

TÜRKİYE’DE ENERJİ SEKTÖRÜNÜN DENETİMİNDE YARGI KARARLARININ YERİ

Dr. Elvin Evrim ÖZCAN; LL.M.

Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi

1982 Anayasasının 2. maddesinde cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, *“bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet”* (Anayasa Mahkemesi; 25.05.1976; E. 1976/1- K. 1976/28; Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi; Sayı: 14; s. 189 vd) olarak tanımlanabilir. Nitekim hukuk devletinin varlık şartlarından olan yürütme ve yasama işlemlerinin yargısal denetimi (1982 Anayasası madde 125, 148), vatandaşların hukuki güvenlikten faydalanabilmelerinin en önemli güvencelerindendir.

Bu güvence, 1980’lerden sonra tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik hayata müdahale derecesi değişen devletin müdahalelerinin kapsamının belirlenmesi bakımından da büyük önem arz etmektedir. Türkiye’de 1980 yılından sonra önem kazanan özelleştirme hareketi, tüm sektörleri olduğu gibi enerji sektörünü de etkilemiştir. Gerçekten 1980 yılından sonra yürürlüğe giren hukuki düzenlemelerin ortak özelliği, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde “klasik” olarak nitelendirilen yöntemlerin dışında birtakım yeni yöntemler öngörmesidir. Söz konusu yöntemleri, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasını, 1999 yılında Anayasanın 47 inci maddesinde 4446 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile, konusu kamu hizmeti olan faaliyetlerin hukuki rejiminin kanunla özel hukuk lehine düzenlenebileceğinin kabulü izlemiştir. Devlet artık özelleştirilen alanlarda bir tür işletici, düzenleyici rolünü üstlenmektedir. Kamu hizmetlerinin sağlayıcısı olmaktan vazgeçen devlet, bunlar üzerindeki denetimini ise bağımsız idari otoriteler ve yargısal denetim aracılığıyla sağlamaktadır.

Enerji sektörünün denetiminde etkinliğin sağlanabilmesi de daha çok yargısal denetim ile mümkündür. Denetimde etkinliğin sağlanmasının yanında, enerji sektörüne ilişkin yargı kararları sektörel yapının şekillenmesinde de önemli bir işleve

sahiptir. Türkiye’de enerji sektörünün hukuki yapısı 2001 yılından sonra yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Kanunu (Kanun No. 4628), Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Kanun No. 4646), Petrol Piyasası Kanunu (Kanun No. 5015) ve Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (Kanun No. 5307) ile değişmiştir. Söz konusu kanunlarla Türkiye enerji sektöründeki dikey bütünleşik yapıya son verilmiş ve rekabete dayalı bir enerji piyasası yaratılmıştır. Ayrıca 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu oluşturularak sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi görevi bu kuruma verilmiştir.

Sektörün hukuki yapısı karma hukuki rejime tabi olup bu rejimde özel hukuk ağırlıktadır. Sektörün karma hukuki rejime tabi olması 2001 yılından sonra verilen yargı kararlarını çeşitlendirmiştir. Genel olarak incelendiğinde bu kararlar birkaç hususa ilişkindir. Bu kararlar, özelleştirme yöntemi, sektörel faaliyetlerin tabi olacağı hukuki rejim, 2001 yılından önce enerji yatırımları ve ticaretine ilişkin olarak imzalanan mevcut sözleşmelerin uyarlanması ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)’nın yetkilerine ilişkindir.

Türkiye’de enerji sektörünün denetiminde yargı kararlarının yerini değerlendirebilmek bakımından bu kararlardan birkaçı üzerinde durulmalıdır. Bu kararların en önemlilerinden birisi, Danıştay 1. Dairesi’nin 4628 sayılı Kanunun ilgili hükümleri (4628 sayılı Kanunun elektrik piyasasında gerçekleştirilecek özelleştirmelere ilişkin hükümleri, Madde 3/1-a, 2/4-c ve 14’de yer almaktadır) ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 2. ve 18. maddelerini Anayasa Mahkemesi’nin içtihadıyla (Anayasa Mahkemesi; 09.12.1994; E. 1994/43-K. 1994/42-2; R.G. 24.01.1995- S. 22181) birlikte değerlendirerek, doğal servet ve kaynaklardan yararlanarak üretim yapan santraller ile dağıtım bölgelerinde yapılacak özelleştirmelerin, işletme hakkının verilmesi yöntemiyle mümkün olduğu yönünde bildirdiği görüştür (Danıştay 1. Daire; 05.03.2004; E. 2004/17- K. 2004/24; www.danistay.gov.tr). Gerçekten bu kararla, Anayasa Mahkemesi’nin 1995 yılında verdiği karara gönderme yapılarak, Anayasanın 168 inci maddesi hükmüne göre devletin hüküm ve tasarrufu altında olan doğal servetler ve kaynakların mülkiyetlerinin devrinin söz konusu olamayacağı belirtilmektedir.

Danıştay’ın EPDK’nın yetkilerine ilişkin olarak verdiği kararlar da önemlidir.

4628 sayılı Kanunun 12 inci maddesi Kurul (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu) kararlarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılacağını öngörmektedir. Buna göre örneğin EPDK'nın düzenleme yetkisine ve düzenleme yetkisine dayanarak hazırladığı dağıtım ve iletim sistemi kullanım fiyatlarına ilişkin Kurul kararlarına karşı açılan davada Danıştay, 4628 sayılı Kanun hükümlerine dayanarak EPDK'nın bu tür düzenlemeler yapmaya yetkili olduğu ve ilgili Kurul kararlarında hukuka aykırılık bulunmadığı hükmünü vermiştir (Danıştay 13. Daire; 29.11.2005; E. 2005/5537- K. 2005/5705; www.danistay.gov.tr). EPDK'nın yetkilerine ilişkin olarak verdiği bir başka kararda Danıştay, 4628 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler uyarınca, söz konusu mevzuat yürürlüğe girmeden önce Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca kullanılan birtakım yetkilerin, EPDK tarafından kullanılacağına hükmetmiştir. Söz konusu kararda Danıştay, *"4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Kanunun getirdiği mevzuatın yürürlüğe girmesi nedeniyle, otoprodüktör şirkete kuruluş izni veya lisansı verilmesi konusundaki yetkinin artık Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından kullanılacağı açık bulunmaktadır"* diyerek, EPDK'nın düzenleme yetkisinin kapsamını belirlemeye çalışmaktadır (Danıştay 13. Daire; 25.03.2005; E. 2005/485- K. 2005/1685; www.danistay.gov.tr).

Bu kararlardan belki de üzerinde daha çok durulması gerekeni ise, Anayasa Mahkemesi'nin 4628 sayılı Kanunun Geçici 4. ve Geçici 8. maddelerinin 1. fıkralarının iptaline hükmettiği karardır (Anayasa Mahkemesi; 13.02.2002; E. 2001/293- K. 2002/28; R.G. 18.04.2002- S. 24730). Yüksek Mahkeme, Geçici 4. madde ile mevcut sözleşmelerin (4628 sayılı Kanun- Madde 1/b.8) yasa ile sona erdirilerek sözleşme özgürlüğüne müdahale edildiği, dolayısıyla maddenin Anayasanın 2. ve 48. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varmaktadır. Kararda, *"sözleşmelerin sona erdirilmesi veya diğer koşullarla ilgili uyuşmazlıkların çözümü sözleşmelerde belirtilen usul ve esaslara ya da bu konuda hüküm bulunmayan hallerde genel hukuk kurallarına bağlıdır. Öte yandan, bir hukuk devletinde hukuk güvenliğinin sonucu olan ahde vefa ilkesi de sözleşme özgürlüğünün korunmasını zorunlu kılar"* ifadelerine yer verilmektedir. Bu karar sözleşme serbestisi ve özel girişim özgürlüğünün sınırlarının belirlenmesi bakımından oldukça önemlidir. Dikkat edilecek olursa Anayasa Mahkemesi, kanunla sözleşme özgürlüğünün kısıtlanamayacağını vurgulamaktadır.

Başta da belirtildiği gibi hukuk devletinin varlık şartlarından olan yasama ve yürütmenin yargısal denetimi, vatandaşların hukuki güvenlikten faydalanabilmeleri yanında ekonominin sağlıklı işleyişi açısından da önemlidir. Bu kararlardan Türkiye’de enerji sektörünün denetimine ilişkin birkaç sonuç çıkarılabilir. Bunlardan ilki, mevzuatın uygulamasının yargı kararlarıyla geliştiği, mevzuatta açıklık bulunmayan durumlarda boşluğun mahkeme kararlarıyla doldurulmaya çalışıldığıdır. İkinci olarak, enerji sektörüne ilişkin kanunlarda sektöre ilişkin görev ve yetkileri belirlenmeye çalışılan EPDK’nın yetkileri üzerinde hala duraksamaya düşülebildiğidir. Üçüncü olarak, enerji sektörüne ilişkin kanunların 2001 yılından sonra yürürlüğe girdiği ve sektöre ait özelleştirmelerin tamamlanamamış olması dolayısıyla verilen yargı kararlarının sayıca azlığı dolayısıyla hukuki değerlendirme yapmanın çok da kolay olmadığını belirtmek gerekmektedir. Gerçekten özelleştirmelerin tamamlanması ve sektörün rekabete dayalı işlemeye başlaması ile çıkabilecek uyuşmazlıklara ilişkin verilecek mahkeme kararları piyasanın işleyişini değerlendirmemizde bizlere oldukça yol gösterici olabilecektir.