

## Elektrik Piyasasında Sistem Kullanım Anlaşmalarının Hukuki Niteliği

Av. Mehmet Suat KAYIKÇI

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu(EPK)<sup>1</sup> ile Türkiye elektrik piyasası kapsamlı bir reform sürecine girmiştir. Reform kapsamında Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş.(TEAŞ) bünyesinde dikey bütünleşik bir yapıda yürütülen iletim, üretim ve toptan satış faaliyetleri birbirinden ayrıştırılarak, üretim faaliyeti Elektrik Üretim A.Ş.(EÜAŞ), toptan satış faaliyeti Türkiye Elektrik Toptan Satış A.Ş.(TETAŞ) ve iletim faaliyeti de Türkiye Elektrik İletim A.Ş.'nin(TEİAŞ) uhdesine bırakılmıştır. Üretim ve toptan satış faaliyetleri yatay olarak da bölünerek, özel sektörün de girişine açılmış; ancak iletim faaliyeti, doğal tekel olarak bir kamu iktisadi teşekkülü olan TEİAŞ'a hasredilmiştir.

Öte yandan, 4628 sayılı EPK, 1990'da işletme hakkının devri modeli kapsamında yeniden Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş.'ne devredilmiş Kayseri bölgesi dışında tamamı Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. tarafından işletilmekte olan dağıtım şebekesinin öncelikle bölgelere ayrılmasını, akabinde de bölgesel tekeller olarak özelleştirmesini emretmiştir. Toplam 21 dağıtım bölgesinden oluşan Türkiye dağıtım şebekesi özelleştirmeleri de Eylül 2013 sonu itibarıyla tamamlanmıştır. Böylece elektrik reformu sonrasında iletim ve dağıtım şebekelerinin yeniden yapılandırılması tamamlanmıştır.

İletim ve dağıtım faaliyetlerinin doğal tekel olması, bu faaliyetlerden yararlanacak yani bu şebekeler üzerinden hizmet alacak diğer piyasa aktörlerinin haklarının korunmasını, hizmet alacak kişilere eşit muamele yapılmasının sağlanmasını ve bu hizmetlere ilişkin tarifelerin kamu onayıyla belirlenmesini gerektirmektedir. Elektrik sektöründe rekabetin mümkün olduğu üretim, tedarik (toptan ve perakende satış) ve tüketim segmentlerinde murat edilen rekabetçi yapının oluşması bu segmentlerde faaliyet gösteren piyasa aktörlerinin iletim ve dağıtım şebekelerine eşit şartlar altında, ayrımcılık yapılmadan erişebilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, gerek piyasaya ilişkin temel düzenleme olan EPK'da gerekse ikincil mevzuatta üçüncü tarafların şebekeye erişimleri ile ilgili olarak birçok hüküm yer almaktadır.

Nitekim üçüncü tarafların şebekeye erişimine ilişkin Kanunda düzenlenen hususlardan biri de sistem kullanım anlaşmalarıdır. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda sistem kullanım anlaşması "*Bir üretim şirketi, tedarik lisansı sahibi şirket veya tüketicinin iletim sistemini ya da dağıtım sistemini kullanımına ilişkin genel hükümleri ve ilgili kullanıcıya özgü koşul ve hükümleri içeren anlaşma*" şeklinde tanımlanmıştır.

---

<sup>1</sup> 30/3/2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 4628 sayılı yasanın adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun olarak değiştirilmiş ve 4628 sayılı Yasada yer alan piyasaya ilişkin hükümler kaldırılarak 6446 Yasanın kapsamına alınmıştır.

Elektrik üreticileri ve tedarikçiler gibi piyasa aktörleri ile serbest tüketiciler, piyasada ticaretini yaptıkları elektrik enerjisinin bir yerden başka bir yere nakli için iletim ve/veya dağıtım şebekelerine muhtaç durumdadır. Bu şebekelerden yararlanmak için de öncelikle şebeke işleticisi konumundaki iletim ve dağıtım lisansı sahipleriyle şebekeye bağlantı anlaşması ve akabinde de sistem kullanım anlaşması imzalamak, iletim ve dağıtım lisansı sahipleri ise iletim ve dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanım taleplerini, eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeksizin karşılamak zorundadır. Sistem kullanım anlaşması tanımdan da anlaşılacağı üzere sistemin kullanımına ilişkin genel hükümleri ve ilgili kullanıcıya özgü koşul ve hükümleri içeren bir anlaşmadır. Bu anlaşmalar şebeke işleticisi tarafından hazırlanmakta ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından onaylanmaktadır. Şebeke işleticisi tüm müşterileri ile aynı anlaşmayı imzalamaktadır. Anlaşmanın hükümleri üzerinde tarafların müzakere etmesi ve değişiklikler yapması mümkün olmadığından sistem kullanım anlaşması düzenlemeye tabi bir piyasanın özelliklerini taşıyan bir tip sözleşmedir.<sup>2</sup>

Sistem kullanım anlaşması, tarafların sözleşmeden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerinin yanı sıra kullanıcının ilgili mevzuat, taraflar arasında imzalanan bağlantı anlaşması ve bu anlaşma hükümlerinin herhangi birini ihlal etmesi durumunda, şebeke işletmecisinin kullanıcıya cezai şart uygulayarak bu cezayı tahsil etmesine ilişkin hükümler de içermektedir. Özellikle şebeke işleticilerinin, yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle kullanıcılara uyguladığı cezai şartlar ile ilgili birçok uyuşmazlık çıkmış ve bu uyuşmazlıkların çözümü için hem adli yargıda hem de idari yargıda davalar açılmıştır. Açılan davalarda her iki yargı kolunun da kendisini görevli görmesi nedeniyle konu Uyuşmazlık Mahkemesine taşınmıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde konunun değerlendirmesi neticesinde ilk başlarda adli yargının görevli olduğu yönünde kararlar çıkmıştır. Bu kararlarla birlikte doktrinde de anlaşmanın hukuki niteliği konusunda farklı görüşler ortaya atılmıştır. Konuyla ilgili Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay Kararlarından önce anlaşmanın hukuki niteliği konusunda doktrindeki tartışmalara bakmakta fayda görülmektedir.

İdarenin taraf olduğu sözleşmelerle ilgili geleneksel olarak idari sözleşme-idarenin özel hukuk sözleşmeleri ayrımı yapılmaktadır. Bir sözleşmenin idari bir sözleşme olup olmadığının tespitinde de organik (şekli) ve içeriğe ilişkin (maddi) şartlar ölçüt olarak sistemleştirilmiştir. Organik ölçüte göre bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için taraflardan en az birinin idare olması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak da özel hukuk kişileri arasında yapılan sözleşmelerin idari sözleşme olarak addedilemeyeceği kabul görmektedir. İçeriğe ilişkin ölçüte göre ise sözleşmenin konusunun, kamu hizmetinin görülmesi, yürütülmesi, yerine getirilmesi olmalıdır. Yine içerik ölçütüne göre bir sözleşmenin idari sözleşme olarak kabul

---

<sup>2</sup> Beşir Fatih DOĞAN, TEİAŞ'ın Uyguladığı Cezai Şartların Hukuka Uygunluğu, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 4 Sayı:1 Yıl 2013 s.62

edilmesi için, özel hukuk sözleşmelerinde bulunması mümkün olmayan, bir takım üstün hak ve yetkilerin idareye tanınması gerekir.<sup>3</sup>

Bu ölçütlerden yola çıkarak DOĞAN, iletim sistem kullanım anlaşması ile ilgili olarak tarafların her ikisinin de özel hukuk kişisi olduğunu, TEİAŞ'ın piyasada kamu gücü kullanan kamu tüzel kişisi olarak değil, eşit taraf konumunda olan bir şirket olarak faaliyet gösterdiğini, dolayısıyla iletim sistem kullanım anlaşmasının bu açıdan idari sözleşme sayılamayacağını; her ne kadar TEİAŞ'ın yürüttüğü iletim faaliyeti bir kamu hizmeti olsa da bu hizmeti özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğünü belirterek, hülasa, sistem kullanım anlaşmasının da özel hukuk sözleşmesi olduğunu iddia etmektedir.<sup>4</sup>

SEZGİNER ise sözleşmenin tarafları dışında yer alan bir idare olarak EPDK'nın, kamu gücü kullanmak suretiyle, idari işlemler yoluyla, sistem kullanım anlaşmasına müdahale edebildiği, sözleşme hükümleri ihdas edebildiği veya değiştirebildiği gerçeğinden yola çıkarak sistem kullanım anlaşmasının Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler'den olduğunu ortaya atmıştır.<sup>5</sup>

ULUSOY ise, sistem kullanım anlaşmalarının klasik idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>6</sup>

TEİAŞ'ın Sistem Kullanım Anlaşması'nın 10 uncu maddesi ve *Yöntem Bildirimi'nin 1.5. maddesi gereğince tanımlanan ihlâlle ilgili olarak ceza faturası düzenlenmesine ilişkin işleme karşı açılan davada* Danıştay 13. Dairesi 26.12.2012 tarihli ve 2012/2145 E. 2012/4081 K. sayılı emsal kararında “...*dava Sistem Kullanım Anlaşması'nın 10. maddesi ve Yöntem Bildirimi'nin 1.5. maddesi gereğince tanımlanan ihlâlle ilgili olarak ceza faturası düzenlenmesine ilişkin 24.05.2011 tarih ve 1286 sayılı işlem ile 29.04.2011 tarih ve 574617 numaralı ceza faturasının iptali istemiyle açılmış...bağlantı anlaşmasında fiilinin cezai yaptırım gerektirdiğine ilişkin herhangi bir hüküm yer almamakta, bu yönde yaptırım içeren Sistem Kullanım Anlaşması ise davacı tarafından imzalanmamış bulunmaktadır. İhlâl olarak belirtilen bu fiilin işlenmesi halinde hangi cezanın verileceğine ilişkin bir kanun hükmü de bulunmamaktadır. Bu durumda davacı ile davalı idare arasında sistem kullanım anlaşması imzalanmadığından bu anlaşma gereğince davacıya idari para cezası verilemeyeceği, davalı idare tarafından tek taraflı olarak kabul edilen İletim Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerinin Hesaplama Yöntem Bildiriminde fiilin cezai yaptırım gerektiği belirtilmekle birlikte, 5326 sayı Kabahatler Kanunu'nun düzenlemeleri gereğince idari yaptırım gerektiren bu fiili tanımlayan bir kanun maddesi bulunmadığı gibi, kanunda bu yönde bir fiile yaptırım uygulanması gerektiğine ilişkin idarece içi doldurulabilecek bir düzenleme de bulunmamakta olup;...bir dayanağı olmadan davacı şirkete idari para cezası uygulandığı sonucuna*

<sup>3</sup> Murat SEZGİNER, İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler), *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVII, Y. 2013, Sa. 1-2, s.1590-2*

<sup>4</sup> Beşir Fatih DOĞAN, ibid.

<sup>5</sup> Murat SEZGİNER, İbid.

<sup>6</sup> Prof. Dr. Ali Dursun ULUSOY, Enerji Hukuku ve Yargı Kararları Sempozyumu, İletim Sistemi Sistem Kullanım Anlaşmasından Doğan Sorunlar, (Konuşmacı) Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 26 Kasım 2014

*ulaşıldığından, dava konusu işlemlerde hukuka uygunluk bulunmamaktadır” şeklinde hüküm kurmuştur. Söz konusu kararda Danıştay, TEİAŞ’ın sistem kullanım anlaşmasına binaen talep etmiş olduğu cezayı bir idari para cezası niteliğinde değerlendirmiş ve dayanak Kanun’da böyle bir idari para cezasına ilişkin açık bir hüküm olmadığından bahisle işlemi hukuka aykırı bulmuştur.<sup>7</sup>*

Öte yandan, olumlu görev uyuşmazlığı sonucu kendisine intikal eden bir dosyada Uyuşmazlık Mahkemesi ise 13/05/2013 tarihli ve 2012/129 E.-2013/621 K. sayılı kararında<sup>8</sup> “...*Bu duruma göre, görülmekte olan davanın, taraflar arasında akdedilmiş bir anlaşma olmaksızın davacı şirkete uygulanan Sistem Kullanım Anlaşmasından kaynaklı cezai şartın iptaline ilişkin olduğu, cezai şartın yer aldığı Sistem Kullanım Anlaşmasının ise kamu hukuku ağırlıklı ve tek yanlı değil, tarafların serbest iradeleri ile imzalanarak vücut bulacak bir anlaşma olduğu, dolayısıyla olayda idarece kamu gücüne dayalı resen ve tek yanlı olarak tesis edilmiş bir işlemin söz konusu olmadığı hususları gözetildiğinde, uyuşmazlığın çözüm yerinin özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yeri olacağı sonucuna varılmıştır...*” ifadelerine yer vererek, sistem kullanım anlaşmasını bir özel hukuk sözleşmesi olarak gördüğünü ortaya koymuştur.

Ancak, Uyuşmazlık Mahkemesi bu kararında istikrar gösterebilmiş değildir. Mahkeme 02/06/2014 tarihli ve 2013/1806E.-2014/616K. Sayılı kararında ise bu sefer özelleştirme öncesi dönemde TEİAŞ ve Çoruh Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi arasındaki sistem kullanım anlaşmasını idari sözleşme kapsamında değerlendirmiştir. Mahkeme, öncelikle yukarıda zikredilen 13/05/2013 tarihli ve 2012/129 E.-2013/621 K. sayılı kararına da atıf yaparak, “*Evvelce konu bir başka dosya münasebetiyle Mahkememiz gündemine gelmiş olup, 13.05.2013 tarih ve E.2012/129, K.2013/621 sayılı kararımızla adli yargı yeri görevli kılınmış olmakla beraber; elde edilen yeni bilgi ve belgeler uyarınca konunun yeniden ele alınarak değerlendirme yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır.*” gerekçesiyle neden yeni bir değerlendirme yaptığını açıklamıştır.

Mahkeme söz konusu kararında dava konusu işlemi “*Yukarıda ayrıntısı ile açıklandığı üzere, Ana Statüsü’nün 3. maddesinin 2. fıkrası gereğince TEİAŞ, 4628 sayılı EPK’nda verilen görevleri kapsamında tesis ettiği işlemler yönünden idare hukuku hükümlerine tabidir ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun yukarıda 2. maddesi kapsamında verilen yetkileri kullanırken tesis ettiği işlemler bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olmadığı yönünden bir kuşku bulunmamaktadır. Buna ilaveten, davalı TEİAŞ tarafından, davacı kurumun özelleştirilmesinden önceki döneme ilişkin olarak, davalı idarenin elektrik iletimi kamu hizmetinin düzgün işletilmesini sağlamak adına gerçekleştirdiği denetim görevi kapsamında tespit ettiği ihlal nedeni ile davacıya ceza faturası tanzim ettiği, ne faturanın tanzimi ne de faturanın dayanağı olan işlemlerin düzenlenmesi aşamasında davacının herhangi bir katkısı*

<sup>7</sup> Benzer bir karar olarak bkz. Danıştay 13. Daire 12/09/2013 tarihli ve 2013/1308E. 2013/2196K. Sayılı kararı, Danıştay Dergisi Yıl:2013 Sayı:134 s.374 vd.

<sup>8</sup> 18.06.2013 tarihli ve 28681 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

*bulunmadığı, davalı idarenin tüm bu işlem ve düzenlemeleri kanunlar ve ilgili mevzuatın kendisine verdiği yetkiye dayalı olarak kamu gücü kullanmak sureti ile ve tek taraflı irade beyanı ile gerçekleştirdiği hususları da dikkate alındığında, davaya konu iptali istenen ceza faturasının bir idari işlem olduğu sonucuna varılmıştır.”* Değerlendirmesiyle bir idari işlem olarak kabul etmiştir. Bununla yetinmeyen Mahkeme sistem kullanım anlaşmasına ilişkin değerlendirmesinde ise *“Her ne kadar davaya konu sistem kullanım anlaşması bir sözleşme metni gibi düzenlenmiş ise de, gerek TEİAŞ tarafından tek taraflı olarak hazırlanması, gerek EPDK tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi ve gerekse de davacı tarafından imzalanmamış olması nedenleri ile, iki taraflı irade beyanına havi bir özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olduğu kabul edilmemiş, bir idari işlem olarak değerlendirilmiştir.”* ifadeleriyle sistem kullanım anlaşmasını da idari işlem bir başka ifadeyle idari sözleşme olarak gördüğünü belirtmiştir.

Kararın ayrıntılarına bakıldığında, Mahkeme tarafından, dava konusu işlemin TEİAŞ’ın kamusal görevleri kapsamında olması nedeniyle dava konusu olay açısından TEİAŞ’ın idare olarak nitelendirildiği, işlemin TEİAŞ’ın yani idarenin tek taraflı idare beyanıyla gerçekleştirildiği dolayısıyla TEİAŞ’ın burada üstün bir güç kullandığı, ceza takibinin amme alacaklarının tahsili usulü hakkında mevzuat hükümlerine göre yapıldığı, özelleştirme öncesinde gerçekte iktisadi devlet teşekkülü statüsünde bulunan davacı ve davalının kamu birimi olduğu ve bunlar arasında cereyan eden ilişkinin idare hukuku ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği gibi tespitlerin de yapıldığı görülmektedir.

Ancak, Mahkemenin bu yaklaşımının özelleştirme öncesi döneme ait sistem kullanım anlaşmalarına ve bu anlaşmalara göre verilen cezalarla sınırlandırıldığına dikkat çekmek gerekir. Özelleştirme sonrası döneme ilişkin uyuşmazlıklar için Mahkemenin bir önceki kararında olduğu özel hukuk hükümlerinin uygulanacağına dolayısıyla adli yargı mercilerinin yetkili olduğuna dair karar vermesi kuvvetle muhtemel görünmektedir. Nitekim Mahkeme kararda aynen *“...ancak özelleştirme tarihi sonrası döneme ilişkin bir ihtilafın söz konusu olması halinde özel hukuk hükümlerinin uygulanabileceği gerçeği dikkate alındığında...”* ifadelerine yer vererek bunun işaretlerini de vermiş bulunmaktadır.

Sonuç olarak iletim ve dağıtım şebekelerinden hizmet alan piyasa aktörleri ve tüketiciler ile şebeke işleticileri arasında imzalanan sistem kullanım anlaşmalarının hukuki niteliği ve bu anlaşmalardan kaynaklanan uyuşmazlıkların hangi yargı kolunca çözüleceği konusunda ne doktrinde ne de yargıda bir fikir birliğinden bahsetmek mümkün değildir. Doktrinde sistem kullanım anlaşmalarının özel hukuk sözleşmesi, idari sözleşme veya Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşme olduğu yönünde farklı görüşler mevcuttur. Öte yandan, Danıştay’ın bu anlaşmaları idari sözleşme olarak kabulü yönünde bir istikrardan söz edilebilir. Bununla birlikte, Uyuşmazlık Mahkemesi’nin konuyu özelleştirme öncesi ve sonrası dönemler açısından farklı değerlendirdiği görülmektedir.