

# TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ENERJİ ALANINDAKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Av. Çağdaş Evrim ERGÜN<sup>1</sup>

## I. GİRİŞ

Türkiye'de son yıllarda enerji piyasalarının serbestleşmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu süreç, özellikle elektrik ve doğal gaz sektörlerinde beraberinde getirdiği bir takım sorunlarla birlikte halen devam etmektedir. Bu serbest piyasaya geçiş döneminin en az sancılı biçimde gerçekleşmesi amacıyla, diğer "duyarlı" sektörlerde de olduğu gibi, enerji sektöründe de bir düzenleyici otoritenin kurulması yoluna gidilmiştir. Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu bu amaçla 4628 sayılı Kanun<sup>2</sup> ile 2001 yılında kurulmuş ve ardından 4646 sayılı Kanun<sup>3</sup> ile doğal gaz sektörünü de kapsayacak şekilde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu "EPDK" adıyla faaliyet göstermeye başlamıştır.

Bu incelemede, esas olarak, EPDK'nın bir bağımsız idari otorite "BİO" olarak yapısını, yetkilerini, idare yapılanması içerisindeki yerini ve bağımsızlığı meselesini değerlendirmeye çalışacak ve bu değerlendirmeyi yaparken de, Türk hukukunun Avrupa Birliği "AB" mevzuatı ile uyumlaştırılması sürecinin bir sonucu olarak kurulmuş olan EPDK'nın, AB ülkelerindeki enerji otoriteleriyle benzer ve farklı yönlerini ortaya koymaya çalışacağız. Bu tür bir karşılaştırma, hem EPDK'nın faaliyet alanlarının insanların günlük yaşantısında son derece önemli bir yeri olmasından dolayı, hem de genel olarak BİO'ların Türkiye'nin idari yapılanmasında atipik yeni bir oluşumu ifade etmesinden dolayı, doktrin ve uygulayıcılar açısından dikkat çekici niteliktedir.

<sup>1</sup> Ankara Üniversitesi, İdare Hukuku, doktora öğrencisi ve Ankara Barosu üyesi. E-mail: c.ergun@cakmak.gen.tr

<sup>2</sup> 3 Mart 2001 tarihli ve 24335 sayılı *Resmî Gazete*'de yayınlanmıştır.

<sup>3</sup> 2 Mayıs 2001 tarihli ve 24390 sayılı *Resmî Gazete*'de yayınlanmıştır.

## II. GENEL OLARAK

### a. BİO Kavramı

BİO'lar, esas itibarıyla, idari hiyerarşinin ve denetimin dışında bulunan ve işlemesi, örgütlenmesi ve oluşumu bakımından bağımsızlıkları öngörül-müş olan kamu kuruluşlarıdır. Bir başka ifadeyle, geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlardır.<sup>4</sup> Yargısal nitelikli kuruluşlar olmamalarına karşın, mahkemelerden önce, fakat onların yerini almaksızın, hızlı bir tarzda faaliyet alanındaki olaylara müdahale etme yetkisine sahiptirler.

Dünyada ve Türkiye'de tek bir BİO modelinden söz etmek mümkün de-ğildir. BİO'lar genellikle bir kurul veya komisyon şeklinde örgütlenmelerine karşın, Fransa'daki *Médiateur de la République*'de olduğu gibi tek kişiden de oluşabilir. Aynı şekilde yetkileri ve bağımsızlık dereceleri açısından da tek bir BİO modeli bulunmamaktadır. Esasında tek bir modelin oluşması, BİO'ların temel kuruluş amacı olan toplumun ve belirli sektörlerin değişken ihtiyaçlarını karşılayabilme amacı ile de bağdaşmamaktadır.

BİO'lar, oluşumlarındaki ve yetki ve bağımsızlık derecelerindeki bu ho-mojen olmayan yapıya karşın, bir takım ortak özellikler göstermektedirler. İlk olarak, bir kuruluşun BİO olarak nitelendirilebilmesi için idare hukuku anlamında bir otoritenin mevcut olması gerekmektedir. Gerçekten de, her ne kadar BİO kavramını öğretide daha geniş yorumlayanlar bulunuyorsa da, icrai karar alma gücü olmayan bir kuruluşun bir otorite ve dolayısıyla bir BİO olarak nitelendirilebilmesi mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, bir BİO'nun öncelikle kendisine tahsis edilen görevi yerine getirmek için icrai nitelikte kararlar alabilmesi gerekmektedir.

BİO'ların kuruluş amaçları her ne kadar birbirlerine oranla farklılıklar arz etse de, ortaya çıkmalarında temel olarak bir takım görevlerin yerine getirilişini siyasal müdahale dışında tutma kaygısı yer almaktadır. Dolayı-sıyla, BİO'ların bir diğer ortak özellikleri olarak bağımsız olmaları karşımıza çıkmaktadır. Bağımsızlık, esas olarak BİO'ların idari hiyerarşik yapının içinde yer almamasını ve üzerlerinde herhangi bir hiyerarşik gücün ya da idari denetimin bulunmamasını ifade etmektedir. Daha genel bir ifadeyle, BİO'lar, her türlü etki ve baskıdan ve özellikle siyasal baskılardan uzak olmaları gereken kuruluşlardır.

<sup>4</sup> Braibant G., Stirn B., *Le Droit Administratif Français*, Paris, 1997, s. 73.

## b. BİO'ların Dünya'da ve Türkiye'de Gelişimi

BİO'ların ilk örnekleri Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. BİO niteliğindeki ilk kuruluş olan Devletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission) 1889 yılında kurulmuştur. Amerika'da sayıları XX. yüzyılın ilk yarısında hızla artan bu özerk kuruluşlar, yasama, yürütme ve yargı erklerini bünyelerinde toplamışlar ve dolayısıyla yargı organları gibi bağımsız ve tarafsız birer kurul biçiminde örgütlenmişlerdir.<sup>5</sup> Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Independant Regulatory Agencies) isimli bu kurumların ABD'de ortaya çıkmasının nedeni kongrenin başkana, yani yürütmeye olan güvensizliğidir. Bu organları oluşturarak kongre, başkanın ve bakanlıkların etkisini belirli alanlarda azaltmaya çalışmıştır.<sup>6</sup>

BİO'lar, XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren İngiltere'de de Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler (Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations) adıyla faaliyet göstermeye başlamışlardır. Bu kuruluşlar, kimi zaman klasik anlamdaki bakanlıklardan kaynaklanabilecek kararların nesnellliğini güvence altına almak, kimi zaman da sadece teknik etkinliği artırabilmek amacıyla kurulmuşlardır. Sayıları hızla artan BİO'ların birçoğunun faaliyetine Thacher döneminde son verilmiş, bir çoğunun da yetkileri büyük oranda azaltılmıştır. Bugünkü İngiliz politikası bu BİO'ların büyük bir kısmını ortadan kaldırma yönünde şekillenmektedir.<sup>7</sup>

Yukarıda belirtildiği üzere, ilk olarak Anglo-Sakson yönetim sisteminde görülen BİO'lar, 1970'li yıllardan itibaren Kara Avrupası idari yapılarında da yer almaya başlamışlardır. Bununla birlikte BİO'lar, birçok özellikleri itibariyle Kara Avrupası İdare Hukuku sisteminden farklılık göstermektedir. Zaten, BİO kavramı yukarıda da açıklandığı üzere federal bir devlet yapısında ve Başkanlık rejimi altında ortaya çıkmıştır. Gerçekten de, bu bağımsız kurumlar, Amerikan federal sisteminde hizmet yönünden federalizmi temsil eden ve belirli bir alanda düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan kuruluşlardır.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ancak her ne kadar bu kuruluşlar bireylerin sorunlarını yargısal yöntemlerle sonuca bağlıyorlarsa da, verdikleri kararlar bir yargı kararı değil, idari karar niteliğindedir. Bkz. Azrak, Ü., "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar", *Rekabet Kurumu Konferansı*, 5 Kasım 2001, Ankara.

<sup>6</sup> Pauliat, H., *Les autorités administratives indépendantes en droit comparé*, Ed.: Kaboğlu, İ.Ö., Alkım Yayınları, İstanbul 1998, s.3

<sup>7</sup> Atay, E. E., "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Rekabet Kurumu Konferansı*, Mart 2000, Ankara

<sup>8</sup> Ulusoy, A., "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, Yıl: 29, Sayı: 100, 1999, s. 3.

Özellikle Fransa'da, BİO niteliğindeki kurulların sayısında 1960'lı yıllardan itibaren önemli bir artış olmuştur. Bu kuruluşlar tüzel kişiliğe sahip olmamalarına rağmen, hükümetlerin otoritesinden kaynaklanan hiyerarşik bir güce bağımlı kılınmamışlardır. Düzenleme yapma yetkisine sahip oldukları gibi; almış oldukları kararlar idarî yargının denetimine tâbidir. Fransa'da BİO'ların yaygınlaşmasının nedeni ile ABD'deki ve İngiltere'deki benzerlerinin yaygınlaşmalarının nedeni birbirinden farklıdır. BİO'ların ABD'de ortaya çıkış nedenleri kongrenin, başkanın ve bakanlıkların yetkilerini belirli alanlarda azaltmak istemesidir. Oysa ki, Fransa'da BİO'ların kabul görmesi ve yaygınlaşmasının en önemli nedeni, yargı organlarının yaptıkları hukuki denetimin yetersiz olması ve dolayısıyla yerindelik denetimi yapacak mercilere ihtiyaç duyulmasıdır.<sup>9</sup> Başka bir ifadeyle, yargı denetiminin etkisiz kaldığı alanlarda etkili bir denetimin sağlanması amacı, BİO'ların Fransa'da gelişmesinde başlıca etken olmuştur.

Türkiye idare yapısı içinde görülen en eski BİO'nun, 1959 yılında kurulan Sigorta Murakabe Kurulu olduğu belirtilmektedir. Bu kurul, özel sigorta şirketlerini denetlemekle görevli bir kuruluştur. Bununla birlikte, özellikle 1980'lerden sonra, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu ve EPDK gibi düzenleyici üst kurullar yoğun bir biçimde idari yapı içerisinde faaliyet göstermeye başlamışlardır. Bu kuruluşlar, danışma ve öneri sunma yetkilerinin yanı sıra, düzenleyici işlem yapma, denetleme ve idari cezalar uygulama gibi icrai nitelikte yetkileri de haizdirler.

### c. BİO'ların İdari Yapı İçerisindeki Yerleri ve Anayasallıkları Meselesi

BİO'lar bir takım hukuki meselelerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin, BİO'lar Anayasa'ya uygun kuruluşlar mıdır? Hukuki ve siyasi meşruiyetleri var mıdır? Türk idari yapılanması içindeki yerleri nedir? Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile ne kadar bağdaşmaktadırlar?

Türkiye'de BİO'lar Anayasa'da açıkça öngörülmemektedirler. Bu durum karşısında BİO'ların idare yapılanmasındaki yerleri ve Anayasa'ya aykırı olup olmadıkları konusunda tartışmalar doğmaktadır. Bir görüşe göre, BİO'ların Anayasa'da düzenlenmesi bir zorunluluk değildir. Hatta her bir BİO'nun tek tek Anayasa'da yazılması halinde, belki bu kuruluşlar açısından bir anayasal güvence yaratılacaktır, ancak yenilerinin kurulması da zorlaşmış olacaktır. Zaten Anayasa'da, sadece kamu idaresi tipindeki

<sup>9</sup> Azrak, Ü., Adı geçen tebliğ, s. 21.

tüzel kişiler belirlenmiş ve kamu kuruluşu tipindeki tüzel kişilerin sadece önemli sayılan birkaç tanesi gösterilmiştir. Dolayısıyla, Anayasa'da sayılan kamu kurumları sınırlı sayıda düzenlenmemektedir. Bir diğer görüşe göre ise, BİO'ların Anayasa'da düzenlenmeleri kurulmaları açısından bir zorluk yaratmayacağı gibi, anayasal bir güvenceye kavuşmalarını da sağlamış olacaktır. Bunun yapılması için her bir BİO'nun tek tek Anayasa'da sayılmasına da gerek yoktur. Genel olarak BİO'ların özelliklerine ve idare yapılanması içerisindeki yerine ilişkin bir madde de aynı ihtiyacı karşılayabilecektir. Örneğin, Alman Anayasa'sının 87. maddesi, bağımsız Federal Yüksek Kurumların (Independent Federal Higher Authorities) kurulmasına açıkça olanak sağlamaktadır.

BİO'ların kuruluş amaçları konusunda yukarıda da açıklandığı üzere bir takım görüşler ileri sürülmektedir. Bu amaçlardan ilki siyasi niteliktedir ve belirli alanlarda siyasetin etkisinin azaltılmasını hedeflemektedir. Bir diğeri ise, Fransa'da olduğu gibi, yargı denetiminin etkisiz kaldığı alanlarda daha etkin bir yerindelik denetiminin sağlanabilmesidir. Bunlara ek olarak, BİO'ların, duyarlı sektörlerde keyfiliği engellemeyi ve objektifliği sağlamayı amaçladığı da söylenebilir. İşte ülkelere ve ilgili sektöre göre farklılık gösterebilen bu amaçların yerine getirilmesi, aynı zamanda BİO'ların meşruiyetinin sağlanması açısından da bir gerekliliktir. Ancak, ülkemizdeki BİO'ların tamamının yukarıda belirtildiği anlamda meşruiyet temeline oturmadığı ileri sürülebilir. Zira, Türkiye'deki BİO'ların bir kısmı, geleneksel bürokrasinin koordinasyon sorununa çözüm arayışları çerçevesinde kurulmuşlardır.<sup>10</sup>

Yine BİO'ların meşruiyetleri meselesine ilişkin bir diğer konu ise, Parlamento'da kendilerinden sorumlu veya en azından üzerlerinde denetim yetkisini haiz herhangi birisinin olmamasına ilişkindir. Örneğin EPDK'nın yapmış olduğu işlemler hakkında parlamento'da soru sorulması durumunda bu soruları yanıtlayacak olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'nın aslında o işlemlerin yapılması sırasında ne bir yetkisi, ne engelleme olanağı ne de herhangi bir denetimi söz konusudur. Bu itibarla, EPDK'nın yaptığı işlemlerden dolayı parlamento karşısında hesap verme durumunda kalan kişi aslında yapılan o işlemler üzerinde hiçbir yetkisi olmayan bir kişi olmaktadır. Aynı durum, diğer BİO'lar için de söz konusudur. Örneğin, YÖK hakkında milletvekilleri tarafından bir soru sorulması halinde bunu cevaplandırma durumunda olan kişi söz konusu işlem hakkında herhangi bir yetkisi olmayan Milli Eğitim Bakanı olmaktadır. Bu durum BİO'ların özellikle siyasi meşruiyetleri açısından tartışmalara neden olmaktadır.

<sup>10</sup> Günaydın, G., Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:3, Sayı:10, Mayıs-Haziran 2002

Anayasa'mızın 123. ve 127. madde hükümlerine göre, idare kuruluş ve görevleri ile bir bütün olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlenmiştir. Kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir. Bu çerçevede merkezden yönetimi devlet tüzel kişiliği adına faaliyette bulunan idari kuruluşlar temsil ederken, yerinden yönetim yer ve hizmet yönünden olmak üzere ikili bir yapı gösterir. Türkiye idari sistemi içerisinde yer alan kuruluşlar, idari denetime açıktırlar. Buna karşın BİO'lar, faaliyetlerinde yalnızca yargısal denetime açık olup, idari denetime kapalıdırlar.

Fransa'dakilerin aksine, Türkiye'de kurulan BİO'lar kamu tüzel kişiliklerine sahip olarak kurulmaktadır. Bu özellikleriyle kamu kurumu olarak nitelenme konumunda olan BİO'ların, Türkiye idari yapısı içerisindeki yerlerinin net olarak tanımlanmaları olanaklı değildir. Türkiye'deki BİO'lar, kurucu kanunlarında öngörüldüğü üzere tüzel kişiliğe sahip olmaları dolayısıyla, bunların merkezi idare dışında kalan ve özerk ya da bağımsız kuruluşlar niteliği taşıyan kamu kurumları olarak değerlendirilmelidir. O halde, kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmama, idari denetime açık olup olmama, özerklik ve üyelerinin bağımsızlığı gibi kavramlar, BİO'lar ile geleneksel idari yapının kurulları arasındaki başlıca farklılıklar olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### d. BİO'ların Genel Olarak Bağımsızlıkları ve Yetkileri Meselesi

BİO'lara ilişkin olarak en çok tartışmaya açık hususlardan bir tanesi de bağımsızlıkları meselesidir. BİO'ların bağımsızlığından ne anlamak gerekir? Ya da tüm BİO'lar aynı derecede mi bağımsızdır? Bu sorulara yanıt verebilmek için öncelikle BİO'ların bağımsızlığı ifadesi ile neyin anlatılmak istendiği üzerinde duracağız. Bağımsızlığın temel olarak iki boyutu bulunmaktadır. Bunlar, BİO'ların siyasi bağımsızlığı ile mali açıdan bağımsızlıklarıdır.

BİO'ların siyasi bağımsızlığı ifadesi, genel olarak bu kurumların işlevlerini yerine getirirken siyasi kurumlar ve siyasiler karşısındaki bağımsız olmalarını anlamına gelmektedir. Bu bağımsızlığın en temel unsuru, BİO'nun personelinin atanması meselesidir. Gerçekten de, BİO'ların gerek karar organına gerekse diğer sürekli kadrolarına yapılacak atamalarda siyasi bağımsızlık meselesi karşımıza çıkmaktadır.

Öncelikle karar organına yapılacak atamaların politikacılar tarafından yapılmasını BİO'ların bağımsızlığı önünde bir engel olarak düşünülebilir. Bu konuda genel olarak iki tür atama usulü benimsenmektedir. Bunlardan ilki ABD'de uygulanan yöntemdir ve buna göre Başkanın gösterdiği adaylar

arasından Kongre seçim yapmaktadır. İkinci yöntem ise genellikle AB üye ülkelerinde uygulanmakta olan yöntemdir. Bu yöntemde göre, BİO'ların karar organlarına yapılacak atamaları ya hükümet ya da ilgili bakan yapmaktadır.<sup>11</sup> Ülkemizde genel olarak AB'de uygulanan yöntem tercih edilmektedir. Örneğin EPDK'nın karar organı olan Kurul'un üyeleri, belirli eğitim düzeyine ve mesleki tecrübeye sahip kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca atanırlar.<sup>12</sup> Fakat ABD modelinin uygulandığı BİO'lar da istisnai olarak bulunmaktadır. Örneğin, RTÜK üyeleri, hükümet ve muhalefet tarafından gösterilen adaylar arasından TBMM tarafından seçilmektedirler.

Personel atamalarına ilişkin bir diğer husus ise BİO'nun karar alma organı dışındaki personelin atanma yöntemidir. Bu konuda genel olarak kabul edilen görüş, bu personelin atanmasının BİO'nun karar alma organı tarafından yapılması gerektiğidir. Ülkemizde de uygulanmakta olan yöntem bu şekildedir. Örneğin EPDK'nın personeli, uzmanlık gerektiren görevlerde Bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşları ile enerjiye ilişkin konularla iştigal eden diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel arasından çalıştığı kuruluş veya kurumun izni ile Kurul tarafından atanır.<sup>13</sup>

BİO'ların bağımsızlığının ikinci boyutu ise mali açıdan bağımsızlıklarıdır. Gerçekten de, BİO'ların kendi bütçelerini hazırlamamaları halinde politikacıların bütçeyi bu kurumlar üzerinde bir baskı unsuru olarak kullanması ihtimali doğmaktadır. Bu nedenle, dünyadaki ve ülkemizdeki genel eğilim BİO'ların kendi bütçelerinin olmasıdır. Fakat, bunu tersinin söz konusu olduğu ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin Fransa, İspanya ve Danimarka gibi AB üyesi ülkelerde, BİO'ların genellikle ayrı tüzel kişilikleri bulunmadığından dolayı, giderleri genel bütçe içinde yer alan ödenekten karşılanmaktadır. Ülkemizde BİO'lar kamu tüzel kişiliğini haiz ve mali açıdan özerk kurumlardır. Dolayısıyla bütçelerini kendileri hazırlarlar ve giderlerini karşılamaları için kuruluş kanunlarında kendilerine özgü gelir kalemleri düzenlenmektedir.

BİO'ların yetkilerinin kapsamı konusu da bir diğer tartışma konusudur. Örneğin, yetkilerinin bu kadar geniş kapsamlı olması kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı mıdır? Bu soruyu cevaplandırmak için öncelikle BİO'ların faaliyet alanlarını genel olarak ele almak gerekmektedir. Bu faaliyet alanları şu şekilde sınıflandırılabilir:

<sup>11</sup> Karacan, A.İ., Özerk Kurumların Özerkliği, *Rekabet Dergisi*, Sayı 8, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 18.

<sup>12</sup> Elektrik Piyasası Kanunu Madde 5(2).

<sup>13</sup> Elektrik Piyasası Kanunu Madde 9(5).

- İlgili sektörde faaliyette bulunacak kuruluş ve kişilere, izin, lisans, onay vermek gibi idari işlemlerde bulunmak,
- Düzenleme faaliyetleri (Yönetmelik, Tebliğ, Genelge, vb. çıkarmak),
- Denetleme Faaliyeti,
- Yapıtırım uygulama.

BİO'ların yukarıda sayılan faaliyet alanlarının öğretide hem yasama hem yürütme hem de yargı erklerinin aynı kuruluştta toplanması anlamına geldiği ileri sürülmektedir. Hatta bu nedenle, Anglo-Sakson öğretisinde BİO'lara ilişkin olarak Devletin Dördüncü Erki (Forth Branch of Government) deyimini kullanılmaktadır.<sup>14</sup>

BİO'ların faaliyet alanları, ilgili sektörün yapısına göre de farklılık gösterebilmektedir. Eğer sektör halen devlet tekelinde ise, BİO'ların öncelikli faaliyet alanı sektörü özelleştirmeye hazırlamak ve kamu mülkiyetini özel mülkiyetle değiştirmek olacaktır. Sektörden devletin tümüyle çıktığı ya da işletici niteliğine çekildiği durumlarda ise BİO'lar, sektörün kullanacağı kamu kaynağı ve kamu gücüne ilişkin düzenlemeler geliştirmektedirler.<sup>15</sup> Bu bağlamda, örneğin tamamen serbestleşmiş bir elektrik ve gaz piyasasına sahip olan İngiltere'nin enerji otoritesi OFGEM'in faaliyetleri ile EPDK'nın faaliyetlerinin birbirinden farklı olması doğaldır.

### III. ENERJİ ALANINDA BİO'LARIN BAĞIMSIZLIKLARI VE YETKİLERİ

#### a. AB'de Enerji Piyasalarının Serbestleşmesi ve Enerji Alanındaki BİO'lar

AB'de enerji piyasalarının serbestleşmesi hareketi temel olarak iki yönergenin kabulü ile başlamaktadır. Bunlar, 1996 tarihli Elektrik Yönergesi<sup>16</sup> ve 1998 tarihli Doğal Gaz Yönergesi'dir.<sup>17</sup> Bu iki yönerge, esas olarak entegre olmuş tek bir AB enerji piyasasının yaratılmasını ve bu piyasada serbest rekabet kurallarının hakim olmasını amaçlamaktadır. Bu yönergeler, üye ülkeler tarafından büyük oranda iç hukuklarına geçirilmişlerdir. Ancak, henüz tam olarak uygulandıklarını söylemek mümkün değildir. Enerji piyasalarını serbestleştirme derecelerine göre üye ülkeleri üç sınıfta toplamak mümkündür. Buna göre, elektrik ve gaz piyasalarını ta-

<sup>14</sup> Karacan, A.İ., a.g.m. s. 5.

<sup>15</sup> Günaydın, G., a.g.m. s.5.

<sup>16</sup> 2003/54/EC sayılı AB Elektrik Yönergesi.

<sup>17</sup> 2003/55/EC sayılı AB Doğal Gaz Yönergesi.



mamen serbestleştiren ülke sayısı çok azdır. Finlandiya ve İsveç elektrik sektöründe, İngiltere ise hem elektrik hem de gaz sektöründe piyasalarını tamamen serbestleştirmişlerdir. İkinci grup ise enerji piyasalarını kısmen serbestleştirmiş olan üye ülkelerden oluşmaktadır. Bu ülkelere örnek olarak, Avusturya, Belçika, İtalya ve İspanya gösterilebilir. Nihayet, üçüncü grupta yer alan üye ülkeler, enerji piyasalarını ya çok az serbestleştirmişler ya da hiç serbestleştirmemişlerdir. Örneğin, Danimarka ve Hollanda doğal gaz sektöründe, Yunanistan ve Portekiz elektrik sektöründe ve Fransa ise hem doğal gaz hem de elektrik sektörlerinde bu üçüncü grupta yer almaktadırlar.<sup>18</sup>

AB Elektrik Yönergesi, üye ülkelerde ulusal bir düzenleyici otoritenin kurulması gerektiğini ve bu otoritenin elektrik sektörünün menfaatlerinden tamamen bağımsız olması gerektiğini düzenlemektedir. Nitekim, AB Elektrik Yönergesi'nin 23. maddesinde, "*Üye ülkeler, düzenleyici otorite olarak faaliyet gösterecek bir veya daha fazla yetkili organ teşkil edeceklerdir. Bu otoriteler, elektrik sanayisinin menfaatlerinden tamamen bağımsız olacaklardır. Bu otoriteler, bu maddenin uygulanması suretiyle, asgari olarak ayırım yapılmamasını, etkin bir rekabet ortamını ve piyasanın etkin biçimde işlenmesini sağlamak ile sorumlu olacaktır*" ifadeleri yer almaktadır.

Görüldüğü üzere, Elektrik Yönergesi, AB üye ülkelerinde bağımsız düzenleyici otoritelerin kurulmasını öngörmektedir. Ancak, bu bağımsızlık elektrik piyasasının menfaatlerinden tamamen bağımsız olmayı ifade etmektedir. Baka bir deyişle, bu tür BİO'ların hangi özelliklere sahip olmaları gerektiği açıkça sayılmamaktadır. Gerçekten de, bu BİO'ların bir bakanlığa bağlı olarak çalışması önünde herhangi bir engel yoktur. Örneğin, ileride daha detaylı olarak inceleneceği üzere, Danimarka'da enerji sektörünün düzenleyicisi konumundaki otorite, Ekonomi ve Ticari İşler Bakanlığı'na, İspanya'da ise Ekonomi Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

AB üye ülkelerindeki enerji düzenleyicisi konumundaki otoritelerin başlıcaları şunlardır:

Fransa'da enerji piyasasını düzenleme görevi Enerji Düzenleme Komisyonu'ndadır (La Commission de Régulation de l'Énergie) ("CRE"). CRE, 10 Şubat 2000 tarihli Elektrik Kanunu ile kurulmuş bir BİO'dur. Yetkileri ve bağımsızlığı itibariyle bir BİO olmasının gerektirdiği her türlü güvence kuruluş kanununda düzenlenmektedir. Buna karşın, ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Bu konu üçüncü bölümde detaylı olarak incelenecektir.

<sup>18</sup> Roggenkamp, M.M. (Ed.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Law and Institutions*, Oxford University Press, 2001, s. 319.

İngiltere’de gaz ve elektrik sektörlerinin düzenleyicisi konumundaki kurum Gaz ve Elektrik Piyasaları Kurumu’dur (Gas and Electricity Markets Authority, “GEMA”). GEMA’nın enerji piyasalarındaki rolünü değerlendirirken öncelikle göz önünde bulundurulması gereken husus, İngiltere’de gaz ve elektrik piyasalarının zaten %100 oranında serbestleşmiş olduğudur. Dolayısıyla BİO’ların en önemli kuruluş amaçlarından bir tanesi olan serbest piyasaya geçiş sürecinin sağlıklı olmasını sağlama görevi GEMA için söz konusu olmayacaktır. GEMA’nın icrai organı Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi’dir (OFGEM).

İtalya’da enerji alanındaki düzenleyici idare Elektrik ve Gaz Düzenleme Kurumu’dur (L’Autorità per l’energia elettrica e il gas, “AEEG”). AEEG, 14 Kasım 1995 tarihli ve 481 sayılı Kanun ile kurulmuş bir BİO’dur. AEEG, ayrı tüzel kişiliği ve bağımsız bütçesi olan ve çok geniş yetkilere sahip bir BİO’dur. Ancak, parlamentoya ve başbakanlığa faaliyetleri hakkında yıllık olarak rapor sunar. AEEG’nin kararları idari yargının denetimine tabidir.

İspanya’da enerji piyasalarını düzenlemek ile görevi olan kurum, Milli Enerji Komisyonu’dur (Comisión Nacional de Energía, “CNE”). 1998 yılında kurulmuş olan CNE’nin amacı esas olarak elektrik ve doğalgaz piyasalarında rekabetin etkin bir biçimde sağlanmasıdır. Üçüncü bölümde daha detaylı olarak inceleneceği üzere, CNE, Ekonomi Bakanlığı’na bağlı olarak çalışmaktadır ve bağımsız bir bütçesi yoktur.

Portekiz’in enerji alanındaki düzenleyici kurumu olan Enerji Hizmetleri Düzenleyici Kurumu (Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, “ERSE”), idari ve mali açılarından bağımsız, kendi bütçesi olan bir BİO’dur. Elektrik ve doğal gaz piyasalarını düzenlemekle görevli olan ERSE, her ne kadar görevlerini yerine getirirken bağımsız ise de, kendi kuruluş kanununda ve diğer bazı kanunlarda, ERSE’nin bazı işlemlerinin Bakanlık denetimine tabi olduğu düzenlenmektedir.

AB üyesi olmamakla beraber Avrupa Ekonomik Bölgesi’ne (European Economic Area) dahil olan Norveç’te enerji otoritesi olan Norveç Su Kaynakları ve Enerji Dairesi (Norges vassdrags-og energidirektorat, “NVE”), Petrol ve Enerji Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla, NVE’nin ayrı bir tüzel kişiliği veya kendine ait bütçesi bulunmamaktadır. Buna karşın, faaliyet alanlarında düzenleme yapabilme ve lisans verebilme de dahil olmak üzere oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır.

İsveç’te enerji otoritesi olan Enerji Piyasası Kurumu (Energiamarkkina-virasto, “EMV”), Ticaret ve Sanayi Bakanlığı’na bağlıdır. EMV, 1995 yılında Elektrik Piyasası Kurumu adıyla kurulmuş ve 2000 yılında Doğal Piyasası Kanunu’nun kabul edilmesiyle birlikte bugünkü adını almıştır.

Danimarka'da enerji piyasalarını düzenleme konumundaki Enerji Kurumu, 1976 yılında kurulmuş ve 27 Kasım 2001 tarihinde Ekonomi ve Ticari İşler Bakanlığı'na bağlanmıştır. Diğer birçok üye ülkenin enerji otoritelerinden farklı olarak sadece elektrik ve gaz değil, enerjinin tüm alanlarını düzenlemekle ve bu alanlarda yasal düzenlemeler yapmakla görevlidir.

### b. Türkiye'de Enerji Piyasalarının Serbestleşmesi ve EPDK'nın Kurulması

Türkiye'de enerji piyasalarının serbestleştirilmesi çabaları esas olarak iki temel kanun ile başlamıştır. Bunlar, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu<sup>19</sup> ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'dur.<sup>20</sup> Bu kanunların amacı; elektriğin ve doğal gazın yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması ve bunun için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulmasıdır. Bunun yanı sıra, enerji piyasasında bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması da söz konusu kanunların bir diğer amacıdır.

Türkiye'de enerji piyasalarının düzenlenmesi görevini EPDK yerine getirmektedir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulan EPDK, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile bugünkü adını almıştır. EPDK, 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.

EPDK, kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari ve mali özerkliğe sahip bir BİO'dur. EPDK, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca, tüzel kişilere enerji piyasasında faaliyet gösterme lisansı verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulatırılmasından, denetlenmesinden, serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bunların denetlenmesinden ve piyasada Elektrik Piyasası Kanunu'na uygun şekilde davranulmasını sağlamaktan sorumludur.

EPDK'nın temsil ve karar organı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur "Kurul". Kurulun görev ve yetkileri, elektrik ve doğal gaz piyasaları için ayrı ayrı Elektrik Piyasası Kanunu'nda düzenlenmektedir. Kurul'un al-

<sup>19</sup> Bkz. Dipnot 1.

<sup>20</sup> Bkz. Dipnot 2.

muş olduğu kararlar, yaptığı işlemler veya çıkarmış olduğu düzenlemeler aleyhine Danıştay'da dava açılabilir. Kurulun yetkileri, bağımsızlığı ve denetlenmesi meseleleri üçüncü bölümde detaylı biçimde incelenecektir.

### c. AB'deki Enerji Otoriteleri ile EPDK'nın Bağımsızlıkları Açısından Karşılaştırılması

Daha önce de belirtildiği üzere, BİO'lar ilk olarak federal bir devlet yapısına sahip ABD'de ortaya çıkmışlardır. Sonraları İngiltere'de de kurulmaya başlayan BİO'lar, XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Fransa gibi parlamenter rejimin uygulandığı diğer ülkelerde de yerleşmişlerdir. Ülkemizde de özellikle son yıllarda belirli alanlardaki serbestleşme sürecine paralel olarak sayıları hızla artmıştır. Ne var ki, BİO'ların ülkemizde ilk olarak ortaya çıktıkları sistemlerde dahi kendilerine tanınmayan bir takım yetkilerle donatıldıkları ve diğer ülkelerdeki benzerlerine oranla daha bağımsız oldukları ileri sürülmektedir. Bu iddiayı değerlendirebilmek için öncelikle Türkiye'deki ve diğer ülkelerdeki BİO'ları ve özellikle enerji otoritelerini yetkileri ve bağımsızlıkları açısından karşılaştırmak gerekmektedir.

BİO'ların bağımsızlıkları kavramının farklı boyutlarını yukarıda incelemeye çalışmıştık. Bu bölümde, bu farklı boyutları çeşitli ülkelerdeki enerji otoriteleri açısından somut olarak ele alacağız. Enerji otoritelerinin bağımsızlıklarına ilişkin olarak incelenmesi gereken ilk husus, siyasi bağımsızlıklarıdır. AB üyesi ülkelerde enerji otoritelerinin karar alma organına ilişkin atamalar genellikle hükümet veya ilgili bakanlık tarafından yapılmaktadır. Ülkemizde de EPDK'nın karar alma organı olan Kurul'un üyelerinin atamaları Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır. Karar alma organı dışındaki sürekli personelin atamaları ise hem AB'de hem de ülkemizde ilgili enerji otoritesinin karar alma organı tarafından yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle, personel atamaları açısından AB üye ülkeleri ile Türkiye arasında siyasi bağımsızlıklarını artırma veya engelleme açısından herhangi bir farklılık bulunmamaktadır.

Siyasi bağımsızlığın bir diğer güvencesi olarak, EPDK, merkezi veya yerel idare yapılanmasının dışında yer almaktadır ve bir kamu tüzel kişisidir. Böylece, merkezi hiyerarşiye veya vesayet denetimine tabi değildir. Buna karşın, bazı AB üyesi ülkelerdeki enerji otoriteleri ilgili bakanlığa bağlı olarak ve dolayısıyla ayrı bir tüzel kişilikleri olmaksızın faaliyet göstermektedirler. Örneğin, Fransız enerji otoritesi CRE'nin ayrı birer tüzel kişiliği yoktur.

Enerji otoritelerinin bağımsızlıklarının bir diğer boyutu da hiç kuşkusuz mali bağımsızlıklarıdır. EPDK, bu açıdan bir çok AB üyesinin enerji

otoritelerine oranla daha bağımsız bir yapıya sahiptir. Zira, EPDK, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 4. maddesinde belirtildiği üzere mali özerkliğe sahiptir ve kendi bütçesini kendisi hazırlamaktadır. Buna karşın, BİO'ların ilk olarak ortaya çıktıkları ABD'de dahi özerk kurumların bütçeleri genellikle genel bütçenin içindedir.<sup>21</sup>

Aynı şekilde bazı Avrupa ülkelerinde de enerji otoritelerinin kendi bütçeleri yoktur. Örneğin Fransa'da, enerji otoritesi olan CRE'nin ayrı tüzel kişiliği olmadığından dolayı, giderleri genel bütçeden ayrılan ödenekten karşılanmaktadır. 10 Şubat 2000 tarihli ve 2000-108 sayılı Kanun'un 30. maddesinde bu durum açıkça düzenlenmektedir. Buna göre, CRE, bütçe kanununun hazırlanması sırasında, enerjiden sorumlu bakanlığa genel devlet bütçesinden karşılanmak üzere kendi bütçe taleplerini sunmaktadır. Başka bir ifadeyle, EPDK'nın aksine kendi bağımsız bir bütçesi bulunmamaktadır.

İspanya'da da enerji otoritesi olan NEC'in harcamaları genel bütçeden yapılmaktadır. NEC, öncelikle Hazine'nin belirlediği genel esaslar çerçevesinde bir bütçe hazırlar ve hükümetin onayını almak için bağlı bulunduğu bakanlığa sunar. Hükümetin onayının ardından da bütçe, devlet genel Bütçesinin bir parçası olarak parlamentoya sunulur.

Bağımsızlığın bir diğer boyutu ise bu otoriteler üzerindeki denetimlerin ne şekilde olduğuna ilişkilidir. Enerji otoriteleri üzerindeki denetimi genel olarak iki başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar, mali denetim ve yerindelik-uygunluk denetimidir.

BİO'lar her ne kadar bağımsız veya Türkiye'deki kullanılışıyla özerk kuruluşlar olsalar da, birer kamu kurumudurlar ve kamu kurumlarının mali açıdan denetlenmeleri gerekmektedir. Ancak burada sorun, bu mali denetimin kim tarafından ve ne şekilde yapılacağıdır. Ülkemizde genellikle BİO'ların kuruluş kanunlarında mali denetime ilişkin bir düzenleme yer almaktadır. EPDK'nın mali denetimine ilişkin olarak Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8(d) maddesinde EPDK'nın hesaplarının Sayıştay'ın denetimine tabi olduğu ve ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlendiği belirtilmektedir.

Ancak, 30 Ocak 2002 tarihli ve 4743 sayılı Kanun'un<sup>22</sup> 7. maddesi, BİO'ların mali denetimlerine ilişkin olarak kendi kuruluş kanunlarında yer

<sup>21</sup> Karacan, A.İ., a.g.m. s. 26

<sup>22</sup> Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4743 sayılı Kanun, 31 Ocak 2002 tarih ve 24657 (1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

alan düzenlemeleri ortadan kaldırarak tüm BİO'lar için tek bir mali denetim yöntemi öngörmüştür. 4743 sayılı Kanuna göre, özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir. Ayrıca, bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulması ve bu kurul ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bilgilendirilmesi öngörülmektedir. Aynı maddede, bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların 6245 sayılı Harcırah Kanunu'na, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tabi olmadıkları ve kuruluş kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümlerin uygulanmayacağı açıkça belirtilmektedir. Fakat, 4743 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Henüz gerekçeli karar resmi gazetede yayınlanmamış olmasına karşın, bu kanun ile TBMM'nin Sayıştay vasıtasıyla kullandığı BİO'ları denetleme yetkisinin TBMM'den alınmasıdır.

AB üyesi ülkelerde de enerji otoritelerinin mali açıdan denetlenmesi prensibi benimsenmiştir. Örneğin Hollanda'da, enerji otoritesi konumundaki Enerji Düzenleme Ofisi, (DTE), bağlı bulunduğu Ekonomik İşler Bakanlığı'nun mali denetimine tabidir. Benzer şekilde İspanya'da da enerji otoritesi olan NEC, Devlet Hesap Denetleme Ofisi'nin ve genel olarak da Milli Denetleme Ofisi'nin mali denetimine tabidir. Dolayısıyla, tabi oldukları mali denetim bakımından EPDK ile AB'deki benzerleri arasında temel olarak bir fark bulunmamaktadır.

Enerji otoritelerinin tabi oldukları bir diğer denetim ise uygunluk denetimidir. EPDK'nun kararlarına ilişkin olarak herhangi bir yerindelik denetimi olmamasına karşın, uygunluk denetim idari yargı tarafından yapılmaktadır. Anayasa'nun yargı yolunu düzenleyen 125. maddesi kapsamında, tüm BİO'ların işlem ve kararlarına karşı yargı yolu açıktır. Bu husus EPDK açısından Elektrik Piyasası Kanunu'nun 12. maddesinde açıkça düzenlenmektedir. Buna göre, Kurul kararına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Buna karşın, EPDK'nun kararlarına karşı herhangi bir yerindelik denetimi yapılamamaktadır. Zira, EPDK, ne hiyerarşi denetimine ne de idari vesayet denetimine tabidir.

AB üye ülkelerinin enerji otoriteleri tarafından yapılan işlemler ve alınan kararların da uygunluk denetimi yapılmaktadır. Örneğin Fransa'da, Danıştay'ın (Conseil d'Etat) 10 Temmuz 1981 tarihli Retail Kararında, bir

BİO olan Médiateur tarafından alınması muhtemel kararların hukuka uygunluklarını yargılamak için idari yargıcın yetkili olması ilkesi benimsenmiştir. Retail Kararı ve daha sonraki kararlarında Fransız Danıştay'ı, BİO'ların farklı işlemlerine karşı iptal davalarını çözümlenmede kendisini yetkili görmüş, ve bu kararlarında, hiçbir otoritenin hiçbir yargısal bağı-sıklığının olamayacağı ilkesine dayanmıştır.<sup>23</sup> Aynı şekilde İtalya'da da AEEG'nin işlem ve kararlarına karşı Bölge İdare Mahkemesi'nde (Tribunale amministrativo regionale) dava açılabilir. Bu mahkemenin vereceği kararlar aleyhine temyiz mercisi İtalyan Danıştay'ı olan Consiglio di Stato'dur.

#### IV. SONUÇ

Her ne kadar ülkemizde BİO'ların kurulması AB üyesi ülkelere oranla daha yakın bir geçmişe dayanmakta ise de, ülkemizdeki BİO'ların sahip oldukları yetkiler ve bağımsızlıkları açısından örnek aldıkları benzerlerinin birçoğundan daha önde oldukları da bir gerçektir. Yukarıda da örnekleri sunulduğu üzere, birçok AB üyesi ülkede, örneğin Fransa'da, enerji otoritesinin ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Hatta, bazı üye ülkelerin enerji otorite-leri bir bakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermektedirler. Örneğin İspanya, Fransa, Hollanda ve Norveç'te enerji otoritelerinin kendilerine ait bütçeleri bulunmamakta ve giderleri genel devlet bütçesinden karşılanmaktadır.

EPDK, AB'deki benzerlerinin birçoğuna oranla daha fazla yetkiye sahiptir. Örneğin, İtalya'da enerji otoritesi AEEG, enerji piyasasına girmek isteyen gerçek veya tüzel kişilere lisans verme yetkisine sahip değildir. Her ne kadar AEEG verilmiş bir lisansın değiştirilmesi veya geçici olarak askıya alınmasını teklif edebilirse de, bu konuda asıl yetkili merci Sanayi Ticaret ve Esnaf Bakanlığı'dır. Çünkü, lisansları verme ve değiştirme yetkisi bu Bakanlıktadır.<sup>24</sup> Buna karşın, Türkiye'de enerji piyasasında faaliyet göstermek üzere gerçek ve tüzel kişilerin almaları gereken lisansları EPDK vermektedir ve hatta lisans verme işleminin tabi olacağı ikincil mevzuatı da bizzat EPDK hazırlamaktadır.<sup>25</sup>

EPDK'nun tüm bu saydığımız yetkilere sahip olmasının ve idari ve mali özerkliğinin işlevlerini etkin ve objektif bir biçimde yerine getirebilmesi için gerekli olduğu ileri sürülebilir. Gerçekten de başta Anglo-Saxon yönetim

<sup>23</sup> Atay, E. E., Adı geçen tebliğ, s. 76.

<sup>24</sup> Bkz. AEEG'nin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 481 sayılı ve 14 Kasım 1995 tarihli Kanun.

<sup>25</sup> 4 Ağustos 2002 tarihli ve 24836 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanmış olan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği ve 7 Eylül 2002 tarihli ve 24869 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanmış olan Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği.

sistemlerinde olmak üzere birçok ülkede bir takım sektörler benzer özerk kurumlar tarafından düzenlenmektedir. Ancak esas olarak federal devlet yapısının bir ürünü olan BİO'lar, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde uygulanırken bir takım sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince tek bir kurumda toplanmaması gereken yasama, yürütme ve yargı erklerinin, BİO'lar tarafından düzenleme yapma, denetleme, uyuşmazlıkları çözme, tavsiyelerde bulunma ve idari yaptırım uygulama gibi yetkileri sayesinde bir arada kullanıldıkları ileri sürülebilir.

Ayrıca, bu kurumların yetki alanlarının, faaliyet gösterdikleri alanlardaki bakanlıkların veya başka BİO'ların yetki alanlarıyla çakışabildiği görülmektedir. Fransız hukukunun temel ilkelerinden bir tanesi olan "*devletin önceden üstlenmiş olduğu alanlarda BİO kurulmaması*"<sup>26</sup> ilkesinin uygulanması ve BİO'ların kuruluş kanunlarında yetkilerinin sınırlarının açık bir biçimde belirlenmesi, böyle bir yetki karmaşası sorununun yaşanmaması için son derece önemlidir.

<sup>26</sup> Erkut, C., "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar", (Tebliğ) *Rekabet Kurumu Konferansı*, 5 Kasım 2001, Ankara, s. 100.