Genel Gerekçe.

¹¹⁰ 4628 sayılı Kanun md. 5/B; EPDK, Tarihçe.

¹¹¹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/34.

kişilerdir. Piyasa faaliyetlerini yürütecek olan gerçek ve tüzel kişilerin faaliyette bulunabilmeleri için aşağıda açıklayacağımız üzere “lisans” almaları zorunludur.

A. Piyasadaki Lisansların Genel Hükümleri

Lisans, Kanun’un 2. maddesi hükmünde, *“Bu kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge”* olarak¹¹²; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 5. maddesinde ise *“bir gerçek veya tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için Kurumdan almak zorunda olduğu izin belgesidir.”* şeklinde tanımlanmıştır¹¹³. Görüldüğü üzere, Kanun ve Yönetmelik’te lisans kavramı bakımından birbirine paralel tanımlamalar yapılmış olup bu bağlamda piyasada faaliyetlerini yürütecek gerçek ve tüzel kişilerin lisans almaksızın faaliyet göstermeleri mümkün değildir. Söz konusu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, bu lisansların verilmesi konusunda düzenleyici kurum olan EPDK’ya yetki verilmiştir. Kanun uyarınca lisans başvuruları Kurum’a yapılır; lisans başvurularının incelenmesi, değerlendirilmesi, lisans verme, lisanslarda değişiklik yapılması, lisansların iptali gibi hususlarda EPDK’ya geniş yetkiler tanınmıştır¹¹⁴.

Kanun’un 3. maddesinde lisansa tabi olan faaliyetler *“rafınaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yapılması ve bu amaçla tesis kurulması ve/veya işletilmesi”*¹¹⁵ ve *“akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetleri”*¹¹⁶ olarak hüküm altına alınmıştır. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesinde de faaliyetlerin tabi olduğu lisanslar; *“rafinerici lisansı, işleme lisansı, madeni yağ lisansı, depolama lisansı, iletim lisansı, serbest kullanıcı lisansı, ihrakiye*

¹¹² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/27.

¹¹³ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 5/1.

¹¹⁴ Aslan, s. 53.

¹¹⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/1(a); Kurum’a kendi geliştireceği ilke ve ölçütler doğrultusunda, iletim ve işleme faaliyetleri için lisans alma zorunluluğuna muafiyet getirebilme yetkisi verilmiş olup Kurum bu faaliyetlerin lisans alınmaksızın yürütülmesine belli ölçütler çerçevesinde izin verebilecektir. Gerçekten söz konusu muafiyetler de Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesinde düzenlenmiştir.

¹¹⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/1(b).

teslimi lisansı, dağıtıcı lisansı, taşıma lisansı, bayilik lisansı” şeklinde ayrı ayrı sayılmıştır¹¹⁷.

Her bir piyasa faaliyeti ve piyasa faaliyetinin yürütüldüğü her bir tesis için ayrı lisans alınmak zorundadır.¹¹⁸ Bu kapsamda tek bir lisans ile birden fazla piyasa faaliyeti yürütülmesi veya tek bir lisans alınarak birden fazla tesiste piyasa faaliyeti yürütülmesi mümkün değildir. Lisanslar yürütülecek olan faaliyet başlıklarına göre düzenlenmekte olup Kurumca belirlenen diğer alt başlıklar da lisanslarda yer alır.¹¹⁹ Örneğin, bayilik lisansları akaryakıt veya ihrakiye olarak alt başlıklar altında verilmektedir¹²⁰. Dolayısıyla Kurum tarafından değişiklik yapılmadıkça lisansta belirtilen faaliyet haricinde bir başka faaliyette bulunulamaz¹²¹.

Lisans, belirli bir bedel karşılığında¹²² ve en fazla 49 yıl için verilir¹²³. Lisanslar, faaliyeti yapmak üzere hak sahibi kılınan gerçek ya da tüzel kişi adına verilmekle birlikte¹²⁴ sadece lisans sahibi kişiye birtakım haklar ve yükümlülükler getirmektedir¹²⁵. Lisans sahibinin temel hak ve yükümlülükleri Kanun’un 4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; lisans sahibi kendisine verilen lisansta yer alan faaliyetleri yürütme ve bu konularda taahhütlere girme hakkına sahiptir¹²⁶. Hükmün geri kalan fıkralarında ise temel yükümlülükler yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda piyasada faaliyette bulunan lisans sahiplerinin en temel yükümlülüklerinden biri; kötü niyet¹²⁷ veya tehlikeli eylem¹²⁸ sonucunu doğuracak her türlü işlemde özenle kaçınmak, bunların meydana gelişini

¹¹⁷ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 6.

¹¹⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 5.

¹¹⁹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/7.

¹²⁰ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 6/2.

¹²¹ Aslan, s. 55.

¹²² Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 13.

¹²³ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 14/1.

¹²⁴ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/8.

¹²⁵ Lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülükleri Kanun’un 4. maddesinde ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 18. maddesinde düzenlenmiştir.

¹²⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 4/1.

¹²⁷ Kanun’un 2. maddesinde “kötü niyet” kavramı, “Piyasa faaliyetinin yapılmasında, petrolün kaybına, karışmasına, bozulmasına veya amaç dışı kullanımına sebebiyet veren bir eylem veya ihmali” olarak tanımlanmıştır. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/24.

¹²⁸ Kanun’un 2. maddesinde “tehlikeli eylem” kavramı ise, “Piyasa faaliyetinin yapılmasında, bunların yapıldığı mahalde veya yakınında bulunan bir kimsenin ölümüne, engelli hale gelmesine veya sağlığının bozulmasına, çevrenin kirlenmesine sebep olan veya olabilecek nitelikte bulunan bir fiil veya ihmali” olarak tanımlanmıştır. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/41.

engellemek için her türlü tedbiri almak ve istenmeyen durumların oluşması halinde bunları en kısa sürede gidermektir¹²⁹. Lisanstan doğan bu hak ve yükümlülükler söz konusu lisans süresince geçerli olup lisansın sona ermesiyle lisansa bağlı bu hak ve yükümlülükler de sona ermektedir¹³⁰.

Öte yandan lisansların bir başkasına devredilmesi de hiçbir surette mümkün değildir¹³¹. Bu durumda şayet faaliyetin yürütüldüğü tesisin devri söz konusu olur ise; lisans devredilemeyeceğinden tesisi devralan şahısın kendi adına yeniden lisans alması gerekecektir. Yürütülmesi lisansa tabi petrol piyasası faaliyetlerine aşağıda detaylı olarak değinilecektir.

B. Rafinaj Faaliyeti

Rafinaj, ham petrolün bir dizi işlemten geçirilmek suretiyle bileşenlerine ayrıştırılması ile yeni ürünler elde edilmesi işlemidir¹³². 5015 sayılı Kanun'da rafinaj faaliyeti, *"Ham petrolden başlayarak yeni ürünler elde edilmesine ilişkin işlemler"*

¹²⁹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 4/3; Ayrıca bu Kanun'a göre faaliyette bulunanların diğer yükümlülükleri aşağıdaki şekildedir:

- a) Ticari ve teknik mevzuata uygun davranmak,
- b) Çevreye zarar vermemek için gerekli tedbirleri almak,
- c) Kamunun can, mal ve çevre güvenliği ile kendi tesis ve faaliyetlerini önemli ölçüde tehdit eden veya olumsuz etkileyen bir durum oluştuğunda, kamu yetkililerini ve bundan etkilenme ihtimali bulunan ilgilileri haberdar etmek ile tehdidin niteliği ve niceliği ile bunu önlemek üzere alınmakta olan tedbirleri Kuruma bildirmek,
- d) Zorunlu sigorta yükümlülüğü kapsamında bulunan, tesis ve/veya faaliyetleri sigortalamak,
- e) Faaliyetleri nedeniyle üçüncü kişilere veya çevreye verilecek zarar veya zararları tazmin etmek,
- f) 14. maddenin birinci fıkrasına göre Kurumca belirlenen usul ve esaslara uygun bildirimleri yapmak,
- g) Kurumca 14. maddenin üçüncü fıkrasına göre istendiğinde, gerekli bilgi, belge ve numuneleri vermek, tutanakları imzalamak ile görevlilerin tesislerde inceleme yapmasına müsaade etmek,
- h) Esas faaliyetlerine ilişkin tip sözleşme örneklerini ve bunlarda yapılacak değişiklikleri yürürlüğe koymadan önce Kuruma bildirmek,
- i) Piyasa faaliyetlerinde, Kurulun belirleyeceği teknik düzenlemelere uygun akaryakıt sağlamak,
- j) İletim ve depolamada kapasite kısıtları dışında kendilerinden yapılan talepleri ayırım gözetmeksizin karşılamak,
- k) Eşit durumdaki alıcılara (kategorilere), eşit hak ve yükümlülük tanımak, farklı şartlar sürmemek,
- l) Kaçak akaryakıt veya sahte ulusal marker elde etmeye, satmaya ya da herhangi bir piyasa faaliyetine konu etmeye yarayacak şekilde lisansa esas teşkil eden belgelerde belirlenenlere aykırı sabit ya da seyyar tank, düzenek veya ekipmanı bulundurmamak. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 4/4.

¹³⁰ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 14/2.

¹³¹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 5/3.

¹³² Kayıkçı, s. 40-41; Özsoy, s. 197-200.

olarak tanımlanmıştır¹³³. Yukarıda da değinmiş olduğumuz üzere, ham petrolün rafine edilmesi ile yakıt gazı, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG), benzin, gaz yağı, jel yakıtı, dizel, fuel-oil, asfalt, gres yağlar gibi ürünler elde edilmektedir¹³⁴. Lisans almak suretiyle piyasada rafinaj faaliyeti yürüten tüzel kişiye ise “rafinerici” denilmektedir. Nitekim Kanun’da rafinerici tanımı, “*Lisans gereği rafinaj faaliyeti yapma hakkı verilmiş, petrol ticareti yapan sermaye şirketi*” şeklinde yapılmıştır¹³⁵.

Rafinaj faaliyetini yapabilmek için daha evvel ifade ettiğimiz üzere, Kanun’un 3. maddesi gereğince Kurum’dan lisans alınması zorunludur. Alınması gereken lisans türü de Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesinde “rafinerici lisansı” olarak adlandırılmıştır. Ayrıca 5015 sayılı Kanun uyarınca sadece rafinaj faaliyetinin görülmesi için değil; rafinaj faaliyetine başlamadan evvel bu faaliyeti gerçekleştirmek amacıyla tesis kurulması ve/veya işletilmesi için de rafinerici lisansına sahip olmak gerektiği öngörülmüştür¹³⁶.

5015 sayılı Kanun’un rafinerici tanımlamasında yer alan “sermaye şirketi” ifadesinden anlaşılaacağı üzere, rafinerici lisansı alabilmek için bir sermaye şirketi olmak gerekmektedir. Öyle ki, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 7. maddesinde, rafinerici lisansı için başvuran tüzel kişinin “*13/01/2011 tarihli ve 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda anonim şirket ya da limited şirket olarak kurulmuş olması*” ve “*asgari ödenmiş sermayesinin 75.000.000 TL olması*” şart koşulmuştur.

Rafinerici lisansı kapsamında yürütebilecek faaliyetler gerek Kanun’un farklı hükümlerinde gerekse de Yönetmelik’te açıkça hüküm altına alınmıştır. Buna göre; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 19. maddesi gereğince rafinerici lisansı sahipleri, “*a) Rafineri tesisi kurulması ve işletilmesi, b) Petrolün alım ve satımının yapılması, c) Ham petrolden yeni ürünler elde edilmesi, d) Ham petrolün yurt içinde alım ve satımının diğer*

¹³³ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/35.

¹³⁴ Özsoy, s. 199-200.

¹³⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/36.

¹³⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/1(a); Kayıkçı , s. 41.

*rafinericiler ve üreticilerle yapılması*¹³⁷ faaliyetlerini gerçekleştirebilmektedir¹³⁸. Rafinerici lisansı sahipleri bu faaliyetler haricinde ayrıca lisans alınması gerekmeden ve fakat lisanslarına işlenmek şartıyla; rafineri tesisi içinde veya civarında işleme ve depolama, yakınındaki diğer tesislere boru hatları ile taşıma¹³⁹ ve ihrakiye teslimi¹⁴⁰ faaliyetinde bulunabilir¹⁴¹; dağıtıcılara ve/veya diğer rafinericilere akaryakıt satışı yapabilir ve lisansında yer alması koşuluyla diğer ihrakiye teslim şirketlerine ihrakiye satışı gerçekleştirebilir¹⁴².

Öte yandan Kanun'da rafinerici lisansı sahiplerinin yine lisanslarında yer alması şartıyla, sahip olacağı dağıtım şirketi ile akaryakıt dağıtımını da yapabileceği öngörülmüştür¹⁴³. Ancak burada kanun koyucunun dağıtım faaliyeti bakımından hukuki ayrıştırmayı zorunlu tuttuğu anlaşılmaktadır¹⁴⁴. Bu kapsamda dağıtım faaliyeti yapmak isteyen rafinerici doğrudan dağıtım faaliyetinde bulunamayacak; ayrı bir sermaye şirketi kurmak ve bu şirket adına dağıtıcı lisansı almak suretiyle bu faaliyeti yürütebilecektir¹⁴⁵.

Rafinericiler, lisansların tanıdığı haklar kapsamında yukarıda açıkladığımız faaliyetleri yürütürken birtakım yükümlülöklere de tabi kılınmıştır. Bu bağlamda 5015 sayılı Kanun'un 5. maddesi gereğince; ulusal güvenlik açısından ihtiyaç duyulan akaryakıt ve diğer ürünleri öncelikli olarak üretmek ve teslim etmek, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullandığı taktik yakıtların üretim kabiliyetini ürün talebi halinde sağlamak ve korumakla yükümlüdür¹⁴⁶. Rafinericiler tesislerinde yer alan ham petrol ve

¹³⁷ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanun'un 9. maddesi gereğince ham petrolün yurt içinde ticareti sadece rafinericiler ve üreticilerce ya da birbirleri arasında yapılabilir.

¹³⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliğı md. 19/1.

¹³⁹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 5; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliğı md. 19/2.

¹⁴⁰ 5015 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, ihrakiye teslimlerinin ancak rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketlerince yapılabileceğı düzenlenmiştir.

¹⁴¹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliğı md. 19/2.

¹⁴² Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliğı md. 19/3.

¹⁴³ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 5/1(b).

¹⁴⁴ Kayıkçı, s. 43-44; Aslan, s. 59.

¹⁴⁵ Kayıkçı, s. 43-44; Aslan, s. 59; Ayrıca Kanun'un 5. maddesinde rafinericinin, kendi dağıtım şirketine tanıdığı şartları kendisinden akaryakıt talep eden diğer dağıtıcılara tanımak zorunda olduğı hükme bağlanmıştır. Aslan'a göre bu hükümle, fiili durum olarak tekel gücüne sahip olan tek rafinerinin kendi dağıtım şirketlerini sübvans edip piyasadaki rakiplerini rekabette dezavantajlı duruma düşürmesi ve rekabeti bozması engellenmek istenmiştir. Bkz. Aslan, s. 59.

¹⁴⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 5/2.

ürün tankları ile yurt içi ve yurt dışı satış tanklarını lisanslarına işletmek ve bu tankların kullanımıyla ilgili bilgileri Kurum'a bildirmek zorundadır¹⁴⁷.

Ayrıca rafinerici lisansı sahiplerinin gerek Kanun'un 5. maddesinin devamındaki hükümler gerekse de Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 20. maddesi uyarınca başka yükümlülükleri de bulunmaktadır. Bunlardan kanaatimizce önem arz edenler; teknik düzenlemelere uygun ürün üretilmesi, ham petrolün temininde yerli ham petrole öncelik tanınması, yerli ham petrolün Kanun'un 10. maddesine göre üreticilerinin teklifi halinde oluşan asgari fiyatlardan alınması, teslim yeri ve şartlarında üreticinin aleyhine olacak maddi talep ve teklifte bulunulmaması, ulusal stok tutma yükümlülüğü kapsamında ikmal ettiği günlük ortalama ürün miktarının minimum yirmi katını kendi adına ve ulusal petrol stoğunun tamamlayıcı kısmını da kamu adına bulundurması¹⁴⁸ ve ayrıca yurt içinde pazarlayacağı akaryakıt, rafineri çıkışında veya gümrük girişinde Kurum'un belirleyeceği şart ve özellikte ulusal marker eklenmesi¹⁴⁹ gibi yükümlülüklerdir. Rafinericilerin stok tutma yükümlülüğü, çalışmamızın devamında daha detaylı izah edilecek olup petrol faaliyetlerinin sürekli bir biçimde devam edebilmesi ve tüketiciye kesintisiz olarak akaryakıt sunulması bakımından oldukça önem arz etmektedir.

Türkiye'de bugün itibariyle, dördü TÜPRAŞ'a -*Batman, Kırıkkale, İzmir ve Kocaeli rafinerileri*- ve biri de Star Rafineri A.Ş.' ye -*İzmir*- ait olmak üzere beş adet rafineri faaliyet göstermektedir¹⁵⁰. Bunlardan başka Ersan Petrol Sanayi A.Ş.' de rafinerici lisansı sahibi olup lisans kapsamında Kahramanmaraş'ta kurulacak olan rafineri halen inşaat aşamasındadır¹⁵¹.

¹⁴⁷ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 5/3.

¹⁴⁸ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16.

¹⁴⁹ Rafinerici lisansı sahiplerinin yükümlülükleri Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 20. maddesinde ayrı ayrı sayılmış olup işbu düzenlemeye yer vermiş olduklarımızdan başka yükümlülükler de yer almaktadır.

¹⁵⁰ EPDK, Petrol Piyasası 2020 Yılı Sektör Raporu, s. 2; TÜPRAŞ'ın dört tesisi bakımından da sahip olduğu lisanslarda depolama, taşıma, işleme ve ihrakiye teslimi alt başlıkları bulunmakta olup bu faaliyetleri de gerçekleştirmektedir. Star Rafineri A.Ş.'nin lisansında ise depolama ve ihrakiye teslimi alt başlıkları bulunmaktadır. Bkz. EPDK, Petrol Piyasası Rafinerici Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolRafineri/petrolRafineriOzetSorgula.xhtml>, e.t. 10.10.2021

¹⁵¹ Petrol Piyasası Rafinerici Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolRafineri/petrolRafineriOzetSorgula.xhtml>, e.t. 10.10.2021.

C. İşleme Faaliyeti

Piyasa faaliyeti olarak “işleme”, gerek 5015 sayılı Kanun’da gerekse de Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde “*Petrol ve diğer kimyasal maddelerden madeni yağ üretimi hariç yeni ürünler elde edilmesine ve/veya ürünlerin nitelik veya niceliğinin değiştirilmesine ilişkin işlemler*” olarak tanımlanmıştır¹⁵². İşleme faaliyetini gerçekleştiren “işlemeci” ise, “*Lisansı gereği işleme faaliyetini yapma hakkı verilmiş sermaye şirketi*” olarak ifade edilmektedir¹⁵³.

Kanun’un yaptığı işlemeci tanımından da anlaşılacağı üzere, işleme lisansı alabilmek için de rafinerici lisanslarında olduğu gibi sermaye şirketi olma zorunluluğu bulunmaktadır. Öyle ki, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 7. maddesinde işleme lisansı başvurusunda bulunacak olan kişilerin asgari 1.500.000 TL ödenmiş sermayesi bulunan sermaye şirketi olması gerektiği öngörülmüştür. Yukarıda değindiğimiz üzere, rafinerici lisansı sahipleri, ayrıca bir lisans almaksızın lisanslarına işletmek suretiyle işleme faaliyeti gerçekleştirebilir; ancak rafinericiler haricinde işleme faaliyet göstermek isteyen sermaye şirketleri işleme lisansı almak zorundadır.

Aslan, rafinaj faaliyet ile işleme faaliyetinin kanuni tanımlarına bakıldığında; işleme faaliyetinin rafinajı kapsar gibi görüldüğünü, bu nedenle her iki faaliyeti net çizgilerle ayırmanın güç olduğunu ifade etmiştir¹⁵⁴. Kayıkçı’ ya göre, işleme faaliyetinden asıl anlaşılması gereken klasik petrokimya -*petrolden kimyasal maddeler üretilmesi ile ilgilenen bir sanayi dalı*- faaliyeti olup rafinajdan farklıdır¹⁵⁵.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 21. maddesine göre işleme lisansı sahipleri; petrokimya ürünleri üretimi, biodizel üretimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mevzuatı kapsamında tehlikeli atık olarak sınıflandırılanlar hariç olmak üzere atıktan akaryakıt üretimi gerçekleştirebilir. Madeni yağ üretimi, işleme lisansı kapsamı dışında

¹⁵² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/19; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/15.

¹⁵³ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/20.

¹⁵⁴ Aslan, s. 60-61.

¹⁵⁵ Kayıkçı, s. 46-47.

tutulmuştur¹⁵⁶. İşleme lisansı sahipleri, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 22. maddesine göre lisansları kapsamında standartlara ve teknik düzenlemelere uygun ürün elde edilmesi ile yükümlü kılınmıştır.

Ülkemizde petrokimya sanayisi, 1965 yılında TPAO öncülüğünde Petkim Petrokimya A.Ş.'nin kurulması ile başlamıştır¹⁵⁷. Petkim' in ilk tesisi 1970 yılında Kocaeli Yarımca'da, ikinci tesisi ise 1972 yılında İzmir Aliğa'da kurulmuş, böylece Petkim petrol rafineri ürünlerinin değerlendirilmesi için ülkemizde kurulan ilk petrokimya şirketi olmuştur¹⁵⁸. Halihazırda TÜPRAŞ'ın dört rafinerisi işleme alt başlığı ile petrokimya faaliyeti göstermekle birlikte; rafineriler dışında petrokimya alt başlığı ile işleme lisansı kapsamında İzmir Aliğa'da Petkim Petrokimya Holding A.Ş. ve Adana'da Sanko Petrokimya Mamülleri San. ve Tic. A.Ş. faaliyette bulunmaktadır¹⁵⁹. Ayrıca petrokimyadan başka, biodizel alt başlığı ile 10 lisans sahibi ve atıktan akaryakıt üretimi alt başlığı ile de 1 lisans sahibi piyasada faaliyet yürütmektedir¹⁶⁰.

D. Madeni Yağ Üretimi Faaliyeti

5015 sayılı Kanun'un 2. maddesinde tanımlanan piyasa faaliyetleri arasında ile madeni yağ üretimi faaliyetine yer verilmediği görülmektedir. Ancak hem Kanun'da hem de Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde "madeni yağ", "*Baz yağına veya kimyasal sentez yöntemi ile işlenen maddelere, bazı katkıların ilâvesi sonucu, hareketli ve temas halinde olan iki yüzey arasındaki sürtünme ve/veya aşınmayı azaltma veya soğutma özelliğine sahip mamul haline getirilen doğal veya yapay maddeler*" şeklinde

¹⁵⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/19; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/15.

¹⁵⁷ Petkim, Kurum Profili, <https://www.petkim.com.tr/Sayfa/1/8/KURUMSAL-KURUM-PROFILI.aspx>, e.t. 22.09.2021.

¹⁵⁸ Petrol-İş Sendikası, s. 4.

¹⁵⁹ EPDK, Petrol Piyasası İşleme Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIsleme/petrolIslemeOzetSorgula.xhtml>, e.t. 10.10.2021.

¹⁶⁰ EPDK, Petrol Piyasası İşleme Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIsleme/petrolIslemeOzetSorgula.xhtml>, e.t. 10.10.2021.

tanımlanmış¹⁶¹ olup “madeni yağ üreticisi” ise, “*Madeni yağ üretimi yapan gerçek ve tüzel kişiler*” olarak ifade edilmiştir¹⁶².

Her ne kadar Kanun’da piyasa faaliyetleri arasında sayılmamış ise de; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesinde lisans alma koşuluna bağlı faaliyetlerden biri olarak düzenlenmiştir. Madeni yağ lisansı alabilmek için tüzel kişiler için sermaye şirketi olma şartı aranmamakta olup gerçek kişiler de madeni yağ lisansı alabilmektedir¹⁶³.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 23. maddesi hükmünde; “*madeni yağ lisansı sahipleri veya madeni yağ alt başlığı bulunan dağıtıcı lisans sahipleri piyasada, lisansı kapsamındaki madeni yağ üretimi tesislerinde madeni yağ üretimi ile lisanslarına alt başlık olarak işletmek kaydıyla atık madeni yağdan baz yağ üretimi faaliyetinde bulunabilir.*” denilmektedir. Buradan anlaşılabacağı üzere, dağıtıcı lisansı sahipleri ayrıca lisans almaksızın lisanslarına işletmek şartıyla madeni yağ üretimi yapabilmektedir.

Madeni yağ lisansı sahipleri bakımından; madeni yağ üretim ve ithalatında standartlara ve teknik düzenlemelere uymak, kapasite raporunda yer almayan ürünleri üretmemek, kapasite raporunda yer almayan ürünleri üretimde kullanmamak gibi yükümlülükler öngörülmüştür¹⁶⁴. Ayrıca atık madeni yağdan üretilen baz yağın aynı tesiste madeni yağ üretiminde hammadde olarak kullanılması zorunlu kılınmış; bu yükümlülük bakımından yıllık baz yağ üretim kapasitesi 5.000 tonun üzerinde olan madeni yağ lisansı sahipleri hariç tutulmuştur¹⁶⁵.

¹⁶¹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/31; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/20.

¹⁶² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/30.

¹⁶³ Kayıkçı, s. 91.

¹⁶⁴ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 24/1.

¹⁶⁵ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 24/2.

E. Depolama Faaliyeti

5015 sayılı Kanun ile Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde depolama faaliyeti "lisanslı depolama" faaliyeti şeklinde yer almış ve "*Piyasa faaliyetinde bulunanların stok ve işletme ihtiyaçlarını gidermek üzere başkasının mülkiyetindeki petrolün depolanması işlemi*" şeklinde tanımlanmıştır¹⁶⁶. Kanun'da yer alan tanımlamaya göre, "lisanslı depocu" kavramı ise, "*Lisanslı depolama faaliyeti yapan sermaye şirketini*" ifade etmektedir¹⁶⁷.

Depolama lisansı alabilmek için Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 7. maddesi gereğince, depolama lisansı başvurusunda bulunacak olan kişilerin asgari 3.000.000 TL ödenmiş sermayesi bulunan bir sermaye şirketi olması gerektiği öngörülmüştür.

Kanun'un 3. maddesinde yer alan "*Bu Kanun hükümleri saklı kalmak ve ilgili mevzuata göre işlemleri tamamlanmış olmak üzere, lisans sahiplerince veya kullanıcılarca, lisanslı depolar dışında kalan her türlü petrol depolama tesisi veya düzeneklerinin yapımı ve/veya kendi faaliyetleri kapsamında işletilmesi serbesttir.*"¹⁶⁸ şeklindeki hüküm gereği lisans sahipleri veya kullanıcıların salt kendi ihtiyaçları için depolama tesisi kurmaları mümkün olup bunun için depolama lisansı alınmasına gerek bulunmamaktadır. Zira depolama faaliyetinin özü bir başkasına ait petrolü depolamaktır¹⁶⁹. Bu nedenle lisans sahipleri veya kullanıcıların kendi gereksinimleri için lisanssız olarak kurdukları depolama tesisinde bir başkasına hizmet vermeleri mümkün olmayıp bu durumda lisans almaları zorunludur¹⁷⁰. Öyle ki, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde de depolama lisansının "*depolama hizmeti vermek için depolama tesisi işletilmesi*" hakkını verdiği açıkça ifade edilmiştir¹⁷¹.

Burada değinilmesi gereken bir diğer husus, lisans sahiplerinin kendi kullanımları

¹⁶⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/29; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/19.

¹⁶⁷ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/28.

¹⁶⁸ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/14.

¹⁶⁹ Kayıkçı, s. 96.

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 96.

¹⁷¹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 25.

için kurdukları depolama tesisini lisanslarına işletmekle yükümlü olmalarıdır. Nitekim yine Kanun'un 3. maddesinde yer alan “ *Lisans belgesinde, faaliyet niteliğinin yanı sıra faaliyetin gerektirdiği tesisin türü ve coğrafi konumu, teknoloji ve miktarlar ile ilgili bilgiler de yer alır.* ”¹⁷² şeklindeki hükümden anlaşılabacağı üzere, faaliyetin gerektirdiği kurulan tesislere ilişkin bilgilerin lisansta yer alması zorunlu kılınmıştır. Lisans sahipleri kurdukları depolama tesislerini yukarıdaki hüküm uyarınca lisanslarına işletmeler dahi depolama faaliyetinde bulunamazlar. Bir başka deyişle başkalarının petrolünü depolama hizmeti veremezler¹⁷³. Kayıkçı' ya göre, bu yöndeki kısıtlamanın rafinerici ve dağıtıcı lisansı sahipleri için de geçerli olması hukuka uygun değildir¹⁷⁴. Zira 5015 sayılı Kanun ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin açık hükümleri gereği, rafinerici ve dağıtıcı lisansı sahipleri ayrıca lisans almaksızın lisanslarına işletmek kaydıyla depolama tesisi kurup depolama faaliyeti gerçekleştirme hakkına sahiptirler¹⁷⁵. Biz de Kayıkçı' nın bu husustaki görüşüne katılıyoruz.

Depolama lisansı sahipleri, iletim hatları ile bağlantılı tesislere ilişkin tarife önerileri hazırlayıp Kurum onayına sunulması ve onaylanmış tarifelerin uygulanması ile yükümlüdür¹⁷⁶. İletim hatları ile bağlantılı olmayan tesislere ilişkin tarifeleri ise hazırlayarak Kurum'a bildirir ve bu bildirim sonrası uygular¹⁷⁷.

Bununla birlikte kapasite kısıtları dışında, üçüncü kişilerin depolama taleplerinin ayırım gözetmeksizin karşılanması ile mükelleftir¹⁷⁸. Kanun'un 12. maddesinde üçüncü kişilerin depolara erişim hakkı düzenlenmiştir. Buna göre tesisinde boş kapasite bulunan lisanslı depocular; “talebin lisans sahibinin tarifesine uygun olması, ilgili tesisin kapasitesine uygun olması, tesise, tesisin işletme kural ve koşullarına ve depoladığı petrole yönelik bozucu veya risk artırıcı olumsuz etkisinin olmaması, tesisin depolanan petrolün niteliğine uygun ve lisans sahibinin tarifesinde belirtilen asgari miktarda olması” koşullarının sağlanması halinde üçüncü kişilerin erişim talebini karşılamakla

¹⁷² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/8.

¹⁷³ Kayıkçı, s. 96.

¹⁷⁴ **Ibid.**, s. 96.

¹⁷⁵ **Ibid.**, s. 96.

¹⁷⁶ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 26/1(a).

¹⁷⁷ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 26/1(b).

¹⁷⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 26/1(c).

yükümlüdür¹⁷⁹. Söz konusu koşullar gerçekleştiği halde erişim taleplerinin reddedilmesi durumunda Kurum’a şikayette bulunulabilecektir¹⁸⁰.

Depolama faaliyeti, kanaatimizce bilhassa Kanun’un 16. maddesi gereği zorunlu petrol stoklarının tutulabilmesi açısından önem arz etmektedir. İlgili hüküm uyarınca petrolde arz güvenliğinin ve sürekli hizmet sunulabilmesinin sağlanması bakımından tutulması gereken zorunlu petrol stokları; rafinerici ve dağıtıcılar tarafından kendi depolama tesislerinde tutulabildiği gibi lisanslı depolarda da bulundurulabilmektedir.

F. İletim Faaliyeti

İletim faaliyeti, “Üreticilerin rafineriye veya iletim hattına ulaşan boru hatları ile tesislerin bünyesinde yer alan boru hatları hariç olmak üzere boru hattı vasıtasıyla petrolün taşınması işlemi” şeklinde tanımlanmıştır¹⁸¹. İletim faaliyetini yürütebilmek için alınması gereken lisans türü Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesinde “iletim lisansı” olarak adlandırılmıştır. Kanun’da iletim faaliyeti gerçekleştiren piyasa aktörü “iletici” ise, “iletim faaliyeti yapan sermaye şirketi”¹⁸² olarak ifade edilmiştir.

İletici tanımından anlaşılaacağı üzere, işleme lisansı alabilmek için sermaye şirketi olma zorunluluğu bulunmakta olup; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 7. maddesinde iletim lisansı başvurusunda bulunacak olan kişilerin asgari 2.000.000 TL ödenmiş sermayesi bulunan sermaye şirketi olması gerektiği öngörülmüştür.

5015 sayılı Kanun uyarınca, iletim faaliyeti yapmak üzere tesis kurulması, var olan bir tesisin bu amaçla işletilmeye başlanması ve iletim faaliyetinin icrası için iletim lisansına sahip olmak gerektiği hüküm altına alınmıştır¹⁸³. İletim lisansı sahibi ileticiler,

¹⁷⁹ Aynı düzenleme Yönetmelik’in 47. maddesinde de yer almaktadır.

¹⁸⁰ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 47/2.

¹⁸¹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/18; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/13.

¹⁸² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/17.

¹⁸³ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/1(a); Kayıkçı , s. 94.

boru hattı vasıtasıyla petrolün taşınması ve iletim tesisi işletilmesi faaliyetlerini yürütme hakkına sahiptir¹⁸⁴.

İletim lisansı sahipleri; Kanun’da belirtilen koşulların sağlanması halinde kapasite kısıtları dışında, üçüncü kişilerin iletim taleplerini ayırım gözetmeksizin karşılamak zorundadır¹⁸⁵. Kanun’un 12. maddesinde üçüncü kişilerin erişim hakkı ve dolayısıyla ileticilerin bu yöndeki yükümlülüğü düzenlenmiştir. Buna göre tesisinde boş kapasite bulunan iletim lisansı sahibi; “talebin lisans sahibinin tarifesine uygun olması, ilgili tesisin kapasitesine uygun olması, tesise, tesisin işletme kural ve koşullarına ve ilettiği petrole yönelik bozucu veya risk artırıcı olumsuz etkisinin olmaması, tesisin iletilen petrolün niteliğine uygun ve lisans sahibinin tarifesinde belirtilen asgari miktarda olması” koşullarının sağlanması halinde üçüncü kişilerin erişim talebini karşılamakla yükümlüdür¹⁸⁶. Söz konusu koşullar gerçekleştiği halde erişim taleplerinin reddedilmesi durumunda Kurum’a şikayette bulunulabilecektir¹⁸⁷.

İletim lisansı sahiplerinin bir diğer yükümlülüğü ise, 5015 sayılı Kanun çerçevesinde tarife önerilerini hazırlayarak Kurum’un onayına sunmak ve Kurul tarafından onaylanmış tarifeleri uygulamaktır¹⁸⁸.

Halihazırda ülkemizde yürürlükte olan 3 adet iletim lisansı olmakla birlikte ham petrol alt başlığı ile boru hatları vasıtası ile ham petrol iletimi yapan şirketler BOTAŞ ve TUPRAŞ’tır¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 27.

¹⁸⁵ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 28/1(b).

¹⁸⁶ Aynı düzenleme Yönetmelik’in 47. maddesinde de yer almaktadır.

¹⁸⁷ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 47/2.

¹⁸⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 28/1(a).

¹⁸⁹ EPDK, Petrol Piyasası İletim Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIletim/petrolIletimOzetSorgula.xhtml>, e. t. 10.10.2021.

G. İhrakiye Teslimi Faaliyeti

5015 sayılı Kanun ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde "ihrakiye" kavramı, *"Ülkenin karasuları ve/veya karasuları bitişiğinde deniz vasıtalarına veya hava meydanlarında yerli ve yabancı hava taşıtlarına vergili veya vergisiz sağlanan akaryakıt ve madeni yağ"* şeklinde tanımlanmıştır¹⁹⁰. Tanımdan anlaşılabacağı üzere ihrakiye teslimi faaliyeti, deniz araçlarına veya hava meydanlarında yerli ve yabancı uçaklara vergili ya da vergisiz olarak akaryakıt ve madeni yağ sağlanmasıdır.

İhrakiye teslimi faaliyeti gerçekleştirebilmek için EPDK'dan ihrakiye teslimi lisansı almak zorunlu olup lisans alabilmek için, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 7. maddesi gereğince, asgari 6.000.000 TL ödenmiş sermayesi bulunan sermaye şirketi olmak gerekmektedir. Ayrıca ihrakiye teslimi lisansı alabilmenin diğer koşulları; tesislerle ilgili kurum ve kuruluşlardan izin alınmış olması¹⁹¹ ve lisans başvurusunda bulunacak olan şirketin Kurul tarafından belirlenecek yeterli teknik ve ekonomik güce sahip olmasıdır¹⁹².

5015 sayılı Kanun'un 9. maddesinde ihrakiye teslimi faaliyetinin yalnızca rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketleri tarafından yapılabileceği düzenlenmiştir. Yukarıda rafineri faaliyeti kapsamındaki açıklamalarımızda belirttiğimiz üzere, rafinerici lisansı sahipleri ayrıca ihrakiye teslimi lisansı almaksızın lisanslarına işletmek kaydıyla ihrakiye teslimi faaliyetinde bulunabilirler. Bunun gibi, dağıtıcı lisansı sahipleri de yine lisanslarına kaydettirmek suretiyle ayrıca lisans almaksızın ihrakiye teslimi gerçekleştirebilirler¹⁹³.

İhrakiye teslimi lisansına sahip olanlar, " a) *İhrakiyenin, rafinerici, dağıtıcı ve diğer ihrakiye teslimi lisansı sahiplerinden veya yurtdışından temini ile transit rejime tabi olan veya serbest dolaşıma girmiş ihrakiyenin deniz veya hava taşıtlarına ikmal edilmesi*

¹⁹⁰ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/15; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/11.

¹⁹¹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/5(d).

¹⁹² Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/5(g).

¹⁹³ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 33/2.

ile diğer ihrakiye teslimi lisansı sahibi tüzel kişilere ikmali, b) Antrepo sahasıyla sınırlı olmak kaydıyla transit rejime tabi ihrakiye kapsamındaki denizcilik yakıtlarının hazırlanmasında, nihai ürünün denizcilik yakıtı olması kaydıyla ürünlerin birbiriyle karıştırılması, c) Ihrakiye teslim tesisi işletilmesi” faaliyetlerini yapabilme hakkına sahiptir.

5015 sayılı Kanun’da ihrakiye teslimi faaliyetinde bulunanlar için genel yükümlülükler dışında özel bir yükümlülük öngörülmemiş ise de, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’ne göre lisans sahipleri; ihrakiyeye, Kurum’un belirleyeceği şart ve özellikte ulusal marker eklemek, ticari deniz vasıtalarına ÖTV’siz akaryakıt satışı yapmamak¹⁹⁴, yurtdışından temin edilerek serbest dolaşıma giren akaryakıt için Kurum tarafından belirlenen gelir payını ilgililere ödemek ile mükellef kılınmıştır¹⁹⁵.

H. Serbest Kullanıcı

5015 sayılı Kanun “serbest kullanıcı” kavramını, “Kalorifer yakıtı, fuel-oil ve motorinde yıllık 5.000 tondan aşağı olmayacak şekilde Kurum tarafından ürün bazında belirlenen tüketim miktarından fazla yıllık petrol tüketimi olan lisanslı kullanıcı” şeklinde tanımlamış olup¹⁹⁶ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde ayrıca bir serbest kullanıcı tanımına yer verilmemiştir.

Serbest kullanıcı, 5015 sayılı Kanun’un 2. maddesinde bir piyasa faaliyeti olarak yer almamaktadır. Serbest kullanıcılar petrol ürünlerinin nihai tüketicisi konumunda olup bizzat kendi gereksinimleri için ürün temin etmektedirler¹⁹⁷. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesine göre serbest kullanıcılar için de lisans alma zorunluluğu bulunmaktadır. Serbest kullanıcı lisansı sahipleri; kullanım türüne göre kalorifer yakıtı,

¹⁹⁴ Ticari deniz araçlarına ÖTV’siz akaryakıt satışı ihrakiye teslimi lisansı sahiplerine yasaklanmış ise de; 5015 sayılı Kanun’un Geçici 3. maddesinde, “Ticari deniz vasıtalarına yapılacak Özel Tüketim Vergisiz akaryakıt satışları 7. maddenin ikinci fıkrasındaki sınırlamalar dışında dağıtıcılar tarafından doğrudan yapılır.” denilmek suretiyle bu hak dağıtıcı lisansı sahiplerine verildiği görülmektedir.

¹⁹⁵ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 32.

¹⁹⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/37.

¹⁹⁷ Demircioğlu, s. 113-114.

fuel-oil ve motorini doğrudan dağıtıcı lisansı sahiplerinden temin edebilme hakkına sahiptir¹⁹⁸.

5015 sayılı Kanun'un 17. maddesinde, serbest kullanıcıların belirlenmesi ve lisans verilmesine ilişkin usul ve esasların EPDK tarafından düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı hükümde, yıllık tüketimi 5.000 tonun altında olmayacak şekilde Kurum tarafından belirlenecek olan yıllık tüketim miktarının altında olan kullanıcılara, dağıtıcıların kendi işlettikleri akaryakıt bayileri üzerinden satış yapamayacakları düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kurum tarafından Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 46. maddesinde serbest kullanıcı limiti 5.000 ton olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

I. Taşıma Faaliyeti

Taşıma faaliyeti, 5015 sayılı Kanun ile Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde *"Ham petrol ve akaryakıtların, kabotaj kapsamında denizyolu ve demiryolu taşıma araçlarıyla yapılan nakil faaliyetleri"* olarak¹⁹⁹; "taşıyıcı" kavramı ise, Kanun'da *"Taşıma faaliyeti yapan gerçek ve tüzel kişiler"* şeklinde²⁰⁰ tanımlanmıştır.

Taşıma faaliyetini hem gerçek hem de tüzel kişiler yürütebilmekte olup bunun için Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 6. maddesi gereğince taşıma lisansına sahip olmak gerekmektedir. Taşıma faaliyetine ilişkin mevzuatta yapılan tanımlamadan da anlaşılacağı üzere; sadece denizyolu ve demiryolu taşıma araçlarıyla taşıma faaliyeti lisansa tabi ise de, karayolu ile yapılan taşıma lisans kapsamı dışındadır²⁰¹.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 35. maddesinde, taşıma lisansı sahiplerinin lisans kapsamında *"boru hattı hariç olmak üzere petrol taşıma araçları ile taşıma hizmeti*

¹⁹⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 29.

¹⁹⁹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/39; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/25.

²⁰⁰ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/40.

²⁰¹ İşbu Kanun'un ilk yayımlandığı halinde kara yolu ile taşıma faaliyeti de taşıma tanımlamasının içerisinde lisansa tabi olarak düzenlenmiştir. Ancak daha sonra, 09.07.2008 tarihli ve 5784 sayılı Kanun ile bu hüküm değiştirilerek karayolları ile taşıma kapsam dışı bırakılmıştır. Bkz. Kayıkcı, s. 97.

verilmesi” faaliyeti ile iştigal edebileceği hüküm altına alınmış olup petrol boru hatları ile taşıma, bu faaliyet kapsamında değerlendirilmemiştir. Zira yukarıda iletim faaliyetine ilişkin açıklamalarımızda yer verdiğimiz üzere, boru hatları vasıtası ile yapılan taşıma faaliyeti iletim faaliyeti kapsamındadır.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde taşıma lisansı sahiplerinin yükümlülüklerine ilişkin olarak ise; “*Taşıma lisansı sahipleri; faaliyetlerini Kanuna ve ilgili mevzuata uygun olarak yürütmekle yükümlüdür.*” denilmekle yetinilmiř²⁰², başkaca özel bir yükümlülük öngörülmemiştir.

J. Dağıtım Faaliyeti

5015 sayılı Kanun ile Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde “dağıtım” faaliyeti, “*Serbest kullanıcılara akaryakıt toptan satışı ve ikmal dahil bayilere akaryakıt satış ve ikmal faaliyetlerinin bütünü*” olarak tanımlanmıřtır²⁰³. Kanun’da “dağıtıcı” tanımı ise, “*Akaryakıt dağıtım yetkisi olan ve lisansına işlenmesi halinde depolama, taşıma, ihrakiye ve madeni yağ üretimi işlemleri yapabilen sermaye şirketi*” şeklinde yapılmıřtır²⁰⁴. Dağıtım faaliyeti, akaryakıtın bayiler kanalıyla nihai tüketicide ulaşmasını sağlayan piyasadaki faaliyetler zincirinin önemli bir halkasıdır.

5015 sayılı Kanun gereğince dağıtım faaliyetinde bulunabilmek için dağıtıcı lisansı alınması gerekmekte²⁰⁵; dağıtıcı lisansı alabilmek için de, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 7. maddesi uyarınca asgari 20.000.000 TL  denmiş sermayesi bulunan bir sermaye şirketi olma koşulu bulunmaktadır. Ayrıca 10.12.2014 tarihli ve 5352 sayılı Kurul Kararı kapsamında lisans başvurusunda bulunan şirketin aktif toplamının minimum 37.500.000 TL olması şartı aranmaktadır.

²⁰² Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 36.

²⁰³ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/12; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/9.

²⁰⁴ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/11.

²⁰⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3/1(b).

Dağıtıcı lisansı sahipleri gerek 5015 sayılı Kanun'un 7. maddesi gerekse de Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 33. maddesi kapsamında; akaryakıt olarak tanımlanan ürünlerin²⁰⁶ dağıtım hakkına sahiptir. Dağıtıcılar yukarıdaki Kanun ve Yönetmelik hükümleri uyarınca; bayilik teşkilatı oluşturmak, akaryakıt ithalatı yapmak²⁰⁷, yurt içinde akaryakıt satışı, serbest kullanıcılara akaryakıt toptan satışı, kendi mülkiyetlerindeki istasyonlara ya da sözleşmelerle oluşturacakları bayilerinin istasyonlarına akaryakıt dağıtımını, kendi depolama tesislerinin yakınındaki tesislere boru hatları ile akaryakıt taşıma, Kanun'un 7. maddesinde belirtilen sınırlamalar haricinde lisanslarına alt başlık olarak ihrakiye teslimi faaliyeti işlenmesi kaydıyla ticari deniz araçlarına ÖTV'siz doğrudan akaryakıt satışı yapabilirler. Yani dağıtıcı lisansı sahipleri, rafineri ve iletim haricinde bütün faaliyetlerde bulunabilmektedirler²⁰⁸.

Kanun'un 7. maddesinde dağıtıcıların başka akaryakıt dağıtıcılarının bayilerine dağıtım yapmaları yasaklanmıştır. Ancak bu kurala bir istisna olarak; dağıtıcılara faaliyeti geçici olarak durdurulan dağıtıcıların bayilerine, faaliyetin durdurulduğu süre ile sınırlı olarak ve dağıtıcı tadili yapılmak koşuluyla akaryakıt satışı yapma hakkı tanınmıştır²⁰⁹. Dağıtıcının bir bayiye akaryakıt ikmalî yapabilmesi için aralarında bayilik sözleşmesi bulunması zorunlu olup bayinin de EPDK'dan duruma uygun lisans almış olması şarttır²¹⁰. Dağıtıcı ile bayiler arasında yapılması zorunlu olan bayilik sözleşmesinin, kamu hizmetlerinin kontrollü ve düzgün bir biçimde yürümesini sağlamaya yönelik olduğu kabul edilmektedir²¹¹.

²⁰⁶ Kanun'un 2. maddesinde akaryakıt, "Benzin türleri, nafta (hammadde, solvent nafta hariç), gazyağı, jet yakıtı, motorin türleri, fuel-oil türleri ile Kurum tarafından belirlenen diğer ürünler" şeklinde tanımlanmıştır.

²⁰⁷ Kanun'un 9. maddesi gereğince; dağıtıcılar tarafından yapılacak olan akaryakıt ithalatı, lisanslarına işlenmiş olan alt başlık kapsamındaki akaryakıtlarla sınırlıdır ve Kurum'a bayi bilgileriyle birlikte verilen pazarlama projeksiyonu ile uyumlu olduğu bildirildikten sonra yapılabilecektir.

²⁰⁸ Aslan, s. 68.

²⁰⁹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 33.

²¹⁰ Kayıkçı, s. 53.

²¹¹ D13.D, 10.03.2006-2005-5697/2006-1362, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

²¹¹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 11.

Bunların yanında dağıtıcılar; lisanslarına kaydedilmek şartıyla ayrıca lisans almaksızın ihrakiye teslimi²¹², depolama, madeni yağ üretimi ve taşıma faaliyeti gerçekleştirebilirler²¹³. Ayrıca dağıtıcı lisansı sahipleri akaryakıt ithalatı dışında, 5015 sayılı Kanun'un 9. maddesi gereğince yurt dışından ham petrol ithalatı da yapabilir. Yine Kanun'un 9. maddesinde dağıtıcıların EPDK'nın izin vermesi koşulu ile kendi aralarında akaryakıt ticareti yapması mümkün kılınmıştır²¹⁴. Ancak ilgili düzenlemeye 7318 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8. maddesi ile 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girmek üzere; *“Dağıtıcılar, herhangi bir dağıtıcıdan aldıkları akaryakıtı başka bir dağıtıcıya satamazlar.”* şeklinde bir ekleme yapılmıştır. Kanun koyucunun bu değişikliği yapmaktaki amacı, dağıtıcıların başka bir dağıtıcıdan aldığı akaryakıtı başka bir dağıtıcıya tekrar satmasını engelleyerek dağıtıcılar arası ticareti düzenlemek olmuştur²¹⁵. Bu kısıtlamanın nedeni, ithalat ile veya rafineriden temin edilen akaryakıtın birden fazla kez el değiştirilerek akaryakıt maliyetinin artmasını ve piyasanın izlenebilirliğine zarar verilmesini önlemek olmuştur²¹⁶. Yukarıda belirttiğimiz gibi söz konusu değişiklik 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girecektir.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 34/A maddesinde yer alan düzenlemeye göre; dağıtıcı lisansı sahipleri “bayilik teşkilatı” oluşturmak zorundadır. Bayilik teşkilatı, *“Dağıtım faaliyetinin sürdürülmesi için gerekli asgari sayıdaki bayiden oluşan yapı”* olarak tanımlanmıştır²¹⁷. Bu kapsamda dağıtıcılar; lisanslarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içerisinde en az on, altı ay içerisinde en az yirmi beş ve bir yıl içerisinde de en az elli istasyonlu bayinin bulunduğu bir bayilik teşkilatı oluşturmakla ve bu teşkilatı korumakla yükümlüdür²¹⁸. Yine Yönetmelik'in 34/A hükmüne göre, dağıtıcı ilgili

²¹² Daha önceki açıklamalarımızda yer verdiğimiz üzere, Kanun'un 9. maddesine göre ihrakiye teslimleri; rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketleri tarafından yapılır.

²¹³ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 33.

²¹⁴ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 33. maddesinde de, Kurul'dan izin alınması koşulu ile dağıtıcıların diğer dağıtıcılara akaryakıt satışı yapılabileceği öngörülmüştür.

²¹⁵ Bkz. 7318 sayılı Kanun'un 8. madde gerekçesi.

²¹⁶ Bkz. 7318 sayılı Kanun'un genel gerekçesi.

²¹⁷ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 2/34.

²¹⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 34/A; Aynı hükümde, dağıtıcının lisansına işlenmiş olarak veya münferiden aynı unvanlı depolama lisansında asgari 4.000 metreküp depolama kapasitesine sahip olan dağıtıcılar için farklı bir asgari bayi sayısı şartı öngörülmüştür. Bu kişiler için 34/A maddesinde kural olarak belirlenen “on, yirmi beş ve elli” asgari bayi sayısı şartı sırasıyla “beş, on üç ve yirmi beş” olarak uygulanmaktadır.

sürelerde bayilik teşkilatının oluşturamaz veya oluşturduktan sonra koruyamaz ise; herhangi bir bildirimde gerek olmaksızın teşkilatını otuz gün içerisinde gerekli bayi sayısına ulaştırmak zorundadır. Otuz günlük sürenin sonunda gerekli sayıda bayisi bulunmayan dağıtıcı lisansı sahiplerinin lisanslarının Yönetmelik'in 17. maddesi uyarınca sona erdirileceği öngörülmüştür. Kanaatimizce bayilik teşkilatı oluşturulmasına ilişkin bu zorunluluk, nihai tüketicilerin petrol ürünlerini temin olanaklarını arttırmaktadır.

Dağıtıcı lisansı sahipleri, bayiler ile aralarındaki bayilik sözleşmesinin herhangi bir suretle sona ermesi halinde Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 34. maddesinde öngörülen süreler içerisinde Kurum'a durum hakkında bildirimde bulunmak zorundadır²¹⁹. Bayilik sözleşmesinin süresinin bitiminden üç ay önce sözleşme yenilenemez ise, sözleşme süresinin bitimine kadar dağıtıcı bayisinin akaryakıt ikmalini gerçekleştirmekle yükümlüdür²²⁰.

Dağıtıcıların sözleşmeli bayilerine akaryakıt ikmali yapabildiği gibi kendi mülkiyetlerindeki istasyonlara da akaryakıt dağıtımını gerçekleştirebildiğine yukarıda değinmiştik. Dağıtıcı lisansı sahiplerinin kendi işlettikleri istasyonlara yapacakları dağıtım bakımından Kanun'un 7. maddesi ile bir sınırlama getirildiği görülmektedir. Öyle ki; dağıtıcıların kendi işlettiği istasyonlarında yaptığı akaryakıt satışı, dağıtıcının toplam yurt içi pazar payının yüzde onbeşinden fazla olamaz. Dağıtıcı, kendi işlettiği istasyonlara sübvansiyon ve bayi istasyonlarından farklı bir uygulama yapması da yasaktır. Ayrıca dağıtıcıların yurt içi pazar payının, toplam yurt içi pazarın yüzde kırkbeşini geçmesi de yine Kanun'un 7. maddesi ile yasaklanmıştır. EPDK'nın Petrol Piyasası 2020 Yılı Sektör Raporu'na göre, piyasada faaliyet gösteren lisanslı dağıtıcılar arasında en yüksek pazar payı %23,46 ile Petrol Ofisi A.Ş' ye aittir²²¹.

Dağıtıcılar için öngörülmüş bir diğer yükümlülük de, Kanun'un 9. maddesinde yer alan *“Dağıtıcılar, lisans başvurularında asgarî yıllık 60.000 ton beyaz ürün (benzin,*

²¹⁹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 34/1(o).

²²⁰ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 7/4; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 34/1(g).

²²¹ EPDK, Petrol Piyasası 2020 Yılı Sektör Raporu, s. 37.

motorin) dağıtım projeksiyonu ile bayi bilgilerini Kuruma vermek zorundadır...” şeklindeki hüküm gereği yıllık 60.000 ton beyaz ürün satışı yapma mükellefiyetidir. Kanun’da yer alan bu düzenlemeye dayanılarak Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 17. maddesinde “lisans alınmasını takip eden ikinci takvim yılında asgari 20.000 ton, üçüncü takvim yılında asgari 30.000 ton, dördüncü takvim yılında asgari 40.000 ton, beşinci takvim yılından itibaren ise yıllık asgari 60.000 ton beyaz ürün satışını gerçekleştirmesi” zorunluluğu getirilmiş; bu asgari yükümlülüğü yerine getirmeyen dağıtıcının lisansının sona erdirileceği öngörülmüştür. Kayıkçı’ ya göre, Kanun’da bu yükümlülüğü yerine getirmeyenler bakımından lisansın sona erdirileceğine dair açık bir yaptırım öngörülmediğinden uygulanması gereken yaptırım bu olmamalı; ancak Kanun’un 19. maddesine göre idari para cezası yaptırımını uygulanabilmelidir²²². Biz de söz konusu halde Kanun’da lisans iptaline ya da sona erdirilmesine ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığından böyle bir yaptırım uygulanmasının hukuka uygun olmadığı kanaatindeyiz.

Kanun’da dağıtıcı lisansı sahipleri için öngörülen en önemli yükümlülüklerden biri kanaatimizce “bayi denetim ve otomasyon” sistemi kurulmasına ilişkin yükümlülüktür. Öyle ki Kanun’un 7. maddesinin 6. fıkrası kapsamında dağıtıcılar; *“Kurum tarafından belirlenen esaslara uygun olarak bayilerinde kaçak akaryakıt satışının yapılmasını önleyen teknolojik yöntemleri de içeren bir denetim sistemi kurmak ve uygulamakla”* yükümlü kılınmıştır. Bu sistem Kanun gerekçesinde “bayi denetim ve otomasyon sistemi” olarak anılmaktadır. Kanun koyucu Kanun’un 7. madde gerekçesinde otomasyon sistemi öngörülmesindeki amacı, akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele ve mali usulsüzlüklerin tespiti olduğunu ifade etmiştir²²³. Bu sistem sayesinde, bayilerin akaryakıt istasyonlarında gerçekleştirdikleri akaryakıt alım satım işlemleri ve stok hareketleri gerçek zamanlı olarak takip edilebilmektedir²²⁴. Bu sistemin amacı da kanaatimizce yine kamu hizmetlerinin düzgün ve sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için kontrol mekanizması yaratmak olmuştur.

²²² Kayıkçı, s. 60-64.

²²³ Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 7. madde gerekçesi.

²²⁴ Kayıkçı, s. 68.

Kanun'un işbu 7. maddesinin 6. fıkrasında 7318 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesi ile 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girmek üzere birtakım değişiklikler yapılmış olup ilgili hükme, *“Dağıtıcı lisansı sahibi, Kurumca yetkilendirilen tüzel kişiler aracılığı ile denetim sistemini kurar ve uygular. Denetim sistemini kuracak ve uygulayacak tüzel kişilerde aranacak idari, mali ve teknik şartlar ile bu tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri Kurum tarafından belirlenir. Denetim sisteminin kurulması ve uygulanmasına ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesinden lisans sahibi ile Kurumca yetkilendirilen tüzel kişiler müştereken sorumludur.”* şeklinde ekleme yapılmıştır. Söz konusu değişiklikten anlaşılabacağı üzere; dağıtıcı lisansı sahibi, bayilerinde kuracağı otomasyon sistemini bundan böyle EPDK tarafından yetkilendirilecek olan tüzel kişiler vasıtası ile kuracak ve uygulayacaktır. Bu husustaki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde ise dağıtıcı ile sistemi kuran yetkili tüzel kişi müşterek olarak sorumlu tutulacaktır. Kanun koyucu bu yeni düzenleme ile bayi denetim ve otomasyon sisteminin etkinliğinin artırılmasını ve hizmeti veren otomasyon şirketinin belirli bir teknik alt yapıya sahip olmasının garantiye alınmasını amaçlamıştır²²⁵. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi söz konusu değişiklik 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girecektir.

Denetim işlevini gerçekleştirebilmek bakımından, dağıtıcı lisansı sahibi kuracağı bu otomasyon sistemine Kurum'un erişimini sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Denetim sistemine ilişkin usul ve esaslar Kurum'un 27.06.2007 tarihli ve 1240 sayılı Petrol Piyasasında Dağıtıcı Lisansı Sahiplerinin Bayi Denetim Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı ile belirlenmiştir. Bayi denetim ve otomasyon sisteminin kurulmadığı ya da kurulup da Kurum tarafından yapılan düzenlemelere uygun olmadığı tespit edilen bayilere dağıtıcıların akaryakıt temini yapması yasaklanmıştır²²⁶.

Ayrıca dağıtıcı lisansı sahipleri, Kanun'un 16. maddesinde stok tutma yükümlüsü olarak belirlenmiş olup ikmal ettikleri günlük ortalama ürün miktarının minimum yirmi katını kendi depolarında veya lisanslı depolama tesislerinde topluca ya da statülerine göre

²²⁵ Bkz. 7318 sayılı Kanun'un 7. madde gerekçesi.

²²⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 7/6.

ayrı ayrı bulundurmak zorundadır²²⁷. Stok tutma yükümlülüğü, tezimizin devamında daha detaylı izah edilecek olup tüketiciye kesintisiz olarak akaryakıt sunulması, hizmetin devamlılığı bakımından önem arz etmektedir. Bundan başka dağıtıcılar, piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatların en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumunu dikkate alarak tavan fiyatlar olarak hazırlamak ve Kurum’a bildirmekle mükelleftir²²⁸.

K. Bayilik Faaliyeti

5015 sayılı Kanun ile Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde “bayilik” faaliyeti, *“Karşılıklı yükümlülüklerin ekinde fizibilite²²⁹ olan bir sözleşmeye bağlanarak akaryakıt dağıtım şirketleri tarafından gerçek ve tüzel kişilere akaryakıtın kullanıcılara ikmal yetkisi verilmesi işlemi”* şeklinde tanımlanmış²³⁰; “bayi” ise, *“Bayilik faaliyeti için gerekli donanımına sahip gerçek ve tüzel kişiler”* olarak²³¹ ifade edilmiştir. Faaliyetin tanımından anlaşılabacağı üzere, bayilik faaliyeti piyasadaki faaliyetler zincirinin son halkası olup akaryakıtın nihai tüketiciye ikmal hizmetidir.

Bayilik faaliyetini yürütebilmek için Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 6. maddesine göre bayilik lisansı almak gerekmektedir. Aynı Yönetmelik hükmünde bayilik lisanslarının, akaryakıt veya ihrakiye alt başlıkları altında; istasyonlu bayi veya istasyonsuz bayi kategorilerine göre verileceği düzenlenmiş idi. Ancak EPDK tarafından çıkarılan 28.07.2020 tarihli ve 31199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 1. maddesi ile yapılan değişiklik gereği, söz konusu hüküm *“bayilik lisansları, akaryakıt veya ihrakiye alt başlıkları altında verilmektedir²³²”* şeklini almıştır. Böylelikle istasyonlu veya

²²⁷ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/2.

²²⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 34/1(e); Dağıtıcı lisansı sahiplerinin tüm mükellefiyetleri saydıklarımızla sınırlı olmayıp 5015 sayılı Kanun ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında başkaca yükümlülükleri de bulunmaktadır. Çalışmamızda bilhassa önem arz ettiği kanaatinde olduğumuz yükümlülükler yer verilmiştir.

²²⁹ Kanun’un 2. Maddesinde “fizibilite”, “Kuruma verilmesi gerekli olmayan fakat bayilik sözleşmesi ekinde yer alan ve yapılacak yatırımların analizini içeren rapor” olarak tanımlanmıştır.

²³⁰ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/10; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/8.

²³¹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 2/9; Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 4/7.

²³² Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 6/2.

istasyonsuz bayi kategorilerine göre lisans verilmesine son verilmiştir²³³. Halihazırda yürürlükte olan istasyonsuz bayi kategorisindeki lisanslar, lisans süresince devam edecek olup süre sonunda uzatılması talep edilemeyecek; edilse dahi Kurum tarafından değerlendirilmeyecektir²³⁴.

Kanun'un 8. maddesi gereğince; bayiler, faaliyetlerini dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre yürütürler²³⁵. Sözleşmenin Kanun'daki ifadesi "tek elden satış sözleşmesi" olmakla birlikte, uygulamada "bayilik sözleşmesi" ya da "akaryakıt bayilik sözleşmesi" ifadeleri²³⁶ de kullanılmaktadır. Bayi ile dağıtıcı arasındaki bayilik sözleşmesinin yenilenmemesi halinde; bayi sözleşme süresi bittikten sonra sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılabilecek şekilde faaliyetine devam eder ve en geç bir ay içinde eski dağıtım şirketi ile ilgili tüm belirtileri kaldırmak zorundadır²³⁷.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 38. maddesi uyarınca istasyonlu akaryakıt bayileri; lisansa işlenmek şartıyla tarım sektörünün ihtiyaçları için tanker ve köy pompası vasıtasıyla akaryakıt satışı yapabilir. Bununla beraber demiryolu araçları ve demiryolu altyapı işletmecisinin faaliyetleri gereği kullanması gereken araçların akaryakıt ihtiyaçları için de demiryolu pompaları vasıtasıyla akaryakıt satışı²³⁸ yapma hakkına sahiptir.

Bayiler, lisanslarının devamı süresince bayisi oldukları dağıtıcı haricinde başka bir dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapamazlar. Yukarıda da değindiğimiz üzere bu kuralın istinası, faaliyeti geçici olarak durdurulan dağıtıcıların bayilerinin başka bir dağıtıcıdan akaryakıt ikmali yapabilme hakkıdır²³⁹. Bu durumda

²³³ Nitekim bu husus Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin Geçici 25. maddesinde yer alan, "Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, istasyonsuz bayi kategorisinde bayilik lisansı verilmez, yürürlükte olan lisansların süre uzatımı talepleri değerlendirmeye alınmaz." şeklindeki hükümde de ifade edilmiştir.

²³⁴ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği Geçici md. 25; İstasyonsuz bayilik lisansı sahiplerinin, benzin türleri ile motorin, kırsal motorin, jet yakıtı, gazyağı, yakıt nafta ve biodizel satışı yapmaları yasaktır. Bkz. Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 44/4.

²³⁵ Nitekim Kanun'un 7. maddesinde de, "Dağıtıcılar, 2. maddenin birinci fıkrasının (10) ve (13) numaralı bentlerinde belirtilen şekilde sözleşme ile bayilikler oluşturur." denilmektedir.

²³⁶ Örs, s. 173; Kayıkçı, s. 74-75.

²³⁷ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 7/4.

²³⁸ İlgili hükümde LPG satışı hariç tutulmuştur.

²³⁹ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği md. 38.

bayi, dağıtıcının yeniden faaliyete geçmesini beklemeksizin dağıtıcı faaliyetinin geçici olarak durdurulduğu süre ile sınırlı olmak üzere ve lisanslarını tadil ettirmek kaydıyla bir diğer dağıtıcıdan akaryakıt temin edebilir.²⁴⁰ Bayilerin faaliyetlerini dağıtıcı ile “tek elden satış” sözleşmesi yapmak suretiyle yürütme zorunluluğu ve kendi dağıtıcısı haricinde başka bir dağıtıcıdan akaryakıt temin edememesi, kamu hizmetlerinin kontrollü ve düzgün bir biçimde yürütmesini sağlamaya yönelik olduğu kabul edilmektedir²⁴¹.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 38. maddesi gereğince, kural olarak bayilerin akaryakıt istasyonları dışında akaryakıt ikmal ve satışı yapması yasaktır. Ancak fabrika, şantiye, nakliye filosu işletmeleri gibi bayinin kendi ihtiyaçları için depolama imkanı ve kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan yerler hariç tutulmuştur. Aynı Yönetmelik hükmünde, bayilerin kullanıcılar haricinde kimselere yeniden satış amaçlı satış yapması da yasaklanmıştır. Bir başka deyişle bayiler, kullanıcılar dışında diğer lisans sahiplerine yeniden satış amacıyla akaryakıt satışı yapamaz²⁴².

Bayilik lisansı sahiplerinin bir diğer yükümlüğü, taşı²⁴³ ve/veya hile amacıyla akaryakıt katılabilecek ürünlerin akaryakıt katılmaması ve istasyonda bulundurmamasıdır²⁴⁴. Akaryakıt karıştırılabilecek çok fazla madde bulunduğu gerçeği karşısında, söz konusu yasağın ihlalinde yaptırım uygulanması bakımından önemli olan husus taşı ve/veya hile amacının varlığının tespit edilmesidir²⁴⁵.

Akaryakıt istasyonları arasındaki mesafeler; aynı yönde olmak üzere, şehirler arası yollarda en az on kilometre, şehir içi yollarda ise en az bir kilometre olmak kaydıyla EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir²⁴⁶. Bu kapsamda Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 45. maddesi ile yapılan düzenleme gereğince; iki akaryakıt

²⁴⁰ Kayıkçı, s. 53.

²⁴¹ D13.D, 10.03.2006-2005-5697/2006-1362, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

²⁴² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 11.

²⁴³ Kayıkçı, s. 77.

²⁴⁴ TDK’da taşı, “Bir şeyin içine başka bir madde karıştırma, katıştırma” olarak tanımlanmıştır. Bkz. www.sozluk.gov.tr, e.t. 21.09.2021.

²⁴⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 8/2(b).

²⁴⁶ Kayıkçı, s. 82.

²⁴⁷ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 8/4.

istasyonu arasındaki mesafe aynı yönde olmak üzere, şehirlerarası yollarda on ve şehir içi yollarda bir kilometreden az olamamaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA KAMU HİZMETİ VE TEMEL İLKELERİ

I. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti kavramı; hukuki açıdan idare hukukunun inceleme alanında olmakla birlikte, esasen hukuk dışında başka disiplinlerin de çalışma alanı içerisinde yer almaktadır²⁴⁷. Öyle ki, devletin görev ve işlevleri bakımından siyaset bilimi, hizmetin sunulma yöntemi ve teşkilatı bakımından yönetim bilimi ve mali açıdan da kamu maliyesi disiplinlerinin inceleme alanı içerisinde bulunmaktadır²⁴⁸. Hukuk literatüründe *-doktrin ve yargı kararlarında-* bu kavrama ilişkin birçok farklı yaklaşım ile çeşitli tanımlamalar yapılmış ise de; tam olarak bir tanım ortaya koymanın fazlasıyla güç olduğu kabul edilmektedir²⁴⁹.

1. Kamu Hizmetinin Tanımlanması

Hukuki boyutu ile kamu hizmeti; idari yargının görev alanının belirlenmesi, idarenin teşkilatlanması ve işleyişi, idarenin sorumluluğu gibi konularda ölçüt olması ve idare hukuku uygulanmasının bir koşulu olması sebebiyle idare hukukunun en temel kavramlarından bir tanesini teşkil etmektedir²⁵⁰. İdare hukukuna ilişkin pek çok kavram ve konunun kamu hizmeti ile açıklanması dolayısıyla bu kavramın tanımlanması bilhassa

²⁴⁷ O. Karahanoğulları, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2015, s. 9.

²⁴⁸ A. Kır, Kamu Hizmetlerinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2013, s. 19.

²⁴⁹ A. D. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2020, s. 485.

²⁵⁰ Karahanoğulları, s. 95.

önem arz etmektedir²⁵¹. Kanun koyucu tarafından yapılmış yasal bir kamu hizmeti tanımı olmadığı gibi, kavramın içeriğinin belirsizliği ve kapsamının genişliği nedeniyle öğretide de yargısal içtihatlar da tartışmasız ve yeknesak bir tanım yapılamamıştır²⁵². Öyle ki, kamu hizmeti kavramının belirsiz niteliği Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından da kabul edilerek içtihatlar da vurgulanmaktadır²⁵³.

Genel itibariyle Türk idare hukuku sistemi, Fransız hukukundan etkilenme ile oluşmuş; idari yapılanma, idari yargılama gibi idare hukukunu oluşturan pek çok temel konu ve kavramlar Fransa’da idare hukukunda gerçekleşen reformların etkisi ile Türk hukukuna yansımıştır²⁵⁴. Az da olsa bazı noktalarda Alman hukukundan da esinlenildiği görülmekte ise de, idarenin yapılanması ve idari yargılama gibi temel konularda Fransız hukukunun Türk idare hukuku için ana referans olduğu kabul edilmektedir.²⁵⁵ Bu durum “kamu hizmeti” kavramının doğuşunun da Fransız kaynaklı olması nedeniyle²⁵⁶ bu kavramın Türk idare hukukunda ortaya çıkışı ve gelişimi bakımından da önem arz etmektedir.

Ulus devlet anlayışının ortaya çıkıp olgunlaşmasından evvel; amaç kamuya hizmet değil şah, padişah, krala hizmet etmek olduğundan kamu hizmeti kavramının ortaya çıkışı ulus devletin ortaya çıkması ile birlikte olmuştur²⁵⁷. Kamu hizmeti kavramı, Fransa’da 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlamış; Fransız Devrimi sırasında bireylerin bireylere yaptığı hizmetlere karşıt olarak, tüm toplumu ilgilendiren hizmetler anlamında sıklıkla kullanılmıştır²⁵⁸. Fransa’da idare hukukunun doğuşu kamu gücü

²⁵¹ D. Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, GÜHFD, XII, 1-2, (2008), s. 1217.

²⁵² A. Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1987, s. 7-8 ; A. Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İHİD, 9, 1-3, (1988), s. 147.

²⁵³ AYM, 29.06.1995-1994-71/1995-23, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021; D10.D, 06.02.2002-1999-2407/2002-347, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021

²⁵⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 55.

²⁵⁵ Nitekim Ulusoy tarafından, Türk idare hukukunda yaptırım gerektiren; ancak Türk Ceza Kanunu kapsamında suç olmayıp “Kabahatler Kanunu” kapsamında “kabahat” olarak değerlendirilen “idari yaptırım gerektiren fiiler” gibi bazı istisnai konuların Alman hukuk sisteminden yansıdığı ifade edilmiş; ancak devlet sistemi olarak Fransa’daki “üniter” devlet sistemi, yüksek mahkeme olarak “Danıştay” sisteminin benimsenmesi gibi idari altyapıyı oluşturan konularda Fransız hukukundan etkilenildiği, Türk öğretisinde çoğunlukla Fransız kaynakların ve Fransız Danıştay kararlarının alıntılındığı belirtilmiştir. **Ibid.**, s. 56-57.

²⁵⁶ Karahanoğulları, s. 7.

²⁵⁷ Y. Uler, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, AYD, 15, (1998), s. 254.

²⁵⁸ Karahanoğulları, s. 88-89.

anlayışı ile olmuş, devletin faaliyetleri kamu gücü ölçütü²⁵⁹ ile açıklanmış; Fransız Devrimi akabinde 18. yüzyılın sonlarına doğru ise kamu hizmeti kavramı gelişmeye ve yaygınlaşmaya başlamıştır²⁶⁰. 19. yüzyılın sonlarında ise devletin iktisadi, teknik, sosyal ve kültürel anlamda faaliyet alanının genişlemesi ile birlikte devletin faaliyetlerinin idare hukuku kapsamında değerlendirilebilmesi için kamu gücü ölçütünün yeterli gelmediği anlaşılmış, bu durum kamu gücü anlayışının sarsılmasına ve kamu hizmeti kavramı olarak yeni bir ölçüt ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir²⁶¹.

Bu kapsamda kamu hizmeti, ilk olarak Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu kavramı 8 Şubat 1873 tarihli Blanco kararında kullanması ile ortaya çıkmıştır²⁶². Kararın konusu, Bordeaux tütün işletmesine ait bir vagonetin Blanco isimli bir çocuğa çarparak yaralanmasına sebep olması ile devlet aleyhine açılan tazminat davasının adli yargıda mı yoksa idari yargıda mı çözümleneceğine ilişkin çıkan uyuşmazlıktır²⁶³. Öyle ki, bu kararda, kamu hizmetleri nedeniyle bireylere verilen zararlarda devletin sorumluluğunun Medeni Kanun ilkelerine göre düzenlenemeyeceği, bunun özel kurallara tabi olduğu, bu özel kuralların hizmetin ihtiyaçlarına göre gerekçelendirileceği ve yargı yetkisi ile esas arasındaki bağlantı nedeniyle idari yargıda çözümlenmesi gerektiğine hükmedilmiş²⁶⁴; böylece Fransız idare hukukunda temel olarak kabul edilen bir içtihat meydana getirilmiştir²⁶⁵.

Kamu hizmeti kavramını idare hukukunun merkezine oturtan ise 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başında “Bordeaux Ekolü”nün *-bir diğer adı ile “Kamu*

²⁵⁹ Kamu gücü ölçütü, idare hukuku alanının belirlenmesinde idarenin özel kişilere göre üstün ve ayrıcalıklı yetkiler kullanabildiği faaliyetlerini ölçüt olarak almaktadır. İdarenin bu üstün yetkilerini kullanamadığı, özel kişilerle aynı hukuksal konumda olduğu faaliyetler idare hukuku alanına girmeyecektir. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 33-34.

²⁶⁰ *Ibid.*, s. 89.

²⁶¹ *Ibid.*, s. 89.

²⁶² *Ibid.*, s. 89.

²⁶³ O. Sancakdar vd., İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, 10. Baskı, Ankara 2021, s. 46.

²⁶⁴ Uler'e göre kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun uygulama alanının tespiti, adli yargı ile idari yargı ayrımının yapılabilmesi için ortaya çıkarılmış bir kavramdır. Bkz. Uler, s. 252-254.

²⁶⁵ www.tribunal-conflits.fr, e.t. 22.09.2021; aktaran M. Sağlam, “Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi 2015 Reformu: Değişiklikler ve Gerekçeleri”, s. 673, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/155596>, e.t. 22.09.2021.

Hizmeti Ekolü”- kurucusu Fransız filozof ve hukukçu Léone Duguit olmuştur²⁶⁶. Duguit’nin kamu hizmeti anlayışına göre, faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığına kimin karar verdiğine bakılmaksızın şayet toplum halinde yaşayabilmek için gerekli bir faaliyet var ise ve bu faaliyet özel ticari faaliyet olarak gereği gibi yerine getirilemiyor ise devlet tarafından kamu hizmeti olarak üstlenilmelidir²⁶⁷. Duguit’ye göre, bu faaliyetler zaten niteliği gereği kamu hizmeti olup bu hususta yöneticilerin takdir hakkı bulunmamaktadır²⁶⁸. Duguit’nin kamu hizmetine bu yaklaşımına, *objektivist (mutlakçı)* kamu hizmeti anlayışı denilmekte olup zaman içerisinde bu yaklaşım Bordeaux Okulu’nun bir diğer temsilcisi olan Gaston Jèze tarafından sübjektif hale getirilmiştir²⁶⁹. Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığının yönetenlerin iradesine bağlı olduğunu söyleyen Jèze, bu yaklaşımı ile *sübjektivist (göreceli)* kamu hizmeti anlayışını ortaya koymuştur²⁷⁰. Didier Truchet ise, bu sübjektivist anlayışı bir adım öteye taşıyarak kamu hizmetini bir “etiket” olarak nitelendirmiş ve yasa koyucu tarafından bazı faaliyetlere “etiket” yapıştırılması ile o faaliyetin kamu hizmeti haline geldiğini, takdirin yasa koyucuya ait olduğunu söylemiştir²⁷¹. İdare hukuku öğretisinde objektivist anlayış pek kabul görmemiş, kamu hizmeti bakımından zaman içerisinde sübjektif anlayışa doğru kayma yaşanmış olup günümüzde genel anlamda hakim olan anlayış budur²⁷².

Türk idare hukukunda ekseriyetle kamu hizmeti anlayışını kuran ve sistematik hale getiren kişinin, 1966 tarihinde yayımlanan “İdare Hukukunun Umumi Esasları” isimli kitabı ile Sıddık Sami Onar olduğu²⁷³ kabul edilmektedir. Bu hususta Karahanoğulları

²⁶⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 479 ; A. Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışının Türk Hukukuna Etkisi”, AÜHFD, 48, 1, (1999), s. 165-166.

²⁶⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 480.

²⁶⁸ Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışının Türk Hukukuna Etkisi”, s. 167.

²⁶⁹ *Ibid.*, s. 167.

²⁷⁰ Karahanoğulları, s. 39.

²⁷¹ D. Truchet, Nouvelles récentes d’un illustre vicillard, label de service public et statut de service public, AJDA, (1982), s.427-440; aktaran Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 480.

²⁷² Bu hususta Yılmaz, “Kamu hizmeti konusunda sübjektif anlayışın ağırlıklı olarak benimsenmesi karşısında, Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde, Yüce Mahkeme’nin objektif kamu hizmeti anlayışını esas aldığı görülmektedir.” demiştir. Bkz. Yılmaz, s. 1221 ; Ulusoy da, yine Anayasa Mahkemesi’nin kamu hizmetlerinin tespit edilmesinde faaliyetin niteliğinin önemli olduğuna ilişkin kararlarından yola çıkarak “Günümüz Türk Pozitif Hukukundaki geçerli kamu hizmeti anlayışının en karakteristik özelliği, hâlâ objektif bir kamu hizmeti anlayışını benimsemesidir.” demiştir. Bkz. Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışının Türk Hukukuna Etkisi”, s. 172.

²⁷³ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 481-482; S. Çal, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, GÜHFD, 11, 1-2, 2007, s. 606; A. Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, İHFM, 56, 1-4, (1998), s. 101-102.

ise; her ne kadar Onar kamu hizmeti anlayışının kurucusu olarak kabul edilse de 1935 tarihli ilk eseri olan “İdare Hukuku Ders Notları” isimli kitabında kamu hizmeti anlayışından bahsedilmediğini, oysaki Türk idare hukukunda kamu hizmeti anlayışının öncüsü olarak adı geçmeyen Mustafa Şeref Özkan’ın 1935 tarihli “İdare Hukuku Ders Notları” kitabında idare hukukunun temeli olarak kamu hizmeti kavramını benimsediğini, yine Mushiheddin Âdil’in 1933 tarihli “Mukayeseli Hukuku İdare” isimli eserinde kamu hizmeti anlayışına yer verdiğini, Onar’ın kamu hizmeti anlayışını ise 1938 tarihli “İdare Hukuku, 1 inci cilt, 1. Kısım, Umumi Medhal” adlı eserinde benimsediğini ifade ederek bu görüşe karşı çıkmıştır²⁷⁴.

İdare hukukunun temel kavramlarından biri olan kamu hizmeti²⁷⁵ bakımından birçok farklı tanım ortaya konulduğunu; ancak gerek öğretide gerekse de yargı kararlarında genel kabulün, kavramın içeriğinin belirsizliği ve tam bir tanımlamasının yapılmasının güç olduğu yönünde olduğunu yukarıda belirtmiş idik²⁷⁶. Bu belirsizliğin nedenlerinden bir tanesi, kamu hizmetlerinin aslında idare hukukunu aşan; iktisadi, siyasi, sosyolojik boyutlarının da bulunmasıdır²⁷⁷. Öyle ki, bu belirsizlik kamu hizmeti kavramının “bir kimlik bunalımı geçirdiği” şeklinde de ifade edilmiştir²⁷⁸.

Devletin faaliyetlerinin belirli²⁷⁹ ve öngörülebilir²⁸⁰ olmasının idare hukukunun ve hukuk devletinin temel ilkeleri olduğu göz önüne alındığında, kamu hizmeti kavramı için genel ve objektif bir tanım ortaya konulamamış olması idare edilenler açısından sorun teşkil edebilecek nitelikte olmakla beraber bu kavramın içeriğinin dönemsel olarak değişkenlik gösteren toplumsal ihtiyaçlara göre belirlenmesi yoluna gidilmiştir²⁸¹. Toplumsal ihtiyaçların süreç içerisinde gösterdiği değişime bağlı olarak devletin faaliyet

²⁷⁴ Karahanoğulları, s. 96 vd.

²⁷⁵ Karahanoğulları, idare hukukunun devletin faaliyetlerinin hukuku olduğunu ve devletin görevlerinin idare hukukunda kamu hizmeti kategorisi olarak ortaya çıktığını söylemektedir. Bkz. Karahanoğulları, s. 5

²⁷⁶ Her ne kadar genel kabul bu yönde ise de; yargının ve doktrinin her zaman bir kamu hizmeti tanımı yaptığını, kamu hizmetinin belirsiz olduğunun doğru olmadığını, hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını görüldüğü zaman tanınabileceğini savunan karşı yönde görüşler de bulunmaktadır. Bkz. Uler, s. 252-254.

²⁷⁷ Ulusoy, s. 477.

²⁷⁸ T. Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, AYD, 8, (1991), s. 233.

²⁷⁹ AYM, 26.12.2013-2013-67/2013-164, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

²⁸⁰ AYM, 17.01.2008-2004-25/2008-42, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

²⁸¹ Ç. C. Orak, Kamu Hizmeti: “Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”, TBBD, 68, (2007), s. 163.

alanının genişlemesi ile kamu hizmetlerinin kapsamının da genişlemekte olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından bir kararda; “*Kamu hizmetleri kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bilinmektedir*²⁸².” şeklinde ifade edilmiştir. Yüksek Mahkeme bir başka kararında da “*Devletin görevlerinin eskisine göre çok değişik alanları ilgilendirmesi ve özellikle bugünkü devlete bir çok iktisadi görevler yükletilmiş bulunması karşısında böyle durumların olağan sayılması gerekmektedir. Devletin, yalnızca ülkede disiplini sağlamakla görevli bulunduğu çağlardaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları ile bugün devletin birçok iktisadi görevleri de bulunduğu çağdaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları birbirinin benzeri olamaz*²⁸³.” diyerek süreç içerisinde kamu hizmeti anlayışının ne denli değiştiğini ortaya koymuştur²⁸⁴.

Kamu hizmeti tabiri Fransızca’daki “*service public*” tabirinden dilimize yerleşmiştir²⁸⁵. Fransızca’da “*public*” kelimesi bir sıfat niteliğinde olduğundan, Türkçe’de buna karşılık olarak “*kamusal*” sözcüğünün kullanımı esasen daha uygun olsa da isim niteliğindeki “*kamu*” sözcüğünün kullanımı tercih edilmiştir²⁸⁶. Öte taraftan “*service*” sözcüğü ise, Fransızca’da hem hizmet, görev, ödev anlamlarına gelmekte hem de teşkilat, takım gibi anlamları ifade etmekte olup Türkçe’de bunun karşılığında kullanılan “*hizmet*” sözcüğü takım ve teşkilat manalarını karşılamamakta; salt görev, iş, bakım, yardım anlamlarına gelmektedir²⁸⁷. Bu nedenle “*service*” sözcüğünün hem faaliyetin kendisini hem de faaliyeti yerine getiren teşkilatı ifade etmesi nedeniyle “*hizmet*” sözcüğünün bu kelimenin tam karşılığını vermekte yetersiz kaldığı, “*kamu hizmeti*” teriminin Fransızca karşılığında daha dar bir anlam ifade ettiği

²⁸² AYM, 27.01.1971-1969-33/1971-7, R.G, 13935.

²⁸³ AYM, 25.10.1969-1967-41/1969-57, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

²⁸⁴ Anayasa Mahkemesi bir başka kararında yine aynı yönde, “*Kuşkusuz, “kamu hizmeti” kavramının içeriği, zaman içinde değişebilir ve bu takdirde de gerek yasalarda, gerekse içtihatla değişiklikler yapılabilir.*” şeklinde karar vermiştir. Bkz. AYM, 28.02.1996-1995-38/1996-7, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

²⁸⁵ S. Derbil, “Kamu Hizmeti Nedir?”, AÜHFD, 7, 3-4, (1950), s. 28-29.

²⁸⁶ *Ibid.*, s. 28.

²⁸⁷ *Ibid.*, s. 29 ; Türk Dil Kurumu’na göre de “*hizmet*” sözcüğü “görev, iş, bakım, yardım” anlamlarını ifade etmektedir. Bkz. www.sozluk.gov.tr, e.t. 21.09.2021

savunulmaktadır²⁸⁸. Derbil, kamu hizmeti kavramının bulanıklığının nedenlerinden birinin hizmet sözcüğünün teşkilat manasını izafe edememesinde aranması gerektiğini söylemektedir²⁸⁹.

Kamu hizmetinin ortaya çıkışından bu yana gerek öğretide gerekse de yargı kararlarında farklı görüş ve yaklaşımlarla birçok farklı kamu hizmeti tanımı ortaya konulmuş ise de; yapılan tanımlamaların ekseriyetle, kamu yararına yönelik toplumsal ihtiyaçların karşılanması (maddi unsur) ve idari bir organ tarafından yürütülmesi (organik unsur) şeklindeki iki temel unsuru ihtiva ettiği anlaşılmaktadır²⁹⁰.

Öyle ki, Türk idare hukukunu sistematik hale getiren en önemli kişi olan²⁹¹ Onar kamu hizmetini geniş anlamıyla, “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve kollektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler” şeklinde tanımlamıştır²⁹². Ulusoy, Onar’ın bu kamu hizmeti tanımını Duguit’nin anlayışından yola çıkarak yaptığını; ancak bu tanımda Duguit’nin tanımından farklı olarak “özel bir ticari faaliyet olarak gereği gibi yürütülemeyen faaliyet” hususunun eksik bulunduğunu ifade etmiş²⁹³, kendi yapmış olduğu tanımlamaya söz konusu hususu da eklemiştir. Buna göre Ulusoy’un kamu hizmeti tanımlaması; “Kamuya yararlı olması ve özel ticari faaliyet olarak gereği gibi yürütülmesinin mümkün ya da arzulanır olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel ticari faaliyetlere göre farklı ve spesifik bir hukuki rejime tabi tutulmuş ve sorumluluğu son tahlilde bir idari makam tarafından üstlenilen faaliyet” şeklinde olmuştur²⁹⁴. Benzer yönde bir tanım da Atay

²⁸⁸ Derbil, s. 30 ; Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, s. 2. ; Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s. 148.

²⁸⁹ Derbil, s. 29.

²⁹⁰ Öte taraftan bu unsurların kamu hizmetini açıklamak için günümüzde tek başlarına yeterli olmadığı da ifade edilmektedir. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 486 ; Bazı görüşlere göre ise, maddi unsur ve organik unsurun yanı sıra kamu hizmetlerinin tabi olduğu hukuki rejim de “şekli (biçimsel) unsur” olarak adlandırılmak suretiyle ayrı bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bkz. Sancakdar vd., s. 557-558.

²⁹¹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 481.

²⁹² Dar anlamıyla ise “Kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler” olduğunu söylemiştir. Bkz. S.S.Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul Akgün Matbaası, 3. Baskı, İstanbul 1966, s. 13; aktaran Çal, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, s. 606.

²⁹³ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 481.

²⁹⁴ **Ibid.**, s. 486.

tarafından “Kamu hizmeti, özel faaliyet gibi sunulamayan, bu tür faaliyetler için mümkün olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan, siyasal organlar tarafından süreklilik gösteren tatmininde zorunluluk bulunan toplumsal ihtiyaçların kamuya yararlı görülerek kamu hizmeti olarak nitelendirilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen düzenli ve devamlı faaliyetler”²⁹⁵ denilerek yapılmıştır.

Sancakdar, genel olarak öğretide kamu hizmeti kavramından anlaşılanın; “Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun genel ihtiyaçlarını gidermek amacıyla doğrudan doğruya ifa ettiği ya da gözetim ve denetimi altında özel kişilere yaptırdığı hizmetler” olduğunu ifade etmiştir²⁹⁶. Yasin’in tanımına göre; “Kamu tüzel kişileri veya kamu tüzel kişilerinin denetim ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilen ve giderilmesinde kamu yararı bulunduğu siyasi organlar tarafından kabul edilen, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik faaliyetler” kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir²⁹⁷. Gülan’ın görüşü ise; “Toplum için önem kazanmış ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyet” olduğu yönündedir²⁹⁸.

Kavrama ilişkin Anayasa’da²⁹⁹ ve yasalarda yapılmış bir tanımlama bulunmamakla birlikte, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın da çeşitli kararlarında kamu hizmetini tanımladıkları görülmektedir. 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 etkinliklerdir³⁰⁰.” Danıştay’ın yapmış olduğu tanımda ise, “Kamu hizmeti, geniş

²⁹⁵ E.E. Atay, İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 2019, s. 303-304.

²⁹⁶ Sancakdar vd., s. 557.

²⁹⁷ M. Yasin, “Kamu Hizmeti”, İdare Hukuku, Turan Yıldırım (ed.), On İki Levha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2018, s. 412.

²⁹⁸ Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s. 148.

²⁹⁹ Her ne kadar kamu hizmeti tanımlaması yapılmamış ise de; Anayasa’nın 47., 70., 71., 127. ve 128. maddeleri gibi birçok maddesinde kamu hizmeti kavramı kullanılmıştır.

³⁰⁰ AYM, 09.12.1994-1994-43/1994-42-2, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021; AYM tarafından yapılan bu tanım Danıştay tarafından da kullanılmıştır. Bkz. D13.D, 26.09.2008-2008-5151/2008-6509, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.” denilmektedir³⁰¹.

Bu kapsamda gerek öğretide gerekse de yargı kararlarında yapılmış olan tanımlardan yola çıkılarak kamu hizmetlerinin; “Özel ticari bir faaliyet olarak gerektiği gibi yerine getirilememesi nedeniyle, bizzat devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında olmak üzere özel kişiler tarafından, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını sağlamak amacı ile yerine getirilen, siyasi organlar tarafından farklı ve özel bir hukuki rejime tabi tutulmuş olan faaliyetler” olarak tanımlamak mümkündür.

2. Kamu Hizmetinin Unsurları

Kamu hizmetine ilişkin gerek yukarıda yer verdiğimiz tanımların gerekse de idare hukuku kaynaklarında yer alan başkaca birçok tanımın “maddi unsur” ve “organik unsur” olmak üzere iki temel unsur kullanılarak yapıldığı ekseriyetle kabul edilmektedir³⁰². Maddi unsur, faaliyetin niteliğini açıklamakta iken, organik unsur faaliyeti yerine getiren teşkilat, örgüt ya da organı ifade etmektedir³⁰³. Öte taraftan öğretide, kamu hizmetinin bu iki unsur dışında “şekli (biçimsel) unsur” olarak adlandırılan ve kamu hizmetlerinin tabi olduğu hukuki rejimi ortaya koyan bir üçüncü unsuru daha ihtiva ettiği yönünde görüşler de bulunmaktadır³⁰⁴.

³⁰¹ D2.D, 30.11.2011-2008-3392/2011-5944, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

³⁰² Kır, s. 33.

³⁰³ **Ibid.**, s. 33-34.

³⁰⁴ Sancakdar vd., s. 557-558; Atay, s. 302.

A. Maddi Unsur

Kamu hizmetinin maddi unsuru, faaliyetin toplumsal bir ihtiyacı karşılamaya ve kamu yararını sağlamaya yönelik olmasını ifade etmektedir³⁰⁵. Bu itibarla, maddi unsur bakımından faaliyetin nitelik itibarıyla kamu yararını sağlayıp sağlamadığı ve ortak bir toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılamadığına bakılmaktadır. Nitekim Derbil'e göre, kamu hizmetinin toplumsal bir ihtiyacı karşılama amacının yanında kamu yararını gerçekleştirme amacı da vardır³⁰⁶. Onar'ın yukarıda yer verdiğimiz kamu hizmeti tanımında da, bu faaliyetlerin genel ve ortak gereksinimleri tatmin etmek ve kamu yararını sağlamak için yerine getirildiği ifade edilmiştir³⁰⁷.

Her ne kadar öğretide maddi unsur açıklanırken ekseriyetle faaliyetlerin kamu yararını sağlama amacının bulunduğu dikkat çekilmiş ise de; aksi yönde görüşler de mevcuttur. Öyle ki Gülan, kamu yararı kavramını kamu hizmetinin bir unsuru olarak kabul etmemiş, kamu hizmetini tanımlarken de kamu yararı kavramını kullanmayarak *“toplum için önem kazanmış ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik”* faaliyet demekle yetinmiştir³⁰⁸. Bunun sebebini ise; kamu yararını gerçekleştirmenin bir unsur olmaktan çok bir sonuç olduğu³⁰⁹ ve zaten belirsiz bir kavram olan kamu hizmetini, yine belirsiz bir kavram olan kamu yararı ile açıklayarak *“labirente girmekten kaçınmak istediği”*³¹⁰ şeklinde ifade etmiştir. Dolayısıyla kamu hizmetinin kamu yararı kavramına bağlı olarak açıklanması halinde, öncelikle kamu yararının varlığının nasıl tespit edileceği hususu önem taşımaktadır. Bu bakımdan kamu yararının mevcudiyeti siyasi dinamikler, güncel toplumsal ihtiyaç ve talepler ve faaliyetin niteliğine göre kanun koyucu tarafından belirlenmekte³¹¹, somut uyuşmazlıklarda yargı organı tarafından kamu yararının bulunup bulunmadığına ilişkin değerlendirme ve tespit yapılmaktadır³¹².

³⁰⁵ Sancakdar vd., s. 558 ; Yasin, s. 413 ; Atay, s. 302.

³⁰⁶ Derbil, s. 33.

³⁰⁷ Onar, s. 13.

³⁰⁸ Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri”, s. 5.

³⁰⁹ Truchet, s. 431 ; aktaran **Ibid.**, s. 5.

³¹⁰ **Ibid.**, s. 5.

³¹¹ Y. Gönen, Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2011, s. 29.

³¹² E. Us, “Hukuki Boyutuyla Evrensel Hizmet”, Doktora Tezi, İzmir 2010, s. 25.

Anayasa'nın 47. maddesindeki “*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.*” şeklindeki ve 128. maddesindeki “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” şeklindeki hükümlerde kamu hizmeti kavramının, maddi unsur ifade eden faaliyet anlamında kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar maddi unsur idare hukuku teorisinde kamu hizmetini tanımak amacıyla kullanılmakta ise de, günümüzde tek başına kamu hizmetini açıklamak ve hangi faaliyetin kamu hizmeti olduğunu tespit edebilmek için yeterli olmadığı kabul edilmektedir³¹³. Zira toplumun ortak ve genel bir gereksinimini karşılayan ve kamu yararını gerçekleştiren her faaliyeti kamu hizmeti olarak nitelendirmek mümkün olmamaktadır³¹⁴. Örnek vermek gerekirse; bir berberin yahut bir bakkalın yerine getirdiği hizmetler de kuşkusuz kamuya yararlı ve toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyetler olmakla beraber özel ticari faaliyet olarak görülmekte, kamu hizmeti olarak değerlendirilmemektedir³¹⁵. Bu kapsamda öğretide genel olarak kabul gören görüş, salt faaliyetin niteliğine bakılarak doğrudan “niteliği gereği kamu hizmeti” saptaması yapılamayacağıdır. Bir faaliyet kamu yararını amaçlayan genel ve ortak bir ihtiyacı gidermeye yönelik dahi olsa bu faaliyetin kamu hizmeti olarak yürütülüp yürütülmeyeceği hususu kanun koyucunun iradesine bağlıdır³¹⁶.

Öğretide hakim olan bu görüşün aksine, niteliği gereği kamu hizmetlerinin var olduğu yönünde görüşler de mevcuttur. Çal’a göre; Anayasa’nın yukarıda bahsini ettiğimiz 47. maddesinde özel kişiler tarafından görülen kimi faaliyetlerin “kamu hizmeti niteliğinde” olduğunun belirtildiği, bu sebeple de hukukumuzda bu özellikte hizmetlerin

³¹³ Sancakdar vd., s. 558; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 486; Ergün, s. 13; “*Fakat bizim hukukumuzda, maddi ya da fonksiyonel kamu hizmeti kavramının, bir özel teşebbüsün faaliyetinin nitelendirilmesi amacıyla kullanılabilip kullanılamayacağı şüphelidir.*” Bkz. Ü. Azrak, “Millileştirme ve Kamu Hizmeti”, İHFM, 36, 1-4, (1970), s. 59.

³¹⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 484-486; Sancakdar vd., s. 558; Yasin, s. 413; Ergün, s. 13.

³¹⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 484-486; Yasin s. 413.

³¹⁶ Sancakdar vd., s. 558-559; Atay, s. 303; Yasin, s. 415-419; A. Altın, Kamu Hizmeti (Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite), Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2019, s. 27.

bulunduğunun kabul edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür³¹⁷. Gülan da; iç ve dış güvenlik gibi bazı hizmetlerin toplumsal yaşamın zorunlu kılması nedeniyle niteliği gereği kamu hizmeti olduğunu³¹⁸; kanun koyucuya belirleme payı bırakmakla birlikte, niteliği gereği kamu hizmetlerinin toplum tarafından duyulan ihtiyaç ve önem nedeniyle ortaya çıktığını, mutlak olarak değişmez olmasa dahi bir ülkenin tarihi, siyasi ve ekonomik yapısından ileri gelen bir “*niteliği gereği kamu hizmeti listesi*”nin var olduğunu ve bunların kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak belirlenmeyi bekleyeceklerini ileri sürmektedir³¹⁹. Anayasa’nın 47. maddesinde hangi faaliyetin kamu hizmeti olduğuna ilişkin bir açıklık bulunmamakta olup kanaatimizce hükümden anlaşılması gereken, özel kişilerce yerine getirildiği söylenen söz konusu faaliyetleri kamu hizmeti olarak belirleyecek olanın da kanun koyucu olduğudur³²⁰.

Anayasa Mahkemesi ise birçok kararında, bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığının tespiti hususunda “yasaya değil, faaliyetin niteliğine” bakılması gerektiğini ifade etmiş³²¹; toplumsal gereksinimleri karşılamaya ve kamu yararını sağlamaya yönelik etkinlikleri niteliği gereği kamu hizmeti olarak kabul etmiştir³²². Yüksek Mahkeme’nin bu yöndeki kararlarından, faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığının saptanması noktasında kanun koyucunun iradesinden bağımsız olarak *-faaliyetin niteliği irdelenmek suretiyle-* nihai kararın Yüksek Mahkeme’ye ait olduğu anlaşılmaktadır. Öte taraftan yukarıda değinmiş olduğumuz üzere, Anayasa Mahkemesi’nin birçok içtihadında kamu

³¹⁷ S. Çal, “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, s. 29-34, <https://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>, e.t. 22.09.2021; Uler’e göre de Anayasa’nın 47. maddesi gereği kamu hizmetleri bakımından faaliyetin niteliği belirleyici olup yasama organının bu hususta sınırsız bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bkz. Uler, s. 253.

³¹⁸ Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri”, s. 16-17.

³¹⁹ Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, s. 105.

³²⁰ Tan tarafından bu husus, “...özel teşebbüs tarafından yürütülen bir faaliyet belirli bir zamanda kamu hizmeti niteliği kazanabiliyor, buna da yasama organı karar veriyor.” şeklinde ifade edilmiştir. Bkz. Tan, s. 235.

³²¹ Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinde kanun koyucunun iradesinin rol oynadığı, kanun koyucunun kamusal gereksinimler göz önüne alınarak kamu hizmeti tesis edebileceği; ancak bu hususta Yüksek Mahkeme’nin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmelerinin saklı olduğuna karar verilmiştir. Bkz. AYM, 28.06.1995-1994-71/1995-23, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

³²² “...köprü, tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanları yapımı ve işletilmesi ve benzeri etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bunlar, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik, kamu yararı için yapılan düzenli ve sürekli etkinliklerdir.” Bkz. AYM, 22.12.1994-1994-70/1994-65-2, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021; “Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür.” Bkz. AYM, 01.12.1994-1994-43/1994-42-2, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

hizmeti kavramının içeriğinin zamanla değişebileceğini kabul etmiş olmasına rağmen yine birçok içtihadında “niteliği gereği kamu hizmeti” olan faaliyetlerin varlığını da kabul etmiş olmasının çelişki yarattığını söylemek mümkündür.

B. Organik Unsur

Kamu hizmetinin organik unsuru özünde; faaliyetin idari bir organ tarafından, bir başka deyişle bir kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilmesini ifade eder³²³. Kamu hizmetine ilişkin yapılan hemen her tanımın işbu unsuru içinde barındırdığını görmek mümkündür. Kamu hizmeti genel ve ortak birtakım toplumsal gereksinimleri karşılayan faaliyetlerin devlet tarafından üstlenilmesi ile ortaya çıkmakta³²⁴ ise de; bu durum söz konusu faaliyetleri devletin her zaman bizatihi yerine getirdiği anlamına gelmemektedir³²⁵. Kural olan, devletin üstlendiği bu alanda doğrudan faaliyet göstermesi³²⁶ iken kamu hizmetinin kapsam ve içeriğinin zaman içerisinde değişmesi ile organik unsur geri planda kalmıştır³²⁷. Zira bu faaliyetler doğrudan idari bir organ eliyle gerçekleştirilebildiği gibi onun gözetim ve denetimi altında olacak şekilde özel kişilere de gördürülebilmektedir³²⁸.

Dolayısıyla günümüzde klasik anlamda hizmetin bizatihi idare tarafından üstlenilmesini ifade eden organik unsur da kamu hizmetini açıklamak için yetersiz kalmış olup kamu hizmetlerinin özel kişilerce yerine getirilmesi artık istisna olmaktan çıkmış durumdadır³²⁹. Bu bağlamda organik unsurun zamanla biçim değiştirdiğini söylemek mümkündür³³⁰.

³²³ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 486; Atay, s. 302; Sancakdar vd., s. 537.

³²⁴ Karahanoğulları, s. 57.

³²⁵ *Ibid.*, s. 61.

³²⁶ *Ibid.*, s. 61.

³²⁷ Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s. 148.

³²⁸ Us, s. 19; İ. Özay, “Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: Çok Yaşa ya da A Tes Amour”, İHFM, 56, 1-4, (1998), s. 295.

³²⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 485-486.

³³⁰ Gönen, s. 32.

Anayasa Mahkemesi de aynı görüşü, “Kamu hizmetleri, aslında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi de ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir.” şeklinde açıklamıştır³³¹. Yukarıda sözünü ettiğimiz Anayasa’nın 47. madde hükmü de özel kişilerin kamu hizmeti faaliyetlerini yerine getirebildiğinin anayasal bir dayanağını oluşturmaktadır. Danıştay vermiş olduğu bir kararında, toplumsal gereksinimler karşısında idari organların yönetsel işlerinin fazla olmasının veya hizmetlerin iktisadi boyutu gereği kaynak bulmakta yaşanan güçlüklerin kimi zaman kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesini zorunlu hale getirdiğini ifade etmiştir³³².

Öte taraftan kamu hizmetleri özel kişiler tarafından yerine getiriliyor dahi olsa her halükarda idari organların denetim ve gözetiminde gerçekleştirilmekte, nihayetinde asli sorumluluk idareye ait bulunmaktadır³³³. Bu bağlamda organik açıdan kamu hizmetlerini bizzat idare tarafından yürütülmesi şeklinde dar bir anlamda değil; kamunun gözetim ve denetiminde yürütülmesi olarak daha geniş bir manada ele almak gerekmektedir³³⁴.

C. Şekli (Biçimsel) Unsur

Kamu hizmeti temelde maddi ve organik unsur olarak iki esaslı veri üzerine oturtulmuş ise de³³⁵ öğretide şekli (biçimsel) unsur olarak üçüncü bir unsur ihtiva ettiğini kabul eden görüşler de vardır³³⁶. Şekli unsur, kamu hizmetlerinin hukuki rejim olarak kamusal yönetim usullerine yani kamu hukuku rejimine tabi olmasını ifade etmektedir³³⁷.

³³¹ AYM, 12.04.1990-1990-4/1990-6, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

³³² D10.D, 06.02.2002-1999-2407/2002-347, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

³³³ Son zamanlarda Avrupa Birliği hukukunda kamu hizmetinin doğrudan idare tarafın yürütülmesi gerekmediği gibi, nihai denetiminin de kamu otoritesi tarafından yapılması gerekmediği savunulmaktadır. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 486-487.

³³⁴ Gönen, s. 34.

³³⁵ Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s. 148.

³³⁶ Onar’a göre faaliyetin kamusal rejime göre yürütülmesi bir unsur değil, bir sonuçtur. Bkz. Onar, s. 30.

³³⁷ Sancakdar vd., s. 557-558; Atay, s. 302.

Ancak günümüz koşullarında diğer unsurlarda olduğu gibi şekli unsurun da kamu hizmetini ortaya koymak bakımından tek başına ayırt ediciliğini yitirmiş olduğu kabul edilmektedir³³⁸. Öyle ki, idare hukukunun tarihsel gelişim sürecinde devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesinin artması neticesinde özel faaliyet olarak görülmekte olan birçok iktisadi, ticari ve sınai faaliyetin idare tarafından kamu hizmeti kapsamına alınmasıyla³³⁹ bu faaliyetler süreç içerisinde farklı ve spesifik bir hukuki rejime tabi kılınmıştır³⁴⁰. Kamu hizmetlerinin kamusal rejime tabi olabildiği gibi, artık *-bilhassa özel kişiler tarafından yürütülen faaliyetler*³⁴¹- özel hukuk rejimine veya hem özel hem kamusal olmak üzere karma bir rejime tabi olabildiği kabul edilmektedir³⁴². Bu hususu Derbil, “... kamu hukuku usulü uygulanması mümkün olan işlerde mutlaka kamu hukuku usulü uygulanmaz, özel hukuk usulü de uygulanır ve bizde özel hukuk usulünün uygulanması gittikçe artan ve genişleyen bir teamül halini almaktadır.” şeklinde açıklamıştır³⁴³.

Uyuşmazlık Mahkemesi de günümüz koşullarında kamu hizmetlerinin kamusal rejime tabi olmasının kamu hizmetinin değişmez bir karakteri ve unsuru olmaktan çıktığını; iktisadi ve sınai ağırlıklı birçok kamu hizmeti faaliyetinin özel ve kamu hukuku usullerinden oluşan karma bir rejime tabi olarak yürütülebildiğini kabul etmiştir³⁴⁴.

Sonuç itibariyle, idare hukukunun tarihsel gelişim süreci içerisinde karşılanması gereken ortak ve genel toplumsal ihtiyaçlarda yaşanan değişim, devletin görev alanının buna bağlı olarak genişlemesi ve özel faaliyet alanına müdahalesinin artması gibi sebeplerden ötürü kamu hizmetini tanımlamak ve açıklamak için öğretide bugüne dek kullanılmış olan unsurların artık günümüzde kamu hizmetini tanımlamak için yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kamu hizmetlerini açıklarken işbu unsurların

³³⁸ Sancakdar vd., s. 558; Atay, s. 303.

³³⁹ Atay, s. 303.

³⁴⁰ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 486.

³⁴¹ “Ancak, 13.8.1999 gün ve 4446 sayılı Yasa ile Anayasa'nın 47. maddesine eklenen dördüncü fıkra ile devredilebilir nitelikteki kimi kamu hizmetlerinin özel kişilere devredilmesi ve özel hukuk hükümlerine göre yürütülmesi olanaklı hâle gelmiştir.” Bkz. AYM, 16.10.2003-2001-383/2003-92, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021

³⁴² Sancakdar vd., s. 558; Yasin, s. 416, Tan, s. 244.

³⁴³ Derbil, s. 34.

³⁴⁴ UM, 26.10.1992-1992-33/1992-36, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

zamanla geçirdiği değişim göz ardı edilmemeli ve bunlar bir bütün olarak değerlendirilmelidir.

3. Kamu Hizmetinin Türleri

Gün geçtikçe sosyal, kültürel, iktisadi ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak toplumsal gereksinimlerin başkalaşması ve çeşitlenmesi, bu gereksinimlerin karşılanmasını sağlamak amacıyla sunulan kamu hizmetlerinin de kapsamının genişleyerek sayıca artmasını ve çeşitlenmesini beraberinde getirmiş; farklı türlerde ortaya çıkan kamu hizmetlerinin öğretide birtakım kriterlere göre tasnifi yapılmıştır³⁴⁵. Buna göre genel olarak kamu hizmetleri; yürütüldükleri alana göre, tekelli-rekabetçi olmalarına göre³⁴⁶, yararlanma biçimlerine göre ve konularına göre hizmetler şeklinde sınıflandırılmıştır³⁴⁷.

A. Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri

Bu tür kamu hizmetleri; milli ve mahalli kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılır ve bu ayırım Anayasa'nın "İdarenin Kuruluşu" başlığı altında merkezi idareyi düzenleyen 126. maddesine ve mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesine dayanmaktadır³⁴⁸. Buna göre, tüm ülke düzeyinde yürütülen temel sağlık, temel eğitim, genel idari kolluk, demiryolu ulaşımı gibi hizmetler milli kamu hizmetleri³⁴⁹; belli bir coğrafi alan düzeyinde sadece o bölgede yaşayanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen belediyelerin sağladığı içme suyu, kanalizasyon, şehir içi toplu ulaşım, çöplerin toplanması gibi hizmetler ise mahalli kamu hizmetleridir³⁵⁰.

³⁴⁵ Altın, s. 34.

³⁴⁶ Öğretide genellikle "tekelli-tekelsiz" olarak yapılan bu ayırım Ulusoy tarafından "tekelli-rekabetçi" kamu hizmetleri olarak ele alınmıştır. Bizce de idarenin tekelinde olmayan kamu hizmetlerini rekabetçi adıyla tasnif etmek daha uygun olduğundan bu başlık altında açıklanmıştır. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 504.

³⁴⁷ Sancakdar vd., s. 563-565; Yasin, s. 430-431; Atay, s. 313-316.

³⁴⁸ Sancakdar vd., s. 563; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 501.

³⁴⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 498-499; Sancakdar vd., s. 563; Atay, s. 314; Yasin, s. 430.

³⁵⁰ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 500; Sancakdar vd., s. 563; Atay, s. 314; Yasin, s. 430.

B. Tekelli-Rekabetçi Kamu Hizmetleri

Tekelli kamu hizmetleri; hizmetin yürütülmesinin idarenin tekelinde olduğu ve bu alanda özel kesim tarafından faaliyette bulunulmasının yasaklandığı hizmetlerdir³⁵¹. Örnekleme gerekirse, demiryolu ulaşım hizmeti tekelli bir hizmet olup yalnızca TCDD tarafından yerine getirilebilmektedir³⁵². Kamu hizmetlerinin bu tasnifi için öğretide ekseriyetle “tekelli-tekelsiz” şeklinde bir ayırım yapıldığı görülmektedir³⁵³. Bizce Ulusoy’un yapmış olduğu sınıflandırmada olduğu gibi, devletin tekelinde olmayan yani özel kişilerce de yürütülebilen kamu hizmetlerinin rekabetçi olarak adlandırılması daha uygundur³⁵⁴. Zira günümüzde birçok kamu hizmeti *-bilhassa da iktisadi kamu hizmetleri-* faaliyeti idare tarafından özel kişilere de gördürülmekte olup bu şekilde rekabete açık hale gelmiştir³⁵⁵. Bu bağlamda örneklemek gerekirse; eğitim hizmetinin hem kamu okulları hem de özel okullar tarafından verilmesi örneğinde olduğu gibi hem idare hem de özel kesim tarafından yürütülebilen hizmetler rekabetçi kamu hizmetleridir³⁵⁶.

Geleneksel idare hukukunda kamu hizmetlerinin idarenin tekelinde yürütülmesi anlayışı hakim iken günümüzde birçok kamu hizmetinin tekel niteliği sonlanmış olup bu alanlarda serbestleşme sağlanmış, özel kişilerin faaliyette bulunması mümkün hale gelmiştir³⁵⁷.

C. Yararlanma Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri

Bu tür kamu hizmetleri kendi içerisinde doğrudan olarak bireysel yararlanma ve dolaylı olarak birlikte yararlanma olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır³⁵⁸. Buna göre

³⁵¹ Sancakdar vd., s.563; Atay, s. 313; Yasin, s. 430.

³⁵² Sancakdar vd., s.563; Atay, s. 313; Yasin, s. 430; D10.D, 28.09.2011-2011-7099/2011-3926, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

³⁵³ Yasin, s. 430; Atay, s. 313; Sancakdar vd., s. 563; Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, s. 24.

³⁵⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 504.

³⁵⁵ *Ibid.*, s. 504.

³⁵⁶ *Ibid.*, s. 504.; Sancakdar vd., s.563; Atay, s. 313; Yasin, s. 430.

³⁵⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 504.

³⁵⁸ Sancakdar vd., s. 563; Atay, s. 314; Yasin, s. 430.

eğitim, sağlık, elektrik, su gibi hizmetler bireylerin doğrudan ve bireysel olarak yararlandıkları; hastane inşası, okul inşası gibi bayındırlık hizmetleri ise bireylerin dolaylı olarak diğer bireylerle birlikte yararlandıkları hizmetler olmaktadır³⁵⁹.

D. Konularına Göre Kamu Hizmetleri

Konularına göre kamu hizmetleri; idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri olmak üzere ayrıma tabi tutulmaktadır³⁶⁰. Konularına göre yapılan bu kamu hizmeti ayrımı; hizmetin tabi olduğu hukuki rejimin tespitinin yapılması, hangi faaliyetler bakımından hangi yoğunlukta kamu hukuku ya da özel hukuk usullerinin uygulanacağını belirlenmesi açısından önem taşımaktadır³⁶¹.

a. İdari Kamu Hizmetleri

Bu hizmetler; toplumsal yaşam için asgari düzeyde zorunluluk olarak kabul edilen devletin geleneksel olarak üstlendiği eğitim, sağlık, adalet, ulusal savunma, nüfus, tapu ve kadastro hizmetleri gibi klasik hizmetlerdir³⁶². Bunların kural olarak kamu hukuku rejimine tabi olduğu kabul edilmekte ise de³⁶³, bu durum mutlak olarak kamusal usullere göre yürütülecekleri anlamına gelmemektedir³⁶⁴. Kanunların ve yargısal içtihatların

³⁵⁹ Sancakdar vd., s. 563; Yasin, s. 430.

³⁶⁰ Kimi kaynaklarda konularına göre kamu hizmetlerini bu dörtlü ayrıma tabi tutmanın pratikte bir faydası olmadığı; zira idari ve iktisadi olmak üzere yapılan ayrımın hukuki rejimin belirlenmesi bakımından önemli olduğu, sosyal ve bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetlerine uygulanan farklı ve özgün bir hukuki rejimin bulunmadığı ileri sürülmekte, bu nedenle konularına göre kamu hizmetleri idari ve iktisadi olarak ikiye ayrılmaktadır. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 491-498.

³⁶¹ Atay, s. 314; Anayasa'nın 47. maddesi gereğince kimi kamu hizmetlerinin özel hukuk usullerine tabi olması bakımından kanun koyucuya takdir yetkisi verildiği ifade edilmektedir. Bkz. H. Dursun, "Yeni Bir Yetkilendirme (İmtiyaz) Sözleşmeleri Kanunu Yapılmasına Mutlak Bir Gereksinim Vardır", TBBD, 125, (2016), s. 131.

³⁶² Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 491; Atay, s. 314.

³⁶³ Sancakdar vd., s. 563.

³⁶⁴ Derbil, s. 34.

öngörmesi halinde bu tip hizmetlerin istisna da olsa özel hukuk usullerine göre yerine getirilmesi mümkündür³⁶⁵.

b. İktisadi Kamu Hizmetleri

Bu tür hizmetler özel ticari faaliyetlere benzemekle birlikte kamu hizmeti niteliğini koruyan sını ve ticari nitelikteki faaliyetlerdir³⁶⁶. Sanayi, ticaret, tarım gibi alanlarda özel kişiler tarafından yürütülmekte olan bu tip faaliyetler 19. yüzyıldan sonra devletin ekonomik alana müdahalesinin artması neticesinde kamu hizmeti haline getirilmiştir³⁶⁷. Telefon, elektrik, demiryolu, doğalgaz, içme suyu gibi hizmetler bu nitelikte sayılabilir³⁶⁸. İktisadi kamu hizmetleri idari kamu hizmetlerinden farklı olarak karma bir hukuki rejime tabi olup görülen hizmete ilişkin alınan kararlar, hizmetin düzenlenmesi, organizasyonu gibi hususlarda kamu hukuku kuralları uygulanmakta, üçüncü kişilerle olan ilişkilerde özel hukuk kuralları uygulanmaktadır³⁶⁹.

c. Sosyal Kamu Hizmetleri

Bu hizmetler 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan emeklilik, fakirlere yardım, sosyal güvenlik, çalışma düzeninin korunması gibi sosyal birtakım gereksinimleri tatmine yönelik faaliyetlerdir³⁷⁰. Bunlar idare tarafından yerine getirilebildiği gibi özel kişiler tarafından da görülebilmekte *-devletin yerine getirdiği sosyal güvenlik hizmeti ve özel kişilerce yürütülen özel sigorta hizmetleri örnek verilebilir-*; yine iktisadi kamu

³⁶⁵ Atay, s. 314-315; "...yönetici şirketlere teknoloji bölgeleriyle sınırlı olarak inşaat ve kullanıma ilişkin ruhsat ve izin verme yetkisinin idari bir kamu hizmeti niteliği açıktır. Bu tür idari kamu hizmetleri bir tür kolluk gücü olarak nitelense de adli kolluk güçlerinde ya da ulusal güvenlik güçlerinde olduğu gibi, Devletin egemenliği ile doğrudan bağlantısı olmaması nedeniyle özel kişilere özel hukuk kuralları ya da imtiyaz sözleşmeleriyle gördürülmesi mümkündür. Başka bir ifadeyle belirtilen idari kamu hizmeti, mutlaka kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi gereken hizmet olarak nitelendirilemez." Bkz. AYM, 16.10.2003-2001-383/2003-92, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

³⁶⁶ Sancakdar vd., s. 563-564.

³⁶⁷ Yasin, s. 431.

³⁶⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 491.

³⁶⁹ *Ibid.*, s. 491; Sancakdar vd., s. 564.

³⁷⁰ Yasin, s. 431.

hizmetlerinde olduğu üzere karma hukuki rejim uygulanmaktadır³⁷¹. Sosyal kamu hizmetlerinde iktisadi kamu hizmetlerine nazaran kamu yararının sağlanması amacı daha yoğun ve belirgindir³⁷².

d. Bilimsel-Teknik-Kültürel Kamu Hizmetleri

Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri; tiyatro, sinema, opera, bale, resim gibi sanatsal ve kültürel faaliyet alanları ile bilimsel ve teknik araştırma faaliyet alanlarında devlet ve özel kişiler tarafından birlikte yürütülmektedir³⁷³. Devlet Tiyatrosu, Devlet Opera ve Balesi, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu bu faaliyetleri yerine getiren kamu kuruluşlarına örnek olarak gösterilebilir³⁷⁴. Bunlar her ne kadar idare ve özel kişilerce birlikte yürütülmekte ise de, nitelikleri itibariyle katı kamusal rejime tabi tutulamazlar³⁷⁵.

4. Virtüel (Olası) Kamu Hizmeti

Virtüel (olası) kamu hizmeti kavramı³⁷⁶, bir özel faaliyetin yasama organı tarafından kamu hizmeti olarak düzenlenmemiş olmasına karşın uyumsuzluk halinde idari yargı tarafından faaliyetin niteliği gereği kamu hizmeti olarak tanımlanmasıyla ortaya çıkmaktadır³⁷⁷. Kavramın doğuşu Fransız Devlet Şurası'nın 1944 ve 1948 yıllarında verdiği iki karar ile birlikte olmuştur ve bazı özel faaliyetlerin kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak öngörülmemiş olsa dahi niteliklerinden ötürü potansiyel kamu hizmeti olarak değerlendirilebileceği düşüncesine dayanmaktadır³⁷⁸. Objektivist kamu hizmeti anlayışına dayalı olarak vücut bulan bu düşünceye göre, kanun koyucu

³⁷¹ Atay, s. 315, Sancakdar vd., s. 564.

³⁷² Atay, s. 315-316.

³⁷³ Atay, s. 316; Sancakdar vd., s. 564; Yasin, s. 431.

³⁷⁴ Sancakdar vd., s. 564.

³⁷⁵ Atay, s. 316.

³⁷⁶ Bir diğer deyişle “kamu hizmeti olmaya yatkın hizmet” olarak da anılmaktadır. Bkz. N. Yaşar, “Kamu Hizmeti, Virtüel Kamu Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği”, İHİD, 14, 1, (2000), s. 446.

³⁷⁷ Karahanoğulları, s. 269-270.

³⁷⁸ *Ibid.*, s. 270.

iradesinden bağımsız olarak kamu yararı içeren özel faaliyetler idari yargı tarafından olası kamu hizmeti olarak nitelendirilebilecektir³⁷⁹.

Kamu yararını gerçekleştiren bir özel teşebbüsün varlığı ve faaliyetin kamu malları üzerinde gerçekleşmesi virtüel kamu hizmetinin iki koşuludur³⁸⁰. Fransız Devlet Şurası'nın bu koşulları sağlayan faaliyetlerin kamu hizmeti olmaya yatkın olduklarına dair yaklaşımı idarenin kamu hizmeti kurulmaksızın özel kişilere kamu hizmetlerine özgü borçlar yüklemesi sonucunu doğurmuştur³⁸¹.

Virtüel kamu hizmeti anlayışı öğretilde çokça eleştiri almıştır. Öyle ki Gülan, idarenin kendisini “*kamu yararının bekçisi sayarak*” kendi değerlendirmesi ile özel faaliyete müdahale etmesinin sakıncalı olduğunu ve bir özel faaliyetin ancak kamu hizmetlerinin kuruluş esaslarına uyulmak suretiyle kamu hizmetine dönüştürülebileceğini ifade etmiştir³⁸². Ulusoy ise, kamu hizmetlerinin kurulmasında yasama organını devre dışı bırakan bu anlayışın günümüzde demokratik hukuk devleti yönünden benimsenmesinin güç olduğunu belirtmiştir³⁸³.

II. KAMU HİZMETİNİN TEMEL İLKELERİ

Kamu hizmetleri, hangi türden olursa olsun yahut kim tarafından yerine getirilirse getirilsin belirli temel ilkelere uyularak gerçekleştirilir³⁸⁴. Bu ilkeler özünde içtihat kökenli olup öğretilde sistematik hale getirilmiştir³⁸⁵. Fransız öğretisinde Louis Rolland'ın yaptığı klasik temel ilke kategorilerinin kabul görmesi nedeniyle bu ilkeler Rolland

³⁷⁹ **Ibid.**, s. 271.

³⁸⁰ **Ibid.**, s. 272.

³⁸¹ N. Yaşar, s. 445-446; Azrak, s. 54-55; Karahanoğulları, s. 273.

³⁸² Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s. 157; Nitekim Gülan'ın niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetlerin varlığını kabul ettiğine; ancak bunların kanun koyucu iradesi ile kamu hizmeti olarak belirlenmesi gerektiğine ilişkin görüşüne yukarıda değinmiş idik. Bkz. Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, s. 105.

³⁸³ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 498; Tan, uygulamada Danıştay'ın bazı kararlarında virtüel kamu hizmeti anlayışını benimsendiğini; ancak Anayasa Mahkemesi'nin bu anlayışı benimsediğini söylemenin güç olduğunu ileri sürmüştür. Bkz. Tan, s. 237.

³⁸⁴ Karahanoğulları, s. 188; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 510.

³⁸⁵ Karahanoğulları, s. 189.

Kanunları olarak adlandırılmıştır³⁸⁶. Buna göre klasik olarak temel kamu hizmeti ilkeleri süreklilik, eşitlik ve değişkenlik (uyum) olarak kabul edilmektedir³⁸⁷. Her ne kadar günümüzde önemini yitirdiği ve kamu hizmetinin bir ilkesi olmadığı kabul edilmekte ise de, bu ilkelere önceleri kabul gören meccanilik yani bedelsizlik ilkesi de eklenerek dört temel başlıkta incelenmektedir³⁸⁸.

Gülan'a göre, bir faaliyetin kamu hizmeti statüsüne girmesi akabinde yürütülmesi bakımından tabi olduğu süreklilik, eşitlik, değişen şartlara uyum ilkeleri aslında faaliyetin kamu hizmeti olarak görülmesinden önce de hissedilen ve onu kamu hizmeti olarak tanınmaya zorlayan unsurlardır³⁸⁹. Benzer şekilde Karahanoğulları da kamu hizmetinin bu ilkeleri zaten doğası gereği taşıdığını ifade etmiştir³⁹⁰. İlkelerden bazılarının Anayasa'da dayanağını bulabilmek mümkün olmakla beraber, bazıları halen yargısal içtihatlarla kendini göstermektedir³⁹¹.

1. Süreklilik İlkesi

Süreklilik ilkesi kamu hizmetinin devamlı ve düzenli olarak aksamadan yürütülmesi anlamına gelmektedir³⁹². Genel ve ortak toplumsal ihtiyaçlar bir kere karşılanmakla sona ermediklerinden, bu ihtiyaçlar devam ettiği müddetçe yahut faaliyet kamu hizmeti olmaktan çıkarılmadıkça idare bu hizmetleri sürekli ve düzenli bir şekilde sunmakla mükelleftir³⁹³.

³⁸⁶ **Ibid.**, s. 189; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 510; Rolland kamu hizmetinin tabi olduğu ilkeleri kamusalılık, eşitlik, süreklilik ve değişim olarak kategorize etmiştir. Bkz. L. Rolland, Précis de Droit Administratif, Dalloz, Paris 1957, s. 14-18; aktaran Karahanoğulları, s. 189.

³⁸⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 510; Karahanoğulları, s. 190; Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", s. 105; Gülan, "Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri", s. 33.

³⁸⁸ Karahanoğulları, s. 190; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 510

³⁸⁹ Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", s. 105.

³⁹⁰ Karahanoğulları, s. 189.

³⁹¹ **Ibid.**, s. 190.

³⁹² Yasin, s. 433; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 153.

³⁹³ Us, s. 162.

Süreklilik ilkesinin hem zaman bakımından devamlılık *-yani kesintisiz olarak-* hem de içerik ve yoğunluk bakımından devamlılık *-yani istikrarlılık-*³⁹⁴ olmak üzere iki yönü bulunmaktadır³⁹⁵. Süreklilik, bütün kamu hizmetlerinin her zaman kesintisiz bir şekilde sunulacağı anlamına gelmemektedir³⁹⁶. Birtakım kamu hizmetlerinde kanunların öngördüğü durumlarda kesinti yapılması mümkün olup³⁹⁷ bu durum o hizmetin sürekliliğini etkilememektedir. Örnek vermek gerekirse; eğitim hizmeti yasal mevzuat gereği yılın belirli dönemlerinde yerine getirilmekte, belirli dönemlerinde kesintiye uğramaktadır³⁹⁸. Bunun gibi adalet hizmeti de yine yasal mevzuat gereği kesintiye uğrayabilen hizmetlerdendir³⁹⁹. Öte taraftan sağlık, enerji, su, ulusal güvenlik gibi hizmetler zaman itibarıyla kesintisiz şekilde sunulmak zorundadır⁴⁰⁰. Gülan, kesintisiz olsun yahut olmasın, her halükarda faaliyetin yönelmiş olduğu toplumsal ihtiyacın tatmini açısından yeterli ve sürekli olmasının önemli olduğunu belirtmiştir⁴⁰¹.

Süreklilik ilkesi, hizmete mekan olarak ulaşılabilirlik açısından da değerlendirilmekte, buna göre hizmetin sunulması gereken her yerden ulaşılabilir olması gerektiği kabul edilmektedir⁴⁰². Ancak her hizmetin ülkenin her bölgesinde sunulması gibi bir gereklilik bulunmadığından⁴⁰³ mekan bakımından süreklilik her hizmetin tüm ülke çapında ulaşılabilir olması şeklinde anlaşılmamalıdır⁴⁰⁴.

Süreklilik ilkesini gerek Anayasa ve yasal düzenlemelerde gerekse de yargı içtihatlarında bulabilmek mümkündür. Anayasa'nın kamu hizmetlerine ilişkin bir düzenlemesi olan 128. maddesinde yer alan "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu*

³⁹⁴ Bu husus "işleyişteki düzenlilik" olarak da ifade edilmektedir. Bkz. Karahanoğulları, s. 191.

³⁹⁵ Sancakdar vd., s. 560.

³⁹⁶ Yasin, s. 434.

³⁹⁷ Sancakdar vd., s. 560; Yasin s. 434.

³⁹⁸ Sancakdar vd., s. 560; Yasin s. 434.

³⁹⁹ Sancakdar vd., s. 560.

⁴⁰⁰ **Ibid.**, s. 560; Yasin s. 434.

⁴⁰¹ Gülan, "Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri, s. 34.

⁴⁰² Ergün, s. 191.

⁴⁰³ "Bir kamu hizmeti, ülke çapında, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir." Bkz. AYM, 09.12.1994-1994-43/1994-42-2, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

⁴⁰⁴ Ergün, s. 191.

hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” şeklindeki hükümde kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin açıkça kendisini gösterdiği anlaşılmaktadır⁴⁰⁵. Bunun gibi Anayasa’da doğrudan kamu hizmetlerine ilişkin olmasa dahi dolaylı olarak sürekliliği öngören başkaca hükümler de bulunmaktadır. Örneğin; Cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen 101. maddede yer alan *“Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.”* şeklindeki hüküm yürütmenin sürekliliğini ortaya koymaktadır.

Kamu hizmetlerinin sürekliliğini esas alan bir başka yasal düzenleme de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 27. maddesindeki kamu görevlilerinin grev yapma yasağı olup bu hükmün asıl amacı kamu hizmetlerinin aksama ihtimalini bertaraf etmektir⁴⁰⁶. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi bu hususu *“Devlet memurları ile ilgili düzenlemeyi yapan 657 sayılı Kanunun çeşitli yasakları arasında ve grev yasağı başlığı altında yer almış bulunan dava konusu hüküm, kanunun gerekçesinde de...belirtildiği gibi, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütmesini sağlamak için konulmuştur.”* şeklinde açıklamıştır⁴⁰⁷. Söz konusu yasa Anayasa’nın toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkını düzenleyen 53. maddesi ile grev ve lokavt hakkını düzenleyen 54. maddesinde dolaylı olarak ortaya konmuştur⁴⁰⁸. Gerçekten Anayasa’nın ilgili hükümlerinde memurlar ve diğer kamu görevlileri için toplu sözleşme hakkı öngörülmüş ise de, grev hakkının sadece işçiler için tanınan bir hak olduğu görülmektedir⁴⁰⁹.

Bunun gibi 657 sayılı Kanun’un 94. maddesinde yer alan, görevden çekilmek isteyen memurun yerine atanan kişinin gelmesine kadar veya çekilme isteğinin kabulüne dek görevinin devam edeceğine ilişkin hüküm de yine süreklilik ilkesine dayanmaktadır⁴¹⁰.

⁴⁰⁵ Karahanoğulları, s. 191.

⁴⁰⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 513; Fransız idare hukukunda ise her ne kadar kamu hizmetlerinin sürekliliği önem taşımakta ise de; kamu hizmetlerini aksatmaması bakımından birtakım önlemler alınmak suretiyle kamu görevlilerine de grev hakkı tanınmıştır. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 513-514; Karahanoğulları, s. 192-193.

⁴⁰⁷ AYM, 23.06.1970-1970-11/1970-36, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴⁰⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 514; Us, s.163.

⁴⁰⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 514-515.

⁴¹⁰ Karahanoğulları, s. 195; Us, s. 163.

Devlet mallarının haczedilmezliğine ilişkin olarak İcra ve İflas Kanunu’nun 82. maddesinde yer alan düzenleme de süreklilik ilkesinden ileri gelmektedir⁴¹¹. Bu hususta Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu bir kararında “İcra ve İflas Kanunu’nun 82. maddesinde Devlet mallarının haczedilemeyeceğine dair konulmuş olan hüküm, kamu hizmetlerinin düzenli ve arasız bir tarzda yürütülmesini sağlamak maksadını güder” şeklinde hüküm kurmuş⁴¹²; Anayasa Mahkemesi de yine bir kararda Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu’nun bu lafzını alıntılararak aynı yönde kanaat bildirmiştir⁴¹³.

Anayasa Mahkemesi’nin ve Danıştay’ın yaptığı kamu hizmeti tanımlarında da kamu hizmetini “sürekli ve düzenli etkinlikler” olarak ifade ederek sürekliliği kamu hizmetlerinin bir unsuru olarak ele aldığı görülmektedir⁴¹⁴. Hatta Danıştay bir kararında, “Kamu hizmetlerinin toplum hayatının devamı, faaliyetlerin işlemesi, toplumun kalkınması ve menfaatlerin sağlanması açısından sürekli ve eksiksiz işlemesinin zorunluluğu idari yargı içtihatlarına girmiş ve hukukun genel ilkesi olarak kabul edilmiştir.” diyerek kamu hizmetlerinin sürekliliğini “hukukun genel ilkesi” olarak kabul etmiştir⁴¹⁵.

Yukarıda açıklamış olduğumuz üzere, süreklilik ilkesi Anayasa ve yasal düzenlemelerde yer bulduğu gibi birçok yargı kararında da kamu hizmetlerinin temel ilkesi hatta bir unsuru olarak kabul edildiği görülmektedir. Kamu hizmetlerinin aksamadan ve düzenli şekilde sağlanabilmesi için mali kaynakların da sürekli olması⁴¹⁶ ve teşkilat ile teşkilata dair düzenlemelerin bu ilkeyle bağdaşır olması gerektiği⁴¹⁷ de yargı kararlarında ifade edilmiştir⁴¹⁸.

⁴¹¹ Karahanoğulları, s. 199; Us, s. 163.

⁴¹² YİBBGK, 15.01.1947-1947-14/1947-5, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴¹³ AYM, 21.10.1992-1992-13/1992-50, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴¹⁴ AYM, 22.11.2007-2004-114/2007-85, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021; AYM, 29.04.2021-2019-13/2021-31, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021; DİDDK, 03.10.1996-1996-79/1996-83, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴¹⁵ D8.D, 27.11.1997-1996-1687/1997-3669, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴¹⁶ D1.D, 19.01.2009-2008-1301/2009- 96, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴¹⁷ D8.D, 06.05.2009-2007-8336/2009-2995, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴¹⁸ Yasin, s. 434-435.

2. Eşitlik İlkesi

Devletin ve idari mercilerin eşitlik ilkesine ilişkin yükümlülüğü Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenmiş, devlet ve idarenin bütün iş ve işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine riayet etmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Eşitlik ilkesi, herkesin koşulsuz olarak aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olması anlamına gelmemekte; “aynı hukuki konumda bulunan kişilerin” kanunlar karşısında eşit olmasını, bu kişiler arasında herhangi bir ayırım yapılmamasını ifade etmektedir⁴¹⁹. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında Anayasa'nın 10. maddesinde güvence altına alınan eşitlik ilkesinin eylemli değil, hukuksal eşitliği ifade ettiğini; yani asıl amacın herkesin her yönden aynı kurallara tabi olması değil, aynı hukuki durumda bulunan kişilerin kanunlar kapsamında ayrıcalık tanınmaksızın aynı işleme tabi tutulmaları olduğunu belirtmiş, kişilerin durum ve konumlarının özelliğine göre farklı kurallara bağlı olmasının kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlali niteliğinde olmadığına karar vermiştir⁴²⁰.

Anayasa'nın başlangıç bölümünde de tüm vatandaşların temel hak ve özgürlüklerden eşitlik ilkesi gereğince yararlanacağı belirtilmekte olup haklardan yararlanmada eşitliğe ilişkin bu hükmün kamu hizmetleri bakımından da uygulanacağı kuşkusuzdur⁴²¹. Eşitlik ilkesi, hem kamu hizmetinin sunulmasında hem de bireylerin hizmetten yararlanmasında ortaya çıkmaktadır⁴²². Kamu hizmetlerinde eşitlik anlayışı yukarıda açıkladığımız üzere; aynı hukuki durumda bulunanlara hizmetin eşit olarak sunulması ve bu bireylerin sunulan hizmetten eşit olarak yararlanabilmesi anlamına gelmektedir⁴²³.

Anayasa Mahkemesi kamu hizmetlerinde eşitlik anlayışını bir kararında, “*Kamu hizmetinde eşit davranış eşit yararlanma temel niteliklidir.*” diyerek açıkça ortaya koymuştur⁴²⁴. Danıştay ise, “*İdare hukuku alanında eşitlik ilkesi kamu hizmeti kavramı*

⁴¹⁹ Z. Gören, “Genel Eşitlik İlkesi”, MÜHFHAD, 22, 3, (2016), s. 3281-3282; İlki “mutlak eşitlik”, ikincisi ise “göreceli eşitlik” olarak da ifade edilmektedir. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 510.

⁴²⁰ AYM, 31.10.2013-2013-23/2013-123, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

⁴²¹ Karahanoğulları, s. 203.

⁴²² Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 512.

⁴²³ Sancakdar vd., s. 561; Yasin, s. 432; Karahanoğulları, s. 217.

⁴²⁴ AYM, 22.05.1987-1987-3/1987-13, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

ile birlikte aktarılmaktadır. Buna göre eşitlik kamu hizmetinin genel ilkelerinden biridir. Bu çerçevede idare, kamu hizmetini dilediğine sunmakta özgür olmadığı gibi, eşit durumda bulunanlara eşit, farklı konumda bulunanlara da farklı biçimde sunmak zorundadır. Ayrıca kamu hizmetinin tarafsızlığı ilkesi, ayrımcılık yapmama yükümlülüğünü de içinde barındırmaktadır.” şeklindeki kararı ile “eşit konumda bulunanlar bakımından” eşitliğin kamu hizmetinde temel ilke olduğunu hüküm altına almıştır⁴²⁵. Ayrıca söz konusu Danıştay kararında tarafsızlık ilkesinden de söz edildiği görülmektedir. Öğretide tarafsızlığı ayrı bir ilke olarak değerlendiren görüşler olmakla birlikte⁴²⁶, özünde tarafsızlık yine bireyler arasında farklılık yahut ayrımcılık yaratılmamasına dayandığından eşitlikten bağımsız bir ilke olarak kabul edilmemektedir⁴²⁷. Nitekim bu husus yukarıda yer verdiğimiz kararda Danıştay tarafından da ifade edilmiştir.

Eşitlik ilkesinin hukuki durumları veya konumları aynı olanlara aynı muamele yapılması anlamına geldiğini ifade ettikten sonra, aynı hukuki durumdakilerin farklı muameleye tabi tutulması durumunda Anayasa Mahkemesi’nin benimsediği “haklı neden” koşulundan bahsetmek gerekmektedir. Şöyle ki, Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında “Anayasa Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında belirtildiği gibi, yasa önünde eşitlik, aynı durumda olan kişilerin aynı yasa hükmüne bağlı tutulmalarını içerir. Eşitlik, herkesin her yönden aynı yasa hükmüne bağlı olacağı anlamında ele alınamaz. Kimi kişilerin başka kurallara bağlı tutulmalarında haklı neden varsa, bu durumda yasa önünde eşitlik ilkesine aykırılıktan söz edilemez.” demiştir⁴²⁸. Bir başka kararında da, “Eşitlik ilkesinin çiğnenmiş sayılması için eşitliği bozar gibi görünen kuralın, kamu yararına, genel ahlaka ve genel sağlığın korunması gibi haklı nedene dayanmaması gerekir. Yasa önünde eşitlik, aynı durumda olan kişilerin, bir ayrıcalık gözetilmeden aynı

⁴²⁵ D12.D, 22.02.2006-2004-4382/2006-539, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴²⁶ Yasin, s. 433.

⁴²⁷ Karahanoğulları, s. 205.

⁴²⁸ AYM, 28.02.1991-1990-15/1991-5, www.legalbank.net, e.t. 23.09.2021; AYM’nin bir başka kararında açıklanan karşı oy görüşünde Yüksek Mahkeme’nin aradığı “haklı neden” koşulu, “İtiraz konusu kuralın aynı konumda bulunan asker kişiler ve erbaşlar arasında cinsel yönelim kaynaklı farklı bir muameleye neden olduğu tespitimizden sonra bunun makul ve nesnel bir gerekçeye dayanan haklı nedeninin varlığının aranması gerekmektedir.” denilerek ortaya konulmuş; aynı konumda bulunan kişilerin farklı bir kurala tabi tutulmasının makul ve nesnel bir gerekçeye dayanıp dayanmadığı hususunun araştırılması gerektiği belirtilmiştir. Bkz. AYM, 29.11.2017-2015-68/2017-166, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

hükümlere bağlı tutulmaları demektir. Bu ilke, herkesin her yönden, aynı yasa hükmüne bağlı olacağı anlamında da ele alınamaz. Kimi kişilerin başka kurallara bağlı tutulmalarında haklı neden varsa, bu durumda yasa önünde eşitlik ilkesine aykırılıktan söz edilemez...” denilerek eşitliği bozan kural bakımından kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunmasına ilişkin bir haklı nedenin varlığının bulunması gerektiğine karar verilmiştir⁴²⁹. Anayasa Mahkemesi’nin bu yöndeki kararlarında kamu yararının, genel ahlakın veya genel sağlığın korunmasını gerektirir haklı bir nedenin varlığının nasıl tespit edileceği belirsiz olmakla birlikte, somut olayın özelliklerine göre karar verileceği anlaşılmaktadır.

3. Değişkenlik (Uyum) İlkesi

Değişkenlik (uyum) ilkesi; sunulan kamu hizmetlerinin teknolojik, bilimsel, sosyolojik, siyasi ve ekonomik anlamda çağın değişen koşullarına ve gelişmelere göre uyarlanması ifade etmektedir⁴³⁰. Nitekim toplumsal hayatın dinamikleri ve toplumsal ihtiyaçlar zaman içerisinde değişim göstermekte; buna bağlı olarak da hizmetin karşıladığı kamu yararı ve karşılama araçları da değişmekte olduğundan kamu hizmetlerinin de bu değişime uyum sağlaması gerekmektedir⁴³¹. Kamu hizmetlerinin kamu yararını gerçekleştirebilmesi, değişen ve gelişen ihtiyaçları en iyi ve yeterli şekilde tatmin edebilmesi için doğal ve zorunlu olarak bu değişime ayak uydurmalıdır⁴³². Örnek vermek gerekirse; toplu ulaşımın çok eski otobüslerle sağlanması günümüz koşullarına uygun düşmediğinden teknolojik gelişmelere uygun araçlarla ulaşım hizmeti sağlanmalıdır⁴³³. Günümüzde fiziki evrakların yerini dijital evrakların, ıslak imzaların yerini elektronik imzaların alması da bir başka örnek olarak gösterilebilir⁴³⁴.

⁴²⁹ AYM, 21.05.1981-1980-29/1981-22, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴³⁰ A. Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2014, s. 1; Karahanoğulları, s. 221; Yasin, s. 435; Adaptasyon ilkesi olarak da adlandırılmaktadır. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518.

⁴³¹ Karahanoğulları, s. 221.

⁴³² Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, s. 43.

⁴³³ Yasin, s. 436.

⁴³⁴ Sancakdar vd. s. 560.

Bu bağlamda Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 4. maddesinin kanaatimizce değişkenlik ilkesinin bir görünümü olduğunu söylemek mümkündür. Öyle ki, söz konusu hükümde kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması gerekliliği düzenlenmiş olup basılı ortamdaki bilgi ve belgelerin elektronik ortama taşınması ve veri tabanlarının diğer idarelerle paylaşılmasının esas olduğu belirtilmekte; idarenin, başvuruların elektronik ortamda da yapılmasına, sürecin başvuru sahibi tarafından izlenebilmesine ve sonucun ilgisine elektronik ortamda iletilmesine yönelik tedbirleri alması ve hizmetin e-Devlet Kapısına entegrasyonunu sağlaması gerektiği öngörülmektedir.

Değişkenlik ilkesinin doğrudan bir anayasal dayanağı bulunmamakta ise de, Anayasa'nın 126. maddesinde bir yansımasını görmek mümkündür⁴³⁵. Öyle ki, söz konusu hükümde *“Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.”* denilerek kamu hizmetlerinin görülmesinde “verim ve uyum” sağlanmasının amaçlandığı ifade edilmektedir. Her ne kadar Anayasa ve yasal düzenlemelerde açıkça yer almasa da; Anayasa Mahkemesi'nin *“... yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi...”* şeklindeki ifadesinde değişkenlik ilkesi kapsamında gerekli uyarlamaları yapmak üzere idareye tanınan yetkiden bahsedildiği anlaşılmaktadır⁴³⁶. Danıştay da vermiş olduğu bir kararda, *“İdarelerin; düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, uygulamaları çağın gereklerine ve toplumun ihtiyaçlarına uygun olarak değiştirip, yeniden düzenlemesi, kamu hizmetine egemen olan ilkelere biri olan uyarlama (değişkenlik) ilkesi uyarınca hem bir görev hem de bir yetki ise de...”* diyerek değişkenlik ilkesini kamu hizmetlerinin temel ilkelerinden biri olarak kabul etmiştir⁴³⁷. Söz konusu kararda kamu hizmetlerinin çağın gereklerine göre uyarlanmasının idarenin görevi olduğu kadar bu hususta yetkili olduğu da ifade edilmiştir. Bu durumda idarenin kamu yararını daha iyi şekilde sağlayabilmek adına değişkenlik ilkesi gereği hizmetin içeriğini, işleyişine ilişkin

⁴³⁵ Karahanoğulları, s. 222.

⁴³⁶ AYM, 25.09.2018-2018-30/2018-94, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴³⁷ D8.D, 25.12.2009-2009/6617, www.legalbank.net, e.t. 23.09.2021.

kuralları, hizmetin işleyiş koşullarını (çalışma saatleri, hizmetin bedeline ilişkin tarifeler vb.), hizmetin sunum araçlarını, personelin hizmet koşullarını ve yerlerini her zaman değiştirebilme yetkisi olduğunu söylemek mümkündür⁴³⁸.

Bu ilke kapsamında idarenin kamu hizmetlerini değişen ve gelişen koşullara uyumlu hale getirmeye ilişkin bir sorumluluğu bulunmaktadır⁴³⁹. İşte bu sorumluluğun bir gereği olarak da idare sürekli olarak gelecekteki toplumsal ihtiyaçları öngörme ve buna göre karşılama araçlarını planlama yükümlülüğü altındadır⁴⁴⁰. Danıştay bunu bir kararında “*Kamu hizmetini görev olarak yüklenmiş bir kamu kurumunun, görev alanına giren hizmetleri, halkın yakın ve uzak gelecekteki gereksinmelerini, bu gereksinmeleri gidermek için kamu yönetiminin gerek duyacağı araç, gereç ve personel durumunu önceden planlayarak gerekli önlemleri alması ve görevini yerine getirmesi asıl olup...*” şeklinde açıkça hüküm altına almıştır⁴⁴¹. Aynı kararda idarenin hizmeti karşılayabilmek için olanaklarını günün koşullarına uyarlaması gerektiği hususu “*...Bir kamu kurumunun hizmetlerinin artması, koşulların değişmesi karşısında kurumun dinamiğini günün koşullarına uydurması gerekirken şehrin büyüdüğü, nüfusun arttığı ve bu durumda hizmeti karşılama olanağı bulunmadığından bahisle kurum olanaklarını değiştirmeyip dondurarak hizmetlerin sürüncemede kalmasına sebep olmak, kamu görevi ve kamu yönetimi kavramı ile bağdaştırılamaz.*” denilerek açıklanmıştır. İdarenin bu uyarlamayı kendiliğinden yapması asıl ve doğal yol olmakla birlikte, hizmetten faydalananların da hizmetin yeni duruma uyarlanmasını idareden talep edebilecekleri kabul edilmektedir⁴⁴². Ancak hizmetten yaralananların hizmetin aynı şekilde, aynı koşullarda sunulmaya devam edilmesini talep etmek gibi bir hakları bulunmamaktadır⁴⁴³. Kamu hizmetlerinin yasal bir zorunluluk gereği yeni gelişmelere uyarlanmaması ya da yasal zorunluluk olmasa dahi yaygın olarak kullanılan bir yeniliğe uyumlu hale getirilmemesi nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidilebilir⁴⁴⁴.

⁴³⁸ Karahanoğulları, s. 226-228; Yasin, s. 436.

⁴³⁹ A. Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, SÜHFD, 26, 3, (2018), s. 157.

⁴⁴⁰ Karahanoğulları, s. 227.

⁴⁴¹ D11.D, 04.05.1977-1974-4855/1977-1704, DD, 28-29, (1978), s. 604.

⁴⁴² Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, s. 157; Karahanoğulları, s. 227.

⁴⁴³ Yasin, s. 436; Karahanoğulları, s. 224.

⁴⁴⁴ Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 50.

Kamu hizmetinin süreklilik ilkesi ile değişkenlik ilkesini birbirinden tamamen ayırmamak gerektiği, her ilkenin de kamu hizmetinin durağan değil dinamik bir yapıda olduğunu gösterdiği kabul edilmektedir⁴⁴⁵. Gülan’a göre; kamu hizmetlerinin sürekliliği zaman bakımından değil de gereksinimlerin düzenli olarak tatmin edilmesi bakımından ele alındığında değişkenlik bunun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır⁴⁴⁶. Öte yandan öğretide değişkenlik ilkesinin gerçekleşmesi için sürekliliğin sağlanmasına gerek olmadığı; zira değişkenlik ilkesi gereği değişen koşullara uyum sağlama amacıyla bir kamu hizmetinin kaldırılmasının da söz konusu olabileceği, bu nedenle bu iki ilkenin bağımsız olduğu görüşünü savunanlar da bulunmaktadır⁴⁴⁷. Ancak bir kamu hizmetinin - *anayasal kamu hizmetleri dışında*- kaldırılması halinde artık ortada bir kamu hizmeti kalmayacağından bu durumu “hizmeti koşullara uyarlamak olarak” açıklamak mümkün görünmemektedir⁴⁴⁸.

İdare değişkenlik ilkesi gereği kamu hizmetlerini günümüzün koşullarına uyarlamak maksadıyla yapacağı değişikliklerde “hukuk devleti ilkesi”nin temel unsurlarından olan “hukuk güvenliği ilkesi”ni göz önünde bulundurmalıdır⁴⁴⁹. Hukuk güvenliği ilkesi, bireyler bakımından hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını, kamu gücünün sınırsız ve keyfi olarak kullanılmamasını⁴⁵⁰ gerekli kılmaktadır. Anayasa Mahkemesi bir kararında, hukuk devletinin hukuk güvenliği ilkesini korumakla mükellef olduğunu ve bu ilkenin hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını gerektirdiğini; bu çerçevede bireylerin uygulanan iş ve işlemlerde devlete güven duyabilmesi gerektiğini açıklamıştır⁴⁵¹. Bu bağlamda hukuk güvenliği ilkesi idarenin yaptığı değişikliklerde kazanılmış hakların durumu ve değişikliğin geçmiş etkili olup olmadığı hususunda önem kazanmaktadır⁴⁵².

⁴⁴⁵ **Ibid.**, s. 6.

⁴⁴⁶ Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, s. 43.

⁴⁴⁷ J.P. Valette, *Le service public à la française*, Ellipses, Paris 2000, s. 92.; aktaran Karahanoğulları, s. 222.

⁴⁴⁸ Karahanoğulları, s. 222; Us, s. 168.

⁴⁴⁹ Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 52.

⁴⁵⁰ D12.D, 29.12.2008-2006-6124/2008-7315, www.legalbank.net, e.t. 23.09.2021.

⁴⁵¹ AYM, 17.01.2008-2004-25/2008-42, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁵² Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 52.

Genel olarak kamu hizmetlerinde idare tarafından değişkenlik ilkesi kapsamında yapılan yenilik ve değişiklikler nedeniyle hizmetten yararlananların kazanılmış hak iddiasında bulunamayacağı kabul edilmekle beraber⁴⁵³ bu mutlak bir kural değildir⁴⁵⁴. Öyle ki, kazanılmış hak söz konusu olabilmesi için bu hakkın değişiklikten önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması, kesinleşmiş olması gerekmektedir⁴⁵⁵. Bir başka ifadeyle; idare tarafından yaratılan objektif durumun içerisinde bulunan kişi subjektif yani kişisel bir hak elde etmiş olmalıdır⁴⁵⁶. Aksi halde kazanılmış haktan söz etmek mümkün olmamaktadır. Örneğin; hizmet öncesi eğitimi tamamlayarak memur olmayı hak etmiş ve görevine atanmış bir kimse, değişen koşullara uyarlama nedeniyle eğitim süresinin idare tarafından uzatılması halinde tekrardan aynı eğitime tabi tutulamaz⁴⁵⁷. Bu durumda subjektif bir hak elde edilmiş olup bu hakkın hukuk güvenliği ilkesi gereği korunması gerekmektedir⁴⁵⁸. Ancak yine memurluk görevinde olan bir kimsenin değişen ekonomik koşullar sebebiyle maaşının düşürülmesinde aynı durum geçerli değildir⁴⁵⁹. Burada elde edilen subjektif bir hak olmadığından kazanılmış haktan bahsedilemeyecektir. Yine aynı şekilde idarenin elektrik hizmetinin sunulmasında tarife değişikliğine gitmesi halinde aboneler yani kullanıcılar kazanılmış hak iddiasında bulunamaz⁴⁶⁰.

Değişkenlik ilkesi kapsamında idarenin kamu hizmetlerinde yaptığı değişikliklerde hukuk güvenliğini gözetmesi gerekliliğinin bir diğer sonucu ise yukarıda söz ettiğimiz üzere, yapılan değişikliklerin geçmişe etkili olup olmadığı hususudur. Bu bağlamda kural olarak, idarenin yaptığı işlemler geleceğe yönelik sonuç doğurmakta olup, geçmişe yürütülemezler⁴⁶¹. İdarenin kamu hizmetlerinin işleyiş koşullarında yaptığı değişiklikler

⁴⁵³ Karahanoğulları, s. 226.

⁴⁵⁴ Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 53-54.

⁴⁵⁵ T. Yıldırım, “İdari İşlemler”, İdare Hukuku, Turan Yıldırım (ed.), On İki Levha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2018, s. 389

⁴⁵⁶ D8.D, 17.06.1997-1996-3847/1997-2153, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021; Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 53-54; Yıldırım, s. 389.

⁴⁵⁷ Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 53.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, s. 53-54.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, s. 53-54.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, s. 53-54.

⁴⁶¹ Yıldırım, s. 387-388.

geçmişe etkili olarak yapılamazlar⁴⁶². Örneğin; hizmet bedellerine ilişkin tarifelerde değişikliğe gidilirse bu düzenlemeler geçmişe etkili olarak uygulanamaz⁴⁶³.

İdarenin değişkenlik ilkesi gereği kamu hizmetlerini değişen koşullara uyarlamasında idarenin mali güç ve olanaklarının yeterliliği önem arz etmektedir⁴⁶⁴. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin günümüz koşullarına uygun hale getirme yükümlülüğünde Anayasa'nın 65. maddesinde yer alan *“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”* şeklindeki hüküm gereği *“mali kaynakların yeterliliği”* sınır olarak kabul edilmektedir⁴⁶⁵.

4. Meccanilik (Bedelsizlik) İlkesi

Kamu hizmetlerinin henüz bu denli çeşitlenmediği, idarenin daha sınırlı sayıda kamu hizmeti yürüttüğü dönemde kamu hizmetlerinin bedelsiz olması bir ilke olarak benimsenmekte idi⁴⁶⁶. Ancak günümüzde bu ilke artık kamu hizmetlerinde temel ve mutlak bir ilke olarak görülmemektedir⁴⁶⁷. Klasik idare hukuku anlayışında meccanilik (bedelsizlik) ilkesi hizmetten yararlananların hizmete ulaşmak ve yararlanmak için bir bedel ödememelerini ifade etmekte olup günümüzde kamu hizmetlerinde bedel sorunu tartışma konusu haline gelmiştir⁴⁶⁸. Zira günümüz koşullarında özellikle iktisadi kamu hizmetlerinin ve bundan yararlananların sayısındaki artış hizmetlerin maliyetine belirli oranda katılmalarını gerektirmektedir⁴⁶⁹.

Her kamu hizmetinin iktisadi açıdan bir maliyeti bulunduğu gerçeği karşısında kamu hizmetlerinin kurulması ve yürütülmesi kamu kaynaklarından harcama yapmayı

⁴⁶² Karahanoğulları, s. 227; Yasin, s. 436-437; Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 61.

⁴⁶³ Karahanoğulları, s. 277; Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, s. 61-62.

⁴⁶⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518.

⁴⁶⁵ Yasin, 436; Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, s. 164-165.

⁴⁶⁶ Ergün, s. 226; Us, s. 170; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518.

⁴⁶⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518; Sancakdar vd., s. 561; Yasin, s. 438.

⁴⁶⁸ Yasin, s. 437.

⁴⁶⁹ Ç.C. Evren, “Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu”, GÜHFD, 11, 1-2, (2007), s. 679; Ergün, s. 227.

zorunlu kılar⁴⁷⁰. Bireyler bedel karşılığı olmaksızın yararlansa dahi esasen hiçbir kamu hizmeti bedelsiz olmayıp hizmetin maliyeti vergiler yolu ile -*özellikle bedelsiz veya maliyetin altında bir bedelle sunulan idari kamu hizmetlerinde*- bireyler tarafından üstlenilmektedir⁴⁷¹. Bu nedenle kamu hizmetlerini bedelsiz hale getirmek mümkün olmadığı gibi her hizmetin de paralı olabileceği ifade edilmektedir⁴⁷². Nitekim klasik kamu hizmetlerinden olup Anayasa'nın 42. maddesinde "*İlköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır.*" şeklinde "parasız" olduğu düzenlenen "ilköğretim" hizmeti haricinde hiçbir kamu hizmeti için parasızlık öngörülmüş değildir⁴⁷³. Anayasa'da her ne kadar bu hizmetten yararlanma karşılığı bireylerden bedel alınmayacağı düzenlenmiş ise de; yukarıda açıkladığımız üzere bu mutlak bir karşılıksızlık değildir. Hizmetin maliyeti esasen yine hizmetten yararlananların da içinde bulunduğu bireylerin mükellef olarak devlete ödediği vergi gelirlerinden karşılanmaktadır⁴⁷⁴.

Devletin kamu hizmetlerin kurmak ve yürütmek bakımından temel mali kaynağı vergilerdir⁴⁷⁵. Nitekim Anayasa'nın 73. maddesinde "*Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*" denilmektedir. Söz konusu hükümden anlaşılabileceği üzere, henüz kamu hizmetleri sunulmadan toplumun geneline yayılmak suretiyle toplanan bu gelirler kamu hizmetlerinin esas finansmanını oluşturmaktadır⁴⁷⁶. Anayasa Mahkemesi bir kararında "*Vergi ödevinde kişinin, belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanması karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetleri giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması söz konusudur.*" demiştir⁴⁷⁷. Bu bağlamda aslında her kamu hizmetinin bir bedel karşılığı olduğu; ancak bazı hizmetlerden yararlanmanın parasız olabileceği ifade edilebilir⁴⁷⁸. Bu nedenle meccanilik (bedelsizlik) ilkesi mutlak bir karşılıksızlık olarak değil de hizmeti kullanma karşılığında o hizmetin kullanıcılarından bir bedel alınıp alınmayacağı

⁴⁷⁰ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 478.

⁴⁷¹ *Ibid.*, s. 478; Karahanoğulları, s. 228-229.

⁴⁷² Karahanoğulları, s. 229.

⁴⁷³ *Ibid.*, s. 229.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, s. 229; Ergün, s. 227.

⁴⁷⁵ Yasin, s. 437.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, s. 437.

⁴⁷⁷ AYM, 18.02.1985-1984-9/1985-4, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁷⁸ Karahanoğulları, s. 230.

bakımından ele alınmalıdır⁴⁷⁹. Öte taraftan hizmetten yararlananlardan bir bedel alınacak ise hizmetin türüne göre farklılık gösterip göstermediği ve bu bedelin niteliğinin ne olduğu da tartışma konuları olarak ortaya çıkmaktadır⁴⁸⁰.

Gerek öğretide gerekse de yargı kararlarında; bütün kamu hizmetlerinin parasız hale getirilemeyeceği, böyle bir durumda tüm hizmet maliyetlerinin mükellef bireylerin ödediği vergilerden karşılanması gerekliliğinin doğacağı ve bunun da vergi yükümlülüğünü katlanılamaz şekilde artıracığı kabul edilmektedir⁴⁸¹. Bu nedendir ki, bazı kamu hizmetlerinde hizmetin yüksek maliyetlerine hizmetten yararlananların belirli bir katkıda bulunması sağlanarak tüm topluma yüklenmesinin önüne geçilmek istenmektedir⁴⁸². Anayasa Mahkemesi de bu hususu, “*Klasik idare hukukunun bedelsiz-meccanî olmasını ilk koşul saydığı kamu hizmeti kavramı, giderek değişiklik görmüş, günümüzde karşılık olarak yararlananlardan ödeme güçleri oranında bir ücret alınması uygulaması yaygınlaşmıştır. Böylece, yararlananlarla yararlanmayanlar arasındaki eşitsizlik de giderilmiştir.*” şeklinde ifade etmiştir⁴⁸³.

Hal böyle ise de, hangi kamu hizmetlerinin karşılığında bedel alınacağı hususunda tam olarak mutabakata varılmış değildir⁴⁸⁴. Bu hususta genel itibarıyla iktisadi kamu hizmetleri ve idari kamu hizmetleri ayrımı yapıldığı görülmektedir⁴⁸⁵. İktisadi kamu hizmetlerinin parasız olarak sunulamayacağı⁴⁸⁶; idari kamu hizmetlerinden de kural olarak idarece kurulması zorunlu olanların parasız olması gerektiği, ihtiyari olanlardan yani kurulması idarenin iradesine tabi olanlardan ise maliyeti geçmeyecek şekilde bedel alınabileceği kabul görmektedir⁴⁸⁷. Bu kabul zorunlu idari kamu hizmetlerinin de mutlak olarak bedelsiz olacağı anlamına gelmemektedir; öyle ki bu hizmet genel toplumsal yarardan ziyade bireyselleşip kişisel bir yarara yöneliyor ise bedel alınması mümkün

⁴⁷⁹ Ergün, s. 227.

⁴⁸⁰ Tan, s. 246-247; S. Çal, Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İhtiyazın Dönüşüm Öyküsü, TOBB Yayınları, Ankara (2008), s. 31.

⁴⁸¹ Karahanoğulları, s. 230; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518; Yasin, s. 437-438.

⁴⁸² Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518.

⁴⁸³ AYM, 19.04.1988-1987-16/1988-8, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁸⁴ Yasin, s. 438.

⁴⁸⁵ Evren, s. 685; Yasin, s. 438; Karahanoğulları, s. 231-232.

⁴⁸⁶ Ulusoy, iktisadi kamu hizmetlerinde idari kamu hizmetlerinin aksine bedelli olmanın esas olduğunu söylemiştir. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518.

⁴⁸⁷ Evren, s. 685; Yasin, s. 438.

olabilecektir⁴⁸⁸. Nitekim Danıştay da kanunla öngörülmesi koşulu ile zorunlu idari kamu hizmetlerinden de bedel alınabileceği kanaatindedir.

Bedelsizlik konusunda, Anayasa Mahkemesi'nin de idari kamu hizmetleri-iktisadi kamu hizmetleri ayırımına gittiği görülmekte ise de, bu ayrımı kesin bir şekilde uygulamadığı anlaşılmaktadır⁴⁸⁹. Nitekim Anayasa Mahkemesi hizmetten doğrudan yararlananların bunun karşılığında bir bedel ödeyip ödemeyeceği hususunu değerlendirdiği bir kararında, bunun genel ve değişmez bir cevabının olmadığını, kolluk hizmeti gibi bazı idari kamu hizmetlerinden bedel alınmasının düşünülemeyeceğini söylemiş; ancak adalet hizmeti gibi idari kamu hizmetleri için, *"Hizmetin surf var oluşu nedeniyle tüm yurttaşlar onun manevî varlığından yararlanmakta ve vergi yolu ile bu hizmetin giderlerine katılmaktadırlar. Ancak hizmetleri belirli bir kimsenin doğrudan doğruya yararlanması söz konusu olduğunda o kişinin ayrıca mahkeme giderleri, harç gibi adlar altında özel bir karşılık ödemesi gerekmektedir."* diyerek doğrudan yararlanılması halinde -yani yukarıda açıkladığımız üzere hizmetin bireyselleşmesi durumunda- harç gibi bir karşılık ödenmesi gerektiğini karara bağlamıştır⁴⁹⁰. Aynı kararda başkaca örneklemeler de yapılmış; bazı karayollarından, köprülerden geçişin kullanıcılar bakımından ücrete tabi olduğu, su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçların da aynı şekilde parasız olarak karşılanmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Kamu hizmetlerinde bedel konusu bakımından, hizmet karşılığında alınan bedelin niteliğinin belirlenmesi de ayrıca önem arz etmektedir. Zira şayet yararlananlardan alınan bedel "fiyat" ise özel hukuk hükümlerine tabi olacak; "vergi, resim, harç ve benzeri bir mali yükümlülük" ise kamu hukuku hükümlerine tabi olacaktır⁴⁹¹. Bu bağlamda vergi, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere bireylerin tüm kamu hizmetlerinin giderleri için üstlendiği anonim bir katılma payı olup doğrudan yararlanma karşılığı ödenen bir bedel değildir⁴⁹². Vergi haricindeki fiyat, harç, resim ve benzeri mali yükümlülükler olarak

⁴⁸⁸ Karahanoğulları, s. 232.

⁴⁸⁹ Tan, s. 247.

⁴⁹⁰ AYM, 26.03.1974-1973-32/1974-11, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁹¹ Yasin, s. 439.

⁴⁹² "Görülüyor ki vergi ödevinde kişinin belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanma karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetleri giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması söz konusudur. Burada belirli bir kimsenin belirli kimi hizmetlerden hiç yararlanmadığı halde gene

nitelendirilen bedeller ise hizmetten doğrudan yararlanma karşılığında yararlananlardan alınabilmektedir.

Harç, bireylerin şahsi menfaatleri dolayısıyla kamu kurum ve hizmetlerinden yararlanması karşılığında yapılan ödeme olarak tanımlanmaktadır⁴⁹³. Resim de yine kamu kurum ve kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak hizmetin ilgisinden sağlanan gelirdir⁴⁹⁴. İktisadi nitelikte olmayan idari kamu hizmetlerinin görülmesinde, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak kar sağlama amacı güdülemeyeceğinden⁴⁹⁵ bedelin fiyat olarak nitelendirilmesi mümkün olmayıp⁴⁹⁶ bunların hukuki niteliği harç, resim ve benzeri mali yükümlülüktür⁴⁹⁷. Harç, resim ve benzeri mali yükümlülükler, Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır*" şeklindeki hüküm gereği yasal dayanağı olmaksızın tahsil edilemezler.

İktisadi kamu hizmetlerinde ise, hizmetten yararlananların tabi olduğu bedelin "fiyat" olduğu⁴⁹⁸, idari kamu hizmetlerinden farklı olarak hizmetin fiyatının hem maliyeti hem de kârı içerdiği⁴⁹⁹; ancak bu bedelin aynı zamanda makul ve ulaşılabilir bir meblağ olması gerektiği⁵⁰⁰ kabul edilmektedir. İktisadi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asıl amacın kâr sağlamak olmaması ve elde edilen kârın yine hizmetin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için kullanılması gerekmektedir⁵⁰¹.

de tüm kamu giderlerinin karşılanmasında kendi payını katması durumu vardır." Bkz. AYM, 26.03.1974-1973-32/1974-11, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁹³ "492 sayılı Harçlar Kanunu'nun gerekçesinde harcın tanımı "fertlerin özel menfaatlerine ilişkin olarak, kamu kurumları ve hizmetlerinden yararlanmaları karşılığında yaptıkları ödemelerdir." biçiminde yapılmıştır. Buna göre, bir hizmetin harç konusu olabilmesi için; kişilerin bir kamu kurumundan yararlanmaları, kişilere kamu eliyle özel bir yarar sağlanması ve kamu idaresinin kişilerin özel bir işiyle uğraşması gerekmektedir." Bkz. AYM, 31.03.1987-1986-20/1987-9, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁹⁴ **Ibid.**

⁴⁹⁵ "Gerçekten salt iktisadi nitelikte olmayan kamu işlerinin Devletçe ve Devlet kaynaklarıyla ve kazanç amacı güdülmeksizin görülmesi, Anayasa'nın temel ilkelerindendir." Bkz. AYM, 12.01.1971-1969-31/1971-3, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 23.09.2021.

⁴⁹⁶ Evren, s. 687.

⁴⁹⁷ **Ibid.**, s. 689.

⁴⁹⁸ **Ibid.**, s. 689.

⁴⁹⁹ Karahanoğulları, s. 238.

⁵⁰⁰ Gülan, "Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri", s. 41.

⁵⁰¹ **Ibid.**, s. 41; Karahanoğulları, s. 238.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ ÇERÇEVESİNDE PETROL PİYASASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I. GENEL OLARAK PETROL PİYASASI FAALİYETLERİNİN KAMU HİZMETİ NİTELİĞİ

Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığı hususunun öncelikle kanun koyucu iradesine bağlı olduğunu yukarıda açıklamıştık. Nitekim bazı kanunlarda kanunu koyucunun açıkça kamu hizmeti olarak belirlediği faaliyetler olduğu görülmektedir. Örnekleme gerekirse; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 1. maddesinde avukatlığın bir kamu hizmeti olduğu “*Avukatlık, kamu hizmeti ve serbest bir meslektir.*” denilerek herhangi bir tartışmaya mahal vermeyecek biçimde düzenlenmiştir. Bunun gibi açık bir düzenlemenin bulunmadığı durumlarda ise kanun koyucunun iradesinin ne yönde olduğunu saptama yetkisi yukarıda da izah etmiş olduğumuz üzere yargı organına ait olacaktır⁵⁰². Yargı organının yapması gereken objektivist bir yaklaşımla faaliyetin niteliğine göre karar vermek değil, kanun koyucunun düzenleme amacını ve iradesini tespit etmektir⁵⁰³.

Petrol piyasası faaliyetlerinin düzenlendiği 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nda piyasa faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı hususunda açık bir hüküm bulunmamaktadır⁵⁰⁴. Ancak Kanun’un 3. maddesinde piyasa faaliyetleri olan rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, ihrakiye, dağıtım, taşıma, bayi ve serbest kullanıcı faaliyetlerinin yürütülmesinin “lisans” koşuluna bağlandığı görülmektedir. Lisans, idare hukukunda kamu hizmetlerinin görülüş usullerinden birini teşkil

⁵⁰² Ergün, s. 21.

⁵⁰³ Ergün, s. 21.

⁵⁰⁴ Örs, s. 134.

etmektedir⁵⁰⁵. Öyle ki esasen idare hukuku teorisinde “ruhsat (izin) usulü” olarak ifade edilen bu usul, esas ve asli sorumlusunun idare olduğu bir kamu hizmetinin yürütülmesi için idare tarafından bir özel hukuk kişisine verilen izni ifade etmektedir⁵⁰⁶. Bir başka deyişle, idare bir kamu hizmetinin görülmesi için tek yanlı irade açıklaması ile bir özel hukuk kişisini verdiği izin ile yetkilendirmektedir⁵⁰⁷. Burada söz konusu iznin verilebilmesi için özel hukuk kişinin ilgili faaliyeti yürütmek bakımından idareye talepte bulunması gerekmektedir⁵⁰⁸. Öte yandan ilgili faaliyet ruhsata dayanılarak özel hukuk kişisi tarafından yürütülse dahi hizmetin asli sorumlusu ve yükümlüsü idare olduğundan gerekli gördüğünde idarenin ruhsat koşullarında tek taraflı olarak değişiklik ve düzenlemeler yapma, kamu hizmeti ilke ve kurallarına uyulmadığı takdirde çeşitli yaptırımlar uygulama ve ruhsatı iptal etme yetkisi bulunmaktadır⁵⁰⁹. Ancak bu açıklamış olduğumuz ruhsat türünün “kamu hizmeti ruhsatı” olduğu ve idare hukukunda bir diğer ruhsat türü olan “kolluk ruhsatı” ile karıştırılmaması gerektiği⁵¹⁰; zira kolluk ruhsatında idarenin kamu düzenini koruma amacının bulunduğu ve yine kamu düzeninin korunması ile sınırlı olarak -*genel güvenlik ve asayiş yönünden*- dışsal bir denetim uygulandığı⁵¹¹, kamu hizmeti ruhsatında ise hizmetin -*içeriği dahil*- her yönüyle kolluk denetimini aşan içsel bir denetime tabi olduğu belirtilmektedir⁵¹².

İşte bu kamu hizmetlerinin görülmesinde ruhsat (izin) usulü, bazı yasal düzenlemelerde “lisans” olarak karşımıza çıkmaktadır⁵¹³. Kamu otoritesi tarafından verilen ve devredilemeyen izin anlamdaki Fransızca kökenli “lisans” kavramının, ruhsat usulünün regülasyon uygulamalarına uyarlanmış şekli olduğu ifade edilmektedir⁵¹⁴. Özellikle enerji piyasalarına ilişkin düzenlemeler olan 6446 sayılı Elektrik Piyasası

⁵⁰⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 527.

⁵⁰⁶ Yasin, s. 445.

⁵⁰⁷ Sancakdar vd., s. 572; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 527.

⁵⁰⁸ Sancakdar vd., s. 572.

⁵⁰⁹ Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, s. 70.

⁵¹⁰ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 527; Sancakdar vd., s. 573.

⁵¹¹ Örneğin; belediyelerden alınan işyeri açma ve çalışma ruhsatlarında durum böyle olup bu izinler genel güvenlik ve asayiş yönünden dışsal bir denetime tabi olmaktadır. Bkz. D17.D, 17.02.2016-2015-7042/2016-981, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021; D2.D, 22.03.2021-2021-4111/2021-742, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

⁵¹² Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 528; Yasin, s. 446.

⁵¹³ Sancakdar vd., s. 572; Yasin, s. 447.

⁵¹⁴ Kayıkçı, s. 21.

Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve tezimizde incelemekte olduğumuz petrol piyasası faaliyetlerini düzenleyen 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu kapsamında faaliyetlerin yürütülmesinde lisans verilmek suretiyle yetkilendirme yapıldığı görülmektedir⁵¹⁵. Nitekim 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 2. maddesinde lisans; *“Bu Kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge”* şeklinde tanımlanmıştır⁵¹⁶.

Piyasada faaliyet gösterebilmek için alınması zorunlu olan bu lisanslarda idarenin kamu düzeninin korunması ile sınırlı olan kolluk denetimini aşan bir denetiminin olduğu anlaşılmaktadır. Öyle ki 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca, EPDK’nın piyasada faaliyet gösterenlerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek⁵¹⁷; piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmak ve yürütülmesini sağlamak, piyasada faaliyet gösterenlerin mali tablolarını incelemek, faaliyetlerle ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerini yürütmek, gerektiğinde yetkisi dahilindeki ceza ve yaptırımları uygulamak⁵¹⁸ gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Yine 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu gereğince de, lisanslara ve dolayısıyla lisansa tabi piyasa faaliyetlerine ilişkin usul ve esasların, hak ve yükümlülüklerin EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği⁵¹⁹, lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptalinin Kurum tarafından yapılacağı öngörülmüştür⁵²⁰. Yasal düzenlemelerden anlaşılan odur ki; petrol piyasası faaliyetleri her yönüyle idarenin denetim ve gözetimi altında yürütülmek istenmektedir. Bu nedenle kanaatimizce Kanun kapsamındaki

⁵¹⁵ Yasin, s. 447.

⁵¹⁶ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 5. maddesinde de “Lisans, bir gerçek veya tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için Kurumdan almak zorunda olduğu izin belgesidir.” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve diğer enerji piyasası düzenlemelerinde de lisans bakımından benzer tanımlar yer almaktadır.

⁵¹⁷ 4628 sayılı Kanun md. 5/6(i).

⁵¹⁸ 4628 sayılı Kanun md. 5/B(a),(c),(f).

⁵¹⁹ 4628 sayılı Kanun ve 5015 sayılı Kanun’da verilen bu yetkilere dayanılarak Kurum tarafından Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği düzenlenmiştir.

⁵²⁰ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 3.

lisansları “kolluk ruhsatı” olarak değerlendirerek idare tarafından dışsal bir denetimle yetinildiğini söylemek güçtür.

Lisanslara ilişkin yasal düzenlemelerden yola çıkarak yapmış olduğumuz değerlendirme akabinde piyasa faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak kabul edilip edilmediği hususunda Kanun’un lisansa tabi faaliyetleri düzenlendiği 3. maddesinin gerekçesini değerlendirmek de önem arz etmektedir. Zira işbu madde gerekçesinde kanun koyucu tarafından “*Lisans vermek suretiyle kamu hizmet alanı oluşturulan faaliyetlerin belirlenmesinde*” bazı unsurların değerlendirildiği belirtilmiş⁵²¹, böylece piyasa faaliyetleri bakımından bir “kamu hizmeti alanı” yaratılmak istendiği ortaya konulmuştur⁵²². Gerekçenin devamında ise, “*Maddede lisansların; rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, ihrakiye, dağıtım, taşıma, bayi ve serbest kullanıcı faaliyetlerine göre farklı nitelikte haklar tanınması ve yükümlülükler getirilmesi öngörülmektedir.*” denilerek lisansa tabi bu faaliyetlerin farklı hak ve yükümlülüklerle bağlandığı belirtilmiştir. Dolayısıyla gerekçenin lafzından, kanun koyucunun iradesinin piyasa faaliyetlerine kamu hizmeti niteliği kazandırarak özel faaliyetlerin tabi olmadığı farklı hak ve yükümlülüklerle tabi tutmak yönünde olduğu anlaşılmaktadır. Aslan, gerekçeye bakıldığında faaliyetlerin lisansa bağlanarak kamu hizmeti haline getirildiğinin ifade edildiği; ancak salt lisans vermekle kamu hizmeti yaratılamayacağı görüşündedir⁵²³.

Ayrıca Kurum tarafından düzenlenen Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin lisans başvurularına ilişkin 7. maddesinde, lisans başvurularında sunulması gereken bilgi ve belgelerin Kurul tarafından “*Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 8 inci maddesi çerçevesinde*” değerlendirmeye tabi tutulacağı ve yine bu Yönetmeliğin 8. maddesine uygun olarak belge ve bilgi talep edileceği öngörülmüştür. İşbu sözü edilen Yönetmelik hükmünde ise idarenin kamu hizmetleri yerine getirirken başvuru sahibinden istediği bilgi ve belgelerle ilgili düzenlemelerinde esas alacağı belli bazı ölçütler yer almaktadır. Petrol piyasası faaliyetlerine ilişkin lisans

⁵²¹ Bu unsurlar; kamunun can ve mal güvenliği, petrolün temini ve arz güvenliği, temin, işlem ve arz yönünden ekonomik olma gerekleri, rekabetin oluşumu ve gelişimi olarak sıralanmıştır.

⁵²² Örs, s. 134.

⁵²³ Aslan, s. 50-51.

başvurularında gerekli bilgi ve belgelerin anılan Yönetmelik kapsamında değerlendirmeye tabi tutulması da bizce piyasa faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak nitelendirilmek istendiğinin bir başka göstergesi sayılabilecektir.

Öte taraftan hangi petrol piyasası faaliyetlerini kamu hizmeti alanı içerisinde değerlendirdiğine dair açık bir ayrım yapılmadığı da görülmektedir⁵²⁴. Ancak kanun koyucunun ifadelerinden lisansa tabi olan piyasa faaliyetlerinin tamamının kamu hizmeti alanı oluşturduğu yönünde bir anlam çıkmakta olup faaliyetler bakımından bir ayrım yapılmak istenip istenmediği hususu kanımızca tartışmaya açıktır. Faaliyetlerin kamu hizmeti olarak kabul edilip edilmediğine ilişkin kanun koyucunun düzenleme amacı ve iradesinin tespiti yapılırken kamu hizmetinin unsurları ve ilkeleri de göz önünde bulundurulmalıdır⁵²⁵.

II. KAMU HİZMETİNİN UNSURLARI AÇISINDAN PETROL PİYASASI FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Maddi Unsur Bakımından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetinin maddi unsuru bakımından faaliyetin kamu yararını sağlayıp sağlamadığı ve ortak bir toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılamadığına bakıldığına önceki açıklamalarımızda değinmiştik. İdare hukukunda maddi unsur artık tek başına faaliyetin kamu hizmeti olduğunu göstermese dahi hem öğretide hem de yargı kararlarında ekseriyetle “kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik genel ve ortak toplumsal gereksinimleri karşılayan bir faaliyet olma” kamu hizmetinin bir unsuru olarak ele alınmaktadır.

Petrol piyasası faaliyetlerini maddi unsur yönünden değerlendirebilmek bakımından Petrol Piyasası Kanunu’nda yer alan, piyasa faaliyetlerinin gerektirmesi

⁵²⁴ Örs, s. 134.

⁵²⁵ Ergün, s. 21.

halinde ve yine Kanun kapsamındaki tesisler için lisans sahibi kişiler lehine kamulaştırma yapılabileceğinin öngörüldüğü hüküm önem teşkil etmektedir⁵²⁶. Aynı hükümde “*Bu konuda Kurulca verilecek kamulaştırma kararı kamu yararı kararı yerine geçer*” denilmektedir. Gerçekten 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda “kamu yararının gerektirdiği hallerde”⁵²⁷ idarelerin yapmakla yükümlü bulundukları “kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin” yürütülmesi için kamulaştırma yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır⁵²⁸. Nitekim Danıştay da bir kararında idarenin yasaların kendisine verdiği görev ve hizmetleri yerine getirmek, kamuya yararlı bir teşebbüsü yürütmek için kamulaştırma yapabileceğini söylemiştir⁵²⁹. Gerek yasal düzenlemelerden gerekse de ilgili yargı kararından anlaşılacağı üzere, kamulaştırma konusu faaliyet ve teşebbüslerde kamu yararı muhtevası temel öge olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla petrol piyasası faaliyetleri bakımından kanun koyucu tarafından yapılan kamulaştırmaya ilişkin mevzu bahis düzenleme piyasa faaliyetlerinin kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olduğunun bir göstergesidir.

Bakanlar Kurulu tarafından 14.09.2004 tarihinde verilen bir kararda, enerji yatırımlarının bir an önce gerçekleştirilmesi amacıyla elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarındaki faaliyetlerin gerektirdiği Kurum tarafından yapılacak kamulaştırma işlemlerinde Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesinde yer alan acele kamulaştırma hükümlerinin uygulanacağı karara bağlanmıştır⁵³⁰. Söz konusu karar, idareye verilen yetkinin sınırlarının belirsiz ve soyut olduğu, idarenin acele kamulaştırma usulünü süreklilik arz edecek şekilde ve olağan kamulaştırma yolu gibi kullanmasına zemin hazırladığı, konu yönünden bir sınırlama getirilmediği, acelecilik halinin belirsizlik taşıdığı gibi gerekçelerle eleştiriye uğramıştır⁵³¹. Karara ilişkin bu eleştirilere katılmakla birlikte, kamu yararının gerçekleşmesi bakımından enerji yatırımları ve piyasa

⁵²⁶ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 11.

⁵²⁷ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md. 1.

⁵²⁸ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md. 3; Kamulaştırmaya ilişkin mevzuat hükümleri dayanağını Anayasa’nın 46. maddesinde yer alan devletin ve kamu tüzel kişilerinin kamu yararının gerekli kıldığı hallerde kamulaştırma yapabileceğine ilişkin hükümden almaktadır.

⁵²⁹ DİBK, 19.12.1975-1972-7/1975-16, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

⁵³⁰ BKK, 14.09.2004-2004/7892, RG: 30.09.2004-25599.

⁵³¹ DİDDK, 13.01.2011-2010-979/YD, www.legalbank.net, e.t. 21.09.2021; Demircioğlu, s. 237-238.

faaliyetlerinin ivedilikle yürütülmesinin ne denli ön planda tutulduğunu ortaya koyduğu kanaatindeyiz.

Petrol piyasası faaliyetlerinin kamu hizmetlerinin maddi unsuru açısından ele alınmasında Danıştay’ın vermiş olduğu bir başka karara da değinmek gerekir. Bu kararda Danıştay enerji üretim, iletim ve dağıtım ile ilgili hizmetlerin toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik ve kamu yararına dönük etkinlikler olduğuna hükmetmiştir⁵³². Her ne kadar genel bir ifade ile “enerji” deyimini kullanılmış ise de, anılan kararda uyuşmazlık konusu akaryakıt, LPG, LNG depolama alanları ve termik santralleri kurulmasına ilişkin olup enerji ihtiyacının karşılanmasında sıkıntının önlenmesi bakımından söz konusu enerji yatırımlarının yapılmasında kamu yararı görülmüştür.

2. Organik Unsur Bakımından Değerlendirilmesi

İdare hukukunda kamu hizmeti anlayışının ortaya çıkışında kural olarak bu alanın devletin üstlendiği bir alan olduğuna; ancak zaman içerisinde kamu hizmeti alanının genişlemesi, bu alandaki faaliyetlerin çoğalması ile devletin kamu hizmetlerini bizzat yürütmesinin asıl kural olmaktan çıktığına yukarıdaki açıklamalarımızda yer vermiştik. Bu bağlamda daha evvel ifade ettiğimiz üzere, hizmetin organik unsurunu oluşturan “idari bir organ yürütmesinde olması” iken bu anlayış değişime uğramış, kamu hizmetini açıklamakta tek başına yetersiz kalmıştır⁵³³. Zira kamu hizmetleri idare tarafından bizzat gerçekleştirilebildiği gibi idarenin gözetim ve denetiminde olmak koşulu ile özel kişilerce de görülebilmektedir⁵³⁴. Bilhassa daha çok sosyal, iktisadi ve ticari yönü ağır basan kamu hizmetlerinin özel kişilere devredilmesinin benimsendiği görülmektedir⁵³⁵.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için özel kişiler tarafından da yürütülse her halükarda idari bir organ ya da kamu tüzel kişisi ile arasında bir bağın bulunması gerektiği

⁵³² D10.D, 19.11.2001-1999-2273/2001-3966, www.legalbank.net, e.t. 21.09.2021.

⁵³³ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 485-486.

⁵³⁴ Us, s. 19; Özey, s. 295.

⁵³⁵ Dursun, s. 139.

kabul edilmektedir⁵³⁶. Özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerde bu bağı ortaya koyan da bizce idarenin denetim ve gözetimi altında yürütülüyor olmasıdır. Zira her halükarda hizmetin esas ve asli sorumlusu idaredir⁵³⁷. Aksi halde bu faaliyetlerin özel ticari faaliyetlerden bir farkı kalmayacak, kamu hizmeti olarak nitelendirilemeyecektir.

Organik unsur açısından değerlendirme yapabilmek için, yukarıda detayıyla yer verdiğimiz petrol piyasasının yapısı ve piyasa faaliyetlerinin yürütülüş biçimlerinin zaman içerisinde yaşadığı değişim önem arz etmektedir. Zira Türkiye’de petrol piyasasının 1980’li yıllarda serbestleşmeye başladığı döneme dek ham petrol arama, sondaj, üretim, taşıma, rafinaj, depolama, dağıtım, bayilik faaliyetlerine kadar uzanan bütün bir kamusal yapı şeklinde gerçekleşmiş⁵³⁸; Cumhuriyetin ilanından sonra 6236 sayılı Petrol Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 1954 yılına kadar petrol arama ve işletme hakkı devlete ait olmuştur⁵³⁹. 1954 yılında yürürlüğe giren 6236 sayılı Petrol Kanunu ile petrol arama, çıkarma, işletme faaliyetlerinde devlet tekeli yerine rekabete açık bir piyasa oluşumu hedeflenmiştir⁵⁴⁰. Kanun’daki esaslara uygun olmak kaydıyla sermaye şirketi niteliğinde olan yerli ve yabancı özel hukuk tüzel kişilerine Kanun kapsamındaki faaliyetleri gerçekleştirmek üzere izin ve ruhsat verilebileceği düzenlenmiş⁵⁴¹; böylelikle özel sektörün de piyasaya girmesi ve faaliyette bulunması sağlanmıştır. 1990 yılından sonra petrol sektöründe özelleştirme politikaları öne çıkmaya başlamış, 1980’lerde başlayan serbest piyasa ekonomisine uyum çabaları hız kazanmıştır. Bu süreçte 6236 sayılı Kanun dönemin ihtiyaçlarına göre yetersiz ve özellikle piyasa faaliyetlerini düzenlemek bakımından eksik kalmış; tüm çabalara rağmen Kanun’un serbest piyasa ekonomisine uyum sağlayamadığı, uluslararası düzenlemelere ve AB normlarına uygun olmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle 2003 yılında piyasa faaliyetlerini arama, üretim (upstream) faaliyetlerinden ayırıp sadece piyasa faaliyetlerini düzenleyen 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Böylece kamusal ve tekelci yapılar terkedilerek özel kesimin katılımının sağlandığı rekabete açık şeffaf, istikrarlı ve eşitlikçi

⁵³⁶ Ergün, s. 90-91; Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, s. 148.

⁵³⁷ Yasin, s. 445.

⁵³⁸ Demircioğlu, s. 22.

⁵³⁹ Aslan, s. 17-18; Kayıkçı, s. 5-6.

⁵⁴⁰ Aslan, s. 21.

⁵⁴¹ 6326 Sayılı Petrol Kanunu md. 6/2; Aslan, s. 21-22.

bir petrol piyasası oluşturulmak istenmiştir⁵⁴². Yukarıda açıklamış olduğumuz üzere bu rekabete açılan piyasanın sağlıklı ve düzenli işlemesinin sağlanması bakımından da; idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz EPDK yetkilendirilmiş olup özel kişilerce görülen piyasa faaliyetlerinin yine daha evvel izah ettiğimiz üzere EPDK tarafından verilen “lisans”lar eliyle yürütülmesi sağlanmıştır.

Özünde piyasanın zaman içerisinde, devlet tekelindeki bütün kamusal yapıdan özel kişilerin lisans usulü ile faaliyet gösterdiği rekabete açık bir yapıya kavuşması, piyasa faaliyetlerinin görülme biçimlerindeki değişimi ortaya koymaktadır. Aslında bu kamu hizmetlerinin organik açıdan geçirdiği değişime örnek teşkil edebilecek bir süreçtir. Nitekim tüm petrol faaliyetlerinin bir bütün olarak devlet veya kamu kurumları tarafından sürdürüldüğü evreden, piyasa faaliyetlerinin arama ve üretim faaliyetlerinden ayrılarak yerli ve yabancı özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri tarafından rekabet ortamı içerisinde sürdürülme evresine varıldığı görülmektedir. Ancak özel ticari faaliyetlerden farklı olarak piyasa faaliyetleri idarenin gözetim ve denetimi altında yerine getirilmektedir. Bu husus 5015 sayılı Kanun’un amacı ve kapsamını düzenleyen 1. maddesinde de “*piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamak*” denilerek ifade edilmiştir.

Gerçekten günümüz itibariyle petrol piyasası faaliyetleri gerek 4628 sayılı Kanun gerekse de 5015 sayılı Kanun gereğince verilen yetki dahilinde EPDK tarafından verilen lisanslar vasıtası ile yürütülmekte; bunlara ilişkin her türlü düzenleme ve denetlemeleri yapmak ve piyasanın sağlıklı, düzenli ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesini sağlamakla EPDK görev ve yetkisindedir⁵⁴³. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin organik unsuru açısından EPDK’nın piyasadaki rolü kanımızca özel kişilerce görülen piyasa faaliyetleri ile idarenin arasındaki bağı ortaya koymaktadır. Öyle ki, EPDK’nın piyasayı düzenlemek, denetlemek ve faaliyetlerin aksamadan, istikrarlı ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak ile mükellef kılınması hizmetin esas ve asli sorumlusunun da idare olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda kamu hizmetinin organik unsurunu, hizmetin kamunun

⁵⁴² Demircioğlu, s. 25; Kayıkçı, s. 12-16; Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 1.

⁵⁴³ 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun md. 5, md. 5/B; Demircioğlu, s. 18.

gözetim ve denetiminde yürütülmesi olarak geniş manada ele aldığımızda petrol piyasası faaliyetlerinin organik unsur yönünden gerekli şartları taşıdığını kabul etmek gerekir.

3. Şekli (Biçimsel) Unsur Bakımından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin şekli unsurunun faaliyetlerin kural olarak kamu hukuku rejimine tabi olmasını ifade ettiğini yukarıdaki açıklamalarımızda ele almıştık⁵⁴⁴. Ancak bu durum kamu hizmetinin mutlak olarak kamusal usullere göre yürütüleceği anlamına gelmemektedir⁵⁴⁵. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi'nin “...bugün artık özel hukuktakinden ayrı, kamu hukuku usulleri ile görülmesi zorunluluğu kamu hizmetinin değişmez bir karakteri ve unsuru olmaktan çıkmıştır. Faaliyet konularının gereklerine göre, değişik nisbetlerde kamu ve özel hukuktan oluşan karma bir yöntem ile yürütülen sınai ve ekonomik ağırlıklı birçok kamu hizmet alanı vardır.” şeklinde ifade ettiği üzere; günümüzde birçok iktisadi, ticari ve sınai kamu hizmeti hem kamu hukuku hem de özel hukuktan oluşan karma bir rejime tabi olarak yürütülmektedir.

Petrol piyasası faaliyetleri EPDK tarafından verilen ve tek taraflı idari işlem olan lisanslar⁵⁴⁶ vasıtasıyla yürütülmeleri nedeniyle kamu hukuku rejimine tabidirler⁵⁴⁷. Ancak piyasada faaliyet gösteren aktörlerinin birbirleri ile arasındaki ilişki ve lisans sahipleri ile kullanıcılar arasındaki ilişkide özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır⁵⁴⁸. Öyle ki, yukarıdaki açıklamalarımızda değindiğimiz üzere, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinde bayilik lisansı sahiplerinin faaliyetlerini dağıtıcıları ile yapacakları “bayilik” ya da “akaryakıt bayilik” sözleşmesi⁵⁴⁹ veya Kanun'daki lafzı ile “tek elden satış” sözleşmesine göre yürütecekleri hüküm altına alınmıştır. Yargıtay akaryakıt bayilik sözleşmesini, “Akaryakıt dağıtım şirketi ile bayi arasında aktedilen, dağıtım şirketinin akaryakıt ürünleri temin etmeyi, bayiinin de bunları satmayı taahhüt ettiği, rızai ve tam

⁵⁴⁴ Sancakdar vd., s. 557-558; Atay, s. 302; Ergün, s. 95.

⁵⁴⁵ Gönen, s. 35.

⁵⁴⁶ Kır, s. 138; Ergün, s. 95.

⁵⁴⁷ Ergün, s. 95.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, s. 95

⁵⁴⁹ Örs, s. 173.

iki tarafa borç yükleyen sözleşmelerdendir.” şeklinde tanımlamıştır⁵⁵⁰. Bu durumda lisans sahibi bayiler ile dağıtıcılar arasında mevzuat hükümlerine göre akdedilmek zorunda olan bayilik sözleşmesinin özel hukuk sözleşmesi olduğu⁵⁵¹ ve dolayısıyla özel hukuk rejimine tabi olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca petrol piyasasında kullanıcılara mal ikmal yapma hakkı bulunan rafinerici, dağıtım, bayilik, ihrakiye teslim ve madeni yağ lisansı sahipleri satıcı konumunda olup⁵⁵² kullanıcılarla aralarındaki ilişki özel hukuk ilişkisidir.

Lisans sahibi piyasa aktörlerinin gerek birbirleri ile aralarındaki ilişkinin gerekse de kullanıcılarla ilişkilerinin özel hukuk hükümlerine tabi olması yürütülen faaliyetlerin kamusal rejime tabi olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Zira daha evvel de ifade ettiğimiz üzere, piyasa faaliyetleri usul ve esasları EPDK tarafından belirlenen tek taraflı idari işlem olan lisanslar çerçevesinde Kurum’un gözetim ve denetimi altında olarak yürütülmektedirler. Danıştay’ın vermiş olduğu bir kararda, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 38. maddesi gereğince bayilik lisansı sahiplerinin faaliyetlerini dağıtım şirketleri ile aralarında tek elden satış sözleşmesi yapmak suretiyle yürütmek zorunda olması ve bayisi oldukları dağıtıcı haricinde başka bir dağıtıcıdan akaryakıt temini yapamaması kuralının kamu hizmetinin düzgün ve kontrollü yürütülmesinin sağlanması amacına yönelik olduğu hüküm altına alınmıştır⁵⁵³. Dolayısıyla her ne kadar tek elden satış sözleşmeleri tarafları açısından özel hukuk rejimine tabi ise de, esasen kamu hizmetinin düzgün ve kontrollü yürütülmesi amacına hizmet etmektedir.

Öte yandan açıkça kamu hizmeti olarak nitelendirilmemiş olsa dahi, piyasa faaliyetlerinin yürütülmesi bakımından Petrol Piyasası Kanunu’nda kamulaştırmaya ilişkin düzenlemeler bulunması⁵⁵⁴ ve yine faaliyetlere ilişkin idari ve cezai müeyyideler öngörülmüş olması⁵⁵⁵ da şekli unsurun varlığının göstergesi olarak kabul edilmelidir⁵⁵⁶. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir kararda “*Kanun’un 19. maddesinin*

⁵⁵⁰ Y14.HD, 01.02.2011-2010-12797/2011-988, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

⁵⁵¹ Örs, s. 174.

⁵⁵² Kayıkçı, s. 148.

⁵⁵³ D13.D, 10.03.2006-2005-5697/2006-1362, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

⁵⁵⁴ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 11.

⁵⁵⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 19, md. 20.

⁵⁵⁶ Gönen, s. 36.

İkinci fıkrasında, idari para cezasını gerektiren filler ağırlık derecelerine göre gruplandırılarak ihlalin önemine göre farklı idari para cezaları öngörülmüştür. Anılan maddenin altıncı fıkrasında ise hangi hallerde ikinci fıkrada verilen cezaların artırılacağı düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında bayiler için bir indirim düzenlemesine de yer verilmiştir. Kanun koyucu, petrol piyasasında yürütülen faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğini de göz önünde tutarak cezaları, caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirebileceğini takdir ettiği maktu cezalar olarak düzenlemiştir.” denilerek kanun koyucunun 5015 sayılı Kanun’un 19. maddesi kapsamında idari para cezalarını düzenlerken faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğini göz önünde tuttuğu açıkça hüküm altına alınmıştır⁵⁵⁷.

III. KAMU HİZMETİNİN TEMEL İLKELERİ AÇISINDAN PETROL PİYASASI FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Süreklilik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin hizmetlerin devamlı ve düzenli olarak aksamadan sunulması anlamına geldiğini⁵⁵⁸; sürekliliğin hem zaman bakımından kesintisizlik hem de içerik ve yoğunluk bakımından istikrarlılık olmak üzere iki boyutunun bulunduğunu⁵⁵⁹ ifade etmiştik. Zaman bakımından kesinti olsun veya olmasın esas ve önemli olan kamu hizmetlerinin yöneldiği toplumsal ihtiyacın tatmini için yeterli ve sürekli olarak sunulmasıdır⁵⁶⁰. Hizmetin sürekliliğinin bir diğer yönü ise, hizmetin sunulması gereken her yerden kullanıcılar tarafından ulaşılabilir olması gerektiğidir⁵⁶¹.

⁵⁵⁷ AYM, 01.11.2017-2017-132/2017-149, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 21.09.2021.

⁵⁵⁸ Yasin, s. 433; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 153.

⁵⁵⁹ Sancakdar vd., s. 560.

⁵⁶⁰ Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, s. 34.

⁵⁶¹ Ergün, s. 191.

A. Mevzuat Kapsamında Genel Olarak

Petrol Piyasası Kanunu’nun amaç ve kapsamını düzenleyen 1. maddesinde petrol piyasası faaliyetlerinin sürekliliğinin kanun koyucunun düzenleme amaçlarından biri olduğu görülmektedir. Zira söz konusu hükümde *“Bu Kanunun amacı;... piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamaktır.”* ve *“Bu Kanun; petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemelerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik; düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemlerini kapsar.”* denilerek piyasa faaliyetlerinin “istikrarlı” ve “düzenli” bir biçimde kullanıcılara sunulmasının amaçlandığı ifade edilmiştir. Kanun koyucu bu iradesini, Kanun’un genel gerekçesinde de *“petrol piyasası faaliyetlerinin güven ve istikrar içerisinde geliştirilerek sürdürülmesi amacıyla...rekabet kurallarına uygun, güvenli ve istikrarlı”* bir piyasa yapısının oluşturulmasının hedeflendiğini söyleyerek ortaya koymuştur⁵⁶².

Petrol piyasası faaliyetlerinde süreklilik ilkesi, EPDK tarafından düzenlenen ikincil mevzuatta da yer almaktadır. Öyle ki, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 1. maddesinde piyasa faaliyetlerinin görülmesi için gerçek ve tüzel kişilere verilecek lisanslarda faaliyetlerin istikrarlı olarak sürdürülmesi amacı bir kez daha ifade edilmiştir. Ayrıca aynı Yönetmeliğin 56. maddesinde, *“Petrolün temin ve/veya satışı ile petrole ilişkin hizmet ifalarının sürekli ve düzenli yapılmadığı, yapılmasının engellendiği veya engellenmeye teşebbüs edildiği”* hususunda belirgin emarelerin oluştuğuna veya bu durumun ulusal güvenliği yahut kamu düzenini tehdit eder boyuta ulaştığına kanaat edilirse Kurum tarafından piyasaya müdahale amacıyla gerekli girişimlerin yapılacağı öngörülmektedir.

Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği’nin 1. maddesinde ise, *“Bu Yönetmeliğin amacı; petrol piyasasına arz edilen mal ve hizmetlerin; güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumunun sağlanmasında, şeffaflık, eşitlikçilik ve istikrarın teminine yönelik olarak, piyasa faaliyetlerine ilişkin bazı mal ve*

⁵⁶² Kanun’un 1. maddesinin gerekçesinde ise “istikrar” bir “temel ilke” olarak belirtilmiştir.

hizmet fiyatlarının; oluşturulması, uygulanması ile bunların ilgililere ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” denilerek petrol piyasası mal ve hizmetlerinin kullanıcılara sunulmasında istikrarın sağlanması vurgulanmıştır.

Kanun koyucunun piyasanın sürdürülebilirliğine verdiği önem, 5015 sayılı Kanun’un 3. maddesine 7318 sayılı Kanun’un 6. maddesi ile eklenen 13. fıkrada ve bu değişikliğe sunduğu gerekçede bir kez daha ortaya konulmuştur. Eklenen 13. hüküm fıkrasında, *“Kurum, lisans sahipleri için bayilik teşkilatı oluşturma ve asgari satış miktarı sağlama şartları da dâhil olmak üzere teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliğine ilişkin olarak teknik, ekonomik kriterler ve özel şartlar belirleyebilir.”* denildiği görülmektedir. Buradan anlaşılabileceği üzere, hüküm kapsamında Kurum’a tanınmış olan lisansa ilişkin özel şartları belirleme yetkisiyle, hizmet ve teşebbüsün yani piyasa faaliyetlerinin sürdürülebilirliği sağlanmak istenmiştir. Nitekim 7318 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde kanun koyucu bunu; *“Sürdürülebilir bir petrol piyasası 5015 sayılı Kanunun koyduğu en önemli hedeflerden biridir. Petrol piyasası sermaye yoğun bir sektör olup lisans sahiplerinin belirli teknik ve ekonomik kriterleri sağlar durumda olması sürdürülebilirlik açısından oldukça önemlidir.”* şeklinde açıkça ifade etmiştir.

B. Petrol Arz Güvenliği Açısından

Petrol Piyasası Kanunu’nun yukarıda açıkladığımız amaç ve kapsamını düzenleyen 1. maddesinde “güvenli” bir petrol piyasasının hedeflenmesi petrol piyasasında sürekliliğin sağlanması bakımından arz güvenliğini ele almayı gerektirmektedir. Zira kanun koyucu tarafından petrol piyasasının oluşumu ve işleyişinde petrolün temini ve arz güvenliği temel unsurlardan biri olarak kabul edilmiştir⁵⁶³. Petrolde arz güvenliği, petrolün düzenli ve ekonomik bir şekilde temin edilmesi, taşınması, depolanması ve üretilen petrol ürünlerinin makul fiyatlarla kesintisiz olarak kullanıcıya sunulabilmesi anlamına gelmektedir⁵⁶⁴.

⁵⁶³ Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 1. madde ve 3. madde gerekçesi.

⁵⁶⁴ Örs, s. 72-73.

Türkiye kısıtlı kaynakları nedeniyle petrolde dışa bağımlı bir ülke konumundadır⁵⁶⁵. Öte yandan gün geçtikçe artan enerji ihtiyacının karşısında petrol rezervleri de azalmaktadır⁵⁶⁶. Bu nedenle günümüzde bilhassa enerjide dışa bağımlı olan ülkeler gerek iklim değişikliği sorunlarını çözümleyebilmek, gerek dışa bağımlılığı azaltabilmek gerekse de enerjide arz güvenliğini sağlayabilmek bakımından petrol, doğal gaz, kömür gibi fosil yakıtların yerine yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımına ilişkin politikalar yürütmektedir⁵⁶⁷. Ancak halen dünyada birincil enerji tüketiminde fosil yakıtların ilk sıralarda yer aldığı, bunların içerisinde petrolün 2020 yılı verilerine göre birincil enerji tüketiminde %31,2 ile en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir⁵⁶⁸. Yukarıda da değindiğimiz gibi, petrol ve petrol ürünleri bilhassa ulaştırma sektöründe olmak üzere sanayi, konut, tarım ve hayvancılık, petrokimya sektörlerinde ve ayrıca elektrik ve ısı üretiminde kullanılmaktadır⁵⁶⁹. Bu bakımdan birincil enerji kaynağı olan petrol arzında olası bir aksama tüm sektörleri olumsuz etkileyeceğinden arz güvenliğinin sağlanması önem teşkil etmektedir⁵⁷⁰.

a. Petrol Stokları

Avrupa Birliği'nin petrolde olası arz kesintilerinin olumsuz sonuçlarını azaltabilmek, arz güvenliğini sağlayabilmek bakımından en önemli mekanizmalarından birisi acil durum petrol stokları olmuştur⁵⁷¹. Öyle ki, 1970'lerde yaşanan petrol krizleri akabinde, petrolde dışa bağımlı olmanın kriz döneminde doğurduğu olumsuz sonuçlar nedeniyle üye ülkelere zorunlu petrol stoğu tutma yükümlülüğü getirilmiştir⁵⁷². AB'nin çıkarmış olduğu 14.09.2009 tarihli ve 2009/119/EC sayılı Yönerge'nin 3. maddesinde yer alan acil durum stoklarına ilişkin düzenleme gereğince; üye ülkeler en az 90 günlük

⁵⁶⁵ Aslan, s. 48; Küpeli, s. 111-112; Yukarıda yer verdiğimiz üzere, 2020 yılı verilerine bakıldığında toplam petrol ve petrol ürünleri ithalatında en yüksek payın % 72,51 ile ham petrol ithalatında olduğu görülmektedir. 2019 yılında % 69,30 olan ham petrol ithalatı 2020 yılında artış göstermiştir. Bkz. EPDK, Petrol Piyasası 2020 Yılı Sektör Raporu, s. 10.

⁵⁶⁶ Aslan, s. 48.

⁵⁶⁷ Küpeli, s. 8.

⁵⁶⁸ BP, Statistical Review of World Energy, s. 11-12.

⁵⁶⁹ ETKB, 2020 Ulusal Enerji Denge Tablosu, <https://enerji.gov.tr/eigm-raporlari>, e.t. 23.09.2021.

⁵⁷⁰ Küpeli, s. 110-111.

⁵⁷¹ Demircioğlu, s. 217; Kayıkçı, s. 155-156.

⁵⁷² Kayıkçı, s. 155-156; Demircioğlu, s. 216-218.

ortalama net ithalat veya 61 günlük ortalama net iç tüketim için gerekli miktardan hangisi daha büyükse o miktar esas alınmak suretiyle petrol stoğu tutma yükümlülüğüdür⁵⁷³.

Yaşanan petrol krizleriyle piyasanın ve ülke ekonomisinin gördüğü hasarları en aza indirebilmek maksadıyla ülkemizde de petrol stokları konusuna önem verilmiş ve bu konu kalkınma planlarında da bir hedef olarak vurgulanmıştır⁵⁷⁴. Öyle ki, Devlet Planlama Teşkilatı'nın 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Petrol Ürünleri Özel İhtisas Raporu'nda "*Rafineri ve dağıtıcı kuruluşların ham petrol ve petrol ürünü stok seviyeleri Uluslararası Enerji Ajansı'nca öngörülen 90 günlük değerin altındadır. Herhangi bir kriz döneminde tüketimin karşılanmasında sorunla karşılaşılması için Türkiye ham petrol ve ürün stoklama seviyesinin artırılması gerekmektedir.*" denilmek suretiyle stok seviyesinin yeterli olmadığı ve olası bir kriz durumuna karşılık artırılması gerektiği tespitine varılmıştır⁵⁷⁵. Dolayısıyla raporda "...üyesi olduğumuz Uluslararası Enerji Ajansı tarafından öngörülen üye ülkelerin en az 90 günlük net petrol miktarını stok olarak tutmaları mecburiyetini" sağlamak üzere gerekli yapılaşmanın sağlanması" ulaşılmak istenen hedeflerden biri olarak belirlenmiştir⁵⁷⁶.

Bu kapsamda Avrupa Birliği müktesebatına uyum ve arz güvenliğini sağlamak amacıyla ilgili AB Yönergesine benzer şekilde 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde stok tutma yükümlülüğü düzenlenmiştir⁵⁷⁷. Söz konusu düzenleme gereğince; piyasada sürekliliğin sağlanması, kriz veya olağanüstü hallerde risklerin önlenmesi ve uluslar arası anlaşmalar gereği olağanüstü hal petrol stokları ile ilgili yükümlülüklerin ifası amaçlarıyla bir önceki yıl günlük ortalama kullanımının içindeki net ithalatın en az doksan günlük miktarı kadar petrol stoku tutulmak zorundadır. İşbu madde gerekçesine göre ulusal petrol stoğu tutulmasını gerektiren hususlar:

⁵⁷³ COUNCIL DIRECTIVE 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0119&from=EN>, e.t. 23.09.2021.

⁵⁷⁴ Demircioğlu, s. 218.

⁵⁷⁵ DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Petrol Ürünleri Özel İhtisas Raporu, Ankara 2000, s. 10, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_PetrolUrunleri.pdf, e.t. 23.09.2021.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, s. 24.

⁵⁷⁷ Kanun'un genel gerekçesinde bu husus, "Petrolde arz güvenliğini sağlamak ve uluslararası anlaşmalar gereği üstlenilen taahhütlerin ifası amaçlarıyla, Ulusal Petrol Stoğu Sistemi oluşturulmasına yönelik düzenlemeler de tasarı kapsamında yer almaktadır." şeklinde ifade edilmiştir.

- Piyasada sürekliliğin sağlanması, kriz veya olağanüstü hallerde risklerin önlenmesi,
- Uluslararası Enerji Programı Anlaşması hükümlerinin yerine getirilmesi, Avrupa Birliğinin minimum petrol stoklaması yükümlülüğü getiren direktifleri,
- Piyasanın serbestleştirilmesi ile rafinaj faaliyetlerinin özelleştirilmesi sonucu oluşabilecek risklerin önlenmesidir.

aa. Ulusal Stok Tutma Yükümlülüğü

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde öngörülen ulusal petrol stokları, yükümlülük stokları ve tamamlayıcı stoklar olarak iki kısımdan oluşmaktadır⁵⁷⁸. Yükümlülük stokları, rafineri lisansı sahipleri ile akaryakıt ve LPG dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından sağlanmakta; tamamlayıcı stoklar ise rafineri lisansı sahipleri tarafından kamu adına tutulmaktadır⁵⁷⁹.

Stok tutma yükümlüsü olarak belirlenen rafineri, akaryakıt dağıtıcı ve LPG dağıtıcı lisansı sahipleri, ikmal ettikleri günlük ortalama ürün miktarının minimum yirmi katını kendi depolarında veya lisanslı depolama tesislerinde topluca ya da statülerine göre ayrı ayrı bulundurmak zorundadır⁵⁸⁰. Ayrıca rafinerilere ve depolara boşaltılmak üzere karasularında bulunan yüklü tankerler ile rafinerilerde bulunan ham petrol ve yarı mamul ürünler, ürüne dönüştürülerek ulusal stok mükellefiyetine sayılmaktadır⁵⁸¹. Akaryakıt ve LPG dağıtıcı lisansı sahiplerinin, tank dibi hariç toplam stoğunun yirmi günlük kısmı şirketlerin minimum işletme stoğu olarak alınır ve ulusal petrol stokundan sayılır⁵⁸².

Ulusal petrol stoğunun tamamlayıcı kısmının tutulması bakımından ise yükümlülük rafineri lisansı sahiplerine aittir⁵⁸³. Tamamlayıcı stoklar kamu adına tutulmakta olduğu

⁵⁷⁸ Kayıkçı, s. 157.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, s. 157.

⁵⁸⁰ Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/2.

⁵⁸¹ Ulusal petrol stoku, depolanan yerin durumuna göre ve ilgili mevzuatın müsaade etmesi koşulu ile vergisiz olarak tutulabilmektedir. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/2.

⁵⁸² Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/3.

⁵⁸³ Demircioğlu, s. 219; Kayıkçı, s. 158; Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/4.

için gerekli finansman kamu kaynaklarından karşılanmaktadır⁵⁸⁴. Öyle ki; tamamlayıcı stok kısmının edinilmesi bakımından oluşabilecek kaynak ihtiyacı, finansman giderleri, depolama ve idame maliyetleri Kurul tarafından *-azami ton başına 10 ABD Doları olacak şekilde-* belirlenen bir gelir payının tüketici fiyatlarına eklenmesi ile karşılanmakta ve bu gelir payı rafinericilerin kullanımına tahsis edilmektedir⁵⁸⁵. Nitekim Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 50. maddesinde de rafinerici lisansı sahiplerinin akaryakıt satışlarından gelir payı tahsil etmekle yükümlü olduğu öngörülmüştür. Rafinericiler ürettikleri ya da ithal ettikleri akaryakıtı tüketicinin kullanımına arz ettiklerinde bu gelir payını akaryakıt fiyatlarına ilave etmek suretiyle tahsil etmektedirler⁵⁸⁶. Nihayetinde tamamlayıcı stokların tüm maliyeti son kullanıcılara yansıtılarak karşılanmaktadır⁵⁸⁷.

5015 sayılı Kanun'un petrol stoklarını düzenleyen 16. maddesinde ulusal petrol stok yükümlülüklerine ilişkin esasların belirlenmesi, stoklamaya ilişkin kararlar ile tedbirlerin alınması için bir Komisyon kurulması öngörülmüş⁵⁸⁸; 13.01.2005 tarihli ve 2005/8374 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ulusal Petrol Stoğu Komisyonu kurulmuştur⁵⁸⁹. Ayrıca yükümlülük stokları bakımından rafineri lisansı, akaryakıt ve LPG dağıtıcı lisansı sahiplerinin bulundurmak zorunda oldukları stokları denetleme ve düzenleme konusunda da EPDK'ya yetki verilmiş bulunmaktadır⁵⁹⁰.

⁵⁸⁴ Kayıkçı, s. 158.

⁵⁸⁵ **Ibid.**, s. 158; Her yıl bu gelirin muhasebesi hakkında rafinericiler tarafından Kurum'a bilgi verilmesi zorunludur. Yeterli depolama tesisi ve stokun sağlanmasının ardından bu gelirin idame giderlerini sağlayacak seviyeye çekilmesi gerekmektedir. Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/4.

⁵⁸⁶ Kayıkçı, s. 158-159.

⁵⁸⁷ **Ibid.**, s. 159.

⁵⁸⁸ "Ulusal petrol stoğunun esas gün sayısının belirlenmesi, artırılması, yönetimi, getirilebilecek yükümlülükler, ulusal petrol stoğunun temin süresi, ulusal petrol stoğunun cinsi, miktarı ve stoklama yerinin belirlenmesi, ulusal petrol stoğuna dair petrol ve hizmet alımları, stok ve stoklamaya ilişkin diğer kararlar ile tedbirlerin alınması, ulusal petrol stoklarından olağanüstü hallerde satış yapılması ile Cumhurbaşkanına sunulacak tekliflerin hazırlanması gibi konularda karar vermek üzere ve bu Kanuna göre oluşturulan Komisyonun çalışmasına ait usul ve esasların belirlenmesinde Cumhurbaşkanı yetkilidir." Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/5.

⁵⁸⁹ Kayıkçı, s. 159.

⁵⁹⁰ "Ulusal petrol stoğu düzenlemesi kapsamında rafineri, akaryakıt ve LPG dağıtıcı lisansı sahiplerinin bulundurmakla yükümlü oldukları stokları denetlemeye ve tutulacak bu stokların miktarında azalma yapılmayacak şekilde ürün cinsini ve ürünlerin birbirine tahvil edilmesini düzenlemeye Kurum yetkilidir." Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 16/6.

bb. Bayilerin Stok Bulundurma Yükümlülüğü

Petrol Piyasası Kanunu'nun 8. maddesi gereğince, bayilik lisansı sahiplerinin dağıtıcılar ile bayilik sözleşmesi yapmak suretiyle faaliyetlerini yürüttüklerini yukarıda açıklamış idik. Her ne kadar bayilik lisansı sahipleri Kanun'un 16. maddesi kapsamında stok tutma yükümlüsü olarak öngörülmemiş ise de; akaryakıt dağıtım şirketleri ile bayiler arasındaki sözleşmelerde, bayiler tarafından kullanıcıya 7 gün 24 saat kesintisiz olarak hizmet sunulmasının kararlaştırıldığı ve kesintisiz şekilde hizmet verebilecek şekilde stok bulundurma yükümlülüğü getirildiği görülmektedir⁵⁹¹.

Rekabet Kurulu'nun verdiği bir kararda bu husus; *“Sözleşme'nin 3.3. maddesinde yukarıdakilere paralel olarak münhasırlık düzenlenmekte ve bayiye stok bulundurma yükümlülüğü getirilmektedir. Maddede; “Bayi, ticari faaliyette bulunduğu yukarıda adresi belirtilen akaryakıt satış yeri ve müstemilatında münhasıran SOİL'den veya SOİL'in tayin edeceği mahalden alacağı akaryakıt (Benzin, Gazyağı, Motorin vs) ile madeni yağlar ve konusuna uygun diğer malları bulundurmayı, teşhir etmeyi ve satmayı taahhüt etmiştir. Bu amaçla bayi, yasal mevzuat uyarınca; mahalli piyasa ihtiyaçlarını, bayilik bölgesinin özel durumlarını, istasyonun satış hacmini ve diğer şartları göz önünde bulundurarak akaryakıt ikmalinin aksamaması için; mutad satışı, olağanüstü hal ve vaziyetleri, tatil günlerini de göz önünde bulundurarak, 24 (Yirmidört) saat kesintisiz bir şekilde mal satışını sürdürecektir şekilde yeteri kadar her cins petrol ürününü satış yerinde stokta bulunduracaktır.” hükmü yer almaktadır.”* şeklinde ifade edilmiştir⁵⁹². Kararda görüldüğü üzere, akaryakıt ikmalinin aksamaması amacıyla dağıtıcı tarafından bayiye 24 saat kesintisiz olarak mal satışını sürdürebilecek kadar stok bulundurma yükümlülüğü getirilmiştir.

Arz güvenliğinin ve sürekliliğin sağlanması açısından akaryakıt istasyonlarının kullanıcıların ihtiyaçlarını her zaman karşılayabilecek nitelikte olması gerekmektedir⁵⁹³.

⁵⁹¹ Aslan, s. 205; A.K. Karauz, “Akaryakıt Bayilik Sözleşmesi”, Doktora Tezi, Antalya 2015, s. 128.

⁵⁹² RKK, 07.05.2020-2019-1-080/20-23/300-146, www.rekabet.gov.tr, e.t. 22.09.2021.

⁵⁹³ Karauz, s. 128;

Nitekim daha evvel de belirtmiş olduğumuz üzere 5015 sayılı Kanun gereğince bu faaliyetlerin sürekli ve kesintisiz olarak devam etmesi amaçlanmıştır⁵⁹⁴.

b. Dağıtıcılar Arası Akaryakıt Ticareti

5015 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasında yer alan, *“Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti Kurulun iznine bağlıdır.”* şeklindeki hüküm; dağıtıcı lisansı sahiplerine Kurum'dan izin almak kaydıyla kendi aralarında akaryakıt ticareti yapma hakkı tanımıştır. Bu dayanak hüküm doğrultusunda aynı husus, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 33. maddesinde de *“Dağıtıcı lisansı sahipleri, Kuruldan izin almaları kaydıyla; diğer dağıtıcılara akaryakıt satışı yapabilir.”* biçiminde düzenlenmiştir.

Dağıtıcılara tanınmış olan bu hakkın; ithalat yapma gereksinimini ve dolayısıyla dışa bağımlılığı azalttığı, özellikle daha küçük ölçekli dağıtım şirketlerinin akaryakıtı daha ekonomik olarak temin edebilmesini, mevcut organizasyonlardan yararlanmak suretiyle yeni bir dağıtım ağı kurma maliyetinden kurtulmasını sağladığı düşünülmektedir⁵⁹⁵. Dolayısıyla dağıtıcılar arasında akaryakıt ticareti yapılabilmesi, bilhassa piyasaya yeni giren ve küçük ölçekli dağıtıcılar için akaryakıt temin olanaklarını çeşitlendirerek hem rekabetin hem de arz güvenliğinin sağlanması açısından önemlidir⁵⁹⁶. Gerçekten depolama tesislerinin ülkenin her bölgesine eşit biçimde dağılması mümkün olmayıp tesislerin belirli bölgelerde yoğun olarak bulunduğu gerçeği karşısında⁵⁹⁷ dağıtıcılar arasındaki akaryakıt ticareti ikmal olanaklarını genişleterek arz güvenliğini artırmaktadır.

Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti faaliyetine ilişkin düzenlemede 7318 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8. maddesi ile 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girmek üzere değişiklik yapıldığına yukarıda değinmiş

⁵⁹⁴ **Ibid.**, s. 128.

⁵⁹⁵ Demircioğlu, s. 135.

⁵⁹⁶ **Ibid.**, s. 135.

⁵⁹⁷ **Ibid.**, s. 135.

idik. Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti yapma hakkına ilişkin düzenleme korunmakla birlikte, dağıtıcının herhangi bir dağıtıcıdan aldığı akaryakıtı tekrardan bir başka dağıtıcıya satması yasaklanmış bulunmaktadır.

Kanun koyucu yapılan bu değişikliğe ilişkin olarak 7318 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, akaryakıt ithalatı gerçekleştirmek için yeterli kapasitesi bulunmayan küçük ve orta ölçekli dağıtıcıların piyasa faaliyetlerini sürdürebilmeleri için dağıtıcılar arası akaryakıt ticaretinin sıkça kullanıldığını ifade etmiştir⁵⁹⁸. Kanun koyucu bu uygulamanın faaliyetlerin etkin şekilde sürdürülmesini ve akaryakıt arzının kesintisiz biçimde devam etmesini sağladığını da, *“Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti sektörün maliyet etkin bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesi için önemli bir araçtır. Bu aynı zamanda akaryakıt arzının kesintisiz bir şekilde devamı için de gereklidir.”* şeklinde belirtmiştir⁵⁹⁹. Dağıtıcılar arasındaki bu ticaret faaliyetinin piyasanın sürdürülebilirliği açısından taşıdığı önem dolayısıyla bu hakkın kullanım amacına zarar vermeksizin, ithalat yolu ile ya da rafineriden temin edilen akaryakıtın birden fazla dağıtıcı arasında el değiştirmesi engellenmek istenmiştir⁶⁰⁰. Bunun nedeni de, akaryakıt maliyet artışlarının önüne geçmek ve akaryakıtın izlenebilirliğine zarar vermemektir⁶⁰¹.

2. Eşitlik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi; “aynı hukuki konumda bulunan kişilerin” kanunlar karşısında eşit olduğunu, devletin ve idarenin iş ve işlemlerinde bu kişiler arasında ayırım yapmama yükümlülüğü bulunduğunu ifade etmektedir⁶⁰². Dolayısıyla bu eşitlik mutlak bir eşitlik değildir⁶⁰³. Yani herkesin koşulsuz ve mutlak olarak aynı kurallara tabi olması değil, aynı hukuki durumda bulunan kişilerin ayrıcalık tanınmaksızın aynı işleme tabi tutulmalarıdır⁶⁰⁴.

⁵⁹⁸ Bkz. 7318 sayılı Kanun'un genel gerekçesi.

⁵⁹⁹ **Ibid.**

⁶⁰⁰ **Ibid.**

⁶⁰¹ **Ibid.**

⁶⁰² Gören, s. 3281-3282.

⁶⁰³ Ergün, s. 210; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 510.

⁶⁰⁴ AYM, 31.10.2013-2013-23/2013-123, www.sinerjimevzuat.com.tr, e.t. 22.09.2021.

Anayasa gereğince, idare diğer tüm iş ve işlemlerinde olduğu gibi kamu hizmetlerinin sunulmasında da eşitlik ilkesine riayet etmekle yükümlü olup bireyler sunulan hizmetten eşit olarak yararlanma hakkına sahiptir⁶⁰⁵. Bir başka ifadeyle, kamu hizmetlerinde eşitlik anlayışı yukarıda da açıkladığımız üzere; aynı hukuki durumda bulunanlara hizmetin ayırım yapılmadan eşit olarak sunulması ve bu bireylerin sunulan hizmetten eşit olarak yararlanabilmesi anlamına gelmektedir⁶⁰⁶.

A. Mevzuat Kapsamında Genel Olarak

Eşitlik ilkesinin, petrol piyasası mevzuatında açık şekilde güvence altına alındığı görülmektedir. Öncelikle 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 1. maddesinde Kanun'un amacı; “... *piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamak*” olarak belirtilmiştir⁶⁰⁷. Aynı maddenin gerekçesinde de “eşitlikçi olma” kanun koyucu tarafından temel bir ilke olarak kabul edilmiştir⁶⁰⁸.

Her ne kadar belirtmiş olduğumuz Kanun hükmü ve gerekçesinde “eşitlikçi” ifadesi kullanılmış ise de; bu ifadeden anlaşılması gerekenin eşitlik ilkesi olduğu kanaatimizce kuşkusuzdur. Zira piyasa faaliyetlerinin sunulmasında eşitlik ilkesinin gözetilmesi gerektiğini somut şekilde ortaya koyan bir düzenleme de aynı Kanun'un lisans sahiplerinin temel hak ve yükümlülüklerini öngören 4. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddenin 4. fıkrasında lisansa tabi olarak faaliyette bulunanların yükümlülükleri sıralanmış olup (j) bendindeki “*İletim ve depolamada kapasite kısıtları dışında kendilerinden yapılan talepleri ayırım gözetmeksizin karşılamak*” ve (k) bendindeki “*Eşit*

⁶⁰⁵ Karahanoğulları, s. 203; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 512.

⁶⁰⁶ Sancakdar vd., s. 561; Yasin, s. 432; “Benzer özellikleriyle aynı kategoride yer alan kişilere aynı muamele yapılır.” Bkz. Karahanoğulları, s. 217.

⁶⁰⁷ Kanun'un genel gerekçesinde de, “Petrol piyasası faaliyetlerinin güven ve istikrar içerisinde geliştirilerek sürdürülmesi amacıyla... Şeffaf, eşitlikçi ve verimli işleyişi sağlayacak...bir yapının kurulması hedeflenmiştir.” denilerek kanun koyucunun amaçlarından birinin faaliyetlerin eşitlikçi bir biçimde işleyişinin sağlanması olduğu belirtilmiştir.

⁶⁰⁸ Gerekçede, “Maddede piyasa faaliyetlerini oluşturan sürecin; şeffaflık, eşitlikçi olma ve istikrar temel ilkeleri doğrultusunda düzenlenmesi gereği de vurgulanmıştır.” denilmektedir.

durumdaki alıcılara (kategorilere), eşit hak ve yükümlülük tanımak, farklı şartlar sürmemek” şeklindeki hükümler eşitlik ilkesi açısından önem teşkil etmektedir. Buradaki eşitlik yaklaşımı, “aynı hukuki durumda bulunanlara hizmetin ayırım yapılmaksızın eşit olarak sunulması” şeklinde izah ettiğimiz eşitlik anlayışına uygundur.

Piyasa faaliyetlerinin eşitlik ilkesine uygun olarak yürütülmesi gerekliliği ikincil mevzuatta da karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 1. maddesinde piyasa faaliyetlerinin görülmesi için gerçek ve tüzel kişilere verilecek lisansların amaçlarından birinin faaliyetlerin eşitlikçi bir biçimde sürdürülmesi olduğu vurgulanmıştır. Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği’nin amacını düzenleyen 1. maddesinde de petrol piyasasına arz edilen mal ve hizmetlerin kullanıcılara sunulmasında eşitliğin sağlanmak istendiği anlaşılmaktadır.

B. Açıktan Akaryakıt Satışı Kısıtlamaları Açısından

Her ne kadar piyasaya arz edilen mal ve hizmetlerin kullanıcılara eşit olarak sunulması esas ise de, bu başlık altında son dönemde akaryakıt bayilerine akaryakıtın açıktan satışına ilişkin getirilen denetimlere de değinmek gerekmektedir. Bu bağlamda birçok ilin valiliği tarafından karar alınmak suretiyle kamu düzeni, kamu güvenliği ve genel sağlığın korunması maksadı ile bidon, şişe ve benzeri kaplarla akaryakıtın açıktan satışının denetime tabi tutulduğu görülmektedir.

Öyle ki, Tekirdağ Valiliği’nin aldığı 23.12.2019 tarihli kararda “Ülkemizin terörle mücadelede çok hassas bir dönemden geçtiği ve yasadışı terör örgütlerinin eylem sürecini artırmaya çalıştığı bu günlerde huzur ortamını bozmak için özellikle provokatif nitelikli eylemlerde kullanılan Molotov bombası yapmak ve muhtemel güvenlik zafiyeti oluşturmak için bidon, şişe ve benzeri kaplarla benzin, mazot, gaz vb. yanıcı madde tedarik edilmeye çalışıldığı, mevcut mevzuat incelendiğinde akaryakıt istasyonlarında bidon, şişe ve benzeri kaplarla yanıcı maddelerin satışını engelleyici yasal bir düzenleme bulunmadığı için ilimiz sınırları içerisinde faaliyet gösteren akaryakıt satışına denetim getirilmesi ve akaryakıt istasyonlarında bulunan otomasyon sisteminin kullanımına

ilişkin ilke, usul ve esaslarla ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasının sağlanması ve denetlenmesi amaçlanmıştır.” denilmiştir⁶⁰⁹. Kararda genel esasların belirtildiği 6. maddede il sınırları içerisinde “zorunlu haller dışında” akaryakıt istasyonlarında bidon, şişe ve benzeri kaplarla ya da açıktan yakıt alımı ve satışının yasaklandığı ifade edilmiştir. İlgili diğer mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla zorunlu hallerde açıktan benzin, mazot, gaz vb. yakıt satışı yapılmadan evvel durumun ilgili kolluk birimine bildirileceği; yakıt almak isteyen kişinin yakıt alış nedenini kendi el yazısı ile bildireceği, kimlik fotokopisi ve iletişim bilgilerinin alınacağı ve bu belgelerin ilgili kolluk birimine 24 saat içerisinde teslim edilerek böylece denetimin gereklerinin sağlanacağına karar verilmiştir. Kararda terör örgütü eylemlerinin önüne geçilebilmesi ve böylece kamu güvenliği ve sağlığının korunmasının amaçlandığı görülmekte ise de, belirtilen “zorunlu haller”in neleri kapsadığı, hangi hallerde açıktan akaryakıt satışı yapılabileceği hususunda bir belirsizlik bulunmaktadır.

Denizli Valiliği tarafından da 10.08.2021 tarihinde 2021/01 sayı ile benzer bir kararın verilmiş; yine bu kararda gereği de, *“Muhtemel terör eylemlerine yönelik girişimler ile muhtemel orman yangınları ve sabotajların önlenmesine esas olmak üzere; Mevcut mevzuat incelendiğinde akaryakıt istasyonlarında bidon, şişe ve benzeri kaplarla yanıcı maddelerin satışını engelleyici yasal bir düzenleme bulunmadığından ilimiz sınırları içerisinde faaliyet gösteren akaryakıt istasyonlarından bu tarz açıkta akaryakıt satışına denetim getirilmesi”* amacıyla zorunlu haller dışında akaryakıt istasyonlarından bidon, şişe ve benzeri kaplarla ya da açıktan yakıt alımı ve satışı yasaklanmıştır⁶¹⁰. Bu kararın genel esaslarının belirtildiği 6. maddesinde ise açıktan akaryakıt alımını gerektiren “zorunlu haller” bakımından *“herhangi bir nedenle hareket kabiliyetini kaybetmiş ve akaryakıt ikmali için istasyona getirilmesi mümkün olmayan her türlü taşıt, çim biçme makinası, ağaç kesme motoru gibi çalışma alanında kullanılması zorunlu olan*

⁶⁰⁹ T.C. Tekirdağ Valiliği, <http://www.tekirdag.gov.tr/akaryakit-istasyonlarindan-aciktan-yakit-bidon-sise-ve-benzeri-kaplarla-alinmasinin-satisinin-denetlenmesi-hakkinda-duyuru>, e.t. 22.09.2021.

⁶¹⁰ T.C. Denizli Valiliği, <http://www.denizli.gov.tr/basin-duyurusu-2>, e.t. 22.09.2021; Benzer nitelikteki kararlar için bkz. T.C. Samsun Valiliği, 14.03.2016-2016-78, <http://www.samsun.gov.tr/akaryakit-satisiyla-ilgili-karar>, e.t. 22.09.2021; T.C. Trabzon Valiliği, 12.08.2021-2021-1, <http://www.trabzon.gov.tr/akaryakit-istasyonlari-duyurusu>, e.t. 22.09.2021; T.C. Aksaray Valiliği, 21.06.2019-2019-13737, http://aksaray.gov.tr/kurumlar/aksaray.gov.tr/Duyurular/emniyet%20Duyuru_000006.pdf, e.t. 22.09.2021.

motorlu aletler ve benzeri ekipmanlar, traktörler için kullanılacak ve uygun koşullarda tarım arazisi yakınlarında muhafaza edilecek yedek akaryakıt vb.” denilerek belirsizlik giderilmeye çalışılmıştır. Belirtilen zorunlu hallerde bidon, şişe ve benzeri kaplarla benzin, mazot, gaz vb. satışı yapılmadan önce akaryakıt istasyon işletmecileri tarafından ilgili kolluk birimine bilgi verileceğine karar verilmiştir. Ayrıca karar ekinde yakıt almak isteyen kişinin kimlik ve iletişim bilgileri ile yakıt satın alma gerekçesi gibi hususlar içeren bir form oluşturulmuş olup bu formun yakıt almak isteyen kişi tarafından kendi el yazısı ile doldurulmasının sağlanacağı kararlaştırılmıştır.

Akaryakıtın açıktan satışının denetlenmesine, açıktan yakıt satın almak isteyen kişilere doğrudan satışın engellenmesine ilişkin bu kararlar eşitlik ilkesine aykırı gibi görünse de karar içeriklerinde de yer aldığı üzere; kamu düzeni, kamu güvenliği ve sağlığının korunması amaçlanmıştır. Bu bakımdan yukarıda eşitlik ilkesi başlığı altında yer verdiğimiz Anayasa Mahkemesi kararları kapsamında eşitliği bozar gibi görünen bu kararların kamu yararının sağlanması ve genel sağlığın korunması nedeniyle eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceği kanaatindeyiz.

3. Değişkenlik (Uyum) İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin zaman içerisinde teknolojik, bilimsel, sosyolojik, ekonomik ve siyasi anlamda yaşanan gelişmelere; bunlara bağlı olarak değişen toplumsal ihtiyaçlara uyarlanması gerekliliğinin petrol piyasası faaliyetleri için de geçerlidir. Nitekim piyasa faaliyetlerinin amaca uygun şekilde sürekli, düzenli ve istikrarlı olarak yürüyebilmesi; enerji ihtiyacını gereği gibi tatmin edebilmesi çağın değişen ve gelişen koşullarına uyum sağlaması ile mümkün olacaktır.

A. Mevzuat Kapsamında Genel Olarak

Petrol piyasasında değişkenlik ilkesi, esasen ilk olarak 5015 sayılı Kanun’un düzenlenme gerekçesinde kendini göstermektedir. Zira kanun koyucunun işbu Kanun’un

düzenlenip yürürlüğe konulmasındaki temel gerekçesi; uluslararası norm ve standartlar ile Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamak maksadıyla petrol ve petrol ürünleri endüstrisinde mevcut yasal düzenlemelerin bütünlük içinde yenilenmesi ve piyasaların bu anlayışa göre düzenlenmesi ve yeniden yapılandırılması ihtiyacının ortaya çıkmasıdır⁶¹¹.

Yukarıda açıklamış olduğumuz üzere; 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun piyasa faaliyetlerinin düzenlenmesi ve serbest piyasa ekonomisine uyum açısından eksik bir kanun olması, piyasada faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilere ilişkin sağlıklı bir denetim mekanizmasının bulunmaması, piyasadaki çoğu ürüne ilişkin teknik düzenlemenin olmaması, piyasada faaliyet gösterme koşullarının yeterince açık olmaması, olası bir kriz durumuna karşı petrol arz güvenliğini sağlayacak önlemlerin alınmamış olması gibi nedenlerden ötürü petrol piyasasında o dönemin ihtiyaçlarının tatmin edilemediği ve AB'ye katılım sürecinde uluslararası anlaşmalar ile AB standartlarına uyum sağlanamadığı görülmüştür⁶¹². İşte bu değişen koşullara ve gelişmelere uyarlanması için piyasa faaliyetlerinin münferit bir kanun ile yeniden yapılandırılması gerekmiş olup 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu böylece yürürlüğe girmiştir⁶¹³.

5015 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanun kapsamının petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemesine ve geliştirilmesine yönelik düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemleri olduğu öngörülmüştür. Bu hükümde piyasaların geliştirilmesinin hedeflenmiş olması da petrol piyasası faaliyetlerinin gelişen koşullara ve ihtiyaçlara göre değişken olduğunu ortaya koymaktadır.

5015 sayılı Kanun'un lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptaline ilişkin işlemlerin Kurum tarafından yapılacağını öngören 3. madde hükmünde kanun koyucunun verdiği yetki dahilinde Kurum'un lisanslarda güncelleme yapabileceği görülmektedir. Benzer şekilde Petrol Piyasası Lisans

⁶¹¹ Bkz. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun genel gerekçesi.

⁶¹² Kayıkçı, s. 12.

⁶¹³ **Ibid.**, s. 12-13.

Yönetmeliği'nin 15. maddesinde de lisansların, lisans sahibinin talebi ile veya Kurum tarafından re'sen tadil edilebileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda Kurum tarafından lisanslarda, ilgili petrol piyasası faaliyetinin teknolojik gelişmelere ve değişen ihtiyaçlara uyumlu hale getirilmesine yönelik değişikliklerin yapılması mümkün kılınmıştır. Bunun bir başka görünümü de; Kanun'un 3. maddesine 7318 sayılı Kanun ile eklenen 13. fıkrada Kurum'a lisans sahipleri için teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliğine ilişkin teknik, ekonomik kriterler belirleyebilme yetkisi tanınmış olmasıdır. Görüldüğü üzere, piyasanın sürdürülebilirliği açısından gerekli teknolojik, ekonomik, teknik kriterler ve şartlar Kurum tarafından her zaman belirlenebilir ve lisans sahiplerinin bu kriterleri sağlaması beklenmektedir.

B. Bayi Denetim ve Otomasyon Sistemi Açısından

Değişkenlik ilkesinin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde çağın gereklerine ve teknolojik gelişmelere uyumu gerektirdiği gerçeği karşısında, bu ilkenin petrol piyasasındaki en önemli görünümünden birisinin yukarıda da değinmiş olduğumuz “bayi denetim ve otomasyon sistemi” olduğu kanaatindeyiz.

5015 sayılı Kanun öncesinde akaryakıt kaçakçılığı ile mücadelede teknik kriterlerin ve denetim mekanizmasının yetersiz kalması nedeniyle işbu Kanun'un 7. maddesi ile dağıtıcı lisansı sahiplerine bayilerde kaçak akaryakıt satışını önlemek üzere teknolojik yöntemleri içeren bir denetim sistemi kurma ve uygulama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu kapsamda dağıtıcı lisansı sahipleri söz konusu düzenleme gereğince tüm akaryakıt istasyonlarında asgari özellikleri sağlayan; stok hareketleri ve akaryakıt alım satım işlemlerinin günlük olarak elektronik ortamda izlenebilmesine olanak veren bir istasyon otomasyon sistemi kurmak ve uygulamak zorundadırlar⁶¹⁴. İlgili Kanun hükmü gereğince, dağıtıcılar tarafından kurulan bu otomasyon sisteminin Kurum'un erişimine açık olması gerekmektedir. Söz konusu denetim sistemine ilişkin usul ve esaslar Kurum'un 27.06.2007 tarihli Petrol Piyasasında Dağıtıcı Lisansı Sahiplerinin Bayi

⁶¹⁴ Demircioğlu, s. 295.

Denetim Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kurul Kararı ile belirlenmiştir. Kurum'un erişimine açık olan ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da görevlerinin gerektirdiği ölçüde erişimine imkan sağlanabilen bu sistemde dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından bayilerindeki akaryakıt alım satım hareketleri izlenmekte ve raporlanmaktadır.

Kanun'un işbu 7. maddesinin 6. fıkrasında 7318 sayılı Kanun ile 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girmek üzere birtakım değişiklikler yapıldığını yukarıda ifade etmiş idik. Söz konusu değişiklikte, dağıtıcı lisansı sahiplerine bayilerde kuracağı otomasyon sistemini Kurum tarafından yetkilendirilecek olan tüzel kişiler vasıtası ile kurma ve uygulama zorunluluğu getirilmiştir. Kanun koyucu bu yeni düzenleme ile gelişen teknolojiye uyum sağlanarak denetim sisteminin teknik alt yapısını kuvvetlendirmek istemiştir⁶¹⁵. Gerçekten düzenleme gerekçesi de; *"gelişen teknoloji ile birlikte bu denetim sisteminde değişiklik yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır."* şeklinde açıklanmıştır⁶¹⁶. Kanaatimizce kanun koyucunun bu iradesi değişkenlik ilkesinin en somut uygulamalarından biri olarak karşımıza gelmektedir.

C. Fiyatların Oluşumu ve Tarife Değişiklikleri Açısından

Değişkenlik ilkesinin değerlendirilmesinde petrol piyasası faaliyetlerinde fiyat oluşumu ile tarife değişikliklerini de ele almak gerekmektedir. Nitekim değişkenlik ilkesini açıklarken yer verdiğimiz üzere tarife değişiklikleri gibi hizmetin koşullarında değişiklik yapılması bu ilkenin bir gereği olarak karşımıza çıkmakta olup bilhassa iktisadi, sınai, ticari kamu hizmetlerinde tarifeler günün koşullarına göre sürekli değişken haldedir⁶¹⁷.

Petrol piyasasının rekabete açık ve serbest piyasa yapısı nedeniyle 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre ham petrol ve piyasaya arz edilen petrol ürünlerinin

⁶¹⁵ Bkz. 7318 sayılı Kanun'un 7. madde gerekçesi.

⁶¹⁶ **Ibid.**

⁶¹⁷ Karahanoğulları, s. 225.

fiyatları serbestçe oluşmaktadır⁶¹⁸. Bu nedenle Kurum'un petrol piyasasında oluşan fiyatlara müdahalesi belirli durumlarda söz konusu olmaktadır⁶¹⁹. Her ne kadar serbest piyasa koşullarında Kurum'un doğrudan bir fiyat yahut tarife belirleme yetkisi bulunmasa dahi; tarifelerin oluşması, uygulanması ve değiştirilmesinde denetim mekanizması olduğu sebebine aşağıda değineceğimiz üzere kuşkusuzdur.

Gerçekten Kanun'un 10. maddesi gereğince; iletim lisansı kapsamında yürütülen taşıma faaliyetine ilişkin iletim tarifesi ile iletim hatlarıyla bağlantılı depolama tesislerindeki lisanslı depolama faaliyetlerine ilişkin tarifeler lisans sahibi tarafından oluşturulmakta ise de, uygulanması ve değişikliği Kurul onayına tabidir⁶²⁰. Rafinerici ve dağıtıcı lisansı kapsamında yapılan piyasa faaliyetlerinde fiyatlar ile işleme, boru hatları ile bağlantılı olmayan lisanslı depolama ve taşıma faaliyetlerinin tarifeleri ise onaya tabi olmayıp lisans sahibi tarafından hazırlanan tarifelerin uygulanması ve değişikliği bu kez Kurum'a bildirim usulüne göre yapılmaktadır⁶²¹. Depolama tesislerinde erişimi kısıtlayıcı, petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğurabilecek hükümlerin bulunması veya depolama tarifesinin tip tarifeye uygun olmaması halinde, tarife değişikliği bildirimi Kurum tarafından iade edilerek eski tarifenin uygulanmasına devam edilir⁶²². Ancak tarifelerde yapılan değişikliklerin daha evvel de ifade ettiğimiz üzere geçmişe etkili olarak yapılması mümkün değildir⁶²³; tarifelerde değişikliğe gidilmesi halinde geçmişe etkili olarak uygulanamazlar⁶²⁴.

⁶¹⁸ Kayıkçı, s. 108; Demircioğlu, s. 191.

⁶¹⁹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 10/14.

⁶²⁰ Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği md. 9.

⁶²¹ Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği md. 10.

⁶²² Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği md. 10.

⁶²³ Karahanoğulları, s. 227; Yasin, s. 436-437; Bağrıaçık, "Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi", s. 61.

⁶²⁴ Karahanoğulları, s. 277; Bağrıaçık, "Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi", s. 61-62.

4. Meccanilik (Bedelsizlik) İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Klasik idare hukukunda meccanilik (bedelsizlik) ilkesinin hizmetten yararlanan kişilerin hizmete ulaşmak ve kullanmak için bir bedel ödememelerini ifade ettiğini⁶²⁵ yukarıda izah etmiş idik. Her kamu hizmetinin muhakkak bir maliyeti olması nedeniyle bedel karşılığı olmaksızın yararlanılsa dahi aslında hiçbir kamu hizmeti bedelsiz olmayıp hizmetin maliyeti vergiler yolu her halükarda bireyler tarafından karşılanmaktadır⁶²⁶. Günümüz koşullarında özellikle iktisadi kamu hizmetlerinin alanının genişlemesi ve bundan yararlananların sayısındaki artış nedeniyle hizmet kullanıcılarının hizmet maliyetine belirli oranda katılmaları gerekmekte olduğundan⁶²⁷ meccanilik (bedelsizlik) ilkesini klasik anlayıştaki şekliyle kabul etmek mümkün değildir.

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesinin uğradığı bu değişim petrol piyasasında da kendini göstermektedir. Petrol piyasasında bu ilke, 5015 sayılı Kanun'un 1. maddesi gereğince hizmetin kullanıcılara “ekonomik olarak” sunulması ve buna ilişkin düzenleme, gözetim ve denetimin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği'nin 1. maddesinde de petrol piyasasına arz edilen mal ve hizmetlerin güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumunun sağlanmasının amaç edinildiği düzenlenmiştir⁶²⁸. 5015 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de “*Petrol sektörü, aramadan petrolün tüketiciye ulaştırılmasına kadar entegre bir faaliyetler zinciridir. Dünyadaki petrol faaliyetleri dikey bütünleşmiş yapılar sayesinde yatırım maliyetinin düşmesine yol açmakta, bu suretle tüketiciye daha ucuz ve kaliteli ürünün güvenli bir şekilde ulaştırılması mümkün olmaktadır. Bu Kanunla dikey bütünleşmiş bir yapılanmaya imkan sağlanmaktadır.*” denilerek yatırım maliyetlerinin düşürülerek petrol ürünlerinin kullanıcılara daha ucuz ve kaliteli bir şekilde ulaştırılmak istendiği görülmektedir.

⁶²⁵ Ergün, s. 226; Us, s. 170; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 518; Yasin, s. 437.

⁶²⁶ **Ibid.**, s. 478; Karahanoğulları, s. 228-229.

⁶²⁷ Evren, s. 679; Ergün, s. 227.

⁶²⁸ “Bu Yönetmeliğin amacı; petrol piyasasına arz edilen mal ve hizmetlerin; güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumunun sağlanmasında, şeffaflık, eşitlikçilik ve istikrarın teminine yönelik olarak, piyasa faaliyetlerine ilişkin bazı mal ve hizmet fiyatlarının; oluşturulması, uygulanması ile bunların ilgililere ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

Ülkemizde petrol ve petrol ürünlerinin fiyat oluşumunu dünyadaki petrol fiyatları, döviz kurları ve rafineri çıkış fiyatları üzerinden alınan ÖTV ve KDV doğrudan etkilemektedir⁶²⁹. Ham petrol fiyatlarında meydana gelen değişimlerin akaryakıt pompa fiyatlarına aynı anda ve aynı oranda yansımadağı görülmektedir⁶³⁰. Zira ürünün rafineri çıkış fiyatı, ÖTV ve KDV, gelir payı, depolara taşıma maliyetleri, depolardan istasyonlara taşıma maliyetleri, döviz kuru, dağıtıcı ve bayi payları akaryakıt pompa fiyatlarını etkilemektedir⁶³¹.

Türkiye’de 5015 sayılı Kanun öncesinde de petrol piyasası fiyat oluşumu ve uygulanmasında petrol ve petrol ürünleri arzının tüketiciye mümkün mertebe ekonomik olarak sunulmasının amaçlandığı görülmektedir. Şöyle ki; Kanun’un yürürlüğe girmesinden evvel 1998-2005 yılları arasında 23.02.1998 tarihli ve 98/10745 sayılı Ham Petrol ve Petrol Ürünlerinin Alım, Satım Fiyatlandırma Esasları Hakkında Karar ile getirilen usul ve esaslar kapsamında “Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması (OFM)” çerçevesinde gerçekleşmiştir⁶³². Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması (OFM) ile dağıtım firmalarının ve bayilerin petrol ürünleri satışından elde ettikleri kâr marjları maktu tutarlara bağlanmış olup petrol ürünlerinin fiyatları ne kadar değişirse değişsin, dağıtım firmasının ve bayinin kârının dolar bazında sabitlenmesi sağlanmıştır⁶³³. Ayrıca yine aynı karar ile, petrol ürünlerinin tüketiciye sunulmasında fiyat istikrarının sağlanması için “Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu” payı alınması düzenlenmiş; akaryakıt maliyetinde gerçekleşmesi muhtemel fiyat artışlarının bu fonda yer alan tutardan karşılanması, böylece mümkün olduğunca bu artışların tüketiciye yansımalarının önlenmesi ve petrol ürünlerinin tüketiciye istikrarlı bir fiyatla arzının sağlanması hedeflenmiştir⁶³⁴.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile 23.02.1998 tarihli ve 98/10745 sayılı karar yürürlükten kaldırılmış ve dolayısıyla Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması (OFM) uygulaması sona ermiştir⁶³⁵. Bu Kanun ile petrol piyasasında

⁶²⁹ Demircioğlu, s. 179.

⁶³⁰ **Ibid.**, s. 179.

⁶³¹ **Ibid.**, s. 179; RK, Akaryakıt Sektör Raporu, s. 65.

⁶³² Kayıkçı, s. 107; Atanur Efe, s. 13; Demircioğlu, s. 181.

⁶³³ RK, Akaryakıt Sektör Raporu, s. 11.

⁶³⁴ Demircioğlu, s. 181.

⁶³⁵ **Ibid.**, s. 181

rekabete açık ve serbest bir piyasa yapısı benimsenmiş olup fiyatlar yukarıda da değindiğimiz üzere Kanun'un 10. maddesine gereğince⁶³⁶ serbest piyasa koşullarına göre oluşmaktadır⁶³⁷.

Söz konusu hüküm uyarınca, rafinerici ve dağıtıcı lisansı kapsamındaki piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatlar, en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak lisans sahipleri tarafından hazırlanan tavan fiyatlar olarak Kurum'a bildirilmekte, bildirildikten sonra uygulanabilmektedir⁶³⁸. Burada dağıtıcı lisansı sahibinin "tavan fiyat" hazırlama yetkisinin hem kendi fiyatını hem de bayisi olarak faaliyet yürüten lisans sahibinin fiyatını belirleme yetkisini kapsamaktadır⁶³⁹. Dağıtım şirketi tarafından belirlenen bu fiyatlar tavsiye niteliğinde olup, bayiler kural olarak bu fiyatlara uygun olarak satış yapmak durumunda ise de; rekabet kurallarına aykırı olmamak kaydıyla tavsiye edilen fiyatların altında veya üstünde de satış yapabilmektedirler⁶⁴⁰. Akaryakıtın bayi satış fiyatı, rafineri çıkış fiyatına ÖTV, KDV, gelir payı⁶⁴¹, dağıtıcı ve bayi payı eklenmesi ile oluşmaktadır⁶⁴².

Yine Kanun'un 10. maddesi gereğince, iletim lisansı kapsamında yürütülen taşıma faaliyetine ilişkin iletim tarifesi ile iletim hatlarıyla bağlantılı depolama tesislerindeki lisanslı depolama faaliyetlerine ilişkin tarifeler lisans sahiplerince hazırlanır; ancak Kurul onayı olmaksızın uygulanamamaktadır. İşbu onaya tabi tarifelerde yapılacak olan değişiklikler de lisans sahibinin başvurusu üzerine yine Kurul onayıyla veya EPDK

⁶³⁶ İlgili hükümde "Petrol alım satımında fiyatlar en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa koşullarına göre oluşur." denilmektedir.

⁶³⁷ Kayıkçı, s. 108; Demircioğlu, s. 191.

⁶³⁸ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 19. maddesi ile 34. maddesinde rafinerici ve dağıtıcı lisansı sahiplerinin "tavan fiyat" belirlenmesine ilişkin bu yükümlülüğü tekrarlanmıştır.

⁶³⁹ RK, Akaryakıt Sektör Raporu, s. 68.

⁶⁴⁰ Demircioğlu, s. 182.

⁶⁴¹ Ulusal petrol stoklarına ilişkin yapmış olduğumuz açıklamalarda gelir payının ulusal petrol stoğunun tamamlayıcı kısmı için kaynak ihtiyacı ve finansman giderlerini sağlamak amacıyla toplanan Kurul tarafından belirlenen bir gelir olduğunu, bu payın piyasaya arz edilen ürünlerde nihai tüketicilere yansıtılmak suretiyle tahsil edildiğini ve rafinericilerin kullanımına bırakıldığını belirtmiş idik. 2019 yılı verilerine göre toplanan toplam gelir payı 1.871.862,805-TL olmuştur. Bkz. MAPEG, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 48, <https://www.mapeg.gov.tr/formlar-dok/MAPEG%202019%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>, e.t. 22.09.2021

⁶⁴² EPDK, Petrol ve LPG Piyasası Fiyatlandırma Raporu, Eylül 2021, s. 8, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-143/fiyatlandirma-raporu>, e.t. 20.11.2021, Kayıkçı, s. 109-110.

kararıyla re'sen yapılır⁶⁴³. Öte yandan işleme, boru hatları ile bağlantılı olmayan lisanslı depolama ve taşıma faaliyetlerinin tarifeleri onaya tabi olmayıp lisans sahiplerince hazırlanıp Kurum'a bildirildikten sonra uygulanır.

Açıklamış olduğumuz üzere, piyasada fiyatlar serbest piyasa koşullarına göre oluşmakta olup Kurum'un petrol piyasasında oluşan fiyatlara doğrudan müdahale etme yetkisi Kanun'da belirtilmiş durumlar haricinde bulunmamaktadır. Bu bağlamda Kurum'un fiyat oluşumuna müdahale etme ve bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak üzere taban ve/veya tavan fiyat tespit etme yetkisi; petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturması halinde bulunmaktadır⁶⁴⁴.

5015 sayılı Kanun kapsamında fiyat oluşumuna ilişkin getirilen bu düzenlemeler ile; hem uluslararası piyasalarda meydana gelen fiyat değişimleriyle uyumlu bir fiyatlandırma yapısının oluşturulması, hem de fiyatlandırmanın serbest bırakılması suretiyle rekabetçi avantajların piyasaya yansımalarının sağlanması amaçlanmıştır⁶⁴⁵. Ancak bu beklenti tam olarak karşılanamamakta olup uluslararası petrol fiyatları yükselirken gerek rafineri çıkışı fiyatlar gerekse pompa fiyatları yükselmekle birlikte, uluslararası fiyatlar ve rafineri çıkış fiyatları düşerken bu durum pompa fiyatlarına aynı oranda yansımamaktadır⁶⁴⁶. Zira rafineri çıkış fiyatlarına yansıyan vergiler ve döviz kuru gibi değişkenler akaryakıt pompa fiyatlarının belirlenmesinde doğrudan rol oynamaktadır. Bu bağlamda Kanun gerekçesinde zikredilen tüketiciye daha ucuz ve kaliteli ürünün sunulması amacının gerçekleşmesi için işbu Kanun öncesi dönemde yürürlükte olan "Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu" uygulaması kanaatimizce daha makul bir yöntem olarak görünmektedir.

⁶⁴³ Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği md. 9.

⁶⁴⁴ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu md. 10/14.

⁶⁴⁵ RK, Akaryakıt Sektör Raporu, s. 68.

⁶⁴⁶ **Ibid**, s. 68.

SONUÇ

“Kamu Hizmeti Kavramının Türk Petrol Piyasası Açısından Değerlendirilmesi” ismini vermiş olduğumuz tez çalışmamızda, ülkemizde 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile yeniden yapılandırılan petrol piyasası ve piyasa faaliyetleri kamu hizmeti kavramı kapsamında incelenmeye çalışılmıştır.

5015 sayılı Kanun kapsamında petrol piyasası faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğine ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu noktada bir faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığının tespiti açısından kanun koyucunun iradesinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Kanun koyucunun iradesi belirlenirken, kamu hizmetlerinin unsurları ve temel ilkelerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kanun’un lisansa tabi faaliyetleri düzenlendiği 3. maddesinin gerekçesinde kanun koyucu tarafından “*Lisans vermek suretiyle kamu hizmet alanı oluşturulan faaliyetlerin belirlenmesinde*” şeklinde bir ifade kullanılarak piyasa faaliyetleri bakımından bir “kamu hizmeti alanı” yaratılmak istendiği ortaya konulmuştur. Gerekçenin devamında ise, “*Maddede lisansların; rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, ihrakiye, dağıtım, taşıma, bayi ve serbest kullanıcı faaliyetlerine göre farklı nitelikte haklar tanınması ve yükümlülükler getirilmesi öngörülmektedir.*” denilerek lisans sahiplerine farklı hak ve yükümlülükler getirileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla kanaatimizce, kanun koyucunun iradesinin piyasa faaliyetlerine kamu hizmeti niteliği kazandırarak özel faaliyetlerin tabi olmadığı farklı hak ve yükümlülüklerle tabi tutmak yönünde olduğu anlaşılmaktadır. Piyasada faaliyet gösterebilmek için alınması zorunlu olan bu lisanslarda idarenin kamu düzeninin korunması ile sınırlı olan kolluk denetimini aşan bir denetiminin olduğu kanaatindeyiz.

Kamu hizmetinin maddi unsuru açısından, faaliyetin kamu yararını gerçekleştirip gerçekleştirmediğine bakmak gerekmektedir. 5015 sayılı Kanun’un 11. maddesinde, piyasa faaliyetlerinin gerektirmesi halinde ve yine Kanun kapsamındaki tesisler için lisans sahibi kişiler lehine kamulaştırma yapılabileceği öngörülmüştür. Aynı hükümde

“Bu konuda Kurulca verilecek kamulaştırma kararı kamu yararı kararı yerine geçer” denilmektedir. Bizce kamulaştırmaya ilişkin yapılan bu düzenleme piyasa faaliyetlerinin kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olduğunun dolayısıyla maddi unsuru muhtevasında barındırdığının bir göstergesidir.

Öte yandan petrol piyasasının günümüzdeki yapısına kavuşma süreci ile kamu hizmetinin organik unsurunun gelişim süreci birbirinin aynısıdır. Kamu hizmetleri, tarihsel gelişim sürecinde başta bizatihi devlet tarafından görülen işler olmuş; daha sonra hizmetlerin alanının genişlemesi ile devletin veya idarenin gözetim ve denetiminde olmak suretiyle özel kişiler tarafından da görülebileceği kabul edilmiştir. Ancak kim tarafından görülürse görülsün, idare ile arasında sıkı bağ bulunan kamu hizmetinin asli sorumlusu idare olmaya devam etmiştir. Petrol piyasasının bugünkü yapısına kavuşma süreci de buna paralel olmuştur. Gerçekten de, Cumhuriyetin ilanından sonra 1954 yılında 6326 sayılı Kanun yürürlüğe girene dek petrol kaynaklarının arama ve işletilmesi hakkı yalnızca devlete ait olmuştur. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun yürürlüğe girene kadarki süreçte petrol piyasası faaliyetleri bütün bir kamusal yapı şeklinde sürdürülmüş; piyasayı özel sektöre açmak, rekabete dayalı bir piyasa oluşturmak üzere birtakım girişimler olmuş ise de başarılı sonuç alınamamıştır. Ancak 2003 yılında 5015 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile kamusal ve tekelci yapılar terkedilerek faaliyetlerin özel kişilerce görüldüğü rekabete açık şeffaf, istikrarlı ve eşitlikçi bir petrol piyasası oluşturulmuş; bu piyasanın düzenlenmesi, yönlendirilmesi, gözetim ve denetimi kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olan EPDK’ya bırakılmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin organik unsuru açısından EPDK’nın piyasadaki bu rolü kanımızca özel kişiler tarafından görülen piyasa faaliyetleri ile idarenin arasındaki bağı açıkça ortaya koymaktadır. Piyasa faaliyetlerinin yürütülme şeklinin, organik unsurun geçirdiği değişim sürecini geçirerek “hizmetin kamunun gözetim ve denetiminde özel kişilerce yürütülmesi” evresine vardığı gözetildiğinde organik unsur yönünden gerekli şartları taşıdığını da kabul etmek gerekir.

Şekli unsur açısından ise bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, kural olarak kamu hukuku rejimine tabi olması gerekmektedir. Petrol piyasası faaliyetleri, EPDK tarafından verilen ve tek taraflı idari işlem olan lisanslar vasıtasıyla yürütülmeleri

nedeniyle kamu hukuku rejimine tabidirler. Sadece piyasa aktörlerinin birbirleri ile arasındaki ilişki ve aktörler ile kullanıcılar arasındaki ilişkide özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Bu durum yürütülen faaliyetlerin kamusal rejime tabi olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Zira daha evvel de ifade ettiğimiz gibi piyasa faaliyetleri, usul ve esasları tümüyle EPDK tarafından belirlenen, tek taraflı idari işlem niteliğindeki lisanslar çerçevesinde Kurum'un gözetim ve denetimi altında yürütülmektedirler.

Petrol piyasasındaki 5015 sayılı Kanunu'nun amaç ve kapsamını düzenleyen 1. maddesinde kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesine işaret edilmektedir. Öyle ki, petrol piyasası faaliyetlerinin sürekliliğinin kanun koyucunun düzenleme amaçlarından biri olduğu görülmektedir. Nitekim piyasa faaliyetlerinin "istikrarlı" ve "düzenli" bir biçimde kullanıcılara sunulmasının amaçlandığı ifade edilmiştir. Öte yandan petrol piyasasında sürekliliğin temini açısından petrol arz güvenliğinin sağlanması gerektirmektedir. Zira kanun koyucu tarafından Kanun'un 1. madde gerekçesinde petrolün temini ve arz güvenliğinin petrol piyasasının oluşumu ve işleyişinde temel unsurlardan biri olduğu kabul edilmiştir. Bu bağlamda Kanun'un 16. maddesinde düzenlenen ulusal ve tamamlayıcı stok tutma yükümlülüğü arz güvenliğinin ve dolayısıyla piyasada sürekliliğin sağlanmasına hizmet etmektedir. Bununla beraber, akaryakıt istasyonlarının kullanıcıların ihtiyaçlarını her zaman kesintisiz olarak karşılayabilecek nitelikte olması da arz güvenliği ve sürekliliğin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Dağıtıcılar ile bayiler arasındaki sözleşmelerde ekseriyetle, bayilerin kullanıcıya 7 gün 24 saat kesintisiz olarak hizmet sunulması için stok bulundurma yükümlülüğü getirildiği görülmektedir. Sürekliliğin bir diğer görünümü ise Kanun'un 9. maddesinde yer alan dağıtıcılar arasında akaryakıt ticaretine ilişkin düzenlemedir. Nitekim daha evvel de ifade ettiğimiz üzere; dağıtıcılar arasında akaryakıt ticareti yapılabilmesi, dağıtıcılar için akaryakıt temin olanaklarını çeşitlendirerek akaryakıt arzının kesintisiz devam edebilmesini ve böylece kullanıcıya sürekli hizmet verilebilmesini sağlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin eşitlik ilkesi de petrol piyasasında kendini göstermektedir. 5015 sayılı Kanunu'nun 1. maddesinde, "*piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin*

düzenlenmesini sağlamak” denilmiş, aynı maddenin gerekçesinde de “eşitlikçi olma” piyasanın işleyişinin temel bir ilkesi olarak kabul edilmiştir.

5015 sayılı Kanun’un düzenlenip yürürlüğe konulmasındaki temel neden değişkenlik ilkesi gereği, piyasanın yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç duyulması olmuştur. Bu kapsamda yapılan en önemli düzenlemelerden bir tanesi dağıtıcılara bayilerinde “bayi denetim ve otomasyon” sistemini kurma zorunluluğu getirilmiş olmasıdır. Bu sistem halen teknolojik gelişmelere ayak uydurabilmek ve güçlü bir teknik denetim altyapısı sağlanması için güncellenmeye ve geliştirilmeye devam edilmektedir. Öte yandan EPDK’nın Kanun’un 1. maddesi gereğince piyasaların geliştirilmesi için düzenlemeler yapma yetkisinin olması, lisanslarda her zaman değişiklik ve tadil yapabilme ve lisans sahipleri için her zaman teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliğine ilişkin teknik, ekonomik kriterler belirleyebilme yetkisinin olması petrol piyasası faaliyetlerinin gelişen koşullara ve ihtiyaçlara göre değişken olduğunu ortaya koymaktadır.

Meccanilik ilkesi, günümüzde klasik kamu hizmetlerinde olduğu üzere kamu hizmetlerinin bedelsiz olarak görülmesi anlamına gelmemektedir. Zira her kamu hizmetinin bir maliyeti olduğundan hizmetin hiç karşılığı olmaksızın yürütülmesinin kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla modern kamu hizmeti anlayışında meccanilik ilkesi anlayışını, hizmetin kullanıcılara makul fiyatlarla, düşük maliyetli ve ekonomik olarak sunulması olarak anlamak gerekmektedir. Bu bağlamda 5015 sayılı Kanun’un 1. maddesinde hizmetin kullanıcılara “ekonomik olarak” sunulmasının amaçlandığı görülmektedir. Ayrıca Kanun’un genel gerekçesinde de, piyasa faaliyetlerinde yatırım maliyetlerinin düşürülerek petrol ürünlerinin kullanıcılara daha ucuz bir şekilde ulaştırılmak istendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kanaatimizce modern anlamda kamu hizmetlerindeki, düşük maliyetli ve ekonomik olarak hizmet sunumu anlayışı petrol piyasasında da karşılığını bulmaktadır. Petrol piyasasında fiyatlar, serbest piyasa koşullarına göre oluşmakta; Kurum’un fiyat oluşumuna müdahale yetkisi kural olarak piyasa faaliyetlerini veya rekabeti bozacak, engelleyecek durumların oluşması ya da oluşma ihtimali bulunması haricinde bulunmamaktadır. Bayilerde akaryakıtın nihai tüketiciye satış fiyatı, rafineri çıkış fiyatına ÖTV, KDV, gelir payı, dağıtıcı ve bayi payı

eklenmesi ile meydana gelmektedir. 5015 sayılı Kanun kapsamında fiyatlandırmanın serbest bırakılmasıyla rekabetçi piyasanın avantajlarının piyasaya yansması beklenmiştir. Ancak bu beklenti ne yazık ki tam olarak karşılanamamaktadır. Öyle ki, uluslararası ham petrol fiyatlarındaki değişim akaryakıt pompa fiyatlarına aynı oranda yansımamaktadır. Zira petrolün rafineri çıkışına yansıtılan vergiler ve döviz kurundaki değişimler doğrudan akaryakıt pompa fiyatlarını etkilemektedir. Kanaatimizce, rekabetçi piyasadan beklentiyi tam anlamıyla karşılayamayan bu sistem yerine, 5015 sayılı Kanun öncesi dönemde yürürlükte olan “Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu” uygulaması tüketiciye daha ucuz ve kaliteli ürün sunulması amacının gerçekleşmesi için daha uygun bir yöntem olacaktır.

KAYNAKÇA

Agâh Kürşat Karauz, “Akaryakıt Bayılık Sözleşmesi”, Doktora Tezi, Antalya 2015.

Ahmet Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2014.

Ahmet Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 26, Sayı 3, (2018), s. 155-183.

Ahmet Özsoy, “Geleneksel Enerji Kaynakları”, Çevre ve Enerji, Aysel Aydın Kocaeren (ed), Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara 2016, s. 157-219.

Ali Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2020.

Ali Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışının Türk Hukukuna Etkisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 48, Sayı 1, (1999), s. 165-176.

Atıf Kır, Kamu Hizmetlerinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2013.

Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1987.

Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 9, Sayı 1-3, (1988), s. 147-159.

Aydın Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 56, Sayı 1-4, (1998), s. 97-107.

Aytuğ Altın, Kamu Hizmeti (Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite), Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2019.

Cengiz Ozan Örs, İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2017.

Çağatay Cem Orak, “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”, TBB Dergisi, Sayı 68, (2007), s. 161-240.

Çağdaş Evrim Ergün, “Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi”, Doktora Tezi, Ankara 2010.

Çınar Can Evren, “Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 1-2, (2007), s. 670-691.

Daniel Yergin, Petrol: Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 10. Basım, İstanbul 2019.

Dilşat Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XII, Sayı 1-2, (2008), s. 1215-1234.

Elvan Küpeli, “Petrol Piyasasının Yapısı ve İşleyişi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Yüksek Lisans Tezi, Giresun 2019.

Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 2019.

Emine Şebnem Atanur Efe, “Türk Petrol Piyasasında Rekabet Uygulamaları”, Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2020.

Erdoğan Göğçer, Petrol Hukuku, Şenyuva Matbaası, Ankara 1967.

Eser Us, “Hukuki Boyutuyla Evrensel Hizmet”, Doktora Tezi, İzmir 2010.

Hasan Dursun, “Yeni Bir Yetkilendirme (İmtiyaz) Sözleşmeleri Kanunu Yapılmasına Mutlak Bir Gereksinim Vardır”, TBB Dergisi, Sayı 125, (2016), s. 85-146.

İlhan Özay, “Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: Çok Yaşa ya da A Tes Amour”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 56, Sayı 1-4, (1998), s. 293-295.

Mehmet Suat Kayıkçı, Petrol Piyasası Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul 2019.

Melikşah Yasin, “Kamu Hizmeti”, İdare Hukuku, Turan Yıldırım (ed.), On İki Levha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2018, s. 411-468.

Mustafa Yaşar Demircioğlu, “Petrol Ürünleri Piyasasında Devlet Kontrolü ve İdari Müdahaleler”, Yüksek Lisans Tezi, Konya 2012.

Nuri Yaşar, “Kamu Hizmeti, Virtüel Kamu Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 14, Sayı 1, (2000), s. 442-452.

Oğuz Sancakdar vd., İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, 10. Baskı, Ankara 2021.

Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan Kitabevi Yayınları, 3. Bası, Ankara 2015.

Özlem İnanç Armağan, “The Turkish Petroleum Law on the Way of the European Union”, Doktora Tezi, İstanbul 2010.

Sedat Çal, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 1-2, 2007, s. 559-655.

Sedat Çal, Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, TOBB Yayınları, Ankara 2008.

Sedat Çal, “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, <https://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>, e.t. 22.09.2021.

Süheyy Derbil, “Kamu Hizmeti Nedir?”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 3-4, (1950), s. 28-36.

Turan Yıldırım, “İdari İşlemler”, İdare Hukuku, Turan Yıldırım (ed.), On İki Levha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2018, s. 293-406.

Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Anayasa Yargısı Dergisi”, Cilt 8, (1991), s. 233-252.

Ufuk Ertan, “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Kurulması ve Dönemin Maden, Petrol, Doğal Gaz ve Enerji Politikaları (Aralık 1963- Şubat 1965)”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2017.

Uğur Selçuk Akalın/ Suat Tüfekçi, “Türkiye’nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış”, İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, 1, 1, 2014, s. 51-66.

Ülkü Azrak, “Millileştirme ve Kamu Hizmeti”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 36, Sayı 1-4, (1970), s. 44-78.

Volkan Ş. Ediger, Osmanlı’da Neft ve Petrol, ODTÜ Yayıncılık, 3. Basım, Ankara 2007.

Yakup Gönen, Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2011.

Yıldırım Uler, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 15, (1998), s. 252-256.

Yılmaz Aslan, Petrol Piyasasında Rekabet ve Regülasyon, Ekin Yayınları, 1. Baskı, Bursa 2008.

Rekabet Kurumu Başkanlığı Rekabet Kurulu, 07.05.2020-2019-1-080/20-23/300-146, www.rekabet.gov.tr, e.t. 22.09.2021.

T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bilgi Merkezi, Enerji, Petrol, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-petrol>, 21.09.2021.

T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2020 Ulusal Enerji Denge Tablosu, <https://enerji.gov.tr/eigm-raporlari>, e.t. 23.09.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Petrol Piyasası 2020 Yılı Sektör Raporu, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu>, e.t. 21.09.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Petrol ve LPG Piyasası Fiyatlandırma Raporu, Eylül 2021, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-143/fiyatlandirma-raporu>, e.t. 20.11.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Petrol Piyasası Rafinerici Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolRafineri/petrolRafineriOzetSorgula.xhtml>, e.t. 10.10.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Petrol Piyasası İletim Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIletim/petrolIletimOzetSorgula.xhtml>, e. t. 10.10.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Petrol Piyasası İşleme Lisansları, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIsleme/petrolIslemeOzetSorgula.xhtml>, e.t. 10.10.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tarihçe, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/tarihce>, e.t. 22.09.2021.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kurumun Yapısı, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumun-yapisi>, 22.09.2021.

Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, 2020 Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, <https://www.tpao.gov.tr/file/2110/tpao-sektor-raporu-2020-sunum-191021-596616ff74617f07.pdf>, e.t. 21.09.2021.

Rekabet Kurumu, Akaryakıt Sektör Raporu, Ankara 2008, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sektor-raporlari/1-akaryakit-pdf>, e.t. 21.09.2021.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-1962-1967.pdf>, e.t. 23.09.2021.

Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Petrol  r nleri  zel İhtisas Raporu, Ankara 2000, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08-PetrolUrunleri.pdf>, e.t. 23.09.2021.

Devlet Planlama Teşkilatı, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8B.pdf>, e.t. 23.09.2021.

Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.mapeg.gov.tr/formlar-dok/MAPEG%202019%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>, e.t. 22.09.2021.

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Enerji Görünümü 2020, <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2021.pdf>, e.t. 30.11.2021.

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Enerji Görünümü 2021, <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2021.pdf>, e.t. 30.11.2021.

TPAO, Tarihçe, <https://www.tpao.gov.tr/tarihce>, 22.09.2021.

TÜPRAŞ, Tarihçe, <https://www.tupras.com.tr/tarihce>, 22.09.2021.

Petkim, Kurum Profili, <https://www.petkim.com.tr/Sayfa/1/8/KURUMSAL-KURUM-PROFILI.aspx>, e.t. 22.09.2021.

Petrol-İş Sendikası, “Türkiye’de Petrol Sektörü ve TPAO”, <https://petrol-is.org.tr/sites/default/files/ek2-petrol-sektoru-tpao.pdf>, e.t. 22.09.2021.

Petform, Arama-Üretim Sektörü, Türkiye’de Petrol Üretimi, <https://www.petform.org.tr/arama-uretim-sektoru/turkiyede-petrol-uretimi/>, e.t. 22.09.2021.

International Energy Agency, World Energy Outlook 2021, s. 73, <https://www.iea.org/topics/world-energy-outlook>, e.t. 11.11.2021.

BP, Statistical Review of World Energy, Temmuz 2021, www.bp.com, e.t. 23.09.2021.

T.C. Tekirdağ Valiliği, <http://www.tekirdag.gov.tr/akaryakit-istasyonlarindan-aciktan-yakit-bidon-sise-ve-benzeri-kaplarla-alinmasinin-satisinin-denetlenmesi-hakkinda- duyuru>, e.t. 22.09.2021.

T.C. Denizli Valiliği, <http://www.denizli.gov.tr/basin-duyurusu-2>, e.t. 22.09.2021.

T.C. Samsun Valiliği, 14.03.2016-2016-78, <http://www.samsun.gov.tr/akaryakit-satisiyla-ilgili-karar>, e.t. 22.09.2021.

T.C. Trabzon Valiliği, 12.08.2021-2021-1, <http://www.trabzon.gov.tr/akaryakit-istasyonlari-duyurusu>, e.t. 22.09.2021.

T.C. Aksaray Valiliği, 21.06.2019-2019-13737, http://aksaray.gov.tr/kurumlar/aksaray.gov.tr/Duyurular/emniyet%20Duyuru_000006.pdf, e.t. 22.09.2021.

COUNCIL DIRECTIVE 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0119&from=EN>, e.t. 23.09.2021.

www.sozluk.gov.tr, e.t. 21.09.2021.

www.botas.gov.tr, e.t. 22.09.2021.

www.tpao.gov.tr, e.t. 22.09.2021.