



**TÜRKİYE'DE RÜZGÂR ENERJİSİNE İLİŞKİN İZİNLERİN İDARE
HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ**

AHMET ENES KÜÇÜK

ARALIK 2025

ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE RÜZGÂR ENERJİSİNE İLİŞKİN İZİNLERİN İDARE
HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ

AHMET ENES KÜÇÜK

ARALIK 2025

ÖZET

TÜRKİYE'DE RÜZGÂR ENERJİSİNE İLİŞKİN İZİNLERİN İDARE HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ

KÜÇÜK, AHMET ENES
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Dilhun AYAYDIN

Aralık 2025, 203 sayfa

Yenilenemeyen enerji kaynaklarının insan sağlığına ve dünyaya verdiği zararların geri dönülemeyecek noktaya gelmesi nedeniyle insanoğlu, daha temiz ve güvenilir enerji kaynaklarına yönelmiştir. Bu kapsamda rüzgâr enerjisi de yenilenebilir enerji kaynakları arasında önemli bir yere sahip olan enerji kaynaklarından birisidir.

Enerjinin günümüzde zorunlu bir ihtiyaç haline gelmesiyle enerjinin vatandaşlara sağlanması da bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır. Dolayısıyla enerji kaynaklarının tespit edilmesi, kullanılması ve denetimi idarenin sorumluluğudur. Ancak günümüzde kamu hizmetlerinin sadece idare tarafından yerine getirilebileceği anlayışı kalmamıştır. Özel hukuk kişilerinin de kamu hizmetlerini yerine getirebileceği ancak bu hizmetlerin niteliği gereği idarenin denetim ve gözetimi altında olması genel kabuldür.

İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için özel hukuk kişilerine bireysel idari işlem niteliğinde olan önlisans ve lisans vermektedir. Önlisans, lisans alabilmek için gerekli işlemleri tamamlama sorumluluğu ve yetkisini ifade ederken lisans ise elektrik üretimi için gerekli olan izni ifade eder. Ancak bu izinlerin idare tarafından verilmesinde idare tamamen özgür olmayıp yasalarla bağlıdır. Yasalardaki koşulları yerine getiren kişilere, bahsedilen izinleri vermek de idarenin görevidir. Bu noktada idare tarafından önlisans verilmesi veya verilmemesi kapsamındaki kararlar, yargı denetimine tabi olup hatalı olarak verilen kararların iptali gündeme gelebilmektedir.

Bu çalışmada, ilk olarak enerjinin tanımı ile enerji kaynaklarının neler olduğu, yenilenebilir enerji kaynaklarının önemi ve bu kaynaklar arasında rüzgâr enerjisinin yeri izah edilerek idare hukuku açısından rüzgâr enerjisinin temelleri izah edilmiştir. İkinci bölümde rüzgâr enerjisine ilişkin nlisans ve lisans süreçleri açıklanarak bu süreçte idarenin ve yatırımcının hak ve yükümlülükleri incelenmiştir. Son bölümde rüzgâr enerji santrallerinin idare tarafından denetim usulleri ile hukuka aykırılıkların karşılığında uygulanabilecek yaptırımlar açıklanmış ve bu kapsamda verilen kararlara karşı başvurulabilecek yargı mercileri izah edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yenilenebilir Enerji, Rüzgâr Enerjisi, Rüzgâr Enerji Santralleri, retim önlisansı, retim Lisansı



ABSTRACT

AN ADMINISTRATIVE LAW ANALYSIS OF WIND ENERGY PERMITS IN TURKEY

**KÜÇÜK, AHMET ENES
PUBLIC LAW MASTER'S THESIS**

Supervisor: Assist Prof. Dr. Dilhun AYAYDIN

December 2025, 203 pages

Due to the irreversible damage caused by non-renewable energy sources to human health and the world, humanity has turned to cleaner and more reliable energy sources. In this context, wind energy is one of the important renewable energy sources.

With energy becoming a necessity today, its provision to citizens has also become a public service. Therefore, the identification, use, and control of energy sources are the responsibility of the administration within the scope of its law enforcement authority. However, the understanding that public services can only be provided by the administration no longer exists today. It is generally accepted that private legal entities can also provide public services, but these services must be under the control and supervision of the administration due to their nature.

The administration grants pre-licenses and licenses, which are individual administrative acts, to private legal entities for the performance of public services. A pre-license signifies the responsibility and authority to complete the necessary procedures to obtain a license, while a license signifies the permission required for electricity generation. However, the administration is not entirely free in granting these permissions and is bound by laws. It is also the duty of the administration to grant the aforementioned permits to persons who meet the conditions set forth in the laws. At this point, decisions made by the administration regarding the granting or non-granting of pre-licenses are subject to judicial review, and the cancellation of erroneous decisions may be considered.

This study first explains the definition of energy, what energy sources are, the importance of renewable energy sources, and the place of wind energy among these sources, thereby explaining the fundamentals of wind energy from the perspective of administrative law. The second section explains the pre-licensing and licensing processes for wind energy and examines the rights and obligations of the administration and investors in this process. The final section explains the methods of supervision of wind power plants by the administration and the sanctions that may be applied in case of legal violations and explains the judicial authorities to which decisions made in this context may be appealed.

Keywords: Renewable Energy, Wind Energy, Wind Power Plants, Production Pre-License, Production License



TEŞEKKÜR

Bu çalışma sırasında; değerli vaktini esirgemedi sorularımı hiçbir zaman cevapsız bırakmayan, danıştığım tüm sorunları güler yüzüyle çözen, gelecekteki meslek hayatım için örnek aldığım, tez çalışması sürecinde yardım ve katkılarıyla beni bilgilendiren ve yönlendiren tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Dilhun AYAYDIN'a teşekkür ederim.



İÇİNDEKİLER

TEZDE İNTİHAL OLMADIĞINA DAİR BEYAN SAYFASI	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
TEŞEKKÜR	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xvi
GİRİŞ	1
BÖLÜM I.....	3
RÜZGÂR ENERJİSİNİN HUKUKİ VE İDARİ TEMELLERİ	3
1.1. RÜZGÂR ENERJİSİNİN TANIMI VE ÖNEMİ	3
1.1.1. Enerjinin Tanımı ve Enerji Kaynakları	3
1.1.1.1. Enerji.....	3
1.1.1.2. Enerji Kaynakları	4
1.1.1.2.1. Yenilenemeyen Enerji Kaynakları	5
1.1.1.2.2. Yenilenebilir Enerji Kaynakları	6
1.1.1.2.2.1. Güneş Enerjisi	6
1.1.1.2.2.2. Dalga ve Gel-Git Enerjisi.....	7
1.1.1.2.2.3. Rüzgâr Enerjisi.....	7
1.1.1.2.2.4. Jeotermal Enerji	8
1.1.1.2.2.5. Hidroenerji	9
1.1.1.2.2.6. Biyokütle Enerjisi	11
1.1.2. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Gelişimi	12
1.1.3. Enerji Kaynakları Arasında Rüzgâr Enerjisinin Yeri ve Potansiyeli .	14

1.1.4.	Rüzgâr Enerjisinin Çevresel ve Ekonomik Etkileri	15
1.1.4.1.	Çevresel Etkiler	16
1.1.4.2.	Ekonomik Etkiler	16
1.2.	RÜZGÂR ENERJİSİNE İLİŞKİN MEVZUAT	18
1.2.1.	Uluslararası Mevzuat	19
1.2.1.1.	Stockholm Bildirisi	19
1.2.1.2.	Nairobi Konferansı.....	19
1.2.1.3.	Rio Bildirisi.....	19
1.2.1.4.	Kyoto Protokolü	20
1.2.1.5.	Paris Anlaşması.....	20
1.2.2.	Ulusal Mevzuat	21
1.2.2.1.	Anayasa	21
1.2.2.2.	Kanunlar	23
1.2.2.3.	Yönetmelik ve Tebliğler	23
1.3.	RÜZGÂR ENERJİSİNİN İDARİ TEMELLERİ	25
1.3.1.	İdari İşlemler	26
1.3.1.1.	Tek Yanlı İdari İşlemler	28
1.3.1.1.1.	Bireysel İdari İşlemler.....	28
1.3.1.1.2.	Düzenleyici İdari İşlemler.....	30
1.3.1.2.	İki Yanlı İdari İşlemler (İdari Sözleşmeler)	32
1.3.2.	Kamu Hizmeti	34
1.3.2.1.	Kamu Hizmetinin Şartları	37
1.3.2.2.	Kamu Hizmetine Hâkim Olan İlkeler	39
1.3.2.2.1.	Süreklilik	39
1.3.2.2.2.	Eşitlik	40
1.3.2.2.3.	Değişkenlik	40
1.3.2.2.4.	Bedelsizlik.....	41

1.3.2.3. Kamu Hizmetlerinin Yürütölme Biçimleri	42
1.3.2.3.1. Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Yürütölmesi	43
1.3.2.3.2. Özel Hukuk Kişisi Tarafından Yürütölmesi	43
1.3.3. Lisans Usulü.....	44
1.3.3.1. Kolluk Ruhsatı	46
1.3.3.2. Kamu Hizmetlerinin Yürütölme Biçimleri Olarak Ruhsat	46
1.3.4. RES Projelerinde Yetkili İdari Kurumlar.....	49
1.3.4.1. Merkezi İdare Teşkilatı	49
1.3.4.1.1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.....	49
1.3.4.1.2. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	50
1.3.4.1.3. Diğer Bakanlıklar	52
1.3.4.2. Yerinden Yönetim Teşkilatı Kapsamında Belediyeler	53
1.3.4.3. Rekabet Kurumu	54
1.3.4.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	56
1.4. İDARE HUKUKU İLKELERİ VE RÜZGÂR ENERJİSİ İZİN SÜREÇLERİNE ETKİSİ	57
1.4.1. Rüzgâr Enerji Santralleri ve Hukuk Devleti İlkesi	57
1.4.2. Rüzgâr Enerji Santralleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi.....	60
1.4.3. Rüzgâr Enerji Santralleri ve Eşitlik İlkesi.....	64
BÖLÜM II	67
RÜZGÂR ENERJİSİ YATIRIMLARINDA İZİN SÜREÇLERİ VE İDARİ DENETİM.....	67
2.1. RÜZGÂR ENERJİSİ SANTRALİ KURULUMUNDA ÜRETİM ÖNLİSANSI SÜRECİ	67
2.1.1. Rüzgâr Enerji Santrallerinin Kurulum Alanı	68
2.1.1.1. Rüzgâr Enerji Santrallerinin YEKA Alanında Kurulması	68
2.1.1.1.1. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü Tarafından Belirleme Usulü	68
2.1.1.1.2. YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi ile Belirleme Usulü	69

2.1.1.1.2.1. YEKA Yarışması Süreci	70
2.1.1.1.2.2. YEKA Alanının Geliştirilmesi Süreci.....	73
2.1.1.2. Rüzgâr Enerji Santrallerinin YEKA Dışında Kurulması	75
2.1.2. Rüzgâr Enerji Santrallerinde Önlisans Başvurusu	76
2.1.2.1. Önlisansın Kapsamı	76
2.1.2.2. Başvuruda Bulunma Şartları ve İstenilen Belgeler	77
2.1.2.3. Başvuruların Değerlendirilmesi	78
2.1.2.3.1. YEKA Dışındaki Alanlarda Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi	78
2.1.2.3.2. YEKA İçin Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi	80
2.1.2.3.2. Taşınmaz Malikinin Başvuruda Bulunması	82
2.1.2.3.3. Başvuruların Çakışması veya Kesişmesi Halinde Yarışma Usulü	82
2.1.2.4. Önlisans Başvuruların Ret Sebepleri	84
2.1.2.5. Önlisans Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri	85
2.1.2.5.1. Önlisans Sahibinin Hakları	85
2.1.2.5.2. Önlisans Sahibinin Yükümlülükleri	86
2.1.2.6. Önlisansın Hukuki Niteliği	87
2.1.2.7. Önlisansın Tadili ve Sona Ermesi	90
2.1.2.7.1. Önlisansın Tadili	90
2.1.2.7.2. Önlisansın Sona Ermesi	91
2.2. RES PROJELERİNDE ÖNLİSANS SÜRESİNDE TAMAMLANAN İŞLEMLER	93
2.2.1. Çevresel Etki Değerlendirilmesi Süreci	93
2.2.1.1 Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinin Hukuki Dayanağı.....	94
2.2.1.2 Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinde Yetkili İdare	96
2.2.1.3 Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinde Usul.....	96

2.2.1.3.1. Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinin Uygulanmasının Zorunlu Olma Durumu.....	97
2.2.1.3.2. Çevresel Etkileri Ön İnceleme ve Değerlendirmeye Tabi RES Projelerinde Usul.....	99
2.2.1.3.3. Santral Kapasite Artışlarında ÇED Süreci	101
2.2.1.4. ÇED Kararlarının Hukuki Niteliği	102
2.2.1.5. ÇED Kararlarında İdarenin Takdir Yetkisi	103
2.2.2. RES Projelerinde Arazi Tahsis Süreci	104
2.2.2.1. Santral Sahası Mülkiyetinin Özel Hukuk Kurallarına Göre veya Kamulaştırma Usulüyle Tahsisi	106
2.2.2.2. Santral Sahası Mülkiyetinin Kamu Tüzel Kişisine Ait Olmasında Taşınmazların Devri.....	109
2.2.2.3. Taşınmaz Temini Talep Edilen Saha Açısından Özel Durumlar	110
2.2.2.3.1. Tarım Arazileri ve Zeytinlik Alanlarının Amacı Dışında Kullanımı	111
2.2.2.3.2. Hazinesinin Özel Mülkiyetindeki Taşınmazlar ile Devletin Tasarrufu Altındaki Arazilerin Tahsisi	111
2.2.2.3.3. Mera Alanlarının Tahsis Amacı Değişikliği	112
2.2.2.4. Santral Sahasının Acele Kamulaştırma Usulü	113
2.2.2.5. Arazi Tahsis Kararlarının Hukuki Niteliği.....	116
2.2.3. RES Projelerinde İmar Planı Onay süreci.....	118
2.2.3.1. İmar Planı Hazırlanarak Yürürlüğe Konulması	119
2.2.3.2. İmar Planı Hazırlanmasında Bakanlığın Yetkisi.....	119
2.2.3.3. İmar Planı Değişikliklerinin Hukuki Niteliği.....	120
2.2.4. Ön Proje ve Kat'i Proje Onayının Alınması Süreci	122
2.2.5. Bağlantı ve Katkı payı Anlaşma Süreci	123
2.2.6. Teknik Etkileşim İzni Alınması Süreci	125
2.2.7. Yapı Ruhsatı veya Yapı Ruhsatının Yerine Geçecek Belgenin Alınması	126

2.2.7.1. Yapı Ruhsatı Alınmasına İhtiyaç Olmayan RES Projeleri	126
2.2.7.2. Yapı Ruhsatı Alınması Gereken RES Projeleri	128
2.2.8. Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgesine İlişkin Olumlu Görüş Alınması .	129
2.3. RÜZGÂR ENERJİSİ SANTRALİ KURULUMUNDA ÜRETİM LİSANSI SÜRECİ	129
2.3.1. Üretim Lisansı Başvurusu	130
2.3.2. Başvurunun Değerlendirilmesi ve Sonuçlandırılması.....	132
2.3.3. YEKA Kapsamında Lisans Başvurusu	133
2.3.4. Lisans Sahibinin Hakları ve Yükümlülükleri.....	133
2.3.4.1. Lisans Sahibinin Hakları	133
2.3.4.2. Lisans Sahibinin Yükümlülükleri	136
2.3.4.3. Yükümlülüklerin Askıya Alınması, Ertelenmesi ve İptali.....	137
2.3.5. Lisansın Tadil Edilmesi	137
2.3.6. Lisansın Yenilenmesi ve Sona Ermesi	139
2.3.7. Üretim Lisansının Hukuki Niteliği	140
BÖLÜM III.....	142
RÜZGÂR ENERJİSİ YATIRIMLARINDA İDARİ YAPTIRIMLAR VE YARGI DENETİMİ.....	142
3.1. İDARİ YAPTIRIMLAR VE HUKUKİ DAYANAKLARI.....	142
3.1.1. İdarenin Denetimi ve Soruşturma Usulleri	143
3.1.1.1. Denetim ve İdari Yaptırımlarda Yetki Unsuru.....	143
3.1.1.2. İdarenin Genel Denetim Usulleri	143
3.1.1.3. EPDK'nin Denetim Faaliyetleri ve Raporları	144
3.1.1.4. EPDK'nin Ön Araştırma ve Soruşturma Yetkisi	146
3.1.1.4.1. Kurumun Ön Araştırma Yetkisi	146
3.1.1.4.2. Kurumun Soruşturma Yetkisi	147
3.1.1.4.3. Hukuka Aykırılığın Bariz Olma Durumu	149

3.1.1.5. Denetim, Ön Araştırma ve Soruşturma Raporlarının Hukuki Niteliği	150
3.1.2. İdari Yaptırım Türleri.....	151
3.1.2.1. İdari Para Cezası	152
3.1.2.2. Üretim Lisansının İptal Edilmesi	153
3.1.2.3. İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği	154
3.1.3. RES Projelerinde Lisans Sahibinin ve İdarenin Sorumlulukları.....	156
3.1.3.1. Lisans Sahibinin 3. Kişilere Karşı Sorumluluğu.....	156
3.1.3.2. RES Projelerinde İdarenin Sorumluluğu.....	158
3.1.3.2.1. İdarenin Kusurlu Sorumluluğu.....	160
3.1.3.2.2. İdarenin Kusursuz Sorumluluğu	161
3.2. RÜZGÂR ENERJİSİ YATIRIMLARINDA İDARİ YARGI SÜREÇLERİ	162
3.2.1. İdari Yargının Genel Çerçevesi.....	162
3.2.2. RES Projeleri Kapsamında İdari Dava Türleri.....	164
3.2.2.1. İptal Davaları.....	165
3.2.2.2. Tam Yargı Davaları.....	166
3.2.3. Yürütmenin Durdurulması Müessesesi	168
SONUÇ.....	170
KAYNAKÇA	178

KISALTMALAR LİSTESİ

age	: Adı Geçen Eser
agt	: Adı Geçen Tez
A.Ş.	: Anonim Şirketi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BİLGEM	: Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi
C.	: Cilt
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirilmesi
E.	: Esas
EİGM	: Enerji İşleri Genel Müdürlüğü
EPDK	: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu
EDPK Kurulu	: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu
EPK	: Elektrik Piyasası Kanunu
EPLY	: Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği
ET.	: Erişim Tarihi
D.	: Daire
HD.	: Hukuk Dairesi
GES	: Güneş Enerji Santrali
İ.D.D.K	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
K.	: Karar
KEP	: Kayıtlı Elektronik Posta
m.	: madde
RAPSİM	: Radar Performans ve İz Analiz Merkezi
RES	: Rüzgâr Enerji Santrali
R.G.	: Resmî Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
T.	: Tarih

TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TUBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
TÜREP	: Türkiye Rüzgâr Enerjisi Birliği
UETS	: Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi
YEKA	: Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları
YEKDEM	: Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması
Y.D.T.	: Yürütmeyi Durdurma Tarihi



GİRİŞ

Dünya nüfusunun artması, teknolojinin gelişmesi, enerji ihtiyacının artmasını da beraberinde getirmiştir. Enerji korunum yasası gereğince bu enerjinin bir kaynaktan elde edinmesi zaruridir. Bu da enerji kaynakları üzerinde rekabete neden olmuştur.

İnsanoğlu daha az teknoloji gerektiren fosil yakıtları, öncelikli enerji kaynağı olarak uzun zamandır kullanmaktadır. Ancak söz konusu kaynakların insan sağlığına ve çevreye oldukça büyük zararları bulunmaktadır. Bu zararların geri dönülemeyecek noktaya gelmesi halinde tüm insanlık bu zararlardan etkilenecektir.

Yenilenemeyen enerji kaynaklarının topluma ve çevreye vermiş olduğu zararlardan dolayı ve tükenebilir nitelikte olmalarından ötürü insanoğlu daha temiz ve sürdürülebilir enerji kaynağı arayışına geçmiştir. Bu noktada yenilenebilir enerji kaynaklarını tercih etmiş ancak bu kaynaklar arasında da bazı kaynaklar diğerlerine nazaran daha avantajlı olmuştur. Rüzgâr enerjisi de ülkemiz açısından potansiyeli yüksek enerji kaynaklarından birisidir.

Enerjinin toplum hayatı açısından önemi kadar savunma, sanayi, askeri, iletişim, ulaşım gibi tüm alanlarda vazgeçilmez bir unsur olması nedeniyle enerji üretimi, iletiminin, dağıtımının devlet tarafından gözlem ve denetim altında tutulması gereklidir. Ancak her ne kadar kamusal ihtiyaç olan enerjinin devletin kontrolünde olması gerekmektedir de vatandaşlar için de teknolojinin gelişmesiyle enerjiye ulaşım bir hak haline gelmiştir. Böylece enerjinin devlet kontrolünde ancak vatandaşların menfaatine de sunulabilecek şekilde üretilmesi, iletilmesi ve dağıtılması gerekmektedir.

Rüzgâr enerjisi, devlet açısından olduğu kadar vatandaşlar açısından da enerji ihtiyacını karşılamaya yönelik önemli bir kaynaktır. Bu nedenle bu kaynaktan enerji üretimi, idarenin denetimi ve gözetimi altında yapılması gereklidir. Bu kapsamda 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun gibi kanunlar kabul edilmiş ve bu kanunlara dayanarak birçok yönetmelik ve tebliğler düzenlenmiştir. İşbu mevzuat kapsamında özel hukuk tüzel kişilerine üretim hakkı ve yetkisi lisanslar

kapsamında verilirken idareye de bu tüzel kişileri denetim ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir.

Üretim lisansı için gerekli izinleri alması gereken kişilerin, mevzuatta düzenlenen aşamaları geçmesi, evrakları tamamlaması gereklidir. Bu işlemlerin her birisi idarenin denetimi altında olacak ve gerektiğinde eksiklik bildirimi veya başvurunun reddi gündeme gelebilecektir. İdarenin denetim ve yaptırım uygulama yetkileri birer idari işlem olduğu için bu işlemler, idare hukukunun inceleme alanına dahil olacaktır. Bu nedenle rüzgâr enerjisine ilişkin üretim izin sürecinin incelenmesi, bu süreçte uygulanan prosedürlerin idare hukukuna uygunluğunun tartışılması gereklidir. Daha sonra idarenin denetim ve gözetim yetkileri kapsamında özel hukuk tüzel kişilerine uyguladığı yaptırımların idare hukuku açısından incelenmesi gereklidir.

Bu nedenlerle öncelikli olarak yenilenebilir enerji kaynaklarının gelişimi ile rüzgâr enerjisinin bu kaynaklar içerisindeki yerinin incelenmesi, ülkemiz açısından rüzgâr enerjisinin yeri ve potansiyelinin açıklanması gereklidir. Ayrıca ilk bölümün sonunda idare hukukunun rüzgâr enerji santralleri ile önlisans ve lisans kapsamındaki temellerinin açıklanarak uyulması gereken idare hukuku ilkelerini inceleyerek ideal idarenin eylem ve işlemlerinin nasıl olması gerektiği açıklanacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde önlisans ve lisans süreçleri açıklanarak bu süreçlerde idarenin yapmış olduğu işlemlerin hukuki niteliği açıklanacaktır. Böylece ideal olan ile uygulamadaki süreç karşılaştırılmış olacaktır.

Çalışmanın son bölümünde ise tarafların sorumlulukları açıklanacak, idare denetim ve yaptırım kuralları incelenecek ve yargı kararları ışığında bu süreçler değerlendirilecektir. Böylece rüzgâr enerjisi yatırımları kapsamında olması gereken ve uygulamada mevcut olan sürecin bir sentezi yapılması hedeflenmektedir.

BÖLÜM I

RÜZGÂR ENERJİSİNİN HUKUKİ VE İDARİ TEMELLERİ

1.1.RÜZGÂR ENERJİSİNİN TANIMI VE ÖNEMİ

Rüzgâr enerjisinin hukuki ve idari temellerini açıklamadan enerji kavramının ne olduğunu, enerji kaynaklarının nasıl sınıflandırıldığını, rüzgâr enerjisinin enerji kaynakları arasındaki yerini incelememiz gereklidir. Bu kapsamda enerjinin ne olduğu, enerji kaynakları, yenilenebilir enerji kavramı, rüzgâr enerjisinin yenilenebilir enerji kaynakları içerisindeki yeri incelenecektir.

1.1.1. Enerjinin Tanımı ve Enerji Kaynakları

1.1.1.1.Enerji

Canlı veya cansız tüm fiziksel sistemler çalışabilmesi için enerjiye ihtiyaç duyar. Bir fabrikanın çalışabilmesi, arabanın hareket edebilmesi, uçağın havalanabilmesi, bir insanın yürüyebilmesi için enerjiye ihtiyaç vardır. Söz konusu enerji ısı veya ışık biçiminde ortaya çıkabilir. Türk Dil Kurumu'na göre de enerji, maddede ısı veya ışık biçiminde ortaya çıkabilen güçtür.¹

Enerjinin farklı şekillerde tanımlanabilmesi de mümkündür. Örneğin enerji, iş yapabilme kapasitesi olarak tanımlanır ve fiziksel dünyada madde ile etkileşim halindeki tüm süreçlerin temel unsuru konumunda olduğu belirtilir.² Fizik bilimi açısından enerji, potansiyel, kinetik, termal, kimyasal ve nükleer gibi çeşitli formlarda bulunur. Ekonomi literatüründe ise enerji, üretim süreçlerinde vazgeçilmez bir girdi olup, mal ve hizmet üretiminin sürekliliğini sağlayan stratejik bir kaynaktır.³ Hukuk bakımından ise enerji kavramı gerek ulusal mevzuatta gerekse Avrupa Birliği enerji müktesebatında düzenleme konusu olmuş⁴; üretim, iletim, dağıtım ve tüketim aşamalarını kapsayan bir hukuki çerçeveye oturtulmuştur. Bu yönüyle enerji, yalnızca

¹ Türk Dil Kurumu Sözlükleri (2025), *enerji*, <https://sozluk.gov.tr>, ET. 09.02.2025.

² Naci Münci ÇAKMAK (2018), *İdare Hukuku Açısından Yenilenebilir Enerji*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 13-14.

³ a.g.e. s. 14.

⁴ Avrupa Birliği (2015), *Fasıl 15*, https://www.ab.gov.tr/fasil-15-enerji_80.html, ET. 10.02.2025.

teknik değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve hukuki boyutları olan çok disiplinli bir kavramdır.

Enerji hem canlıların yaşamını sürdürebilmesi hem de teknolojik sistemlerin işleyebilmesi için vazgeçilmez bir fiziksel büyüklüktür. Dolayısıyla yaşamın her anında var olan güçtür. Enerji korunum yasasına göre enerji, yoktan var edilemez veya yok edilemez. Ancak kontrol altına alınabilir ve depolanabilir. Örneğin bir makinenin çalışması için insan gücüne ihtiyaç vardır. Ancak enerjiyi depolayarak o makineyi insan gücünden ziyade elektrik enerjisi ile çalışan bir makine haline getirilebilir. Böylece insanın iş gücü kapasitesinden çok daha yüksek verimle çalışan makineler inşa edilebilir. Dolayısıyla enerjiyi kontrolü altına almak gücü eline almak demektir. Bu nedenle insanoğlu, enerjiyi kontrolü altına almak istemiştir.

Enerjiyi kontrol altına almak için insanoğlu hem doğayla hem birbiri ile yüzyıllardır mücadele etmiştir. Enerji kaynaklarının kontrolünü sağlayabilmek için birbiri ile savaşlar yapmış, daha kolay ve daha az maliyetli bir şekilde enerjiye ulaşabilmek için ise yeni enerji kaynakları aramıştır. Bu arayışların sonucunda birçok enerji kaynağına ulaşılmış ve bu enerji kaynaklarının türlerine göre sınıflandırma yapılmıştır.

1.1.1.2.Enerji Kaynakları

Enerji kaynaklarından enerji üretimi açısından birincil enerji kaynakları ile ikincil enerji kaynakları olarak yapılan bir sınıflandırma da vardır. Birincil enerji kaynakları olan ham petrol, doğal gaz, kömür gibi kaynaklardan doğrudan doğadan elde edilirken, ikincil enerji kaynakları olan elektrik, rafine petrol ürünleri gibi kaynaklar ise birincil kaynakların dönüştürülmesiyle elde edilir.⁵

Farklı bir sınıflandırma enerjinin doğaya vermiş olduğu zarara ilişkin sınıflandırmadır. Temiz enerji kavramı, çevreye düşük karbon salımı ile enerji üretimini ifade ederken, kirli enerji yüksek karbon yoğunluğu ve çevresel zarar potansiyeli taşıyan üretim yöntemlerini kapsar.

Bir başka ayrım ve belki de en yaygın kullanıma sahip olan ayrım ise enerji kaynağının tükenebilir yani sürdürülebilir olup olmadığına göre yapılan ayrımdır. Buna göre enerji kaynakları, yenilenebilen ve yenilenemeyen enerji kaynakları olmak üzere iki çeşittir.

⁵ Erdem KOÇ, Mahmut Can ŞENEL (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Enerji Durumu- Genel Değerlendirme”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 54, Sayı 639, s. 33.

1.1.1.2.1. Yenilenemeyen Enerji Kaynakları

Yenilenemeyen enerji kaynakları fosil yakıtlar ve nükleer enerji başlıkları altındaki enerji kaynaklarıdır. Bu kaynakların sürdürülebilir olmamasının temel nedeni, bu kaynakların doğada oluşmasının sürecinin çok yavaş olması ancak tüketim hızının ise çok hızlı olmasıdır.⁶ Bir başka problem ise bu kaynaklardan üretilen enerjinin kullanılmasıyla çevreye olumsuz zararlar verildiği ve çevreye verilen zararların da insan sağlığına olumsuz etkilerinin olmasıdır.⁷ Ayrıca bu kaynaklar kapsamında ülkemizin mevcut kaynakları incelendiğinde enerji açısından dışa bağıllığını artırdığını da söylemek mümkündür. Bu kapsamda belirttiğimiz üzere yenilenemeyen enerji kaynakları fosil yakıtlar ve nükleer enerji olmak üzere iki çeşittir:

Fosil yakıtlar, yaşamı son bulan organizmaların çeşitli nedenlerle oksijensiz ortamda kalması sonucunda çözülmesiyle oluşur.⁸ Ardından söz konusu yakıtların yanması sonucunda enerji ortaya çıkar. Bu kaynakların olumlu yanları uzun yıllardır kullanılmaları nedeniyle üretim teknolojilerinin gelişmiş olması, bu kapsamda daha az maliyetli ve ucuz olmalarıdır.⁹ Ancak olumsuz yanlarına bakacak olursak fosil yakıtların yanması ile birlikte sera gazı adı verilen güneş ışınlarını soğurarak dünyada kalmasına neden olan ve Dünya’da sıcaklıkların artmasına neden olan gaz salınımı meydana gelir.¹⁰ Bu kapsamda sıcaklıkların artmasıyla iklim değişikliği ve küresel ısınma adı verilen doğa olayları meydana gelir. İklim değişikliği ve küresel ısınma da dünyanın ekosistemine ciddi zararlar verdiği gözlenmiştir. Bu zararların doğal sonucu olarak canlı yaşamının zarar göreceği, bazı türlerin yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalacağı, besin zincirinin bozulacağı ve insan yaşamının da bu süreçlerden olumsuz etkileneceği tahmin edilmektedir.¹¹

Nükleer enerji ise zenginleştirilmiş uranyumun fisyon tepkimesine girerek bölünmesi sonucunda ortaya çıkan enerji ile ilgilidir.¹² Bu kaynakların en temel

⁶ Mustafa GÖZEN (2012), “Enerji Kaynaklarının Tükenebilirliği Üzerine”, *Enerji Piyasası Bülteni*, Sayı 20, s. 42.

⁷ Umur GÜRSOY (2004), “Enerjide Toplumsal Maliyet ve Temiz ve Yenilenebilir Enerji Kaynakları”, *Türk Tabipleri Birliği Yayınları*, 1. Baskı, s. 121.

⁸ Vikipedi (2020), *Fosil Yakıt*, https://tr.wikipedia.org/wiki/Fosil_yak%C4%B1t, ET.10.02.2025.

⁹ Serkan ÇINAR, Mine YILMAZER (2015), “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belirleyici ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 1, s. 56.

¹⁰ Vural ALTIN (2002), *Bilim ve Teknik*, Enerji Eki, Tübitak Yayınları, Ankara, s. 5.

¹¹ Naci Münci ÇAKMAK (2018), age. s. 21-24.

¹² Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025a), *Nükleer Enerji*, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-nukleer-enerji>, ET. 10.02.2025.

özellikleri kullanılması halinde tekrardan geri dönüşüme sokulamaması yani sürdürülebilir nitelikte olmamaları ve doğada sınırlı şekilde var olmalarıdır. Herhangi bir sızıntı halinde çevreye geri dönülemez büyük zararlar vermesi, zararlı çevresel etkilerinin uzun yılları sürmesi, enerji üretimi sonunda ortaya çıkan atık maddelerin depolanmasının zorluğu nedeniyle dikkatli bir şekilde kullanılması gereken enerji kaynağıdır.¹³

1.1.1.2.2.Yenilenebilir Enerji Kaynakları

Yenilenebilir enerji kaynakları ise yenilenemeyen enerji kaynaklarına kıyasla sürdürülebilir kaynaklardır. Yani fosil yakıtlar gibi kullanımı ile tükenmeyen, kullanıma aynen devam edilebilen kaynaklardır. Bu kaynaklar da kendi içerisinde ayrılmaktadır. Hidro, jeotermal, güneş, rüzgâr, odun, bitki artıkları, biyokütle, gel-git ve dalga yenilenebilir enerji kaynaklarıdır.¹⁴

1.1.1.2.2.1.Güneş Enerjisi

Yenilenebilir enerji kaynaklarında ilk sırada güneş enerji kaynağı yer almaktadır. Güneşten gelen ışınların dönüştürülerek enerji üretimi için kullanımı 18. Yüzyıla dayanmakla birlikte bu kaynaktan elektrik enerjisi üretimini ilk olarak 1883 yılında Charles Fritts keşfetmiştir.¹⁵

Güneş, yıldız olarak tükenene kadar enerji kaynağı olarak insanoğluna hizmet etmektedir. Üretilen enerji kapsamında sera gazı üretmemesi, çevreye zararının çok düşük olması, insanoğlu için sınırsız olması, hemen hemen birçok yerden kolayca ulaşılabilir olması gibi avantajları mevcuttur. Ancak özellikle büyük enerji santralleri kapsamında bitki örtüsünün kaldırılmasının gerekmesi bitki örtüsüne zarar verebilmektedir. Ayrıca verimli tarım arazileri ile güneş enerji santrallerinin bölgesel özellik bakımından birbirine oldukça benzer özellikte yerlere kurulması nedeniyle tarım arazisi olarak kullanılabilecek bölgelerin güneş enerjisi kapsamında kullanılması tarıma da olumsuz etki doğurabilmektedir.¹⁶

¹³ Naci Münci ÇAKMAK (2018), age. s. 26.

¹⁴ Dışişleri Bakanlığı (2025), *Yenilenebilir Enerji Kaynakları*, <https://www.mfa.gov.tr/yenilenebilir-enerji-kaynaklari.tr.mfa>, ET. 10.02.2025.

¹⁵ Emre RONA (2024), *A Brief History Of Solar Energy-I*, <https://kurios.ku.edu.tr/en/a-brief-history-of-solar-energy-i/>, ET. 01.03.2025.

¹⁶ Şenol TUNÇ (2011), “Güneş Enerjisinden Elektrik Üretimi”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 52, Sayı 617, s. 70.

1.1.1.2.2.2. Dalga ve Gel-Git Enerjisi

Dünyanın yaklaşık üçte ikisinin sular ile kaplı olması nedeniyle dalga ve gel-git de önemli bir yenilenebilir enerji kaynağıdır. Büyük su kütleleri olan denizler ve okyanusların yüzeyinde rüzgârın etkisiyle dalga oluşması neticesinde bu oluşan dalga hareketlerinin kinetik enerji olarak kullanımına dalga enerjisi denilmektedir.¹⁷ Benzer şekilde ayın ve dünyanın hareketleri neticesinde oluşan gel-git yükselmesi ve alçalması kapsamındaki gel-git hareketlerinden elde edilen kinetik enerjinin kullanımına da gel-git enerjisi denilmektedir.¹⁸

Dalga ve gel-git enerji kaynaklarından üretilen enerjinin kurulum aşamasından sonraki maliyeti oldukça düşüktür. Başka bir ifadeyle bu enerji kaynaklarından üretilen enerjinin maliyeti düşük olması nedeniyle diğer kaynaklara nazaran daha fazla tercih edilebilir niteliktedir. Ayrıca bu tesislerin kurulumu ile ilgili bölgelerin balıkçılık gibi 3. kişilerin faaliyetlerinin azalması neticesinde su habitatının korunması sağlanmış olur.¹⁹ Ancak tesislerin kurulumu veya kaldırılması aşamalarındaki inşa ve yıkım aşamalarında çevreye verilebilecek zararlar olduğu için küçük de olsa olumsuz tarafları da bulunmaktadır.²⁰

1.1.1.2.2.3. Rüzgâr Enerjisi

Güneşin etkisiyle ısınan havanın alçak basınç oluşturması, soğuyan havanın yüksek basınç oluşturması kapsamında yüksek basınç alanından alçak basınç alanına doğru oluşan hava akımına rüzgâr denilmektedir.²¹

Rüzgârı bir enerji kaynağı olarak insanlık yüzyıllardır kullanmaktadır. Ateşin yakılmasında, gemilerin hareket etmesinde, yel değirmenlerinin çalışmasında yüzyıllardır kullanılmaktadır. İlk olarak ne zaman kullanıldığı tam bilinemese de 3000 yıl önce İskenderiye’de ilk yel değirmeninin kullanıldığı tahmin edilmektedir.²² Günümüzde ise bu yapılar geliştirilerek rüzgâr türbinleri ile elektrik üretimine geçilmiş, rüzgâr enerji santralleri gibi devasa enerji yatırım araçlarına evrilmiştir.

¹⁷ Mithat Zeki DİNÇER, Özgür ASLAN (2008), *Sürdürülebilir Kalkınma Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Hidrojen Enerjisi: Türkiye Değerlendirmesi*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, s. 85.

¹⁸ age. s. 86.

¹⁹ Naci Münci ÇAKMAK (2018), age. s. 32.

²⁰ Age. s. 31-32.

²¹ Cumali İLKILIÇ (2009), “Türkiye’de Rüzgâr Enerjisi Potansiyeli ve Kullanımı”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 50, Sayı 593, s. 27.

²² Önder ÖZGENER (2002), “Türkiye’de ve Dünyada Rüzgâr Enerjisi Kullanımı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Fen ve Mühendislik Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, s. 160.

Rüzgâr enerji kaynağının diğer yenilenebilir enerji kaynakları gibi temiz ve tükenmez niteliklere sahiptir. Birçok bölgede kolayca elde edilebilir olması ve diğer yenilenebilir enerji kaynaklarına nazaran daha az teknoloji gerektirmesi rüzgâr enerji kaynağının avantajları arasındadır.²³ Ayrıca enerji üretim sonunda bir atık maddesi olmaması, çevreye olan etkisinin minimal olması, herhangi bir olumsuz durumda santralin kolaylıkla sökülerek kaldırılabilmesi ile bölgenin eski haline getirilebilmesi gibi diğer yenilenebilir enerji kaynaklarından avantajları da bulunmaktadır.²⁴

Rüzgâr enerjisinin dezavantajlarına baktığımızda kuş göç yollarını etkileyebilmesi, türbinlerin yüksekliği nedeniyle sivil ve askeri uçuş rotalarını etkileyebilmesi mümkündür. Ayrıca çevredeki yerleşim yerlerine ses ve gürültü gibi olumsuz etkilerinin olabilmesi, rüzgârın durumuna göre elde edilecek olan enerjinin düzensiz olması da bu enerji kaynağının olumsuz etkileri arasında sayılabilir.²⁵

1.1.1.2.2.4. Jeotermal Enerji

Jeotermal enerji, dünyanın iç ısısından yararlanılarak elde edilen bir yenilenebilir enerji türüdür. Yerin derinliklerinde bulunan sıcak su, buhar ve sıcak kaya tabakaları enerji üretimi için kullanılır.²⁶

Dünya çekirdeğinden gelen ısı sürekli ve tükenmesi mümkün değildir. Bu nedenle uzun vadeli bir enerji kaynağıdır. Fosil yakıtlara göre sera gazı salımı çok düşüktür. Karbon ayak izi, kömür ve doğal gaz santrallerine kıyasla oldukça küçüktür. Güneş ve rüzgâr gibi hava koşullarına bağlı değildir, kesintisiz enerji üretimi mümkündür.²⁷ İthal enerjiye bağımlılığı azaltır. Özellikle jeotermal potansiyeli yüksek ülkelerde enerji arz güvenliği açısından önemli katkı sağlar.²⁸ Elektrik üretiminin yanı sıra konutların ısıtılması, seracılık, kaplıca turizmi ve endüstriyel süreçlerde doğrudan kullanılabilir.²⁹

²³ Cumali İLKILIÇ (2009), age. s. 27.

²⁴ Mehmet Hakan KESKİN, Kürşad Melih GÜLEREN (2013), “Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti’ndeki Rüzgâr Enerjisi Üretiminin Güncel Bir Analizi”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 54, Sayı 639, s. 59.

²⁵ Naci Münci ÇAKMAK (2018), age. s. 35.

²⁶ Fatma Çanka KILIÇ, Mehmet Keskin KILIÇ (2013), “Jeotermal Enerji ve Türkiye”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 54, Sayı 639, s. 46.

²⁷ Ahmet Akın KURUCU (2017), “Türkiye’nin Yenilenebilir Enerji potansiyelinin Hesaplanması”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 17.

²⁸ Hüseyin ERKUL (2012), “Jeotermal Enerjinin Ekonomik Katkıları ve Çevresel Etkileri: Denizli-Kızıldere Jeotermal Örneği”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 19, s. 118.

²⁹ age. s. 118.

Jeotermal enerjinin olumsuz yönleri de mevcuttur. Buna göre yeraltından çıkarılan akışkanlar içindeki sülfür ve diğer mineraller çevreye zarar verebilir ve yanlış yönetim durumunda yeraltı sularının kirlenmesi mümkündür.³⁰ İlk sondaj ve tesis kurulum maliyetleri yüksektir. Kaynağın bulunması için yapılan arama sondajları oldukça pahalı ve risklidir. Jeotermal kaynaklar dünyanın her yerinde bulunmaz. Yalnızca jeotermal potansiyeli yüksek olan İzlanda, Filipinler ve Türkiye'nin bazı bölgeleri gibi bölgelerde kullanılabilir. Ayrıca özellikle derin sondaj ve rezervuar yönetiminde yapılan hatalar küçük ölçekli sismik hareketlere ya da zeminde çökme riskine yol açabilir.³¹

1.1.1.2.2.5. Hidroenerji

Hidroenerji, suyun potansiyel ve kinetik enerjisinden yararlanılarak elde edilen yenilenebilir bir enerji kaynağı olmakla birlikte genellikle barajlar ve akarsu üzerine kurulan santraller aracılığıyla üretilen enerjiyi ifade eder.³²

Suyun döngüsü doğanın sürekli yenilediği bir süreçtir. Bu nedenle hidroenerji tükenmez ve diğer yenilenebilir kaynaklarda olduğu gibi fosil yakıtlar gibi karbon salımı yapmaz. Sera gazı emisyonlarının düşük olması çevresel sürdürülebilirlik açısından büyük bir avantajdır. Hidroelektrik santraller, su akışı devam ettiği sürece istikrarlı bir şekilde elektrik üretebilir.³³ Bu da enerji arz güvenliği bakımından önemlidir. Ayrıca barajlı hidroelektrik santralleri, enerji ihtiyacına göre üretim yapma esnekliğine de sahiptir.³⁴ Talebin arttığı saatlerde su bırakılarak elektrik üretimi artırılabilir. Bu yönüyle enerji sistemine denge sağlar. İlk yatırım maliyeti yüksek olsa da kurulumla birlikte uzun zaman işletilebilen tesislerdendir.³⁵ İşletme ve bakım maliyetleri düşüktür. Ayrıca barajlar sulama, içme suyu temini ve taşkın kontrolü gibi ek faydalar da sağlar. Büyük hidroelektrik projeler, bulundukları bölgelerde istihdam sağlar ve altyapı gelişimine katkı sunar.³⁶

³⁰ Umur GÜRSOY (2004), age. s. 119.

³¹ age. s. 118.

³² Okan ÜLKER ve Nesrin ÇOBANOĞLU (2014), "Türkiye'de Hidroelektrik Santraller'in Durumu (HES'ler) ve Çevre Politikaları Bağlamında Değerlendirilmesi", *Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, s. 66.

³³ Naci Münci ÇAKMAK (2018), age. s. 44.

³⁴ age. s. 44.

³⁵ Alperen ŞENPINAR ve Muhsin Tunay GENÇOĞLU (2006), "Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Çevresel Etkileri Açısından Karşılaştırılması", *Fırat Üniversitesi Doğu Araştırmaları Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, s. 49-50.

³⁶ Okan ÜLKER ve Nesrin ÇOBANOĞLU (2014), age. s. 69.

Hidroelektrik enerji projeleri, yenilenebilir enerji kaynakları arasında önemli bir yere sahip olmakla birlikte, çevresel ve toplumsal etkiler bakımından bazı olumsuzluklar da barındırmaktadır. Öncelikle, baraj ve santral inşaatı süreçlerinde nehir ekosistemlerinin doğal akış düzeni bozulmakta, bu durum su yaşamı üzerinde kalıcı etkiler yaratabilmektedir.³⁷ Özellikle balık türlerinin göç yollarının kesilmesi, biyoçeşitliliğin azalmasına yol açmakta ve ekolojik denge üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.³⁸ Bunun yanı sıra, geniş su alanlarının oluşması, tarım arazilerinin ve doğal yaşam alanlarının su altında kalmasına sebep olmaktadır.³⁹

Hidroelektrik projelerin bir diğer önemli olumsuz yönü, sosyal etkileridir. Baraj yapımı nedeniyle birçok yerleşim alanı tahliye edilmekte ve bölge halkı zorunlu göçe maruz kalmaktadır. Bu durum, hem bireylerin ekonomik faaliyetlerinin sekteye uğramasına hem de kültürel bağların zayıflamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla hidroelektrik yatırımlar yalnızca teknik ve ekonomik boyutlarıyla değil, aynı zamanda sosyo-kültürel sonuçlarıyla da değerlendirilmelidir.

Ayrıca, yukarıda bahsedildiği gibi hidroelektrik santrallerin yüksek ilk yatırım maliyetleri ve finansman gereksinimleri dikkate değer bir husustur. Uzun vadede düşük işletme maliyetleri sağlasa da inşaat aşamasında ciddi bir ekonomik yük getirmektedir. Bunun yanında, barajların güvenliği de risk unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Olası bir deprem ya da yapısal zafiyet durumunda, barajların yıkılması geniş çaplı felaketlere yol açabilecek niteliktedir.⁴⁰

Son olarak, iklim değişikliğinin etkileri hidroelektrik enerji üretimi açısından ayrı bir sorun alanı oluşturmaktadır. Yağış rejimlerindeki düzensizlikler ve kuraklık, su kaynaklarının azalmasına yol açmakta; bu durum ise santrallerin üretim kapasitesini doğrudan etkilemektedir.⁴¹ Dolayısıyla hidroelektrik enerji her ne kadar temiz ve güvenilir bir kaynak olarak görülse de uzun vadeli sürdürülebilirliği iklim koşullarına bağımlı olduğu için tartışmaya açıktır.

³⁷ age. s. 68.

³⁸ age. s. 68.

³⁹ Baha KUBAN (2010), “Yenilenebilir Enerji Uygulamaları”, *İçinde, Enerji Hukukunda Güncel Sorunlar*, Ed. Celal ÜLGİN, İstanbul Barosu Enerji Hukuku Komisyonu, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, s. 30.

⁴⁰ Okan KÜLKÖYLÜOĞLU (2015), *HES’ler ve Depremler*, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Haber Bülteni, Sayı 2015/1, s. 10-11.

⁴¹ Murat GÖKDEMİR, Murat İhsan KÖMÜRCÜ, Taylan Ulaş EVCİMEN (2012), “Türkiye’de Hidroelektrik Enerji ve HES Uygulamalarına Genel Bakış”, *Türkiye Mühendis Haberleri Dergisi*, Sayı 2012/1, s. 18.

1.1.1.2.2.6. Biyokütle Enerjisi

Biyokütle enerjisi, organik kökenli bitkisel ve hayvansal atıkların enerjiye dönüştürülmesi esasına dayanan yenilenebilir enerji kaynağıdır.⁴² Tarımsal ürünler, orman artıklar, hayvan gübreleri ve belediye atıkları gibi çeşitli biyolojik materyaller, yanma, fermentasyon veya gazlaştırma yöntemleriyle elektrik ve ısı enerjisine dönüştürülebilmektedir. Bu yönüyle biyokütle, fosil yakıtların aksine tükenmeyen ve sürekli yenilenebilen bir enerji kaynağı niteliği taşımaktadır.

Biyokütle enerjisinin en önemli avantajlarından biri, atık yönetimine katkı sağlamasıdır.⁴³ Özellikle tarımsal ve kentsel atıkların enerji üretiminde kullanılması, çevre kirliliğinin azaltılmasına yardımcı olmakta ve sürdürülebilir atık politikalarıyla uyum göstermektedir. Bunun yanında, biyokütle yerel kaynaklara dayalı bir enerji türü olduğu için, kırsal alanlarda ekonomik kalkınmayı desteklemekte ve enerji arz güvenliğine katkıda bulunmaktadır.⁴⁴ Ayrıca biyokütle, karbon nötr kabul edilen bir enerji kaynağıdır; yani üretim sürecinde açığa çıkan karbondioksit miktarı, bitkilerin büyüme sürecinde atmosferden emdiği karbondioksitle dengelenmektedir.⁴⁵

Bununla birlikte, biyokütle enerjisinin olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Öncelikle, enerji üretiminde kullanılacak biyokütle materyalinin temini için geniş tarım arazilerine ihtiyaç duyulabilmekte, bu durum gıda üretimiyle rekabete girerek tarımsal ürün fiyatlarını artırabilmektedir.⁴⁶ Ayrıca, biyokütle tesislerinin kurulumu ve işletilmesi ciddi finansman gerektirmekte; bazı durumlarda yüksek maliyetler nedeniyle ekonomik sürdürülebilirlik tartışmalı hale gelebilmektedir.⁴⁷

Çevresel açıdan bakıldığında, biyokütle enerjisi her ne kadar karbon nötr sayılsa da yanlış yöntemlerle işletilen tesislerde hava kirliliği, partikül emisyonları ve kötü koku gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir.⁴⁸ Ayrıca yoğun biyokütle kullanımı, ormanların tahribine veya tarımda aşırı gübre ve pestisit kullanımına neden

⁴² Bahadır DEMİREL, Gürkan Alp Kağan GÜRDİL (2014), “Tarımsal Faaliyetler Sonucu Açığa Çıkan Atık/Artıkların Katı Biyoyakıt Olarak Değerlendirilmesi”, *İçinde, Enerji Tanımı ve Biyoyakıtlar 4. Ulusal Çalıştayı*, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü, Samsun, s. 230.

⁴³ age. s. 230.

⁴⁴ age. s. 230.

⁴⁵ age. s. 230.

⁴⁶ Sinem IŞIK, Sıraç YAVUZ (2022), “Biyokütleden Elde Edilen Biyoyakıtlara Genel Bir Bakış”, *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, Özel Sayı 34, s. 195.

⁴⁷ age. s. 195.

⁴⁸ Jonathan BUONOCORE (2022), “Biomass Is Not Health Neutral”, *The Hill*, 27 Mart 2022, <https://thehill.com/opinion/energy-environment/599950-biomass-is-not-health-neutral/>, ET. 01.08.2025.

olabilmektedir.⁴⁹ Bu sebeplerle biyokütle, çevre dostu bir enerji kaynağı olmasına rağmen dikkatli planlama ve denetim mekanizmalarıyla uygulanması gereken bir modeldir.

Bilinen en önemli enerji türü, elektrik enerjisidir. Elektrik, günümüz insanoğlu hayatının vaz geçilmez bir parçasıdır. Bu nedenle elektrik enerjisini elde etmek ve depolamak oldukça önemlidir. Enerji yoktan var edilemediği için onu bir kaynaktan alıp onu dönüştürerek kullanılabilir hale getirmek gerekmektedir. Kinetik enerjinin elektrik enerjisine dönüştürülmesi veya petrol, doğal gaz gibi fosil yakıtların yakılarak ortaya çıkan enerjinin kullanılması gibi. Bu noktada bahsedilen kaynakların verimlilik durumları ve çevreye vermiş olduğu hasar en plana çıkmaktadır. Güneş enerjisi, rüzgâr enerjisi gibi enerji kaynaklarından elde edilen elektrik enerjisi, fosil yakıtlardan elde edilen enerjiye kıyasla daha çevre dostudur. Ancak rüzgâr ve güneş enerjisinden elde edilen enerji miktarında çevre koşullarına göre dalgalanmalar meydana gelebilir. Bunun yanı sıra rüzgâr ve güneş enerjisinden elde edilen enerji daha sürdürülebilir niteliktedir. Örneğin bir bölgede güneş panellerinden veya rüzgâr tribünlerinden oluşan santral kurulduğunda bu santralin enerji üretemeyecek hale gelmesi için iklim koşullarında değişiklik olması gerekmektedir. Bu da uzun yıllar içerisinde meydana gelebilir. Ancak bir petrol kuyusunda mevcut olan petrolün bitmesiyle birlikte söz konusu petrol santralinin artık bir değeri olmayacaktır. Dolayısıyla yenilenebilir enerji kaynaklarının avantajlarının yenilenemeyen enerji kaynaklarına nazaran daha fazla olması nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelim son yıllarda artmıştır.

1.1.2. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Gelişimi

Teknolojinin gelişmesi ve kitlesel savaşların azalmasıyla birlikte küresel nüfus artmış, nüfusun artmasıyla birlikte ihtiyaçlar da artmaya başlamıştır. İhtiyaçları karşılayabilmek adına gerekli olan enerji de artmıştır. Ayrıca eski zamanlarda enerji ihtiyacı bireysel olarak veya küçük gruplar halinde üretilip kullanılmaktayken artık enerji bir çağdaş insan hakkı olarak görülmekte ve devletin insanlara sağlaması gereken bir menfaat olarak nitelendirilmektedir.⁵⁰

Nüfusun artması ve enerji ihtiyacının artması, insanoğlunu yeni enerji kaynakları bulma yoluna itmiştir. Geçmiş yıllarda yapılan savaşların birçoğunun enerji

⁴⁹ Sinem IŞIK, Sıraç YAVUZ (2022), age. s. 195.

⁵⁰ Oğuz TÜRKİYİLMAZ (2011), Kürsü: Türkiye nereye Gidiyor?, *Mühendis ve Makine*, Cilt 52, Sayı 617, s. 45.

kaynaklarının veya enerji koridorlarının kontrolünü ele geçirmek olduğu yorumlanmaktadır. Ancak fosil yakıtların çevresel etkileri yaşamakta olduğumuz dünyanın geleceği açısından akıllarda soru işareti bırakmaya da devam etmektedir.

Sanayi Devrimi'nden itibaren fosil yakıtların yoğun kullanımı, ekonomik büyümeyi desteklemiş olsa da beraberinde çevresel sorunları da getirmiştir. Hava kirliliği, doğadaki karbondioksit oranının artması ve benzeri çevresel etkiler, insan hayatına zararlı olmaya başlamıştır. Ayrıca tükenebilen enerji kaynaklarından olan fosil yakıtların kullanımı, günümüzde aynı şekilde devam etmesi halinde içerisinde bulunduğumuz yüzyılda fosil yakıtların önemli derecede azalması beklenmektedir. Tükenme tehlikesi ve bu kaynakların çevreye verdiği zararlar sebebiyle AB tarafından yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı teşvik edilmeye başlanmıştır.⁵¹

AB Komisyonu tarafından yürürlüğe konulan 2001/77/EC sayılı Yenilenebilir Enerji Yönergesi en önemli düzenlemelerden birisidir. İlgili yönerge kapsamında birliğe üye olan ülkelerden iç hukukta düzenlemeler yapılarak yenilebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi zorunlu kılınmıştır. Söz konusu yönerge ile üye ülkeler, 2010 yılına kadar elektrik tüketimlerinde yenilenebilir enerji paylarını artırmaya yönelik ulusal hedefler belirlemiştir. Örneğin bu hedefler; Almanya %12,5, İspanya %29,5, Danimarka %29 olarak belirlenmiştir.⁵² Ayrıca üye devletler hedefleri doğrultusunda kat ettikleri yolu raporlayarak birliğe bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Böylece her bir üye devletin, yönerge kapsamındaki hedeflere ulaşmadaki başarısı gözlemlene imkânı doğmuştur.⁵³

Türkiye'de de AB'nin enerji politikalarına uyum sağlamak amacıyla yenilenebilir enerji alanında çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kanunu ile ülkemizde elektrik enerjisinin üretiminde yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması, sera gazı emisyonunun azaltılması, çevrenin korunması amaçlanmıştır. Bu amaçların gerçekleşmesi için de yenilenebilir enerji kaynaklarında çeşitliliğin artırılması, kaynakların ekonomiye kazandırılması ve ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesi hedeflenmiştir.

⁵¹ Merve ALACAATLI (2016), *Enerji Hukukunda Lisans Usulü: Rüzgâr Enerjisi Örneği* (Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 7.

⁵² Avrupa Birliği Komisyonu (2001), *2001/77/EC sayılı Yenilenebilir Enerji Yönergesi*, https://en.m.wikipedia.org/wiki/Directive_2001/77/EC, ET.05.04.2025.

⁵³ Zerrin TAÇ ALTUNTAŞOĞLU (2005), "Yenilenebilir Enerji Avrupa Birliği ve Türkiye Müktesebatı", *TMMOB Türkiye 5. Enerji Sempozyumu*, Ankara, s. 250-261.

Dünyada ve Türkiye’de bahsedilen gelişmeler, kabul edilen yasal düzenlemeler doğrultusunda ve bunların yanında teknolojinin ilerlemesi ile yenilenebilir enerji kaynaklarındaki maliyetlerin azalmasıyla birlikte yenilenebilir enerji kaynakları günümüzde daha rekabetçi hale gelmiştir. Böylece yenilenebilir enerjinin küresel enerji piyasasındaki önemi artmış, fosil yakıtlara olan bağımlılık azaltılmıştır.

1.1.3. Enerji Kaynakları Arasında Rüzgâr Enerjisinin Yeri ve Potansiyeli

Türkiye’nin enerjide dışa bağımlılığın azaltılması amacıyla enerji yatırımlarına önem verilmektedir. Yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik talebin artması ve devletin de bu yönde yapmış olduğu teşviklerle birlikte bu kaynaklar, son yıllarda oldukça önem kazanmıştır. 2025 yılı Mart ayı verilerine göre yenilenebilir enerji kaynaklarının kurulu gücü toplamda 70.789 MW olmuştur. Yenilenemeyen kaynaklar ile birlikte toplam kurulu güç ise 117.876 MW’dır.⁵⁴ Bu sayılar ülkemizdeki enerji üretiminde yenilenebilir kaynakların yoğun bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Yenilenebilir enerji kaynakları arasında güneş enerjisi kurulu gücü 21.620 MW, barajlı hidroelektrik enerjisi 23.863 MW, rüzgâr enerjisi kurulu gücü 13.098 MW seviyesindedir.⁵⁵ Bu kapsamda 2025 Mart ayı itibariyle ülkemizde elektrik enerjisinin üretiminde rüzgâr enerjisinin payının %11,11 olduğu, yenilenebilir kaynaklar arasında ise payının %18,5 ile rüzgâr ve hidrolik enerjiden sonra 3. sırada olduğu görülmektedir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na göre mevcut teknoloji ve şartlar altında Türkiye’nin rüzgâr enerjisi potansiyeli yaklaşık 100.000 MW olarak belirlenmiş, türbin teknolojilerindeki gelişmelerle bu potansiyelin 150.000 MW seviyelerine çıkabileceği öngörülmüştür.⁵⁶ Bu rakamların potansiyel olarak maksimum seviyeler olduğu, rüzgâr enerjisinden azami yarar sağlandığı takdirde gerçekleştirilebileceği göz önüne alınması gerekmektedir. Ancak bu rakamlara ulaşabilmek adına yapılan çalışmalar devam etmektedir. TEİAŞ’ın verilerine göre her geçen yıl enerji kaynaklarının kurulu gücünün artırılması da bu hususu desteklemektedir. 2023 Ulusal Enerji Planı’nda 2035

⁵⁴ Enerji Ajansı (2025), *Türkiye’nin Kurulu Gücü Ne Kadar? (Ekim-2025)*, <https://enerjiajansi.com.tr/turkiyenin-kurulu-gucu/>, ET. 05.04.2025.

⁵⁵ Yük Tevzi Bilgi Sistemi (2025), *Türkiye Elektrik İstatistikleri*, https://ytbsbilgi.teias.gov.tr/ytbsbilgi/frm_istatistikler.jsf, ET. 05.04.2025.

⁵⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025b), *Türkiye’nin Rüzgâr Enerjisi Potansiyeli*, <https://enerji.gov.tr/haber-detay?id=21198&utm>, ET. 06.04.2025.

yılı için öngörülen rüzgâr enerjisi kurulu gücü hedefi 35.000 MW iken⁵⁷, 2024 yılında yapılan güncellemeyle bu hedef 50.000 MW olarak revize edilmiştir. Bu değişiklik, Türkiye'nin yenilenebilir enerji alanındaki ivmesini artırma kararlılığını göstermektedir.

Rüzgâr enerjisi; Türkiye'nin coğrafi konumu, iklim yapısı, alt yapısı sebebiyle yenilenebilir enerji stratejisinde merkezi bir rol oynamaktadır. Türkiye'nin 2035 hedefleri doğrultusunda toplam yenilenebilir kurulu gücün 120.000 MW değerine ulaşması hedeflenmekle birlikte bu rakamın 50.000 MW'ı rüzgar enerjisinden elde edilmesi beklenmektedir.⁵⁸ Ayrıca yarım ada ülkesi olması sebebiyle deniz üstü rüzgar enerjisi kaynağının da bulunduğu, bu alanların toplam 75 GW'lık teknik potansiyele sahip olduğu tahmin edilmektedir.⁵⁹ Ülkemizin 2040 yılı sonuna kadar en azından 3,5 GW'lık deniz üstü rüzgar enerjisine ulaşması ancak 7 GW'lık deniz üstü rüzgar enerjisi kurulu gücüne ulaşılacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla rüzgâr enerjisine yönelik yatırımlar yapılmakta, bu sektörün gelişimine önem verilmektedir. Bu da rüzgâr enerjisinin Türkiye açısından yenilenebilir enerji kaynakları arasında merkezi konumda kalmaya devam edeceğini göstermektedir.

1.1.4. Rüzgâr Enerjisinin Çevresel ve Ekonomik Etkileri

Rüzgâr enerjisi, fosil yakıt kaynakları bakımından dışa bağımlı olan ülkelerde, bu kaynakların alternatifi olarak öne çıkmaktadır. Üç tarafı denizlerle çevrili olması nedeniyle deniz üstü rüzgâr enerjisi kaynaklarının var olması ve orta kuşakta yer alması nedeniyle kuzeyden ve güneyden gelen rüzgarların kesişme noktasında yer alması nedeniyle fosil enerji kaynaklarına karşı hem çevresel sürdürülebilirlik hem de ekonomik açıdan önemli bir alternatif enerji kaynağı olarak öne çıkmaktadır. Hem fosil yakıtların kullanımından kaynaklanan karbon salınımı, hava kirliliği ve iklim değişikliği gibi sorunlar azaltılırken hem de mevcut enerji kaynaklarının kullanımı sebebiyle dışa bağımlılık azaltılmakta ve istihdam alanı yaratılmaktadır.

⁵⁷ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2022), *Türkiye Ulusal Enerji Planı*, https://enerji.gov.tr/Media/Dizin/EIGM/tr/Raporlar/TUEP/T%C3%BCrkiye_Ulusal_Enerji_Plan%C4%B1.pdf, ET. 06.04.2025.

⁵⁸ Firdevs YÜKSEL (2024), "Türkiye, Yenilenebilir Enerji 2035 Yol Haritasında Rüzgâr ve Güneş Hedefini 37 Bin Megavat Artırdı", 22 Ekim 2024, <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiye-yenilenebilir-enerji-2035-yol-haritasinda-ruzgar-ve-gunes-hedefini-37-bin-megavat-artirdi/3369843>, ET. 06.04.2025.

⁵⁹ World Bank Group (2024), "Türkiye Denizüstü Rüzgâr Enerjisi Yol Haritası: Yeşil Enerji Geleceğine Giden Yolda Seyretmek", <https://www.worldbank.org/tr/news/press-release/2024/11/07/offshore-wind-roadmap-for-turkiye-navigating-pathways-to-a-green-power-future?utm>, ET. 06.04.2025.

1.1.4.1. Çevresel Etkiler

Yenilenemeyen enerji kaynaklarından olan fosil yakıt kullanımı sonucunda karbondioksit (CO₂), Kükürt Dioksit (SO₂) ve Azot Oksit (NO_x) çevreye salınmaktadır. Bu gazlar, insan yaşamı ve doğal yaşamı tehlikeye sokan zehirli gazlardır. Rüzgâr türbinlerinin işletimi sırasında çevreye zararlı atık veya emisyon üretilmemektedir. Bu nedenle hava kirliliğinin önüne geçmek için önemli bir enerji kaynağıdır. Ayrıca termik santrallerdeki gibi su tüketim ihtiyacı da olmadığı için su kaynakları için de çevre dostu bir enerji kaynağıdır.⁶⁰

American Wind Energy Association (AWEA) tarafından yapılan 2014 tarihli araştırmada 1 megavat-saat (MWh) rüzgâr enerjisi üretiminin ortalama olarak 0,75 ton (1.500 pound) CO₂ emisyonunu engellediği belirtilmektedir. Bu da tipik bir 2 MW'lık rüzgâr türbininin yıllık yaklaşık 4.000-4.500 ton CO₂ emisyonunu önlediği anlamına gelmektedir.⁶¹

Rüzgâr enerjisi projeleri bazı çevresel riskleri de beraberinde getirebilir. Özellikle kuş göç yolları üzerindeki türbinlerin kuş ölümlerine neden olduğu, bazı türlerin yaşam alanlarını tehdit ettiğini bazı araştırmalar ortaya koymuştur.⁶² Ayrıca, türbinlerin görsel olarak çevreye olumsuz etkisinin olabileceği ve türbinlerin çalışırken yapacağı gürültünün, rüzgâr santrallerine yakın çevrede yaşayan yerel halk tarafından zaman zaman şikâyet konusu olabilir.⁶³ Bu nedenle çevresel etki değerlendirme (ÇED) süreçleri bu tür projeler açısından hayati öneme sahiptir.

1.1.4.2. Ekonomik Etkiler

Fosil yakıtlar açısından zengin olmayan coğrafyalar açısından alternatif enerji kaynaklarına yönelmek enerjide dışa bağımlılığın azaltılmasında önem arz etmektedir. Sıcak ve soğu hava akımları nedeniyle ortaya çıkan alçak ve yüksek basınç alanları sebebiyle oluşan rüzgâr enerjisi, atmosferde bol miktarda bulunmaktadır. Bu durum da birçok bölgeye rüzgâr santrali kurulumunu kolaylaştırmaktadır. Ayrıca bu santraller, sanayi bakımından gelişmemiş veya daha az gelişmiş bölgelerde istihdam

⁶⁰ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2025), *Rüzgâr Enerji Santralleri*, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/editordosya/R%C3%83%C5%93ZG%C3%83%E2%80%9AR%20ENERJ%C3%84%C2%B0%20SANTRALLER%C3%84%C2%B0.pdf>, ET. 06.04.2025.

⁶¹ American Wind Energy Association (2014), *The Clean Air Benefits of Wind Energy*, https://cleanpower.org/wp-content/uploads/gateway/2021/01/AWEA_Clean_Air_Benefits_White_Paper.pdf, ET. 06.04.2025.

⁶² American Bird Conservancy (2020), *Wind Turbine Mortality*, <https://abcbirds.org/blog21/wind-turbine-mortality/>, ET.06.04.2025.

⁶³ Ahmet ŞENPINAR ve Muhsin Tunay GENÇOĞLU 2006, agm. s. 50.

alanı sağlamaktadır. Bu hususu destekler nitelikte TÜREB tarafından yayınlanan 2023 verilerine göre, rüzgâr enerjisi sektöründe doğrudan ve dolaylı olarak yaklaşık 25.000 kişi istihdam edilmektedir.⁶⁴

Rüzgâr santrallerinin dezavantajlarından bir tanesi kurulumun yüksek maliyetlerle yapılmasıdır. Ancak bu dezavantaj, uzun vadede avantaja dönüşmektedir. Öyle ki kurulumun yapıldıktan sonra işletme maliyetlerinin açısından bakım ve oranın haricinde bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Teknolojinin gelişmesi ile birlikte bir türbinden elde edilen verim artmakta ve türbinlerin kullanım ömrü uzamaktadır. Böylece bir santralden elde edilen verim artarak uzun vadede birim maliyet azalmaktadır.

Rüzgâr enerjisi kullanımı genel vadede avantajları fazla olsa da ekonomik açıdan dezavantajları da mevcuttur. Türbinlerin çalışması, santralin bulunduğu yerdeki rüzgârın gücüne bağlı olduğu için mevsimsel ve gündelik hava olayları, üretilen enerjide dalgalanmalara sebebiyet vermektedir. Bu durum da işletme sahibi için bu enerjinin güvenilirliğini zedelemektedir.⁶⁵

Ülkemiz halen enerjide dışa bağımlı bir ülkedir. 2022 yılında yaklaşık 97 milyar dolar enerji ithalatı yapılmıştır.⁶⁶ Yenilenebilir enerji kaynakları gibi doğal kaynaklardan elde edilecek enerji kaynaklarına yapılacak yatırımlar bu bağımlılığı azaltabilecektir. Özellikle Türkiye gibi coğrafi açıdan mutlak ve özel konumu sebebiyle rüzgâr enerji potansiyeli yüksek ülkelerin bu alana yönelmesi, ulusal gelire katkı sağlayacaktır. Ayrıca bu alana yapılacak yatırımlar bölgesel bazda istihdam da sağlayacak olması işsizliğe karşı da bir çözüm olacaktır. Bu aşamada dikkat edilmesi gereken husus santrallerin çevreye karşı zararları ile üretilen enerji miktarındaki dalgalanmalardır. Santrallerin kurulmadan önce alınması gereken ÇED raporları ile santralin dezavantajlarının önüne geçilebilecektir. Böylece ilgili kurumlar, santralin için yapılan araştırmalar doğrultusunda kurulum izni verecektir. Söz konusu izinlerin; yasal zeminde bulunması, yasal denetime açık olması, sadece kâr amacı değil aynı zamanda çevresel etkiye de önem vermesi, yatırımcılar için denetleyici ancak yatırım yapmayı zorlayıcı bir engel durumunda olmaması gerekmektedir.

⁶⁴ TÜREB (2023), *2023 Faaliyet Raporu*, Ankara, s. 99.

⁶⁵ Şiyar ALINBAY (2024), *Dünyada ve Türkiye’de İktisadi Kalkınma ve Yenilenebilir Enerji Dinamikleri* (Yüksek Lisans Tezi), Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gümüşhane, s. 58.

⁶⁶ TCMB (2023), *2023 Enflasyon Raporu*, Ankara, s. 4.

1.2.RÜZGÂR ENERJİSİNE İLİŞKİN MEVZUAT

Rüzgâr enerjisi, yenilenebilir enerji kaynaklarının içerisinde yer aldığı için rüzgâr enerjisi için yapılmış olan düzenlemeler genel olarak yenilenebilir enerji kaynakları üst başlığı altında yapılmıştır. Bu nedenle rüzgâr enerjisi hakkında inceleme yapılırken yenilenebilir enerji kaynakları hakkında yapılan düzenlemeler önem arz etmektedir.

Fosil yakıtların insan sağlığına ve çevreye zararları nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarına geçiş hızlanmıştır. Devletlerin de bu kaynakları desteklemesi ve yenilenebilir kaynakların kullanımının artırılmak istenmesi sebebiyle yenilenebilir enerji kaynaklarının, yenilenebilir enerji kaynakları üretim tesislerinin hukuki zeminde düzenlenme ihtiyacı doğmuştur. Bu süreç çevre konularına ilişkin 1970’li yıllarda yapılan ilk çalışmalarla başlamıştır. Bu çalışmalar, yenilenebilir enerji kaynaklarının hukuki zeminde düzenlenmesinin ön adımı olmuştur.⁶⁷ Daha sonra devletler, ikili anlaşmalar imzalayarak ve AB Komisyonu tarafından yürürlüğe konulan 2001/77/EC sayılı Yenilenebilir Enerji Yönergesi gibi yönergelerle yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı desteklenmiştir. Uluslararası hukuktaki düzenlemeler doğrultusunda da devletler, iç hukuklarını bu düzenlemelere uygun hale getirmiştir.

Türkiye’de ise enerji politikaları, 1980’lerden itibaren serbest piyasa sistemine uyum sağlama sürecine girmiştir. Türkiye, AB’ye üye olmasa da 1999 yılında Helsinki Zirvesinde AB adaylığı kabul edilmiştir. Bu tarihten itibaren AB’de gerçekleşen gelişmeleri yakından takip etmiştir. Söz konusu dönemde AB üye şartlarını gerçekleştirmek adına ve AB enerji pazarına uyum sağlamak için yenilenebilir enerji kaynakları kullanımı için hedefler belirlemiştir.⁶⁸ Bu kapsamda 2001 yılında eski adıyla Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur. EPDK, ülkemizdeki yenilenebilir ve yenilenebilir olmayan enerji kaynaklarının vatandaşların kullanımına sunulması için şeffaf bir enerji piyasasını oluşturmayı amaçlamaktadır. Ayrıca bu amaçların da yerine getirilmesi için iç hukukta düzenlemeler yapılmıştır.

⁶⁷ Ömer CAN (2020), *Yenilenebilir Enerji Hukuku ve Teşvikler* (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 6.

⁶⁸ agt. s. 41.

1.2.1. Uluslararası Mevzuat

1.2.1.1. Stockholm Bildirisi

Dünyada ilk kez çevrenin korunması ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı konusu 1972 yılında Stockholm Konferansında ele alınmıştır. Konferansın sonunda Stockholm bildirisi adı altında tavsiye nitelikli 26 prensip yayınlanmıştır. Bu ilkeler, çevre hukukunun temelini oluşturmaktadır. İkinci ilkede doğal kaynakların korunması ve akılcı kullanımının esas olduğu belirtilmiştir. Ayrıca altıncı ilkede deniz, hava toprak gibi doğal tabiatın korunması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bahsedilen ilkelerde, doğrudan yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımından bahsedilmese bile doğaya zarar veren yenilenemeyen kaynakların kullanımının azaltılması tavsiye edilerek aslında yenilenebilir kaynakların kullanılması teşvik edilmiştir. Söz konusu bildiri, çevre sorunlarının uluslararası bir problem olarak görülmesi ve kendinden sonra gelen Kyoto Protokolü, Rio Bildirgesi, Paris Anlaşması gibi uluslararası sözleşmelerin hukuki temelini oluşturulması nedeniyle önem arz etmektedir.

1.2.1.2. Nairobi Konferansı

1972 Stockholm Konferansından sonra çevre sorunlarının artarak devam etmesi üzerine Birleşmiş Milletler, 1982 Nairobi/Kenya’da toplanarak Nairobi Konferansı’nı gerçekleştirmiştir. Konferansın amacı Stockholm İlkeleri’nin uygulanabilirliğini gözden geçirmek ve çevre korumanın geliştirilmesi için yeni uluslararası iş birlikleri oluşturmaktır. Konferansta çevre sorunları ile yoksulluk ve geri kalmışlığın birbiriyle ilişkili olduğu, bu nedenle gelişmekte olan ülkelere finansal ve teknolojik destek sağlanması gerektiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca ÇED raporlarının öneminden bahsedilmiştir.

1.2.1.3. Rio Bildirisi

1992 Yılında Rio de Janeiro, Brezilya’da gerçekleşen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda 21 gündem maddesi üzerinde durulmuştur. Konferans sonrasında Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) yayınlanmıştır. Sözleşme çevre hukuku altındaki milletler arası imzalanan ilk çerçeve sözleşme niteliği taşımaktadır.⁶⁹ UNFCCC, doğrudan Paris Anlaşması ve Kyoto Protokolü gibi belgelerin temelidir. Bu bildiri de uluslararası hukukta doğrudan

⁶⁹ agt. s. 10.

bağlayıcılığı olmamasına rağmen yenilenebilir enerji kaynaklarının öneminden bahsedilmesi, bu kaynakların kullanımına ilişkin ileride imzalanacak sözleşmelerin yapı taşını oluşturması sebebiyle önem arz etmektedir.

1.2.1.4. Kyoto Protokolü

1997 Kyoto Protokolü, karbon salınımı ile mücadele etmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda sanayileşmiş ülkelerin sera gazı salınımlarını bağlayıcı şekilde azaltmasını sağlamayı hedeflemiştir. Protokol sadece gelişmiş ülkelere (Ek-1 ülkeleri) bağlayıcı yükümlülük getirmiştir. Bu nedenle ilk bağlayıcı uluslararası çevre sözleşmesidir. Gelişmekte olan ülkeler, yükümlülüklerde kapsam dışında bırakılmıştır. Karbon salınımı, fosil yakıtların kullanımı neticesinde ortaya çıktığı için yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelim desteklenmiştir. Ayrıca protokolün taraf devletlere yükümlülük yüklemesi, Stockholm Bildirisi, Naorobi Konferansı ve Rio Bildirisi'nden farkını oluşturmaktadır. Her ne kadar faydalı yanları olsa da yaptırım gücünün zayıf kalması, hedeflerin yerine getirilmesi için ön görülen sürelerin kısıtlı olması, ABD'nin imzaladığı halde daha sonra protokolden çekilmesi, Çin ve Hindistan gibi büyük kirleticiler geliştirmekte olan ülke sayıldığı için bağlayıcı yükümlülük alması nedenleriyle eksik kalan bir protokoldür.

1.2.1.5. Paris Anlaşması

Dönemsel hedefler belirleyen Kyoto protokolünün son hedef tarihi 2020 yılında sona ereceği için bu tarihten sonra uygulama alanı bulacak yeni bir anlaşmaya ihtiyaç duyulmuştur. 2015 yılında imzaya açılan ve 5 Ekim 2016 itibarıyla, küresel sera gazı emisyonlarının %55'ini oluşturan 55 tarafın anlaşmayı onaylamasıyla, 4 Kasım 2016 itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Bu bakımdan Paris Anlaşması, kabulünün üzerinden 1 yıl geçmeden yürürlüğe giren ilk küresel anlaşmadır. Paris Anlaşması, sera gazı emisyonları nedeniyle oluşan küresel sıcaklık artışını azaltmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda sanayi devrimi öncesine göre 2 santigrat derecenin altıyla sınırlamayı hedeflemektedir. Ayrıca bu anlaşmanın amaçları arasında fosil yakıtların azaltılması, yenilenebilir enerji yatırımlarının artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması bulunmaktadır. Anlaşmadaki hedeflerin gerçekleştirilmesi için gelişmiş olan ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere finansal ve teknolojik destekte bulunması ön görülmüştür. Türkiye'de anlaşmaya taraf olurken geliştirmekte olan ülke statüsünde yer almayı talep ederek teknolojik ve finansman desteği talebinde bulunmuştur.

Paris Anlaşması, Kyoto Protokolü gibi mutlak bir azaltım yükümlülüğü getirmemesi, anlaşmaya katılımın isteğe bağlı olması, hedefini gerçekleştirilmeyen ülkelere verilecek cezanın belirlenmemesi, gelişmekte olan ülkelere verilen finansal taahhütlerin hedeflenen miktarlara ulaşmaması gibi nedenlerle eleştirilen ve hedeflerine ulaşmada zorluk çeken bir anlaşmadır.

1.2.2. Ulusal Mevzuat

1.2.1.1. Anayasa

Rüzgâr enerjisi açısından anayasada doğrudan bir düzenleme olmasa da uluslararası kaynaklarda olduğu gibi ulusal kaynaklarda da yenilenebilir enerji kaynakları bünyesinde yapılan düzenlemeler kapsamında değerlendirilmesi gerekir. Anayasada yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin düzenlemelerin temeli, uluslararası kaynaklardakine benzer şekilde çevre hakkına ve doğal kaynaklarının korunması ilkesine dayanmaktadır. Ulusal mevzuatın en tepesinde yer alan anayasa, çevre hakkını temel insani hak olarak tanımlar. Ayrıca tanımın yer aldığı 56. madde, devlete de bu hakkın korunması için yükümlülük yüklemektedir.⁷⁰ Hükme göre devlet, vatandaşlarının sağlıklı bir yaşam sürmesini ve çevrenin temizliğini sağlamakla yükümlüdür. Dolayısıyla Anayasa'nın 2 ve 5. maddeleri de bu noktada ön plana çıkmaktadır. Çevre hakkını bir insani hak olarak tanımlayarak Anayasa'nın 2. maddesinde bahsedilen “insan haklarına saygılı devlet” hususunu da gerçekleştirmiş bulunmaktadır. Aynı şekilde 5. maddede bahsedilen devletin temel amaç ve görevlerinin de bu sayede gerçekleştirildiğinden bahsedebiliriz. Dolayısıyla yenilenebilir enerji kaynaklarının teşviki, çevre kirlenmesini azaltıcı etkisi nedeniyle devletin anayasal görevin bir uzantısıdır.

Yenilenebilir enerji kaynaklarını birer “kaynak” olarak düşündüğümüzde karşımıza Anayasa'nın 63. maddesi çıkmaktadır.⁷¹ Anayasa ilgili madde uyarınca devletin enerji kaynaklarını koruyucu ve teşvik edici/destekleyici tedbirleri almasını ödev olarak yüklemiştir.

⁷⁰ AY m. 56: “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.”

⁷¹ AY m.63: “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.”

Anayasa'nın 166. maddesinde düzenlenen planlama ilkesine göre enerji sektöründeki yatırımlar, devletin planlama yükümlülüğü kapsamında değerlendirilecektir.⁷² YEKA gibi yenilenebilir enerji projelerinin stratejik planlara dayalı biçimde geliştirilmesi bu maddenin uygulanmasıyla ilgilidir.

Anayasa'nın 167. maddesinde piyasa kavramı ile devletin piyasa üzerindeki denetim yetkisinden söz edilmektedir.⁷³ Bu madde kapsamında devletin enerji piyasası üzerindeki denetim ve düzenleme yetkisinden söz edilebilmektedir. Ayrıca enerji piyasasının sağlıklı ve dengeli devam etmesi özellikle tüketici konumunda olan vatandaşlar için de önemli bir husustur. Dolayısıyla kritik bir öneme sahip olan enerji piyasasının devlet denetim ve gözetiminde olması Anayasa'nın 172. maddesi uyarınca tüketicilerin korunması ilkesiyle de bağdaşmaktadır.⁷⁴

Anayasa 168. madde⁷⁵, doğal kaynakların ve servetlerin devletin tasarrufu altında olduğunu ifade etmektedir. Devlet dilerse bu tasarrufunu 3. kişilere devredebilecektir. Dolayısıyla rüzgâr enerjisi gibi doğal kaynakların değerlendirilmesinde devletin düzenleyici ve denetleyici yetkisi vardır. Ancak özel sektör yatırımlarına da açık bir alan olup, kamu yararı doğrultusunda kullanımı anayasal güvence altındadır.

⁷² AY m.166: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

⁷³ AY m. 167: “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir.”

⁷⁴ AY m. 172: Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.

⁷⁵ AY m.168: “Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzelkişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzelkişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir.”

1.2.1.2. Kanunlar

Yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin kanunları iki başlık altında toplayabiliriz. Bunlar;

- 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun,⁷⁶
- 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'dur.⁷⁷

5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun, yenilebilir enerji kaynaklarını düzenleyen ilk kanundur. Rüzgâr, güneş, biyokütle, jeotermal ve hidroelektrik gibi kaynakların tanımı yapılmıştır. Avrupa Birliği ile enerji politikalarında uyum sağlanması amacıyla kabul edilmiştir. Öyle ki Kanunun 1. Maddesi, şu şekilde düzenlenmiştir:

“Bu Kanunun amacı; yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması, bu kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ekonomiye kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesidir.”

Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması gibi hususlar daha önce bahsedilen uluslararası belgelere benzerlik göstermektedir. Hukukumuzda yenilenebilir enerji kaynaklarının mihenk taşı niteliğindedir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik piyasasında üretim, iletim, dağıtım, tedarik ve perakende satış süreçleri ayrı ayrı düzenlenmiştir. Dolayısıyla yenilebilir ya da yenilenemeyen tüm enerji kaynaklarından elde edilen elektrik için kurumsal ve hukuki çerçeve oluşturulmuştur. Yenilenebilir enerji kaynakları açısından ve tezin konusu olan rüzgâr enerjisi bakımından önemi, bu kaynaklar bakımından lisans, önlisans, üretim, iletim, dağıtım faaliyetlerinin işbu kanun çerçevesinde EPDK kontrolünde yönetimini düzenlemektedir.

1.2.1.3. Yönetmelik ve Tebliğler

Rüzgâr enerjisi ile ilgili yönetmelik ve tebliğler, kanunlarla uyumlu olmak üzere yatırımcıyı rüzgâr enerjisine teşvik etme, santral kurulumları için yer sağlama, lisans adı verilen izinler doğrultusunda devletin yatırımcıları denetleyebilmesini

⁷⁶ RG. 18.05.2005 - 25819.

⁷⁷ RG. 30.03.2013 - 28603.

sağlama, elektrik fiyatlandırılmasını gibi amaçlarda ortaya konulan kuralları göstermektedir. Bu kurallara çalışmanın ilerleyen bölümlerinde sıklıkla değinilecektir.

- Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Yönetmeliği⁷⁸, YEKA alanlarının belirlenmesi, yarışma usulüyle tahsis edilmesi, yerli üretim ve Ar-Ge şartlarının konulması kurallarını ortaya koyan yönetmeliktir.
- Rüzgâr Enerjisine Dayalı Lisans Başvurularının Teknik Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmelik, TEİAŞ verileri doğrultusunda projelerin teknik uygunluğunun denetlenme kurallarını belirleyen yönetmeliktir.
- Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği, Bireylerin ve küçük işletmelerin enerji üretimine katılımını sağlama amacıyla 1 MW altı rüzgâr projelerini, bağlantı, sayaç, mahsuplaşma hususlarını düzenleyen yönetmeliktir.
- Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Ön lisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği⁷⁹, önlisans başvurularında kabul için yapılacak yarışmanın kurallarını belirleyen yönetmeliktir.
- Rüzgâr Gücü İzleme ve Tahmin Merkezi (RİTM) Yönetmeliği, Şebeke yönetimi için RES üretiminin tahminini sağlamak amacıyla kurulan kurumun görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği, kurulacak santrallerin doğa, canlı yaşamı ve halk sağlığına etkilerin değerlendirilmesi ve uygunluğunun belirlenmesine ilişkin kuralları belirleyen yönetmeliktir.
- Elektrik Piyasasında Depolama Faaliyetleri Yönetmeliği, elektrik üretim tesisi yanında depolama yatırımı yapılmasını düzenleyen yönetmeliktir.
- Elektrik Piyasasında Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği, Rüzgâr santrallerinin şebekeye nasıl bağlanacağı, bağlantı anlaşması hükümlerini düzenleyen yönetmeliktir.
- Rüzgâr ve Güneş Enerjisine Dayalı Önlisans Başvuruları İçin Yapılacak Rüzgâr ve Güneş Ölçümleri Uygulamalarına Dair Tebliğ (2012/1), objektif ve güvenilir önlisans başvurusu yapılmasını sağlama amacıyla yapılacak rüzgâr ölçüm denetimlerini düzenleyen tebliğdir.

⁷⁸ R.G. 09.10.2016 - 29852.

⁷⁹ R.G. 13.05.2017 - 30065.

- Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik⁸⁰, Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması'nın kuruluş ve görevlerini düzenleyen ayrıca Yenilenebilir Enerji Kaynak belgesi verilmesinin şartlarını düzenleyen yönetmeliktir.
- Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması (YEKDEM) Tebliği, yenilenebilir enerji santrallerini teşvik amacıyla yapılan alım garantisinin detayları, fiyat belirleme ve başvuru usullerini düzenleyen tebliğdir.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik⁸¹, RES santrallerinde arazi tesisi aşamasında yürütülen işlemleri düzenleyen yönetmeliktir.

1.3. RÜZGÂR ENERJİSİNİN İDARİ TEMELLERİ

Yenilenebilir enerji kaynaklarından biri olan rüzgâr enerjisi, Anayasa 168. madde uyarınca devletin tasarrufu altındadır. Devlet, belirli şartlarla bu yetkisini özel kişilere bırakabilir. Anılan kanun maddesinde doğal kaynakların belirli süre için özel kişilerce işletilebileceği düzenlenmekle birlikte bu yetkinin devredilmesi, kanunun açık iznine bağlanmıştır. Böylece rüzgâr enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının kamu yararı esasına dayalı olarak kullanıma açılabilmesi, idarenin bir düzenleyici ve denetleyici organ olarak rol alacağı ortaya konmuştur.

Kamu hizmeti, genel olarak kamu tüzel kişilerinin veya onların denetimi altındaki özel hukuk kişilerinin kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yerine getirdiği faaliyetler olarak tanımlanabilir.⁸² Elektrik enerjisi, günümüzde hayatımızın her alanında var olan bir güçtür. Bu nedenle elektrik enerjisinin üretilmesi, iletilmesi ve dağıtılması faaliyetleri kamu hizmeti niteliğindedir. Devlet, kamu hizmetlerini kural olarak doğrudan doğruya kendisi yürütür. Ancak gelişen toplumsal yapıyla birlikte kamu hizmetlerinin devletin denetimi altında özelleştirilmeye başlandığı görülmüştür. Rüzgâr enerjisi projeleri de özel hukuk tüzel kişilerinince yapılan faaliyetlerdendir. İdare, özel kişilere lisans vererek elektrik üretimi sağlamak ve üretilen elektriğin ekonomiye katkısı sağlanmaktadır.

⁸⁰ R.G. 01.10.2013 - 28782.

⁸¹ R.G. 02.11.2021 - 31647.

⁸² Kemal GÖZLER (2019), *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Cilt 2, Ekin Yayınevin, Bursa, s. 254-263; Ramazan ÇAĞLAYAN (2022), *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 251-254.

Rüzgâr enerjisi üretimi, kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyet olup, bu hizmetin yürütülmesi EPDK'nın düzenleme ve denetim yetkisi altındadır. Bu kapsamda EPDK, lisans koşullarının oluşup oluşmadığını, çevresel etki değerlendirmesi kararlarını ve imar planlarına uygunluğu gözeterek lisans verme veya reddetme yönünde işlem tesis eder. Bu işlemler, kamu hizmetinin hukuka uygun ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamaya yönelik idari işlemler olup, yargısal denetime tabidir

Devlet, doğal kaynaklar üzerindeki arama yapma ve işletme hakkını özel kişilere izin vererek devredebilmektedir. Rüzgâr enerjisi açısından bu devirler Elektrik Piyasası Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Rüzgâr enerji santrali kurmak isteyen kişiler, anılan kanunlardaki koşulları yerine getirerek Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan önlisans ve üretim lisansı almak zorundadır. Bu durum, idarenin ruhsat verme yetkisinin idari kolluk fonksiyonuna dayandığını gösterir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik piyasasının rekabet çerçevesinde yürütülmesini amaçlar. Ancak bu rekabetin kamu yararına hizmet etmesi ve kamu hizmeti nitelikli faaliyetlerin idarenin denetimi altında gerçekleşmesi gerekmektedir. Rüzgâr enerjisi bu kapsamda, özel hukuk tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetidir. EPDK tarafından verilen lisanslar belli sürelerle verilmekte ve yerine getirilmesi gereken teknik ve mali şartlar doğrultusunda denetlenmektedir. Bu durum, idarenin düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bir sonucudur.

İdarenin tüm bu süreç kapsamında yapmış olduğu eylem ve işlemler birer idari işlemdir. Gerek önlisans ve lisans süreçlerinde gerekse daha sonrasında denetim yetkisi altında özel hukuk tüzel kişisine uygulayacağı yaptırımlarda idari işlemler söz konusudur. Dolayısıyla RES projelerinin idari temellerini incelerken öncelikle idari işlemin konusunu, projelerin kamu hizmeti çerçevesini ve lisans kavramını bilmek gereklidir.

1.3.1. İdari İşlemler

Tezin ilerleyen aşamalarında bahsedecek olduğumuz izin, ruhsat, onay gibi süreçler kapsamında verilen tüm kararlar idarenin bir işlemini oluşturmaktadır. Dolayısıyla tezin konusu açısından idari işlemin açıklanması zaruridir.

Doktrinde genel olarak idari işlemler için idarenin kamu gücüne dayanarak ve tek taraflı iradesiyle, hukuki sonuç doğurmak amacıyla yaptığı irade açıklamaları

tanımı yapılmaktadır.⁸³ Danıştay da idari işlemler için aynı tanımı kabul etmektedir.⁸⁴ Bu işlemler, hukuk düzeninde yeni bir hak veya yükümlülük doğurabilir, mevcut bir hukuki durumu değiştirebilir ya da ortadan kaldırabilir.

İdari işlemlerin en önemli özelliği, tek taraflı olmalarıdır; yani işlemin doğması için muhatabın kabulüne gerek yoktur.⁸⁵ Bu yönüyle özel hukuk sözleşmelerinden ve iki taraflı idari sözleşmelerden ayrılırlar. Tek taraflı olmasının doğası gereği idari işlemler için hukuka uygunluk karinesi bulunmaktadır.⁸⁶ Ayrıca, idari işlemler her zaman kamu yararı amacına yönelik olarak tesis edilir ve idarenin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıkları çerçevesinde uygulanır.⁸⁷ Dolayısıyla bir işlemin idari işlem sayılabilmesi için; yürütme organına bağlı idari makamlar veya kamu tüzel kişileri tarafından yapılmalı, idarenin üstün yetkilerinden kaynaklanmalı, kamu hukuku alanına ait olmalı, karşı tarafın rızasına ihtiyaç duymadan hukuki sonuç doğurmalı, kişilerin hak ve yükümlülüklerinde değişiklik yaratmalı ya da hukuki durumlarını etkilemelidir.⁸⁸

Dolayısıyla, RES projeleri bağlamında ileride detaylıca açıklanacak olan önlisans, lisans, ÇED kararları, imar planı onayları, kamulaştırma kararları, idari yaptırım kararları gibi işlemler, bu tanımın kapsamına giren tipik idari işlemlerdir. Bu işlemler hem projelerin hayata geçirilmesi sürecinde hem de faaliyetlerinin denetiminde hukuki çerçeveyi belirler.

İdari işlemler; bireysel işlem - düzenleyici işlem, tek yanlı idari işlem – çok yanlı idari işlem, emredici işlem – inşai işlem - tespit edici işlem, sarih işlem – zimni işlem, icrai işlem – icrai olmayan işlem, yararlandırıcı işlem – yükümlendirici işlem, isteğe bağlı işlem – isteğe bağlı olmayan işlem gibi çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulabilir.⁸⁹ Tezimizin bu bölümünde idari işlemleri, tek yanlı ve iki yanlı idari

⁸³ Halil KALABALIK (2024a), *İdare Hukuku Dersleri*, 2. Cilt, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 23.; Oğuz SANCAKDAR, Lale Burcu ÖNÜT, Eser Us DOĞAN, Mine KASAPOĞLU TURHAN, Serkan SEYHAN (2024), *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 12. Baskı, Seçkin yayıncılık, Ankara, s. 315.; Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA (2024a), *Türk İdare Hukuku*, 18. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 359-362.

⁸⁴ Danıştay 5. D., E.2022/16074, K.2025/5793, T.20.05.2025; Danıştay 8. D., E.2022/6271, K.2025/5171, T.28.05.2025; Danıştay 8. D., E.2022/5340, K.2025/5170, T.28.05.2025.

⁸⁵ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 369-370; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 318; Halil KALABALIK 2024a, age. s. 24.

⁸⁶ Danıştay İ.D.D.K., E.2023/650, K.2023/2026, T.25.10.2023; Danıştay 8. D., E.2023/6496, K.2025/5049, T.27.05.2025.

⁸⁷ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 319; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 368-369.

⁸⁸ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 318-323; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 362-371; Halil KALABALIK 2024a, age. s. 24-28.

⁸⁹ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 369.

işlemler olarak ve tek yanlı idari işlemleri de bireysel ve düzenleyici idari işlemler olarak sınıflandırarak⁹⁰ açıklayacak olup ilerleyen konularda bahsedilecek olan hukuki nitelik değerlendirmelerine temel arz etmesi amaçlanmıştır.

1.3.1.1. Tek Yanlı İdari İşlemler

1.3.1.1.1. Bireysel İdari İşlemler

Bireysel idari işlemler, yalnızca belirli bir kişi ya da kişilere yönelik olarak tesis edilen, muhatabı önceden belli olan ve doğrudan onların hukuki durumunu etkileyen işlemlerdir.⁹¹ Bu tür işlemler, genelleme niteliği taşımayan, belirli bir olay veya kişi grubuna ilişkin olup, onların hak, yetki, yükümlülük veya sorumluluk durumunu doğrudan belirleyen ve değiştiren niteliktedir. İdare tarafından tek taraflı olarak tesis edilen bu işlemler, muhatabın rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurur.⁹²

Bireysel idari işlemler de kamu gücünü taşıyan idarenin tek taraflı iradesiyle, hukuki sonuç doğurmak amacıyla yaptığı irade açıklamalarıdır. Örneğin memura verilecek disiplin cezası bir idari işlem olup tek taraflıdır. Başka bir anlatımla disiplin cezasının verilmesi için memurun izin ve rızasına ihtiyaç bulunmamaktadır. Bireysel idari işlemler icrai özelliğe sahiptir. Yani idarenin işlemi yapmasıyla birlikte hukuk alanında sonuç doğurur.

Bireysel idari işlemler doktrinde şart işlemler ve subjektif işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır.⁹³ Şart işlemler, belirli bir kişi ya da olay için uygulanacak hukuki sonuçların doğabilmesi amacıyla, önceden yürürlüğe konulmuş genel ve düzenleyici bir normun somut olaya tatbik edilmesiyle ortaya çıkar.⁹⁴ Başka bir ifadeyle, idare bu tür işlemlerle yalnızca önceden belirlenmiş hukuki sonuçların hangi durumda ve kim hakkında uygulanacağını saptar; işlem, kendiliğinden yeni bir hukuki durum yaratmaz, yalnızca mevcut hukuki durumu somutlaştırır. En tipik örneklerinden bir tanesi ruhsat verilmesi kararlarıdır.

Subjektif işlemler ise, idari işlemlerin sonuçlarının kişiden kişiye, olaydan olaya, durumdan duruma değişmesi gerektiği öznel durumların sonuçlara etkili olduğu

⁹⁰ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 29.

⁹¹ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 372.

⁹² Halil KALABALIK 2024a, age. s. 31; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 389.

⁹³ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 31-32; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 390; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 372.

⁹⁴ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 31-32; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 390; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 372.

işlemlerdir.⁹⁵ Bu tür işlemlerde, mevcut hukuki düzenlemeler yalnızca çerçeve oluşturur; idare, somut olayın özelliklerini dikkate alarak, kişinin hak, yükümlülük veya menfaat durumunu değiştiren bir karar alır. Doktrinde verilen klasik örnek olarak “öğrencilerin notlandırma işlemlerini” veya “vergilendirme işlemlerini” subjektif işlemler olarak nitelendirebiliriz.

RES yatırımcısına önlisans veya lisans verilmesi bir şart işlemiyken, yatırımcının ödemesi gereken ve projenin büyüklüğüne göre hesaplanan harçlar subjektif işlem olarak nitelendirilebilir.

Rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim tesisleri bakımından, bireysel idari işlemler projenin tüm aşamalarında karşımıza çıkar. Projenin ilk safhalarında, belirli bir tüzel kişiye önlisans verilmesi kararı, bireysel idari işlemlerin en tipik örneklerinden biridir. Bu karar ile yatırımcıya belirli bir süre içerisinde gerekli izinleri tamamlayarak lisans başvurusunda bulunma hakkı tanınır. Ardından, üretim lisansı verilmesi kararı da yine bireysel idari işlem niteliğinde olup, yalnızca ilgili yatırımcıya yönelik olarak tesis edilir ve faaliyete başlama yetkisini hukuken geçerli kılar.

Aynı şekilde, çevresel izin sürecinde verilen “ÇED olumlu” veya “ÇED gerekli değildir” kararları da bireysel idari işlem niteliğindedir.⁹⁶ Bu kararlar, yalnızca ilgili projeye özgü olarak tesis edilir ve projenin çevresel açıdan uygulanabilirliğini hukuken tesciller. Ayrıca, proje sahasının temini sürecinde alınan kamulaştırma kararları da bireysel idari işlem kapsamında değerlendirilir. Zira bu kararlar, belirli taşınmaz malikleri ile doğrudan ilgili olup, mülkiyet hakkına doğrudan müdahale eder.

Denetim ve yaptırım süreçlerinde ise, mevzuata aykırı davranışlarda bulunan lisans sahiplerine uygulanan idari para cezaları ve lisans iptali kararları bireysel idari işlem niteliğini taşır. Bu işlemler, yalnızca belirli bir lisans sahibine yönelik olarak tesis edilir ve ilgili kişinin hukuki durumunu doğrudan etkiler. Dolayısıyla, bireysel idari işlemler, RES projelerinin her aşamasında yatırımcı ile idare arasındaki hukuki ilişkiyi somutlaştıran ve projenin ilerleyişini belirleyen temel araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁹⁵ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 372; Halil KALABALIK 2024a, age. s. 32.

⁹⁶ Danıştay 4. D., E.2025/112, K.2025/814, T.05.02.2025; Danıştay 4. D., E.2024/3630, K.2025/121, T.08.01.2025.

1.3.1.1.2. Düzenleyici İdari İşlemler

Düzenleyici idari işlemler, genel, soyut ve sürekli nitelikte olan; belirli bir kişi veya olaya değil, aynı durumda bulunan herkes için uygulanacak kuralları koyan idari tasarruflardır.⁹⁷ Bu işlemler, bireysel idari işlemlerden farklı olarak doğrudan somut bir kişi veya olaya uygulanmaz; bunun yerine, gelecekte ortaya çıkacak benzer durumlara yönelik çerçeve niteliğinde hükümler getirir. Hukuki açıdan düzenleyici işlemler, idarenin norm koyma yetkisinin bir yansımasıdır ve bu nedenle hem kapsam hem de etki alanı bakımından geniştir. Düzenleyici idari işlemler kanunlara aykırı olamaz. İdare, Anayasa ve kanunlardan almış olduğu yetkiyle düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Başka bir anlatımla normlar hiyerarşisine göre kanunların altında yer alan düzenleyici idari işlemlerin, üst hukuk kurallarına aykırı hükümler içermemesi gereklidir.

Danıştay kararlarında düzenleyici idari işlemler hakkında şu bilgiler verilmektedir:

“İdare, Anayasa ve kanunlardan aldığı yetki ile kural koyma (düzenleme yapma) yetkisine sahiptir. "Kural işlemler" üst hukuk kurallarına uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da mevcut bir kuralı değiştiren veya kaldıran tek yanlı idarî işlemlerdir. Düzenleme yetkisini kullanarak tesis edilen işlemlerin düzenleyici nitelik taşıdığı kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi, başka bir anlatımla, belirtilen nitelikte kurallar getirmiş olması gerekmekte olup, bu genel düzenlemelerin kanunda gösterilen usûle uygun olarak yürürlüğe konulması ve üst hukuk kurallarına aykırı hükümler içermemesi zorunludur.

İdarenin düzenleme yetkisine dayanılarak tesis edilen düzenleyici idarî işlemler ilgili oldukları alanlara yönelik olarak tıpkı kanunlar gibi genel ve soyut hukuk kuralları içerirler. Ancak maddî içerikleri bakımından özdeş sayılan kanunlar ve düzenleyici idarî işlemler arasında hiyerarşi farkı bulunmaktadır. Bu nedenle bakanlıklar veya diğer kamu kurumları tarafından tesis edilen düzenleyici idarî işlemlerin üst hukuk kurallarına uygun olması gerekir.”⁹⁸

RES projeleri bakımından, düzenleyici idari işlemlere en açık örnek, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından çıkarılan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği ve Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve

⁹⁷ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 134-158; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 371-373; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 386-389.

⁹⁸ Danıştay 13. D., E.2022/35, K.2024/1370, T.20.03.2024; Aynı yönde: Danıştay 13. D., E.2022/34, K.2024/1369, T.20.03.2024; Danıştay 10. D., E.2019/390, K.2023/2692, T.23.05.2023.

Soruşturmalarla Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gibi ikincil mevzuat düzenlemeleridir. Bu yönetmelikler, yalnızca tek bir projeyi değil, Türkiye’deki tüm rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim faaliyetlerini ilgilendiren genel kuralları belirler. Örneğin, lisans başvurularında aranacak teknik ve mali yeterlilik şartları, lisans sürecinde uygulanacak denetim prosedürleri veya lisans iptali sebepleri gibi hükümler, genel düzenleme niteliği taşır.

Bunun yanında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği de RES projelerini doğrudan etkileyen düzenleyici idari işlemlerden biridir. Bu yönetmelik, hangi projelerin ÇED’e tabi olduğunu, başvuru ve rapor formatlarını, değerlendirme süreçlerini ve karar türlerini belirleyerek, bütün yatırımcılar açısından bağlayıcı kurallar koyar. Böylece hem başvuru sürecinde hem de faaliyetin devamında idarenin ve yatırımcının nasıl hareket etmesi gerektiği, önceden belirlenmiş normlar çerçevesinde şekillenir.

Benzer şekilde bir bölgenin çevre planı ve imar planı kabulü de idarenin düzenleyici işlemlerindendir. 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun⁹⁹ 9. (b) maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

"Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu 6. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

"Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır."

İki hüküm birlikte değerlendirildiğinde genel, soyut ve sürekli nitelikte olan; aynı durumda olan kişilerin hepsine uygulanacak kurallardan bahsedildiğini görmekteyiz. Konuya ilişkin Danıştay tarafından verilen kararlarda¹⁰⁰ çevre düzeni ve imar planlarının; nüfus projeksiyonlarına, yerleşim alanlarına göre belirlenmesi

⁹⁹ R.G.11.8.1983 - 18132.

¹⁰⁰ Danıştay 6. D., E.2022/5881, K.2025/1885 T.10.04.2025; Danıştay İ.D.D.K., E.2025/692, K.2025/1084, T.21.05.2025; Danıştay İ.D.D.K., E.2025/207, K.2025/1087, T.21.05.2025.

gerekli olan tarım alanları, orman alanları, meralar, jeolojik açıdan sakıncalı alanların korunmasına dikkat edilerek oluşturulan ve münferit kentsel gelişmenin sağlanması amacıyla kabul edilen planlar olduğu belirtilmiştir.

RES projeleri kapsamında ilerde anlatılacak olan imar planı onay süreçlerinde görüleceği üzere imar planı onayı alınmadan RES projeleri için lisans alınamamaktadır. Dolayısıyla imar planları, RES'ler için oldukça önemli düzenleyici idari işlemlerdendir.

Düzenleyici idari işlemler, uygulamaya geçirilebilmesi için çoğu zaman bireysel idari işlemlerle somutlaştırılır. Örneğin, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde yer alan teknik yeterlilik şartları, ancak somut bir başvuru üzerine EPDK'nın lisans verme kararıyla hayata geçer. Bu anlamda düzenleyici işlemler, bireysel işlemlere bir "hukuki zemin" sağlar ve onların dayandığı normatif çerçeveyi oluşturur. RES projelerinde bu durum, yatırımcıların karşılaştacağı tüm idari süreçlerin –lisans başvurusu, ÇED kararı, denetim prosedürü, yaptırımlar– önceden belirlenmiş kurallara bağlı olmasını temin eder.

1.3.1.2.İki Yanlı İdari İşlemler (İdari Sözleşmeler)

İki taraflı idari işlemler, idare ile özel hukuk kişileri arasında karşılıklı irade beyanlarının uyuşmasıyla kurulan ve kamu hukuku alanında sonuç doğuran işlemler olarak tanımlanır.¹⁰¹ Bu işlemler, tek taraflı idari işlemlerden farklı olarak yalnızca idarenin tek yanlı iradesiyle değil, karşı tarafın rızasıyla tamamlanır. Bu yönüyle idari sözleşmeler, özel hukuk sözleşmelerinden de ayrılır; zira her ne kadar iki taraflı bir hukuki ilişki kursalar da kamu gücü ayrıcalıkları ve idare hukuku ilkeleri bu sözleşmelere hâkimdir. Danıştay kararlarında da doktrine atıfta bulunularak taraflardan en az birinin kamu tüzel kişisi olduğu, bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin ve/veya özel hukuku aşan birtakım hükümler içeren sözleşmeler olarak tanımlanmıştır.¹⁰² Özellikle bu sözleşmelerde idarenin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir.¹⁰³

İdari sözleşmelerin bir kısmı özel hukuka tabi olan sözleşmelerdir. İdarenin özel hukuk sözleşmeleri, şekil ve içerik bakımından özel kişiler arasında kurulan

¹⁰¹ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 195.

¹⁰² Danıştay 13. D., E.2021/4099, K.2023/3758, T.26.09.2023; Danıştay 13. D., E.2022/4612, K.2023/3759, T.26.09.2023; Danıştay 13. D., E.2020/2515, K.2023/3099, T.19.06.2023.

¹⁰³ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 196.

sözleşmelerle aynı hukuki çerçevede yer alır. Bu sözleşmeler, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu¹⁰⁴ veya diğer özel hukuk düzenlemelerine tabidir. İdare bu tür sözleşmeleri genellikle piyasa koşullarında mal veya hizmet temini, kira, satım gibi amaçlarla yapar. Burada idarenin kamu gücü ayrıcalıkları bulunmaz; taraflar eşit statüdedir ve doğabilecek uyuşmazlıklar adli yargıda çözülür. Örneğin, bir RES projesinde idarenin, türbin kanatlarının taşınmasında kullanılacak bir taşıma aracını kiralaması veya santral sahasına geçici barınma konteynerleri temin etmesi için yaptığı sözleşmeler bu kapsama girer. Keza ileride detaylıca incelenecek olan RES sahibi ile TEİAŞ arasında imzalanan katkı payı anlaşması da Danıştay tarafından özel hukuk sözleşmesi kabul edilmektedir.¹⁰⁵ Kararlarda katkı payı sözleşmesinin düzenlendiği mevzuatta idari sözleşme niteliğinden bahsedilmediği, bu itibarla sözleşmenin içeriğine bakılması gerektiği, sözleşmenin içeriğinde TEİAŞ'a imtiyazlı bir yetki veya sözleşmeyi tek taraflı değiştirme hakkı gibi bir imkanın tanınmadığı belirtilerek sözleşmenin özel hukuk hükümlerine göre adli yargıda çözülmesine hükmedilmiştir.

İdari sözleşmeler, idare ile özel hukuk kişileri arasında imzalanmakla birlikte, doğrudan kamu hizmetinin yürütülmesi veya kamu yararının gerçekleştirilmesi amacına yöneliktir. Bu sözleşmelerde idare, kamu gücü ayrıcalıklarını korur ve sözleşme sürecinde üstün bir konumdadır. Ayrıca bu sözleşmeler, idare hukuku ilkeleri ve kamu yararı esas alınarak yürütülür.

İdari sözleşmelerin temel ayırt edici özelliği, sözleşmenin kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olması ve idarenin sözleşme sürecinde sahip olduğu üstün yetkilerden kaynaklanır.¹⁰⁶ Bu kapsamda idare, sözleşme hükümlerini tek taraflı olarak değiştirme, feshetme veya kamu yararı gerektirdiğinde sözleşmeden dönme gibi yetkilere sahip olabilir. Ancak bu yetkilerin kullanılması da hukukun genel ilkeleri, sözleşme serbestisi ve ölçülülük ilkesi çerçevesinde değerlendirilir. Bu tür sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar, kural olarak idari yargıda görülür.

RES projeleri açısından bakıldığında, idari sözleşmeler çoğunlukla kamu arazilerinin kullanım hakkının verilmesi, imtiyaz sözleşmeleri, bağlantı anlaşmaları veya yatırım sürecinde altyapı hizmetlerine ilişkin düzenlemelerde karşımıza çıkar. Örneğin, EPLY 17. maddesine göre önlisans sahibinin TEİAŞ ile bağlantı anlaşması

¹⁰⁴ R.G. 04.02.2011 - 27836.

¹⁰⁵ Danıştay 13. D., E.2023/1798, K.2023/3105, T.19.06.2023; Danıştay 13. D., E.2023/1917, K.2023/3106, T.19.06.2023.

¹⁰⁶ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 615-616; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 512.

yapması zorunludur. Bağlantı anlaşması, Elektrik Piyasası Bağlantı Sistem Kullanım Yönetmeliği¹⁰⁷ hükümlerine göre yapılmaktadır. Yönetmelikte sözleşme açısından doğrudan idari sözleşme tanımı yapılmamış olsa da taraflardan birinin idare olması, sözleşmeye yönetmelik hükümlerine aykırı bir hüküm konulamaması, sözleşmenin bir kamu hizmetini yerine getirmek için imzalanması idari sözleşme niteliklerini göstermektedir. Ayrıca bağlantı anlaşmaları kapsamında bir uyuşmazlık meydana geldiğinde uyuşmazlığın idari yargıda görülmesi de idari sözleşme özelliklerini taşıdığını göstermektedir.¹⁰⁸ Keza rüzgâr enerjisi santralinin kurulacağı alanın Hazine taşınmazı olması durumunda yatırımcı, EPDK'ye başvuruda bulunarak kendisi lehine irtifak hakkı tesisi veya kullanım hakkı verilmesi talep edilebilir. Bu kapsamdaki başvurular Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik¹⁰⁹ kapsamında değerlendirilir. Yönetmelik hükümlerine göre uygun bulunan araziler için taşınmaz devri yapılır. Taşınmaz devri yapılan araziler için yatırımcı ile EPDK arasında kullanım hakkı sözleşmesi imzalanır. Bu sözleşme de yatırımcıya tek taraflı yükümlülükler yüklemesi, sözleşmenin kurum tarafından tek taraflı olarak feshedilmesi nedeniyle idari sözleşme nitelikleri taşımaktadır.

1.3.2. Kamu Hizmeti

Toplumların devamı için veya toplumda yaşayan insanların hayatını kolaylaştırmak için çeşitli hizmetlerin yürütülmesi gerekmektedir. Şehirleri birbirine bağlayan yolların yapılması, köylere elektriğin iletimi için altyapının oluşturulması, evlere su kaynağının sağlanması gibi örnekler verilebilir. Kamu kurum ve kuruluşları, yasama organının kabul ettiği ölçüde bu faaliyetleri yerine getirir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kurulmasındaki esas amacın kamu yararını sağlamak olduğu için bu kurum ve kuruluşların kamu hizmetlerini gerçekleştirmek amacıyla olduklarında kuşku yoktur. Başka bir ifadeyle bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesinde önemli bir ölçüt, hizmetinin niteliğinin kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak nitelendirilmiş olmasıdır.¹¹⁰ Ancak özel hukuk tüzel kişilerinde bu durum biraz daha farklıdır. Özel hukuk tüzel kişileri kâr amacıyla kurulan

¹⁰⁷ R.G: 28.01.2014 - 28896.

¹⁰⁸ Danıştay 13. D., E.2024/1838, K.2024/3226, T.11.09.2024; Danıştay 13. D., E.2024/1858, K.2024/3227, T.11.09.2024

¹⁰⁹ R.G. 02.11.2021 - 31647.

¹¹⁰ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 580.

kuruluşlardır. Ancak bazı durumlarda kanunların verdiği yetkiye dayanarak çeşitli kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerince görülmesine imkân tanınmıştır. Bu faaliyetler, toplumun bütünü veya belirli bölgedeki insanların faydasına olacak şekilde yapıldığı için bu kamu hizmeti kabul edilirler. Dolayısıyla kamu hizmeti denildiği zaman kamu yararını amaçlayan, bireylerin devletten ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak devletin yetkilendirdiği özel kişilerden alınan hizmetler anlaşılmaktadır.¹¹¹ Bu nedenle kamu hizmetleri, sadece kamu tüzel kişilerince değil aynı zamanda özel hukuka tabi kişilerce de yapılmaktadır. Bir hizmetin özel hukuk kişilerince yapılması o faaliyetin niteliğini etkilemez.¹¹²

Kamu hizmeti, idare hukuku kapsamında sıklıkla kullanılan bir tabir olmasına rağmen kanunlarda herhangi bir tanımına yer verilmemiştir. Bu nedenle kamu hizmetini tanımlamak için yargı kararlarına bakmak gereklidir. Anayasa Mahkemesi kamu hizmetini geniş tanımı olarak *“devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler”* olarak tanımlamıştır.¹¹³ Anayasa Mahkemesi başka bir kararında kamu hizmetini daha detaylı olarak şu şekilde tanımlamıştır¹¹⁴:

“Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Kuşkusuz Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal gereksinimlerin gerekli kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak Anayasa Mahkemesinin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmeleri saklıdır. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez.”

Danıştay, kamu hizmetini şu şekilde tanımlamıştır:

“Kamu hizmeti, geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.”¹¹⁵

¹¹¹ Ali D. ULUSOY (2023), *Türk İdare Hukuku*, 6. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 501.

¹¹² Halil KALABALIK 2024a, age. s. 306.

¹¹³ AYM, 26.06.2019, E.2019/27, K.2019/56, RG:11.09.2019; AYM, 24.12.2020, E.2017/21, K.2020/77, R.G:08.04.2021; AYM, 14.03.2024, E.2024/26, K.2024/83.

¹¹⁴ AYM, 09.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2, RG:24.01.1995.

¹¹⁵ Danıştay 5. D., E.2007/6860, K.2009/2011, T.15.04.2009. Aynı yönde bkz. Danıştay 1. D., E.2000/29, K.2000/59, T.17.04.2000; Danıştay 13. D., E.2008/5151, K.2008/6509, T.26.09.2008; Danıştay 10. D., E.1995/4326, K.1996/2769, T.21.05.1996.

Türk idare hukuku öğretisinde genel anlamda kamu hizmeti, devletin, yerel yönetimlerin ya da kamu tüzel kişiliklerinin kamu yararını gerçekleştirmek üzere yerine getirdiği, devamlılık, düzenlilik ve eşitlik ilkelerine dayanan faaliyetler olarak tanımlanmıştır.¹¹⁶ Kamu hizmetinin bu şekilde genel bir tanımı yapılabilirse de kavramın farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Bu gibi farklılıklar doktrinde kamu hizmetinin üç farklı şekilde tanımlanmasına sebep olmuştur.

Organik tanıma göre kamu hizmeti, kamu tüzel kişinin veya kamu tüzel kişisi bünyesinde çalışan kişilerin yapmış olduğu faaliyetler olarak tanımlanabilir. Ancak günümüzde izin, ruhsat, imtiyaz gibi usullerle kamu tüzel kişinin denetimi altında belirli faaliyetlerin özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılmasıyla birlikte söz konusu tanım günümüz ihtiyaçlarına karşılamamaktadır. Bu nedenle artık kamu tüzel kişinin veya denetimi altında bir özel hukuk kişinin yapmış olduğu idari faaliyetler olarak tanımlayabiliriz. Dolayısıyla organik tanımda, idari faaliyetin kimin tarafından yapıldığı önem arz etmektedir. Anayasa'nın 70. maddesinde kamu hizmeti kavramı, organik açıdan ele alınmıştır. Maddede vatandaşların kamu hizmetine girme hakkına sahip olduğundan bahsedilmektedir. Buna göre buradaki kamu hizmeti kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarını ifade ederek organik tanıma gönderme yapılmıştır.

Maddi tanıma göre kamu hizmeti, yapımında kamusal bir yararın meydana geldiği, toplumsal bir ihtiyacın karşılandığı faaliyetlerdir.¹¹⁷ Buna göre elektrik, su, doğal gaz gibi ihtiyaçların karşılanması, bu ihtiyaçların karşılanması için gerekli iletim tesislerinin kurulması, kamu hizmetidir. RES projeleri de bu bağlamda elektrik enerjisinin sağlanması açısından maddi anlamda kamu hizmeti sayılabilecektir.

Şekli açıdan kamu hizmeti, kamu hizmetlerinin hukuki rejimine tabi olan hizmetlerdir. Kamu hizmetlerinin kimi zaman özel hukuka tabi olmasıyla birlikte bu tanım günümüzde her zaman uygulanamamaktadır.

Tanımlar arasında farklılıklar olsa da kamu hizmetlerinin temel özelliklerini anlamamızda bize yardımcı olmaktadır. Kamu hizmetlerinin tanımlardan çıkartılabileceğimiz genel özellikleri şunlardır¹¹⁸:

- Kamu kurum ve kuruluşları kanunla kurulur ve kamu hizmeti gerçekleştirmeyi amaçlar. Özel hukuk tüzel kişilerinin de kanunun verdiği yetkiye dayanarak

¹¹⁶ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 581.

¹¹⁷ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 305.

¹¹⁸ Ali D. ULUSOY 2023, age. s. 510.

bazen kamu hizmeti gerçekleştirebilirler. Dolayısıyla bir hizmetin kamu hizmeti olup olmayacağına yasama organı karar verir.¹¹⁹

- Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamuya yararlı bir faaliyet olması gerekir.
- Kamu hizmetleri, özel hukuki faaliyetlerden farklı olarak kamu hukukuna tabi olurlar.
- Kamu hizmetlerini kamu tüzel kişileri veya özel hukuk tüzel kişileri de yürütüyor olsa hizmetin amacı kamu yararını gerçekleştirmek olduğu için asli sorumluluk ve denetim yetkisi bir idari makama aittir.
- Özel ticari faaliyetler kapsamında sunulamıyor veya sunulması politik açıdan tercih edilmiyor olabilir.

Elektrik enerjisinin günümüzde toplumun temel ihtiyaçlarından birisi olduğu, bu nedenle bu alandaki faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı tartışmasız bir gerçektir. Öyle ki Anayasa Mahkemesi'nin bu hususu destekler nitelikteki bir kararında şu şekilde ifadeye yer vermiştir:

"Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 26.3.1974 günlü, Esas 1973/32, Karar 1974/11 sayılı kararında, "...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir" ¹²⁰

Ayrıca EPDK denetiminde özel hukuk tüzel kişilerinin de RES projelerini icra edebilmesi; RES projelerinin elektrik üretimi, depolanması, kamusal bir ihtiyacın karşılanması amacıyla yapıldığı için bu faaliyetlerin kamu hizmetinin temel özelliklerine sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca ruhsat gibi kamu hizmetlerinin idari rejimine sahip olması da yine şekli tanıma uygunluğunu göstermektedir.

1.3.2.1.Kamu Hizmetinin Şartları

Yapılan bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu tüzel kişinin veya denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yapılmış olması (organik unsur), faaliyetin kamu yararı amacıyla yapılmış olması (maddi unsur) ve idare hukuku

¹¹⁹ Dilhun AYAYDIN (2024), "Belediyelerin Pazar Yerlerine İlişkin Görev ve Yetkileri Bağlamında İşgal Harcı Sorununun İdare Hukuku Bakımından İncelenmesi", *Kırkkale Hukuk Mecmuası*, C:4, S:1, s. 229- 230.

¹²⁰ AYM, 09.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2, R.G.: 24.01.1995.

kurallarına tabi olması (biçimsel unsur) gerekmektedir.¹²¹ Biçimsel unsur olan idare hukuku kurallarına tabi olması doktrinde tartışmalı olup bazı yazarlar tarafından bazı kamu hizmetlerinde kamu gücü ayrıcalıkları varken bazı kamu hizmetlerinde ise kamu gücü ayrıcalıklarının bulunmadığı gerekçesiyle zorunlu unsur olarak nitelendirilmemiştir.¹²²

Kamu tüzel kişileri, toplum yararına belirli hizmetlerin görülmesi için kurulurlar. Dolayısıyla hizmetin devlet, mahalli idareler, kamu kurumları gibi kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi halinde organik unsurun gerçekleştiğinde bir şüphe yoktur. Ancak özel hukuk tüzel kişilerinin yapmış olduğu faaliyetin kamu hizmeti kapsamında gerçekleştirildiğini söylemek doğrudan mümkün olmamaktadır. Bir özel hukuk tüzel kişinin yapmış olduğu faaliyetin kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmesi için öncelikle bir kamu tüzel kişinin denetimi altında gerçekleştirilmesi gerekir.¹²³ Daha önce de bahsettiğimiz üzere kamu hizmetinin organik tanımına göre kamu tüzel kişileri tarafından yapılan faaliyetler, kamu hizmeti sayılmaktayken gelişen toplum yaşantısı sebebiyle artık kamu hizmetleri, özel hukuk tüzel kişileri tarafından da yürütülebilmektedir. Ancak kamu hizmetleri devletin izin ve denetimi altında yürütüldüğü için özel hukuk tüzel kişilerinin yapmış olduğu faaliyetlerin bir kamu tüzel kişisi tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmiş bir faaliyetin imtiyaz sözleşmesi gibi idari sözleşmeyle özel hukuk tüzel kişilerine devredildiği durumlarda denetimin varlığından söz edilebilir.¹²⁴

Kamu yararı en geniş anlamıyla toplum yararıdır. Yani toplumsal bir amaca hizmet eden faaliyettir. Kamu kurum ve kuruluşları kamu hizmeti gerçekleştirmek için kurulurlar. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu faaliyetlerde kamu yararı bulunmaktadır. Özel hukuk tüzel kişilerinin kamu hizmeti çerçevesinde değerlendirilen faaliyetlerinde ise yine kamu yararının bulunması gerekmektedir. Aksi halde kamu hizmeti niteliği taşımayacaktır.

RES projeleri, EPDK'nin denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerine verilen lisanslar sayesinde yapılmaktadır. Dolayısıyla idarenin denetimi altında kurulurlar. Ayrıca elektrik enerjisi, toplumsal bir ihtiyaç olduğu için elektrik enerjisinin üretimi,

¹²¹ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 571.

¹²² Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN (2017), *İdare Hukuk Dersleri*, 19. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 532.

¹²³ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 308.

¹²⁴ age. 308.

depolanması ve dağıtımında kamu yararı söz konusudur. Dolayısıyla RES projeleri, kamu hizmeti icra etmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi kararlarında elektrik enerjisine ilişkin faaliyetler kamu yararını karşılamaya yönelik olduğundan bahsedilmiş olsa da doktrinde kamu yararından bahsedilebilmek için hizmetin, belirli ilkelere sahip olması gerektiği söylenmektedir.

1.3.2.2. Kamu Hizmetine Hâkim Olan İlkeler

Kamu hizmetlerine hâkim olan ilkeler; süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve bedelsizlik ilkeleridir.¹²⁵ Doktrinde son yıllarda bu ilkelere katılım, açıklık, basitlik, sorumluluk, ulaşılabilirlik gibi ilkeler de eklenmiştir.¹²⁶ Biz bu bölümde genel olarak kabul edilen ilkelere değineceğiz.

1.3.2.2.1. Süreklilik

Kamu hizmetleri, toplum ihtiyacından doğan hizmetler olduğu için bu hizmetlerin kesintisiz bir şekilde devam etmesi gerekir.¹²⁷ Süreklilik ilkesi kamu hizmetinin kesintisiz şekilde devam etmesi, aksamaması, durmaması özelliklerini kapsar.¹²⁸ Ancak süreklilik, hizmetin 7/24 devam etmesi demek değildir. Sürekliliğin belirlenmesinde hizmetin karşıladığı toplumsal ihtiyacın özelliklerine bakılması gerekir. Toplu taşıma hizmetinde hizmetin verildiği bölgedeki ihtiyaçla doğru orantılı olarak sefer sıklığı artırılması, ihtiyacın azaldığı gece vakitlerinde sefer sayılarının azaltılması ve hatta durdurulması süreklilik ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir. Ancak hiçbir zaman kesintiye uğramaması gereken bazı hizmetler de vardır. Hastane, eczane, polis gibi hizmetler günün her saatinde ihtiyaç duyulabilecek hizmetlerdir. Bu nedenle bu hizmetlerin devamlılığı esastır.

Elektrik enerjisi kesintisiz şekilde vatandaşlara sunulması gereken bir kamu hizmetidir. Enerji Piyasası Kanunu'nun 1. maddesinde elektrik hizmetinin sürekli şekilde tüketicilere sunulması gerektiği düzenlenmiştir.¹²⁹ Anayasa Mahkemesi de

¹²⁵ Merve ALACAATLI 2016, agt. s. 29.; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 581.; Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 256-261; Oğuz SANCAKDAR, Lale Burcu ÖNÜT, Eser Uş DOĞAN, Mine KASAPÖĞLU TURHAN, Serkan SEYHAN (2024), *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 12. Baskı, Seçkin yayıncılık, Ankara, s. 574.

¹²⁶ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 312.

¹²⁷ age. s. 312.

¹²⁸ Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 256.

¹²⁹ R.G. 30.03.2013 - 28603.

kararlarında elektrik hizmetinin kamu hizmeti olduğunu, sürekli ve düzenli etkinlik olduğunu ifade etmiştir.¹³⁰

Rüzgâr enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynakları, ülkemizde elektrik enerjisinin üretimine katkı sağlamaktadır. Böylece bu faaliyetler elektrik enerji hizmetinin sürekliliğine katkı sağlamaktadır.

1.3.2.2.2. Eşitlik

Eşitlik ilkesi, Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik ilkesinin devamı niteliğindedir.¹³¹ Burada dikkat edilmesi gereken husus kamu hizmetlerinden yararlanmaya başlamada eşitlik ile hizmetin sunulmasındaki eşitliğin farklı anlamlara geldiği hususudur.¹³² Kamu hizmetlerinden yararlanmaya başlamada eşitlik; kamu hizmeti almak isteyen her kimsenin aynı hak ve yükümlülöklere sahip olmasıdır. Örneğin evine doğal gaz aboneliği yaptırmak isteyen herkesin bu hizmeti sağlayan kuruluşa giderek aynı evrakları doldurması, aynı süreci uygulaması ve aynı şekilde hizmeti almaya başlamasıdır. Hizmetin sunulmasındaki eşitlik ise hizmetten yararlanmak isteyen herkese eşit muamelede bulunulmasıdır. Bu noktada bazen sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin inşaat elektriğı ile konut elektriğinin farklı fiyatlandırmaya sahip olması gibi. Bunun gibi istisnalar olsa da genel kural, hizmetin herkese eşit şartlar altında sunulmasıdır. Kamu hizmetlerinden yararlanma hususunda vatandaşlar devletin karşısında eşit konumda yer alırlar.

Elektrik piyasasında eşitlik ilkesi, tüketiciler bakımından toplumun tamamının elektrik enerjisine ulaşma hakkına sahip olması olarak uygulanır. Üreticiler bakımından ise diğer tüm üreticiler gibi eşit haklara sahip olması olarak uygulanır. Bu durumda üreticiler, tüketici konumunda olan vatandaşlara ayırım gözetmeksizin elektrik enerjisini sunmak zorundadır. Devlet de bunun gerçekleşmesi için gerekli yasal düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür.

1.3.2.2.3. Değışkenlik

Teknolojinin gelişmesi ile birlikte toplumun ihtiyaçları da değışebilir. Kamu hizmetleri de bu değışikliklere ayak uydurması gerekir.¹³³ İdare, toplumsal gelişmeler

¹³⁰ AYM, 09.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, RG: 24.01.1995.

¹³¹ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024a, age. s. 585; Kemal GÖZLER 2019, age. s. 315.

¹³² Ali D. ULUSOY 2023, age. s. 537.

¹³³ Kemal GÖZLER 2019, age. s. 307.

doğrultusunda kamu hizmetlerini güncelleyemez. Yasama organının toplumsal gelişmeleri takip ederek gelişmeler doğrultusunda idareye yetki vermesi gerekir. Bu yetkiler genellikle idareye tanınan takdir yetkileridir. Yasa organı, hizmetin genel çerçevesini belirledikten sonra idarenin değişen hal ve koşullara uyum sağlayabilmesi için takdir yetkisi tanır. Dolayısıyla idareye tanınan takdir yetkileri, değişkenlik ilkesinin bir sonucudur. Ancak takdir yetkisiyle yeni bir kamu hizmeti oluşturulamaz. Dolayısıyla yeni bir toplumsal ihtiyacın doğması durumunda kanunilik ilkesi gereğince yasama organının, yeni bir kanunu yürürlüğe koyarak yeni bir kamu hizmeti oluşturulmasını düzenlemesi gerekir.

Enerji piyasasında değişkenlik ilkesi daha çok yıllık olarak düzenlenen fiyatlandırmada gündeme gelir. EPK'nin 5. maddesinde lisans esaslarının EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler arasında lisans ücretleri, tüketicilere uygulanacak fiyatlandırmalar, lisans süreleri, lisans başvuru ve değerlendirme hususları yer almaktadır. Özellikle fiyatlandırma gibi enflasyon karşısında sürekli düzenlemeye tabi olan hususlar, yıllık olarak kurum tarafından güncellenmektedir. Diğer hususlar da gelişen hal ve koşullar doğrultusunda EPDK tarafından değiştirilebilecektir.

1.3.2.2.4. Bedelsizlik

Kamu hizmetleri idarenin topluma karşı görevi olduğu için kural olarak bedelsiz bir şekilde yapılır. Kamu kurum ve kuruluşları da kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır. Dolayısıyla klasik kamu hizmeti anlayışına göre idare, yapmış olduğu kamu hizmetlerini bedelsiz olarak yapmak zorundadır. Ancak kamu hizmetlerinin sayısının artmasıyla kamu hizmetlerine finansman sağlama gereksinimi doğmuştur. Ayrıca belirli bir kesimin ihtiyacı olan kamu hizmetinden başka bir kesimin ihtiyacı olmayabilir. Bu gibi durumlarda hizmetin bedelsiz olarak verilmesi durumunda hizmeti kullanmayan kesime vergi gibi mali yük yüklenmesi söz konusu olacaktır. Bu nedenle kamu hizmeti karşılığında bir bedel belirlenmesi zaruri hale gelmiştir. Önemle belirtmek gerekir ki kamu hizmeti karşılığında belirlenen bedel bir fiyat değil, katılma payıdır. Bedelsizlik ilkesi gereğince kamu hizmeti karşılığı olarak idarenin kâr elde etmesi için bir bedel tahsisi yapılamaz. Katılma payı sayesinde kamu hizmetini kullananlar arasında eşitlik sağlanmış olacaktır.¹³⁴ Elbette eşitler arası eşitliğin

¹³⁴ Ali D. ULUSOY 2023, age. s. 587.

sağlanabilmesi için bedelin, adil, makul ve herkesçe erişilebilir şekilde belirlenmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi de kamu hizmetlerinin bedelsiz olmasının kural olduğunu ancak bu durumun zamanla değişerek günümüzde kamu hizmetinden yararlananlardan ödeme güçlerine göre bir bedel alınabileceğini kabul etmektedir.¹³⁵ Bu bedelin bir satış bedeli yani fiyat olmadığı, hizmetten yararlananlarla yararlanmayanlar arasında eşitsizliği gidermek adına alınan bir katılma payı olduğu kabul edilmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin farklı yönde kararları da mevcuttur.¹³⁶ Anayasa Mahkemesi, gelir ortaklığı senedi çıkarılmasını düzenleyen 2983 sayılı Kanuna ilişkin vermiş olduğu kararda karayolları, köprülerden alınan geçiş parası, elektrik, su demiryolu ücretlerinin hizmetin konusu tesislerin bakım ve idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için belirlenen bir fiyat olarak nitelendirilmiştir. Aynı yönde başka bir kararında¹³⁷ *“Kamu hizmetlerinin karşılığı olarak, yararlananlardan kullanım oranlarına ve ödeme güçlerine göre ücret alınabileceği kabul edilmektedir.”* görüşünü kabul etmiştir.

EPK 1. maddesinde elektriğin düşük maliyetli olarak kullanıcılara sunulması amaçlandığı düzenlenmiştir. Her ne kadar elektrik piyasası özelleştirilmiş olsa da bu alandaki fiyatlandırmaları devlet düzenlemektedir. Fiyatlandırmalarda, bedelsizlik ilkesi gereğince adil, makul ve herkesçe erişilebilir olma ilkeleri ön planda tutulmaktadır.

1.3.2.3. Kamu Hizmetlerinin Yürütülme Biçimleri

Kamu hizmetleri, geçmişten günümüze kadar çeşitli şekillerde yürütülmüştür. Günümüzde kamu hizmetlerinin görülüş biçimlerini kamu tüzel kişileri tarafından işletilme ve özel hukuk kişileri tarafından işletilme usulleri olarak ikiye ayırabiliriz.¹³⁸ Kamu hizmetleri özel hukuk kişileri tarafından yürütülebildiği için bu yürütülme biçimlerini de tek yanlı görevlendirme ve sözleşme ile görevlendirme usulleri olarak ayırabiliriz.¹³⁹ Tezimizin konusu bakımından bu ayrımlara kısaca değinmekte fayda vardır.

¹³⁵ AYM, 19.04.1988, E.1987/16, K.1988/8, RG: 23.08.1988.

¹³⁶ AYM, 18.02.1985, E.1984/9, K.1985/4, RG: 26.06.1985.

¹³⁷ AYM, 19.04.1988, E.1987/16, K.1988/8, RG: 23.08.1988.

¹³⁸ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 551.

¹³⁹ age. s. 551.

1.3.2.3.1. Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Yürütülmesi

Daha önce de açıklandığı üzere kamu hizmetleri, kural olarak idare tarafından yürütülmelidir. Bu kapsamda emanet usulü ve kamu kurumu usulü olarak iki çeşit yürütülme şekli bulunmaktadır:

- Emanet usulü: Kamu hizmetinin, o hizmet ile yasal olarak sorumlu kabul edilen idari organ tarafından bizzat yürütülmesidir.
- Kamu kurumu usulü: Kamu hizmetinin, o hizmetten ile yasal olarak sorumlu olan idari organ tarafından kurulan ayrı bir kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmesidir.¹⁴⁰

1.3.2.3.2. Özel Hukuk Kişisi Tarafından Yürütülmesi

Kamu hizmetleri, idarenin denetim ve gözetim yetkisi altında özel hukuk kişilerince yürütülebildiğini yukarıda açıklamıştık. Ancak özel hukuk kişisi istediği zaman doğrudan kamu hizmetini yürütemez. Öncelikle kamu idaresi tarafından görevlendirilmesi gerekir. Türk hukuk sistematğinde bu görevlendirmeyi kamu idaresi veya kamu kurumları yapabilir.¹⁴¹ Görevlendirme, lisans/ruhsat usulünde olduğu gibi tek taraflı olarak veya imtiyaz, iltizam müşterek emanet, usullerinde olduğu gibi sözleşmeyle olabilir. Bu sayede özel hukuk kişisi, idarenin görevi olan bir kamu hizmetini yürütme hakkına sahip olacaktır. Tezimizin konusu olan RES izinleri de bu kapsamda sayıldığı için kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yürütülme şekillerini açıklamakta fayda vardır:

- İmtiyaz Usulü: Bir kamu hizmeti, hizmeti yapacak olan özel hukuk tüzel kişisi ile hizmetin kanuni sorumlusu olan kamu tüzel kişisi arasında imzalanan imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde özel hukuk tüzel kişisi eliyle yürütülmesini amaçlamaktadır.
- Müşterek Emanet Usulü: Kamu hizmeti için gerekli araç gereç ve finansal kaynakların idare tarafından karşılandığı, yalnızca hizmetin yürütülmesinin özel hukuk tüzel kişisine bırakıldığı sistemdir. Bu sistemde hasarlar ve zararlar idareye aittir. Gelir üzerinden hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişisine pay verilir. Özel hukuk kişisi, bu usulde kamu hizmetini idarenin nam ve hesabına yapmaktadır.
- İltizam Usulü: Kamu hizmeti, idare tarafından belirlenen ve yine idare tarafından ödenen ücret karşılığında özel hukuk tüzel kişisi eliyle yürütülür.

¹⁴⁰ age. s. 553.

¹⁴¹ age. s. 555.

- Vekalet Usulü: Müşterek emanet usulünde olduğu gibi idare ile yapılan bir sözleşme ile araç gereç, finansal kaynakların, kar ve zararın idareye ait olduğu hizmeti idare adına özel hukuk kişinin yürüttüğü sistemdir. Bu sistemde götürü bir gelir karşılığında özel hukuk kişisi idare adına hizmeti yürütür. Müşterek emanet usulünden farkı vekilin ücretlendirilmesidir.
- Ruhsat Usulü: Bir kamu hizmetinin, idarenin özel kişilere vermiş olduğu izin ile gördürülme usulüdür. Bu usulde idare, özel kişiyi denetleyici konumdadır.
- Yap-İşlet-Devret Usulü: 08.06.1994 tarihli 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile düzenlenen modeldir. Köprü, baraj, tünel, hava limanı, gibi hizmetlerin sermaye şirketleri veya yabancı şirketler tarafından yapılması, işletilmesi ve devredilmesini amaçlamaktadır. Bu usulde yapılan sözleşmelerde özel hukuk kuralları uygulanmaktadır.
- Yap-İşlet Usulü: 16.07.1997 tarih ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile düzenlenen, özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olan sözleşmeler kapsamında kamu hizmetlerinin yürütüme biçimidir. Termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışını kapsamaktadır.
- Kamu-Özel Ortaklığı Usulü: Kamu tüzel kişisi ile özel hukuk kişisi arasında yapılan bir idari sözleşme uyarınca, kamu hizmetinin yürütüleceği tesis özel hukuk kişisi tarafından inşa edilir ancak kamu hizmeti kamu tüzel kişisi tarafından yürütülür. Kamu tüzel kişisi tarafından özel hukuk kişisine kira verilir. Kamu ihale sözleşmelerinden farklı olarak bu sözleşmelerin uzun vadeli olması, sözleşme süresince bakım ve onarımın da özel hukuk kişisince yapılması söz konusudur.

1.3.3. Lisans Usulü

Yukarıda bahsettiğimiz üzere kamu hizmetleri, özel hukuk kişileri tarafından yürütülebilmektedir. Bu kapsamdaki lisans usulünü tezin konusu açısından detaylıca açıklamak gereklidir.

Kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerinca işletilmesi için kamu idaresinin özel hukuk kişisini görevlendirmesi gerekir. Kamu idaresi, kanun veya bir idari işlem doğrultusunda tek taraflı olarak özel hukuk kişisini görevlendirebilir. Ya

da kamu idaresi ile özel hukuk kişisi arasında kamu hizmetinin görülmesi için bir sözleşme akdedilebilir. Sözleşme usulüne imtiyaz, iltizam, müşterek emanet usulleri örnek verilebilir. Tek taraflı görevlendirmeye de ruhsat usulü örnek verilebilir.

Lisans verilmesi idarenin tek taraflı işlemidir. Ancak lisans verme iradesi idarenin tek taraflı yetkisinde değildir. Lisans verilmesi için özel hukuk kişinin talepte bulunması gereklidir. Talebin ilgili kamu idaresi tarafından denetlenmesi, talepte bulunan şartları sağlıyorsa da lisansın verilmesi gereklidir. Bunun nedeni her ne kadar kamu hizmetini görme yetkisi özel hukuk kişisine bırakılıyor olsa da ilgili kamu tüzel kişinin sorumluluğu devam etmektedir.

Lisansın idarenin kolluk yetkisi altında verdiği bir yetki mi yoksa kamu hizmetlerinin görülme biçimi mi olup olmadığı doktrinde tartışılan bir husustur. Doktrinde genel olarak ruhsatın iki ayrı türünden bahsedilmektedir: Kolluk ruhsatı ve kamu hizmetlerinin yürütülme biçimi olan ruhsat.

Kamu hizmetlerinin çeşitli usullerle özel hukuk kişilerince yerine getirilebileceğini daha önceden açıklamıştık. Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yerine getirilmesi usullerinden bir tanesi de izin/ruhsat usulüdür.¹⁴² Ruhsat usulünde idare, lisans veya izin adı altında özel hukuk kişisine kamu hizmetinin görülmesi için yetki verir. Dolayısıyla bu izin ile idare, aslında kamu hizmetinin görülmesi amacıyla verilmektedir. Ancak lisans verme yetkisi, idare tarafından sözleşme veya tek taraflı idari işlem ile devredilebilen bir yetki değildir. Öyle ki kamu idaresi, kamu hizmetinin görülmesini devretmiş olsa da kendisi halen kamu hizmetinin görülmesinden sorumludur. Hatta lisans verilmiş bile olsa lisansın verilme şartlarının daha sonra kalkması durumunda idarenin lisansı iptal etmesi gerekebilir. Dolayısıyla idarenin lisans verme ve lisansı iptal etme yetkileri devredilebilen kamu hizmetlerinden biri değildir. İdarenin ayrıca kolluk yetkileri de bulunmaktadır. Kolluğun amacı kamu düzenini sağlamaktır. RES'ler kapsamında verilen lisansın bir kolluk ruhsatı mı yoksa kamu hizmetlerinin yürütülmesi biçimi olan ruhsat mı olduğu tartışılması gerekir. Bu noktada kolluk ruhsatı ile kamu hizmetlerinin yürütülme biçimi olan ruhsatı açıklayarak RES kapsamında verilen lisansların hangi biçime girdiğini izah etmek gereklidir.

¹⁴² Kemal GÖZLER 2019, age. s. 562.

1.3.3.1.Kolluk Ruhsatı

İdarenin, kamu düzenini sağlamak amacıyla yapmış olduğu kamu hizmetlerine kolluk denilmektedir.¹⁴³ Dolayısıyla kolluğun amacı kamu düzenini sağlamaktır. Kamu düzeni, klasik anlayışa göre kamu güvenliğini, kamu huzurunu ve kamu sağlığını gerçekleştirmek amacıyla idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerdir. Toplumların ilerlemesi ve gelişmesiyle birlikte bu anlayışa genel ahlaka uygunluğu sağlamak, kamusal estetiği korumak, insan onurunu korumak da eklenmiştir.¹⁴⁴

Kamu düzenini sağlamak amacıyla kişilerin yapmış olduğu bir kısım faaliyetler devletin denetimi altında tutulmaktadır. İdare, kolluk yetkisi altında kamu düzeninin sağlanması için idari izin niteliğinde olan kolluk ruhsatı verebilmektedir. İdare, kolluk ruhsatı ile kanunlarda ruhsat alınmasına bağlanmış olan herhangi bir faaliyete “izin” vermektedir.¹⁴⁵

İş yeri ruhsatı, restoran açmak için alınan ruhsat gibi faaliyetler idarenin kolluk ruhsatı kapsamında bireylere vermiş olduğu izindir.¹⁴⁶ Öyle ki restoran açma izni kamu sağlığı, iş yeri ruhsatı ise kamu güvenliğini sağlamak için gerekli olan izinlerdir. Burada dikkat edilmesi gereken husus kişilerin yapmasında kanunen sakınca olmayan ancak denetimi zaruri olan faaliyetler kolluk ruhsatı kapsamında değerlendirilmektedir. Bu faaliyetler kamu hizmeti statüsünde değildir. Kolluk ruhsatını verirken idare, kamu düzeninin korunmasına dikkat etmelidir.

İdarenin kolluk ruhsatı verirken takdir yetkisi bulunmaktadır. İdarenin ruhsatı talep eden kişinin gerekli koşulları sağlayıp sağlamadığını, talep edilen faaliyet sonucunda kamu düzeninin bozulup bozulmayacağını denetlenmesi gerekmektedir.¹⁴⁷ İdare bu noktada takdir yetkisini kullanarak ruhsatın verilip verilmeyeceğine karar verecektir. Ruhsat verme işlemi tek taraflı bir idari işlem olduğu için verilen kararlara karşı yargı yolu açıktır.

1.3.3.2.Kamu Hizmetlerinin Yürütülme Biçimleri Olarak Ruhsat

Kamu hizmeti olarak kabul edilen bir faaliyetin, idare lehine tekel niteliği bulunmayan bir kamu hizmetini yürütme yetkisi, idarenin vereceği izinle özel kişilere

¹⁴³ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 577.

¹⁴⁴ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 778; Halil KALABALIK 2024a, age. s. 266-267.

¹⁴⁵ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 589.

¹⁴⁶ age. s. 794-795.

¹⁴⁷ age. s. 783.

tanınır.¹⁴⁸ Burada bahsedilen tanıma işlemi kamu hizmetlerinin yürütölme biçimlerinden biri olan ruhsattır.

Ruhsat verilecek kamu hizmetinin, idarenin de tekelinde olan bir kamu hizmeti olmaması gerekmektedir. Bu anlamda idarenin ruhsat verme konusunda kanunla yetkilendirilmiş olması şarttır.¹⁴⁹

Ancak bu yetkilendirmenin kendiliğinden olması düşünölmez.¹⁵⁰ Aksi halde işlemin bir özel hukuk kişisi tarafından yürütölmesi beklenemez. Özel hukuk kişisi bir kamu hizmetini görme amacıyla idareye başvuruda bulunmaktadır. Bu başvuru ile kamu hizmetini yerine getirmek için izin istemektedir. Bu izin duruma göre lisans veya ruhsat olarak adlandırılabilir.¹⁵¹

Her ne kadar idare, kamu hizmetini özel hukuk kişisine gördürmek için izin vermiş olsa da idarenin sorumluluğı devam etmektedir.¹⁵² Öyle ki kamu idaresinin amacı kamu hizmetlerini yerine getirmektir. İdarenin, ruhsat verilen kamu hizmetinin yerine getirilmesinde denetim yetkisi söz konusu olmaktadır. Ruhsat verme işleminde özel hukuk kişisinin ilgili hizmeti görmek için gerekli şartları sağlayıp sağlamadığını denetlemesi gerekir. Özel hukuk kişisi kanunun ön gördüğü şartları sağlamıyorsa ruhsat talebini reddetmesi gerekecektir. Aynı şekilde özel kişinin daha sonra bu koşulları yitirmesi halinde de ruhsatın iptalini yine yetkili kamu tüzel kişisi gerçekleştirecektir. Dolayısıyla özel hukuk kişisi talepte bulunan, idare ise talebi değerlendiren ve denetleyen konumdadır. Bu nedenle özel hukuk kişisi ile idare arasında statü bakımından fark vardır.

İdarenin yalnızca lisans sahibi olmak için gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığını değil aynı zamanda kamu hizmetinin gereğı gibi yerine getirilip getirilmediğini de denetlemesi gerekmektedir. Şayet kamu hizmeti gereğı gibi yerine getirilmiyorsa ruhsat iptali gibi yaptırımların uygulanması konusunda idarenin yetkisi vardır.

Dikkat edilmelidir ki lisans usulünde kamu hizmetinden sorumlu olan idare ile hizmeti görme talebi olan özel hukuk kişisi arasında bir sözleşme yoktur. Ortada bir idari işlem olan ruhsat verme işlemi bulunmaktadır. Hem ruhsat verme hem de ruhsatın

¹⁴⁸ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 556; Ali D. ULUSOY 2023, age. s. 553; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 589.

¹⁴⁹ Kemal GÖZLER 2019, age. s. 399.

¹⁵⁰ Kemal GÖZLER 2019, age. s. 398.

¹⁵¹ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s.589; Kemal GÖZLER 2019, age. s. 399.

¹⁵² Kemal GÖZLER 2019, age. s. 399.

iptali işlemleri, idari işlemlerden olup bu işlemlere karşı idari yargıda dava açılabilir.

Rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim tesislerinin kurulması ve işletilmesi için verilen lisans ve izinler, kolluk ruhsatlarından ayrılmaktadır. RES yatırımlarında verilen “üretim lisansı”, bir kolluk ruhsatı gibi kamu düzeninin korunmasına yönelik bir faaliyet izni olmaktan öte, kamu hizmetinin özel sektör eliyle yürütülmesine imkân tanıyan, ayrıntılı yükümlülükler ve teknik standartlar içeren bir idari izindir. Bu yükümlülükler ve teknik standartlar EPK ve EPLY kapsamında detaylıca düzenlenmiş ileren bölümlerde detaylıca açıklanacaktır. Bu izin ile idare, rüzgâr enerjisi üretimi gibi stratejik bir kamu hizmetinin yürütülmesini özel kişiye devretmekte; ancak kamu hizmetinin sürekliliği, kalitesi ve hukuka uygunluğu bakımından geniş bir gözetim ve denetim yetkisini elinde tutmaya devam etmektedir. Kolluk ruhsatı, herhangi bir faaliyetin yürütülmesi için idarenin kamu düzenini koruma amacıyla vermiş olduğu izinken kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayan ruhsatta idarenin hizmetin yürütülmesini sağlayacak her noktasına müdahale yetkisi bulunmaktadır.¹⁵³ Öyle ki RES kapsamında verilen lisansta idare, bir kamu hizmeti olan elektrik üretiminin miktarına dahi karışabilmekte¹⁵⁴, piyasadan çekilmek isteyen lisans sahibine izin vermeyebilmekte¹⁵⁵, üretilen elektriğin satış bedelini belirleyebilmektedir.¹⁵⁶ Dolayısıyla elektrik üretimi için verilen lisans kapsamında idarenin geniş denetim ve gözetim yetkisinin olduğunu görmekteyiz. Bu nedenle verilen lisanslar, kamu hizmetlerinin görülüş biçimi olan ruhsat kapsamında değerlendirilmektedir. Danıştay içtihatlarında EPDK tarafından verilen lisansların, idare hukuku bağlamında kamu hizmetlerinin görülüş biçimi olarak ruhsat olduğu değerlendirilmiştir.¹⁵⁷

¹⁵³ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 589; Ali ULUSOY (2004), *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Yayınları, İstanbul, s. 16.

¹⁵⁴ EPLY m. 30.

¹⁵⁵ EPLY m. 26.

¹⁵⁶ EPK m. 17.

¹⁵⁷ Danıştay İ.D.D.K., E.2006/1008, K.2010/911, T.06.05.2010; Danıştay İ.D.D.K., E.2005/2937, K.2008/2300, T.18.12.2008.

1.3.4. RES Projelerinde Yetkili İdari Kurumlar

1.3.4.1. Merkezi İdare Teşkilatı

Anayasa'nın 167. maddesi uyarınca enerji piyasasının sağlıklı ve düzenli bir şekilde işlemlerinden devlet sorumludur. 123. madde¹⁵⁸ uyarınca devletin, kanunların kendisine vermiş olduğu yetkiler dahilinde uzmanlık konularına göre teşkilatlanarak bahsedilen görevini yerine getirmek zorundadır. Devlet, teşkilatlanarak uzmanlık alanlarına göre bakanlıkları ve ona bağlı olan kamu kurum ve kuruluşlarını oluşturmaktadır.

1.3.4.1.1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, yenilenebilir enerji kaynaklarından birisi olan rüzgâr enerji santralleri vasıtasıyla enerji üretiminden ilk elden sorumludur. 2018 Anayasa değişikliği öncesinde 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun¹⁵⁹ ile görev ve yetkileri düzenlenmişken 9.7.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁶⁰ 8'inci maddesiyle 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 10.07.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹⁶¹ 166-183'üncü maddeleriyle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teşkilat, görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

3154 sayılı Kanun ile bakanlığın yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili görevi *“Yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik politikaların ve stratejilerin belirlenmesine yönelik çalışmalarda bulunmak”* olarak düzenlenmişken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi döneminde de aynı görev hüküm altına alınmıştır. Anılan Kanunun 10/B maddesinde Yenilenebilir Enerji Müdürlüğü, bakanlığın teşkilat yapısında gösterilmiştir. Hükme göre müdürlük, rüzgâr enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının tespiti ve değerlendirilmesi için

¹⁵⁸ AY m. 123: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

¹⁵⁹ R.G. 01.03.1985 - 18681.

¹⁶⁰ R.G. 09.07.2018 - 703.

¹⁶¹ R.G. 10.07.2018 - 1.

gerekli ölçümleri yapma, fizibilite ve örnek uygulama projeleri hazırlama; araştırma kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği yaparak pilot sistemler geliştirme, tanıtım ve danışmanlık faaliyetleri yürütme gibi görevlere haizdir.

10.07.2018 tarihli 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Yenilenebilir Enerji Müdürlüğü düzenlenmemiştir. Müdürlüğün görev ve yetkileri, yine Bakanlık içerisinde ayrı bir birim olan Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne kaydırılmıştır. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 169. maddesinde düzenlenmiştir. Bahsedilen hüküm ile ülkemizdeki rüzgâr, güneş, hidrolik, jeotermal, biyokütle ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları öncelikli olmak üzere tüm enerji kaynaklarının tespit, araştırma, geliştirme çalışmalarını yapmak müdürlüğün görevi olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla 3154 sayılı Kanun dönemindeki görev ve yetkiler, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş, ancak enerji kaynakları bakımından yenilenebilir enerji kaynakları öncelikli tutulmuştur.

Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, bahsedilen görevlerin yanı sıra Rüzgâr Kaynağına Dayalı Elektrik Üretimi Başvurularının Teknik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik¹⁶² uyarınca, rüzgâr kaynağına dayalı olarak yapılan önlisans veya lisanssız elektrik üretimi başvurularının teknik değerlendirmelerinin yapılması için müdürlük görevlidir.

İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince idarenin kendisini düzenleyen kanunlara uygun olarak faaliyetlerini yürütmesi gerekir. Aynı şekilde kendisine verilen takdir yetkisini de yine kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından hukuka uygun olarak temellendirilmiş olgular kapsamında kullanması gereklidir. Bakanlığın enerji sektöründe bazen kendisine verilen görev ve yetkileri aşarak işlem tesis ettiği görülmektedir.¹⁶³ Bu gibi durumlarda Bakanlığın tesis ettiği işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilmekte ve iptali gündeme gelebilmektedir.

1.3.4.1.2. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın rüzgâr enerjisi ile ilgili görevlerini üç ana başlıkta sayabiliriz: Planlama, yenilenebilir enerji kaynaklarını

¹⁶² R.G. 20.10.2015 - 29508.

¹⁶³ Danıştay 6. D., E.2022/4974, K.2022/9876, T.17.11.2022; Danıştay 8. D., E.2022/3907, K.2025/5573, T.12.06.2025; Danıştay 8. D., E.2025/1712, K.2025/5160, T.28.05.2025; Danıştay 8. D., E.2025/1661, K.2025/4833, T.21.05.2025.

destekleme ve çevresel etki değerlendirme. Öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın görevleri 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. maddesinde sayılmıştır. Hükme göre Bakanlık, yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemekle görevlidir. İmar Kanunu¹⁶⁴ uyarınca Bakanlık, enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerini yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir. Dolayısıyla RES projeleri için seçilen yerin imar planına uygunluğunu denetleme görevinin yanında RES projeleri için gerekli planlamaları yapmaya, yaptırmaya değiştirmeye yetkilidir.

İkinci olarak bakanlığın genel görevleri arasında iklim değişikliği ile mücadele, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi gibi görevler mevcuttur. Dolayısıyla bakanlık, iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında yenilenebilir enerji projelerini destekleyerek sera gazı emisyonlarının azaltılmasına katkı sağlamaktadır.

Rüzgâr enerji santrallerinin kurulması için öncelikle EPDK nezdinde lisans sahibi olmak gereklidir. Bahsedilen lisansların alınabilmesi, kanunda ön görülen koşulların sağlanmasıyla mümkündür. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nı ilgilendiren bölüm çevresel etki değerlendirilmesi sürecidir. Çevresel Etki Değerlendirilmesi Yönetmeliği'nin¹⁶⁵ 7. maddesine göre rüzgâr enerji santralleri kurulmadan önce ÇED raporu alınması zorunlu faaliyetlerdendir. Bu kapsamda ÇED sürecini yürütmek, yetkili kurum olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın üçüncü görevini oluşturmaktadır. Söz konusu görev, Bakanlığın merkez teşkilatı içerisinde Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütülecektir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 104. maddesinde anılan müdürlüğün görevleri sayılmıştır. Hükme göre müdürlüğün RES projeleri bakımından görevleri;

*“Çevresel etki değerlendirmesi ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarını yapmak ve bu konuda gerekli kararları almak, izlemek ve denetlemek,
Çevre kirliliğini önleme ve çevre kalitesini iyileştirmeye yönelik her türlü faaliyet ve tesisi izlemek, gerekli tedbirleri almak ve aldırarak, denetlemek, çevre izni ve lisansı vermek”*

¹⁶⁴ R.G: 09.05.1985 - 18749.

¹⁶⁵ R.G. 29.07.2022 - 31907.

Bakanlık, başvurulanan proje için alınan rapor doğrultusunda ÇED olumlu veya ÇED olumsuz kararı vermeye yetkilidir.

1.3.4.1.3. Diğer Bakanlıklar

Rüzgâr enerji santrallerinin kurulması için kimi zaman orman veya mera vasıflı bölgelere ihtiyaç duyulabilir. Söz konusu bölgeler, nitelikleri itibariyle ilgili kanunlarda düzenlenen yararlanma amaçları dışında başka bir amaç için kullanılamaz. Ancak kimi zaman söz konusu bölgelerin kamu yararı veya daha iyi bir amaç için kullanılabilmesi halinde ilgili bakanlığın izniyle bedeli karşılığı kiralanabilir.

Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'un¹⁶⁶ 8. maddesi uyarınca orman vasfına sahip olan taşınmazlar için Tarım ve Orman Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretimi yapmak amacıyla kiralama, irtifak hakkı tesisi veya kullanma izni verilebileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla ihtiyaç duyulan ormanlık arazi, rüzgâr enerji santrali için tesis kurulumunda veya söz konusu tesise ulaşım yolu ve şebekeye bağlantı noktasına kadarki enerji nakil hattı için kullanılması gerektiği takdirde Tarım ve Orman Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığı ilgisine kiralama, irtifak hakkı tesisi veya kullanma izni verilebilir.

Mera, yaylak ve kışlak alanları ile umuma ait ayır ve otlak alanlarının denetimini, korunmasını ve kullanımını düzenleyen Mera Kanunu'nda¹⁶⁷ da benzer hükümler yer almaktadır. Kanuna göre kural olarak mera alanları kanunda düzenlenen amaçlar dışında başka amaçlar için kullanılamaz. Ancak bu alanların tahsis amacı değiştirilerek kullanıma açılabilceği belirtilmiştir. Elektrik piyasası için tahsis amacı değişikliği talebini EPDK yapabilmektedir. Hükme göre EPDK, enerji piyasası için gerekli olan yerler mera vasfına sahipse Tarım ve Orman Bakanlığı'na başvuru yapabilmektedir. Bakanlıktaki ilgili komisyonun görüşü üzerine valilikçe mera arazisinin tahsis amacı değiştirilebilecektir.

Bu noktada kimi zaman ilgili bakanlıklar arası yetki sorunu ortaya çıkabilir. Örneğin Danıştay tarafından verilen bir kararda turizm merkezi olarak kabul edilen bir bölgede imar planı değişikliği yapma yetkisi hususunda Kültür ve Turizm Bakanlığı ile evre, Şehircilik İklim Değişikliği Bakanlığı arasında uyumsuzluk meydana

¹⁶⁶ R.G. 18.05.2005 - 25819.

¹⁶⁷ R.G. 25.02.1998 - 23272.

gelmiştir.¹⁶⁸ Danıştay, kararında Turizm bölgesi ve doğal sit alanlarının çakıştığı planlama alanında yukarıdaki açıklamalar gereğince Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yetkili olduğu sonucuna varılmıştır. Başka bir kararda; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın yetkisine giren bir konuda yönetmelik düzenlemiş ancak yönetmeliğin, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görev ve yetkisine giren konudaki hükmü iptal edilmiştir.¹⁶⁹

Bahsedilen kararlarda olduğu gibi merkezi idare teşkilatı arasında yetki konusunda kimi zaman uyuşmazlık olabilmektedir. Ancak bu uyuşmazlıklar genellikle 3. kişileri ilgilendiren düzenleyici işlemler sebebiyle olduğu için 3. kişilerin mağduriyetine sebebiyet verebileceğini unutmamak gerekir.

1.3.4.2.Yerinden Yönetim Teşkilatı Kapsamında Belediyeler

Rüzgâr enerji santrallerini kurmak amacıyla önlisans veya lisans sahibi kişilerin, kuracakları tesisin yapı ruhsatını alması ve tesisin kurulacağı yerin imar planına uygunluğu için gerekli değişiklik talebini bildirmesi gereklidir.

Rüzgâr enerji santrallerinin faaliyete başlamadan önce imar planı onaylarının kesinleşmesi gerekir.¹⁷⁰ İmar Kanunu uyarınca tesisin kurulacağı yere göre yetkili idare değişebilmektedir. Belediye sınırları içerisindeki bölgelerde nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. RES projeleri için yapılan başvurular kayıt altına alınarak belediye meclisine sunulur. Belediye meclisinin onaylaması halinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayına sunulması gerekir. Ancak yukarıda da bahsettiğimiz üzere her ne kadar belediye sınırlarına dahil bölgelerde imar planları hakkında belediyelerin yetkisi bulunsun da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın re'sen harekete geçme hakkının olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla imar planlarının uygunluğu açısından belediyenin görev alanına giren bölgelerde belediyeye müracaat edilebileceği gibi doğrudan Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na müracaat edilebilir.

Belediyeler ile bahsedilen yetki gereği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, zaman zaman yetki konusunda uyuşmazlığa düşmektedir. Öyle ki Bakanlık, kanunda istisnai olarak verilen yetkileri zaman zaman geniş yorumlamakta belediye tarafından yapılması gereken faaliyetleri, belediyenin yerine geçerek kendisi

¹⁶⁸ Danıştay 6. D., E.2023/4874, K.2024/2244, 16.04.2024.

¹⁶⁹ Danıştay 8. D., E.2022/2140, K.2025/6253, T.26.06.2025.

¹⁷⁰ R.G: 02.11.2013 - 28809.

yapmaktadır. Danıştay; bu gibi durumlarda Bakanlığın yetkili olup olmadığını, mevzuatta kendisine istisnai bir yetki verilip verilmediğini denetlemekte aksi halde yapılan işlemi iptal etmektedir.¹⁷¹

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan bazı enerji tesisleri için yapı muafiyetinin olmadığı hallerde belediyeye başvurarak yapı ruhsatının alınması gerekir. 3194 sayılı Kanun'un 22. maddesinde belediyelerin yapı ruhsatı verme yetkisi düzenlenmiştir. Hükme göre RES projeleri için gerekli olan yapı ruhsatını vermeye ilgili yerin belediye hudutları içerisinde olması halinde belediyeler yetkilidir. Bu bakımdan proje sahibi ilgili kişi belediyeye dilekçe ile başvurarak lisans için gerekli olan yapı ruhsatını belediyeden alabilecektir.

RES projeleri onaylandıktan ve gerekli lisans süreçleri tamamlandıktan sonra inşaat ve işletme süreçlerinde gerekli olan yol, su, atık yönetimi gibi alt yapı hizmetlerini sağlamaya belediyeler görevlidir.

1.3.4.3.Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun¹⁷² kapsamında oluşturulan kamu tüzelkişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Anılan kanunun 20. maddesinde kurumun amacı belirtilmiştir:

“Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzelkişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.”

Kurumun görev ve yetkileri 4054 sayılı Kanunun 27. maddesinde düzenlenmiştir. RES açısından önemli olan görevlere bakacak olursak en temel görevi, herhangi bir santralin 4054 sayılı Kanunun yasakladığı faaliyetleri gerçekleştirmesi halinde gerek şikâyet üzerine gerekse re'sen araştırma ve soruşturma yaparak mevzuata aykırılıkları tespit etmektir. Kurum, herhangi bir usulsüzlük tespit etmesi halinde ihlali gidermek adına gerekli adımları atar ve ihlal gerçekleştirenlere mevzuatta öngörülen idari para cezalarını uygular. Ayrıca RES kapsamında sıklıkla karşılaşılan şirket birleşme ve devralmalara Rekabet Kurumu izin vermektedir.¹⁷³

¹⁷¹ Danıştay 6. D., E.2018/5694, K.2022/2606 T.03.03.2022; Danıştay 6. D., E.2022/101, K.2022/7744 T.19.09.2022.

¹⁷² R.G.: 13.12.1994 - 22140.

¹⁷³ Rekabet Kurulu Kararı, K.19-19/262-114 T.23.05.2019; Rekabet Kurulu Kararı, K.19-45/744-318 T.19.12.2019; Rekabet Kurulu, K.24-49/1108-471 T. 21.11.2024.

Böylece enerji sektöründe tekelleşmenin önüne geçilmiş ve haksız rekabet önlenmiş olmaktadır.

Elektrik piyasasında Rekabet Kurumu'nun görevi, haksız rekabeti önlemektir. Aynı şekilde EPDK'de düzenleyici kurum olarak elektrik piyasasının serbestleşme sürecinde düzenlemeler yapmakta yetkilidir. Dolayısıyla bu iki kurum arasında zaman zaman yetki çatışması meydana gelebilir. Danıştay'ın konuyla ilgili bir kararında bu çatışma şu şekilde karara bağlanmıştır:

“...Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından düzenlenen tarifelerin uygulanmasından kaynaklanıyor olmasının, yapılacak müdahalenin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Rekabet Kurumu'ndan hangisinin yetki alanına girdiği sorusunu gündeme getirdiği, esas itibarıyla, 4628 sayılı Kanun'un elektrik piyasalarında 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasını kaldıran bir hüküm içermediği dolayısıyla, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun düzenleyici kurum olarak elektrik piyasasının serbestleşme sürecinde düzenlemeler yapmakta yetkili olacağı, ancak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yapılan önceden düzenlemelerin dışında kalmış alanlarda gerçekleşen rekabeti kısıtlayıcı ya da bozucu eylemlere yönelik ihlâlden sonraki korumacı müdahalelerde bulunma görevinin Rekabet Kurumu'na ait olduğu...”¹⁷⁴

Danıştay tarafından daha güncel tarihli petrol piyasasına ilişkin bir kararda;¹⁷⁵ davacı tarafından rekabetin önleme yetkisinin Rekabet Kurumu'na ait olduğu, bu kapsamda EPKD tarafından yapılan doğrudan fiyatlara müdahalenin usulsüz olduğuna ilişkin iddiasına karşılık EPDK'nin fiyatlara müdahale yetkisinin olduğu, akaryakıt fiyatlarına müdahale için Rekabet Kurumu'nun somut tespitine veya onayına ihtiyaç olmadığına karar verilmiştir.

Dolayısıyla elektrik piyasasında iki kurumun yetkili olduğu yerlerin mevzuatta düzenlendiğini, kurumların genel yetkili olduğu alanlarda ise EPDK'nin piyasa şartlarını düzenleme, fiyatlandırma gibi hususlarda haksız rekabeti önleyecek adımları atmaya yetkiliyken Rekabet Kurumu'nun ise EPDK tarafından düzenlenmeyen veya düzenleme öncesi dönemlere ait yerlere müdahale yetkisi bulunmaktadır.

¹⁷⁴ Danıştay İ.D.D.K., E.2008/1412, K. 2013/101, T.21.01.2013.

¹⁷⁵ Danıştay 13. D., E.2021/1439, K.2022/2742, T.21.06.2022.

1.3.4.4.Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un¹⁷⁶ 4. maddesinde kurumun temel nitelikleri düzenlenmiştir. *“Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.”* EPDK, 5018 sayılı Kanunun¹⁷⁷ (III) sayılı cetvelinde düzenleyici denetleyici kurumlardan sayılmıştır. EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşudur. Bakanlık ile Kurum arasında vesayet ilişkisi olmakla birlikte bu ilişki, 4628 sayılı Kanunda belirtildiği ölçüde idari vesayet ilişkisidir. Ancak Bakanlığın vesayet yetkisi, Kurumun düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar arasında yer almasından dolayı yoğun değildir.¹⁷⁸ Ayrıca EPDK'nin ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunması sebebiyle Bakanlık, Kuruma emir ve talimat veremez. Dolayısıyla Bakanlık ile Kurum arasındaki vesayet ilişkisinin zayıf bir vesayet ilişkisi olduğu söylenebilir.¹⁷⁹

EPDK; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul, Cumhurbaşkanı tarafından atanan, biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurum üyeleri, görev yaptıkları süre boyunca başka hiçbir kamu veya özel kuruluşlarda çalışamazlar ve görevden ayrıldıkları zamandan itibaren 2 yıl boyunca elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişilerinde herhangi bir şekilde yer alamaz ve ortak olamazlar. Bahsedilen görev yasağı ile kurumun bağımsızlığına önem verildiği görülmektedir.

4628 sayılı yasanın 4. maddesinde Kurumun görevleri düzenlenmiştir. Kurum, tüzel kişilerin yürüttükleri faaliyetlerle ilgili hak ve yükümlülüklerin belirlenmesini sağlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden; işletme hakkı devrine ilişkin mevcut sözleşmelerin ilgili mevzuata uygun hale getirilmesinden; piyasadaki performansın izlenmesinden ve bu performansa ilişkin standartlar ile dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulması, güncellenmesi, uygulanması ve denetlenmesinden sorumludur. Ayrıca, fiyatlandırma esaslarının belirlenmesi, serbest olmayan tüketicilere yönelik elektrik satış fiyatlarının piyasa koşulları dikkate alınarak tespit

¹⁷⁶ R.G.: 03.03.2001 - 24335 (mükerrer).

¹⁷⁷ R.G: 24.12.2003 - 25326.

¹⁷⁸ Onur KAPLAN, Güven SÜSLÜ (2025), *Enerji Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 42.

¹⁷⁹ age. s. 42.

edilmesi ve bu fiyatlara ilişkin enflasyon kaynaklı düzenleme formüllerinin uygulanması ile piyasa aktörlerinin mevzuata uygun hareket etmelerinin sağlanması da Kurum'un görev alanına dâhildir. Örneğin Kurum, lisans fiyatlarını belirleyebilir¹⁸⁰, enerji piyasasına ilişkin yönetmeliklerde değişiklik yapabilir¹⁸¹, önlisans ve lisans başvurularının alınmasına veya alınmamasına karar verebilir¹⁸², başvuru yapan tüzel kişilere lisans verebilir¹⁸³ veya verilmiş olan lisansları iptal edebilir.¹⁸⁴

1.4. İDARE HUKUKU İLKELERİ VE RÜZGÂR ENERJİSİ İZİN SÜREÇLERİNE ETKİSİ

İdare, Anayasal ilkelere bağlı olan bir alan olmasına rağmen bazı ilkelerin idare hukuku açısından daha detaylı incelenmesi gerekir. Bu noktada idare hukukuna ait olan ilkeler ve idari teşkilata ait olan ilkeler olarak iki başlık altında incelenebilir.¹⁸⁵ Bu başlıklardan konumuz açısından önemli olan kısım idare hukukuna ait olan ilkelerdir. Bu ilkeler hukuk devleti ilkesi, eşitlik ilkesi ve idarenin kanuniliği ilkesi olarak üçe ayrılabilir. Bu nedenle rüzgâr enerji santrallerinin kurulması, işletilmesi, izin süreçlerinin bu ilkeler doğrultusunda incelenmesi gereklidir.

1.4.1. Rüzgâr Enerji Santralleri ve Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti ilkesi, Anayasa'nın 2. maddesinde "*Türkiye Cumhuriyeti, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir*" şeklinde yer almaktadır. Bu ilke ile idarenin tüm faaliyetlerinde hukuka bağlı olmasını, keyfi karar alamamasını, iş ve işlemlerde hukuki güvenliğin sağlanması ifade edilmektedir. Ayrıca bireylerin hak ve özgürlüklerini etkileyen tüm idari kararların kanunilik, belirlilik ve yargı denetimine açıklık esaslarına uygun olması gerekir.¹⁸⁶ Danıştay kararlarında da bu unsurlar vurgulanmış olup hukuk devleti anlayışına dikkat çekilmiştir.¹⁸⁷

¹⁸⁰ EPDK, T:26.12.2024, K:13128, R.G:29.12.2024 - 32767.

¹⁸¹ EPDK, T:10.10.2019, K:8884-2, R.G:15.10.2019 - 30919.

¹⁸² EPDK, T:21.09.2007, K:1322, R.G:28.09.2007 - 26657.

¹⁸³ EPDK, T:21.08.2025, K:13709-11, R.G:06.09.2025 - 33009.

¹⁸⁴ EPDK, T:07.08.2025, K:13684-2, R.G:06.09.2025 - 33009.

¹⁸⁵ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 59-124; Halil KALABALIK (2023), *İdare Hukuku Dersleri*, 1. Cilt, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, s.51-123.

¹⁸⁶ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 62-67; Halil KALABALIK 2023, age. s. 56-61.

¹⁸⁷ Danıştay 10. Dairesi, E.2022/1780, K.2022/3158, T.08.06.2022.

RES kurulması ve işletilmesi, 6446 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmekte olan bir kamu hizmeti olduğu için¹⁸⁸ hukuk devleti ilkesi, bu kamu hizmetinin idarenin serbest iradesine bırakılmamasını, belirli ve öngörülebilir kurallarla düzenlenmesini gerektirir.

EPDK tarafından yürütülen önlisans ve üretim lisansı süreçleri, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği uyarınca gerçekleştirilmektedir. Bu süreçlerde talep edilen başvuru şartları, belgeler, kriterler açıkla belirlenmiştir. Bu şartlara uyan başvuruların kabul edilmesi, uymayan başvuruların reddedilmesi gerekmektedir. Hukuk devleti ilkesi uyarınca bu süreçlerin başvuranlar için öngörülebilir ve eşitlikçi olması zorunludur. Aksi takdirde işlemde belirlilik eksikliği doğar ki bu da Danıştay içtihatlarına göre hukuka aykırılık nedenidir.¹⁸⁹

İdarenin yapacağı iş ve işlemler ile vereceği kararların önceden bilinebilir olması gerekmektedir.¹⁹⁰ İdare yapmış olduğu iş ve işlemlerde kanunların kendisine vermiş olduğu yetkiyle bağlıdır. Aynı zamanda idarenin yine kanunun kendisine yetki verdiği hal ve durumlarda takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak idarenin takdir yetkisi de sınırsız değildir. İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu hallerde bile çıkarmış olduğu yönetmelikler doğrultusunda karar vermek zorundadır.¹⁹¹ İdarenin bu şekilde ön görülebilir kararlar vermesi aynı zamanda istikrar kazanan uygulama biçimlerine neden olur. İdarenin bu istikrar kazanan uygulamalarından da vazgeçmeyerek eylemlerinin düzenli ve aynı yönlü olmasına dikkat etmelidir. Bu hususa da hukuki güvenlik ilkesi denilmektedir. Öyle ki bireylerin bir gün kendilerine uygulanmasını beklediği hukuk kurallarının başka bir gün değiştiğini görüyorlarsa kendilerini hukuk güvenliği içerisinde hissetmezler.¹⁹²

EPDK, RES projeleri ile ilgili önlisans ve lisans işlemlerini hakkında kendisinin vereceği kararlarda kanuna bağlı davranmak zorundadır. Yani başvuruları değerlendirirken keyfi biçimde değil, mevzuatta tanımlanmış teknik ve hukuki esaslara göre karar vermek zorundadır. Bu sayede başvuru yapan gerçek veya tüzel kişiler haklarında alınacak kararı önceden tahmin edebilirler. Benzer koşullardaki başvuruların farklı şekilde sonuçlandırılması, eşitlik ilkesine aykırılık teşkil eder ve iptal sebebidir.

¹⁸⁸ supra 47-49.

¹⁸⁹ Danıştay 8. Dairesi, E.2021/7017, K.2025/5808, T.17.06.2025.

¹⁹⁰ Halil KALABALIK 2023, age. s. 65; Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 66.

¹⁹¹ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 66.

¹⁹² age. s. 66.

Hukuk devleti ilkesinin sonuçlarından bir tanesi de idarenin vermiş olduğu kararların yargı denetimine tabi olmasıdır. İdarenin kanunun kendisine vermiş olduğu yetkinin dışına çıkması, takdir yetkisinin sınırlarının aşılması, takdir yetkisi olmayan bir durumda takdir yetkisi varmış gibi davranması gibi hallerde bu işlem ve kararlara karşı kişilerin dava açma ve hukuk önünde haklarını arama hakları vardır. İdarenin de yargının vermiş olduğu kararlara uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla RES projeleri ile ilgili idarenin vermiş olduğu kararlar yargı denetimine tabidir. Verilen kararların doğru olmadığını düşünen ilgili kişiler bu kararlara karşı idari yargıda dava açarak iptalini talep edebilirler. Yapılan yargılama sonunda iptaline karar verilen işleme karşı idarenin direnme ihtimali bulunmamaktadır.

Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden sonuncusu ise idarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerden dolayı mali sorumluluğunun bulunmasıdır.¹⁹³ Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrası "idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür" olarak düzenlenmiştir. O halde hukuk devleti ilkesi gereğince idarenin, hukuka aykırı bir eylemi ya da işlemini sonucunda bir kişiye zarar vermesi halinde bu zararı gidermekle yükümlüdür. Başlarda bu ilke, hizmet kusuru olarak nitelendirilen idarenin yerine getirdiği hizmetin kurulmasında ve işletilmesinde bir aksaklık var olması halinde uygulanmaktaydı. Yani idarenin kusurunun bulunmadığı hallerde idarenin mali sorumluluğuna da gidilmemekteydi. Ancak hukuk devleti ilkesinin gelişmesiyle bu anlayış yerini idarenin kusursuz olarak vermiş olduğu zararlardan da sorumlu olacağı şekilde değişmiştir. İdarenin oluşan zararı kendisi giderebileceği gibi gidermediği takdirde zarar görenin açacağı idari dava dahilinde mahkemeler, idareyi zararı gidermesi için tazminat ödemeye mahkûm edebilecektir.¹⁹⁴

Danıştay tarafından verilen bir kararda¹⁹⁵ enerji nakil hattında meydana gelen arıza sebebiyle çıkan yangında üzüm bağlarının yandığından bahisle ortaya çıkan zararların karşılanmasına karar verilmiştir. Danıştay tarafından verilen başka bir kararda hizmet kusuru nedenleri ve tazminat koşulları açıklanmıştır:

*"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."*¹⁹⁶

¹⁹³ Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 114.

¹⁹⁴ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 66; Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 114.

¹⁹⁵ Danıştay 10. D., E.2021/5159, K.2022/735, T.16.02.2022.

¹⁹⁶ Danıştay 10. D., E.1993/724, K.1993/3146, T.13.09.1993.

EPDK'nin RES'leri lisans yükümlölükleri ve mevzuat hükümlerine uygun olarak işletilip işletilmediğini idarenin denetlemesi gereklidir. Şayet bu görevini yerine getirmez veya eksik bir şekilde yerine getirmesi neticende herhangi bir zarar meydana gelmesi halinde anılan Danıştay içtihatları doğrultusunda tazminat gündeme gelebilecektir. Benzer şekilde ilerleyen başlıklar altında detaylıca incelenecek olan “ÇED olumlu” veya “ÇED gerekli değildir” kararlarını vermeye yetkili idare, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır. Bakanlık, kendisine verilen görevi gereği gibi yerine getirmediği ve bu nedenle verilen hatalı kararlar neticende zarar meydana gelmesi halinde tazminat gündeme gelebilecektir.

Hukuk devleti ilkesinin enerji yatırımları özelinde uygulanması, yalnızca idarenin sorumluluğu değil, aynı zamanda özel kişilerin güvenliği açısından da bir teminattır. Rüzgâr enerjisi projelerinde yürütülen lisanslama, denetim, yaptırım ve çevresel süreçler; kanunilik, öngörülebilirlik, eşitlik ve yargı denetimi ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilmelidir. Hukuk devleti ilkesi, bu bağlamda sadece normatif bir ideal değil, enerji yatırımları alanında güvenli, şeffaf ve öngörülebilir bir idare ilkesidir.

1.4.2. Rüzgâr Enerji Santralleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi

İdare hukukunun temel ilkelerinden biri olan idarenin kanuniliği ilkesi, kamu gücünü kullanan idarenin, tüm işlem ve eylemlerini hukuk kurallarına, özellikle de kanunlara uygun biçimde gerçekleştirmesi gerekliliğini ifade eder. Bu ilkeye göre idare, kendisine kanunla açıkça verilmemiş hiçbir yetkiyi kullanamaz ve yetkilerini de kanunun çizdiği sınırlar dahilinde kullanmak zorundadır. Dolayısıyla bu ilkenin iki alt ilkesi bulunmaktadır: İdarenin kanuna dayanma ilkesi ve idarenin kanuna aykırı olmama ilkesi.¹⁹⁷

İdarenin kanuna dayanma ilkesi, yürütme ile yargı ilişkisini tarafımıza göstermektedir. Anayasa'nın 123. maddesinin ilk fıkrasında “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla yasama organının düzenlediği alanlarda idarenin faaliyette bulunma yetkisi vardır. Bu ilke idari işlemlerin şartını oluşturur.

¹⁹⁷ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 70; Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 121.

İdarenin kanuna aykırı olmama ilkesi ise idarenin kanunun düzenlemiş olduğu alanlarda kanuna aykırı bir işlem yapmamasıdır. İdare eylemlerinde kanunun çizdiği sınırlar dahilinde kalmalı. Kendi sınırlarını aşmamalıdır.

Rüzgâr enerjisi santrallerinin kurulması ve işletilmesi gibi teknik, ekonomik ve çevresel etkileri yüksek faaliyetlerin de tamamen kanunilik temeline oturtulması zorunludur.

RES projeleri, devletin kontrol altında tutması zorunlu olan enerji sektörünün bir parçası olduğu için idarenin denetimi altındadır. Bu alanda idareden alınan lisanslar, lisans hükümlerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı idare tarafından denetlenir. Ayrıca bir kamu hizmeti olan elektrik enerjisi üretiminin kamu düzenini sağlanması amacıyla idarenin denetimi ve gözetimi altında verilmesi, bu denetim ve gözetime aykırı eylemler olması halinde gerekli önlemlerin alınması gereklidir. Dolayısıyla bu alandaki sınırlamalara ülkemizdeki en üst norm olan Anayasa çerçevesinde bakmak gerekir. Anayasa'nın 48. maddesinde *“Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir”* hükmü düzenlenmiştir. Ancak rüzgâr enerjisi alanında lisans ve önlisans alınmadan özel teşebbüs kurulamamaktadır. Bu durum, Anayasal bir hak olan özel teşebbüs kurma hakkını sınırlamaktadır. Bu noktada anılan maddenin ikinci fıkrası gündeme gelmektedir. Fıkra *“Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.”* hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi de 48. madde kapsamında düzenlenen teşebbüs özgürlüğünün mutlak bir hak olarak düzenlenmediğini, maddenin gerekçesinde belirtilen *“Devlet, kamu yararı olan hallerde ve millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla özel teşebbüs özgürlüğüne sınırlamalar getirebilir.”* hususu gereğince milli ekonominin gereklerinin ve sosyal amaçların özel teşebbüs özgürlüğünün sınırlama sebebi olduğunu belirtmiştir.¹⁹⁸ Keza rüzgâr enerjisi alanında kişilerin dilediği gibi hareket edememesi, belirli sınırlar ve özellikle lisans hakkı kapsamında faaliyette bulunabilmeleri de bu kapsamda önlisans ve lisans gibi izinlere bağlanmıştır.

Lisans süreçleri, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında düzenlenmiştir. EPDK, lisansların verilmesinden ve denetlenmesinden sorumlu otoritedir.

¹⁹⁸ AYM, E.2015/34, K.2015/48 T.13.05.2015.

EPDK bu yetkisini, kanunilik ilkesi uyarınca doğrudan 6446 sayılı Kanun'dan almıştır. İlgili Kanun'un 4. maddesi, elektrik üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış ve piyasa işletim faaliyetlerinin lisansa tabi olduğunu hükme bağlamaktadır. Ayrıca Kurul'un, piyasada adil rekabetin sağlanması ve tüketici haklarının korunması amacıyla performans izleme ve fiyatlandırma standartları belirleme yetkisi de bu kanunda düzenlenmiştir.

EDPK'nın önlisans ve lisans verirken bazı noktalarda takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu takdir yetkisi de sınırsız olmayıp kanunilik ilkesi gereğince kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde kullanılması gerekmektedir. Danıştay tarafından verilmiş olan bir kararda bu husustan bahsedilerek takdir yetkisinin yorum yoluyla genişletilerek sınırlarının aşılmasının hukuka aykırı olduğu ve işlemin iptal edilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Danıştayın vermiş olduğu kararın lafzı şu şekildedir:

“Öte yandan hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin zorunlu şartlarındandır. İdarenin yaptığı mevzuat düzenlemelerinde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirliği göz önünde bulundurup, işlemlerinde açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koyarak, bunları somut olaylarda uyguladığı takdirde hukuk güvenliğini sağlayabileceği açıktır. Bu kapsamda tahdîdî olarak düzenlenen istisna hükümlerinin yorum yoluyla daraltılıp, genişletilmemesi Anayasa'da teminat altına alınan hukukî belirlilik ve hukukî güven ilkelerinin tâbî bir sonucudur.

Bu kapsamda davacı şirketin önlisans başvuru aşamasında Yönetmeliğin 16. maddesi kapsamında aranılan kriterleri sağlayıp sağlayamadığına ilişkin bir değerlendirme yapılırken, tahdîdî olarak sayılan başvurunun reddini gerektiren sebepler yönünden idare bağlı yetki içerisinde bulunduğundan, bu sebepleri yorum yoluyla genişletmemesi gerekmektedir. Yönetmeliğin 16. maddesiyle davalı idarenin takdir yetkisi objektifleştirilmiş olup bu düzenlemede tahdîdî olarak belirlenen ret sebeplerinin yorum ya da kıyas yoluyla genişletilerek önlisans başvurusunun reddedilmesi, davalı idarenin sahip bulunduğu takdir yetkisini düzenli idare ilkesine aykırı olarak kullanması anlamına gelir.

Önlisans başvuru aşamasında olan başvuruların hangi hallerde reddedileceği Yönetmelikte sayma suretiyle düzenlendiğinden, sınırlı sayıdaki bu ret sebeplerinden hiçbirisi mevcut olmadığı hâlde tahdîdî olarak sayılan ret sebepleri yorum yoluyla genişletilerek ve ön lisans aşamasına geçtikten sonra aranması gereken bir hususun başvuru aşamasında mevcut olmadığından bahisle başvurunun reddedilmesinin hukuka uygun olmadığı açıktır.”¹⁹⁹

¹⁹⁹ Danıştay 13. Dairesi E.2019/474, K.2019/4593, T.24.12.2019, <https://legalbank.net>, ET. 12.07.2025.

Lisans ve önlisans alınması haricinde RES kurulabilmesi için İmar Kanunu'na uygun bir yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Bu ruhsat süreci de 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili Yapı Ruhsatı Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilir. Belediyeler veya il özel idareleri, proje sahasının yerel idari yapısına göre ruhsatlandırma yetkisini kullanır.

RES süreci ile ilgili olan idarenin kanunilik ilkesi bağlı bir diğer süreç ise çevresel etki değerlendirme sürecidir. Bu süreç de kanunilik ilkesine uyularak ÇED Yönetmeliği kapsamında yürütülmektedir. ÇED sürecinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkili olup anılan yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2 listelerinde belirtilen kapasiteye sahip RES projeleri için “ÇED gerekli değildir” veya “ÇED olumlu” kararı alınmadan lisans sürecine geçilmesi mümkün değildir. Bu kararlar da idari işlem niteliğinde olmakla birlikte idarenin takdir yetkisi kapsamında olsalar da kararların alınması noktasındaki tüm aşamalar kanunla düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu süreç de idarenin kanuniliği ilkesinin doğrudan bir yansımasıdır.

İdarenin kanuniliği ilkesi, lisans süreçlerinde olduğu kadar idarenin yaptırım yetkisinde de muhakkak uyulması gereken bir zorunluluktur. Bu kapsamda idarenin herhangi bir yaptırım uygulayabilmesi için, bu yetkinin açık ve belirli bir kanuni düzenlemeye dayanması gereklidir.²⁰⁰

Bu noktada tartışılması gereken husus 16. madde kapsamında “*Bu Kanun, ikincil mevzuat veya lisans hükümlerine...,*” olarak düzenlenen hükümde idareye verilen takdir yetkisinin idarenin kanunilik yetkisine uygun olup olmadığıdır.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir kararda idari cezalar ile adli cezalar arasındaki ilişki şu şekilde açıklanmıştır:

*“Anayasa’nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir.”*²⁰¹

Dolayısıyla idari cezalar da adli cezalar gibi kanunilik ilkesine tabi olup idari ceza verilmesine koşul olan eylemlerin de kanunla düzenlenmesi zorunludur. Ayrıca bir önceki başlık altında açıklanan hukuk devleti ilkesi gereğince idarenin yapacağı

²⁰⁰ Zeynep Nihal AYDINOĞLU (2017), “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar”, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s.30.

²⁰¹ AYM, E.2018/110, K.2018/99, T. 17/10/2018; Aynı yönde: AYM, E.2019/110, K.2021/85, T.11/11/2021; AYM, E.2010/28, K.2011/139 T.20.10.2011.

eylem ve işlemlerin bilinebilir olması, başka bir ifadeyle belirlilik ilkesine uygun olması gerekmektedir. Bu husustaki Anayasa Mahkemesi'nin görüşüne bakacak olursak;

“Anayasanın 38. maddesinde suç ve cezaların kanuniliği ilkesi düzenlenmiştir. Ceza yaptırımına bağlanan fiilin kanunun "açıkça" suç sayması şartına bağlanmış olmasıyla, 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.”²⁰²

Bu kararlar ışığında 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesine bakacak olursak anılan madde idari para cezaları ve lisans iptali gibi yaptırımlara ilişkin hükümleri içermekle birlikte kanunilik şartını sağladığı düşünülebilir. Ancak anılan maddede idari para cezası verilecek eylem ve işlemlerin idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenmesinin Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu açıktır.²⁰³ Bu yaptırımların tamamı önceden belirlenmiş, ölçülmüş, şartlara bağlanmış ve yargı denetimine açık şekilde düzenlenmiş olması gereklidir. Her ne kadar idarenin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerle idarenin belirlilik ilkesinin koşullarının sağlanmış olduğu düşünülecek olsa da yasaların anayasaya aykırılı olamayacağından ötürü bu hususun öneminin olmadığı kanaatine varılmıştır. Aksi halde idarenin yapacağı düzenleyici işlemlerle idari yaptırım yetkisinin kanunlar çerçevesinde değil keyfi çerçevede alınabileceği hususu doğabilecektir.

1.4.3. Rüzgâr Enerji Santralleri ve Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi, T.C Anayasası'nın “genel esaslar” bölümünde yer alan 10. maddede düzenlenmiştir. Bu nedenle Anayasa, eşitlik ilkesini devlet yönetiminde temel bir ilke olarak düzenlediği söylenebilir.²⁰⁴ Eşitlik ilkesi, hukuk devleti

²⁰² AYM, E.2014/100, K.2015/6, T.14.1.2015.

²⁰³ Pınar ÖZTABAN (2018), *Rüzgâr Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi* (Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s.32-34.

²⁰⁴ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 68.

anlayışının ayrılmaz bir parçasıdır ve hem anayasal güvence hem de idari uygulamalar açısından temel bir dayanak teşkil eder.

İdare hukuku açısından herkese eşit davranmak sosyal adalet anlayışına ters düşebilmektedir. Öyle ki fakir bir kimse ile zengin bir kimseden aynı verginin alınması eşitlik ilkesi gereğince makul gibi görülse de sosyal adalet anlayışı bakımından adil değildir. Bu nedenle eşitlik ilkesinin mutlak eşitlik ve nispi eşitlik olarak iki farklı anlamı vardır. Mutlak eşitlikten herhangi bir ayırım yapılmaksızın herkesin eşit olmasından anlaşılmaktayken nispi eşitlikten aynı durumda olanlara aynı davranılması anlaşılmaktadır. Dolayısıyla aynı durumda olmayan farklı şartlara sahip olan kişilere durumlarıyla adil olacak şekilde davranılacaktır. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu birçok kararda bu hususu şöyle açıklamıştır:

“Anayasa’nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez”²⁰⁵

RES projeleri bakımından EPDK’ye yapılan önlisans ve üretim lisansı başvurularının, tüm yatırımcılara karşı aynı teknik, mali ve idari kriterler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

RES projelerinde tesisin kurulacağı alanın imar planına uygunluğu sürecinde, aynı nitelikteki projelere farklı şekillerde yaklaşıldığında, idarenin tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri zedelenir. Özellikle belediyeler ve çevre-idare birimleri bu süreçte şeffaflık ve objektiflik ilkelerini dikkate almalıdır.

ÇED süreçlerinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının bilgilendirilmesi, görüş bildirme hakkı ve katılımı da eşitlik ilkesi ile ilişkilidir. Aynı

²⁰⁵ AYM, E.2022/126, K.2023/29, T.16/02/2023, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2023-29-nrm.pdf>, ET. 12.07.2025; AYM, E.2020/95, K.2022/3, T.26/01/2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2022-3-nrm.pdf>, ET. 12.07.2025; AYM, E.2022/65, K.2022/102, T.08.09.2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2022-102-nrm.pdf>, ET. 12.07.2025.

projeye benzer etki düzeyindeki bir diğ er projede daha farklı katılım mekanizmalarının işletilmesi, eşitsizlik yaratır.

Elektrik Piyasası Kanunu'na aykırı hareket eden yatırımcılara uygulanan yaptırımların da eşitlik ilkesine uygun şekilde olması gerekir. Aynı fiili gerçekleştiren iki farklı yatırımcıdan sadece birine ceza uygulanması, idarenin taraflı işlem yaptığına dair bir görünüm yaratır ve bu da eşitlik ilkesine aykırıdır.

 darenin takdir yetkisinin bulunduğu hallerde de eşitlik ilkesine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.  darenin belirli alanlarda sahip olduğu takdir yetkisi, eşitlik ilkesinin uygulanmasında sınırsız değildir. Takdir yetkisinin eşitlik sınırını a ması halinde, idari işlemler keyfi nitelik kazanır. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, idarenin benzer durumda olanlar arasında ayırım yapması durumunda tesis edilen işlemler iptal edilir.²⁰⁶

²⁰⁶ Danıştay 13. Dairesi E.2019/474, K.2019/4593, T.24.12.2019, <https://legalbank.net>, ET. 12.07.2025.

BÖLÜM II

RÜZGÂR ENERJİSİ YATIRIMLARINDA İZİN SÜREÇLERİ VE İDARİ DENETİM

2.1. RÜZGÂR ENERJİSİ SANTRALİ KURULUMUNDA ÜRETİM ÖNLİSANSI SÜRECİ

RES projeleri; kanuni sınırlar dahilinde faaliyet gösterebilen, idarenin sıkı denetimi altındaki projelerdir. Bu faaliyetler, kanunlarla ön görülen niteliklere sahip olan tüzel kişiler tarafından gerekli izin süreçlerinin tamamlanmasıyla yapılabilir. Dolayısıyla söz konusu izin süreçlerinin sırasıyla eksiksiz bir şekilde tamamlanması gereklidir. Aksi halde idare, ilgili tüzel kişinin RES faaliyetinde bulunması için gereken izin belgesi olan lisans veya önlisansını iptal ederek tüzel kişiyi faaliyetinden alıkoyabilir.

RES projelerinde ilk belirleyici unsur, yatırımın YEKA modeli kapsamında mı yoksa bağımsız başvuru modeliyle mi yapılacağıdır. YEKA modeli, merkezi planlama ilkesine dayanmakta olup ön çalışmaların büyük oranda kamu eliyle gerçekleştirilmesini sağlar. Buna karşın klasik modelde süreç yatırımcı tarafından başlatılır ve yürütülür. İki süreçte de izin süreçleri açısından fark yoktur. Tek fark YEKA kapsamında RES kurulacak yerlerdeki rüzgâr ölçümlerinin YEKA belirleme aşamasında tamamlandığı için önlisans başvurusunda buna ilişkin belgeye ihtiyaç duyulmamasıdır.

Rüzgâr enerji santralleri, ülkemizde lisans adı verilen idarenin yetkisi ile EPDK denetiminde kurulabilmektedir. RES kurmak isteyen özel hukuk kişisi, ilgili kanun yönetmelik ve tebliğlerdeki şartlara sahip olduğunu belirterek EPDK bünyesinde önlisans başvurusunda bulunur. EPDK, başvuruyu inceleyerek başvuruçunun önlisans için gerekli şartları sağlayıp sağlamadığını denetler. Önlisans şartlarını sağlayan özel hukuk kişisine RES projesini faaliyete geçirebilmesi için gerekli önlisansı verir. Önlisans sahibi tüzel kişi, önlisans süresinde tamamlaması gereken yükümlülükleri yerine getirerek lisans almaya hak kazanır. Bu süreci kanuna uygun olarak tamamlayan tüzel kişiye lisans verilir.

2.1.1. Rüzgâr Enerji Santrallerinin Kurulum Alanı

2.1.1.1. Rüzgâr Enerji Santrallerinin YEKA Alanında Kurulması

Fosil kaynaklara olan ihtiyacın azaltılarak yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması, ülkemizdeki yenilenebilir enerji kaynaklarının ülke ekonomisine kazandırılması, enerji ithalatının azaltılması, enerji arz güvenliği açısından yenilenebilir enerji kaynaklarının daha iyi olması, çevre kirliliğinin önlenmesinde yenilenebilir enerji kaynaklarının olumlu etkisi gibi sebeplerle 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun kabul edilmiştir.²⁰⁷ Kanuna göre yenilenebilir enerji kaynakları; hidrolik, rüzgâr, güneş, jeotermal, biyokütle, dalga, akıntı ve gel-git gibi fosil olmayan enerji kaynaklarını ifade etmektedir. 5346 sayılı Kanun kapsamında yenilenebilir enerji kaynak alanlarını belirlemek, bu alanları korumak, bu kaynaklardan elde edilen elektrik enerjisini belgelemek, bu kaynakların kullanımına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Dolayısıyla rüzgâr enerji üretim alanları da yenilenebilir enerji kaynak alanı olabilmektedir. YEKA alanlarının belirlenmesinde iki farklı usul takip edilebilmektedir. YEKA alanlarının Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenmesi ve YEKA amaçlı bağlantı kapasite tahsisi süreci sonunda belirlenmesi.

2.1.1.1.1. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü Tarafından Belirleme Usulü

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye genelinde teknik, ekonomik ve çevresel açıdan uygun olan alanları analiz eder. Analiz ederken YEKA Yönetmeliğinin 5. maddesinin 2. fıkrası uyarınca *“Halihazır haritalar, enerji potansiyel atlasları, ölçüm verileri, mevcut ve planlanan şebeke altyapısı ile bilimsel çalışmalar”* kullanılır. Bu araştırma alanı, kamu ve hazine taşınmazları ile özel mülkiyete konu taşınmazlar olacak şekilde oldukça geniş tutulmuştur. Analiz sonucunda YEKA olmaya uygun değerlendirilen alanlar Yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca Aday YEKA olarak Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından ilan edilir. Aday YEKA olarak belirlenen alanlar için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından uygunluk görüşü alınmakta ya da doğrudan çevresel etki değerlendirmesi süreci başlatılmaktadır. ÇED süreci, ilgili alanın çevresel açıdan rüzgâr enerjisi yatırımlarına uygunluğunu tespit etmeyi amaçlar. Bu süreçte ayrıca,

²⁰⁷ YEKA Kanunu m. 1.

Aday YEKA içerisindeki kullanılabilir alanlara kurulabilecek enerji üretim kapasitesi hesaplanır. Bu noktada gerekli olması halinde rüzgâr kaynağının teknik yeterliliğini değerlendirmek amacıyla, Aday YEKA sahasına uygun sayıda ölçüm istasyonu kurulur ve bu kapsamda arazi sahiplerinden gerekli izinler temin edilir. Ölçüm istasyonlarından elde edilen veriler ile gerekli teknik ve ekonomik analizler yapılır. Bu analizlerin ardından, ilgili kurumlardan olumlu görüş alınmış veya ÇED olumlu/gerekli değildir kararı verilmiş Aday YEKA'lar, YEKA olarak Resmî Gazete'de ilan edilerek resmiyet kazanır ve çevre düzeni planlarına işlenmek üzere ilgili kurumlara bildirilir.

Yönetmeliğin 5. maddesinin 2. fıkrasına göre YEKA olarak ilan edilen alanlarda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından, gerçekleştirilecek yatırım faaliyetleri için yetkili kamu kurumları tarafından yer tahsisi yapılır. Ancak belirlenen Aday YEKA'nın uygun nitelikte olmaması ya da iki yıl içinde YEKA olarak ilan edilmemesi halinde bu alanın Aday YEKA niteliği ortadan kalkar. Belirlenen YEKA'lar, Bakanlığın stratejik hedefleri, kaynak türü, belirlenen enerji potansiyeli ve tahmini birim üretim maliyeti göz önünde bulundurularak derecelendirilir. Bu noktada hangi alanların yatırıma açılacağı ile bu yatırımların önceliği Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından belirlenir. Gerekli görülmesi hâlinde, ilgili YEKA alanı için jeolojik ve jeoteknik etütler, kamulaştırma işlemleri, halihazır haritaların hazırlanması, imar ve parselasyon çalışmaları ile iletim altyapısı geliştirme faaliyetleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürütülür veya yürütülmesi sağlanır. Öte yandan, 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu²⁰⁸ kapsamında belirlenen bölgelerin Resmî Gazete'de YEKA olarak ilan edilmesi durumunda, bu alanların hangi tüzel kişilere tahsis edileceği yine söz konusu Yönetmelik hükümlerine göre belirlenir ve yatırım süreçleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile koordineli şekilde yürütülür.

2.1.1.1.2. YEKA Amaçlı Bağlantı Kapasite Tahsisi ile Belirleme Usulü

Bu usulde öncelikle yapılan bir YEKA Yarışması ve ardından yarışmayı kazanan tüzel kişi ile YEKA alanının geliştirilmesi süreci bulunmaktadır. İki süreci de ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

²⁰⁸ R.G. 19.01.2002 - 24645.

2.1.1.1.2.1. YEKA Yarışması Süreci

Öncelikli olarak değerlendirilecek husus, YEKA yarışmasının hukuki niteliğidir. Yarışma, Danıştay tarafından ihale olarak kabul edilmektedir.²⁰⁹ Bu noktada idare ile özel hukuk tüzel kişisi arasında yapılabilecek ihale usullerine değinmekte yarar vardır. Türkiye’de ihale usulleri kapsamında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu²¹⁰ ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu²¹¹ olmak üzere iki temel kanunun olduğunu söyleyebiliriz.²¹²

Devlet İhale Kanunu 1. maddesine göre genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu kanun kapsamındadır.

Keza Kamu İhale Kanunu 1. maddesine göre kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihaleler bu kanun hükümlerine göre yürütülecektir.

Söz konusu kanunlar, bu kanunların kapsamına girmek şartıyla idarenin özel hukuk kişileriyle yapmış olduğu sözleşmelerde de uygulanabilir.²¹³

Dolayısıyla YEKA için yapılacak ihalenin Kamu İhale Kanunu kapsamında kalacağını düşünebiliriz. Ancak kanun koyucu, söz konusu kanunların kapsamından yararlanmak yerine yeni bir usul öngörerek yarışma ihalesi düzenlenmiştir. Kanun koyucunun ihale usullerinde bu temel kanun olarak nitelendirdiğimiz iki kanuna bağlı kalması zorunlu değildir.²¹⁴ Bu kapsamda 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun 4. maddesine dayanılarak YEKA Yönetmeliği düzenlenmiş ve bu yönetmelik kapsamında YEKA yarışması düzenlenmiştir.

YEKA yarışması ile Kamu İhale Kanunu kapsamında düzenlenen tasarım yarışmalarını karıştırmamak gereklidir. Tasarım yarışmaları, Kamu İhale Kanunu 23. maddesinde düzenlenmiştir. Tasarım yarışmaları; mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plân veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere yapılan yarışmalardır. Yani bu yarışmalarda jürinin

²⁰⁹ Danıştay 13. D., E.2022/2248, K.2022/2040, T.16.05.2022.

²¹⁰ R.G. 10.09.1983 - 18161.

²¹¹ R.G. 22.01.2002 - 24648.

²¹² Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 470; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 656.

²¹³ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 214.

²¹⁴ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 470.

değerleme konusunda takdir yetkisi vardır. Ayrıca tasarım yarışmaları, Kamu İhale Kanunu kapsamında bir ihale usulü olarak öngörülmemiştir. Dolayısıyla iki usul birbirinden isim benzerliği haricinde oldukça farklıdır.

Her ne kadar kanun koyucu, farklı bir usul öngörmüş olsa da yarışma usulü uygulanırken ihalelerde uygulanan genel ilkelere uyulması gereklidir. Kamu İhale Kanunu 5. maddesinde düzenlenen “*saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması*” ilkeleri yarışma usulünde de uygulanması gereklidir.

YEKA yarışmasının yapılış usulü yukarıda bahsedildiği üzere YEKA Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. İlgili kaynak türüne dayalı olarak belirlenen YEKA bölgeleri için YEKA yarışması düzenlenir. YEKA yarışması, devletin kamu gücünü kullanarak belirlediği yenilenebilir enerji üretim alanlarında, teknik ve mali yeterliliğe sahip özel hukuk kişilerine yatırım hakkı tanıdığı yarışmalı lisans sürecidir. Bu yöntem ile sadece enerji arz güvenliği değil, aynı zamanda kamu yararına uygun yerli üretim, fiyat dengelemesi ve çevresel sürdürülebilirlik hedeflenmektedir.

YEKA yarışması, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü’nün internet sitesinde ve Resmî Gazete’de yayınlanarak yatırımcılara duyurulur. İlanda alan ile ilgili teknik ve idari özellikler ile YEKA’nın bağlantı kapasitesi belirtilir. Ayrıca yapılacak yarışma ile ilgili bilgiler ve başvuru şartları da ilan edilir.

Yarışmaya, YEKA Yönetmeliği’nin 7. maddesinde bahsedilen şartlara uygun olmak kaydıyla başvurulabilir. Bu noktada belirtmek gerekir ki yarışmaya başvuran kişinin bir sonraki bölümde incelenecek olan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında belirtilen önlisans başvurusu yapmaya haiz tüzel kişilerde aranan şartları sağlaması gerekmektedir. Daha önce bahsedildiği gibi RES’lerin YEKA’da kurulması zorunlu değildir. YEKA olmayan yerlerde de RES projeleri yürütülebilir. Dolayısıyla iki türde de aynı önlisans ve lisans aşamaları mevcut olup sadece alanın kapasite tahmini, rüzgâr gücü gibi ön araştırma süreçleri farklıdır. Başka bir ifadeyle YEKA kapsamında yapılacak RES projelerinde de EPLY kapsamındaki gerekli olan şartların

sağlanması gereklidir. Ayrıca Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan ilanda yatırımcılara sunulan şartnameye²¹⁵ de uygunluk zorunludur.²¹⁶

Yönetmeliğin 7. maddesine göre başvurunun, başvuru şartlarını taşıyan birden fazla tüzel kişi birlikte yapması halinde başvuruya ortak girişim adı verilir. Başvuru şartlarını taşıyan tüzel kişi veya ortak girişim, şartnamede bahsedilen belgeleri, sicil tasdiknamesindeki yetkili tarafından kaşeli ve imzalı olacak şekilde kapalı bir zarf içerisinde Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne sunacaktır. Başvuruda sunulacak evrakların şartnamede belirlenen süre sonuna kadar Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne sunulması gerekmekte olup aksi halde başvuru işleme alınmayacaktır.

YEKA yarışmasına yapılan başvurular, yönetmeliğin 9. maddesi uyarınca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından belirlenen kurum ve kuruluşlardan oluşturulan bir Komisyon tarafından değerlendirilir. Bu Komisyon, Bakan Oluru ile atanan bir başkan ve en az dört asil üyeden oluşur. Kararlar oy çokluğuyla alınır. Komisyon, başvurularla sunulan bilgi ve belgeleri ilanda belirtilen son başvuru tarihinden itibaren 30 gün içerisinde inceler. Gerekli hallerde bu süre, bir defaya mahsus 30 gün daha uzatılabilir. Yarışmaya katılım şartlarında mali teklif istenmesi halinde, teklifler belirlenen formatta, yetkili kişilerce imzalanmış ve en az 120 gün geçerli olacak şekilde sunulmalıdır.

Mali tekliflerin olduğu yarışmalarda zarflar, başvuru sahiplerinin huzurunda Komisyon tarafından açılır ve teklifler Şartname'deki usullere göre değerlendirilir. Teklif sunan katılımcılar, son tekliflerini sunduktan sonra yarışma tutanağını imzalar ve tekrar teklif veremezler. Tutanağı imzalamayan katılımcılar için bu durum ayrıca kayıt altına alınır; ancak imzalanmamış teklifler dahi geçerli ve bağlayıcı sayılır. En uygun ilk üç teklif dışındaki katılımcıların teminat mektupları iade edilir. Komisyon tarafından hazırlanan yarışma tutanağı, Bakan Onayına sunulur ve Bakanlık onayı ile yarışma sonuçlandırılır. En düşük teklifi veren katılımcı YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesini imzalamak üzere davet edilir.²¹⁷ Ancak Bakanlık, yarışmanın herhangi bir aşamasında iptal yetkisine de sahiptir.

²¹⁵ YEKA Yönetmeliği m.4/1 (ğ): “Şartname: Yapılacak iş ve işlemleri, yarışmaya dair kapsam, usul ve esasları, teknik ve idari şartları, başvuru sahibi tüzel kişilerde aranan nitelikleri, diğer bilgileri kapsayan ve YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinin eki olan doküman.”

²¹⁶ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 64.

²¹⁷ M. Aytaç ÖZELÇİ (2021), “Yenilenebilir Enerji Santrallerinin Kurulumunda Kaynak Alanlarının Belirlenmesi ve Doğal Sitlerin Korunması”, *Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, s. 71.

YEKA Yarışması sonrasında başvuruların sonuçlandırılması yönetmeliğin 10 ve 11. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre en uygun teklifi sunan tüzel kişi, Bakanlık tarafından YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesini imzalamak üzere davet edilir. Bu davet yazısının kendisine tebliğinden itibaren 30 takvim günü içinde sözleşmeyi imzalama yükümlülüğü bulunur. Eğer en uygun teklif sahibi bu süre içerisinde sözleşmeyi imzalamazsa, sunduğu teminat mektubu irat kaydedilir ve sırasıyla en uygun ikinci ve üçüncü teklif sahiplerine sözleşme daveti gönderilebilir. Bu durumda, ilk teklif sahibinin hakkı düşer ve sonraki sıradaki teklif sahiplerinin süresi işlemeye başlar. Ancak en uygun teklif sahibi sözleşmeyi zamanında imzalarsa, diğer teklif sahiplerinin teminat mektupları iade edilir.

YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi, taraflara bir kısım haklar ve yükümlülükler yüklemektedir. Öncelikle YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesini imzalayan tüzel kişinin üretim faaliyetinde bulunabilmesi için önlisans ve üretim lisansını alması gereklidir. Sözleşmeyi imzalayan tüzel kişinin imza tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde önlisans başvurusu yapması gerekir. Aksi halde YEKA Sözleşmesi feshedilir.

Önlisans başvurusundan sonra şartnamede belirtilen önlisans süresi içerisinde EPLY kapsamına giren iş ve işlemler tamamlanarak üretim lisansı başvurusunda bulunulur. Üretim lisansına zamanında başvurulmadığı takdirde şartnamede ön görülen müeyyideler uygulanır.²¹⁸ Ayrıca önlisans süresi zarfında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından ilan edilen YEKA alanı belirlemede tamamlanmamış iş ve işlemler de tamamlanması gereklidir.

Önlisans ve üretim lisansı süreci tezin ilerleyen bölümlerinde detaylıca açıklanacağı için bu noktada YEKA kapsamındaki başvuru şartlarına değinmekle yetinilmiştir.

2.1.1.1.2.2. YEKA Alanının Geliştirilmesi Süreci

YEKA yarışması sonrasında YEKA alanının belirlenmesi ve geliştirilmesi süreci, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından ilan edilen bağlantı bölgeleri ve bağlantı kapasitelerine göre yürütülmektedir. Bu süreç YEKA Yönetmeliği'nin 5. maddesinin 3. fıkrasında detaylıca açıklanmıştır. Yarışmayı kazanan ve YEKA

²¹⁸ YEKA Yönetmeliği m.12; Emine Beyza KAHRAMAN (2024), “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarıyla Elektrik Üretimi: Rüzgâr Enerjisi Örneği”, *İbn Haldun Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, s. 84.

Sözleşmesini imzalamış olan tüzel kişi, belirlenen bağlantı bölgesinde ve kendisine tahsis edilen kapasiteye uygun şekilde bir alan belirler. Bu alan, Şartnamede belirtilen süre içinde gerekli bilgi ve belgelerle birlikte Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne sunulur. Genel Müdürlük tarafından uygun bulunan alanlar Aday YEKA olarak kabul edilir ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı internet sitesinde ilan edilir. Uygun bulunmayan alanlar için ise, kazanan şirketten aynı bağlantı bölgesi içinde kalmak kaydıyla yeni bir alan belirlemesi talep edilir. Aday YEKA'nın kabul edilmesiyle birlikte, alan Resmî Gazete'de yayımlanarak YEKA statüsü kazanır.

Aday YEKA'ların değerlendirme süreci, yarışma şartnamesinde belirtilen koşullara uygun olarak yürütülür ve süresi içinde tamamlanması zorunludur. Süresi içinde Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne önerilmeyen veya değerlendirme sonucunda uygun bulunmayan alanlara karşılık gelen kapasite, YEKA Sözleşmesinde belirtilen toplam kapasiteden düşülür ve iptal edilir. Ancak, tahsis edilen toplam kapasitenin en az %70'ine karşılık gelecek şekilde üretim tesisinin kurulması zorunludur. Bu oran altına düşülmesi durumunda, yüklenici tüzel kişiye ait teminat irat kaydedilerek YEKA Sözleşmesi feshedilir. Bu süreçte herhangi bir kapasite kaybı veya kullanılabilir alan bulunamaması, sözleşmede değişiklik hakkı doğurmaz.

Alan seçimi ve buna ilişkin gerekli etütler, çevresel izinler, imar uygulamaları ve benzeri işlemler, YEKA Sözleşmesi ve yarışma şartnamesinde belirtilen kurallar çerçevesinde yürütülür. Bakanlık, yatırımın gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli izin süreçlerinde iyi niyet çerçevesinde tüzel kişi ile iş birliği yapabilir. Ayrıca, Bakanlık gerekli görürse ÇED, imar ve diğer izin süreçlerine dair işlemleri doğrudan gerçekleştirme yetkisini de kullanabilir.

Yatırıma hazır hale getirme sürecine ilişkin tüm iş ve işlemlerin finansal yükümlülüğü yarışmayı kazanan tüzel kişiye aittir. Gecikmeler veya kamudan kaynaklı olmayan sorunlar nedeniyle yüklenici tüzel kişinin herhangi bir zarar ya da ziyan talep etme hakkı bulunmamaktadır. Ancak, mücbir sebeplerin ortaya çıkması ya da kamusal nedenlerle santral sahalarının kullanılamaz hale gelmesi durumunda, aynı bağlantı bölgesinde kalmak şartıyla yeni bir saha önerisi yapılabilir. Bu öneri Genel Müdürlükçe uygun görülürse yeni saha YEKA olarak ilan edilir. Ancak bu değişiklik sebebiyle geçen süre, sözleşme süresine eklenmez.

2.1.1.2. Rüzgâr Enerji Santrallerinin YEKA Dışında Kurulması

Yenilenebilir enerji kaynak alanları, devletin ön araştırma, planlama ve altyapı analizleri sonucunda yatırımcılara sunduğu özel alanlardır. YEKA'ların avantajları, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan kapsamlı teknik analizler, rüzgâr potansiyeli değerlendirmeleri, altyapı uygunlukları ve çevresel etkilerin önceden belirlenmiş olması sayesinde, yatırımcının belirsizlikle karşılaşmadan süreçleri yürütmesini mümkün kılar.²¹⁹ Ayrıca, YEKA'larda kurulan rüzgâr enerji santralleri için idare tarafından ilan edilen yarışma süreçleri sonucunda kazanılan bağlantı kapasitesi ile birlikte birçok ön işlem zaten tamamlanmış olur. Bu süreçler yukarıda detaylıca açıklanmıştır. Görüleceği üzere YEKA alanları kapsamında kurulan RES ile YEKA alanı dışında kurulan RES'lerin farkları ön araştırma konusundadır. Genel olarak bakıldığında bir RES projesinin YEKA kapsamında olmasıyla YEKA kapsamında olmamasının santralin kurulma hakkı açısından bir farkı yoktur.

YEKA dışında alanda kurulmak istenen rüzgâr enerji santralleri 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında yapılacaktır. Buna göre yatırımcı, YEKA kapsamındaki aşamalardan geçmeden doğrudan önlisans ve lisans sürecine girmiş olacaktır. Bu yöntemde, yatırımcının, herhangi bir devlet planlamasına bağlı kalmaksızın, kendi belirlediği bir saha için başvuru yapması gerekir. Ancak bu serbesti beraberinde bazı sorumlulukları da getirmektedir. YEKA dışı alanlar için başvuru yapacak yatırımcı, öncelikle ilgili bölgede enerji üretimine elverişli bir rüzgâr potansiyelinin bulunduğunu bilimsel olarak ispatlamak zorundadır. Bu nedenle, EPLY 37. maddesi uyarınca başvuru yapılmadan önce rüzgâr ölçüm istasyonu kurulması, en az bir yıllık ölçüm yapılması ve bu verilerin teknik rapor haline getirilmesi zorunludur.

YEKA kapsamındaki projelerde ise bu ölçüm yükümlülüğü yatırımcıya değil, doğrudan idareye aittir. EPLY 5. maddesi uyarınca, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı veya Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen Aday YEKA alanlarında yapılacak ön araştırmalar kapsamında, gerekli görüldüğü takdirde ölçüm istasyonları Bakanlık eliyle kurulur. Bu ölçümler sonucunda teknik ve ekonomik analizler tamamlanır. Yani yatırımcı, hali hazırda potansiyeli ve yeterliliği kanıtlanmış bir alana başvurmuş olur.

²¹⁹ supra 68-69.

YEKA kapsamında yapılan RES projelerinin ön araştırması, devlet eliyle gerçekleştirildiği için bu süreçlerden geçen bir projenin önlisans ve lisans sürecini geçmesi daha kolaydır. Ancak tabii ki bu süreçlerden geçmeyen yani YEKA kapsamında olmayan alanlarda da yapılması planlanan RES projelerinin bir sonraki konuda detaylıca anlatılacak olan önlisans ve lisans şartlarını karşılaması durumunda da lisans alması mümkündür.

Dolayısıyla YEKA kapsamında olmayan yatırımcının başvurusu uygun bulunduğu takdirde EPDK tarafından önlisans verilir. Bu önlisans süresi içerisinde yatırımcı, gerekli teknik ve idari şartları yerine getirerek üretim lisansı başvurusunu tamamlamak zorundadır. Aksi halde önlisans geçerliliğini yitirir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken önemli bir fark daha ortaya çıkmaktadır: YEKA projelerinde önlisans başvuru süreci, yarışma sonrası imzalanan YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi gereğince 15 iş günü içerisinde başlatılması zorunludur. Ancak YEKA dışı projelerde bu süreç tamamen yatırımcının inisiyatifiyle yürütülmektedir.

2.1.2. Rüzgâr Enerji Santrallerinde Önlisans Başvurusu

2.1.2.1. Önlisansın Kapsamı

Bir rüzgâr enerji santralinin faaliyete geçirmek için gerekli olan izne lisans denilmektedir. Ancak rüzgâr enerjisi gibi yatırım kapasitesi yüksek ve maliyetli olan, çevresel etkinin fazla olduğu, kamulaştırma, saha araştırması gibi aşamalarının fazla olduğu bir alanda lisans verilmeden önce bu aşamaların tamamlanabilmesi için bir izin belgesine ihtiyaç vardır.²²⁰ Bu izin belgesine önlisans denilmektedir. Projeyi faaliyete geçirmek isteyen kişi, önlisans ile doğrudan santrali çalışır hale getiremeye bile faaliyete geçebilmek adına gerekli olan aşamaları tamamlamaya yetkili olacaktır. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 6. maddesi bu hususu düzenlemektedir. Kanuna göre önlisans; üretim lisans almak isteyen tüzel kişiye verilen, üretim faaliyetine başlayabilmek için mevzuatta ön görülen belgelerin elde edilebilmesi ve üretim tesisinin kurulacağı alanın mülkiyet ya da kullanım hakkını elde edebilmek adına verilen izindir.²²¹ Önlisansın süresi EPK'nın 6. maddesine göre en fazla 24 ay olarak verilebilir. Ancak Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu, enerji kaynağının türüne ve kurulu güce dikkat ederek bu süreyi yarı oranda artırarak otuz altı aya çıkarabilir.²²²

²²⁰ Pınar ÖZTABAN 2018, agt., s. 71.

²²¹ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, RG sayı 28603, 30.03.2013 tarih, T. 14.03.2013, m.6.

²²² EPK, m.6

EPLY 9. maddesinde bu sürenin kurul kararı ile 36 ay olarak belirlenebileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla yönetmeliğin lafzı dikkate alındığında kanuna aykırı olarak yirmi dört ay üstüne on iki ay ekleme şeklinde değil, doğrudan otuz altı ay olacak şekilde süre verilebileceği anlaşılmaktadır. Her ne kadar ilk verilecek olan önlisans süresinin belirlenmesinde karmaşa olsa da toplam önlisans süresinin mücbir sebep haricinde en fazla otuz altı ay olabileceği konusunda şüphe yoktur.

2.1.2.2.Başvuruda Bulunma Şartları ve İstenilen Belgeler

Elektrik piyasasında üretim faaliyeti gerçekleştirmek isteyen tüzel kişiler için önlisans başvurusu, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 12. maddesi çerçevesinde düzenlenmiştir. Başvuru süreci, Elektrik Piyasası Denetim Kurulu tarafından belirlenen "*Ön Lisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurularda İlişkin Usul ve Esaslar*" doğrultusunda yürütülür. Tüzel kişiler, başvurularını EPDK Başvuru Sistemi üzerinden yaparlar. YEKA kapsamındaki projelerde ise başvuru süresi YEKA Yönetmeliği'nde belirtilen hükümler uyarınca belirlenir.

TEİAŞ her yıl ekim ayında, beş ve on yıllık projeksiyonlara göre sistemlerine bağlanabilecek üretim tesisi kapasitesini içeren raporunu yayımlar. Rüzgâr ve güneş enerjisine dayalı kapasiteler bu raporda ayrı belirtilir ve önlisans başvuruları bu kapasiteler dikkate alınarak alınır.

Öncelikle başvuruyu yapacak kişinin bir tüzel kişi olması gereklidir. Tüzel kişilerin, Türk Ticaret Kanunu kapsamında anonim ya da limited şirket olarak kurulmuş olması zorunludur. Anonim şirketlerde, borsa dışındaki hisselerin tamamının nama yazılı olması ve şirketin hamiline yazılı hisse senedi çıkarmayacağına dair esas sözleşmesinde hüküm bulunması gerekir.²²³ Başvuru yapacak tüzel kişinin, elektronik ortamda işlem yapabilmesi için EPDK'ya yazılı olarak elektronik başvuru yetkilisini bildirmesi gerekmektedir. Bu bildirim sonrası en geç beş iş günü içinde söz konusu kişiye elektronik başvuru yetkisi tanımlanır. Bu yetkiyle birlikte tüzel kişi adına başvuru yapmaya yetili kişi tarafından EPDK'ye başvuru yapılacaktır. Ayrıca tüzel kişilerin Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi (UETS) üzerinden tebligat adresi alması ve bu adresin aktif tutulması da zorunlu kılınmıştır.

Bu noktada başvuru şartlarına bir tane olumsuz şart eklenmiştir. Önlisans başvurusu yapan tüzel kişinin ya da bu şirkette doğrudan veya dolaylı olarak pay sahibi

²²³ Pınar ÖZTABAN 2018, agt., s. 77.

olan gerçek veya tüzel kişilerin, yönetim kurulu üyelerinin ve müdürlerinin, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinin sekizinci fıkrası kapsamında yasaklı olmayan kişilerden olması gerekmektedir.²²⁴ Bahsedilen tüzel kişilik şartlarına uyan ve 8. fıkra kapsamında herhangi bir pay sahipliği, yönetim kurulu üyesi veya müdürü olmayan tüzel kişiler kuruma başvuru yapma hakkına haizdir.

Başvuru ile birlikte “*Ön Lisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar*” kapsamında düzenlenen EK-3²²⁵ çizelgesinde yer alan önlisans başvurunda sunulması gereken bilgi belgeler EPDK'ye sunulur.²²⁶

2.1.2.3. Başvuruların Değerlendirilmesi

Önlisans talebiyle yapılan başvuruları ikiye ayırmak gereklidir. İlk olarak yukarıda başvuru şartları belirtilen özel hukuk tüzel kişilerin başvurusu, ikinci olarak daha önceki konularda bahsetmiş olduğumuz YEKA için yapılan önlisans başvuruları. YEKA için yapılan projelerde bilindiği gibi her ne kadar ön araştırma süreçleri idarenin eliyle yürütülmüş olsa da bu projelerin hayata geçirilmesi için YEKA olmayan alanlardakiler gibi önlisans ve lisans süreçlerinin tamamlanması gereklidir.

2.1.2.3.1. YEKA Dışındaki Alanlarda Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi

YEKA dışında bulunan alanlarla ilgili başvuru yapılması durumunda bu başvurular, EPLY 13, 14 ve 15. maddeleri kapsamında değerlendirilir. Buna göre başvuru şartlarını eksiksiz bir şekilde karşılayan başvurular öncelikle incelemeye alınır. Bu inceleme, EPDK tarafından yapılır. EPDK, sunulan bilgi ve belgelerin eksiksiz ve mevzuata uygun olup olmadığını, belgelerin kuruma ulaştığı tarihten itibaren yirmi iş günü içerisinde inceler. Eğer sunulan belgelerde eksiklik tespit edilirse, eksiklik başvuru sahibine bildirilir ve eksikliklerin on beş iş günü içinde giderilmesi istenir. Bu süre içerisinde eksikliklerin tamamlanmaması ya da başvurudan feragat edildiğinin EPDK'ye yazılı olarak bildirilmesi hâlinde, başvuru yapılmamış

²²⁴ EPK m.5: “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 üyeleri, lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olamaz, yönetim kurullarında görev alamaz.”

²²⁵ Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (2024), *Önlisans Başvurusunda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi*, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=lwxqMg8Qyk=>, ET. 14.07.2025.

²²⁶ RES projeleri için gerekli olan belgelerin Ek-3 listesinde yer alan 1, 2, 3, 4/a, 4/d, 4/e, 4/f, 4/g, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 numaralarında belirtilen belgeler olduğu belirtilmiştir. (YEKA kapsamındaki başvurularda ayrıca 4/b ve 4/c)

sayılır ve talep edilmesi halinde başvuru evrakı ile birlikte yatırılmış önlisans alma bedeli iade edilir.

Eksiksiz olduğu tespit edilen başvurular, başvuru tarihi itibarıyla olmak üzere, eksikliği sonradan giderilen başvurular ise eksikliklerin giderildiğine ilişkin belgelerin sunulduğu tarih itibarıyla olmak üzere değerlendirmeye alınır. Değerlendirmeye alınan başvurular ayrıca EPDK internet sayfasında ilan edilir. Söz konusu ilan ile birlikte ilgili üçüncü kişilerin itiraz süresi başlamış olmaktadır. İlane yalnızca kişisel hak ihlali gerekçesiyle ve yazılı olarak on iş günü içinde üçüncü kişiler tarafından itiraz edilebilir. Ancak bu noktada başvuruya konu proje sahasının tamamının ilgili tüzel kişinin mülkiyetinde olması veya belediye atıklarının kullanılacağı projelerde santral sahasının belediye mülkiyetinde olup kullanım hakkının tüzel kişiye tahsis edilmiş olması hâlinde ilanın yapılmayacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu özelliklere sahip proje sahalarına karşı itiraz mümkün değildir.

İlk inceleme sürecinden sonra eksiksiz yapıldığı anlaşılan başvurular değerlendirme sürecine alınır. Bu noktada başvurunun kapasitesi, bağlantı noktasının kapasitesi gibi incelemeler yapılarak projenin olabilirliği değerlendirilir. Değerlendirme aşamasında da yine EPDK yetkilidir. Değerlendirme sürecinde ilk olarak başvuruda sunulan üretim tesisinin iletim veya dağıtım sistemine bağlantısı ve sistem kullanımı hakkında Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) ve/veya ilgili dağıtım şirketinden görüş talep edilir. Bu kurumlar, kendilerine iletilen başvuruya ilişkin bağlantı merkezi ve kapasite uygunluğunu mevzuat çerçevesinde değerlendirerek, kırk beş gün içerisinde görüşlerini kuruma sunmakla yükümlüdür. EPDK, kendisine sunulan görüşleri on iş günü içerisinde başvuru sahibine iletir. Başvuru sahibi, bu görüşleri kabul ettiğine dair yazılı bir belgeyi veya varsa itirazlarını on iş günü içerisinde kuruma sunmalıdır; aksi takdirde görüşler zımnen kabul edilmiş sayılır.

Rüzgâr ve güneş enerjisine dayalı üretim tesisi başvurularında, depolamalı projeler hariç olmak üzere, kişisel hak itirazlarının sonuçlanmasının ardından teknik değerlendirme aşamasına geçilir. Başvuru sahibi tüzel kişiler, daha önceden ilan edilen bağlantı noktalarından birini tercih etmesi gerekmektedir. Bu noktada başvuru kurulu gücün, o noktada ilan edilen kapasiteyi aşmaması gerekir. Aksi halde başvuru reddedilecektir. Eğer tesis, birden fazla bağlantı bölgesine taşarsa, çoğunlukla kapsadığı bölge esas alınır.

Teknik değerlendirme, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilip EPDK'ya bildirilir. Uygun bulunan başvurular tekrar TEİAŞ'a ve/veya

ilgili dağıtım şirketine gönderilerek bağlantı görüşü alınır. Bağlantı noktası ve gerilim seviyesi, ilgili iletim ya da dağıtım şirketi tarafından belirlenir. Eğer aynı bağlantı noktasına kapasitenin üzerinde başvuru varsa veya birden fazla başvuru aynı sahayı hedefliyorsa, TEİAŞ tarafından yarışma düzenlenir. Bahsedilen yarışma süreci, ilerleyen başlıklarda incelenecektir. Bu yarışma doğrultusunda kazanan projelere bağlantı görüşü oluşturulur. Bu görüşler EPDK'ya iletilir.

Önlisans başvurularının değerlendirme süreci tamamlandıktan sonra, nihai karar Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından verilir. EPDK, yapılan teknik ve hukuki değerlendirmeleri Kurula sunar ve başvurunun kabul ya da reddi Kurul kararıyla sonuçlandırılır. Başvuru süreci boyunca ilgili mevzuatta belirtilen tüm yükümlülükleri eksiksiz olarak yerine getiren tüzel kişilere önlisans verilmesine karar verilir.²²⁷ Bu kararla birlikte, önlisans sahibi olan şirketin ticaret unvanı, verilen önlisansın süresi ve lisansa konu olan üretim tesisinin yeri EPDK'nin resmi internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılır. İlan ile birlikte başvurulara yönelik kişisel haklara dayanan itiraz yapılabilir. Bu aşamada başvurulara ilişkin kişisel haklara dayalı yapılan itirazlar da Kurul tarafından değerlendirilerek karara bağlanır. Kurul, gerekli görmesi halinde bu itirazlar doğrultusunda başvuruyu tamamen reddetme yetkisine sahiptir.

2.1.2.3.2. YEKA İçin Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi

YEKA için yapılan araştırma geliştirme faaliyetleri daha önceden açıklanmıştı. Bu alana ilişkin önlisans süreçleri diğer alanlara göre farklılık göstermektedir. Önlisans başvurusu, YEKA Yönetmeliğinde bahsi geçen süreçler tamamlandıktan sonra²²⁸ on beş günlük süre içerisinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna yapılır. EPLY 13. maddesinde bahsi geçen süre kırk beş gün olarak düzenlenmiştir. Bu itibarla YEKA Yönetmeliğinde de bahsi geçen süre 05.10.2024 tarihine kadar kırk beş gün olarak düzenlenmiş ise de 05.10.2024 tarihli 32683 sayılı Resmî Gazete'de ilan edilen Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'te söz konusu süre on beş gün olarak değiştirilmiştir. Dolayısıyla YEKA için yapılan önlisans başvurularında sonra kabul edilen on beş günlük süre uygulanacak, EPLY 13. maddesinde bahsi geçen kırk beş günlük süre uygulanmayacaktır.

²²⁷ Emine Beyza KAHRAMAN 2024, agm. s. 86.

²²⁸ supra 73-74.

YEKA için yapılan başvuruların değerlendirme usulü de 13. maddenin 5. fıkrasında düzenlenmiştir. Başvuru dosyasında sunulması gereken belgelerin uygunluğu, dosyanın EPDK kayıtlarına giriş tarihinden itibaren yirmi iş günü içinde incelenir. Eğer başvuruda sunulan belgelerde mevzuata aykırılık ya da eksiklik tespit edilirse, bu durum başvuru sahibine bildirilir ve eksikliklerin giderilmesi için on beş iş günü süre tanınır. Bu süre içinde eksiklikler giderilmezse veya başvurudan vazgeçildiği bildirilirse, başvuru Kurul kararıyla yapılmamış sayılır. YEKA dışındaki alanlardan farklı olarak ilk fark bu aşamada gerçekleşmektedir. Başvurunun evrakları kuruma verilmiş olsa da eksiklikler neticesinde başvurunun yapılmamış sayılmasına verilen karar, Kurul tarafından verilmektedir. Bu durumda başvuruya ait belgeler iade edilir ve varsa yatırılmış olan önlisans alma bedeli de başvuru sahibine geri ödenir. Aynı zamanda bu karar Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne resmi olarak bildirilir.

Eksiksiz olarak yapıldığı belirlenen başvurular ise ya başvuru tarihi itibarıyla ya da eksikliklerin giderildiğini gösteren belgelerin Kuruma sunulduğu tarih esas alınarak değerlendirmeye alınır. Öte yandan, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından YEKA alanına ilişkin bildirim yapıldıktan sonra on beş gün içinde herhangi bir başvuru yapılmaması durumunda, bu bilgi yine Kurum tarafından Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne bildirilir. Bu noktada da EPLY 13. maddesinde sürenin kırk beş gün olacağı düzenlenmiştir. Ancak yukarıda anlatılan sebeplerle bu sürenin on beş gün olarak kabul edilmesi gereklidir.

Eksiksiz olarak yapıldığı anlaşılan başvurularda değerlendirme sürecine geçilir. Bu süreçte EPDK gerekli görmesi halinde başvuru sahibinden veya ilgili kurum ve kuruluşlardan ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri talep edebilir. Değerlendirme sürecinin üç ay içerisinde tamamlanması gerekir. Ancak bahsedildiği gibi başvuru sahibinden veya ilgili kurum ve kuruluşlardan belge talep edilmesi halinde bu süreçte geçecek süreler, üç aylık süreye dahil edilmez.

EPLY 16. maddesinde önlisans başvurularının sonuçlandırılması düzenlenmiştir. Hükme göre önlisans başvurularının değerlendirme süreci tamamlandıktan sonra, nihai karar, YEKA dışındaki alanlarda olduğu gibi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından verilir. Aynı şekilde bu kararlar birlikte, önlisans sahibi olan şirketin ticaret unvanı, verilen önlisansın süresi ve lisansa konu olan üretim tesisinin yeri EPDK'nin resmi internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılır. İlan ile birlikte başvurulara yönelik kişisel haklara dayanan itiraz yapılabilir. Bu aşamada başvurulara ilişkin kişisel haklara dayalı yapılan itirazlar da Kurul tarafından

değerlendirilerek karara bağlanır. Kurul, gerekli görmesi halinde bu itirazlar doğrultusunda başvuruyu tamamen reddetme yetkisine sahiptir.

2.1.2.3.2. Taşınmaz Malikinin Başvuruda Bulunması

EPK'nın 7. maddesi'nin 4. fıkrası uyarınca üretim tesisinin kurulacağı yer ile ilgili olarak alanın malikinin lisans veya önlisans için başvuru yapması halinde diğer başvuruların reddedileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla arsa sahibine öncelik hakkı tanınmıştır.

Bu noktada arsa sahibinin lisanssız üretim yapma ihtimali akla gelmektedir. EPLY 14. maddesinin 4. fıkrası bu ihtimali düzenlemiştir. Hükme göre rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesislerinde üretim lisansı alındıktan sonra arsa sahibinin lisanssız üretim yapmak için başvuru yapması halinde başvurunun lisanslı tesisi etkileyip etkilemeyeceği değerlendirilecektir. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak teknik değerlendirme neticesinde olumlu rapor alınması ve lisanssız üretim ile lisanslı üretimleri etkilememek koşuluyla bu başvuru olumlu sonuçlanacaktır. Lisanslı üretimlerin etkilenmesi veya Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak teknik değerlendirmede olumsuz rapor alınması durumunda başvuru hangi aşamada olursa olsun reddedilecektir.²²⁹

2.1.2.3.3. Başvuruların Çakışması veya Kesişmesi Halinde Yarışma Usulü

Başvuru yoğunluğunun belirli bölgelerde artması, aynı bağlantı noktasına yönelen projeler arasında rekabet doğurmuştur. Bu bağlamda bir yarışma usulü ön görülmüştür. Rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak amacıyla yapılan önlisans başvuruları, aynı bağlantı bölgesi için ilan edilen kapasiteden fazla sayıda ise veya santral sahaları çakışan ya da kesişen başvurular söz konusuysa, başvurular arasında yarışma yapılır.²³⁰ Bu yarışma Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisleri Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği çerçevesinde yürütülür.

Yarışma yapılması gerekli olduğu zaman yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca EPDK tarafından Türkiye Elektrik İletim A.Ş.'ye (TEİAŞ) yarışma yapılmak üzere bildirimde bulunulur. TEİAŞ, kendisine bildirilen projelere yönelik sistem bağlantı çalışması kapsamında proje bazlı teknik değerlendirme yapar. Yarışmaya katılabilecek

²²⁹ Pınar ÖZTABAN 2018, agt., s. 79.

²³⁰ agt. s. 79.

projelerin listesi, bağlantı bölgesi ve bağlantı noktası bazında TEİAŞ'ın internet sitesinde yayımlanır. Yarışma, TEİAŞ tarafından belirlenen yer, tarih ve saatte yapılır. Bu süreç, şeffaflık ve rekabetçilik ilkeleri çerçevesinde planlanmıştır.

Yarışmaya katılacak tüzel kişilere, Yarışma Yönetmeliğinin 5. maddesi kapsamında TEİAŞ tarafından belirlenen yer, gün ve saat bilgilerini içeren bir davet yazısı, kayıtlı elektronik posta (KEP) adresi üzerinden gönderilir. Yarışmaya katılmak isteyen şirketler, yarışma kapsamında sunacak oldukları tekliflerini TEİAŞ'ın belirlediği tarih ve adrese gelerek zarf içerisinde sunarlar. Zarfın içerisinde ayrıca yönetmelik kapsamında gerekli olan evrak ve belgeler yer almalıdır.²³¹ Ayrıca teklif miktarına göre hesaplanan teminatın da yarışmadan önce TEİAŞ'ın IBAN numarasına yatırılması gereklidir.

Yarışma, Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği'nin 7. maddesi kapsamında belirtilen usullerle gerçekleştirilir. Buna göre öncelikle TEİAŞ tarafından bir komisyon oluşturulur. Bu komisyon yalnızca TEİAŞ personelinden oluşmakta olup, biri başkan olmak üzere en az beş asıl üyeden oluşmaktadır. Gerekli durumlarda, bu üyelerin yerine görev alabilecek en az iki yedek üye de belirlenir. Komisyonun görevi yapılacak olan yarışmayı yürütmekten ibarettir. Komisyonun tüm iş ve işlemleri tutanak altına alınarak, bütün üyeler tarafından imzalanır. Bu sayede komisyonun yapmış olduğu tüm iş ve işlemler katılımcıların gözetim ve denetiminde olmaktadır.

Belirlenen gün ve saatte şirket temsilcileri bir araya gelir. Komisyon başkanı yarışmayı şirket temsilcilerinin katılımıyla başlatır. İlk olarak belgeler kontrol edilir ve eksik, hatalı ya da ilan edilen bilgilerle uyuşmayan teklifler geçersiz sayılır.

Yarışma kapalı zarf usulüyle yapılır. Yani katılımcılar birbirinin teklifini bilemezler. Tüzel kişiler tarafından sunulan tekliflerde hem rakamla hem yazıyla teklif

²³¹ Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği m.6: "Yarışmaya katılmak isteyen tüzel kişiler tekliflerini, üzerinde tüzel kişinin ticaret unvanı, EPDK proje başvuru numarası ve projenin adı yazılı kapalı zarf içerisinde TEİAŞ tarafından belirtilen yer, gün ve saatte belirlenen adrese teslim ederler. Zarfın üzeri tüzel kişiyi temsil ve ilzama yetkili kişi/kişiler tarafından imzalanır ve şirket kaşesi basılır. Kapalı zarfın içerisinde;

a) Şirketi temsil ve ilzama yetkili kişi/kişilere veya vekâlet verilen kişi/kişilere ait noter tasdikli imza sirküleri,

b) Ek-1'de yer alan Taahhütname,

c) Kati ve süresiz banka teminat mektubu veya TEİAŞ banka hesabına Türk Lirası cinsinden nakdi teminat yatırıldığına ilişkin ilgili banka şubesi tarafından verilen ıslak imzalı banka dekontu,

ç) Şirketin tebligata esas KEP adresi,

d) Ayrı bir kapalı zarf içerisinde şirketi temsil ve ilzama yetkili kişi/kişiler tarafından doldurularak imzalanmış ve kaşeli Ek-2'de yer alan Teklif Mektubu Formu bulunur."

fiyatı açıkça belirtilir. Yarışmanın, ilk oturumda ve aynı gün içinde sonuçlandırılması hedeflenmektedir; ancak bazı durumlarda birden fazla oturum yapılabilir.

Kapalı zarflar huzurda açılır ve kayıt altına alınır. Kaydedilen tekliflerin geçerlilikleri komisyon tarafından incelenir. Geçersiz teklifler elenir ve geçerli teklifler teklif fiyatı esas alınarak sıralanır. Bu sıralama bağlantı bölgesi kapasitesi dikkate alınarak yapılır.

Bağlantı hakkı kazanan projeler, en düşük tekliften başlamak suretiyle kapasite dolana dek seçilir. Eşit fiyat verilmişse kapalı zarf ile eksiltme yapılır. Aynı teklif sunulmuş ve saha çakışması/kesişmesi varsa yine eksiltme uygulanır. Kapasiteyi aşan teklifler için kurulu güç düşürülmesi istenebilir. Kabul edilmezse sıradaki teklife geçilir. Çakışan veya kesişen sahalar için en düşük fiyatı sunan şirket kullanım hakkı elde eder. Eşitlik durumunda yine eksiltme yapılır. Bu prosedür sayesinde hem şeffaf bir rekabet ortamı sağlanmakta hem de yatırımcılar açısından tahsis süreci öngörülebilir hâle getirilmektedir.

Sonuç olarak bağlantı hakkı kazanan tüm projeler ve diğer katılımcılar, düzenlenen bir tutanak ile belirlenir ve komisyon tarafından imzalanır. Yarışmanın sonuçları, yarışmanın tamamlandığı tarihten itibaren 10 gün içerisinde TEİAŞ tarafından EPDK'ya bildirilir.²³²

Yarışma usulünün ihale niteliği hakkında daha önceden açıklama yapıldığı için tekrardan açıklama yapılmayacaktır.²³³

2.1.2.4. Önlisans Başvuruların Ret Sebepleri

Önlisans başvuruları için gerekli olan şartlar önceki bölümlerde açıklanmıştır. Bu şartlara uygun olmayan, süreç içerisinde uygunsuz hale gelen veya talep edilen bilgi, belge ve özelliklere erişemeyen başvurular reddedilecektir.

Önlisans başvurularının reddi, hem Kurul kararıyla hem de ilgili ana hizmet birimi tarafından olmak üzere iki şekilde gerçekleşebilir. Kurul kararıyla reddedilen başvurular belirli koşullarda ortaya çıkar.²³⁴

- TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşüne ilişkin başvurunun uygun bulunmaması,

²³² Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği m. 10.

²³³ supra 70-73.

²³⁴ EPLY m. 16.

- Üretim tesisinin kurulacağı alanın maliki olan kişi tarafından başvuru yapılması hâlinde, aynı saha için başvuru yapan diğer kişilerin başvurularının geçersiz sayılması,
- Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından teknik değerlendirmesi uygun bulunmaması,
- Ölçüm istasyonunun, üretim tesisine ilişkin bilgi formunda beyan edilen koordinatlar doğrultusunda santral sahası alanı içinde yer almadığı tespit edilmesi,
- Herhangi bir şekilde başvuru sahasında üretim tesisinin kurulamayacağı belirlenmesi,
- TEİAŞ tarafından yapılan yarışmayı kazanılmasına rağmen başvurudan vazgeçilmesi,
- Kuruma sunulması gereken bilgi ve belgelerin süresi içinde iletilmemesi veya sunulan belgelerin ilgili mevzuatta belirtilen şartları karşılamaması,

İhtimallerinde başvuru, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından reddedilir.

Kurul kararı alınmadan önce başvurudan vazgeçildiğinin EPDK'ye bildirilmesi ya da TEİAŞ tarafından yapılan yarışmayı kazanamadığı bildirilen başvurular EPDK'nin ana hizmet birimi tarafından reddedilir. Bu iki durumda herhangi bir ek değerlendirme süreci yürütülmeksizin başvurular doğrudan reddedilir.

2.1.2.5. Önlisans Sahibinin Hak ve Yükümlülükleri

2.1.2.5.1. Önlisans Sahibinin Hakları

Önlisans sahibi tüzel kişilerin lisans sürecine geçmeden tamamlaması gereken belirli yükümlülükleri vardır. Bu yükümlülükleri tamamlamak adına önlisans tüzel kişiye bazı haklar tanımaktadır. Bu haklar EPLY 28. maddesinde belirtilmiştir.

“Ön lisans, sahibine lisansına konu üretim tesisi yatırımına başlamak için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmek ve üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmek için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunma hakkını verir.”

Önlisans sahibinin ayrıca faaliyetiyle ilgili olmak şartıyla EPDK'ye başvurarak kamulaştırma işlemleri, irtifak hakkı tesisi, kullanma izni, kiralama yapılması,

hazineye ait olanlar hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir kararının alınması, mera tahsis amacı değişikliği taleplerinde bulunabilir.²³⁵

2.1.2.5.2. Önlisans Sahibinin Yükümlülükleri

Önlisans sahibinin yükümlülükleri EPLY'nin 17. maddesinde düzenlenmiştir. Bu yükümlülükler bu kısımda sadece isim olarak açıklanmış olup yükümlülüklerin kapsamı ve hukuki boyutu ilerleyen bölümlerde ayrıca açıklanacaktır. Buna göre önlisans sahibinin yükümlülükleri aşağıda sıralanmıştır:

- Üretim tesisinin kurulacağı saha, önlisans sahibi tüzel kişinin mülkiyetinde değilse, bu alanın mülkiyet ya da kullanım hakkının elde edilmesi gerekmektedir.
- Kurulması planlanan üretim tesisine ilişkin nazım ve uygulama imar planı onaylarının kesinleşmiş olması zorunludur.
- Üretim tesisine ait ön proje ya da kat'i proje onayı alınmalıdır.
- TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine bağlantı anlaşması için başvuruda bulunulması gerekir.
- Rüzgâr enerjisine dayalı tesis için, üretim lisansı başvurusunda kullanılacak ünite gücü ve koordinat bilgileriyle uyumlu Teknik Etkileşim İzni alınmalıdır.
- 15 adet ve üzeri türbin sayısına sahip rüzgâr enerjisine dayalı başvurular için önlisans tarihinden itibaren doksan gün içinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği kapsamında gerekli izin başvurusunda bulunmalıdır.
- Üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatı veya ruhsat yerine geçen resmî belge Kuruma sunulmalıdır.
- Yükümlü olunan durumlarda TEİAŞ ile RES Katkı Payı Anlaşması yapılması gereklidir.
- YEKA kapsamında alınması gereken uygunluk yazısı veya YEKA Yönetmeliğinde daha önce incelenmiş olan şartların karşılandığına dair gerekli olan bilgi ve belgeler önlisans süresi içerisinde tamamlanması gereklidir.
- Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgesine İlişkin Olumlu Görüş Alınması gereklidir.

Yukarıda bahsedilen yükümlülüklerin ertelenmesi, askıya alınması veya kaldırılması da mümkündür. Ancak bu yetki, yalnızca kurul kararıyla alınabilmektedir.

²³⁵ EPLY m.46.

EPLY 35. maddesinde yükümlölüklerin ertelenmesi, askıya alınması ve kaldırılmasının şartları düzenlenmiştir.

Önlisans ve lisans sahiplerinin, ilgili mevzuat çerçevesinde yerine getirmeleri gereken yükümlölükler, mücbir sebep halleri nedeniyle sekteye uğradığında, bu yükümlölükler Kurul kararı ile ertelenebilir ya da askıya alınabilir.²³⁶ Mücbir sebebin etkisi sona erene kadar da erteleme veya sona erme durumu devam ettirilebilir. Eğer mücbir sebep nedeniyle yükümlölüğün yerine getirilemeyeceği açıkça ortaya konulursa Kurul, bahsi geçen yükümlölüğün tamamen kaldırılmasına da karar verebilir. Ancak bu esneklik, yalnızca üretim lisansı veya önlisans kapsamındaki yükümlölükler için geçerlidir. İletim ve dağıtım faaliyetlerinin niteliği ve öneminden dolayı söz konusu faaliyetlere ilişkin yükümlölüklerin kaldırılmasının talep edilemeyeceği düzenlenmiştir.

Bahsi geçen madde ayrıca bir olayın mücbir sebep kabul edilebilmesi için gerekli koşulları da düzenlemiştir. Buna göre bir olayın mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için, olayın önceden öngörülemez nitelikte olması, tarafların azami özen ve tüm tedbirleri almasına rağmen önlenemez ve kaçınılmaz şekilde gelişmiş olması ve bu durumun lisans sahibinin mevzuat kapsamındaki yükümlölüklerini yerine getirmesini fiilen engellemesi gerekir. Doğal afetler, salgın hastalıklar, savaş, nükleer serpinti, terör eylemleri, sabotaj, halk ayaklanmaları, grev ve lokavt gibi durumlar bu kapsama giren başlıca örneklerdir. Bu tür bir durumda önlisans sahibi, mücbir sebebin başladığı tarihi, olayın mahiyetini, yükümlölüklerine etkisini ve varsa bu etkinin ne kadar sürede giderileceğini Kuruma başvuru yaparak iletmekle yükümlüdür. Bu başvuru, yazılı olarak ya da EPDK Başvuru Sistemi üzerinden elektronik olarak yapılabilir. Başvuruya ilişkin bilgi ve belgelerin eksiksiz olarak Kuruma sunulmasının ardından, söz konusu talep Kurul tarafından en geç altmış gün içerisinde değerlendirilerek karara bağlanır.

2.1.2.6. Önlisansın Hukuki Niteliği

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği 4. maddesinin 1. fıkrasının (ff) bendine göre önlisans, üretim tesisi kurmak amacıyla başvuran tüzel kişilere, gerekli hazırlıkları tamamlamaları için belirli bir süreyle verilen ve lisans alma hakkını doğrudan sağlamayan bir idari belgedir. Bu yönüyle önlisans, bir kazanılmış hak

²³⁶ Emine Beyza KAHRAMAN 2024, agm. s. 87.

sağlamaz, yalnızca lisans başvurusu yapabilmenin ön koşulunu oluşturur. Bu belge, EPDK tarafından verilen, şartlara bağlı ve süreli bir izin niteliği taşır.

Önlisans hakkında Danıştay'ın bir kararında önlisansın üretim tesisi yatırımına başlanması için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmesi ve üretim tesisi kurulacak alanın mülkiyet veya kullanım hakkını elde edebilmesi için verildiğini ifade etmiştir.²³⁷ Kararın devamında önlisansın verilmesindeki amaç hakkında hükmün gerekçesine atıfta bulunarak şu şekilde açıklamalarda bulunulmuştur:

“Söz konusu düzenleme ile varılmak istenen amaç, bir yandan, üretim lisansı almış olan şirketlerin uzunca bir süre projenin gerçekleşmesine yönelik gerçek bir çaba göstermeksizin anılan lisanslar üzerinden devir yoluyla rant sağlama çabalarının önüne geçilerek lisansların gerçek yatırımcı tarafından alınmasını temin etmek, öte yandan da, önlisans almış olan şirketlere gerekli izinleri almak üzere diğer kamu kurumları nezdinde yapacakları başvurular için dikkate alınmalarını temin edecek bir belge verilmesini sağlamaktır.

Kanun'un önlisansı üretim lisansı için hazırlık dönemi olarak görmesi sebebiyle bu dönemde asıl hedeflenenin üretim lisansının alınarak bir an önce üretime geçilmesi olduğu, önlisansın elektrik üretimi konusunda ciddi, bir an önce üretime geçmeyi hedefleyen ve bu konuda yeterli mali ve teknik yeterliliği sahip kişilere verilmesinin amaçlandığı görülmektedir.”

Dolayısıyla önlisans; elektrik üretimi konusunda yeterli mali ve teknik yeterliliğe sahip kişilere verilen, üretim lisansının bir an önce alınmasını sağlamak amacıyla idare tarafından verilen izin belgesidir.

Önlisans, şekli ve maddi anlamda bir idari işlemdir. EPDK tarafından belirli koşulları sağlayan tüzel kişilere verilmesi, tek taraflı, idari makam iradesiyle tesis edilmesi ve hukuk düzeninde etkiler doğurması sebebiyle²³⁸, idare hukuku bağlamında klasik anlamda idari işlem kriterlerini taşır. Bu nedenle, EPDK'nın önlisans vermesi ya da reddetmesi kararları idari yargının denetimine tabidir. İptali veya kaldırılması da yine idari işlem rejimi çerçevesinde değerlendirilir.

Önlisans, mevzuatta ön görülen koşulları sağlayan tüzel kişilere yine mevzuatta ön görülen statüye sokulmasına yarayan bireysel işlem niteliği taşır.²³⁹ Bu yönüyle nihai işlem olan lisansın verilmesi sürecinin bir basamağını oluşturur. Ancak

²³⁷ Danıştay 13. D., E.2018/3829, K.2021/1367, T.14.04.2021.

²³⁸ Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 319-322.

²³⁹ Ender Ethem ATAY (2022), *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 279.

önlisans sahibi, süresi içinde yükümlülüklerini yerine getirip gerekli belgeleri sunmazsa, lisans alma hakkını kaybeder. Dolayısıyla önlisans, başlı başına üretim faaliyeti yürütme hakkı vermez, yalnızca bu hakkın doğması için bir hazırlık süreci tanır. Bu noktada “kazanılmış hak” ve “haklı beklenti” kavramlarını ele almak gereklidir. Danıştay’a kazanılmış hak kavramını şöyle açıklamıştır:

“Kazanılmış hak”, yürürlükteki hukuka uygun olarak doğan ve böylece kişiye özgü lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi durumların varlığına rağmen hukuk düzenince korunması gereken bir haktır. Bir hakkın, kazanılmış hak olarak nitelendirilebilmesi için, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş olması gerekmektedir.”²⁴⁰

Önlisans süreci sonunda lisans verilmemesi halinde herhangi bir mevzuat değişikliğinden veya önlisansın idari işlem ile geri alınmasından söz edemeyiz. Önlisans verilme işlemi hukuk alanında geçerli bir işlem olarak varlığını sürdürmekte ancak süresinin sona ermesiyle başvuru, lisans alma hakkını yitirmektedir.

Haklı beklenti açısından Danıştay şu şekilde bir tanım yapmıştır:

“İdarenin ister düzenleyici işlem, ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine de “haklı beklenti” denilmektedir.”²⁴¹

Anayasa Mahkemesi ise haklı beklenti açısından bazen “haklı beklenti” bazen “meşru beklenti” kavramını kullanmıştır.²⁴² Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan tanımlama şu şekildedir:

“Meşru beklenti, makul bir şekilde ortaya konmuş icra edilebilir bir iddianın doğurduğu, ulusal mevzuatta belirli bir kanun hükmüne veya başarılı olma şansının yüksek olduğunu gösteren yerleşik ve istikrarlı bir yargı içtihadına dayanan, yeterli somutluğa sahip nitelikteki bir beklentidir.”²⁴³

Dolayısıyla haklı beklentinin kazanılmış haktan ayrı olarak yasalara, düzenleyici işlemlere veya idarenin süreklilik arz eden uygulamalarına güvenilerek

²⁴⁰ Danıştay 13. D., E.2019/3905, K.2024/2312 T.21.05.2024.

²⁴¹ Danıştay İ.D.D.K., E.2025/122, K.2025/380, T.20.02.2025; Danıştay İ.D.D.K., E.2025/1134, Y.D.T.12.11.2015; Danıştay İ.D.D.K., E.2024/1476, K.2024/1514, T.16.09.2024; Danıştay İ.D.D.K., E.2024/616, K.20254/773, T.04.04.2024.

²⁴² Julide Gül ERDEM (2025), “Anayasa Mahkemesi’nin Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yaklaşımı”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 52, s. 94.

²⁴³ AYM, Başvuru Numarası: 2012/636, T.15.04.2014. Aynı yönde: AYM, T.01.07.2015, E.2015/39, K.2015/62, R.G.: 15.07.2015; AYM, T.12.11.2020, E.2020/13, K.2020/68, T., R.G.:12.2.2021; AYM, T.25.07.2019, E.2017/18, K.2019/66, R.G.: 01.11.2019.

idarenin bu hususlar doğrultusunda idari işlem tesis edileceğine dair beklenti olarak tanımlanabilir.

Önlisans sahibi olmak, lisans alma konusunda kesin ve mutlak bir hak teşkil etmez. Önlisans süresi içinde gerekli adımların atılmaması veya önlisans şartlarının ihlali durumunda, EPDK'nın bu belgeyi iptal etme yetkisi vardır. Bu noktada önlisans sahibinin haklı beklenti savunması da yersiz olacaktır. Öyle ki idarenin, her önlisans sahibinin lisans alacağı şeklinde bir uygulaması olmamakla birlikte önlisans sahibinin yükümlülüklerini ihlal etmesi durumunda önlisansın iptal edilebileceği, lisans için gerekli olan hususların yerine getirilmemesi halinde ise lisans verilmeyeceği kanunda düzenlenmiştir. Bu bağlamda önlisans, koşula bağlı, iptale açık ve kamu yararı çerçevesinde geri alınabilir bir idari tasarruftur.

Önlisans verilmesi, reddi veya iptali gibi işlemler EPDK'nın kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemler olduğundan, bu kararlara karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idari yargıda iptal davası açılabilir. Bu dava, önlisansın hukuki niteliğinin bir idari işlem olduğunu ve yargısal denetime tabi olduğunu açıkça ortaya koyar.

Sonuç olarak, önlisans, elektrik üretim faaliyetinin kamu yararına uygun şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla düzenlenmiş, şartlı ve süreli bir idari belgedir. Özel hukuk kişilerine kamu hizmeti alanında faaliyet gösterebilme yönünde hazırlık yapma imkânı tanır; ancak bu belge, doğrudan ve mutlak bir hak doğurmadığı gibi, kamu idaresinin denetim ve takdir yetkisi çerçevesinde her zaman geri alınabilir. Bu yönleriyle önlisans, idare hukuku ilkeleriyle şekillenen, sınırlı etki doğuran, geçici bir izin türüdür.

2.1.2.7. Önlisansın Tadili ve Sona Ermesi

2.1.2.7.1. Önlisansın Tadili

Önlisans, bazı durumların ortaya çıkması halinde tadil edilebilir. Bu durumlar EPLY 18. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlardan ilki, önlisans sahibi tüzel kişinin tadil talebinde bulunması ve bu talebin EPDK tarafından uygun bulunmasıdır. Bir diğer tadil nedeni ise, mevzuatta yapılan değişiklikler ya da mevcut uygulamalardaki değişiklikler sonucunda önlisans kapsamının da güncellenmesinin zorunlu hale gelmesidir. Bu tür değişiklikler, bireysel idari işlem niteliği taşıyan önlisansın

uygulanmasına yönelik sebep ve konu unsurlarını doğrudan etkileyebilir.²⁴⁴ Bu nedenle, yürürlükteki uygulamaların yeni mevzuata uygun şekilde sürdürülmesi gerektiğinden, bu aşamada tadil yapılması bir zorunluluk haline gelir.

Tadil işlemlerine ilişkin başvurular, EPDK tarafından belirlenmiş usul ve esaslara göre hazırlanır ve EPDK Başvuru Sistemi üzerinden Kuruma sunulur.²⁴⁵ Başvuruda sunulan belgelerin eksiksiz ve doğru olup olmadığı, evrakların Kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç on iş günü içinde incelenir. Eğer belgelerde eksiklik tespit edilirse, başvuru sahibine bir tebligat yapılır ve eksikliklerin giderilmesi için on beş iş günü süre tanınır. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa, başvuru yapılmamış sayılır ve tüzel kişiye bu durum bildirilir.²⁴⁶ Eksikliklerin giderildiği ya da başvurunun zaten eksiksiz olduğu durumlarda, değerlendirme süreci ya başvuru tarihi esas alınarak ya da eksikliklerin tamamlandığı tarih itibarıyla başlatılır. Öte yandan, YEKA kapsamında verilen önlisanslar için belgelerin uygunluğu konusunda yapılacak tespitler Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla sonuçlandırılır.

2.1.2.7.2. Önlisansın Sona Ermesi

Önlisansın sona ermesi ve iptali, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 19. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Hükme göre önlisansın kendiliğinden sona ermesi veya iptali söz konusu olabilmektedir.

Önlisans dört farklı şekilde kendiliğinden sona erebilir: İlki, önlisans süresinin uzatılmaması durumunda sürenin dolmasıyla birlikte gerçekleşir. İkincisi, önlisans sahibi tüzel kişinin EPDK'ye yazılı başvuruda bulunarak önlisansını sonlandırmak istemesi halinde söz konusu olur. Bu durumda başvuru ile önlisansın aslının EPDK'ye teslim edilmesiyle önlisans sona erer. Üçüncü olarak, önlisans sahibi tüzel kişinin iflas etmesi durumunda önlisans, iflasın sonucu olarak kendiliğinden sona erer. Son olarak, önlisans sahibi tüzel kişinin üretim lisansı alması halinde, artık önlisansa gerek kalmayacağından önlisans hükümsüz hale gelir. Sonlandırma talepleri EPDK'nın evrak kayıt sistemine giriş yaptığı tarih itibarıyla hüküm doğurur. Ayrıca kurum, ilgili tüm taraflara durumu yazılı olarak bildirir.

Bazı durumlarda önlisansın sona ermeden önce doğrudan iptali söz konusu olur. Buna göre lisans alıncaya kadar, veraset ve iflas dışındaki nedenlerle önlisans

²⁴⁴ Pınar ÖZTABAN 2018, agt., s. 113.

²⁴⁵ agt. s. 113.

²⁴⁶ Danıştay 13. D., E.2024/3532, K.2025/1187, T.12.03.2025.

sahibi tüzel kişinin ortaklık yapısında doğrudan veya dolaylı bir değişiklik olması, pay devri, birleşme ya da bölünme gibi işlemler gerçekleştirilmesi durumunda önlisans iptal edilir. Bu noktada gündeme gelebilecek olan husus, önlisans başvurusu yapıldıktan sonra henüz önlisans alınmadan ortaya çıkabilecek durumlarda ne olacağıdır. Kanunda bu noktada net bir düzenleme yapılmamış olsa da Danıştay, söz konusu yükümlülüklerin önlisans sahibine tanındığı, henüz başvuru aşamasında önlisans iptal sebeplerinin uygulanmasının kanunun amacını aştığını belirtmiştir.²⁴⁷ Bu nedenle önlisans iptal sebeplerinin yalnızca önlisans sahibi tüzel kişilere tanındığını, başvuru aşamasında söz konusu yükümlülüklerin mevcut olmadığına dikkat edilmelidir.

EPDK tarafından belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hâlinde de önlisans iptali gündeme gelir. Bu iptallerin temel gerekçesi, piyasa güvenilirliğini sağlamak ve belirlenen teknik-idari yükümlülüklerle aykırı davranışları yaptırıma bağlamaktır.

YEKA kapsamında verilen önlisanslara ilişkin olarak ise yönetmelikte ek sona erme ve iptal halleri öngörülmüştür. YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi kapsamındaki yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmemesi, üretim tesisine entegre yerli aksam kullanımı şartlarının sağlanamaması, gerekli belgelerin süresi içinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na sunulmaması ya da bunların sunulmasına rağmen taahhüt edilen değerlerin karşılanamaması halinde önlisans iptal edilir. Ayrıca, bahsedilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesine ilişkin önlisans sahibi tüzel kişinin mücbir sebep iddiasının bulunması halinde mücbir sebebin olduğuna dair yapmış olduğu savunmaların Enerji İşleri Genel Müdürlüğü ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından yeterli görülmemesi durumunda önlisans iptal edilir.

YEKA projelerinde, önlisans sahibi tüzel kişi tarafından YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi kapsamındaki yükümlülüklerin ve taahhütlerin yerine getirilmediğinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından fark edilmesi üzerine bakanlığın YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesi'ni feshetme hakkı vardır. Bu kapsamda yapılan feshin bakanlık tarafından EPDK'ye bildirilmesi durumunda önlisans iptal edilir.

Önlisansın iptal edilmesinin önemli bir sonucu, ilgili tüzel kişinin artık üretim lisansı almak üzere başvuru yapamamasıdır. Çünkü üretim lisansına geçiş için geçerli

²⁴⁷ Danıştay İ.D.D.K., E.2021/2505, K.2022/534, T.21.02.2022; Danıştay 13. D., E.2016/197, K.2021/2036, T.02.06.2021.

ve aktif bir önlisansın bulunması hukuki zorunluluktur. Bununla birlikte, iptal edilen önlisansla birlikte verilen teminat da EPDK tarafından irat kaydedilir. Bu da yatırımcı açısından ciddi bir maddi yaptırım anlamına gelmektedir. Kısacası, önlisansın üretim lisansı alınmadan sona ermesi ya da iptali, yatırım sürecinde ciddi bir kopuşa ve yatırımcı bakımından telafisi güç kayıplara neden olabilir.

2.2. RES PROJELERİNDE ÖNLİSANS SÜRESİNDE TAMAMLANAN İŞLEMLER

RES projeleri kapsamında önlisans sahibinin tamamlaması gereken yükümlülükler EPLY 17. maddesi kapsamında düzenlenmiştir. Bu yükümlülükler önlisans alınmadan önce de yerine getirilebilmesine rağmen nitelikleri gereği birçoğunda ilgili kamu kuruluşlarına başvuru yapıldığında önlisansın sunulması istenmektedir. Özellikle imar planı onayı gibi süreçler 3. kişileri de etkilemesi nedeniyle bu değişikliklerden 3. kişilerin zarar görme olasılığı söz konusudur. Bu nedenle bu bölümde önlisans süresi içerisinde tamamlanması gereken yükümlülükler ayrıca detaylı bir şekilde açıklanmıştır. EPLY 17. maddesinin 1. fıkrasının (ğ) bendinde düzenlenen YEKA kapsamındaki projeler için gerekli şartların yerine getirilmesi hususu, RES projelerinin kurulum alanının belirlenmesi kapsamında yapmış olduğumuz açıklamalar doğrultusunda detaylıca anlatıldığı için bu bölümde tekrardan açıklanmayacaktır.

2.2.1. Çevresel Etki Değerlendirilmesi Süreci

Önlisans sahibi tüzel kişinin şayet 15 adet ve üzeri türbin sayısına sahip RES Proje başvurusu bulunmaktaysa önlisans tarihinden itibaren doksan gün içinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında gerekli izin başvurusunda bulunması gerektiğini yukarıda açıklamıştık. Çevresel ve ekonomik sistemler arasındaki dengenin bozulması insan hayatına ve çevreye büyük zarar verebilir. Bu nedenle çevreye yapılacak olan etkinin sonuçlarının saptanması ve bir denge kurulması gereklidir.²⁴⁸ Bu kapsamda RES gibi faaliyetler, çevre sorunlarına yol açabilmektedir. Bu nedenle çevre için tehlikeli nitelendirilebilecek faaliyete başlamak isteyen kurum, kuruluş ve işletmelerin ÇED Raporu hazırlaması gereklidir.²⁴⁹

²⁴⁸ Emine Mine FANUSÇU ve Aynur Aydın COŞKUN (1995), “Çevresel Etki Değerlendirmesi”, *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Seri B, Cilt 45, Sayı 3-4, s. 128.

²⁴⁹ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 801.

Ülkemizde enerji yatırımlarında ÇED başvurusu yapılan 3. faaliyet RES başvurularıdır.²⁵⁰ RES başvuruları kapsamında hazırlanan ÇED raporlarında denetlenen çevresel etkiler arazi kullanımı, gürültü, görsel ve estetik etkiler, doğal hayat ve habitata etki, elektromanyetik alan etkisi, gölge ve titreşimler olarak sıralanabilir.²⁵¹ Bu kapsamda ÇED sürecinin hukuki dayanağı ile ÇED raporlarının alınmasındaki usulün incelenmesi gerekir.

2.2.1.1 Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinin Hukuki Dayanağı

Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecini incelemek için öncelikle sürecin yasal dayanağı olan Çevre Kanunu'nu incelemek gerekir. 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun²⁵² amacı 1. maddede düzenlenmiştir. Hükme göre *“Bu Kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır.”* Dolayısıyla 2872 sayılı Kanunun temel amacının çevrenin korunması, geliştirilmesi, çevre kirliliğinin önlenmesi ve doğal kaynakların sürdürülebilir şekilde kullanılması olarak ifade edebiliriz.

Çevre Kanunu, insan sağlığı ve ekosistemin bütünlüğünü esas alarak, ekonomik kalkınmanın çevreyle uyumlu olmasını zorunlu kılar. Bu bağlamda, planlanan faaliyetlerin çevresel etkilerinin önceden belirlenmesi ve bu doğrultuda gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Çevre Kanunu bahsedilen amaçlar doğrultusunda çevreyi korumak için gerekli olan yasal düzenlemeleri içermektedir. Anılan kanunun 10. maddesine göre çevre sorunlarına yol açabilecek faaliyetlerde bulunmak isteyen tüzel kişilerin ÇED Raporu alması zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; gerçekleştirilmesi planlanan projeler, faaliyete başlamadan önce çevresel etkiler açısından değerlendirilmek zorundadır. Değerlendirme sonucunda, “ÇED Olumlu” ya da “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınmadan projeler faaliyete geçirilemeyecektir. Böylece projelerin çevresel etkileri kapsamında yasal denetim altına alınması mümkün kılınmıştır.

Yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin projeler, çevresel etkileri büyük olan yapıları içermektedir. Bu kapsamda EPLY 17. maddesinin 2. fıkrası uyarınca rüzgâr

²⁵⁰ Hakan CEYLAN (2021), “Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulamalarında Enerji Sektörü Analizi”, *Ankara Bilim ve Teknoloji Dergisi*, Sayı 27, s. 242.

²⁵¹ Kamil B. VARINCA ve Gamze VARANK (2005), “Rüzgâr Kaynaklı Enerji Üretim Sistemlerinde Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”, *Yeni ve Yenilenebilir Enerji Kaynakları/Enerji Yönetimi Sempozyumu*, Kayseri, s. 367-376.

²⁵² R.G.11.8.1983 - 18132.

enerjisine dayalı üretim önlisansına sahip tüzel kişilerin ÇED yönetmeliği kapsamında gerekli izin başvurusunda bulunması zorunlu kılınmıştır. Dolayısıyla RES kurmak isteyen tüzel kişiler, önlisans süresi içerisinde ÇED yönetmeliği kapsamında ÇED olumlu kararını almakla mükelleftir. Aksi halde söz konusu projeye lisans verilmeyecek ve proje tamamlanamayacaktır.

ÇED sürecinin uygulamaya ilişkin ayrıntıları ise Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmelik, projelerin türlerine göre hangi faaliyetlerin ÇED sürecine tabi olduğunu belirlemektedir.²⁵³ Bu kapsamda ÇED raporlarının hazırlanma süreci, halkın katılımı toplantıları, kurum görüşleri, değerlendirme ve nihai karar alma gibi aşamaları açıkça ortaya koyar. Örneğin; rüzgâr enerjisine dayalı bir üretim tesisi belirli bir kurulu gücün üzerindeyse mutlaka “ÇED Raporu” hazırlanması gerekirken, daha düşük kapasiteli projeler için “Proje Tanıtım Dosyası” ile “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınabilir. Bu durum projelerin çevresel yüküne göre değerlendirilmesini sağlar.

ÇED süreci, çevrenin korunması ilkesine dayanır.²⁵⁴ Bu ilke, çevresel zararın oluşmasını beklemeden önce, bilimsel verilerle önlemlerin alınmasını zorunlu kılar. Örneğin; bir rüzgâr enerjisi santralinin kuş göç yolları üzerinde kurulması, geri dönülemez bir biyolojik zarara yol açabilir.²⁵⁵ Bu gibi durumlar ancak ÇED süreciyle tespit edilebilir. Bu nedenle kanun koyucu, projelerin yalnızca ekonomik fizibilitesini değil, çevresel sürdürülebilirliğini de gözetmeyi yasal bir zorunluluk haline getirmiştir.

Danıştay kararlarında ÇED sürecinin amacı şöyle ifade edilmiştir:

“Çevresel etki değerlendirmesi ile gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlendiği, olumsuz yönlerdeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin irdelendiği, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirildiği, ayrıca projelerin uygulanmasının izlendiği ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaların belirlendiği bir süreç öngörülmüş olup, projenin gerçekleştirileceği yer ile alternatif alanlar belirlenerek projenin hizmet amacı, önem ve gerekliliği kapsamında yerin ve etki alanının çevresel özellikleri, çevresel etkiler ve alınacak önlemlerin tartışılması, faaliyet yerinin belirlenmesinde ise, faaliyetin büyüklüğü, amacı, ulaşım, iklim, toprağın ve çevrenin özellikleri, olası etkiler ve etkilerin azami giderilme olanakları gibi unsurların etkili olması, bu bağlamda,

²⁵³ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 103-104.

²⁵⁴ Emine Mine FANUSÇU ve Aynur Aydın COŞKUN 1995, agm. s. 128.

²⁵⁵ Kamil B. VARINCA ve Gamze VARANK 2005, agm. s. 372.

sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevre dengesinin sağlanması yolunda belirtilen nitelikteki bir faaliyete en uygun yerin seçilmesi esastır."²⁵⁶

Danıştay tarafından verilen başka bir kararda²⁵⁷ orman bölgesinde kurulacak RES ile ilgili yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan verilen "ÇED Olumlu" kararının, orman bütünlüğü, orman ekosisteminin ve orman halk ilişkileri açısından yeterli değerlendirme yapılmadan verildiği için hükme esas alınamayacağına karar vermiştir.

Görüleceği üzere ÇED süreci, Danıştay kararlarında da çevresel etkinin irdelenmesi, çevresel zararın en aza indirilmesi için alternatif yollar belirlenmesi, gelecekte gerçekleşebilecek olumsuz etkilerin önceden belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen süreçtir.

2.2.1.2 Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinde Yetkili İdare

Çevresel Etki Değerlendirmesine tabi projeler ile Çevresel Etkileri Ön İnceleme ve Değerlendirmeye tabi projeler açısından gerekli kararların alınmasına yetkili kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır. ÇED Yönetmeliği'nin 5. maddesi uyarınca bakanlık, söz konusu yetkisini sınırlarını belirleyerek il müdürlüğüne devredebilir.

Kurum bu kapsamda başvuru sahibi tüzel kişilere "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararlarını vermeye yetkilidir.

2.2.1.3 Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinde Usul

RES projelerinde Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinin gündeme gelebileceği üç farklı durum vardır. İlk olarak Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinin uygulanmasının zorunlu olduğu projelerde ÇED süreci uygulanarak ÇED olumlu kararı alınması gereklidir. İkinci durumda çevresel etkileri ön inceleme ve değerlendirmeye tabi RES projelerinde ÇED gerekli değildir kararının alınması gerekmektedir. Son ihtimalde santrallere ilişkin kapasite artışlarında kanunun çizdiği sınırlara dikkat edilerek gerekli olan ÇED kararının alınması gereklidir.

²⁵⁶ Danıştay 6. D., E.2022/1798, K.2022/6996, T.14.06.2022.

²⁵⁷ Danıştay 8. D., 2024/6828, K.2024/5450, T.04.06.2025.

2.2.1.3.1. Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sürecinin Uygulanmasının Zorunlu Olma Durumu

ÇED Yönetmeliğinin 7. maddesinde Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinin uygulanması zorunlu olan faaliyetler belirtilmiştir. Hükme göre yönetmeliğin EK-1 listesinde yer alan projeler ile “ÇED Gereklidir” kararı verilen projeler bakımından Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinin uygulanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. EK-1 listesinde belirtilen projeler ile “ÇED Gereklidir” kararı verilen projelerin farkı ÇED sürecinin uygulanmasının kesinliği noktasındadır.²⁵⁸ “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınması halinde ÇED sürecine girilmeden süreç tamamlanmış olacaktır. “ÇED Gereklidir” kararı verilmesi ihtimalinde ise ÇED süreci zorunlu olan projeler gibi ÇED sürecine dahil olunacaktır.

Yönetmeliğin ilk eki niteliğinde olan Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi’nin 41. sırasında on beş adet ve üzerinde rüzgâr türbinine sahip olan projeler ile denizüstü rüzgâr enerji santralleri bakımından ÇED sürecinin uygulanması zorunlu tutulmuştur. Dolayısıyla bu özelliklere sahip RES projelerinin faaliyete geçebilmesi için öncelikle ÇED sürecini tamamlaması ve bu süreç sonunda “ÇED Olumlu” kararının alınması zorunludur.²⁵⁹

ÇED Yönetmeliği kapsamına giren 15 türbin ve fazlasına sahip RES projesine sahip tüzel kişi, ÇED başvuru dosyası ile ÇED raporunu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yeterlilik verilmiş olan kurum ve kuruluşlara hazırlatır. Hazırlanan evrakları daha sonra Bakanlığa sunumunu sağlar. Ayrıca bu süreçte Bakanlık tarafından talep edilecek her türlü bilgi ve belgeyi iletmek ve proje kapsamında vermiş oldukları her türlü taahhüde de uymakla yükümlüdürler.

ÇED süreci, Yönetmeliğin 6. maddesi kapsamında proje sahibinin yetkilendirdiği ve Bakanlık tarafından yeterlik belgesiyle onaylanmış bir kurum veya kuruluş tarafından hazırlanan ÇED başvuru dosyasının Bakanlığa sunulmasıyla başlar. Başvuru aşamasından sonraki süreç, Yönetmeliğin 8. maddesine göre yürütülür. Buna göre başvuru dosyası, ÇED Yönetmeliği Ek-3’te yer alan genel formata uygun şekilde düzenlenmelidir. Başvurunun alınmasından sonra Bakanlık, beş iş günü içinde dosyayı inceler ve genel formata uygun olmadığını tespit ederse, eksikliklerin tamamlanması için iade eder. Ancak iade edilen başvuru dosyası bir ay içinde tekrar sunulmazsa, ÇED süreci doğrudan sonlandırılır.

²⁵⁸ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 105-106.

²⁵⁹ agt. s. 105.

Başvuru dosyasının uygun bulunması halinde Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri ile Bakanlık yetkililerinden oluşan bir komisyon kurar. Bu komisyon, projeyi teknik, çevresel ve sosyal açılardan değerlendirmekle görevlidir.²⁶⁰

RES projesi hakkında ÇED sürecinin başlatıldığı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı internet sitesinde ve ilgili il müdürlüğünün sitesinde yayınlanır. Bu yayımla birlikte projenin halkın görüşüne açıldığı ve ÇED süreci boyunca projeye ilgili görüş ve önerilerin hem Bakanlığa hem de il müdürlüğüne iletebileceği bilgisi herkese bildirilir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde halkın bilgilendirilmesi ve sürece katılımı sayesinde demokratik çevre yönetiminin sağlanmış olmaktadır.²⁶¹ Bu süreç, Yönetmeliğin 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, halkın projeden doğrudan etkilenebileceği varsayılan bölgelerde, ilgili halkı bilgilendirmek ve görüşlerini almak amacıyla toplantı yapılmaktadır.²⁶² Toplantının yapılacağı yer, halkın kolaylıkla erişebileceği bir konumda olacak şekilde il müdürlüğü tarafından belirlenir. Toplantıya, proje sahibi ile birlikte Bakanlık tarafından yeterlik verilmiş kurum/kuruluş temsilcileri de katılım sağlar.

Toplantı sayesinde halk, proje hakkında bilgilendirilir. Ayrıca görüş, öneri ve itirazlarını da doğrudan dile getirebilir. Katılımcıların sözlü olarak ifade ettiği görüşler tutanak altına alınır. Ayrıca, komisyon üyeleri gerekli gördükleri takdirde toplantıdan önce proje alanında incelemelerde bulunabilir ya da halkın katılımı toplantısına katılarak doğrudan gözlem yapabilir. Böylece projenin çevresel etkilerinin sadece belgeler üzerinden değil, sahada da değerlendirilmesine olanak sağlanmaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki Bakanlık tarafından yeterlik verilmiş kurum veya kuruluşlardan paydaş katılım planı hazırlanması da zorunlu tutulmuştur.²⁶³ Bu kapsamda halkın proje süreci boyunca nasıl bilgilendirileceğini, hangi araçların kullanılacağını ve hangi faaliyetlerin gerçekleştirileceği planlanmaktadır. Böylece halkın katılımı sadece göstermelik olarak değil, bilinçli olarak sağlanmaktadır.

Komisyon üyelerinin ve halktan gelen görüşler dikkate alınarak Bakanlık tarafından proje için ÇED raporu özel formatı hazırlanır. Bakanlık tarafından yeterlilik

²⁶⁰ agt. s. 105.

²⁶¹ Çağatay GÜLER ve Zakir ÇOBANOĞLU (1994), *Çevresel Etki Değerlendirmesi*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara, s. 21.

²⁶² Süheyla Suzan ALICA (2011), “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, s. 110-111.

²⁶³ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 105.

verilmiş kurum ve kuruluşlar, sunulmuş olan görüşler de dikkate alarak Bakanlık tarafından özel formatın verildiği tarihten itibaren 12 ay içerisinde Yönetmeliğin 11. maddesi kapsamında ÇED raporunu hazırlar ve Bakanlığa sunar.

Bakanlık, 11. madde kapsamında sunulan raporun özel formata uygun olup olmadığını ve raporu hazırlayanların doğru meslek uzmanlarından olup olmadığını denetler. Uygun bulunan rapor 12. madde doğrultusunda komisyon üyelerinin ve halkın görüşüne açılır. Komisyon üyelerinin görüşünün alınması amacıyla inceleme ve değerlendirme komisyonu toplantısı düzenlenir. Bu noktada ilgililer de hazırlanan rapora ilişkin görüşlerini Bakanlığa ya da il müdürlüğüne bildirebilirler. Görüşler, komisyon tarafından incelenir. Akabinde görüşler de dikkate alınarak Bakanlığın yeterlilik vermiş olduğu kurum veya kuruluşlar tarafından raporun son hali düzenlenir. Düzenlenen ÇED raporu, Bakanlığa sunulur.

Bakanlık, Yönetmeliğin 14. maddesi kapsamında ÇED sürecini tamamını denetleyerek ve ilgililerden gelen görüşleri de dikkate alarak “ÇED Olumlu” veya “ÇED Olumsuz” kararı verir. Verilen karar görüş alınmış olan komisyon üyelerine, proje sahibine ve ÇED raporunu hazırlayan kurum veya kuruluşlara bildirilir. Ayrıca karar, internet sitesinden de ilan edilir.

Sürecin sonunda ÇED olumlu kararı verilmesi durumunda ÇED süreci tamamlanmış olur. Ancak 5 yıl içerisinde herhangi bir mücbir sebebin olmaması halinde yatırıma henüz başlanmaması halinde karar geçersiz olur. Bir idari işlem niteliğinde olan ÇED olumsuz kararına ise idari mercide yargı yolu açıktır. Ayrıca ÇED olumsuz kararına ilişkin olarak şartların değişmesi halinde süreç tekrardan yürütülerek yeni bir karar alınması da mümkündür.

2.2.1.3.2. Çevresel Etkileri Ön İnceleme ve Değerlendirmeye Tabi RES Projelerinde Usul

ÇED Yönetmeliğinin 15. maddesi kapsamında anılan yönetmeliğin Ek-2 listesinde yer alan projeler ile normalde yönetmeliğin kapsamı dışında bırakılan veya yasal muafiyete sahip projelere ilişkin kapasite artışı veya genişleme planlaması durumlarında şayet yeni kapasite, yönetmeliğin Ek-2 listesine dahil olması halinde proje tanıtım dosyasının oluşturulması zorunlu tutulmuştur. Ek-2 listesine baktığımızda Ek-1 listesindeki sınırlar bu listede tavan sınır olarak belirlenmiştir. Buna göre RES projeleri hakkında sınırlar Ek-2 sayılı listede 57. sırada yer almakta olup “1-15 adet türbin arası rüzgâr enerji santralleri” olarak düzenlenmiştir. Görüleceği üzere

çevresel etki değerlendirme süreci kapsamında olan projelerin alt sınırı 15 olduğuna göre, proje tanıtım dosyası hazırlanması zorunlu olan projeler en çok 14 türbine sahip projelerdir. Bu sayının aşılması halinde bir önceki alt başlıkta anlatılmış olan çevresel etki değerlendirilmesi süreci uygulanması gerekecektir.

Proje tanıtım dosyası, 15. maddenin 1. fıkrası doğrultusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yetkilendirilmiş kurum veya kuruluşlarca, yönetmelikte belirtilen Ek-4 formatı doğrultusunda hazırlanmakta ve proje sahibinin taahhüdü ile birlikte Bakanlığa sunulmaktadır. Başvurunun ardından dosya, Bakanlıkça değerlendirilir. Eksiklik veya Ek-4 formatına aykırılık tespit edilmesi halinde dosyanın mevzuata uygun hale getirilmesi için süre verilir. Eksiklikler tamamlanmazsa süreç sonlandırılır. Dosyanın uygun bulunması halinde ise ÇED inceleme ve değerlendirme süreci başlatılır.

ÇED inceleme ve değerlendirme süreci 15. Maddenin 3, 4, 5 ve 6. fıkralarında düzenlenmiştir. Buna göre Bakanlık, dosyayı yeterli görürse ek görüş ya da toplantıya ihtiyaç duymaksızın on beş iş günü içinde değerlendirmeyi tamamlayabilir. Ancak gerek görülmesi halinde ilgili kamu kurumlarından görüş talep edebilir veya toplantı düzenlenebilir. Talep edilen görüşlerin otuz gün içinde bildirilmemesi durumunda ise görüş olumlu kabul edilir. Görüleceği üzere Bakanlıkça talep edilen görüşlerin sunulmamış olması görüşlerin proje sahibinin lehine kabul edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Proje tanıtım dosyası kapsamındaki tüm bilgi ve belgelerin tamamlanmasıyla birlikte proje hakkında karar aşamasına geçilir.

Proje tanıtım dosyasının incelenmesi ve değerlendirilmesi tamamlandıktan sonra, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 17. madde kapsamında proje hakkında en geç beş iş günü içerisinde “ÇED Gereklidir” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilmektedir. Verilen karar, ilgili il müdürlüğüne, süreçte görüş bildiren kamu kurum ve kuruluşlarına, proje sahibine ve yetkilendirilmiş danışman kuruluşa bildirilmektedir. Ayrıca karar, il müdürlüğünün resmi internet sitesinde süresiz olarak yayımlanmakta ve 30 gün süreyle ilan edilerek kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

“ÇED Gerekli Değildir” kararı verilmesi durumunda başvuru yapılan proje açısından ÇED süreci tamamlanmış olmaktadır. Karar sürecinde verilen “ÇED Gerekli Değildir” hükmü, yatırımın beş yıl içerisinde mücbir sebep olmaksızın başlatılmaması durumunda geçerliliğini yitirmektedir. Aynı şekilde, henüz uygulamaya geçirilmemiş

projeler için proje sahibinin talebi üzerine ve Bakanlıkça uygun görülmesi hâlinde bu kararın geçersiz sayılması mümkündür.

Proje hakkında “ÇED Gereklidir” kararı verilmesi durumunda, yatırımın gerçekleştirilebilmesi için proje sahibinin, ÇED başvuru dosyasını hazırlayarak Bakanlığa sunması zorunludur. Bu durumda bir üst başlık altında açıklanan ÇED süreci uygulamaya konulacaktır. Ancak bu duruma dayanak teşkil eden koşullarda herhangi bir değişiklik meydana gelmesi halinde, yeniden karar alınabilir. Bu durumda, 15. madde hükümleri doğrultusunda yeni bir başvuru süreci işletilerek proje tanıtım dosyası yeniden hazırlanır ve ÇED süreci baştan başlatılır. Böylece çevresel etkilerin güncel veriler ışığında değerlendirilmesi sağlanmış olur.

2.2.1.3.3. Santral Kapasite Artışlarında ÇED Süreci

Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci kapsamında daha önce “ÇED Olumlu” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınmış projelerde, kapasite artışı veya alan genişletilmesinin planlanması durumunda, proje toplam kapasitesinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.²⁶⁴ Süreç ÇED Yönetmeliği 20. maddesinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda, yapılması planlanan her bir kapasite artışı, mevcut proje kapasitesi ile birleştirilerek toplam değer hesaplanır. Elde edilen bu toplam değer, ÇED Yönetmeliği'nde yer alan Ek-1 veya Ek-2 listelerinde belirtilen eşik değerlerle karşılaştırılır. Toplam kapasitenin Ek-1 listesinde yer alan sınırların üzerinde kalması halinde, söz konusu değişiklikler hakkında 8. madde kapsamında doğrudan ÇED başvurusu yapılması zorunlu hale gelir. Bu ihtimalde ÇED sürecinin uygulanmasıyla yeniden bir karar alınır. Kapasite artışı için “ÇED Olumlu” kararı alınması halinde kapasite artışı talebi, ÇED sürecini başarıyla tamamlamış olur. Benzer şekilde, toplam kapasitenin Ek-2 listesinde belirlenen eşik değeri aşması durumunda ise 16. madde hükümleri uyarınca proje tanıtım dosyası hazırlanarak sürecin başlatılması gerekmektedir. Bu ihtimalde de sürecin sonunda “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınması halinde süreç tamamlanmış olacak, “ÇED Gereklidir” kararı alınması halinde yeniden ÇED süreci işletilecektir.

²⁶⁴ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 107.

2.2.1.4. ÇED Kararlarının Hukuki Niteliği

Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci sonunda verilen “ÇED Olumlu” ve “ÇED Gerekli Değildir” kararları, idare hukuku bağlamında bireysel idari işlem niteliği taşımaktadır. Bu kararlar, belirli bir proje hakkında, belirli bir zaman diliminde, belirli kişi veya kişilere yönelik olarak tesis edilmekte ve yalnızca o projeye özgü sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla bu işlemler, genel ve soyut nitelikteki düzenleyici işlemler kapsamında değil, bireysel işlemler kapsamında değerlendirilir.

Belirtmek gerekir ki ÇED kararları, projeyi gerçekleştirecek olan yatırımcı bakımından projenin faaliyete geçmesi için bir tür ön izin fonksiyonu anlamına gelmektedir ancak aynı zamanda yörede yaşayan bireyler açısından da hukuki etki doğuran işlemlerdir. İdare tarafından tesis edilen bu işlemler, yalnızca proje sahibine değil, projenin çevresel etkilerinden doğrudan etkilenecek olan üçüncü kişilere de sonuç doğurur. Bu nedenle söz konusu kararlar, ilgililer açısından hukuki korumayı sağlayan doğrudan dava edilebilir işlemler niteliğindedir.

Danıştay kararlarında ÇED kararlarının hukuki niteliğine uygun olarak sadece kararların muhatabının değil, 3. kişilerinde dava açma ehliyetinin bulunabileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda her bir projenin somut olayın özelliklerine göre değerlendirilmesi gerektiğine kanaat getirilmiştir. Verilen kararlarda dava ehliyeti hakkında yatırımcı menfaatleri ile kararlardan etkilenen 3. kişilerin menfaatleri arasında denge kurulmaya çalışılmıştır. Örneğin proje etki alanında ikamet etmeyen ve aynı zamanda proje etki alanında bir taşınmaza sahip olmayan kişilerin ÇED kararlarına karşı iptal davası açmasında hukuki menfaati bulunmadığı, aksinin kabulü halinde bu işlemler üzerine yatırım planlayanların sürekli olarak dava tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sonucunu doğuracağı değerlendirilmiştir.²⁶⁵ Keza Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda davacıların proje sahasına yakın mülke sahip olması veya o bölgeyi kullanım durumlarının değerlendirilmeden dava açamayacakları şeklinde karar verilmesi adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim haklarının ihlal ettiği sonucuna varılmıştır.²⁶⁶ Benzer yönde olan Danıştay kararlarında da davacıların dava ehliyeti değerlendirilirken olayın özelliklerine dikkat edilmesi gerektiği, davacının bölgede taşınmazı olmasa bile doğum yerinin proje alanına yakın

²⁶⁵ Danıştay 14. D., E.2017/489, K.2017/4479, T.04.07.2017; Danıştay 14. D., E.2017/1170, K.2017/5434, T.27.01.2017.

²⁶⁶ Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, K.T.05.03.2020, No:2016/13846.

olması, aile bireylerinin bölgede kalması gibi sebeplerde dava açma ehliyetinin bulunduğu karar verilmiştir.²⁶⁷

Dolayısıyla ÇED kararları yatırımcı ile bölgeyle maddi veya manevi bağlantısı bulunan 3. kişileri doğrudan etkileyen nitelikteki kararlardır. Ancak bu bağlantıyı somut olayın özelliklerine göre bakılması gerekmektedir. Kararlarda da görüleceği gibi bir projedeki manevi bağlantı yeterli sayılırken bir projedeki bağlantı yetersiz kalabilir. Bu noktada da yatırımcı menfaatleri, yatırımcıların sürekli dava tehdidi altında kalması gibi hususlarla Anayasal bir hak olan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkı arasında bir denge gözetilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, bu kararlar icrai işlem niteliğindedir.²⁶⁸ Yani idarenin takdir yetkisini kullanarak belirli bir çevresel etkiler bütününe değerlendirdikten sonra, süreci tamamlayan kararlarla birlikte yatırımın önünün açılması veya durdurulması yönünde bağlayıcı bir sonuç doğururlar. Bu bağlamda, usul ve şekil yönünden eksiklikler, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından yapılan değerlendirme, idari yargı denetimine açık olduğundan, idarenin yerindelik değil; hukuka uygunluk açısından denetlendiği işlemlerdir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında bu işlemler, çevre hakkının korunmasına ilişkin yükümlülüklerle birlikte değerlendirilmekte ve çevresel etkileri olan projelere dair verilen idari kararların hem bireylerin yaşam hakkıyla hem de sağlıklı çevrede yaşama hakkıyla yakından ilgili olduğu vurgulanmaktadır.²⁶⁹ Dolayısıyla bu kararlar, yalnızca yatırımcıyı bağlayan teknik işlemler olarak değil, aynı zamanda kamu düzenini, sağlığı ve çevreyi ilgilendiren geniş kapsamlı bireysel işlemler olarak görülmektedir.

2.2.1.5. ÇED Kararlarında İdarenin Takdir Yetkisi

İdarenin takdir yetkisi, idarenin zorunlu ama belirsiz veya seçeneğe açık hükümler karşısında uygun alternatifini seçebilme kapasitesidir.²⁷⁰ ÇED süreçlerinde de idarenin takdir yetkisini kullanabileceği alanlar vardır. ÇED sürecinde takdir yetkisi;

²⁶⁷ Danıştay 6. H.D., E.2021/1723, K.2021/3017, 03.03.2021

²⁶⁸ Mutlu KAĞITÇIOĞLU (2012), “İdari İşlemin İcrailiği”, *TBB Dergisi*, Sayı 103, s. 268-269.

²⁶⁹ Danıştay, 4. D., E.2024/2452, K.2025/1175, T.25.02.2025, <https://www.lexpera.com.tr>, ET. 11.07.2025; Danıştay, 4. D., E.2024/1929, K.2025/1174, T.25.02.2025, <https://www.lexpera.com.tr>, ET. 11.07.2025; Danıştay, 4. D., E.2024/1923, K.2025/1173, T.25.02.2025, <https://www.lexpera.com.tr>, ET. 11.07.2025.

²⁷⁰ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 354-355.

özellikle halkın bilgilendirilmesi, duyuru yöntemleri, eksiklik değerlendirmesi ve kapsam tayini gibi alanlarda kullanılır.

ÇED sürecinin başladığının halka duyurulması konusunda bu duyurunun nasıl yapılacağı idarenin takdir yetkisi altındadır. Bu kapsamda kanun, duyurunun Bakanlığın ve il müdürlüğünün internet sitesinde yayınlanacağını düzenlemekle yetinmiş; anons, ilan gibi şekillerdeki duyuruların hangisinin tercih edileceği ise idarenin takdir yetkisine bırakmıştır. Tabi ki bu takdir yetkisi de sınırsız değildir. Öyle ki ÇED kararlarının 3. kişileri de etkilemesi ve o yörede yaşayan kişilerin de görüş, öneri sunma hakkı olması nedenleriyle yapılan ilanların, yalnızca herkesin erişimine açık olacak şekilde yapılması yeterli değildir. Ayrıca o yöredeki kişilerin bu süreci rahatlıkla öğrenebileceği şekilde bir duyuru yapılması gereklidir. Öyle ki 29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan ÇED Yönetmeliği’nin 7. maddesinin 4. fıkrasında; ÇED sürecince halkın katılımı sağlamak amacıyla yapılacak duyurunun internet sitesinde yapılmasının zorunlu olduğu ancak askıda ilan, anons vb. şekillerde yapılmasının idarenin takdir yetkisinde olduğu düzenlenmiştir. Ancak Danıştay, bu takdir yetkisinin sınırsız olmaması, halkın bilgilendirilmesinin zaruri olduğu gerekçeleriyle anılan hükümler hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.²⁷¹

Bakanlık, 26.06.2025 tarihli ve 32938 sayılı Resmî Gazetede ilan edilen ÇED Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerde, anılan kararlar doğrultusunda duyuruların ilan, anons gibi yollarla da yapılmasının zorunlu olduğunu yönetmeliğe eklemiştir. Böylece idarenin takdir yetkisi sınırlanmıştır. Yapılan değişiklik incelendiğinde ÇED süreci hakkında kanunun kesin sınırlar çizdiği, idarenin takdir yetkisinin olabildiğince dar yorumlanmasının gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

2.2.2. RES Projelerinde Arazi Tahsis Süreci

RES projelerinde lisans alabilmek için santralin kurulacağı arazinin aidiyeti önemli bir konudur. Proje için alınacak önlisans açısından bu husus önemli olmamakla birlikte lisans başvurusunda arazinin proje sahibinin mülkiyetinde bulunması veya arazi açısından kullanım hakkının elde edilmiş olması şarttır. EPLY 17. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde bu husus açıklanarak önlisans süresi içerisinde üretim tesisinin

²⁷¹ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2023), *ÇED Yönetmeliğinin Yürütmesi Durdurulan Maddeleri Hakkında Duyuru*, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/haberler/ced-yonetmeliğinin--8230-79251-20230810152607.pdf>, ET. 29.07.2025.

kurulacağı arazinin mülkiyet hakkının veya kullanım hakkının elde edilmesi gerekliliği düzenlenmiştir.

Bu bakımdan şayet proje sahasının özel kişilere ait olması durumunda özel hukuk hükümlerine göre mülkiyet hakkı veya kullanım hakkı tesisi ile sorun çözülebilir. Ancak özel hukuk kişisiyle anlaşmaya varılamaması veya sahanın bir kamu kuruluşunun mülkiyetinde olması durumunda kamulaştırma, irtifak hakkı tesisi, kullanma izni veya kiralama yapılması gereklidir.

RES projelerinin kamu hizmeti koşullarını taşıdığını ve bu projeler ile kamu yararının amaçlandığını daha önce açıklamıştık. EPLY 46. maddesinde bu hususa uygun olarak önlisans veya lisans sahibi elektrik üretim tesislerinin kurulması amacıyla ihtiyaç duyulan taşınmazların kamulaştırılması, irtifak hakkı tesisi ve kullanma izni verilmesi süreçlerini düzenlemektedir. Anılan hükme göre;

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

a) Kamulaştırma işlemleri,

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) Depolamalı elektrik üretim tesisi bünyesinde kurulan elektrik depolama ünitesi ile üretim tesisine bütünleşik elektrik depolama üniteleri dahil, elektrik piyasasında üretim faaliyetinde bulunan önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin, önlisans ve lisansa konu faaliyetleri için gerekli olan ve kişilerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin kamulaştırma talepleri Kurum tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde Kurul tarafından karar alınır. Söz konusu karar çerçevesinde gerekli kamulaştırma işlemleri Kanunun 19 uncu maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde sonuçlandırılır. Müstakil elektrik depolama tesisleri ile bu tesislerin bağlantısına ilişkin tesisler için arazi edinimi veya kullanım hakkı tesisine ilişkin Kanunun 19 uncu maddesi hükümleri uygulanmaz.”

Dolayısıyla öncelikle arazi sahibinin özel hukuk kişisine mi yoksa kamu hukuku tüzel kişisine mi ait olduğu incelenmeli ve buna göre hüküm kapsamında sayılan arazi tahsis süreçleri irdelenmelidir.

2.2.2.1. Santral Sahası Mülkiyetinin Özel Hukuk Kurallarına Göre veya Kamulaştırma Usulüyle Tahsisi

RES yatırımlarında üretim tesisinin kurulacağı alan özel hukuk hükümlerine tabi bir gerçek ya da tüzel kişinin mülkiyetinde bulunuyorsa, öncelikle bu alanın mülkiyet veya kullanım hakkının önlisans sahibi yatırımcı tüzel kişilik tarafından elde edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda en yaygın kullanılan yollar; satım sözleşmesiyle mülkiyet devri, kira sözleşmesiyle kullanım hakkının geçici olarak devri veya irtifak hakkı kurulması suretiyle sınırlı ayni hak tesisidir.²⁷² Kira sözleşmesi ile satış sözleşmesi, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabii; irtifak hakkı tesisi ise 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümlerine tabiidir. Ancak kimi zaman özel hukuk tüzel kişisi, mülkiyeti kendisine ait olan sahanın mülkiyetini veya kullanım hakkını devretmek istemeyebilir. Bu noktada kamu yararı kapsamında mülkiyet veya kullanım hakkı tesisi gündeme gelecektir.

EPLY 46. madde hükmüne göre, lisans başvurusu öncesi veya sonrası, ilgili sahaya erişimin sağlanamaması veya kullanım hakkının temin edilememesi hâlinde, yatırımcının başvurusu üzerine EPDK tarafından kamu yararı kararı alınarak yatırımcıya arazi tahsisi sağlanabilmektedir. Söz konusu başvuru için ön şart, başvurunun yatırımcının faaliyetiyle doğrudan ilgili olması gerektiğidir. Ayrıca kamu yararı kararı kapsamında kamulaştırma süreci yalnızca arazinin, özel hukuk kişisine ait olduğu durumda alınabilmektedir. Süreç, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 19. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik kapsamında yürütülmektedir.

Özel hukuk kişilerine ait olan taşınmazlar hakkında kamulaştırma yapılabilir ve kamulaştırılan arazi üzerinde RES kurulabilmektedir. Kamulaştırma başvurusu, yatırımcı tarafından elektronik ortamda veya yazılı olarak EPDK'ye yapılmaktadır. Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in 14 ve devamı maddelerinde kamulaştırma süreci düzenlenmiştir. 14. maddeye göre kamulaştırma başvurusu

²⁷² Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 89.

sonucunda alınacak kamulaştırma kararı aynı zamanda kamu yararı kararı anlamına gelmektedir. Ayrıca başvuru ile birlikte başvuru yapan önlisans sahibi, kamulaştırma, devir, irtifak hakkı tesisi, kullanma izni, kiralama gibi işlemlere ilişkin bedeller ve projeden kaynaklı tazminatlar ile bu işlemlere ilişkin diğer bütün giderlerin kendisi tarafından karşılanacağına ilişkin taahhütname imzalayarak kuruma iletir.

Kurum, başvuruyu inceledikten sonra başvuruyu uygun bulursa kamulaştırma kararı alır. Alınan karar doğrultusunda ayrıca ilgili tapu müdürlüğüne bildirimde bulunularak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu²⁷³ 7. maddesi uyarınca şerh düşülür.

Kamulaştırma kararı alındıktan sonra taşınmazın bedelinin belirlenmesi amacıyla EPDK başkanı tarafından en az üç kişiden oluşan bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonu görevlendirilir. Bu komisyon, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen niteliklere sahip kişilerce oluşturulur. Komisyonun görevi, yönetmeliğin 17. maddesi kapsamında kamulaştırma bedelinin tespiti amacıyla değerlendirme raporları hazırlamaktır. Ayrıca hazırlanan değerlendirme raporlarını da Kamulaştırma Kanunu'nun 11 ve 12. maddesine uygun olarak düzenlenmesi gereklidir. Sonrasında, kamulaştırılması planlanan taşınmazın malikine, pazarlık yoluyla satın alma teklifinin yapılacağı tarih, saat ve yer gibi bilgiler, 7201 sayılı Tebligat Kanunu²⁷⁴ ve Elektronik Tebligat Yönetmeliği²⁷⁵ hükümleri uyarınca resmi yazı ile bildirilir.

Tebligat sonrasında, taşınmazın pazarlıkla teminini sağlamak üzere en az üç kişiden oluşan uzlaşma komisyonu yine EPDK Başkan'ı tarafından görevlendirilir. Uzlaşma görüşmeleri malik veya yasal temsilcisiyle yapılır. Eğer kamulaştırılan taşınmaz paylı mülkiyete tabi ve fiilen paylaşılmışsa, ilgili payın sahibi olan paydaşla görüşme yapılabilmesi için diğer paydaşlardan noter onaylı muvafakatname alınmalıdır. Muvafakatname alınamaması halinde görüşme, tüm maliklerin katılımıyla gerçekleştirilir.

Taraflar arasında uzlaşmaya varılması durumunda, pazarlıkla satışa, ifraz işlemine ve tapuda Hazine adına tescile dair bir uzlaşma tutanağı düzenlenir ve bu tutanak, diğer belgelerle birlikte ilgili kadastro ve tapu müdürlüklerine gönderilerek tescil işlemleri tamamlanır. Ancak taşınmaz sahibi görüşmeye katılmazsa, teklif edilen bedele itiraz eder veya tutanağı imzalamaktan kaçınırsa, uzlaşmazlık tutanağı

²⁷³ R.G. 08.11.1983 - 18215.

²⁷⁴ R.G. 19.02.1959 - 10139.

²⁷⁵ R.G. 06.12.2018 - 30617.

düzenlenir. Bu durumda, Kurum adına yetkilendirilmiş avukat tarafından, 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca, otuz gün içinde yetkili Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde bedel tespiti ve tescil davası açılır. Böylece, uzlaşma sağlanamayan taşınmazlar için de kamulaştırma süreci yargı yoluyla devam ettirilerek tamamlanır.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinin 1. fıkrasının c bendinde süreç ile ilgili kamulaştırma, devir, irtifak hakkı kurulması, kullanma izni verilmesi ya da kiralama gibi taşınmaz temin süreçlerine ilişkin doğan tüm bedeller, projeden kaynaklanan tazminatlar ve diğer mali yükümlülükler, ilgili önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri tarafından karşılanmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Bu kapsamda kamulaştırma sürecinde önlisans sahibi tüzel kişi kamulaştırılan arazinin bedelini de ödemiş olmaktadır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki elektrik üretim faaliyetinde bulunmak isteyen ve dolayısıyla kamulaştırma talebinde bulunan tüzel kişi bir kamu tüzel kişisi ise kamulaştırılan arazinin mülkiyeti, üretim tesisinin maliki olan kamu tüzel kişisi adına tescil edilir.²⁷⁶ Şayet üretim tesisinin maliki ve dolayısıyla kamulaştırma talebinde bulunan tüzel kişi bir özel hukuk tüzel kişisi ise kamulaştırılan arazinin mülkiyeti hazine adına tapuya tescil edilir.²⁷⁷

Kamulaştırmadan sonra hazine adına tapuya tescil edilen proje konusu arazi üzerinde lisansın süresiyle sınırlı kalmak kaydıyla, ilgili özel hukuk tüzel kişisi lehine bedelsiz olarak irtifak hakkı tesis edilir ya da kullanma izni verilir.²⁷⁸ Kamulaştırılan arazi, irtifak hakkına veya kullanma iznine uygun olmayan bir taşınmazsa bedelsiz bir şekilde kiralama yapılır. Ancak idare ile önlisans sahibi arasında bu konuda yapılacak olan irtifak hakkı, kira veya kullanma izni sözleşmeleri, önlisans veya lisansın süresiyle sınırlı olacak şekilde düzenlenir.

Son olarak, önlisans sahibi kişinin lisans alamaması veya mevcut lisansın sona ermesi ya da iptal edilmesi hâlinde, daha önce kamulaştırılan taşınmazların başka bir önlisans veya lisans sahibine irtifak hakkı tesis edilerek, kiralanarak ya da kullanma izni verilerek tahsis edilmesi mümkündür. Bu durumda, taşınmazın ilk kamulaştırma bedelini ödeyen tüzel kişiye, yeni kullanıcı tarafından bu bedel aynen ödenmekle

²⁷⁶ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 90.

²⁷⁷ agt. s. 90.

²⁷⁸ EPK m.19.

yükümlüdür.²⁷⁹ Böylelikle, yatırımcının yapmış olduğu harcamalar korunmakta ve mülkiyet temelli mağduriyetlerin önüne geçilmektedir.

2.2.2.2. Santral Sahası Mülkiyetinin Kamu Tüzel Kişisine Ait Olmasında Taşınmazların Devri

Santral sahasının özel hukuk kişisine ait olması durumunda kamulaştırma yapılarak daha sonra kamulaştırılan arazi üzerinde irtifak hakkı tesisi, kullanma izni veya kiralama yapılacağını yukarıda açıkladık. Santral sahasının kamu tüzel kişisine ait olması halinde zaten kamuya ait olan taşınmazın kamulaştırılması söz konusu olamayacaktır. Bu noktada proje için arazi tesisi talebinde bulunan tüzel kişinin özel veya kamu tüzel kişisi olmasına göre arazinin hazineye veya kamu tüzel kişisine devri söz konusu olacaktır.

Önlisans veya lisansa dayalı üretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kamu tüzel kişiliğine ait taşınmazların mülkiyetine, yüksekliğine ya da derinliğine ihtiyaç duyulması hâlinde, ilgili yatırımcı EPDK'ye başvurarak taşınmazın mülkiyetinin ya da irtifak hakkının devrine ilişkin talepte bulunabilir. Bu talep, EPDK tarafından değerlendirilmekte olup, uygun bulunması hâlinde Kurul tarafından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinin uygulanmasına karar verilir.

Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesi, bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri usulünü düzenlemektedir. Maddeye göre bir kamu tüzel kişinin malı, kaynağı veya irtifak hakkı başka bir kamu tüzel kişisi tarafından kamulaştırılamaz ancak devrini talep edebilir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in 22. maddesi, Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde usule benzer şekilde kamu tüzel kişisine ait taşınmazın devri usulünü düzenlemiştir.

Yönetmeliğe göre taşınmazın devri açısından EPDK'ye başvuru yapıldıktan sonra taşınmazın değeri, önceki başlık altında detaylıca açıklanan usuller doğrultusunda oluşturulan Kıymet Takdir Komisyonu tarafından belirlenir. Belirlenen bedel, ilgili kamu tüzel kişiliğine yazılı olarak bildirilir. Devire konu taşınmazın tapuda Hazine adına tescili ile belirlenen bedele ilişkin kamu kurumunun görüşü, en geç altmış gün içinde EPDK'ye iletilmelidir.

²⁷⁹ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 90.

Kamu tüzel kişisi tarafından devre muvafakat edilmesi hâlinde, taşınmaz bedeli önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından ilgili kamu kurumunun hesabına yatırılır. Ancak, ilgili kamu tüzel kişiliği süresi içinde yanıt vermez veya devir işlemine onay vermezse, ortaya çıkan uyuşmazlık Danıştay'ın ilgili idari dairesine taşınır ve EPDK'nin başvurusu üzerine yargı yoluyla çözüme kavuşturulur.²⁸⁰

Danıştay'ın kararı doğrultusunda taşınmazın devrine karar verilmesi halinde veya taşınmazın devri hususunda anlaşılmasına rağmen bedelde anlaşma sağlanamaması halinde önceki başlık altında açıklandığı üzere bedel tespiti yapılması gereklidir. Bu durumda anlaşmanın sağlandığı tarihten veya Danıştay kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde, yetkili Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde taşınmazın bedelinin tespiti ile Hazine adına veya önlisans/lisans sahibi kamu hukuku tüzel kişisi adına tescili talebiyle dava açılır. Taşınmazın tapuda tescil edileceği kişi kapsamında başvuru sahibinin kamu tüzel kişisi veya özel hukuk tüzel kişisi olmasının önemi bulunmaktadır. Kamulaştırma usulünde olduğu gibi burada da önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisiyse devri karar verilen taşınmaz Hazine adına tescil edilecektir. Aksi halde önlisans veya lisans sahibi kamu tüzel kişisi adına tescil sağlanacaktır.

Taşınmazın devri usulüyle devralınan taşınmazlar veya bunlara ilişkin irtifak hakları, kamulaştırma yoluyla edinilmiş sayılır ve yalnızca EPDK tarafından belirlenen amaç doğrultusunda kullanılabilir. Farklı bir amaç doğrultusunda kullanılması durumunda hukuka aykırılık teşkil eder.

2.2.2.3. Taşınmaz Temini Talep Edilen Saha Açısından Özel Durumlar

Önlisans veya lisans sahibi tüzel kişinin taşınmaz temini talep ettiği arazinin kullanım alanı başka alanlara özgülenmiş olması durumunda nasıl bir yol izleneceği Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Yönetmelik kapsamında taşınmaz temini talep edilen arazinin amacı dışında kullanılması söz konusu olduğunda buna ilişkin ilgili kuruma başvuru yapılarak izin belgesinin alınması ve taşınmaz temini başvurusunun bu izin belgesiyle yapılması gerektiği düzenlenmiştir.

²⁸⁰ Danıştay 1. D., E.2019/1916, K.2019/1850, T.10.12.2019; Danıştay 1. D., E.2017/1954, K.2017/1683, T.05.10.2017; Danıştay 1. D., E.2017/1446, K.2017/1874, T.25.10.2017.

2.2.2.3.1. Tarım Arazileri ve Zeytinlik Alanlarının Amacı Dışında Kullanımı

Proje konusu faaliyetle ilgili kullanılmak için temini talep edilen arazinin tarımsal nitelik veya büyük ova koruma alanı ilan edilen bir arazi olması halinde izin için başvuru, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen bilgi ve belgelere uygun olarak hazırlanan dosya ile birlikte EPDK'ye yapılır.

Söz konusu taleplerin değerlendirilmesinde izlenecek usul ve esaslar, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu²⁸¹ hükümleri doğrultusunda şekillenmektedir. Tarımsal vasıflı taşınmazlar için yapılan izin başvuruları, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu veya Kurulu tarafından incelenmekte; uygun bulunması hâlinde ise, 5403 sayılı Kanun kapsamında gerekli işlemlerin tesis edilmesi amacıyla ilgili valiliğe iletilmektedir. Buna karşılık, büyük ova koruma alanı içinde kalan araziler için yapılacak değerlendirme yalnızca Kurul tarafından yürütülmekte olup, taşınmazın kamu yararı amacıyla kullanılacağına tespiti hâlinde, teknik rapor ve ekleri ile birlikte izin süreci Tarım ve Orman Bakanlığına aktarılmaktadır.

Valiliğe veya Tarım ve Orman Bakanlığı'na aktarılan kararlar doğrultusunda 5403 sayılı Kanunun 13. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendi kapsamında izin verilir.

Enerji üretim faaliyetleri kapsamında ihtiyaç duyulan taşınmazların zeytinlik alanlar içerisinde yer alması durumunda zeytinliklerin amaç dışı kullanımına ilişkin izin başvurusu, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen bilgi ve belgeler esas alınarak hazırlanmakta ve EPDK'ye sunulmaktadır. Kurum veya Kurul tarafından yapılan değerlendirme neticesinde talep uygun bulunursa, 26 Ocak 1939 tarihli ve 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabancılarının Aşılattırılması Hakkında Kanun²⁸² hükümlerine göre gerekli işlemlerin yürütülmesi amacıyla ilgili valiliğe intikal ettirilir.

Açılan usuller doğrultusunda izinler tamamlandıktan sonra önlisans veya lisans sahibi tüzel kişi, alınan izin ile birlikte arazi tahsis sürecini başlatmak için EPDK'ya başvuru yapar. Başvuru yukarıda açıklandığımız usullere uygun olarak tamamlanır.

2.2.2.3.2. Hazinesin Özel Mülkiyetindeki Taşınmazlar ile Devletin Tasarrufu Altındaki Arazilerin Tahsisi

Enerji üretim faaliyetleri kapsamında ihtiyaç duyulan taşınmazlar arasında, Hazinesin özel mülkiyetinde bulunanlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki

²⁸¹ R.G. 19.07.2005 - 25880.

²⁸² R.G. 07.02.1939 - 4126.

alanlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu taşınmazlar belirli bir kamu tüzel kişisine ait olmamakla birlikte hazineye ait veya devletin tasarrufu altındadır.

Bu tür taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesi veya kullanma izni verilmesine ilişkin talepler EPLY 46. maddesi kapsamında EPDK tarafından değerlendirilir. Talebin uygun görülmesi hâlinde Kurul kararıyla söz konusu haklar tanımlanır. Bu çerçevede, önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerine önlisans süresi boyunca ilgili idare tarafından bedeli karşılığında ön izin verilirken, lisans sahibi yatırımcılara ise lisans süresini kapsayacak şekilde irtifak hakkı tesis edilmekte veya kullanma izni sağlanmaktadır. Tesis edilen bu haklara ilişkin sözleşmelerin bir örneği Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna iletilerek hukuki süreç tamamlanır. Böylece kamu mülkiyetindeki arazilerin enerji yatırımları için etkin ve kontrollü biçimde kullanımı sağlanmaktadır.

Benzer şekilde Enerji üretim tesislerinin kurulum ve işletme süreçlerinde ihtiyaç duyulan geçici nitelikli kullanım alanları, kamu mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde kiralama suretiyle karşılanabilmektedir. Bu doğrultuda, Hazine'ye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde kiralama yapılmasına yönelik talepler, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından değerlendirilmektedir.

Önlisans veya lisansa konu tesisler için ulaşım yolu için gerekli olan araziler bakımından kiralama izni Kurul tarafından verilmektedir. Benzer şekilde önlisans veya lisans faaliyet kapsamında ihtiyaç duyulan geçici ulaşım yolları ile ÇED raporunda tanımlanan geçici tesis alanlarına ilişkin kiralama talepleri, tesisin inşaat süresi dikkate alınarak belirli bir dönemle sınırlı şekilde Kurulca onaylanabilir.

Karar verilen kiralama işlemleri, ilgili idare tarafından belirlenen kira süresi boyunca, önlisans veya lisans sahibi yatırımcı lehine ve bedeli karşılığında yürütülmektedir. Yapılan sözleşmelerin bir nüshası Kuruma gönderilerek resmi kayıt süreci tamamlanır. Bu düzenleme ile geçici kullanım alanlarının hukuki altyapısı oluşturulmakta ve kamu taşınmazlarının yatırımlara tahsisi şeffaf, denetimli ve süreli bir temele oturtulmaktadır.

2.2.2.3.3. Mera Alanlarının Tahsis Amacı Değişikliği

Enerji üretim tesislerinin kurulması sürecinde ihtiyaç duyulan taşınmazların mera, yaylak veya kışlak gibi alanları kapsamı hâlinde, bu taşınmazların tahsis

amacının değiştirilmesi özel bir idari prosedüre tabidir. 4342 sayılı Mera Kanunu²⁸³ kapsamına giren taşınmazlara ilişkin olarak tahsis amacı değişikliği talepleri, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen usule uygun şekilde hazırlanacak bilgi ve belgelerle birlikte Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna sunulmaktadır. Kurum tarafından yapılan değerlendirme sonucunda uygun görülen talepler, ilgili valiliğe iletilerek, 4342 sayılı Kanun çerçevesinde gerekli işlemlerin tesis edilmesi sağlanmaktadır.

Mera Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca yapılan amaç değişikliği neticesinde arazi, Hazine adına tescil edilir. Önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin başvurusu üzerine, söz konusu taşınmazların enerji yatırımlarına tahsisine yönelik olarak bir üst başlıkta açıklanan Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin tasarrufu altındaki arazilerin tahsisi usulüyle irtifak hakkı, kullanma izni veya kiralama işlemleri yapılır.

2.2.2.4. Santral Sahasının Acele Kamulaştırma Usulü

Elektrik enerjisi üretimi için bazı projelerin acele yapılması gerekliliği ve yukarıda açıklanan usullerin uygulanmasıyla telafisi güç zararlar meydana gelebileceği durumlar olabilir. Bu gibi durumlarda acele kamulaştırma usulü uygulanabilir. Acele kamulaştırma usulü Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütölen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik²⁸⁴ kapsamında yürütölmektedir. Acele kamulaştırma usulü istisnai bir yol olmakla birlikte uygulanabilmesi için çeşitli koşullar aranmaktadır. Danıştay İ.D.D.K tarafından verilmiş olan kararlarda²⁸⁵ acele kamulaştırma işleminin olağanüstü bir kamulaştırma usulü olduğu dile getirilmiştir. Kararlarda ayrıca olağan kamulaştırma yöntemlerinden ayrılarak acele kamulaştırma yönteminde özel koşulların varlığının şart olduğu belirtilmiş; bu şartların taşınmazın bir an önce kullanılmasının gerekli olduğu, kamu düzenine ilişkin olarak acele bir durumun var olduğu, bu durumların Cumhurbaşkanınca tespit edilerek karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Acele kamulaştırmanın enerji piyasası kapsamında nasıl yapılacağı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütölen Taşınmaz Temini İşlemleri

²⁸³ R.G. 28.02.1998 - 23272.

²⁸⁴ R.G. 16.04.2020 – 31109.

²⁸⁵ Danıştay İ.D.D.K., E:2024/2875, K:2025/538, T.06.03.2025; Danıştay İ.D.D.K., E:2025/251, K:2025/660, T.20.03.2025; Danıştay İ.D.D.K., E:2025/127, K:2025/366, T.19.02.2025

Hakkında Yönetmelik'in 27. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre acele kamulaştırma gerekliliği olan durumlarda önlisans veya lisans sahibi tarafından bu durumu belgeleyen teknik, ekonomik, çevresel değerlendirme raporları kapsamında kapsamlı bir rapor hazırlanır. Bu rapor ile EPDK'ye başvuru yapılarak acele kamulaştırma yapılması talep edilir. Kurum, raporu değerlendirerek acele kamulaştırmanın uygun olup olmadığı hususunda bir karar verir.

Kurum tarafından acele kamulaştırma talebinin uygun bulunması durumunda, Kurul kararı doğrultusunda 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca işlem tesis edilmek üzere Cumhurbaşkanlığına başvuru yapılmasına karar veriliyordu. Ancak 24.07.2025 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 7554 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 6446 sayılı EPK'ye geçici madde eklenerek EPDK Kurul kararı ile acele kamulaştırma kararı alınabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm ile EPDK Kurulu'na 31.12.2030 tarihine kadar 2942 sayılı Kanunun 27. maddesi kapsamında acele kamulaştırma kararı alma yetkisi verilmiştir.

Bu kapsamda Kamulaştırma Kanunu 27. maddesi incelenmesi gereklidir. Anılan hüküm uyarınca özel kanunlarda öngörülen olağanüstü hallerde veya Cumhurbaşkanı tarafından verilen acelelik kararına istinaden taşınmazlara hızlı bir şekilde el konulabilmesi mümkündür. 24.07.2025 tarihinden önce Cumhurbaşkanı'nın acele kamulaştırma yönünde karar vermesi üzerine bu karar Resmi Gazete'de yayınlanır. Kararla birlikte EPDK, acele el koyma davası açılması için önlisans veya lisans sahibine bildirimde bulunuyordu.

24.07.2025 tarihinde sonraki başvurular kapsamında EPDK'ye kurul kararıyla acele kamulaştırma alma yetkisi verilmiştir. Böylece Kurum tarafından uygun bulunan başvuruların Cumhurbaşkanı tarafından acelelik kararı verilmesi gerekli değildir. Kurul tarafından verilebilecek bir acelelik kararıyla doğrudan acele kamulaştırma yapılabilir. Ancak 24.07.2025 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 7554 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun EPDK'nin acele kamulaştırma kararı alma yetkisi 31.12.2030 tarihine kadar sınırlandırılmıştır. Bu tarihten itibaren eski usule geri dönülerek önlisans veya lisans sahibi tarafından Kuruma yapılan başvurular uygun bulunması halinde acelelik kararı alınması için Cumhurbaşkanına gönderilecektir.

Acelelik kararı alındıktan sonra önlisans veya lisans sahibi tüzel kişi, acele el koyma davası açar ve mahkemeden acele kamulaştırma için bedel belirlenmesi talep edilir. Mahkeme tarafından tayin edilen bilirkişiler ile tespit edilen tahmini

kamulaştırma bedeli kapsamında acele el koyma kararı verilir. Bu bedelin önlisans veya lisans sahibi tüzel kişi tarafından mahkemenin belirlediği yere ödenmesiyle birlikte el koyma süreci tamamlanır. Bu karar ile tapu siciline, el konulan taşınmaz için Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca şerh eklenir.

El koyma kararı alınan ve tapu siciline şerh konulan taşınmaz hakkında Kamulaştırma Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca satın alma usulüyle kamulaştırma yapılır. Bu kapsamda öncelikle taşınmaz maliki ile bedelde anlaşarak satın alınma usulü uygulanır. Bu yolla taşınmaz maliki ile anlaşılabilmesi halinde aynı kanunun 10. maddesi uyarınca kamulaştırma bedelinin Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından tespiti ve taşınmazın Hazine adına tescili sağlanır.

Acele kamulaştırma usulü ile normal kamulaştırma usulleri arasındaki temel fark kamulaştırılan arazinin kullanılma hakkının doğduğu andır. Normal kamulaştırma usullerinde daha önce açıklandığı gibi kamulaştırma süreci sona erdikten sonra tescil ile birlikte taşınmaz, idarece kullanılabilir hale gelmektedir. Bu kapsamda uzlaşma olması halinde uzlaşma tutanağı ile uzlaşma olmaması halinde Asliye Hukuk Mahkemesinin vereceği tescil kararıyla birlikte kamulaştırma süreci tamamlanır ve arazi, idare tarafından kullanılabilir hale gelir. Ancak acele kamulaştırma yönteminde kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmakta, el koyma kararı ile birlikte taşınmaz, idarece kullanılabilir hale gelmektedir.

RES projelerine ilişkin acele kamulaştırma kararları hakkında Danıştay'ın bir kısım kararlarında somut olayın özelliklerine göre değerlendirme yapılarak acelelik durumunun somut bir şekilde ortaya konması gerektiği, aksi halde acelelik halinin ispat edilemediği için olağan kamulaştırma yolu tercih edilebilecekken acele kamulaştırma usulünün tercih edilmesinin hukuka aykırı olduğu kanaatine varılmıştır.²⁸⁶

Danıştay tarafında verilmiş olan başka kararlarda ülkemizde enerji ihtiyacının hızla artış göstermesi sebebiyle bu ihtiyaçları karşılama amacıyla yüksek maliyetlerle kurulan özellikle büyük ölçekli santrallerin kamu hizmeti gerçekleştirdiğini, tesislerde üretilen enerjinin tüketim noktalarına kaliteli, hızlı, kesintisiz ve güvenli bir şekilde ulaştırılmasında kamu yararının bulunduğunu, RES projesi alanına isabet eden taşınmazların kamulaştırılmasında kamu yararı ve acelelik halinin bulunduğunu ifade

²⁸⁶ Danıştay İ.D.D.K., E.2018/2214, K.2018/3918, T.26.09.2018; Danıştay İ.D.D.K., E.2016/1755, K.2016/2577, T.16.06.2016.

etmektedir.²⁸⁷ Ancak bu şekilde genel bir değerlendirmenin Anayasa 35. maddesi kapsamında dzenlenen mülkiyet hakkının özüne aykırılık teşkil edebileceği, olayın özelliklerine göre ayrı ayrı değerlendirmenin daha uygun olacağı ifade edilebilir.

2.2.2.5. Arazi Tahsis Kararlarının Hukuki Niteliği

Rüzgâr enerjisi santrali projeleri, doğrudan kamu yararına yönelik ve çevreyle bağlantılı yatırımlar arasında yer almakta olup, bu projelerin hayata geçirilmesinde en kritik idari aşamalardan biri de arazi tahsisine ilişkindir. Arazi tahsisi, yatırımın yapılabilmesi için kamu tüzel kişiliklerine ya da özel mülkiyete ait taşınmazların RES yatırımı lehine kullanılabilir hale getirilmesini amaçlar. Bu süreçte tesis edilen tahsis kararlarının hukuki niteliği, idare hukuku açısından önem taşır.

Danıştay içtihatlarına göre, idare tarafından gerçekleştirilen arazi tahsis işlemleri, düzenleyici işlem değil, doğrudan bireye yönelik bireysel idari işlem niteliğindedir. Zira bu işlemler, belirli bir kişiye, belirli bir taşınmaz hakkında ve yalnızca belirli bir enerji yatırımı için tesis edilmekte; genel, soyut ve sürekli uygulanabilirlik niteliği taşımamaktadır. Bu yönüyle bireyselleşmiş bir karar olup sadece somut bir duruma ilişkin hüküm ve sonuç doğurmaktadır.

Tahsis kararları aynı zamanda taşınmaz üzerindeki kamu gücünün kullanımını da içerdiğinden, kamu tüzel kişilerinin mülkiyet hakkının sınırlanması sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla idare, bu kararları alırken hem enerji yatırımı açısından kamu yararını gözetmekte hem de taşınmaz malikinin haklarını dengelemek zorundadır. Bu nedenle bu tür kararların alınması sürecinde ilgili mevzuat hükümlerindeki şartlara sıkı sıkıya bağlı kalınmalı, Anayasa 35 ve 46. maddeleri çerçevesinde ölçülülük, orantılılık ve kamu yararı ilkelerine riayet edilmelidir.

Anayasa'nın 35. maddesine göre mülkiyet hakkının “*ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.*” Olduğu dzenlenmiştir. Söz konusu hükme uygun olarak idarenin kamu hizmetini gerçekleştirmek amacıyla gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını kamulaştırabileceği 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinde hükme bağlanmış ve devam eden maddelerinde kamulaştırmanın usul ve şartları dzenlenmiştir.

²⁸⁷ Danıştay 6. Dairesi, E.2023/9302, K.2025/491, T.10.02.2025; Danıştay 6. D., E.2018/241, K.2019/3798, T.08.05.2019; Danıştay 6. D., E.2017/791, K.2018/2683, T.28.03.2018; Danıştay 6. D., Y.D.T:08.12.2020, E.2020/4309; Danıştay 6. D., E.2019/20987, K.2021/10348, T:29.09.2021.

Rüzgâr enerjisine ilişkin yatırımlar çerçevesinde Kamulaştırma Kanunu'ndaki hükümlere benzer şekilde düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda EPK 19. maddesi, EPLY 46. maddesi ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in ilgili maddeleri kapsamında arazi tahsisine ilişkin süreçler düzenlenmiştir.

Arazi tahsis kararları açısından kamu tüzel kişilerine ait olan sahalar ile özel hukuk kişilerine ait olan sahalar olarak ikili bir ayırım yapılabilir. Özel hukuk kişilerine ait olan sahalar açısından da olağan kamulaştırma yöntemleri ile acele kamulaştırma yöntemi olarak ikili bir ayırım yapılabilir.

Özel hukuk kişilerine ait olan sahalarla ilgili Danıştay'ın vermiş olduğu kararda bu kararların kapsamı açıklanmıştır.²⁸⁸ Karara göre özel hukuk kişilerine ait olan taşınmazların kamulaştırılabilmesinin iki yolu bulunmaktadır: Olağan kamulaştırma ve acele kamulaştırma. Olağan kamulaştırma kapsamında idare tarafından kamu yararı ve kamulaştırma kararlarının alındığı, bu kararlar kapsamında uzlaşma veya kamulaştırma bedel tespiti davası kapsamında sürecin tamamlandığı belirtilmiştir. Dolayısıyla kamulaştırma veya kamu yararı kararları idari işlem olup bu kararlara karşı idari yargıda dava yolu açıktır. Keza uzlaşma olmaması halinde bedel tespiti ve tescil davası adli yargının görevine giren davalardan olduğu için bedelde uzlaşmama durumunda yargı yolu zorunlu bir unsur olarak yürütülmektedir.

Acele kamulaştırma kararlarının ise istisnai bir yöntem olduğunu daha önce açıklamıştık. RES projeleri kapsamında acele kamulaştırma talepleri EPDK tarafından yapılır. Talebin üzerine Cumhurbaşkanı tarafından gerekli işlemin tesis edilmesi için başvuruda bulunulur. Cumhurbaşkanı tarafından aceleliğin varlığı tespit edilirse bu kararın akabinde el koyma davası açılır. Cumhurbaşkanı tarafından verilen ve Resmî Gazete'de yayınlanan karara karşı Danıştay nezdinde iptal davası açılması mümkündür. Davanın açılmaması veya reddedilmesi halinde acele kamulaştırma talebinde bulunan tüzel kişilerce el koyma sonuçlanmış olacaktır. Taşınmazın el konulmasından sonra olağan kamulaştırmada olduğu gibi uzlaşma veya Asliye Hukuk Mahkemesinde bedel tespiti gündeme gelecektir. Dolayısıyla bu bakımdan da süreç yargı denetimine tabidir.

Kamu tüzel kişilerine ait taşınmazların devri hususunda süreç EPDK'nın talebi uygun bulması ve taşınmazın devri için bedel hesaplanması ile ilgili kamu tüzel kişinin

²⁸⁸ Danıştay 6. D., E.2023/6266, K.2024/2675, T.30.04.2024.

görüşünün talep edilmesi ile başlamaktadır. Bu kapsamda ilgili kamu tüzel kişinin bu talebi uygun bulma veya bulmama hakkı bulunmaktadır. Hatta herhangi bir görüş belirtmemesi halinde olumsuz olarak değerlendirilerek Danıştay tarafından uyuşmazlık çözülmektedir. Dolayısıyla taşınmazın devri talep edilen tüzel kişinin kararları yargı denetimine tabidir. Bu noktada taşınmazın devrine karar verilmesine rağmen bedelde anlaşmaya varılamaması ihtimalinde de bedel yönünden tespit Asliye Hukuk Mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla EPDK tarafından tespit edilen bedelin de yargı denetimine tabi olduğu görülmektedir.

Son olarak taşınmaz temini talep edilen sahanın; tarım arazisi, zeytinlik alanı, mera alanı, hazine özel mülkiyetinde veya devletin tasarrufunda bulunan taşınmazlarla ilgili olması ihtimalinde EPDK veya ilgili kamu kuruluşu tarafından verilecek kararlar da bireysel idari işlem olup yargı denetimine tabidir.

2.2.3. RES Projelerinde İmar Planı Onay süreci

EPLY 17. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde önlisans süresi içerisinde kurulması planlanan RES için gerekli nazım ve uygulama imar planı onaylarının kesinleşmesi gerekliliği düzenlenmiştir.

İmar planı onayı ile santralin kurulacağı bölgenin enerji tesisi yapımı için özgülenmiş olması sağlanır. Başka bir ifadeyle idarenin, söz konusu araziye rüzgâr enerji yatırıma tahsisi sağlanmış olur. İmar planı onayı alınmadığı takdirde yatırımcı, her ne kadar arazinin maliki de olsa santral inşasını gerçekleştiremez. Dolayısıyla ya imar planı RES kurulumu için özgülenmiş olan bir araziden imar planı onay belgesi alınmalıdır ya da RES kurulması planlanan arazinin imar planının projeye uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bu süreç 3194 sayılı İmar Kanunu²⁸⁹ kapsamında yürütülmektedir.

Arazinin zaten imar planının RES projesi için uygun olması ihtimalinde bir sorun yoktur. Örneğin daha önce başka bir tüzel kişi tarafından imar planı değişikliği gerçekleştirilmiş olabilir. Bu gibi durumda arazinin niteliği, imar planında enerji üretim alanı olarak görülecektir.

Üretim tesisinin kurulacağı alanın imar durumu RES için farklıysa veya hiç imar planı yapılmadıysa bu durumda 3194 sayılı Kanunun 8 ve 9. maddesi hükümleri doğrultusunda projeye uygun imar planı yapılması gereklidir.

²⁸⁹ R.G. 09.05.1985 - 18749.

2.2.3.1. İmar Planı Hazırlanarak Yürürlüğe Konulması

İmar planlarının hazırlanarak yürürlüğe konması 3194 sayılı Kanunun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Belediye sınırları içerisinde kalan araziler bakımından nazım ve uygulama imar plan değişikliklerinde yetkili idare, ilgili belediyelerdir.²⁹⁰ Belediye sınırları içerisinde kalan alanlara ilişkin bu planların hazırlanmasında, varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uyum şartı aranır.²⁹¹ Planlar, elektronik ortamda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenen sisteme yüklenerek Plan İşlem Numarası almak zorundadır. Onaylanan planlar belediye meclisince kabul edilerek yürürlüğe girer.²⁹² Böylece yürürlüğe giren planlara karşı itiraz süreci başlar. Planlar, belediye ilan yerlerinde ve ilgili idarenin internet sitesinde bir ay süreyle askıya çıkarılır. İtiraz süresi bu ilanla birlikte işlemeye başlar ve belediye meclisi gelen itirazları on beş gün içinde değerlendirerek kesin karara bağlar.²⁹³

Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan bölgelerde ise yetkili idare valiliklerdir.²⁹⁴ Benzer şekilde imar planı, ilgili Valilik tarafından uygun bulunması halinde yürürlüğe girer. Bu planlar da bir ay süreyle ilan edilir ve itirazlar bu sefer valiliğe yapılır. Valilik, planlara yapılan itirazları on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

İlgili idarece onaylanan ve itirazlar sonucunda kesinleşen imar planları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından arşivlenir. Bu planlar alenidir. Kesinleşen imar planlarına karşı en geç 5 yıl içerisinde dava açılarak iptali talep edilebilir.²⁹⁵

2.2.3.2. İmar Planı Hazırlanmasında Bakanlığın Yetkisi

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, belirli durumlarda re'sen imar planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisine sahiptir. Bu durumlardan bazıları; kamu yapıları, enerji tesisleri, iletim hatları gibi altyapı ve üstyapı projeleridir. Dolayısıyla RES projeleri açısından

²⁹⁰ Kadir ÇİÇEK (2016), *İmar Planı Değişikliklerinin Usul ve Esasları* (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 24-25.

²⁹¹ Nusret İlker ÇOLAK ve Gürsel ÖNGÖREN (2014), *İmar planları, İmar uygulamaları ve İptal Davaları*, 2. Baskı, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, s. 16.

²⁹² age. s. 68.

²⁹³ age. s. 78.

²⁹⁴ Kadir ÇİÇEK 2016, agt. s. 93.

²⁹⁵ Hüseyin Melih ÇAKIR (2024), "7221 Sayılı Kanunla İmar ve Parselasyon Planlarına Karşı Dava Açma Süresinin Sınırlandırılması", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, s. 518-519.

bakanlığın re'sen imar planı yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda Bakanlık, ilgili belediyelere ve idarelere bilgi vermek ve gerektiğinde iş birliği sağlamak suretiyle imar planlarını yapma, yaptırma ve onaylama yetkisine sahiptir.

Bu şekilde 9. madde, bakanlığın imar planlamasına müdahale yetkisini konu alan istisnai ancak stratejik durumlar üzerinden ele alınmaktadır. Özellikle kamu yararının yüksek olduğu alanlarda gecikmelerin yaşanmaması için merkezi idare teşkilatına bu şekilde bir yetki verilmiştir.²⁹⁶ RES projeleri gibi merkezi planlamayı ilgilendiren yatırımlarda, bu hükümlerin uygulama alanı sıklıkla bulunmaktadır.

2.2.3.3. İmar Planı Değişikliklerinin Hukuki Niteliği

İmar planları ve bunlarda yapılan değişiklikler, idarenin kamu gücüne dayalı olarak ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla tesis ettiği düzenleyici idari işlemlerdir. Zira imar planı, belirli bir bölgedeki yapılaşma esaslarını, kullanım türlerini, yoğunluğu ve düzeni belirleyerek hem bireylerin mülkiyet haklarını hem de kamusal düzenlemeleri doğrudan etkiler. Bu nedenle plan değişiklikleri de hukuken bağlayıcı ve sonuç doğuran işlemler olarak değerlendirilir.

İmar planı değişiklikleri ilgili idare tarafından yapılacağını yukarıda açıklamıştık. Bu değişiklikler, İmar Kanunu'nun 6. maddesi uyarınca bir üst plana uygun olmak zorundadır. Başka bir ifadeyle imar planı değişiklikleri çevre planlarıyla uygun olmalı; uygulama planları, nazım planlarıyla uygun olmalıdır. Çevre planları farklı bir şekilde düzenlenmişken bu planlara aykırı olarak bir nazım veya uygulama planı yürürlüğe konulamaz. Böylece kendi içerisinde sistematik ve düzenli planlar yürürlüğe konulmuş olmaktadır.

RES projeleri kapsamında ilgililerin alınan kararlara karşı yargı yoluna başvurma hakkı bulunmaktadır. Bu kapsamda imar planı değişikliği için belediye veya valiliğe başvuran yatırımcının, imar planı değişikliği talebinin reddedilmesi üzerine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu²⁹⁷ 10. maddesi uyarınca 60 gün içerisinde idari yargıda dava açabilir. Benzer şekilde imar değişikliğinin kabul edilerek ilan edilmesi halinde ilan süresi boyunca ilgili idareye itiraz edilebilir. İlan süresi sona ererek imar planının kesinleşmesi halinde 60 gün içerisinde imar planının iptali talep edilebilir. İmar Kanunu kesinleşen imar planları için en fazla 5 yıllık içerisinde dava açılabileceğini düzenlemiştir. Dolayısıyla her ne kadar düzenleyici bir işlem tesis

²⁹⁶ Kadir ÇİÇEK 2016, agt. s. 57.

²⁹⁷ R.G. 20.01.1982 - 17580.

edilmiş olsa da bu işleme dayanılarak yapılan yatırımların hukuki güvence altına alınması sağlanmıştır.

Peki imar planı değişikliği kararlarına karşı dava açma ehliyeti bulunan bir kişi davayı açtıktan sonra ve belki de yerel mahkeme tarafından karar verildikten sonra davadan feragat etmesi durumunda ne olacaktır? Düzenleyici işlem olan imar planı değişikliğine dava açılması ile bu dava sonunda o bölgedeki birçok kişiyi etkileyebilecek bir karar verilecektir. Dolayısıyla iptal kararlarının hukuki niteliği gereğince imar planının iptali kararı ile imar planı, geriye etkili olarak kaldırılmış olacaktır.²⁹⁸ Bu durumda dava açıldıktan sonra davacının davasından feragat etmesi halinde ne olacağına değinmek gereklidir.

Davacının davası ilk derece mahkemesi tarafından reddedilmesi ihtimalinde istinaf veya temyiz başvurusu halinde ayrıksı bir durum söz konusu değildir. Bu ihtimalde dosyaya bakmakta olan mahkemenin feragati kabul ederek feragat hususunda karar vermek üzere kararı veren yerel mahkemeye gönderilmesi gereklidir.²⁹⁹ Ancak davanın kabulü halinde durum daha farklıdır. Danıştay'ın önceki içtihatlarına bakıldığında bu durumda bireysel yarar - kamu yararı ölçütlerine bakılarak kamu yararın daha ağır bastığı durumlarda feragatin mümkün olmadığına karar verilmekteydi.³⁰⁰ Danıştay daha sonra görüş değiştirerek feragat hakkının davacının elinden alınmasının hukuken mümkün olmadığına şu ifadelerle değinmiştir:³⁰¹

“Öte yandan, iptal davalarının objektif dava türü olması, bir kişinin açtığı iptal davasından feragat etme hakkını ortadan kaldıran bir özellik değildir. Çünkü o işlemten etkilenen herkesin dava açabilmesi mümkün olup, başkalarının açmadığı davalar nedeniyle dava açan kişinin doğal ve yasal bir hakkının yorum yoluyla hukuken elinden alınma olanağı bulunmamaktadır. Aksi halde objektif nitelikteki iptal davası açıldıktan sonra feragat hakkının tanınmaması, mahkemelere adeta kamu savcılığı görevi verilmesi sonucunu doğurur. Oysaki Anayasa’da ve yasalarımızda mahkemelere böyle bir görev verilmemiştir.”

²⁹⁸ Ender Ethem ATAY (2024), *İdari Yargılama Hukuku*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 196; Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA (2024b), *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 107-108; Halil KALABALIK (2025), *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 18. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 230-231.

²⁹⁹ Danıştay 13. D., E.2021/430, K.2021/721, T.25.02.2021

³⁰⁰ Danıştay İ.D.D.K., E.2004/745, K.2004/861, T.21.10.2004.

³⁰¹ Danıştay 6. D., E.2020/10346, K.2020/13164, T.18.12.2020. Benzer yönde: Danıştay İ.D.D.K., E.2019/3471, K.2020/404, T.19.02.2020.

Dolayısıyla Danıştay tarafından güncel olarak verilen kararlarda düzenleyici işlemin iptali dahi olsa davacının davasından daha sonra feragat edebileceği anlaşılmaktadır. Bu durumda hukuka aykırı olarak tesis edilmiş bir işlemin hukuk devleti ilkesi gereğince kaldırılması gereklidir. Ancak Danıştay'ın son dönemdeki kararlarına göre davacıya, mutlak iradesi ile davaları yönlendirme hakkı tanınmaktadır.³⁰²

2.2.4. Ön Proje ve Kat'i Proje Onayının Alınması Süreci

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi uyarınca, RES yatırımlarında üretim tesisinin inşaatına başlanabilmesi için ön proje, proje veya kati projenin onaylanması zorunluluğu düzenlenmiştir. Elektrik üretim lisansı alan gerçek veya tüzel kişiler, rüzgâr enerjisine dayalı bir elektrik üretim tesisi kurmak istediklerinde, inşaatı başlamadan önce Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından belirlenmiş yetkili kurumlara ön proje veya kati proje onayı için başvurmak zorundadır.

Ön proje; genel yerleşim planı, türbin yerleşimleri, bağlantı hatları ve temel teknik parametreleri içerir³⁰³. Kat'i proje; daha detaylı mühendislik hesaplamalarını, güvenlik tedbirlerini, yapı detaylarını ve enerji iletim bağlantılarını kapsar.³⁰⁴ Yönetmelikte her iki proje türü de kabul edilmekle birlikte, yatırımın ne ölçüde olgunlaştığına göre hangi proje aşamasının sunulacağı belirlenir. Kat'i proje sunulması, genellikle yatırımın inşaat aşamasına daha yakın olduğu durumlarda tercih edilir.

Ön proje veya kat'i proje onayı almak isteyen önlisans veya lisans sahibi, istenilen belgelerle birlikte³⁰⁵³⁰⁶ Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne başvuruda bulunur. Kurum tarafından başvuru değerlendirilerek uygun bulunması halinde ilgili projeye onay verilir.

³⁰² Dilhun AYAYDIN (2022), "Yargı Kararları Işığında Vergi Yargısında Davadan Feragat Kurumu", *Vergi Raporu*, Sayı 269, s. 80-85.

³⁰³ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025c), *Ön Proje*, <https://enerji.gov.tr/eigm-on-proje>, ET. 01.08.2025.

³⁰⁴ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025d), *Kat'i Proje*, <https://enerji.gov.tr/eigm-kati-proje>, ET. 01.08.2025.

³⁰⁵ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025c), *Ön Proje*, <https://enerji.gov.tr/eigm-on-proje>, ET. 01.08.2025.

³⁰⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025d), *Kat'i Proje*, <https://enerji.gov.tr/eigm-kati-proje>, ET. 01.08.2025.

Bu süreçte verilen proje onayı, bir idari uygunluk belgesi niteliğindedir. Tek başına bir ruhsat veya yapı izni değildir; ancak onay belgesi alınmadan inşaat başlanması, lisans yükümlülüğünün ihlali anlamına gelir ve lisans iptaline kadar varabilecek idari yaptırımlarla karşılaşılabilir. Bu sebeple proje onayı, önleyici bir denetim mekanizması ve kamu yararının korunması aracı olarak değerlendirilmelidir.

Ön proje veya kat'i proje onayı başvurularına karşı kurumun onay veya ret kararları bireysel idari işlem niteliğindedir. Dolayısıyla bu kararlara karşı idare mahkemeleri nezdinde dava açma imkânı mevcuttur.

2.2.5. Bağlantı ve Katkı payı Anlaşma Süreci

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre, önlisans sahibi özel hukuk tüzel kişinin, üretim tesisinin kurulması sürecinde “bağlantı anlaşması için TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine başvuruda bulunması” gerekmektedir. Aynı Yönetmeliğin 4. maddesinin (ç) bendinde bağlantı anlaşması ne olduğu düzenlenmiştir. Buna göre üretim tesisi sahibi tüzel kişinin, üretim tesisini iletim veya dağıtım sistemine bağlayabilmesini sağlayan, tarafların hak ve yükümlülüklerini düzenleyen teknik ve idari hükümleri içeren anlaşma olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda bağlantı sisteminin yönetiminden sorumlu olan TEİAŞ, RES projeleri için bağlantı anlaşmasının tarafı konumundadır. TEİAŞ, iletim sisteminin teknik kapasitesini ve mevcut bağlantı noktalarını dikkate alarak değerlendirme yapar. Bu bağlamda, başvuruların uygun bulunabilmesi için ilgili santralin TEİAŞ'ın planlama, işletme güvenliği ve kapasite değerlendirme kriterlerine uygun olması gerekir.

RES projeleri genellikle büyük ölçekli üretim tesisleridir ancak bu tür tesislerin bağlantı noktalarının kapasitesine göre üretim yapmaları beklenir. Ayrıca aynı bağlantı noktasına birden çok başvuru da yapılmış olabilir. Başvuru yapan projelerin üretim kapasitesi toplamı ilan edilen bağlantı kapasitesinin altında olması halinde bir sorun yoktur. Ancak başvuruların toplam kapasitesi ilan edilen bağlantı kapasitesi aşması halinde yarışma usulü uygulanır. Böylece bağlantı sözleşmesini yapacak olan tüzel kişi belirlenmiş olur.

Yarışma usulünün nasıl yapılacağı Rüzgâr veya Güneş Enerjisine Dayalı Üretim Tesis Kurmak Üzere Yapılan Önlisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği kapsamında düzenlenmiştir. Yönetmelik hükümleri uyarınca yapılan yarışmayı kazanan tüzel kişi, bağlantı sözleşmesi imzalamaya hak kazanır.

Bağlantı anlaşması yapacak olan önlisans sahibi tüzel kişi, bağlantı anlaşmasının yapılabilmesi için TEİAŞ'a başvuruda bulunur. Bu başvuru, Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği³⁰⁷ kapsamında belirlenen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Başvuru kapsamında, üretim tesisine ait teknik bilgiler, bağlantı noktası tercihi, kurulu güç gibi bilgiler yer alır. TEİAŞ, bu başvuruyu değerlendirerek uygun görmesi hâlinde bağlantı anlaşması taslağını hazırlar. Hazırlanan bu anlaşma, anılan yönetmeliğin 6. maddesi kapsamında Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girer ve taraflar arasında imzalanır.

Önlisans kapsamında anlaşmanın önemi başvurunun yapılmasıyla sınırlıdır. Dolayısıyla başvurunun yapılmasıyla birlikte önlisans sahibinin yerine getirmesi gereken yükümlülük tamamlanmış olur.

Bağlantı anlaşmaları, bir özel hukuk sözleşmesi olmakla birlikte, kamu düzenini ilgilendiren yönleri nedeniyle idari hukukla da ilişkilidir. Zira bu sözleşmeler yalnızca iki taraf arasında akdedilen metinler değil, aynı zamanda enerji piyasasında faaliyet gösterecek üretim tesislerinin sisteme entegrasyonunu sağlayan temel hukuki altyapıdır. RES projeleri açısından, bağlantı anlaşması, tesisin enerji üretimine geçebilmesi için ön koşuldur. Bu anlaşma yapılmadan sistem bağlantısı gerçekleştirilemez ve tesis faaliyete geçirilemez.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde önlisans sahibi *“Rüzgâr veya güneş enerjisine dayalı üretim tesisleri için yükümlü olmaları halinde TEİAŞ ile imzalanmış RES veya GES Katkı Payı anlaşmasının yapılmış olması”* gerekliliği hüküm altına alınmıştır.

Rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak amacıyla Yarışma Yönetmeliği kapsamında kapasite tahsisi yapılan tüzel kişiler, bağlantı hakkını elde etmelerinin ardından RES Katkı Payı Anlaşması imzalamakla yükümlüdür. Bu anlaşma kapsamında, ilgili şirketin yıllık net elektrik üretimi esas alınarak hesaplanan yıllık toplam katkı payı tutarını, her yılın 31 Ocak günü saat 17.00'ye kadar eksiksiz bir şekilde ödemesi gerekmektedir. Belirtilen süre içerisinde ödemenin yapılmaması halinde, söz konusu bedel, daha önceki konularda bahsetmiş olduğumuz önlisans sahibi tarafından verilen teminat mektubunun ilgili kısmının irat kaydedilmesi yoluyla tahsil edilir.

³⁰⁷ R.G. 28.01.2014 - 28896.

Bu işlem, şirkete tebliğ edilerek bildirilir. Şirkete tebliğinden itibaren, teminatın eksilen kısmının bir ay içinde yeniden tamamlanması zorunludur. Teminatın süresi içinde tamamlanmaması durumunda, şirketin RES Katkı Payı Anlaşması ile bağlantı anlaşması tek taraflı olarak feshedilir.

2.2.6. Teknik Etkileşim İzni Alınması Süreci

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasında yer alan (d) bendi, RES projelerinde önlisans sürecine dahil olan yatırımcıların, üretim lisansı başvurusuna geçebilmek için "Teknik Etkileşim İzni" almalarını zorunlu kılar. Aynı yönetmeliğin 4. maddesinde Teknik Etkileşim İzni, *"Teknik Etkileşim Analizinin neticesine göre, ilgili kurum tarafından olumlu veya şartlı olarak Bakanlık aracılığıyla ilgili kişilere verilen izin"* olarak tanımlanmıştır. Elektrik Tesisleri Proje Yönetmeliği³⁰⁸ 4. maddesinin (ss) bendinde Teknik Etkileşim Analizi tanımlanmıştır.

"Teknik etkileşim analizi (TEA): Bulunduğu yörede rüzgar elektrik santralinin; Genelkurmay Başkanlığının sorumluluğunda işletilen haberleşme, seyrüsefer ve radar sistemlerine ve İçişleri Bakanlığı ve MİT Başkanlığının sorumluluğunda işletilen sistemlere olan etkileşimi konusunda Bakanlık, Genelkurmay Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve MİT Başkanlığı tarafından birlikte belirlenen kamu kurum ve/veya kuruluşları tarafından yapılan ve teknik etkileşim iznine esas teşkil eden analiz"

Teknik Etkileşim Analizi, TÜBİTAK BİLGEM bünyesindeki RAPSİM birimi tarafından yürütülmektedir.³⁰⁹ Yatırımcılar, ilgili RES projesinin önlisans belgesi, türbin gücü ve koordinat bilgileri gibi teknik verileri içeren başvurularını RAPSİM'e sunar. Başvuru sonrasında rüzgâr enerji santrallerinin haberleşme, seyrüsefer ve radar sistemleri üzerinde yaratabileceği etkilerin belirlenmesi amacıyla; T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, TEİAŞ ve TÜBİTAK arasında imzalanan protokoller çerçevesinde teknik etkileşim analizleri gerçekleştirilir. Analizin olumlu sonuçlanması durumunda önlisans sahibinin yükümlülüğü tamamlanmış olmaktadır.

³⁰⁸ R.G. 30.12.2014 - 29221 (Mükerrer).

³⁰⁹ RAPSİM (2025), *Rüzgâr Elektrik Santralleri için Teknik Etkileşim Analizi Başvuru Bilgileri*, <https://rapsim.bilgem.tubitak.gov.tr/hizmetlerimiz/teknik-etkilesim-analizi/teknik-etkilesim-analizi-basvuru-bilgileri/>, ET. 01.08.2025.

Teknik Etkileşim İzni alınması için önlisans tarihinden itibaren 180 gün olarak öngörülen süre 17.12.2024 tarihinde kaldırılmıştır.³¹⁰ Bu kapsamda iznin alınmasını, önlisans sahibinin önlisans süresi içerisinde tamamlaması gerekmekte olup 180 gün ile bağlı değildir.

2.2.7. Yapı Ruhsatı veya Yapı Ruhsatının Yerine Geçecek Belgenin Alınması

3194 sayılı kanunda yapı *“karada ve suda, daimî veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler”* olarak tanımlanmıştır. RES projeleri, geniş arazilere birçok rüzgâr türbini kurularak elektrik üretimi amaçlayan projelerdir. Dolayısıyla türbinler, hukuki niteliği itibarıyla birer yapıdır.

3194 sayılı kanunun 21. maddesi uyarınca 26. madde kapsamındaki istisna yapılar haricinde tüm yapılar için yapı ruhsatı alınması zorunlu tutulmuştur. Benzer şekilde Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendi, “üretim tesisine ilişkin yapı ruhsatı veya bu niteliğe eşdeğer bir belgenin sunulmasını” zorunlu kılar. Bu hüküm, yatırımın teknik ve hukuki açıdan yapılaşmaya uygun alanda gerçekleştiğini güvence altına almayı hedefler. 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında yapı ruhsatı alınmadan hiçbir yapı inşasına başlanamaz.³¹¹ Hafriyat dahil tüm temel işlemler yapı ruhsatının alınması ile gerçekleştirilebilir.

Bu kapsamda RES projeleri açısından yapı ruhsatı alma yükümlülüğünü ikiye ayırmak gereklidir: Yapı ruhsatının alınmasının zorunlu olduğu haller ve yapı ruhsatı alınmasına ihtiyaç olmayan istisna durumlar.

2.2.7.1. Yapı Ruhsatı Alınmasına İhtiyaç Olmayan RES Projeleri

İstisna durumlar açısından her ne kadar ilk olarak 3194 sayılı Kanunun 26. maddesine bakılacak olsa da söz konusu hüküm, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan ve yaptırılan yapılar ile Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara ilişkin istisna getirmiştir.³¹² Dolayısıyla RES yatırımlar açısından söz konusu hükümde istisna teşkil eden bir husus bulunmamaktadır. Ancak anılan kanunun 44. maddesi kapsamında “Yönetmelik” başlığı altında düzenlenen hükümde *“Enerji, sulama, tabii*

³¹⁰ R.G. 17.12.2024 - 32755.

³¹¹ Halil KALABALIK (2024b), *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 428.

³¹² Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 109.

kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve müştemilatından hangileri için ruhsat alınmayacağı” Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Böylece istisnalar konusunda Bakanlığa geniş takdir yetkisi tanınmıştır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmelięinin³¹³ 56. maddesinde kamuya ait alanlarda kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilen veya yaptırılan belirli altyapı yatırımları, yapı ruhsatı alma yükümlülüğünden muaf tutulmuştur. Bu kapsamda, rüzgâr enerji santralleri de dâhil olmak üzere ulaşım, enerji, sulama, iletişim ve doğal kaynaklara ilişkin hizmetlerin yürütölmesini sağlayan tesisler; ayrıca bu tesislerin tamamlayıcı unsurları olan kontrol ve güvenlik birimleri, trafo yapıları, eşanjörler ve geçici nitelikli beton-asfalt santralleri gibi yapılar, yapı ruhsatı düzenleme yükümlülüğünden istisna tutulmaktadır. Bu düzenleme, özellikle kamu yararına yönelik ve stratejik öneme sahip olan rüzgâr enerji yatırımlarının hızlı ve etkin bir biçimde hayata geçirilmesini hedeflemekte, bürokratik engellerin azaltılmasını sağlamaktadır. Bu düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu tarafından verilen yetkiye dayanmakta ise de idarenin yönetmeliği düzenleme yetkisi oldukça geniş tutulmuştur. İmar Kanunu’nun 26. maddesi kapsamında bir düzenlemeye gidilmesi, yönetmeliğin kanuna uygunluğu açısından daha doğru bir yaklaşım olabilirdi.

Bununla birlikte ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak ya da yaptırılacak olan bu tür yapı ve tesislerin projeleri, yetkili kamu birimlerince incelenip onaylanmalıdır. Ayrıca, söz konusu yapıların inşasına başlanmadan önce, denetim sorumluluğunu üstlenecek olan kamu kurum ve kuruluşları tarafından fenni mesuliyetin sağlanmış olması ve mülkiyet bilgileriyle birlikte yapım sürecinin başlayacağına dair yazılı bildirimin ilgili idareye sunulmuş olması gereklidir. Dolayısıyla bu süreçteki tüm sorumluluk, ilgili kamu kurum veya kuruluşuna aittir. Başka bir ifadeyle ruhsat yükümlülüğü kaldırılmış olsa dahi, kamu yatırımları bakımından idari denetim ve sorumluluk mekanizmaları işlemeye devam etmektedir.

Belirtmek gerekir bu muafiyet yalnızca belirli şartlara bağlı olarak ve kamu kurumlarının uhdesinde gerçekleştirilen projelerle sınırlı olup, özel sektör yatırımları bakımından geçerli değildir. Bu nedenle, özel hukuk tüzel kişileri tarafından geliştirilen RES projelerinde yapı ruhsatı alma yükümlülüğü kural olarak devam etmektedir.³¹⁴

³¹³ R.G. 03.07.2017 - 30113.

³¹⁴ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 110.

2.2.7.2. Yapı Ruhsatı Alınması Gereken RES Projeleri

Rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesislerinin (RES) kurulması sürecinde, imar planlarına uygun olarak yapı ruhsatı alınması, tesisin hukuki ve teknik açıdan faaliyete geçebilmesi için temel bir adımdır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 22. maddesi uyarınca, yapı ruhsatı almak isteyen RES önlisans sahibi yatırımcılar, belediye veya valilik bürolarına başvuruda bulunmak zorundadır. Başvuru dilekçesinde; tapu veya eşdeğer belge, mimari, statik, elektrik ve tesisat projeleri ile gerekli diğer teknik dokümanlar bulunur. İlgili idare, yapılan başvuruyu değerlendirir. Yapılan başvuruda, herhangi bir eksiklik veya yanlışlık tespit etmediği takdirde, yapı ruhsatı düzenlenir. Ancak başvuruda eksiklik veya hata bulunması halinde, başvuru tarihinden itibaren on beş gün içinde başvuru sahibine eksikliğin sebebiyle birlikte gerekçeli bir bildirim yapılır. Söz konusu eksiklikler başvuru tarafından giderildikten sonra yapı ruhsatı verilir.

Ne var ki, uygulamada bazı durumlarda, özellikle enerji yatırımlarında, ilgili idarelerin ruhsat sürecinde süresi içinde işlem yapmadığı görülmektedir. Bu gibi durumlar için Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 56. maddesinin 9. fıkrasında özel bir düzenleme yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre, mülkiyeti kamuya, kamu kurumlarına veya özel kişilere ait taşınmazlar üzerinde gerçekleştirilecek olan enerji tesislerinin ruhsata tabi yapıları için başvuru yapılmasına rağmen, ilgili idarenin iki ay içinde ruhsat düzenlememesi halinde alternatif bir yol devreye girmektedir. Bu ihtimalde yapı ruhsatı talep eden tüzel kişi, başvuru yapılmış ve iki ay içerisinde cevap verilmemiş olduğunu valiliğe iletir. Valilik bu durumu; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne bildirir. Akabinde süresi içerisinde ruhsatı vermeyen idarenin görüşünü talep edilir. Bu gerekçelerin on beş gün içinde bildirilmesi zorunludur. Süresi içinde görüş bildirilmediği takdirde, olumlu görüş verilmiş sayılır.

İlgili idarenin görüşü geldikten sonra ruhsat talebi, il müdürlüğü tarafından incelemeye alınır. İl Müdürlüğü tarafından yapılacak incelemede, ruhsat başvurusunun yürürlükteki uygulama imar planına, parselasyon planına ve ilgili mevzuata uygun olduğu tespit edilirse yapı ruhsatı müdürlükçe re'sen düzenlenir. Bu süreç sonunda düzenlenen ruhsat ve eklerinin bir örneği, bilgi için ilgili idareye gönderilir.

RES projeleri açısından yapı ruhsatı alma süreci, hem 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde hem de Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği uyarınca yürütülmektedir. Bu çift yönlü düzenleme, enerji gibi kritik altyapı yatırımlarının sürüncemede kalmasının

önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Bu durum, hukuki belirliliği ve yatırım sürecinin öngörülebilirliğini artırarak, enerji üretiminde kurumsal sürekliliği desteklemektedir.

2.2.8. Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgesine İlişkin Olumlu Görüş Alınması

Rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak isteyen bir önlisans sahibi tüzel kişinin, başvuru sürecinde tamamlaması gereken yükümlülüklerden sonuncusu, güvenlik açısından kritik alanlara dair kısıtlamalar ve uygunlukların tespiti. Bu kapsamda Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 1. fıkrasının (1) bendi, 17/1/1983 tarihli ve 83/5949 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliği ile askerî atış ve tatbikat alanlarına ilişkin onay görüşünün alınmasını düzenlemiştir.

Önlisans başvurusu yapan yatırımcı, tesisin kurulması planlanan alanın askerî yasak bölge, güvenlik bölgesi veya askerî faaliyet alanlarıyla çakışıp çakışmadığını değerlendirmek üzere ilgili kurumlara başvuruda bulunmakla yükümlüdür. Bu başvuru genellikle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı koordinasyonunda yürütülür ve aşağıdaki kurumların görüşü talep edilir. Bu kapsamda ilgili askeri kurumların görüşü talep edilir.

Yetkili askerî makamlar, rüzgâr türbinlerinin kurulması öngörülen bölgenin; Askerî yasak bölge olup olmadığını, Gizli kalması gereken askerî faaliyetlere etkisini, Radar, haberleşme ve seyrüsefer sistemleri üzerindeki teknik etkilerini, Tatbikat, uçuş güzergâhı veya atış sahalarıyla çakışma durumunu teknik analizler ve coğrafi koordinat bilgileri üzerinden değerlendirir. Değerlendirmeler sonunda olumlu veya olumsuz bir şekilde görüşler alınır.

Bu kapsamda alınan görüşler, önlisans başvurusunun tamamlayıcı unsuru olarak EPDK'ya sunulur. Uygun bulunmayan bir görüş başvurusunun reddine yol açabilir.

2.3. RÜZGÂR ENERJİSİ SANTRALİ KURULUMUNDA ÜRETİM LİSANSI SÜRECİ

Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde, elektrik piyasasında faaliyet göstermek isteyen tüzel kişilerin tabi olduğu lisans rejimi, faaliyetin niteliğine ve yürütüleceği tesis sayısına bağlı olarak belirli yükümlülükleri beraberinde getirir. Kanunun temel yaklaşımı, piyasa faaliyetlerinin lisans alınmaksızın yürütülemeyeceği yönündedir. Bu kapsamda, piyasada faaliyet gösterecek olan tüzel kişiler, kanunda öngörülen istisnalar

haricinde, faaliyetlerine başlamadan önce her bir faaliyet türü için ve bu faaliyet birden fazla tesiste gerçekleştirilecekse her tesis için ayrı ayrı lisans almak zorundadır. Lisansın amacı, üretimden iletme, dağıtımdan tedarike kadar tüm piyasayı kapsayan bir denetim ve düzenlemeye yöneliktir.

Önlisans sahibi tüzel kişilerin üretime geçebilmek adına kanunda ön görülen yükümlülükleri tamamlayarak lisans almaları gereklidir. Bu bölümde lisans sahibi olmak için gerekli olan şartlar, başvuru usulleri, değerlendirme usulleri, lisansın getirdiği haklar ve yükümlülükler gibi lisansın teknik ve hukuki boyutu açıklanacaktır.

2.3.1. Üretim Lisansı Başvurusu

Lisans almak isteyen önlisans sahibi tüzel kişinin EPDK'ya başvuru yapması gereklidir. Başvurunun usulü ve kapsamı, EPLY 20. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, lisans başvurusu yapmak isteyen tüzel kişilerin, EPDK tarafından yayımlanan “Önlisans ve Lisans İşlemleri ile İlgili Başvurulara İlişkin Usul ve Esaslar” doğrultusunda belirlenen bilgi ve belgeleri EPDK Başvuru Sistemi üzerinden elektronik ortamda kuruma sunmaları gerekmektedir.

Başvuru yapacak tüzel kişilerin yapısal özelliklerine ilişkin birtakım yasal koşullar da bulunmaktadır. Başvuru sahibi özel hukuk tüzel kişisinin, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu³¹⁵ kapsamında anonim şirket veya limited şirket statüsünde kurulmuş olması zorunludur. Anonim şirketler açısından ek bir düzenleme olarak, sermaye piyasası mevzuatına tabi olup borsada işlem görmeyen şirketlerde, tüm payların nama yazılı olması ve yalnızca borsada işlem görmesi amacıyla ihraç edilecekler hariç olmak üzere hamiline yazılı pay senedi çıkartılmaması gerekmektedir. Ayrıca başvuru sahibi tüzel kişi ile ona doğrudan veya dolaylı şekilde ortak olan gerçek veya tüzel kişiler ile bu tüzel kişilerin yönetim kurulu üyeleri ya da müdürlerinin, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesinin sekizinci fıkrası³¹⁶ kapsamında yasaklı olmamaları zorunludur.

Başvuru sürecinin dijital ortamda yürütülmesini kolaylaştırmak amacıyla, başvuruda bulunan tüzel kişilerin Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi (UETS)

³¹⁵ R.G. 14.02.2011 - 27846.

³¹⁶ EPK m.5/8: “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 üyeleri, lisans iptalini takip eden üç yıl süreyle lisans alamaz, lisans başvurusunda bulunamaz, lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olamaz, yönetim kurullarında görev alamaz.”

üzerinden tebligat adresi alması ve bu adresi tebligata sürekli açık tutması da 09.07.2019 tarihinde zorunlu hale getirilmiştir.³¹⁷

Önlisans sahibi bir tüzel kişi, üretim lisansı başvurusunda bulunabilmek için öncelikle önlisans süresi içerisinde kendisine yüklenen yükümlülükleri eksiksiz biçimde tamamlamalıdır. Bu yükümlülüklerin tamamlandığının Kuruma tevsik edilmesi şarttır. Bu kapsamda Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 17. maddesinin birinci fıkrasında sayılan yükümlülüklerin tamamlandığını gösteren bilgi ve belgeler kuruma sunulmalıdır. Üretim lisansı başvurusunun zamanında yapılmaması, yani önlisans süresi sona ermeden önce kuruma başvurulmaması hâlinde, yükümlülüklerin tamamlanmadığı varsayılır.

Başvuru ile birlikte başvuru sahibi tüzel kişiden kurulacak üretim tesisinin kaynak türü ve kurulu gücü dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenen oranlarda ve yatırım tutarının %10'unu geçmemek üzere bir teminat bedeli ile lisans alma bedeli talep edilmektedir. Ayrıca, üretim tesisinin tamamlanma sürecini kapsayan bir termin programı hazırlanmalı veya eğer başvuru YEKA kapsamında yapılmışsa, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından kabul edilmiş bir iş programı sunulmalıdır.

Başvuruda ayrıca şirketin sermayesi ve esas sözleşmesine yönelik de şartların sağlandığı kuruma ibraz edilmesi gereklidir. Bu kapsamda sermaye miktarının üretim tesisine ilişkin toplam yatırım tutarının %20'si oranını karşıladığını ispat edilmesi gereklidir. Bu oran, mekanik gücü 100 MW'ı aşan YEKA kapsamında kurulan üretim tesisleri açısından %5 olarak uygulanmaktadır. Şirket esas sözleşmesinde ise sermaye azaltımı yönünde karar alınması durumunda EPDK'nın onayının alınması gerektiğine ilişkin hükmün konulması gereklidir. Ayrıca benzer şekilde esas sözleşmede yer alan şirket birleşmesi ve bölünmesi hükümlerin yönetmelik kapsamına uygun olarak düzenlenmesi gereklidir. Böylece kamu hizmeti yürüten tüzel kişinin sahiplerinin bilinebilirliği sağlanmak ve sermaye yetersizliğinin önüne geçilmiş olmaktadır. Böyle bir durumun varlığı halinde ise EPDK tarafından önlem alınmasının da önü açılmış olmaktadır.

Bahsedilen özelliklere sahip başvurular EPDK'ya mevzuata uygun bir şekilde iletilir. Böylece tüzel kişi tarafından lisans başvurusu tamamlanmış olur.

³¹⁷ R.G. 09.07.2019 - 30826.

2.3.2. Başvurunun Değerlendirilmesi ve Sonuçlandırılması

RES projesi kapsamında başvuru yapan tüzel kişilerin lisans başvuruları, başvuru anında sunulan belgelerin eksiksiz ve yönetmeliklere uygun olup olmadığı açısından ön incelemeye tabi tutulur. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 21. maddesi uyarınca bu ön inceleme, belgelerin EPDK sunulduğu tarihi takip eden on iş günü içerisinde gerçekleştirilir. Eksiklik veya usule aykırılık tespit edilmesi halinde bu hususun on beş iş günü içerisinde giderilmesi talep edilir. Aksi halde başvuru yapılmamış sayılır.

Eksiksiz olarak yapılan lisans başvuruları, başvuru tarihi itibarıyla değerlendirme sürecine alınır. Eksik olarak yapılan başvurularda ise, eksikliklerin giderildiği tarihten itibaren başvuru geçerli kabul edilerek değerlendirme sürecine dâhil edilir. Bu aşamada EPDK, üretim lisansı talep eden tüzel kişinin, önlisans süresi içerisinde taahhüt ettiği yükümlülükleri yerine getirip getirmediğini inceler.³¹⁸

Lisans başvurusunun Kurum tarafından değerlendirmeye alınmasının ardından, bu değerlendirme süreci en geç 45 gün içinde tamamlanarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun onayına sunulur.³¹⁹ Söz konusu değerlendirme sonucunda Kurul, başvuruyu kabul veya reddetme yetkisine sahiptir. Bu aşama, başvurunun yalnızca şekli incelemesini değil, aynı zamanda içerik bakımından önlisans yükümlülüklerinin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin maddi değerlendirmeyi de kapsar.³²⁰ Bu anlamda kurum ve kurul tarafından başvurunun çifte değerlendirilmesi yapılmış olur.

Kurul tarafından yapılan incelemede başvuru sahibi tüzel kişinin önlisans kapsamında yerine getirmesi gereken yükümlülükleri belirlenen süreler içerisinde tamamlayıp tamamlamadığına dikkat edilir.³²¹ Şayet yükümlülüklerden biri dahi süresinde yerine getirilmemişse, başvuru Kurul kararıyla reddedilir. Ancak tüm yükümlülüklerin süresinde ve mevzuata uygun biçimde tamamlandığı konusunda Kurul kanaate varırsa, başvuru sahibi tüzel kişiye üretim lisansı verilir.³²²

Lisansa; üretim tesisinin inşaat süresi, tesis tamamlanma tarihi, tesisin mevcut kurulu gücü esas alınarak öngörülen yıllık azami üretim miktarı derç edilir. Ayrıca

³¹⁸ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 116.

³¹⁹ Merve ALACALI 2016, agt. s. 68.

³²⁰ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 116.

³²¹ agt. s. 116.

³²² Merve ALACALI 2016, agt. s. 69.

lisans verilen tüzel kişinin ticaret unvanı, lisans türü ve süresi Resmî Gazete’de ve EPDK internet sitesinde yayımlanır.

2.3.3. YEKA Kapsamında Lisans Başvurusu

YEKA kapsamında yapılan lisans başvuruları da diğer başvurular gibi değerlendirilir. Bu süreç YEKA Yönetmeliği’nin 13. maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre başvuru kapsamında yatırımcının fazladan bir tane daha yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu da YEKA kapsamında ilan edilen şartnameye uygunluk sağlanmasıdır. Diğer şartlarla birlikte şartnameye de uygunluk sağlayan önlisans sahibi tüzel kişiler, EPDK’ye üretim lisansı başvurusunda bulunur.

EPDK, başvuru kapsamında Enerji İşleri Genel Müdürlüğü’nden uygunluk yazısı talep eder. Genel Müdürlük YEKA Yönetmeliği kapsamında uygunluk yazısını hazırlayarak EPDK’ye iletir. Uygunluk yazısı ile birlikte lisans işlemleri diğer lisans işlemleri gibi devam ettirilerek sonuçlandırılır.

2.3.4. Lisans Sahibinin Hakları ve Yükümlülükleri

Üretim lisansı sahibi tüzel kişinin hakları ve yükümlülükleri Elektrik Piyasası Kanunu’nun 5 ve 7. maddelerinde, EPLY’nin 29 ve 30. maddelerinde düzenlenmiştir. Düzenlenen hak ve yükümlülükler lisansın yürürlüğe girmesiyle geçerlik kazanır.

2.3.4.1. Lisans Sahibinin Hakları

Üretim lisansı, sahibine lisansında belirtilen üretim tesisini kurma ve işletme yetkisini tanımaktadır.³²³ Yönetmeliğin 30. madde hükmüne göre üretim lisansı sahipleri, üretim tesislerinde ürettikleri elektrik enerjisini veya bu enerjiye ilişkin kapasiteyi belirli alıcılara satma yetkisine de sahiptir. Bu kapsamda, tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere veya özel direkt hat tesis edilen kişilere satış yapılabilmektedir. Ayrıca lisans sahibi, organize toptan elektrik piyasalarında da faaliyet gösterebilir. Aynı şekilde tedarik yükümlülüğünün karşılanabilmesi için, bir takvim yılı içinde lisansında belirtilen üretim miktarının Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen oranını aşmamak kaydıyla, elektrik enerjisi veya kapasitesi satın alma yetkisine de sahiptir.

³²³ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 119-120.

30. maddenin devamında lisans sahibine, uluslararası enterkonneksiyon şartlarının sağlandığı ülkelerle elektrik enerjisi ihracatı yapma hakkı da tanınmaktadır. Bu ihracat, sınır ötesi ticaretin düzenlenmesi bakımından önem taşımakta olup, ülke genelinde elektrik arz-talep dengesine de katkı sağlamaktadır. Ek olarak, Kurul izni ile sınırda yer alan illerde kurulacak üretim tesislerinden, iletim veya dağıtım sistemine bağlantı tesis edilmeksizin kurulacak özel direkt hatlar aracılığıyla da ihracat yapılması mümkündür.

Üretim lisansı sahibi, satış olarak değerlendirilmemek üzere, kendi üretim tesisinde ürettiği elektrik enerjisini, sistem dışına çıkmaksızın, sahip olduğu, kiraladığı, finansal kiralama yoluyla edindiği veya işletme hakkını devraldığı tüketim tesislerinin enerji ihtiyacını karşılamak üzere kullanma hakkına sahiptir.³²⁴ Bu düzenleme, lisans sahibinin kendi üretimini doğrudan kullanmasına imkân tanımakta ve sistem dengesine yük getirmeyen öz tüketimi desteklemektedir.

2021 yılında yapılan değişiklik ile üretim lisansı kapsamına bütünleşik elektrik depolama ünitesi de dâhil edilmiştir.³²⁵ Bu sayede, lisans sahibine, lisansına derç edilmek kaydıyla, üretim tesisine entegre şekilde elektrik depolama ünitesi kurma ve işletme hakkı tanınmıştır.

Son olarak lisans sahibi tüzel kişiler, YEK Destekleme Mekanizmasından (YEKDEM) yararlanabilme hakkına sahiptir.³²⁶ YEKDEM, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim yapan üretim lisansı sahibi tüzel kişilerin, belirli koşullar altında devlet tarafından belirlenmiş sabit fiyatlar ve süreler dahilinde desteklenmesini sağlayan bir sistemdir.³²⁷ Bu mekanizma, yenilenebilir enerji üretimini teşvik etmek ve yatırımcıya öngörülebilir gelir garantisi sunmak amacıyla geliştirilmiştir. YEKDEM'in temel amacı, yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik üretiminde kullanımını artırmak, bu kaynakların pazarda rekabet edebilmesini sağlamak ve ülkenin enerji arz güvenliğini desteklemektir. Mekanizma sayesinde, yenilenebilir enerji yatırımları daha cazip hale gelirken, üreticiler de elektrik piyasasındaki fiyat dalgalanmalarına karşı korunmuş olur.³²⁸

³²⁴ agt. s. 120.

³²⁵ EPLY m.30/1.

³²⁶ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 120-121.

³²⁷ R.G.01.10.2013 - 28782, Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik, m.3.

³²⁸ Muhammet ALBAYRAK (2024), *Yenilenebilir Enerji Yatırımları ve Destekleme Mekanizmaları*, https://ticaret.gov.tr/data/65dc9d3113b8762768385d66/ETKB%20SKDM%20Sunum-Yenilenebilir%20Enerji_23022024.pdf, ET. 01.08.2025.

YEKDEM başvuru şartları, YEKDEM'e dahil olan üretim tesislerinin avantajları Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun ve Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik kapsamında düzenlenmiştir.

Bu kapsamda yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik enerjisinin hem yurtiçi hem de uluslararası piyasalarda alım ve satım işlemlerinde kaynak türünün belirlenebilmesi ve izlenebilirliğinin sağlanabilmesi amacıyla, üretim lisansı sahibi tüzel kişilere EPDK tarafından Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi (YEK Belgesi) tahsis edilmektedir.

18 Mayıs 2005 tarihinden itibaren 31 Aralık 2020 tarihine kadar işletmeye alınmış ya da bu tarih aralığında devreye girecek olan, YEKDEM kapsamındaki üretim lisansı sahipleri için, YEK Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan sabit alım fiyatları, on yıl süreyle uygulanacaktır. Bu tarih aralığı sonrasında, yani 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren işletmeye girecek olan YEK Belgeli üretim tesisleri açısından uygulanacak destekleme fiyatları ve bu fiyatların geçerli olacağı süreler ise, söz konusu cetvelde belirtilen üst sınırları aşmamak koşuluyla, Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirlenecektir. Söz konusu tarihten sonra işletmeye giren ve lisanslı olarak faaliyet gösterecek üretim tesisleri, takip eden takvim yılında YEKDEM'den yararlanmak istemeleri halinde, öncelikle YEK Belgesi temin etmeli ve EPDK tarafından ilan edilecek süre içerisinde başvuru işlemlerini tamamlamakla yükümlüdürler. Dolayısıyla hali hazırda sisteme dahil olan üretim lisansı tüzel kişilerin sabit fiyatları uygulamaya devam etmektedir. Ancak 2021 yılından itibaren sisteme dahil olmak isteyen üretim lisansı sahibi tüzel kişilerin YEK Belgesi olarak EPDK'ye başvuruda bulunması gerekmektedir. Ayrıca artık Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirtilen fiyatlar üzerinde faaliyet yürütebilecektir.

YEKDEM'den Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik'in 8. maddesi kapsamında yararlanabilecek olan üretim lisansı sahibi tüzel kişilerin başvuruları, aynı yönetmeliğin 5, 6 ve 7. maddeleri uyarınca sonuçlandırılır. Başvurusu olumlu sonuçlanan üretim tesisleri YEKDEM'e kaydolarak bu haktan yararlanmış olur.

Ayrıca belirtmek gerekir ki YEKA kapsamında üretim yapan tesislerin faaliyetleri, YEKA Yönetmeliği'nin 14. maddesi uyarınca başvuru yapılmasına gerek olmaksızın YEKDEM kapsamında değerlendirilir.

2.3.4.2. Lisans Sahibinin Yükümlülükleri

Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği 29 ve 30. maddelerinde üretim lisans sahibi tüzel kişinin yükümlülükleri düzenlenmiştir. Lisans sahibi olacak tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce her bir piyasa faaliyeti için, eğer faaliyet birden fazla tesiste yürütülecekse her tesis için ayrı ayrı lisans almakla yükümlüdür. Ayrıca lisanslar en fazla 49 yıl süreyle verilebilir ve üretim, iletim ve dağıtım lisanslarında asgari süre 10 yıldır.

Tüzel kişiler lisans alma, yenileme, tadil, suret çıkarma ve yıllık lisans bedelleri gibi tüm mali yükümlülükleri zamanında ve eksiksiz biçimde EPDK'ye ödemek zorundadır. Ayrıca, tarifesi düzenlemeye tabi faaliyetler yürütenler, her faaliyet ve bölge için ayrı hesap ve kayıt tutmakla yükümlüdür.

Lisans sahibi tüzel kişiler, tesislerini, defterlerini ve kayıtlarını denetime açık şekilde bulundurmak ve EPDK tarafından istenen her türlü bilgi ve belgeyi doğru, tam ve zamanında sunmak zorundadır. Kurumun faaliyetlerini yürütmesi için gerekli tüm taleplere uyulması gerekir. Ayrıca kurumdan gelen her türlü talimata uymak, lisans hükümlerine sadık kalmak, faaliyetin ifası açısından edinilen bilgileri gizli tutmak ve yalnızca amacına uygun şekilde kullanmak zorunludur.

Tesisler, lisans hükümlerine ve teknik gereklere uygun şekilde işletilmelidir. Lisans kapsamındaki hizmet, eşitler arasında ayırım gözetilmeksizin sunulmalıdır. Ayrıca dengeleme ve uzlaştırma işlemlerine ilişkin mevzuata uyulmalı; sistem güvenliği, çevre düzenlemeleri, bilgi güvenliği gibi teknik standartlara riayet edilmelidir.

Yönetmelik kapsamın üretim tesisini, mücbir sebep veya planlı bakım dışında sürekli işler halde tutmakla, bakım takvimlerini TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketine bildirmekle, iletim ve dağıtım tarifelerine göre belirlenen bedelleri ödemekle yükümlüdürler. Her yıl ocak ve temmuz aylarında Kuruma ilerleme raporu sunulmalıdır. Rüzgâr lisansı sahipleri, kriz veya savaş halinde Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı veya Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından istenen tedbirleri uygulamakla yükümlüdür. 100 MWe ve üzeri tesislerde bilgi güvenliği sistemlerini TS ISO/IEC 27001³²⁹ standardına uygun şekilde işletip belgelendirme zorunluluğu vardır. Lisans kapsamı dışında kalan gayrimenkulleri kullanamazlar. Atık lastik yan

³²⁹ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2025b), *TSE ISO IEC 27001:2017 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi*, <https://cbs.csb.gov.tr/tse-iso-iec-27001-2017-bilgi-guvenligi-yonetim-sistemi-i-88763>, ET. 01.08.2025.

ürünlerini kullanan biyokütle tesisleri, bu ürünleri kendi piroliz tesislerinden sağlamalıdır. Biyokütle tesisleri ayrıca çevre izin belgesini kabulden itibaren 24 ay içinde Kuruma sunmalıdır. Gerekli izinlerin iptal veya kaldırılması gibi durumları en geç iki ay içinde bildirme yükümlülüğü vardır. Son olarak, rüzgâr santralleri, düşey engel verilerini belirli nitelik ve sürede toplayıp Harita Genel Müdürlüğü'ne iletmekle ve güncel tutmakla yükümlüdür.

2.3.4.3. Yükümlülüklerin Askıya Alınması, Ertelenmesi ve İptali

EPLY 35. maddesinde önlisans ve lisans sahibi tüzel kişinin sahip olduğu yükümlülüklerin ertelenmesi, askıya alınması ve kaldırılmasının şartları düzenlenmiştir. Ancak daha önce önlisans sahibinin yükümlülükleri kapsamında bu konuda açıklama yapıldığı için³³⁰ tekrar anlatılmayacaktır.

2.3.5. Lisansın Tadil Edilmesi

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 24. maddesi uyarınca lisans tadili, belirli şartlar altında mümkün olmakta ve çeşitli usullere tabidir. Lisans tadili üç ana durumda yapılabilir: Lisans sahibinin talebi üzerine talebin uygun bulunması şartıyla, gelir ve tarife düzenlemeleri kapsamında lisansa yeni hususların eklenmesi veya mevcutların değiştirilmesi gerektiğinde ve mevzuat değişikliklerinin lisans içeriğini etkilemesi halinde.³³¹

Madde hükmüne göre lisans tadil başvurusu, lisans başvurularının yapıldığı usule uygun olarak yapılır. Bu kapsamda başvuru, EPDK Başvuru Sistemi üzerinden elektronik ortamda yapılır. Başvuru belgelerinin eksiksiz olup olmadığı 10 iş günü içinde kontrol edilir. Eksiklik varsa, 15 iş günü içinde tamamlanması istenir. Tamamlanmazsa başvuru yapılmamış sayılır. Eksiksiz başvurular değerlendirmeye alınır.

Tadil başvurularının değerlendirilmesinde; tüketici hakları ve piyasa gelişimine etkisi, başvuru sahibinin ve ortaklarının sektördeki deneyim ve performansı, İlgili kurumlardan alınan görüşler ve varsa hukuki/idarî süreçler dikkate alınır.³³²

³³⁰ supra 86-87.

³³¹ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 123.

³³² EPLY m.24/2.

Yönetmelik, bazı tadil ihtimallerini özellikle düzenlemiştir. Örneğin Mücbir sebep veya EPDK Kurulu tarafından uygun görülen durumlarda ve lisans süresi içinde başvurulması şartıyla tesis tamamlama süresi uzatılabilir.³³³ Ancak yatırım geri dönülemez noktadaysa süre koşulu aranmaz.

Mekanik kapasite ve kurulu güç değişikliklerinde, yeni güçle orantılı sermaye ve teminat yükümlülüklerinin yeni güç oranında tamamlanması aranır.³³⁴ Ayrıca yeni bir ÇED başvurusu zorunludur. Tüm belgelerin süresinde tamamlanması gerekir. Aksi halde başvuru reddedilmiş sayılır. Yönetmeliğin 24. maddesinin 5. fıkrasında kurulu güç artışı veya modernizasyon gibi tadilatların şartları düzenlenmiştir. Bu hususlar teknik uygunluk raporlarına bağlı olarak değerlendirilir. Bu tür projelerde lisans sahasının dışına çıkılmaması, TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketinin bağlantı görüşünün olumlu olması ve Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak teknik değerlendirmenin uygun olması aranır. Benzer şekilde mekanik kapasite tadili talebinde de; lisans sahasının dışına çıkılmaması, işletme anında sisteme verilen gücün lisans sınırını aşmaması ve Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak teknik değerlendirmenin uygun olması gereklidir. Mekanik kapasite ve kurulu güç değişikliklerin sayılan yükümlülükler yerine getirildikten sonra en son olarak Teknik Etkileşim İzni alınarak tadil işlemi tamamlanır.

Üretim tesisinin bulunduğu sahanın değiştirilmesi talebi ancak mücbir sebep olması, hak ihlali oluşturmaması, bağlantı noktalarının değişmemesi ve Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan teknik değerlendirmelerin uygun bulunması hâlinde kabul edilir.³³⁵ Ancak tesis sahasının değiştirilmesinde mücbir sebebin bulunduğu tespit durumunda değişen sahanın bir bölümünün aynı saha sınırları içerisinde kalması ve toplam saha büyüklüğünün değişmemesi durumunda RES için teknik değerlendirme zorunlu değildir.

Birden çok enerji kaynağına dayalı üretim tesisine dönüşüm talepleri, saha, güç ve bağlantı şekli değişmemek kaydıyla, teknik ve çevresel uygunluk şartlarına bağlı olarak kabul edilebilir.³³⁶ Elektrik depolama ünitesi ekleme taleplerinde ise, depolama tesisinin uygunluğuna ilişkin TEİAŞ görüşü ve ÇED kararı gereklidir. Bu tür başvurularda sermaye ve teminat şartı aranmaz.

³³³ EPLY m.24/3.

³³⁴ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 124.

³³⁵ EPLY m.24/6.

³³⁶ EPLY m.24/17.

Kısmen veya tamamen işletmede bulunan rüzgâr ya da güneş enerjisine dayalı üretim tesisleri, lisanslarına konu mevcut tesislerine elektrik depolama ünitesi kurma taahhüdü verdiklerinde, bu taahhüt kapsamında kurulacak depolama ünitesinin gücü kadar kapasite artışı yapabilme hakkı kazanırlar. Ancak bu hak, EPLY'nin 24. maddesinin 5. fıkrasında belirtilen teknik ve idari şartlara tam uyum sağlanması durumunda geçerli olur. Bu kapasite artışı için yapılacak lisans tadil başvurusunun, EPLY'nin 12. maddesinin 14. fıkrası hükümleri doğrultusunda yapılması zorunludur. Bu hükme göre; tadil başvurusunda bulunan tüzel kişilerin, asgari sermaye gereklilikleri, teminat yükümlülükleri ve diğer finansal/mali kriterler yönünden başvurularını tamamlamış olması gerekir. Ayrıca tesisin iletim veya dağıtım sistemine bağlantı görüşleri alınmış olması gerekir. Söz konusu kapasite artış talepleri, depolama ünitesi ile birlikte değerlendirildiğinden, bu tesisler hukuken artık "depolamalı elektrik üretim tesisi" olarak kabul edilir. Bu statü, tesisin hem üretim hem de depolama faaliyeti gerçekleştireceği anlamına gelir.

Tadil başvurularının değerlendirilmesi sonucunda uygun görülen talepler Kurul veya ilgili ana hizmet birimi tarafından sonuçlandırılır. Tadil işleminin kabulü ya da reddi başvuru sahibine yazılı olarak bildirilir.

2.3.6. Lisansın Yenilenmesi ve Sona Ermesi

Üretim lisanslarının yenilenmesi ve sona ermesi EPLY 25 ve 26. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Üretim lisansları da dâhil olmak üzere elektrik piyasasında verilen lisanslar, lisans sahibinin başvurusu üzerine, mevcut lisans süresinin sona ermesinden itibaren başlayacak şekilde ve Elektrik Piyasası Kanunu'nda belirtilen asgari süreler gözetilerek her defasında en fazla kırk dokuz yıl süreyle yenilenebilir. Ancak, YEKA kapsamında verilmiş olan üretim lisansları bu hüküm kapsamı dışında kalır ve yenilenemez. Lisans yenileme talepleri, lisans süresi sona ermeden belli bir süre önce EPDK'ye yapılmalıdır. Üretim lisansları için bu başvuru, sürenin sona ermesinden en erken on iki ay, en geç dokuz ay öncesine kadar yapılabilir. Yapılan lisans yenileme başvuruları, lisans süresinin sona ereceği tarihten en geç üç ay önceye kadar EPDK Kurulu tarafından sonuçlandırılır. Kurulun verdiği karar, ilgili lisans sahibine yazılı olarak bildirilir. Yenileme işlemi tamamlandığında, lisansı yenilenen tüzel kişinin ticaret unvanı ile birlikte lisansın türü ve süresi Resmî Gazete'de yayımlanır. Aynı zamanda bu bilgi Kurumun internet sitesinde de kamuoyuna duyurulur.

Lisanslar, belirli koşulların gerçekleşmesi halinde sona ermektedir. Bu kapsamda, lisans süresinin dolması halinde lisans kendiliğinden sona ererken; lisans sahibi tüzel kişinin iflas etmesi, üretim tesisinin icra yoluyla satışının kesinleşmesi, lisans sahibinin yazılı talepte bulunması ya da lisans verilmesine esas teşkil eden şartların ortadan kalkması gibi durumlarda ise EPDK Kurul kararı ile sona erdirilir.

Lisans sahibi bir tüzel kişi, faaliyetine son vermek isterse, bu talebini üretim lisansı için en az altı ay önceden EPDK'ye gerekçeleriyle birlikte sunmalıdır. Ancak EPDK Kurulu, başvurunun piyasaya etkilerini göz önüne alarak bu süre şartını uygulamama hakkına sahiptir. Başvuruda, lisans sahibinin sona erme tarihindeki yükümlülükleri ve bunların nasıl karşılanacağı da açıkça belirtilmelidir. Kurulun yaptığı değerlendirme sonucunda talep uygun bulunursa, lisans Kurul kararında belirtilen tarihte sona erer. Ancak, lisansın sona ermesinin tüketiciler veya piyasa açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı değerlendirilirse, Kurul bu talebi gerekçeleriyle birlikte reddedebilir veya lisansın sona ereceği tarihi ileri bir tarihe erteleyebilir.

Lisans bir idari yaptırım kararları olan lisans iptali neticesinde de sona erebilir. Ancak mevzuat sistematığında sona erme ile iptal ayrı olarak düzenlendiği için lisans iptali, tezin 3. bölümünde açıklanacaktır.

2.3.7. Üretim Lisansının Hukuki Niteliği

Lisans, Elektrik Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, piyasa işletimi gibi piyasa faaliyetlerinin yürütülebilmesi için EPDK tarafından tüzel kişilere verilen idari bir izin belgesidir. Bu belge, yalnızca EPDK tarafından verilebilmekte ve belirli koşullar altında tesis edilen şart işlemi niteliğinde, yararlandırııcı, tek taraflı ve bireysel idari işlem niteliği taşımaktadır.³³⁷ Bu yönüyle lisans, idari işlem teorisinin klasik unsurlarını taşır: yetki, şekil, sebep, konu ve maksat.³³⁸

Bazı faaliyet izinlerinde olduğu gibi lisansın hukuki niteliği, idare ile özel hukuk kişisi arasında bir sözleşme ilişkisi doğurmaz. Lisans, kamu otoritesinin tek yanlı işlemiyle tesis edilir ve özel tarafın rızasına dayanmaz. Bu yönüyle lisans, kamu gücüne dayalı bir imtiyaz oluşturur ve bu imtiyaz, yalnızca kamu düzenine uygunluk çerçevesinde sürdürülebilir.

³³⁷ Kemal GÖZLER 2019, age.788-805.

³³⁸ Ramazan ÇAĞLAYAN 2022, age. s. 358-418.

Önlisansın aksine, lisans kazanılmış hak doğurur. Ancak bu hak mutlak bir dokunulmazlık taşımaz; lisans yükümlülüklerinin ihlali hâlinde EPDK tarafından iptal edilebilir. Önlisans ile yalnızca lisans alabilmek için gerekli iş ve işlemler hakkında yetki elde edilirken lisans ile üretim yapma, üretilen elektriği satma gibi yetkiler elde edilir.

Lisans, yalnızca faaliyeti başlatma izni değil, aynı zamanda lisans süresi boyunca belirlenen yükümlülüklere uyma taahhüdünü içerir. Bu kapsamda lisans sahibi hem EPDK'nın sürekli denetimine tabidir hem de şeffaflık, kamu yararı ve rekabet ilkelerine uygun davranmak zorundadır. Dolayısıyla lisans, süreklilik arz eden bir idari ilişki yaratır ve bu ilişkinin devamı, yükümlülükler uyulmasına bağlıdır. Önlisansa ise söz konusu denetim ve yükümlülükler mevcut değildir. Önlisansa sadece önlisansın süresi içerisinde belirlenen başvuruları yapma, ilgili idarelerden onayları alma, mevzuatta belirlenen anlaşmaları yapma söz konusudur. Yükümlülük ihlali halinde önlisansın iptal edilmesi veya lisans başvurusunun reddi gibi sonuçlar ortaya çıkarken lisans yükümlülüklerine aykırılık halinde idari para cezası veya lisans iptali gündeme gelebilmektedir.

Lisans verilmesi, tadili, iptali veya sona erdirilmesi işlemleri EPDK'nın idari işlemleri kapsamında değerlendirilir. Bu nedenle, bu işlemlere karşı Anayasa'nın 125. maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idari yargı denetimi mümkündür. Örneğin, lisansın iptali durumunda, lisans sahibi tüzel kişi iptal kararının tebliğinden itibaren 60 gün içinde idare mahkemesinde iptal davası açabilir. Ayrıca, idari işlem dolayısıyla doğan zararlar için tam yargı davası açılması da mümkündür.

Toparlayacak olursak elektrik piyasasında lisans, özel hukuk tüzel kişilerine kamu hizmeti niteliği taşıyan elektrik faaliyetlerini yürütme yetkisi veren, kamu gücüne dayalı bir idari izin işlemidir. Bu izin, kazanılmış hak doğurur ancak kamu yararı ve mevzuat hükümlerine aykırılık hâlinde sona erdirilebilir. Lisans işlemleri hem idare hukuku hem enerji hukuku ilkeleri çerçevesinde şekillenir ve idari yargı denetimine açıktır. Bu yönüyle lisans, kamu yararını önceleyen, şarta bağlı ve sürekli denetime tabi bir idari yetkilendirme mekanizmasıdır.

BÖLÜM III

RÜZGÂR ENERJİSİ YATIRIMLARINDA İDARİ YAPTIRIMLAR VE YARGI DENETİMİ

3.1. İDARİ YAPTIRIMLAR VE HUKUKİ DAYANAKLARI

Daha önceki konularda belirttiğimiz üzere rüzgâr enerjisi santralleri, yalnızca özel sektör yatırımı olarak görülmemeli, aynı zamanda enerji arz güvenliğinin sağlanması ve kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla yürütülen bir kamu hizmeti niteliği taşıdığı unutulmamalıdır. Elektrik üretimi, modern toplumların ekonomik ve sosyal altyapısını ayakta tutan temel hizmetlerden biri olduğundan, bu faaliyetin sürekli, güvenli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi devletin gözetim ve denetim yükümlülüğünü de beraberinde getirir. Bu doğrultuda, RES projeleri gibi yenilenebilir enerji yatırımları da kamu hizmetine özgü sıkı denetim mekanizmalarına tabi tutulmaktadır.

Anayasal bir ilke olan kanunilik ilkesi, hem bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak hem de idarenin keyfi uygulamalarını engellemek amacı taşır. Bu ilkeye göre, idare yalnızca kanunla açıkça belirlenen sınırlar ve yetkiler çerçevesinde işlem tesis edebilir. RES yatırımlarının gerçekleştirilmesi, faaliyete geçmesi ve sürdürülmesi süreçleri, enerji piyasasına ilişkin özel düzenlemeler ve ikincil mevzuatla ayrıntılı biçimde belirlenmiştir. Bu nedenle, RES projeleri faaliyetlerini, yalnızca teknik standartlara değil aynı zamanda hukuki düzenlemelere sıkı sıkıya bağlı şekilde sürdürmek zorundadır.

Bu sistemin işlerliğini sağlamakla yükümlü kurum ise EPDK'dır. EPDK, enerji piyasasında düzenleyici ve denetleyici otorite olarak, serbest bir piyasa ortamının oluşumu amacıyla özellikle üretim lisanslarının verilmesi, faaliyetlerin izlenmesi ve kural dışı davranışların tespiti gibi görevleri yerine getirir. Aksi halde söz konusu piyasanın bozulması gündeme gelebilecek ve bu durum ülke ekonomisine ciddi zararlar meydana verebilecektir.³³⁹ Ancak EPDK'ye tanınan bu yetkiler sınırsız

³³⁹ Dilhun AYAYDIN (2008), *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkileri* (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 63-64.

değildir; idari yaptırımlar ve denetim faaliyetleri, suçta ve cezada kanunilik ilkesi çerçevesinde kullanılmalıdır. Yani EPDK'nın uygulayacağı idari yaptırımların açıkça kanuni düzenlemelere dayanması, yaptırım türü ve miktarının belirliliği ve öngörülebilirliği zorunludur. Aksi takdirde, hukuki güvenlik ve idarenin meşruiyeti zedelenmiş olur. Bu nedenle RES projelerine ilişkin idari yaptırımlar, yalnızca kanunun izin verdiği ölçüde ve yine kamu hizmetinin niteliğine uygun şekilde uygulanabilir.

3.1.1. İdarenin Denetimi ve Soruşturma Usulleri

3.1.1.1. Denetim ve İdari Yaptırımlarda Yetki Unsuru

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 15. maddesi, elektrik piyasasında denetim yetki ve sorumluluklarını açıkça düzenlemektedir. Bu hükme göre, elektrik piyasasında lisansa tabi faaliyet gösteren kişilerin ve lisanssız faaliyetlerde bulunanların denetimi EPDK tarafından gerçekleştirilir. Ancak, elektrik dağıtım şirketlerine ilişkin denetim yetkisi doğrudan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na verilmiştir. Bakanlık, bu yetkisini yalnız başına kullanabileceği gibi, EPDK gibi uzmanlığa sahip kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği içinde ya da bu kurumlara yetki devri yoluyla da denetimi gerçekleştirebilir. Ayrıca, Bakanlık ve EPDK'nın, denetim yükümlülükleri çerçevesinde; bağlayıcı ya da yaptırım içermeyecek nitelikte, sadece tespit, inceleme ve raporlama amacıyla özel şirketlerden hizmet alma imkânı da bulunmaktadır.

3.1.1.2. İdarenin Genel Denetim Usulleri

İdarenin lisans sahibi tüzel kişileri denetleme usulü, EPLY kapsamında üç yöntemle açıklanmıştır. Bunlar raporlama, izleme ve inceleme yöntemleridir.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 52. maddesi, lisanslı elektrik üretim şirketlerinin faaliyetleriyle ilgili bildirim yükümlülüklerini düzenlemektedir. Bu çerçevede, üretim lisansı sahibi tüzel kişiler, lisanslarında belirtilen üretim tesislerinin gücünün tamamının kabulü yapılmaya kadar, her yılın ocak ve temmuz aylarında bir önceki altı aylık döneme ait faaliyetlerini içeren bir ilerleme raporu hazırlayarak EPDK'ye sunmak zorundadır. Bu yükümlülük, lisansın verildiği tarihten itibaren ilk rapor dönemine 90 günden fazla süre varsa içinde bulunulan dönemde, aksi halde bir sonraki dönemde başlar. Böylece EPDK, raporlar sayesinde üretim tesislerinin faaliyetlerini denetleme imkânı bulmaktadır.

Benzer şekilde aynı yönetmeliğin 53. maddesi uyarınca elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin, yürüttükleri faaliyetlerin ve gerçekleştirdikleri uygulamaların ilgili mevzuata uygunluğunun denetimi, EPDK tarafından izlenir. Bu izleme sürecine ilişkin yöntem, kapsam ve esaslar ise EPDK Kurulu tarafından belirlenerek yürürlüğe konulur.

Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin, Kanun kapsamındaki faaliyet ve uygulamaları, EPDK tarafından incelenip denetlenir. Kurum, bu denetim yükümlülüğünü yerine getirirken, sonuçları Kurum açısından bağlayıcılığı ve yaptırım niteliği bulunmayan inceleme, tespit ve raporlamalar için, mevzuata uygun şekilde yetkilendirdiği şirketlerden hizmet alabilir. Elektrik dağıtım şirketlerinin ilgili mevzuata uygun faaliyetleri ve uygulamaları ise esas olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından düzenli olarak incelenip denetlenir. Ancak, periyodik denetimlerin dışında kalan durumlarda ve gerekli görüldüğünde, EPDK tarafından inceleme ve denetim gerçekleştirilebilir.

3.1.1.3. EPDK'nin Denetim Faaliyetleri ve Raporları

İdarenin RES faaliyetlerine ilişkin denetimi Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik³⁴⁰ kapsamında yapılmaktadır.

Denetim, elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin tüm işlem ve uygulamalarının; işlem kayıtlarının, hesaplarının ve mali tablolarının hem ilgili mevzuata hem de genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluğunu değerlendirmek amacıyla yürütülen sistemli bir inceleme sürecidir.³⁴¹ Bu süreç, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu veya kurul adına yetkilendirilen EPDK personeli tarafından gerçekleştirilir. Denetim faaliyetlerinin temel hedefi; olası hata, eksiklik, usulsüzlük veya suistimallerin belirlenerek, Kanunda öngörülen yaptırımların uygulanmasını sağlamak; böylece elektrik enerjisinin yeterli, kaliteli, sürekli, ekonomik, rekabete açık ve çevresel etkileri gözetilerek tüketicilere sunulmasını temin etmektir. Aynı zamanda bu denetimler, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasasının oluşumuna katkı sağlamayı amaçlar.

³⁴⁰ R.G. 28.01.2003 - 25007.

³⁴¹ Murat EKİNCİ (2014), *6446 Sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanununa Göre İdari Yaptırımlar* (Yüksek Lisans Tezi), Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 100.

Yönetmeliğin 11. maddesine göre denetime gelen kurum personelinin öncelikle kendisini tanıtmayı ve hangi amaçla lisans sahibi şirkette bulunduğunu belirtmek zorundadır. Bunun akabinde denetime tabi tutulan tüzel kişilerin, bu sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi adına birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülükler Yönetmeliğin 7. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, işletme ve tesislerine ilişkin faaliyetleriyle birlikte tüm yasal defter, kayıt ve belgeleri denetime açmak zorundadırlar. Denetimi gerçekleştiren kurum personeline talep edilen bilgi, belge ve evrak örneklerinin zamanında ve eksiksiz biçimde temini de bu yükümlülüğün bir parçasıdır. Ayrıca, sözlü ve yazılı bilgi verme görevlerinin yanı sıra, denetim sırasında düzenlenen tutanakları imzalamaları gerekmektedir. Denetçilerin ihtiyaç duyduğu tüm bilgilere zamanında erişimini sağlamak ve çalışmalarını yürütecekleri uygun fiziksel koşulları temin etmek de denetlenenin sorumluluğundadır. Bununla birlikte, hesap ve iç kontrol sistemlerinin denetime hazır hale getirilmesi zorunludur. Tüm bu yükümlülükler, gizlilik veya ticari sır gibi gerekçeler öne sürülerek bertaraf edilemez.

Kurum tarafından denetimle görevlendirilen personel, bu süreçte geniş yetkilerle donatılmıştır.³⁴² Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca gerekli gördükleri her türlü bilgi ve belgeyi isteme, defter ve kayıtların asıllarını veya örneklerini inceleme ve yerinde tespit yapma haklarına sahiptirler. Ayrıca, denetimle bağlantılı olarak sözlü ya da yazılı bilgi talebinde bulunabilir, tutanak düzenleyebilir ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde kamu veya özel kurum ve kuruluşlardan veri temin edebilirler. Hatta mülki idare amirlerinden, emniyet güçlerinden veya diğer kamu kuruluşlarından destek isteme yetkileri de bulunmaktadır.

Öte yandan, 9. madde uyarınca denetim yapan personelin de bazı temel sorumlulukları vardır. Öncelikle kendilerine teslim edilen belgeleri yalnızca görev süresince muhafaza etmeli ve incelemeleri sona erdiğinde eksiksiz olarak iade etmelidirler. Görevleri sırasında edindikleri gizli bilgileri yalnızca yasal yetkililere açıklayabilirler; bu bilgileri kendi yararlarına kullanmaları veya üçüncü kişilerle paylaşmaları yasaktır. Denetim belgeleri üzerinde sadece inceleme gereği olan işaretler dışında herhangi bir düzeltme, not veya değişiklik yapmaları da mümkün değildir. Ayrıca denetim yapılan yerde davranış ve tutumlarında görevlerinin

³⁴² Murat EKİNCİ 2014, agt. s. 101.

saygınlığına uygun hareket etmeleri, tarafsızlıklarını korumaları ve denetlenen faaliyete doğrudan müdahalede bulunmamaları gerekmektedir.

Denetim sürecinin sonunda düzenlenen denetim raporu, EPDK'nın iç hiyerarşisi ve karar alma mekanizmalarına uygun bir şekilde işlem görür.³⁴³ Bu doğrultuda, denetim görevini yerine getiren kurum personeli, denetime ilişkin tüm tespit ve değerlendirmelerini içeren bir denetim raporu hazırlar ve bunu bağlı bulunduğu Daire Başkanlığına sunar. Daire Başkanı, kendi değerlendirmesini de ekleyerek bu raporu EPDK Başkanlığına iletir. Kurum Başkanı ise, raporun önemine binaen bu belgeyi EPDK Kurulu'nun gündemine öncelikli olarak alır. Böylece, denetim faaliyetleri sonucunda elde edilen bulgular, üst düzey karar organı olan Kurulun incelemesine sunularak nihai değerlendirme süreci başlatılmış olur.

Denetim sonucunda, denetlenen tüzel kişinin faaliyetlerinde ilgili mevzuata aykırılık tespit edilmesi halinde ise yaptırım süreci devreye girer.³⁴⁴ Bu gibi durumlarda, tespit edilen ihlalin niteliğine ve kapsamına bağlı olarak, kanun ve yönetmeliklerde düzenlenen yaptırımların uygulanmasına karar verilebilir.

3.1.1.4. EPDK'nın Ön Araştırma ve Soruşturma Yetkisi

EPDK'nın genel denetim faaliyetleri haricinde ihbar, şikâyet üzerine veya re'sen elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişileri denetleme yetkisi bulunmaktadır. Kurumun ön araştırma ve soruşturma yetkileri Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 15 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir.

3.1.1.4.1. Kurumun Ön Araştırma Yetkisi

Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin mevzuata aykırı işlemlerini tespit etmek amacıyla, EPDK, ihbar ya da şikâyet üzerine veya doğrudan kendi inisiyatifiyle ön araştırma başlatabilir.³⁴⁵ Bu süreçte EPDK Kurulu, söz konusu faaliyetlerin doğrudan soruşturmayı gerektirip gerektirmediğini belirlemek amacıyla ön araştırma yapılmasına karar verebilir. Ayrıca, ön araştırma veya doğrudan

³⁴³ Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.13.

³⁴⁴ Hasan KAŞIKARA (2025), "Elektrik Dağıtım Hizmetlerinde Hukuki Denetim ve İdari Yaptırımların Yargı Kararları Işığında İncelenmesi", *Adalet Dergisi*, Sayı 74, s. 544.

³⁴⁵ Ezgi Palas DAĞLI (2024), "Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Denetimi", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, s. 1095; Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 128-129.

soruşturma başlatma yetkisi, Kurul tarafından Başkanlığa ya da ilgili Daire Başkanlığına devredilebilir.

Kurul, ya da yetki devri yapılmışsa Başkan veya Daire Başkanı, kendilerine ulaşan ihbar ve şikâyetleri değerlendirirken bazı ölçütleri dikkate alır. Yönetmeliğin 15. maddesine göre isimsiz, imzasız, adres bilgisi olmayan veya içeriği itibarıyla araştırma veya soruşturma açılması için yeterli görülmeyen başvurular işleme alınmayabilir. Bu değerlendirme, kurum kaynaklarının etkin kullanılması ve gereksiz iş yükünden kaçınılması açısından önem taşır.

Maddenin devamında, ön araştırma kararı verildiğinde, araştırma görevi ilgili Daire Başkanı tarafından belirlenen uzman personel aracılığıyla yürütüleceği düzenlenmiştir. Ön araştırmayı yürüten personel, görevlendirildiği tarihten itibaren otuz gün içerisinde topladığı bilgileri, delilleri ve değerlendirmelerini içeren bir rapor hazırlayarak Daire Başkanlığına sunar.

Yönetmeliğin 16. maddesine göre ön araştırma sürecinin sonunda hazırlanan rapor, Kurulun gündemine öncelikli olarak alınır. Kurul, bu raporu değerlendirerek soruşturma açılmasına gerek olup olmadığına karar verir. Eğer ön araştırma ve soruşturma yetkileri Kurul tarafından devredilmişse, bu değerlendirme ve karar verme yetkisi Başkan veya ilgili Daire Başkanına geçer. Böylece rapor, doğrudan Kurul kararı beklenmeksizin değerlendirilip sonuçlandırılabilir. Ön araştırma veya soruşturma süreci bir ihbar ya da şikâyet üzerine başlamışsa, Kurul veya yetki devri yapılmışsa Başkan ya da Daire Başkanı, gerekli görmeleri halinde başvuru sahiplerine süreç hakkında yazılı bilgilendirme yapılmasına karar verebilir.

3.1.1.4.2. Kurumun Soruşturma Yetkisi

Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere yönelik soruşturma süreci, doğrudan EPDK Kurul kararıyla veya ön araştırma sonucunda alınan kararlar başlatılır.³⁴⁶ Yönetmeliğin 18. Maddesinde düzenlenen soruşturma sürecinde soruşturma yürütme görevi, ilgili Daire Başkanı tarafından belirlenen uzmanlar veya uzman yardımcıları ile yönetim hizmetleri uzmanlarına verilir. Süreç, Daire Başkanlığı koordinasyonunda yürütülür. Soruşturma, başlama kararının alındığı tarihten itibaren en geç altı ay içinde tamamlanmalıdır. Ancak zorunlu hallerde bu süre, Daire Başkanı tarafından bir defaya mahsus olmak üzere üç aya kadar uzatılabilir.

³⁴⁶ Murat EKİNCİ 2014, agt. s. 102-103; Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 129-130.

Yönetmeliğin 19. maddesine göre soruşturmayı yürüten Kurum personeli, ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan gerekli tüm bilgi ve belgeleri talep edebilir, yerinde inceleme yapabilir, belgelerin asıllarını veya örneklerini alabilir ve konuya ilişkin yazılı ya da sözlü açıklama isteyebilir. Talepte bulunulan taraflar, gizlilik veya ticari sır gerekçesi ileri sürmeksizin, istenilen bilgi ve belgeleri sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca, soruşturma süreci boyunca hakkında işlem yapılan tüzel kişi, kararın içeriğini etkileyebilecek her türlü bilgi ve delili Kuruma sunma hakkına sahiptir.

Soruşturma tamamlandığında Yönetmeliğin 20. maddesi uyarınca, hazırlanan rapor Daire Başkanlığına sunulur. Raporda mevzuata aykırılık tespiti varsa, bu raporun bir nüshası Daire Başkanı tarafından ilgili tüzel kişiye tebliğ edilir. Aykırılık tespit edilmemiş olsa dahi, EPDK Kurulu gerektiğinde her aşamada tüzel kişinin savunmasını isteyebilir. Tebliğ edilen raporda, şikâyet sahiplerinin kimlikleri ve üçüncü kişilere ait ticari sırlar gizli tutulur. İlgili tüzel kişiye, rapora ilişkin savunmasını otuz gün içinde yazılı olarak sunması istenir. Talep edilmesi halinde, Daire Başkanı tarafından on beş güne kadar ek süre verilebilir. Süresi içinde sunulmayan savunmalar dikkate alınmaz.

Tüzel kişi tarafından yapılan savunma üzerine, soruşturmayı yürüten personelden ek görüş istenebilir ve bu görüş yine Daire Başkanı tarafından ilgili tarafa iletilir. Tüzel kişi, bu ek görüşe karşı da on beş gün içinde cevap verebilir. Daire Başkanı, soruşturma raporu, tüzel kişinin savunması, varsa ek görüş ve buna ilişkin cevabı ile birlikte kendi değerlendirmesini de içeren soruşturma dosyasını Başkanlığa sunar. Başkanlık, hazırlanan soruşturma dosyasını EPDK Kurul gündemine öncelikli olarak alır ve değerlendirmeye sunar.

Yönetmeliğin 21. maddesine göre Kurul, soruşturma sürecinin tamamlanmasının ardından, sunulan soruşturma dosyası üzerinde yaptığı değerlendirme sonucunda nihai kararını verir. Bu karar, soruşturma raporunda tespit edilen hususlara ve tüzel kişinin savunmalarına dayanılarak şekillendirilir.³⁴⁷ Eğer raporda mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilmiş ve kurul da bu aykırılığı sabit görmüşse, hakkında soruşturma yürütülen tüzel kişiye 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesi uyarınca uygun idari yaptırımlar ve para cezaları uygulanır. Bununla birlikte, kurul gerekli görmesi hâlinde doğrudan ceza vermek yerine, önce

³⁴⁷ Murat EKİNCİ 2014, agt. s. 104; Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s. 130.

ilgili tüzel kişiye belirli bir süre tanıyarak aykırılığın giderilmesi yönünde ihtar da bulunabilir.

Verilen ihtar doğrultusunda, mevzuata aykırılığın verilen süre içinde giderilip giderilmediği ilgili Daire Başkanlığı tarafından tespit edilir ve sonuç Başkanlığa sunulur. Başkanlık, bu değerlendirmeyi takiben konuyu yeniden kurul gündemine öncelikli olarak taşır. Şayet tüzel kişi, kurul tarafından belirlenen süre içerisinde mevzuata aykırılığı tamamen ortadan kaldırmışsa, kurul bu durumda yürütülmekte olan soruşturmanın sona erdirilmesine karar verir. Ancak aykırılık verilen süre içinde tamamen giderilmemişse, Kurul bu defa Kanunun 16. maddesinde öngörülen idari yaptırım ve cezaların uygulanmasına hükmeder.

3.1.1.4.3. Hukuka Aykırılığın Bariz Olma Durumu

Hukuka aykırılığın bariz olma durumunda soruşturma dosyası hazırlanmadan doğrudan yazılı savunma aşamasına geçilir. Bu husus Yönetmeliğin 23. maddesinde düzenlenmiştir. Bu durumun iki farklı görünüş biçimi bulunmaktadır. İlk ihtimalde elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin mevzuata aykırı işlemleri, ön araştırma ya da detaylı bir soruşturma yürütülmesini gerektirmeyecek kadar açık ve belirgin nitelikteyse, doğrudan yazılı savunma alınması suretiyle soruşturma süreci başlatılabilir. Başka bir ifadeyle soruşturma dosyası hazırlanmasına gerek olmadan doğrudan savunma alınarak süreç hızlandırılır.³⁴⁸ Hükme göre mevzuata aykırılık, EPDK Kurulu ya da kurulun yetki devri yaptığı Başkan veya Daire Başkanı tarafından tespit edilir. Daire Başkanlığı bu kapsamda ilgili tüzel kişiye en az on beş günlük bir süre tanıyarak yazılı savunmasını ister. Alınan savunma, Daire Başkanının görüşüyle birlikte Başkanlığa sunulur ve Başkan konuyu öncelikli olarak kurul gündemine alır.

Kurul, yazılı savunma ile Daire Başkanlığının değerlendirmesini inceleyerek nihai kararını verir. Eğer mevzuata aykırılık Kurul tarafından da sabit görülürse, ilgili tüzel kişiye 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesi uyarınca idari yaptırım ve/veya para cezası uygulanır. Ancak benzer şekilde EPDK Kurulu bu yaptırımı doğrudan uygulayabileceği gibi, önce bir süre vererek aykırılığın giderilmesi için ihtar da bulunabilir. Verilen sürenin sonunda aykırılığın giderilip giderilmediği Daire Başkanlığı tarafından değerlendirilerek Başkanlığa sunulur. Başkanlık, konuyu yeniden kurul gündemine getirir. Şayet aykırılık verilen sürede tamamen ortadan

³⁴⁸ Murat EKİNCİ 2014, agt. s. 105.

kaldırılmamışsa, aynı şekilde kurul bu defa kanunda belirtilen yaptırımları uygulama kararı alır.

Soruşturma dosyasının hazırlanmasına gerek olmayan ikinci durum ise EPDK'nın ön araştırma yetkisi kapsamında yapmış olduğu denetimler sonucunda hazırlanan raporlarda yer alan mevzuata aykırılıkların ayrıca soruşturma açılmasına gerek kalmayacak şekilde açık ve belirgin olduğunun değerlendirilmesi ihtimalidir. Bu durumda, bu denetim raporları doğrudan soruşturma raporu gibi işleme alınabilir. Bu durumda EPDK Kurulu ya da yetkilendirilmiş Başkan veya Daire Başkanı tarafından alınan karar doğrultusunda, ilgili denetim raporu üzerinden ilgili tüzel kişinin savunmasının alınması ve karar verilmesi süreçleri işletilir. Bu aşamadaki tek fark, soruşturma raporu yerine denetim raporunun işleme alınarak sürecin devam ettirilmesidir.

3.1.1.5. Denetim, Ön Araştırma ve Soruşturma Raporlarının Hukuki Niteliği

EPDK'nın genel denetim faaliyetleri sonucu oluşturulan denetim raporları, esasen bir idari tespit belgesi niteliğindedir. Bu raporlar; denetlenen tüzel kişinin faaliyetlerinin ilgili mevzuata, lisansına ve piyasa düzenlemelerine uygunluğunu ortaya koyar. Ayrıca usulsüzlük, eksiklik ya da ihlal tespiti halinde, EPDK Kurul'a yaptırım uygulanması yönünde dayanak teşkil eder. Ancak tek başına hukuki bağlayıcılığı olan yaptırım kararı sayılmaz. Yani, bu raporlar nihai yaptırımı doğrudan kendiliğinden doğurmaz; EPDK Kurul kararı gereklidir. Başka bir ifadeyle bu raporlar, idari işlemin dayanağı olan hazırlık işlemleridir.³⁴⁹ Nihai idari kararın verilmesinde EPDK Kurulu'na rehberlik ederler.

Ön araştırma raporları, ihbar, şikâyet ya da re'sen başlatılan ön değerlendirme süreçlerinin sonucunda hazırlanır. Denetim raporları gibi hazırlık işlemi niteliğindedir, soruşturma açılıp açılmayacağına ilişkin kararlara dayanak teşkil eder. Bu kapsamda EPDK Kurulu açısından bağlayıcı değildir; kurul ön araştırma raporuna rağmen soruşturma açmama veya açma kararı verebilir.

Soruşturma raporları ise, ön araştırma sonucu veya doğrudan başlatılan soruşturmaların sonunda hazırlanır. İlgili tüzel kişinin mevzuata aykırı davranış davranmadığını ayrıntılı şekilde analiz etmesiyle birlikte bu kapsamda delil, belge ve görüş içerir. Hukuki olarak bir nevi iddianame benzeri nitelik taşır, ancak mahkemeye

³⁴⁹ Ender Ethem ATAY (2016), "Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 7, s. 175.

değil EPDK Kurulu'na sunulur. Soruşturma raporu da doğrudan bir yaptırım oluşturmaz; Kurul'un kararına zemin hazırlar. Kurul, bu rapor doğrultusunda yaptırım uygulayabilir ya da başkaca değerlendirmeler yapabilir.³⁵⁰

Görüleceği üzere söz konusu raporlar doğrudan idari yaptırım uygulama işlemi değildir. Raporlar, idarenin iç işlemleri ve karar alma süreçleri açısından önem taşır. Olası idari yaptırım kararlarına karşı dayanak teşkil eden raporlardır. Raporlar nihai işlem niteliği taşımaz, ancak idari işlemin hukuki ve teknik temelini oluşturur. Bu nedenle bu raporların hazırlanması tek başlarına idari yargı denetimine tabi işlemler değildir. Ancak, raporlar üzerine EPDK Kurulu tarafından alınan nihai kararlar, iptal davasına konu olabilir. Bunun sebebi raporlar kapsamında doğrudan bir hukuki sonuç ortaya çıkmamasına rağmen nihai kararlar doğrultusunda ilgilisi üzerinde bir hukuki sonuç doğmaktadır.³⁵¹

Belirtmek gerekir ki nihai kararlara karşı iptal davası açıldığında bu kararların verilme sebebi olarak belirtilen denetim, ön araştırma ve soruşturma raporları gündeme gelecektir. İptal davasını açan kişi verilen nihai kararın iptalini talep ederken aynı zamanda iptal sebebinin hukuka uygun olmadığını da dile getirmiş olacaktır. Bu nedenle açılan iptal davasında söz konusu raporların hukuka uygunluğu, raporlar sonucunda verilen kanaatin alınan nihai kararlar açısından yeterliliği gibi hususlar denetlenecektir. Bu bakımdan tek başlarına sırf raporun kendisi için idari yargıda dava açılmasa bile raporlar sonunda verilen nihai kararların iptali davası açılabilirdiği ve bu davalarda raporların içeriği de denetlenebildiği için raporların, dolaylı olarak yargı denetimine tabi olduğunu söyleyebiliriz.

3.1.2. İdari Yaptırım Türleri

Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin hukuka uygun davranmalarını sağlamak ve piyasada kamu yararı ile piyasa düzenini korumak amacıyla bir dizi idari yaptırım mekanizması öngörülmüştür.³⁵² Bu yaptırımlar, öncelikle Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde, ayrıca Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 27. maddesinde düzenlenmiş olup; EPDK'nın gözetim ve denetim yetkileri çerçevesinde uygulanmaktadır.

³⁵⁰ Ender Ethem ATAY 2016, age. s. 174.

³⁵¹ Ender Ethem ATAY 2016, age. s. 175.

³⁵² Dilhun AYAYDIN 2008, agt. s. 165.

İdari yaptırımların temel amacı, piyasa aktörlerini düzenleyici çerçeveye uygun hareket etmeye teşvik etmek ve ihlallerin yaptırımsız kalmasını önleyerek düzenleyici otoritenin etkinliğini pekiştirmektir.³⁵³ Dolayısıyla yaptırımlar yalnızca cezalandırma amacı taşımaz; aynı zamanda önleyici ve caydırıcı bir işlev de üstlenir. Elektrik gibi stratejik öneme sahip ve kamu hizmeti niteliği taşıyan bir sektörde, düzenlemelere aykırılığın zamanında tespiti ve uygun yaptırımlarla karşılık bulması, sektörel güvenin ve şeffaflığın korunması bakımından zaruridir.

Kurul tarafından verilen idari yaptırım kararları, her somut olaydaki aykırılığın niteliğine, piyasa üzerindeki etkisine ve tüzel kişinin kusur durumuna göre şekillenmektedir.³⁵⁴ Bu kararlar hem kanunilik ilkesine hem de orantılılık ilkesine uygun biçimde tesis edilmek zorundadır. Aksi halde, düzenleyici işlemlerin hukuka uygunluk denetiminde ciddi sorunlar ortaya çıkabilecektir.

Toparlayacak olursak, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesi ve Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 27. maddesi, elektrik piyasasında düzenin korunmasını, kamu hizmetinin etkin şekilde yürütülmesini ve yatırımcı güvenliğinin teminini sağlamak üzere idari yaptırımların hukuki temelini oluşturur. Bu hükümler, enerji hukukunda idarenin müdahale sınırlarını belirlerken, aynı zamanda hukuki güvenlik ilkesine de hizmet eder.

3.1.2.1. İdari Para Cezası

İdari para cezalarının hangi fiillere karşı verilmesi gerektiği ve miktarlarının belirlenmesinde uyulacak usuller, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde düzenlenmiştir.

Öncelikle, lisanssız elektrik üretimi veya dağıtımını yapmak, doğrudan idari para cezasını gerektirir. İkinci olarak, lisanslı faaliyetlerde bulunmasına rağmen lisansında yer alan hükümlere aykırı hareket eden tüzel kişilere de idari para cezası verilir. Bu tür ihlaller; üretim miktarının belirlenen sınırları aşması, lisans süresi dışında faaliyet yürütülmesi veya verilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi şeklinde tezahür edebilir. Ayrıca, EPDK tarafından belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, yani bilgi ve belge verme yükümlülüğüne aykırı hareket edilmesi, iletim ve dağıtım sistemlerine haksız müdahale veya bu sistemlerin düzenine aykırı davranılması gibi durumlar da idari para cezası kapsamında değerlendirilir. Bu hallerde, idarenin

³⁵³ agt. s. 165-168.

³⁵⁴ Murat EKİNCİ 2014, agt. s. 112-113.

gözetim ve denetim yetkisi kapsamında, tüzel kişilere mevzuata aykırılığı düzeltmeleri yönünde ihtar yapılabileceği gibi, doğrudan idari para cezası da verilebilir.

EPDK Kurulu, idari para cezası gerektiren fiiller bakımından, fiilin mahiyetine göre farklı ihtar süreleri uygulayabilir. Bu çerçevede, ilgili fiile ilişkin para cezası uygulandıktan sonra, söz konusu aykırılığın kurul tarafından verilen süre içerisinde giderilmemesi veya aynı fiilin tekrar edilmesi durumlarında, idari para cezaları kademeli olarak artırılır. Her tekrar halinde ceza tutarı, bir önceki cezanın iki katı oranında belirlenir. Ancak, cezaların artırımlı şekilde uygulanmasına ilişkin bu düzenleme sınırsız değildir. İdari para cezası verildikten sonra, aynı fiilin iki yıl boyunca tekrar edilmemesi halinde, geçmişte verilen cezalar mükerrerlik açısından dikkate alınmaz. Buna karşılık, aynı fiilin iki yıl içinde yeniden işlenmesi halinde uygulanacak para cezası artırılarak verilir. Bununla birlikte, artırımlı para cezasının toplam tutarı, cezaya muhatap olan tüzel kişinin bir önceki mali yıldaki bilançosunda yer alan gayrisafi gelirinin yüzde onunu geçemez.

EPDK Kurulu, uygulanan para cezalarının bu üst sınıra ulaşması durumunda, yalnızca mali yaptırımlarla yetinmeyerek daha ağır bir idari yaptırım olan lisans iptali yoluna da başvurabilir. Bu düzenleme, caydırıcılık sağlamak ve piyasada sürdürülebilir disiplinin tesisini güvence altına almak amacı taşımaktadır.

3.1.2.2. Üretim Lisansının İptal Edilmesi

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesi ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 27. maddesi birlikte değerlendirildiğinde, elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere yönelik uygulanabilecek en ağır idari yaptırımlar arasında lisans iptali öne çıkmaktadır. Bu müeyyide hem kamu yararının hem de piyasa güvenliğinin ciddi şekilde tehlikeye düşürüldüğü durumlarda gündeme gelir ve kural olarak son çare (ultima ratio) ilkesi kapsamında değerlendirilir.³⁵⁵ Dolayısıyla, lisans iptali yaptırımını ancak belirli ve açık biçimde ortaya konmuş şartların gerçekleşmesi hâlinde uygulanabilir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 16. madde kapsamında lisans iptaline yol açabilecek başlıca durumlar arasında ilk olarak yukarıda bahsettiğimiz sebep gelmektedir: Kurul tarafından verilen ihtar süresi içerisinde aykırılıkların giderilmemesi, aykırılıkların mükerrer şekilde tekrarlanması ve yapılan yaptırım

³⁵⁵ Murat EKİNCİ 2014, agt. s. 75.

uygulamalarına rağmen düzenlemelere uyulmaması. İdari para cezasına konu fiillerin, verilen süreler içinde düzeltilmemesi veya aynı ihlalin iki yıl içinde yeniden gerçekleşmesi durumunda, EPDK Kurulu tarafından uygulanan para cezaları kademeli olarak artırılır. Bu artırımlı yaptırımların, tüzel kişinin önceki mali yıl gayrisafi gelirinin %10'una ulaşması hâlinde, Kurulun lisans iptali kararı vermesi mümkün hale gelir.

Öte yandan, EPLY m.27'de düzenlenen lisans iptaline neden olabilecek haller, daha çok lisans yükümlülüklerinin açık ve doğrudan ihlali ile ilgilidir. Bu bağlamda, üretim tesisinin süresinde işletmeye alınmaması, mücbir sebep halleri dışında yükümlülüklerle riayet edilmemesi, EPDK'ye kasti olarak yanıltıcı bilgi verilmesi, lisans kapsamındaki faaliyetlerin EPDK Kurulu tarafından geçici durdurulmasına rağmen devam ettirilmesi gibi durumlar doğrudan lisansın iptaline neden olabilir. Ayrıca, elektrik piyasasında faaliyet gösteren bir tüzel kişinin iflas etmesi, lisansın verilmesine esas teşkil eden koşulları yitirmesi veya üretim tesisinin satışının kesinleşmesi gibi durumlar da EPDK Kurulu kararıyla lisansın sona erdirilmesini gerektirir.

3.1.2.3. İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği

RES projelerine ilişkin uygulanan yaptırımlar, idare hukukunun temel ilkelerine uygun olarak tesis edilen bireysel idari işlemler niteliğindedir. Bu işlemler, kamu gücüne dayalı olarak tek taraflı şekilde tesis edilmekte ve elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin hukuki durumlarını doğrudan etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yapılan denetimler veya yürütülen soruşturma süreçleri sonucunda verilen idari para cezaları, ihtar kararları ya da lisans iptalleri, söz konusu işlemlerin başlıca örneklerindendir.

Bu yaptırımlar, kamu hizmeti niteliği taşıyan elektrik üretimi faaliyetlerinin hukuka uygun, kesintisiz ve piyasa kuralları çerçevesinde sürdürülmesini teminat altına almak amacıyla uygulanmaktadır. EPDK'nın bu kapsamda tesis ettiği yaptırım kararları, hukuki güvenlik, orantılılık ve kanunilik ilkeleri çerçevesinde değerlendirilir.³⁵⁶ Bu yönüyle RES projelerine yönelik yaptırımlar, enerji piyasasının düzenlenmesine yönelik düzenleyici idare işlemleri olarak sınıflandırılabilir.

³⁵⁶ supra 57-64.

Yaptırımların kanunilik ilkesi kapsamında mevzuata uygun olarak uygulanması gereklidir. Aksi halde iptali gündeme gelebilecektir. Danıştay vermiş olduğu bir kararda, mevzuat ihlali söz konusu olan bir olayda mevzuat dışında bir yaptırım uygulanmasının hukuki belirlilik ve hukuk güvenliği ilkelerine aykırı olduğu sonucuna varmıştır;³⁵⁷

“...her ne kadar davacı şirketin lisansına derç edilmiş ve geçici kabulü tamamlanarak işletmeye alınmış kurulu güç ile gerçekleştirebileceği âzâmi üretim miktarını aşmaması gerekmekte ise de, ilgili süreçte fazladan üretimin hukukî sonuçlarına (yapılan ödemelerin geri alınmasına) ilişkin açık bir kural bulunmadığı, YEKDEM kapsamında tüm sürecin ilgili idarelerin bilgisi dahilinde ve yönetiminde işletildiği, sisteme verilerek tüketicilerin kullanımına sunulan elektrik enerjisi nedeniyle yapılan söz konusu ödemelerin açık hataya dayalı olarak yapılmadığı, davacının ilgili süreçte açık bir yasal düzenlemeyi ihlâl etmediği, hilesi, yanıltıcı beyanı veya fiili de tespit edilmediği anlaşıldığından, hukuki belirlilik ve hukuk güvenliği ilkeleri karşısında dava konusu işlemde hukuka uygunluk, kısmen dava konusu işlemin iptali...”

Söz konusu yaptırımların hukuki denetimi, Anayasa’nın 125. maddesi uyarınca güvence altına alınmıştır. Bu hükme göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.” Dolayısıyla EPDK tarafından verilen her türlü yaptırım kararına karşı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri uyarınca iptal davası açılması mümkündür. Denetim, ön araştırma, soruşturma neticesinde verilen EPDK Kurulu kararları, Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 25. maddesi uyarınca, hakkında işlem tesis edilen tüzel kişiye tebliğ edilmekte ve bu tarihten itibaren idari yargıya başvuru süresi işlemeye başlamaktadır. Bu bağlamda, idarenin genel denetim, ön araştırma veya soruşturma kapsamında vermiş olduğu lisans iptali veya idari para cezası gibi yaptırımların kaldırılması amacıyla iptal davası, işleme bağlı maddi zararların tazmini amacıyla ise tam yargı davası açılabilir.

Bununla birlikte, İYUK 11. maddesi kapsamında, idari yaptırıma muhatap olan üretim lisansı sahipleri, doğrudan dava açmak yerine önce idareye başvurarak işlemin kaldırılmasını talep edebilirler. Bu başvuru, dava açma süresi olan 60 günlük süreyi durdurur ve idarenin vereceği yanıtı göre yargı süreci şekillenir. Ayrıca, dava açılması hâlinde ilgililer, dava ile birlikte veya sonradan yürütmenin durdurulması talebinde de bulunabilir. Zira bu tür idari yaptırımlar, yatırım projeleri açısından ciddi ekonomik

³⁵⁷ Danıştay 13. D., E.2023/2871, K.2024/739, T.13.02.2024.

sonuçlar doğurabileceğinden, yargı kararı öncesi işlemin geçici olarak durdurulması hukuki ve pratik açıdan önem arz eder.

Sonuç olarak, RES projelerine ilişkin olarak EPDK tarafından tesis edilen idari yaptırım kararları, idare hukuku bağlamında icrai nitelikteki düzenleyici işlemler olup³⁵⁸, hem hukuka uygunluk denetimine tabiidir hem de ilgililer açısından yargı mercileri nezdinde korunma imkanına açık bir yapı arz eder. Bu yapı, enerji piyasasının istikrarı ile hukuki denetim arasındaki dengeyi sağlayan temel çerçeveyi oluşturur.

3.1.3. RES Projelerinde Lisans Sahibinin ve İdarenin Sorumlulukları

RES projeleri kapsamında önlisans veya lisans sahibi tüzel kişileri gerek bu lisansları alırken gerekse bu lisansları aldıktan sonraki yükümlülük ve sorumluluklarını açıklamıştık. Ancak RES faaliyetinde bulunan tüzel kişilerin, üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar dolayısıyla sorumluluğu kapsamı da tezin konusundan önemlidir. Ayrıca RES faaliyetlerinin birer kamu hizmeti olduğu, idarenin denetim ve gözetimi kapsamında yürütüldüğü için bu faaliyetler kapsamında üçüncü kişilere verilen zararlarda idarenin kusurlu veya kusursuz sorumluluğunu da açıklamak gerekmektedir.

3.1.3.1. Lisans Sahibinin 3. Kişilere Karşı Sorumluluğu

Enerji yatırımlarının birer kamu hizmeti niteliği taşıdığını, bu nedenle devletin denetim ve gözetimi altında yürütüldüğünü, devletin bu hizmeti lisans usulüyle özel hukuk tüzel kişilerine gördürebildiğini daha önce açıklamıştık. Aynı şekilde RES projeleri kapsamında verilen lisansın, kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçimi olan ruhsat usule dayanılarak verilen bir izin niteliğinde olduğunu daha önce açıklamıştık.³⁵⁹ İdarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişiler, idari yargıda tam yargı davası veya iptal davası kapsamında haklarını arayabilmektedir. Benzer şekilde özel hukuk tüzel kişilerin birbirine vermiş olduğu hukuki zararlar neticesindeki uyuşmazlıklar ise adli yargı kapsamında görülmektedir. Dolayısıyla bir kamu hizmeti yerine getiren, idarenin denetim ve yetkisiyle işletilen RES faaliyetlerinden zarar gören 3. kişilerin davalarından da idare mi yoksa özel hukuk kişisi mi sorumlu olacağı açıklanması gereken bir konudur.

³⁵⁸ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN 2017, age. s. 296.

³⁵⁹ supra 47-49.

Her ne kadar kamu hizmeti yürüten ve idare tarafından yetkilendirilen lisans sahiplerinin eylemlerinden dolayı idarenin sorumlu olabileceği iddia edilse de bu durumda idarenin sorumluluğu oldukça geniş tutulmuş olmaktadır.³⁶⁰ Böyle bir kabulün olması durumunda gerçekte faaliyette bulunan ve 3. kişiye zarar veren özel hukuk kişisi olmasına rağmen, sadece denetim ve gözetim yetkisi altında bulunan idarenin sorumluluğuna gidilmiş olmaktadır. Doktrin ve yargı kararları da bu açıdan idarenin sorumlu tutulmasının mümkün olmadığını belirtmektedir.³⁶¹ Ancak belirtmek gerekir ki idarenin denetim ve gözetim yetkisi kapsamında bir kusuru olduğu ispat edilirse idare sorumlu tutulabilir.³⁶²

Bu kapsamda lisans sahibi özel hukuk tüzel kişileri, yalnızca EPDK gibi idari otoritelere karşı değil, aynı zamanda proje sahasında ya da çevresinde yaşayan üçüncü kişilere karşı da sorumluluk taşımaktadır. Bu sorumluluk, hukuken özel hukuka tabi olmakla birlikte, faaliyet enerji piyasası gibi kamu hizmeti niteliği taşıyan bir alanda yürütüldüğünden idare hukuku ilkeleriyle de sıkı şekilde ilişkilidir.

Lisans sahibi şirketler, faaliyetlerini yürütürken üçüncü kişilere verdikleri zararlar nedeniyle haksız fiil veya kusursuz sorumluluk esaslarına göre sorumlu tutulabilir. Bu türden zararlar, genellikle gürültü, gölgeleme etkisi, elektromanyetik alan, doğal yaşam alanlarına zarar, mülkiyet hakkına müdahale veya inşaat sürecindeki fiili zararlar (tarla/arsa tahribi gibi) şeklinde ortaya çıkabilir. Örneğin, Türk Borçlar Kanunu 49. maddesi uyarınca bir kişinin hukuka aykırı ve kusurlu bir fiiliyle başkasına zarar vermesi halinde, zarar görene karşı tazminat sorumluluğu doğar. Bu çerçevede RES işletmecisinin, gerekli teknik ve çevresel önlemleri almaması ya da yükümlülüklerini ihlal etmesi sonucunda zarar gören üçüncü kişiler, adli yargıda tazminat davası açabilir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki lisans sahibi tüzel kişiler, Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde alınan önlemler ile idareden kaynaklanan izinlere dayanarak faaliyetlerini yürütse bile, bu durum üçüncü kişilere karşı doğabilecek özel zararları bertaraf etmez. Zira çevresel etki raporları kapsamındaki olumlu kararlar projenin işletilme sırasında 3. kişilere zarar verilmeyeceğini garanti etmemektedir. Bu kararlar, proje faaliyeti ve faaliyetin gerçekleşeceği proje sahasının çevresel bakımdan minimum zarar doğurabileceğine ilişkin kararlardır. Başka bir anlatımla söz konusu

³⁶⁰ Kemal GÖZLER 2019, age. s. 1277.

³⁶¹ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 366.

³⁶² Danıştay, 1. D., E.2010/1286, K.2010/1630, T. 27.10.2010.

faaliyetler kapsamında gerekli bakım ve denetimlerin yapılmaması halinde araç ve gereçlerle 3. kişilere zarar verilmesi halen mümkündür. Bu gibi zararlardan elbette ilgili tüzel kişi sorumlu olacaktır. Dolayısıyla daha sonra verilebilecek olan zararların önlenmesi için lisans sahibi tüzel kişinin gerekli önlemleri alması zaruridir. Kaldı ki kendisine düşen bakım ve onarım faaliyetleri yerine getirirse ve idare de kendisi üzerine düşen denetim ve gözlem sorumluluğunu gereği gibi yerine getirirse de kusursuz sorumluluk ihtimali halen mevcuttur. RES projeleri kapsamındaki faaliyetlerin idare ve lisans sahibi tüzel kişi tarafından gerekli tüm önlemler alınmasına rağmen ön görülemeyen bir zarar meydana getirmesi mümkündür. Lisans sahibi tüzel kişinin kusursuz sorumluluk hali daha çok tehlike ilkesi kapsamında gerçekleşecektir. Tehlike ilkesi gereğince RES projeleri; çevresel etkiler, gürültü, buz parçalarının koparak etrafa savrulması veya türbin kanatlarının kırılması gibi teknik riskler içerebilir. Lisans sahibi tüzel kişi bu olumsuz durumların meydana gelmemesi için kendisine düşen bütün önlemleri almasına rağmen ön görülemeyen sebeplerle birine zarar verebilir. Bu gibi durumlarda lisans sahibi tüzel kişinin kusursuz sorumluluğu gündeme gelecektir.

Bazı durumlarda RES projeleri, üçüncü kişilerin mülkiyet hakkını ihlal edebilir. Örneğin, türbinin oluşturduğu titreşim, gölge ya da gürültü nedeniyle yakındaki taşınmazın kullanım değeri düşebilir. Bu durumda kişi, müdahalenin durdurulması, zararın giderilmesi ya da taşınmazın kamulaştırılmasına yönelik dava açabilir. Bu tür durumlar, Anayasa'nın 35. maddesi ile güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkının korunması ilkesiyle doğrudan ilişkilidir.

3.1.3.2. RES Projelerinde İdarenin Sorumluluğu

Anayasa 125. maddesinde “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” ile “*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” hükümleri düzenlenmiştir. Bu hükümler bizlere idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerden sorumlu olduğu ve bunların yargı denetimine tabi olduğunu göstermektedir. İdarenin sorumluluğunu kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olarak ve İdarenin kusurlu sorumluluğunu da tabi olduğu rejime göre özel hukuk ve idare hukuku sorumluluğu olarak ikiye ayırabiliriz.³⁶³

İdarenin özel hukuka tabi olan sorumluluğunda, idarenin memuru veya kamu görevlisinin devletin tüzel kişiliği veya yürüttüğü kamu hizmetiyle ilgisi olmayan

³⁶³ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 337; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 849-850.

zararlardan bahsedilmektedir.³⁶⁴ Söz konusu zararlara ilişkin yargılama, özel hukuk kurallarına göre adli yargıda görülür.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında kamu görevlilerinin kusuru bulunmaksızın 3. kişilere zarar verilmesi de mümkündür. Bu noktada söz konusu kamu hizmetleri idare hukuku esaslarına göre yürütüldüğü için söz konusu faaliyetler kapsamında meydana gelen zararlardan idarenin sorumluluğu gündeme gelmektedir.³⁶⁵ Bu kapsamda meydana gelen zararlara ilişkin yargılama idari yargı mercileri önünde görülmektedir.

İdarenin bir diğer sorumluluk türü kusursuz sorumluluk durumudur. Bu sorumluluk türü istisnai bir sorumluluk olmakla beraber hukuk devleti, sosyal devlet ilkeleri kapsamında yine dayanağını Anayasa'nın 125 maddesinden almaktadır.³⁶⁶ Kusursuz sorumluluğa göre idarenin kamu hizmetini gerçekleştirirken 3. kişilere verebileceği ön görülemeyen ve olağan üstü zararlardan sorumlu tutulması gerekir. Yani bu noktada idarenin dikkat ve özen yükümlülüğünü yerine getirmiş olsa da sırf kamu hizmetinin yürütüldüğü için bir zararın gerçekleşmiş olması gerekir. Sorumluluğun temeli, yürütülen kamu hizmeti kapsamında risk ilkesi olarak açıklanan unsurun var olmasına dayanmaktadır.³⁶⁷ Bu kapsamda idarenin kamu hizmetini yürütürken kullanmakta olduğu araç ve gereçlerin kendi bünyesinde zarar tehlikesini barındırdığı, bu araçların kullanımının hizmeti gerçekleştirilmesi için zorunlu olduğu ancak kimi zaman bu araç ve gereçlerin tehlikesi sebebiyle 3. kişilerin zarar görme olasılığının bulunması sebebiyle bu sorumluluk türü hukukta yer edinmiştir. Bu zararın tazmini için idarenin kusurunun bulunması gerekli değildir.

Daha önce RES faaliyetleri kapsamında 3. kişilerin zarara uğraması noktasında RES faaliyetini gerçekleştiren özel hukuk tüzel kişinin sorumluluğuna gidileceğinden bahsetmiştik. Dolayısıyla bu bölümde idarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi kapsamında 3. kişilere vermiş olduğu zararlar üzerinde durulacaktır. Başka bir anlatımla idarenin özel hukuk hükümleri kapsamındaki zararlardan değil idare hukuku kapsamındaki zararları incelenecektir.

³⁶⁴ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 337.

³⁶⁵ age. s. 338.

³⁶⁶ Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 876-877.

³⁶⁷ Halil KALABALIK 2024a, age. s. 357-361; Oğuz SANCAKDAR vd. 2024, age. s. 878-880.

3.1.3.2.1. İdarenin Kusurlu Sorumluluğu

İdarenin kusurlu sorumluluğu, idare hukuku kapsamında hizmet kusuru veya görev kusuru olarak da adlandırılır. Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları tazminle yükümlüdür. Bu çerçevede idarenin bir zarardan sorumlu tutulabilmesi için, yürüttüğü kamu hizmetinin kuruluşunda, işleyişinde veya denetiminde hukuka aykırılık veya objektif özen yükümlülüğüne aykırı bir davranışın bulunması ve ayrıca zarar ile idarenin kusurlu eylemi arasında illiyet bağının bulunması gerekir.³⁶⁸

Bu noktada belirtmek gerekir ki lisans sahibinin 3. kişilere karşı sorumluluğu kapsamında açıklamış olduğumuz sorumluluk ile bu başlık altında açıklamakta olduğumuz sorumluluk aynı değildir. Bu başlık altında açıklamaya çalıştığımız sorumluluk, idarenin kusuru ile hizmetin işlemesine engel olabilecek bir sorumluluk halidir. Lisans sahibinin sorumluluğu kapsamında açıkladığımız sorumluluk ise hizmetin işlemesiyle ilgili olmayıp tesisin işlerken ya da tesis inşa edilirken herhangi bir kişiye zarar verilme halidir. Örneğin idare, mevzuata aykırı olarak veya gerekli teknik/çevresel koşulları sağlamayan projelere lisans verir ya da onay sürecinde gerekli inceleme ve değerlendirmeleri yapmadan izin tesis ederse, bu kusurlu bir işlem olarak değerlendirilir. Benzer şekilde lisans verilmiş bir RES'in faaliyetleri sırasında çevresel, teknik veya güvenlik standartlarının ihlal edilmesine rağmen idarenin denetim yetkisi kapsamında gerekli denetimleri yapmaması ya da yapılan tespitler sonrası etkili önlemler almaması hizmet kusuru oluşturur. Bu kusurlu işlemler neticesinde hizmetin kötü veya geç işlemesi ya da hiç işlememesi durumunda idarenin kusurlu davranışları sebebiyle sorumluluğu gündeme gelecektir.

Bu noktada Çevresel Etki Değerlendirilmesi Raporu'nun uygun olduğu durumlarda bu rapor kapsamındaki faaliyetler sebebiyle idarenin kusurlu sorumluluğunun tespiti önem arz etmektedir. Gerçekten rüzgâr enerjisi üretim lisansı alabilmek için “ÇED olumlu” veya “ÇED gerekli değildir” kararının alınarak EPDK'ye sunulması gereklidir. Bu kapsamda alınan ÇED olumlu kararı, daha önce de bahsedildiği üzere detaylı bir ÇED raporu kapsamında faaliyetin çevresel etkileri açısından yasal mevzuat ve uygun olduğunu ve çevresel etkisinin minimum seviyede

³⁶⁸ Aysema Pelin ŞAŞMAZ (2016), “İdarenin Sorumluluğu ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, s.232; Buket DENİZ, “İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 153, s.188-232.

olacağını ifade etmektedir. Benzer şekilde ÇED gerekli değildir kararı ise hazırlanan proje tanıtım dosyası kapsamında alınan ve çevresel etkileri bakımından önemli bir zararın meydana gelmeyeceğine kanaat getirilen projelere verilmektedir. Dolayısıyla ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararları kapsamında yürütülen projelerde, çevrenin zarar görmeyeceği veya oluşan zararın minimum seviyede olacağı düşünülmektedir.

Peki ÇED sürecinden olumlu bir şekilde geçen proje açısından çevreye herhangi bir hasar verilmesi durumunda idarenin sorumluluğu olacak mıdır? Bu soruya verilecek cevapta iznin verilmiş olmasının yanı sıra, izin verilen proje kapsamındaki faaliyetlerin verilen izin ile uyumlu şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetimi de büyük önem taşır. Bu durum, idarenin özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştirilen faaliyetler üzerindeki denetim ve gözetim sorumluluğunu yeniden gündeme getirmektedir. ÇED Yönetmeliği'nin 18 ve 19. maddelerinde, bu denetim yetki ve görevinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na ait olduğu düzenlenmiştir. Bakanlık, yalnızca izleme ve kontrol faaliyetleri yürütmekle değil, aynı zamanda yönetmeliğe aykırı uygulamaları tespit etmesi halinde projeyi durdurma yetkisine de sahiptir. Yönetmelik metninde bu görevlerin açıkça belirtilmesi, Bakanlığın bu alandaki yetkisinin bağlı yetki kapsamında olduğunu göstermektedir.³⁶⁹

Bu çerçevede, Bakanlığa yüklenen açık denetim ve gözetim görevlerinin gereği gibi yerine getirilmemesi, hizmet kusuru teşkil edecek ve idarenin hukuki sorumluluğunu doğuracaktır.³⁷⁰

3.1.3.2.2. İdarenin Kusursuz Sorumluluğu

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi idarenin kusursuz sorumluluğu, herhangi bir hizmet kusuru veya hukuka aykırı işlem bulunmasa dahi, idarenin faaliyetleri nedeniyle üçüncü kişilerin uğradığı zararların tazminini öngören sorumluluk türüdür. Bu sorumluluk, özellikle kamu hizmetlerinin niteliği gereği doğabilecek riskler veya hukuka uygun idari işlemlerin yol açtığı zararlar bakımından gündeme gelir. Rüzgâr enerjisine dayalı elektrik üretim tesisleri bağlamında, idarenin kusursuz sorumluluğu

³⁶⁹ Tahsin Bekir BALTA (1970), *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, s.84.

³⁷⁰ Pınar ÖZTABAN 2018, agt. s.142.

genellikle tehlike ilkesi ve fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi³⁷¹ çerçevesinde ortaya çıkar.

Tehlike ilkesi, idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin doğası gereği yüksek risk barındırması durumunda uygulanır. RES projeleri, çevresel etkiler, gürültü, buz parçalarının koparak etrafa savrulması veya türbin kanatlarının kırılması gibi teknik riskler içerebilir. Bu tür durumlarda, idare gerekli tüm denetimleri yapmış ve faaliyet hukuka uygun şekilde yürütülüyor olsa bile, zarar gören üçüncü kişilerin uğradığı maddi veya manevi zararların tazmini idareden talep edilebilir. Burada önemli olan husus, zararın kamu hizmetinin olağan ve kaçınılmaz risklerinden kaynaklanmasıdır.

Fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi ise, kamu yararı amacıyla yürütülen faaliyetlerin, bazı kişilere diğerlerine kıyasla daha ağır ve özel bir külfet yüklemesi durumunda devreye girer. Örneğin, RES projesinin konumu nedeniyle belirli bir bölgedeki taşınmazların piyasa değerinde düşüş yaşanması veya manzara ve yaşam kalitesinin olumsuz etkilenmesi, toplumun geneli için enerji üretimi gibi bir yarar sağlansa da, belirli bireylerin bu yarar uğruna fedakârlıkta bulunması anlamına gelir. Bu durumda, idare, zarar gören kişilerin uğradığı zararı tazmin ederek eşitlik ilkesini sağlamış olur.

Sonuç olarak, idarenin kusursuz sorumluluğu, RES projeleri kapsamında, hukuka uygun yürütülen faaliyetlerin dahi özel ve olağan dışı zararlara yol açtığı durumlarda işletilebilir. Böylece, kamu yararı ile bireysel haklar arasında adil bir denge kurulması hedeflenir.

3.2. RÜZGÂR ENERJİSİ YATIRIMLARINDA İDARİ YARGI SÜREÇLERİ

3.2.1. İdari Yargının Genel Çerçevesi

İdarenin yaptığı işlemler, aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği eylemler kapsamında kamu gücü kullanması ve bu faaliyetlerin bireyler üzerinde doğrudan etkiler doğurduğu için bunların hukuka uygunluğunun yargı mercileri tarafından denetlenmesi, hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir unsurudur.³⁷² Anayasa'nın 125. maddesi, "*İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır*" hükmü ile bu güvenceyi açıkça ortaya koymaktadır. Böylece idarenin hukuka aykırı faaliyetleri

³⁷¹ Ayşe Aslı ALÇIN (2021), *İdare Hukukunda Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi* (Doktora Tezi), Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, s.86-89.

³⁷² Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, s.45; Ramazan ÇAĞLAYAN (2024), *İdari Yargılama Hukuku*, 16. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.44-45.

karşısında bireylerin korunması ve idari faaliyetlerin hukuk kurallarına bağlı kalması sağlanır.

İdari yargı, yalnızca bireylerin menfaatlerini korumakla sınırlı olmayıp, aynı zamanda kamu yararının da gerçekleşmesine hizmet eder.³⁷³ İdarenin hukuka uygun davranmaya zorlanması, kamu gücünün keyfi şekilde kullanılmasının önlenmesi anlamına gelir. Bu bağlamda idari yargının amacı, birey menfaati ile kamu yararı arasında adil bir denge kurmaktır.

Örneğin, RES projelerinde yatırımcı şirketler çoğunlukla kamu yararına uygun şekilde elektrik üretimi hedeflerken, bölge halkı çevresel etkiler, mülkiyet hakları veya yaşam kalitesi nedeniyle hak kayıpları yaşayabilmektedir. Bu noktada idari yargı, idarenin verdiği izin ve ruhsatların hukuka uygun olup olmadığını denetleyerek taraflar arasında dengeyi kurar. Böylece hem yatırımcıların ekonomik özgürlükleri hem de vatandaşların çevre hakkı korunmuş olur.

İdarenin kamu gücünü kullanması kapsamında vatandaşlara nazaran daha geniş yetkilere sahip olması sebebiyle bu gücün belirli kurallar çerçevesinde sınırlandırılması, keyfi faaliyetler ile 3. kişilerin zarara uğratılmasının önüne geçilmesi gereklidir.³⁷⁴ Aksi halde idarenin keyfi faaliyetlerine karşı özel hukuk kişilerinin idareye karşı gelebileceği bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu kapsamda idari yargı yalnızca bireylerin haklarını koruyan bir mekanizma değil, aynı zamanda idarenin kendi faaliyetlerini hukuka uygun biçimde yürütmesini sağlayan bir denetim aracıdır.³⁷⁵ Bu yönüyle idari yargı, hukuk devletinin işlerliğini temin eden ve idarenin keyfi hareket etmesinin önüne geçen bir mekanizma niteliği taşır.³⁷⁶

Rüzgâr enerjisi yatırımları bakımından, EPDK'nin verdiği önlisans ve lisans kararları, ÇED olumlu/olumsuz kararları ya da idari para cezaları, idari işlem niteliğindedir. Öte yandan, bu kararların uygulanması sırasında ortaya çıkan denetim eksiklikleri, proje sahasında yapılan hukuka aykırı müdahaleler veya idarenin gerekli önlemleri almaması gibi fiili davranışlar da idari eylem kapsamında yargı denetimine konu olabilir.

³⁷³ Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT (2024), *İdari Yargılama Hukuku Genel Esaslar*, Güncellenmiş ve Geliştirilmiş 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara s.39-40.

³⁷⁴ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, s. 45.

³⁷⁵ Ender Ethem ATAY (2024), *İdari Yargılama Hukuku*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 2-4.

³⁷⁶ Halil KALABALIK (2025), *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 18. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 26.

İdari yargının işleyişi, esas olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütülmekle birlikte söz konusu kanun, idarenin eylem ve işlemlerine karşı açılacak iptal davası, tam yargı davası, idari sözleşmelerden kaynaklanan davaların dava açma sürelerini, başvuru yollarını ve yargılama usullerini ayrıntılı şekilde düzenlemektedir.

RES projeleri bağlamında, EPDK'nın lisans iptali kararı alan bir yatırımcı, İYUK hükümlerine göre idare mahkemesinde iptal davası açabilir. Aynı şekilde, hukuka aykırı bir idari işlem nedeniyle zarara uğrayan bir şirket veya vatandaş, tam yargı davası yoluyla tazminat talebinde bulunabilir. İYUK 11. maddesi kapsamında ayrıca dava açılmadan önce idareye başvuru yolu öngörülerek, uyuşmazlıkların dava aşamasına gelmeden çözülmesini de teşvik etmektedir.

3.2.2. RES Projeleri Kapsamında İdari Dava Türleri

Anayasa'nın 125. maddesi kapsamında idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi, idari yargı kapsamında davalar aracılığıyla yürütülmektedir. İdari yargının işlevi, idari işlemlerin "hukuka uygunluğunu" denetlemektir. Bu noktada mahkemeler, idari işlemleri yalnızca "hukuka uygunluk" bakımından denetler; yani idarenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde "yerindelik denetimi" yapamaz.³⁷⁷ Başka bir ifadeyle, idare tarafından alınan kararın isabetli olup olmadığı yargının denetim alanına girmez, yalnızca yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarına uygun olup olmadığı araştırılır. Bu sınırlandırma hem idarenin takdir yetkisinin korunması hem de yargı erki ile yürütme erki arasındaki ayrımın muhafazası açısından önem taşır.

İdari işlemlere karşı yargısal denetim, iptal davaları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bir idari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiası ile açılan iptal davaları, işlemin hukuki varlığını sona erdiren en temel araçtır.³⁷⁸ Örneğin, rüzgâr enerjisi santrali projeleri bakımından ÇED olumlu kararı, EPDK tarafından verilen lisans veya ilgili belediyenin imar planı değişiklikleri iptal davasına konu edilebilmektedir. Bu tür davalar, yalnızca bireysel menfaatlerin korunması açısından değil, çevre hukukunun ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin yargısal denetim yoluyla hayata geçirilmesi açısından da büyük önem taşımaktadır.³⁷⁹

³⁷⁷ Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 199.

³⁷⁸ Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 149.

³⁷⁹ Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 217.

İdari işlemlere karşı yargısal denetimin bir diğer boyutu da tam yargı davaları ile ilgilidir. Her ne kadar tam yargı davalarının temel amacı, idarenin işlem ve eylemlerinden doğan zararların giderilmesi olsa da bu davalar çoğu zaman iptal davası ile birlikte yürütülmekte ve idari işlemlerin dolaylı olarak denetimini sağlamaktadır.³⁸⁰ Örneğin, RES projelerinden kaynaklanan gürültü veya gölge etkileri nedeniyle zarar gören vatandaşlar, idarenin gerekli denetimleri yapmadığını ileri sürerek tazminat talebinde bulunabilmektedir. Böylece yargı, idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğünü hukuka uygunluk çerçevesinde inceleyerek, bireysel menfaatlerin korunmasına katkı sunar.

RES projeleri kapsamında idari yargı sistemi içerisinde dava türlerinin belirlenmesi, hem hangi uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına girdiğini hem de bireylerin hangi yollarla haklarını arayabileceklerini ortaya koyar. İdari yargıda dava türleri, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile düzenlenmiş olmakla birlikte RES projelerini ilgilendiren tam yargı davaları ile iptal davaları, konumuz açısından incelenecektir.

3.2.2.1. İptal Davaları

İptal davaları, idarenin hukuka aykırı olarak yapmış olduğu idari işlemlerin hukuka uyarlılığını sağlamak adına hukuka aykırı işlemin geçmişe etkili olacak şekilde ortadan kaldırma talebini içeren dava türüdür.³⁸¹ İşbu davaların, İYUK'un 2. maddesinde idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından birine aykırılık nedeniyle menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılabileceği düzenlenmiştir. Danıştay tarafından verilen kararlarda da bu hususa dikkat çekilmiştir.³⁸² Bu yönüyle iptal davası, bireylerin menfaatlerini korumanın yanı sıra idarenin işlem yapma sınırlarını da hukuka uygunluk çerçevesinde belirler.³⁸³

İptal davasının özelliklerine bakıldığında öncelikle ortada bir idari işlemin olması yani idarenin yapmış olduğu bir bireysel idari işlem veya düzenleyici idari işlemin olması gereklidir.³⁸⁴ İdare tarafından yapılan idari işlemin hukuka aykırı

³⁸⁰ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, age. s. 139.

³⁸¹ Ender Ethem ATAY 2024, age. s. 196; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, age. s. 107-108; Halil KALABALIK 2025, age. s. 230-231.

³⁸² Danıştay 5. D., E.2021/5901, K.2025/6048, T.25.05.2025; Danıştay 5. D., E.2022/3315, K.2025/6042, T.27.05.2025.

³⁸³ Ramazan Çağlayan 2024, age. s.479; Ender Ethem ATAY 2024, age. s.197; Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 148.

³⁸⁴ Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 479.

olması gerekmektedir. Davayı açacak olan kişinin, bu işlem dolayısıyla menfaati ihlal edilmiş olması yeterli olup kişisel bir hakkın ihlali gerekli değildir.³⁸⁵ İptal davası sonucunda işlemin iptal edilmesi durumunda bu kararın geçmişe etkili olması nedeniyle idarenin işlemi hukuken hiç doğmamış gibi bir etki doğurur.³⁸⁶ Ayrıca bu karardan sadece davanın tarafları değil herkes etkilenir.³⁸⁷ Başka bir ifadeyle iptal davası ile idarenin işleminin hukuka aykırı olduğu tespit edildiği için bu karardan sadece taraflar değil diğer kişiler de etkilenir. Bu da iptal davasının objektif nitelikte bir dava olduğunu göstermektedir.

Rüzgâr enerjisi projeleri açısından iptal davası, en sık başvurulanan dava türüdür. Zira EPDK tarafından verilen lisans ve önlisans kararları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararları ya da yerel idarelerin imar planı değişiklikleri, hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davasına konu olabilmektedir. Bu tür davalarda mahkemeler yalnızca bireysel menfaatleri değil, çevrenin korunması ve kamu yararını da gözetmektedir.

3.2.2.2. Tam Yargı Davaları

İYUK'un 2, 12, 13 ve 28. maddelerinde düzenlenen tam yargı davaları, idari işlem veya eylemler nedeniyle kişisel hakları ihlal edilen bireylerin uğradıkları zararların giderilmesinin amaçlandığı idari yargıdaki tazminat davası işlevini gören dava türüdür.³⁸⁸

Tanıma göre tam yargı davası açılabilmesi için öncelikle bir zararın meydana gelmiş olması ve bu zarardan kusurlu veya kusursuz sorumluluk kapsamında idarenin sorumlu tutulabilmesi gereklidir.³⁸⁹ Ayrıca iptal davalarından farklı olarak bireyin ihlal edilen hakkının sebebini, idari işlem, idari eylem veya idari sözleşme oluşturabilir.³⁹⁰ Menfaati zedelenen kişinin durumunun bu dava sonucunda eski hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Tam yargı davaları sonunda verilen kararlar, iptal davalarından farklı olarak sadece davanın taraflarını ilgilendirir.³⁹¹ Başka bir ifadeyle iptal davalarında idari

³⁸⁵ Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 301.

³⁸⁶ Ender Ethem ATAY 2024, age. s. 196-197.

³⁸⁷ Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 301.

³⁸⁸ Ender Ethem ATAY 2024, age. s. 323; Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 648; Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 301; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, age. s. 135; Halil KALABALIK 2025, age. s. 235.

³⁸⁹ Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 649.

³⁹⁰ Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, age. s. 137.

³⁹¹ Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 301.

işlemin hukuka uygunluğu denetlenmekte olup tam yargı davalarında ise kişisel bir hakkın ihlali söz konusu olup olmadığı değerlendirilmektedir.

Tam yargı davalarını konularına göre tazminat davaları, istirdat davaları, vergi davaları ve idari sözleşmelerden doğan davalar olarak ayırabiliriz.³⁹² RES projeleri açısından daha çok tazminat davaları ile idari sözleşmelerden doğan davalar gündeme gelebilmektedir.

Rüzgâr enerjisi yatırımlarında tam yargı davaları çoğunlukla mülkiyet hakkına müdahaleler, kamulaştırma bedelinin düşük belirlenmesi veya türbinlerden kaynaklanan gürültü, gölge ve görsel etkiler sebebiyle vatandaşların uğradıkları zararlar üzerinden gündeme gelmektedir. Ayrıca idarenin denetim yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan çevresel zararlar da bu davaların konusunu oluşturabilir.

Daha önce de bahsedildiği gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla idarenin özel kişilerle yaptığı ve kamu hukuku kurallarına tabi olan idari sözleşmeler, idareye tek taraflı değişiklik ya da fesih gibi üstün yetkiler tanınması bakımından özel hukuk sözleşmelerinden ayrılmaktadır.³⁹³ Dolayısıyla diğer bir tam yargı davası türü olarak idari sözleşmelerden doğan davalarda da idari yargılama usul ve kurallarının uygulanması zaruridir.

Rüzgâr enerjisi projelerinde idari sözleşmeler özellikle kamu arazilerinin kullanımı, kamulaştırma anlaşmaları ve TEİAŞ ile yapılan bağlantı sözleşmeleri çerçevesinde önem kazanmaktadır. Bu tür sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanına girer ve idarenin sözleşmeye aykırı işlemleri iptal davasına veya tazmin talepleri tam yargı davasına konu olabilir.

İptal ve tam yargı davaları arasındaki ilişki uygulamada iç içe geçmekte; örneğin, bir idari işlemin iptali sonrasında ortaya çıkan zararların giderimi için tam yargı davası açılabilir. Rüzgâr enerjisi projeleri özelinde ise yatırımcıların çoğunlukla lisans ve önlisans kapsamındaki idare tarafından verilen ruhsatların iptal davaları ile idari sözleşmelerden kaynaklanan tam yargı davalarına başvurulduğu görülmekte; vatandaşların ise lisans veya önlisans iptali ile tazminat istemli tam yargı davalarına başvurdıkları görülmektedir. Bu durum, dava türlerinin yalnızca teorik bir ayırım olmadığını, idare ile bireyler arasındaki menfaat çatışmalarını somut bir şekilde yargısal denetime taşıdığını göstermektedir.

³⁹² Halil KALABALIK 2025, age. s. 236; Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 302.

³⁹³ supra 32-34.

3.2.3. Yürütmenin Durdurulması Müessesesi

İdari yargı sisteminde yürütmenin durdurulması, iptal davasının etkili bir hukuk yoluna dönüşmesini sağlayan en önemli müesseselerden biridir. Zira idari işlemler hakkında hukuka aykırılık kararı verilinceye kadar işlemlere hukuka uygun olduğu kabul edilmesi ve iptal davalarının yalnızca geriye etkili sonuç doğurması, çoğu zaman davanın nihai karar aşamasına gelinceye kadar idari işlemin uygulanmaya devam etmesi nedeniyle telafisi güç veya imkânsız zararların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilir.³⁹⁴ Bu nedenle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesi ile idari yargıya özgülenen yürütmenin durdurulması kurumu, dava süreci boyunca bireylerin ve toplumun menfaatlerini korumak amacıyla geliştirilmiştir.

İYUK m. 27'ye göre, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için iki temel şartın bir arada bulunması gereklidir: İlk olarak dava konusu idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması, ikinci olarak ise bu işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğmasıdır. Bu iki unsur birlikte değerlendirilerek mahkeme tarafından bir denge gözetilmesi, şayet idarenin işleminin hukuka aykırı olduğu yönünde kuvvetli belirtiler varsa ve idarenin işlemi nedeniyle idari işleminden etkilenen kişinin telafisi güç zararı doğacaksa yürütmenin durdurulması kararı verilmelidir.³⁹⁵ Belirtmek gerekir ki yürütmenin durdurulması kararı, idarenin işlem tesis etme yetkisini sınırlayan bir karar olmayıp, yalnızca yargılama süresince işlemin uygulanmasını geçici olarak askıya almaktadır.³⁹⁶ Başka bir ifadeyle bu kararlar, idari işlem hakkında hukuka aykırılık kararı verilinceye kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasına zeval vermemektedir. Bu yönüyle karar, dava sonunda verilecek iptal hükmünün etkinliğini güvence altına alan geçici bir hukuki koruma tedbiridir.³⁹⁷

Rüzgâr enerjisi santrali projeleri, doğrudan çevre üzerinde etkili yatırımlar olduğundan yürütmenin durdurulması kararlarının uygulama alanı geniştir. Örneğin, ÇED olumlu kararı veya imar planı değişikliği iptali istemiyle açılan davalarda, yürütmenin durdurulması kararı verilmediği takdirde proje türbinlerinin inşa edilmesi, doğal yaşam alanlarının tahribi veya kuş göç yollarının zarar görmesi gibi geri dönülmesi mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, idari yargı

³⁹⁴ Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 614; Ender Ethem ATAY 2024, age. s. 298; Oğuz SANCAKDAR ve Lale Burcu ÖNÜT 2024, age. s. 283; Bahtiyar AKYILMAZ vd. 2024b, age. s. 446.

³⁹⁵ Ender Ethem ATAY 2024, age. s. 299; Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 616.

³⁹⁶ Ramazan Çağlayan 2024, age. s. 617.

³⁹⁷ Halil KALABALIK 2025, age. s. 367.

mercileri RES projelerine ilişkin davalarda yürütmenin durdurulması talebini değerlendirirken çevre hukuku ilkelerini, kamu yararını ve sürdürülebilirlik hedeflerini birlikte göz önünde bulundurmalıdır.³⁹⁸

Yürütmenin durdurulması kararı, dava konusu işlemi yargılama süresince uygulanamaz hale getirmektedir. Bu durum yatırımcı açısından projede gecikmelere ve ek maliyetlere yol açsa da kamu yararı ve çevrenin korunması açısından bakıldığında geniş çerçevede daha büyük önem taşımaktadır. Nitekim yürütmenin durdurulması müessesesinin kamu yararını gerçekleştirmeyi de hedefleyen kararlardan olduğu düşünüldüğünde sadece bireysel çıkarların korunması amacıyla verilen kararlar olmanın ötesinde çevrenin korunması ve toplumsal yararın güvence altına alınması amacıyla işlev de görmektedir. Ayrıca bu kararlar idarenin izin süreçlerinde daha titiz davranmasını sağlamakta ve idarenin, hukuka uygun idari işlemler tesis etmesini sağlamaktadır.

Toparlanacak olursa; yürütmenin durdurulması kararı, iptal davasının esası hakkında verilmiş bir hüküm olmayıp, yalnızca dava süreci boyunca ortaya çıkabilecek zararların önlenmesini amaçlayan geçici bir tedbirdir. Dolayısıyla istisnai nitelikte olup, sıkı koşullara bağlanmıştır. Mahkeme, idarenin savunmasını aldıktan sonra nihai değerlendirme yaparak karar verir ve dava sonunda iptal kararı verilirse yürütmenin durdurulması kararının işlevi kendiliğinden sona erer.³⁹⁹ Eğer dava reddedilirse, yürütmenin durdurulması kararı da hükümsüz hale gelir.

³⁹⁸ Mahmut ŞEN (2014), “İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumu”, *TBB Dergisi*, Sayı 112, s. 175-179.

³⁹⁹ Halil KALABALIK 2025, age. s. 373-374.

SONUÇ

Enerji, insanoğlunun hayatın her kesiminde kullandığı, vazgeçilmez bir güçtür. Bu nedenle insanlık bu enerjiyi elde etmek istemiş ve hatta bunun için birbiriyle savaşmıştır. Enerjiyi elde edebilmek için enerji kaynaklarının bilinmesi, bunların tespit edilmesi, verimliliklerinin hesaplanması ve bu kaynakların enerjiye dönüştürülmesi gereklidir. Bu kapsamda enerji kaynakları; birincil enerji kaynakları ve ikincil enerji kaynakları gibi veya yenilenebilir ve yenilenemeyen enerji kaynakları olarak sınıflandırılmıştır.

Geçmişten günümüze kadar uzun yıllar boyunca yenilenemeyen enerji kaynakları, yenilenebilir enerji kaynaklarına nazaran revaçta olmuştur. Bunun nedeni petrol, doğal gaz gibi birincil enerji kaynaklarından doğrudan enerji üretimi sağlanabilmesi, bu enerji kaynaklarından üretilen enerji için ileri düzey teknolojinin gerekmemesidir. Ancak her ne kadar insanlık için kolaylık gibi gözükse de bu kaynakların da olumsuz yanları bulunmaktadır.

Yenilenemeyen enerji kaynaklarının sürdürülebilir olmaması, çevreye, insan hayatına, atmosfere zararları olması nedeniyle insanoğlu yeni enerji kaynağı arayışlarına başlamış ve yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmiştir. Bu kaynaklar yenilenemeyen enerji kaynaklarına nazaran sürdürülebilir kaynaklar olup doğaya ve insan hayatına yönelik olumsuz etkileri daha azdır. Ayrıca yenilenemeyen kaynakların tükenme tehlikesinin var olması ve bunca zamandır bu kaynakların yoğun bir şekilde kullanımının çevreye ve insan hayatına geri dönülemeyecek hasar vermesine ramak kalması nedeniyle biraz da zorunlu olarak yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelim olmuştur. Bu kapsamda Avrupa ülkeleri gibi gelişmiş olan ülkeler, yenilenebilir enerji kaynakları için kendilerine hedefler koymuştur. Ayrıca gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerin yenilenebilir enerji kaynağına yönelmeleri için destekte bulunmalarına karar vermiştir. Böylece başta batılı ülkeler olmak üzere dünyanın her yerinde yenilenebilir enerji kaynakları desteklenerek el birliği ile dünyanın daha temiz bir yer olmasına katkı sağlanmış olacaktır.

Uluslararası platformlarda yenilenebilir enerji kaynaklarının ve dolaylı olarak rüzgâr enerjisine dayalı enerji üretiminin geliştirilmesi amacıyla 1972 yıllarından

itibaren bildirimler yayınlanmış ve anlaşmalar imzalanmıştır. Son olarak Paris Anlaşması, yenilenemeyen enerji kaynaklarından kaynaklanan sera gazı emisyonlarının azaltılması amacıyla imzalanmıştır. Bu anlaşma ile gelişmiş olan ülkeler, yenilenebilir temiz enerji kaynaklarını ülke ekonomisindeki yerini artıracaktır. Ancak her ne kadar önemli ilkeler kabul edilmiş olsa da anlaşmanın bir yükümlülük içermemesi ve isteğe bağlı olması nedeniyle istenilen gelişme sağlanamamıştır. Türkiye de bu sözleşmeyi imzalayan devletlerden biri olup üzerine düşen hedefleri yerine getirmeye çalışmıştır.

2000’li yıllardan sonra Türkiye de yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelen ve bu alanda kendisini geliştirmeye çalışan devletlerden birisidir. Paris Anlaşması kapsamındaki hedeflerini gerçekleştirmek için kurum ve kuruluşlar nezdinde devlet desteğiyle ilerlemeler kat edilmiştir. Bu alanda yatırımcılar desteklenmiş, enerji üretiminde yenilenebilir enerji kaynağı oranının artması için kendisine belirli hedefler koymuş ve bu hedefleri gerçekleştirmeyi ödev kabul etmiştir. Hemen her yenilenebilir enerji kaynağından faydalanılmaya çalışılsa da ülkemizin coğrafi konumu nedeniyle rüzgâr enerjisinin önemi oldukça büyüktür.

2025 yılı itibariyle ülkemizde toplam elektrik üretiminin %11,11’inin rüzgâr enerji kaynağından sağlandığı, bu miktarın artırılmaya çalışıldığı, ülkemizin rüzgâr enerjisi kapasitesi kapsamında potansiyelinin çok altında üretim yaptığı görülmektedir. Bu potansiyelin, gelişen teknolojiyle birlikte artırılması ve potansiyelin kullanılması hedeflenmektedir. Böylece ülkemiz için enerji açısından bir bağımlılık olan fosil yakıtların azaltılarak ekonomiye katkı sağlanmış olacaktır. Ayrıca çevreye verilen zararın da azaltılarak temiz çevre sloganına katkı sağlanmış olacaktır.

Devlet için vazgeçilmez bir güç kaynağı olan ve vatandaşların belki de en çok kullanmakta olduğu elektrik enerjisinin önemli bir kaynağı olan rüzgâr enerjisinin yasalar kapsamında denetim ve gözetim altında tutulması zaruridir. Öyle ki günümüzde enerjinin vatandaşlara sağlanması devletin bir ödevi olarak görülmekte ve bu kapsamda yapılan faaliyetler birer kamu hizmeti kabul edilmektedir. Bir kamu hizmeti kabul edilen enerjinin kamu hizmetinin şartları olan süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve bedelsizlik ilkelerine uygun olarak yerine getirilmesi gereklidir. Bu noktada dünyanın gelişen koşullarında rüzgâr enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının faaliyete geçirilmesi, artan nüfusa karşı kesintisiz bir şekilde enerjinin vatandaşlara sağlanması gereklidir. Burada kural olarak bedelsiz olarak görülen kamu hizmetlerinden alınan bedelin bir katkı payı niteliğinde olduğu ve kamu hizmetini

kullanan ile kullanmayan kişiler arasında hakkaniyetin sağlanması için alınan bir bedel olduğu belirtilmektedir.

Kamu hizmetlerinin kural olarak idare tarafından yerine getirileceği genel kabul olmakla birlikte dünyanın gelişen koşullarında bu hizmetlerin yine idarenin denetimi ve gözetimi altında özel hukuk tüzel kişilerince yerine getirebileceği kabul edilmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin niteliği gereğince özel hukuk tüzel kişileri tarafından görülmeleriyle idarenin sorumluluğu kalkmamaktadır. Gerçekten kamu hizmetinin yerine getirilmesi, idarenin sorumluluğunda olduğuna göre bu hizmette bir aksama olması halinde idarenin görevini başka bir özel kişiye gördürmesi sebebiyle sorumluluğunun kalkacağı düşünülemez. Dolayısıyla idare bir kamu hizmetini özel hukuk tüzel kişisi tarafından yerine getirmesine izin verdiğinde onu denetlemek ve hizmetin gereği gibi yerine getirildiğinden emin olmak zorundadır. Bu nedenle kamu hizmetini yerine getirecek olan kişiyi özenle seçmesi ve kamu hizmetini eksiksiz yerine getireceğinden emin olduğu özel kişiye bu izni vermesi gereklidir.

İdarenin kamu hizmetlerini özel hukuk kişilerinde yerine getirilmesi için vermiş olduğu izne ruhsat veya lisans denilmektedir. Ruhsatın kolluk ruhsatı ve kamu hizmetlerinin yürütülme biçimi olarak iki çeşidi bulunmaktadır. Genel sağlık, genel ahlak gibi idarenin kamu düzeni sağlamak için yapmış olduğu kamu hizmetlerine kolluk denilmektedir. Dolayısıyla kolluk ruhsatı da idarenin kolluk yetkisi kapsamında vermiş olduğu izne verilen addır. Ruhsatın diğer bir çeşidi olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi kapsamındaki ruhsat ise tezin konusunu oluşturan izindir. Kamu hizmetlerinin görülüş biçimi olan ruhsatta idare, kolluk yetkisini aşan bir denetim meydana getirmekte, hizmetin hemen hemen her aşamasına nüfuz etmektedir. Dolayısıyla RES projelerinde idare, projenin sahası, kapasitesi, üretim miktarı gibi hususlara müdahale etmekte ayrıca üretilen elektriğin satış bedeline dahi karışabilmektedir.

Rüzgâr enerji kaynağını kullanarak elektrik üretilen tesislere rüzgâr enerji santralleri denilmektedir. Bu tesislerin kurulması için idareden izin alınması gereklidir. İdarenin söz konusu izni önlisans ve lisans çerçevesinde vermesi ve yine yasalarda ön görülen şekillerde denetlemesi gerekmektedir. Elbette idare bu işlemleri yaparken idarenin usul ilkeleriyle bağlıdır. İdarenin kanuniliği ilkesi ile hukuk devleti ilkesi gereğince lisans başvurusunda bulunan özel hukuk tüzel kişilerinin, başvuru hakkında verilecek olan kararı tahmin edebilir olması gereklidir. Bu da lisans başvurularına ilişkin değerlendirmelerin kanunda bahsedilen hususlar doğrultusunda yapılmasını ve

idarenin vereceği kararın bilinebilir olmasını gerektirmektedir. Aynı şekilde kanunun idareye takdir yetkisi verdiği durumlarda bu yetkinin aşılmadan uygulanması ve verilen kararlar arasında bir süreklilik tesis etmesi gereklidir. Başka bir anlatımla idareye yapılan başvurular arasında bir eşitlik söz konusu olmaması ve benzer başvurulara farklı kararlar uygulanması idarenin uyması gereken idari usul ilkelerine aykırılık teşkil edecektir. Bu halde de yine anılan ilkeler gereğince işlemin iptali gündeme gelebilecektir.

RES açısından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, belediyeler, Rekabet Kurumu, EPDK yetkilidir. Ayrıca görevlerine girdiği sürece diğer bakanlıkların da işlem yapma yetkileri zaman zaman olabilmektedir. Bu noktada merkezi idareler arası yetki çatışması meydana gelebilmektedir. Çatışmanın idari yargıda çözüme bağlanması söz konusu olsa da bu çözüm yapılınca kadar yatırımcı veya 3. kişilerin mağduriyeti oluşabilmektedir. Bu noktada enerji yatırımları açısından bakanlıkların dava yoluna gitmeden önce EPDK gibi uzman kurumlardan görüş alarak çözüm yoluna gidebileceği kanaatindeyiz. Aynı şekilde belediyeler ile merkezi idare arası yetki çatışması meydana geldiğinde aynı yöntem gündeme gelebilir.

Rüzgâr enerjisine dayalı üretim tesislerinin kurulması için öncelikle arazinin belirlenmesi gereklidir. Bu kapsamda tesislerin YEKA’larda kurulabileceği gibi YEKA dışında da kurulması mümkündür. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen alanlarda veya YEKA amaçlı bağlantı tahsis için yapılan yarışma sonucunda belirlenen alanlarda yarışmayı kazanan tüzel kişilerin RES projesi kurma hakkı doğmaktadır. Ancak YEKA kapsamında olmasa da yatırımcıların kendi belirledikleri alanlarda da bu projeleri yapmaları mümkündür. Aralarındaki fark idarenin belirlemiş olduğu YEKA’larda ön araştırmaların yapılmış olduğu için yeni bir ön araştırmaya ihtiyaç olmamasıdır.

RES projesinin yapılacağı alan belirlendikten sonra mevzuat hükümleri gereğince gerekli izinleri tamamlamak adına ilgili özel hukuk tüzel kişisine önlisans verilmektedir. Verilen önlisans ile yatırımcının, ilgili mevzuatta ön görülen yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir aynı zamanda bu yükümlülükleri yerine getirebilmek adına kendisine hak verilmiş olmaktadır. Öyle ki tamamlanması gereken yükümlülükler arasında 3. kişileri de etkileyebilecek olan santral sahasının kurulması planlanan arazinin mülkiyetinin veya kullanım hakkının elde edilmesi bulunmaktadır. Dolayısıyla projenin yapılacağı arazinin ilk başta yatırımcının

mülkiyetinde olması veya kullanım hakkının bulunması şart değildir. Yatırımcı, önlisansı elde ettikten sonra santral sahasının mülkiyetinin sahipliğine göre gerekli başvuruları yapması gereklidir. Bu kapsamda arazi başka bir özel hukuk kişisindeyse özel hukuk hükümleri gereğince anlaşma yoluna gidebilir veya böyle bir anlaşma mümkün değilse idareden santral sahasının kamulaştırılarak kendisi lehine bedelsiz olarak irtifak hakkı tesis edilmesini ya da kullanma izni verilmesini talep edebilir. Bu noktada dikkat edilecek husus her ne kadar kamu hizmeti yürütölmek istense de önlisans sahibinin doğrudan kamulaştırma hakkı bulunmamasıdır. İdare tarafından kamulaştırılan arazi, hazine adına tescil edilmektedir.

İstisnai bir yöntem olarak düzenlenen ancak günümüzde genel yol olarak kullanılmaya çalışılan acele kamulaştırma yöntemine dikkat çekmek gereklidir. Gerçekten acele kamulaştırmanın kanundaki şartları ağır olarak düzenlenmiş olsa da Danıştay kararlarında ölkemizde enerji ihtiyacının hızla artış göstermesi sebebiyle bu ihtiyaçları karşılama amacıyla yüksek maliyetlerle kurulan özellikle büyük ölçekli santrallerin kamu hizmeti gerçekleştirdiğini, tesislerde üretilen enerjinin tüketim noktalarına kaliteli, hızlı, kesintisiz ve güvenli bir şekilde ulaştırılmasında kamu yararının bulunduğunu, RES projesi alanına isabet eden taşınmazların kamulaştırılmasında kamu yararı ve acelelik halinin bulunduğunu gibi genel ifadelerle acele kamulaştırmanın hukuka uygun olduğuna karar verilmesi doğru değildir. Bu noktada büyük yatırımcıların acele kamulaştırma hakkının var olduğu gibi bir sonuç çıkarılabilecek olup mülkiyet hakkı gibi Anayasa’da düzenlenen bir hakkın kolay bir şekilde ilga edilmesinin önü açılmaktadır. 24.07.2025 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanan 7554 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 6446 sayılı EPK’ye geçici madde eklenerek EPDK Kurul kararı ile acele kamulaştırma kararı alınabileceği düzenlenmiştir. Böylece bahsetmiş olduğumuz tehlikenin varlığı daha da artmıştır.

Bir başka ihtimalde santral sahasının kamu adına tescilli olması durumudur. Bu noktada zaten kamuya ait olan bir arazinin kamulaştırılması mümkün değildir. Bu noktada arazi sahibi olan idareden taşınmazın devri talep edilerek yine ilgili tüzel kişi adına irtifak hakkı tesisi veya kullanma izni verilecektir. Bu noktada taşınmaz temini talep edilen arazinin başka bir amaç için tesis edilmesi ihtimalinde ilgili idarelerden bu konuda izin alınması da gereklidir.

Önlisans sahibinin belki de en önemli yükümlölüklerinden birisi, çevresel etki değerlendirmesi olumlu raporunun alınmasıdır. Gerçekten santral kurulmak istenen

sahanın çevresel olarak olumsuz etkilenmemesine dikkat edilmesi gereklidir. ÇED raporu ile kurulacak olan santralin çevresel etkileri ile sağlanacak menfaat arasında bir denge gözetilmekte ve menfaatin zarardan daha üstün olmasına dikkat edilmektedir. Bu noktada yapılacak olan projenin sadece bir yatırım projesi olarak değil, topluma kazandırılan bir menfaat çalışması olarak değerlendirilmesi gereklidir. Dolayısıyla verilecek olan olumlu veya olumsuz karardan sadece önlisans sahibi değil çevredeki bireylerin de etkilenmesi söz konusudur. Bu nedenle verilecek kararların ilan edilmesi gerekmekte olup ilgililerin de bu kararlara yargı yoluyla itiraz hakları mevcuttur.

Önlisans içerisinde süreçlerden birisi de imar planı onay sürecidir. İmar planları idarenin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerden birisidir. Bu işlemlerden RES yatırımcısı olduğu kadar 3. kişiler de etkilenmektedir. Dolayısıyla işlemde etkilenen 3. kişilerin de dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Bu noktada iptal kararı alındıktan sonra istinaf veya temyiz aşamasında davadan feragat durumunda feragat ile 3. kişileri de etkileyecek bir karar alınmasına sebep olunabilmektedir. Bu durumda hukuka aykırı olarak tesis edilmiş bir işlemin hukuk devleti ilkesi gereğince kaldırılması gereklidir. Ancak Danıştay'ın son dönemdeki kararlarına göre davacıya, mutlak iradesi ile davaları yönlendirme hakkı tanınmaktadır.

Önlisans süresi içerisinde ilgili idarelerden ön proje ve kat'i proje onayının alınması, TEİAŞ ile bağlantı ve katkı payı anlaşmasının yapılması, teknik etkileşim izninin alınması yapı ruhsatının alınması, askeri yasak ve güvenlik bölgelerine ilişkin olumlu görüşün alınmasıyla yükümlülükler tamamlanmış olmaktadır.

Önlisans süresi içerisinde bütün yükümlülüklerini eksiksiz olarak tamamlayan yatırımcı, lisans alarak üretim faaliyetlerine başlayabilmektedir. Ayrıca lisans sahibinin üretim ve satış açısından fiyat dalgalanmalarından korunmak için katılabileceği YEKDEM sistemine kayıt hakkı vardır. Ancak yükümlülüklerini yerine getirmeyen veya eksik yerine getiren yatırımcıya lisans verilmeyecektir. Bu noktada yatırımcının önlisans nedeniyle “kazanılmış hak” veya “haklı beklenti” elde etmesi mümkün olmayacaktır.

Lisansın alınmış olması lisans sahibinin artık bağımsız hareket edebileceği anlamına gelmemektedir. Kamu hizmeti niteliği taşıyan ve devlet için önemli bir enerji kaynağı olan RES projelerinin devletin denetiminde olması gereklidir. Örneğin lisans sahibinin işletmeyi zorunlu şartlar dışında faal durumda tutması gereklidir. Bu noktada RES'lerin diğer özel hukuk işletmelerinden ayrıldığını görmekteyiz. İdarenin de düzenli aralıklarla santrali denetlemesi gerekmekte olup lisans sahibinin idare

tarafından talep edilen bilgi ve belgeleri eksiksiz olarak idareye teslim etmesi gereklidir. Bu kapsamda lisans sahibinin uymakla yükümlü olduğu yükümlülükleri bulunmakta ve idarenin de lisans sahibinin yükümlülükleri uydugunu denetleme ödevi bulunmaktadır.

İdare, RES'leri periyodik olarak belirli aralıklarla denetler. Bunlara genel denetim faaliyeti adı verilmektedir. Genel denetim faaliyetleri raporlama, izleme ve inceleme yöntemleridir. Bu kapsamda oluşturulan raporlarda mevzuata aykırılık tespit edilmesi halinde gerekli idari yaptırımların uygulanması gündeme gelebilecektir. Söz konusu raporlar henüz bir idari işlem oluşturmamakta ve oluşturulacak idari işlemin hazırlık aşaması olduğundan bu raporlara karşı yargı yolu kapalıdır. Şayet raporlar sonunda herhangi bir yaptırım kararı alınacak olursa o zaman idarenin işlemlerinin gerekçeli olması gerektiği için bu raporların gündeme gelmesi mümkündür.

İdarenin yalnızca genel denetim faaliyetleri bulunmamaktadır. İdarenin ihbar veya şikâyet üzerine de RES'leri ön araştırma kapsamında denetleme hakkı bulunmaktadır. Şayet bu araştırma sonucunda hukuka aykırılık tespit edilirse soruşturma açılması ve soruşturma sonucunda herhangi bir mevzuata aykırılık söz konusuyla EPDK kurul kararıyla idari para cezası veya lisans iptali yaptırımlarına hükmedilebilecektir. İşte bu noktada kamu gücünü kullanarak idari yaptırım kararı tesis eden idarenin faaliyetlerinin yargı denetimine açık olması gereklidir.

Şayet genel denetim faaliyetleri kapsamında alınan raporlar neticesinde idari yaptırım kararı alındıysa bu raporların hukuka uygun olarak alındığı ve raporlarda bahsedilen gerekçelerin verilen idari yaptırım kararı için uygun gerekçeler olması gereklidir. Şayet ihbar veya şikâyet üzerine yapılan soruşturma neticesinde bir idari yaptırım kararı verildiyse yine verilen karar ile gerekçelerin birbirine uygun olması gereklidir. Bu noktada idareye verilen takdir yetkisinin kanuni sınırlar çerçevesinde uygulanmış olması ve şayet alt sınırdan uzaklaşarak bir yaptırım kararı öngörölmüşse bunun gerekçesinin olması gerekmektedir. Gerekçe ile verilen yatırım kararı uygun değilse bir idari işlem olan yaptırım kararının idari yargıda iptali gündeme gelebilecektir.

RES projelerine yönelik yargı yoluna başvurulabilecek tek alan yaptırım kararları olmayıp 3. kişilere veya çevreye verilen zararlar sebebiyle de yargıya başvuru yapılması mümkündür. Ayrıca yukarıda bahsedilen idare tarafından verilen izinler de bireysel idari işlem niteliği taşıdığı için önlisans veya lisans sahibinin de idare tarafından verilen kararlara karşı yargıya başvurması mümkündür.

Bireylerin RES kapsamında meydana gelen zararları açısından idari yargıda dava açması gerekeceği düşünölse de bu husus hatalıdır. Her ne kadar yapılan faaliyetin kamu hizmeti niteliği taşıyor olması, santrallerin idarenin düzenli denetim ve gözetimi altında bulunması nedeniyle idarenin sorumlu tutulabileceği ve tam yargı davası kapsamında zararın giderilmesi düşünölebilsede bu halde idarenin sorumluluğu oldukça genişletilmiş olmaktadır. Böyle bir durumda idarenin hiçbir faaliyet olmaması nedeniyle zarar meydana gelmekte ve idare sorumlu tutulmaktadır. Bu nedenle RES faaliyeti kapsamında meydana gelen zararların adli yargı mercilerinde çözüme bağlanacağı kabul edilmektedir. Şayet idarenin denetim, gözetim faaliyetleri gibi gerekli yükümlölükleri yerine getirmediği için bir zarar meydana gelmişse o zaman idarenin sorumlu tutulması mümkündür.



KAYNAKÇA

- AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat ve KAYA Cemil (2024a), *Türk İdare Hukuku*, 18. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat ve KAYA Cemil (2024b), *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ALACAATLI Merve (2016), *Enerji Hukukunda Lisans Usulü: Rüzgâr Enerjisi Örneği* (Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ALBAYRAK Muhammet (2024), *Yenilenebilir Enerji Yatırımları ve Destekleme Mekanizmaları*, https://ticaret.gov.tr/data/65dc9d3113b8762768385d66/ETKB%20SKDM%20Sunum-Yenilenebilir%20Enerji_23022024.pdf, ET.01.08.2025.
- ALÇIN Ayşe Aslı (2021), *İdare Hukukunda Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi* (Doktora Tezi), Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- ALICA Süheyla Suzan (2011), “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, ss. 110-111.
- ALINBAY Şiyar (2024), *Dünyada ve Türkiye’de İktisadi Kalkınma ve Yenilenebilir Enerji Dinamikleri* (Yüksek Lisans Tezi), Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gümüşhane.
- ALTIN Vural (2002), *Bilim ve Teknik*, Enerji Eki, Tübitak Yayınları, Ankara.
- American Bird Conservancy (2020), *Wind Turbine Mortality*, <https://abcbirds.org/blog21/wind-turbine-mortality/> ET.06.04.2025.
- American Wind Energy Association (2014), *The Clean Air Benefits of Wind Energy*, https://cleanpower.org/wpcontent/uploads/gateway/2021/01/AWEA_Clean_Air_Benefits_WhitePaper.pdf, ET. 06.04.2025.
- ATAY Ender Ethem (2016), “Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 7, ss. 167-182.

- ATAY Ender Ethem (2024), *İdari Yargılama Hukuku*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Avrupa Birliği (2015), *Fasıl 15*, https://www.ab.gov.tr/fasil-15-enerji_80.html, ET. 10.02.2025.
- Avrupa Birliği Komisyonu (2001), *2001/77/EC sayılı Yenilenebilir Enerji Yönergesi*, https://en.m.wikipedia.org/wiki/Directive_2001/77/EC, ET.05.04.2025.
- AYAYDIN Dilhun (2008), *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkileri* (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- AYAYDIN Dilhun (2022), “Yargı Kararları Işığında Vergi Yargısında Davadan Feragat Kurumu”, *Vergi Raporu*, Sayı 269, ss. 80-85.
- AYAYDIN Dilhun (2024), “Belediyelerin Pazar Yerlerine İlişkin Görev ve Yetkileri Bağlamında İşgal Harcı Sorununun İdare Hukuku Bakımından İncelenmesi”, *Kırıkkale Hukuk Mecmuası*, Cilt 4, Sayı 1, ss. 229- 230.
- AYDINOĞLU Zeynep Nihal (2017), “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar”, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, ss. 11-43.
- BALTA Tahsin Bekir (1970), *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BUONOCORE Jonathan (2022), “Biomass Is Not Health Neutral”, *The Hill*, 27 Mart 2022, <https://thehill.com/opinion/energy-environment/599950-biomass-is-not-health-neutral/>, ET. 01.08.2025.
- CAN Ömer (2020), *Yenilenebilir Enerji Hukuku ve Teşvikler* (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- CEYLAN Hakan (2021), “Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulamalarında Enerji Sektörü Analizi”, *Ankara Bilim ve Teknoloji Dergisi*, Sayı 27, ss. 242.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2022), *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2024), *İdari Yargılama Hukuku*, 16. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇAKIR Hüseyin Melih (2024), “7221 Sayılı Kanunla İmar ve Parselasyon Planlarına Karşı Dava Açma Süresinin Sınırlandırılması”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, ss. 518-519.
- ÇAKMAK Naci Münci (2018), *İdare Hukuku Açısından Yenilenebilir Enerji*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2023), *ÇED Yönetmeliğinin Yürütmesi Durdurulan Maddeleri Hakkında Duyuru*, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/haberler/ced-yonetmeliğinin--8230-79251-20230810152607.pdf>, ET. 29.07.2025.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2025a), *Rüzgâr Enerji Santralleri*, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/editordosya/R%C3%83%C5%93ZG%C3%83%E2%80%9A%C2%84%C2%B0%20ENERJ%C3%84%C2%B0%20SANTRALLER%C3%84%C2%B0.pdf>, ET. 06.04.2025.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2025b), *TSE ISO IEC 27001:2017 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi*, <https://cbs.csb.gov.tr/tse-iso-iec-27001-2017-bilgi-guvenligi-yonetim-sistemi-i-88763>, ET. 01.08.2025.
- ÇINAR Serkan ve YILMAZER Mine (2015), “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belirleyici ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 1, ss. 55-78.
- ÇİÇEK Kadir (2016), *İmar Planı Değişikliklerinin Usul ve Esasları* (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ÇOLAK Nusret İlker ve ÖNGÖREN Gürsel (2014), *İmar planları, İmar uygulamaları ve İptal Davaları*, 2. Baskı, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul.
- DAĞLI Ezgi Palas (2024), “Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Denetimi”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, ss. 1095.
- DEMİREL Bahadır ve GÜRDİL Gürkan Alp Kağan (2014), “Tarımsal Faaliyetler Sonucu Açığa Çıkan Atık/Artıkların Katı Biyoyakıt Olarak Değerlendirilmesi”, *İçinde, Enerji Tanımı ve Biyoyakıtlar 4. Ulusal Çalıştayı*, ss. 230, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü, Samsun.
- DENİZ Buket, “İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 153, ss. 187-234.
- Dışişleri Bakanlığı (2025), *Yenilenebilir Enerji Kaynakları*, <https://www.mfa.gov.tr/yenilenebilir-enerji-kaynaklari.tr.mfa>, ET. 10.02.2025.

- DİNÇER Mithat Zeki ve ASLAN Özgür (2008), *Sürdürülebilir Kalkınma Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Hidrojen Enerjisi: Türkiye Değerlendirmesi*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- EKİNCİ Murat (2014), *6446 Sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanununa Göre İdari Yaptırımlar* (Yüksek Lisans Tezi), Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (2024), *Önlisans Başvurusunda Sunulması Gereken Bilgi ve Belgeler Listesi*, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=lwxiqMg8Qyk=>, ET. 14.07.2025.
- Enerji Ajansı (2025), *Türkiye'nin Kurulu Gücü Ne Kadar? (Ekim-2025)*, <https://enerjiajansi.com.tr/turkiyenin-kurulu-gucu/>, ET. 05.04.2025.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2022), *Türkiye Ulusal Enerji Planı*, https://enerji.gov.tr/Media/Dizin/EIGM/tr/Raporlar/TUEP/T%C3%BCrkiye_Ulusal_Enerji_Plan%C4%B1.pdf, ET. 06.04.2025.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025a), *Nükleer Enerji*, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-nukleer-enerji>, ET. 10.02.2025.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025b), *Türkiye'nin Rüzgâr Enerjisi Potansiyeli*, <https://enerji.gov.tr/haber-detay?id=21198&utm>, ET. 06.04.2025.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025c), *Ön Proje*, <https://enerji.gov.tr/eigm-on-proje>, ET. 01.08.2025.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2025d), *Kat'i Proje*, <https://enerji.gov.tr/eigm-kati-proje>, ET. 01.08.2025.
- ERDEM Julide Gül (2025), Anayasa Mahkemesi'nin Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yaklaşımı, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 52, ss. 94.
- ERKUL Hüseyin (2012), "Jeotermal Enerjinin Ekonomik Katkıları ve Çevresel Etkileri: Denizli-Kızıldere Jeotermal Örneği", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 19, ss. 115-133.
- FANUSÇU Emine Mine ve COŞKUN Aynur Aydın (1995), "Çevresel Etki Değerlendirmesi", *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Seri B, Cilt 45, Sayı 3-4, ss. 128.

- GÖKDEMİR Murat, KÖMÜRCÜ Murat İhsan ve EVCİMEN Taylan Ulaş (2012), “Türkiye’de Hidroelektrik Enerji ve HES Uygulamalarına Genel Bakış”, *Türkiye Mühendis Haberleri Dergisi*, Sayı 2012/1, ss. 18-26.
- GÖZEN Mustafa (2012), “Enerji Kaynaklarının Tükenebilirliği Üzerine”, *Enerji Piyasası Bülteni*, Sayı 20, ss. 42.
- GÖZLER Kemal (2019), *İdare Hukuku 2. Cilt*, 3. Baskı, Ekin Yayınevin, Bursa.
- GÖZLER Kemal ve KAPLAN Gürsel (2017), *İdare Hukuk Dersleri*, 19. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÜLER Çağatay ve ÇOBANOĞLU Zakir (1994), *Çevresel Etki Değerlendirmesi*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- GÜRSOY Umur (2004), *Enerjide Toplumsal Maliyet ve Temiz ve Yenilenebilir Enerji Kaynakları*, 1. Baskı, Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara.
- İŞİK Sinem ve YAVUZ Sıraç (2022), “Biyokütleden Elde Edilen Biyoyakıtlara Genel Bir Bakış”, *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, Özel Sayı 34, ss. 193-201.
- İLKILIÇ Cumali (2009), “Türkiye’de Rüzgâr Enerjisi Potansiyeli ve Kullanımı”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 50, Sayı 593, ss. 27.
- KAĞITÇIOĞLU Mutlu (2012), “İdari İşlemin İcraîliği”, *TBB Dergisi*, Sayı 103, ss. 267-284.
- KAHRAMAN Emine Beyza (2024), “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarıyla Elektrik Üretimi: Rüzgâr Enerjisi Örneği”, *İbn Haldun Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss. 84.
- KALABALIK Halil (2023), *İdare Hukuku Dersleri*, 1. Cilt, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- KALABALIK Halil (2024a), *İdare Hukuku Dersleri*, 2. Cilt, Seçkin Yayınları, Ankara.
- KALABALIK Halil (2024b), *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- KALABALIK Halil (2025), *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 18. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KAPLAN Onur ve SÜSLÜ Güven (2025), *Enerji Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- KAŞIKARA Hasan (2025), “Elektrik Dağıtım Hizmetlerinde Hukuki Denetim ve İdari Yaptırımların Yargı Kararları Işığında İncelenmesi”, *Adalet Dergisi*, Sayı 74, ss. 544.

- KESKİN Mehmet Hakan ve Kürşad Melih GÜLEREN (2013), “Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti’ndeki Rüzgâr Enerjisi Üretiminin Güncel Bir Analizi”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 54, Sayı 639, ss. 59.
- KILIÇ Fatma Çanka ve KILIÇ Mehmet Keskin (2013), “Jeotermal Enerji ve Türkiye”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 54, Sayı 639, ss. 46.
- KOÇ Erdem ve ŞENEL Mahmut Can (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Enerji Durumu- Genel Değerlendirme”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 54, Sayı 639.
- KUBAN Baha (2010), “Yenilenebilir Enerji Uygulamaları”, *İçinde, Enerji Hukukunda Güncel Sorunlar*, Ed. Celal ÜLGİN, ss. 30, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.
- KURUCU Ahmet Akın (2017), “Türkiye’nin Yenilenebilir Enerji potansiyelinin Hesaplanması”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, DOI: 10.1501/SBEDER_0000000133.
- KÜLKÖYLÜOĞLU Okan (2015), “HES’ler ve Depremler”, *TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Haber Bülteni*, Sayı 2015/1, ss. 10-11.
- ÖZELÇİ M. Aytaç (2021), “Yenilenebilir Enerji Santrallerinin Kurulumunda Kaynak Alanlarının Belirlenmesi ve Doğal Sitlerin Korunması”, *Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, ss. 71.
- ÖZGENER Önder (2002), “Türkiye’de ve Dünyada Rüzgâr Enerjisi Kullanımı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Fen ve Mühendislik Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, ss. 35-55.
- ÖZTABAN Pınar (2018), *Rüzgâr Enerjisinin İdare Hukuku Açısından İncelenmesi* (Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- RAPSİM (2025), *Rüzgâr Elektrik Santralleri için Teknik Etkileşim Analizi Başvuru Bilgileri*, <https://rapsim.bilgem.tubitak.gov.tr/hizmetlerimiz/teknik-etkilesim-analizi/teknik-etkilesim-analizi-basvuru-bilgileri/>, ET. 01.08.2025.
- RONA Emre (2024), *A Brief History Of Solar Energy-I*, <https://kurios.ku.edu.tr/en/a-brief-history-of-solar-energy-i>, ET. 01.03.2025.
- SANCAKDAR Oğuz ve ÖNÜT Lale Burcu (2024), *İdari Yargılama Hukuku Genel Esaslar*, Güncellenmiş ve Geliştirilmiş 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- SANCAKDAR Oğuz, ÖNÜT Lale Burcu, DOĞAN Eser Us, KASAPOĞLU TURHAN Mine ve SEYHAN Serkan (2024), *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- ŞAŞMAZ Aysema Pelin (2016), “İdarenin Sorumluluğu ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss. 211-235.
- ŞEN Mahmut (2014), “İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumu”, *TBB Dergisi*, Sayı 112, ss. 155-188.
- ŞENPINAR Ahmet ve GENÇOĞLU Muhsin Tunay (2006), “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Çevresel Etkileri Açısından Karşılaştırılması”, *Fırat Üniversitesi Doğu Araştırmaları Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, ss. 49-54.
- TAC ALTUNTAŞOĞLU Zerrin (2005), “Yenilenebilir Enerji Avrupa Birliği ve Türkiye Müktesebatı”, *TMMOB Türkiye 5. Enerji Sempozyumu*, ss. 250-261, Ankara.
- TCMB (2023), *2023 Enflasyon Raporu*, Ankara.
- TUNÇ Şenol (2011), “Güneş Enerjisinden Elektrik Üretimi”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 52, Sayı 617.
- TUREB (2023), *2023 Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri (2025), *enerji*, <https://sozluk.gov.tr>, ET. 09.02.2025.
- TÜRKYILMAZ Oğuz (2011), “Kürsü: Türkiye nereye Gidiyor?”, *Mühendis ve Makine*, Cilt 52, Sayı 617, ss. 45.
- ULUSOY Ali D. (2004), *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Yayınları, İstanbul.
- ULUSOY Ali D. (2023), *Türk İdare Hukuku*, 6. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÜLKER Okan ve ÇOBANOĞLU Nesrin (2014), “Türkiye’de Hidroelektrik Santraller’in Durumu (HES’ler) ve Çevre Politikaları Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, ss. 65-88.
- VARINCA Kamil B. ve VARANK Gamze (2005), “Rüzgâr Kaynaklı Enerji Üretim Sistemlerinde Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”, *Yeni ve Yenilenebilir Enerji Kaynakları/Enerji Yönetimi Sempozyumu*, ss. 367-376, Kayseri.
- Vikipedi (2020), *Fosil Yakıt*, https://tr.wikipedia.org/wiki/Fosil_yak%C4%B1t, ET.10.02.2025.

World Bank Group (2024), “Türkiye Denizüstü Rüzgâr Enerjisi Yol Haritası: Yeşil

Enerji Geleceğine Giden Yolda Seyretmek”,

<https://www.worldbank.org/tr/news/press-release/2024/11/07/offshore-wind-roadmap-for-turkiye-navigating-pathways-to-a-green-power-future?utm>, ET.

06.04.2025.

YÜKSEL Firdevs (2024), “Türkiye, Yenilenebilir Enerji 2035 Yol Haritasında Rüzgâr

ve Güneş Hedefini 37 Bin Megavat Artırdı”, 22 Ekim 2024,

<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiye-yenilenebilir-enerji-2035-yol-haritasinda-ruzgar-ve-gunes-hedefini-37-bin-megavat-artirdi/3369843>, ET.

06.04.2025.

Yük Tevzi Bilgi Sistemi (2025), *Türkiye Elektrik İstatistikleri*,

https://ytbsbilgi.teias.gov.tr/ytbsbilgi/frm_istatistikler.jsf, ET. 05.04.2025.