

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

RÜZGAR ENERJİSİNİN İDARE HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ

Pınar ÖZTABAN

Danışman

Prof. Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL

İZMİR – 2018

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Pınar ÖZTABAN
Öğrenci No : 2015802202
Tez Başlığı : Rüzgar Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi

Savunma Tarihi : 26/06/2018
Danışmanı : Prof.Dr.Meltem KUTLU GÜRSEL

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>
Prof.Dr.Meltem KUTLU GÜRSEL	-DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Dr.Öğr.Üyesi Muhlis ÖĞÜTÇÜ	-DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Dr.Öğr.Üyesi Mine KASAPOĞLU TURHAN	-İZMİR EKONOMİ ÜNİVERSİTESİ

İmza

Pınar ÖZTABAN tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği (X) / oy çokluğu () ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin ARIKAN
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Rüzgar Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

....../....../.....

Adı SOYADI

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Rüzgar Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi

Pınar ÖZTABAN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Sanayi devrimi ile birlikte enerjiye olan ihtiyaç artmış ve yirminci yüzyılın son dönemine kadar enerji üretimi için fosil yakıtlardan faydalanılmıştır. Ancak zamanla fosil yakıt tüketiminin çevreye zarar verdiği anlaşılmış ve yenilenebilir enerji kaynakları önem kazanmıştır. Bu yüzden rüzgar enerjisi de yenilenebilir enerji kaynaklarından biri olarak elektrik üretim alanında önemli bir yere sahiptir.

Bu enerji kaynağından faydalanmak için hukuki altyapısının kurulması gerekmektedir. Bu açıdan, Türk idare hukuku açısından rüzgar enerjisinden elektrik üretmek için ayrıntılı bir hukuki alt yapı oluşturulmuştur. Buna göre, rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik üretmek isteyen özel hukuk kişilerinin üretim önlisansı ve lisansı alması gerekmektedir. İdari işlem teorisi bakımından üretim önlisansı ve lisansı birer idari işlem niteliğindedir. Üretim önlisansı ve lisansının elde edilmesi üretim tesisi kurulacak sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi, çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararın alınması gibi yasal şartlara bağlanmıştır. Bu şartların her biri de idare hukukunun bir ilkesini veya kurumunu ilgilendirmektedir.

Bu çalışmada da, ilk olarak rüzgar enerjisi kavramı ve rüzgar enerjisinden faydalanılmasının tarihçesi açıklanmıştır. İkinci bölümde ise rüzgar enerjisinden elektrik üretiminde geçerli olan idare hukuku ilkeleri ele alınmıştır. Ayrıca önlisans ve lisans alma sürecinde özel hukuk kişilerinin

yerine getirmesi gereken yükümlölükler belirtilmiş ve önlisans ve lisansın hukuki niteliğı ortaya konmuştur. Son bölümde ise rüzgar enerji santrallerinin denetimi ele alınmış ve idarenin ve üretim lisansı sahibinin sorumluluk halleri idare hukuku ilkeleri çerçevesinde açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Rüzgar Enerjisi, Rüzgar Enerji Santralleri, Üretim Önlisansı, Üretim Lisansı, İdari İşlem.



ABSTRACT

Master's Thesis

Examination of Wind Energy from the Point of Administrative Law

Pınar ÖZTABAN

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Law

Public Law Master's Program

Need for the energy sources increased after the industrial revolution and until the last period of the twentieth century fossil fuels were used for energy production. However it is observed over time that consumption of fossil fuels damaged the environment and renewable energy sources has become important. Thus, as one of renewable energy sources, wind energy has an important place.

Legal basis must be determined in order to benefit from this energy source. In this regard, a detailed legal basis was created in order to produce electricity from wind energy. Accordingly, private person who wants to produce electricity from wind energy has to obtain production licence and pre-licence. In regard to administrative act theory, production licence and pre-licence have the characteristics of the administrative act. Obtaining production licence and pre-licence has certain legal conditions as to get environmental impact assesment decision or to get property or tenure of production area. All these conditions are related to a principle or an institution of administrative law.

In this thesis, first of all, notion and history of utilization of wind energy are explained. In the second section, principles of administrative law related to electricity production from wind energy are represented. Besides, obligations of private person and legal characteristic of licence and pre-licence are explained. In the last section, control of the wind energy power plants and responsibility of

the administration and licensee is represented within the scope of administrative law.

Keywords: Wind Energy, Wind Energy Power Plants, Production Pre-licence, Production Licence, Administrative Act.



RÜZGAR ENERJİSİNİN İDARE HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xvii

GİRİŞ	1
-------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

ENERJİ KAYNAKLARINDAN BİRİ OLARAK RÜZGAR ENERJİSİ KAVRAMI, GELİŞİMİ VE TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR

I. RÜZGAR ENERJİSİ KAVRAMI VE ENERJİ KAYNAKLARI İÇİNDEKİ YERİ	3
A. Rüzgar Enerjisi Kavramı	3
B. Rüzgar Enerjisinin Enerji Kaynakları İçindeki Yeri	4
C. Rüzgar Enerjisi Kavramının İdare Hukuku İle İlişkisi	6
II. RÜZGAR ENERJİSİ KULLANIMININ GELİŞİMİ VE ÖNEMİ	10
A. Dünya’da ve Türkiye’de Rüzgar Enerjisi Kullanımının Gelişimi	10
B. Rüzgar Enerjisi Kullanımının Önemi	14
III. RÜZGAR ENERJİSİ KAYNAKLARINDAN YARARLANILMASINA İLİŞKİN TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR	17
A. Uluslararası Hukuk Kaynakları	18
1. Çok Taraflı Uluslararası Anlaşmalar	18
2. İki Taraflı Uluslararası Anlaşmalar	20
B. Ulusal Hukuk Kaynakları	22
IV. RÜZGAR ENERJİSİ SANTRALLERİNİN KURULMASI VE İŞLETİLMESİNDE YETKİLİ İDARELER	24

A. Merkezi İdare Kapsamında Yetkili İdareler	24
1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	24
2. Orman ve Su İşleri Bakanlığı	25
3. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	26
4. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	26
B. Yerinden Yönetimler Kapsamında Yetkili İdare Olarak Belediyeler	27
C. Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	28

İKİNCİ BÖLÜM

RÜZGAR ENERJİSİ SANTRALLERİNDE ELEKTRİK ÜRETİMİNE İLİŞKİN İDARE HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN İLKELER VE ÜRETİM LİSANSI SÜRECİ

I. RÜZGAR ENERJİSİ SANTRALLERİNDE ELEKTRİK ÜRETİMİNE İLİŞKİN İDARE HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN İLKELER	30
A. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi	30
B. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi	36
1. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Anayasal Bir İlke Olarak Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi	36
2. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Kamulaştırma Usulü	37
3. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Acele Kamulaştırma Usulü	40
4. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve İmar Planlarına Uygunluk İlkesi	43
C. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	45
1. Rüzgar Enerji Santralleri Üretim Lisansı Açısından Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	47
2. Rüzgar Enerji Santrallerinde İmar Planları ve Yapı Ruhsatları Açısından Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	48
3. Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Kararları Açısından Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	49
D. Rüzgar Enerji Santralleri ve Çevrenin Korunması İlkesi	50
1. Anayasal Bir İlke Olarak Çevrenin Korunması İlkesinin Rüzgar Enerji Santralleri Bakımından Genel Olarak Değerlendirilmesi	50

a. Rüzgar Enerji Santrallerinde İnsan Hakları Açısından Çevrenin Korunması İlkesi	52
b. Rüzgar Enerji Santrallerinde Kamusal Mallardan Yararlanılması Açısından Çevrenin Korunması İlkesi	54
2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevrenin Korunması Yöntemi Olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi	57
a. Türkiye’de Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yöntemi	57
b. Fransa’da Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yöntemi	59
3. Rüzgar Enerji Santrallerinde ÇED Kararına Esas Alınan Projeye ve Üretim Lisansına Uygunluk İlkesi	60
II. İDARE HUKUKU AÇISINDAN RÜZGAR ENERJİ SANTRALLERİNİN KURULUM ALANLARININ BELİRLENMESİ	61
A. Rüzgar Enerji Santrallerinin Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarında Kurulması	61
1. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarının (YEKA) Oluşturulması	62
a. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarının Re’sen Oluşturulması	62
b. YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması ile Oluşturulması	63
2. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarına İlişkin Kullanım Hakkı Yarışması ve Sözleşmenin Kurulumu ve İfası	65
a. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarına İlişkin Kullanım Hakkı Yarışması	65
(1) Yarışmanın Süreci	65
(i) Başvuru Usulü	65
(ii) Başvuruların İncelenmesi	65
(iii) Teklif Usulü ve Yarışmanın Sonuçlandırılması	66
(2) Yarışmanın Hukuki Niteliği	66
b. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Kullanım Hakkı Sözleşmesi	67

(1) Sözleşmenin Konusu ve Tarafları	67
(2) Tarafların Yükümlülükleri	67
(i) Sözleşmeye Taraf Olan Özel Hukuk Kişisinin Yükümlülükleri	67
(ii) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Yükümlülükleri	68
(3) Sözleşmenin Uygulanması	68
(4) Sözleşmenin Sona Ermesi	68
B. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı Dışında Rüzgar Enerjisinden Yararlanılması	69
1. Türkiye’de Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı Dışında Rüzgar Enerjisinden Yararlanılması	69
2. Fransa’da Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı Dışında Rüzgar Enerjisinden Yararlanılması	70
III. İDARE HUKUKU AÇISINDAN RÜZGAR ENERJİ SANTRALLERİNE İLİŞKİN ÖNLİSANS VE LİSANS ALMA SÜRECİ	72
A. Rüzgar Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansı Alınması Süreci	72
1. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Kapsamı	72
2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansı Alma Koşulları	73
a. YEKA Dışındaki Alanda Rüzgar Ölçümlerinin Yapılması	73
(1) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılma Usulü	74
(2) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılacağı Alan İçin Gerekli İzinlerin Alınma Usulü	75
(i) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılacağı Sahanın Özel Hukuk Kişilerinin Mülkiyetinde Olması Durumu	75
(ii) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılacağı Sahanın Kamu Tüzel Kişilerinin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Olması Durumu	76
b. Anonim Şirket Olan Başvuru Sahibinin Şirket Esas Sözleşmesinde Paylarının Nama Yazılı Olması Yönünde Değişiklik Yapması	78

c. Rüzgâr Enerji Santrali Üretim Önlisansı Başvurularında Rekabetin Sağlanması Açısından Yarışma Usulü	80
(1) Taşınmazın Maliki Tarafından Önlisans Başvurusu Yapılması Halinde Aynı Saha İçin Yapılan Diğer Başvuruların Dikkate Alınmaması İlkesi	80
(2) Taşınmazın Malikinin Önlisans Başvurusunda Bulunmaması Halinde Yarışma Yapılması	80
(i) Yarışma Yapmaya Yetkili İdare	81
(ii) Yarışmaya Başvuru Usulü ve Başvuruların Değerlendirilmesi	81
(iii) Yarışmaya Katılanların Tekliflerinin Değerlendirilmesi Usulü	82
(iv) Yarışmanın Sonuçlandırılması	84
(v) Yarışma Yönetmeliğinin Geçici 2. Maddesinde Öngörülen Özel Yarışma Usulü	85
3. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Hukuki Niteliği	87
4. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri	88
a. Üretim Önlisansı Sahibinin Hakları	88
b. Üretim Önlisansı Sahibinin Yükümlülükleri	88
(1) Üretim Tesisinin Kurulacağı Sahanın Önlisans Sahibi Tüzel Kişinin Mülkiyetinde Olmaması Halinde Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi Yükümlülüğü	89
(i) Sahanın Mülkiyetinin Bir Özel Hukuk Kişisine Ait Olduğu Durumda Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi	90
(ii) Sahanın Mülkiyetinin veya Hüküm ve Tasarrufunun Bir Kamu Tüzel Kişisine Ait Olduğu Durumda Kullanım Hakkının Elde Edilmesi	92
(iii) Yapılaşma Yasağı Olan Alanlarda Kullanım İzni Alınması	98

(2) İmar Planlarında Değişikliklerin Yapılarak Onaylanması Yükümlülüğü	100
(3) TEDAŞ'tan Ön Proje veya Proje veya Kat'i Proje Onayının Alınması Yükümlülüğü	101
(4) Bağlantı Anlaşması İçin TEİAŞ veya İlgili Dağıtım Şirketine Başvurunun Yapılması Yükümlülüğü	102
(5) Üretim Tesisini İçin Teknik Etkileşim İzninin Alınması Yükümlülüğü	103
(6) Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Kapsamında Gerekli Olan Kararın Alınması Yükümlülüğü	104
(i) Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecinde Yetkili İdare	105
(ii) Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı Alınması Gereken Projeler İçin Öngörülen Usul	105
(iii) Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı Alınması Gereken Projeler İçin Öngörülen Usul	107
(iv) RES Projelerinde Yapılacak Kapasite Artışında İzlenmesi Gereken Çevresel Etki Değerlendirmesi Usulü	108
(v) Çevresel Etki Değerlendirmesine İlişkin Kararların Hukuki Niteliği	108
(vi) Kazanılmış Haklar Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi	109
(7) Üretim Tesisine İlişkin Yapı Ruhsatının veya Söz Konusu Ruhsatın Yerine Geçecek Belgenin Sunulması Yükümlülüğü	110
(8) TEİAŞ ile RES Katkı Payı Anlaşmasının İmzalanması Yükümlülüğü	111
c. Üretim Önlisansına İlişkin Yükümlülüklerin Ertelenmesi, Askıya Alınması ve Kaldırılması	113

5. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Değiştirilmesi, Sona Ermesi ve İptali	114
a. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Değiştirilmesi	114
b. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Kendiliğinden Sona Ermesi	114
c. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının İptali	115
(1) Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının İptalini Gerektiren Haller	115
(2) Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının İptalinin Sonuçları	115
B. Rüzgar Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansı Alınması Süreci	116
1. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Kapsamı	116
2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Alma Koşulları	117
a. EPDK'ya Üretim Lisansı Başvurusunda Bulunulması	117
b. Teminat Yatırılması	118
3. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Süresi	118
4. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Hukuki Niteliği	118
5. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri	120
a. Üretim Lisansı Sahibinin Hakları ve Yenilenebilir Enerji Kaynağı Destekleme Mekanizmasından Yararlanması	120
b. Üretim Lisansı Sahibinin Yükümlülükleri ve Yükümlülüklerin Askıya Alınması	122
(1) Üretim Lisansı Sahibinin Yükümlülükleri	122
(2) Üretim Lisansı Sahibinin Yükümlülüklerinin Askıya Alınması Halleri	123
6. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Değiştirilmesi, Yenilenmesi ve Sona Ermesi	124
a. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Değiştirilmesi	124
b. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Yenilenmesi	126

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RÜZGAR ENERJİ SANTRALLERİNİN İDARİ DENETİMİ

I. Rüzgar Enerji Santrallerinin Denetiminde Yetki Unsuru	127
II. Rüzgar Enerji Santrallerinin Denetim Usulleri	127
A. EPDK'nin Rüzgar Enerji Santralleri Üzerindeki Düzenli ve Sürekli Denetim Yetkileri	127
1. Üretim Lisansı Sahiplerinin Vermekle Yükümlü Oldukları Raporlarını Takip Etme Yetkisi	128
2. Rüzgar Enerji Santrallerindeki Üretim Faaliyetini İzleme Yetkisi	128
3. Rüzgar Enerji Santrallerindeki Üretim Faaliyetini İnceleme Yetkisi	128
B. EPDK'nin Rüzgar Enerji Santralleri Açısından Soruşturma Açma Yetkisi	129
1. EPDK'nin Ön Araştırma Raporu Hazırlanmasından Sonra Soruşturma Açma Yetkisi	129
2. EPDK'nin Doğrudan Doğruya Soruşturma Açma Yetkisi	130
3. Soruşturma Usulü	131
4. Ön Araştırma ve Soruşturma Raporlarının Hukuki Niteliği	131
III. Rüzgar Enerji Santralleri Açısından EPDK'nin Yaptırım Kararları	133
A. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının İptal Edilmesi	133
B. İdari Para Cezası Verilmesi	134
C. Rüzgar Enerji Santrallerinde İdari Yaptırımlara Karşı Başvuru Yolu	134
IV. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Sorumluluğu	135
A. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin TEİAŞ'a Karşı Sorumluluğu	135
B. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Üçüncü Kişilere Karşı Sorumluluğu	139
V. Rüzgar Enerji Santrallerinde İdarenin Sorumluluğu	141
A. Rüzgar Enerji Santrallerinde İdarenin Kusur Sorumluluğu	141
1. Rüzgar Enerji Santrallerinde EPDK'nin Kusur Sorumluluğu	141

2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kusur Sorumluluğu	142
B. Rüzgar Enerji Santrallerinde Projeye Uygun Faaliyetlerden Doğan Zararlar Açısından İdarenin Kusursuz Sorumluluğu	144
SONUÇ	145
KAYNAKÇA	152



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AR-GE	Araştırma Geliştirme
AYM	Anayasa Mahkemesi
BİLGEM	Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
CE	Conseil d'Etat
D.	Daire
Dan.	Danıştay
DEÜ	Dokuz Eylül Üniversitesi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
E.	Esas Sayısı
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
K.	Karar Sayısı
m.	Madde
MGM	Meteoroloji Genel Müdürlüğü
MWt	Mega vat
No.	Numara
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
s.	Sayfa Numarası
ss.	Sayfadan Sayfaya
S.	Sayı

RES	Rüzgar Enerji Santrali
R.G.	Resmi Gazete
T.	Tarih
TAAD	Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
vd.	Ve devamı
Y.	Yıl
YEK	Yenilenebilir Enerji Kaynağı
YEKA	Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı
YEKDEM	Yenilenebilir Enerji Destekleme Mekanizması

GİRİŞ

Rüzgar enerjisi, yenilenebilir enerji kaynaklarından biri olarak, elektrik üretiminde faydalanılması açısından geleneksel fosil enerji kaynakları karşısında bir alternatif oluşturmaktadır. Dünya genelinde de özellikle gelişmiş ülkeler tarafından elektrik üretiminde, çevreye zararları kesin olarak ortaya konulmuş olan fosil enerji kaynakları yerine rüzgar enerjisi gibi çevre dostu enerji kaynakları tercih edilmeye başlanmıştır. Bu tercih sürdürülebilir kalkınma açısından büyük önem arz etmektedir. Çünkü hem artan enerji ihtiyacının karşılanması hem de çevreye verilen zararın azaltılması ancak çevre dostu enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretilmesi ile mümkün olacaktır.

Rüzgar enerjisinin hem ekonomik maliyetinin hem de çevre maliyetinin diğer enerji kaynaklarına göre daha düşük olması, bu alandaki yatırım isteğinin artmasını sağlamaktadır. Sürdürülebilir kalkınmayı amaç edinen ülkeler de rüzgar enerjisinden elektrik üretim faaliyetine ilişkin hukuki alt yapıyı kurmakta ve bu konuda yatırımcıları teşvik eden düzenlemeler getirmektedir. Türkiye de bu ülkelerden biri olarak rüzgar enerji santrallerinin kurulmasına ilişkin yasal düzenlemeler ihdas etmiştir. Rüzgar enerjisinden elektrik üretilmesine ilişkin temel yasal düzenlemeler 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda bulunmaktadır. Ancak yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'da da özel düzenlemeler getirilmiştir. Bunun yanında söz konusu yasalara dayanılarak çıkarılan birçok yönetmelik ve tebliğ de bulunmaktadır.

Rüzgar enerjisinden elektrik üretimi faaliyeti hem elektrik piyasası mevzuatına hem de yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretilmesine ilişkin mevzuata tabi olduğundan, hem yetkili idareler hem de üretim lisansı almak isteyen özel hukuk kişileri açısından farklı yasa ve yönetmeliklerde bulunan hukuki düzenlemelerin uyum içinde uygulanması konusunda zorluklar yaşanması mümkündür. Bu açıdan söz konusu düzenlemeleri bilimsel bir sistematik içinde ele alarak, rüzgar enerji santrallerinin kurulmasını idare hukuku yönüyle açıklamak hem teori hem de uygulama açısından faydalı olacaktır.

Rüzgar enerjisinden elektrik üretimi faaliyetinin özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilebilmesi için üretim önlisansı ve lisansı alınması gerekmektedir. Bu önlisans ve lisanslar da birer idari işlem olduklarından, bunlara ilişkin düzenlemelerin idare hukukundan kaynaklanan ilkeler çerçevesinde tesis edilmesi gerekmektedir. Bu açıdan, ilgili düzenlemelerin idare hukukundan kaynaklanan ilkeler esas alınarak bir hukuki değerlendirmenin yapılması bu çalışmanın amaçlarındandır.

Üretim lisansı almak için önlisans sahibi özel hukuk kişinin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararı alınması, yapı ruhsatını edinmesi, imar planlarına ilişkin ilgili değişikliğin yapılması gibi yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülüklerin her biri de idare hukukunun özel alanlarını oluşturmaktadır. Bu açıdan da, söz konusu yükümlülüklerin idare hukuku açısından ele alınması gerekmektedir.

Bu sebeple, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunun 2211 Yurt İçi Lisansüstü Burs Programı (Yüksek Lisans – 2210/a) kapsamında bursiyer olduğum ve desteklenen çalışmamın ilk bölümünde, rüzgar enerjisi kavramı ve rüzgar enerjisinden elektrik üretilmesinin tarihçesine yer verilecektir. Ayrıca idare hukuku ile rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik üretimi faaliyetinin ilişkisi, buna ilişkin temel hukuki kaynaklar ve rüzgar enerjisi kurulması yetkili idareler açıklanacaktır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, rüzgar enerjisi santrallerinde elektrik üretimine ilişkin idare hukukundan kaynaklanan ilkeler ve rüzgar enerji santrallerinin kurulum alanlarının belirlenmesi yöntemleri ele alınacak ve idare hukuku açısından rüzgar enerji santrallerinin kurulumunda üretim önlisansı ve lisansı süreci açıklanacaktır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise, rüzgar enerji santrallerinin denetim usulleri, üretim lisansı sahibine uygulanacak yaptırımlar ele alınacak ve rüzgar enerji santrallerinde yürütülen üretim faaliyeti dolayısıyla üretim lisansı sahibinin ve idarenin sorumluluğu açıklanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ENERJİ KAYNAKLARINDAN BİRİ OLARAK RÜZGAR ENERJİSİ

KAVRAMI, GELİŞİMİ VE TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR

I. RÜZGAR ENERJİSİ KAVRAMI VE ENERJİ KAYNAKLARI İÇİNDEKİ YERİ

A. Rüzgar Enerjisi Kavramı

Rüzgarın oluşumu, güneşin dünyamızı homojen olmayan şekilde ısıtması sonucu meydana gelmektedir. Dünyamıza ulaşan güneş ışınları öncelikle yeryüzünü ve katmanlarını ısıtır. Yeryüzünden yansıyan ışınlara havanın yani atmosferin ısınmasını sağlar. Yeryüzündeki her bir oluşumun ısınma kapasitesi ve oranı aynı olmadığından arada çeşitli sıcaklık ve basınç farklılıkları oluşur¹. Bu şekilde yeryüzünün ve atmosferin güneş ışınları tarafından eşit şekilde ısıtılmaması ile ortaya çıkan basınç ve sıcaklık farkı sonucu rüzgar oluşmaktadır. Güneş ışınları tarafından ısınan hava bir basınç alanı oluşturur ve yüksek basınçtan alçak basınca doğru bir hava akımı oluşur ve bu şekilde rüzgar meydana gelir². Bu anlatımlar sonucunda bir tanım vermek gerekirse, “Güneş ışınlamının yeryüzüne ulaşması ve değişik yüzeylerden yansması ile meydana gelen ısı ve sıcaklık farkından havanın yatay olarak hareket etmesine rüzgar denir³.”

Rüzgar enerjisi ise hava kitlesinde bulunan kinetik enerjinin mekanik enerjiye dönüştürülmesiyle meydana gelir. Rüzgarın sabit bir engelle karşılaşması veya önüne bir engel konulmasıyla, rüzgar bu engelin üzerine bir basınç uygular. Eğer engel harekete müsait bir yapıdaysa, rüzgar engeli hareket ettirir. Buradan yola çıkılarak, bir mil üzerine yerleştirilmiş bir pervanenin rüzgarın itme kuvvetiyle bu mil etrafında dönmesi imkanı doğacaktır. Yel değirmenlerinin ve günümüzde rüzgar türbinlerinin çalışmasına dair fikir buna dayanmaktadır⁴. Bu şekilde basitçe oluşum mantığını

¹Zekai Şen, **Temiz Enerji ve Kaynakları**, Su Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002, s. 92.

²H. Naci Bayraç, “Küresel Rüzgar Enerjisi Politikaları ve Uygulamaları”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 30, S. 1, 2011, s. 39.

³Şen, s. 95.

⁴Kâmil B. Varınca ve Gamze Varank, “Rüzgâr Kaynaklı Enerji Üretim Sistemlerinde Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”,

açıkladığımız rüzgar enerjisi, temiz, yenilenebilir ve kaynağı tükenmeyen bir enerji türüdür. Bu enerji türünün potansiyelini, güneşin atmosferi ısıtıp farklı basınç alanlarını oluşturması belirlemektedir. Bu sebeple mevsim, hava şartları ve yeryüzünün topoğrafik özellikleri rüzgar enerjisini büyük ölçüde etkilemektedir. Rüzgar enerjisinin elektrik üretimi alanında kullanılmasının yanında; öğütme, biçme, su pompalama gibi alanlarda da bu enerji türünden faydalanılmaktadır⁵. Günümüzde elektrik üretiminde faydalanılan rüzgar türbinleri ise atmosferde meydana gelen sıcaklık ve basınç farkı ile oluşan rüzgarın kinetik enerjisini mekanik enerjiye ve daha sonra da elektrik enerjisine dönüştürmeye yarayan araçlardır⁶. Rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim santralleri (RES) ise, rüzgar gücü kullanılarak elde edilen enerjiyi sanayi veya yerleşim birimlerinin kullanımına uygun haldeki elektrik enerjisine dönüştüren tesislerdir. Bu çalışmanın araştırma konusu ise, rüzgar enerjisinden yararlanılmasında teknik değil, hukuki açıdan bir inceleme yapılmasıdır ve RES'lerin kurulum ve işletimi ile ilgili hukuki incelemeyi kapsamaktadır.

B. Rüzgar Enerjisinin Enerji Kaynakları İçindeki Yeri

Enerji kaynakları, kullanmakla tükenmelerine ve yeniden kullanılabilirliklerine göre sınıflandırıldığında yenilenemez(tükenir) ve yenilenebilir (tükenmez) enerji kaynakları olarak ikiye ayrılmaktadır. Öncelikle yenilenemez enerji kaynaklarına değinecek olursak, yenilenemez enerji kaynakları, fosil yakıtlar ve çekirdeksel yakıtlardan oluşur. Yenilenemez enerji kaynaklarının ortak özelliği kullanılmakla tükenmeleri ve bir daha kullanılmak üzere yenilenip dönüştürülememeleridir. Bunlardan, kömür, petrol ve doğal gazdan oluşan fosil yakıtlar milyonlarca yılda toprak altında oluşmuştur ve sınırlı rezerv alanlarına sahiptir. Çekirdeksel yakıtlar ise uranyum, toryum, lityum gibi doğada olduğu miktarla sınırlı elementlerdir⁷.

<http://www.academia.edu/download/36015749/77355398-ruzgar-kaynakli-enerji-uretim-sistemlerinde-cevresel-etkilerin-degerlendirilmesi-ve-cozum-onerileri.pdf>, (27.01.2017), s. 3.

⁵Bayraç, s. 39.

⁶Varınca ve Varank, s. 4.

⁷Demir İnan, **Geçmişten Bugüne Enerji Kullanımı**, Temiz Enerji Vakfı Yayınları, TÜBİTAK Matbaası, Ankara, 2001, s.12.

Sanayi devrimi ile birlikte enerjiye olan ihtiyaç artmış ve böylece geleneksel(konvansiyonel) enerji kaynakları olarak da bilinen fosil yakıtların kullanımı da artış göstermiştir. Petrol, doğalgaz ve kömürden oluşan bu kaynaklar, enerji ihtiyacını karşılamada verimli olmaları sebebiyle on sekizinci yüzyıldan bu yana birincil düzeyde başvurulmuş enerji kaynakları olmuştur. Ancak zamanla bu kaynakların yakılması ile açığa çıkan karbondioksit, karbonmonooksit, metan gibi kimyasalların doğaya ve insan sağlığına zararlı etkileri olduğu anlaşılmıştır⁸. Öte yandan uzun süre temel enerji kaynağı olarak kullanılan bu yakıtların zamanla kalite ve miktarlarında da azalma olmuştur. Yapılan çalışmalar petrol, doğal gaz ve kömür rezervlerinin hızla azaldığını göstermektedir⁹. Ancak halen ihtiyaç duyulan enerjinin çoğu fosil yakıtlar ve çekirdeksel yakıtlardan karşılanmaktadır.

Yenilenebilir enerji kaynaklarının da ortaya çıkışı da işte bu safhada meydana gelmiştir. Yenilenemez enerji kaynağı miktarının azalması, kalitesinin düşmesi ve çevreye verdiği zararların ortaya çıkması ile insanoğlu artan enerji ihtiyacını karşılamak üzere başka enerji kaynaklarının arayışına girmiştir. Bu arayışın sonunda yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelim gerçekleşmiştir. Bu enerji kaynakları; güneş enerjisi ve türevleri (biyokütle, rüzgar, deniz dalgaları, okyanuslarda sıcaklık farkları ve yağış yani su gücü), yer içi ısısı(jeotermal) ve gel-git hareketleri olarak gösterilmektedir. Bu enerji kaynaklarının ortak özelliği, doğadan zamanla kaybolmayacak ve kullanıldıkça tükenmeyecek bir yapıda olmalarıdır. Öncelikle güneş menşeli enerji kaynakları açısından bakacak olursak, bilim insanları tarafından güneşin beş milyar yıl daha mevcut durumunu koruyacağı öngörülmektedir¹⁰. Bu sebeple; güneş ışınları ve onun etkisiyle oluşan biyokütle, rüzgar, deniz dalgaları, okyanuslarda sıcaklık farkları ve yağışlarla meydana gelen su gücü, güneş evrendeki varlığını sürdürdükçe insanlık tarafından enerji kaynağı olarak kullanılabilir.

Yer altı sularının, yerin sıcak katmanları ile karşılaşarak yer üstüne sıcak su veya buhar olarak çıkması ile oluşan yer içi ısısı kaynaklı jeotermal enerji ise yerküre katmanları ile suyun buluşması devam ettikçe enerji üretiminde kullanılabilir.

⁸Sergiy Kolomoyets, **Hukuki Açısından Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Jeotermal Enerji: Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010, s. 14.

⁹Şen, s.11.

¹⁰İnan, s. 13.

tükenmez ve yenilenebilir kaynaklardandır. Gel git enerjisi ise Ay'ın ve bir miktar da Güneş'in, kütle çekim kuvveti ile Dünya'yı çekmesi sonucu denizlerde gel git hareketlerinin meydana gelmesini ve bu hareketlerin enerjiye dönüştürülmesini esas alır¹¹.

Görüldüğü üzere, rüzgar enerjisi enerji kaynaklarının sınıflandırılması açısından, yenilenebilir (tükenmez) enerji kaynakları arasında yer almaktadır. Yenilenebilir enerji kaynaklarının içinde de güneş enerjisinden türeyen enerji kaynakları arasında bulunmaktadır. Bu durumda rüzgar enerjisi, kullanılmakla tükenmeyen, yenilenebilir ve doğaya en az şekilde etkileri bulunan enerji kaynaklarından diyebiliriz.

C. Rüzgar Enerjisi Kavramının İdare Hukuku İle İlişkisi

Rüzgar enerjisi, yukarıda da açıklandığı üzere doğada kendi kendine oluşan, yenilenebilir ve doğal bir enerji kaynağıdır. Bu özelliği gereği rüzgâr enerjisi, Anayasa'nın 168. maddesinde belirtilen tabii servet ve kaynaklar arasında yer almaktadır. Çünkü tabii kaynaklar, oluşumunda insanların etkisinin olmadığı ve doğal ortam içerisindeki belirli koşullara bağlı olarak meydana gelen doğal zenginliklerdir ve hava, su, toprak, bitki örtüsü, hayvanlar ve madenler Dünya'nın tabii kaynaklarını oluşturur. Hava, rüzgar, güneş ışığı, deniz, su gibi tabii servet ve kaynaklar sahipsiz mal niteliğindedir ve sınırlandırılıp hakimiyet altına alınmadıkça ne özel mülkiyete ne de kamu tüzel kişilerinin mülkiyetine tabidir¹²; bu kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi'nin içtihadı gereğince de tabii servet ve kaynaklar hiçbir özel tüzel kişinin veya kamu tüzel kişisinin – devlet tüzel kişisi dahil - mülkiyetinde değildir ve üzerinde mülkiyet hakkı tesis edilemez¹³. Anayasal açıdan rüzgar enerjisinin de doğal kaynaklardan

¹¹ İnan, s. 14.

¹² Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 1314; Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. 2, 2. Baskı, Ekin Yayınları, 2009, s. 828.

¹³ “Anayasa Mahkemesinin 16/2/1965 Günlü E:1963/126, K: 1965/7 sayılı kararında, 1961 Anayasası'nın 130. maddesinde yer alan doğal servet ve kaynakların 'devletin hüküm ve tasarrufu altında olma' sınır ne anlama geldiği açıklanmıştır. Bu karara göre '...Anayasa' tabii servetleri ve kaynaklarını Medeni Kanun hükümlerine bağlı özel mülkiyet düzeninin kapsamı dışında bırakmakta, onlara, devletin devlet olma niteliği ile eli altında tuttuğu nesneler düzeni içinde yer vermektedir: her iki düzen başka başka koşullara ve kurallara bağlıdır; değişik niteliktedir; aralarında birbirlerine karıştırılmalarını önleyecek bellilik ve kesinlikte sınırlar vardır. Anayasa'nın 130. maddesi tabii

sayılmasının üretim, işletme ve denetim faaliyetleri yönüyle idare hukuku açısından sonuçları bulunmaktadır.

Rüzgar enerjisinin doğal kaynaklardan sayılmasının sonuçlarından ilki Anayasa'nın 168. maddesinde belirtildiği üzere doğal kaynakların aranması ve işletilmesi hakkının Devlete ait olmasıdır. Madde uyarınca doğal kaynakları arama ve işletme faaliyetini gerçekleştirme yetkisi esas olarak Devlet tüzel kişisindedir. Ancak Devletin bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebileceği hükmüne yine Anayasa'nın 168. maddesinde yer verilmiştir. Bu durumda doğal kaynakların ve özel olarak da rüzgar enerjisi kaynağının arama ve işletme faaliyeti hakkına esas sahip olan Devlet tüzel kişisi, bu hakkını ancak belirli bir süreyle devredebilecektir. Ayrıca *hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzel kişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzel kişiler eliyle yapılması, kanunun açık izniyle mümkün olacaktır.*

Bu noktada doğal kaynakların aranması ve işletilmesi hakkının devri genel olarak, arama ve işletme faaliyetleri bakımından özel kişilere izin, ruhsat veya lisans verilmesi yöntemleriyle gerçekleştirilmektedir. Bu doğrultuda Anayasa'nın öngördüğü hükme dayanarak kanun koyucu, rüzgar enerjisini arama ve işletme hakkının devredilmesine ilişkin özel kişilere verilecek izin ve lisansları çeşitli kanunlarda düzenlemiştir. Örneğin 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda ve Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinde¹⁴ rüzgar enerjisi kaynağından yararlanarak enerji üretimi yapılması için özel kişilere verilecek önlisans ve lisanslara ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Kanunda öngörülen ve rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisinin kurulumuna yönelik lisansın hukuki niteliğini incelediğimizde ise iki idare hukuku kavramı ile karşılaşmaktayız. Bunlardan ilki idarenin kolluk işlemi olarak ruhsat ve lisans işlemleri, diğeri ise kamu hizmetinin gördürülüş biçimi olarak ruhsattır¹⁵.

İdarenin kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işleminde, bazı faaliyetlerin kamu düzeninin korunması için kanun koyucu tarafından idarenin iznine

servetlerin ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu açıklamakla aynı zamanda bunların mülkiyet konusu olamayacağını da hükme bağlamıştır... Aslında mülkiyet düzenine bağlı bulunmayan bir nesnede mülkiyetin devri de öncelikle söz konusu olamaz'.” AYM, 25/2/1986, E. 1985/1, K. 1986/4, R.G. 10.07.1986-19160.

¹⁴ R.G. 02.11.2013 S. 28809.

¹⁵Metin Günday, **İdare Hukuku**, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, s. 327.

tabi tutulması söz konusudur. Diğer yandan idarenin yerine getirmekle yükümlü bulunduğu bir kamu hizmetini ruhsat usulü ile özel kişilere gördürmesi de kanunda yetkilendirilmiş olduğu durumda mümkün görünmektedir¹⁶. Bu durumda rüzgar enerjisine dayalı olarak elektrik üretim tesisi kurulması için verilen lisansın hangi kapsamda olduğunu belirlemek gerekmektedir. Kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işlemi ile kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat verme işlemlerinin her ikisinde de idarenin denetim yetkisi var olmakla birlikte; bu ikisi arasındaki en önemli fark, idarenin ruhsat ve lisans verdikten sonra özel kişinin faaliyetleri üzerindeki denetim, gözetim ve müdahale yetkisinin yoğunluğunda bulunmaktadır. Kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat işleminde idare, kolluk denetimini aşan ve hizmete içten müdahale niteliğinde yetkilere sahip olmaktadır¹⁷. Enerji mevzuatı kapsamında 6446 sayılı Yasa ile enerji piyasasında üretim, iletim, dağıtım ve satış gibi birçok lisans türü öngörülmüş ve her birine ilişkin hüküm ve koşullar ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu bakımdan düzenlenme şekline göre her bir lisans türünün hukuki niteliğinin incelenerek karar verilmesi yerinde olacaktır. İlgili düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, üretim ve satış lisansları açısından idarenin bu faaliyetler için lisans sahibi özel kişiler üzerinde bir denetim ve gözetim yetkisine sahip olduğunu görmek mümkündür¹⁸. İletim ve dağıtım lisansları bakımından ise bu yetkinin kolluk denetimini aştığı ve hizmete içten müdahale niteliği taşıdığı görülmektedir.¹⁹ Bu açıklamalar ışığında, konumuz açısından, kanunda yer alan açık yetkiye dayanılarak ilgili idarelerce rüzgar enerjisi üretimi amacıyla özel kişilere verilen üretim lisansı, esasen idare hukukunun kolluk faaliyeti kapsamında yer almaktadır²⁰. Bu kapsamda ilgili kanunlarda açıkça öngörüldüğü hallerde, çıkarılan düzenleyici işleme dayanarak, idareler bireysel idari işlem yapmakta yani doğal kaynakları arama ve işletme hakkını devralacak özel kişilere izin, ruhsat veya lisans vermektedir²¹.

¹⁶ Günday, s. 362; Gözler, C. 2, s.396.

¹⁷ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 647.

¹⁸ Çağdaş Evrim Ergün, **Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti**, Çakmak Yayınevi, Ankara, 2010, ss.63-67.

¹⁹ Yeliz Şanlı, “Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir”, www.emo.org.tr, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

²⁰ Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1984, s.147.

²¹ Ahmet Fatih Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4, Y. 67, Güz 2009, s. 89.

Rüzgar enerjisi kavramı ile idare hukukunun üretim ve işletme açısından ilişkisi dışında, denetim açısından da anayasal bir ilişkisi bulunmaktadır. Anayasa koyucu, Anayasa'nın 168. maddesinde, tabii servet ve kaynakların arama ve işletmesinin özel kişiler eliyle yapılmasının kanunen öngörüldüğü durumlarda, *gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken koşulların ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasların ve müeyyidelerin kanunda gösterileceğini* açıkça düzenlemiştir. Buna göre Anayasal açıdan tabii servet ve kaynakların işletilmesi hakkının devri öngörüldüğünde, devralan özel kişilerin denetimine ilişkin esaslar ve yaptırımlar yine kanunla öngörülmek zorundadır. Burada idarenin kanuniliği ilkesi açıkça belirtilmiştir. Bu durumda idare kolluk faaliyeti kapsamında verdiği lisans, ruhsat veya izni, ancak ilgili kanunda belirtilen koşullarda denetleyebilecek ve özel kişilerce gerçekleştirilecek ihlal durumunda ancak kanunda öngörülen yaptırımları uygulayabilecektir. Kanunda öngörülen yaptırımlar idarelerce idari işlemler marifetiyle gerçekleştirilmektedir.

Özel kişilerce lisans sahibi olunması ile rüzgar enerjisinden elektrik üretilmesinin denetlenmesi ve yükümlülüklerin ihlali halinde yaptırımlar öngörülmesi konusunda da 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda örnekler bulunması mümkündür. Burada EPDK yetkili idare olarak öngörülmüştür ve denetim yetkisi kapsamında para cezası verme, lisansın iptal edilmesi gibi yetkiler verilmiştir. Bunlara ilişkin ayrıntılı düzenlemelere ise 6446 sayılı Yasada ve Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinde yer verilmiştir.

II. RÜZGAR ENERJİSİ KULLANIMININ GELİŞİMİ VE ÖNEMİ

A. Dünya'da ve Türkiye'de Rüzgar Enerjisi Kullanımının Gelişimi

İnsanlığın rüzgarı kullanarak enerji üretmesi eski çağlara kadar dayanır. Tarihsel olarak rüzgar enerjisinden faydalanma şekli bakımından iki tür yöntem geliştirilmiştir. Bunlar, gemilerin hareket ettirilmesinde ve yel değirmenlerinde rüzgar gücünden faydalanılmasıdır²². Rüzgarın gücünün farkına varan insanlar, ilk olarak yelkenli gemiler inşa ederek su üzerinde büyük gemileri yüzdürmeyi

²² İnan, s.4.

başarmıştır. Eski Roma ve Yunan uygarlıklarında bunun örneklerine rastlamak mümkündür. Bu uygarlıkların, rüzgar gücünü başka bir faaliyette kullandıklarına dair bir bulgu bulunmamıştır. Ancak Asya uygarlıklarında, yel değirmenlerinde rüzgar gücünden faydalandığı tespit edilmiştir²³.

Tarihsel kaynaklara göre, milattan önce birinci yüzyılda, İskenderiye’de rüzgar gücünden faydalanılan yel değirmenleri inşa edilmiştir. Milattan sonra yedinci yüzyılda ise Türk kavimleri yel değirmenlerini kullanmaya başlamıştır. Bu icadın Avrupa kıtasına taşınması ise haçlı seferleri sırasında olmuştur. On ikinci yüzyılda yel değirmenlerinin Avrupa’daki ilk örnekleri Fransa ve İngiltere’de görülmüştür. On sekizinci yüzyılda Hollanda’da ve on dokuzuncu yüzyılda Almanya’da farklı tiplerde yel değirmenleri kullanılmaya başlamıştır²⁴. Milattan önce üçüncü yüzyıla ait düşey eksenli yel değirmenlerine ait buluntular İran ve Afganistan bölgelerinde görülmekle beraber, milattan sonra on dördüncü yüzyıldan on dokuzuncu yüzyıla kadar Avrupa’da ve Akdeniz kıyılarında kullanılmıştır²⁵. Yatay eksenli yel değirmenlerinin tarihsel gelişiminde ise, Almanya’da ayaklı yel değirmenleri, Akdeniz havzasında kule tipi yel değirmenleri, Hollanda’da döner çatılı yel değirmenleri ve son olarak da on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında ABD’de çok kanatlı yel değirmenleri üretilmiştir²⁶.

İnsanlar, ilk aşamada rüzgar gücü vasıtasıyla yel değirmenlerinden hareket enerjisi elde ediyorlardı. Böylece su pompalamada, gemilerin yüzdürülmesinde, tarlaların sulanmasında ve tahılların öğütülmesinde yel değirmenlerinden faydalanıyorlardı²⁷. On dokuzuncu yüzyılın son döneminde dünyada elektrik enerjisi üretimi alanındaki gelişmelerle beraber, Danimarkalı bilim insanı Paul La Cour tarafından da ilk rüzgar elektriği üretilmiştir. Yirminci yüzyılın ilk yarısında fosil yakıtların elektrik enerjisi üretiminde kullanımının yaygınlaşması ile birlikte rüzgar gücü ile elektrik enerjisi üretimine olan ilgi azalsa da, İkinci Dünya Savaşı sırasında yaşanan enerji sıkıntısı dolayısıyla rüzgar gücü ile elektrik enerjisi üretimi tekrar gündeme gelmiştir. Rüzgar enerjisinden yeniden faydalanılmaya başlanmasıyla

²³ Şen, s. 92.

²⁴Önder Özgener, “Türkiye’de ve Dünya’da Rüzgar Enerjisi Kullanımı”, **DEÜ Mühendislik Fakültesi Fen ve Mühendislik Dergisi**, C. 4, S. 3, Ekim 2002, s.160.

²⁵John K. Kaldellis ve D. Zafirakis, “The Wind Energy (R)Evolution: A Short Review of A Long History”, **Renewable Energy Journal**, S. 36, 2011, s.1887.

²⁶Özgener, s.160.

²⁷Şen, s. 93.

beraber, 1942 ve 1957 yıllarında Smidth ve Gedser tipi rüzgar türbinleri geliştirilmiştir²⁸. 1960'lı yıllarda ise fosil yakıtlara olan bağımlılığının farkına varan ve bunu azaltmak için çalışmalar yürüten Avrupa ülkeleri de, rüzgar enerjisi ve diğer yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmiştir. Böylece rüzgar enerjisine yapılan yatırımlar ve buna ilişkin teknolojinin geliştirilmesi hız kazanmıştır. Günümüzde Avrupa'da Almanya, Danimarka, İspanya ve İngiltere, rüzgar gücünden elektrik üreten, türbin sanayisi sayesinde türbin ihraç eden ve diğer ülkelere rüzgar enerjisinden ürettiği elektriği satan başlıca ülkelerdir²⁹.

Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) tarafından yapılan incelenmelerde, dünya teknik rüzgâr potansiyeli 53000 TWh/yıl olarak hesaplanmıştır. Rüzgâr enerji potansiyeli yüksek olan bölgeler ise yapılan incelemede şu şekilde belirtilmiştir; Kuzey Amerika (14000TWh/yıl), Doğu Avrupa ve Rusya (10600 TWh/yıl), Afrika (10600 TWh/yıl), Güney Amerika (5400 TWh/yıl), Batı Avrupa (4800 TWh/yıl), Asya (4600 TWh/yıl) ve Okyanusya (3000 TWh/yıl)³⁰. Yapılan incelemede yalnızca karasal bölgeler dikkate alınmıştır, Göz önünde tutulmayan açık deniz (offshore) bölgelerinin de ciddi bir potansiyeli bulunduğu bilinmektedir.2003-2013 yılları arasında dünya yenilenebilir enerji kurulu gücü neredeyse iki kat artarken, rüzgâr enerjisi kurulu gücü ise neredeyse yedi kat artmıştır.2013 yılı itibariyle dünyada kurulu yenilenebilir enerji gücü miktarının (1560 MW) %20,4'ü rüzgâr enerjisine aittir ve dünyadaki rüzgâr enerjisi kurulu gücü her yıl ortalama %10'un üzerinde artmaktadır. Bu bakımdan rüzgâr enerjisi, yenilenebilir enerji kaynakları açısından en hızlı büyüme gösteren enerji kaynağı olmuştur. Dünya çapında ülkelere göre kapasite artışına bakacak olursak, en fazla artışın sırasıyla; Çin (7.1GW), Almanya (1.8 GW), Brezilya (1.3 GW) ve Hindistan (1.1 GW)'da olduğu görülecektir³¹.

Gelişmekte olan bir ekonomiye sahip Türkiye'nin de her geçen yıl düzenli olarak enerjiye olan ihtiyacı artmaktadır. Özellikle teknolojinin gelişmesi, ekonominin büyümesi ve nüfus artışı gibi etmenler, ülkemiz açısından enerji gereksinimini her geçen gün artırmaktadır. Son yirmi beş yıldır Türkiye'nin enerji

²⁸Özgener, s.160.

²⁹Meteoroloji Genel Müdürlüğü, "Rüzgar Enerjisi ve Gelişimi", <https://www.mgm.gov.tr/genel/ssss.aspx?s=rüzgarenerjisi> , (12.12.2016).

³⁰Mahmut Can Şenel ve Erdem Koç, "Dünyada ve Türkiye'de Rüzgâr Enerjisi Durumu-Genel Değerlendirme", **Mühendis ve Makine Dergisi**, C. 56, S. 663, s.48.

³¹Şenel ve Koç, s.49.

ihtiyacı artışı her yıl yaklaşık yüzde dört oranındadır³². Bununla beraber 2015 yılı itibariyle ülkemiz %72 oranında enerjide dışa bağımlı durumdadır ve enerji ithalatı yapmaktadır. Buna karşın esasen ülkemizin faydalanabileceği yüksek oranda yenilenebilir enerji potansiyeli bulunmaktadır³³.

Türkiye’de rüzgar enerjisinin gelişimine ilişkin olarak, 1992 senesinde kurulan ve kamu ve özel sektörden birçok üyesi bulunan Türkiye Rüzgar Enerjisi Birliği, Avrupa Rüzgar Enerjisi Birliğine katılmıştır³⁴. Türkiye’de ilk rüzgar türbini Çeşme’de 1986 yılında kurulmuştur. Bu yıldan 1996’ya kadar bu konuda kayda değer başka bir gelişme görülmemiştir³⁵. Üretim açısından ise ilk olarak 1998 yılında İzmir-Çeşme, Alaçatı mevkiinde özel şirketler tarafından toplamda 7.2 MW gücünde rüzgar santrali kurulmuştur ve elektrik üretimine geçilmiştir. Bunun ardından, yine özel şirketler tarafından Çanakkale-Bozcaada’da 10.2 MW gücünde rüzgar türbinleri kurulmuştur. İzmir-Çeşme’de, Çanakkale-Karacaören ve İntepe’de, Muğla-Datça’da, Balıkesir-Bandırma’da ve Türkiye’nin pek çok bölgesinde rüzgar türbinleri kurulmaya devam etmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ve Türkiye Rüzgar Enerjisi Birliğinin önemli çalışmaları sonucunda, özel şirketler tarafından türbin kurma çalışmaları sürmektedir³⁶.

2006 yılında Elektrik İşleri Etüt İdaresi (mevcut ismiyle Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü), ülkemizin rüzgar enerjisi potansiyel atlasını (REPA) oluşturmuştur. Rüzgar enerjisi potansiyel atlası, rüzgar enerjisi santrali kurulacak bölgenin rüzgar enerjisi potansiyeli hakkında yatırımcılara yol göstermektedir. Rüzgar kaynak bilgileri verilen bu atlasa göre, ülkemiz 48GW’lık bir rüzgar enerjisi potansiyeline sahiptir. Yürürlükteki mevzuatımız da lisans başvurularından önce rüzgar türbini kurulacak olan bölgede rüzgar ölçümü yapılmasını zorunlu tutmuştur³⁷.

2010 yılında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü (YEGM), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

³²Fatih Karık, Adnan Sözen ve Ümit İskender, “Türkiye’de Rüzgar Enerjisinde Mevcut Durum”, **Gazi Mühendislik Bilimleri Dergisi**, C.1, S.2,2015, s.221.

³³Karık, Sözen ve İskender, s.222.

³⁴Meteoroloji Genel Müdürlüğü, “Rüzgar Enerjisi ve Gelişimi”, <https://www.mgm.gov.tr/genel/ss.aspx?s=ruzgarenerjisi>, (12.12.2016).

³⁵ Karık, Sözen ve İskender, s.223.

³⁶Meteoroloji Genel Müdürlüğü, “Rüzgar Enerjisi Ve Gelişimi”, <https://www.mgm.gov.tr/genel/ss.aspx?s=ruzgarenerjisi>, (12.12.2016).

³⁷Karık, Sözen ve İskender, s.222.

(TÜBİTAK) ve Meteoroloji Genel Müdürlüğü (MGM) tarafından “Rüzgar Gücü İzleme ve Tahmin Merkezi (RİTM) Projesi” başlatılmıştır. Proje ile amaçlanan, ülkemizdeki rüzgar enerjisi santrallerinin tamamının tek bir merkezden izlenebilmesidir. Elde edilen rüzgar enerjisi tahminlerinin piyasa katılımcıları ve sistem işletmecisi kuruma iletilmesi projenin diğer bir amacıdır. Proje, 2014 yılında tamamlanmıştır. Proje sayesinde, rüzgar gücü tahmini elde edilerek, piyasa katılımcısının ve sistem işletmecisinin daha sağlıklı planlamalar yapması mümkün olacaktır³⁸.

21 Mayıs 2009 tarihinde yayınlanan Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesinde belirtildiği üzere, Türkiye’deki rüzgar enerjisi kurulu gücünün 2023 yılına kadar 20000 MW’a çıkarılması hedeflenmektedir³⁹. 31 Aralık 2016 tarihi itibarıyla ise Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ)’nin verilerine göre rüzgar enerjisi kurulu gücümüz 5738 MW’tır ve santral sayısı 148’dir. Türkiye genelinde tüm enerji kaynaklarından elde edilen elektrik üretiminde toplam kurulu gücümüz 78497 MW olup rüzgar enerjisi santralleri bunun içinde 7,3%’ lük bir paya sahiptir⁴⁰.

B. Rüzgar Enerjisi Kullanımının Önemi

Sanayi devrimi ile birlikte seri üretim ekonomisine geçen ve bu dönemde enerji ihtiyacı hiç olmadığı kadar artan insanoğlu, bu ihtiyacını karşılamak için en yüksek verimde ve en kolay ulaşabileceği enerji kaynaklarını kullanmaya yönelmiştir. İlk olarak buharlı makinelerde kömür birincil enerji kaynağı olarak kullanılırken, petrol ve türevi enerji kaynakları ilerleyen zamanlarda ve tabii ki günümüzde en çok tüketilen ve başvuru alan enerji kaynaklarından olmuştur. Bu kaynaklar hem yakıt olarak ulaşım araçlarında, hem elektrik enerjisi üretiminde, hem de ısınmada kullanılmıştır. Ancak ilerleyen zamanlarda fosil enerji kaynakları olan kömür, petrol ve doğalgazın bu denli yoğun kullanımının çevreye olan etkileri

³⁸ Karık, Sözen ve İskender, s.225.

³⁹ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yüksek Planlama Kurulu, “Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi”, http://www.enerji.gov.tr/file/?path=root%2f1%2fdocuments%2fbelge%2fmez_ guvenligi_strateji_belgesi.pdf, (7.2.2017), s.9.

⁴⁰Türkiye Elektrik İletim A.Ş., “ Kurulu Güç”, www.teias.gov.tr/yukdagitim/kuruluguc.xls , (7.2.2017).

bilim insanları tarafından açıkça ortaya konmuştur ve bu etkiler günlük yaşamda da küresel ısınma ve iklim değişikliği şeklinde kendisini hissettirmeye başlamıştır. Ayrıca fosil enerji kaynaklarının rezervlerinin sınırlı olduğu ve yakın gelecekte tükenerek yok olacakları da bilinen bir gerçektir. Buna karşın her geçen gün teknoloji gelişmekte ve buna bağlı olarak enerji ihtiyacı da artmaktadır. Kömürün rezerv ömrü diğer fosil kaynaklara göre daha uzun olarak öngörülse de çevreye verdiği zararı giderecek bir teknoloji henüz kullanılmadığı için, insanlık, böyle bir teknoloji geliştirilene kadar çevresel etkileri sebebiyle ondan da vazgeçmek zorunluluğu altında kalacaktır⁴¹.

Yukarıda anlatılan sebeplerle gelişmiş ülkelerin öncülüğünde insanlık, tükenmeyen ve çevreye olumsuz zararları en az seviyede bulunan alternatif enerji kaynaklarının arayışına girmiştir. Bunlar da yenilenebilir (tükenmez) enerji kaynaklarıdır. Her geçen yıl, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bu enerji kaynaklarına ilişkin teknoloji yatırımlarını artırırken, yenilenebilir enerjiye dayalı santrallerin kurulumunu da çeşitli yollarla teşvik etmektedirler. Yenilenebilir enerji kaynakları içinde dünya çapında oransal olarak en çok kullanılan hidrolik enerji iken ikinci sırayı rüzgar enerjisi almaktadır. 2013 yılı rakamları ile dünyada yenilenebilir enerji kaynakları içinde kurulu güç olarak hidrolik enerji %64 oranına sahip iken rüzgar enerjisi %20'lik bir orandadır. Ayrıca istatistiki verilere göre, dünya yenilenebilir enerji kurulu gücü açısından, rüzgâr enerjisi türbini kurulu gücü oranının her yıl giderek artmakta olduğu belirlenmiştir. Bu durum, ekonomik ve endüstriyel gelişmeyle de bağlantılı olarak, ülkelerin rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretimini öncelikli olarak desteklemelerinden ve enerji politikalarını bu yönde oluşturmalarından ileri gelmektedir⁴².

Bu bakımdan rüzgar enerjisinin diğer enerji kaynakları içinde tercih edilme sebeplerinin onun avantajlarından ileri geldiğini söylemek mümkündür. Rüzgar enerjisi, çevresel etkileri minimum seviyede kalan, güneş ışınlarının yeryüzünde oluşturduğu ısı farkı ile meydana gelmesi bakımından tükenmeyen, yakıt ve hammadde gereksinimi bulunmayan ve türbinlerin üretilmesi ile beraber tamamen **yerli** kaynaklarla enerji üretimi yapılabilecek bir enerji kaynağıdır⁴³.

⁴¹Şen, s.48.

⁴²Şenel ve Koç, s.49.

⁴³Bayraç, s.40.

Öncelikle çevresel etkileri açısından değerlendirdiğimizde, rüzgar enerjisi ile enerji üretimi yapıldığında, fosil kaynakların kullanımında olduğu gibi zararlı gazlar oluşmaz ve dolayısıyla en büyük küresel çevre sorunlarımızdan olan küresel ısınma ve iklim değişikliğine, sera etkisine ve asit yağmurlarına neden olmaz. Ayrıca rüzgar enerjisi ile enerji üretiminde, diğer kaynaklarının kullanımı sırasında çevre için önemli bir sorun oluşturan soğutma suyuna da ihtiyaç duyulmaz.⁴⁴ Bu durum da 1997 tarihli 192 ülkenin taraf olduğu Kyoto Protokol'ünde öngörülen sera gazı emisyonunun azaltılması amacı doğrultusunda rüzgar enerjisinin doğru bir tercih olacağını göstermektedir. Ayrıca rüzgar enerjisi çekirdeksel yakıtlarda olduğu gibi radyoaktif ışınım tahribatı yapmadığı ve radyoaktif atık üretmediği için de çevre ve insan sağlığını bu açıdan da tehdit etmemektedir⁴⁵. Bu bakımdan **çevre dostu** bir enerji kaynağı olduğunu söylemek mümkündür.

Kuruluş, bakım ve işletme maliyetleri açısından değerlendirilecek olursa da, rüzgar türbinleri ortalama 20–30 yıl boyunca kullanılabildiği için önemli bir avantaj sağlamaktadır. Ayrıca rüzgar enerjisi santrallerinin kurulumundan enerji üretimine başlamasına kadarki aşama, türbin inşaatının başlamasından itibaren 4-5 ay gibi kısa bir süre alır. Ancak bu süre, nükleer enerji santralleri için yaklaşık 7 yıl, doğalgaz santrallerinde 1-1,5 yıl, hidrolik enerjide ise 2-10 yıl arasında olmaktadır⁴⁶. Bu açıdan, rüzgar enerjisi santralleri diğer enerji santrallerine göre daha hızlı kurulabilen ve yüksek bakım maliyetleri gerektirmeden uzun süre faaliyetini sürdürebilen santrallerdir. Bu sebeple diğer enerji kaynaklarına göre **ucuz** bir enerji kaynağı olduğu görülmektedir.

Diğer enerji santrallerinde göremeyeceğimiz bir avantaj ise rüzgar enerjisi santrallerinin kurulu bulunduğu arazide tarım ve hayvancılığa devam edilebilmesidir. Açıklamak gerekirse, tipik bir rüzgar çiftliği yaklaşık yirmi adet türbinden meydana gelir. Bu sayıdaki türbin de bir kilometrekarelik bir alanı kaplar ve bu alanın yaklaşık % 1'i türbinlerin kurulum yeri için kullanılırken geri kalan yerler, tarım ve hayvancılık faaliyetleri veya orman, mera olarak değerlendirilmeye devam edebilmektedir. Böylece santral alanındaki doğal yaşam ve tarım ve hayvancılık

⁴⁴Varınca ve Varank, s. 5.

⁴⁵Birleşmiş Milletler, “Status Of Ratification of The Kyoto Protocol”, http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php, (10.02.2017).

⁴⁶Bayraç, s.41.

faaliyetleri etkilenmeden ve zarar görmeden varlığını sürdürebilmektedir. Ayrıca tarım ve hayvancılık yapılan alanda kurulan türbinlerin arazisi için ödenen satın alma, irtifak hakkı kurma veya kira bedelleri santral bölgesinde yaşayan ve arazi sahibi olan insanlara önemli bir ekonomik katkı sunmaktadır⁴⁷.

Ülkemiz açısından da rüzgar enerjisinden elektrik üretimine ilişkin yatırımların artırılması ve ülkemizin sahip olduğu rüzgar potansiyelinden en yüksek seviyede faydalanılması zamanla bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Petrol ve kömür rezervlerinin sınırlı olması ve en önemlisi Türkiye'nin enerji üretimindeki dışa bağımlılık oranının oldukça yüksek olması bunun en büyük nedenlerindendir.

Ekonomik olarak devamlı bir büyüme sergileyen ülkemizin, buna paralel olarak enerji ihtiyacı da giderek artmaktadır. Enerji ihtiyacını karşılamak üzere faaliyet gösteren kurulu termik santrallerin elektrik üretimi verimi yaklaşık % 35 gibi düşük oranlarda kalmaktadır⁴⁸. Ayrıca bu santrallerin doğaya ve insan sağlığına verdiği zararlar bilimsel olarak ortaya konmuştur.

Öte yandan ülkemizde nükleer enerjiden elektrik üretilmesi durumunda da, mevcut uranyum rezervlerimiz ancak yaklaşık kırk yıl süreyle ve iki adet santralin kapasitesini karşılayacak seviyededir ve bu santraller üretimleri sonucunda radyoaktif atık oluşturduğu da bir gerçektir⁴⁹.

Bu açıklamalar ışığında, rüzgar enerjisinin hem çevresel hem de ekonomik maliyetler açısından avantajları yanında, mevcut enerji üretim araçlarının aksayan yönleri de göz önünde bulundurulduğunda, rüzgar enerjisinin önemli bir alternatif kaynak oluşturduğu aşikardır. Bu sebeple, hem ülkesel hem de küresel açıdan rüzgar enerjisi alanında yapılan yatırımların artırılması ve mevcut enerji üretim sistemlerinin iyileştirilmesi önem arz etmektedir.

III. RÜZGAR ENERJİSİ KAYNAKLARINDAN YARARLANILMASINA İLİŞKİN TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR

Rüzgar enerjisi kaynaklarından yararlanılmasına ilişkin olarak her devlet kendi ulusal mevzuatında düzenlemeler getirmektedir ve bu düzenlemeler rüzgar

⁴⁷Bayraç, s.41.

⁴⁸Özgener, s.171.

⁴⁹Özgener, s.171.

enerjisine olan ilgi arttıkça gelişmeye ve değişmeye devam etmektedir. Elbette rüzgar enerjisinden faydalanma safhasında, bu enerji kaynağı aracılığıyla elektrik enerjisi üretim ve işletmesinin nasıl ve kimler tarafından yapılacağı, enerji santrallerinin nerede kurulacağı ve elektrik enerjisi dağıtım işleminin ne şekilde yapılacağının belli hukuk kurallarına bağlanması gerekmektedir. Öte yandan devletler, bu alanda işbirliği anlaşmaları ile uluslararası hukuk kaynakları da ihdas etmektedirler.

Ulusal hukuki kaynaklar açısından rüzgar enerjisinden yararlanılmasına ilişkin düzenlemeleri, kimi devletler yenilenebilir enerji kaynaklarından yararlanılmasına ilişkin genel mevzuatta yapmaktadır. Kimi devletlerde ise rüzgar enerjisinden faydalanılmasına ilişkin müstakil bir mevzuata rastlanmaktadır. Uluslararası mevzuatta ise bu alana ilişkin düzenlemeler daha çok devletlerarası ikili veya çok taraflı anlaşmalar olarak karşımıza çıkmaktadır; ancak uluslararası kuruluşlar nezdinde gerçekleştirilen anlaşmalara rastlamak da mümkündür.

A. Uluslararası Hukuk Kaynakları

Fosil yakıtların yoğun olarak kullanılmasıyla ortaya çıkan iklim değişikliği, sera etkisi ve küresel ısınma gibi tüm dünya ülkelerini ilgilendiren olaylara karşı bilinçlenen insanlık, bunun önüne geçmek için ulusal ve uluslararası düzeyde yeni politikalar üretmek yolunu seçmiştir. Bu politikaların önemli bir kısmını da, fosil enerjiler yerine yenilenebilir enerjiden yararlanma teknolojisinin geliştirilmesi ve kullanılmasının artırılması oluşturmaktadır. Bu doğrultuda devletler, yenilenebilir enerji kaynaklarından olan rüzgar enerjisinden yararlanma konusunda uluslararası anlaşmalara ve işbirliklerine imza atmaktadır. Böylece bahsi geçen küresel doğal afetlere karşı önlem alma yükümlülüklerini de yerine getirmektedirler.

1. Çok Taraflı Uluslararası Anlaşmalar

Rüzgar enerjisinin kullanımına ilişkin çok taraflı uluslararası anlaşmalardan öncelikle, Uluslararası Enerji Ajansı nezdinde imzalanan Rüzgar Enerji Sistemlerinin Araştırılması, Geliştirilmesi ve Yaygınlaştırılmasına İlişkin Uygulama

Anlaşmasından⁵⁰ söz etmek gerekir. Anlaşma 1977 ve 1978 yılları arasında Uluslararası Enerji Ajansı nezdinde hazırlanan iki uygulama anlaşmasının yeknesak hale getirilmesi sonucu imzalanmıştır. Avrupa, Kuzey Amerika ve Asya kıtalarından ekonomik olarak gelişmiş yirmi bir ülkenin ve üç de uluslararası kuruluşun taraf olduğu⁵¹ Anlaşmanın amacı; rüzgar enerjisi araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde işbirliğini harekete geçirmek, teknolojik gelişmeleri ve yaygınlaştırılmasını ve bunların faydalarını, pazarlarını ve siyasi araçlarını irdeleyerek üye ülkelere ve ticari sektör liderlerine yüksek kalitede bilgi ve analiz sağlamak olarak belirtilmiştir⁵². Ülkemiz Uluslararası Enerji Ajansı'nın kurucu üyelerinden olsa da⁵³, henüz bu anlaşmaya taraf değildir.

Çok taraflı uluslararası anlaşmalara başka bir örnek ise dünyanın önde gelen rüzgar enerjisi üreticilerinden olan Hindistan ile Brezilya ve Güney Afrika Cumhuriyeti arasında 2007 yılında imzalanan “Rüzgar Kaynaklarında İşbirliği Konusunda Mutabakat Anlaşması”dır⁵⁴. Anlaşma uyarınca bu devletler, rüzgar enerjisi teknolojilerinin geliştirilmesi, rüzgar enerji santrallerinin kurulumu prosedürlerinin kolaylaştırılması gibi pek çok konuda işbirliği yapma taahhüdü vermektedirler⁵⁵.

6 Haziran 2016 tarihinde, Avrupa'nın Kuzey Denizi bölgesinde bulunan dokuz ülke arasında düşük maliyette daha fazla rüzgar santrali kurma konusunda “Kuzey Denizi Ülkeleri Arasında Enerji İşbirliği Konusunda Siyasi Deklarasyon” yayımlanmıştır. Belgeyi imzalayan ülkeler olan Hollanda, Almanya, Belçika,

⁵⁰Anlaşmanın imza edilen resmi ismi, “The International Energy Agency Implementing Agreement (IA) On Research, Development And Deployment On Wind Energy Systems”dir.

⁵¹Anlaşmaya taraf olan ülke ve kuruluşlar: Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Yunanistan, İrlanda, Fransa, Belçika, İtalya, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık, Avrupa Komisyonu, Kanada, Meksika, Avustralya, Güney Kore, Japonya, Çin Halk Cumhuriyeti, Avrupa Rüzgar Enerjisi Birliği, Çin Rüzgar Enerjisi Birliği. <https://www.ieawind.org/about-co-operative-agree.html> (Erişim Tarihi: 17.02.2017).

⁵²Brian Smith, “International Energy Agency Implementing Agreement for Co-Operation in Implementing Agreement For Co-Operation in R,D&D Of Wind Energy Systems”, **NEET Workshop**, Brasilia, November 19 - 20, 2007, https://www.ieawind.org/new%20ica%20wind%20presentations/neet_brasilia_smith_15nov07.pdf (17.02.2017), s.3.

⁵³International Energy Agency, “Member Countries”, <http://www.iea.org/countries/membercountries/turkey/>, (17.02.2017).

⁵⁴The Ministry of New and Renewable Energy, “Memorandum Of Understanding Among The Government Of The Republic Of South Africa, Government Of The Federative Republic Of Brazil And The Government Of The Republic Of India On Cooperation in Wind Resources”, 17.10.2007, <http://www.mnre.gov.in/mous/mou-ibsa.pdf>, (20.02.2017), s.4.

⁵⁵ The Ministry of New and Renewable Energy, s.3.

Lüksemburg, Fransa, Danimarka, İrlanda, İsveç ve Norveç; sahip oldukları açık deniz alanlarını rüzgar enerjisi santrali alanı olarak değerlendirerek 2050 yılına kadar Avrupa'nın karbondioksit emisyon oranını %80-95 arasında azaltmayı hedeflemektedirler. İşbirliği sayesinde santral inşa maliyetleri azaltılırken, ulusal mevzuatlardaki izin usulleri de uyumlulaştırılacaktır⁵⁶.

Türkiye açısından bakıldığında ise ülkemizin doğrudan rüzgar enerjisine ilişkin bir anlaşmaya taraf olmadığı ancak iklim değişikliğinin önlenmesi, sera gazı salınımının azaltılması, yenilenebilir enerjinin desteklenmesi gibi konuları ihtiva eden önemli uluslararası belgelere taraf olduğu görülmektedir. Bunların içinde Türkiye Cumhuriyeti, 1987 yılında Birleşmiş Milletler nezdinde kabul edilen “Ozon Tabakasını İncelten Maddelere İlişkin Montreal Protokolü”ne 1991 yılında taraf olmuştur. Bu Protokole uygun olarak Türkiye’de Kloroflorokarbon (CFC) kullanımı 2006 itibarı ile sıfır tona indirilmiştir⁵⁷. Bunun ardından Türkiye Cumhuriyeti, 1997 yılında kabul edilen “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kyoto Protokolü”ne 2009 yılında taraf olmuştur. Bu Protokol ile taraf devletlere, *“sayısallaştırılmış salım sınırlandırma ve azaltım taahhütlerini yerine getirirken, sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla... Yeni ve yenilenebilir enerji türleri, karbondioksiti gideren teknolojiler ile çevre dostu ileri ve yenilikçi teknolojilerin araştırılmaları, teşvik edilmeleri ve kullanımlarının arttırılması”* yönünde politika yürütmeleri konusunda yükümlülük getirilmiştir⁵⁸.

Son olarak Türkiye Cumhuriyeti, 2015 yılının Aralık ayında 195 ülkenin katılımıyla gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Konferansı kapsamında kabul edilen Paris Anlaşmasını 22 Nisan 2016 imzalamıştır. Anlaşma, uzun vadede küresel sıcaklık artışını 2°C'nin altında tutmak, küresel emisyon salınımını mümkün olan en yakın zamanda azaltmak gibi amaçları

⁵⁶Government of Netherlands, “Collaboration Between Countries In The North Sea Region For More Wind Farms At A Lower Cost”, 06.06.2016, <https://www.government.nl/latest/news/2016/06/06/collaboration-between-countries-in-the-north-sea-region-for-more-wind-farms-at-a-lower-cost>, (21.02.2017). Anlaşmanın resmi metni için bakınız: “Political Declaration On Energy Cooperation Between The North Seas Countries”, file:///c:/users/user/downloads/political-declaration-on-energy-cooperation-between-the-north-seas-countries%20(2).pdf , (21.02.2017).

⁵⁷Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Montreal Protokolü”, <http://iklim.cob.gov.tr/iklim/anasayfa/montrealptotokolu.aspx?sflang=tr>, (21.02.2017).

⁵⁸ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kyoto Protokolü”, http://iklim.cob.gov.tr/iklim/files/mevzuat/kyoto_protokol.pdf, (21.02.2017), s.4.

barındırmaktadır⁵⁹. Türkiye'nin de bu anlaşma kapsamında "Ulusal Olarak Belirlenmiş Amaçlanan Katkı" (Intended Nationally Determined Contribution) belgesi uyarınca, 2030 yılı itibariyle 246 milyon ton karbon emisyonu azaltımı yapması gerekmektedir. Rüzgar enerjisi yatırımları aracılığıyla 2030 yılında hedeflenen emisyon azaltım miktarının %7,7'si karşılanabilecektir⁶⁰.

2. İki Taraflı Uluslararası Anlaşmalar

Ülkemizin taraf olduğu iki taraflı bir anlaşma olarak, 2004 yılında Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında Güvence Fonu Anlaşması imzalanmıştır ve bu anlaşma kapsamında, İstanbul, Türkiye'de bir "Uluslararası Hidrojen Enerjisi Teknolojileri Merkezi" Kurulması ve İşletilmesi başlığı altında bir Proje uygulanmasında işbirliği yapmak hususunda anlaşmışlardır. Anlaşmada belirtildiği üzere, hidrojene dönüştürme; büyük miktarlarda ve uzun mesafelerde güneş enerjisinin, hidrolik enerjisinin ve rüzgar enerjisinin depolanması ve taşınmasında kullanılabilecek en ümit verici yöntemlerden bir tanesidir. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti bu projeye yatırım taahhüdünde bulunmuş ve yenilenebilir enerji alanında bir adım daha atmıştır⁶¹. Bunu takiben, Türkiye Cumhuriyeti, 2011 yılında Uluslararası Yenilenebilir Enerji Ajansının Statüsüne taraf olmuştur. Bu statü uyarınca rüzgar enerjisi yenilenebilir enerji kaynakları arasında sayılmıştır ve taraf devletler, *"sürdürülebilir kalkınma amacıyla yenilenebilir enerjinin yaygın olarak ve artan bir şekilde benimsenmesini ve kullanımını teşvik etmeyi"* taahhüt etmiştir⁶².

2014 yılı istatistiklerine göre tüm ülkeler arasında karbondioksit salınımı açısından ABD en fazla salınımına sebep olan ikinci ve Hindistan dördüncü ülke

⁵⁹Birleşmiş Milletler, "İklim Değişikliği Çerçeve Anlaşması, Paris Anlaşması (Framework Convention On Climate Change, Paris Agreement)", 12.12.2015, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>, (21.02.2017), s.2.

⁶⁰Türkiye Rüzgar Enerjisi Birliği, "Rüzgar Enerjisi Ve Etkileşim Raporu", Kasım 2016, http://www.tureb.com.tr/files/tureb_sayfa/duyurular/2016_10_ekim_duyuru/tureb_ruzgar_enerjisi_ve_etkilesim_raporu.pdf, (21.02.2017), s.10.

⁶¹ Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü Ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan Güvence Fonu Anlaşması'nın Onaylanması Hakkında Karar, R.G. 20.04.2004-25439.

⁶² Uluslararası Yenilenebilir Enerji Ajansının Statüsü'nün Onaylanması Hakkında Karar, R.G. 20.05.2011-27947 (Mükerrer).

konumundadır⁶³. Karbondioksit salınımlarını azaltmak için 2009 yılında, Amerika Birleşik Devletleri Enerji Bakanlığının Ulusal Yenilenebilir Enerji Laboratuvarı ile Hindistan Cumhuriyeti Yeni ve Yenilenebilir Enerji Bakanlığının Rüzgar Enerjisi Teknoloji Merkezi arasında “Rüzgar Enerjisinin Araştırılması ve Geliştirilmesinde İşbirliği Konusunda Mutabakat Anlaşması” imzalanmıştır. İki taraflı bu uluslararası anlaşma uyarınca iki devletin kurumları, rüzgar enerjisi teknolojisinin geliştirilmesi ve maliyet olarak diğer enerji kaynakları ile yarışabilir olması gibi konularda işbirliğinde bulunacaklardır⁶⁴.

Avrupa Birliği mevzuatı açısından, rüzgar enerjisi konusunda 2009/28/EC numaralı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Kullanımının Desteklenmesine ilişkin Direktif şu an yürürlüktedir. Bu direktif, 2001/77/EC ve 2003/30/EC numaralı direktiflerin değiştirilmesi sonucu 23 Nisan 2009 tarihinde ihdas edilmiştir⁶⁵. Direktif ile her üye devlete, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı açısından hedeflerini belirlemesi zorunlu tutulmuştur. Direktifin ikinci maddesi uyarınca yenilenebilir enerji kaynakları arasında sayılan rüzgar enerjisi, AB mevzuatı kapsamında mali, vergi ve üretim teşvikleri ile desteklenmektedir. Bu destekler sayesinde AB ülkeleri, 2001/77/EC ile taahhüt ettikleri, ürettikleri toplam enerjinin yaklaşık % 22’sini yenilenebilir enerji kaynaklarından elde etme sözünü yerine getirme olanağı bulacaklardır⁶⁶. Öte yandan, 30 Kasım 2016 tarihinde, Avrupa Komisyonu yeni bir Yenilenebilir Enerji Direktifi tasarısı yayınlamıştır. Bu tasarı ile amaç, AB’nin yenilenebilir enerji alanında küresel bir lider yapılması ve 2030 yılı itibariyle AB’deki toplam enerji tüketiminin en az %27’sinin yenilenebilir kaynaklardan elde edilmesi hedefinin yerine getirilmesidir⁶⁷.

⁶³ United States Environmental Protection Agency. “Emissions by Country”, **Global Greenhouse Gas Emissions Data**, <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data>, (23.01.2018).

⁶⁴The Ministry of New and Renewable Energy, “Memorandum Of Understanding For The Collaboration On Wind Energy Research And Development Between The Centre For Wind Energy Laboratory, Ministry Of New And Renewable Energy Republic Of India And The National Renewable Energy Laboratory, United States Department Of Energy”, 23.11.2016, <http://www.mnre.gov.in/mous/mou-cwet-usa.pdf>, (20.02.2017), s.1.

⁶⁵AB R.G. (Official Journal Of The European Union), 5.6.2009-L 140/16.

⁶⁶Bayraç, s.47.

⁶⁷ European Comission, “Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council On The Promotion Of The Use Of Energy From Renewable Sources (Recast)”, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v7_1.pdf, (20.02.2017), s.2.

B. Ulusal Hukuk Kaynakları

Uluslararası anlaşmalara taraf olarak yenilenebilir enerjiye yönelen devletler, bu taahhütlerine uygun olarak ulusal mevzuatlarını da değiştirip geliştirme ihtiyacı içine girmişlerdir. Rüzgar enerjisinden yararlanma yolları, bunlara ilişkin usuller ve teşvikler ulusal mevzuatlarda düzenlenerek rüzgar enerjisinden yararlanma amacı somutlaştırılmakta ve mümkün kılınmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti mevzuatı açısından rüzgar enerjisinden yararlanma konusunda ilk bahsedilmesi gereken düzenleme 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'dur⁶⁸. Bu kanunun tanımlar başlıklı ikinci maddesi uyarınca rüzgar enerjisi yenilenebilir enerji kaynakları ve üretim tesisi kurulmasına uygun elektrik enerjisi üretim kaynakları arasında sayılmıştır. Bu kanuna ekli cetvellerde, kanunda sayılan diğer yenilenebilir enerji kaynakları gibi rüzgar enerjisinin desteklenme miktarına da yer verilmiştir.

3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna⁶⁹ 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁷⁰ ile eklenen 10/B maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, Bakanlık bünyesindeki Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne,

“ülkenin hidrolik, rüzgâr, jeotermal, güneş, biyokütle ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları öncelikli olmak üzere tüm enerji kaynaklarının tespiti ve değerlendirilmesine yönelik ölçümler yapmak, fizibilite ve örnek uygulama projeleri hazırlamak; araştırma kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparak pilot sistemler geliştirmek, tanıtım ve danışmanlık faaliyetleri yürütmek” görevi verilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun⁷¹ 7. maddesinde ise rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurularının değerlendirilmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Kanunun bu maddesi uyarınca 2013 yılında, Rüzgâr ve Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği⁷² yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin birinci maddesinde,

“rüzgâr ve güneş enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak üzere yapılmış önlisans başvurularından aynı sahada ve/veya aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı

⁶⁸ R.G. 18.5.2005-25819.

⁶⁹ R.G. 01.03.1985-18681.

⁷⁰ R.G. 02.11.2011-28103 (Mükerrer).

⁷¹ R.G. 30.03.2013-28603.

⁷² R.G. 06.12.2013-28843.

bağlantı bölgesine bağlanmak için birden fazla başvurunun bulunması durumunda, sisteme bağlanacak olan/olanları belirlemek için TEİAŞ tarafından yapılacak yarışmaya, yarışmaya katılacak tüzel kişilerin yükümlülüklerine ve yarışma sonunda belirlenen Rüzgâr ve Güneş Enerjisine Dayalı Elektrik Üretim Santrallerinin Katkı Payının ödenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi” amaçlandığı belirtilmiştir.

6446 sayılı kanunun aynı maddesi uyarınca, rüzgâr enerjisi lisans başvurularının teknik değerlendirmesine ilişkin usul ve esasların Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Buna uygun olarak da Rüzgar Kaynağına Dayalı Elektrik Üretimi Başvurularının Teknik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik⁷³ ihdas edilmiştir. Yine 6446 sayılı Kanuna dayanılarak ihdas edilen Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde⁷⁴ rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi lisanslandırmalarına ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.

3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak da Rüzgar Enerjisi Santrallerinin Rüzgar Gücü İzleme ve Tahmin Merkezine Bağlanması Hakkında Yönetmelik⁷⁵ yayımlanmıştır. Bu yönetmelik uyarınca “*rüzgar enerjisi santrallerinin Rüzgar Gücü İzleme ve Tahmin Merkezine bağlanmaları, lisans sahibinin bağlantı için yerine getirmesi gereken yükümlülükler, merkezde üretilecek rüzgar gücü tahminlerinden yararlanma usulleri ile tahminlerden yararlanma için fiyatlandırmada uygulanacak usul ve esaslar*” (m.2) düzenlenmektedir.

Kanunlar ve yönetmelikler haricinde ise 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak Rüzgar ve Güneş Enerjisine Dayalı Önlisans Başvuruları İçin Yapılacak Rüzgar ve Güneş Ölçümleri Uygulamalarına Dair Tebliğ⁷⁶ yayımlanmıştır. Ayrıca yine 6446 sayılı Kanun ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından Rüzgar ve Güneş Enerjisine Dayalı Önlisans Başvuruları İçin Yapılacak Rüzgar ve Güneş Ölçümleri Uygulamalarına Dair Tebliğ⁷⁷ yayımlanmıştır. Bu tebliğ ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği

⁷³ R.G. 20.10.2015-29508.

⁷⁴ R.G. 02.11.2013-28809.

⁷⁵ R.G. 25.02.2015-29278.

⁷⁶ R.G. 17.06.2014-29033.

⁷⁷ R.G. 17.06 2014-29033.

kapsamında yapılacak rüzgar ve güneş ölçümlerinin yapılmasına ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir.

IV. RÜZGAR ENERJİSİ SANTRALLERİNİN KURULMASI VE İŞLETİLMESİNDE YETKİLİ İDARELER

A. Merkezi İdare Kapsamında Yetkili İdareler

1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretilmesi elbette ki ilk olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görev alanına girmektedir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı merkezi idarede yer almaktadır. Görev ve yetkileri kanuni idare ilkesi gereğince, 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun⁷⁸ ile düzenlenmiştir. Söz konusu yasa ile, *“yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik politikaların ve stratejilerin belirlenmesine yönelik çalışmalarda bulunmak”* Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır. Bu görevi yerine getirmek üzere Bakanlığın merkez teşkilatında ana hizmet birimlerinden biri olarak Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 3154 sayılı Yasanın 10/B maddesinde Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne, rüzgâr enerjisi dahil olmak üzere yenilenebilir enerji kaynaklarının tespiti ve değerlendirilmesine yönelik ölçümler yapmak, fizibilite ve örnek uygulama projeleri hazırlamak; araştırma kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparak pilot sistemler geliştirmek, ülkenin ihtiyaç ve şartlarına uygun olarak araştırma ve geliştirme hedef ve önceliklerini belirleyerek bu doğrultuda araştırma ve geliştirme çalışmaları yapmak görevleri verilmiştir.

Rüzgar enerjisinden elektrik üretilmesi açısından Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğünün ilgili mevzuat gereği yetkili bulunmaktadır. Bu alandaki yetkilerine ilişkin olarak birkaç önemli örnek vermek gerekirse; ilk olarak RES önlisansına başvuracak tüzel kişinin kurduğu ölçüm istasyonunun öngörülen santral sahasında

⁷⁸ R.G. 1.3.1985-18681.

olmaması durumunda Genel Müdürlük bu durumu EPDK'ya bildirmekle yetkilidir. İkinci olarak RES önlisansı sahibi tüzel kişilerin Teknik Etkileşim İzni alma sürecinde de gerekli taahhütleri önlisans sahibi tüzel kişiden alma görevi bulunmaktadır. Ayrıca lisansların tadil edilmesi sırasında RES sahasına komşu sahalardaki türbin koordinatlarının etkilenmediği yönünde Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğünün uygunluk belgesi alınması da zorunlu tutulmuştur. Öte yandan Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları açısından Genel Müdürlüğe, öngörülen usul izlenerek re'sen bu alanları belirleyebilme yetkisi verilmiştir. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları için Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması yapılması ve sonunda Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Kullanım Hakkı Sözleşmesinin kurulması yetkisi de söz konusu Genel Müdürlüğe verilmiştir.

2. Orman ve Su İşleri Bakanlığı

Rüzgar enerjisine dayalı elektrik enerjisi üretim tesislerine ilişkin lisans alma sürecinde merkezi idare kapsamında bulunan Orman ve Su İşleri Bakanlığının da yetkisi bulunmaktadır. Orman ve Su İşleri Bakanlığının bu kapsamdaki yetkisi, hem önlisans alınmadan önce rüzgar ölçümlerinin yapılması hem de üretim tesisinin kurulacağı sahanın orman vasıflı olması halinde kullanım hakkının elde edilmesi konusunda önem arz etmektedir. Bu kapsamda 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun 8. maddesi uygulanacaktır. Madde gereğince, orman vasıflı taşınmazlardan yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılmak üzere tesis, ulaşım yolları ve şebekeye bağlantı noktasına kadarki enerji nakil hattı için kullanılacaklar hakkında Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında izin verilir, kiralama yapılır, irtifak hakkı tesis edilir veya kullanma izni verilir. Böylece önlisans sahibi tüzel kişinin rüzgar ölçümü yapabilmesi ve RES üretim tesisi kurabilmesi için orman vasıflı arazilerden faydalanma imkanı bulunmaktadır.

3. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı da merkezi idare kapsamında bir idare olarak, rüzgar enerjisine dayalı elektrik enerjisi üretim tesisleri için lisans alınması sürecinde rol oynamaktadır. Kurulmak istenen RES sahasının mera arazisinde bulunması halinde 4342 sayılı Mera Kanununun 14. maddesi gereğince mera tahsis amacı değişikliği gerekmektedir. Elektrik piyasası faaliyetleri açısından gerekli olan yerler için de mera tahsis amacı değişikliği yapılabileceği aynı hükümde belirtilmektedir. Bunun için de EPDK tarafından Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il müdürlüğünden talep edilerek, mera arazisinin tahsis amacının valilikçe değiştirilmesi sağlanabilmekte ve bu şekilde mera arazilerinin RES üretim sahası olarak kullanılması mümkün kılınmaktadır.

4. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Rüzgar enerjisinden yararlanarak elektrik enerjisi üretmek için lisans alma zorunluluğu bulunmaktadır. Lisans alabilmek için ise önlisans sahipleri, imar planlarında gerekli değişiklikleri sağlamalı ve projenin büyüklüğüne göre Çevresel Etki Değerlendirme Gerekli Değildir veya Olumlu kararını edinmelidir. İşte bu işlemlerin gerçekleştirilmesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yetki alanına girmektedir.

İlk olarak Bakanlığın imar planlarındaki planlama yetkisi 3194 sayılı Yasanın 9. maddesinde ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin⁷⁹ 2. maddesinin (ç) bendinde belirtilmiştir. Bu düzenlemelere göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak yetkisini haizdir. Bu bakımdan rüzgar enerji santrallerinin kurulacağı sahaya ilişkin imar planı değişikliğini yapmada yetkili idare olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı belirtilmiştir. Bakanlığın rüzgar enerji santrallerinin kurulmasında bir diğer önemli yetkisi ise çevresel etki değerlendirmesi

⁷⁹ R.G. 4.7.2011-27984 Mükerrer.

açısından. Çevresel etki değerlendirmesi yapma yetkisi Bakanlığa 644 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (c) bendi uyarınca verilmiştir. Buna binaen söz konusu KHK çerçevesinde, çevresel etki değerlendirmesi ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarının yapılması ve bu konuda gerekli kararların alınması, izlenmesi ve denetlenmesi için Bakanlığın merkez teşkilatı içinde "Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. Bu kapsamda Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir veya Olumlu kararı almakla yükümlü olan RES önlisansı sahibi tüzel kişiler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına başvurarak gerekli süreci tamamlamak zorundadırlar.

B. Yerinden Yönetimler Kapsamında Yetkili İdare Olarak Belediyeler

Rüzgar enerjisine dayalı elektrik enerjisi üretim tesisleri için Belediyelerin yetkisi, imar planları ve yapı ruhsatı alınması konusunda bulunmaktadır. Enerji piyasası mevzuatı açısından lisans almak isteyen önlisans sahiplerinin gerekli imar planı değişikliklerinin yapılmasını sağlaması gerekmektedir. 3194 sayılı İmar Kanununun 8. maddesi uyarınca imar planı değişikliği yetkisi kural olarak belediye ve mücavir alanlar içinde Belediyelere, bu alanların dışında valiliklere verilmiştir. Ancak yukarıda bahsedildiği üzere 3194 sayılı Yasanın 9. maddesinde enerji tesislerine ilişkin yapılacak imar planı değişikliklerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına re'sen yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi tanınmıştır. Bu noktada imar planı değişikliği yaptırmak isteyen RES önlisansı sahibi tüzel kişi, bu konuda doğrudan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına başvurabileceği gibi, ilk olarak RES sahasının bulunduğu ilgili Belediye veya valilik nezdinde imar planı değişikliği talebinde bulunabilir. Bu planların Belediye Meclisince kabul edilmesinin ardından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayına sunulması da gerekir.

Belediyelerin RES lisansı alma sürecindeki bir diğer yetkisi ise rüzgar enerjisi santrallerinin kurulum ve inşaa aşaması için yapı ruhsatı verme yetkisidir. 3194 sayılı Yasa kapsamında yapı sayılan her tesis için mevzuatta gösterilen istisnalar dışında yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. 3194 sayılı Yasanın 22. maddesi uyarınca da, yapı sahibi yani RES önlisans sahibi tarafından yapı ruhsatı almak için de belediye veya valilik bürolarına başvurulması ve ilgili usuller izlenerek RES tesisinin inşası

için yapı ruhsatının alınması gerekmektedir. Bu bakımdan RES önlisansı sahibi tüzel kişilerin lisans alabilmesi için gerekli olan yapı ruhsatının alınmasında Belediyeler yetkili bulunmaktadır.

C. Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Bir bağımsız idari otorite olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'nın rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik üretilmesinde görev ve yetkileri 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Merkezi Ankara olan EPDK'nın ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu üyeleri 4628 sayılı Yasada belirtilen şartları taşıyan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Kurul her yıl hazırlanan yıllık raporu bilgi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına gönderir.

4628 sayılı Yasanın 4. maddesi uyarınca EPDK, söz konusu Yasadan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. EPDK'nın konumuz açısından önem arz eden pek çok görevi bulunmaktadır. Bunlardan; lisanslara ilişkin onayları vermek, faaliyet gösteren lisans sahiplerinin mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve uygulanmasını sağlamak, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek, rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak ve gerektiğinde kısıtlamalar getirmek, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak ve iletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek ve ayrıca 6446 sayılı Enerji Piyasası Kanununda belirtilen hallerde lisans sahibi tüzel kişiler hakkında idari yaptırım kararları vererek bunları uygulamak gibi lisans sahiplerinin faaliyetlerini yürütmesi açısından önem arz eden pek çok konuda yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Yasa hükümlerinin uygulanması ve Yasayla kendisine verilen

görevleri yerine getirmek için gerekli olan talimat, tebliğ ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapması da yetkileri arasındadır. Öte yandan yenilenebilir enerji özelinde de 4628 sayılı Yasa uyarınca EPDK'ya elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunma görevi verilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

RÜZGAR ENERJİSİ SANTRALLERİNDE ELEKTRİK ÜRETİMİNE İLİŞKİN İDARE HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN İLKELER VE ÜRETİM LİSANSI SÜRECİ

I. RÜZGAR ENERJİSİ SANTRALLERİNDE ELEKTRİK ÜRETİMİNE İLİŞKİN İDARE HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN İLKELER

A. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi

İdarenin kanuniliği ilkesi, idare hukukunun temel bir ilkesi olarak idarenin her türlü işlem ve eylemini ancak kanuni bir dayanağı olması halinde gerçekleştirilebileceğini ifade etmektedir. Bu ilke temellerini Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinden almaktadır. Bununla beraber, Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği açıkça hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan siyasi fonksiyonu dışında yürütme için idare fonksiyonu açısından Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”* ilkesi getirilmiştir. Bu maddenin bir gereği olarak idare, hem kuruluş açısından hem de yetki ve görevlerinin sınırları açısından ancak kanunla düzenlenebilecektir.

Temel hak ve özgürlükler rejimi açısından ise kanunilik ilkesi Anayasa'nın 13. maddesinde düzenlenmiştir. Buna maddede, *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı*

olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.” hükmü getirilerek temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması için öngörülecek tedbirlerin sınırlarının bir yasal dayanağa muhtaç olduğu belirtilmiştir. İdarenin kolluk faaliyetleri de kamu düzenin korunması için temel hak ve özgürlükleri sınırlandırmaktadır. Bu sebeple kolluk işlem ve eylemlerinin Anayasa’nın 13. maddesinde öngörülen kurala uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere ruhsat ve lisans verme işlemleri idarenin kolluk faaliyetlerindendir ve özellikle enerji alanında verilen lisanslar Anayasanın 48. maddesinde düzenlenen özel teşebbüs kurma özgürlüğünü kısıtlamaktadır. Çünkü söz konusu madde uyarınca, *“Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.”* İşte bu serbestliğe lisans gibi kolluk tedbirleri aracılığıyla getirilen sınırlamaların kanunla öngörülmüş olması şarttır. Çalışmanın konusu gereği rüzgar enerjisinden faydalanarak elektrik üretmeyi amaçlayan bir kişi bu amacını mevzuatımız uyarınca serbestçe gerçekleştirememektedir; çünkü bu faaliyet için 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca üretim lisansı almak zorunlu tutulmuştur. Yasanın İkinci Bölümünde lisans ve önlisans esasları ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve üretim faaliyetinin hangi koşullarda yapılabileceği belirtilmiştir. Bu şekilde idarenin kanuniliği ilkesi gereğince yetkili kurumlar olan EPDK ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın bu konudaki görev ve yetkileri belirlenmiş ve özel teşebbüs kurma özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar Anayasaya uygun olarak yasa ile öngörülmüştür.

Temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanması gerekliliği açık olsa da tüm düzenlemelerin doğrudan ve bizzat kanun aracılığıyla yapılmasının gerekli olup olmadığı sorgulanmaktadır. Şöyle ki, idareler, sınırlama getiren kanuna dayanmak koşulu ile temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran eylem ve işlem ihdas edebilir. Bu eylem ve işlemler, yasa tarafından öngörülen mevcut kısıtlamaların ayrıntılarını ve uygulanma şeklini gösteren ve asla dayandığı yasa dışında ek bir sınırlandırma getirmeyen tedbirler olmalıdır. Yasayla düzenlenmeyen bir alanda ise idareler herhangi bir kolluk eylem ve işlemi ihdas edemezler⁸⁰. Bu bakımdan birel idari işlem niteliğindeki rüzgar enerjisine dayalı elektrik enerjisi üretim lisansı verme işlemi,

⁸⁰ Onar, s. 1384; Günday, s. 315; Gözler, s. 503.

özel teşebbüs kurma özgürlüğüne kısıtlama getiren bir kolluk faaliyetidir⁸¹. Bu sebeple buna ilişkin kısıtlamalar, lisans verme koşulları ve esaslar yasa ile belirlenmeli ve Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen diğer koşullar yerine getirilmelidir. Bu bakımdan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda da lisans verilme koşulları ve esaslar belirlenmiş ve yasanın öngördüğü esasların uygulanma şekline ilişkin hususların yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmiştir.

Fransız hukuku açısından da özel teşebbüs kurma özgürlüğü ilk olarak 1791 yılında Allarde Yasası⁸² ile tanınmıştır. Fransız Danıştay kararları⁸³ ile genel bir hukuk ilkesi olarak kabul edilen özel teşebbüs kurma özgürlüğünün Anayasal ilke olma niteliğini Fransız Anayasa Mahkemesi, 30 Ekim 1981 ve 16 Ocak 1982 tarihli kararlarıyla tanımıştır. Anayasal niteliği haiz bu özgürlük Fransız hukukunda da ancak kanunla ve kamu düzeninin korunması veya kamu hizmetinin iyi işlemesi amaçlarıyla sınırlanabilmektedir⁸⁴. Fransız Danıştay verdiği ilke kararlarında kamu yararı bulunan durumlarda özel şirketlerin teşebbüs kurmalarının izin rejimine tabi olmasının hukuka uygun olduğuna karar vermiştir⁸⁵.

İdarenin kanuniliği ilkesi idari yaptırımlar açısından da önem taşımaktadır. İdari yaptırımlar Anayasa Mahkemesi tarafından, “...idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara “*idari yaptırım*”...”⁸⁶ şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu içtihadi tanımda da belirtildiği üzere idari yaptırımların ve bunu uygulayacak idarenin yetkilerinin yasa ile öngörülmüş olması gerekmektedir. Yasalarla öngörülmüş bu yaptırımlar idarenin bir uygulama işlemi ile ilgisine uygulanacaktır. Bu noktada ihdas edilen idari işlemin de yasada belirtilen şart ve sınırlar içinde uygulanması gerekmektedir. Görüldüğü üzere idari düzeni sağlamayı amaçlayan idari yaptırımlar açısından da

⁸¹ Üretim lisansı verme işleminin, kamu hizmetinin ruhsat usulü ile özel kişilere gördürülmesi mi yoksa kolluk olan ruhsat usulü mü olduğunun tartışmasını Birinci Bölümün II. Başlığının “C. Rüzgar Enerjisi Kavramının İdare Hukuku ile İlişkisi” başlığında açıklamıştık.

⁸² Fransa Cumhuriyetinin 2 et 17 Mart 1791 tarihli Allarde yasası (Loi d’Allarde).

⁸³ CE. Assemblée Plénière, 22 Haziran 1951, Daudignac ; CE. Assemblée Plénière, 13 Mayıs 1983, Société René Moline.

⁸⁴ Arnaud Sée, “La Question Prioritaire de Constitutionnalité et Les Libertés Économiques”, **Revue Juridique de l'Economie Publique**, N° 718, Nisan 2014, Étude 5, (718-731), s. 721.

⁸⁵ CE. 29 Ocak 1932, Ste Des Autobus Antibois; CE, 06 Mayıs 1932, Dlle Tallandier. Ayrıca daha yeni tarihli bir karar için bakınız: CE, 21 Mart 2003, Başvuru Numarası: 189191, Syndicat Intercommunal de La Périphérie de Paris Pour l’Electricité et Les Réseaux.

⁸⁶ AYM, 23.10.1996, E. 1996/48, K. 1996/41, R.G. 18.09.1997-23114.

idarenin kanuniliği ilkesi önemli bir uygulama alanı bulmaktadır.⁸⁷ Danıştay 8. Dairesinin bir kararında da idari yaptırımların yasal dayanak olmaksızın uygulanmasının hukuka aykırı olacağı şu şekilde belirtilmiştir;

“İdare bireylerin hak ve özgürlüklerini ilgilendiren düzenlemeler yaparken, Anayasa ve yasalarla sınırlıdır. Hukuk devleti ilkesinin doğal sonucu olarak, idare ancak yasa ile izin verilmiş olmak koşuluyla idari yaptırım uygulamaya yetkilidir. Yasal belirleme ve dayanak olmadan bir eylemin yaptırım gerektirdiğini takdir edip, idarenin kendi yetkisiyle bu konuda kural koyması, cezaların yasayla konulabileceği ilkesine aykırıdır.”⁸⁸

Rüzgar enerjisinden yararlanarak elektrik enerjisi üretmek için üretim lisansı alan tüzel kişiler açısından da birtakım idari yaptırımlar öngörülmüştür. Bu yaptırımlar 6446 sayılı Yasanın “Yaptırımlar ve yaptırımların uygulanmasında usul” başlıklı 16. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede hangi durumda ne tür yaptırımın uygulanacağı bentler halinde gösterilmiş ve tekerrür halinde yapılacaklar da belirtilmiştir. 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinde üretim lisansı sahibi tüzel kişiler için idari para cezasının yanında lisans iptali de bir idari yaptırım olarak düzenlenmiştir. Ancak yine aynı kanun maddesinin ilk fıkrasının (b) bendinde geçen şu ifadeler, idari yaptırımların yasa ile öngörülme koşulunun ne ölçüde karşılandığını sorgulamamıza sebebiyet vermektedir: *“Bu Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine, Kurul kararlarına ve talimatlara aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde... idari para cezası verilir.”* Burada yasa hükümleri haricinde de getirilebilecek düzenleyici işlemlerle ve dahi lisans hükümleriyle idari para cezasını gerektiren durumların belirlenebileceği öngörülmüştür. Bu konuda yasa koyucu tarafından idareye geniş bir takdir yetkisi verildiği açıktır. Verilecek ceza yasa ile belirlenmiş olsa da hangi fiillerin bu cezayı gerektirdiği açıkça yasa hükmünde belirtilmemiş ve ikincil düzenlemelerde de idari para cezası gerektiren durumların düzenlenebileceği belirtilmiştir. Bu durumun idarenin kanuniliği ilkesine aykırılık taşıyıp taşımadığı Anayasa Mahkemesi kararları ışığında açıklamak gerekir. Anayasa Mahkemesi bir kararında idari ve adli cezalar arasında ilke bakımından bir ayrım yapılmayarak suçta ve cezada kanunilik ilkesine riayet edilmesi gerektiğini şu şekilde belirtmiştir:

“Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da Anayasa’ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı

⁸⁷ Zeynep Nihal Aydınoglu, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar”, **Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 1, Nisan 2017, s.30.

⁸⁸ Dan. 8. D., 26.11.2014, E.2014/4605, K. 2014/9104.

kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir.”⁸⁹

Bilindiği üzere hukuk devleti ve kanunilik ilkesi doğası gereği belirlilik⁹⁰ şartını da gerekli kılmaktadır⁹¹. Anayasa Mahkemesi bir başka kararında belirlilik ilkesi kapsamında hangi fiillerin hangi cezaları gerektirdiğinin yasal düzenleme ile öngörülmesi gerektiğini şu şekilde açıklamıştır:

“...suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin şekli bakımından kanun biçiminde çıkarılması yeterli olmayıp bunların içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olmaları gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir.”⁹²

Bu açıklamalar ışığında, Anayasanın hukuk devleti, kanuni idare ilkesi ve suçta ve cezada kanunilik ilkesini düzenleyen hükümleri ve Anayasa Mahkemesinin anılan içtihatları gereğince; 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinin ilk fıkrasının (b) bendinde idari para cezası öngörülürken bu cezayı gerektiren fiillere yer verilmemesi ve bunların ikincil düzenlemelere ve lisans hükümlerine bırakılması hukuki bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda Anayasa Mahkemesi Yükseköğretim Kanununun disiplin hükümlerine ilişkin olarak verdiği kararda⁹³ disiplin cezalarının kanunda belirtilmesine rağmen, cezayı gerektiren idari cezaların kanunda düzenlenmeyip yönetmelik hükümlerine bırakılmasını Anayasanın suçta ve cezada

⁸⁹ AYM, 29.11.2012, E. 2012/106, K. 2012/190, R.G. 6.3.2013 – 28579. Aynı yönde başka bir kararında Anayasa Mahkemesi şunları belirtmiştir;

“Anayasa’nın 38. maddesinin ilk fıkrasında... “suç ve cezanın kanuniliği” ilkesi getirilmiştir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasa’nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir.” 14.1.2015, E. 2014/100, K. 2015/6, R.G. 7.4.2015-29319.

⁹⁰ AYM, 28.11.2013, E. 2013/46, K. 2013/140, R.G. 27.3.2014-28954 kararında şunları belirtmiştir:

“Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin, kanundan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır.”

⁹¹ Fevzi Demir, Zeynel Bakıcı ve Serkan Çınarlı, **Etkin Demokratik Hukuk Devleti**. Orion Kitabevi, 2011, s. 21.

⁹² AYM, 14.1.2015, E. 2014/100, K. 2015/6, R.G. 7.4.2015-29319.

⁹³ AYM, 14.1.2015, E. 2014/100, K. 2015/6.

kanunilik ilkesini düzenleyen 38. maddesine aykırı bulmuştur. Anayasa Mahkemesi kanun hükmünün iptal gerekçesini de şu şekilde belirtmiştir;

“Anayasanın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir... kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir.”

Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı da göz önüne alındığında, 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinin ilk fıkrasının (b) bendinde uygulanacak idari para cezalarının öngörülmesi ancak bu cezaları gerektiren fiillere yer verilmemesi ve bunların ikincil düzenlemelere bırakılması Anayasanın 38. maddesine aykırılık taşıdığı açıktır.

Fransız hukuku bakımından da idari ceza ve yaptırımların kanunilik ilkesine uygun olması zorunluluğu 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinden bu yana korunmaktadır⁹⁴. Fransız Danıştay içtihatlarıyla birlikte idari yaptırımlar için de yaptırımların gerekliliği ilkesi, kanunla düzenlenmesi zorunluluğu ve geriye yürümezliği ilkesi kabul edilmiştir⁹⁵. Kanunla düzenleme ilkesi yukarıda ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Diğer ilkeleri açıklamak gerekirse; gereklilik ilkesi, yaptırım olarak öngörülen aracın, ulaşılmak istenen amaç için zorunlu yani gerekli olması anlamına gelmektedir⁹⁶. Bu ilke bakımından öngörülen yaptırımın, yaptırımın getirilmesi ile güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olmaması gerekmektedir. Bu bakımdan rüzgar enerjisi santralleri açısından da öngörülen yaptırımların, ihlali engellemekte zorunlu ve gerekli olması gerekmektedir. Geriye yürümezlik ilkesi ise yaptırımların kanuniliği ilkesinin gereklerinden biridir. Hukuk devletinin önemli bir unsuru olan hukuki güvenlik ilkesinin yerine getirilmesi açısından da geriye yürümezlik ilkesinin korunması gerekmektedir⁹⁷. Bu bakımdan rüzgar enerjisi santralleri için öngörülen idari yaptırımların ancak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işlenen fiiller için uygulanması hukuki bir zorunluluktur. Lisans sahiplerinin

⁹⁴ Ceza ve yaptırımların kanuniliği ilkesi 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinin 8. maddesinde düzenlenmiştir.

⁹⁵ CE, 7 Haziran 1957, Condamine; CE, 17 Mart 1997, Başvuru Numarası: 124588, Office des Migrations Internationales; CE Assemblée Plénière, 7 Temmuz 2004, Başvuru Numarası: 255136, Ministre de l'Intérieur, de La Sécurité Intérieure et des Libertés Locales C. Benkerrou.

⁹⁶ Sakine Arık, **İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010. s. 53.

⁹⁷ AYM, 4.6.2003, E. 2001/392 ve K. 2003/60.

yaptırımlara ilişkin düzenlemelerin hangi zaman dilimi içinde yürürlükte olduğunu öngörebilmeleri gerekmektedir.

B. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi

1. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Anayasal Bir İlke Olarak Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi

Mülkiyet hakkı Anayasanın 35. maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 Numaralı Protokolü ile koruma altına alınmış bir temel haktır. Mülkiyet hakkının genel korumasını sağlayan kural mülkiyete saygı ilkesidir. Söz konusu düzenlemelerde mülkiyet hakkı sınırlandırılmaz olarak öngörülmemiş, devletlerin meşru ve uluslararası hukuka uygun şekilde sınırlamalar getirmesi mümkün görülmüştür. Bu yönden, söz konusu hak bir temel hak olması sebebiyle temel hakların korunması ve sınırlandırılmasına ilişkin rejime tabidir. Bu demektir ki mülkiyet hakkı bir temel hak olarak, Anayasanın 13. maddesi uyarınca özüne dokunulmaksızın sadece Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve yalnızca kanunla sınırlanabilir ve yapılan sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. Bu şekilde mülkiyet hakkına saygı ilkesi, temel haklara ilişkin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen "sınırlamanın sınırları" ortaya koyularak somutlaştırılmaktadır.

Bu konuda Fransız hukuku ile Türk hukuku arasında benzerlik gözlemlenmektedir. Fransız Medeni Kanunun 545. maddesi gereğince kişiler ancak kamu yararı amacıyla ve adil ve peşin bir tazminat ile mülkiyet hakkından mahrum bırakılabilir. Kamu yararı kavramının içeriği ise içtihatlarla belirlenmektedir. Kamu yararının açık bir tanımı olmadığı durumda, mahkemeler negatif tanımlama yaparak yani kamu yararının "ne olmadığını" belirterek kavramın içeriğini belirleme yöntemini seçmektedirler⁹⁸. Örneğin, kamulaştırmanın amacının; birincil olarak mali olması⁹⁹, özel çıkarların korunmasını hedeflemesi¹⁰⁰, özel şirketlere doğrudan ve

⁹⁸Cour de Cassation, **Rapport Annuel et Etude Annuelle de La Cour de Cassation**, Publications de la Cour de Cassation, Paris, 2008, s. 125.

⁹⁹ CE, 20 Ekim 1961, Consorts White Kararı.

kesin bir avantaj sağlaması¹⁰¹ veya bir yargı kararının uygulanmasını engelleme amacı taşıması¹⁰² durumunda söz konusu kamulaştırma işlemleri kamu yararı amacından yoksun kabul edilmektedir. Kamulaştırma yapma yetkisi bakımından ise öncelikle Fransız Danıştay'ın yerleşik içtihadı uyarınca tüm kamu kurumları kamu yararı amacıyla kamulaştırma yapma yetkisini haizdir¹⁰³. Öte yandan Fransız Danıştay'ı bir kamulaştırma işleminde, bir kamu hizmetinin gördürülmesi dolayısıyla özel hukuk kişinin özel bir çıkarının var olmasının mutlaka bir ihlal niteliği taşımadığını, özel çıkarla birlikte bir kamu yararının da bulunması halinde kamulaştırmanın hukuka uygun olacağını kabul etmiştir¹⁰⁴.

2. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Kamulaştırma Usulü

Mülkiyet hakkının düzenlendiği Anayasanın 35. maddesi uyarınca, bu hak ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. İlgili maddede sınırlandırma sebebi olarak yalnızca kamu yararından bahsedilse de mülkiyet hakkına müdahale niteliği taşıyan kamulaştırma da Anayasanın 46. maddesinde öngörülmüştür. Bu hüküm ile Devlet ve kamu tüzel kişilerine kamu yararının gerektirdiği durumlarda, gerçek karşılıklarını peşin olarak ödemeleri koşuluyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, yasayla gösterilen esas ve usuller uyarınca kamulaştırma ve bunlar üzerinde irtifaklar kurma yetkisi verilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında Anayasa'nın öngördüğü kanunilik prensibine uygun olarak da kamulaştırma işlemlerinin usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu¹⁰⁵ ihdas edilmiştir. İhtiyaç halinde özel kanunlarda da kamulaştırmaya ilişkin düzenlemeler getirilmektedir.

Konumuz açısından ise 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 19. maddesinde kamulaştırmaya ilişkin düzenleme getirilmiştir. Buna göre, elektrik piyasasında üretim faaliyeti yürüten önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin, önlisans ve lisanslarına ilişkin faaliyetleri açısından gerekli olan ve

¹⁰⁰ CE, 22 Ekim 1958, Consorts Moreau Kararı.

¹⁰¹ CE, 20 Temmuz 1971, Ville de Sochaux, 80804 Numaralı Kararı.

¹⁰² CE, 27 Ekim 1971, Commune Saint-Marc Jaumesorde, 79866 Numaralı Kararı.

¹⁰³ CE, 17 Mart 1972 Tarihli Kararı.

¹⁰⁴ CE, (Avis du Conseil d'Etat) 14 Ekim 1997 Tarihli görüşü.

¹⁰⁵ R.G. 8.11.1983-18215.

kişilerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların kamulaştırılmasına yönelik taleplerinin EPDK tarafından değerlendirileceği belirtilmiştir. Talebin uygun görülmesi durumunda Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından kamu yararı kararı verileceği düzenlenmiştir. Aynı maddede gerekli kamulaştırma işlemlerinin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen şekilde üretim faaliyetlerinde bulunan önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri için Maliye Bakanlığı tarafından yapılacağı düzenlenmiştir. Aslında burada bir özel hukuk kişinin faaliyetinin yürütülmesi için bir başka özel hukuk tüzel kişinin taşınmaz malının kamulaştırıldığı yani mülkiyet hakkına son verildiği görülmektedir. Anayasa'nın 35. ve 46. maddeleri gereğince mülkiyet hakkına müdahalenin ve kamulaştırmanın yalnızca kamu yararı amacıyla yapılabileceği açıktır. Bu durumda her ne kadar kamulaştırmayı yapan ve taşınmazın yeni maliki olan kişi bir kamu tüzel kişisi olsa da, özel hukuk kişilerinin gerçekleştirecekleri faaliyetler için kamulaştırma yapılması kamu yararı kriteri açısından sorgulanabilir bir durumdur. Ancak öğretide de belirtildiği üzere, açıkça yasal bir düzenleme bulunduğu durumda, özel hukuk kişisi bu kurala dayanarak kamulaştırma yapılması için idareye başvurabilir¹⁰⁶. Anayasa Mahkemesi de 3213 sayılı Maden Kanununun 46. maddesi ile ilgili verdiği kararında¹⁰⁷ şunları belirtmiştir,

“Kamulaştırma, öz yönünden devlet ve kamu tüzel kişileri yararına tanınmış bir yetkidir. Ancak, genel yararın gerektirdiği durumlarda gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişileri yararına da kamulaştırma yapılabilir. Bunun için de hangi tür çalışmalarda bulunan özel kişiler yararına da kamulaştırma yapılabileceğini özel bir yasanın belirleyip açıklaması gerekir. Yasada açıklık olmadıkça yönetimin özel bir kişi yararına kamulaştırma yapma yetkisi yoktur. Yasada yararına kamulaştırma yetkisi tanınan özel kişinin başvurusu üzerine, çalışmalarını denetleyecek kamu yönetimince kamulaştırma yapılabilir.”

Bu karar uyarınca Anayasa Mahkemesi, yasada açıklık olması koşuluyla ve ancak kamu yararı bulunması halinde özel kişiler adına yetkili idarelerce kamulaştırma yapılabileceği sonucuna varmıştır.

Bu konuda 2942 sayılı Yasanın ilk maddesinde de bu duruma cevaz verilerek; özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da söz konusu yasa hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 6446 sayılı Yasanın 19. maddesi de bu özel kanunlardan biri olarak karşımıza

¹⁰⁶ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 3, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 1516-1517; Gözübüyük ve Tan, s. 1107; Günday, s. 252.

¹⁰⁷ AYM, 22.9.1993, E.1993/8, K. 1993/31.

çıkmaktadır. Ayrıca 2942 sayılı Yasanın 2. maddesinde gerçek ve tüzel kişiler, kamulaştırma yapabilecek idare kavramı içinde sayılmıştır. Maddenin gerekçesinde, özel hukuk kişilerine kamulaştırma yapmaya yetkili idare niteliği bahsetmeyeceği belirtilmiştir. Kaldı ki özel hukuk kişilerinin kamulaştırma yapması mümkün değildir ve böyle bir işlem yok hükmünde olduğu gibi yetki gaspı niteliğindedir¹⁰⁸. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin 6830 sayılı Kamulaştırma Kanununun yürürlükte olduğu dönemde benzer bir düzenleme hakkında verdiği karar önem taşımaktadır. Kararda Anayasa Mahkemesi¹⁰⁹ Kamulaştırma Kanununun özel kişiler lehine kamulaştırma yapma imkanını doğrudan vermediğini ancak bir özel kanunla bu imkanın düzenlenebileceğini belirtmiş ve,

“dava konusu hüküm, özel kişiler lehine kamulaştırma yapılabilmesini sağlayan bir kural koymuş değildir. Bu hüküm özel kanunlarda böyle bir yetkinin bulunması halinde ne yolda işlem yürütüleceğini göstermektedir... Özel kişiler lehine kamulaştırma yapılabilmesinde Anayasa’ya aykırılık bulunup bulunmadığının incelenme yeri dava konusu hüküm değil, ancak böyle bir kamulaştırmaya yetki veren özel kanundur.” şeklinde hüküm kurarak iptal talebini reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı ile Kamulaştırma Kanununun tek başına özel hukuk kişileri açısından kamulaştırma yapma yetkisini öngörmediği ve özel hukuk kişileri yararına kamulaştırma işleminin gerçekleştirilebilmesi için bu konuda yetki öngören özel bir yasal düzenlemenin ve kamu yararının var olması zorunluluğu öğretide de belirtilmektedir¹¹⁰.

Sonuç olarak, yürürlükteki mevzuatımız uyarınca RES’ler açısından da rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurmak isteyen bir özel hukuk tüzel kişinin de bu faaliyetiyle ilgili olarak bir özel kişinin mülkiyetinde bulunan bir taşınmaza ihtiyacı olabilir. Bu durumda elektrik üretim faaliyetinde bulunmak isteyen özel kişi, ilgili taşınmaz hakkında kamulaştırma yapılması talebiyle EPDK’ya başvurabilmekte ve talep uygun görülürse bu taşınmaz hakkında Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından kamu yararı kararı verilerek kamulaştırma gerçekleştirilebilmektedir¹¹¹.

¹⁰⁸ Meltem Kutlu Gürsel, **Kamulaştırma Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, 2012, (Kamulaştırma) s. 64.

¹⁰⁹ AYM, 28.12.1965, E. 1963/66, K. 1965/67.

¹¹⁰ Kutlu Gürsel, Kamulaştırma, 2012, s. 67; Günday, s. 252.

¹¹¹ Dan. 13. D., 15.3.2011, E. 2008/8245 ve K. 2011/1039 ve Dan. 6. D., 24.9.2008, E. 2008/1580 ve K. 2008/6072 kararlarında EPDK’nın enerji yatırımlarında kamulaştırma yapma yetkisine ilişkin örnekler bulunmaktadır.

3. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Acele Kamulaştırma Usulü

Mülkiyet hakkının sınırlandırılması açısından bir diğer önemli nokta olarak, 6446 sayılı Yasanın “*Lisans esasları*” başlıklı 5. maddesinin 13. fıkrasında, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenmesi durumunda, bu alanlar üzerinde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. maddesine dayanılarak acele kamulaştırma yapılabileceği öngörülmüştür. Bilindiği üzere acele kamulaştırmada kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere çok kısa sürede taşınmaza el koyulması mümkün olmaktadır; bu sebeple bu istisnai uygulama için 2942 sayılı Yasanın 27. maddesinde acele kamulaştırma yapılabilecek haller sayılmıştır. 6446 sayılı Yasadaki düzenleme ile bu haller dışında bir acele kamulaştırma nedeni daha ihdas edilmiştir. 6446 sayılı Yasanın 5. maddesinin 13. fıkrasındaki düzenleme uyarınca özel hukuk kişisine ait bir taşınmazın yenilenebilir enerji kaynak alanı (YEKA)¹¹² olarak belirlenmesi acele kamulaştırma usulüne tabi tutulması için yeterli görülmüştür. Bu usule başvurulabilmesini sağlayan etmen olan YEKA’nın belirlenmesi de, Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği¹¹³ uyarınca, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü(YEGM) tarafından yapılacak çalışmalar veya YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsis Yarışması ile gerçekleştirilmektedir. Yani hangi alanların YEKA statüsünde olacağına mevzuata uygun usuller çerçevesinde ihdas edilen idari bir işlem ile karar verilmektedir. Bu idari işlem sonucunda bir özel hukuk kişinin taşınmazı YEKA içinde kalıyorsa bu taşınmazlara acele kamulaştırma yoluyla el koyulabilecektir. Bu konuda, kanunda herhangi bir olağanüstü durum tarifi yapılmaksızın, acele kamulaştırma yetkisinin yürütmeye tanınmasının, hem mülkiyet hakkının ancak kanunla sınırlanabileceği kuralı hem de yasama yetkisinin devredilmezliği prensibi açısından bir hukuka aykırılık sorunu oluşturup oluşturmadığı sorgulanabilir. Bu sorgulama benzer bir durumda, serbest bölge ilan edilen yerlerde Bakanlar Kurulu tarafından acele

¹¹² Yenilenebilir enerji kaynak alanı (YEKA), kamu ve hazine taşınmazları ile özel mülkiyete konu taşınmazlarda geliştirilebilir yenilenebilir enerji kaynaklarından en az birinin yüksek yoğunlukta bulunduğu alanı ifade etmektedir. Bir alanın YEKA olarak ilan edilebilmesi için izlenmesi gereken idari usul bu çalışmanın İkinci Bölümünün II. Başlığında ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

¹¹³ R.G. 09.10.2016-29852.

kamulaştırma yapılmasına cevaz veren bir kanun maddesi açısından Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararında¹¹⁴ şunları belirtmiştir;

“...acele kamulaştırmanın, bazı istisnai hâllerde, kamulaştırma sürecindeki işlemler tamamlanmadan ve mülkiyet idareye geçmeden önce idareye özel mülkiyete konu bir taşınmazı, el koymak suretiyle kullanma imkânı tanıyan bir tedbir niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Acele kamulaştırmada, mülkiyet hakkı hukuken ortadan kaldırılmamakla birlikte, el koymayla malikin mülkiyet hakkından kaynaklanan yetkileri kısıtlanmış olduğundan, bunun anılan hakka yönelik bir sınırlama niteliği taşıdığına kuşku bulunmamaktadır...

2942 sayılı Kanun'da acele kamulaştırma yapılabilecek belirli durumlar öngörülmektedir. Dava konusu kural ile serbest bölge ilan edilen alanlarda acele kamulaştırmaya imkân tanınması, 2942 sayılı Kanun'da sayılan durumlara ek, yeni bir istisnai durum olarak belirlenmiştir...Dava konusu kural ise 2942 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre özel kanunlarda belirtilen olağanüstü durumlardan birini oluşturmaktadır. Bu kapsamda çerçeve belirlendikten sonra kural ile Bakanlar Kurulu'na serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin acele kamulaştırılmasını kararlaştırabilme yetkisi verilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, yasama organı anayasal sınırlar içinde kalmak kaydıyla, herhangi bir alanı düzenleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğu, yasama organının yapısı ve işleyiş biçimi yasama organının yürütme organını yetkilendirmesini gerekli kılabilir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir. Serbest bölgelerin yer ve sınırlarının hangi yöntem izlenerek kurulacağı, serbest bölgeyi kuracak kamu veya özel kuruluşun ne şekilde belirleneceği, serbest bölgenin yönetim usul ve esaslarının ne olacağı, işletici kuruluşun idareyle ve bölgede faaliyette bulunanlarla ilişkileri gibi hususların zamana, günün koşullarına, yabancı devletlerin uygulamalarına göre sık sık değişebilecek teknik konular olması karşısında, kanun koyucu tarafından 3218 sayılı Kanun'un amacının belirtildiği 1. maddesiyle çizilen yasal çerçeve içinde kalmak suretiyle dava konusu kuralla Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasama yetkisinin devri şeklinde nitelendirilemez.” ifadeleri sonucunda iptal talebini reddetmiştir.

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi kamu yararının söz konusu olduğu durumlarda acele kamulaştırma yapılması için olağanüstü bir durum olmasını gerekli görmemiş, 2942 sayılı Yasanın 27. maddesinde geçen “özel kanunlarla öngörülen” tabiri dolayısıyla özel bir kanunda belli bir durumda acele kamulaştırma yapılabilmesinin öngörülmesini Anayasa'ya uygun kabul etmiştir. Bu açıdan acele kamulaştırma yapılacak alanların belirlenmesinin idare tarafından yapılması da Anayasa Mahkemesi'nin görüşüne göre hukuki bir sorun teşkil etmemektedir.

¹¹⁴AYM, 26.7.2017, E. 2017/110, K. 2017/133, R.G. 28.9.2017-30194.

Anayasa Mahkemesi'ne göre çabuk değişkenlik ve uyum gerektiren konularda bu yetki, çerçevesi kanunla sınırlanmak kaydıyla idarelere tanınabilir ve bu durum yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ihlal etmez. Buna karşın Danıştay 6. Dairesi daha önceki tarihli bir kararında¹¹⁵, üzerinde RES kurulacak bir taşınmaz hakkında verilen acele kamulaştırma kararına ilişkin aceleliği gerektiren durumun idare tarafından somut olarak ortaya konması gerektiğini şu şekilde belirtmiştir;

“Söz konusu madde incelendiğinde, acele kamulaştırma usulünün olağanüstü bir kamulaştırma usulü olarak öngörüldüğü, istisnai durumlarda uygulanacak bir yöntem olduğu, uygulanma gerekçesi olarak olağan kamulaştırma gerekçeleri dışında aceleliğin varlığına işaret eden kamulaştırma şartlarının ortaya konulması gerektiği açıktır.” diyerek, *“Alanın rüzgâr enerji santrali kurulması amacıyla projelendirilmesinin tek başına acele kamulaştırma yapılmasına gerekçe teşkil etmeyeceğine”* hükmetmiştir.

Sonuç olarak mülkiyet hakkına müdahale niteliğindeki kamulaştırma ve acele kamulaştırma işlemleri, kuşkusuz rüzgar enerjisi projelerinde de Anayasa'da ve AİHS 1 Numaralı Ek Protokolünde öngörülen sınırlar çerçevesinde mülkiyet hakkının özüne dokunulmadan, menfaatler arası denge ve ölçülülük prensibi gereğince oranlılık, gereklilik ve elverişlilik ilkeleri gözetilerek uygulanmalıdır. Ölçülülük ilkesinin söz konusu üç alt ilkesini şu şekildedir; elverişlilik ilkesi alınan tedbirin ulaşılmak istenen amaca uygun olmasını ifade etmektedir¹¹⁶. Bu bakımdan mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin rüzgar enerjisi santrali yapımı bakımından elverişli olması gerekmektedir. Kamulaştırma yoluyla yapılan müdahale ile rüzgar enerjisi santrali yapımı amacına ulaşılabilirdiği takdirde, söz konusu müdahale elverişli olacaktır. Gereklilik ilkesi ise idarenin amacına aynı derecede elverişli birden fazla araç bulunması halinde, mülkiyet hakkına en az müdahalede bulunan araçla erişmesini ifade etmektedir. Bu ilke ile en az müdahale ile güdülen amaca ulaşma imkânı doğmakta ve bireyin mülkiyet hakkı en az miktarda sınırlanmaktadır. Örneğin; irtifak kamulaştırması ile idarenin istediği amaca ulaşması mümkün iken taşınmazın mülkiyetini kamulaştırması veya taşınmazın bir kısmını kamulaştırması yeterli iken idarenin bireyin taşınmazının tamamını kamulaştırması gereklilik ilkesinin ihlaline neden olacaktır. Bu sebeple rüzgar enerjisi santrali kurulacak alanda bireyin mülkiyet hakkına en az derecede müdahalede bulunacak müdahale aracının

¹¹⁵Karara yer verilen haber için bkz. www.diken.com.tr/danistay-acele-kamulastirmaya-dur-dedi-enerji-yatiriminda-kamu-yarari-iddiasi-gerekce-olamaz/ (17.11.2017).

¹¹⁶ Yüksel Metin, “Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 1, 2017, s. 10.

seçilmesi gereklilik ilkesi açısından bir zorunluluktur. Son olarak oranlılık ilkesi uyarınca mülkiyet hakkına getirilen müdahalenin öngörülen amaca ulaşmada orantısız olmamasını yani müdahalenin ilgililer bakımından katlanılabilir olmasını ifade etmektedir. Bu ilke gereğince, rüzgar enerjisi santrali kurma amacı için seçilen mülkiyet hakkına müdahale yönteminin bireylere getirdiği külfet ile bu müdahalenin topluma sağladığı yarar arasında kabul edilebilir ve makul bir ilişki olması gerekmektedir¹¹⁷. Burada bireyin mülkiyetini elinde tutmaktaki yararı ile rüzgar enerjisi santrali kurulmasındaki kamu yararı arasında makul bir dengenin kurulması hedeflenmektedir.

4. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve İmar Planlarına Uygunluk İlkesi

Anayasa'nın 57. Maddesinde Devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama yapacağı öngörülmüştür. Devlete yüklenen bu görev karşısında, yerleşme yerleri ve bu yerlerde bulunan yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun şekilde düzenlenmesini sağlamak için idareler tarafından imar planları ihdas edilmektedir. Danıştay içtihatlarında ve öğretide düzenleyici işlem niteliği taşıdığı kabul edilen¹¹⁸ imar planları ile amaçlanan, gelişen şehirler ve büyüyen nüfus karşısında arazilerin kullanımı açısından bir düzen sağlanması ve şehir planlamasının somutlaştırılmasıdır¹¹⁹. İmar planları düzenledikleri alanlar açısından hem genel kaideler koyarlar hem de bunların uygulanma yöntemini içerirler. Nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılan imar planları, düzenledikleri alanlar açısından arazi parçalarının kullanılış biçimlerini ayrıntılı olarak gösterirler. Bu bakımdan imar planlarınca düzenlenen yapılaşmaların da bu planlarda gösterilen kullanım şekillerine uygun olarak gerçekleştirilmesi bir zorunluluktur. Ayrıca imar planları arasında da bir hiyerarşi söz konusu olup uygulama imar planının nazım imar planına uygun olması ve nazım imar planının da

¹¹⁷ Metin, s. 13.

¹¹⁸ Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 59; Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 123.

¹¹⁹ M. Ayhan Tekinsoy, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2, 2008, s. 48.

eğer varsa bir üst planlar olan bölge planlarına ve çevre düzeni planlarına uygunluk göstermesi gerekmektedir¹²⁰.

3194 sayılı İmar Kanununun 3. maddesi uyarınca, herhangi bir sahanın, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin koşullarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı amaçlar için kullanılamayacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan kanunda belirtilen istisnalar haricinde her türlü yapılaşmanın yürürlükteki imar planlarına uygun olması gerekmektedir. Danıştay içtihatları¹²¹ ile de temel ilkeler sayılan şehircilik ilkeleri, kamu yararı ve planlama esaslarına bağlı olarak ihdas edilen imar planlarına uyulması gerekliliği ifade edilmiştir. Bu bakımdan bir arazinin imar planında gösterilen kullanım amacına uygun olmayan yapılaşma biçimlerine, yapılaşma için belediyelerden alınması zorunlu olan yapı ruhsatı verilmeyecektir.

Bu zorunluluk imar planlarına uygunluk ilkesi gereği yapılaşma gerektiren her alanda olduğu gibi elektrik üretim tesislerinde de karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi gereğince, RES üretim tesisi önlisansına sahip bir tüzel kişinin lisans alabilmesi için RES üretim tesisini kuracağı arazi açısından gerekli imar planı değişikliğini 3194 sayılı İmar Kanununda yer verilen usule uygun olarak yaptırması gerekmektedir. Ayrıca önlisans sahibi tüzel kişinin RES üretim tesisine ilişkin lisans alabilmesi için ilgili belediyeden yapı ruhsatını da elde etmesi söz konusu yönetmelikte ayrı bir zorunluluk olarak sayılmıştır. İlgili imar planı değişikliğini sağlamayan önlisans sahibi kişiye lisans verilmeyeceği gibi kendisine yapılaşma için yapı ruhsatı da belediyelerce verilmeyecektir. Enerji tesislerinin faaliyete geçebilmesi için daha en baştan bu zorunluluğa tabi tutulması, imar planlarına uygunluk ilkesinin ne kadar temel bir idare hukuku ilkesi olduğunu gözler önüne sermektedir.

Öte yandan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 5. maddesinin 13. maddesinde imar planlarının düzenlenmesine yenilenebilir enerji kaynak alanları açısından bir kısıtlama getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun 4. maddesine uygun olarak yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenen taşınmazlarda, bu taşınmazların yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak

¹²⁰ Kalabalık, s. 145.

¹²¹ Dan. 6. D., E. 2009/7442 ve K. 2011/879 ve Dan. 6. D., 21.12.2016, E. 2016/1699, K. 2016/9142; DİDDGK, 11.10.2016, E. 2016/3593 ve K. 2016/2655.

kullanılmasını ve verimliliğini etkileyecek imar planları düzenlenemeyecektir. Ayrıca Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği¹²² açısından da bir alanın yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlendiği Resmi Gazete’de ilan edilerek imar planlarına re’sen işlenecektir. Bu halde yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak ilan edilen arazide kalan taşınmazın kamu veya hazine taşınmazı olması ya da özel mülkiyete konu bir taşınmaz olması da bu kısıtlama bakımından önem arz etmemektedir. Esasen, imar planları kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından uygun olduğu takdirde 3194 sayılı Yasanın 8. maddesinde yer alan usul izlenerek değiştirilebilmektedir. Ancak görüldüğü üzere yenilenebilir enerji kaynak alanı olduğu belirlenen arazilerde, bahsettiğimiz esasa ve usule ilişkin gereklilikler sağlanmış olsa da, ilgili arazilerin bu fonksiyon ve kullanım biçimi değiştirilemeyecektir. Bu durum bu alanlarda imar planı değişikliğinin gerçekleştirilmesi yönünden genel bir kısıtlama getirmekle birlikte, yenilenebilir enerji kaynak alanlarını ve verimliliğini koruma amacı taşımaktadır. Bu bakımdan, diğer olası değişiklik sebeplerine göre kanun koyucunun, yenilenebilir enerji kaynaklarını koruma amacını arazi kullanımı açısından üstün tuttuğunu söylemek mümkündür. Elbette, bu araziler açısından da imar planlarına uygunluk ilkesine riayet edilerek, yenilenebilir enerji kaynak alanları için imar planlarında öngörülen usul ve esaslara idareler ve özel hukuk kişilerince uyulması gerekmektedir.

C. Rüzgar Enerjisi Santralleri ve Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

Kazanılmış hak kavramı, objektif ve genel hukuki bir kuralın, birel bir işlemle özel hukuki bir duruma dönüşmesini ifade etmektedir. Danıştay içtihatlarıyla hukuk sistemimizde yer edinen ve hukuk düzeni tarafından korunan kazanılmış haklar, kazanılmalarıyla birlikte birel veya düzenleyici işlemler ya da kanun hükmü ile hükümsüz hale getirilememektedir¹²³. Kazanılmış hakların korunması, hukuki

¹²² R.G. 09.10.2016-29852.

¹²³ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 570 ; Günday, s. 45 ; Ayşegül Çoban Atik, “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 21, S. 1 (30. Yıl Armağanı), 2013, s. 12.

güvenlik ilkesinin de bir gereğidir¹²⁴. Danıştay genel olarak kazanılmış hakkı, “*Objektif hukuk kuralının kişisel bir işlemle bireye uygulanması ya da kendiliğinden uygulanabilir hale gelmesi sonucunda özel hukukî duruma dönüşmesi*” olarak tanımlamaktadır¹²⁵. İdari işlemlerin geri alınmasında bir genel sınırlama alanı oluşturan kazanılmış haklar konusunda Danıştay bir kararında, “*İdari organlar kendi iktidarlarının hüküm sürdüğü süreler içinde kanuni sebeplerle ve müktesep hak düşüncelerine tâbi olmak şartıyla kendi yetkileri dâhilindeki her türlü kararları alabilirler.*” yönündeki hükmüyle bu sınırı ortaya koymuştur¹²⁶. Kazanılmış hakkın var olabilmesi için hukuken korunan bir hakkın, hukuka uygun olarak iktisap edilmesi gerekir¹²⁷. Hukuka aykırı işlemlerin kazanılmış hak yaratması konusunda ise haktan belirli bir süre yararlanılmış olması şartı aranmaktadır¹²⁸. Danıştay da prensipte hukuka aykırı işlemler sonucunda kazanılmış hak oluşmayacağına kararlarında değindiye de, bazı öznel sonuçlar ve bireysel kazanımların oluşması halinde bunların korunması yönündeki görüşü benimsemiştir¹²⁹. Unsurları açısından kazanılmış hakkın oluşması için, nesnel bir düzenlemenin öznel bir hukuki duruma dönüşmesi, bu hukuki durumun tamamlanmış olması başka bir deyişle hukuka uygun şekilde bir statüye girilmesi ve idare tarafından tek taraflı bir hukuki işlemle geri alınamayacak bir durumun var olması gerekmektedir¹³⁰. Kazanılmış hakların oluşmasını sağlayan iki tür sebep bulunmaktadır; ilk olarak yasal düzenlemelerde veya düzenleyici idari işlemlerde değişiklik yapılması ile önceki düzenlemeye göre oluşan hukuki durumlar kazanılmış hakların ortaya çıkmasına sebep olabilir¹³¹; ikinci sebep olarak statü değişikliği, ilgilisi için kazanılmış hak oluşturabilir¹³². Fransız

¹²⁴ Meltem Kutlu Gürsel, **İstanbul Menkul Kıymetler Borsası İdare Hukuku Açısından Bir İnceleme**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 19.

¹²⁵ DİDDGK, 28.03.2003, E. 2003/56, K. 2003/154, Danıştay Kararları Dergisi, s. 2, 2003, s. 94-97. Aynı Yönde bkz. Dan. 10.D., 06.10.1998, E. 96/9616, K. 98/4741, Danıştay Dergisi, s. 99, 1999, s. 469-473.

¹²⁶ Dan. 6.D., 16.12.1947, E. 46/1350, K. 47/2196, Danıştay Kararları Dergisi, s. 38-39, 1948, ss. 235-237.

¹²⁷ Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Ankara 2003, s. 20.

¹²⁸ Turgut Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara 1970, s. 70.

¹²⁹ Dan. 10.D., 19.02.1980, E. 78/3904, K. 80/326.

¹³⁰ Onar, C. 1, s. 570 ; Günday, s. 171; Çoban Atik, s. 14-15.

¹³¹ Tekin Akıllıoğlu, “Ekonomik Alanda Yönetmelik İşlemlerin Geriye Yürümezlik Kuralı Karşısında Çeşitli Durumları”, **Prof. Aziz Köklü’Nün Anısına Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**, S. 535, Ankara 1984, s. 33.

¹³² Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 17-18.

hukuku açısından da, kazanılmış haklar ya kendi başına bir hak doğuran bir idari işlemin varlığından ya da süregelen ve ilgililer için lehe olabilecek bir düzenlemenin ileri sürülmesine izin veren bir durumun varlığından kaynaklanır¹³³.

1. Rüzgar Enerji Santralleri Üretim Lisansı Açısından Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

Konumuz olan rüzgar enerjisinden faydalanarak elektrik enerjisi üretme faaliyeti açısından, üretim faaliyeti için idare tarafından verilen lisansların bir kazanılmış hak oluşturup oluşturmadığı konusuna değinmek gerekir. Öncelikle belirtmek gerekir ki ruhsat, lisans gibi kolluk faaliyeti kapsamındaki başvurular bakımından Danıştay, henüz lisans verilmeden lisans verilme koşullarına yönelik yeni düzenleyici işlemin ihdas edilmesi durumunda bu düzenleyici işlemin var olan başvurulara uygulanmasını geçmişe yürüme olarak ele almamış, derhal uygulama niteliğinde olduğunu belirterek uygulanmaları hukuka uygun bulmuştur¹³⁴. Yani henüz lisans alınmamışsa ilgili lisans alma koşulları herhangi bir kazanılmış hak yaratmamaktadır. Diğer yandan kayıtlı yani bozucu şarta bağlı idari işlemlerin, bu şartların gerçekleşmesi açısından kazanılmış hak oluşturmayacağı kabul edilmektedir. Bu işlemler hukuka uygun olarak ihdas edilen ancak birtakım kayıtlar dâhilinde gerçekleştirilen işlemlerdir¹³⁵. Bu durum en çok kolluk işlemi niteliğindeki lisans ve ruhsat verme işlemlerinde karşımıza çıkmaktadır. Esasen lisans ve ruhsat verilmesi şeklindeki işlemler hukuk düzenince korunan yararlar sağladıklarından hak doğurmaktadırlar ve bu sebeple kazanılmış hak iddialarında ileri sürülebilirler¹³⁶. Ancak bu türden birçok kolluk işleminde görüldüğü gibi, RES üretim tesisleri için verilen lisanslara ilişkin olarak da ilgili mevzuat açısından belirli durumlarda lisansın iptal edileceği belirtilmiştir. Bu iptal koşulları da bu lisanslar açısından bozucu bir

¹³³ Alexandre Graboy-Grobesco, “Autorisations d’Urbanisme: Les Droits Acquis Des Pétitionnaires”, www.conseil-etat.fr, (23.04.2018), s. 1.

¹³⁴ Gözler, C. 1, s. 935.

¹³⁵ Tan, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 83.

¹³⁶ Günday, s. 362; Çoban Atik, s.27.

şart niteliğinde görülebilir. İşte bu şartlar bakımından lisansların kazanılmış hak doğurmadığı kabul edilmektedir¹³⁷.

2. Rüzgar Enerji Santrallerinde İmar Planları ve Yapı Ruhsatları Açısından Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

RES üretim tesislerinin kurulabilmesi için imar planı değişikliğinin gerçekleştirilmesi ve belediyelerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Yapı ruhsatları açısından verdiği bir görüşte Danıştay 1. Dairesi, yapı ruhsatlarını ilgilendiren bir yasa hükmünün iptal edilmesi halinde yasa hükmünün yürürlüğe girmesinden iptal kararı verilmesine kadarki zamanda yapı ruhsatı verilen ve Anayasa Mahkemesi kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar tamamlanmış olan inşaatların, kazanılmış hak kapsamında olduğunu ancak Anayasa Mahkemesi kararı yayınlandığı sırada alınmış bir ruhsat bulunmakta ise de inşaata faaliyetlerine henüz başlanmamışsa ruhsatın kazanılmış hak oluşturmayacağını belirtmiştir. Bu bakımdan görüyoruz ki kolluk işlemi niteliğindeki yapı ruhsatının, sadece verilmiş olması ile öznel bir hak doğurmayacağı belirtilmiştir¹³⁸. Hukuka aykırı olarak ihdas edilen bir imar planının iptal edilmesi durumunda ona dayanılarak verilen yapı ruhsatlarının hukuki durumunu inceleyen bir başka kararında ise Danıştay,

“imar planı mahkemece iptal edildiği takdirde iptal tarihine kadar ilgilinin hilesi, hatası ya da kusuru olmadan yapıya ruhsatına uygun olarak devam edilmesi durumunda mahkeme kararının verilmesini takiben davalı idarece inşaatın mühürlenmesi, yapının bu tarihe kadar tamamlanmış kısmının ise kazanılmış hakkın varlığı nedeniyle korunması gerekmektedir”¹³⁹.

şeklinde karar vermiştir. Bu bakımdan Danıştay, imar planının iptal edilmesi durumunda iptal kararına kadar hukuka uygun ruhsata dayanılarak yapılan ve tamamlanan yapı kısımları kazanılmış hak niteliğinde olup korunacağına hükmetmiştir.

Yapı ruhsatları açısından kazanılmış haklar konusunda Fransız hukukunda, Fransız imar kanununun L.111-12 sayılı maddesinde imar mevzuatı açısından bir “unutulma hakkı” getirilmiştir. Söz konusu düzenleme 1986 tarihli Thalamy

¹³⁷ Tan, İdari İşlemin Geri Alınması, s. 74; D. Çiğdem Sever, **Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.160.

¹³⁸ Sever, s.102-103.

¹³⁹ Dan. 6. D., 08.12.2004, E. 2003/3435, K. 2004/6378.

kararına¹⁴⁰ uygun olarak, var olan ruhsata aykırı bir yapılaşmaya yeni bir yapı ruhsatı verilmesini öngörmektedir. Ancak bu şekilde kazanılmış hakkın ileri sürülebilmesi için yapılaşmanın üzerinden on yıllık bir sürenin geçmesi ve ilk yapılaşmanın da yine bir yapı ruhsatına dayanılarak gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir. Fransız Danıştayı De La Marque kararında¹⁴¹ yapılaşmanın korunmasının kamusal gereklilikler açısından uygun olduğu durumda, idarenin ruhsata aykırı olarak inşa edilen yapılara izin verebileceğine hükmetmiştir. Mahkeme bu konuda kazanılmış hak iddia edilebilmesi için iki koşul öngörmüştür; ilk olarak yapının ruhsata aykırı olarak inşa edilen kısımlarının eski bir tarihte yapılmış olması ve bu aykırılıkların herhangi bir ceza veya hukuk davasına konu edilmemiş olması, ikinci olarak ise idarenin söz konusu iddia açısından farklı kamusal ve özel yararları değerlendirmiş olması gerekmektedir¹⁴².

3. Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Kararları Açısından Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

İlgili mevzuat gereğince RES üretim tesisi kurulabilmesi için projenin kapasitesine göre, Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu kararının alınması gerekmektedir. Bu kararlar birel idari işlem niteliğinde olmaları sebebiyle hukuka uygun oldukları takdirde ilgilileri açısından öznel hukuki bir durum meydana getirirler. O halde ÇED Gerekli Değildir Kararına dayanarak proje tanıtım dosyasında veya ÇED Olumlu kararına dayanarak ÇED raporunda yer alan faaliyetler hakkında idare tarafından hukuka uygun olarak tesis edilen birel işlemler ile proje sahibi lehine kazanılmış hak tesis edilebilir. Bu bağlamda bu kararlara dayanarak faaliyet izni alan proje sahibi yatırımcı açısından; faaliyet, projeye uygun bir şekilde sürdürüldüğü takdirde ÇED Gerekli Değildir ve ÇED Olumlu kararı çerçevesinde projeye dayalı verilen izin ve bu kapsamda gerçekleştirilen yatırımların kazanılmış hak çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir. Aksi halde projeye dayanarak yapılan yatırımların hukuki güvenliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Ancak projede kapasite artışı yapılmak istendiğinde, bu

¹⁴⁰CE, 9 Temmuz 1986, Mme Thalamy, Başvuru Numarası: 51.172.

¹⁴¹CE, 16 Mart 2015, Başvuru Numarası: 369553, De La Marque Kararı.

¹⁴²Graboy-Grobesco, s. 6.

durumda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tekrar başvuru yapılarak yeni bir değerlendirme yapılması gerektiğinden öncesinde alınan ÇED Gerekli Değildir ve ÇED Olumlu kararları proje sahibi açısından bu proje artışları için bir kazanılmış hak sağlamaz. Öncesinde alınan kararlar yalnızca o proje sınırları dâhilinde geçerli olmak üzere bir kazanılmış hak sağlayabilirler. Öte yandan eğer proje sahibi, Yönetmeliğe veya proje tanıtım dosyasına ya da ÇED raporuna aykırı şekilde faaliyet yürütürse ÇED Gerekli Değildir kararı ya da ÇED Olumlu kararı sonucunda aldığı izne dayanarak gerçekleştirdiği hukuka aykırı faaliyetler (tesislerin projeye aykırı olarak işletilmesi veya yapı ruhsatına aykırı bina inşa edilmesi gibi) için kazanılmış hak iddiasında bulunamayacaktır¹⁴³.

Sonuç olarak, Danıştay içtihatlarıyla hukukumuzda gelişen kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukuk devleti ilkesinin idare hukukuna bir yansıması niteliğindedir. Bireylerin hukuki güvenliğini sağlamakta önemli bir rol oynayan kazanılmış haklar konusunda, her somut olayda yargı mercilerince şimdiye kadar ortaya koyulan prensipler çerçevesinde değerlendirme yapılarak karar verilmektedir. Bu bakımdan rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesislerine ilişkin üretim lisansları, imar planları, yapı ruhsatları ve çevresel etki değerlendirmesi kararları açısından kazanılmış haklara saygı ilkesi önem arz etmektedir.

D. Rüzgar Enerji Santralleri ve Çevrenin Korunması İlkesi

1. Anayasal Bir İlke Olarak Çevrenin Korunması İlkesinin Rüzgar Enerji Santralleri Bakımından Genel Olarak Değerlendirilmesi

Anayasanın 56. maddesi uyarınca, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilmiştir ve devamında çevreyi geliştirme, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önleme ödevi Devlete ve vatandaşlara yüklenmiştir. Çevreyi koruma ilkesine hukukumuz açısından en üst yasal düzlemde yer verildiği görülmektedir. Anayasanın söz konusu hükmü gereğince çevrenin

¹⁴³ Meltem Kutlu Gürsel, Muhlis Öğütçü, Ezgi Palas Dağlı ve Pınar Öztaban, “Judicial Control Of The Environmental Impact Assessment Not Required Decision In The Installation Of Wind Power Plants”, **5th Global Conference On Environmental Studies (CENVISU-2017)** Özet Kitabında Yayımlanan Bildiri, s. 23.

korunması için çeşitli yasal düzenlemeler ve düzenleyici idari işlemler ihdas edilmiştir. Bu bakımdan temel yasal düzenleme olarak 2872 sayılı Çevre Kanununu saymak gerekir. 2872 sayılı Yasanın amacı, Yasanın 1. maddesinde, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak olduğu belirtilmiştir. Çevre Kanunu, çevreye verilecek zararların önlenmesini sağlamaya yönelik düzenlemeleriyle çevre hukukunun temel ilkelerinden önleme ve ihtiyat ilkesini yasal anlamda gerçekleştirmektedir. Bu konudaki en önemli araçlardan biri de çevresel etki değerlendirmesidir. Öte yandan çevre hukukunun bir diğer ilkesi olan kirleten öder ilkesini somutlaştıran hükümlerine de 2872 sayılı Yasada yer verilmiştir. Bu bakımdan kirleten, bir kamu tüzel kişisi veya özel hukuk kişisi olabilir¹⁴⁴. Bu yüzden çevrenin korunması açısından enerji yatırımlarının da denetlenmesi ve önleyici tedbirlerin alınması anayasal ve yasal bir zorunluluktur. Enerji yatırımları arasında özellikle fosil yakıtlardan yararlanılarak enerji üretilen tesislerde bu tedbirlerin önemi daha da artmaktadır. Bu noktada kalkınma için enerji üretimine ihtiyaç duyan insanlık, son yüzyılda bu üretimi yaparken doğaya en az şekilde olumsuz etkide bulunarak kalkınmanın sürekli olabileceğinin farkına varmıştır. Bu bakımdan fosil yakıtlardan yararlanılan enerji tesislerinin yanında, temiz ve doğayla uyumlu oldukları kabul edilen yenilenebilir enerji kaynaklarından faydalanılan enerji tesisleri açısından da, çevreyi koruma yönünde çeşitli tedbirler alınması yönünde yasal düzenlemelere gidilmiştir. Çünkü her endüstriyel faaliyetin olumlu veya olumsuz çevre üzerinde bir etkisi olduğu bilimsel olarak doğrulanmıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında¹⁴⁵,

“Anayasa'nın 5. ve 56. maddeleri ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, elektrik üretim faaliyetlerinin belli bir plan ve program çerçevesinde yapılması ve bu faaliyetlerin gözetimi ve denetimi ile gerçekleştirilir. Anayasa'da yer alan "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenildiği bir çevre kadar, işin niteliğine göre belirli esaslara uygun olarak elektrik üretim faaliyetlerinin gerçekleştirildiği çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.

...Buna göre sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin içeriği itibarıyla hem bugünün hem de gelecek kuşakların çevresini oluşturan tüm çevresel değerlerin her alanda ıslahı, korunması ve geliştirilmesi ile sağlıklı bir

¹⁴⁴ Muhlis Ögütçü, **Çevre Kolluk İşlemleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000, s. 169.

¹⁴⁵ AYM, 22.5.2014, E. 2013/65, K.2014/93, R.G. 24.6.2015-29396.

çevrede yaşamasını güvence altına aldığı açıktır. Bu çerçevede anılan Kanun'un amacının gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilir çevrenin korunması bu Kanun'da belirtilen hususların yerine getirilmesi ile mümkün olacaktır. Ayrıca, sağlıklı ve dengeli bir çevre yaratılması, öncelikle yapılacak elektrik üretim faaliyetinin denetlenmesini gerektirir. Bu denetimin etkin araçlarından biri de bu Kanun'da düzenlenen izinlerdir. Başka bir anlatımla elektrik üretim faaliyetlerinde çevrenin korunması, çevreye verilen bu olumsuz etkilerin giderilmesi ve zararın en aza indirgenmesi açısından başta 2872 sayılı Kanun'da ve diğer mevzuatta belirtilen çeşitli izinlerin alınmasına ilişkin hükümler büyük önem taşımaktadır."

şeklinde hüküm kurarak enerji üretim tesisleri açısından çevrenin korunmasının ve buna bağlı olarak izin usulünün getirilmesinin önemini vurgulamıştır.

a. Rüzgar Enerji Santrallerinde İnsan Hakları Açısından Çevrenin Korunması İlkesi

Çevrenin korunması ilkesi, taraf insan haklarının korunması kapsamında da yargı kararlarına konu olmaktadır. Üçüncü kuşak haklar arasında sayılan çevre hakkı¹⁴⁶ konusunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin(AİHM) ve bireysel başvuru kapsamında Anayasa Mahkemesinin yargılama yetkisi açısından değerlendirme yaptığımızda, Anayasa'nın 56. maddesinde sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı öngörülmüş olsa da, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde(AİHS) sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı şeklinde bir hak öngörülmemiştir¹⁴⁷. Ancak çevreye ilişkin konular ilgisine göre; AİHS'in yaşam hakkını düzenleyen 2., adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. ve özel ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen 8. maddeleri ile AİHS'e Ek 1 Numaralı Protokol'ün 1. maddesi çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından incelenmektedir¹⁴⁸. Çevresel konular genel olarak çevre kirliliği bakımında AİHM önünde dava konusu yapılmaktadır. AİHM kirliliğin kaynağı açısından idare veya özel kişilerin faaliyetleri arasında bir ayırım yapmadan, AİHS'in özel ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen 8. maddesi uyarınca bir değerlendirme yapmaktadır¹⁴⁹. AİHM yaptığı değerlendirmelerde özel yaşam, konuta saygı hakkı ve aile yaşamı ile sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı

¹⁴⁶ Muhlis Ögütçü, "Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, Özel Sayı, 2005, s. 567.

¹⁴⁷ AİHM, Bor/ Macaristan Kararı, Başvuru No: 50474/08, 18/6/2013, § 24.

¹⁴⁸ AİHM, Brincat ve Diğerleri/ Malta, Başvuru No: 60908/11, 24/7/2014, §§ 103-117.

¹⁴⁹ AİHM, Bor/Macaristan Kararı, Başvuru No: 50474/08, 18/6/2013, § 25.

arasında bir bağlantı kurarak başvuruçunun 8. madde kapsamında hukuki menfaatinin olumsuz etkilenip etkilenmediğini incelemektedir¹⁵⁰. Burada “bireyin kişiliğini geliştirmesi ve gerçekleştirilmesi” kavramı, özel yaşama saygı hakkının çerçevesinin çizilmesinde esas alınmaktadır¹⁵¹. Anayasa Mahkemesi de bireysel başvurularda AİHM içtihatlarını temel alarak karar vermektedir. Enerji yatırımlarındaki çevresel etki değerlendirme sürecine ilişkin Mehmet Kurt başvurusunda Genel Kurul olarak verdiği kararında Anayasa Mahkemesi, çevresel etki bakımından adil bir denge sağlanıp sağlanmadığını gözeterek kamu kurumlarının kişilerin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesi hakkını güvence altına almak için gerekli adımları atıp atmadığını incelemektedir¹⁵². Mehmet Kurt kararında, başvuruçunun, Rize ilinde evinin yakınında gerçekleştirilen “Cevizlik Regülatörü ve Hidroelektrik Santralleri Projesi” kapsamında Orman Genel Müdürlüğünün ek kararı ile inşa edilen şalt sahası hakkında ayrıca ÇED olumlu kararı alınması gerekirken söz konusu kararın alınmadığı, şalt sahasına ait yüksek gerilim hatlarının evinin hemen üzerinden geçtiği ve iletim hatlarının radyasyona sebep olduğu, inşa edilen tesisin meydana getirdiği sesin çok yüksek olduğu ve bu sebeple çevre sakinlerinin gece uyumalarının imkansız olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi de Anayasa’nın 17. maddesi ile korunan maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir. Bu bakımdan AİHS’e ve Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Kişisel ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesine taraf olan Türkiye için insan haklarının tarihsel gelişimi açısından korunması önem arz etmektedir¹⁵³.

¹⁵⁰AİHM, Powell ve Rayner/ Birleşik Krallık, Başvuru No: 9310/81, 21/2/1990; Hatton ve Diğerleri/ Birleşik Krallık, Başvuru No: 36022/97, 2/7/2003; Lopez Ostra/ İspanya, Başvuru Numarası: 16798/90, 9/12/1994.

¹⁵¹ AİHM, Koch/ Almanya, Başvuru No: 497/09, 19/7/2012, § 51.

¹⁵² AYM, Bireysel Başvuru, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25/2/2016, R.G. 20/5/2016-29717.

¹⁵³Lale Burcu Önüt, "The European Union'S Approach To Human Rights And Its Effects On Turkey." **Contemporary Legal Institutions**, C.1, S.1, 2009, s. 41.

b. Rüzgar Enerji Santrallerinde Kamusal Mallardan Yararlanılması Açısından Çevrenin Korunması İlkesi

Rüzgar enerjisi santralleri kamunun mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında olan alanlarda da kurulabilmektedir. Elbette bu durumda da kamusal alanın doğal yapısı bozulmadan bir yararlanma yöntemi tercih edilmesi çevreyi koruma ilkesinin bir gerekliliğidir. Kamu malları, idare hukuku teorisi açısından sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları olarak sınıflandırılmaktadır. Sahipsiz mallara, kıyılar, ormanlar, kamusal sular, tabii servet ve kaynaklar, kültür ve tabiat kaynakları ve tarıma elverişli olmayan yerler dâhil iken; orta malları, mera, yaylak ve kışlak alanlarını içermektedir ve hizmet malları ise idarenin bir kamu hizmetine özgülenmiş tüm mallarını ifade etmektedir. Kamu malları nitelikleri dolayısıyla özel mallara göre daha fazla korumaya sahiptir. Bu koruma yöntemlerine örnek olarak kamu malları; devir ve ferağ edilemezler, kamulaştırılamazlar, haczedilemezler, özel mülkiyete konu olmazlar, kanunen öngörülmedikçe üzerlerinde aynı hak tesis edilemez ve kiraya verilemezler ve kazandırıcı zamanaşımı yoluyla iktisap edilemezler¹⁵⁴. Kamu mallarının bu özgü nitelikleri dolayısıyla onlardan yararlanılması da özel usullere tabi tutulmuştur. Özel hukuk kişileri, anonim yararlanma ve özel yararlanma yöntemleriyle kamu mallarından yararlanabilirler¹⁵⁵. Anonim yararlanmalar, özel hukuk kişilerinin idare ile bir hukuki ilişki içinde bulunmadan, eşit koşullarda ve prensipte bedelsiz olarak kamu mallarından yararlanmalarını ifade eder¹⁵⁶. Anonim yararlanmanın haricinde; özel hukuk kişileri, mevzuatta öngörülen koşullar çerçevesinde kamu mallarından, özel yararlanma yöntemine göre idare ile bir hukuki ilişki içine girerek yararlanma olanağına sahip olabilir¹⁵⁷. Bu yararlanma şekli anonim yararlanmadan farklı olarak başka kişilerin yararlanma olanağını engelleyecek şekilde olabilir¹⁵⁸. Konumuz açısından uygulama alanı bulan kamu

¹⁵⁴ Onar, C. 2, s. 1319 ; Gözübüyük ve Tan, s. 948-959 ; Gözler, C. 2, ss. 871-888.

¹⁵⁵ Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yayıncılık, 1999, s. 169.

¹⁵⁶ Akyılmaz ve diğerleri, s.542.

¹⁵⁷ Aydın Gülan, "Kamu Malları", İl Han Özay, **Günüşğinde Yönetim**, İstanbul, Ekim, 2004, (İdare Malları), s.698.

¹⁵⁸ Gözübüyük ve Tan, s. 1135.

mallarından özel yararlanma yöntemine hâkim olan ilkeler ise izne bağlılık ilkesi, ücretlilik ilkesi ve yararlanmanın geçici olması ilkesidir¹⁵⁹.

Rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik enerjisi üretme faaliyetinde rüzgar enerji santrallerinin kurulacağı sahanın, bir ön koşul olarak rüzgar ölçümlerine göre yeterli ölçüde rüzgar kaynağını haiz olması gerekmektedir. Bu nitelikteki sahalar ise kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde olabilmekte ve dahası kamu malı niteliğini haiz olabilmektedir. Bu durumda Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 17. Maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca, önlisans sahibi tüzel kişinin üretim lisansı alabilmesi için *üretim tesisinin kurulacağı sahanın kullanım hakkını elde etmesi* gerekmektedir. Bunun da kamu mallarından yararlanma rejimi çerçevesinde gerçekleştirebileceği açıktır. Kurulacak enerji tesislerine ilişkin sahaların büyüklüğü ve gerçekleştirilecek faaliyetin niteliği gereği bu yararlanma kamu malından özel yararlanma şeklinde olacaktır.

Bu konuda, 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun 8. maddesinde, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılması için tesis, ulaşım yolları ve şebekeye bağlantı noktasına kadarki enerji nakıl hattı açısından kamu mallarının kullanılmasına ihtiyaç duyulduğunda uygulanacak usuller belirtilmiştir. Söz konusu yasa hükmü gereğince; orman vasıflı olan, Hazinesinin özel mülkiyetinde olan veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanlar hakkında yetki alanına göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından, yararlanan tüzel kişinin bedelini ödemesi koşuluyla üretim faaliyeti için izin verilecektir. Bu izin çerçevesinde; kiralama, irtifak hakkı tesis etme veya kullanma izni verme yöntemlerinden biri kullanılabilir. RES üretim tesisinin kurulması istenen alanın mera, yaylak, kışlak ile kamuya ait otlak ve çayır olması halinde ise 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine uygun olarak bu alanların, tahsis amacı değiştirilecek ve Hazine adına tescil edilecektir. Bu şekilde tahsis amacı değiştirilen alanlar açısından Maliye Bakanlığı tarafından RES üretim tesisini kuracak tüzel kişi lehine kiralama yapılması veya irtifak hakkı tesis edilmesi yöntemlerinden biri gerçekleştirilir. Bu durumda da özel hukuk tüzel kişisi bu

¹⁵⁹ Onar, C. 2, s. 1336 ; Gözübüyük ve Tan, ss. 990-993; Onur Arslan Kahan, “Kamu Malı Niteliğinin Tespiti ve Kamu Mallarından Yararlanmanın Esasları”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 131, 2017, s. 78.

yararlanma hakkını bir bedel karşılığında elde edebilecektir. Kamusal alanlardan yararlanma konusunda bu şekilde özel ve ayrıntılı usuller getirilmesinin en önemli sebeplerinden biri de mera, orman, kıyı gibi alanların doğal yapısının korunarak ilgili faaliyetin gerçekleştirilmesini sağlamak ve doğal çevreyi korumaktır.

RES üretim tesislerinin kurulması istenen alanların kamu malı niteliğini taşıması halinde, kamu mallarından özel yararlanma yöntemi kullanılarak, özel hukuk tüzel kişileri ile kişiselleştirilmiş bir hukuki ilişki kurulmakta ve bu kişilere kamu malından yararlanma imkânı tanınmaktadır. Kamu malından özel yararlanmanın ilkelerine uygun olarak; özel kişilerden bu yararlanmaları karşılığında bedel alınmakta, ilgili idarelerden izin almaları şartı koşulmakta ve yararlanma süresi açısından kiralama, irtifak hakkı kurma, kullanım izni verme ve süreli tahsis amacı değişikliği gibi geçici yöntemler uygulanarak ve bu yararlanmanın müddeti lisans süreleriyle sınırlı tutularak geçici bir yararlanma şekli oluşturulmaktadır. 6446 sayılı Enerji Piyasası Kanununun 5. Maddesi uyarınca da lisanslar en fazla kırk dokuz yıllığına verilmektedir. Bu bakımdan kamu malından özel yararlanma usulünün bir örneğini RES üretim tesislerinin kamu malı niteliğindeki alanlarda kurulmasında görmemiz mümkün olmaktadır.

Fransız hukukunda ise kamusal alanlarda rüzgar enerjisi santrali kurulabilmesi için bu durumun söz konusu alanın tahsis amacına uygun ve bu amaç açısından faydalı olması gerekmektedir¹⁶⁰. Tahsis amacına uygunluk denetimi idari yargı yolunca gerçekleştirilir. Bunun yanında kamusal alanların kullanım izni, yararlanan kişiye ancak geçici süreli zilyetlik sağlanarak verilmekte ve idarece geri alınabilir bir işlemle tesis edilmektedir¹⁶¹. Bu kuralın istisnası rüzgar enerjisi santralini kuracak olan kişinin bir kamu hukuku tüzel kişisi olması durumudur. Kullanım iznini verecek olan idare ise her kamusal alanın niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Bu bakımdan Devlet tüzel kişisinin yönetiminde bulunan alanlar için valiliklerden izin alınması gerekirken, yerel yönetimlerin yönetiminde bulunan alanlar için ise ilgili yerel yönetimden bu iznin alınması gerekmektedir¹⁶².

¹⁶⁰ CE, 6 Kasım 2006, Association Pour La Préservation Des Paysages Exceptionnels Du Mézenc Kararı, Başvuru Numarası: 281072.

¹⁶¹ Kamu Tüzel Kişilerinin Mülkiyetine İlişkin Genel Kanun (Code Général De La Propriété Des Personnes Publiques), Madde L.2122-1 – L. 2100-3.

¹⁶² Pierre Sabliere, **Droit de l'Energie**, Dalloz, 2014, s. 752.

2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevrenin Korunması Yöntemi Olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi

a. Türkiye’de Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yöntemi

Çevreye zararlı etkileri olabileceği düşünülen projeler bakımından mevzuatımız açısından çevresel etki değerlendirmesi usulü öngörülmüştür. Çevresel etki değerlendirmesi raporu, ilgili projenin gerçekleştirilmesi için gerekli olan faaliyet izninin alınmasında ön işlem, hazırlayıcı işlem olarak nitelendirilmektedir¹⁶³. Ancak ÇED Gereklidir, ÇED Gerekli Değildir, ÇED Olumlu ve ÇED Olumsuz kararları yöre halkının ve proje sahibinin menfaatini etkileyen kararlardır. Bu kararlar, projeyi çevre hukukuna uygun olarak yürütülebilir proje statüsüne dönüştüren birel idari işlemlerdir. Bu nedenle projeye özgü tek başına çevre hukuku açısından hüküm ve sonuç doğuran icrai (etkili) bir işlem niteliğindedirler¹⁶⁴.

Rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik üretilmesini amaçlayan tesisler açısından da 2872 sayılı Yasaya dayanılarak çıkarılan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde hükümler bulunmaktadır. Ayrıca Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 17. maddesinde de RES önlisansı sahibi tüzel kişiye üretim lisansı alabilmesi için “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınması” yükümlülüğü getirilmiştir. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği uyarınca, diğer faaliyetler için benimsenen yöntem izlenerek, RES üretim tesisinin kapasitesine göre izlenecek usul açısından bir ayırım gözetilmiştir. Buna göre “*Türbin sayısı 20 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 50 MWm ve üzerinde olan rüzgar enerji santralleri*” için ÇED Raporu hazırlanması ve ÇED Olumlu Kararının alınması zorunluluğu getirilmişken, “*Türbin sayısı 5 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde 50 MWm altında olan rüzgar enerji santralleri*” hakkında yapılacak değerlendirmeye göre, “ÇED Gereklidir” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınması gerekmektedir. Bu son sınırın altında bulunan rüzgar enerji santralleri için ise ÇED usulünün uygulanması gerekmemektedir. Görüldüğü üzere

¹⁶³ Abdurrahman Saygılı, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 303.

¹⁶⁴ Kutlu Gürsel ve diğerleri, s. 23.

RES üretim tesislerinin kurulması bakımından çevrenin korunması ilkesi bu düzenleme ile somutlaşmaktadır.

Çevrenin korunması ilkesinin enerji yatırımları bakımından somutlaştırılması ve çevre mevzuatı bakımından çevresel etki değerlendirmesi gibi izinlerin alınması konusunda Anayasa Mahkemesinin 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunun Geçici 8. maddesi hakkında verdiği iptal kararı önem taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında¹⁶⁵ enerji yatırımları açısından çevrenin korunmasına ilişkin prensipleri şu şekilde belirtmiştir,

“Dava konusu kuralla, EÜAŞ veya bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarına ve 4046 sayılı Kanun kapsamında oluşturulacak kamu üretim şirketlerine, çevre mevzuatına uyumuna yönelik yatırımların gerçekleştirilmesi ve çevre mevzuatı açısından gerekli izinlerin tamamlanması amacıyla 31.12.2018 tarihine kadar süre tanınmasının, bu sürenin üç yıla kadar uzatılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinin ve ayrıca anılan kamu üretim şirketlerinin elektrik üretim faaliyetinin durdurulamayacağı ve idari para cezası uygulanmayacağı hususunun kurala bağlanmasının belirtilen süre zarfında elektrik üretim faaliyetlerinin çevreye uygunluğunun idare tarafından denetimini olanaksız kıldığı, elektrik üretim faaliyetleri açısından denetimsiz bir alan oluşturduğu, bunun da Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirmesine engel olduğu anlaşılmaktadır.

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

Anayasa'nın 5. ve 56. maddelerinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği kanun koyucunun takdirinde ise de söz konusu ödevler yerine getirilirken elektrik üretim faaliyetlerinde çevre mevzuatında belirtilen koşulların yerine getirilmesi için tanınan sürenin ölçülü olması ve sürdürülebilir çevre ilkesiyle uyumlu olması gerekmektedir. Bu nedenlerle, dava konusu kuralla EÜAŞ'a bağlı santraller ile özelleştirilen santrallerin 2018 yılının sonuna kadar çevre mevzuatı hükümlerine tâbi olmaktan çıkarılması ve bu durumun üç yıl daha uzatılabilmesi ihtimali karşısında tanınan süre ölçülü olmayıp, sürdürülebilir çevre ilkesiyle uyumlu değildir.”

Söz konusu prensipleri şu şekilde özetleyebiliriz; görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, enerji yatırımları bakımından çevre mevzuatına uyumluluk sağlanması için belirli bir sürenin öngörülebileceğini ancak bu sürenin kanun koyucu tarafından öngörülmesine rağmen hukuka uygun olabilmesi için ölçülü ve sürdürülebilir çevre ilkesiyle uyumlu olması gerektiğini belirtmiştir. Bu koşulları da; ekonomik,

¹⁶⁵ AYM, 22.5.2014, E. 2013/65, K. 2014/93, R.G. 24.6.2015-29396.

bürokratik ve fiili yükümlülükler bahane edilerek sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkından vazgeçilemeyeceğini belirterek temellendirmektedir. Öte yandan Anayasa Mahkemesi, çevrenin korunması konusunda Devletin gözetim ve denetim yükümlülüğü olduğuna vurgu yaparak, bu yükümlülük dolayısıyla elektrik üretim faaliyetleri bakımından yasayla dahi olsa denetimsiz bir alan oluşturulamayacağını açıkça ortaya koymuştur.

b. Fransa’da Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yöntemi

Rüzgar enerjisi santrallerinin kurulumu açısından çevrenin korunması ilkesi Fransız hukukunda da önem arz etmektedir. Türk hukukunda olduğu gibi Fransız hukukunda da çevresel etki değerlendirmesi süreci çevrenin korunması adına öngörülen başat usuldür. Bu bakımdan 2010 yılında yapılan değişikliğe değin, Fransız Çevre Kanununun L.553-2 maddesi uyarınca yüksekliği 50 metreyi geçen tüm rüzgar türbinleri çevresel etki değerlendirmesi (étude d’impact) sürecine tabi iken, bu yüksekliğin altında kalanlar ise etki bildirimi (notice d’impact) yapmakla yükümlü idi. Görüldüğü üzere Türk hukukunda çevresel etki değerlendirmesi yapılması için ölçü olarak rüzgar enerjisi santralının toplam üretim gücü veya tribün sayısı esas alınırken, Fransız hukukunda tribünün yükseklik miktarı ölçü olarak belirlenmişti. Fransa’da 2010 yılında kabul edilen yasal düzenleme¹⁶⁶ ile birlikte çevresel etki değerlendirmesinin içeriği önceki haline nazaran genişletilmiştir. Söz konusu yasal düzenleme ile bundan sonra ÇED raporunun hukuka uygunluğu şu ölçütler ışığında incelenmektedir:

- 1) Projenin tanıtımı,
- 2) Etkilenecek bölgenin ve çevresinin ilk halinin durumu,
- 3) Var olan diğer projelerle kümülatif olarak söz konusu projenin çevre veya insan sağlığı üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi,
- 4) Projenin çevre veya insan sağlığı üzerindeki önemli negatif etkilerinin giderilmesi, azaltılması ve eğer mümkünse tazmin edilmesi için öngörülen gerekli önlemleri,

¹⁶⁶ Fransa Mevzuatının 2010-788 Sayılı ve 12.07.2010 Tarihli Yasası.

5) Bu önlemlerin gerçekleştirilmesine yönelik belli başlı takip yöntemleri.

Fransız hukuku açısından projenin kabul edilebilmesi için yukarıdaki unsurları asgari olarak içermesi gerekmektedir. Yapılan bu değişiklikle, Fransız Çevre Kanununun R. 122-2 maddesi uyarınca da izin rejimine tabi olan rüzgar santralleri için ÇED süreci zorunlu tutulmuşken, kayıt rejimine tabi rüzgar santralleri için “cas par cas” yani proje bazlı inceleme usulü öngörülmüştür.

3. Rüzgar Enerji Santrallerinde ÇED Kararına Esas Alınan Projeye ve Üretim Lisansına Uygunluk İlkesi

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği çerçevesinde belirlenen eşik değerlerin üzerindeki rüzgar enerjisi santralleri için ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumlu kararının alınması gerekmektedir. Bu kararlar, ÇED süreci kapsamında sunulan projenin özellikleri ve çevreye olan etkileri esas alınarak verilir. Bu sebeple söz konusu kararlar, faaliyetlerin ilgili ÇED kararları verilirken esas alınan projeye uygun olması durumunda ancak bir anlam ifade eder. Bu demektir ki, proje için verilen ÇED kararlarının, faaliyet projeye uygun şekilde yürütüldüğü durumda hukuki etkisi vardır. Projeye aykırı faaliyet yürütülmesi halinde o faaliyet için ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumlu kararından söz etmek de mümkün değildir. Bu sebeple proje sahibi, Yönetmeliğe ve hakkında ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı verilen projeye aykırı bir şekilde faaliyet yürütürse bu kararlar sonucunda aldığı izne dayanarak yaptığı yatırımlar için kazanılmış hak iddiasında bulunamaz. Öte yandan ÇED Olumlu ve ÇED Gerekli Değildir kararlarına dayanarak faaliyet izni alan proje sahibi yatırımcı, faaliyetini projeye uygun bir şekilde sürdürdüğü durumda, bu kararlar çerçevesinde projeye dayalı verilen izin ve bu kapsamda gerçekleştirilen yatırımların kazanılmış hak çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir¹⁶⁷. ÇED Yönetmeliğinin 19. maddesi uyarınca da faaliyetlerin projeye aykırı şekilde yürütülmesinin tespiti halinde üretim lisansı sahibi tüzel kişiye aykırılık gidermesi için idare tarafından süre verilmekte, süre sonunda aykırılık giderilmediğinde faaliyetlerinin durdurulması yaptırımını uygulanmaktadır. Bu

¹⁶⁷ Kutlu Gürsel ve diğerleri, s. 23.

düzenleme ile faaliyetin ilgili ÇED kararına esas alınan projeye uygun yürütülmesi ilkesinin somutlaştığını ve koruma altına alındığını görmekteyiz.

Aynı ilkeler faaliyetlerin Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği uyarınca verilen üretim lisansına uygun yürütülmesi konusunda da geçerlidir. Üretim lisansı sahibi tüzel kişi, ancak lisansında belirtilen hükümlere ve şartlara uygun olarak faaliyetlerini gerçekleştirdiği takdirde kazanılmış hak iddiasında bulunarak üretime devam edebilir. Çünkü lisans verilmesi işlemi de ÇED kararı gibi birel ve ilgilisi için öznel bir hak oluşturan idari işlemlerdir. Ancak üretim lisansı şartlarına aykırı olarak yürütülen faaliyetler kazanılmış hak oluşturmayaacağı gibi bu aykırılık idarenin üretim lisansı sahibi tüzel kişiye uygulayacağı çeşitli yaptırımlara da neden olacaktır. Bu konuda 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda da faaliyetin lisans hükümlerine uygun yürütülmemesi halinde aykırılığın ağırlığına göre idari para cezası veya lisans iptali yaptırımları öngörülmüştür. Bu yöntemle, faaliyetlerin üretim lisansı şartlarına uygun olarak yürütülmesi ilkesi somutlaştırılmaktadır.

II. İDARE HUKUKU AÇISINDAN RÜZGAR ENERJİ SANTRALLERİNİN KURULUM ALANLARININ BELİRLENMESİ

A. Rüzgar Enerji Santrallerinin “Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları”nda Kurulması

Yenilenebilir enerji kaynak alanları, belirlenmesi, kullanımı ve faydalanılması 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun¹⁶⁸ ve ilgili yönetmelikler ile düzenlenen ve koruma altına alınan alanlardır. Söz konusu kanun kapsamında yenilenebilir enerji kaynakları; rüzgâr, güneş, jeotermal, biyokütle, biyokütleden elde edilen gaz, dalga, akıntı enerjisi, gel-git ve hidroelektrik üretim tesisi kurulmasına uygun elektrik enerjisi üretim kaynakları olarak belirlenmiştir. Bu bakımdan rüzgar enerjisinden yararlanılarak elektrik enerjisi üretilebilecek alanlar da yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenebilmekte ve ilgili mevzuat kapsamına girebilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretilmesi

¹⁶⁸ R.G. 18.5.2005-25819.

için enerji santrallerinin YEKA’larda kurulma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu bölümde YEKA’ların belirlenmesi yöntemleri ve YEKA kullanım hakkı anlaşmalarının kurulumu konusu açıklanacak; bir sonraki bölümde ise YEKA’lar dışında kalan alanlarda rüzgar enerjisinden yararlanma yöntemi ele alınacaktır.

1. “Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları”nın Oluşturulması

Yenilenebilir enerji kaynak alanlarının belirlenmesi ve kullanılması usulü 5346 sayılı Yasanın 4. maddesi uyarınca yönetmelikler ile düzenlenmektedir. Bu kapsamda Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği¹⁶⁹ yürürlüğe konmuştur. Söz konusu yönetmelik uyarınca Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı (YEKA), *“kamu ve hazine taşınmazları ile özel mülkiyete konu taşınmazlarda geliştirilebilir yenilenebilir enerji kaynaklarından en az birinin yüksek yoğunlukta bulunduğu alanları”* ifade etmektedir. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Yönetmeliği uyarınca, YEKA’lar, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü(YEGM) tarafından yapılacak rüzgar ölçüm çalışmaları ve YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması ve sonrasında yapılacak çalışmalar olmak üzere iki şekilde belirlenebilmektedir. Bu şekilde belirlenen Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarında elektrik enerjisi üretim tesisi kuran yatırımcılar, 6446 sayılı Yasanın ve Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin yanında Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliğinin de getirdiği yükümlülükleri yerine getirmekle sorumlu olacak ve sağladığı haklardan da yararlanacaktır.

a. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarının Re’sen Oluşturulması

YEGM tarafından YEKA belirlenmesi usulü, YEKA Yönetmeliği’nin 5. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, enerji potansiyel atlasları ve ölçüm verileri ile bilimsel çalışmalar kullanılarak kamu veya özel mülkiyete konu araziler üzerinde yapılan ön değerlendirme ve TEİAŞ’tan alınan bağlantı kapasite görüşü sonucunda söz konusu alan YEGM tarafından Aday YEKA olarak ilan edilir.

¹⁶⁹ R.G. 09.10.2016-29852.

Bağlantı kapasitesi ve kullanılabilir alanları kesin olarak belirlenen Aday YEKA üzerinde, enerji amaçlı ölçüm istasyonları kurulur. Bu amaçla arazi sahiplerinden ön izinler alınır. Aday YEKA üzerinde yatırım yapılabileceğinin sonucuna ulaşılması halinde; Aday YEKA, YEGM internet adresinde ve Resmî Gazete’de YEKA olarak ilan edilir ve Çevre Düzeni Planları ve imar planlarına re’sen işlenmek üzere ilgililere bildirilir. YEGM tarafından belirlenen YEKA’lar, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının hedef ve politikaları, kaynak türü, belirlenen kaynak potansiyeli ile tahmini birim elektrik enerjisi üretim maliyeti göz önüne alınarak derecelendirilir. Bu şekilde YEKA olarak belirlenen ve ilan edilen arazilerden yatırıma açılacaklar ve yatırıma açılma önceliği de, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından belirlenir. YEKA’nın yatırıma hazır hale getirilebilmesi için YEGM tarafından gerekli görülmesi durumunda, kaynak alanına yönelik çevresel etki değerlendirme, jeolojik ve jeoteknik incelemeler, kamulaştırma, haritaların hazırlanması, parselasyon, imar çalışmaları ve elektrik iletim alt yapı çalışmaları yapılır veya yaptırılır.

b. YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması ile Oluşturulması

YEKA’ların belirlenmesindeki ikinci yöntem ise YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi ile YEKA geliştirilmesidir. YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması, YEKA olarak belirlenecek olan alanda kurulacak rüzgar enerjisi santrallerinin elektrik iletim hatlarına ne kadarlık bir elektrik üretim kapasitesi ile bağlanacaklarını belirlemek üzere yapılan bir yarışmadır. Yarışma sonucunda söz konusu YEKA’ların elektrik bağlantı kapasiteleri belirlenir ve bu YEKA’larda üretim yapan santraller elektrik iletim hatlarına bağlanır. Bu yöntem Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından, YEKA belirleme sürecinin hızlandırılması ve var olan potansiyel alanların YEKA kapsamında değerlendirilmesini sağlamak üzere tercih edilebilmektedir. YEKA Yönetmeliği’nin 5. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenen bu usul uyarınca, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından ilan edilen bağlantı bölgeleri ile bağlantı kapasiteleri için kaynak türü bazında YEKA amaçlı bağlantı kapasite tahsisi yarışması açılır. Başvurucular, ilan edilen bağlantı bölgesi ve bağlantı kapasitesinin tümü için ilan edilen Şartnameye uygun şekilde

mali tekliflerini sunarlar. YEKA amaçlı bağlantı kapasite tahsisi yarışmasını kazanan tüzel kişi ile YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi imzalanır. Sözleşme imzalanan tüzel kişi, bağlantı bölgeleri içerisinde kalacak şekilde ve bağlantı kapasitesinin tamamına göre kullanılabilir santral sahalarını YEGM'ye önerir. Tahsis edilen bağlantı bölgesi ve bağlantı kapasitesi için santral sahalarının uygun bulunması sonucunda ise bu sahalar Resmî Gazetede YEKA olarak ilan edilir.

YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi çerçevesinde tahsis edilen kapasitenin en az yüzde yetmişinin YEKA şeklinde değerlendirilmesi esastır. Bu demektir ki, yarışmayı kazanan kişinin, elde ettiği elektrik bağlantı kapasitesinin en az yüzde yetmişini yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üreterek karşılaması gerekmektedir. Yani yarışmayı kazanan kişinin elektrik üretiminin en az yüzde yetmişinin yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilmesi şarttır. Ancak, kullanılabilir santral sahasının belirlenemediği veya bağlantı kapasitesinin yüzde yetmişinden daha az santral sahası belirlendiği durumda sunulan teminat Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından irat kaydedilir ve YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi yine Bakanlık tarafından feshedilir. Bu yöntemde alan seçimi, gerekli etüt ve izinler, YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi ve Şartname şartları çerçevesinde tamamlanır. Söz konusu yöntem ile geliştirilen YEKA'nın yatırıma hazır hale getirilmesi için, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, gerekli izin süreçleri bakımından YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin tarafı olan özel hukuk kişisi ile iyi niyet çerçevesinde işbirliği yapacaktır. Bu demektir ki, Bakanlık özel hukuk tüzel kişinin talep etmesi halinde izinlerin alınması konusunda özel hukuk kişisine yardımda bulunacaktır. Ayrıca YEKA'nın yatırıma hazır hale getirilmesi ve yapılması gereken diğer işlemler için tüm masraflar yarışmayı kazanan tüzel kişiye ait olacaktır. Açıklandığı üzere diğer yöntemde bu süreçleri Bakanlık kendisi yürütürken, bu yöntemde izinlerin alınması ve bunlara ilişkin tüm masraflar yarışmayı kazanan özel hukuk kişisine bırakılmıştır.

2. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarına İlişkin Kullanım Hakkı Yarışması ve Sözleşmenin Kurulumu ve İfası

a. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarına İlişkin Kullanım Hakkı Yarışması

(1) Yarışmanın Süreci

(i) Başvuru Usulü

Buna göre, YEKA Kullanım Hakkı Yarışma İlanı Resmi Gazetede ve YEGM'nin internet sitesinde Şartname ile birlikte yayımlanır. Başvuru usulü YEKA Yönetmeliğinin 7. maddesinde düzenlenmiştir. Başvuranların, şartnamede yer alan ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğindeki önlisans başvurusu yapmak için tüzel kişilerde aranan anonim veya limited şirket olma, Türk Ticaret Kanunu uyarınca şirket esas sözleşmelerinde yapılması gereken değişiklikleri yapmış olma koşullarını taşıması gerekmektedir. 11.04.2017'de YEKA Yönetmeliğinde yapılan değişiklik¹⁷⁰ ile başvuranların kullanılacak aksamı yurt içinde imal etmeyi veya yerli malı kullanmayı taahhüt etmesi zorunluluğu kaldırılmıştır. Başvuranlar ortak girişim şeklinde de yarışmaya katılabilirler. Başvuranların mali teklifi, kapalı, kaşeli ve ıslak imzalı bir zarfa konularak, tüm başvuru evraklarının bulundurulduğu kapalı zarf içinde yer alacak şekilde başvuru dosyasına eklenmelidir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına şartnamede belirtilen süre içinde başvuru dosyası ile birlikte başvuru yapılmalıdır.

(ii) Başvuruların İncelenmesi

Başvuruların incelenmesi YEKA Yönetmeliğinin 9. maddesi uyarınca gerçekleştirilir. Başvuruların incelenmesi ve yarışmanın yürütülmesi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının belirleyeceği kurum ve kuruluşlardan bir başkan ve en az dört asil üyeden oluşan bir Komisyon oluşturulur. Komisyonun gerçekleştirdiği

¹⁷⁰ R.G.11.04.2017-30035.

evrak kontrolü sırasında; Başvuru Dilekçesi, Şartname alındı makbuzu, Teminat Mektubu, Mali Teklif zarfı ve onaylı Şartnamenin herhangi birinin olmadığı veya eksik ve hatalı olduğu anlaşılan başvurular değerlendirme dışında kalır. Detay evrak incelemesi sonucunda gerekli şartları taşıyan başvuru sahipleri yarışmaya katılmaya hak kazanır. Komisyon, detay evrak incelemesinin tamamlanmasının ardından yarışma için yer, tarih ve saati belirler.

(iii) Teklif Usulü ve Yarışmanın Sonuçlandırılması

YEKA kullanım hakkı yarışması usulü YEKA Yönetmeliğinin 10. maddesinde düzenlenmiştir. Eksiltme usulüne göre yapılan yarışmada, Mali Teklif zarfları açıldıktan sonra açık eksiltme esasına dayalı yarışma yapılır. Açık eksiltme usulü; en yüksek mali teklif sahiplerinden başlayarak, teklif edilmiş en düşük mali teklifin altına inilmesi koşuluyla yeni fiyat teklifinin istenmesi yöntemiyle yürütülür. Yarışmada en düşük ve son teklife ulaşıldığında yarışma sona erdirilir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının onayı ile kesinleşen yarışma sonunda, en düşük teklif sahibi başvuran, YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin imzalanması için davet edilir ve YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi tüzel kişinin davet edildiği yazının tebliğinden itibaren en fazla otuz gün içinde imzalanır.

(2) Yarışmanın Hukuki Niteliği

Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanlarına İlişkin Kullanım Hakkı Yarışması, YEKA'ların ilan edilmesinin ardından bu alanlarda elektrik üretim tesisi kurup elektrik üretimi yapacak olan özel hukuk tüzel kişilerinin belirlenmesi için yapılan yarışmayı ifade etmektedir. Bu yarışma, YEKA'ların re'sen Bakanlık tarafından belirlenmesi durumunda veya YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması sonucunda bu yarışmayı kazanan kişi ile YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi kurulamaması veya sözleşmenin feshedilmesi durumunda belirlenen YEKA'da üretim yapmak üzere yeni bir özel hukuk kişinin belirlenmesi için gerçekleştirilir. Yenilenebilir enerji kaynak alanlarına ilişkin kullanım hakkı yarışması ve sözleşmenin kurulumu aşamaları YEKA Yönetmeliğinin 6. ve 11. maddeleri arasında

düzenlenmiştir. Bu yarışma hukuki niteliği itibariyle bir özel ihale usulü niteliğindedir. İdarelerin sözleşme yaparken karşı tarafı seçme özgürlüğü özel hukuk kişilerine göre sınırlandırıldığından özel hukuk kişileri ile yapacakları sözleşmeleri ihale usulünü uygulayarak yapmaları gerekmektedir¹⁷¹. Bu sebeple Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Kullanım Hakkı Sözleşmesinde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının sözleşmenin karşı tarafını seçmek için bir ihale yapması gerekmektedir. Bunun için de YEKA Yönetmeliğinde, yenilenebilir enerji kaynak alanlarına ilişkin kullanım hakkı yarışması ve sözleşmenin kurulumu aşamaları özel bir ihale usulü ile düzenlenmiştir.

b. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Kullanım Hakkı Sözleşmesi

(1) Sözleşmenin Konusu ve Tarafları

YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin konusu, YEKA olarak ilan edilen alanlarda yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretilmesi amacıyla, bu alanların elektrik üretimini gerçekleştirecek özel hukuk kişilerine kullandırılmasıdır. Sözleşmenin tarafları sözleşmeyi yapmaya yetkili idare olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve YEKA Kullanım Hakkı Yarışmasını kazanan özel hukuk kişisidir.

(2) Tarafların Yükümlülükleri

(i) Sözleşmeye Taraf Olan Özel Hukuk Kişisinin Yükümlülükleri

YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesini imzalayan özel hukuk kişinin elektrik enerjisi üretim faaliyetinde bulunabilmesi yani RES üretim tesisi kurabilmesi için önlisans ve üretim lisansı alması zorunludur. Aksi durumda YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi feshedilir. YEKA Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülüklerle ek olarak, YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesine taraf olan tüzel kişiler, önlisans ve lisans işlemlerinde Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamındaki yükümlülüklerin

¹⁷¹ Meltem Kutlu, **İdarenin Sözleşmelerin İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir, 1997, s 110.

yerine getirilmesinden de sorumludur. Ayrıca sözleşmenin tarafı olan tüzel kişinin Şartnamede belirtilen miktarda teminat gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır.

(ii) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Yükümlülükleri

YEKA Yönetmeliğinin 14. maddesi gereğince, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı YEKA'larda üretilen elektrik enerjisini, Şartnamede belirtilen süre boyunca ve YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesindeki fiyat üzerinden, Yenilenebilir Enerji Kaynaklarını Destekleme Mekanizması çerçevesinde satın almayı taahhüt eder. Ancak YEKA Yönetmeliğinde yer verilen sebepler dışında süre uzatımı yapılmaz ve herhangi bir sebeple fiyat artışı yapılmaz. Şartnamede yer alan alım süresi, YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin imzalandığı tarihten itibaren başlar ve belirlenen alım süresi sonunda üretim lisansı sahibi tüzel kişi piyasa faaliyetinde bulunur.

(3) Sözleşmenin Uygulanması

YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi kapsamında, sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişisi RES üretim önlisansı ve lisansı olarak elektrik üretim faaliyetini yürütür. Özel hukuk kişisi Yenilenebilir Enerji Destekleme Mekanizmasından yararlanır. Sözleşme kapsamında üretim lisansı sahibi özel hukuk kişinin ürettiği elektriği Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının sözleşmede yazılı süre boyunca satın alma taahhüdü bulunur ve bu sürenin dolmasına kadar üretim lisansı sahibi kişi elektriği sözleşmede belirtilen fiyat üzerinden Bakanlığa satar. Söz konusu sürenin dolması ile birlikte özel hukuk kişisi ürettiği elektriği satma konusunda piyasa faaliyetinde bulunabilir.

(4) Sözleşmenin Sona Ermesi

YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi, öncelikle Şartnamede belirtilen sözleşme süresinin dolması ile birlikte sona erer. Bunun dışında, mücbir sebep hallerinde mücbir sebepten kaynaklanan gecikmenin bir yıl içerisinde giderilemeyeceğinin

anlaşılması durumunda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının sözleşmeyi feshederek sonlandırma hakkı vardır. Ayrıca sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişisi sözleşme tarihinden itibaren 45 gün içinde EPDK'ya önlisans başvurusunda bulunmaz ise YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi kapsamında tanınan tüm haklar kendiliğinden sona erer. Son olarak, YEKA dahilinde yenilenebilir enerji kaynakları ile elektrik üretimi için kullanılabilir santral sahasının belirlenemediği veya bağlantı kapasitesinin yüzde yetmişinden daha az yenilenebilir enerji kaynaklı elektrik üretim santral sahası belirlendiği durumda YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi yine Bakanlık tarafından feshedilir. Bu durumda YEKA Kullanım Hakkı sözleşmesi feshedilen özel hukuk kişisi artık YEKA'da rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyeti gerçekleştiremez.

B. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı Dışında Rüzgar Enerjisinden Yararlanılması

1. Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı Dışında Rüzgar Enerjisinden Yararlanılması

İlk olarak belirtmek gerekir ki, YEKA kapsamında olup olmaması fark etmeksizin, rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik enerjisi üretim tesisi kurulabilmesi ve bu alanda faaliyet gösterilebilmesi için gereken üretim önlisansı ve lisansının alınmasına ilişkin usul ve esaslar aşağıda açıklanacaktır. Üretim önlisansı, üretim faaliyetinde bulunmak isteyen özel hukuk kişilerine, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli izinleri temin edebilmeleri için verilen izni; üretim lisansı ise özel hukuk kişilerine piyasada elektrik üretim faaliyeti gösterebilmeleri için verilen izni ifade etmektedir. Ancak YEKA'larda kurulacak rüzgar enerji santrallerinden farklı olarak diğer alanlarda önlisans alınabilmesi için, rüzgar enerji santrali kurulacak alanın rüzgar ölçümlerinin yapılması ve önlisans başvurusu sırasında bunların idareye sunulması gerekmektedir. Rüzgar ölçümleri, rüzgar enerjisi santrali kurmaya elverişli olduğu takdirde başvuran kişiye önlisans verilecektir. YEKA'lar kapsamındaki önlisans başvurularında buna gerek olmamasının sebebi ise, YEKA'ların belirlenmesi sürecinde zaten bu alanlara ilişkin

rüzgar ölçümlerinin yapılmış olmasıdır. YEKA haricindeki alanlarda rüzgar ölçümleri yapılmış olmadığından, bunların önlisans almak için başvuruda bulunan kişilerce yapılması gerekmektedir. YEKA haricindeki alanlarda rüzgar ölçümlerinin yapılmasına ilişkin usul aşağıda önlisans alma koşulları çerçevesinde incelenecektir.

Rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik enerjisi üretilmesi için ilgili tesisin kurulacağı yerin yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenmiş olma şartı bulunmamaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere yenilenebilir enerji kaynak alanlarında rüzgar enerjisi santralleri kurulabileceği gibi, bu alanlar dışında kalan ancak rüzgar enerjisi ile elektrik üretilmesine elverişli alanlarda da rüzgar enerji santrali kurulabilir. Bu durumda rüzgar enerjisinden elektrik üretmek için elverişli bir alanda faaliyet göstermek isteyen kişiler, doğrudan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Yönetmeliği uyarınca elektrik üretim önlisansı başvurusunda bulunmalıdır. Önlisans alabilmek için yeterli yasal koşulları yerine getiren kişiler, üretim lisansı başvurusu için gereken koşulları sağlayarak rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisini faaliyete geçirme şansını elde ederler. Belirtmek gerekir ki, yenilenebilir enerji kaynak alanlarında üretim tesisi kurmak isteyen kişiler, üretim önlisansı ve lisansını elde edebilmek için gereken şartların yerine getirilmesi bakımından bu alanlar dışında faaliyet göstermek üzere başvuruda bulunan kişilerle aynı şartlara tabidirler. Yani YEKA kapsamında üretim yapacak olan kişiler de üretim lisansı koşullarını yerine getirmek zorundadır.

2. Fransa’da Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı Dışında Rüzgar Enerjisinden Yararlanılması

Fransız hukukunda ise 2009 yılında yapılan yasal değişiklik¹⁷² ile her bölgede yerel yönetimler tarafından “bölgesel yenilenebilir enerji şeması (schéma régional des énergies renouvelables)” oluşturulması zorunlu tutulmuştur. Bu alanlar özellikle rüzgar enerjisi parklarının inşa edileceği alanların belirlenmesi ve rüzgâr enerjisine ilişkin ikincil düzenlemelerin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bu düzenlemeye uygun olarak 2010 yılında kabul edilen yasa¹⁷³ ile “bölgesel iklim, hava ve enerji şemaları (schémas régionaux du climat, l’air et de l’énergie)”nın düzenleneceği

¹⁷² Fransa mevzuatının 2009-967 sayılı ve 3 Ağustos 2009 tarihli yasası.

¹⁷³ Fransa mevzuatının 2010-788 sayılı ve 12 Temmuz 2010 tarihli yasası.

belirtilmiş ve bu şemalara “bölgesel rüzgar enerjisi şemaları (schémas régionaux de l'éolien)”nın eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bölgesel rüzgar enerjisi şemaları, rüzgar enerjisinin gelişimine uygun alanları tanımlama ve gösterme işlevini görmektedir. Bunun haricinde 2013 yılında yapılan yasal değişiklik¹⁷⁴ ile rüzgar enerjisi santrallerinin “rüzgar enerjisi gelişim alanlarına (zones de développement de l'éolien)” kaydolma zorunluluğu kaldırılmış ve üretilen enerjinin idarece alım yükümlülüğünün doğması için rüzgar enerjisi üretim ünitesinin (unité de production) en az beş rüzgar tribününden oluşması zorunluluğu getirilmiştir. Fransız idari usulü açısından Türk hukukundan farklı olarak rüzgar enerjisi santrallerinin bölgesel rüzgar enerjisi şemalarında belirtilen bölgelerde kurulması zorunluluğu bulunmaktadır¹⁷⁵. Bu yönde bir zorunluluğun bulunması durumunda, rüzgar ölçümleri bu alanlarda daha önceden yapılmış olacağından özel hukuk kişilerinin ölçüm yapmalarına gerek kalmamaktadır. Bu yönden elektrik üretim faaliyeti gerçekleştirmek isteyen kişiler açısından kolaylık yaratan bir durumdur. Ülkemizde de uygulanması, başvuranların iş yükünün azaltılması yönünden üretim lisansı başvurularının artmasını sağlayacaktır.

6446 sayılı Enerji Piyasası Kanununda rüzgar enerjisi santralleri için öngörülen lisanslandırma usulünde, rüzgar enerji santralının kurulması için gerekli her bir izin için (yapı ruhsatı, çevresel etki değerlendirmesi, arazi kullanım hakkı gibi) kendi idari usulünün izlenmesi ve gerekli izinlerin her birinin üretim lisansı başvurusunda bulunan özel hukuk kişilerince ilgili idareden temin edilmesi gerekmektedir. Fransız hukukunda da üretim lisansı verilmesinde kullanılan idari usul açısından, 2015 yılında yapılan yasal değişikliğe¹⁷⁶ kadar Türk hukukundaki gibi rüzgar enerjisi santralının kurulması için gerekli izinlerin her birinin ayrı ayrı ilgili idarelerden temin edilmesi usulü öngörülmüştü. Ancak 2015 yılında Fransız Enerji Kanununda yapılan yasal değişiklik¹⁷⁷ ile birlikte rüzgar enerji santrallerine ilişkin üretim lisansı alma koşullarında idari usul açısından hafifletmeye gidilmiştir. Yeni idari usul uyarınca Fransa'nın belirlenen yedi bölgesinde kurulacak rüzgar enerjisi santralleri için “Tek İzin (l'Autorisation Unique)” yöntemi benimsenmiştir.

¹⁷⁴ Fransa mevzuatının 2013-312 sayılı ve 15 Nisan 2013 tarihli yasası.

¹⁷⁵ Sabliere, s. 738.

¹⁷⁶ Söz konusu değişikliğe kadar 10 Şubat 2000 tarihli ve 2000-108 sayılı yasa ile Fransız Enerji Kanununa işlenen hükümler uygulanmaktaydı.

¹⁷⁷ 17 Ağustos 2015 tarihli ve 2015-992 sayılı yasa ile değişiklik gerçekleştirilmiştir.

Bu usul ile valiliklerce verilen tek bir izinde rüzgar enerji santrallerinin kurulması için gerekli olan tüm izinler toplanarak basitleştirilmiş bir usul öngörülmektedir. Böylece üretim lisansı almak için başvuruda bulunan tüzel kişi tek bir idareye yaptığı başvuru ile gerekli belgeleri hazırlayarak yapı ruhsatını, arazi kullanım iznini, üretim lisansını ve çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararı elde edebilmektedir¹⁷⁸. Bu yöntem ile uzun süreler alan ve santrallerin faaliyete başlamasında aksamalara yol açabilen uzun prosedürler yerine tek bir başvuru ile daha kısa zamanda faaliyete geçirilebilen rüzgar enerjisi santrallerinin kurulması amaçlanmaktadır.

III. İDARE HUKUKU AÇISINDAN RÜZGAR ENERJİ SANTRALLERİNE İLİŞKİN ÜRETİM ÖNLİSANSI VE LİSANS ALMA SÜRECİ

A. Rüzgar Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Önlisansı Alınması Aşaması

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Önlisans Esasları" başlıklı 6. maddesi uyarınca, RES üretim lisansı almak isteyen tüzel kişiye öncelikle, üretim tesisinin yatırımına başlayabilmesi için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmesi ve üretim tesisinin kurulacağı alanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmesi için EPDK tarafından belirli süreli önlisans verileceği düzenlenmiştir.

1. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Kapsamı

Önlisans kapsamı itibarıyla, yatırımcının üretim tesisi yatırımına başlaması için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri etmesi ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde etmesi için verilmektedir. Önlisans, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 3. maddesi uyarınca önlisans, *üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izin* olarak tanımlanmıştır. Yasal tanımından da

¹⁷⁸ Anouk Darcet-Felgen ve Sébastien Canton, **Les Procédures d'Autorisation des Projets Éoliens Terrestres en France**, BMH Avocats Publications, Paris, Eylül 2016, s. 30.

anlaşılacağı üzere önlisans, belirli süreli olarak verilen bir izindir. Süresinin kapsamı bakımından 6446 sayılı Yasanın 6. maddesi, önlisans için azami süreyi mücbir sebepler haricinde 24 ay olarak belirlemiştir. Ancak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na bu süreyi yarısı oranında uzatma yetkisi verilmiştir. Belirlenen süre içinde önlisans sahibi tüzel kişi mevzuatta öngörülen gereklilikleri yerine getirerek üretim lisansı sahibi olabilecektir.

2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansı Alma Koşulları

Rüzgar enerjisinden faydalanarak elektrik enerjisi üretimi gerçekleştirmek isteyen tüzel kişilerin öncelikle üretim önlisansı almaları gerektiğini belirtmiştik. Ancak üretim önlisansını alabilmek için de söz konusu tüzel kişilerin başvurularının olumlu sonuçlanması için yerine getirmesi gereken yükümlülükler bulunmaktadır. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 12. maddesine göre bu gereklilikler; rüzgar ölçümlerinin yapılması, başvuru sahibi tüzel kişinin esas sözleşmesinde gerekli değişikliklerin yapılması ve rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak üzere yapılan önlisans başvurularına ilişkin yarışmanın kazanılmış olması. Bu koşullar aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

a. YEKA Dışındaki Alanda Rüzgar Ölçümlerinin Yapılması

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin¹⁷⁹ önlisans başvuru usulü başlıklı 12. maddesi uyarınca, YEKA için yapılacak başvurular hariç rüzgar enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak amacıyla yapılacak önlisans başvurusu sırasında son beş yıl içinde elde edilmiş standardına uygun rüzgar ölçümünün sunulması zorunlu tutulmuştur. Aynı yönetmeliğin 4. maddesi uyarınca ise rüzgar ölçümü, asgari olarak rüzgar hızı ve yönü ölçümlerini ihtiva eden meteorolojik ölçümler şeklinde tanımlanmıştır. Bu kısımda; öncelikle rüzgar ölçümlerinin sahip olması gereken teknik özellikleri ve yapılma usulünü, ardından rüzgar ölçümlerinin yapılacağı alan için gerekli izinlerin alınması usulünü açıklanacaktır.

¹⁷⁹R.G.02.11.2013-28809.

(1) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılma Usulü

Usulüne uygun olarak saha izni alınarak yapılan rüzgâr ölçümleri, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde yer verilen şartlara göre elde edilmiş standart ölçümlere uygun olmalıdır. Rüzgâr enerjisine dayalı önlisans başvurularına ilişkin ölçüm standartları, Yönetmeliğin 7. bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, bu başvurular için, tesisin kurulacağı saha üzerinde, ilgili şartlara uygun olarak son üç yıl içinde elde edilmiş en az bir yıl süreli ölçüm yapılması zorunludur. Rüzgâr Ölçüm İstasyonu Kurulum Raporunun onaylandığı tarih rüzgâr ölçümüne başlama tarihi olarak kabul edilecektir ve bu raporu onaylama yetkisi yerinde inceleme yapılması koşuluyla MGM’de veya ilgili Akredite Kuruluştadır. Bahsi geçen bir yıllık ölçüm süresi içerisinde, işletme ve/veya bakım veya diğer sebeplerle veri kaybı yüzde 20’den daha fazla olamayacaktır. Veri kaybının yüzde 20’nin altında olduğu durumlarda ise kayıp veriler, MGM tarafından belirlenecek bir veya birkaç meteoroloji istasyonu verilerinden faydalanılarak istatistiksel veri tamamlama yöntemleri kullanılarak elde edilecektir.

Yönetmelikte rüzgâr ölçüm istasyonlarının yapısına ilişkin olarak da standartlar getirilmiştir. Buna göre; ölçüm istasyonunun, rüzgâr hızı sensörü, rüzgâr yönü sensörü, sıcaklık sensörü, basınç sensörü, bağıl nem sensörü ile ölçüm kayıt cihazından oluşması ve rüzgâr ölçüm direğinin yüksekliğinin en az 60 metre olması gerekmektedir. Rüzgâr ölçümleri, birisi 30 metrede, diğeri direğin en üst seviyesinde olmak üzere en az iki seviyede yapılmalıdır. Başvuru sahibinin bu iki seviyede yapılan ölçümlere ek olarak farklı seviyelerde rüzgâr ölçümü yapması da serbesttir. Basınç, sıcaklık ve nem ölçümlerinin ise en az 3 metre yükseklikte yapılması gerekmektedir. Yapılan ölçümlerin, ölçüm verileri üzerinde değişikliğe neden olacak herhangi bir müdahale olmadan çevrimiçi olarak MGM’ye veya ilgili Akredite Kuruluşa iletilmesi zorunludur. Veri iletimi bu kuruluşlara otomatik olarak yapılır. Kaydedilen tüm ölçüm verileri, belli zaman aralıklarında veya ölçüm süresinin sonunda, veriler değiştirilmeden ve herhangi bir müdahale olmadan orijinal olarak MGM’ye veya ilgili Akredite Kuruluşa elektronik ortamda sunulur. Sunulan bu verilerin doğruluğundan ve güvenilirliğinden başvuru sahibi sorumlu tutulmuştur. Öte yandan, MGM’ye veya ilgili Akredite Kuruluşa sunulan verilerin ve ticari sır

niteliğinde olan bilgilerin saklanması ve korunması, MGM'nin veya ilgili Akredite Kuruluşun sorumluluğuna verilmiştir.

Bunun yanında, rüzgâr enerjisine dayalı önlisans başvurusu esnasında Rüzgâr Ölçüm İstasyonu Kurulum Raporu ile birlikte Rüzgâr Ölçüm Sonuç Raporunun Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna sunulması zorunludur. Rüzgâr Ölçüm Sonuç Raporu, MGM veya ilgili Akredite Kuruluş ile önlisans başvurusunda bulunacak tüzel kişi tarafından müştereken onaylanır.

Yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca, ölçüm istasyonunun, üretim tesisine ilişkin bilgi formunda verilen koordinatlara göre, üretim tesisinin kurulacağı önlisans başvurusu yapılan santral sahası alanında yer alması gerekmektedir. Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü tarafından ölçüm istasyonunun bu bölgede yer almadığının bildirilmesi durumunda, bu önlisans başvuruları Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile reddedilir.

(2) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılacağı Alan İçin Gerekli İzinlerin Alınma Usulü

Ölçüm yapılacak saha için, ölçüm istasyonunun kurulması amacıyla gerekli izinlerin alınması, başvuruyu yapan tüzel kişinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Ayrıca bu izinlerin de, MGM'ye veya bir Akredite Kuruluşa başvuru yapılmadan önce ilgili tüzel kişi tarafından alınması ve başvuru dosyasına eklenmesi gerekmektedir. Aynı sahaya birden fazla ölçüm istasyonu kurulmasının talep edilmesi durumunda ise, ölçüm istasyonlarının birbirini etkilememesine ilişkin düzenlemenin MGM tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Rüzgar ölçümlerinin yapılacağı saha için izin alma usulü, sahanın bir özel hukuk kişinin ya da kamu tüzel kişinin mülkiyetinde olması durumunda farklılık göstermektedir. Aşağıda bu durumlar açıklanacaktır.

(i) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılacağı Sahanın Özel Hukuk Kişilerinin Mülkiyetinde Olması Durumu

Rüzgâr ölçümleri, önlisans başvurusunda bulunan tüzel kişiler tarafından tesisin kurulacağı saha üzerinde yapılmalı ve bu saha üzerinde ölçüm istasyonu

kurulmalıdır. Bu açıdan ölçüm yapılacak ve istasyon kurulacak saha önlisans başvurusunda bulunacak özel kişinin mülkiyetinde ise sorun yoktur, ilgili sahanın tapusunun başvuru sırasında sunulması yeterli olacaktır. Eğer söz konusu saha bir başka özel kişinin mülkiyetinde bulunuyor ise Rüzgar ve Güneş Enerjisine Dayalı Önlisans Başvuruları İçin Yapılacak Rüzgar ve Güneş Ölçümleri Uygulamalarına Dair Tebliğ'in¹⁸⁰ 4. maddesi uyarınca, bu sahanın ölçüm yapmak üzere sahibinden kiralandığına veya sahanın sahibi tarafından başvuru sahibine bu sahada ölçüm yapılmasına izin verildiğine ilişkin sözleşmenin başvuru sırasında dosyaya eklenmesi gerekmektedir. Bu durumda başvuru ve saha sahibi özel kişi arasında irtifak hakkı tesisi veya kira sözleşmesi gibi özel hukuk sözleşmesinden doğan hukuki ilişkiler kurulmuş olacaktır.

(ii) Rüzgar Ölçümlerinin Yapılacağı Sahanın Kamu Tüzel Kişilerinin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Olması Durumu

Ölçüm yapılacak saha kamu idarelerinin mülkiyetindeki bir arazi ise, yetkili kamu idaresinden izin alınması ve bu iznin de başvuru dosyasına eklenmesi gerekmektedir. Burada özellik arz eden durumlara değinilmelidir.

Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Arazilerde ve Hazinesin Özel Taşınmazlarında Rüzgar Ölçümlerinin Yapılması: İlk olarak devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazilerde ve Hazinesin özel taşınmazlarında kurulacak ölçüm direkleri için değerlendirme yapılacak olursa; 2886 sayılı Kanunun 74. maddesinde, tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinesin özel mülkiyetindeki yerler ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesinin ve mülkiyetin gayri aynî hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Buna dayanılarak da hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazları ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri kapsayacak şekilde Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik¹⁸¹ ihdas edilmiştir. Öncelikle söz konusu Yönetmeliğin 78. maddesi uyarınca, sayılan alanlarda irtifak hakkı kurulması veya kullanma izni verilmesi ihalesi, 2886 sayılı Kanunun 51. maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile yapılacaktır. Ayrıca Hazine taşınmazları üzerinde irtifak

¹⁸⁰ R.G.17.06.2014-29033.

¹⁸¹ R.G.19.06.2007-26557.

hakkı kurulması ve kullanma izni verilmesinden önce Maliye Bakanlığından izin alınması gerekmektedir. Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi ise adı geçen Yönetmeliğin 67. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasına göre, Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesi işleminde, kira bedelinin miktarına göre bir ayrıma gidilerek tahmin edilen yıllık kira bedelinin, 2886 sayılı Kanunun 45. maddesine göre her yıl merkezi yönetim bütçe kanunuyla belirlenen parasal sınıra kadar olan ihalelerde açık teklif usulünün, bu sınırı aşarlarda ise kapalı teklif usulünün uygulanacağı belirtilmiştir. Maddenin üçüncü fıkrasına göre ise kullanıcılarının özelliği veya İdareye yararlı olması nedeniyle kapalı veya açık teklif usulleriyle ihalesi uygun görülmeyen Hazine taşınmazların, 2886 sayılı Kanunun 51. maddesinin (g) bendine göre pazarlıkla kiraya verilebileceği düzenlenmiştir. Burada “kullanıcılarının özelliği veya İdareye yararlı olması veya kapalı veya açık teklif usulleriyle ihalesinin uygun görülmemesi” hallerini idare takdir edecek ve rüzgâr ölçüm istasyonunun kurulmasını bu hallerden birinin kapsamında olduğuna karar verirse pazarlık usulünü uygulayabilecektir.

Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Rüzgar Ölçümlerinin Yapılması: 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre kullanıcılarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi pazarlık usulüyle yapılacak işler arasında sayılmıştır. Buna dayanılarak ihdas edilen Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmeliğin¹⁸² 55. maddesinin (c) bendi uyarınca da, rüzgâr ölçüm direkleri için ihtiyaç duyulan sınırları kesin olarak belirlenmiş olan tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin pazarlık usulüyle kiraya verilebileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ışığında, bu sayılan yerlerde ölçüm direği kurmak isteyen özel kişiler pazarlık usulüyle bu alanları kiralayabilir veya mülkiyetin gayri ayni hak tesisini sağlayabilirler. Burada rüzgâr ölçüm direkleri için ihtiyaç duyulan ve tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde bulunan

¹⁸² R.G. 02.05.2013-28635.

yerler, söz konusu yönetmelik hükmü ile kullanışlarının özelliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler olarak görülmüş ve kiralanmaları açısından açıkça pazarlık usulüne tabi tutulmuştur.

Orman Alanlarında Rüzgar Ölçümlerinin Yapılması: Orman alanlarında kurulacak rüzgâr ölçüm istasyonları için alınacak izinler açısından ise 6831 sayılı Orman Kanununun 17. maddesinin 3. fıkrası uygulama alanı bulacaktır. Bu düzenleme uyarınca enerji tesislerinin Devlet ormanları üzerinde bulunması veya yapılmasında kamu yararı ve zaruret olması halinde, gerçek ve tüzel kişilere bedeli karşılığında Orman ve Su İşleri Bakanlığınca izin verilebilmektedir. Bu izinlere ait esaslar ise Orman Kanununun 17/3 ve 18 inci Maddelerinin Uygulama Yönetmeliğinin¹⁸³ 4. maddesinde düzenlenmiştir.

b. Anonim Şirket Olan Başvuru Sahibinin Şirket Esas Sözleşmesinde Paylarının Nama Yazılı Olması Yönünde Değişiklik Yapması

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 12. maddesinin 3. fıkrası uyarınca; önlisans başvurusunda bulunacak bu tüzel kişilerin, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim şirket ya da limited şirket olarak kurulmuş olması ve anonim şirket olarak kurulmuş olması durumunda, sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının tamamının nama yazılı olması gerekmektedir. Ayrıca 12. maddenin 4. fıkrasında yapılan 23.12.2015 tarihli değişiklikle, önlisans başvurusunda bulunan tüzel kişinin veya tüzel kişilikte doğrudan veya dolaylı pay sahibi olan gerçek veya tüzel kişilerin, yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile limited şirketlerde müdürlerin, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 5. maddesinin sekizinci fıkrası kapsamında yasaklı olmaması zorunluluğu getirilmiştir. Bu madde uyarınca yasaklı olanlar ise; *lisansı iptal edilen tüzel kişi, bu tüzel kişilikte yüzde on veya daha fazla paya sahip ortaklar ile lisans iptal tarihinden önceki bir yıl içerisinde görevden ayrılmış olanlar dâhil, yönetim kurulu başkan ve üyeleridir.* Buna göre, sayılan bu kişiler, *lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, lisans başvurusu*

¹⁸³ R.G.18.04.2014-28976.

yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olamaz, yönetim kurullarında görev alamazlar.

Yönetmeliğin 12. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, söz konusu nitelikleri sağlayan başvuru tüzel kişilerin; şirket asgari sermayesinin, üretim tesisi için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından öngörülen toplam yatırım tutarının yüzde beşine artırıldığına ilişkin şirket esas sözleşmesini sunması gerekmektedir. Yönetmeliğin 9. fıkrasına göre söz konusu asgari sermaye hesabında;

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

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

Ayrıca, tüzel kişinin esas sözleşmesinde; başvuruda bulunan tüzel kişinin anonim şirket olması durumunda, sermaye piyasası hükümlerine göre borsada işlem görenler dışındaki paylarının tamamının nama yazılı olduğuna ve hamiline yazılı pay senedi çıkaramayacağına ilişkin düzenlemeye yer verilmesi şarttır. Ek olarak, başvuru şirket esas sözleşmesinde, önlisans süresince ortaklık yapısında değişiklik yapmayacağına ve sermaye miktarının azaltılması yönündeki esas sözleşme değişikliklerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun onayının alınacağına yönelik hükme yer vermekle yükümlüdür. Aynı maddenin 11. fıkrasında yapılan değişiklikle, diğer başvurulardan farklı olarak rüzgar enerjisine dayalı önlisans başvuruları açısından bu yükümlülüklerin, söz konusu tüzel kişinin bağlantı görüşünü kabul ve taahhüt etmesini veya etmiş sayılmasını müteakip tanınacak doksan günlük süre içerisinde yerine getirmesi gerekmektedir.

Yönetmeliğin 12. maddesinin 10. fıkrası uyarınca yukarıda yer verilen yükümlülükler kamu tüzel kişileri açısından uygulanmayacaktır.

c. Rüzgâr Enerji Santrali Üretim Önlisansı Başvurularında Rekabetin Sağlanması Açısından Yarışma Usulü

(1) Taşınmazın Maliki Tarafından Önlisans Başvurusu Yapılması Halinde Aynı Saha İçin Yapılan Diğer Başvuruların Dikkate Alınmaması İlkesi

Elektrik Piyasası Kanunun 7. maddesinin 4. fıkrasında, rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurularının değerlendirilmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Bu fıkra uyarınca, üretim tesisinin kurulacağı sahanın maliki tarafından önlisans başvurusu yapılması halinde, aynı saha için yapılan diğer başvurular dikkate alınmayacaktır. Bu durumda herhangi bir yarışma da yapılmaz. Ancak bu hal dışında, aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı bağlantı bölgesine bağlanmak için birden fazla başvurunun bulunması hâlinde, söz konusu bağlantı noktası veya bölgesi için hangi başvurucunun bağlantı hakkı kazanacağını belirlemek üzere bir yarışma yapılacağı öngörülmüştür.

(2) Taşınmazın Malikinin Önlisans Başvurusunda Bulunmaması Halinde Yarışma Yapılması

Yarışmanın usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisleri Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği (Yarışma Yönetmeliği) ihdas edilmiştir. Bu bakımdan Yarışma Yönetmeliği uyarınca, yarışma yapılması için; rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak üzere yapılmış önlisans başvurularından aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı bağlantı bölgesine bağlanmak için ilan edilen kapasiteden daha fazla başvuru bulunması ve/veya santral sahası çakışan/kesişen başvurular bulunması gerekmektedir. Bu yarışma ile başvurular arasından bağlantı bölgesi için ilan edilen kapasite kadar sisteme bağlanacak olanların belirlenmesi amaçlanmaktadır. Öncelikle burada verilen terimlerin anlamları Yarışma Yönetmeliğinin 3. maddesi uyarınca şu şekildedir; bağlantı bölgesi, TEİAŞ tarafından belirlenen ve il ya da illerin idari mülki sınırlarını kapsayan bölgeyi; bağlantı noktası, RES bağlanabilir

Üretim tesisi kapasitesi açıklanan iletim sistemi trafo merkezi veya iletim hattını; çakışma, bir santral sahasının diğeri bir santral sahasının tamamını kapsaması veya bir santral sahasının tamamının bir başka santral sahasının içinde olması durumunu ve kesişme ise bir santral sahasının diğeri bir santral sahasını kısmen kapsaması durumunu ifade etmektedir.

(i) Yarışma Yapmaya Yetkili İdare

Yarışma, Elektrik Piyasası Kanunun 7. maddesinin 4. fıkrasının () bendi uyarınca, başvurular arasından ilan edilen kapasite kadar sisteme bağlanacak olanları belirlemek için TEİAŞ tarafından yapılır.

(ii) Yarışmaya Başvuru Usulü ve Başvuruların Değeriendirilmesi

Yarışma Yönetmeliğinin 5. maddesinde yarışmaya katılım esasları düzenlenmiştir. Buna göre, rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak üzere yapılmış nlisans başvurularından aynı bağlantı noktasına ve/veya aynı bağlantı bölgesine bağlanmak için ilan edilen kapasiteden daha fazla başvuru bulunması ve/veya santral sahası çakışan/kesişen başvurular bulunması halinde söz konusu nlisans başvuruları Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından yarışma yapılmak üzere TEİAŞ'a bildirilir. EPDK tarafından bildirilen projeler, TEİAŞ tarafından sistem bağlantı çalışması kapsamında proje bazlı teknik değeriendirmeye tabi tutulur. Değeriendirme sonucunda, yarışmaya katılabilecek RES projelerine ilişkin listeler TEİAŞ'ın internet sayfasında bağlantı bölgesi ve bağlantı noktası bazında yayımlanır. İnternet sitesinde yayımlanan ilanda yer alan bilgilere ilan tarihinden itibaren yedi gün içinde itiraz edilebilir. İtirazlar TEİAŞ tarafından yedi gün içinde sonuçlandırılır. Ayrıca 6. madde uyarınca ilan edilen listedeki tüzel kişilere, TEİAŞ tarafından belirlenen yer, gün ve saatte yarışmaya teklif vermeleri ve yarışma toplantısına katılmaları için davet yazısı Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) adreslerine gönderilerek tebliğ edilir. Ancak TEİAŞ'ın internet sayfasındaki yayım tarihi ile teklif verme tarihi arasındaki süre otuz günden az olamaz.

Yarışma Yönetmeliğinin 6. maddesine göre yarışmaya katılmak isteyen tüzel kişiler tekliflerini, kapalı zarf içerisinde TEİAŞ tarafından belirtilen yer, gün ve saatte belirlenen adrese teslim ederler. Kapalı zarfın içinde; şirketi temsil ve ilzama yetkili kişilere ait imza sirküleri, taahhütname, kati ve süresiz banka teminat mektubu veya TEİAŞ banka hesabına Türk Lirası cinsinden nakdi teminat yatırıldığına ilişkin banka dekontu, şirketin tebligata esas KEP adresi, ayrı bir kapalı zarf içerisinde Teklif Mektubu Formu bulunmalıdır. Her bir teklif için sunulacak teminat miktarı, beher MW'ın elli bin TL ile çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Zarfların teslim edilmesinden sonra teklifte değişiklik yapılamamaktadır. Bu işlemlerden sonra, Yarışma Yönetmeliğinde belirlenen belgeleri eksiksiz olarak TEİAŞ'a sunan önlisans başvurusu sahibi, yarışmaya katılmaya hak kazanır. Ayrıca yarışma toplantısına TEİAŞ'ın belirlediği yer, gün ve saatte katılmayanların Yarışma Yönetmeliği uyarınca oluşabilecek hak kayıplarından EPDK veya TEİAŞ'ın sorumlu olmayacağı açıkça belirtilmiştir.

(iii) Yarışmaya Katılanların Tekliflerinin Değerlendirilmesi Usulü

Yarışma, Yarışma Yönetmeliğinin 7. maddesine göre TEİAŞ tarafından oluşturulan ve tamamı TEİAŞ personelinden oluşan bir komisyon tarafından yapılır. Komisyon, biri başkan en az beş asıl üye olmak üzere tek sayıda kişiden oluşur. Yarışmanın, yarışma toplantısının ilk oturumunda ve aynı gün içinde tamamlanması gerekir. Yarışma toplantısının ilk oturumu, davetli şirketlerin temsilcilerinin katılımıyla komisyon başkanı tarafından açılır. Oturumda ilk iş olarak belgelerin kontrol edilmesiyle, herhangi bir belgenin eksik olması, uygun olmaması veya TEİAŞ'ın internet sayfasında ilan edilen bilgilerle uyumsuz olması durumunda söz konusu teklif geçersiz sayılır ve geçersiz sayılan teklife ilişkin ikinci kapalı zarf açılmaz. Geçersiz sayılan teklif sahibi şirketler yarışma dışında kalır. Sadece bir şirketin sunduğu belgelerin geçerli olduğu tespit edilirse, seçim işlemi, söz konusu şirket lehine Teklif Fiyatı esas alınarak sonuçlandırılır. Birden çok şirketin teklifinin geçerli olması durumunda, geçerli teklifler, aynı bağlantı bölgesi bazında Teklif Fiyatı en düşük projeden başlamak üzere sıralanır. Bu sıralama esas alınarak bağlantı

bölgesi kapasitesine ulaşıncaya kadar sırayla bağlantı kapasitesi tahsis edilir. Mevcut bağlantı kapasitesi, her aşamada Teklif Fiyatı en düşük projeye tahsis edilir.

Yarışmaya Katılanların Eşit Teklif Vermesi Halinde İzlenecek Usul: Yarışma Yönetmeliğinin 7. maddesinin 6. fıkrasının (b) bendi uyarınca, yarışmaya katılan şirketler tarafından Eşit Teklif Fiyatı verilmesi halinde, bu projeler için Eşit Teklif Fiyatından başlamak üzere kapalı zarf ile eksiltme usulüne uygun olarak yarışma yapılır ve yarışma sonuçlarına göre o aşamada bağlantı kapasitesi tahsisi yapılır. Eşit teklifler için eksiltme usulüne göre yapılan yarışma, eşit teklif verilen projelerin kapasiteleri toplamının o aşamada tahsis edilecek kapasiteden fazla olması halinde yapılacaktır.

Santral Sahaları Çakışan Projelerin Olması Durumunda İzlenecek Usul: Yarışma Yönetmeliğinin 7. maddesinin 6. fıkrasının (ç) bendinde, santral sahaları çakışan projelerin olması durumunda yarışmanın yapılma esası düzenlenmiştir. Yani bir santral sahasının diğer bir santral sahasının tamamını kapsamaması veya bir santral sahasının tamamının bir başka santral sahasının içinde olması durumunda daha düşük Teklif Fiyatı veren şirket, çakışan alanı kullanma hakkını elde eder. Çakışan projeler bakımından Teklif Fiyatında eşitlik olması durumunda da kapalı zarf ile eksiltme usulü uygulanır ve böylece çakışan alanı kullanım hakkı elde edecek şirket belirlenir. Kullanım hakkı elde edilen sahadaki kapasite üzerinden o aşamada sıralama yapılarak kapasite tahsisi gerçekleştirilir. Sıralamada bulunan şirket/şirketlerin kendi(leri)ne kalan saha ve kapasiteyi birlikte kabul etmemesi durumunda, ilgili proje yarışma dışında bırakılır. Bu uygulama aynı şekilde santral sahaları kesişen projelerin bulunması yani santral sahasının diğer bir santral sahasını kısmen kapsamaması durumunda da uygulanacaktır. Buna ilişkin esaslar 7. maddenin 6. fıkrasının (d) bendinde düzenlenmiştir. Bununla beraber, bir proje, yarıştığı bağlantı bölgesinde bağlantı hakkı elde edebilecek bir teklif vermişse, kendisinden daha düşük Teklif Fiyatı vermiş olsa bile kendi bağlantı bölgesinde bağlantı hakkına sahip olmayan bir proje ile çakışan veya kesişen alanı kullanma hakkını elde edebilecektir. Ayrıca Yarışma Yönetmeliği uyarınca, eşit teklif ile çakışma veya kesişme halinin birlikte bulunması hâlinde öncelikle eşit teklif hükümleri uygulanacaktır.

Bağlantı Bölgesine Tahsis Edilen RES Bağlanabilir Kapasitesini Aşan Teklif Bulunması Halinde İzlenecek Usul: Sıralanan teklifler arasında bağlantı bölgesine

tahsis edilen RES bağlanabilir kapasitesini aşan teklif bulunması halinde, yani söz konusu bağlantı bölgesi için ayrılan ve o bölgeye bağlanabilecek elektrik kapasitesini aşan ilk teklif sahibi şirketten, son Teklif Fiyatını değiştirmeden proje kurulu gücünü kalan RES bağlanabilir kapasitesine indirmesi istenir. Bu talebin teklifi veren şirket tarafından kabul edilmemesi nedeniyle reddedilmiş sayılması üzerine sıralamadaki bir sonraki şirketin teklifi, aynı koşullarla kendi Teklif Fiyatı üzerinden değerlendirilir. Bu işlem, kalan RES bağlantı kapasitesine ulaşıncaya kadar tekrarlanır. Bu durum Yarışma Yönetmeliğinin 7. maddesinin 6. fıkrasının (c) bendinde düzenlenmiştir.

(iv) Yarışmanın Sonuçlandırılması

Yukarıda açıklanan işlemler ile yarışma sonucu belirlenen şirket veya şirketler sisteme bağlantı hakkı kazanır. Yarışma sonuçları TEİAŞ tarafından on gün içinde EPDK'ya bildirilir. Yarışma sonucunda bağlantı kapasitesi hakkı elde eden başvurulara ilişkin nihai bağlantı görüşleri TEİAŞ tarafından yarışmadan itibaren bir ay içerisinde oluşturulur. Yarışma sonucunda sisteme bağlantı hakkı elde edemeyen şirketlerin teminatları, Yarışma Yönetmeliği'nin 9. maddesi uyarınca iade edilir. Aynı madde uyarınca, yarışma sonucunda başvuru sırasında öngörülen kurulu gücünden daha düşük kurulu güçte kapasite tahsis edilen şirketin teminatı, tahsis edilen kapasite için yeni teminat sunulması halinde iade edilir. Sisteme bağlantı hakkı elde eden şirketin teminatı, üretim tesisinin tamamının geçici kabulü yapıldığında iade edilir. Yarışmayı kazanan şirketlerin teminatı, Yarışma Yönetmeliğinde belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde TEİAŞ tarafından, başkaca bir değerlendirme yapılmasına gerek olmadan irat kaydedilir. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin¹⁸⁴ 45. maddesinde teminatlara ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Buna göre, yarışma sonucunda bağlantı hakkını elde eden şirketlerin mücbir sebep halleri ve başvuru sahibinden kaynaklanmayan haklı sebepler dışında bir nedenle önlisans başvurusundan vazgeçmesi veya önlisans başvurusunun reddedilmesi halinde teminatları irat kaydedilecektir.

¹⁸⁴ R.G. 02.11.2013-28809.

(v) Yarışma Yönetmeliğinin Geçici 2. Maddesinde Öngörülen Özel Yarışma Usulü

Özel Yarışma Usulünün Yapılmasını Gerektiren Haller: Yarışma Yönetmeliği'nin Geçici 2. maddesinde yapılacak yarışmalar açısından özel bir durum düzenlenmiştir. Şu şartların gerçekleşmesi durumunda bu madde uygulama alanı bulacaktır; iki veya daha fazla şirketin projeleri için kesişen santral sahasının kullanım hakkı sahibi şirketin belirlenmesi amacıyla yarışma yapılmasına ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunca bir karar alınmış olması, bu kararın Yarışma Yönetmeliğinin yayımı tarihinden önce alınmış olması ve aynı zamanda EPDK'nın bu kararı bir mahkeme kararının uygulanması amacıyla almış olması. Bu şartlar gerçekleştiğinde Geçici 2. Madde uyarınca RES Katkı Payı ödenmesi esasına göre yarışma yapılacağı belirtilmiştir. RES Katkı Payı Geçici 2. Maddenin 5. fıkrasında tanımlanmıştır. Aynı fıkra da Toplam RES Katkı Payı miktarının belirlenme usulü de ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre;

“RES Katkı Payı; üretim tesisinin ilk ünitesinin geçici kabulünün yapıldığı tarihten başlamak üzere ve tüm tesisin geçici kabulünün yapıldığı tarihten itibaren 20 (yirmi) yıl süre boyunca üretim tesisinin tamamında, ilgili mevzuata göre kapasite artışı yapılabilmesi halinde kapasite artışı kapsamındakiler dahil, inşa edilecek ünitelerden üretilen net elektrik enerjisi için TEİAŞ'a birim kWh için ödenecek kuruş (kr) anlamına gelir.”

Özel Yarışma Usulünde Tekliflerin Değerlendirilmesi: Geçici 2. maddenin 2. fıkrasında söz konusu yarışmanın yapılış usulü belirtilmiştir. Buna göre, kapalı zarf usulüne göre yapılacak yarışmada; her katılımcı, kendisinin trafo merkezi bazında kapasite tahsisine esas RES Katkı Payı teklifi bulunuyorsa bundan düşük teklif veremez. Eğer katılımcılar eşit tekliflerde bulunursa aynı oturumda kapalı zarf ile yeniden teklif alınır. Her teklifin bir önceki teklif tutarından düşük olması da Yarışma Yönetmeliği uyarınca yasaklanmıştır. Söz konusu maddenin 3. fıkrası uyarınca, yapılan yarışma sonunda, en yüksek teklifi veren şirket, kesişen alanı kullanma hakkına sahip olur. Diğer şirket veya şirketlere, kesişmeyen alan ve bu alana karşılık gelen kurulu güçler tahsis edilerek önlisans işlemlerine devam edilir. Dördüncü fıkra da ise yarışmaya davet edilen şirketlerin yarışmaya teklif vermemesi, yarışmaya verdiği teklifin geçerli olmaması veya şirketi temsil ve ilzama yetkili kişilerin yarışmaya ilişkin toplantıda bulunmaması durumunda uygulanacak usul

belirlenmiştir. Buna göre, bu şirketlere ait projelerin önlisans işlemlerine, diğer projelerle kesişmeyen alan ve bu alana karşılık gelen kurulu güç tahsis edilerek devam edilir. Bu halde, varsa trafo merkezi bazında, bu şirketlerin kapasite tahsisine esas teklifi dikkate alınır.

Özel Yarışma Usulünün Sonuçlandırılması: Yarışma Yönetmeliğinin Geçici 2. maddesinin 6 fıkrası uyarınca, yarışma sonucunda kendisine kapasite tahsis edilen şirketlere teminat mektubu sunma zorunluluğu getirilmiştir. Bu teminat mektubunun miktarı, *şirkete tahsis edilen kapasite ile projenin yıllık üçbin saatlik çalışma süresi üzerinden hesaplanan yıllık ortalama üretim miktarının kWh başına RES Katkı Payı tutarı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın yüzde yirmisi oranında* olacaktır. Bu teminat mektubunun yarışmayı izleyen üç ay içerisinde TEİAŞ'a sunulması gerekir. Bu süre içinde TEİAŞ'a teminat mektubu sunulmaması, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 16. maddesi uyarınca proje sahibi tüzel kişiden istenen belgelerin süresi içinde Kuruma sunulmaması anlamına gelir. TEİAŞ, şirket tarafından kendisine sunulan banka teminat mektubunu, şirketin RES Katkı Payı Anlaşmasında belirtilen yükümlülükleri son buluncaya kadar muhafaza eder. Geçici 2. maddenin 5. maddesi uyarınca, RES'in yıllık net elektrik enerjisi üretimi üzerinden hesaplanan yıllık toplam RES Katkı Payı tutarı, TEİAŞ tarafından takip eden yılın 15 Ocak günü ilgili şirkete faturalanır ve 31 Ocak günü saat 17.00'a kadar gelir kaydedilmek üzere ilgili şirket tarafından hiçbir taksitlendirme yapılmadan TEİAŞ'a ödenir. Bu tutar zamanında ödenmediğinde, söz konusu tutar, teminat mektubunun karşılık gelen kısmının irat kaydedilmesi yoluyla TEİAŞ tarafından tahsil edilir. Söz konusu bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda RES Katkı Payı Anlaşması ve Bağlantı Anlaşması feshedilir ve EPDK'ya bildirilir. Hesap edilen tutarın zamanında ödenmemesi hâlinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanunun 51. maddesi uyarınca belirlenen gecikme faizi de uygulanır. Ayrıca maddenin 7. fıkrasında teminatın irat kaydedileceği diğer durumlar da belirtilmiştir. Buna göre, RES Katkı Payı Anlaşması imzalanmaması veya Yarışma Yönetmeliğinde belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi ve ayrıca ilgili şirketin üretim önlisansı veya lisansı kapsamında EPDK'ya sunduğu teminatın Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği uyarınca irat kaydedildiği hallerde söz konusu teminat TEİAŞ tarafınca irat olarak kaydedilir.

Geçici 2. madde uyarınca yapılan yarışma sonucunda, proje sahibi şirkete önlisans verilmesini takip eden bir ay içerisinde TEİAŞ ile ilgili şirket arasında, TEİAŞ tarafından teklif edilen ve Kurul Kararı ile onaylanan, RES Katkı Payı Anlaşması imzalanır.

Son olarak, özel bir durumu öngören Yarışma Yönetmeliğinin Geçici 2. maddesinin son fıkrası uyarınca, bu madde hükümlerinin uygulanması amacıyla ilgisine göre Yarışma Yönetmeliğinde yer verilen düzenlemeler, Geçici 2. Madde hükümleriyle çelişmemek şartıyla uygulanacaktır.

3. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Hukuki Niteliği

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 3. maddesi uyarınca önlisans, *üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izin olarak tanımlanmıştır*. EPDK'nın önlisans verme işlemi, tek yanlı, icrai ve re'sen uygulanabilir bir işlem özelliğini taşıdığından idari işlem niteliğindedir. İdari işlemlerin maddi açıdan sınıflandırılması bakımından ise bu işlem; genel, soyut ve objektif özellik taşımadığı ve önlisans verilen kişiye özgü olarak ihdas edildiğinden birel işlem niteliğindedir. Birel işlemler arasındaki ayrım açısından da önlisans verilen kişiyi belli bir statüye sokan, o statüde devamını sağlayan bir işlem olduğu için birel koşul işlem niteliğini taşımaktadır¹⁸⁵. İrade açıklayanların sayısı bakımından ayrıma göre ise önlisans verme işlemi kolektif işlemler arasındadır. Çünkü Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 16. maddesi uyarınca önlisans, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile verilir. Bu durumda söz konusu idari işlem bir makamı oluşturan birden fazla kişinin iradesinin aynı anda ve aynı yönde açıklanarak birleşmesi ile oluştuğundan kolektif işlem niteliğini taşımaktadır¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Ahmet Emrah Akyazan, "Maddi Açıdan İdari İşlemler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 85, 2009, s. 232.

¹⁸⁶ Onar, C. 1, s. 352; Günday, s. 128; Gözler, s.585.

4. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri

a. Üretim Önlisansı Sahibinin Hakları

Önlisans sahibinin hak ve yükümlülükleri Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 28. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, önlisans sahibi tüzel kişilerin, üretim tesisi yatırımına başlamak için izin, onay ve ruhsatları edinebilmek ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkına sahip olabilmek için ilgili kurumlarda girişimde bulunma hakkı bulunmaktadır. Bu hak kapsamında, aynı yönetmeliğin 46. maddesi uyarınca önlisans sahibi tüzel kişi, faaliyetiyle doğrudan ilgili olarak; kamu yararı kararı, irtifak hakkı tesisi, kullanma izni, kiralama yapılması, hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir kararının alınması, mera tahsis amacı değişikliği, talebiyle EPDK'ya başvurabilmektedir.

b. Üretim Önlisansı Sahibinin Yükümlülükleri

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Önlisans Esasları" başlıklı 6. maddesi uyarınca, üretim lisansı başvurusunda bulunan tüzel kişiye öncelikle, üretim tesisinin yatırımına başlayabilmesi için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmesi ve üretim tesisinin kurulacağı alanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmesi için EPDK tarafından belirli süreli önlisans verileceği düzenlenmiştir. Bu bakımdan önlisans almak için yukarıda belirtilen işlemleri gerçekleştiren ve önlisans almaya hak kazanan tüzel kişilerin RES üretim lisansı alabilmeleri için önlisans süreleri boyunca gerçekleştirmeleri gereken işlemler bulunmaktadır. Bu işlemler, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin¹⁸⁷ 17. maddesinde düzenlenmiştir.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesine göre, RES üretim lisansı alabilmek için önlisans sahibi tüzel kişinin şu yükümlülükleri yerine getirmesi gerekmektedir: Üretim tesisinin kurulacağı sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin

¹⁸⁷ R.G. 02.11.2013-28809.

mülkiyetinde olmaması halinde mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi, üretim tesisine ilişkin imar planlarının onaylanması, ön proje veya proje veya kat'i proje onayının alınması, bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurunun yapılması, üretim tesisi için teknik etkileşim izninin alınması, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınması, üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatının veya söz konusu ruhsatın yerine geçecek belgenin sunulması ve TEİAŞ ile RES Katkı Payı Anlaşmasının imzalanmasıdır. Bu yükümlülüklerin kapsamı aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Sayılan yükümlülükler ek olarak önlisans sahibinin; istenilen her türlü bilgi ve belgeyi zamanında EPDK'ya vermek, lisansını edininceye kadar veraset ve iflas halleri dışında ortaklık yapısında herhangi bir değişiklik yapmamak, paylarını devretmemek veya bu sonucu doğuracak işlemleri yapmamak yükümlüğü bulunmaktadır.

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

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 17. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca, *üretim tesisinin kurulacağı sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde olmaması halinde, söz konusu sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi* gerekmektedir. Bu hüküm uyarınca, üretim tesisi kurulacak sahanın mülkiyetinin önlisans sahibi tüzel kişide olması durumunda herhangi bir sorun olmayacaktır. Ancak, söz konusu sahanın başka bir kişinin mülkiyetinde olması durumunda, önlisans sahibi tüzel kişi üretim lisansı alabilmek için sahanın mülkiyetini veya kullanım hakkını elde etmek durumundadır. Bu durumda sahanın mülkiyetinin bir özel hukuk kişisine mi yoksa bir kamu tüzel kişisine mi ait olduğu, mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesinin hukuki yöntemleri açısından önem arz etmektedir.

**(i) Sahanın Mülkiyetinin Bir Özel Hukuk Kişisine Ait Olduğu Durumda
Mülkiyet veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi**

Özel Hukuk Hükümlerince Sahanın Mülkiyetinin veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi : Sahanın mülkiyetinin bir özel hukuk kişisine ait olduğu durumda; ilk olarak önlisans sahibi tüzel kişi, üretim tesisi kurulacak sahanın sahibi olan özel hukuk kişisinden rızaen sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını temin edebilir. Bu durumda önlisans sahibi tüzel kişi ile sahanın sahibi özel hukuk tüzel kişisi arasında, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu veya 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerince öngörülen, satım sözleşmesi, kira sözleşmesi, irtifak hakkı tesisi gibi işlemler gerçekleştirilecektir. Böylece önlisans sahibi tüzel kişi, üretim tesisini kurmak için söz konusu sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde ederek üretim lisansını almak için gerekli şartlardan ilkinin gerçekleştirmiş olacaktır.

Kamu Yararı Kararı Alınması ile Sahanın Mülkiyetinin veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi: İkinci olarak ise rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulacak sahanın sahibi olan özel hukuk kişisi ile önlisans sahibi tüzel kişi arasında yukarıda açıklandığı gibi bir özel hukuk ilişkisi kurulmadığı durumda; önlisans sahibi tüzel kişinin RES üretim tesisi kurulacak saha üzerindeki kullanım imkanını sağlamaya yönelik Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 46. maddesinin (a) bendi uyarınca ilgili taşınmaz hakkında kamu yararı kararı alınabilmektedir. Kamu yararı kararı alınabilmesi için önlisans sahibi tüzel kişinin EPDK'ya bu konuda başvuruda bulunması ve önlisans sahibi tüzel kişinin talebinin doğrudan faaliyetiyle ilgili olması gerekmektedir.

Kamu yararı kararı alınmasıyla birlikte ilgili taşınmaz üzerinde kamulaştırma işlemleri başlatılacaktır. Buna ilişkin olarak Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 46. maddesinin 2. fıkrasında ayrıca bir düzenlemeye de gidilmiştir. Söz konusu fıkra uyarınca, elektrik piyasasında üretim faaliyetinde bulunan önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin önlisansa konu faaliyetleri bakımından gerekli olan sahalara için EPDK'dan kamulaştırma talebinde bulunmaları mümkündür. Yukarıda da belirtildiği üzere bu taşınmazların kamulaştırılabilmesi için özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunması gerekmektedir. Bu taşınmazlara ilişkin kamulaştırma talepleri, EPDK

tarafından değerlendirilerek uygun görülürse Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından kamu yararı kararı verilecektir.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 46. maddesinin son cümlesinde kamu yararı kararı üzerine uygulanacak kamulaştırma işlemlerinin 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 19. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Buna göre, verilen kamu yararı kararı çerçevesinde kamulaştırma işlemleri önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri için Maliye bakanlığı tarafından 2942 sayılı Yasada belirtilen esaslar dahilinde gerçekleştirilecektir. Ancak 2942 sayılı Yasada öngörülen düzenlemeden farklı olarak kamulaştırma bedeli ve buna ilişkin diğer giderler, kamulaştırmayı yapan idare olan Maliye Bakanlığı tarafından değil, idareler arasında taşınmaz mal devrinde olduğu gibi bu durumda da kamulaştırma talebinde bulunan önlisans sahibi tüzel kişi tarafından ödenecektir.

6446 sayılı Yasanın 19. maddesinin 2. fıkrası uyarınca kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti, üretim tesislerinin mülkiyetini haiz olan ilgili kamu kurumuna, ilgili kamu kurumu bulunmuyorsa Hazineye ait olacaktır. Bu yöntemle kamulaştırılarak tapuda Hazine adına tescil edilen taşınmazlar üzerinde kamulaştırma bedelini ödemiş olan önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri lehine bedelsiz irtifak hakkı kurulur ve/veya kullanma izni verilir. Ancak bu hak veya kullanım izninin süresi önlisansın geçerlilik süresi ile sınırlı tutulmuştur.

Maddenin 4. fıkrasında önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişinin lisans alamaması, önlisans süresinin sona ermesi ya da önlisansın iptal edilmesi durumunda, bu kişiler tarafından ödenen kamulaştırma bedellerine ilişkin yapılacak uygulamalar da belirlenmiştir. Buna göre yapılacak uygulamalar şu şekildedir; eğer kamulaştırılan taşınmazın üzerinde başka bir önlisans sahibi tüzel kişinin kullanımı için irtifak hakkı tesis edilmiş veya kullanma izni verilmiş ise kamulaştırma bedeli, lehine irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen önlisans sahibi tarafından kamulaştırma bedelini ödemiş olan tüzel kişiye ödenecektir. Kanunda öngörülen bir diğer uygulama olarak ise, kamulaştırılan taşınmazın 2942 sayılı Yasanın 23. maddesi kapsamında sahibi veya mirasçıları tarafından geri alınması halinde, bu kişiler tarafından geri ödenecek bedelin kamulaştırma bedelini ödemiş olan tüzel kişiye ödenmesidir. Son olarak, önlisans sahibi kişi bir kamu tüzel kişisi ise, 6446

sayılı Yasanın 19. maddesinin 5. fıkrası uyarınca kamulaştırma işlemleri söz konusu kamu tüzel kişisi tarafından gerçekleştirilir ve kamulaştırılan taşınmaz, üretim tesislerinin mülkiyetini haiz olan ilgili kamu tüzel kişisi adına tescil edilir.

Acele Kamulaştırma Yoluyla Sahanın Mülkiyetinin veya Kullanım Hakkının Elde Edilmesi : 6446 sayılı Yasanın “Lisans esasları” başlıklı 5. maddesinin 13. fıkrasında, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenmesi durumunda, bu alanlar üzerinde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. maddesine dayanılarak acele kamulaştırma yapılabileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme ile 2942 sayılı Yasanın 27. maddesinde sayılanlar dışında bir acele kamulaştırma nedeni ihdas edilmiştir. Böylece yenilenebilir enerji kaynak alanları dahilinde kalan özel mülkiyet kapsamındaki bir taşınmaz, 2942 sayılı Yasada öngörülen kamulaştırmaya ilişkin usullerin sırasıyla izlenmesine gerek kalmaksızın acele kamulaştırma yoluyla kamulaştırılabilecektir. Acele kamulaştırmaya tabi tutulan bu alanları kullanacak tüzel kişiler ise Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığınca yine 6446 sayılı Yasa çerçevesinde belirlenecektir.

(ii) Sahanın Mülkiyetinin veya Hüküm ve Tasarrufunun Bir Kamu Tüzel Kişisine Ait Olduğu Durumda Kullanım Hakkının Elde Edilmesi

Üretim tesisi kurulacak sahanın bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda olması durumunda, önlisans sahibi tüzel kişi 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği uyarınca kendisine tanınan imkanlardan faydalanabilecektir. Bu bakımdan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 28. maddesinde, önlisansın, sahibi olan tüzel kişiye önlisansına konu üretim tesisi yatırımına başlayabilmek için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat gibi belgeleri edinebilmek ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın kullanım hakkını elde edebilmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunma hakkını verdiği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 28. maddesinde genel bir ifadeyle belirtilen bu hakkı, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 46. Maddesi, ilgili sahanın kullanım hakkının elde edilmesi açısından ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, “*Kamulaştırma, irtifak hakkı tesisi, kullanma izni veya kiralama*” başlıklı 46. madde uyarınca;

“(1) Önlisans, üretim veya dağıtım lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişisi, faaliyetiyle doğrudan ilgili olarak;

a) Kamu yararı kararı,

b) İrtifak hakkı tesisi,

c) Kullanma izni,

ç) Kiralama yapılması,

d) Hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir kararının alınması,

e) Mera tahsis amacı değişikliği,

talebiyle Kuruma başvurabilir. YEKA için verilen önlisans ve üretim lisanslarında YEKA Yönetmeliği kapsamında kurulacak fabrika, AR-GE tesisleri ve benzeri için bu fıkra kapsamında talepte bulunulamaz.

(2) Elektrik piyasasında üretim faaliyetinde bulunan önlisans veya dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin, önlisans ve lisansa konu faaliyetleri için gerekli olan ve kişilerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin kamulaştırma talepleri Kurum tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde Kurul tarafından kamu yararı kararı verilir. Söz konusu karar çerçevesinde gerekli kamulaştırma işlemleri Kanunun 19 uncu maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde sonuçlandırılır.”

Görüldüğü üzere, bu düzenleme ile birlikte önlisans sahibi tüzel kişilere EPDK’ya başvurmak suretiyle, üretim tesisi kuracakları sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmeleri için önemli imkanlar tanınmıştır. Bilindiği üzere kamu yararı kararı alınarak kamulaştırma işlemi gerçekleştirilmesi ancak özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olan taşınmazlar için mümkündür. Bu konuyu yukarıda açıklamıştık. Sahanın mülkiyetinin veya hüküm ve tasarrufunun bir kamu tüzel kişisine ait olduğu durumda ise irtifak hakkı tesisi, kullanma izni, kiralama yapılması, hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir kararının alınması ve mera tahsis amacı değişikliği yöntemlerinden biri uygulanacaktır. Bu yöntemlerin uygulanmasını isteyen önlisans sahibi tüzel kişinin öncelikle EPDK’ya bu konuda başvuruda bulunması ve önlisans sahibi tüzel kişinin talebinin doğrudan faaliyetiyle ilgili olması gerekmektedir. Bu kısımda bir kamu tüzel kişinin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda olan sahaların kullanım haklarının elde edilme yöntemleri açıklanacaktır.

İrtifak Hakkı Tesisi, Kullanma İzni ve Kiralama Yöntemi : Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 46. maddesinin ilk fıkrasında irtifak hakkı tesisi, kullanma izni ve kiralama yöntemleri rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisinin kurulacağı sahanın kullanım izninin alınması için sayılan yöntemlerdendir. Bu konuda, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun¹⁸⁸ 19. maddesinin sekizinci

¹⁸⁸ R.G. 30.3.2013-28603.

fıkrasında Hazinesin mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesisi, kullanma izni ve kiralama yapılması uygulamalarının usulü belirlenmiştir. Fıkıada önlisans sahibi tüzel kişinin, özel hukuk tüzel kişisi ve kamu tüzel kişisi olmasına göre ikili bir ayrıma gidilmiştir.

6446 sayılı Yasanın 19. maddesinin sekizinci fıkrasının (a) bendinde önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri adına Hazinesin mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesisi, kullanma izni verilmesi veya kiralama yapılabilmesi için EPDK'dan talepte bulunacağını, bu talebin uygun görülmesi durumunda, Maliye Bakanlığı ile önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi arasında önlisans süresi ile sınırlı olmak kaydıyla irtifak hakkı tesisi, kullanma izni veya kiralama sözleşmesi düzenleneceği öngörülmüştür. Bu sözleşmelerde, sözleşmenin geçerliliğinin sözleşmeye konulacak hükme göre önlisansın veya lisansın geçerlilik süresi ile sınırlı olacağı kaydının yer alacağı da ayrıca kanun hükmünde belirtilmiştir. İrtifak hakkı, kullanma izni veya kiralama bedelini ödeme yükümlülüğü, önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisine bırakılmıştır.

Önlisans sahibi tüzel kişinin bir kamu tüzel kişisi olması halinde ise aynı maddenin 8. fıkrasının (b) bendi uyarınca, bu kamu tüzel kişilerinin üretim faaliyetleri için gerekli olan ve Hazinesin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesisinin veya kullanma izni verilmesinin talep edilmesi durumunda, Maliye Bakanlığı tarafından önlisans sahibi kamu tüzel kişisi lehine lisans süresi boyunca bedelsiz irtifak hakkı tesis edileceği veya kullanma izni verileceği düzenlenmiştir.

Bu konuda ayrıca, 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun 8. maddesinde de bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, orman vasıflı olan veya Hazinesin özel mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılmak amacıyla tesis kurulması için, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında izin verileceği, kiralama yapılacağı, irtifak hakkı tesis edileceği veya kullanma izni verileceği belirtilmiştir.

Hazineye Ait Taşınmazlar Dışındaki Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Taşınmazlar Hakkında Devir Kararının Alınması Yöntemi : Önlisans sahibi tüzel kişilerce yürütülen elektrik üretim faaliyetleri için gerekli olan ve Hazineye ait taşınmazlar dışındaki¹⁸⁹ kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir kararının alınması yöntemi, 6446 sayılı Yasanın 19. maddesinin 7. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu maddeye göre söz konusu taşınmazlar hakkında Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından verilen bir kamulaştırma kararı olması gerekmektedir. Bu kamulaştırma kararı uyarınca ilgili taşınmaz, üretim faaliyetinde bulunacak olan önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri için Maliye Bakanlığınca 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun¹⁹⁰ 30. maddesi uygulanarak temin edilecektir. Bu bağlamda, 2942 sayılı Yasanın “*Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri*” başlıklı 30. maddesinin ilk fıkrasında belirtildiği üzere, kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak haklarının diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılması yasal olarak engellenmiştir; çünkü yalnızca gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde olan taşınmaz mallar kamulaştırmanın konusunu oluşturabilmektedir¹⁹¹. Bu sebeple bu durumdaki bir taşınmaz mala, kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idarenin izlemesi gereken usul bu maddede özel olarak düzenlenmiştir.

Buna göre 2942 sayılı Yasanın 30. maddesi uyarınca; taşınmaz malı temin etmekle yetkili idare, incelediğimiz konu itibariyle RES üretim tesisi kurulması amacıyla önlisans sahibi tüzel kişinin kullanımı için taşınmazı devralacak olan Maliye Bakanlığı, 2942 sayılı Yasanın 8. maddesinde belirtilen şekilde taşınmazın bedelini tespit eder. Bu şekilde ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye başvuruda bulunur. Mal sahibi idarenin devire muvafakat etmemesi veya altmış gün içinde cevap vermemesi durumunda anlaşmazlık, Maliye Bakanlığı’nın başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenir ve iki ay içinde kesin karara bağlanır. Mal sahibi idarenin devre muvafakat ettiği veya Danıştay’ın devrin

¹⁸⁹ Kanunun öngördüğü sistematikten de anlaşılacağı üzere, Kanun Koyucu, 6446 sayılı Yasanın 19. maddesinin 7. ve 8. fıkraları uyarınca hazine taşınmazları üzerinde irtifak hakkı, kullanma izni ve kiralama yöntemlerinin uygulanmasını öngörmüş; ancak hazineye taşınmazları elektrik üretim faaliyetleri açısından, 2942 sayılı Yasanın 30. maddesinde düzenlenen taşınmaz devri yönteminin açıkça kapsamı dışında bırakmıştır.

¹⁹⁰ R.G. 8.11.1983-18215.

¹⁹¹ Kutlu Gürsel, Kamulaştırma, s. 108.

gerçekleşmesi yönünde karar verdiği ancak tarafların bedelde anlaşılamadığı durumda; Maliye Bakanlığı devirde anlaşma tarihinden veya Danıştay kararının tebliği tarihinden itibaren otuz gün içinde, 2942 sayılı Yasanın 10. maddesinde öngörülen usule göre mahkemeye başvurur ve kamulaştırma bedelinin tespitini talep eder. Mahkeme tarafından tespit edilen miktarın, onbeş gün içinde peşin ve nakit olarak mal sahibi idareye verilmek üzere belirlenen bir bankaya yatırılması ve yatırıldığına dair makbuzun ibraz edilmesi gerekir. Bu gereklilik yerine getirildiğinde, mahkemece, taşınmaz malın tesciline ve kamulaştırma bedelinin mal sahibi idareye ödenmesine karar verilir. Tescil hükmü kesindir, ancak tarafların bedele ilişkin temyiz hakları saklı tutulmuştur.

Bu yöntemle devralınan taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılması mümkün değildir. Aksi halde devreden idare, 2942 sayılı Yasanın 23. maddesine göre taşınmaz malı geri alabilir¹⁹². 2942 sayılı Yasada kamulaştırma bedelinin taşınmazı devralacak idare tarafından ödeneceği öngörülmüşken, bu düzenlemeden farklı ve özel bir hüküm olarak 6446 sayılı Yasanın 19. maddesinin 7. fıkrasında kamulaştırma bedeli ile kamulaştırmaya ilişkin diğer giderlerin kamulaştırma talebinde bulunan önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca bu taşınmazların mülkiyetinin, üretim tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurum veya kuruluşuna, bunların bulunmaması durumundaysa Hazineye ait olacağı öngörülmüştür. Bu konuda uyuşmazlık konusu bir olayda Danıştay, Bağlantı Anlaşmasında yer alan ve iptali talep edilen

“Tesis yerinin/güzergahının kullanıcı mülkiyetindeki arazide kalması halinde taşınmaz malların mülkiyeti veya irtifak hakları, taşınmaz mallar üzerindeki mülkiyete dair takyidatlardan arındırılmış olarak ve bu işlemler sırasında doğacak masrafları TEİAŞ'a yansıtmayacak şekilde tapuda TEİAŞ adına devir ve tescil edilecektir.” hükmüne ilişkin olarak;

“TEİAŞ'ın, ülke genelinde iletim lisansına sahip olan tek tüzel kişilik olduğu ve iletim faaliyetinde bulunma, bu amaçla kamu mülkiyetindeki tüm iletim tesislerini devralma ve kurulması öngörülen yeni iletim tesisleri için plan yapma görevinin de bu kuruma verilmiş olduğu ve OSB'lerin ancak lisans almak koşuluyla dağıtım ve/veya üretim faaliyetlerinde bulunabileceği hususu dikkate alındığında TEİAŞ'ın belirtilen görevlerini yerine getirilebilmesini sağlamaya yönelik bulunan davaya konu protokol maddesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”

¹⁹² Kutlu Gürsel, Kamulaştırma, s. 114.

şeklinde karar vererek kamulaştırma işlemi sonucunda TEİAŞ adına tescil işleminin gerçekleştirilebileceğini kabul etmiştir¹⁹³.

Mera Tahsis Amacı Değişikliği Yöntemi : Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 46. maddesinde öngörülen diğer yöntem, mera tahsis amacı değişikliği yöntemidir. Bu durum, önlisans sahibi tüzel kişinin RES üretim tesisi kurmak üzere kullanacağı sahanın mera arazisinde bulunması durumunda gündeme gelecektir. 5346 sayılı Yasanın 8. maddesi uyarınca, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılmak amacıyla tesis, ulaşım yolları ve şebekeye bağlantı noktasına kadarki enerji nakil hattı için kullanılacak olan arazilerin Mera Kanunu kapsamında bulunan mera, yaylak, kışlak ile kamuya ait otlak ve çayır olması halinde, Mera Kanunu hükümleri uyarınca bu taşınmazların tahsis amacının değiştirilerek Hazine adına tescil edileceği ve Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında kiralama yapılır veya irtifak hakkı tesis edileceği belirtilmiştir.

Mera tahsis amacının değiştirilmesi 4342 sayılı Mera Kanununun¹⁹⁴ 14. maddesinde öngörülmüştür. Bu madde uyarınca, tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaklardan 4342 sayılı Yasada gösterilenden başka şekilde yararlanılamayacağı düzenlenmiştir. Ancak maddenin devamında ve (ğ) bendinde, 4342 sayılı Yasaya veya daha önceki yasalara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine, Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerine göre, elektrik piyasası faaliyetleri açısından gerekli olan yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, defterdarlığın ve komisyonun uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacının değiştirilebileceği belirtilmiştir. Bu durumda EPDK, RES üretim tesisi kurulmak istenen sahanın mera arazisinde bulunması halinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il müdürlüğünden talep ederek, mera arazisinin tahsis amacının valilikçe değiştirilmesini sağlayabilmektedir. Ayrıca ilgili 14. maddenin devamında harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta mallarının tahsis amacı değişikliğinde de bu hükümlerin uygulanacağı düzenlenmiştir. 14. Maddenin 2. fıkrası uyarınca ise bu madde çerçevesinde başvuruda bulunan kamu kurumları faaliyetlerini, çevreye ve diğer mera arazilerine zarar vermeyecek şekilde yürütmekle yükümlüdürler ve kendilerine tahsis edilen arazileri tahsis süresi

¹⁹³ Dan. 13. D., 29.3.2011, E. 2008/3251, K. 2011/1207.

¹⁹⁴ R.G. 28.2.1998-23272.

bitiminde eski vasfına getirmek zorundadırlar. Bu bakımdan EPDK'nın talebi üzerine tahsis amacı değiştirilen mera arazilerinde RES üretim faaliyetleri ve tahsis süresi sona erdiğinde bu araziler eski vasfına geri döndürülecektir.

(iii) Yapılaşma Yasağı Olan Alanlarda Kullanım İzni Alınması

Bazı alanlar açısından özel kanunlar ile belli yapılaşma yasakları getirilebilmektedir. Bu bakımdan, RES üretim tesisi kurulacak sahalara ilişkin mülkiyet ve kullanma haklarının elde edilmesinin yanında, bu sahaların vasıflarının ve hukuki durumlarının da RES kurulumuna uygun olması ve RES üretim tesisi kurulması bakımından kullanılamaz alanlar arasında bulunmaması gerekmektedir. Aşağıda açıklanan alanlarda özel kanunlarında yapılaşma yasağı öngörüldüğünden yasal istisnaları haricinde rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulamayacaktır.

Tarım Arazilerinde Tarım Dışı Amaçlarda Yapılaşma Yasağı: 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun 13. maddesi uyarınca *mutlak tarım arazileri, dikili tarım arazileri, özel ürün arazileri ve sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz*. Kural olarak bu alanlarda tarımsal amaçlı yapılaşma yapılamaz. Ancak yasa koyucu aynı maddede bu duruma istisna getirmiştir. Buna göre, alternatif alan bulunamaması ve Toprak Koruma Kurulunun uygun görmesi koşuluyla; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımına ilişkin yatırımlara Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca izin verilebilmektedir. Bu istisna haricinde yasada sayılan tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı ve dolayısıyla bu arazilerde rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması mümkün değildir.

Tabiatı Koruma Alanlarında Yapılaşma Yasağı: 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun¹⁹⁵ 10. maddesi uyarınca, tabiat anıtları ve tabiatı koruma alanları açısından, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili hükümleri saklı kalmak koşuluyla, bu alanlarda kullanma izni verilemeyeceği veya irtifak hakkı tesis edilemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca yine 2873 sayılı Yasanın “Yasaklanan Faaliyetler” başlıklı 14. maddesi uyarınca söz konusu Yasa kapsamına

¹⁹⁵ R.G. 11.8.1983-18132.

giren yerler açısından yapılaşma ve faaliyet yasakları öngörülmüştür. Maddenin (e) bendi açısından, Yasa kapsamına giren alanlarda kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk bulunmadığı sürece her ne koşulda olursa olsun hiçbir yapı ve tesis kurulamayacağı ve işletilemeyeceği belirtilmiştir. Aynı bentte bu yasağın istisnaları öngörülmüştür. Buna göre, milli parklar, tabiat parkları ve tabiatı koruma alanlarında; ancak bu alanlar için hazırlanmış ve onaylanmış planlarda belirtilen yapı ve tesisler, Genelkurmay Başkanlığı tarafından ihtiyaç duyulacak savunma sistemi için gerekli tesisler ve kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk bulunması halinde tesis edilmesi gereken yapılar inşa edilebilecektir. Buna göre, 2873 sayılı Yasa uyarınca milli parklar, tabiat parkları ve tabiatı koruma alanlarında RES üretim tesisi inşa edilemeyecektir.

Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahalarında Yapılaşma Yasağı : 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununun¹⁹⁶ 4. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında yaban hayatının tahrip edilemeyeceği, ekosistemin bozulamayacağı, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları ile üretme istasyonları dışında da olsa dahi bu alanlara olumsuz etkide bulunabilecek tesislere izin verilemeyeceği ve bu alanlar için onaylanmış plânlarda belirtilen yapı ve tesisler dışında hiçbir yapı ve tesis kurulamayacağı ve irtifak hakkı tesis edilemeyeceği belirtilmiştir. Buna göre 4915 sayılı Yasa uyarınca belirlenen yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında ve bu sahalar dışında olsa da bu sahalar bakımından olumsuz etkileri olabilecek RES üretim tesisleri kurulamayacaktır.

Kültür ve Tabiat Koruma Alanları ve Sit Alanlarında Yapılaşma Yasağı: Bir başka yapılaşma kısıntısı getirilen alan ise 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda¹⁹⁷ öngörülmüştür. Taşınmaz kültür varlıklarının korunması kültürel mirasın muhafaza edilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Buna göre 2863 sayılı Yasanın 9. maddesinde, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları, koruma alanları ve sit alanlarında, koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı şekilde inşai veya fizikî müdahalede bulunulamayacağı ve bunların yeniden kullanıma açılmayacağı veya kullanımlarının değiştirilemeyeceği öngörülmüştür. Bu kapsamda Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu 688 sayılı ve 20.07.2001 tarihli kararında, “*Doğal sit alanlarında, rüzgar enerji*

¹⁹⁶ R.G. 11.7.2003-25165.

¹⁹⁷ R.G. 23.7.1983-18113.

santralleri yapılacak yerlerin özellikleri ve konumları, alana ilişkin daha önce alınmış koruma kurulu kararları, ilgili kamu kurum ve kuruluşları görüşleri, göz önüne alınarak koruma kurullarınca değerlendirilebileceğine” karar vermiştir. Buna binaen konuya ilişkin verilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Doğal Sit Alanlarında Rüzgâr Enerjisi Santralleri (RES) İlke Kararı 05.01.2017 tarih ve 98 sayılı ilke kararına¹⁹⁸ değinmek gerekmektedir. Bu ilke karar uyarınca, Kesin Korunacak Hassas Alanlarda, RES projelerine izin verilmeyeceğine, Nitelikli Doğal Koruma Alanları ile Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanlarında ise rüzgâr türbinlerinin kesin korunacak hassas alanlara en az 300 metre mesafede olması, kuş göç yollarından en az 300 m uzaklıkta olması ve bu alanlarda rüzgâr türbinlerine otomatik durdurucu radar sistemlerinin kurulması koşuluyla Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarınca değerlendirilebileceğine karar verilmiştir.

(2) İmar Planlarında Gerekli Değişikliklerin Yapılarak Onaylanması Yükümlülüğü

Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi uyarınca “kurulması planlanan üretim tesisine ilişkin imar planlarının onaylanması”, önlisans süresi içerisinde tamamlanması gereken iş ve işlemler arasında sayılmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere bu işlemi önlisans sahibi tüzel kişinin tamamlaması gerekmektedir. Bu işlemin tamamlanması imar hukukuna ilişkin mevzuat uyarınca gerçekleştirilecektir. Kurulması planlanan RES üretim tesisine ilişkin imar planlarının oluşturulabilmesi için RES üretim tesisi kurulacak alan hakkında imar planı değişikliği yapılması gerekmektedir.

İmar planlarının değiştirilmesine ilişkin usul 3194 sayılı İmar Kanununun¹⁹⁹ 8. ve 9. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 3194 sayılı Yasanın 8. maddesinde mevcut planlarda yapılacak değişikliklerin planların yapılma usullerine uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Bu bakımdan 8. maddenin (b) bendinde yer alan imar planlarının yapılma usulüne göre nazım ve uygulama imar planı değişikliği için yetkili idare, belediye sınırları içinde kalan yerler açısından

¹⁹⁸ R.G. 25.1.2017-29959.

¹⁹⁹ R.G. 9.5.1985-18749.

belediyelerdir. Bu yerler için hazırlanan imar planları Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerler açısından ise yetkili idare valiliklerdir. Bu yerlere ilişkin imar planları valilik ve ilgisince yapılır veya yaptırılır ve valilikçe onaylanarak yürürlüğe girer. İdari işlem teorisi bakımından düzenleyici işlem olarak kabul edilen imar planlarının²⁰⁰ yapılması açısından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın da yasayla belirtilmiş alanlarda yetkisi bulunmaktadır. Enerji tesislerine ilişkin imar planları da bu alanlardan biri olarak öngörülmüştür. Bu yetki 3194 sayılı Yasanın 9. maddesinde ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin²⁰¹ 2. maddesinin (ç) bendinde belirtilmiştir. Bu düzenlemelere göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini re'sen yapmak, yaptırmak, onaylamak yetkisini haizdir.

Bu bakımdan lisans almak için ilgili imar planı değişikliğini onaylatmak zorunluluğu olan RES önlisansı sahibi tüzel kişi RES tesisi kurulacak sahanın bulunduğu yerdeki yetkili idareye göre ilgili belediye veya valiliğe ya da doğrudan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na başvurarak ilgili sahanın bulunduğu alan açısından imar planı değişikliği yapılmasını talep edecektir. Değişiklik talebinin kabul edilmesiyle sahaya ilişkin fonksiyon, imar planında “enerji üretim alanı” olarak değiştirilecektir. 3194 sayılı Yasanın 8. maddesi uyarınca, yapılan plan değişiklikleri bir ay boyunca ilan edilir ve bu süre boyunca değişikliği yapan idare nezdinde itiraz edilebilir.

(3) TEDAŞ'tan Ön Proje veya Proje veya Kat'i Proje Onayının Alınması Yükümlülüğü

Önlisans süresi içerisinde tamamlanması gereken iş ve işlemler arasında, Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi uyarınca “üretim tesisinin inşaatına başlanabilmesi için gerekli olan ön proje veya proje veya kat'i proje onayının alınması” işlemi sayılmaktadır. Bu işlem, Elektrik

²⁰⁰ Kalabalık, s. 145.

²⁰¹ R.G. 4.7.2011-27984 Mükerrer.

Tesisleri Proje Yönetmeliği²⁰² kapsamında Enerji ve Tabii Kaynakları Bakanlığı tarafından belirlenen ilgili Proje Onay Birimi'ne RES üretim tesisi projesinin sunulması ve gerekli proje onayının alınmasıyla gerçekleştirilecektir. Üretim tesislerine ilişkin projelerin onaylanması konusunda yetkili kurum ve kuruluşlar her yıl Enerji ve Tabii Kaynakları Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. 2017 yılı için 29.12.2016 tarihli karar ile RES üretim tesislerinin ön proje veya proje onaylarının verilmesi için yetkili kurum Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ)'dir. Bu sebeple RES üretim tesisi önlisansı sahibi olan tüzel kişiler, ön projelerinin veya hazırsa projelerinin onayını almak için Elektrik Tesisleri Proje Yönetmeliğinde belirtilen usule uygun olarak hazırladıkları dosyayı TEDAŞ'a sunmalı ve gerekli proje onayını almalıdır. Çünkü söz konusu Yönetmelik uyarınca proje onayı yapılmayan elektrik tesisinin kabulü yapılamaz ve bu şekilde kurulan tesislerin işletilmesi yasaktır. Onaylanan projeler ise 5 yıl boyunca geçerlidir.

(4) Bağlantı Anlaşması için TEİAŞ veya İlgili Dağıtım Şirketine Başvurunun Yapılması Yükümlülüğü

Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendine göre önlisans sahibi tüzel kişi tarafından "bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurunun yapılması" gerekir. Bahsi geçen bağlantı anlaşmasının tanımı yine aynı Yönetmeliğin 4. maddesinin (ç) bendinde tanımlanmıştır. Buna göre, bağlantı anlaşması, *bir üretim şirketi, dağıtım şirketi ya da tüketicinin iletim sistemine ya da dağıtım sistemine bağlantı yapması için yapılan genel ve özel hükümleri içeren anlaşmayı* ifade etmektedir. Bağlantı anlaşmaları konuları itibarıyla bir üretim şirketi, dağıtım şirketi veya tüketici ile yapılabilmektedir. Bu çalışmanın konusu açısından elektrik üretim şirketi ile TEİAŞ'ın yaptığı bağlantı anlaşmasının açıklanması gereklidir. Konumuz açısından TEİAŞ ile üretim lisansı sahibi arasındaki bağlantı anlaşmasının konusu, üretilen elektriğin tüketicilere iletilmek üzere iletim veya dağıtım sistemine aktarılmasıdır. RES üretim tesislerine ilişkin bağlantı anlaşmaları Türkiye Elektrik İletim

²⁰² R.G.30.12.2014-29221 Mükerrer.

A.Ş.(TEİAŞ) tarafından gerçekleştirilmektedir²⁰³. Bu bakımdan önlisans sahibi tüzel kişi TEİAŞ’a bağlantı anlaşmasının kurulması için başvuruda bulunarak bu şartın yerine gelmesini sağlayacaktır. Bu anlaşmalar, TEİAŞ tarafından hazırlanır ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından onaylanarak TEİAŞ ile önlisans sahibi tüzel kişi arasında imzalanır. Bu anlaşmalar Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği²⁰⁴ uyarınca standart niteliktedirler.

(5) Üretim Tesisi İçin Teknik Etkileşim İzninin Alınması Yükümlülüğü

Önlisans sahibi tüzel kişinin lisans başvurusu yapmadan önce tamamlaması gereken bir diğer işlem de Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendine göre “rüzgar enerjisine dayalı önlisansa konu üretim tesisi için Teknik Etkileşim İzninin alınması”dır. Teknik etkileşim izni, Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 4. maddesinin (zz) bendine göre *Teknik Etkileşim Analizinin neticesine göre, ilgili kurum tarafından olumlu veya şartlı olarak Bakanlık aracılığıyla ilgili kişilere verilen izni ifade etmektedir.* Bu iznin alınamaması durumunda rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurulması mümkün olmayacaktır. Teknik etkileşim analizi de Elektrik Tesisleri Proje Yönetmeliğinin 4. maddesinin (pp) bendinde;

“bulunduğu yörede rüzgar elektrik santralinin; Genelkurmay Başkanlığının sorumluluğunda işletilen haberleşme, seyrüsefer ve radar sistemlerine ve MİT Müsteşarlığının sorumluluğunda işletilen sistemlere olan etkileşimi konusunda Bakanlık, Genelkurmay Başkanlığı ve MİT Müsteşarlığı tarafından birlikte belirlenen kamu kurum ve/veya kuruluşları tarafından yapılan teknik etkileşim iznine esas teşkil eden analiz” olarak tanımlanmıştır.

Teknik etkileşim analizinin hazırlanmasına ilişkin olarak 19.03.2014 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve TÜBİTAK arasında “*Rüzgar Enerji Santrallerinin Kurulmasının Genelkurmay Başkanlığı’nın Sorumluluğunda İşletilen Haberleşme, Seyrüsefer ve Radar Sistemlerine ve MİT Müsteşarlığı’nın Sorumluluğunda İşletilen Sistemlere Olan Etkileşimi Konusunda İzin Süreçlerinin Oluşturulmasına İlişkin Protokol*” imzalanmıştır. Protokol

²⁰³ TEİAŞ Bağlantı Anlaşmaları Müdürlüğü, <http://eud.teias.gov.tr/bambaimzalanma.asp> , (30.10.2017).

²⁰⁴ R.G. 28.01.2014-28896.

gereğince RES projeleri için Teknik Etkileşim Analiz Raporu TÜBİTAK tarafından hazırlanacaktır. Önlisans sahibi tüzel kişi Teknik Etkileşim Analizinin hazırlanması için TÜBİTAK BİLGEM'e başvurur. TÜBİTAK BİLGEM, Teknik Etkileşim Analiz Raporunu Genel Kurmay Başkanlığı ve MİT Müsteşarlığına gönderir. İki kurum tarafından da ayrı ayrı yapılan değerlendirmeler sonucunda hazırlanan Teknik Etkileşim İzinleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne gönderilir. Genel Müdürlük de önlisans sahibi tüzel kişiye bunları bildirir. Teknik Etkileşim İzinlerinin ikisinin de olumlu olması halinde önlisans sahibi tüzel kişi süreci bu aşamada gerçekleştirmesi gereken işlemi tamamlamış olur. Kurumların teknik etkileşimi olumsuz bulması ve olumsuz etkilerin giderilmesi yönünde görüş bildirmesi durumunda ise önlisans sahibi tüzel kişi, Genel Kurmay Başkanlığı ve/veya MİT Müsteşarlığının önerdiği çözüm önerilerinden seçeceği çözümü çözüm önerilerinde belirlenen süre içinde yapacağına dair taahhütnameyi EPDK'ya verir. Önlisans lisans sahibi tüzel kişinin taahhütlerini yerine getirip getirmediğini EPDK önlisans sahibi tüzel kişinin taahhüdü uyarınca denetler. Taahhütlerini yerine getiren tüzel kişi gerekli Teknik Etkileşim İznini elde edebilecektir²⁰⁵. Kurumların verdiği iznin şartlı olması durumunda da önlisans sahibi tüzel kişi, şartlı izni kabul ettiğine dair taahhütnameyi Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne gönderir.

Teknik Etkileşim İzninin alınması açısından 17. maddenin 2. fıkrasının (b) bendi uyarınca önlisans sahibi tüzel kişiler, önlisans verilmesine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının tebliğ tarihinden itibaren Teknik Etkileşim İzninin alınması amacıyla yüz seksen gün içerisinde, ilgili kuruma başvurmak zorundadır.

(6) Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Kapsamında Gerekli Olan Kararın Alınması Yükümlülüğü

Çevrenin korunması ilkesi gereğince, Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendine göre önlisans sahibi tüzel kişi tarafından

²⁰⁵Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, "Teknik Etkileşim Analizi (TEA) İş Akışı - Lisanslı Başvurular İçin Yol Haritası", http://www.yegm.gov.tr/duyurular_haberler/h_2014_tea_analiz_lisans.aspx, (16.02.2018).

“Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınması” gerekir. Bu kapsamda, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 17. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, önlisans sahibi tüzel kişiler, önlisans verilmesine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının tebliğ tarihinden itibaren, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınması amacıyla doksan gün içerisinde, ilgili kuruma başvurmak zorundadır.

Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenleyen kurallar, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanununun²⁰⁶ 10. maddesi uyarınca Yönetmelik ile düzenlenmektedir. Bu kapsamda yürürlüğe konan ÇED Yönetmeliği’nin²⁰⁷ kapsamına giren projeler açısından projenin özelliğine göre “ÇED Gerekli Değildir” veya “ÇED Olumlu” kararının alınması 2872 sayılı Yasanın 10. maddesi uyarınca bir zorunluluktur. Aksi halde bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez.

(i) Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecinde Yetkili İdare

ÇED Raporu düzenlenmesi gereken projeler ve seçme eleme kriterlerine tabi projeler açısından gerekli kararların alınması için öngörülen usul ve esaslar, ÇED Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. ÇED Yönetmeliğine tabi projeler hakkında "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararlarını verme yetkisi Yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir ve Bakanlık yetki genişliği esası çerçevesinde "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararının verilmesi konusundaki yetkisini sınırlarını belirleyerek Valiliklere devredebilecektir.

(ii) Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı Alınması Gereken Projeler İçin Öngörülen Usul

RES tesisleri açısından ÇED Yönetmeliğinin 7. maddesi uyarınca, Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer alan projeler ve "ÇED Gereklidir" kararı verilen

²⁰⁶ R.G.11.8.1983-18132.

²⁰⁷ R.G. 25.11.2014-29186.

projeler için ÇED Raporu hazırlanması zorunluluğu getirilmiştir. Yönetmeliğin “Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi” isimli Ek-1 Listesine baktığımızda ise listenin 43. sırasında “*Türbin sayısı 20 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 50 MWm ve üzerinde olan rüzgar enerji santralleri*” için ÇED Raporu hazırlanması zorunluluğu getirildiğini görmekteyiz. Bu özellikteki RES tesislerinin faaliyete geçebilmesi açısından ÇED Olumlu Kararının alınması gerekmektedir.

ÇED Raporu düzenlenmesi gereken projeler için öngörülen idari usul açısından; RES önlisansı sahibi tüzel kişiler, kurulacak santralin türbin sayısı 20 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 50 MWm ve üzerinde olacak ise Yönetmeliğin 6. maddesi uyarınca ÇED Olumlu kararı alabilmek için ÇED Başvuru Dosyasını ve ÇED Raporunu Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum veya kuruluşlara hazırlatmak ve Bakanlığa sunulmasını sağlamakla yükümlüdürler. Başvuru dosyasının ve ÇED Raporunun Yönetmeliğe Ek- 3’teki Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatına uygunluğu Bakanlıkça incelendikten sonra, Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Bakanlık yetkilileri, proje sahibi ve Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum veya kuruluşlardan oluşan bir Komisyon kurulur.

Projeye ilişkin ÇED sürecinin başladığına dair halka duyuru yapılır. Bunun ardından Yönetmeliğin 9. maddesi uyarınca, Bakanlıkça belirlenen tarihte, projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği bir yer ve saatte Halkın Katılımı Toplantısı düzenlenir. Bu toplantıda; halkın, hakkında ÇED kararı verilecek projeye ilişkin olarak bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınması sağlanır. Bunun ardından Yönetmeliğin 11. maddesi gereğince, Bakanlıkça belirlenen özel formata uygun olarak hazırlanan ÇED Raporu inceleme ve değerlendirme toplantısında görüşülmek üzere Komisyon’a sunulur ve bu durum görüşlerini bildirebilmeleri için aynı zamanda halka da duyurulur.

İnceleme ve değerlendirme toplantısının sonunda, Komisyon Yönetmeliğin 12. maddesinde belirlenen usul çerçevesinde çalışmalarını tamamlar ve ÇED Raporuna son hali verilir. Bakanlığa sunulan ÇED Raporu Bakanlık tarafından incelenir ve Yönetmeliğin 14. maddesinde usulü belirlenen incelemenin sonunda Bakanlık, ilgili RES projesi için verilen ÇED Olumlu veya ÇED Olumsuz kararını duyurur. Hakkında ÇED Olumlu kararı verilen RES projesi sahibi tüzel kişiler için önlisans süresince gerçekleştirilmesi gereken işlem tamamlanmıştır. Bu kapsamda,

ÇED Olumlu kararı verilen RES projesi için yedi yıl içinde mücbir sebep bulunmaksızın yatırıma başlanmaması halinde ÇED Olumlu kararı geçersiz sayılır. ÇED Olumsuz kararı verilmesi halinde ise, bu projeler için ÇED Olumsuz kararı verilmesine neden olan koşullarda değişiklik olması durumunda yeniden başvuruda bulunulabilir.

(iii) Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı Alınması Gereken Projeler İçin Öngörülen Usul

ÇED Yönetmeliğinin 15. maddesinde seçme, eleme kriterlerine tabi projeler belirtilmiştir. Buna göre Yönetmeliğin Ek-2 listesinde yer alan projeler için seçme-eleme kriterleri uygulanacaktır. Bu bakımdan RES'ler açısından "EK-2"nin 42.sirasında yer alan "*Türbin sayısı 5 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde 50 MWm altında olan rüzgar enerji santralleri*" hakkında yapılacak değerlendirmeye göre, "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilecektir.

Seçme ve eleme kriterlerine tabi olan yani türbin sayısı 5 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde 50 MWm altında olan rüzgar enerji santralleri açısından izlenecek idari usul ÇED Yönetmeliğinin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Çevresel Etki Değerlendirmesinin gerekli olup olmadığının araştırılması amacıyla Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum ve kuruluşlar tarafından; Yönetmeliğe Ek-4'e göre hazırlanan Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 17. maddesi uyarınca Bakanlık, Proje Tanıtım Dosyalarını Ek-4'te yer alan kriterler açısından inceler, değerlendirme sonucunda RES projesi hakkında ÇED Gereklidir veya ÇED Gerekli Değildir kararını verir ve bu karar halka duyurulur. Hakkında ÇED Gerekli Değildir kararı verilen RES projesi için beş yıl içinde mücbir sebep olmadan yatırıma başlanmaması halinde ÇED Gerekli Değildir kararı geçersiz sayılır. ÇED Gerekli Değildir kararının verilmesi halinde önlisans sahibi tüzel kişi için gerekli şart yerine getirilmiş demektir. RES projesi için ÇED Gereklidir kararı verilmesi durumunda ise RES projesi sahibi tüzel kişi tarafından yukarıda anlatılan ÇED Raporu düzenlenmesi sürecinin başlatılması ve ÇED Olumlu

kararının alınması gerekmektedir. Hakkında ÇED Gereklidir kararı verilen projeler için bir yıl içerisinde Bakanlığa başvuru yapılmaması durumunda ise bu karar geçersiz sayılır ve işlemlerin tekrar başlatılması gerekir.

(iv) RES Projelerinde Yapılacak Kapasite Artışında İzlenmesi Gereken Çevresel Etki Değerlendirmesi Usulü

Öte yandan, ÇED Yönetmeliğinin 20. maddesi uyarınca ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı bulunan RES projelerinde yapılacak kapasite artışının planlanması halinde izlenmesi gereken usul belirtilmiştir. Buna göre hakkında ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı bulunan projeler açısından; planlanan artış Yönetmeliğin Ek-2 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde ise, seçme eleme kriterlerine tabi projeler için öngörülen usul kapsamında başvuru yapılması, planlanan artış Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde ise, ÇED Raporu hazırlanması gereken projelerin tabi olduğu usul kapsamında başvuru yapılması gerekmektedir. Ancak bu durumda da Yönetmelik uyarınca, artışı planlanan projenin etkileri, var olan karara esas çevresel etkiler ile birlikte kümülatif olarak değerlendirilecektir.

(v) Çevresel Etki Değerlendirmesine İlişkin Kararların Hukuki Niteliği

ÇED Gerekli Değildir ve ÇED Olumlu kararları, projeye özgü olarak tesis edilen birel idari işlem niteliğindedir. Bu kararlar; genel, soyut, objektif ve bir defa uygulanmakla tükenmeyen kurallar içeren düzenleyici idari işlem niteliğinde değildir. Tam tersine idare tarafından belli, somut bir proje için verilen kararlardır. Proje sahibine projesine özgü ve onu uygulamaya geçirmesine yönelik gerekli bir tür izin niteliğinde olup, ilgililer açısından (projenin uygulamasından etkilenenlere yani yöre halkı) da ilan tarihinden itibaren etkili olan birel idari işlemdir. ÇED Yönetmeliği uyarınca yukarıda belirtildiği üzere, hakkında ÇED Gerekli Değildir kararı ve ÇED Olumlu kararı verilen projeler için belirli süreler (5 ve 7 yıllık süreler öngörülmüştür) içinde yatırıma başlanmaması durumunda bu kararlar kendiliğinden hukuki etkisini kaybeder ve yürürlükten kalkar. Öyle ise projenin icrası için

yatırımcının beş yıl içinde yatırıma başlama zorunluluğu, kararın süreli işlem olduğunu ifade etmektedir. Öğretide, belirli süre içinde faaliyete başlanılmaması halinde ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumludur kararlarının geçersiz sayılacağına dair düzenleme nedeniyle, bu kararların infisahi şarta bağlı işlem olarak değerlendirildiği görüşler bulunmaktadır²⁰⁸. Ancak bu görüşe şu gerekçe ile katılmayan bir görüş de bulunmaktadır: Diğer görüşe²⁰⁹ göre, bu kararlar Yönetmelikte belirtilen süreler boyunca geçerli kararlardır ve tüm etki ve sonucunu hukuki açıdan meydana getirmektedir. Yatırımcı belirtilen süreler içinde faaliyete başlamadığında, söz konusu karar baştan itibaren geçersiz olmayacaktır. Baştan itibaren geçerli bir karar hukuken bulunmaktadır, yatırımcı belirlenen süreler içinde yatırıma başlamadığında, ÇED kararının hukuki etkisi süre sonunda kendiliğinden ortadan kalkmaktadır.

(vi) Kazanılmış Haklar Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi

Kazanılmış haklar açısından ise, yatırımcı projeye uygun olarak söz konusu süreler içinde yatırıma başlamadığında, ÇED Gerekli Değildir Kararı için kazanılmış hak iddiasında da bulunamaz. Proje için verilen ÇED kararlarının, faaliyet projeye uygun şekilde yürütüldüğü durumda hukuki etkisi vardır. Projeye aykırı faaliyet yürütülmesi halinde o faaliyet için ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumlu kararından söz etmek de mümkün değildir. Bu sebeple proje sahibi, Yönetmeliğe ve hakkında ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı verilen projeye aykırı bir şekilde faaliyet yürütürse bu kararlar sonucunda aldığı izne dayanarak yaptığı yatırımlar için kazanılmış hak iddiasında bulunamaz. Öte yandan ÇED Olumlu ve ÇED Gerekli Değildir kararlarına dayanarak faaliyet izni alan proje sahibi yatırımcı faaliyetini projeye uygun bir şekilde sürdürdüğü durumda, bu kararlar çerçevesinde projeye dayalı verilen izin ve bu kapsamda gerçekleştirilen yatırımların kazanılmış hak çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir. Aksi halde projeye dayanılarak yapılan yatırımların hukuki güvenliğinden söz etmek mümkün olmayacaktır²¹⁰.

²⁰⁸ Saygılı, s.23.

²⁰⁹ Kutlu Gürsel ve diğerleri, s. 23.

²¹⁰ Kutlu Gürsel ve diğerleri, s. 23.

(7) Üretim Tesisine İlişkin Yapı Ruhsatının veya Söz Konusu Ruhsatın Yerine Geçecek Belgenin Sunulması Yükümlülüğü

Önlisans sahibi tüzel kişinin lisans başvurusu yapmadan önce tamamlaması gereken bir diğer işlem de Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendine göre, “üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatının veya söz konusu ruhsatın yerine geçecek belgenin sunulması”dır. 3194 sayılı İmar Kanunun 21. maddesi uyarınca yasanın 26. maddesinde belirtilen istisna dışında İmar Kanunun kapsamına giren her yapının inşası için bir yapı ruhsatı almak zorunluluğu vardır.²¹¹ 3194 sayılı İmar Kanunu açısından yapı “karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler” olarak tanımlanmıştır. Bu bakımdan rüzgar enerji santralleri de yasa hükmü gereğince yapı sayılır. Bu bakımdan yapı ruhsatı açısından rüzgar enerji santrallerinin 3194 sayılı Yasanın belirttiği istisnalara dâhil olup olmadığını incelemek gerekecektir. Bu bakımdan 3194 sayılı Yasanın 26. maddesinde, yapı ruhsatı alınmasından müstesna tutulan yapılar, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar ve Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin hareket ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılarıdır. Bu bakımdan rüzgar enerji santralleri bu madde kapsamına dâhil edilmemiştir.

Öte yandan 3194 sayılı Yasanın 44. maddesinin ilk fıkrası uyarınca; enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve müştemilatından hangileri için ruhsat alınmayacağını Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Bu yasaya dayanılarak ihdas edilen yönetmelik olan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin²¹² 56. maddesi uyarınca, kamuya ait alanlarda kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan veya yaptırılacak olan her tür ve nitelikteki enerji istasyonları ve nakil hatlarının, enerji altyapı hizmetleri ile ilgili tesislerin ve bunların müştemilatı niteliğindeki kontrol ve güvenlik üniteleri, trafo, eşanjör, elavator, konveyör gibi yapıların ve bu işleri yapmak üzere geçici olarak kurulan beton ve asfalt santrallerin yapı ruhsatına tabi olmadığı belirtilmiştir. Bu bakımdan RES projesini bir kamu kuruluşu, kamuya ait bir alanda

²¹¹ Kalabalık, s. 435.

²¹² R.G. 03.07.2017-30113.

gerçekleştirecekse inşa edeceği yapılar açısından yapı ruhsatı almasına gerek bulunmamaktadır. Bu hükmün şartlarının dışında kalan RES projeleri için ise yapı ruhsat alma zorunluluğu vardır.

Yapı ruhsatı alma zorunluluğu bulunması halinde, 3194 sayılı Yasanın 22. maddesi uyarınca, yapı sahibi yani RES önlisans sahibi tarafından yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına başvurulması gerekmektedir. Gerekli belgelerle yapılan başvuruda bir eksik ve yanlış mevcut değilse başvuru tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı verilir. Eksik veya yanlış bulunuyorsa; başvuru tarihinden itibaren onbeş gün içinde başvuran yapı sahibine bütün eksik ve yanlışları bildirilir ve eksik ve yanlışlar giderildikten sonra yapılacak başvurudan itibaren en geç onbeş gün içinde yapı ruhsatı verilir. Bu konuda Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 56. maddesinin 9. fıkrası uyarınca enerji tesislerinde yapı ruhsatı alınması açısından özel bir usul öngörülmüştür. Buna göre, enerji tesislerinin ruhsata tabi olanlarına ilişkin, yapı sahibi tarafından ruhsat için başvurulmasına karşın ilgili idarenin başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde ruhsat vermemesi halinde, yapı sahibinin valilikten talep etmesi ve valiliğin teklifte bulunması üzerine, ilgili Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ruhsat için başvuru alan idarenin görüşünü ister. İlgili idare, yapı ruhsatına ilişkin işlemlerin yapılmama nedenlerini açıklayarak konu hakkındaki görüşünü en geç onbeş gün içinde Müdürlüğe bildirmekle yükümlüdür. Bildirilmediği durumda olumsuz görüşün olmadığı kabul edilir. İlgili idare tarafından verilen görüş sonrasında yapılan incelemede ruhsat talebinin uygulama imar planına, parselasyon planına ve mevzuata uygun olduğu anlaşıldığında, yapı ruhsatı Müdürlükçe re'sen düzenlenir. Bu şekilde RES önlisans sahibi kişi ilgili yapı ruhsatını elde etmiş olur.

(8) TEİAŞ ile RES Katkı Payı Anlaşmasının İmzalanması Yükümlülüğü

Önlisans sahibi tüzel kişinin lisans başvurusu yapmadan önce tamamlamakla yükümlü olduğu son işlem ise Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (g) bendine göre, TEİAŞ ile RES Katkı Payı anlaşmasını imzalamaktır. TEİAŞ ile bu anlaşmanın yapılabilmesi için bağlantı hakkının elde edilmiş olması gerekmektedir. Yalnızca bir kişinin bağlantı talebinde bulunması

halinde bu kişiye bağlantı hakkı verilerek, söz konusu tüzel kişinin başvurusu üzerine TEİAŞ ile aralarında RES Katkı Payı Anlaşması imzalanacaktır. Ancak bağlantı hakkı, birden fazla kişinin bağlantı talebi bulunması durumunda yarışma ile belirlenmektedir. Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği uyarınca da, yarışma sonucunda sisteme bağlantı hakkı elde eden tüzel kişi, katkı payı anlaşması yapmak üzere TEİAŞ'a başvurmalıdır. Yapılan yarışma sonucunda tüzel kişiye tahsis edilen kapasite ile projenin yıllık üçbin saatlik çalışma süresi üzerinden hesap edilen yıllık ortalama üretim miktarının kWh başına RES Katkı Payı tutarı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın yüzde yirmisi nispetinde bir teminat mektubunun, yarışmayı takip eden üç ay içerisinde TEİAŞ'a sunulması gerekir. Yarışma sonucunda tüzel kişiye önlisans verilmesini takip eden bir ay içinde TEİAŞ ile tüzel kişi arasında, TEİAŞ tarafından teklif edilen ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı ile onaylanan, RES Katkı Payı Anlaşması imzalanır.

Katkı Payı Anlaşmasına taraf olan tüzel kişi, RES projesinin belirlenen katkı payı tutarını, üretim tesisinin ilk ünitesinin geçici kabulünün yapıldığı tarihten itibaren 3 yıl içerisinde ve yıllık eşit taksitler şeklinde TEİAŞ'a ödemeyi taahhüt eder. Yıllık toplam RES Katkı Payı tutarının ödememesi durumunda bu tutar, teminat mektubunun karşılık gelen kısmının irat kaydedilmesi ile tahsil edilecektir. Bu durumun şirkete tebliğini takip eden bir ay içinde teminat mektubunun irat kaydedilen kısmı tamamlanır. Söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda ise RES Katkı Payı Anlaşması ve Bağlantı Anlaşması feshedilir ve EPDK'ya bildirilir.

Öte yandan, yarışma sonucunda önlisans veya lisans alan şirketlerin ilgili mevzuat hükümlerine göre yapmış oldukları kapasite artışı başvurularının kabul edilmesi halinde, TEİAŞ ile yapmış oldukları katkı payı anlaşması daha önce imzalanan katkı payı anlaşmasındaki miktar üzerinden yeni kurulu güce göre belirlenecektir.

c. Üretim Önlisansına İlişkin Yükümlülüklerin Ertelenmesi, Askıya Alınması ve Kaldırılması

Üretim önlisansı sahiplerinin yukarıda sayılan yükümlülükleri mevzuatta belirlenen durumlarda EPDK'ya başvuruda bulunmaları ile ertelenebilir, askıya alınabilir veya kaldırılabilir. Bu durumlar Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 35. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, önlisans sahiplerinin yükümlülükleri; mücbir sebep hallerinde, etkilendikleri nispette ve mücbir sebebin etkileri giderilinceye dek Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla ertelenebilecek veya askıya alınabilecektir. Bu hallerde yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceği anlaşılırsa, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından önlisans ve lisans sahibinin yükümlülüğünün kaldırılmasına da karar verilebilir.

Yönetmelikte bir olayın hangi hallerde mücbir sebep sayılabileceği de belirtilmiştir. Buna göre bir olay; olaydan etkilenen kişinin gerekli özen ve dikkati göstermiş ve bütün önlemleri almış olmasına rağmen önlenemeyecek, kaçınılamayacak ve öngörülemeyecek olması halinde mücbir sebep sayılır. Mücbir sebebin bulunması halinde önlisans sahibi tüzel kişinin yükümlülüklerinin mücbir sebep süresince ertelenmesi mümkün olacaktır. Oluşan bu durumun, etkilenen kişinin yükümlülüklerini yerine getirmesini de engellemesi gerekmektedir. Öte yandan sınırlı olmamak kaydıyla Yönetmelikte mücbir sebep hallerine örnekler de sayılmıştır. Buna göre, şu haller mücbir sebepler olarak kabul edilmektedir: Doğal afetler ve salgın hastalıklar, savaş, nükleer ve kimyasal serpinçler, seferberlik halleri, halk ayaklanmaları, saldırı, terör hareketleri ve sabotajlar, grev, lokavt veya diğer memur ve işçi hareketleri. Yükümlülüklerin yerine getirilmemesine ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay,

“temelinde davalı idarenin lisans verilirken yaptığı saptamadan kaynaklanan, iletim bağlantı anlaşması ve orman kullanımından çıkan sorunlar gibi başka idarelerin işlemlerinin de etkisi olan tesis tamamlama sürelerindeki azalma nedenleri ilgili mevzuat kapsamında mücbir sebeplerden” saymıştır²¹³.

²¹³ Dan. 13. D., 15.3.2011, E. 2008/6905, K. 2011/1041. Ayrıca bakınız; Dan., 13. D., 15.3.2011, E. 2008/10530, K. 2011/1040; Dan. 13. D., 15.3.2011, E. 2008/8245, K. 2011/1039; Dan. 13. D., 22.6.2009 E. 2008/2501, K. 2009/6904.

5. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Değiştirilmesi, Sona Ermesi ve İptali

a. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Değiştirilmesi

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 18. maddesinde önlisansın tadil edilebileceği iki hal belirtilmiştir. Bunlardan ilki önlisans sahibinin talep etmesi ve talebin uygun bulunması halidir. Önlisansın tadili talep edildiğinde, idareye yani EPDK'ya talebin uygun bulunup bulunmaması açısından geniş bir takdir yetkisi verilmiştir. Önlisansın tadil edilebileceği diğer bir hal ise mevzuat değişikliklerinin ve mevzuat kapsamındaki uygulamaların önlisansa kayıtlı hususlarda değişiklik gerektirmesi durumudur. Bu hal kapsamında da önlisans sahibi tüzel kişi tadil talebinde bulunabilmektedir. Önlisansı ilgilendiren mevzuat ve uygulama değişiklikleri, birel idari işlem niteliğindeki önlisansın uygulanma işlemlerine ilişkin sebep ve konu unsurunu etkilemektedir. Bu sebeple devam eden uygulamaların yapılan değişikliklere uygun olarak yürütülmesi gerekliliği dikkate alınarak bu aşamada tadil imkanı öngörülmüştür. Bu tadil hali açısından Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları için verilen önlisanslar için ek bir koşul getirilmiştir. Buna göre Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları için verilen önlisanslar için mevzuat değişikliklerinin ve mevzuat kapsamındaki uygulamaların önlisansa kayıtlı hususlarda değişiklik gerektirmesi durumunun tespiti Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile yapılacaktır.

b. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının Kendiliğinden Sona Ermesi

Önlisansın sona ermesi halleri Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 19. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrası uyarınca önlisans; süresi uzatılmadığı takdirde süresinin sonunda, önlisans sahibi tüzel kişinin talebi veya iflası hâlinde ve önlisans sahibi tüzel kişinin üretim lisansı alması durumunda kendiliğinden sona erer.

c. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının İptali

(1) Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının İptalini Gerektiren Haller

Önlisansın iptali halleri ise 19. maddenin dördüncü fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre verilen önlisans; lisans alınıncaya kadar, veraset ve iflas nedenleri haricinde, önlisans sahibi tüzel kişinin ortaklık yapısının değişmesi, payların devri veya payların devri sonucunu doğuracak işlemlerin yapılması halinde ve EPDK tarafından belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda iptal edilir.

YEKA kapsamında verilen önlisanslar açısından Yönetmeliğin 19. maddesinin 6. fıkrasında ek iptal sebepleri öngörülmüştür. Buna göre; EPDK tarafından belirlenen Yurt İçinde Üretim Karşılığı Tahsis veya Yerli Malı Kullanım Karşılığı kapsamındaki yükümlülüklerin süresi dahilinde yerine getirilmemesi durumunda gecikmelere ilişkin YEGM'e sunulan savunma ve önlem tekliflerinin yeterli görülmemesi ve YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin feshedilerek söz konusu savunma veya açıklamaların Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından mücbir sebepler kapsamında değerlendirilmemesi durumunda, önlisans sahibi tüzel kişinin YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi kapsamındaki taahhütlerini süresi içerisinde tamamlamadığının EPDK'ya bildirilmesi durumunda ve YEKA Yönetmeliği kapsamında ibraz edilmesi gereken belgelerin süresi içerisinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na sunulmamasını takiben YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin feshedilmesi durumunda önlisans iptal edilir.

(2) Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Önlisansının İptalinin Sonuçları

Rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi önlisansının iptal edilmesi halinde, önlisans sahibi tüzel kişi, üretim lisansı almak üzere EPDK'ya başvuruda bulunamaz. Çünkü üretim lisansı almak üzere EPDK'ya başvurulabilmesi için geçerli bir önlisansın bulunması gerekmektedir. Bu durumda üretim lisansı elde edilemediği için rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyeti de gerçekleştirilemeyecektir. Ayrıca önlisansın iptal edilmesi durumunda, önlisans

başvurusu sırasında tüzel kişi tarafından verilen teminat da EPDK tarafından irat kaydedilecektir.

B. Rüzgar Enerji Santrallerine İlişkin Üretim Lisansı Alınması Aşaması

Enerji piyasası bakımından mevzuatta öngörülen lisanslar arasında üretim lisansı da yer almaktadır. Elektrik üretim faaliyeti gerçekleştirmek isteyen özel hukuk kişileri üretim lisansı almak zorundadır. Bu çalışmanın sınırları kapsamında lisansların genel esaslarının yanında yalnızca üretim lisansının özelliklerine ilişkin açıklamalarda bulunulacaktır.

1. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Kapsamı

Elektrik piyasası kapsamında lisanslar, üzerinde kayıtlı piyasa faaliyetlerinin yapılabilmesi için tüzel kişilere verilen izin belgesini ifade etmektedir. Üretim faaliyetini gerçekleştirebilecek kişiler, yasa hükmü uyarınca kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği olarak belirlenmiştir.

Üretim lisansı sahibi tüzel kişiler lisansları kapsamında 6446 sayılı Yasanın 7. maddesinde belirtilen üretim faaliyetini gerçekleştirebileceklerdir. Üretim lisansı kapsamında gerçekleştirilebilen faaliyetler yasa hükmü uyarınca şu şekildedir;

- “a) Tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere elektrik enerjisi veya kapasitesi satışı,*
- b) Elektrik enerjisi veya kapasite ticareti,*
- c) Tedarik etmekle yükümlendiği elektrik enerjisi veya kapasitesini teminen, bir takvim yılı için lisansına dercedilen yıllık elektrik enerjisi üretim miktarının, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen oranını aşmamak kaydıyla elektrik enerjisi veya kapasitesi alımı.”*

Üretim faaliyeti açısından kanun koyucu, bir üreticinin üretim lisansı kapsamında üretebileceği elektrik enerjisi üretim miktarına kısıtlama getirmiştir. Buna göre, 6446 sayılı Yasanın 6. maddesi uyarınca,

- “Herhangi bir gerçek veya özel sektör tüzel kişinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla üretebileceği toplam elektrik enerjisi üretim miktarı, bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi üretim miktarının yüzde yirmisini geçemez.”*

Üretim lisansı ile özel hukuk kişilerine sağlanan elektrik enerjisi üretim izni, miktar olarak bu noktada yasa koyucu tarafından sınırlanmıştır.

2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Alma Koşulları

a. EPDK'ya Üretim Lisansı Başvurusunda Bulunulması

Önlisans süresi içinde yukarıda açıklanan işlemleri tamamlayan ve yükümlülükleri yerine getiren tüzel kişiler lisans başvurusu yapabileceklerdir. Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 20. maddesi uyarınca, piyasada faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişiler, lisans almak için Yönetmelikte belirtilen sunulması gereken belgeleri ibraz ederek EPDK'ya başvurur. Üretim lisansı başvurusunda, başvuru dilekçesi ile birlikte başvuran tüzel kişinin; önlisansı kapsamında tamamlaması gereken işlemleri tamamladığını gösteren bilgi ve belgeleri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla belirlenen tutarda teminatı, üretim tesisinin tamamlanmasına kadar olan süreci kapsayan bir termin programını veya YEKA Yönetmeliği çerçevesinde YEGM tarafından kabul edilen iş programını, lisans alma bedelinin yatırıldığına dair belgeyi, gerekli değişikliklerin yapıldığı şirket esas sözleşmesini sunması gerekmektedir.

Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 21. maddesi kapsamında yapılan ilk inceleme, belgelerin EPDK'ya sunulmasından itibaren on iş günü içerisinde tamamlanır ve varsa eksikliklerin on beş iş günü içerisinde giderilmesi başvuru sahibinden istenir. Eksiklikler giderilmediği takdirde başvuru sırasında sunulan belgeler iade edilir ve başvuru yapılmamış sayılır.

Lisans başvurularının sonuçlandırılmasına ilişkin Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 23. maddesi uyarınca değerlendirmeye alınan lisans başvurusuna ilişkin EPDK tarafından yapılan değerlendirme 45 gün içinde tamamlanır. Söz konusu değerlendirme Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna sunulur ve lisans başvurusu Kurul kararıyla sonuçlandırılır. Bu kapsamda üretim lisansı başvurularının Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından değerlendirilmesi sonucu, önlisans kapsamındaki yükümlülüklerinden birinin süresi içinde tamamlanmadığının anlaşılması durumunda başvuru reddedilir. Ancak söz konusu yükümlülüklerin usule uygun olarak tamamlanmış olduğuna karar verilirse başvuran tüzel kişiye üretim lisansı verilir.

b. Teminat Yatırılması

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla belirlenen tutarda teminatın da başvuru sahibi tarafından yatırılması gerekmektedir. Teminata ilişkin olarak, Danıştay kararına konu olan bir olayda; davacı şirketin, İzmir ilinde rüzgar enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak için yaptığı üretim lisansı başvurusu, banka teminat mektubunun EPDK'ya sunulmasına ilişkin yükümlülüğü süresinde yerine getirilmediğinden Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından reddedilmiştir. Davacı önlisans sahibi şirket de, *üretim lisansı başvurusu kabul edildikten sonra, sonradan yürürlüğe giren mevzuat uyarınca teminat istenemeyeceğini ileri sürerek* idarenin lisans başvurusunun reddine ilişkin işlemi aleyhine iptal davası açmıştır. Danıştay da,

“davacının üretim lisansı başvurusu henüz inceleme ve değerlendirme aşamasında iken, başvuru sırasında verilmesi öngörülen banka teminat mektubunun belirtilen sürede Kuruma sunulmaması sebebiyle tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına” karar vermiştir²¹⁴.

3. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Süresi

Süresinin kapsamı açısından ise lisanslar, faaliyetin niteliği göz önünde bulundurularak en az on, en çok kırk dokuz yıl için verilir. Verilen üretim lisansında inşaat süresi ve tesis tamamlanma tarihi de belirlenir. Ayrıca rüzgar enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı verilen üretim lisansında, tesisin mevcut kurulu gücü ile üretebileceği yıllık azami üretim miktarı, yıllık elektrik enerjisi üretim miktarı olarak belirtilir.

4. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Hukuki Niteliği

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 3. maddesi uyarınca lisans, *tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için 6446 sayılı Yasa uyarınca verilen izin* olarak tanımlanmıştır. EPDK'nın lisans verme işlemi, idari işlem teorisi açısından tek yanlı, icrai ve re'sen uygulanabilir bir işlem özelliğini taşımaktadır, bu sebeple idari işlem niteliğindedir. İdari işlemlerin maddi açıdan sınıflandırılması yönünden;

²¹⁴Dan. 13. D., 19.1.2010, E. 2008/2432, K. 2010/382.

genel, soyut ve objektif özellikte olmadığı ve lisans verilen kişiye özgü olarak ihdas edildiği için birel işlem niteliğini haizdir. Birel işlemler arasındaki ayrım açısından da lisans işlemi verilen kişiyi belli bir statüye sokan, o statüde devamını sağlayan bir işlem olduğu için birel koşul işlem niteliğini taşımaktadır²¹⁵. İrade açıklayanların sayısı bakımından ayrım açısından ise lisans verme işlemi kolektif işlem özelliğini taşımaktadır. Çünkü Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 23. maddesi uyarınca lisansın Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile verileceği belirtilmiştir. Bu durumda söz konusu idari işlem bir makamı oluşturan birden fazla kişinin iradesinin aynı anda ve aynı yönde açıklanarak birleşmesi ile meydana getirildiğinden kolektif işlem niteliğini taşımaktadır²¹⁶.

Kanunda öngörülen ve rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisinin kurulumuna yönelik lisansın kamu hizmeti ve kolluk kavramları açısından hukuki niteliği açısından iki idare hukuku kavramı ile karşılaşmaktayız. Bunlardan ilki idarenin kolluk işlemi olarak ruhsat ve lisans işlemleri, diğeri ise kamu hizmetinin gördürülüş biçimi olarak ruhsattır²¹⁷.

İdarenin kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işleminde, bazı faaliyetlerin kamu düzeninin korunması için kanun koyucu tarafından idarenin iznine tabi tutulması söz konusudur. Diğer yandan idarenin yerine getirmekle yükümlü bulunduğu bir kamu hizmetini ruhsat usulü ile özel kişilere gördürmesi de kanunda yetkilendirilmiş olduğu durumda mümkün görünmektedir²¹⁸. Bu durumda rüzgar enerjisine dayalı olarak elektrik üretim tesisi kurulması için verilen lisansın hangi kapsamda olduğunu belirlemek gerekmektedir. Kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işlemi ile kamu hizmetinin görölüş biçimi olarak ruhsat verme işlemlerinin her ikisinde de idarenin denetim yetkisi var olmakla birlikte; bu ikisi arasındaki en önemli fark, idarenin ruhsat ve lisans verdikten sonra özel kişinin faaliyetleri üzerindeki denetim, gözetim ve müdahale yetkisinin yoğunluğunda bulunmaktadır.

Kamu hizmetinin görölüş biçimi olarak ruhsat işleminde idare, kolluk denetimini aşan ve hizmete içten müdahale niteliğinde yetkilere sahip olmaktadır²¹⁹.

²¹⁵ Akyazan, s. 232.

²¹⁶ Onar, C. 1, s. 352 ; Günday, s. 128; Gözler, C. 2, s.585.

²¹⁷ Günday, s. 327.

²¹⁸ Günday, s. 327; Gözler, C. 2, s.396.

²¹⁹ Gözübüyük ve Tan, s. 647.

Enerji mevzuatı kapsamında 6446 sayılı Yasa ile enerji piyasasında üretim, iletim, dağıtım ve satış gibi birçok lisans türü öngörülmüş ve her birine ilişkin hüküm ve koşullar ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu bakımdan düzenlenme şekline göre her bir lisans türünün hukuki niteliğinin incelenerek karar verilmesi yerinde olacaktır. İlgili düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, üretim ve satış lisansları açısından idarenin bu faaliyetler için lisans sahibi özel kişiler üzerinde bir denetim ve gözetim yetkisine sahip olduğunu görmek mümkündür²²⁰. İletim ve dağıtım lisansları bakımından ise bu yetkinin kolluk denetimini aştığı ve hizmete içten müdahale niteliği taşıdığı görülmektedir²²¹. Bu açıklamalar ışığında, konumuz açısından, kanunda yer alan açık yetkiye dayanılarak ilgili idarelerce rüzgar enerjisi üretimi amacıyla özel kişilere verilen üretim lisansı, esasen idare hukukunun kolluk faaliyeti kapsamında yer almaktadır²²². Bu kapsamda ilgili kanunlarda açıkça öngörüldüğü hallerde, çıkarılan düzenleyici işleme dayanarak, idareler bireysel idari işlem yapmakta yani doğal kaynakları arama ve işletme hakkını devralacak özel kişilere izin, ruhsat veya lisans vermektedir²²³.

5. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri

Lisans sahiplerinin genel hak ve yükümlülükleri Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 29. maddesinde belirtilmiştir. Bu kapsamdaki hak ve yükümlülükler lisansın yürürlüğe girmesi ile geçerlilik kazanır.

a. Üretim Lisansı Sahibinin Hakları ve Yenilenebilir Enerji Kaynağı Destekleme Mekanizmasından Yararlanması

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 30. maddesinde üretim lisansı sahiplerinin hak ve yükümlülükleri düzenlenmiştir. Üretim lisansı, sahibi olan tüzel kişiye şu hakları verir: Lisansta belirtilen üretim tesisini kurma ve işletme; üretim

²²⁰ Ergün, ss.63-67.

²²¹ Şanlı, s.4.

²²² Tan, (Ekonomik Kamu Hukuku), s.147.

²²³ Özkan, s. 89.

tesisinde ürettiği elektrik enerjisini veya kapasitesini tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere satma; organize toptan elektrik piyasalarında, elektrik enerjisi ve/veya kapasitesi ticareti yapma; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen oranı aşmamak şartıyla elektrik enerjisi veya kapasitesi alma; ürettiği elektrik enerjisinin ihracatını yapma; tesislerinde ürettiği enerjiyi iletim veya dağıtım sistemine çıkarmadan kullanmak şartıyla sahip olduğu, kiraladığı veya işletme hakkını devraldığı tüketim tesislerinin ihtiyacı için kullanma hakları. Ayrıca lisans sahibinin, lisansı kapsamındaki faaliyetlerini hizmet alımı yolu ile gördürebilme hakkı vardır.

Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmeliğin²²⁴ 3. maddesi uyarınca, YEK Destekleme Mekanizması (YEKDEM), yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim faaliyeti gösteren üretim lisansı sahibi tüzel kişilerin yararlanabileceği fiyatlar, süreler ve yapılacak ödemelere ilişkin usul ve esasları içeren destekleme mekanizmasını ifade etmektedir. 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun uyarınca, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik enerjisinin alım satımında kaynak çeşidinin belirlenmesi ve takip edilebilmesi amacıyla üretim lisansı sahibi tüzel kişiye EPDK tarafından "Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi" (YEK Belgesi) verilir. 5346 sayılı Yasa uyarınca YEK Belgesi sahibi üretim lisansını haiz tüzel kişiler, YEK Destekleme Mekanizmasından yararlanma imkanına sahip olabilecektir. YEKDEM'e kayıt olmak isteyen üretim lisansı sahipleri her yılın 31 Ekim tarihine kadar EPDK'ya başvuruda bulunur ve başvurular lisans kapsamındaki üretim miktarının tamamını kapsar. YEKDEM'e katılan rüzgar enerjisine dayalı üretim lisansı sahibi tüzel kişiler, ilk kurulu gücün tamamının işletmeye giriş tarihinden itibaren on yıl boyunca YEKDEM'den yararlanabilir. YEK Belgeli üretim tesisleri için 5346 sayılı Yasanın 6. maddesine göre uygulanacak miktar, fiyat ve süreler ile kaynaklar söz konusu Yasaya ekli I sayılı Cetveldeki fiyatları geçmemek üzere, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi de belirlenen fiyatlara göre, her fatura dönemi için YEK toplam bedelini ilan eder ve her bir tedarikçinin ödeme yükümlülüğü oranını tespit eder. Tüketicilere elektrik enerjisi tedarik eden her bir

²²⁴ R.G. 01.10.2013-28782.

tedarikçinin ödemekle yükümlü olduğu tutar belirlenerek ilgili tedarikçiye fatura edilir ve yapılan tahsilat YEK Destekleme Mekanizmasına tabi tüzel kişilere payları nispetinde ödenir.

EPDK'nın yayınladığı nihai liste uyarınca 2017 yılı itibarıyla 141 rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi lisansı sahibi tüzel kişi YEKDEM'den yararlanmaktadır. Bu mekanizma, hem yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesislerinin teşvik edilmesi hem de hâlihazırda var olan üretim lisansı sahiplerinin ürettiği elektriği satmalarında fiyat güvencesinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

YEKDEM konusunda Enerji ve Tabii Kaynaklar bakanlığı ile EPDK'nın yetkilerine ilişkin yaşanan bir uyuşmazlıkta Danıştay,

“Bakanlığın yetkisinin yerli katkı oranının tespiti ve denetimiyle sınırlı olduğu, yerli katkı için yararlanılacak destek dâhil, YEK Destekleme Mekanizmasına dair başvuruların değerlendirilmesi ve gerektiğinde reddine karar verilmesinde EPDK'nın yetkili olduğuna” hükmetmiştir²²⁵.

Ayrıca Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 36. maddesi gereğince, tarifesi düzenlemeye tabi faaliyet yürüten lisans sahiplerinin, lisans kapsamındaki haklarını Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan izin almadan üçüncü şahıslara devir, temlik ve rehin etmesi yasaklanmıştır. Devir izni için yapılan başvuru, incelendikten sonra Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile sonuçlandırılır.

b. Üretim Lisansı Sahibinin Yükümlülükleri ve Yükümlülüklerin Askıya Alınması

(1) Üretim Lisansı Sahibinin Yükümlülükleri

6446 sayılı Yasa uyarınca lisans sahiplerinin genel yükümlülükleri şu şekildedir: Lisans sahipleri; lisansları kapsamındaki tesisleri mevzuat hükümlerine uygun şekilde işletmekle, hizmetin teknik gereklere göre yapılmasını sağlamakla, EPDK tarafından verilen tüm talimatlara uymakla, tesislerini, yasal defter ve kayıtlarını EPDK denetimine hazır bulundurmakla, EPDK tarafından istenen her türlü bilgi ve belgeyi zamanında teslim etmekle, lisanslarına özgülenen hükümlere uymakla, lisans kapsamındaki faaliyetlerin yerine getirebilmesi için gerçek ve tüzel

²²⁵ Dan. 13. D., 4.5.2016, E. 2016/1097, K. 2016/1409.

kişiler tarafından verilen bilgileri gizli tutmak ve amacı haricinde kullanmamakla, yıllık lisans bedellerini zamanında EPDK'ya ödemekle ve lisans kapsamında faaliyette bulunduğu konuda yaptığı iş ve işlemlere ilişkin sadece yurtiçinde kurulu bilgi işlem merkezlerinden hizmet almakla yükümlüdür. Ayrıca lisans sahipleri, tüketiciler dışında yurt içinde elektrik enerjisi ve/veya kapasite ticareti yapamazlar.

Öte yandan üretim lisansı sahibi tüzel kişinin ayrıca şu yükümlülükleri bulunmaktadır: Üretim tesisini işler halde tutmak; yıllık programlı bakım takvimlerini bildirmek; iletim tarifesini ve/veya dağıtım bedellerini ödemek; tesislerin tamamlanma tarihine kadar her yılın Ocak ve Temmuz aylarında EPDK'ya ilerleme raporu sunmak; rüzgar enerjisine dayalı üretim lisansı sahibi tüzel kişiler açısından kriz, gerginlik ve harp hallerinde Genel Kurmay Başkanlığı veya MİT Müsteşarlığı tarafından talep edildiğinde Genelkurmay Başkanlığının sorumluluğunda işletilen Haberleşme, Seyrüsefer ve Radar Sistemlerine veya MİT Müsteşarlığının sorumluluğunda işletilen sistemlere etkisi olduğu tespit edilen türbinlere yönelik talep edilen tedbirleri yerine getirmek ve kurumsal bilişim sistemi ile endüstriyel kontrol sistemlerini standardına uygun bir şekilde işletmek.

(2) Üretim Lisansı Sahibinin Yükümlülüklerinin Askıya Alınması Halleri

Lisans sahiplerinin yukarıda sayılan yükümlülükleri belli durumlarda EPDK'ya başvuruda bulunmaları halinde ertelenebilir, askıya alınabilir veya kaldırılabilir. Bu durumlar Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 35. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, lisans sahiplerinin yükümlülükleri; mücbir sebep hallerinde, etkilendikleri nispette ve mücbir sebebin etkileri giderilinceye dek Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla ertelenebilecek veya askıya alınabilecektir. Bu hallerde yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceği anlaşılırsa, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından lisans sahibinin yükümlülüğünün kaldırılmasına da karar verilebilir.

Yönetmelikte bir olayın hangi hallerde mücbir sebep sayılabileceği de belirtilmiştir. Buna göre bir olay; olaydan etkilenen kişinin gerekli özen ve dikkati göstermiş ve bütün önlemleri almış olmasına rağmen olayın önlenemeyecek, kaçınılamayacak ve öngörülemez olacak olması halinde mücbir sebep sayılır. Ayrıca

oluşan bu durumun, etkilenen kişinin yükümlülüklerini yerine getirmesini engellemesi gerekmektedir. Öte yandan sınırlı olmamak kaydıyla Yönetmelikte mücbir sebep hallerine örnekler de sayılmıştır. Buna göre, şu haller mücbir sebepler olarak kabul edilmektedir: Doğal afetler ve salgın hastalıklar, savaş, nükleer ve kimyasal serpintiler, seferberlik halleri, halk ayaklanmaları, saldırı, terör hareketleri ve sabotajlar, grev, lokavt veya diğer memur ve işçi hareketleri.

6. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Değiştirilmesi, Yenilenmesi ve Sona Ermesi

a. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Değiştirilmesi

Üretim lisansları Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 24. maddesi kapsamında genel olarak üç durumda tadil edilebilir; lisans sahibinin talep etmesi, gelir ve tarife düzenlemesi açısından belirlenen fiyat, parametre, gösterge ve benzeri hususların lisansa eklenmesinin karar verilmesi ya da lisansa eklenen bu hususların değiştirilmesi ve mevzuat değişikliklerinin lisansa ilişkin hususlarda değişiklik gerektirmesidir. Lisans tadil başvurusu, yukarıda açıklandığı üzere lisans başvurusu ile aynı usul çerçevesinde gerçekleştirilir.

Üretim lisansında belirtilen tesisin kurulum süresinin uzatılması amacıyla lisansın tadil edilmesi ise şu koşullarda mümkündür; mücbir sebep veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından uygun bulunan hallerin bulunması, söz konusu durumların üretim tesisinin kurulmasını doğrudan etkileyebilecek özellikte olması ve lisansta belirtilen tesis tamamlanma süresi içerisinde EPDK'ya başvurulması. Bu konuda, Danıştay, tesis kurulum süresine ilişkin süre uzatımı talebinde bulunan ancak lisans tadil bedelini yatırmayarak tadil işlemini gerçekleştiremeyen lisans sahibi şirketin, ilgili mevzuat hükümleri gereği yerine getirmesi gereken işlemleri zamanında yerine getirmemesi ve buna gerekçe olarak da makul nedenler ortaya koyamadığı durumda lisansının EPDK tarafından iptal işlemini hukuka uygun bulmuştur²²⁶.

²²⁶ Dan. 13. D., 12.12.2016, E. 2010/4172, K. 2016/4173. Aynı yönde; Dan. 13. D., 12.12.2016, E. 2010/4733, K. 2016/4174.

Lisansa konu üretim tesisinin kurulu gücünün değiştirilmesi amacıyla lisans tadili başvurusunda bulunulması durumunda, üretim tesisinin iletim ve/veya dağıtım sistemine bağlantısı ve sistem kullanımı hakkında dağıtım bölgesindeki dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiden görüş istenir. Bu başvurunun Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından uygun bulunması durumunda, başvuruda bulunan tüzel kişinin şirket asgari sermayesinin ve teminat tutarının yeni kurulu güce göre artırıldığına ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği açısından alınması gerekli kararın alındığına dair belgenin belirtilen süre içerisinde EPDK'ya sunulması gerekir.

Lisans tadili açısından 24. maddenin 5. fıkrasında rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisleri açısından özel bir düzenleme bulunmaktadır. Yukarıda sayılan şartlara ek olarak, RES'ler için kapasite artışı, modernizasyon, yenileme ve tadilatlarla ilişkin lisans tadil işlemlerine izin verilebilmesi için şu şartların da sağlanmış olması gerekmektedir; TEİAŞ ve ilgili dağıtım şirketinden alınan bağlantı görüşünün olumlu olması, EPDK'ya yapılan ilk lisans başvurusundaki sahada başka lisans başvurusu bulunmaması, kapasite artışı sonunda oluşacak yeni güç için mevcut iletim veya dağıtım hattı ile mevcut bulunan bağlantı noktası ve gerilim seviyesinin kullanılması ve lisansa özgülünen üretim tesisi sahasının dışına çıkılmaması. Öte yandan aynı maddenin 16. fıkrası uyarınca da, rüzgar enerjisine dayalı üretim lisanslarında yapılacak ünite koordinat tadili; Teknik Etkileşim İzni belgesinin başvuruda sunulması koşuluyla ve RES sahasına komşu sahalardaki türbin koordinatlarının etkilenmediği şeklinde Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğünün uygunluk belgesine istinaden sonuçlandırılır. Ayrıca rüzgar enerjisine dayalı üretim lisanslarında ünite sayısı ve ünite gücü tadili, yine Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğünün uygunluk belgesinin varlığı halinde bu belgeye istinaden sonuçlandırılır.

Başvuruyu takiben yapılan değerlendirme sonucu ilgili mevzuat bakımında uygun görülen lisans tadil başvuruları, ilgisine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ya da ilgili ana hizmet birimi tarafından sonuçlandırılır.

b. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Yenilenmesi

Lisans yenileme başvurularının değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması, Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 25. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, lisanslar, lisans sahibinin talebi üzerine lisans süresinin bitiminden itibaren her defasında en fazla kırk dokuz yıllığına yenilenebilir. Ancak bir istisna olarak, YEKA için verilen üretim lisansları yenilenemez. Lisans yenileme talepleri, yürürlükteki lisans süresinin bitiminden en erken on iki ay, en geç dokuz ay önce, lisans sahibinin EPDK'ya yazılı olarak başvurusu ile yapılır. Lisans yenileme bedelinin de ödenmesi gerekmektedir. Başvuruya ilişkin değerlendirme, lisansın sona erme tarihinden en geç üç ay öncesine kadar sonuçlandırılır ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun kararı lisans sahibine bildirilir.

c. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının Sona Ermesi

Lisansların sona ermesi Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 26. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre lisanslar süresinin bitiminde kendiliğinden; lisans sahibi tüzel kişinin iflasının kesinleşmesi, lisans sahibinin talebi veya lisans verilmesine esas koşulların kaybedilmesi hâllerinde ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla sona erer. Lisans sahibi bir tüzel kişi lisansı kapsamındaki faaliyetini sona erdirmek istediğinde, lisansın sona ermesini talep ettiği tarihten en az altı ay önce EPDK'ya başvurusu gerekmektedir. Lisansın sona ermesinin tüketiciler ve piyasa şartları aleyhine bir durum yaratacağı belirlenirse, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu talebi reddedebilir ya da lisansın sona ermesi için talep edilen tarihi erteleyebilir. Hukuki sonuçları açısından üretim lisansının sona ermesi, üretim lisansı sahibinin elektrik üretim faaliyetini durdurmasını gerektirmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RÜZGAR ENERJİ SANTRALLERİNİN İDARİ DENETİMİ

I. Rüzgar Enerji Santrallerinin Denetiminde Yetki Unsuru

Rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik üreten tesislerin faaliyetlerinin incelenmesi ve denetlenmesinde yetkili idare, 6446 sayılı Yasanın 15. maddesi uyarınca Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 54. maddesi gereğince de elektrik piyasasında üretim faaliyeti gösteren tüzel kişilerin faaliyetleri ve uygulamalarının incelenmesi ve denetimi EPDK tarafından yapılacaktır.

Yine 6446 sayılı Yasanın 15. maddesi uyarınca, EPDK; inceleme ve denetim yükümlülüğüne ilişkin olarak inceleme, tespit ve raporlama yapmak üzere yetkilendireceği şirketlerden hizmet satın alabilecektir. Ancak bu hizmet alımı, sonuçları açısından EPDK'yı bağlamayacak ve yaptırım içermeyecek şekilde gerçekleştirilmek zorundadır. Bu kapsamda hizmet satın alınacak şirketlerin nitelikleri, yetkilendirilmesi ve yetkili şirketlerle denetlenecek şirketlerin hak ve yükümlülükleri ve diğer usul ve esaslar EPDK tarafından yönetmelikle belirlenecektir.

II. Rüzgar Enerji Santrallerinin Denetim Usulleri

A. EPDK'nin Rüzgar Enerji Santralleri Üzerindeki Düzenli ve Sürekli Denetim Yetkileri

Rüzgar enerjisi santrallerinde, üretim lisansı sahibinin üretim faaliyetinin raporlanması, izlenmesi ve incelenmesi yoluyla düzenli olarak EPDK tarafından denetlenmektedir.

1. Üretim Lisansı Sahiplerinin Vermekle Yükümlü Oldukları Raporlarını Takip Etme Yetkisi

Raporlama yönteminde, Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 52. maddesine göre, üretim lisansı sahibi tüzel kişiler üretim tesislerinin tamamlanma tarihine kadar gerçekleştirdikleri faaliyetler hakkında üretim lisansı aşamasında hazırladıkları ilerleme raporunu EPDK'ya her yılın Temmuz ve Ocak aylarında sunmakla yükümlüdürler. Raporlama yöntemiyle EPDK, düzenli olarak lisans sahibi tüzel kişilerden, belirlenen formattaki raporları edinerek üretim faaliyetini takip etme imkânına sahip olmaktadır.

2. Rüzgar Enerji Santrallerindeki Üretim Faaliyetini İzleme Yetkisi

Lisans sahiplerinin faaliyetlerinin düzenli olarak denetlenmesi hususundaki ikinci yöntem ise Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 53. maddesinde düzenlenen izleme yöntemidir. Buna göre lisans sahiplerinin faaliyetleri ile uygulamalarının izlenmesi EPDK tarafından yapılır ve söz konusu izlemeye ilişkin usul ve esaslar da Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenir.

3. Rüzgar Enerji Santrallerindeki Üretim Faaliyetini İnceleme Yetkisi

Düzenli ve sürekli denetimde bir diğer yöntem ise incelemedir. EPDK denetim yükümlülüğü kapsamında, 6446 sayılı Yasanın 16. maddesi ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 54. maddesi uyarınca üretim lisansı sahibi tüzel kişilerin Yasa kapsamındaki faaliyetleri ile uygulamalarını inceleme yetkisini haizdir. Bu yetkisi kapsamında EPDK'nın, Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma Ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8. maddesi uyarınca rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi nezdinde gerekli görülen her türlü bilgi ve belgeyi isteme, yasal defter ve kayıtları inceleme, bunların aslı ve/veya örneklerini alma ve yerinde inceleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

Denetimi gerçekleştiren Kurum personeli, yine Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8. maddesi uyarınca denetim yaptığı konu ile ilgili yazılı veya sözlü bilgi isteyebilir ve gerekli tutanakları düzenleyebilir, gerekli durumlarda diğer resmi veya özel kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteyebilir ve mülkiye amirleri ve emniyet güçleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yardım isteyebilir.

Yukarıda sayılan raporlama, inceleme ve izleme yöntemleri EPDK'nin RES üretim faaliyetini düzenli olarak denetleme yöntemleridir. Ancak düzenli olarak gerçekleştirilen bu denetimler sırasında mevzuata ve üretim lisansı sahibinin yükümlülüklerine aykırı bir hal tespit edilirse, EPDK ön araştırma ve soruşturma usulleri kapsamında ayrıntılı bir denetim gerçekleştirebilir.

B. EPDK'nin Rüzgar Enerji Santralleri Açısından Soruşturma Açma Yetkisi

1. EPDK'nin Ön Araştırma Raporu Hazırlanmasından Sonra Soruşturma Açma Yetkisi

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma Ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 13 ve 14. maddeleri uyarınca, EPDK personeli tarafından gerçekleştirilen denetim sonunda düzenlenen rapor, Kuruma iletilir ve denetim raporu Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu gündemine öncelikle alınır. Yapılan denetim sonucunda, ilgili yasal düzenlemelere aykırılık tespit edilirse, söz konusu Yönetmeliğin Üçüncü Bölümünde düzenlenen ön araştırma ve gerektiğinde soruşturma yapılmasına verilebilir. Bu işlemler sonucunda mevzuata aykırılık hali sabit görülürse, eylemin niteliğine göre 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinde belirtilen yaptırımlar uygulanır.

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma Ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 15 ve 16. maddeleri uyarınca, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, re'sen veya yapılan ihbar veya şikâyetler üzerine yaptığı denetim sonucunda, üretim lisansı sahibi tüzel kişilerin ilgili yasal düzenlemelere aykırı faaliyet ve işlemleri sebebiyle, doğrudan

soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespit edilebilmesi amacıyla ön araştırma yapılmasına karar verebilir. Yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun ön araştırma veya soruşturma açılmasına ilişkin yetkilerini EPDK Denetim Dairesi Başkanlığına devretme imkanı da bulunmaktadır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, hazırlanan ön araştırma raporunu değerlendirir ve soruşturma açılıp açılmamasına karar verir. Kurulun EPDK Denetim Dairesi Başkanlığına bu hususta yetki devrinde bulunması halinde ön araştırma raporu, Daire Başkanı tarafından değerlendirilir ve soruşturma açılıp açılmamasına karar verilir.

2. EPDK'nın Doğrudan Doğruya Soruşturma Açma Yetkisi

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 15. maddesi uyarınca EPDK ön araştırma yapmadan doğrudan soruşturma da açabilir. Ayrıca Yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca denetimler sonucunda düzenlenen denetim raporlarında görülen mevzuata aykırılıkların, EPDK tarafından ayrıca bir soruşturma yapılmasına gerek olmayacak derecede açık görülmesi durumunda; ilgili denetim raporunun, soruşturma raporu gibi değerlendirilmesi kararlaştırılabilmektedir. Bu durumlara örnek olarak; Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine aykırılık yapılmış olduktan sonra niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayacak şekilde aykırı davranılması durumunda, lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde, lisans süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması hâlinde ve piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması hâlinde üretim lisansı sahiplerine idari para cezası uygulanmaktadır.

Yönetmeliğin 24. maddesinde ilgili denetim raporunun, soruşturma raporu gibi değerlendirilmesinin ardından olağan soruşturma usulündeki gibi söz konusu raporun üretim lisansı sahibine tebliğ edileceği ve savunmasının alınacağı belirtilmiştir. Aslında EPDK'nın bu şekilde denetim raporu üzerine aldığı yaptırım kararı soruşturma sonucu verdiği bir karar değil, sürekli denetimi sonucu aldığı bir

karardır. Bu bakımdan söz konusu usul gerçek bir soruşturma özelliğini taşımamaktadır.

3. Soruşturma Usulü

Doğrudan veya ön araştırma sonucunda soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, soruşturma Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma Ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 18 ve devamı maddeleri uyarınca belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yürütülür. EPDK tarafından görevlendirilen personelce hazırlanan soruşturma raporu, hakkında soruşturma açılan tüzel kişiye tebliğ edilir ve tüzel kişiye 30 günlük süre verilerek yazılı savunması istenir. Soruşturma dosyasının tekemmül etmesi ile birlikte, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu dosya üzerinde yapacağı inceleme sonucunda kararını verir. Yönetmeliğin 21. maddesi uyarınca, soruşturma raporunda ilgili yasal düzenlemelere aykırılık tespit edilmesi ve bu tespitin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından da sabit görülmesi durumunda, söz konusu tüzel kişiye 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinde belirtilen yaptırımlar uygulanır.

Ancak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından uygulanan yaptırım, süre verilerek yasal düzenlemelere aykırılığın ortadan kaldırılmasının ihtar edilmesi şeklinde de olabilir. Tespit edilen aykırılıklar, yapılan ihtar üzerine verilen süre içinde giderilirse Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, devam eden soruşturmanın sona erdirilmesine karar verir. Ancak, verilen süre içinde söz konusu aykırılıklar tam olarak giderilmez ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinde belirtilen yaptırımların uygulanmasına karar verir.

4. Ön Araştırma ve Soruşturma Raporlarının Hukuki Niteliği

Ön araştırma veya soruşturma yapılmasına karar verilmesi ve ön araştırma sonunda hazırlanan rapor veya soruşturma sonunda soruşturmacı EPDK personelinin hazırladığı soruşturma raporu, idari işlem teorisi açısından Danıştay içtihatları ve

öğreti tarafından hazırlık işlemi olarak kabul edilebilir²²⁷. Çünkü bu işlemler ilgili kişiler üzerinde hukuki bir sonuç meydana getirmemektedirler. Dolayısıyla idari işlemlerin taşınması gereken icrailik özelliğini haiz değildirler. Bu sebeple tek başlarına bu işlemlere karşı dava açmak da mümkün değildir. Danıştay da bir kararında, bu işlemlerin “*davacının hukuki durumunda değişiklikler yapan idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir işlemler niteliğini taşımadıkları*”nı belirtmiştir²²⁸. Bu bakımdan özellikle soruşturma raporlarının hukuki niteliği açısından verdiği bir kararında Danıştay’a göre:

*“soruşturmacıların, soruşturma usulüne ilişkin olarak belirlenmiş kurallara uyarak tamamladıkları soruşturmada ulaştıkları sonuç bir teklif niteliğinde olup ilgililerin hukuki durumuna etki eden işlemler ise disiplin cezası vermeye yetkili amirler tarafından oluşturulmaktadır. Nitekim Yargısal içtihatlarla disiplin cezalarının hazırlayıcı işlemi niteliği taşıyan soruşturma raporlarının kesin ve yürütülebilir nitelikte işlemler olmaması nedeniyle idari davaya konu edilemeyeceği belirlenmiştir.”*²²⁹

Danıştay içtihadı uyarınca “*soruşturma raporları bir bütün olup sonucuyla etki doğurduğundan, raporda yer alan bölümleri ayrıca dava konusu yapma olanağı da bulunmadığından istemin incelenmeksizin reddi gerekli(dir)*”.

Görüldüğü üzere soruşturmacıların hazırladığı soruşturma raporları öneri niteliğini taşımaktadır; bu sebeple yaptırım uygulamaya yetkili amir veya kurulları bağlayıcı niteliği bulunmamaktadır. Ancak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun soruşturma sonucunda ilgili tüzel kişi hakkında verdiği yaptırım kararı, söz konusu tüzel kişi için kesin ve yürütülebilir, icrai bir işlem olduğundan birel idari işlem niteliğindedir. Çünkü söz konusu yaptırım kararı idari işlemlerin bir özelliği olarak ilgilisi üzerinde doğrudan hukuki sonuçlar doğurmaktadır²³⁰. Dolayısıyla, soruşturma raporundaki iddialar idari yaptırımın sebep unsurunu ifade etmektedir. Bu nedenle idari yaptırımların denetiminde soruşturma raporu, idari yaptırımın sebep unsurunun hukuka uygunluk denetimi açısından önemlidir.

²²⁷ Ender Ethem Atay, “Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S. 7, s. 175.

²²⁸ Dan. 2. D., 5.10.2007, E.2005/2684, K.2007/3695.

²²⁹ Dan. 8. D., 13.6.2012, E.2010/4870, K.2012/5019.

²³⁰ Atay, s. 175.

III. Rüzgar Enerji Santralleri Açısından EPDK'nın Yaptırım Kararları

Lisans sahiplerinin mevzuattaki düzenlemelere veya lisanslarındaki şartlara aykırı faaliyetlerinin tespit edilmesi durumunda uygulanacak idari yaptırımlar 6446 sayılı Enerji Piyasası Kanununun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Mevzuatta yaptırım olarak lisans iptali ve idari para cezaları öngörülmüştür.

A. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansının İptal Edilmesi

6446 sayılı Yasanın 16. maddesinde hangi hallerde lisans sahiplerinin lisanslarının iptal edileceği belirtilmiştir. Buna göre, lisans verilmesinde aranan şartlar açısından, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans verilmesini etkileyecek lisans koşullarındaki değişikliklerin Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna bildirilmemesi ve bahsedilenlerin düzeltilmesinin mümkün olmaması durumunda veya yazılı ihtarla rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlerin lisansı iptal edilir. Diğer yandan, EPDK'ya yapılan talep ve işlemlerde kanuna karşı hile veya gerçek dışı beyanda bulunulduğunun tespit edilmesi durumunda lisans iptal edilir. Ayrıca para cezasını gerektiren fiillerin tekrarı ile para cezalarının, 16. maddenin 2. fıkrası uyarınca cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki mali yılına ilişkin bilançosundaki gayrisafi gelirinin yüzde onunu aşacak düzeye ulaşması halinde de lisans iptal edilebilir.

Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 27. maddesinde de lisans iptaline ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür. Buna göre, üretim lisansı, mücbir sebep halleri ve lisans sahibinden kaynaklanmayan haklı nedenler haricinde, üretim tesisinin ilgili lisansla belirlenen inşaat süresi içinde kurulmaması veya kalan süre içinde kurulamayacağının tespiti hallerinde iptal edilir. Ayrıca Yönetmeliğin 27. maddesinin 6. fıkrasında da YEKA kapsamında verilen üretim lisanslarının iptal edilme halleri düzenlenmektedir.

B. İdari Para Cezası Verilmesi

Lisans sahiplerine hangi fiiller sonucunda idari para cezası uygulanacağı 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre şu hallerde lisans sahiplerine idari para cezası öngörülmüştür: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hâllerinde, istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkânının verilmemesi hâllerinde; Kurul kararlarına ve talimatlara aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde; Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine aykırılık yapılmış olduktan sonra niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayacak şekilde aykırı davranılması durumunda; lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde; lisans süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması hâlinde ve piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması hâlinde idari para cezası verilir.

Cezaların uygulanması açısından benimsenen esaslar 6446 sayılı Yasanın 16. maddesinde belirtilmiştir. Bu açıdan söz konusu para cezalarının uygulanmasının ardından para cezasına konu fiilin; verilen ihtar süresi içerisinde giderilmemesi veya tekrarlanması durumlarında para cezaları, her defasında bir önceki cezanın iki katı nispetinde artırılarak uygulanır. Bu cezaların verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde idari para cezası verilmesini gerektiren aynı fiil işlenmezse önceki cezalar tekrarda hesaba katılmaz. Öte yandan, aynı eylemin iki yıl içinde tekrar işlenmesi durumunda artırılarak uygulanacak para cezasının tutarı, ceza verilen tüzel kişinin bir önceki mali yılındaki bilançosundaki gayrisafı gelirinin yüzde onunu aşamaz.

C. Rüzgar Enerji Santrallerinde İdari Yaptırımlara Karşı Başvuru Yolu

Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca, *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* Bu bakımdan yukarıda açıklandığı üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun ilgili tüzel kişi hakkında verdiği yaptırım kararı bir idari işlem niteliği taşıdığı için, kararın yazılı bildirim tarihinden itibaren söz konusu idari işlem aleyhine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerinde belirlenen

usule uygun olarak dava açılabilir. Bu bakımdan idari işlemin iptali istemiyle iptal davası açılabilceğı gibi, iptali istenen işlem dolayısıyla uğranan zararların tazmini için tam yargı davası da açılabilir. Bu konuda, Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler İle Ön Araştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 25. maddesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının, hakkında soruşturma yapılan ilgili tüzel kişiye tebliğ edileceğı ve Kurul'un söz konusu kararları aleyhine kararın tebliğinden itibaren süresi içinde yetkili idare mahkemesine başvurulabileceğı belirtilmiştir. Bunun haricinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca üretim lisansı iptal edilen ya da idari para cezası verilen üretim lisansı sahibi kişiler öncelikle işlemin kaldırılması için dava açma süresi içinde EPDK'ya başvurabilirler. Bu başvuru, 60 günlük dava açma süresini durdurur. Öte yandan idari yaptırımlara karşı açılan iptal davasında bu davaya sıkı sıkıya bağı bir hukuk kurumu olarak yürütmeyi durdurma talebinde de bulunulabilir²³¹.

IV. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Sorumluluğı

A. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin TEİAŞ'a Karşı Sorumluluğı

Üretim lisansı sahiplerinin idareye karşı sorumluluğı, TEİAŞ ile lisans sahibi tüzel kişiler arasında kurulan bağlantı anlaşmasına aykırılıktan kaynaklanmaktadır. İkinci Bölümde açıklandığı üzere Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğı uyarınca RES tesislerine ilişkin üretim lisansı bulunan tüzel kişilerin TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurarak bağlantı anlaşması imzalaması gerekmektedir²³². Bağlantı anlaşmaları Yönetmeliğın 4. maddesine göre, bir üretim şirketinin, dağıtım şirketi ya da tüketicinin iletim sistemine ya da dağıtım sistemine bağlantı yapması için yapılan genel ve özel hükümleri içeren anlaşmayı ifade etmektedir. Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliğı²³³ uyarınca bu anlaşmaların genel

²³¹ Mine Kasapoğlu Turhan, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulmasının Kanunla Sınırlandırılması ve Sınırlandırmanın Sınırları", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, 2012, s.2.

²³² Önlisans sahibinin bağlantı anlaşması için TEİAŞ'a başvurunun yapılması yükümlülüğü için bkz. s. 99.

²³³ R.G. 28.01.2014-28896.

hükümlerinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun onayı olmaksızın değişiklik yapılamamaktadır. Bağlantı anlaşması şartlarına baktığımızda ise anlaşmanın genel hükümlerine dâhil olan mali hükümler kısmında kullanıcı, yani üretim lisansı sahibi tüzel kişinin, bağlantı anlaşması ve ilgili mevzuata aykırı davranışları sonucunda TEİAŞ'ın uğradığı zararları tazmin etmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir²³⁴. Söz konusu madde hükmü çok kısa ve sade şekilde ele alınmıştır. Hükümden anlaşılacağı üzere idarenin uğradığı zarara ilişkin fiil, bağlantı anlaşması imzalayan RES üretim tesisi lisansı sahibi tüzel kişinin söz konusu bağlantı anlaşmasına ve dahası tabi oldukları ilgili tüm mevzuat hükümlerine aykırı bir davranış olmalıdır. Bu fiil ile illiyet bağı kurulabilen TEİAŞ'ın uğradığı tüm zararları, üretim lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişinin tazmin etmesi gerekmektedir.

Bağlantı anlaşmalarından doğan uyuşmazlıkların hangi yargı yolunda çözüme kavuşturulacağı bu noktada önem kazanmaktadır. Buna karar verebilmek için ise öncelikle bu anlaşmanın idari bir sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğunu belirlemek gerekir. Danıştay içtihatlarıyla belirlendiği üzere bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için, sözleşmenin taraflarından birinin kamu idaresi, kurumu ya da kuruluşu olması; sözleşmenin kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili bulunması ve idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması gereklidir²³⁵. Üretim lisansı sahibi ile yapılan bağlantı anlaşmasını bu kriterler ışığında incelediğimizde ise ilk olarak; bağlantı anlaşmasının konusu bir elektrik üretim şirketinin, dağıtım şirketi ya da tüketicinin iletim sistemine ya da dağıtım sistemine bağlantı yapmasıdır. Kısacası, üretilen elektriğin tüketicilere iletilmek üzere iletim veya dağıtım sistemine aktarılmasına ilişkin bir anlaşmadır.

Bu bakımdan bağlantı anlaşmasının kamu hizmetine ilişkin olup olmadığı değerlendirilmelidir. Elektrik piyasası açısından elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve satışı faaliyetleri, bu faaliyetlerin piyasa faaliyeti olarak ele alınmasına kadar kamu hizmeti olarak görülmekteydi. Anayasa Mahkemesi 1994 yılında verdiği kararında²³⁶ elektrik hizmetinin kamu hizmeti niteliğinde olduğunu vurgulamaktaydı. Ancak elektrik üretim, iletim, dağıtım ve satış faaliyetlerinin yasayla piyasa faaliyeti olarak

²³⁴ TEİAŞ, “Bağlantı Anlaşması Örneği”, <http://eud.teias.gov.tr/bam/baornek.pdf>, (05.12.2017).

²³⁵ Dan. 10. D., 6.2.2002, E. 1999/2407 K. 2002/347.

²³⁶ AYM, 9.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2. Daha eski tarihli kararı için bkz. AYM, 26.3.1974, E.1973/32, K.1974/11.

belirlenmesi ile birlikte artık bu faaliyetler hukuki olarak ayrı ayrı ele alınmaktadır²³⁷. Ayırıştırmanın amacı rekabetçi bir piyasa ortamı sağlanması ve özel sektörün elektrik piyasasına girmesini sağlamaktır²³⁸. Bu bakımdan elektrik üretim, iletim, dağıtım ve satış faaliyetlerinin her birinin kamu hizmetine ilişkin olup olmadığı incelenmelidir.

İlk olarak elektrik üretim faaliyeti özel kişiler tarafından yürütülebilen ve kişilerin piyasa kapsamında üretim yaparak faaliyette bulundukları rekabete dayalı bir faaliyettir. Her ne kadar üretim faaliyeti için lisans zorunluluğu bulunsa da, EPDK elektrik üretimi için piyasaya girecek olan özel kişileri ve giren özel kişilerin yasal sınırlara uyup uymadıklarını denetleyen bir kurum niteliğindedir. Bu bakımdan EPDK, elektrik üretim faaliyeti açısından bir kolluk faaliyeti yürütmektedir. Elektrik üretim hizmeti hem kamu tüzel kişileri hem de özel hukuk kişileri tarafından yürütülebilen bir hizmettir ve bu hizmet kamu kurumlarına özgülenmiş değildir. Rekabete açık bir ortamda üretim faaliyeti gerçekleştirilebilmektedir. Bu sebeple elektrik üretim hizmeti bir kamu hizmeti niteliğinde değildir. Elektrik satışı faaliyeti de özel hukuk kişilerinin rekabetçi bir piyasa ortamında gerçekleştirdikleri ve kamu tüzel kişilerinin tekelinde olmayan bir faaliyettir. Bu bakımdan elektrik satış faaliyeti bir kamu hizmeti niteliğinde görülmemektedir²³⁹.

Elektrik iletim faaliyeti ise sadece bu alanda bir tekel olan TEİAŞ tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Elektriğin iletilmesinde özel hukuk kişilerinin herhangi bir faaliyet göstermesi mümkün değildir. Bu alanda rekabete dayalı piyasa faaliyeti bulunmamaktadır. Bu bakımdan elektrik iletim faaliyeti bir kamu hizmeti niteliğini taşımaktadır²⁴⁰. Dağıtım faaliyeti de rekabete açık olmayan ve elektriğin tüketiciye ulaşmasını sağladığından bulunduğu dağıtım bölgesinde tek elden yürütülmek zorunda olan bir faaliyettir. Bu sebeple bölgesel tekellerle yürütülen dağıtım faaliyeti de bir kamu hizmeti niteliğinde görülmektedir²⁴¹. Elektrik üretimi, satışı ve dağıtım arasındaki bu farklılık Anayasa Mahkemesi tarafından şu şekilde ifade edilmiştir;

²³⁷ Nur Karan, **Elektrik Piyasası Lisanslarının Tabi Olduğu Hukuki Esaslar**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s. 19.

²³⁸ Muzaffer Eroğlu, “Enerji Sektöründe Ayırıştırma Uygulamaları”, **Rekabet Dergisi**, C. 11, S. 1, Ocak 2010, s.109.

²³⁹ Karan, s. 33.

²⁴⁰ Burak Oder ve İzak Atıyas, **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara, 2008, s. 29.

²⁴¹ Karan, s. 24.

“Dağıtım şirketleri, lisanslarında belirtilen bölgedeki dağıtım sistemini elektrik enerjisi üretimi ve satışında rekabet ortamına uygun şekilde işletmek, bu tesisleri yenilemek, kapasite ikame ve artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin hizmet sunmakla yükümlüdür.”²⁴²

Anayasa Mahkemesi bu kararında elektrik enerjisi üretimi ve satışının rekabet ortamına uygun şekilde işletilmesi esasını açıkça belirtmiş ve elektrik dağıtımının ayırım gözetilmeksizin yapılması gereken bir hizmet olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Danıştay bir kararında elektrik dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti olduğunu açıkça şu şekilde ifade etmiştir;

“Özel faaliyetler için söz konusu olmayacak üstün ayrıcalıklara sahip olan, yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen kamu hizmeti niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyeti...”²⁴³

Bağlantı anlaşmasının konusu da bir elektrik üretim şirketinin, iletim sistemine ya da dağıtım sistemine bağlantı yapmasına yani elektriğin iletimine veya dağıtımına ilişkindir. Bu bakımdan elektriğin iletim ve dağıtım faaliyetini konu alan bağlantı anlaşması, bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olarak görülebilir.

İdari sözleşmelerde idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması kriteri açısından ise, bilindiği üzere özel hukuk sözleşmelerinde taraflar eşit konumdadır ve sözleşme hükümleri iki tarafın iradesinin uyuşması ile ortaya çıkar. Ancak bağlantı anlaşmalarında anlaşmanın genel hükümleri Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından ortaya konur ve bu hükümlerin değiştirilmesi de ancak yine Kurul kararı ile olur. Bu bakımdan bağlantı anlaşmasını imzalayan özel hukuk tüzel kişinin bu hükümleri tartışma ve kendi iradesi yönünde değiştirme olanağı bulunmamaktadır. Burada idarenin hakim konumda olduğu ve bu kriterin gerçekleştiği açıktır. Organik kriter yani idari sözleşmelerinin bir tarafının idare olması kriteri açısından; bağlantı anlaşmasının tarafı olan TEİAŞ 233 sayılı Kanunun Hükmünde Kararname uyarınca bir iktisadi devlet teşekkülü niteliğindedir. Yargı mercilerinin kararları uyarınca bu kuruluşların günlük ve fertlerle olan ilişkilerinin özel hukuka tabi olduğu vurgulanmıştır²⁴⁴; ancak bu kuruluşların mal ve hizmet sağlayıcıları ile yaptıkları sözleşmelerde bunlar lehine kamu gücü ayrıcalıklarına yer

²⁴² AYM, 28.12.2017, E. 2016/150 K. 2017/179, R.G. 15.02.2018-30333.

²⁴³ Dan. 13. D., 6.2.2013, E. 2012/1871 K. 2013/276.

²⁴⁴ Gözler, s.295.

verildiyse, bu sözleşmeler kamu hukukuna tabidir ve uyuşmazlıklar idari yargı mercilerince çözülür²⁴⁵. Görüldüğü üzere idari sözleşmenin içtihadı kriterlerini sağlayan bağlantı anlaşmalarının kamu hukukuna tabi olduğu görüşündeyiz. Çünkü Danıştay da üretim önlisansı sahibi özel hukuk kişisi ile TEİAŞ arasında imzalanan bağlantı anlaşmasının bir hükmünün iptali istemiyle açılan davada idari yargıyı görevli kabul ederek davayı görmüştür ve davayı görevsizlik sebebiyle reddetmemiştir²⁴⁶. Bu bakımdan üretim önlisansı sahibi özel hukuk kişisi ile TEİAŞ arasında imzalanan bağlantı anlaşmasının idare hukukuna tabi olduğu ve lisans sahiplerinin bağlantı anlaşması çerçevesinde idareye verdiği zararlardan doğan uyuşmazlıkların idari yargı mercilerince çözümleneceği görüşündeyiz.

Ayrıca Yönetmeliğin 32. maddesi uyarınca bağlantı talebinde bulunan özel hukuk kişinin bağlantı anlaşmasında mülkiyet durumunu gerçeğe aykırı olarak beyan etmesi dolayısıyla TEİAŞ veya dağıtım şirketinin uğradığı zararların bağlantı talebinde bulunan kişi tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.

B. Rüzgar Enerji Santrallerinde Üretim Lisansı Sahibinin Üçüncü Kişilere Karşı Sorumluluğu

Lisans sahipleri rüzgar enerjisinden faydalanarak enerji üretimi faaliyetini gerçekleştirdikleri sırada üçüncü kişilere zarar verebilirler. Söz konusu faaliyetler ile bağlantılı olarak üçüncü kişilere verilen bu zararlar sebebiyle lisans sahibi özel hukuk tüzel kişinin mi yoksa idarenin mi sorumlu olacağı önemli bir meseledir. Çünkü bu sorunun cevabına göre zararın tazminine ilişkin davanın açılacağı yargı yeri ve uygulanacak hükümler farklı olacaktır. Bu noktada özel hukuk tüzel kişinin elektrik üretim faaliyeti çerçevesinde geniş anlamda bir kamu hizmeti gerçekleştirdiği varsayımında, bu faaliyeti gerçekleştirenlerin geniş anlamda kamu görevlisi (agent public) sayılabileceği savunulabilir. Bu durumda lisans sahibi tüzel kişinin elektrik üretim faaliyeti sırasında verdiği zararlar sebebiyle hizmet kusuru

²⁴⁵ Gözler, s. 291.

²⁴⁶ Örnek karar için bkz. Dan. 13. D., 29.3.2011, E. 2008/3251 K. 2011/1207 kararında bağlantı anlaşması hükmünün hukuka uygunluğuna şu şekilde karar vermiştir; “Davacı ile TEİAŞ arasında imzalanmış bulunan Bağlantı Anlaşması Ek Protokolü’nün Tesis Sözleşmesi Ek-i Kamulaştırma İşleri ve Giderleri Kısımının A-1-1-a maddesinin iptali istemine gelince; ...davaya konu protokol maddesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”

dolayısıyla idare aleyhine idari yargıda tam yargı davası açılması gerekecektir. Ancak böyle bir yorum, faaliyeti bizzat gerçekleştirmeyen idarenin sorumluluğunu çok fazla genişleteceğinden hem öğreti hem yargı yerlerince benimsenmemiştir²⁴⁷. Üretim faaliyeti bir piyasa faaliyeti olması ve hem özel hukuk kişilerince hem de kamu hukuku kişilerince rekabetçi piyasa kapsamında gerçekleştirilmesi bakımından kamu hizmeti niteliğinde kabul edilmemektedir. Bu hizmetin sahibi olan bir idare de bulunmamaktadır. Bir piyasa faaliyeti olarak elektrik üretimi konusunda EPDK'nin, 6446 sayılı Yasaya dayanarak elektrik piyasası faaliyeti olan üretim faaliyetine verdiği lisans izin niteliğindedir²⁴⁸. İdare burada kolluk faaliyeti²⁴⁹ kapsamında özel hukuk kişilerine elektrik enerjisi üretim faaliyetini gerçekleştirmeleri açısından izin vermekte ve onun üzerinde denetim ve gözetim yetkisini kullanmaktadır. Ancak faaliyeti bizzat kendisi ve görevlileri aracılığıyla gerçekleştirmediklerinden faaliyetin gerçekleştirilmesi sırasında üçüncü kişilere verilen zararlardan dolayı sorumlu tutulamamaktadır. Bu durumda idarenin ancak gözetim ve denetim yükümlülüğünü ağır kusurla ihmal ettiği durumda bir sorumluluğu doğacağı kabul edilmektedir²⁵⁰.

Zarara uğrayanlar gerçekleştirilen faaliyetler sebebiyle uğradıkları zararların tazminini haksız fiil hükümleri uyarınca üretim lisansı sahibinden adli yargı önünde talep edebilecektir. Yargı mercilerinin kararlarını göz önünde bulundurduğumuzda, idareler tarafından verilen lisans uyarınca elektrik enerjisi üretim faaliyeti gerçekleştiren özel hukuk kişilerinin üçüncü kişilere verdiği maddi ve manevi zararların adli yargı önünde haksız fiil hükümlerine göre çözümlendiğini görmekteyiz²⁵¹.

²⁴⁷ Onar, s. 1718 ; Günday, s. 383; Gözler, s. 1277.

²⁴⁸ Karan, s. 90.

²⁴⁹ İdarenin elektrik üretimi konusunda lisans verme işleminin, kamu hizmetinin gördürülüş usulü olarak ruhsat mı yoksa kolluk usulü olarak ruhsat mı olduğuna ilişkin değerlendirmenin yapıldığı kısım için bkz s.115.

²⁵⁰ Gözler, s. 1096.

²⁵¹ Örnek yargı kararları için bkz. Yarg. 4. HD, 11.5.2017, E. 2016/11631, K. 2017/2776; Yarg. 4. HD, 1.6.2017, E. 2015/5270, K. 2017/3568; Manevi zararlar açısından bkz. Yarg. 4. HD, 11.7.2002, E.2001/12708, K.2002/8915.

V. Rüzgar Enerji Santrallerinde İdarenin Sorumluluğu

A. Rüzgar Enerji Santrallerinde İdarenin Kusur Sorumluluğu

1. Rüzgar Enerji Santrallerinde EPDK'nin Kusur Sorumluluğu

İdare, yasalarla belirlenen görev ve yetkileri kapsamında, ilgili araçları ve personeli ile birlikte gerekli örgütlenmeyi oluşturmak ve denetim ve gözetim yükümlülüğünü yerine getirerek gerekli tedbirleri almak zorundadır²⁵². İdarenin bu yükümlülükleri karşısında denetim hizmetinin hiç işlememesi, geç işlemesi veya kötü işlemesi durumunda idarenin hizmet kusuru dolayısıyla sorumluluğu doğar²⁵³. İdarenin kolluk makamı olarak yasayla belirlenmiş gözetim ve denetim yükümlülüğü de yerine getirmesi gereken görevlerindendir²⁵⁴. Bu durumda gerekli gözetim ve denetimleri yerine getirmeyen idarenin, bu yükümlülüğünün kötü veya geç işlemesi ya da hiç işlememesi durumunda söz konusu yükümlülüğünün ihlali nedeniyle sorumluluğu doğacaktır. Bu sorumluluğun hizmet kusurundan kaynaklandığını savunan görüşler olduğu gibi, gözetim ve denetim yükümlülüğünden arı olarak idarenin kusursuz sorumluluğunun doğacağını savunan görüşler de bulunmaktadır²⁵⁵. Nitekim idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğünü yerine getirmemesi sebebiyle sorumluluğunun bulunduğunu belirten Danıştay kararları bulunmaktadır. Örneğin Danıştay bir kararında,

“İdarenin kendisine yüklenilen görevleri ve yetkileri ayrıcalık ve araçları kullanmayarak, bilerek ve düzenli biçimde zarara neden olması halinde; bu zararın idare hukukunun genel ilkelerinden olan açık hizmet kusuru ilkesine göre tazmini gerekmektedir.”

²⁵² Ahmet Bozdağ, “İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması”, **Türk İdare Dergisi**, S. 468, Eylül 2010, s. 40.

²⁵³ Ragıp Sarıca, “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 15, S. 4, 1949, s. 887; Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ekim 2005, s. 171-172.

²⁵⁴ Muhammed Ali Aydın, **İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 34.

²⁵⁵ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri-2**, 2. Baskı, Mimoza Yayınevi, Konya, 2012, s. 304; Mustafa Şişaneci, **1982 Anayasası Çerçevesinde İdarenin Hizmet Kusuru**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s. 136; Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 356.

şeklinde hüküm kurarak idarenin denetim yükümlülüğünü yerine getirmemesi durumunda hizmet kusurunun var olacağını belirtmektedir²⁵⁶.

Konumuz açısından da rüzgar enerjisinden faydalanılarak elektrik üretimi faaliyetlerinin denetlenmesi konusunda, EPDK'nın lisans sahiplerinin yürüttüğü faaliyetlerin ilgili mevzuata ve verilen lisans hükümlerine uygun olup olmadığını kolluk makamı olarak denetleme yükümlülüğü bulunmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere EPDK düzenli olarak raporlama yöntemi ve izleme ve inceleme yöntemleriyle lisans sahiplerini denetlemekle görevli kurumdur. EPDK'nın bu görevini yerine getirmemesi onun lisans sahipleri üzerindeki denetim ve gözetim yükümlülüğünün ihlali anlamına gelir ve bu yükümlülüğün ihlali neticesinde bir zarar meydana gelirse EPDK yukarıda bahsi geçen Danıştay içtihatları doğrultusunda sorumlu olur. Ancak EPDK'nın sorumluluğu denetim hizmetinde gerçekleşen hizmet kusuru ile sınırlıdır. Örneğin EPDK'nın izleme, raporlama ve inceleme yetkilerini düzenli olarak yapmaması ve bu denetimlerin yapılmaması sonucunda faaliyetlerin zarar meydana getirmesi sonucunda, EPDK oluşan zarardan denetim yükümlülüğünü ihmal ettiği için sorumlu olabilecektir.

Fransa'da ise devlet ve kamu tüzel kişilerinin ve özellikle bağımsız idari otoritelerin, özel hukuk kişilerinin faaliyetleri üzerindeki denetim ve gözetim yükümlülüğü idarenin tamamlayıcı sorumluluğu kapsamında görülmektedir²⁵⁷. İdarelerin bu yükümlülükleri dolayısıyla sorumlu tutulabilmeleri ise ancak ağır kusurlu olmaları halinde mümkün olabilmektedir. Bu noktada Fransız idari yargı mercilerinin, denetime tabi olan özel kişilerin faaliyetlerinden, idarenin sınırsız biçimde sorumlu olmasını engellemek için ağır kusur şartını aradığı belirtilmektedir²⁵⁸.

2. Rüzgar Enerji Santrallerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kusur Sorumluluğu

İdarenin lisans sahibi özel hukuk kişilerinin faaliyetleri üzerindeki enerji mevzuatından kaynaklanan genel denetim ve gözetim yükümlülüğünün yanı sıra,

²⁵⁶ Dan. 10. D., 13.9.1993, E. 1993/724, K. 1993/3146.

²⁵⁷ Pierre Laurent Frier ve Jacques Petit, **Droit Administratif**, 9. Baskı, LGDJ, 2014, s. 565.

²⁵⁸ Gözler, s.1096.

evre mevzuatından kaynaklanan denetim yükümlülüğü de bulunmaktadır. Yukarıda bahsedildiğ üzere, nlisans sahibi tüzel kişilerin rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi için üretim lisansı alabilmeleri için ilgili proje için “evresel etki değerlendirmesi gerekli değildir” veya “evresel etki değerlendirmesi olumlu” kararı almaları gerekmektedir²⁵⁹. Çevresel Etki Değerlendirmesi Ynetmeliğ gereğince “CED gerekli değildir” kararları başvuru sırasında sunulan Proje Tanıtım Dosyası ve “CED olumlu kararı” ise proje için hazırlanan CED raporu esas alınarak verilmektedir. Bu kararlar, sunulan projenin söz konusu haliyle çevreye önemli bir zarar vermeyeceğini belirten izin niteliğindedir ve ancak faaliyetin izin verilen projeye uygun olarak yürütülmesi durumunda anlamlı ve işlevsel olabilmektedirler. Bu noktada iznin verilmesinin yanında verilen iznin projeye uygun olup olmadığının takibi de önem taşımaktadır. Bu durum ise tekrar idarenin özel hukuk kişilerinin faaliyetleri üzerindeki denetim ve gözetim yükümlülüğünü gündeme getirmektedir. İdarenin bu konudaki yükümlülüğü evresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 18 ve 19. maddelerinde düzenlenmektedir. Bu konuda denetim yetkisi ve görevi evre ve şehircilik Bakanlığına verilmiş olup Bakanlığın izleme ve kontrol etme görevlerinin dışında, CED Ynetmeliğne aykırı uygulamaları durdurma yetkisi de bulunmaktadır. Yönetmeliğın lafzına bakıldığında, Bakanlığın söz konusu denetim yetkisinden açıkça “görev” olarak bahsetmesi, Bakanlık için faaliyetleri “izler”, “kontrol eder” ve proje sahiplerinin ynetmeliğe aykırı uygulamalarını sona erdirmemeleri durumunda “yatırım durdurulur” şeklinde düzenleme getirmesi söz konusu denetim yükümlülüğünün bağlı yetki kapsamında olduğunu açıkça ifade etmektedir²⁶⁰. Bu bakımdan, yukarıda incelenen Danıştay kararlarının ışığında, Bakanlığa yüklenen bu açık denetim ve gözetim yükümlülüğünün Bakanlık tarafından gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda hizmet kusuru dolayısıyla idarenin sorumluluğunun doğacağı açıktır.

²⁵⁹ nlisans sahibi tüzel kişinin projenin büyüklüğüne göre CED Gerekli Değildir veya CED Olumlu kararı alma yükümlülüğüne dair açıklamalar için bkz. s. 101.

²⁶⁰ Yayla, s. 195.

B. Rüzgar Enerji Santrallerinde Projeye Uygun Faaliyetlerden Doğan Zararlar Açısından İdarenin Kusursuz Sorumluluğu

Rüzgar enerjisinden elektrik üretilmesi faaliyetinin faaliyet süresi boyunca, idare tarafından verilen üretim lisansına, ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumludur kararına, yapı ruhsatına ve verilen diğer tüm izinlere uygun olarak yürütülmesi Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 17. maddesi gereğince lisans sahipleri için bir zorunluluktur. Ayrıca idarenin de faaliyetlerin söz konusu izinlere uygun yürütülüp yürütülmediğini inceleme yükümlülüğü bulunmaktadır. Lisans sahibinin ve idarenin tüm yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirdiği durumda dahi söz konusu faaliyet sebebiyle üçüncü kişilerin zarar uğrama olasılığı bulunmaktadır. Bu durumda idare ve lisans sahibi kişi tamamen hukuka uygun faaliyetler yürütmekte ve buna rağmen zarar meydana gelmektedir. Bu şekilde oluşan zararlar, idarenin kusursuz sorumluluğu dolayısıyla tazmin edilebilecektir. Çünkü idarenin faaliyetin yürütülmesi ve denetlenmesinde herhangi bir kusuru bulunmadığından hizmet kusuru dolayısıyla idarenin kusur sorumluluğu söz konusu olamayacaktır²⁶¹.

İdarenin bu şekilde hukuka uygun işlemleri sebebiyle kişilere zarar vermesi durumunda kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca idarenin sorumluluğuna hükmedilmektedir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi, kamu yararı amacı güdülerek gerçekleştirilen ve tehlike içermeyen hizmetler dolayısıyla, idareye atfedilebilecek bir kusur olmaksızın belli kişilerin özel bir zarara uğraması durumunda uygulama alanı bulmaktadır²⁶². Kamulaştırma, imar planları, bayındırlık faaliyetleri ve parselasyon işlemleri gibi işlemler sonucu verilen zararlar açısından yaygın olarak karşımıza çıkan bu ilkenin, hukuka uygun olarak yürütülen rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyetinin üçüncü kişiler için özel bir zarara neden olması durumunda da uygulama alanı bulması mümkündür.²⁶³ Belirtmek gerekir ki, hukuka uygun işlemler sonucu oluşan ve sorumluluğu gerektiren zararın; idareye bağlanabilir olması, özel olması ve zarar gören kişilerin ağır ve olağan dışı bir külfetle karşılaşması gerekmektedir²⁶⁴. Zararın özel olması söz konusu idari işlem

²⁶¹Savaş Tek, “İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)**, S. 1, Nisan 2010, s. 331.

²⁶² Gözübüyük ve Tan, s. 761.

²⁶³ Aydın, s. 80.

²⁶⁴ Gözübüyük ve Tan, s. 767.

veya eylemin toplumdaki belli kişilere zarar veriyor olmasını ifade etmektedir, herkesle aynı miktarda zarar görülmesi durumunda zararın özel olması şartı yerine gelmeyecektir. Zararın ağır ve olağan dışı olması koşulu ise her bir somut olayda hakim tarafından tespit edilecektir.²⁶⁵ Örneğin bir kararında Fransız Danıştayı evinin yakınına nükleer santral inşa edilen bir kişinin oluşan gürültü sebebiyle uğradığı zararın kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince tazmin edilmesine karar vermiştir²⁶⁶. Bir başka kararda ise Fransız Danıştayı yine yakınına nükleer santral inşa edilen bir konutun değerinin düşmesi sebebiyle aynı yönde karar vermiştir²⁶⁷. Bu doğrultuda, rüzgar enerjisi santrallerinin yaydığı gürültü göz önünde bulundurulduğunda yakınında bulunan konutların veya işyerlerinin yüksek miktarda gürültü oluşturması gibi ağır bir külfet ile karşılaşması durumunda idari yargının aynı yönde karar vermesi mümkün görünmektedir.

SONUÇ

Fosil yakıtlar sanayi devriminin etkisi ile enerji üretiminde yoğun olarak kullanılmış ve bunun çevreye verdiği zararlar günümüze değin giderek artmıştır. Bu durumun önlenmesi ve aynı zamanda artan enerji ihtiyacının da karşılanması amacıyla fosil yakıtlara alternatif enerji kaynakları bulunmaya çalışılmıştır. Rüzgar enerjisi de çevre dostu ve düşük maliyetli bir enerji kaynağı olarak fosil yakıtlara bir alternatif oluşturmuştur. Böylece tüm dünyada rüzgar enerji santrallerinin kurulumu hız kazanmıştır.

Hukuki niteliği itibarıyla rüzgâr enerjisi, Anayasa'nın 168. maddesinde belirtilen tabii servet ve kaynaklar arasında yer almaktadır. Çünkü tabii kaynaklar, oluşumunda insanların etkisinin olmadığı ve doğal ortam içerisindeki belirli koşullara bağlı olarak meydana gelen doğal zenginliklerdir ve hava, su, toprak, bitki örtüsü, hayvanlar ve madenler Dünya'nın tabii kaynaklarını oluşturur. Söz konusu tabii servet ve kaynaklar sahipsiz mal niteliğindedir ve sınırlandırılıp hakimiyet altına alınmadıkça ne özel mülkiyete ne de kamu tüzel kişilerinin mülkiyetine tabidir; bu kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Doğal kaynakların aranması ve

²⁶⁵ Günday, s. 382; Gözler, s. 1247.

²⁶⁶ CE, 2.10.1987, *Mme Spire* Kararı.

²⁶⁷ CE, 5.4.1991, *Epoux Docquet-Chassaing* Kararı.

işletilmesi hakkı da Devlete aittir. Ancak Anayasa'nın 168. maddesi gereğince, Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir.

Doğal kaynakların aranması ve işletilmesi hakkının devri genel olarak, arama ve işletme faaliyetleri bakımından özel kişilere izin, ruhsat veya lisans verilmesi yöntemleriyle gerçekleştirilmektedir. Elbette diğer enerji santrallerinde olduğu gibi rüzgar enerji santrallerinin kurulması için de yasal düzenlemelerin yapılması ve hukuki altyapının oluşturulması gerekmektedir. Bu bakımdan ülkemizde de rüzgar enerji santrallerinin kurulumu için yasal alt yapı hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur.

Rüzgar enerji santrallerinin kurulumunda yasal düzenlemeler çerçevesinde yetkili olan idarelerin, idare hukukundan kaynaklanan ilkelere uygun olarak işlem tesis etmesi gerekmektedir. Bu ilkeler; idarenin her türlü işlem ve eylemini ancak kanuni bir dayanağı olması halinde gerçekleştirilebileceğini ifade eden idarenin kanuniliği ilkesi, Anayasa'nın 35. maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 Numaralı Protokolü ile koruma altına alınan mülkiyet hakkına saygı ilkesi, hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkesinin bir sonucu olan kazanılmış haklara saygı ilkesi, çevresel etki değerlendirmesi sonucunda alınan karara esas olan projeye ve üretim lisansına uygunluk ilkesi ve Anayasanın 56. maddesi ile düzenlenen çevrenin korunması ilkesi olarak sayılabilir.

Rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyetine ilişkin temel yasal düzenleme 6446 sayılı Enerji Piyasası Kanununda yer almaktadır. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda ve Enerji Piyasası Lisans Yönetmeliğinde rüzgar enerjisi kaynağından yararlanarak enerji üretimi yapılması için özel hukuk kişilerine verilecek önlisans ve lisanslara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler dışında rüzgar enerji santrallerine ilişkin elektrik üretim önlisansı ve lisansı alınması konusunda çeşitli yasal düzenlemeler ve yönetmelikler de ihdas edilmiştir.

Rüzgar enerji santralleri kurulum alanları açısından “yenilenebilir enerji kaynak alanları”nda ya da bu alanlar dışında kalan alanlarda kurulabilmektedir. Yenilenebilir enerji kaynak alanlarının oluşturulması iki şekilde mümkündür. İlki Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının re'sen harekete geçerek ve rügar ölçümlerini gerçekleştirerek bu alanları ilan etmesi, ikincisi ise YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi Yarışması ile özel hukuk kişilerinin rüzgar ölçümlerini yaptırması ve

istekliler arasında yarışma yapılması ile yenilenebilir enerji kaynak alanlarının oluşturulmasıdır. Ancak belirtmek gerekir ki, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretilmesi için enerji santrallerinin yenilenebilir enerji kaynak alanlarında kurulma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu bakımdan yenilenebilir enerji kaynak alanlarında veya bu alanlar dışında kurulması istenen rüzgar enerji santralleri için üretim önlisansı ve lisansı almak zorunludur.

Üretim önlisansı, üretim faaliyetinde bulunmak isteyen özel hukuk kişilerine, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli izinleri temin edebilmeleri için verilen izni ifade etmektedir. Rüzgar enerji santrallerine ilişkin üretim önlisansı almak için yenilenebilir enerji kaynak alanları dışında kalan alanlarda rüzgar ölçümlerinin yapılması, anonim şirket olan başvuru sahibinin şirket esas sözleşmesinde paylarının nama yazılı olması yönünde değişiklik yapması ve rüzgâr enerji santrali kurulacak saha için birden fazla önlisans başvurusu olması halinde rekabetin sağlanması için yapılan yarışmanın kazanılmış olması gerekmektedir.

Üretim lisansı ise özel hukuk kişilerine piyasada elektrik üretim faaliyeti gösterebilmeleri için verilen izni ifade etmektedir. Rüzgar enerji santrallerine ilişkin üretim lisansı alabilmek için önlisans sahibi tüzel kişinin yerine getirmesi gereken yükümlülükler bulunmaktadır. Bunlar; üretim tesisinin kurulacağı sahanın önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde olmaması halinde mülkiyet veya kullanım hakkının elde edilmesi, üretim tesisine ilişkin imar planlarının onaylanması, ön proje veya proje veya kat'i proje onayının alınması, bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvurunun yapılması, üretim tesisi için teknik etkileşim izninin alınması, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli olan kararın alınması, üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatının veya söz konusu ruhsatın yerine geçecek belgenin sunulması ve TEİAŞ ile RES Katkı Payı Anlaşmasının imzalanmasıdır. Bu yükümlülükleri yerine getiren önlisans sahibi tüzel kişiye EPDK tarafından üretim lisansı verilir ve özel hukuk kişileri bu şekilde üretim lisansı süresi boyunca rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyeti gerçekleştirebilirler.

Rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisinin kurulumuna yönelik lisansın hukuki niteliğini incelediğimizde ise iki idare hukuku kavramı ile karşılaşmaktayız. Bunlardan ilki idarenin kolluk işlemi olarak ruhsat ve lisans işlemleri, diğeri ise kamu hizmetinin gördürülüş biçimi olarak ruhsattır.

İdarenin kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işleminde, bazı faaliyetlerin kamu düzeninin korunması için kanun koyucu tarafından idarenin iznine tabi tutulması söz konusudur. Diğer yandan idarenin yerine getirmekle yükümlü bulunduğu bir kamu hizmetini ruhsat usulü ile özel kişilere gördürmesi de kanunda yetkilendirilmiş olduğu durumda mümkün görünmektedir. Bu durumda rüzgar enerjisine dayalı olarak elektrik üretim tesisi kurulması için verilen lisansın hangi kapsamda olduğunu belirlemek gerekmektedir.

Kolluk faaliyeti kapsamındaki ruhsat ve lisans verme işlemi ile kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat verme işlemlerinin her ikisinde de idarenin denetim yetkisi var olmakla birlikte; bu ikisi arasındaki en önemli fark, idarenin ruhsat ve lisans verdikten sonra özel kişinin faaliyetleri üzerindeki denetim, gözetim ve müdahale yetkisinin yoğunluğunda bulunmaktadır. Kamu hizmetinin görülüş biçimi olarak ruhsat işleminde idare, kolluk denetimini aşan ve hizmete içten müdahale niteliğinde yetkilere sahip olmaktadır.

Enerji mevzuatı kapsamında 6446 sayılı Yasa ile enerji piyasasında üretim, iletim, dağıtım ve satış gibi birçok lisans türü öngörülmüş ve her birine ilişkin hüküm ve koşullar ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu bakımdan düzenlenme şekline göre her bir lisans türünün hukuki niteliğinin incelenerek karar verilmesi yerinde olacaktır. İlgili düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, üretim ve satış lisansları açısından idarenin bu faaliyetler için lisans sahibi özel kişiler üzerinde bir denetim ve gözetim yetkisine sahip olduğunu görmek mümkündür. Bu faaliyetler rekabetçi piyasa esasına göre yürütülmekte ve hem özel hukuk kişileri hem de kamu tüzel kişilerinca üretim ve satış faaliyetleri gerçekleştirilebilmektedir. EPDK elektrik üretimi açısından bu alanda faaliyet göstermek isteyen özel hukuk kişilerine piyasaya girmeleri için izin veren bir makam konumundadır, söz konusu faaliyetin sahibi değildir. Bu bakımdan elektrik üretim faaliyeti bir kamu hizmeti niteliği taşımamaktadır.

İletim ve dağıtım lisansları bakımından ise bu yetkinin kolluk denetimini aştığı ve hizmete içten müdahale niteliği taşıdığı görülmektedir. Bu faaliyetlerin görülmesinde faaliyeti gerçekleştirenler bir tekel olarak faaliyet göstermektedir. Bu bakımdan elektrik iletim ve dağıtım faaliyetleri bir kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Bu açıklamalar ışığında, konumuz açısından, kanunda yer alan açık

yetkiye dayanılarak ilgili idarelerce rüzgar enerjisinden elektrik üretilmesi amacıyla özel kişilere verilen üretim lisansı, esasen idare hukukunun kolluk faaliyeti kapsamında yer almaktadır. Bu kapsamda ilgili kanunlarda açıkça öngörüldüğü hallerde, çıkarılan düzenleyici işleme dayanarak, idareler bireysel idari işlem yapmakta yani doğal kaynakları arama ve işletme hakkını devralacak özel kişilere izin, ruhsat veya lisans vermektedir.

Rüzgar enerji santrallerine ilişkin üretim lisansının verilmesinin ardından Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun özel hukuk kişinin lisans çerçevesinde gerçekleştirdiği üretim faaliyetini denetleme yetkisi bulunmaktadır. Rüzgar enerjisi santralleri, elektrik üretim faaliyetinin raporlanması, izlenmesi ve incelenmesi yoluyla düzenli olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından denetim altında tutulmaktadır. Düzenli olarak gerçekleştirilen bu denetimler sırasında mevzuata ve üretim lisansı sahibinin yükümlülüklerine aykırı bir hal tespit edilirse, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ön araştırma ve soruşturma usulleri kapsamında ayrıntılı bir denetim gerçekleştirebilir. Üretim lisans sahiplerinin yasal düzenlemelere veya lisanslarındaki şartlara aykırı faaliyet gösterdiğinin tespit edilmesi durumunda, üretim lisansı sahibi kişiye 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda belirtilen idari yaptırımlar uygulanır. Bu yaptırımlar idari para cezası şeklinde olabileceği gibi, üretim lisansının iptali de söz konusu olabilir.

Rüzgar enerji santrallerinin üretim faaliyeti kapsamında, TEİAŞ ile üretim lisansı sahibi tüzel kişiler arasında kurulan bağlantı anlaşmasına aykırılıktan dolayı üretim lisansı sahiplerinin idareye karşı sorumluluğu doğabilmektedir. Üretim lisansı sahibinin bağlantı anlaşmasına aykırılık taşıyan fiili ile illiyet bağı kurulabilen TEİAŞ'ın uğradığı tüm zararları, üretim lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişinin tazmin etmesi gerekmektedir.

Üretim lisansı sahibinin elektrik üretim faaliyeti kapsamında üçüncü kişilere zarar vermesi de söz konusu olabilir. Bu durumda zarara uğrayanlar, gerçekleştirilen üretim faaliyeti sebebiyle uğradıkları zararların tazminini haksız fiil hükümleri uyarınca adli yargı önünde üretim lisansı sahibi tüzel kişiden talep edebilecektir.

Rüzgar enerji santrallerinin üretim faaliyeti kapsamında idarenin sorumluluğunun doğduğu durumlar da söz konusu olabilmektedir. İdarenin sorumluluğu kusur sorumluluğu ya da kusursuz sorumluluk şeklinde ortaya çıkabilir.

Kusur sorumluluğu açısından, gerekli gözetim ve denetimleri yerine getirmeyen EPDK'nın, denetim hizmetinin kötü veya geç işlemesi ya da hiç işlememesi durumunda söz konusu yükümlülüğünün ihlali nedeniyle sorumluluğu doğacaktır. EPDK'nın lisans sahiplerinin yürüttüğü faaliyetlerin ilgili mevzuata ve verilen lisans hükümlerine uygun olup olmadığını denetleme yükümlülüğü bulunmaktadır. EPDK'nın bu görevini yerine getirmemesi onun lisans sahipleri üzerindeki denetim ve gözetim yükümlülüğünün ihlali anlamına gelir ve bu yükümlülüğün ihlali neticesinde bir zarar meydana gelirse EPDK hizmet kusuru sebebiyle sorumlu olur.

Üretim lisansı sahibinin ve idarenin tüm yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirdiği durumda dahi söz konusu faaliyet sebebiyle üçüncü kişilerin zarar uğrama olasılığı bulunmaktadır. Bu durumda idare ve lisans sahibi kişi tamamen hukuka uygun faaliyetler yürütmekte ve buna rağmen zarar meydana gelmektedir. Bu şekilde oluşan zararlar, idarenin kusursuz sorumluluğu dolayısıyla tazmin edilebilecektir. Çünkü idarenin faaliyetin yürütülmesi ve denetlenmesinde herhangi bir kusuru bulunmadığından hizmet kusuru dolayısıyla idarenin kusur sorumluluğu söz konusu olamayacaktır.

Sonuç olarak, Türk hukukundaki rüzgar enerji santralleri için öngörülen lisanslandırma usulü açısından Fransız hukukundan faydalanarak bir öneri getirmek isterim²⁶⁸. 6446 sayılı Enerji Piyasası Kanununda rüzgar enerji santralleri için öngörülen lisanslandırma usulünde, rüzgar enerji santralinin kurulması için gerekli her bir izin için (yapı ruhsatı, çevresel etki değerlendirmesi, arazi kullanım hakkı gibi) kendi idari usulünün izlenmesi ve gerekli izinlerin her birinin üretim lisansı başvurusunda bulunan özel hukuk kişilerince EPDK, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi ilgili idareden temin edilmesi gerekmektedir. Fransız hukukunda da üretim lisansı verilmesinde kullanılan idari usul açısından, 2015 yılında yapılan yasal değişikliğe kadar Türk hukukundaki gibi rüzgar enerjisi santralinin kurulması için gerekli izinlerin her birinin ayrı ayrı ilgili idarelerden temin edilmesi usulü öngörülmüştü. Ancak önceki 2015 yılında Fransız Enerji Kanununda yapılan yasal değişiklik ile birlikte rüzgar enerji santrallerine ilişkin üretim lisansı alma koşullarında idari usul açısından hafifletmeye gidilmiştir. Yeni idari usul uyarınca Fransa'nın belirlenen yedi bölgesinde kurulacak rüzgar enerjisi santralleri için "Tek

²⁶⁸ Bu konuya ilişkin açıklamalara ilişkin bkz.

İzin (l'Autorisation Unique)” yöntemi benimsenmiştir. Bu usul ile valiliklerce verilen tek bir izinde rüzgar enerji santrallerinin kurulması için gerekli olan tüm izinler toplanarak basitleştirilmiş bir usul öngörülmektedir. Böylece üretim lisansı almak için başvuruda bulunan tüzel kişi tek bir idareye (Fransa’da valiliklere) yaptığı başvuru ile gerekli belgeleri hazırlayarak yapı ruhsatını, arazi kullanım iznini, üretim lisansını ve çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararı elde edebilmektedir. Bu yöntem ile uzun süreler alan ve santrallerin faaliyete başlamasında aksamalara yol açabilen uzun prosedürler yerine tek bir başvuru ile daha kısa zamanda faaliyete geçirilebilen rüzgar enerjisi santrallerinin kurulması amaçlanmaktadır. Türk hukuku açısından da tek tek tüm izinlerin ayrı idarelerden alınması yerine, Fransız hukukundaki gibi kolaylaştırılmış bir usulün benimsenmesi hem üretim lisansı alma süresini kısaltarak rüzgar enerji santrallerinin kurulumunu kolaylaştıracak hem de bu konuda özel hukuk kişilerinin yatırım yapması konusunda teşvik edici olacaktır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin. “Ekonomik Alanda Yönetmelik İşlemlerin Geriye Yürümezlik Kuralı Karşısında Çeşitli Durumları”, **Prof. Aziz Köklü’nün Anısına Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, S. 535, Ankara, 1984. ss. 25-53.

Akyazan, Ahmet Emrah. “Maddî Açısından İdari İşlemler”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 85, 2009, ss. 220-240.

Akyılmaz, Bahtiyar. Murat Sezginer ve Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 8.Baskı, Ankara, 2017..

Arık, Sakine. **İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

Atay, Ender Ethem. “Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S. 7, 2016, ss. 167 – 182.

Aydın, Muhammed Ali. **İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2015.

Aydinoğlu, Zeynep Nihal. “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar”, **Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 1, Nisan 2017, ss. 11-43.

Bayraç, H. Naci. “Küresel Rüzgar Enerjisi Politikaları ve Uygulamaları”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 30, S. 1, 2011, ss.37-57.

Bozdağ, Ahmet. “İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması”, **Türk İdare Dergisi**, S. 468, Eylül 2010, ss. 33-48.

Candan, Turgut. **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2017.

Cour de Cassation. **Rapport Annuel et Etude Annuelle de La Cour de Cassation**, Publications de la Cour de Cassation, Paris, 2008.

Çınarlı, Serkan, Fevzi Demir ve Zeynel Bakıcı. **Etkin Demokratik Hukuk Devleti**, Orion Kitabevi, Ankara, 2011.

Çoban Atik, Ayşegül. “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (30. Yıl Armağanı)**, C. 21, S. 1, 2013, ss. 11-53.

Darcet-Felgen, Anouk ve Sébastien Canton. **Les Procédures d’Autorisation des Projets Éoliens Terrestres en France**, BMH Avocats Publications, Paris, 2016.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yüksek Planlama Kurulu. “Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi”, http://www.enerji.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FBelge%2FArz_Guvenligi_Strateji_Belgesi.pdf, (7.2.2017).

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü. “Teknik Etkileşim Analizi (TEA) İş Akışı - Lisanslı Başvurular İçin Yol Haritası”, www.yegm.gov.tr/duyurular_haberler/h_2014_tea_analiz_lisans.aspx, (16.02.2018).

European Commission. “Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on The Promotion Of The Use Of Energy From Renewable Sources (Recast)”,

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v7_1.pdf,
(20.02.2017)

Ergün, Çağdaş Evrim. **Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti**, Çakmak Yayınları, Ankara, 2010.

Eroğlu, Muzaffer. “Enerji Sektöründe Ayrıştırma Uygulamaları”, **Rekabet Dergisi**, C. 11, S. 1, Ocak 2010, ss. 109.-148.

Frier, Pierre Laurent ve Jacques Petit. **Droit Administratif**, 9. Baskı, LGDJ Publications, 2014.

Government of Netherlands. “Collaboration Between Countries in The North Sea Region For More Wind Farms at a Lower Cost”, 06.06.2016, <https://www.government.nl/latest/news/2016/06/06/collaboration-between-countries-in-the-north-sea-region-for-more-wind-farms-at-a-lower-cost>, (21.02.2017)

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, C. 1, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2009.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, C. 2, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2009.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. 1, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.

Graboy-Grobescio, Alexandre. “Autorisations d’Urbanisme: Les Droits Acquis Des Pétitionnaires”, www.conseil-etat.fr, (23.04.2018).

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2017.

Gülan, Aydın. **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1999.

Gülan, Aydın. “Kamu Malları”, **Günışığında Yönetim**, İl Han Özay, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

İnan, Demir. **Geçmişten Bugüne Enerji Kullanımı**, Temiz Enerji Vakfı Yayınları, TÜBİTAK Matbaası, Ankara, 2001.

Kahan, Onur Arslan. “Kamu Malı Niteliğinin Tespiti ve Kamu Mallarından Yararlanmanın Esasları”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 131, 2017, ss. 57-86.

Kalabalık, Halil. **İmar Hukuku Dersleri**, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2017.

Kaldellis, John K. ve D. Zafirakis. “The Wind Energy (R)evolution: A Short Review of a Long History”, **Renewable Energy Journal**, S. 36, 2011, ss.1887-1901.

Karan, Nur. **Elektrik Piyasası Lisanslarının Tabi Olduğu Hukuki Esaslar**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2011.

Karık, Fatih, Adnan Sözen ve Ümit İskender. “Türkiye’de Rüzgar Enerjisinde Mevcut Durum”, **Gazi Mühendislik Bilimleri Dergisi**, C. 1, S. 2, 2015, ss. 219-234.

Kasapoğlu Turhan, Mine. “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulmasının Kanunla Sınırlandırılması ve Sınırlandırmanın Sınırları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, 2012, ss. 1-37.

Kolomojets, Sergiy. **Hukuki Açidan Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Jeotermal Enerji: Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.

Kutlu, Meltem. **İdarenin Sözleşmelerin İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir, 1997.

Kutlu Gürsel, Meltem. **İstanbul Menkul Kıymetler Borsası İdare Hukuku Açısından Bir İnceleme**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

Kutlu Gürsel, Meltem. **Kamulaştırma Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

Kutlu Gürsel, Meltem, Muhlis Ögütçü, Ezgi Palas Dağlı ve Pınar Öztaban. “Judicial Control of The Environmental Impact Assessment Not Required Decision in The Installation Of Wind Power Plants”, **5th Global Conference On Environmental Studies Bildiri Özeti Kitabı**, CENVISU-2017, Antalya, 20-21 Nisan 2017, ss. 23-24.

Meteoroloji Genel Müdürlüğü. “Rüzgar Enerjisi ve Gelişimi”, <https://www.mgm.gov.tr/genel/sss.aspx?s=ruzgarenerjisi> , (12.12.2016).

Metin, Yüksel. “Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 1, 2017, ss. 1-74.

Ministry of New and Renewable Energy. “Memorandum of Understanding among the Government of the Republic of South Africa, Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of India on Cooperation in Wind Resources”, 17.10.2007, <http://www.mnre.gov.in/mous/mou-ibsa.pdf>, (20.02.2017).

Ministry of New and Renewable Energy. “Memorandum of Understanding for the collaboration on Wind Energy Research and Development between the Centre for Wind Energy Laboratory, Ministry of New and Renewable Energy Republic of India and The National Renewable Energy Laboratory, United States Department of Energy”, 23.11.2016, <http://www.mnre.gov.in/mous/mou-cwet-usa.pdf>, (20.02.2017).

Oder, Burak ve İzak Atiyas. **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara, 2008.

Oğurlu, Yücel. **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 3, İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Öğütçü, Muhlis. **Çevre Kolluk İşlemleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000.

Öğütçü, Muhlis. "Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, Özel Sayı, 2005, ss. 555-616.

Önüt, Lale Burcu. "The European Union’S Approach To Human Rights And Its Effects On Turkey." **Contemporary Legal Institutions**, C.1, S.1, 2009, ss. 36-46.

Özgener, Önder. “Türkiye’de ve Dünya’da Rüzgar Enerjisi Kullanımı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Fen ve Mühendislik Dergisi**, C. 4, S. 3, 2002, ss. 159-173.

Özkan, Ahmet Fatih. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:67, S. 4, 2009, ss. 75-94.

Sabliere, Pierre. **Droit de l'Energie**, Dalloz Publications, 2014.

Sancakdar, Oğuz. **Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

Sarıca, Ragıp. “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 15, S. 4, 1949, ss. 858-895.

Saygılı, Abdurrahman. **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yayınları, Ankara, 2007.

Sée, Arnaud. “La Question Prioritaire de Constitutionnalité et Les Libertés Économiques”, **Revue Juridique de l'Economie Publique**, Étude 5, S. 718, Nisan 2014, ss. 718-731.

Sever, D. Çiğdem. Danıştay **Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

Smith, Brian. “International Energy Agency Implementing Agreement for Co-operation in Implementing Agreement for Co-operation in R,D&D of Wind Energy Systems”, **NEET Workshop**, 20.11.2007, https://www.ieawind.org/New%20IEA%20Wind%20Presentations/NEET_Brasilia_Smith_15Nov07.pdf, (17.02.2017).

Şanlı, Yeliz. “Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir”, www.emo.org.tr, (24.12.2017).

Şen, Zekai. **Temiz Enerji ve Kaynakları**, Su Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002.

Şenel, Mahmut Can ve Erdem Koç. “Dünyada ve Türkiye’de Rüzgâr Enerjisi Durumu-Genel Değerlendirme”, **Mühendis ve Makine Dergisi**, C. 56, S. 663, ss. 46-56.

Şişaneci, Mustafa. **1982 Anayasası Çerçevesinde İdarenin Hizmet Kusuru**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.

Tan, Turgut. **Ekonomik Kamu Hukuku**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1984.

Tan, Turgut. **İdari İşlemin Geri Alınması**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

TEİAŞ. “Bağlantı Anlaşması Örneği”, <http://eud.teias.gov.tr/bam/baornek.pdf>, (05.12.2017).

Tek, Savaş. “İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)**, S. 1, Nisan 2010, ss. 313-333.

Tekinsoy, M. Ayhan. “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2, 2008, ss. 46-57.

Türkiye Rüzgar Enerjisi Birliği. “Rüzgar Enerjisi ve Etkileşim Raporu”, Kasım 2016, http://www.tureb.com.tr/files/tureb_sayfa/duyurular/2016_10_ekim_duyuru/tureb_ruzgar_enerjisi_ve_etkilesim_raporu.pdf, (21.02.2017).

United States Environmental Protection Agency. “Emissions by Country”, **Global Greenhouse Gas Emissions Data**, <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data>, (23.01.2018).

Varınca, Kâmil B. ve Gamze Varank. “Rüzgâr Kaynaklı Enerji Üretim Sistemlerinde Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”, <http://www.academia.edu/download/36015749/77355398-Ruzgar-Kaynakli-Enerji->

[Uretim-Sistemlerinde-Cevresel-Etkilerin-Degerlendirilmesi-ve-Cozum-Onerileri.pdf](#)
, (27.01.2017).

Yayla, Yıldızhan. **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2010.

Yıldırım, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri-2**, 2. Baskı, Mimoza Yayınevi, Konya, 2012.

