

Bu çalışma, 5–9 Eylül 2012 tarihleri arasında İzmir Karaburun’da düzenlenen

“**kapitalizmin kısılcacında doğa – toplum – teknoloji**” temalı

**7. Karaburun Bilim Kongresi**’nde sunulmak üzere hazırlanmıştır.

Kongre sırasında bildiriye dinleyenlerin önceden okumuş olarak tartışmalara katılabilmesi için bu formatta web sitemizde yayımlanmıştır.

Atıfta bulunabilmek için yazar(lar)ın iznine başvurmanızı rica ederiz.

Karaburun Bilim Kongresi Düzenleme Kurulu

26.08.2012

## **PIYASANIN “GÖRÜNMEZ ELİ”: ENERJİ PİYASASI KURULUNUN ACELE KAMULAŞTIRMA KARARLARI (2004-2012)**

*Alp Yücel Kaya, İstanbul Teknik Üniversitesi*

“Acele kamulaştırma” nedir? Son yıllarda giderek daha çok duyar olduğumuz “acele kamulaştırma”, 31.08.1956 tarih ve 6830 sayılı İstimlak Kanunu’nun 27. maddesi ile (“acele istimlak” olarak) yasal mevzuata girmiş, bu kanunun 08.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’na dönüşümünde yine 27. maddede Türkçesi güncelleştirilerek yer almış bir kavram ve idari uygulamadır. Bu maddeye göre, **“Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Bakanlar Kurulunca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında”** sözkonusu olmaktadır. Dolayısıyla “acele kamulaştırma”nın uygulanabilmesi için ya olağanüstü bir durum ya da olağanüstü bir durumu tespit eden bir Bakanlar Kurulu kararı sözkonusu olmalıdır. Bu haliyle yerel yönetimle ve kamu kuruluşların yetkisinde olan olağan kamulaştırmadan farklılaşmaktadır. Bakanlar Kurulu’nun böylesine bir durum tespiti sonucu aldığı “acele kamulaştırma” kararları, her Bakanlar Kurulu kararı gibi, Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. 1956-1983 arasında Resmi Gazete’de bu şekilde yayımlanan 5, 1983-2004 arasında 11 “acele kamulaştırma” kararı mevcuttur. Buna karşılık 2004’ten bu yana ise 203 tane “acele kamulaştırma” kararı sözkonusudur. Bu artış gözönüne alınınca 2004’ten günümüze Türkiye’nin olağanüstü bir dönemden geçtiği, en azından Bakanlar Kurulu’nun bu dönemi bu şekilde değerlendirdiği açıktır. 2004’te 5, 2005’te 7, 2006’da 7, 2007’de 15, 2008’de 17, 2009’da 11, 2010’da 18, 2011’de 33, 2012’nin ilk sekiz ayında 88 tane “acele kamulaştırma” kararı çıktığına göre, Türkiye hatta vahameti giderek ivme kazanan bir olağanüstü dönemden geçmektedir (tablo 1 ve 2).

Tablo 1: Bakanlar Kurulu Acele Kamulaştırma Kararları Yıllara Göre

<b>Yıllar</b>	<b>Bakanlar Kurulu Acele Kamulaştırma Kararları</b>
1978	3
1979	1
1982	1
1983	3
1986	1
1987	1
1990	1
1992	1
1997	1
1998	1
2002	2
2004	5
2005	7
2006	7
2007	15
2008	17
2009	11
2010	18
2011	33
2012*	88
<b>Toplam</b>	<b>217</b>

Kaynak: Resmi Gazete

\* 24 Ağustos 2012 itibariyle

Tablo 2: Bakanlar Kurulu Acele Kamulaştırma Kararları Konu ve Yıllara Göre

KONU	1978	1979	1982	1983	1986	1987	1990	1992	1997	1998	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	TOPLAM	
İskan		1																				1
Katı Atık																			1			1
Arıtma																					1	1
Gümrük Sahası				2																		2
Eğitim																			1	1	1	3
Maden Sanayi Bölgesi Serbest Bölge					1		1	1						1	1	1						4
Enerji	2					1					1	1										5
Baraj-HES																2	1		1	2		6
Spor																	2	4			1	7
Sulama																			4	3		7
Elektrik	1								1	1	1				1						4	9
Enerji/EPDK																					9	9
İçmesuyu															1	2	1	1	1	1	4	10
Dere Islahı				1								2	2	1	2		1	1	1	2		13
Baraj														2				1	8	7		18
HES/EPDK																					24	24
Kentsel Dönüşüm														1	2	1	2	2	2	8	20	36
Yol			1									2	5	2	7	9	4	6	9	10		55
<b>YILLAR</b>																						
<b>TOPLAM</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>88</b>	<b>217</b>	

\* 24 Ağustos 2012

itibariyle

KAYNAK:

Resmi Gazete

Peki bu olağanüstülük tespiti hangi alanlara yöneliktir? Alınan “acele kamulaştırma” kararlarına bakınca olağanüstü durumun 55 kararla ulaşım yolları yapımında, 36 kararla kentsel dönüşüm uygulamalarında, 30 kararla HES yapımında yoğunlaştığı gözlenmektedir. Ama bu şekilde oluşan tablonun bize tüm “acele kamulaştırma” kararlarını listelemekten uzak olduğunu da belirtmek gerekir. Çünkü, 2004’te çıkmış “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca Yapılacak Kamulaştırmalarda 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun 27 nci Maddesinin Uygulanmasına Dair Karar”la Bakanlar Kurulu, Kamulaştırma Kanunu’nun 27 maddesi ile sahip olduğu “acele kamulaştırma” yetkisini Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’na (EPDK) devretmiştir. Türkiye’de enerji konusundaki olağanüstü durumlara dair karar verme mercii böylece kendisi siyaset alanında, kararları Resmi Gazete’de görünür olan Bakanlar Kurulu’ndan, kendisi enerji piyasasında görünen ama kararları görünmez olan Enerji Piyasası Kurumu’na geçmiştir.

EPDK yıllık faaliyet raporlarında kamulaştırmaya dair şu açıklamayı getirmektedir:

“Elektrik piyasasında üretim ve/veya dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin kamulaştırma talepleri Kurum tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde veya Doğal Gaz ve Petrol Piyasası Kanunlarında öngörülen faaliyetlerin gerektirmesi halinde, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen esaslar dâhilinde Kurumca kamulaştırma yapılır. Bu konuda Kurulca verilecek olan kamulaştırma kararları kamu yararı kararı yerine geçer. Bu durumda kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderler kamulaştırma talebinde bulunan lisans sahibi tüzel kişi tarafından ödenir. Ayrıca, Kurumca yapılacak kamulaştırma işlemlerinde, enerji yatırımlarının bir an önce gerçekleştirilmesi amacıyla 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27 nci maddesi uygulanır” (EPDK, 2010 Faaliyet Raporu, s. 100).

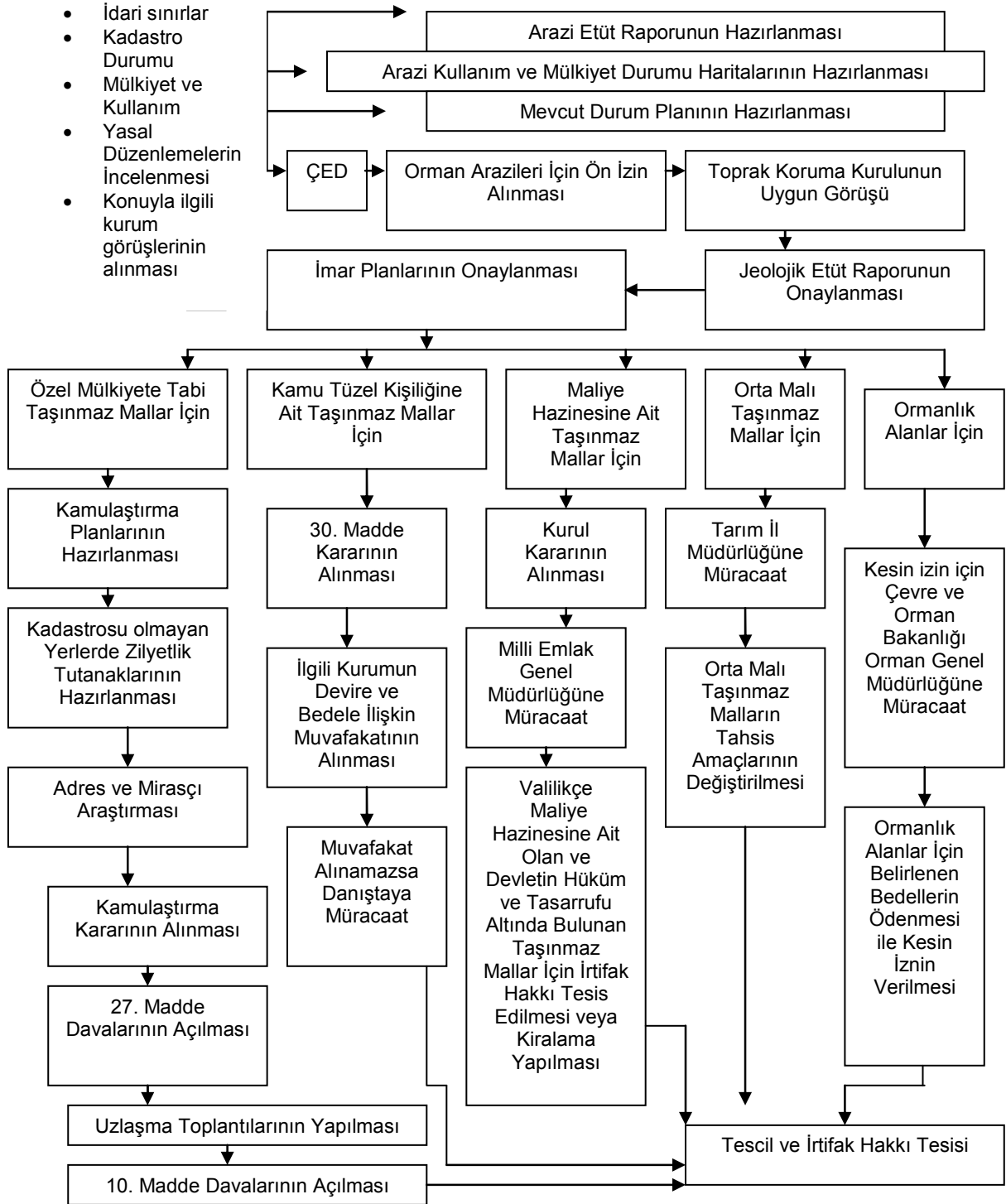
Dolayısıyla EPDK’nin aldığı her kamulaştırma kararı “acele kamulaştırma” uygulaması olarak gerçekleşmektedir. Bu sürecin ayrıntılı bir şeması şu şekilde de gösterilmektedir.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Neşe Leblebici, “Enerji Projelerinde Arazi Temini; Kamulaştırma, Kullanma İzni, İrtifak Hakkı Tesisi, Kiralama, Devir, Tahsis”, 11. Enerji Kongresi Bildirileri, 2009 ([http://www.dektmk.org.tr/pdf/enerji\\_kongresi\\_11/125.pdf](http://www.dektmk.org.tr/pdf/enerji_kongresi_11/125.pdf)).

Çizelge 1- Taşınmaz Malların Mevcut Kullanım ve Mülkiyet Durumlarına Göre Örnek Akış Şeması

### ÜRETİM LİSANSININ ALINMASI



#### **4-1 ÖZEL MÜLKİYETE AİT TAŞINMAZ MALLAR**

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununu kapsamındaki tesisler için gerekli arazi, arsa ve binalara ilişkin hak ve mülkiyet edinimlerinin öncelikle anlaşma yoluyla yapılmasının esas olduğu, rafineri, lisanslı depolama tesisi, iletim hatları ile Kurumca belirlenecek

EPDK'nin kamulaştırma uygulamalarını bu çerçevede, 2002 yılından bu yana yayımlanan yıllık faaliyet raporlarından incelediğimizde alınan kamulaştırma, yani acele kamulaştırma kararlarının Bakanlar Kurulu'nun aldığı acele kamulaştırma karar sayısının üçe katından daha fazla olduğu görülmektedir. Bakanlar Kurulu 1978'den bu yana toplam 217 karar almışken, EPDK 2011 yılında yalnızca elektrik piyasasında 239 karar almıştır, 2003'den bu yana aynı piyasada toplam 661 karar almıştır. EPDK'nın doğal gaz piyasasında 2003'ten bu yana 83, petrol piyasasında ise 3 kararı mevcuttur.

#### 4628 Sayılı EPK'na göre alınan EPDK Kararları

Yıllar	Talep	Lüzüm Kararı	Kamulaştırma Kararı	Devir Kararı	İrtifak Hakkı veya Kiralama	Kamulaştırılan Alan (m2)	Kamulaştırılan Taşınmaz
2003	4	3	1	-	-	?	?
2004	37	46	3	-	-	?	?
2005	40	32	12	1	3	?	?
2006	25	22	9	5	9	898 001.16	578
2007	?	24	33	4	15	3 079 915.53	1 054
2008	?	-	82	15	49	?	6 062
2009	?	-	116	27	68	14 860 053.15	9 038
2010	?	-	166	52	162	25 764 444.11	11 065
2011	?	-	239	85	224	66 160 459.90	24 568

#### 4646 Sayılı DGPK'ya göre alınan EPDK Kararları

##### Özel

Yıllar	Talep	Lüzüm Kararı	Kamulaştırma Kararı	Devir Kararı	İrtifak Hakkı veya Kiralama
2003	-	-	-	-	-
2004	8	11	1	-	-
2005	25	10	11	1	9
2006	-	-	-	-	-
2007	-	9	10	2	5
2008	-	11	12	4	3
2009	-	15	18	7	14
2010	-	-	8	2	9
2011	-	-	15	3	5

## BOTAŞ

	Talep	Lüzüm Kararı	Kamulaştırma Kararı	İrtifak Hakkı veya Kiralama	Kamulaştırılan Alan (m2)	Kamulaştırılan Taşınmaz
2003	5	4	1	-	7 627 156	3 308
2004	5	5	1	-		12 928
2005	-	-	-	-		
2006	-	15	5	6	24 235.22	10
2007	-	2	-	1		
2008	-	1	1	3		
2009	-	-	-	-		
2010	-	-	-	-	37 767.15	258
2011	-	-	-	-		

## 5015 Sayılı PPK'na göre EPDK Kararları

Yıllar	Talep	Lüzüm Kararı	Kamulaştırma Kararı	Devir Kararı	İrtifak Hakkı veya Kiralama
2003	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-
2005	1	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-
2007	-	-	1	-	1
2008	-	-	1	-	1
2009	-	-	-	-	-
2010	-	-	1	-	-
2011	-	-	-	-	-

### “Acele kamulaştırma” kamulaştırma mıdır?

“Acele kamulaştırma” kamulaştırma, yani kamu yararı için istimlak değildir, aksine piyasalaştırmadır, yani ekonomik çıkar gruplarının hükmettiği piyasanın yararı için istimlaktır. Dolayısıyla aslında Bakanlar Kurulu’nun olağanüstülük tespiti piyasalaşmanın önceliğinden, aciliğinden başka bir şey ifade etmemektedir. Zaten kamunun (TEK, Petrol Ofisi, Petkim, vb.) özelleştirildiği, kamu faaliyet ve yatırımlarının (yol, su, elektrik, vb.) Kamu İhale Kanunu çerçevesinde piyasaya tamamen devredildiği bir dönemde yapılan her türlü kamulaştırmanın ekonomik çıkar gruplarının hükmettiği piyasa için yapılması pek de şaşırtıcı olmayacaktır. Hatta arada bu piyasalaştırmaların dozu kaçmakta, bazı “acele kamulaştırma” kararları belli bir şirket adına tekelleşmeyi bile



getirebilmektedir. Alıcısı olsa da satılmak istenmeyen gayrimenkullerin zorla alıcı lehine sattırılmasıyla sonuçlanabilmektedir. 2006 ve 2008’de TÜPRAG Metal Madencilik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi’ne, 2007’de Koza Altın İşletmeleri A.Ş.’ye tahsis edilmek üzere alınan “acele kamulaştırma” kararları buna örnektir.

2004 sonrası “acele kamulaştırma” kararlarının seyrine bu piyasalaştırma gözüyle tekrar bakıldığında ilginç bir tespit ortaya çıkmaktadır: 2004-2008 arası ve 2009 sonrası dönemde “acele kamulaştırma” kararları çerçevesinde olağanüstüleşme ivme kazanırken, 2008 ekonomik krizinin etkisinin Türkiye’de ağır olarak yaşandığı 2009 yılında görece bir olağanlaşma yaşanmıştır. Herhalde artık ekonomi/sermaye büyüdükçe “acele kamulaştırma”lar artacak, küçüldükçe de “acele kamulaştırma”lar azalacaktır. Belki de tam tersi olacak, “acele kamulaştırma”lar arttıkça ekonomi/sermaye büyüyecek, azaldıkça da küçülecektir.

Peki acelenin sebebi nedir? Niye kamulaştırma değil de “acele kamulaştırma” uygulanmaktadır? Acelenin sebebi, olağan kamulaştırmalarda yetkili olan yerel yönetim ve kamu kuruluşlarının kamulaştırma sürecinde karşılaştıkları engel ve direnişleri ortadan kaldırmak istemeleridir. Yerelde engel ve direnişlerle karşılaşıldıkça olağan kamulaştırma olağanüstüleşmekte ve kamulaştırma yetkisi merkezi yürütme organı Bakanlar kuruluna devredilmektedir. Çünkü siyasetin alanı yerelde görece olarak genişliğini korurken merkezde sürekli daralmaktadır. Bakanlar Kurulu, aldığı “acele kamulaştırma” kararları ile mücadelenin sikletini orantısızca yukarıya çekmekte, olağan piyasalaştırma olağanüstüleşmekte, piyasalaştırmayı böylelikle de kolaylaştırmaktadır. Zaten artık yeni dönemde yürütme organının tek görevi piyasanın önünü açmak değil midir?

“Acele kamulaştırma” bu özellikleri ile Türkiye coğrafyasını olağanüstü hal ilan ederek piyasalaştırırken, hukuki mücadele sürmektedir. Bakanlar Kurulu’nun aldığı İzmir Efemçukuru’ndaki “acele kamulaştırma” kararlarına karşı Danıştay’da iptal davası açılmıştır, sonucu beklenmektedir. EPDK’nın Bakanlar Kurulu’ndan devraldığı ve uyguladığı “acele kamulaştırma” kararına karşı Danıştay’da iptal davası açılmış, Danıştay Altıncı Dairesi 14.12.2011’de

yürütmeyi durdurma kararı almıştır. 2004 yılında EPDK'ya devredilen yetki Danıştay'ın şu gerekçesi ile uygulanamaz hale gelmiştir:

“Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin başka makam ya da mercilere takdir edilerek kullanılmasına olanak sağladığı, mülkiyet hakkının korunması, kullanılması ve sınırlandırılması yönünden belirsizlik yarattığı, mülkiyet hakkı ile sınıflandırılması arasındaki dengenin neden gösterilmeyerek zedelendiği görülmektedir. Bu itibarla, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile bu Kararın uygulanması yolundaki kamulaştırma işleminde hukuka uyarlık bulunmamıştır.”<sup>2</sup>

Bu karar 2004 sonrasında inşa edilen olağanüstü hal durumuna ve zayıfların aleyhine güçlülerin lehine piyasalaştırmaya dur demektedir. Bu anlamda çok önemlidir. Aynı zamanda “acele kamulaştırma”nın alanını genişletecek yeni yasal düzenlemeleri de (Afet Risk Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa Tasarısı'nın 6. Maddesinin 2. Fıkrası) etkileyerek, “acele kamulaştırma” uygulamasının alanını daraltacağı için önemi daha da artmaktadır. Piyasanın olağanüstü hal ilan ettiği bu yeni dönemde toplum siyaset ve hukukla direnmektedir. Öylesine ki bu karar sonucunda, EPDK'nin piyasadaki görünmez hali artık görünür hale gelmiş, Temmuz 2012'den bu yana EPDK'nin acele kamulaştırma kararları Bakanlar Kurulu tarafından alınmaya başlanmıştır. Acele kamulaştırma faaliyet raporlarının sayfalarından çıkarak Resmi Gazete'de görünür hale gelmiştir. Bu akıntıyı tersine çevirmiş, Türkiye'de enerji konusundaki olağanüstü durumlara dair karar verme mercii böylece kendisi enerji piyasasında görünen ama kararları görünmez olan Enerji Piyasası Kurumu'ndan tekrar kendisi siyaset alanında kararları Resmi Gazete'de görünür olan Bakanlar Kurulu'na geri dönmüştür. Bu yeni durum karşısında, 3 Temmuz 2012'dan 8 Ağustos 2012 tarihine kadar Bakanlar Kurulu'nun aldığı acele kamulaştırma kararı, önemli bir ivme kazanarak, toplam 51'e çıkmıştır. Bunların 11'i kentsel dönüşüm, 32 tanesi ise EPDK tarafından yapılacak acele kamulaştırmalardır. Bu şekilde Resmi Gazete'de yayımlanır ve görünebilir hale gelen “acele kamulaştırma” kararları tartışılır hale gelmiştir; yeni hukukun doğurduğu ekonomik çıkarların egemenliği altındaki siyasetsizleştirme etkisine rağmen, siyasetin alanı böylelikle tekrar genişleyebilmiştir.

---

<sup>2</sup> Danıştay, 6. Dairesi, Dava Esas no: 2011/6395.