

ENERJİ SEKTÖRÜNDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN KARŞILAŞTIRILMASI: TÜRKİYE, FRANSA, İNGİLTERE VE İTALYA ÖRNEKLERİ

Geliş Tarihi : 04.06.2025
Kabul Tarihi : 10.12.2025
Makale Türü : Araştırma Makalesi

Nihan SONGÖR SAYILIR¹

Özet

Bu çalışmada, enerji sektöründe faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin yapısı, görev ve yetkileri ile uygulama farklılıkları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Türkiye’de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Fransa’da Enerji Düzenleme Komisyonu (CRE), İngiltere’de Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi (OFGEM) ve İtalya’da Elektrik ve Gaz Düzenleme Kurumu (EGDK) gibi kurumlar, enerji piyasalarının serbestleştirilmesi ve düzenlenmesinde önemli rol üstlenen kurumsal yapılar olarak ele alınmıştır. Çalışma kapsamında, bu kurumların kuruluş temelleri, yasal dayanakları, regülasyon alanları, karar alma mekanizmaları, bütçe yapıları ve denetim süreçleri karşılaştırılmıştır. İnceleme sonucunda, her ne kadar söz konusu kurumlar benzer amaçlarla kurulmuş olsalar da, bağlı oldukları devlet sistemlerinin ve hukuk düzenlerinin etkisiyle yetki kullanımı, organizasyon yapısı ve işleyiş açısından belirgin farklılıklar sergiledikleri tespit edilmiştir. Bu çalışma, enerji piyasalarında etkin, tarafsız ve bağımsız bir düzenleyici çerçevenin oluşturulabilmesi adına, uluslararası uygulamaların karşılaştırmalı analizini sunarak hem akademik literatüre katkı sağlamak hem de politika yapıcılar açısından yol gösterici bir kaynak niteliği taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Enerji Hukuku, Bağımsız İdari Otorite, Enerji Piyasası Regülasyonu, Karşılaştırmalı Hukuk.

Jel Kodları: K23, L94, F53.

COMPARATIVE ANALYSIS OF INDEPENDENT REGULATORY AUTHORITIES IN THE ENERGY SECTOR: THE CASES OF TURKIYE, FRANCE, THE UNITED KINGDOM AND ITALY

Abstract

This study presents a comparative analysis of independent administrative authorities operating in the energy sector, focusing on their structures, duties, powers, and differences in implementation. Regulatory bodies such as the Energy Market Regulatory Authority (EMRA) in Türkiye, the Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) in France, the Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) in the United Kingdom, and the Italian Regulatory Authority for Energy, Networks and Environment (ARERA, formerly AEEG) have been examined as key institutional actors in the liberalization and regulation of energy markets. The study compares these authorities based on their legal foundations, regulatory scope, decision-making mechanisms, budget structures, and oversight systems. The findings reveal that although these institutions were established with similar goals, ensuring competition, protecting consumers, maintaining transparency, and promoting sustainability, they display significant differences in authority, structure, and operation due to the legal and political frameworks of their respective countries. This study contributes to the academic literature by offering a comparative framework for understanding regulatory practices in the energy sector and serves as a

¹Av. Arb. Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Medeni Hukuk ABD., Özel Hukuk Doktora Programı, nihan_sngr@hotmail.com, ORCID: 0009-0001-8930-3352.

guiding reference for policymakers aiming to design effective, impartial, and independent regulatory systems.

Keywords: Energy Law, Independent Regulatory Authority, Energy Market Regulation, Comparative Law.

Jel Codes: K23, L94, F53.

1. GİRİŞ

Bağımsız idari otoriteler, çağdaş kamu yönetiminin ihtiyaçlarına yanıt vermek üzere, klasik bürokratik örgütlenmenin ötesine geçen yeni bir düzenleme modeli olarak ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin hâkim olduğu sektörlerde kamu yararı ile bireysel hak ve özgürlükler arasında hassas bir dengenin gözetilmesi, teknik uzmanlık gerektiren kararların alınması ve siyasal müdahalelerden bağımsız bir idari yapının oluşturulması bu modelin temel gerekçeleridir. Bu ihtiyaca işaret eden İngiliz kamu hukuku yazınındaki önemli isimlerden Prof. William Robson, toplumsal iyileştirme politikalarının uygulanmasında özel mülkiyet ve bireysel özgürlüklere müdahale söz konusu olduğunda, doğru kararların alınmasının teknik uzmanlıkla doğrudan ilişkili olduğunu vurgulamış ve bu nedenle bağımsız yönetsel kuruluşların oluşturulmasının zorunluluğuna dikkat çekmiştir (Robson, 1947, s. 101).

Bu bağlamda bağımsız idari otoriteler; teknik bilgiye sahip, siyasi etkilerden görece uzak ve düzenleme alanlarında etkin kararlar alabilen yapılanmalar olarak öne çıkmaktadır. Enerji, finans, haberleşme ve rekabet gibi özel mülkiyet hakkı ve bireysel özgürlüklerle doğrudan temas eden sektörlerde bu kurumların varlığı, demokratik hukuk devletinin gereği olan tarafsızlık, öngörülebilirlik ve hesap verebilirlik ilkelerinin somut bir yansımasıdır (Gözler, 2021, s. 455; Özbudun, 2018, s. 174).

Bağımsız idari otoriteler, klasik idari hiyerarşi sisteminin dışında yapılandırılan, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık oluşturmaksızın faaliyet gösteren ve bağımsızlıkları hukuki güvencelerle desteklenen kamu tüzel kişilikleridir. Anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde kendilerine tanınan düzenleyici ve denetleyici yetkileri, merkezi idareye doğrudan bağlı olmayan fakat kamu hukuku statüsüne sahip örgütlenmeler aracılığıyla kullanırlar (Çeçen, 2021, s. 372). Ekonomik, sosyal ve teknolojik alanlarda temel hak ve özgürlüklerle doğrudan temas eden düzenleyici faaliyetlerin yürütülmesi, bu kurumların modern kamu yönetimi içindeki konumunu daha da belirginleştirmektedir (Gözler, 2021, s. 452-453).

Bağımsız idari otoritelerin kurumsal özellikleri arasında; karar organlarının siyasal otoritenin doğrudan müdahalesine karşı korunması, idari ve mali özerklik, bağımsız bütçe yapısı, kendine özgü personel politikaları ve alınan kararların herhangi bir vesayet makamınca değiştirilememesi gibi unsurlar yer almaktadır (Özbudun, 2018, s. 173). Bu yapılar, hem idari teşkilatın bir parçası olmaları hem de yürütmenin klasik işleyişinden ayrışmaları nedeniyle “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” ya da “bağımsız otoriteler” olarak adlandırılır. Kararlarının bağlayıcı nitelik taşıması ve doğrudan kamu yararı amacıyla tesis edilmesi, onları geleneksel idari kuruluşlardan farklılaştıran temel yönlerden biridir (Tan, 2002, s. 13).

Bu kurumlar; düzenleyici işlemler tesis etmek, sektörlerde denetim yapmak ve gerektiğinde idari yaptırımlar uygulamak gibi geniş yetkilerle donatılmıştır (Balaban, 2022, s. 8; Gözler, 2021, s. 456). Ayrıca bazı bağımsız idari otoriteler, yalnızca sektörel düzenleme ile yetinmeyip yürütme organına danışma niteliğinde raporlar sunarak politika önerileri geliştirmekte ve bu yönleriyle düzenleme ile politika yapımı arasındaki bağlantıyı güçlendirmektedirler (Tan, 2002, s. 14).

Her ne kadar bağımsız idari otoriteler yargı yetkisine sahip kurumlar olmasa da özellikle rekabet ihlalleri ve piyasa aksaklıkları gibi hızlı müdahale gerektiren durumlarda önleyici kararlar alma yetkisine sahiptirler. Bununla birlikte bu yetki, söz konusu kurumların yargının yerine geçtiği anlamına gelmez; zira bağımsız otoritelerin tüm işlemleri ve yaptırımları, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak yargı denetimine açıktır (Özbudun, 2018, s. 175).

Uluslararası düzlemde bağımsız idari otoriteler, 20. yüzyılın ortalarından itibaren farklı idari geleneklerde kurumsallaşmıştır. ABD’de “independent regulatory agencies”, Fransa’da “autorités administratives indépendantes” olarak adlandırılan bu yapılar, piyasa düzenlemelerinin öngörülebilirlik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde yürütülmesini amaçlamaktadır. Türkiye’de ise bağımsız idari otorite niteliğini taşıyan ilk kurumsal yapı, 1959 tarihli 7397 sayılı Kanun’la kurulan Sigorta Murakabe Kurulu’dur (Balaban, 2022, s. 3; Ulusoy, 2003, s. 15). Her ne kadar bu yapı günümüz bağımsız otoritelerinin sahip olduğu gelişmiş organizasyon şemasına tam olarak sahip olmasa da yürütmeden görece bağımsız bir denetim işlevi üstlenmesi sebebiyle bu alandaki ilk örneklerden biri sayılmaktadır.

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin sistematik biçimde kurumsallaşması 1990’lı yıllarda hız kazanmıştır. 1980 sonrası dönemde demokratikleşme, yönetsel şeffaflık ve tarafsızlık taleplerinin güçlenmesi; teknik uzmanlık gerektiren alanlarda siyasal müdahalelerin azaltılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Özbudun, 2018, s. 176). Türkiye’nin aynı dönemde Avrupa Birliği’ne uyum sürecine resmî olarak dâhil olması, rekabet, enerji, iletişim ve finans gibi sektörlerde piyasa ekonomisinin işleyişine uygun düzenleme yapabilecek bağımsız ve özerk kurumların oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede 1994 yılında Rekabet Kurumu, 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve ardından Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur (Gözler, 2021, s. 460).

Bağımsız idari otoriteler yalnızca tek bir sektörde değil; iletişim, finans, rekabet, sağlık ve özellikle enerji gibi geniş bir yelpazede faaliyet göstermektedir (Tan, 2002, s. 16). Enerji sektöründe düzenleme ve denetim görevini yürütmek üzere Türkiye’de 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile EPDK oluşturulmuş; rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması, tüketici haklarının korunması ve enerji arz güvenliğinin sağlanması gibi temel hedefler bu kuruma yüklenmiştir (Gözler, 2021, s. 462).

Avrupa Birliği’nde de enerji sektöründe benzer bağımsız otoriteler bulunmaktadır. Fransa’da Commission de Régulation de l’Énergie (CRE), İngiltere’de Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) ve İtalya’da Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) enerji piyasalarında düzenleme ve denetim işlevini yerine getiren temel kurumlardır. Bu otoriteler rekabetin sağlanması, tüketicinin korunması, çevre dostu enerji kaynaklarının teşviki, arz güvenliği ve piyasa istikrarının gözetilmesi gibi çok boyutlu amaçlara hizmet etmektedir (Jones ve Kettlewell, 2020, s. 187). Her bir kurum yapısal özellikler bakımından benzer yönlerle sahip olmakla birlikte, ülkelerin idari gelenekleri ve enerji politikaları doğrultusunda özgün farklılıklar göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de EPDK ile Fransa (CRE), İngiltere (OFGEM) ve İtalya’daki (ARERA) düzenleyici kurumların hukuki statülerini, örgütsel yapılanmalarını, görev ve yetkilerini, bağımsızlık mekanizmalarını ve işleyişlerini karşılaştırmalı bir perspektifle incelemektir. Böylece enerji alanında düzenleyici yönetişimin evrensel ilkeleri ile ülkelere özgü uygulamalar arasındaki ilişkilerin ortaya konması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın birinci bölümünde bağımsız idari otoritelerin hukuki niteliği ve enerji piyasalarındaki rolü ele alınmakta; ikinci bölümde Türkiye’de EPDK’nın kurumsal yapısı, yetkileri ve bağımsızlık mekanizmaları incelenmekte; üçüncü bölümde CRE, OFGEM ve

ARERA'nın hukuki statüleri analiz edilmekte; dördüncü bölümde karşılaştırmalı değerlendirme yapılmakta ve son bölümde çalışmanın bulgularına dayalı politika önerilerine yer verilmektedir.

2. TÜRKİYE, FRANSA, İNGİLTERE VE İTALYA'DA ENERJİ SEKTÖRÜNDE FAALİYET GÖSTEREN BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

2.1.Türkiye: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Türkiye’de enerji piyasalarında faaliyet gösteren temel düzenleyici otorite, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)’dur. Kurum, ilk olarak 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 2001 yılında “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” adıyla kurulmuş; aynı yıl yürürlüğe giren 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile bugünkü adını almıştır (Aslan, 2007, s. 51). Kurumun görev alanı zamanla genişletilerek 2003 yılında kabul edilen 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasının ve 2005 tarihli 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile LPG piyasasının da gözetim ve denetimi EPDK'ya verilmiştir (Aslan, 2008a, s. 38; Aslan, 2008b, s. 93; Aydın, 2019, s. 53). 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve 5307 sayılı LPG Kanunu ile yetki alanı genişlemiş; EPDK bugün elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarını düzenleyen çatı otorite hâline gelmiştir (Aslan, 2007, s. 59).

EPDK’nın yetki ve görevleri, ilk kurucu yasa olan 4628 sayılı Kanun’da ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Kurumun işleyişine ilişkin temel hükümler, söz konusu Kanun’un 4. maddesinde yer almakta olup bu madde kapsamında EPDK, enerji piyasalarında faaliyet gösteren tüm tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini belirleme, bu faaliyetlerin lisanslandırılması ve denetimi süreçlerini yürütme görevini üstlenmektedir. Kurum, lisans verilmesi, işletme hakkı devrine ilişkin mevcut sözleşmelerin ilgili yasa hükümlerine göre düzenlenmesi, piyasa performansının izlenmesi, performans standartlarının oluşturulması, müşteri hizmetlerine dair yönetmeliklerin hazırlanması ve uygulanması gibi çok sayıda işleve sahiptir (Gözler, 2021, s. 463).

Buna ek olarak fiyatlandırma esaslarının belirlenmesi ve özellikle serbest olmayan tüketicilere yönelik elektrik satışlarında uygulanacak fiyat mekanizmalarının oluşturulması da Kurum’un temel düzenleyici işlevleri arasında yer almaktadır. Kurum, piyasa dinamiklerini ve enflasyon oranlarını göz önünde bulundurarak gerekli fiyat ayarlama formüllerini uygular ve bu formüllerin piyasa aktörleri tarafından doğru şekilde tatbik edilip edilmediğini denetler (Aslan, 2007, s. 112). Böylelikle EPDK, sadece teknik düzeyde değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal boyutları olan çok yönlü bir düzenleyici kurum olarak enerji sektöründe hukuki güvenliği ve rekabeti temin etmeye çalışmaktadır.

EPDK’nın temel misyonu, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG gibi enerji kaynaklarının kaliteli, sürekli, çevreye duyarlı, düşük maliyetli ve güvenli biçimde tüketiciye sunulmasını sağlayacak rekabetçi ve şeffaf bir piyasa yapısının oluşturulmasıdır. Bu yapı, özel hukuk hükümlerine tabi olan ancak kamu yararı ilkesiyle denetlenen enerji şirketlerinin faaliyet gösterdiği serbest piyasa modeline dayanmaktadır. EPDK bu süreçte, sektörel düzenlemeleri yapmak, piyasa işleyişini denetlemek ve taraflar arasında eşitlikçi bir denge kurmakla yükümlüdür (Gözler, 2021, s. 464; Aslan, 2007, s. 118).

Kuruma ayrıca görev alanına giren konularda Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile ikincil düzenlemeler yapma, yani yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır. Kurum, faaliyet alanlarıyla ilgili görüş bildirme, yıllık faaliyet raporları hazırlayarak bu raporları ilgili Bakanlığa sunma yükümlülüğü altındadır. Bu görevler, hem idari şeffaflık hem de hesap verebilirlik açısından büyük önem taşımaktadır (Aslan, 2008a, s. 53).

EPDK'nın karar organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu biri başkan ve biri ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta olup başkan ve ikinci başkan da yine Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilmektedir (Koç ve Gülşen, 2018, s. 39). Kurul üyelerinin görev süresi altı yıl olup aynı kişiler ikinci kez atanabilmektedir. Görev süresi dolmadan herhangi bir nedenle boşalan üyelikler için boşalmanın ardından bir ay içinde yeni atama yapılması öngörülmüştür (Küçük, 2022, s. 372; Özbudun, 2018, s. 179). Kurumun mali özerkliği kapsamında bütçesi enerji piyasalarındaki faaliyetlerden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Bu mali yapının düzenleyici bağımsızlığın korunmasında kritik bir işlevi olduğu kabul edilmektedir.

EPDK, bir bağımsız idari otorite olarak kamu tüzel kişiliğine sahip, yönetsel ve mali özerkliği olan bir kurumdur. Kurumun bu niteliği, klasik idare teşkilatı içindeki vesayet ilişkilerinden ayrılmasını ve faaliyet alanında bağımsız karar alabilmesini sağlamaktadır. EPDK'nın enerji piyasasının tüm bileşenlerini kapsayan geniş düzenleyici yetkileri bulunmakta olup, bu yetkiler kapsamında Kurum; elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarında doğrudan etkili yaptırımlar uygulayabilmektedir (Aslan, 2007, s. 75; Aslan, 2008b, s. 105).

Bununla birlikte, EPDK'nın düzenleyici işlemleri ve kararları, yargı denetimine açıktır. Kurum'un yaptığı işlemler, idari nitelik taşıdığından iptal davası yoluyla Danıştay'da ilk derece mahkemesi sıfatıyla yargılanabilmektedir (Gözler, 2021, s. 465). Bu durum, düzenleyici kurumların hukuki sorumluluğunu ve hesap verebilirliğini pekiştirerek, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak yargı denetiminin varlığını teyit etmektedir. Ayrıca, Kurum'un mali denetimi Sayıştay tarafından ve kuruluş döneminde belirli dönemlerde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmakta idi. Bu denetim mekanizmaları, kurumun kamu kaynaklarını şeffaf ve etkin kullanmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

EPDK'nın bağımsızlığı, sadece hukuki statüsüyle değil aynı zamanda karar organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve üst yöneticilerinin atanma usulleri, görev süreleri ve görevden alınma güvenceleriyle de ilgilidir. Kurum yöneticileri görev süreleri sona ermeden görevden alınamaz; bu durum yönetsel istikrarı ve politik müdahalelerden korunmayı sağlamaktadır (Özbudun, 2018, s. 180). Bu anlamda bağımsız idari otoritelerdeki bağımsızlık, yalnızca kurumsal değil aynı zamanda yürütme içinde yürütmeden ayrılan bir bağımsızlıktır.

Bu konudaki anayasal yaklaşım, Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatlarında da açıkça yer almaktadır. Mahkeme, "özerk" kamu kurumlarının kurulmasındaki amacın genel idare içinde ayrıcalıklı ve denetim dışı yapılar yaratmak değil; bu kurumların özel nitelikteki fonksiyonlarını, çoğulcu demokrasiye uygun, şeffaf ve etkili biçimde yerine getirmesini sağlamak olduğunu belirtmiştir. Nitekim bir kararında Anayasa Mahkemesi, "güçler ayrılığı" ilkesinin yalnızca yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrımına değil aynı zamanda bir gücün kendi içinde de işlevsel bölünmesini içerdiğini ifade etmiştir (AYM, 01.06.2005, E. 2004/60, K. 2005/33).

Kamu idaresinde saydamlık, hesap verebilirlik ve etik ilkeler bağlamında kamu hizmeti veren kurumların "özerk" konumu, bunlara özel ayrıcalık tanındığı anlamına gelmemekte, bilakis bu kurumlara yüklenen kamusal sorumluluğun altını çizmektedir. Kurum yöneticilerinin ve çalışanlarının etik davranış kurallarına tabi olmaları, özerkliğin meşruiyetini ve kamu vicdanındaki güvenilirliğini pekiştirmektedir.

Türkiye'de siyasal sistemin yapısal niteliği gereği, yasama ve yürütme organları arasında belirgin bir siyasal bütünleşme mevcuttur. Siyasal partilerin hem yasama hem de yürütme organlarında güçlü bir şekilde temsil edilmesi, özellikle yürütme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde çıkar gruplarının ve siyasal eğilimlerin etkisini artırmaktadır. Bu durum,

düzenleyici otoritelerin işlevlerine dair siyasal tartışmaların temelini oluşturmaktadır. Nitekim regülasyon ve deregülasyon süreçlerinde yürütmenin etkisi, demokratik meşruiyet ilkesinden kaynaklı olarak kaçınılmaz görülmektedir (Gözler, 2021, s. 470).

Bu bağlamda, yürütme organının demokratik yollarla iktidara gelmiş olması, makro düzeyde kalıcı piyasa aksaklıklarına müdahale etme hakkını da beraberinde getirir. Aksi hâlde, siyasal iktidarın seçim programları çerçevesinde belirlediği kamu politikalarını uygulamakta zorlanması, yönetsel işlevselliği zedeleyebilir (Çeçen, 2021, s. 383). Bu çelişki, düzenleyici otoritelerin bağımsızlığı ile demokratik meşruiyet arasında denge arayışını gündeme getirmektedir (Özbudun, 2018, s. 183).

Aslan bu durumu “politik meşruiyet” kavramı üzerinden değerlendirmekte; bağımsız idari otoritelerin, yasayla belirlenen temel görevlerinden sapmadan, demokratik süreçlerin ürünü olan hükümet politikalarıyla uyum içerisinde çalışmasının gerekliliğine işaret etmektedir (Aslan, 2007, s. 133). Ancak bazı yazarlar bu görüşe eleştirel yaklaşmakta, düzenleyici kurumların hükümet stratejileriyle uyumlu çalışmasının ekonomi yönetiminde bütüncül yapıyı zedeleyebileceğini ve makroekonomik politikaların tutarlılığını tehlikeye atabileceğini ileri sürmektedirler. Bu çerçevede, özellikle kurul tipi düzenlemelerle iktisadi alanda kapsamlı politika yürütülemeyeceği uyarıları yapılmaktadır.

Bu bağlamda temel soru, düzenleyici kurumların, özellikle EPDK’nın, yürütmeden ne ölçüde bağımsız olması gerektiğidir. Zira aşırı bağımsızlık, kurumsal meşruiyet sorunlarını gündeme getirebilirken; yetersiz bağımsızlık ise siyasal baskılara açık bir idari yapıyı doğurabilir. Bu nedenle, düzenleyici bağımsızlığın sınırının, merkezi idare tarafından belirlenen makro enerji politikaları olması gerektiği savunulmaktadır (Aslan, 2008b, s. 112). Bir başka ifadeyle, EPDK’nın uyguladığı regülasyon politikaları, devletin genel enerji politikalarıyla çelişmemeli; fakat kurumun karar alma süreçleri, günlük siyasal baskılardan arındırılmış şekilde işlemesini sürdürmelidir. Bu ilkesel yaklaşım, hem hukuk devleti ilkesini hem de enerji piyasalarında kurumsal güveni güçlendirmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin varlık gerekçesi, yalnızca teknik kapasite gerektiren piyasa düzenlemelerine duyulan ihtiyaçla sınırlı olmayıp aynı zamanda siyasal etkiden arındırılmış bir kurumsal işleyişin tesis edilmesi ihtiyacına dayanmaktadır. Bağımsızlık kavramının iki temel gerekçeye dayandığı ifade edilebilir. Birincisi, siyasal aktörlerin, özellikle yürütme erkini elinde bulunduran siyasal partilerin, karar alma süreçlerinde çıkar maksimizasyonu amacıyla hareket edebileceği ve bu durumun regülasyon alanında kamu yararını zedeleyebileceği yönündeki sosyal gerçekliktir. Bu nedenle, çıkar odaklı siyasetten teknik esaslara dayanan düzenleyici karar alma süreçlerinin ayrıştırılması gerektiği ileri sürülmektedir (Aslan, 2007, s. 137).

İkinci gerekçe ise piyasa aksaklıklarının belirlenmesi ve giderilmesine yönelik müdahalelerin, politik tercihlerden ziyade evrensel düzeydeki ekonomik normlara, bilimsel bulgulara ve uluslararası deneyimlere dayalı olarak yürütülmesi zorunluluğudur. Örneğin; enerji fiyatlarının düzenlenmesinde “getiri oranı” (rate of return) ya da “tavan fiyat” (price-cap) yöntemlerinden hangisinin seçileceği teknik bir meseledir ve bu tercih, siyasal bir müdahale konusu olmaktan çok, ekonomik verimlilik kriterlerine göre değerlendirilmelidir (Gözler, 2021, s. 472). Bu konular, OECD başta olmak üzere pek çok uluslararası kuruluşta teknik düzeyde tartışılmakta, ülkeler deneyimlerini birbirine aktarmakta ve böylece regülasyonun küresel etkinliği artırılmaya çalışılmaktadır.

Bununla birlikte, bağımsız idari otoritelerin yürütme organıyla bağlarının tamamen kopartılması gerektiği yönündeki görüşler, mutlak bağımsızlık anlayışının yol açabileceği meşruiyet sorunlarını görmezden gelme tehlikesi taşımaktadır. Zira böyle bir kopuş,

yürütmenin anayasal olarak sahip olduğu politika ve strateji belirleme yetkisini fiilen devre dışı bırakabilir. Bu sebeple, bağımsız idari otoritelerin yürütmeden tümüyle yalıtılması değil, yürütmenin belirlediği makro politikalar çerçevesinde faaliyet göstermesi gerektiği ileri sürülmelidir (Aslan, 2008b, s. 115).

Nitekim Avrupa Birliği'nin enerji piyasalarına ilişkin 2009/72/EC sayılı Elektrik Yönergesi'nin 35. maddesinde de bu denge açık bir biçimde kurulmuştur. İlgili düzenlemeye göre, düzenleyici otoritelerin hükümetin genel enerji politikalarıyla uyum içinde hareket etmesi, bu kurumların bağımsızlığını ortadan kaldırmaz; aynı şekilde, hükümetten doğrudan talimat aldıkları anlamına da gelmez. Bu hüküm, bağımsızlık ile siyasal meşruiyet arasında kurulması gereken dengeyi hukuki düzlemde tanımlayan önemli bir örnek olarak değerlendirilmektedir (European Parliament and Council Directive 2009/72/EC, art. 35).

Değerlendirme yapıldığında bağımsız idari otoritelerin işlevlerini yerine getirirken siyasal baskıdan uzak kalmaları bir gereklilik olmakla birlikte, bu yapıların kamu yönetimi içindeki konumlarının, yürütme erkinden tamamen kopacak ölçüde şekillendirilmesi ne demokratik meşruiyetle ne de anayasal bütünlükle bağdaşır. Bu çerçevede, EPDK gibi düzenleyici kurumların idari bağımsızlığı, teknik karar alma süreçlerinde özerklik sağlayacak ancak makro düzeyde belirlenen kamusal enerji politikalarıyla uyum içinde olacak şekilde sınırlandırılmalıdır.

Çağdaş parlamenter sistemin temel unsurlarından biri yürütme organının yasama organına karşı siyasi sorumluluğudur. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu'nun yasama önünde hesap vermesi meşruiyetin demokratik temsile dayandığı yönetim modellerinin vazgeçilmez ilkesidir (Özbudun, 2018, s. 186). Ancak bağımsız idari otoriteler, bu klasik yapıdan kısmen ayrılarak yürütme ve yasama arasındaki siyasi sorumluluk zincirinin dışında konumlanmaktadır. Bu durum, düzenleyici kurumlar üzerinde hükümetin organik ve işlevsel denetim imkânını sınırlamakta ve böylece demokratik meşruiyet bağlamında tartışmalara yol açmaktadır (Gözler, 2021, s. 478).

Bu sakıncaları dengelemek amacıyla bazı ülkelerde bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin belirlenmesinde yürütmeye doğrudan atama yetkisi tanınmakta böylece siyasal sistemle kurumlar arasında zayıf da olsa bir temsil ilişkisi kurulmaya çalışılmaktadır. Ne var ki bu yaklaşım, düzenleyici kurumların “politikadan bağımsızlık” ilkesine gölge düşürebilecek sonuçlar doğurabilmektedir (Aslan, 2007, s. 144).

Özellikle elektrik üretimi ve dağıtımı gibi yüksek sabit maliyetli, yatırımın geri dönüş süresi uzun olan sektörlerde, yatırımcı güveninin sağlanabilmesi için devlet müdahalesinin sınırlı, öngörülebilir ve istikrarlı olması şarttır. Bu bağlamda regülasyon süreçlerinin siyasal dalgalanmalardan etkilenmemesi, yatırım ortamının sürekliliği açısından belirleyici bir rol oynamaktadır (Aslan, 2007, s. 148). Politikacılar tarafından alınan kısa vadeli kararların regülatif sürece doğrudan müdahaleye dönüşmesi, yatırımcı açısından öngörülebilirliği zayıflatmakta böylece sermaye girişini engelleme riski doğurmaktadır.

Bu nedenle EPDK gibi kurumların idari (kurumsal) ve mali bağımsızlığı, yalnızca anayasal değerlerin bir gereği değil, aynı zamanda ekonomik rasyonalite açısından da zorunludur. EPDK'nın, kamu tüzel kişiliğine sahip, yönetsel ve mali özerkliği bulunan bir yapı olmasına rağmen düzenlediği sektörün politik duyarlılığı nedeniyle çeşitli şekillerde siyasal etkilere açık olduğu açıktır (Gözler, 2021, s. 479).

Özellikle enerji sektöründe yapılacak yatırımların büyüklüğü, altyapı niteliği ve stratejik önemi nedeniyle yatırım kararları ve imtiyaz rejimlerinin siyasal aktörler tarafından

belirlenmesi EPDK üzerindeki yürütme etkisini arttırma riski taşımaktadır. Bu noktada kurumsal bağımsızlığın hukuken güvence altına alınması gerekliliği doğmaktadır.

Nitekim 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 20. maddesinde yer alan: "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurum'un nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez" hükmünün benzeri bir düzenlemenin Elektrik Piyasası Kanunu'na da açık şekilde aktarılması, EPDK'nın hukuki bağımsızlığını daha sağlam bir temele oturtacaktır (Aslan, 2007, s. 150).

Halihazırda, bu tür bir güvence yalnızca yürütme organı tarafından çıkarılan ikincil düzenlemelerde bulunmaktadır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ile Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 9. maddesinde, "Kurul üyeleri görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir makam, merci, organ veya kişi Kurum'un kararlarını etkilemek amacıyla talimat veremez" hükmüne yer verilmiştir (Bakanlar Kurulu, 12.12.2001, 2001/3501; RG: 19.01.2002, 24645). Ancak bu düzenleme, kanun düzeyinde güvence oluşturmadığı için siyasal müdahaleye karşı tam bir kurumsal bağımsızlık sağlamaktan uzaktır.

EPDK'nın düzenleyici fonksiyonu yalnızca teknik düzenlemelerle sınırlı olmayıp, aynı zamanda bürokratik süreçlerde koordinasyon sağlamayı da içermektedir. Türkiye'de yatırım süreçlerinde çok sayıda kurumdan izin ve onay alınması gerektiği dikkate alındığında, EPDK'nın enerji projeleri bakımından idareler arası eşgüdüm sağlayıcı rolü sektörel sürdürülebilirlik açısından özel bir önem taşımaktadır (Aslan, 2008b, s. 122, 125).

EPDK'nın "kamu gücü" kullanma yetkisi, yani lisans verme, tarifeleri onaylama, düzenleyici işlem tesis etme, yaptırım uygulama gibi yetkileri, Kurum ile piyasa aktörleri ve tüketiciler arasındaki ilişkinin idare hukuku ekseninde şekillendiğini göstermektedir (Akyüz ve Akgül, 2020, s. 91). Bu ilişki, kamusal yetki kullanan idare ile özel hukuk süjesi olan piyasa aktörleri arasında eşitlik ve tarafsızlık ilkeleriyle yönetilmelidir. Ancak bu noktada, Kurum'un uygulamalarına yönelik eleştiriler mevcuttur. Özellikle bazı benzer durumlarda farklı kararlar verilmesi, eşitlik ilkesi, hukuki güvenlik ve istikrar ilkelerinin ihlal edildiği iddialarına yol açmaktadır (Duman, 2020, s. 1124; Özbudun, 2018, s. 189).

Bu kapsamda, EPDK'nın kamusal işletmeciler ile özel sektör oyuncularını arasında farklı muamelede bulunduğuna yönelik iddialar dikkat çekicidir. Örneğin; elektrik piyasasında faaliyet gösteren TEDAŞ'ın diğer piyasa oyuncularına kıyasla mali uzlaştırmaya tabi tutulmaması, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesi ile Anayasa'nın 10. ve 48. maddeleri kapsamında eşitlik ve ekonomik teşebbüs özgürlüğü ilkelerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle yargıya taşınmıştır. Davacılar, EPDK'nın TEDAŞ'a sağladığı bu düzenleyici avantajın, diğer aktörler aleyhine haksız rekabet doğurduğunu ileri sürmüşlerdir. Her ne kadar bu dava, Rekabet Kurulu tarafından alınan bir karara yönelik iptal davası olarak açılmışsa da uyuşmazlığın özünde EPDK'nın düzenleyici otorite olarak TEDAŞ'a yönelik eşitlikten uzak bir uygulama sergilemiş olması ve bu yaklaşımın çıkarılan ikincil mevzuatla da desteklenmiş olması yer almaktadır. Danıştay, Rekabet Kurulu'nun kararında 4054 sayılı Kanun'a aykırılık bulunmadığını belirtmiş olsa da (Danıştay 13.D., 22.05.2007, E.2005/7207, K.2007/3373), düzenleyici adalet ilkesine dair bu tür örnekler, bağımsız idari otoritelerin tarafsızlık sorumluluğunu yeniden gündeme getirmektedir (Aslan, 2007, s. 159).

EPDK, enerji piyasalarında rekabetçi, şeffaf ve sürdürülebilir bir yapı kurma amacıyla geniş takdir yetkileriyle donatılmıştır. Ancak bu takdir yetkisinin sınırları, eşitlik ilkesi, hukuki güvenlik ve yasallık ilkeleri çerçevesinde şekillendirilmelidir. Bu bağlamda, EPDK'ya yöneltilen önemli eleştirilerden biri, Doğal Gaz Piyasasında BOTAS'ın piyasa payının, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile belirlenen üst sınırın altına indirilmemesine rağmen

Kurum'un bu ihlale müdahale etmemesidir. Kurumun bu konuda sessiz kalması, idari pasiflik biçiminde değerlendirilmekte ve regülasyon işlevinin tarafsızlığına gölge düşürdüğü ileri sürülmektedir (Aslan, 2008b, s. 130).

EPDK'dan, yalnızca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yahut Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından belirlenen genel enerji politikalarını uygulamak değil aynı zamanda piyasa dinamiklerine uygun, teknik ve hukuki analizlere dayanan özgün düzenleme stratejileri geliştirmesi beklenmektedir. Bu çerçevede Kurumun görevleri arasında, enerji piyasalarının ekonomik yapısını ve hukuki sınırlarını analiz etmek, makro düzeyde regülasyon kararları almak ve sektörün gelecekte nasıl daha verimli işleyeceğine dair çerçeve oluşturmak yer almalıdır (Aslan, 2007, s. 137).

Bu düzenleyici rolün somut örneklerinden biri, elektrik dağıtım tarifelerinin belirlenmesidir. Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) yalnızca genel çerçeveyi çizmekte tarifelerin eşitlik ilkesine göre uygulanması gerektiğini belirtmekle yetinmektedir. EPK'da yer alan hükme göre, dağıtım şirketleri tarafından hazırlanacak tarifeler "elektrik enerjisinin dağıtım tesisleri üzerinden iletiminden faydalanan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit taraflar arasında fark gözetmeksizin uygulanacak fiyat, hüküm ve koşulları" içermelidir (EPK, m. 4). Ancak tarifeyle ilişkin birçok teknik ve ekonomik unsurun belirlenmesi EPDK'nın takdirindedir.

Nitekim EPDK, kimi durumlarda gelir tavanı uygulaması kimi durumlarda ise sabit kâr marjı gibi yöntemleri tercih ederek farklı tarife sistemleri oluşturabilmektedir. Bu yetki kullanımı, açık yasal çerçeveye sınırlandırılmadığı için Kurum'un düzenleyici takdir alanı oldukça geniştir. Bu kapsamda EPDK, dağıtım şirketlerinin kâr marjlarını, garantili gelir oranlarını ve piyasa risklerine karşı maruz kalacakları yükü belirleme yetkisine sahiptir (Gözler, 2021, s. 471).

Ayrıca EPDK'nın serbest tüketici limitlerini belirleme yetkisi de doğrudan serbest piyasa yapısının gelişimini etkileyen önemli düzenleme araçlarından biridir. Bu limitlerin piyasa koşulları doğrultusunda esnek biçimde güncellenmesi, piyasadaki arz-talep dengesi, rekabet yapısı ve tüketici haklarının korunması açısından stratejik öneme sahiptir. Serbest piyasa geçiş sürecinde bu limitlerin bilimsel verilerle uyumlu biçimde saptanması Kurum'un hem teknik hem de hukuki sorumluluğudur (Aslan, 2007, s. 93).

Düzenleme yetkileri kapsamında EPDK, elektrik piyasasının serbestleşmesini yönlendiren ve piyasa güvenliğini sağlayan başlıca kurumsal aktörlerden biri olarak öne çıkmaktadır. Kurumun tüm faaliyetlerinde temel amaç, piyasada 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na uygun davranılmasını sağlamak, piyasa işleyişini güvence altına almak ve tüketici haklarını korumaktır.

Elektrik Piyasası Kanunu'nda benimsenen model, düzenlenmiş şebeke erişimi yaklaşımıdır. Bu modele göre iletim sistemi sahibi şirket ile şebekeye erişim talebinde bulunan üçüncü taraflar arasında yapılan sözleşmeler çerçevesinde şebekeye erişim sağlanmaktadır. Erişim koşulları ve tarifeleri, yasal sınırlar içinde EPDK tarafından belirlenmektedir (Aslan, 2007, s. 101; Turgut, 2019, s. 32). EPK'nın 2. maddesine göre elektrik piyasasında yürütülen faaliyetler; üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, ticaret, ithalat ve ihracat işlemlerini kapsamaktadır. Bu faaliyetlerin her biri kamu yararına uygun biçimde regülasyona tabi tutulmakta ve piyasanın rekabetçi yapısı içinde sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmaktadır (EPK, m. 2).

Bu yapı içinde EPDK, sadece piyasayı düzenlemekle kalmayıp aynı zamanda kamu hizmeti niteliği taşıyan elektrik teminine ilişkin standartların korunmasını ve geliştirilmesini

temin etmekle yükümlüdür. Kurum'un bu bağlamdaki düzenleyici rolü, elektrik arz güvenliği, tüketiciye kaliteli hizmet sağlanması ve piyasa istikrarının korunması açısından kritik öneme sahiptir (Aslan, 2007, s. 97).

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu çerçevesinde doğal gazın ithalatı, iletimi, dağıtımı, depolanması, pazarlanması, ticareti ve ihracatı gibi faaliyet alanları ile bu alanlarda faaliyet gösteren tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu alanların regülasyonu ve denetimi yetkisi EPDK'ya aittir (DGP, m. 1; Aslan, 2008b, s. 95).

EPDK'nın doğal gaz piyasasındaki düzenleme yetkisinin temel amacı nitelikli, ucuz, sürekli, rekabetçi ve çevreyle uyumlu bir doğal gaz arzının sağlanmasıdır. Bu hedef, doğal gaz piyasasının serbestleşmesi ve bu sayede mali yönden güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir piyasa yapısının inşa edilmesiyle bağlantılıdır. Kurum, bu bağlamda piyasaya giriş-çıkış koşullarını belirleme, tarifeleri onaylama, lisanslandırma, denetim ve yaptırım gibi araçlarla doğal gaz piyasasını etkin şekilde düzenlemektedir (Aslan, 2008b, s. 99).

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu kapsamında EPDK, ham ve işlenmiş petrol ürünlerinin yurt içinden veya dışından temin edilerek güvenli, ekonomik ve rekabetçi bir ortamda tüketicilere sunulmasını sağlamak amacıyla düzenleyici ve denetleyici yetkilere sahiptir. Bu kapsamda Kurum, petrol piyasasındaki faaliyetlerin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı şekilde sürdürülmesine yönelik olarak yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetleri yürütmektedir (PPK, m. 1; Aslan, 2008a, s. 63). Kurum ayrıca petrol piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlenmesini sağlamak, sektörel gelişimi teşvik etmek ve piyasa aktörleri arasında rekabetin korunmasını sağlamak üzere ikincil düzenlemeler çıkarma, lisans verme, ihlal durumlarında yaptırım uygulama ve teknik standartları belirleme görevlerini de üstlenmektedir (Aslan, 2008a, s. 69).

Her iki piyasada da EPDK'nın temel misyonu, serbestleşme sürecinin kamu yararı çerçevesinde yürütülmesini sağlamak ve tüketicinin korunması ile piyasa istikrarı arasında denge kurmaktır. Bu düzenleyici model, enerji sektörlerinde rekabetin geliştirilmesi kadar kamu hizmeti niteliğinin sürdürülebilirliği açısından da kritik bir rol oynamaktadır (Gözler, 2021, s. 477).

EPDK, LPG piyasasında da yetkili düzenleyici otorite olarak görev yapmaktadır. 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu uyarınca Kurumun yetkileri; LPG'nin yurt içi ve dışı kaynaklardan temini, dağıtımı, nakli, depolanması, ticareti gibi faaliyetlerin düzenlenmesi, yönlendirilmesi, gözetimi ve denetimi çerçevesinde şekillenmektedir (LPG Kanunu, m. 1; Aslan, 2008b, s. 155).

Bu düzenleyici yetkinin temel amacı, LPG'nin güvenli, ekonomik ve rekabetçi bir ortamda kullanıcılara sunulmasını sağlamak ve piyasadaki faaliyetlerin saydamlık, eşitlik ve istikrar ilkelerine uygun biçimde sürdürülmesini temin etmektir. EPDK, bu kapsamda hem sektörel aktörlerin hak ve yükümlülüklerini belirlemekte hem de LPG piyasasının yapısal istikrarını ve tüketici güvenliğini gözetmektedir (Aslan, 2008b, s. 158). Ancak Kurum'un geniş takdir yetkisi, bazı durumlarda özel hukuk sükelerinin temel hak ve özgürlüklerine müdahale riski doğurabilir. Özellikle mülkiyet hakkı, serbest teşebbüs hakkı ve şirketlerin yatırım kararları üzerindeki kamu müdahalesi hem anayasal hem de piyasa özgürlüğü ilkeleri açısından sınırlandırılması gereken alanlardır (Gözler, 2021, s. 480). Bu noktada, EPK'nın 2(4)(c) maddesi örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu hüküm, özelleştirilmiş elektrik dağıtım tesislerinin yatırım planlarının Kurul onayına tabi olduğunu ve değişiklik ile uygulama sürecinin de Kurul tarafından denetlenebileceğini düzenlemektedir. Bu durum, özel bir ticari

teşebbüsün girişim ve karar özgürlüğüne müdahale niteliği taşımakta olup yasal müdahalenin meşru amaçlara dayalı olması koşuluyla sınırlı biçimde yorumlanması gerekliliğini ortaya koymaktadır (EPK, m. 2(4)(c); Aslan, 2007, s. 165).

Ayrıca, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanun kapsamında özelleştirilmiş dağıtım tesisleriyle ilgili tüm yatırım planlarının EPDK tarafından onaylanması zorunluluğu, serbest piyasa ilkeleri ile düzenleyici müdahalenin sınırları arasında hassas bir denge kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Zira Kurul, hizmetlerin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla yatırım teklifi sunulmaması durumunda lisans iptaline karar verebilmekte ve yeniden ihale süreçlerini başlatabilmektedir. Bu yetkiler, kamusal hizmetin devamı ve tüketicinin korunması açısından haklı görülebilirse de özel şirketlerin stratejik karar alma süreçlerine sürekli ve sınırsız müdahaleyi haklı kılacak biçimde genişletilmemelidir (Aslan, 2008a, s. 84).

Bu çerçevede EPDK'ya tanınan düzenleme yetkisi, anayasal haklara saygı, orantılılık ve meşru amaç ilkeleri doğrultusunda kullanılmalıdır. Aksi hâlde, serbest piyasa ekonomisine geçişi hedefleyen regülasyon modeli, anayasal güvencelerle çatışabilir ve idarenin keyfiliğine yol açabilecek müdahale riskini artırabilir.

2.1.1. Fransa: Enerji Düzenleme Komisyonu (CRE)

Fransa'da enerji piyasasının regülasyonundan sorumlu olan bağımsız idari otorite, Commission de régulation de l'énergie (CRE) adlı Enerji Düzenleme Komisyonu'dur. CRE, 10 Şubat 2000 tarihli ve 2000-108 sayılı Elektrik Kanunu ile kurulmuştur. Kuruluş yasasında, komisyonun hem yapısal hem de işlevsel bağımsızlığını teminat altına alan hükümler yer almaktadır (Kakışım, 2019 s. 461).

CRE'nin bağımsızlık statüsü, enerji piyasalarında tarafsız ve teknik temelli kararlar alınabilmesini temin etmek amacıyla özel güvencelerle donatılmıştır. Bu kapsamda, Kanun'un 35. maddesi uyarınca, Komisyon üyeleri ile personelinin görevlerini tam anlamıyla bağımsız bir biçimde yerine getirmeleri gerektiği, ayrıca hükümetten veya üçüncü kişilerden hiçbir şekilde talimat alamayacakları açıkça hüküm altına alınmıştır (Kakışım, 2019, s. 462). Bu hüküm, CRE'nin politik baskılardan arındırılmış, teknik rasyonaliteye dayalı bir enerji regülasyon rejimi benimsemesini hedeflemektedir (Aslan, 2008b, s. 172).

Fransa'daki bu model, bağımsız idari otoritelerin hükümetten işlevsel olarak ayrıştırılmasının tipik bir örneği olarak kabul edilmektedir. CRE'nin uygulama pratiğinde hükümetin genel enerji politikalarıyla tam uyum içerisinde çalışması öngörülmekle birlikte, bu durum, Komisyon'un teknik karar alma bağımsızlığını zedelememektedir (Jacqué, 2019, s. 94). Bu yönüyle, CRE modeli, Türkiye'deki EPDK'nın bağımsızlık tartışmaları bağlamında karşılaştırmalı bir değerlendirme açısından dikkate değerdir.

CRE'nin görev ve yetkileri, kuruluş yasasının ardından Code de l'énergie ve ikincil düzenlemelerle ayrıntılı biçimde geliştirilmiştir. Kurumun görev ve yetkileri, Code de l'énergie başta olmak üzere ikincil düzenlemelerle detaylandırılmıştır. Kanunun 2. maddesi çerçevesinde, elektrik enerjisinin kamu hizmeti niteliği taşıması ve temel bir insan hakkı olarak değerlendirilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda, CRE'nin esas fonksiyonu, tüm kullanıcılar için şebeke altyapılarına eşit ve ayrımcılıktan uzak erişimin sağlanmasını temin etmektir (Kısacık, 2019, s. 1103-1104).

Ayrıca elektrik ve doğal gaz hizmetlerine erişimin temel hak olarak tanınmasının bir yansıması olarak Komisyon'un görevleri arasında tüm vatandaşların bu haklardan eşit yararlanmasını sağlayacak bir tarife mekanizmasına dair görüş bildirme yükümlülüğü de

bulunmaktadır (Aslan, 2008b, s. 173). CRE, özellikle serbest olmayan kullanıcılar için uygulanan tarifeler konusunda da görüş bildirerek sosyal adaletin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Bu uygulama, Fransız enerji hukukunda “solidarité tarifaire” (tarife dayanışması) ilkesi olarak adlandırılan kamu hizmeti yükümlülüğünün bir tezahürüdür (Jacqué, 2019, s. 96).

Kurumsal bağımsızlık açısından CRE’nin yapısı, doğrudan yürütme organının etkisini asgari seviyeye indirecek biçimde kurgulanmıştır. Komisyon’un yedi üyesi; ikisi Cumhurbaşkanı, ikisi Ulusal Meclis Başkanı, ikisi Senato Başkanı ve biri de Ekonomik ve Sosyal Konsey Başkanı tarafından atanmaktadır. Üyeler, altı yıl süreyle görev yapar ve görev süreleri sona erdikten sonra yeniden atanmaları mümkün değildir. Bu yöntem hem temsil çeşitliliğini hem de kurumsal tarafsızlığı güvence altına almayı hedeflemektedir (Turgut, 2019, s. 34).

Üyelerin görevden alınabilmesi ise sıkı güvencelere bağlanmıştır. Yalnızca açık hukuka aykırılık teşkil eden ve görevle bağdaşmaz nitelikteki durumlar halinde görevden alma mümkündür. Bu çerçevede, CRE üyelerinin karar süreçlerinde siyasi otoriteden bağımsız davranmalarını sağlayacak kurumsal koruma mekanizmalarının bulunduğu görülmektedir (Aslan, 2008b, s. 174).

2.1.2. İngiltere: Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi (OFGEM)

Birleşik Krallık’ta enerji piyasalarının düzenleyici kurumu olan Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM), 2000 yılında kurulmuş olup enerji piyasalarının gözetiminden ve düzenlenmesinden sorumlu bağımsız bir kamu otoritesidir. OFGEM’in kuruluş temelleri, 1986 tarihli Gas Act ile 1989 tarihli Electricity Act’e dayanmaktadır (İncekara, 2019, s. 301). Bu yasalar 1995, 2000 ve 2004 yıllarında yapılan değişikliklerle modernize edilmiştir (Electricity Act, 1989; Gas Act, 1986).

OFGEM’in temel amacı, enerji piyasalarında tüketici çıkarlarını korumak, rekabeti teşvik etmek, enerji arz güvenliğini güçlendirmek, yatırım ortamını iyileştirmek ve enerji piyasası aktörlerinin çevresel sorumluluklarını artırmak olarak belirlenmiştir (Aslan, 2008b, s. 179; Çeçen, 2021, s. 386). Bu hedef doğrultusunda kurum; enerji fiyatlarının denetlenmesi, tedarikçi lisanslarının verilmesi, piyasa ihlallerinin yaptırımlarla karşılanması ve altyapı yatırımlarının desteklenmesi gibi önemli regülasyon fonksiyonlarını yerine getirir (Helm, 2003, s. 41).

İngiltere’nin düzenleyici çerçevesi, OFGEM’in denetim ve icrai kararlarının Gas and Electricity Markets Authority (GEMA) tarafından alınması şeklinde iki katmanlı bir yönetsel yapı öngörmektedir. Nitekim, Utilities Act 2000 kapsamında oluşturulan Gas and Electricity Markets Authority (GEMA) adlı yönetim organı, OFGEM’in icrai kararlarını alır. GEMA, düzenleyici politikaları saptamakta, piyasa şeffaflığına katkı sağlamakta ve sektörler arası koordinasyonu yürütmektedir (Utilities Act, 2000, s. 12).

Ayrıca, OFGEM’in özellikle enerji arz güvenliği ve iklim hedefleri doğrultusunda karbon salımını düşürmeye yönelik yeşil enerji yatırımlarını teşvik etmesi, kuruma çevresel sürdürülebilirlik yönünden stratejik bir işlev de yüklemektedir. Bu bağlamda OFGEM’in rolü, sadece ekonomik denetim değil aynı zamanda enerji dönüşümünü yönlendirme ve iklim taahhütlerine katkı sağlama açısından da belirleyici olmaktadır (Aslan, 2008b, s. 180).

OFGEM, doğrudan bir bakanlığa bağlı olmayan, karar alma süreçlerinde teknik ve idari bağımsızlığa sahip bir düzenleyici otoritedir. Kurumun icrai kararları Utilities Act 2000 kapsamında oluşturulan GEMA tarafından alınmakta olup bu yapı, enerji piyasası düzenlemelerinin siyasi müdahalelerden arındırılmasını amaçlamaktadır.

OFGEM her ne kadar bağımsız bir otorite olsa da ikincil düzenleme yetkisi kapsamında doğrudan yönetmelik çıkarma yetkisine sahip değildir. Bu durum, kurumsal bağımsızlık ile hukuki yetkilendirme arasındaki sınırların açıkça çizildiğini göstermektedir. Buna karşılık, kurumun mali bağımsızlığı oldukça belirgindir. OFGEM'in giderleri, elektrik ve doğalgaz lisansı sahibi şirketlerden alınan düzenleyici katkı payları aracılığıyla finanse edilmekte ve böylece kurumsal faaliyetlerin kamu bütçesinden bağımsız biçimde sürdürülebilmesi sağlanmaktadır (Aslan, 2008b, s. 183).

GEMA'nın kurumsal yapısı, düzenleyici işlevlerin uzmanlık temelli yürütülmesini sağlayacak şekilde çok katmanlı olarak tasarlanmıştır. Toplam 11 üyeden oluşan bu kurulun 5 üyesi tam zamanlı olarak görev yaparken 6 üye yarı zamanlı görev üstlenmekte ve esas olarak denetim, danışmanlık ve politika yönlendirme işlevlerini yerine getirmektedir. Bu çok katmanlı yönetim modeli, piyasa gözetimi ve düzenleme süreçlerinin teknik derinlik ve denetim açısından güçlendirilmesini hedeflemektedir (İncekara, 2019, s. 301).

OFGEM'in düzenleme görevlerini tamamlayan bir diğer kurumsal yapı ise tüketici şikâyetlerinin çözümünden sorumlu olan Energy Ombudsman'dır. Birleşik Krallık enerji piyasalarının düzenleyici çerçevesinde yalnızca piyasa yapıcı aktörler değil, tüketici haklarının korunmasına yönelik yapılanmalar da yer almaktadır. Bu bağlamda, 2000 yılında yürürlüğe giren Kamu Hizmetleri Yasası (Utilities Act 2000) ile kurulmuş olan Enerji Gözetleyicisi (Energy Ombudsman), Gaz Tüketici Konseyi ile Elektrik Tüketicileri Komitelerinin işlevlerini devralarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Söz konusu yapı, enerji piyasasında tüketicilerin haklarını savunmak ve olası uyuşmazlıklarda çözüm üretmek amacıyla tesis edilmiş bağımsız bir yönetsel otorite niteliğindedir (Aslan, 2008b, s. 184).

Enerji Gözetleyicisi ile OFGEM arasında kurumsal etkileşim hukuki düzenlemeyle güvence altına alınmıştır. Zira, 2000 tarihli yasa kapsamında her iki kurumun da bilgi alışverişinde bulunma, koordinasyon sağlama ve ortak meselelerde uyumlu hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır (Çeçen, 2021, s. 387). Bu hüküm, düzenleyici etkinliğin yalnızca ekonomik parametrelerle sınırlı tutulmaması, aynı zamanda sosyal boyut ve tüketici çıkarları ekseninde yürütülmesini temin etmektedir (Aslan, 2008b, s. 185).

2.1.3. İtalya: Elektrik ve Gaz Düzenleme Kurumu (EGDK)

İtalya'da enerji piyasalarının düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini üstlenen kurum, Elektrik ve Gaz Düzenleme Kurumu (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente-ARERA)'dır. Bu kurum, 14 Kasım 1995 tarihli ve 481 sayılı yasa çerçevesinde kurulmuş olup bağımsız bir idari otorite niteliği taşımaktadır (Aslan, 2008b, s. 190; Turgut, 2019, s. 38). Kurumun kurulmasına temel teşkil eden yasa, yalnızca enerji piyasalarıyla sınırlı kalmamakta, aynı zamanda genel olarak kamu hizmeti sunumunda etkinlik ve şeffaflık ilkelerine dayalı bir düzenleyici çerçeve öngörmektedir.

481/95 sayılı Kanun'da ifade edildiği üzere, EGDK'nın temel amaçları iki başlıkta toplanmaktadır: (1) enerji piyasasında rekabetin geliştirilmesi ve etkin enerji kullanımının sağlanması, (2) tüketici yararı doğrultusunda hizmet kalitesi standartlarının korunması ve yükseltilmesi. Bu yönüyle kurum, yalnızca piyasa dinamiklerinin gözetilmesiyle yetinmemekte; aynı zamanda kamu hizmeti anlayışıyla sosyal sorumluluk da taşımaktadır. Bu kamu hizmeti perspektifi, kurumun hem piyasa düzenlemesi hem de tüketici haklarının korunması yönündeki görevlerinin temel dayanağını oluşturmaktadır.

EGDK'nın mali özerkliği, 481/95 sayılı Kanun ile güvence altına alınmış olup kurumun bütçesi elektrik ve doğal gaz sektörlerinde faaliyet gösteren hizmet sağlayıcıların katkı paylarıyla finanse edilmektedir. EGDK, piyasa düzenleme fonksiyonunun yanında, sektördeki

gelişmeleri izlemek ve enerji politikalarıyla ilgili önerilerde bulunmak üzere hem İtalyan Parlamentosu'na hem de Hükümete düzenli olarak rapor sunmakla yükümlüdür (Koç ve Gülşen, 2018, s. 47). Ayrıca yasal yetkisi kapsamında gözlem ve politika tavsiyeleri üretme görevine sahiptir. Bu durum, kurumun yalnızca uygulayıcı değil aynı zamanda enerji politikalarının şekillendirilmesinde danışman niteliği taşıyan bir aktör olduğunu göstermektedir (Aslan, 2008b, s. 192).

EGDK'nın karar alma organı konumundaki Kurul, beş üyeden oluşmaktadır ve bu üyelerin görev süresi yedi yıl olarak belirlenmiştir. Bu üyeler yeniden seçilememektedir. Böylece atanan üyelerin görevlerini siyasi baskılardan arınmış biçimde yerine getirmesi hedeflenmektedir. Kurul üyeleri, nihai olarak Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanmakta ancak bu atama, belirli birçok aşamalı danışma ve onay sürecini içermektedir. Öncelikle Üretim Faaliyetleri Bakanı, önerdiği isimleri Bakanlar Kurulu'na sunmakta; Bakanlar Kurulu da bu isimleri Parlamento'nun ilgili komisyonuna iletmektedir. Komisyon, adayları asgari üçte iki çoğunlukla onayladıktan sonra Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atama süreci tamamlanmaktadır (Aslan, 2008b, s. 194). Bu prosedür, kurumun karar organlarının yürütmeden bağımsız hareket edebilmesini sağlamak ve demokratik meşruiyet temelinde hesap verebilirliği tesis etmek amacı taşımaktadır (Demir ve Baş, 2020, s. 812).

Kurumun idari özerkliği, aynı zamanda güçlü bir yargısal denetim mekanizmasıyla dengelenmiştir. EGDK tarafından alınan kararlara karşı, İtalya'daki Bölge İdare Mahkemelerinde (Tribunale Amministrativo Regionale-TAR) yargı yoluna başvurmak mümkündür. EGDK'nın işlemleri ve düzenleyici kararları idari işlem niteliği taşıdığından, bu işlemlere karşı açılacak davalar idari yargı mercileri tarafından incelenmektedir. Bölge İdare Mahkemelerince verilen kararlar ise, İtalya Danıştay'ı konumundaki "Consiglio di Stato" nezdinde temyiz edilebilmektedir (Aslan, 2008b, s. 194; Demir ve Baş, 2020, s. 812). Bu durum EGDK'nın işlemlerine karşı yargısal denetimin varlığı ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemli bir güvencedir.

3. ENERJİ SEKTÖRÜNDEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ULUSLARARASI BAZDA KARŞILAŞTIRILMASI

Enerji sektöründe faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler, ülkelerin ekonomik ve hukuki yapılarında düzenleyici işlevler üstlenmeleri bakımından benzer nitelikler taşımakla birlikte ait oldukları siyasal sistemlerin ve hukuk rejimlerinin etkisiyle farklı yapısal özelliklere de sahiptirler. Türkiye'de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Fransa'da Enerji Düzenleme Komisyonu (Commission de Régulation de l'Énergie-CRE), İngiltere'de Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi (Office of Gas and Electricity Markets-OFGEM) ve İtalya'da Elektrik ve Gaz Düzenleme Kurumu (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente-ARERA-önceki adıyla EGDK), enerji piyasalarını düzenlemekle görevli bağımsız idari otoriteler olarak öne çıkmaktadır.

Söz konusu düzenleyici kurumlar arasında yapısal, hukuki ve fonksiyonel düzeyde pek çok ortak özellik mevcuttur. Öncelikle her bir kurum, ait olduğu ülkenin kanunlarıyla kurulan ve yasal güvenceye sahip bağımsız idari otoriteler olarak görev yapmaktadır. Bu kurumların tamamı piyasa aktörlerinin faaliyetlerini düzenlemek, tüketici haklarını korumak ve enerji piyasalarında rekabetin sağlıklı işlenmesini temin etmek gibi regülasyon ve denetim yetkileriyle donatılmıştır. Ayrıca her bir kurumun karar alma süreçlerinde etkili olan ve çoğunlukla kolektif karar mekanizmasıyla işleyen kurumsal bir yürütme organı (kurul veya komisyon) bulunmaktadır.

Bununla birlikte, bu kurumlar arasında ayırıcı nitelikteki bazı unsurlar da söz konusudur. Bu farklılıklar; kurul üyelerinin atanma biçimleri, görev süreleri, görevden alınma usulleri,

bütçelerinin kaynağı, düzenleyici kararların denetlenme şekli ve hükümet ile ilişkilerinin niteliği gibi alanlarda gözlemlenmektedir. Örneğin;

- Fransa'daki CRE, görev süresi dolan üyelerin yeniden seçilmesine izin vermezken; İngiltere'deki OFGEM'in karar alma sürecinde kamuoyunun katılımı daha belirgindir.
- İtalya'daki ARERA (önceki adıyla EGDK), hükümete ve parlamentoya düzenli olarak rapor sunmakla yükümlüdür; bu da kurumsal hesap verebilirliğin açık bir göstergesidir.
- OFGEM, tamamen bağımsız bir bütçeye sahip olup giderlerini enerji piyasasında lisans sahibi olan aktörlerden aldığı katkılarla karşılamaktadır. Bu, yürütmenin mali etkisini sınırlayan bir önlemdir.
- Türkiye'deki EPDK ise bazı eleştirilere konu olduğu gibi, kamu iktisadi teşebbüsleri ile özel sektör aktörleri arasında eşitlik ilkesine aykırı kararlar aldığı iddialarıyla karşı karşıya kalabilmektedir (Aslan, 2008b, s. 186-188).

Enerji piyasalarının doğası gereği yüksek yatırım maliyetleri, teknik karmaşıklık ve kamu yararı gerekliliği gibi unsurlar, bu alanlarda faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bağımsızlık ve tarafsızlık esaslarına dayanarak çalışmasını zaruri kılmaktadır. Ancak bu kurumların bağımsızlığı, yalnızca yasal metinlerle değil uygulamada politik etkilerden arındırılmış karar süreçlerinin varlığıyla değerlendirilmeli, kurumsal şeffaflık ve yargı denetimi gibi mekanizmalarla pekiştirilmelidir.

Bu farklılıklar, özellikle kuruluş yılları, yetki alanları, ikincil düzenleme yetkisi, bütçe yapıları ve karar organlarının kurumsal tasarımı bakımından belirginleşmektedir. Kurumlar farklı hukuk sistemlerine sahip ülkelerde ve farklı mevzuatlar temelinde kurulduğundan kuruluş yılları da birbirinden ayrıdır. Bu kapsamda, bağımsız düzenleyici otoriteler arasında ilk olarak faaliyet göstermeye başlayan kurum, 1995 yılında kurulan EGDK olmuştur. Bunu sırasıyla, 2000 yılında faaliyete başlayan OFGEM, 2000 yılında kurulan CRE ve 2001 yılında görevine başlayan EPDK takip etmiştir (Aslan, 2008b, s. 211-213).

Bununla birlikte bu düzenleyici kurumların yetki alanları da birbirinden farklıdır. EPDK, yalnızca elektrik ve doğalgaz piyasalarıyla sınırlı kalmayıp petrol ve LPG piyasalarını da düzenlemek ve denetlemekle görevlidir. Bu yönüyle EPDK, diğer üç düzenleyici kurumdan daha geniş bir faaliyet yelpazesine sahiptir. Öte yandan hem CRE hem OFGEM hem de EGDK, yalnızca elektrik ve doğalgaz piyasaları üzerinde yetkilidir ve faaliyet alanları bu sınırlar çerçevesinde şekillenmiştir. Bu farklılık, enerji sektöründe ülkelerin stratejik önceliklerinin ve düzenleme düzeylerinin çeşitliliğine işaret etmektedir (Aslan, 2008b, s. 215-217).

Bunun yanı sıra, karşılaştırmalı olarak incelenen düzenleyici kurumlar arasında görüş bildirme ve raporlama yükümlülüğü açısından da benzerlikler ve farklılıklar mevcuttur. EPDK ile CRE, yetki alanlarına giren enerji piyasalarıyla ilgili konularda görüş bildirme yetkisine sahiptir. Aynı şekilde EGDK da Parlamento ile Hükümete sektöre dair gözlemlerini ve önerilerini sunabilmektedir (Aslan, 2008b, s. 218). Ayrıca hem EPDK hem de EGDK, faaliyetlerini kapsayan alanlara ilişkin olarak yıllık rapor hazırlama yükümlülüğüne sahiptir. Bu yükümlülük, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin bir sonucu olarak kurumların bağımsızlığını güçlendirmektedir.

Bir diğer yapısal farklılık, ikincil mevzuat oluşturma yetkisi ile ilgilidir. EPDK, kendi faaliyet alanlarını düzenleyici nitelikte yönetmelikler çıkarma yetkisine sahiptir. Buna karşın, OFGEM, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde düzenleme yetkisine sahip olmasına rağmen doğrudan yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamaktadır (Aslan, 2007, s. 146-148). Bu durum, İngiliz hukuk sisteminin düzenleyici kurumlara tanıdığı yetki sınırlarıyla ilişkilidir.

Söz konusu kurumlar arasında dikkate değer bir diğer fark ise bütçe yapılarıyla ilgilidir. EPDK'nın bütçesi, düzenleme yaptığı alanlardaki piyasadan sağlanan gelirler üzerine inşa edilmiştir. Öte yandan OFGEM'in mali kaynağı da benzer şekilde lisans sahibi şirketlerin katkılarına dayanmaktadır. EGDK'nın mali kaynağı da elektrik ve doğalgaz sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin ödemekle yükümlü olduğu katkı paylarına dayanmaktadır (Aslan, 2008b, s. 219-220). Bu yapı, düzenleyici kurumların kamu bütçesinden doğrudan bağımsız hareket etmelerine olanak tanıyarak mali özerkliklerini pekiştirmektedir.

EPDK ve CRE'nin karar organları yedi üyeden oluşmakla birlikte, EPDK üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanırken CRE'de üyeler Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Senato Başkanı ve Ekonomik ve Sosyal Komite Başkanı tarafından çoklu atama modeliyle belirlenmektedir. OFGEM'de 11 üyeli karma bir kurul yapısı öngörülmüş; EGDK'da ise Cumhurbaşkanı kararnamesiyle bir defaya mahsus yedi yıllığına atanan beş üyeli bir kurul modeli benimsenmiştir (Aslan, 2008b, s. 205-206, 228-230).

Yargısal denetim bakımından EPDK kararları Türkiye'de Danıştay'ın ilk derece yargılamasına tabi iken, İtalya'da EGDK kararları için iki dereceli bir idari yargı yolu (TAR ve Consiglio di Stato) öngörülmüştür. İngiltere'de ise OFGEM'in kararları, idareye karşı genel yargı yolu kapsamında adli yargı mercilerince denetlenmektedir (Aslan, 2008b, s. 234).

Enerji sektöründe faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler, her ne kadar benzer regülasyon işlevlerini üstlenmiş olsalar da bulundukları ülkelerin hukuki, idari ve siyasal sistemlerine bağlı olarak yapısal ve işlevsel açıdan önemli farklılıklar göstermektedir. Türkiye'de EPDK, geniş faaliyet alanı ve ikincil düzenleme yetkisiyle dikkat çekerken; Fransa, İngiltere ve İtalya'da benzer otoriteler daha sınırlı alanlarda görev yapmakta, ancak bağımsızlıkları daha sıkı anayasal güvencelerle desteklenmektedir. Kurul yapıları, atama usulleri, bütçeleme kaynakları, hesap verebilirlik mekanizmaları ve yargı denetimi açısından da bu kurumlar arasında çeşitlilik bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla, enerji piyasalarının etkin, rekabetçi ve şeffaf biçimde işlemesini sağlamak adına, her ülkenin kendi ihtiyaçları ve kurumsal kapasitesi doğrultusunda şekillendirdiği regülasyon modelleri, enerji hukukunda "bağımsızlık" ilkesinin farklı düzey ve formlarda tezahür edebileceğini ortaya koymaktadır. Bu durum, enerji düzenlemesinin yalnızca teknik değil, aynı zamanda hukuki ve siyasi bir alan olduğunu da göstermektedir.

4. SONUÇ

Enerji piyasalarının serbestleştirilmesi sürecinde düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getiren bağımsız idari otoriteler, piyasa istikrarının korunması, rekabetin tesis edilmesi ve yatırım güvenliğinin sağlanması açısından kritik bir rol üstlenmektedir. Türkiye'de EPDK, Fransa'da CRE, İngiltere'de OFGEM ve İtalya'da ARERA (önceki adıyla EGDK) gibi kurumlar, kamu yararını gözetirken aynı zamanda serbest piyasa işleyişinin gerektirdiği teknik ve hukuki düzenlemeleri yürütmek üzere oluşturulmuş yapılardır. Her ne kadar benzer amaç ve misyonlara sahip olsalar da bu otoritelerin işleyişi, içinde bulundukları ülkelerin hukuk düzenleri, siyasal gelenekleri ve idari kültürlerinden kaynaklanan önemli farklılıklar göstermektedir.

EPDK'nın faaliyet alanının elektrik ve doğal gazın yanı sıra petrol ve LPG piyasalarını da kapsamı, kurumu diğer düzenleyici otoritelerden daha geniş bir yetki alanına sahip kılmaktadır. OFGEM, CRE ve ARERA (önceki adıyla EGDK) ise ağırlıklı olarak elektrik ve doğal gaz piyasalarına odaklanmakta, bu piyasaların işleyişi için teknik düzenleme ve piyasa gözetim mekanizmaları üretmektedir. Ayrıca EPDK'nın ikincil düzenleme yetkisi kapsamında yönetmelik çıkarabilmesi, piyasa aktörleri üzerinde doğrudan etkili olabilecek normatif

düzenlemeler yapmasına imkân tanımakta ve kurumu bazı yönleriyle daha müdahaleci bir regülasyon otoritesi hâline getirebilmektedir.

Kurulların yapısı, atama usulleri ve görev süreleri de ülkeler arasında farklılaşan önemli bir diğer boyuttur. Örneğin, ARERA (önceki adıyla EGDK) üyeleri yalnızca bir dönem için atanabilirken EPDK üyeleri yeniden atanabilmektedir. CRE'nin kurul üyeleri ise farklı anayasal organlar tarafından belirlenerek daha kolektif bir atama mekanizması uygulanmaktadır. Her dört ülkede de düzenleyici kurumların bütçeleri büyük ölçüde ilgili sektörlerde faaliyet gösteren piyasa aktörlerinden alınan katkı paylarıyla finanse edilmekte olup bu model, mali bağımsızlığın korunması bakımından önemli avantajlar sunmaktadır. Bununla birlikte, sektör paydaşları tarafından finanse edilen bu yapılar açısından kurumsal şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi özel önem taşımaktadır.

Enerji düzenleyici kurumlarının kamuya karşı hesap verebilirliği ve yargısal denetime açık olması ise demokratik hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Türkiye'de EPDK kararları ilk derece olarak Danıştay tarafından incelenirken, İtalya'da ARERA (önceki adıyla EGDK) kararları Bölge İdare Mahkemeleri ve temyiz aşamasında Devlet Şurası'nın denetimine tabidir. İngiltere'de OFGEM'in kararları, kurumsal yapısı içinde yer alan otoritelerce gözetilmekle birlikte genel yargı denetimi yoluna da açıktır. Bu farklı modeller, düzenleyici kurumların hem bağımsızlığını hem de hukuki denetim altında olma yükümlülüğünü farklı dengelerle ele aldıklarını göstermektedir.

Sonuç olarak, enerji sektöründe bağımsız idari otoritelerin etkinliğini belirleyen temel unsur yalnızca kurumsal mimarilerinin sağlamlığı değil; aynı zamanda şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık ve siyasi etkiden uzak karar alma kapasitesinin güçlü olmasıdır. EPDK özelinde zaman zaman dile getirilen siyasi müdahale riskleri veya düzenleyici kararlardaki tutarsızlık iddiaları, piyasa aktörlerine eşit davranma yükümlülüğünün önemini ortaya koymaktadır. Türkiye'nin enerji regülasyon sisteminin uluslararası iyi uygulamalar ışığında güçlendirilmesi hem yatırım ortamının istikrarını artıracak hem de enerji piyasalarının öngörülebilirliğine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (1994). 27.11.1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.
- Akyüz, M., ve Akgül, D. (2020). Serbest tüketici kavramı ve elektrik perakende satış şirketlerinin pazarlama stratejisi uygulamaları üzerine kavramsal bir çalışma. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(1), 90–101.
- Arslan, Ş. (2020). Kamu hizmeti anlayışındaki değişimin Türk yönetim geleneği çerçevesinde değerlendirilmesi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 512–530.
- Aslan, İ. Y. (2007). *Enerji hukuku Cilt 1: Elektrik piyasasında rekabet ve regülasyon*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Aslan, İ. Y. (2008a). *Enerji hukuku Cilt 2: Petrol piyasasında rekabet ve regülasyon*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Aslan, İ. Y. (2008b). *Enerji hukuku Cilt 3: AB doğalgaz piyasasında rekabet ve regülasyon, Türk doğalgaz piyasasında rekabet ve regülasyon, Türk LPG piyasasında rekabet ve regülasyon*. Bursa: Ekin Yayınevi.

- Aydın, E. (2019). *Cari işlemler açığını azaltmaya yönelik yapısal reformlarda devletin rolü: Türkiye enerji piyasası üzerine bir inceleme* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Balaban, E. Z. (2022). *Bağımsız idari otorite olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul.
- Çeçen, H. (2021). Avrupa Birliği yenilenebilir enerji hukukunda yeni bir tüzel kişilik olarak ‘yenilenebilir enerji toplulukları’. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 20(2), 381–410.
- Demir, N., ve Baş, P. (2020). Avrupa Birliği’nin enerji sorunsalında yenilenebilir enerji kaynaklarının yeri ve geleceği. *Journal of Mehmet Akif Ersoy University Economics and Administrative Sciences Faculty*, 7(3), 806–831.
- Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Kanun, 02.05.2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.
- Duman, A. (2020). Elektrik enerjisi piyasasında EPDK’nın re’sen icra yetkisi. *Legal Hukuk Dergisi*, 18(207), 1121–1145.
- Electricity Act 1989, c. 29. United Kingdom. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/29/contents>
- Elektrik Piyasası Kanunu, 4628 sayılı Kanun, 20.02.2001 tarihli ve 24320 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ile Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete: 10.11.2002, Sayı: 24932.
- European Parliament and Council. (2009). Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Art. 35). Official Journal of the European Union, L 211/55.
- Gas Act (1986). United Kingdom, c. 44. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/44/contents>
- Gözler, K. (2021). *İdare hukuku (Cilt 1)*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Helm, D. (2003). *Energy, the state, and the market: British energy policy since 1979*. Oxford: Oxford University Press.
- İncekara, Ç. Ö. (2019). Türkiye ve AB’nin enerji hedefleri. *Journal of Turkish Operations Management*, 3(2), 298–313.
- Jacqué, J.-P. (2019). *Droit institutionnel de l’Union européenne* (8e éd.). Paris: Dalloz.
- Jones, C., and Kettlewell, W. J. (2020). *EU Energy Law, Volume I, the Internal Energy Market*. Claeys & Casteels Publishing.
- Kakışım, C. (2019). Enerji krizlerinin etkisiyle şekillenen Avrupa Birliği’nin enerji politikası. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 460–472.
- Kaplan, O. (2023). Türk hukukunda idarenin yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yönünden işlevlerinin irdelenmesi. *Yaşar Hukuk Dergisi*, 5(2), 297–336.
- Kısacık, S. (2019). 21. yüzyılda Avrupa Birliği’nin enerji güvenliği politikaları bağlamında Akdeniz Bölgesi’nin önemini anlamak. H. Çomak ve B. Ş. Şeker (Ed.), *Akdeniz Jeopolitiği* (1. Baskı, s. 1103–1104). Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Koç, Ö. E., ve Gülşen, M. A. (2018). Elektrik enerjisi piyasasında regülasyon ve bağımsız düzenleyici kurumlar: Türkiye örneği. *Sosyoekonomi*, 26(38), 37–51.
- Küçük, Ü. (2022). Türkiye’de yenilenebilir enerji konusunda kurumsal yapılanma ve yerel yönetimlere ilişkin mevzuat içinde yenilenebilir enerji. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1), 369–381.
- Özbudun, E. (2018). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Petrol Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Kanun, 20.12.2003 tarihli ve 25322 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.
- Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 4054 sayılı Kanun, 13.12.1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.
- Robson, W. A. (1947). *Justice and administrative law*. London: Stevens & Sons.
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Turgut, H. (2019). *Avrupa Birliği'nin enerji politikalarında Avrupa Komisyonu'nun rolüne kurumsalcı bir bakış* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız idari otoriteler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Utilities Act 2000, c. 27. United Kingdom.
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/27/contents>