

ELEKTRİK DAĞITIM TESİSLERİ İÇİN GEREKLİ OLAN TAŞINMAZLARIN ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNCA KAMULAŞTIRILMASI

Neşe LEBLEBİCİ

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
Muhsin Yazıcıoğlu Cad. 51/C 06530 Yüzüncüyıl/ANKARA
nleblebici@epdk.org.tr

ÖZET

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu(EPDK); kamu yararı adına ihtiyaç duyulan ve elektrik dağıtım tesislerinin kurulabilmesi amacıyla gerekli olan gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazların kamulaştırılması işlemlerini yürütmektedir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 15'inci maddesinin (c) bendinde belirtilen, “elektrik dağıtım lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin kamulaştırma taleplerinin Kurum tarafından değerlendirilmesi ve uygun görüldüğü takdirde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen usul ve esaslara göre Kurum tarafından kamulaştırma yapılması, kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetinin dağıtım tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurum ve kuruluşuna ait olması,” hükümleri gereğince EPDK tarafından kamulaştırılan taşınmazlar, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi(TEDAŞ) adına tescil edilmektedir. Elektrik dağıtım tesislerinin kurulabilmesi için gerekli olan taşınmazların elde edilmesi amacıyla yürütülen süreçte; dağıtım lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişilerin yapacağı yeni yatırımlarla ilgili kamulaştırma bedelleri ile diğer giderlerin tarifeler yoluyla geri alınacak olması özellikle göstermekte olup bu husus EPDK’ca uygulanacak kamulaştırma yönteminin seçimi ile izlenecek yol ve metodolojinin belirlenmesinde etkili olmaktadır. Bu kapsamda; ülkemiz elektrik dağıtım şebekesinin özelleştirilmesi süreci kapsamında, 21 bölgeye ayrılan ve bölgelerin her birinde anonim şirket statüsünde kurulan lisanslı özel hukuk tüzel kişilerinin elektrik dağıtım faaliyetleri için gerekli olan taşınmazların EPDK tarafından kamulaştırılması çalışmalarında uygulanan metodolojinin değerlendirilmesi, yasal düzenlemelerin ve karşılaşılan sorunların irdelenmesi, düzenlenmesi gerektiği düşünülen hususlara dikkat çekilmesi ve bazı önerilerde bulunulması hedeflenerek bu bildiri hazırlanmıştır.

GİRİŞ

Elektrik enerjisi dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi; elektrik enerjisinin tüm tüketicilere yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde sunulması amacıyla elektrik enerjisi üretim varlıklarının özelleştirilmesinin yanı sıra elektrik enerjisi sektöründe gerekli reformların yapılmasını teminen sektörün serbestleştirilmesi amacına da hizmet eden bir politika olarak önem taşımaktadır.[1]

Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, EPDK ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığının katılımı ile oluşturulmuş ve Yüksek Planlama Kurulunun 17/03/2004 tarih ve 2004/3

sayılı kararı ile kabul edilmiş olup, elektrik sektöründe özelleştirme çalışmaları bu belge çerçevesinde başlatılmıştır.

Kamu mülkiyetindeki elektrik işletmelerinin yeniden yapılandırılması suretiyle elektrik enerjisi dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi çalışmaları kapsamında; Özelleştirme Yüksek Kurulunun 02/04/2004 tarih ve 2004/22 sayılı kararı ile özelleştirme programına alınan kamuya ait elektrik dağıtım şirketi TEDAŞ, 21 bölgeye ayrılmış ve bölgelerin her birinde anonim şirket statüsünde kurulan lisanslı özel hukuk tüzel kişileri belirlenmiştir.[2] Bu süreçte, TEDAŞ’ın 20 adet bağlı şirketinin satışına ilişkin Ağustos 2006’da başlatılan özelleştirme ihaleleri Aralık 2010’da tamamlanmıştır.[3]

Her bir bölgede elektrik dağıtım faaliyetinde bulunabilmek için tüzel kişilerin EPDK'dan almak zorunda oldukları izin, dağıtım lisansı ile belgelenmektedir. Elektrik Piyasası Kanunu kapsamındaki dağıtım faaliyetleri için gerekli olan taşınmazların elektrik dağıtım lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişileri adına kamulaştırılması ile ilgili işlemler, aynı Kanunun 15'inci maddesinin (c) bendinde yer alan hükümlerle düzenlenmektedir.

1. KAMULAŞTIRMA USUL VE ESASLARI

EPDK, Elektrik Piyasası Kanununun 15'inci maddesinin (c) bendi gereğince, Kamulaştırma Kanununda belirtilen usul ve esaslar dahilinde kamulaştırma yapma yetkisine sahiptir.

Bu çerçevede; dağıtım lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyette bulundukları illeri kapsayan bölgelerde mevcut bulunan ve yeni kurulacak olan trafo binası, kesici ölçü kabini, arıza merkezi, enerji nakil hattı vb. gibi elektrik dağıtım tesisleri için gerekli olan taşınmazların mülkiyetlerinin kamulaştırılması veya belirli bir derinliği veya yüksekliği üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulması söz konusu olmaktadır. Ancak; enerji nakil hatlarında direk yerleri için mülkiyeti kamulaştırılan ve iletken kablo altındaki veya üstündeki yerler için ise kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulan alanların kamulaştırma bedellerinin genellikle çok düşük olması nedeniyle, uzlaşma sağlanamadığı veya maliklere ulaşılamadığı için dava açıldığı hallerde kamulaştırma bedellerinden fazla mahkeme masraflarının ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. Ayrıca; enerji nakil hatlarının geçtikleri güzergahta yer alan taşınmazların kullanım biçimlerine dolayısıyla değerlerine etkileri, tüm güzergah dikkate alındığında kamulaştırma değerlerindeki değişkenlik, tapu ve nüfus kayıtları ile adres araştırması açısından genellikle birden çok yerleşimi kapsayan veri tabanlarına ihtiyaç duyulması vb. gibi

hususlar kamulaştırma işlemleri açısından özellik göstermektedir. [4]

Kamulaştırma işlemleri, EPDK'ca kamulaştırma kararının alınması ile başlamakta, alınan kamulaştırma kararları kamu yararı kararı yerine geçmektedir. 30/09/2004 tarihli ve 25559 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı; EPDK tarafından yapılacak kamulaştırmalarda Kamulaştırma Kanununun 27'nci maddesi hükümleri doğrultusunda acele kamulaştırma uygulanması da olanak vermektedir. Ancak; dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerce yeni dağıtım tesisleriyle ilgili yapılan kamulaştırmaların gerektirdiği kamulaştırma bedelleri ile diğer giderlerin tarifeler yoluyla geri alınacak olması nedeniyle, çok gerekli olan haller dışında acele kamulaştırma uygulanması yoluna gidilmesi tercih edilmemekte, çoklukla Kamulaştırma Kanununun 8'inci maddesine göre satın alma usulü ile kamulaştırma yapılmaktadır. Bu kapsamda; kamulaştırma kararının alınmasını takiben, EPDK Kıymet Takdir Komisyonu tarafından kamulaştırma bedellerinin belirlenmesi amacıyla, taşınmazların tarım arazisi veya arsa niteliği taşıması durumlarına göre EPDK tarafından hazırlanan birörnek şekillerde belirtilen bilimsel usul ve esaslara göre, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiliklerde kadrolu olarak çalışmakta olan ve meslek odaları tarafından verilen yetki belgesine sahip, ziraat mühendisleri ile inşaat mühendisleri tarafından değerlendirme raporlarının hazırlanması talep edilmektedir. [4]

EPDK tarafından mahallinde yapılan uzlaşma toplantılarında; kamulaştırma bedeli üzerinde anlaşmaya varılması halinde ve maliklerin tapuda ferağ vermesi ile söz konusu taşınmazlar sahibinden kamulaştırma yoluyla alınmış sayılmaktadır. Anlaşma olmaması veya ferağ verilmemesi halinde ise Kamulaştırma Kanununun 10'uncu maddesine göre kamulaştırma bedelinin

mahkemece tespiti ve taşınmazların TEDAŞ adına tescili talebiyle ilgili asliye hukuk mahkemesinde dava açılmaktadır. [4] Mahkemece yapılacak duruşmada tarafların bedelde anlaşamamaları halinde ikinci ve gerektiğinde üçüncü bir bilirkişi kurulu marifetiyle bedel tespit ettirilmekte, sonuçta hakim tarafların ve bilirkişilerin rapor veya raporları ile beyanlarından yararlanarak adil ve hakkaniyete uygun bir kamulaştırma bedeli tespit etmektedir. Bu şekilde verilen kararın tescil hükmü kesin olup tarafların bedele ilişkin temyiz hakları saklıdır. [5]

2. YASAL ÇERÇEVE VE UYGULAMA ZORLUKLARI

Kamulaştırma Kanununda belirtilen usul ve esasların yanı sıra; dağıtım tesisleri için gerekli olan taşınmazların kamulaştırılması hususunu doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren hükümleri içeren diğer yasal düzenlemeler aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Elektrik Piyasası Kanununun 1'inci maddesinin 3'üncü fıkrasının 13'üncü ve 32'nci bendi,
- Elektrik Piyasası Kanununun 15'inci maddesinin (c) bendi,
- Elektrik Piyasası Kanununun geçici 14'üncü maddesi,
- Elektrik Piyasası Müşteri Hizmetleri Yönetmeliğinin 5'inci, 6'ncı, 8'inci ve geçici 9. maddeleri,
- Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 38'inci maddesi,
- Elektrik Piyasası Dağıtım Sistemi Düzenlemeye Esas Yatırım Harcamalarının Belirlenmesi ve Gerçekleşmesinin İzlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 14'üncü maddesi,
- Elektrik Piyasası Gelir ve Tarife Düzenlemesi kapsamında Düzenlemeye Tabi Unsurlar ve Raporlamaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ'in 13'üncü maddesi,

Bu düzenlemelerde belirtilen hükümler doğrultusunda; elektrik dağıtım tesisleri için gerekli olan taşınmazların kamulaştırılması çalışmaları kapsamında karşılaşılan durumlar aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir.

Dağıtım; elektrik enerjisinin 36 kV ve altındaki hatlar üzerinden naklini, dağıtım tesisi ise; iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan itibaren elektrik dağıtımını için tesis edilmiş tesis ve şebekeyi ifade eder şeklinde tanımlanmaktadır.

İşletme hakkı devrine dayalı hisse satış modeli uygulanarak özelleştirilen elektrik dağıtım bölgelerinde tekel konumunda olan dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerinin işletme hakkını devraldığı dağıtım tesisleri ve bu tesislerin işletilmesinde varlığı zorunlu unsurların mülkiyeti TEDAŞ sorumluluğunda kalmaya devam edecektir.[2] Bu esas doğrultusunda, EPDK tarafından kamulaştırılan taşınmazların mülkiyeti dağıtım tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurum ve kuruluşuna yani TEDAŞ'a ait olmaktadır. Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerce yeni dağıtım tesisleriyle ilgili yapılan kamulaştırmaların gerektirdiği kamulaştırma bedelleri ile diğer giderler tarifeler yoluyla geri alınmaktadır. Ayrıca; 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirilen lisans sahibi tüzel kişilerin faaliyette bulunduğu dağıtım bölgelerinde, özelleştirme tarihi itibarıyla mevcut olan dağıtım tesisleriyle ilgili kamulaştırma işlemleri yapılmamış taşınmazların kamulaştırma bedelleri ile diğer giderlerinin de lisans sahibi tüzel kişi tarafından ödeneceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ancak; sözü edilen bu giderlere ilişkin belgelerin ibraz edilmesinden sonra, en geç otuz gün içerisinde, bütçeden lisans sahibi tüzel kişiye ödeme yapılacağına ilişkin hüküm bulunmasına rağmen, yapılan harcamaların geri alınmasına ilişkin belirsizlik

bulunmaktadır. Bu nedenle; özelleştirme tarihinde kurulu bulunan ancak kamulaştırması yapılmamış olan taşınmazlara ilişkin herhangi bir işlem yapılması söz konusu olamamaktadır. Sadece 4046 sayılı Kanun çerçevesinde özelleştirilen lisans sahibi tüzel kişilerinden bahsediliyor olması ve özelleştirme işlemleri açısından söz konusu kanun kapsamı dışında kalan tüzel kişilerin bulunması da belirsizliğe yol açmaktadır. Bu hususların, Elektrik Piyasası Kanunun 15'inci maddesinin (c) bendinde yapılacak düzenleme ile açıklığa kavuşturulması yönünde çalışmalar devam etmektedir.

EPDK tarafından kamulaştırılan taşınmazların TEDAŞ adına tescil edilmesi genel kuralının dışında kalan bir durum da bulunmaktadır. Buna göre; herhangi bir dağıtım merkezine bağlanmadan iletim tesisi şalt sahalarının dağıtım gerilimi seviyesindeki fiderlerine doğrudan bağlanması Kurul tarafından uygun görülen ve sadece ilgili üretim tesisinin şebekeye bağlanması amacıyla tesis edilecek olan bağlantı hatları, üretim faaliyeti gösteren ilgili tüzel kişiler tarafından tesis edilmekte ve bu tesisler münhasıran söz konusu üretim tesisinin üretiminin nakli için kullanıldığı sürece bu tüzel kişiler tarafından işletilmektedir. Bu konuya ilişkin bağlantı ve sistem kullanım anlaşmaları Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi ile yapılmaktadır. Bu tesisler için EPDK tarafından kamulaştırılan taşınmazlar Hazine adına tescil edilmekte, bu bağlantı hatlarının üretim faaliyeti gösteren başka bir tüzel kişi tarafından da kullanılması veya dağıtım sistemi ile irtibatlanması halinde hatlar, Maliye Bakanlığının görüşü alınmak kaydıyla ilgili dağıtım şirketine devredilmektedir.

Öte yandan; elektrik üretim tesislerini orta gerilim seviyesinden bir dağıtım merkezine bağlayan hatlara ilişkin bağlantı ve sistem kullanım anlaşmaları ise TEDAŞ ile yapılmaktadır. Bu tesisler için üretim tesisinin bulunduğu bölgede yer alan dağıtım lisansı sahibi tüzel kişinin müracaatı ile EPDK tarafından kamulaştırılan taşınmazlar TEDAŞ adına tescil edilmektedir.

Dağıtım şirketlerinin lisansları kapsamındaki faaliyetleri için gerekli olan taşınmazların kamulaştırılması ile ilgili giderler yatırım harcaması olarak değerlendirilmekte, çevre, güvenlik ve diğer yasal zorunluluğu olan harcamalar adı altında toplanması öngörülmektedir.

Bir elektrik dağıtım tesisinin yılı içerisinde gerçekleşen yatırım olabilmesi için tesise enerji verilmiş veya geçici kabulünün yapılmış olması gerektiği değerlendirilmektedir. Tesisin inşa edilmesi ile kamulaştırma işlemlerinin tamamlanmasının eş zamanlı gitmediği durumlarda sonraki yıllara kalan kamulaştırma harcamalarının yansıtılmasına ilişkin hususların düzenlenmesinin uygun olabileceği düşünülmektedir.

31/12/2011 tarihinden sonra, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişinin, bir veya daha fazla müşterinin kullanımındaki branşman hattı ve müştemilatı ve/veya dağıtım tesislerinden yeni bağlantı taleplerini, ortak kullanım haline gelecek olan dağıtım tesislerini devralmak suretiyle karşılaması zorunluluğu getirilmekte, devre rıza gösterilmemesi halinde ise kamulaştırma yoluna gidilmesi öngörülmektedir. Söz konusu tesislere ilişkin devir işlemleri ile ilgili usul ve esasların EPDK tarafından düzenlenmesi çalışmaları halen devam etmektedir.

Bir diğer husus ise; kamulaştırma işlemleri yapılmadan kurulan dağıtım tesislerinin durumudur. Kamulaştırma Kanununun "kamulaştırmaz el koyma sebebiyle tazmin" başlıklı geçici 6'ncı maddesinde; kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen 09/10/1956 tarihi ile 04/11/1983 tarihi arasında malikin rızası olmaksızın fiili olarak el konulması sebebiyle malik tarafından ilgili idareden tazminat talebinde bulunulması halinde, öncelikle uzlaşma yoluna gidilmesinin esas olduğu ve tazminat talebiyle müracaat tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde talep sahibinin uzlaşma görüşmelerine davet edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Ancak; bu madde ile düzenlenen hususların, kamulaştırmaz el atmanın söz konusu olduğu elektrik dağıtım tesisleri için hangi kurum tarafından yürütülmesi gerektiği

hususunda fikir birliğine varılamamaktadır. Konuyla ilgili olarak dağıtım şirketleri ile TEDAŞ arasında imzalanan devir sözleşmelerinde; işletme hakkı TEDAŞ tarafından devredilen dağıtım tesislerinin mülkiyetine ilişkin olarak devir sözleşmesinin imza tarihi öncesinde başlamış olan ve/veya sonrasında ortaya çıkacak olan idari ve hukuki ihtilafların takip edilmesi, çözüme kavuşturulması ve bundan kaynaklanan her türlü sorumluluğun TEDAŞ'a ait olacağı hükmü yer almaktadır. Ancak; fiili devir tarihleri öncesinde kamulaştırma yapılmadan kurulan çok sayıda tesis bulunmasıyla ilişkili olarak tazminat talebiyle müracaat eden çok sayıda taşınmaz maliki ile ilgili işlemlerin altı aylık süreye bağlı olarak yürütülmesi ve bedellerin karşılanması hususu halen uygulamayı aksatan sorunlar olarak görülmektedir.

Durum böyle iken; 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun geçici 2'inci maddesinde yapılan düzenleme ile; “ 25/02/2011 tarihinden itibaren 15 yıl geçerli olmak üzere, Kamulaştırma Kanununun geçici 6'ıncı maddesi hükmü 04/11/1983 tarihinden sonraki kamulaştırmaz el koyma işlemlerine de uygulanır ” denilmiştir. Böylece; geçmişte yapılmış kamulaştırmaz el atma durumlarına ilişkin işlemlerin nasıl yürütüleceğine ilişkin hususlar henüz net olarak belirlenmemişken, süre daha da genişletilerek, 09/10/1956 tarihinden itibaren 25/02/2026 tarihine kadar kamulaştırmaz el koyma işlemleri için de söz konusu uygulamanın yürütülmesi gerekli hale gelmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Elektrik dağıtım tesislerinin kamulaştırılması için genellikle tercih edilen satın alma usulü; taşınmazları kamulaştırılan kişilerin zarara uğratılmamaları hedeflenerek ve adil bedel üzerinden değerlendirilmesine özen gösterilerek yürütüldüğünde kamulaştırma bedeli üzerinde uzlaşma olasılığını artırmaktadır.

Özelleştirme tarihi itibarıyla mevcut olan elektrik dağıtım tesislerinin kamulaştırılması ile ilgili hususların açık ve net hükümlerle belirlenmemiş olduğu ve kamulaştırması yapılmamış taşınmazlar tanımlamasının yetersiz ve eksik kaldığı düşünülmektedir. Kamulaştırmaya başlanmış ancak tamamlanmamış ya da hiç başlanmamış olması durumlarına göre geriye kalan ve tamamlanması gereken aşamaların yürütülmesi, alınan ancak uygulamaya konulmayan kararların geçerliliği ve kamulaştırma bedelleri ile diğer giderlerin geri ödenmesi gibi hususların, söz konusu durumda olan çok sayıda dağıtım tesisi bulunduğu da dikkate alınarak, ilgili yasa maddesinde yapılacak düzenleme ile kısa zamanda açıklığa kavuşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Dağıtım lisansı sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyetlerinin gerektirdiği ilgili diğer yasal düzenleme hükümlerine uyulması gerekliliğini teminen yapılması beklenen işlemler kapsamında; ilgili kurumlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanması öngörülmektedir. Özellikle imar planlama aşamasında yürütülecek ortak çalışmalar ile; dağıtım tesislerinin olabildiğince kamulaştırmaya ihtiyaç duyulmayan alanlarda kurulmasına olanak verecek şekilde planlanma yapılması gibi etkili çözümlere ulaşılabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

1. <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/3.pdf>
2. TEDAŞ, Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirme Tanıtım Dokümanı, 2010
3. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2010 Yılı Faaliyet Raporu
4. Leblebici,N., “Elektrik Dağıtım Tesisleri İçin Gerekli Olan Taşınmazların Kamulaştırılması” 17. Uluslararası Enerji ve Çevre Fuarı ve Konferansı, ICCI 2011, İstanbul
5. Böke,V., “4650 Sayılı Kanunla Değişik 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Kamulaştırma Bedelinin Tespiti Davaları”, s. 170-171, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.