

**Citation:** ARDIYOK, Ő., KÖKSAL, E., KIL, İ.F., SERTER Y.S. (2022), Şarj Hizmeti Yönetmelik Taslağının İktisadi ve Hukuki Değerlendirilmesi, Baseak CORE Papers No:15, 2022.

## Şarj Hizmeti Yönetmelik Taslağının İktisadi ve Hukuki Değerlendirilmesi

*Ort. Av. Őahin ARDIYOK\**, *Doç. Dr. Emin KÖKSAL\*\**, *Av. İlker Fatih KIL\**, *Dr.Y. Sertaç SERTER\*\*\**

### ÖZET

Bu çalışmada Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 20 Ocak 2022 tarihinde kamuoyu görüşüne sunduğu ve elektrikli araçlara elektrik enerjisi temininin sağlandığı Şarj istasyonlarının kurulması, Şarj açma bağlı Şarj istasyonlarının işletilmesi ile Şarj hizmetinin sunulmasına ilişkin hususlarının yer aldığı Şarj Hizmeti Yönetmeliği Taslağı iktisat, idare hukuku ve enerji hukuku perspektifinden incelenmiştir. Şarj Hizmeti Yönetmeliği Taslağı'nda Şarj hizmetinin "evrensel hizmete" benzer şekilde ele alındığı dikkat çekmektedir. Çalışma ile taslak yönetmelik ile Şarj istasyonlarının talebe paralel bir şekilde gelişmesini sağlayacak ve yatırımcılar için öngörülebilir, hesap verilebilir ve kredibilitesi olan bir piyasa yapısının kurgulanması gerektiği ve bu kapsamda yapısal piyasa aksaklığının söz konusu olmadığı alanlara ilişkin (regülasyon) düzenleme yapmak suretiyle, sözleşme özgürlüğüne ve mülkiyet haklarına müdahale edilmesinden kaçınılması gerektiği, vurgulanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** EPDK, Şarj Hizmeti Yönetmeliği Taslağı, elektrikli araçlar, piyasa aksaklığı, yatırımcı, evrensel hizmet

**JEL Kodları:** K21, K23, L51, L52

### ABSTRACT

In this study, the Draft Charging Service Regulation, which was submitted to the public consultation by the Energy Market Regulatory Authority on January 20, 2022, is examined from the perspective of economics, administrative law, and energy law. It contains provisions regarding the establishment of charging stations where electrical energy is supplied to electric vehicles, operation of charging stations connected to the charging network and charging service. It is striking that in the Draft Charging Service Regulation, the charging service is treated similarly to a "universal service". Within the scope of this study, it is emphasized that it is necessary to establish a predictable, accountable and bankable market structure for investors that will ensure the development of charging stations in line with demand with the Draft Charging Service Regulation. In this context, it is also emphasized to avoid interference with the freedom of contract and property rights by not regulating the areas where there is no structural market failure.

**Keywords:** EMRA, Draft Charging Services Regulation, electric vehicles, market failure, investor, universal service

**JEL Codes:** K21, K23, L51, L52

\* Balcioğlu Selçuk Arđıyok Keki Avukatlık Ortaklığı, [sardiyok@baseak.com](mailto:sardiyok@baseak.com)

\* Balcioğlu Selçuk Arđıyok Keki Avukatlık Ortaklığı, [ikil@baseak.com](mailto:ikil@baseak.com)

\*\* Bahçeşehir Üniversitesi, [emin.koksal@eas.bau.edu.tr](mailto:emin.koksal@eas.bau.edu.tr)

\*\*\* Anadolu Üniversitesi, [ysserter@anadolu.edu.tr](mailto:ysserter@anadolu.edu.tr)

## I. Giriş

Elektrikli araçların şarj istasyonları ihtiyaçlarını karşılamak üzere mevzuatın, pratikteki gelişmelere uyumunu sağlamaya yönelik imar mevzuatında, Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliğinde, ulaşım da verimliliğinin artırılmasına ilişkin mevzuatta ve otopark mevzuatında birtakım değişiklikler yapılmıştır<sup>1</sup>. Ancak, ülkemizde elektrik piyasasına ilişkin özel kanun niteliğindeki 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda ("Kanun") "elektrikli araçlar ve şarj istasyonları" meselesinin düzenlenmesi, Aralık 2021'de yapılan değişiklikle gerçekleşmiştir. Yapılan değişiklikte; şarj istasyonları ile ilgili yeni tanımlar kanuna eklenmiş, "şarj hizmeti" düzenlenmiş, son olarak ise sektörel düzenleyici kurum olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun ("EPDK") ilgili ikincil düzenlemeleri hazırlaması için üç aylık süre verilmiştir<sup>2</sup>.

Bu kapsamda gerekli çalışmaları hızla yürüten EPDK Dönüşüm Dairesi 20 Ocak 2022 tarihinde taslak Şarj Hizmeti Yönetmeliğini ("**taslak yönetmelik**") yayımlamıştır. Elektrikli araçlara elektrik enerjisi temininin sağlandığı şarj ünitesi ve istasyonlarının kurulması, şarj ağı ve şarj ağına bağlı şarj istasyonlarının işletilmesi ile şarj hizmetinin sunulmasına ilişkin hususların yer aldığı taslak yönetmelik 4 Şubat 2022 tarihi mesai bitimine kadar kamuoyunun görüş ve değerlendirmelerine sunulmuştur.

Bu çalışmada taslak yönetmelik iktisat, idare hukuku ve enerji hukuku perspektiflerinden değerlendirmeye tabi tutularak şarj hizmeti piyasası için önemli olduğu düşünülen bazı maddelere ilişkin görüşlerimize yer verilmektedir. Taslak yönetmelikte ilk göze çarpan hususlardan bir tanesi şarj hizmetinin "evrensel hizmete" benzer şekilde ele alınmasıdır. Yapmış olduğumuz değerlendirmeler neticesinde, çalışmanın devamında iktisadi ve hukuki gerekçelere detaylı olarak yer verilecek olmakla birlikte, yönetmeliğin aşağıda özetle belirtilen hususlardaki düzenlemelerinin elektrik şarj hizmeti piyasasının gelişimine olumsuz etki yapabileceği ihtimali olduğu kanaati hasıl olmuştur:

- İşletmecilerin fiyat belirleme serbestisinin kısıtlanması

- Piyasaya giriş engelleri yaratılması
- İşletmecilerce benimsenebilecek iş modellerine kısıtlama getirilmesi
- Hukuki açıdan belirsiz düzenlemelere yer verilmesi
- Kanunu idare ilkesine tam olarak riayet edilmemesi
- İşletmecilerin yatırım tercihlerine müdahale edilmesi
- İstasyonların genişletilmesi halinde izin zorunluluğu öngörülmesi
- "Makul karlılık" gibi belirsiz ve subjektif kavramlara yer verilmesi
- Fiyatlamının sadece kW/h birimi üzerinden belirlenmesi
- Şarj istasyonları ile elektrik dağıtım şirketleri arasındaki ilişkinin düzenlenmemiş olması

## II. Dünyada ve Türkiye Elektrikli Araç Şarj İstasyonlarının Fiili Gelişimi ve Konunun Enerji Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

Uluslararası Enerji Ajansı'na göre evde şarj imkânı müs-takil konutlarda ikamet eden veya bir garaja erişimi olan elektrikli araç sahipleri için mevcutken, iş yerleri elektrikli araç şarjı talebini kısmen karşılayabilmektedir. Zira iş yerlerindeki şarj noktalarının varlığı, işveren temelli girişimlerin ve bölgesel politikaların bir kombinasyonuna bağlıdır<sup>3</sup>. Ev, işyeri ve sokaklardaki park alanlarında elektrikli araçları şarj imkanının bulunmadığı veya uzun mesafeli seyahatlerdeki şarj ihtiyaçlarını karşılamak için altyapının yetersiz olduğu ve (potansiyel) elektrikli araç sahiplerinin bu sebeple "menzil kaygısı" ("*range anxiety*") yaşadığı durumlarda herkesin erişebileceği şarj noktalarına ihtiyaç vardır.

<sup>1</sup> ARDIYOK, Ş., İKİLER, B., KÖKSAL, E. (2021). Elektrikli Araçlar için Şarj Altyapısı – Türkiye için Fırsatlar ve Öneriler. Baseak CORE Papers No: 11. s. 2

<sup>2</sup> ARDIYOK, Ş., KIL, İ.F.: Elektrikli Araç Şarj İstasyonları Mevzuatına Kavuştul!, <https://www.rekabetregulasyon.com/elektrikli-arac-sarj-istasyonlari-mevzuatina-kavustu/> Erişim tarihi: 25.01.2022.

<sup>3</sup> International Energy Agency, Global EV Outlook 2021 ("*Küresel Elektrikli Araçlar Görünümü 2021*"), s. 83, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ed5f4484-f556-4110-8c5c-4ede8bcba637/GlobalEVOutlook2021.pdf> Erişim tarihi: 27.01.2022.

Elektrikli araçlar ile şarj altyapısı ağı arasındaki tamamlayıcı ilişki birinin diğeri olmadan ekonomik değer ifade etmeyeceğine işaret ederken aynı zamanda bu iki ürünün birbirini beslediğini göstermektedir<sup>4</sup>. Bu doğrultuda elektrikli araçların sayısındaki artış<sup>5</sup> elektrikli araç şarj ağı istasyonlarına olan talebin de artmasına sebep olmaktadır<sup>6</sup>. Elektrikli araçların yakıt ihtiyacı her daim bakiyken, şarj istasyonunun türü ve konumu yalnızca elektrikli araç sahiplerinin tercihine bağlı değildir. Teknolojik değişim ve gelişim, hükümet politikaları, şehir planlaması ve elektrik hizmetleri, elektrikli araç şarj altyapısında rol oynamaktadır. Nitekim elektrikli araç tedarik ekipmanının yeri, dağılımı ve türleri elektrikli araç sayısına, seyahat örüntülerine, ulaşım şekillerine ve şehirleşme eğilimlerine bağlıdır<sup>7</sup>.

Dünya genelindeki şarj ağı altyapıları incelendiğinde ilk bakışta, 80.000 şarj noktası ile Shell<sup>8</sup>, 30.000 şarj noktası ile Tesla<sup>9</sup>, 11.000 şarj noktası ile BP<sup>10</sup> ve her ne kadar kamuya açık kaynaklardan net rakamlara ulaşılamamış olsa da hatırı sayılır sayıda şarj noktaları ile Hyundai<sup>11</sup> ve Chargepoint<sup>12</sup> elektrikli araç şarj altyapısı lider oyuncular olarak göze çarpmaktadır. 2022 verilerine göre Amerika Birleşik Devletleri'nde 113.600, Çin'de yaklaşık 800.000 şarj noktası bulunmaktadır<sup>13</sup>.

Avrupa Birliği özelinde 2020 yılında 206.511 olan şarj istasyonu sayısı 2021 yılında 302.417'ye yükselmiştir<sup>14</sup>. Herkesin erişimine açık toplam 92.601 şarj noktası ile Hollanda en çok şarj istasyonuna sahip Avrupa Birliği üye

devlettir<sup>15</sup>. 2021 verilerine göre söz konusu şarj ağı hizmetinin 37.685'i hızlı (>22kW), 264.732'si normal (<22kW) şarj noktasıdır. Bu ayrım, kullanıcıların şarj davranışı, batarya kapasitesi, nüfus ve konut yoğunlukları ile hükümet politikaları gibi birbirine bağlantılı ve dinamik çeşitli faktörler tarafından belirlenir<sup>16</sup>.

Türkiye'deki fiili duruma ilişki olarak yakın tarihli kaynaklarda elektrikli araç sayısının 6.000'e, şarj ünitesi sayısının ise 3.457'ye ulaştığı ifade edilmektedir<sup>17</sup>. Bu şarj ünitelerinin dağılımı İstanbul, Ankara ve İzmir başta olmak üzere ülkenin batı bölgesinde yoğunluk gösterirken, son zamanlarda diğer bölgelerde de şarj istasyonu kurulumları hız kazanmıştır<sup>18</sup>. Halihazırda hizmet veren yatırımcılar arasında yaklaşık 500 şarj noktası ile Eşarj<sup>19</sup>, 956 şarj noktası ile ZES<sup>20</sup> (Zorlu Energy Solutions), Gersan, Sharz ve Voltron bulunmaktadır.

Sabancı Üniversitesi İstanbul Uluslararası Enerji ve İklim Merkezi ("İICEC")'nin yayınladığı Türkiye Elektrikli Araçlar Görünümü 2021 adlı eserde<sup>21</sup> elektrikli araç ekosisteminin Türkiye'deki gelişimi i) yavaş büyüme ii) yüksek büyüme olacak şekilde iki senaryo çerçevesinde ele alınmıştır. Politika çerçevesinin öngörülebilir olmadığı ve teknolojik fırsatların yeteri kadar değerlendirilmediği yavaş büyüme senaryosunda, elektrikli araçların hafif araç pazarında ortalama 1/6 paya sahip olacağı tahmin edilmektedir<sup>22</sup>. Bununla beraber etkin hukuki düzenlemelerin kurulduğu, öngörülebilir ve rekabetçi yatırım ile yenilikçi

<sup>4</sup> ARDIYOK, Ş., İKİLER, B., KÖKSAL, E. (2021). Elektrikli Araçlar için Şarj Altyapısı – Türkiye için Fırsatlar ve Öneriler. Baseak CORE Papers No: 11.

<sup>5</sup> <https://www.tehad.org/2022/01/16/2021-yili-elektrikli-ve-hibrid-satis-rakamlari-belli-oldu/> Son Erişim: 27.01.2022

<sup>6</sup> <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiyede-her-iki-elektrikli-araca-bir-sarj-istasyonu-dusuyor/2458329> Erişim tarihi: 27.01.2022; <https://www.evconnect.com/blog/ev-charging-demand> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>7</sup> International Energy Agency, Global EV Outlook 2021 ("Küresel Elektrikli Araçlar Görünümü 2021"), s. 83, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ed5f4484-f556-4110-8c5c-4ede8bcba637/GlobalEVOutlook2021.pdf> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>8</sup> <https://www.shell.com/energy-and-innovation/new-energies/electric-vehicle-charging.html> Erişim tarihi: 27.01.2022

<sup>9</sup> <https://www.tesla.com/supercharger> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>10</sup> <https://www.bp.com/en/global/corporate/news-and-insights/press-releases/bp-takes-first-major-step-into-electrification-in-us-by-acquiring-ev-fleet-charging-provider-amplify-power.html> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>11</sup> <https://www.hyundai.com/eu/electrification/owning-an-electric-vehicle/charge-myhyundai.html> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>12</sup> <https://www.chargepoint.com/en-gb/> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>13</sup> <https://www.statista.com/statistics/416750/number-of-electric-vehicle-charging-stations-outlets-united-states/> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>14</sup> <https://www.eafo.eu/alternative-fuels/electricity/charging-infrastructure> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>15</sup> <https://www.eafo.eu/alternative-fuels/electricity/charging-infrastructure> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>16</sup> CHEN F., FENG M., HAN B. and LU S. (2021). Multistage and Dynamic Layout Optimization for Electric Vehicle Charging Stations Based on the Behavior Analysis of Travelers. *World Electric Vehicle Journal*. 12. s. 243. <https://doi.org/10.3390/wevj12040243> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>17</sup> [https://www.ntv.com.tr/otomobil/turkiyede-her-iki-elektrikli-araca-bir-sarj-istasyonu-dusuyor.fQq9Nxr01kqZ\\_B0xCtWNYA](https://www.ntv.com.tr/otomobil/turkiyede-her-iki-elektrikli-araca-bir-sarj-istasyonu-dusuyor.fQq9Nxr01kqZ_B0xCtWNYA) Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>18</sup> <https://www.loq.com.tr/turkiyede-elektrikli-otomobiller-icin-sarj-istasyonu-agi-guncel-olarak-ne-durumda/> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>19</sup> <https://www.dunya.com/sirketler/esarj-istasyon-sayisi-500e-cikarilacak-haberi-615248> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>20</sup> <https://zes.net/sarj-noktaları.html> Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>21</sup> [https://iicec.sabanciuniv.edu/sites/iicec.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye\\_Elekt-rikli\\_Arac%CC%A7lar\\_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%882021\\_0.pdf](https://iicec.sabanciuniv.edu/sites/iicec.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye_Elekt-rikli_Arac%CC%A7lar_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%882021_0.pdf)

<sup>22</sup> Ibid.



finansman modellerinin ortaya çıktığı yüksek büyüme senaryosunda elektrikli araçların otomobil pazarında 1/3 payı elde edeceği öngörülmektedir<sup>23</sup>.

IICEC, Türkiye'nin yüksek büyüme senaryosu potansiyeli çerçevesinde 2053 net-sıfır hedefine ilişkin olarak "somut, gerçekçi ve ulaşılabilir politika hedeflerinin belirlenmesini" ve 2030 yılında en az 2 milyon elektrikli araçla 200.000'den fazla kamuya açık şarj istasyonunun kamu yatırımları ile değil ve fakat özel sektör tarafından oluşturulması gerektiğini önermektedir<sup>24</sup>. Bu da ancak, öngörülebilir bir regülasyon politikası ile gerçekleştirilebilecektir.

Şarj altyapısına ilişkin gelişmelerin 2022 yılından itibaren ivme kazanması elektrikli araç ekosisteminin desteklenmesi adına kritik bir öneme sahiptir. Bu doğrultuda ikincil mevzuat düzenlemelerinin yatırımları teşvik eden, serbest piyasa modelini temel alan, teknolojik inovasyonu engellemeyen nitelikleri taşıması ve öngörülebilir bir piyasa oluşturmayı hedeflemesi gerekmektedir. Bu da yatırımlarda geri dönüşü ve sürdürülebilirliği sağlayacaktır<sup>25</sup>. Şüphesiz ki, ulaşımda karbon yakıtları kullanan araçlardan elektrikli araçların kullanımına geçiş sera gazı emisyonlarını düşürmede ve ülkelerin net sıfır ("Net Zero") hedeflerine ulaşmada kilit rol oynayacaktır. Konu ülkemiz açısından ele alındığında ise enerjide dışa bağımlılığın azaltılması anlamında söz konusu dönüşümün hızlandırılması hayattır.

Dünya genelinde elektrikli araç satış rakamlarının yükselmesinin arkasında üç temel etken olduğu ileri sürülebilir:

- araçların üretim maliyetlerinin düzenli olarak düşmesi,
- araçların sürüş menzilini istikrarlı bir şekilde gelişmesi,

- tüketici tercihlerinin elektrikli araçlar lehine değişmesi<sup>26</sup>.

Bununla birlikte, Uluslararası Temiz Enerji Konseyinin bir çalışmasına göre 2017 yılına kadar, 2025 yılında ihtiyaç duyulacak elektrik şarj istasyonlarının sadece dörtte biri kurulabilmiştir<sup>27</sup>. İngiltere Rekabet ve Piyasalar Kurumu ("CMA") ise İngiltere'de halihazırda kurulu istasyonun sayısının 2030'da ihtiyaç duyulacak istasyon sayısının onda biri olduğunu belirtmektedir<sup>28</sup>.

Konuyla ilgili düzenlemeleri yaparken esasen ilgili düzenleyicilerin önünde iki temel sorunun bulunduğu söylenebilecektir:

- Düzenlenen tarifelerle faaliyet gösteren şirketlerin (örneğin elektrik dağıtım şirketlerinin) şarj ağı işletmeciliği yapıp yapamayacakları problemi başta olmak üzere şarj istasyonlarını kimlerin işletebileceği problemi
- Talep tarafı katılımı ve yük yönetimi meseleleri de dahil olmak üzere fiyat oluşumuna ilişkin kuralların neler olacağı<sup>29</sup>.

Bu sorulara yanıt aranırken Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Şebeke Endüstrileri Düzenleyiciler Birliği ("NARUC") üyeleri 2011 ve 2018 yıllarında alternatif yakıtlı araçların gelişmesi ve benimsenmesi ile ilgili iki önemli karar almışlardır<sup>30</sup>. Bu kararlarda, **alternatif yakıtlı araçların petroldeki dışa bağımlılıklarını azaltmaya yardımcı olacağı, düzenleyici kurumların elektrikli araçların geniş kitlelerce benimsenmesinde çok önemli rollerinin olduğu ve altyapı, teknoloji ve maliyetlerle ilgili problemlerin ortaya konulması gerektiği, şebekenin modernize edilmesi ve millî elektrik şebekesinin korunması için şebeke yatırımlarını arttıracak programların benimsenmesi ve piyasaya girişteki finansal engelleri kaldıracak ve uygun kredi imkanları yaratacak eko-**

<sup>23</sup> Türkiye Elektrikli Araçlar Görünümü, Sabancı Üniversitesi İstanbul Uluslararası Enerji ve İklim Merkezi, 2021, s. 17-18 [https://iiccc.sabanciuniv.edu/sites/iiccc.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye\\_Elekt-rikli\\_Arac%CC%A7lar\\_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%88\\_2021\\_0.pdf](https://iiccc.sabanciuniv.edu/sites/iiccc.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye_Elekt-rikli_Arac%CC%A7lar_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%88_2021_0.pdf) Erişim tarihi: 02.02.2022.

<sup>24</sup> Türkiye Elektrikli Araçlar Görünümü, Sabancı Üniversitesi İstanbul Uluslararası Enerji ve İklim Merkezi, 2021, s. 17-18 [https://iiccc.sabanciuniv.edu/sites/iiccc.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye\\_Elekt-rikli\\_Arac%CC%A7lar\\_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%88\\_2021\\_0.pdf](https://iiccc.sabanciuniv.edu/sites/iiccc.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye_Elekt-rikli_Arac%CC%A7lar_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%88_2021_0.pdf) Erişim tarihi: 02.02.2022.

<sup>25</sup> Ibid. s. 192.

<sup>26</sup> HARPER, C., MCANDREWS, G., BYRNETT, D. S. (2019). Electric Vehicles: Key Trends, Issues and Considerations for State Regulators, National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC). s. 5.

<sup>27</sup> NICHOLAS, M., HALL, D. ve LUTSEY, N. (2019). Quantifying the Electric Vehicle Charging. *The International Council on Clean Transportation*. s.19.

<sup>28</sup> The Competition and Markets Authority. (2021) Electric Vehicle Charging Study. s. 5.

<sup>29</sup> NARUC Paper. s.11.

<sup>30</sup> Ibid.

**nomi politikalarının benimsenmesi gerektiği vurgulanmıştır**<sup>31</sup>. Şarj istasyonlarını kimlerin işletmesi gerektiği probleminde ise tartışmaların odağında genelde aşağıdaki dört mesele yer almaktadır<sup>32</sup>:

- *Piyasanın gelişim hızı ve piyasanın rekabetçi olup olmadığı (piyasa tasarımı),*
- *İstasyonların kurulum maliyetleri (yatırım maliyetleri)*
- *Hakkaniyete uygun fiyatlamamanın nasıl yapılacağı (fiyat düzenlemeleri)*
- *Şarj istasyonlarından kaynaklanacak elektrik yükünün şebekeye entegrasyonu (şebeke yönetimi).*

Ayrıca belirtmek isteriz ki, inşa edilecek şarj istasyonlarının kullanım ihtiyaçlarına göre farklılaştırılmasının önemine ilişkin yapılan çalışmaların da taslak yönetmelik açısından dikkate alınması gerektiği kanaatindeyiz. Elektromobilite Derneği'nin ("AVERE") çalışmalarında da ele alındığı üzere, elektrikli araç kullanımını geliştirecek tek parametre şarj istasyonlarının sayısı değildir. Burada önemli olan etkin ve işlevsel bir dağılım yapılmasıdır.

Bu kapsamda, AVERE'nin dikkat çektiği konular arasında; hızlı şarj noktalarının otoyollarda yoğunlaşması, uzun süre kalınabilen park alanlarında normal şarj noktalarının bulunması ve şarj alt yapısının farklı unsurlarının birlikte çalışabilir olması yer almaktadır<sup>33</sup>. Aynı kapsamda, düzenleme çalışmalarının nitelik bazlı bir yaklaşım sergilemesi gerektiği ve bölgesel ihtiyaçları tespit edip bunların karşılanmasına yönelik uygulamalar getirmesi gerektiği de savunulmaktadır. Bu yaklaşımın, taslak yönetmelik ve buna ilişkin uygulama faaliyetleri açısından da dikkate alınabileceği kanaatindeyiz.

CMA de, şarj istasyonlarını yaygınlaştırmanın bilhassa otoyollarda, uzak bölgelerde ve caddelerde araçlar park halindeyken şarj hizmetini sağlayabilecek şarj noktalarının geliştirilmesi hususlarında önemli zorlukların bulunduğu dikkate çekmekte ve bunların finansmanı için bir hü-

kümet fonu kurulması gerektiğini belirtmektedir<sup>34</sup>. Bilhassa cadde üstü şarj noktalarının geliştirilmesinde belediyeler ve dağıtım şirketlerinin rolü kritik olabilecektir.

CMA'ye şarj istasyonları piyasasının gelişiminin hızlandırılması için piyasa dinamikleri yeterli olmayacağından hükümet destekleri ve fonları ile bilhassa yerel yönetimlerle birlikte ortaya koyulacak vizyon son derece önemlidir<sup>35</sup>. Bununla birlikte, teşvik ve fonların etkin dağıtımı da çok önemlidir. Zira, zaten piyasada faaliyet gösteren şirketlerin yanı sıra yeni yatırımcıların piyasa girişlerinin önünü açacak şekilde teşvik sisteminin kurgulanması gerekmektedir. Tüm bu gelişmeler kaçınılmaz olarak şebeke yatırımlarının da arttırılmasını gerektirecektir. Dolayısıyla, dağıtım şirketlerinin gerek şarj istasyonlarının şebekeye bağlanması gerekse genel aydınlatmadan onların sorumlu olduğu düşünüldüğünde bilhassa cadde üstü şarj noktalarının ("on-street charging") oluşturulmasında aktör olup olamayacaklarının değerlendirilmesi düşünülebilir. Bilhassa bunların gelişimi ile ilgili yatırımcıların çok karlı görmebileceği düşünüldüğünde dağıtım şirketlerinin "tarife yöntemiyle" bu ihtiyacı gidermeleri hususunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu noktada akıllara gelen bir diğer ihtimal de yerel yönetimlerin bahse konu ihtiyacı gidermeleri için gerekli yasal altyapının oluşturulması olabilir. Keza, görevli tedarik şirketleri ve/veya tedarik şirketlerinin de hizmet bazında rekabet etmelerine imkân sağlanması söz konusu olabilir. Bu hususlar, konuyla ilgili düzenleme yapılırken EPDK tarafından göz önünde bulundurulması ve yapılan düzenlemelerle dışlanmaması gereken problemlerdir.

Şarj istasyonları ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken bir diğer önemli konu ise güvenilirliktir ("reliability"). İngiltere'deki her 25 şarj istasyonundan birisinin, ki bu sayı hızlı şarj istasyonlarında onda bire düşmektedir, çalışır vaziyette olmadığı tespit edilmiştir<sup>36</sup>. Piyasanın gelişim aşamasında tüketici güveninin kazanılabilmesi için bu oranların düşürülmesi gerekmektedir. Keza, bir diğer önemli konu ise "akıllı şarja" ("smart charging") - elektrik ucuz olduğu zamanlarda şarj imkânı sağlanması imkân sağlanmasıdır.

<sup>31</sup> Ibid. s.13.

<sup>32</sup> Ibid. s.17.

<sup>33</sup> The European Association for Electromobility. (2021). Discussion Paper: What Role of Charging Infrastructure in Encouraging EV Uptake. <https://www.averse.org/averse-discussion-paper-what-role-of->

[charging-infrastructure-in-encouraging-ev-uptake/](#) Erişim tarihi: 27.01.2022.

<sup>34</sup> The Competition and Markets Authority. (2021) Electric Vehicle Charging Study. s. 5.

<sup>35</sup> Ibid, s.6.

<sup>36</sup> Ibid, s.9.

Benzer şekilde, taslak yönetmelik açısından önemli gördüğümüz bir diğer konu da piyasadaki rekabetin temin edilmesidir. Tüm piyasalar gibi, şarj hizmetleri piyasası da bir değer zincirinin parçasıdır ve gelişebilmesi için etkin bir rekabet ortamına sahip olmalıdır. Bu durum, bilhassa içinde bulunduğu “kuruluş evresinde” oldukça önemlidir. Taslak yönetmelik başta olmak üzere, bu alanda getirilecek düzenlemelerin rekabet ortamına etkileri açısından ele alınmalı ve rekabetçi yapıyı olumsuz etkileyebilecek uygulamalardan arındırılmalıdır. Bu kapsamda, CMA tarafından yürütülen sektör incelemesi süreci dikkate alınabilecektir. Kapsamlı ve kapsayıcı bir süreç yürüten CMA, yapısal sorunları tespit edebilmek için süreci tüm sektör paydaşlarının görüşüne açık olarak yürütmüştür<sup>37</sup>.

Şarj hizmeti piyasasının geliştirilmesi için CMA’ın tavsiyeleri aşağıdaki gibidir:

- *Şarj istasyonlarının şebekeye bağlantılarını hızlı bir şekilde yapmalarının sağlanması, stratejik şebeke yatırımlarının yapılmasının temini, şebekeye bağlantı maliyetlerinin düşürülmesi*
- *Otoyollar ve kırsal bölgelerde hükümet fonuyla rekabetçi bir yapı oluşturulmaya çalışılması*
- *Cadde üstü şarj noktaları ile ilgili belediyeler ve gerekirse dağıtım şirketlerini de sürece dahil ederek yatırımları teşvik etmek ve rekabeti arttırmak*
- *Evlerdeki şarj imkanını arttırmak için herkesin kullanımına açık şeffaf veri ve yazılım standartlarının geliştirilmesi suretiyle güvenilir bir piyasa yaratmak (i- kolay erişilen istasyonlar, ii- kolay ödeme yapabilme, iii- basit ve anlaşılabilir fiyatlama, iv- tüm kullanıcılara açık ve tüm araç markalarına şarj hizmetini sağlayacak standartların geliştirilmesi)*
- *Geliştirilecek strateji, plan ve önlemlerin esnek ve piyasadaki gelişmelere ayak uydurabilecek esnekliğe sahip olması*

- *Piyasanın gelişiminin takip edilerek rekabet ihlallerine hızlı müdahale edilmesi*

Ülkemizde elektrikli araçların şarj ihtiyacını karşılamak üzere yürürlüğe konulacak yönetmeliğin yukarıda değinmiş olduğumuz sorunlara çözüm getirmesi gerekmektedir. Üretilecek çözümlerin, elektrikli araç şarj hizmeti piyasasının gelişimini hızlandıracak şekilde Kanunun; elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması amacına uygun olması elzemdir. Keza yapılacak düzenleme ile konuyla ilgili hukuki belirsizliklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca, hukuki açıdan öngörülebilirliğin veya bir diğer ifade ile “hukuki belirliliğin” yatırımcılar tarafından olmazsa olmaz (*sine qua non*) olarak değerlendirildiğini bu vesileyle tekrar vurgulamak isteriz.

### **III. Taslak Şarj İstasyonları Yönetmeliğinin İktisadi Açıdan Genel Değerlendirilmesi**

Ekonomik regülasyon, piyasa ekonomisi için her ne kadar önemli bir kamu politikası aracı olsa da bir iktisadi faaliyeti bütünüyle kontrol etmekten ziyade, söz konusu faaliyeti yönlendirmeyi amaçlamalıdır<sup>38</sup>. Bunun bir göstergesi, devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmeye başladığı süreçlerde regülasyon ekonomisi ve hukukunun daha ihtiyaç duyulur hale gelmesidir. Zira günümüzde regülasyon, planlamadan farklı olarak, merkezi olamayan piyasa süreçlerine ilişkin yönetişime (“*governance*”) işaret etmektedir. Bu anlamda oyunun sonucunu belirlemek yerine, oyunun yönetim ile belirlenen kurallarının uygulanmasına hizmet etmesi beklenmektedir<sup>39</sup>. Bu anlamda iktisadi regülasyonun amacı piyasa oyuncularının geniş anlamda mülkiyet haklarını belirleyip, bu haklarını kullanmasının önündeki iktisadi ve hukuki engelleri (işlem maliyetlerini) düşürmeyi amaçlamalıdır<sup>40</sup>.

Bu çerçevede, piyasa mekanizmasının işleme olasılığı olan bir alanda düzenleyicinin amacı belli çıktıları belirlemek

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Bkz. CREW, M., & PARKER, D. (2006). *International Handbook on Economic Regulation*. Edward Elgar Publishing. Bölüm 2.

<sup>39</sup> Bkz. CREW, M., & PARKER, D. (2006). *International Handbook on Economic Regulation*. Edward Elgar Publishing. Bölüm 2.

<sup>40</sup> Bkz. COASE, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 56(4), s. 837-877.



değil, piyasa dinamikleri ile gerçekleşecek süreçte yöneti-şimi gerçekleştirmektir. Böylelikle, rekabetin ortaya çıkmasını teşvik edip kolaylaştırarak, pazardaki oyuncuların rekabeti arttıracak aktivitelere girmesi özendirilerek, piyasa ekonomisinin nimetlerinden faydalanılabilecektir.

Piyasa mekanizmasının rekabetçi dinamiklerinin işlemediği bir yapı olan ve ancak istisnai durumlarda ortaya çıkan doğal tekel durumlarında bu türden bir yaklaşım etkin olmayabilir. Fakat burada düzenleyicinin görevini tamamen oyunun sonucu belirlemek yerine davranışların sınırlandırılması alanında olmalıdır<sup>41</sup>. Bu konuda ekonomik regülasyon literatüründe, teknoloji ilerledikçe, pazar genişledikçe doğal tekel durumundaki yapıların rekabetçi bir yapıya kavuşabileceği üzerine geniş bir literatür söz konusudur<sup>42</sup>. Bu noktada, iktisadi etkinliği gözetilen bir düzenleyici kurumun rolü pazara girişlerin önünü yapay bir şekilde tıkayacak engelleri belirleyip kaldırmak olmalıdır.

Diğer taraftan, özellikle elektrik ve telekomünikasyon gibi endüstrilerinde rekabete açılacak pazarların belirlenip dikey ayrıştırma (“*unbundling*”) yoluna gidilmesi literatürde genişçe işlenen ve uygulamada kabul görmüş bir yöntemdir<sup>43</sup>. Bu tür bir politika yine rekabeti teşvik etmeyi amaçlayan bir ruh taşımaktadır. Burada doğal tekel olan kısmın, olabildiğince rekabetçi pazarlar ile çevrilmesi amaçlanmaktadır. Böylelikle, doğal tekel niteliğinde olan kısım izole edilerek rekabetçi çıktı düzeyine erişmesinin önündeki işlem maliyetleri azaltılmaktadır.

Burada, ekonomik regülasyon literatürünün artık yerleşmiş olan kabul ve uygulamalarına vurgu yapmamızın temel sebebi, bunların dışında kalan düzenleme girişimleri-

nin – ve özellikle de deneme yanılma süreçlerinden oluşacak bir düzenlemenin – ciddi zaman ve kaynak maliyeti yaratma riski taşımasıdır. Bu sebeple, şarj hizmetlerine ilişkin düzenlemenin de iktisadi veri ve gerçekleri baz alarak hazırlanacak bir “düzenleyici etki analizi” çerçevesinde tartışılması faydalı olacaktır.

Bu çerçevede, günümüzde, dünya genelinde en fazla kabul gören sistem serbest piyasa ekonomisidir ve bu sistem en etkin piyasanın serbest piyasa mekanizması kurallarına göre işleyen piyasa olacağını ileri sürmektedir. Buna göre, piyasanın rekabetçi şekilde işlemesi güvence altına alındığı müddetçe, etkinliğin sağlanması için herhangi bir müdahaleye ihtiyaç olmayacaktır. Tam rekabet piyasasına ilişkin varsayımların belli ölçüde geçerli olduğu ve özellikle ilgili piyasaların yapısından kaynaklanan kalıcı (yapısal) piyasa aksaklıklarının<sup>44</sup> bulunmadığı piyasalarda serbest piyasa ekonomisine müdahaleden mümkün olduğunca kaçınılması gerektiği açıktır. Dolayısıyla bir piyasada ekonomik regülasyon ihtiyacının tespitinde öncelikle ilgili piyasada herhangi yapısal problem veya kalıcı piyasa aksaklığı bulunup bulunmadığının tespiti gerekmektedir. **Sayet ilgili piyasada iktisadi regülasyonları gerekli kılabilecek yapısal piyasa aksaklıkları bulunmakta ise, piyasaya yönelik olarak, bu aksaklıkları ortadan kaldırmak için gerekli olandan daha fazla müdahalede bulunulmaması (aşırı regülasyon riski) ve regülasyonlardan beklenen ekonomik menfaat ile, bunlardan kaynaklanabilecek doğrudan<sup>45</sup> ve dolaylı<sup>46</sup> maliyetlerin karşılaştırılması yerinde olacaktır**<sup>47</sup>. Ancak tüm bu gereklilikler sağlandığı takdirde toplumsal açıdan faydalı düzenlemelerden bahsetmek mümkün olacaktır.

<sup>41</sup> Bkz. BAUMOL W.J. (2004) Welfare Economics and the Theory of the State. In: Rowley C.K., Schneider F. (eds) *The Encyclopedia of Public Choice*. Springer.

<sup>42</sup> Bkz. BAUMOL, W. J., PANZAR, J. C., & WILLIG, R. D. (1988). *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt College Publishing.

<sup>43</sup> Bkz. NEWBERRY, D. M. (2002). *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. MIT Press.

<sup>44</sup> Yapısal piyasa aksaklıkları tam rekabet piyasasının varsayımlarından bir veya birkaçının gerçekleşmemesi nedeniyle o piyasanın kendi kendine dengeye gelme yeteneğinden yoksun olmasıdır. Yapısal piyasa aksaklıkları piyasadaki firmalardan değil, piyasanın yapısından kaynaklanır (ARDIYOK, Ş. (2019). *Regülasyon Hukuku*. On İki Levha Yayınları, s.121.). Yapısal piyasa aksaklıklarının temel türleri doğal tekel, dışsallıklar, bilgi asimetrisi ve kamu mal ve hizmetleridir (yapısal piyasa aksaklıklarının farklı türlerine dair detaylı açıklamalar için bkz. ARDIYOK, Ş. (2019). *Regülasyon Hukuku*. On İki Levha Yayınları, s. 152 vd.).

<sup>45</sup> Doğrudan maliyet kalemleri, idari maliyetler ve teşebbüslerin katlanması gereken uyum maliyetleri olmak üzere iki başlığa ayrılmaktadır.

İdari maliyetler, teşebbüslerin, vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve kamu kurumlarının düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve uygulanmaya başlanması dolayısıyla katlandığı her türlü maliyeti kapsamaktadır (ör: regülasyonun tasarlanması aşamasında yapılan harcamalar, regülasyon kaynaklı gecikmeler vs.). Uyum maliyetleri ise teşebbüslerin regülasyonlara uygun bir yapı oluşturmak için katlanmak zorunda olduğu maliyetlerdir. Bunların bir kısmı tek seferlik harcamalar (ör: teknik altyapı yatırımları) diğerleri ise tekrarlayan harcamalardır (personel maliyetleri, eğitim maliyetleri, düzenli raporlama maliyetleri vs.). Uyum maliyetlerinin doğru biçimde hesaplanması için sermaye harcamaları (CAPEX), operasyonel maliyetleri (OPEX) ve bunları finanse etmek için katlandığı maliyetler bir arada değerlendirilmelidir.

<sup>46</sup> Regülasyonun dolaylı maliyetleri, düzenlemelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan ancak bununla doğrudan bağlantısı kurulamayan maliyetlerdir. Bunların en başında düzenleme kaynaklı fiyat artışları gelmektedir ve bu artışlar doğrudan tüketiciye yansıyan dolaylı maliyetlerdir.

<sup>47</sup> Regülasyonların doğrudan ve dolaylı maliyetleri hakkında detaylı açıklamalar için bkz. Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., Zavatta, R., “Assessing the Costs and Benefits of Regulation”, (2013).

Yukarıdaki açıklamalarımız, regülasyonların hangi durumlarda rasyonel ve faydalı sayılabileceğine ilişkin iktisadi çerçeveyi ortaya koymaktadır. Öte yandan, bu konunun temel hak ve özgürlüklere müdahalenin meşruiyeti bakımından da ele alınması gerekmektedir. Serbest piyasa ekonomisinin temelleri, başlıca iki güvence ve bir sınırlamaya dayanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkı ile 48. maddesinde düzenlenen çalışma ve sözleşme hürriyeti, kişisel menfaat elde etme motivasyonunun oluşmasını güvence altına alırken; 1982 Anayasası'nın 14. maddesinde de belirtildiği üzere bu hakların kötüye kullanılması olasılığı, söz konusu hakların özüne dokunulmadan kamu yararı çerçevesinde yapılacak devlet müdahaleleri ile sınırlandırılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Temel hak ve özgürlüklere dair bu genel nitelikli düzenlemelerin iktisadi hayattaki yansımaları bakımından da 1982 Anayasası'nın 137, 167 ve 172. maddeleri yol gösterici olmaktadır. Bu maddelerin bir arada yorumlanmasından çıkan sonuç, serbest piyasa ekonomisinde çalışma ve sözleşme hürriyetinin mülkiyet hakkı ile beraber sistemin çatısını oluşturduğu, bu hakların kötüye kullanılarak sistemin özüne zarar verilmemesi için de devlete tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme, bir başka ifade ile yapısal ya da davranışsal piyasa aksaklıklarına müdahale etme görevinin verildiğidir. Bu görevin yerine getirilmesi rekabet kurallarının uygulanması ve yapısal piyasa aksaklıklarının söz konusu olduğu durumlarda ekonomik regülasyona başvurulması şeklinde olmaktadır<sup>48</sup>.

Bu kapsamda, elektrikli araçlara yönelik şarj istasyonu alt yapısının oluşturulmasına ilişkin regülasyonların tasarlanması aşamasında da öncelikle **ilgili pazarlarda herhangi bir yapısal problem bulunup bulunmadığının tespit edilmesi, tüm bu aksaklıkların şeffaf biçimde tanımlanması, her bir düzenleme önerisinin bahsi geçen yapısal aksaklıkları gidermede oynaması beklenen rolün ortaya konulması, regülasyonun doğrudan ve dolaylı maliyetlerinin bu regülasyonlardan beklenen faydayı aşmayacağına güvence altına alınması ve son olarak, düzenlenen piyasa ve piyasa parametrelerini çevreleyen iktisadi ve teknolojik gelişmelerin takip edilerek düzenleme ihtiyacının artık söz konusu olmadığına**

([https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf))

<sup>48</sup> ARDIYOK, Ş.: s.125 vd.

<sup>49</sup> Doğal tekel kavramı şu şekilde tanımlanabilir: "Ele alınan bir pazarda, tüm talep en düşük birim maliyetle iki veya daha fazla değil sadece tek bir firmanın faaliyet göstermesi halinde karşılanabiliyorsa, o

**anlaşılması halinde dereğülasyona gidilmesi gerekmektedir.**

Taslak yönetmelik, yukarıda çizilen çerçeve ışığında ele alındığında, yönetmelikte öngörülen ve iktisadi anlamda son derece müdahaleci olan bazı hükümlerin, tam olarak hangi piyasa aksaklığını gidermeyi hedeflediği anlaşılamamaktadır. Yine bu düzenlemelerin yaratabileceği maliyetlerin de detaylı olarak analiz edilmediği düşünölmektedir. Taslak yönetmelikte yer alan maddeler özelindeki açıklamalarımıza takip edilen bölümlerde yer verilmektedir.

Öte yandan genel olarak; işletmecilerin fiyat belirleme serbestisini kısıtlayan, piyasaya girişı zorlaştıran (ör: asgari ödenmiş sermaye miktarı ve lisans bedeline ilişkin düzenlemeler), benimsenebilecek iş modellerine dair kısıtlamalar getiren (ör: sadakat sözleşmeleri), geleceğe dönük belirsizlik yaratan (ör: lisans sürelerinin belirsizliği) ve işletmecilerin yatırım tercihlerine müdahale eden (ör: kurulması gereken şarj istasyonlarının sayısına ve yerine dair kurallar ve yeni istasyon için izin alma zorunluluğu) düzenlemeler hem mülkiyet hakkına ve sözleşme özgürlüğüne hem de serbest piyasa mekanizmasına ağır müdahale niteliğindedir. Bu denli sert müdahalelerin ise iktisadi anlamda gerekliliği ve faydalılığı ile hukuki anlamda meşruiyeti ise özel olarak ele alınmalıdır. Aksi takdirde son derece görünür bir şekilde yer alan bu düzenleme önerilerinin, bu alana yatırım yapmayı düşünen müteşebbisleri ya da daha önemlisi, sabit maliyetlerin yüksek olduğu bu yatırımları finanse edecek kuruluşları caydırması, kaynakları başka piyasalara yönlendirmeleri söz konusu olabilir. Bu durumda Türkiye'nin iklim değişikliği hedef ve taahhütleri içinde önemli yer tutan ulaşımdan kaynaklı emisyon azaltımlarının istenen ölçüde ve hedeflenen tarihte hayata geçirilmesi imkânı ortadan kalkabilir.

Örnek vermek gerekirse, ölkemizde fiyat regülasyonları son derece istisnai niteliktedir ve bu regülasyonlar ancak sabit telefon/internet altyapısı, doğalgaz dağıtımı, elektrik iletim ve dağıtımı gibi doğal tekel<sup>49</sup> niteliğindeki pazarlarda söz konusu olmaktadır. Doğal tekelin, fiyat regülasyonunu iktisadi anlamda rasyonel ve hukuki anlamda

*piyasada birden fazla firma faaliyet gösteriyor olsa bile, piyasa bir doğal tekel piyasasıdır.*" (Richard A. POSNER, Natural Monopoly and Its Regulation, 21 Stanford Law Review, 1968, s. 548.)



meşru kılan en önemli yapısal piyasa aksaklığı olduğu hem ülkemizde hem de dünyada kabul görmüştür<sup>50</sup>. **Oysa elektrikli araçlar için şarj hizmetleri piyasasının doğal tekel niteliğinde olmadığı açıktır.** Aksine bu piyasada yoğun bir rekabet olması beklenebilecektir. Rekabetçi yapının gelişmesinin önünde yapısal engel bulunmayan piyasalarda fiyata yönelik müdahaleler kısa vadede fiyatları baskılayarak bir fayda sağlayabilir ise de bu müdahaleler fiyat mekanizmasının işleyişine (örneğin yeni şarj ünitesi yatırımın gerekeceği yerlerin fiyat sinyalleri ile ortaya çıkması gibi olanaklara) zarar verecek ve piyasaya girişlerin istenen seviyenin altında kalmasına yol açabilecektir. Diğer bir ifade ile bu tip regülasyonların orta-uzun vadeli dolaylı maliyetleri, kısa vadeli faydalarının çok üzerinde olabilecektir. Zira özellikle piyasaların olgunlaşma aşamasında, yüksek kâr beklentisi (serbest piyasa ekonomisinin merkezinde yer alan kar maksimizasyonu güdüsü) yatırım motivasyonunu arttıracak ve piyasaya girişleri hızlandıracaktır. Özellikle elektrikli araçlar ile elektrik şarj istasyonlarından oluşan ekosistemin çift taraflı pazar niteliği dikkate alındığında, şarj hizmetlerinin gelişimine ket vurabilecek fiyat regülasyonları tüm ekosistemi olumsuz etkileyebilecektir.

Benzer şekilde piyasaya girişi zorlaştıran düzenlemelerin de mobil haberleşme hizmetlerinde (frekans tahsislerinde) olduğu gibi kıt kaynakların işletmecilere tahsisinin gerektiği durumlarda veya bankacılık hizmetlerinde olduğu gibi bilgi asimetrisi ve sistemik riskler sebebiyle istikrarın rekabetten daha fazla önem arz ettiği durumlarda anlam ifade ettiğini belirtmek gerekir<sup>51</sup>. Zira bu gibi durumlarda, pazara girişlerin kontrol altında tutulması, bu piyasaların yapısal özellikleri sebebiyle ortaya çıkabilecek ve bir yandan etkisiz bir yapı doğururken, diğer yandan da toplumun pek çok farklı kesimine zarar verebilecek problemlerin ortadan kaldırılması için gereklidir. Diğer bir ifade ile bu piyasalara yönelik söz konusu müdahaleler rasyonel ve meşru olarak değerlendirilebilecektir. **Oysa elektrikli araçlara yönelik şarj hizmetleri pazarına girişi zorlaştırmak herhangi yapısal sorun ile mücadele edilmesine katkı sağlamayacağı gibi, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, tüm ekosistemin gelişimine zarar verebilecektir.**

Diğer yandan, işletmecilere asgari yatırım yükümlülükleri getirilmesi de ancak serbest piyasa mekanizmasının yeterli yatırım motivasyonunu sağlamayabileceği ve hizmetin aslen karlı olmayan noktalara ulaştırılabilmesi için bu yükümlülüklerin tek çare olduğu durumlarda anlamlı olacaktır. Özellikle elektronik haberleşme, elektrik dağıtım ve doğalgaz dağıtım gibi altyapı hizmetleri bakımından, asgari yatırım yükümlülükleri ve yatırımların gerçekleştirilmesi gereken bölgelere dair düzenlemeler, kamu hizmeti niteliğindeki bu hizmetlerin tüm vatandaşlara ulaşabilmesi için şarttır. Esasen, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürüldüğü hallerde, bu gibi yükümlülüklerden yararlanılması önemli bir yapısal piyasa aksaklığını gidermektedir. Ancak bu tip düzenlemeler, elektrikli araçlara yönelik şarj hizmetleri piyasası gibi, kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşabilecek piyasalarda uygulandığında, hem bunlardan önemli bir fayda sağlanması söz konusu olmayacak hem de giriş maliyetlerindeki artış sebebiyle piyasaya daha az yatırım çekilecektir. Bu kapsamda, düzenlemelerin elektrikli araçlara yönelik şarj hizmetleri piyasasına yönelik yapay giriş engelleri yaratmayacak şekilde tasarlanması ve temel hedefin ihtiyaç duyulan şarj ünitesi sayısının yüksekliği dikkate alınarak ilgili piyasaya mümkün olduğunca fazla yatırımcı çekmek olması daha uygun olacaktır. Bu bakımdan ilgili yükümlülüklerin ancak, kendiliğinden rekabetçi yapının oluşmayacağı bölgelerle kısıtlı olacak şekilde kurgulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Gerçekten, hızlı bir şekilde ulaşılması gereken şarj altyapısının kapsamında, başlangıçta özel sektörün yatırım yapmayı tercih etmeyeceği bölgeler veya alanlar bulunabilir. Ya da talepteki belirsizlik nedeniyle özel sektörün yatırım miktarı arzu edilenin gerisinde kalabilir. Fakat bu olasılıkların varlığı, temel prensip olan piyasa ekonomisine dayalı yatırım karar ve süreçlerinin devre dışı bırakılmasını gerektirmemelidir. 1980'li yıllardan itibaren yoğunlaşan ve piyasa aksaklığının iktisaden mevcut olmadığı piyasalardaki regülasyonların kaldırılması şeklinde tanımlayabileceğimiz deregülasyon sürecinde ortaya çıkan çözümler, piyasalara gereğinden fazla müdahale edilmeden bu iki ihtiyacı karşılanabileceğini göstermektedir. Aslında şarj altyapılarına yönelik mevzuatın oluşturulmasında bizden daha erken davranan ülkelerdeki çözümler de

<sup>50</sup> Yapısal bir piyasa aksaklığı olarak doğal tekel hakkında detaylı açıklamalar için bkz. ARDIYOK, Ş. (2019). s. 152 vd.

<sup>51</sup> Bankacılık hizmetlerine yönelik regülasyonların iktisadi gerekçelerine dair detaylı bilgi için bakınız; DEWATRIPONT, M ve J. TIROLE,

"The Prudential Regulation of Banks", MIT Press, 2nd Ed., Massachusetts, 1999, s. 29-32.

bu anlamda Türkiye'ye örnek olabilir. İlk ihtiyaç bakımından, yeterince yatırım alamayan ya da alamayacağı düşünölen bölgelere yönelik diğer sektörlerde başarı ile uygulanan evrensel hizmet yükümlölükleri devreye sokulabilir. İkinci sorun ile ilgili ise birçok ölkede şarj istasyonu yatırımlarının sübvansede edildiğini görmekteyiz. Bu ve benzeri çözümlere başvurmak yerine, aşığıda detaylarına değineceğimiz üzere, müteşebbislerin şarj istasyonu yatırımlarını izne bağlamak ya da onların nereye yatırım yapacağına yönelik talimatlar vermek, yukarıda sıraladığımız iki sorun alanı dışında, piyasa ekonomisi yoluyla yapılacak asıl yatırımların da riske girmesine neden olabilir. Taslak yönetmelik bu anlamda 1970-80 yılları (dereğülasyon) öncesi, bir piyasa aksaklığı varsa ben o piyasayı ve onu çevreleyen bütün piyasaları düzenlemeye tabi kılarım yaklaşımını sergilemektedir. Halbuki modern yaklaşım, bir sektördeki kalıcı piyasa aksaklığının olduğu piyasaların diğerlerinden ayrıştırılmasını (unbundling) ve sadece o piyasaya yönelik regölasyonlara başvurularak diğerlerindeki regölasyonların kaldırılmasını gerektirmektedir. Tabi ki elektrik dağıtım ve iletim piyasaları ile üretim ve tedarik arasındaki (aksaması muhtemel) ilişkilerin de düzenlemeye tabi olması gibi şarj altyapısı ile ilgili piyasalar bakımından da benzer bir yöntemde başvurulabilir. Belki de bu anlamda üzerinde en çok durulması gereken konu şarj istasyonları ile elektrik dağıtım/iletim şirketleri arasındaki ilişkiler olacaktır.

Yukarıdaki açıklamalarımız, elektrikli araçlara yönelik şarj hizmetleri piyasasında sözleşme özgürlüğü ve mülkiyet hakkını aşırı derecede müdahaleye yol açan ve pazara girişleri zorlaştıran düzenlemelere gerek olmadığını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, elektrikli araçlar için şarj hizmetlerine dair altyapının oluşması bazı toplumsal ve çevresel hedeflere katkıda bulunma potansiyeli sebebiyle, bu potansiyeli açığa çıkarmak için gerekli olan düzeyi aşmayan ve doğrudan ve dolaylı maliyetleri görece düşük seviyede kalan bazı iktisadi düzenlemelere tabi olabilir. Ancak yukarıda bahsettiğimiz açıklamalar çerçevesinde, yapılacak düzenlemelerin rekabetin mümkün olduğu bir pazarda yönetim rolünün ötesine geçmeyecek bir nitelikte olması gerekir. Bu çerçevede düzenlemelerin, bazı kritik noktalarda – doğal tekel niteliğindeki dağıtım şirketleri ile olan ilişkiler gibi – işlem maliyetlerini düşürücü ve belirsizliği azaltıcı bir işleve sahip olması, bunun ötesine geç-

memesi beklenmektedir. Aksi halde, yapısal bir piyasa aksaklığının olmadığı bir pazarda, piyasa ekonomisinin sağlayabileceği katkılardan mahrum kalınabileceği gibi, görece yüksek sabit sermaye yatırımları ve uzun geri dönüş sürelerinin söz konusu olduğu bir pazarda, gerekli yatırımların çekilememesi gibi durumlar ile de karşılaşılabılır.

Elektrikli araçlar ve bu araçların işlevlerini sürdürebilmesi için gerekli şarj altyapısı birbirlerini tamamlayıcı bir ağ ekonomisini (ekosistemi) oluşturmaktadır. Bu iki ürün arasındaki tamamlayıcı ilişki bir ürünün diğerlerinden ekonojik değer ifade edemeyeceği anlamına gelmektedir. Temel güvenlik vb. düzenlemelerin yapılıp, piyasanın kendi dinamikleri ile elektrikli araç ekosisteminin geliştirmesi bir seçenek olarak mevcut olsa da bazı toplumsal ve sürdürülebilirlik hedefleri bu süreci hızlandırmak ve yönlendirmek için iktisadi düzenlemeleri gerektirmekte, iktisadi düzenlemelerin bu şekilde ortaya çıkan amacı söz konusu düzenlemelerin ekonomik faaliyetleri sınırlayıcı değer aksine hızlandırıcı nitelikte olması beklenmektedir. Zira, sürdürülebilirliğin ön plana çıktığı geçtiğimiz on yılda dünyada iklim değişikliği ile mücadele konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda, en dikkat çekici gelişme olarak ölkemizde de geçtiğimiz yıl onaylanan Paris Anlaşması gösterilebilir. Bahse konu anlaşma ile ölkeler sera gazı emisyonlarını azaltmaya ve sıfır ("net zero") karbon politikalarına yönelik taahhütler verdiler. Bu taahhütlerin yerine getirilebilmesi için atılması gereken en önemli adımlardan birisi de hiç şüphesiz, ulaşımın elektrifikasyonudur. Bir diğer ifade ile, ulaşımın karbon emisyonundaki payını sıfırlayabilmek için ulaşımında EV dönüşümünün teşvik edilmesi ve bu dönüşümü desteklemek için de yenilenebilir enerji üretimini artırmak çok önemlidir. Bu nedenle dünyanın birçok ölkesinde EV dönüşümünü hızlandırmak için sübvansiyonlar uygulanmaktadır. Ancak, CMA raporunda göröldüğu üzere<sup>52</sup> EV dönüşümünü destekleyecek şarj altyapısının oluşmasında oldukça geri kalmıştır. Geri kalmanın sebepleri olarak; tipik bir oyun teorisine dayalı koordinasyon sorunu, optimumun altında yatırım motivasyonu, tüketicilerin davranışsal alışkanlıkları ve menzil kaygıları (range anxiety vb.) gösterilebilir. Bu aksaklıkların giderilmemesi ulaşımında EV dönüşümünü sekteye uğratabileceği gibi iklim değişikliği ile mücadele çabalarını ve ölkelerin bu konuda vermiş oldukları taahhütlerini de tehlikeye atabilir. Bir diğer ifade ile, piyasanın kendisine

<sup>52</sup> CMA, Electric Vehicle Charging Study. s. 5.

bırakıldığında ulaşımda EV dönüşümü er geç tamamlanacak ama iklim değişikliği ve ilgili taahhütler nedeniyle dönüşümün daha hızlı tamamlanması gerekmektedir. Bu nedenle de belirli şebeke doygunluğuna ulaşıncaya kadar devlet ihtiyaç olduğu ölçüde müdahale etmeli (“regülasyon”), piyasa doygunluğa gelince de bu müdahaleler kaldırılmalıdır (“deregülasyon”). Bu hususta devlet tarafından müdahale edilmesi gereken en problemler alan ise, yukarıda da değindiğimiz üzere; otoyollar, cadde üstü altyapı ve kırsal alanlarda talebin maliyeti karşılamadığı yerlerin yatırım ihtiyaçlarıdır.

Örneğin, iklim değişikliğinin önlenmesine yönelik küresel ve ulusal hedeflerin varlığı düşünüldüğünde, elektrikli araçların kendi doğal akışından daha hızlı bir şekilde yaygınlaştırılmasına yönelik iktisadi düzenlemeler/teşvik mekanizmaları önemli bir politika aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla bağlantılı olarak, elektrikli araç ekosisteminin yaygınlaşmasının bir diğer faydası, fosil yakıtlara olan bağımlılığın azaltılmasıdır. Akaryakıt üretimine kıyasla elektrik üretiminde nükleer ve hidrolik, rüzgâr, güneş gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılabilir olması hem iklim değişikliği ile mücadelede katkı sağlamakta hem de ülke kaynaklarının daha etkin bir kullanımına ortam hazırlamaktadır. Elektrikli araçların yaygınlaşması için bir kamu politikasının yönlendirmesine işaret eden bir diğer faktör ise hem elektrikli araç edinme konusundaki talebin hem de şarj altyapısı arzının esnek bir yapıya sahip olmasıdır<sup>53</sup>. Bir taraftan, elektrikli araç satın alacaklar için konvansiyonel araçların neredeyse tam ikame durumunda olması, diğer taraftan şarj altyapısı yatırımı yapacaklar için ilk yatırım maliyetlerinin caydırıcı nitelikte olması bu esnekliğin temel sebebidir<sup>54</sup>. Bu sebeple, yukarıda bahsedilen tamamlayıcı niteliği de dikkate alındığında, yapılacak iktisadi düzenlemeler potansiyel şarj altyapısı yatırımcılarını teşvik eder nitelikte olmalıdır. Bu çerçevede, girişimcilerin

elde edebilecekleri getiri ve uygulayacakları iş modeli konusundaki serbesti ve bazı kilit noktalarda – dağıtım şirketleri ile olan ilişkiler gibi – işlem maliyetlerini düşürücü düzenlemeler diğer yatırım alternatiflerine kaymaya yönelik esnekliğin yönetilmesine katkıda bulunacaktır.

Elektrikli araçlar ile şarj istasyonlarının birbirlerini tamamlayıcı şekilde ekonomik değer ifade etmesi bu ekosistemin çift-tarafli pazar yapısına sahip olduğunu göstermektedir. Bu sebeple, yapılacak değerlendirmelerin bu çerçevede ele alınması oldukça önemlidir. Bu çerçevede, elektrikli araç ekosisteminin yaygınlaşabilmesi açısından pozitif dışsallığın belli bir seviyeye gelip geri besleme etkisi yaratması için hem elektrikli araç sayısında hem de şarj istasyonları yaygınlığında kritik eşiğin (“critical mass”) aşılması gerekmektedir<sup>55</sup>. Bu durum ilgili literatürde “tavuk ve yumurta sorunu” (“chicken and egg problem”) olarak adlandırılan soruna işaret etmektedir<sup>56</sup>.

Bu sorunun çözülebilmesi ekosistemde yeterli sayıda elektrikli araç ve yeterli yaygınlıkta şarj istasyonu olmasına bağlıdır. Kritik eşiğe ulaşamadığı sürece, elektrikli araç sayısının yetersiz olması şarj istasyonlarının âtil kalmasına ve yeni yatırım yapılmamasına, şarj istasyonlarının yeterince mevcut olmaması ise elektrikli araç edinilmemesine yol açacaktır<sup>57</sup>. Bahsi geçen böyle bir dengenin esnekliğe sahip olmayan iş modellerini dikte eden iktisadi düzenlemeler ile sağlanması mümkün değildir. **Bu noktada müteşebbislerin fiyatlama, farklı iş modelleri deneme imkânı tanınması kilit bir öneme sahiptir.**

#### **IV. Taslak Şarj İstasyonları Yönetmeliğinin İdare Hukuku Açısından Genel Değerlendirilmesi**

Anayasa'nın 124'üncü maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren **kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.** İdarenin

<sup>53</sup> EGNÉR, F., ve TROSVIK, L. (2018). Electric vehicle adoption in Sweden and the impact of local policy instruments. *Energy Policy*, 121, s. 584-596; MERSKY, A. C., SPREI, F., SAMARAS, C., ve QIAN, Z. S. (2016). Effectiveness of incentives on electric vehicle adoption in Norway. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 46, s. 56-68; CHAKRABORTY, D., BUNCH, D. S., LEE, J. H., ve TAL, G. (2019). Demand drivers for charging infrastructure-charging behavior of plug-in electric vehicle commuters. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 76, s. 255-272.

<sup>54</sup> SPRINGEL, K. (2017). Network Externality and Subsidy Structure in Two-Sided Markets: Evidence from Electric Vehicle Incentives. Erişim tarihi 30.12.2020, [https://energy.umich.edu/te3/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Final-Springel-paper\\_EV.pdf](https://energy.umich.edu/te3/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Final-Springel-paper_EV.pdf).

<sup>55</sup> LI, S., TONG, L., XING, J., ve ZHOU, Y. (2017). The market for electric vehicles: indirect network effects and policy design. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 4(1), s. 89-133.

<sup>56</sup> CAILLAUD, B., ve JULLIEN, B. (2003). Chicken & Egg: Competition Among Intermediation Service Providers. *The RAND Journal of Economics*, 34(2), s. 309-328.

<sup>57</sup> ZHOU, Y., & LI, S. (2018). Technology adoption and critical mass: The case of the US electric vehicle market. *The Journal of Industrial Economics*, 66(2), s. 423-480.



düzenleyici işlem yapma yetkisi hukuk devletinin bir gereği olarak belirlilik ve düzenli idare ilkelerinin ve bunların dayanağı eşitlik ilkesinden kaynaklanmaktadır<sup>58</sup>. İdare düzenleme yetkisini öncelikle Kanundan almalıdır<sup>59</sup>. Bununla birlikte, bir konunun kanunla ilk elden düzenlenmiş olması düzenleme yetkisi bakımından yeterli değildir zira, kanuni idare ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleri uyarınca düzenlemenin genel çerçevesinin, genel ilke ve prensiplerinin kanunda belirtilmesi gerekmektedir<sup>60</sup>. Zira Anayasa'nın 123'üncü maddesinden kaynaklanan "kanuni idare ilkesi" ve Anayasa'nın 13'üncü maddesinde yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması rejimi bunu gerektirmektedir. Anayasa Mahkemesi de birçok kararında idarenin düzenleme yetkisinin çerçevesinin kanun tarafından belirlenmiş olması gerektiğini ifade etmekte ve aykırı yasal düzenlemeleri yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bularak iptal etmektedir<sup>61</sup>. Taslak yönetmelik incelendiğinde yönetmelikte düzenlenen birçok meselenin esasen kanunla düzenlenmiş olması gerektiğini değerlendirmekteyiz. Konuyla ilgili açıklamalara aşağıda maddelere ilişkin değerlendirmelerimizde maddeler özelinde yer verilmiştir.

Ayrıca, taslak yönetmelikte dikkat çeken bir diğer husus ise, dayanak Kanunda yer alan kimi tanımların yönetmelikle değiştirilmiş olduğudur. Yukarıda da değindiğimiz üzere, yönetmelikler Kanunların uygulanmasını açıklamak ve bunlara aykırı olmamak durumundadır. Dolayısıyla, hukuki bir kavrama ilişkin olarak yasa koyucu tarafından yapılan bir tanımın yönetmelikle değiştirilmesi hukuka uygun olmayacaktır. Düzenleyici ve denetleyici bir Kurum olan EPDK'nın asli düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. EDDK ancak Kanundan aldığı yetkiye istinaden Kanunun uygulanmasını sağlamak üzere tali düzenleme yapma yetkisini haizdir. Hatta, asli düzenleme yapma yetkisi daha önceden de belirtildiği üzere EPDK'ya kanunla dahi verilmesi hukuka uygun olmayacaktır. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 2000 tarihli bir içtihadına göre "kanunla yetkilendirme" kanunla düzenleme anlamına gelmemektedir<sup>62</sup>. Aksi takdirde anayasa hukukundaki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi anlamını yitirmektedir. Hal böyle iken, Kanunla bile

verilemeyecek bir düzenleme yetkisinin yönetmelikle verilmesi evleviyetle (*argumentum a fortiori*) hukuka aykırı olacaktır.

Diğer yandan, taslak yönetmelikte idare hukuku anlamında dikkatimizi çeken bir diğer husus ise, hukuki belirlilik, hukuki öngörülebilirlik, hukuki güvenlik ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin önünde engel teşkil edebilecek nitelikte, belirsiz düzenlemelere yer verilmiş olmasıdır. Daha önce de açıkladığımız üzere yönetmelikler kanunun uygulanmasını açıklamak ve Anayasa'nın 7'nci maddesinde yer alan yürütme yetki ve görevinin kanunlara uygun olarak gerine getirilmesi bir diğer ifade ile, "kanunu idare ilkesini" uygulamak üzere yürürlüğe konulan genel düzenleyici işlemlerdir. Bu noktada vurgulamak istediğimiz bir diğer önemli husus ise, Kanunun açıkça yönetmelik çıkartılmasını öngördüğü durumlarda genelge, özelge, tebliğ vs. uygulayıcı kuralların kullanılmasının hukuka aykırı olduğudur<sup>63</sup>. Bu bakımdan, Kanunun EPDK'nın yayımlayacağı "usul ve esaslara" atıfta bulunması durumunda EPDK'nın konuyla ilgili olarak yönetmelik çıkarmasına rağmen bazı hususları yönetmelikte düzenlemeyerek diğer genel düzenleyici işlemlerine bırakması hususunun ise tartışılması gerekmektedir. Ancak, hukuk devleti ilkesi uyarınca taslak yönetmeliğin mümkün olan azmi düzeyde hukuki belirliliğe ve hukuki öngörülebilirliğe hizmet etmesi gerektiğine şüphe bulunmamaktadır. Bu gerekliliğin iktisadi sebepleri yukarıda ilgili bölümde açıklanmıştır.

Diğer yandan, taslak yönetmelikteki "makul kar" kavramı, doğal tekel niteliğindeki bir kamu hizmetinin özel kişiler tarafından verilmesi durumunda, o hizmetin sürdürülebilmesi için uygulanan bir tür fiyat regülasyonunu çağrıştırmaktadır. Rekabetin mümkün olduğu, yapısal bir piyasa aksaklığının tespit edilmediği şarj hizmetleri pazarında bu tür bir fiyat regülasyonun olmasını iktisadi olarak gerekçelendirmek pek de mümkün değildir.

Ayrıca, doğal tekel niteliğindeki bir firmanın kabul edilebilir (makul) bir getiriye sahip olmasını hedefleyen bu tür bir regülasyon, doğası gereği, maliyet etkinliği konusunda bir motivasyon sağlamadığı için de refah kaybı yaratma potansiyeline sahiptir. Ekonomik regülasyon literatüründe

<sup>58</sup> Günday, M. (2017). İdare Hukuku, s. 126.

<sup>59</sup> Ibid. s. 226.

<sup>60</sup> Ibid. s. 227.

<sup>61</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 14.03.2005 tarih ve E. 2003/70, K. 2005/14 sayılı kararı; Anayasa Mahkemesi'nin 18.07.1994 tarih ve E.1994/46, K. 1994/57 sayılı kararı

<sup>62</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 13.09.2000 tarih ve E.2000/14, K.2000/21 sayılı kararı

<sup>63</sup> KARAHANOGULLARI, O. (2018). İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler. s. 200.

“Averch-Johnson etkisi”<sup>64</sup> olarak anılan bu durum, firmanın etkinlikten uzak sermaye yoğun yatırımlara girişmesine ve makul karlılığa konu olan maliyet bazını yukarı çekmesine sebep olmaktadır. Bu da nihai fiyatların yükselmesine ve toplumsal refah kaybına işaret etmektedir.

Etkisi bir yana, doğal tekel niteliğine sahip olmayan, kalıcı bir piyasa aksaklığının olmadığı ve rekabetin mümkün olduğu bir alanda fiyat regülasyonunu çağrıştıran “makul kar” kavramı, yatırımcılar için de caydırıcı nitelikte olacaktır. Girişimci ve onların finansörleri için hali hazırda piyasa faiz oranları objektif nitelikte bir karlılık göstergesi olarak, onları bu orandan daha fazla getiri sağlayabilecek nitelikteki yatırımlara yönlendirmektedir. Getirinin regüle edildiği bir alan – hele de belirsiz bir şekilde – yatırımcılar için hiç de cazip olamayacaktır. Özellikle, hızlı yayılım sağlanmasının istendiği ve rekabet ortamının mümkün olduğu bir pazarda getirinin sınırlandırılması, regülasyondan kaynaklanan yapay giriş engelli etkisi yaratma potansiyeline sahiptir.

## V. Taslak Yönetmeliğin Maddeler Özelinde Değerlendirilmesi

### V.1. Tanımlara İlişkin Açıklamalarımız (Madde 3)

#### V.1.1. Birlikte Çalışabilirlik

“Birlikte çalışabilirlik” tanımında yer alan şarj ağına bağlı veya bağımsız çalışan şarj istasyonları ifadesi ile anlatılmak istenilen net değildir. Burada şarj ağına bağlı istasyondan kastedilenin fiziki bağlılık mı yoksa şarj ağı işletmecisi ile kurulan hukuki bağlılık mı olduğu açık değildir. Tanımlar incelendiğinde esasen şarj istasyonlarının “halka açık şarj istasyonları” ve özel şarj istasyonları” olmak üzere ikiye ayrıldığı göz önüne alındığında bu ayrım dışında farklı bir ayrım daha yapıldığı düşünülebilir. Bununla birlikte buradaki bağlılık şarj ağı işletmecisinden alınacak olan “sertifika” ile kurulan hukuki bağlılığı ifade etmekte ise, taslak yönetmelik kurgusunda bağımsız çalışan istasyonlar ile ifade edilmek istenilen ne olduğu anlaşılammamaktadır.

Taslak yönetmelik incelendiğinde şarj istasyonlarının “halka açık şarj istasyonları” ve özel şarj istasyonları” olarak iki kategoriye ayrıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, muafiyetlere ilişkin olarak taslak yönetmeliğin 5 inci mad-

desinde “özel şarj istasyonlarının” ticari faaliyet göstermeyen özel şarj istasyonları şeklinde ifade edildiği görülmektedir. Bu noktada, özel şarj istasyonlarının ticari faaliyette bulunup bulunamayacakları hususunda tereddüt hasıl olmaktadır. Bir şarj ağına bağlı olmak kaydıyla özel şarj istasyonlarının da ticari faaliyette bulunabilmelerine imkân tanınması gerektiği değerlendirilmektedir. Aksi takdirde, örneğin bir elektrikli araç üreticisinin araçlarının satış imkanlarını geliştirebilmek için sadece kendi araçlarını alanlara hizmet vermek üzere şarj ağı kurup işletmesi gibi bir model sistem dışı kalabilecektir.

#### V.1.2. Sadakat Sözleşmesi

“Sadakat Sözleşmesi” 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nda (“Kanun”) “Sadakat sözleşmesi: Elektrikli araç kullanıcısının şarj hizmetini belli avantajlar dâhilinde edinmesi amacıyla şarj ağı işletmecisi lisansı sahibi ile yaptığı sözleşmeyi,” şeklinde tanımlanmaktadır. Taslak yönetmelik ile yasa koyucunun Kanunda yapmış olduğu tanımlamadan farklı bir tanımlama yapmanın hukuka uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Konunun düzenlenmesini gerektirecek özel bir sebep olmadığı değerlendirilmektedir.

Öte yandan, “sadakat sözleşmesine” ilişkin düzenlemelerin şarj istasyonları piyasasının gelişimini ekonomik anlamda tek bir modele indirgeme riskini ihtiva etmektedir. Oysa, yeni gelişen bir hizmet için farklı ve yenilikçi tutundurma/sadakat modellerinin de uygulanabileceği unutulmamalıdır. Tüketicilerin değişen ihtiyaçları göz önüne alındığında, birçok şekilde tüketicilere avantaj sağlanabildiği bilinmektedir.

Şarj hizmetlerinin yayılımı için rekabetin tesis edilmesinin temel alındığı bir düzenlemede, “sadakat sözleşmesine” ilişkin düzenlemeler yerine, iş modelinin parçası niteliğindeki bu tür tutundurma ve sadakat uygulamalarının, rekabetin bir unsur olarak gelişime açık bırakılması gerekmektedir.

Özellikle taslak yönetmeliğin 25’inci Maddesinin 8’inci fıkrasında yer alan “Şarj ağı işletmecilerinin uygulayacağı şarj hizmeti fiyatı, sadakat sözleşmesi akdettiği kullanıcılara uyguladığı şarj hizmeti fiyatına ilave %25’i aşamaz.” düzenlemesi işletmecilerin farklı ticari stratejiler belirleyerek rekabetçi avantaj yakalama şansını önemli ölçüde kısıtlamakta-

<sup>64</sup> AVERCH, H., & JOHNSON, L. L. (1962). Behavior of the firm under regulatory constraint. *The American Economic Review*, 52(5), s. 1052-1069.

dır. İşletmeciler tarafından tüketicilere sağlanabilecek faydanın azami miktarına bu şekilde müdahale edilmesi ancak, söz konusu müdahaleyi gerekli kılan bir piyasa aksaklığı bulunması halinde makul karşılanabilecektir. Örneğin taraflar arasındaki bilgi asimetrisinin çok yüksek olduğu, tüketicilerin bilinçli karar verme imkanına sahip olmadığı ve eksik bilgi ile verilen kararların tüketicilere ciddi zarar verebileceği bankacılık hizmetleri piyasası gibi piyasalarda bu düzenlemelerin rasyonel ve meşru olduğundan söz edilebilir. Zira bu piyasalarda tüketicilerin çok cazibedici tekliflerle (ör: piyasa ortalamasının çok üzerinde getiri oranları) bilgi asimetrisi dolayısıyla risklerini tam olarak idrak edemedikleri ürünlere yönlendirmeleri ve bunun sonucunda da zarara uğratılmaları gerçek bir risktir.

Fakat elektrikli araçlara yönelik şarj hizmetleri bakımından, işletmecilerin tüketicilere sağlayabileceği faydaların miktarına veya bu faydaların sağlanma yöntemine dair sınırlama getirmek herhangi bir fayda sağlamayacaktır. Aksine, bu düzenleme piyasayı daha etkin ve rekabetçi kılabilecek ticari uygulamaları engelleyerek, piyasa mekanizmasından beklenen faydaların sağlanmasını engelleyecektir.

### **V.1.3. Serbest Erişim Platformu**

Kanunda konuyla ilgili yapılan düzenlemeye göre “mevcut tüm şarj istasyonlarının” platformda yer alması gerekmektedir. Taslak yönetmelikte sadece “şarj ağına bağlı halka açık” şarj istasyonlarının platformda yer alacağını düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla, fıkranın kanuna uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Öte yandan bahse konu platformun, fiyatları şeffaf bir şekilde sergileyecek olması ilk bakışta tüketici lehine gibi görülse de bu kadar şeffaf olan fiyatların oligopolistik fiyatlandırmayı beraberinde getirme ve netice itibarıyla fiyat rekabetine zarar vererek piyasada uygulanan tek bir fiyat kalmasına neden olacağı değerlendirilmektedir. Konuyla ilgili olarak EPDK’nın iş birliği protokolü yapmış olduğu Rekabet Kurumu’nun da görüşlerini almasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

### **V.1.4. Sertifika**

Hukuki belirlilik ilkesi açısından “sertifikaya” ilişkin usul ve esasların da taslak yönetmelikte düzenlenmesinin olumlu olduğu değerlendirilmektedir. Taslak yönetmelik ile kurulması amaçlanan sistemin EPDK’nın halihazırda düzenlemekte olduğu akaryakıt bayileri ile doğalgaz piyasasındaki sertifika sisteminin karma şekilde entegre edilmesiyle oluşturulan bir sistem olduğu değerlendirilmektedir. Bununla

birlikte, “sertifika” ile birlikte şarj istasyonlarının şarj ağı işletmecisi nam ve hesabına kurulması veya işletilmesi, hukuki anlamda şarj istasyonu işletmecilerini, şarj ağı işletmecilerinin temsilcisi durumuna getirmektedir ki, bu da bağımsız şarj ağı işletmecilerinin gelişimini engelleyecektir. Bilhassa gelişim aşamasında olan sektörün mümkün olabildiğince çok sermayeyi çekmesi hedeflemesi gerekmektedir bu şekilde bir kısıtlamanın piyasanın gelişimine olumsuz etki edeceği ve değerlendirilmektedir.

### **V.1.5. Şarj İstasyonu**

Şarj istasyonunun; bir veya birden fazla şarj ünitesinden oluşan tesis olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu noktada bir şarj ünitesinden oluştuğunda şarj istasyonu ile şarj ünitesi arasında herhangi bir farkın kalmadığının altını çizmek isteriz. Buna göre, üniteyi teknik olarak şarj hizmetini vermeye olanak sağlayan ekipman, şarj istasyonunun ise, bir veya birden fazla şarj ünitesinden oluşan ve şarj hizmetinin verildiği yer olarak tanımlamak düşünülebilir.

### **V.1.6. Şarj Ünitesi**

Şarj ünitesinin tanımı yapılarak şarj ünitesini yine tek bir ünite olarak tanımlamak yerine daha betimleyici bir tanım yapmak düşünülebilir. Zira, üniteyi ünite ile tanımlamak esasen tanımlamama sonucunu doğurmaktadır.

### **V.1.7. Özel şarj istasyonu**

Taslak yönetmelik incelendiğinde özel şarj istasyonlarının ticari faaliyette bulunup bulunamayacakları hususunun açık olmadığı görülmektedir. Bu belirsizlikte tanımın açıklayıcı olmamasının da rolü büyüktür. Öncelikle “girişi kısıtlı olan kişiler” ifadesi ile anlatılmak istenilenin ne olduğu belirli değildir. Ancak, dünya uygulamalarına da bakıldığında (Örneğin: Tesla’nın supercharger uygulaması) sadece kendi elektrikli araç müşterilerine hizmet sağlamak üzere kurulan şarj istasyonlarının sektörün gelişimi açısından önemli olduğu görülmektedir.

## **V.2. Şarj Ağı İşletmeci Lisansına İlişkin Açıklamalarımız (Madde 4)**

Taslak yönetmeliğin 4’üncü maddesinin 2’inci fıkrasında yer alan “Ancak, lisans sahibi tüzel kişiye bankalar ve/veya finans kuruluşları tarafından sınırlı veya gayri kabili rücu proje finansmanı sağlanması halinde, kredi sözleşmesi hükümleri gereği, bankalar ve/veya finans kuruluşları Kuruma gerekçeli olarak bildirimde bulunarak, bu Yönetmeliğin ön-



gördüğü şartlar çerçevesinde önerecekleri bir başka tüzel kişiye lisans sahibi tüzel kişinin lisansı kapsamındaki tüm yükümlülüklerini üstlenmek şartıyla lisans verilmesini talep edebilir.” düzenlemesinin bankalar ve/veya finans kuruluşlarının kendilerini önermeleri halinde Türk Medeni Kanunu 873’üncü maddesinin 2’inci fıkrasında yer alan *lex commissoria* (rehin konusu taşınmazın mülkiyetinin doğrudan alacaklıya geçmesi yasağı) yasağına aykırılık söz konusu olabilecektir ki bu durumda bahse konu düzenlemenin yönetmelikle yapılamayacağı açıktır. Ayrıca, taslak yönetmeliğin 4’üncü maddesinin 4’üncü fıkrasında yer alan “Tarifesi düzenlemeye tabi olan lisans sahibi tüzel kişiler şarj ağı işletme lisans başvurusunda bulunamaz ve şarj hizmeti sunamaz” düzenlemesinin Kanuni dayanağı olmaması halinde öyle bir kısıtlamanın yönetmelikle yapılamayacağı değerlendirilmektedir. Zira, elektrikli şarj istasyonlarının kimin tarafından işletileceği konusu son derece önemli ve dünyada da tartışmalı konuların başında gelmektedir. Örneğin, dağıtım şirketlerinin bahse konu faaliyetleri yapmalarının piyasaya pozitif ve/veya negatif etkilerinin olabileceği ileri sürülmektedir. Ülkemiz açısından konu ele alındığında 6446 sayılı Kanundaki düzenlemeler nedeniyle her ne kadar dağıtım şirketlerinin bahse konu istasyonları işletmemesi kural olsa da bu noktada Kanunun 9 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan “Dağıtım faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı bir faaliyetin yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar Kurum tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.” hükmü uyarınca EPDK’nın dağıtım şirketlerinin şarj ağı işletmecisi olabilmelerinin önünü açma imkanı vardır. Keza, görevli tedarik şirketlerinin (“GTS”) her ne kadar düzenlemeye tabi faaliyetleri olsa da bahse konu istasyonları işletebilmelerinin, maliyetleri düşürme, kurumların hızlanması vb. nedenlerle piyasa açısından olumlu sonuçları olabilecektir. Bilhassa bunların elektrik şarj istasyonu işletmelerinin önünde Kanunda düzenlenmiş bir engel olmadığı göz önüne alındığında 4’üncü maddenin 4’üncü fıkrasının GTS’ler bakımından uygulanmasının hukuka uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

### **V.3. Muafiyetlere İlişkin Açıklamalarımız (Madde 5)**

Yukarıda özel şarj istasyonu tanımına ilişkin yapmış olduğumuz açıklamalar bu madde için de geçerlidir.

### **V.4. Lisans Başvuru Usulüne İlişkin Açıklamalarımız (Madde 6)**

İlgili hükmün incelenmesinden 6’ncı maddenin 3’üncü fıkrasının a bendinde ödenmiş sermayeye ilişkin özel bir alt sınır öngörülmesinin herhangi iktisadi temele dayanmayan bir giriş engeli teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Değerlendirmemizin “Giriş” bölümünde de izah ettiğimiz üzere, elektrikli araçlara yönelik şarj hizmetleri piyasasına kısa zamanda mümkün olan en fazla miktarda yatırım çekilmesi çift taraflı pazar niteliğindeki ekosistemin gelişmesi için kritik önemdedir. Bunun için, yüksek sermayeli işletmelerin büyük ölçekli yatırımları kadar, görece düşük sermayeli işletmecilerin küçük ölçekli yatırımlarının da teşvik edilmesinde fayda olacaktır. Ayrıca ilgili piyasa konvansiyonel bir rekabetçi pazar özellikleri taşıdığından, bu piyasada belli bazı teşebbüslerin bekledikleri getiriye elde edememesi ve pazardan çıkması da toplumsal anlamda bir zarar doğurmayacaktır. Dolayısıyla herhangi iktisadi temele dayanmayan ve temel hak ve özgürlükleri temelsiz biçimde kısıtlayan bu düzenlemenin yönetmelikte yer almamasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Yine, 6’ncı maddenin 4’üncü fıkrasının a bendinde yer alan dolaylı pay sahipleri ile ilgili olarak da bu kısıtlamaya halka açık şirketlerin halka arz edilen hisselerini alanların da dahil olup olmayacağı belirli değildir.

### **V.5. Lisans Başvurularının Sonuçlandırılmasına İlişkin Açıklamalarımız (Madde 8)**

8’inci maddenin 3’üncü fıkrasında lisans başvurularının en geç 60 gün içerisinde karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Bununla birlikte, İdari Yargılama Usulü Kanunu 10 uncu maddede ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri ve 30 gün içerisinde cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılarak ilgililerin dava açabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca 3071 sayılı Kanunun 7’nci maddesi gereği de bu süre 30 gündür. Dolayısıyla konuyla ilgili olarak muhtelif kanunlarda otuz günlük süre öngörülmüşken yönetmelik ile farklı bir süre ön görülmesi hukuka uygun olamayacaktır. Dolayısıyla, lisans başvurularının da en fazla 30 gün içerisinde karara bağlanması gerektiği kanaatindeyiz.

### **V.6. Lisansta Asgari Olarak Yer Alacak Hususlara İlişkin Açıklamalarımız (Madde 9)**

Hukuki belirlilik açısından 9’uncu maddesinin 1’inci fıkrasının c bendinde belirtilen “diğer hususların” yönetmelikte yer almasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, Kurul’a çok geniş yetki tanınmasının yukarıda detaylı bir

şekilde açıkladığımız üzere “kanuni idare” ve “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkelerine aykırılık teşkil etme ihtimali bulunmaktadır. Kaldı ki, madde başlığının “asgari hususlar” olduğu göz önüne alındığında 9’uncu maddenin 1’inci fıkrasının c bendindeki düzenlemeye gerek olmadığı dahi söylenebilir. Mevzuattaki yer alan belirsizlik yaratma potansiyeli olan her türlü düzenlemenin yatırımcıların risk algısını yükselteceğini ve dolayısıyla yukarıda taslak yönetmeliği iktisadi açıdan değerlendirdiğimiz bölümde de ifade edildiği üzere piyasa giriş engeli yaratabileceğini hatırlatmak isteriz.

#### **V.7. Lisansın Yürürlüğe Girmesine İlişkin Açıklamalarımız (Madde 10)**

İlgili maddede lisansın lisansta belirtilen tarihte yürürlüğe gireceği ve lisans sahibinin hak ve yükümlülüklerinin bu tarihten itibaren geçerlilik kazanacağı düzenlenmiştir. Oysa, bilhassa yükümlülükler açısından konuyla ilgili kurul kararının başvurucaya tebliğinden (veya lisansın yayımlandığı tarihten) itibaren hukuki sonuçları doğurması gerekmektedir.

#### **V.8. Lisans Bedellerine İlişkin Açıklamalarımız (Madde 11)**

Taslak yönetmeliğin önemli fonksiyonlarından bir tanesi de ulaşımın elektrifikasyonu sürecinde ihtiyaç duyulacak olan şarj hizmeti ve şarj hizmeti piyasasına ilişkin kuralların açık bir şekilde ortaya koyulması ve her türlü belirsizliğin bertaraf edilmesidir. Bu doğrultuda, lisans bedellerinin piyasaya giriş yapabilecek yatırımcıların belirsizlikten kaynaklı risklerini minimum seviyeye indirmek ve piyasada öngörülebilirliği sağlamak adına yönetmelikte düzenlenmesinde fayda bulunmaktadır. Hatta ulaşımın elektrifikasyonunu yeşil dönüşüm ile birlikte değerlendirdiğimizde ve şarj hizmeti piyasasının henüz yeni gelişim sürecinde olduğu düşünöldüğünde en azından piyasa belirli bir olgunluk seviyesine ulaşana kadar lisans bedeli alınmaması dahi düşünölmelidir

#### **V.9. Lisans Süresi ve Süre Uzatımına İlişkin Açıklamalarımız (Madde 12)**

Taslak yönetmeliğin 12’inci maddesi incelendiğinde lisansların en az 10 en fazla 49 yıl için verileceğinin düzenlendiği görölmektedir. Öncelikle, lisans sürelerinin herhangi bir şüpheye mahal bırakmayacak açıklıkta ve katı şekilde düzenlenmesi, piyasaya giriş yapacak yatırımcıların önlerini net bir şekilde görebilmelerine imkân sağlayacaktır. Bu noktada taslak yönetmelikten beklenen Kanunu ile

EPDK’ya verilen düzenleme yetkisinin kullanılması suretiyle uygulamaya açıklık kazandırmasıdır. Benzer şekilde süre uzatım talebinde göz önünde bulundurulacak hususların da açık bir şekilde belirtilmediği görölmektedir. Bu hususların belirlenmesi son derece önemlidir. Keza, lisansın uzatılmaması halinde ilgili tesislerin akıbetinin ne olacağının da açıklığa kavuşturulmadığı görölmektedir. Esasen Anayasa’nın 13’üncü maddesi ve “kanuni idare” ilkesi gereği lisans sürelerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Lisans sürelerinin taslak yönetmelikle 10-49 yılı gibi son derece geniş bir aralıkta belirlenmesi bu hususta Kanun ile EPDK’ya verilen yetkinin aşımı anlamına gelmektedir. Bahse konu marj Kanunla açık bir şekilde belirtmek suretiyle EPDK’ya yetki verilmiş olsaydı dahi hukuka uygun olmazdı. Zira, lisans süresine ilişkin bu yetkinin bu kadar geniş bir aralıkta tanınması niteliği itibariyle yasama yetkisinin devri olarak değerlendirilebilecektir ki yukarıda da izah ettiğimiz üzere bu durum hukuka aykırı olarak değerlendirilebilecektir.

#### **V.10. Lisans Tadiline İlişkin Açıklamalarımız (Madde 13)**

Lisans tadili Kurul tarafından yapılan bir işlem olduğu için lisans tadilinin “serbest piyasayı veya rekabet koşullarını bozucu hükümler içeremez” düzenlemesi kendi içinde çelişkilidir. Bir diğer ifade ile, zaten tadil talebinde bir hukuka aykırılık söz konusu ise Kurul talebi uygun görmeyecektir. Bu nedenle bahse konu düzenlemeye ihtiyaç olmadığı değerlendirilmektedir. Diğer yandan, re’sen lisans tadili yetkisi de son derece geniş bir yetki olup, bu da konuyla ilgili hukuki belirsizliği arttırmakta ve bu nedenle yatırım kararlarına olumsuz etki edebileceği değerlendirilmektedir.

#### **V.11. Lisansın Sona Ermesine İlişkin Açıklamalarımız (Madde 14)**

Sona erme ve iptal teknik anlamda birbirinden farklı kavramlardır. Buna göre, sona erme kendiliğinden olurken “iptal” bir irade beyanının ortaya konulması suretiyle olur. Dolayısıyla, md.14’te bu iki kavramın karıştırıldığı düşünölmektedir. Diğer yandan, 14’üncü maddenin 1’inci fıkrasının d bendindeki, “Lisans verme aşamasında belirli bir süre içerisinde yerine getirme yükümlölüğünün süresi içerisinde yerine getirilmemesi” düzenlemesindeki “yerine getirme yükümlölüğü” ile ifade edilmek istenenin tam olarak ne olduğu anlaşılamamıştır. Ayrıca 14’üncü maddenin 1’inci fıkrasının e bendinde yer alan “korunamama” yükümlölüğüne ilişkin süre belirtilmemiştir. Burada şarj ağı işletmecisine

mevzuata uyum sağlayabilmesi için makul bir süre verilmedir.

Ayrıca, 14'üncü maddenin 2'nci fıkrasında yer alan lisansın sona ermesi öngörülen tarihten en az iki ay önce, sertifika sahiplerini ve Kurumu bilgilendirme yükümlülüğü uygulamada problemlere yol açabilecektir. Zira, lisansın sona ermesi lisans sahibi tarafından öngörülemeyecek bir sebepten kaynaklanabilir. 14'üncü maddenin 3'üncü fıkrasında ise, lisansın sona ermesi halinde şarj ağı işletmecisince düzenlenen sertifikaların da geçerliliğini yitireceği belirtilmiştir. Bu durumda, sertifika sahiplerine yeni bir ağ işletmecisi ile gerekli hukuki ilişkiyi tesis etmesine olanak sağlanması gerektiği ve bu arada hizmetin kesintiye uğramamasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir. Taslak yönetmelik bu haliyle, şarj istasyonlarının mülkiyetinin veya kullanım haklarının ağ işletmecisi lisans sahiplerindeymiş intibai oluşturmaktadır ki, düzenleme bu haliyle yeni gelişen bir piyasa için farklı yatırımcıların (örneğin şarj istasyonu işletmecilerinin) piyasaya sermaye getirmesini kısıtlamaktadır. Keza 14'üncü maddenin 3'üncü fıkrasının bu haliyle "ölçülülük ilkesine" aykırılık teşkil ettiği de ileri sürülebilir.

#### V.12. Şarj Ağına İlişkin Açıklamalarımız (Madde 15)

15'inci maddenin 1'inci fıkrasında yer alan şarj ağı tanımının Kanundaki şarj ağı tanımından farklı olduğu görülmektedir. Düzenlemenin bu şekliyle, şarj ağı istasyonlarının şarj ağı işletmecilerinin tasarrufunda olan tesisler olduğu düşünülmeyle birlikte esasen piyasaya girişleri arttırmak ve daha küçük ölçekli yatırımcının da piyasanın gelişimine katkı sağlamasına imkân verebilmek için şarj istasyonu işletmecilerinin kendi nam ve hesaplarına faaliyet gösterebilmelerine imkân sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir. Bir diğer ifade ile, şarj ağı işletmecileri ile şarj istasyonu işletmecilerinin farklı kişiler olmasına imkân sağlanmalıdır.

15'inci maddenin 2'nci fıkrasında düzenlenen konuya ilişkin olarak; yatırımcıların, nereye ve hangi kapasitede/hızda şarj istasyonu kuracaklarının kararını piyasa koşulları çerçevesinde serbest bir şekilde vermesi kaynakların etkin kullanılmasını açısından kritik öneme sahiptir. Bu noktada yukarıda da ifade ettiğimiz üzere kaynakların en etkin şekilde dağılımının piyasa tarafından yapılacağı varsayımına dayanmak gerekmektedir. Bununla birlikte, yatırımların finansal riskini taşıyacak yatırımcıların ekonomik anlamda karlı olmadığını düşündüğü yerlerde kurulması gereken şarj istasyonları için "şarj hizmetinin" evrensel hizmete benzer bir şe-

kilde idame ettirilebilmesini teminen (sürdürülebilir, kesintisiz, kaliteli ve hatta karşılanabilir bir hizmet olarak kurgulanması yönünden) diğerlerinden (piyasa koşullarında yatırımcıların kar motivasyonu ile tesis ettiği şarj istasyonlarından) farklı bir rejim öngörülebilir.

Elektrikli araç ekosisteminin çift- Taraflı pazar niteliği düşünüldüğünde, sadece taslak yönetmeliğin belirttiği yerlere, belirtilen sayı ve kapasitede ünite kurulması, kritik eşige ulaşamadığı durumlarda, elektrikli araç sayısının yetersiz olması şarj ünitelerinin âtil kalmasına yol açacaktır. Bunu öngören yatırımcılar ve finansörler, taslak yönetmelikteki bu maddenin varlığı karşısında yatırımlarını ve finans kaynaklarını başka alanlara kanalize edeceklerdir.

Oysa, bu alandaki kararların, sahayı ve talep unsurlarını yakından takip etme motivasyonu ve zorunluluğu olan müteşebbislere bırakılması daha doğru olacaktır.

Öte yandan, düzenlemede minimum elli adet şarj ünitesinden oluşacak şarj ağı kurma yükümlülüğünden bahsetmektedir. Öncelikle, bahse konu düzenlemenin piyasaya giriş engeli yarattığını ifade etmek gerekir. Bu noktada, konuyla ilgili kısıtlamanın iktisadi gerekçesinin olmadığı düşünülmektedir. Örneğin akaryakıt piyasasındaki dağıtıcılar için bir bayilik teşkilatı kurma zorunluluğunu getirilmiştir ancak, bu zorunluluğun temel sebebi akaryakıt piyasasında esas amaçları dağıtım faaliyeti yapmak olmayan şirketlerin piyasada var olmalarını engellemek ve bu suretle akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele etmektir. Halbuki, şarj hizmetleri bakımından akaryakıt piyasasındakine benzer bir problem söz konusu değildir. Bu nedenle, bahse konu kısıtlamanın tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini değerlendirmekteyiz. Kaldı ki, düzenlemeye baktığımızda minimum elli şarj ünitesinden bahsedildiğine göre bu elli ünitenin tek bir şarj istasyonu işletmesinde de bulunabileceği göz önüne alındığında teknik anlamda bir ağın varlığından da söz edilemeyecektir. Esasen olması gereken piyasaya giriş engeli getirmek yerine fiilen olan engellerin kaldırılması ve hatta gerekiyorsa piyasa giriş yapılabilmesi için teşvik verilmesidir.

Şarj istasyonu sayısı ve yeri konusundaki seçimin talebi yakında takip etme motivasyonu ve intibak etme kabiliyeti olan yatırımcılara bırakılması söz konusu iktisadi regülasyonun yönlendirme işlevine katkı sağlayacaktır.



Aksi halde, nereye kaç istasyonun, hangi şekilde yapılacağına ve nasıl fiyatlanacağına dair bir yaklaşım şarj hizmetlerinin kurulmasından fiyatlamasına kadar bütün yatırım ve işletme süreçlerini kontrol etme izlenimi vererek piyasa sayesinde edinilecek etkinlik kazanımlarını dışlama potansiyeline sahip olacaktır. Bu sebeple de yatırım yapma ve bu yatırımları finanse etme güdüsünü azaltacaktır.

Diğer yandan, bahse konu madde ile sözleşme özgürlüğüne ve mülkiyet hakkına müdahale edildiği görölmektedir. Söz konusu müdahale ancak piyasada bu hakların kötüye kullanılması ihtimali varsa ya da bir diğer ifade ile “piyasa aksaklığı” söz konusu ise, regülasyonlara konu olabilir. Halbuki şarj hizmeti piyasasında bu şekilde piyasa işleyişine müdahale edilmesini gerektirecek bir piyasa aksaklığı bulunmamaktadır. Her ne kadar konuyla ilgili olarak bahse konu düzenleme ile ilgili “düzenleyici etki analizi” yapılmadığı için ve AB uygulamalarının (veya ölkemizdeki yasa hazırlık süreçlerinde yapılanın) aksine taslak yönetmeliğin genel gerekçe ve madde gerekçeleri yazılmaması değerlendirme yapılmasını zorlaştırsa da prensip olarak iktisadi bir gerekçe ve bunun hukuki izdüşümü olan “kamu yararı” söz konusu olmadıkça piyasanın işleyişine müdahale edilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Son olarak 15’inci maddenin 5’inci fıkrası ile kuruma verilen “şarj ağı işletmecilerine, belirli yerlerde ve belirli sayıda şarj istasyonu kurma da dahil olmak üzere ticari ve teknik zorunluluklar ve özel şartlar getirebilir” şeklindeki yetki son derece geniş bir yetki olup, yatırımcıların piyasa girişlerini engelleyebilecek niteliktedir. Düzenlemenin lafzı da, konuyla ilgili fiyatlamayı da tarifesi düzenlemeye tabi faaliyetlere yaklaştırmaktadır ki yasa koyucunun bu yönde bir iradesinin olmadığı kanaatindeyiz. Her ne kadar, teşebbüslerin karlı görmediği alanlarda kurulması gereken şarj istasyonları bakımından (evrensel hizmetlere benzer şekilde) bahse konu yükümlülüklerin getirilebileceği düşünülse de genel olarak 15’inci maddede yer alan hükümlerin sözleşme hürriyetini sınırlayacak hususlar olduğu ve bu yüzden hakkın özüne dokunmaksızın Anayasa’nın 13’üncü maddesi uyarınca bu düzenlemenin ancak kanunla yapılabileceği değerlendirilmektedir. Bu noktada söz konusu istasyonlarla ilgili olarak telekomünikasyon sektöründeki “evrensel hizmete” ilişkin düzenlemelere benzer bir şekilde ayrı bir düzenleme yapılması düşünülebilir.

### **V.13. Şarj Ağı İşletmeci Lisansı Sahibinin Hak ve Yükümlülüklerine İlişkin Açıklamamız (Madde 16)**

16’ncı maddenin 2’nci fıkrasının a bendinde yer alan “...sürekli, kaliteli ve kesintisiz şarj hizmeti” sunma yükümlülüğü dağıtım şirketlerinin elektrik tedarik yükümlülüğünü anımsatmaktadır. Burada iki husus dikkati çekmektedir. Birincisi, şarj istasyonunda sunulan hizmetin sunucusunun şarj ağı işletmecisi kabul edilmesidir ki, yönetmeliğin bu genel yaklaşımı kapsamında şarj istasyonu işletmecilerinin (şarj ağı işletmecilerinin nam ve hesabına faaliyet gösterdikleri de göz önüne alındığında bunların şarj istasyonlarının kurulması ile ilgili sermaye riskini üstlenmeyecekleri öngörülebilir.) bir fonksiyonu kalmadığının ifade etmek gerekir. İkinci husus ise, hizmetin sunumunun en azından tanım itibariyle evrensel hizmete yakınlaşmasıdır. Oysa bu düzenleme ile şarj ağı işletmecilerinin sorumlulukları muğlak hale getirilmektedir. Örneğin, elektrik kesintisi durumunda hizmetin kesilmesinden kim sorumlu olacaktır? Kanaatimizce, ilgili mevzuat uyarınca elektrik tedariki veya bir diğer ifade ile elektriğin kesintisiz ve kaliteli sunulması aslında dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

16’ncı maddenin 2’nci fıkrasının b bendinde yer alan “belirlenen usule göre” ifadesi de muğlak bir ifadedir. Burada belirlenen usul ile kastedilenin ağ işletmecisinin belirleyeceği usul mü yoksa konuyla ilgili düzenleme mi yapılacağı anlaşılamamaktadır. Ayrıca, bu düzenleme ile “eşit taraflar arasında ayırım yapmama” yükümlülüğünün kapalı sistemleri dışlama ihtimali, piyasanın gelişimine katkı sağlayabilecek inovatif çözümlerin önünü kapayabilecektir.

16’ncı maddenin 2’nci fıkrasının ç bendinde yer alan “şarj hizmeti fiyatını ilgili mevzuata uygun olarak belirlemek, ilan etmek ve uygulamak” yükümlülüğü ise, piyasada faaliyet gösterecek olan teşebbüsler arasındaki fiyat rekabetini olumsuz etkileyebilecek bir düzenlemedir. Piyasada rakiplerin birbirinin fiyatlarını takip edebilmelerini sağlayacak her türlü düzenlemenin rekabeti bozucu etki yaratabileceği göz önünde bulundurarak bu düzenlemelerin tekrar değerlendirilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

16’ncı maddenin 3’üncü fıkrasında yer alan lisans sahibinin ortaklık yapısında meydana gelecek değişikliği bildirme yükümlülüğüne ilişkin olarak bir sınır getirmenin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Öte yandan, 16’ncı maddenin 3’üncü fıkrasının a bendinde yer alan “Dernek, vakıf ve kooperatifler...” ibaresinin lisans sahiplerinin anonim şirket veya limited şirket olarak kurulmuş olma yükümlülükleri göz önüne alındığında gerekli olmadığı kaldı ki bunlardan

dernek ve vakıflar için ortaklık yapısının söz konusu olmadığı değerlendirilmektedir.

#### **V.14. Şarj Ağının Genişletilmesi ve Daraltılmasına İlişkin Açıklamalarımız (Madde 17)**

Şarj ağı işletmecisinin şarj ağına yeni bir istasyon eklemesi halinde kuruma başvuru yapılması zorunluluğu da akıllara akaryakıt piyasasındaki bayilik lisanslarını getirmektedir. Her ne kadar elektrik piyasasında elektrik şarj istasyonları için lisans öngörülmemiş olsa da mezkûr düzenleme ile hem EPDK için gereksiz iş yükü hem de teşebbüsler için işlem maliyeti yaratılmaktadır. Oysa, konuya ilişkin olarak sadece bildirim yapılmasının yeterli olması gerektiği değerlendirilmektedir. Kaldı ki, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı ile ilgili mevzuat uyarınca yerel yönetimlerin gerekli denetleme yetkileri saklıdır. Akaryakıt piyasasındakine benzer bir bayilik sistemi kurmanın gerek EPDK'ya gerekse piyasa maliyetinin çok yüksek olacağı veya bir diğer ifade ile piyasaya giriş engeli yaratacağı düşünülmektedir. Oysa, ulaşımın elektrifikasyonu dönüşümünde gerekli altyapının sağlanması hem teşvik edilmesi hem de konuyla ilgili idari süreçlerin yalınlaştırılması suretiyle piyasaya girecek yatırımcıların önünün açılmasını gerektirmektedir. Benzer açıklamalar şarj ağından istasyon çıkarılması için de geçerlidir. Aslında, şarj hizmetine duyulan ihtiyacın artış hızına bağlı olarak şarj ağının da hızla genişlemesi zarureti nedeniyle şarj ağı genişletilmesi ve daraltılmasına ilişkin işlemlerin mümkün olan en kısa sürede yapılabilmesinin önü açılmalıdır. Taslak yönetmelik kurgusunda şarj istasyonları için lisans öngörülmediği de hesaba katılarak EPDK'ya yapılacak bildirimle sürecin yönetilebilmesine imkân sağlanmalıdır. Bu hem EPDK'nın iş yükünü azaltacak hem de yatırımcılar için işlem maliyetini azaltacaktır. EPDK'nın denetleme yetkisi de göz önüne alındığında herhangi bir kaygı söz konusu olduğunda *ex-post* müdahale yapma imkanının da bulunduğunu hatırlatmakta fayda görüyoruz. Son olarak, yukarıda da izah ettiğimiz üzere sektörel düzenleyicinin piyasaya müdahalelerinin arkasında piyasa aksaklığının bulunması gerekmektedir. Halbuki, şarj istasyonlarının genişlemesi ve daraltılması ile ilgili düzenleme ele alındığında bahse konu müdahaleyi gerektirecek bir piyasa aksaklığının bulunmadığını düşündüğümüzü ifade etmek isteriz.

Yine 17'nci maddenin 2'nci fıkrasında Kurum'un süreci on iş günü içerisinde sonuçlandırmazsa ne olacağı belirli değildir. Yönetmeliğin mümkün merteye hukuki belirsizlikleri

ortadan kaldırarak yatırımcılar açısından ön görülebilir piyasa kurgusunun ihtiva etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **V.15. Birlikte Çalışabilirliğe İlişkin Açıklamalarımız (Madde 19)**

19'uncu maddenin 1'inci fıkrasındaki dağıtım şirketi tarafından belirlenen gereklilikler yerine getirilmesi şartı hukuki belirlilikten uzaktır. Bu hususun objektif kriterlere bağlanması yatırımcılar açısından önemlidir.

19'uncu maddenin 3'üncü fıkrasındaki yükümlülükler esas mahiyeti itibariyle evrensel hizmet yükümlülükleri olup bunların Kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir.

19'uncu maddenin 4'üncü fıkrasında düzenlenen rezervasyon sistemi zorunluluğunun hukuki ve ekonomik gerekçesi anlaşılamamaktadır. İstasyonların çalışma prensiplerinin kendilerine bırakılması talebin karşılanması noktasında yenilikçi yaklaşımların önünü açacaktır.

#### **V. 16. Sertifikaya ilişkin açıklamalarımız (Madde 20)**

20'nci maddenin 1'inci fıkrasında “şarj ağı işletmecisi, üçüncü kişilerce şarj istasyonu kurulması ve işletilmesi ile şarj istasyonunun kendi şarj ağına bağlı olarak çalışması için sertifika düzenleyebilir” hükmü yer almaktadır. Şarj istasyonlarının şarj ağı işletmecisi nam ve hesabına çalışacak olması bu kişilerin şarj istasyonu kurma motivasyonunu negatif yönde etkileyecektir. Bu sertifikaların içeriğinin şarj ağı işletmecileri tarafından belirleneceği göz önüne alındığında şarj ağı işletmecileri ile şarj istasyonları arasındaki hukuki ilişkinin ve dolayısıyla sertifikaların hukuki mahiyetinin ne olduğunun açık olmadığı değerlendirilmektedir. Bu noktada taslak yönetmeliğin genelinin incelenmesinden düzenleyici kurumun da bu hususta net bir yaklaşım sergileyemediği değerlendirilmektedir. Örneğin, şarj istasyonlarında şarj hizmeti verilirken elektrikli araçların şarjı için kullanılacak elektriğin tedarikine ilişkin anlaşmayı kim yapacaktır? Ya da şarj istasyonu işletmecileri Kanun kapsamında ikili anlaşmaların tarafı olabilecek midir? Bu soruların cevaplarını taslak yönetmelikte açık bir şekilde yer almamaktadır. Maddenin muhteviyatı incelendiğinde sertifikanın sözleşmeden farkı da açık bir şekilde anlaşılamamaktadır. Şarj istasyonları konusunun nasıl düzenlenmesi gerektiği noktasında tüplü LPG bayiliği konusu örnek teşkil edebilir. Esasen elektrik piyasasının bu alanının yoğun düzenlemelere konu olmasını gerektirecek bir iktisadi gerekçenin bulunmadığı kanaatindeyiz.

20'nci maddenin 5'nci fıkrasındaki şarj istasyonunun işletilmesinde asli sorumluluğun şarj ağı işletmecisinde olduğu belirtilmiştir. Bu noktada şarj ağı istasyonunun işletilmesinden kaynaklı olarak ortaya çıkabilecek zararın tazmini söz konusu olduğunda şarj ağı işletmecisi ile şarj istasyonu işletmecisi arasındaki ilişkinin müteselsil sorumluluk mu yoksa asli ferî sorumluluk mu olduğuna net değildir. Bununla birlikte, böyle bir sorumluluk ilişkisinin yönetmelikle düzenlenmesinin de mümkün olmadığını değerlendirmekteyiz.

20'nci maddenin 7'nci fıkrasında ise, şarj istasyonu işletmecisinin, şarj ağında yer aldığı şarj ağı işletmeci lisansının iptal edilmesi veya sona ermesi halinde, başka bir şarj ağı işletmecisine başvurarak sertifika talebinde bulunabileceği düzenlenmekte ise de bu düzenlemenin konuyla ilgili taslak yönetmeliğin diğer maddeleri ile çelişkili bir durum yaratıldığı açıktır. Zira, taslak yönetmelik uyarınca şarj istasyonu işletmecisi şarj ağı işletmecisi nam ve hesabına hareket etmekte ve şarj ağı işletmecisinin lisansını sona ermesi halinde taslak yönetmeliğin 14'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca sertifikalar da geçerliliği yitirmektedir. Bu noktada şarj ağı işletmecisinin hukuki statüsünün yönetmelik ile net bir şekilde belirlenmediği kanaati hasıl olmaktadır. Öte yandan, 20'nci maddenin 7'nci fıkrası uyarınca ne kadar sürede başvurunun yapılması gerektiği ve geçiş döneminde şarj istasyonu işletmecisinin faaliyetine devam edip edemeyeceği net değildir (Her ne kadar şarj istasyonu işletmecisi şarj ağı işletmecisinden aldığı sertifika ile faaliyet gösterebilmekte ise de, bir diğer ifade ile şarj ağı işletmecisinin lisansı sona erdiğinde sertifikasının geçerliliğinin de 14'üncü maddenin 3'ncü fıkrası uyarınca sona ereceği düşünülse de bu durumda 20'nci maddenin 7'nci fıkrasının bir anlamı kalmamaktadır.).

Son olarak, kamu hizmetinin devri niteliğinde hükümlerin maddede yer aldığı ve şarj ağı işletmecisi özel hukuk tüzel kişisi olarak sertifikalara ilişkin usul ve esasları belirleyebileceği göz önüne alındığında, bir anlamda özel hukuk kişinin idari işlem yapabilmesi söz konusu olduğuna bir durum ortaya çıkmakta ki bu durumda bahse konu düzenlemelerin esasen kanunda düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **V.17. Şarj İstasyonuna İlişkin Açıklamalarımız (Madde 21)**

21'inci maddenin 6'ncı fıkrasında şarj istasyonlarındaki ödeme yöntemlerinin düzenlendiği görülmektedir. Ancak, şarj istasyonları konusunun bu denli teferruatlı bir şekilde düzenlemeye tabi tutulmasının gerekçesi anlaşılamamıştır.

Örneğin 21'inci maddenin 6'ncı fıkrasındaki düzenleme olmamış olsa piyasada karşılaşılabilecek iktisadi ya da hukuki problem nedir? Bahse konu düzenlemenin gerekçesi nedir? Unutulmaması gerekir ki, her düzenleme bir işlem maliyeti yaratmaktadır. Dolayısıyla, sektörel düzenleyici kurumun düzenleme yetkisini kullanırken ölçülü davranmasında kamu yararı bulunmaktadır. 21'inci maddenin 7'nci fıkrasında da buna son derece güzel örnek teşkil etmektedir. Zira bahse konu madde olmasa şarj istasyonlarında elektrikli araçlara aktarılan elektriğin ölçülmesinde yükümlülerin keyfi ölçüm cihazları kullanması mümkün müdür? Ya da bir diğer ifade ile bir kanunun kapsamının bir yönetmelik ile belirlenmesi mümkün müdür, ya da böyle bir gereklilik var mıdır?

#### **V.18. Şarj İstasyonunun Kurulumuna İlişkin Açıklamalarımız (Madde 22)**

22'nci maddenin 7'nci fıkrasındaki "Bu madde kapsamında, şarj istasyonu kurmak isteyen şarj ağı işletmecileri veya sertifika sahibi şarj istasyonu işletmecileri tarafından Ek-1'de yer alan formatta ilgili dağıtım şirketine başvuruda bulunulur." düzenlemesinin ise, anlatım açısından hatalı olduğuna değerlendirilmektedir. Olması gereken "... EK-1'de yer alan talep formuyla..." şeklindedir.

#### **V.19. Şarj İstasyonunun İşletilmesine İlişkin Açıklamalarımız (Madde 23)**

Yukarıda yapmış olduğumuz açıklamalar bu madde için de geçerlidir. Zira, yönetmeliğin bu düzenlemesi olmamış olsaydı iş yeri açma çalışma ruhsatı olmaksızın bahse konu tesisin çalışabilmesi mümkün müdür? Konunun ilgili yönetmelikte düzenlenmesinin daha uygun olacağını değerlendirmekteyiz. Öte yandan, 23'üncü maddenin 2'nci fıkrasında ise, halka açık şarj istasyonlarında mücbir sebepler hariç şarj hizmetinin sürekli ve kesintisiz olarak sunulması zorunlu olduğuna düzenlenmektedir. Bu bakımdan, şarj ağı işletmecisi bakımından elektrik kesintisinin mücbir sebep sayılıp sayılmayacağı aklı gelmektedir. Aynı maddede ayrıca, otel, restoran, alışveriş merkezi gibi işyerlerine ait otoparklarda kullanıma açık olan şarj istasyonları bağlı bulunduğu iş yerinin çalışma saatleri ile sınırlı olarak şarj hizmeti sunabileceği düzenlenmiştir. Buna göre şarj istasyonları; a) halka açık şarj istasyonları b) özel şarj istasyonları c) otel, restoran, alışveriş merkezi gibi işyerlerine ait otoparklarda kullanıma açık olan şarj istasyonları olmak üzere üç ayrı kategoriye mi ayrılmaktadır? Yoksa (c)'deki istasyonlar (a) veya (b)'deki istasyonların alt başlığı mıdır? Ya da şarj istasyonları 24 saat



açık olanlar ve olmayanlar olarak iki ayrı kategoriye mi ayrılmaktadır?

23'üncü maddenin 5'inci fıkrasında fiyata ilişkin yer alan düzenleme ise, farklı fiyatlandırmaların önüne geçtiği gibi oligopolistik fiyatlandırmaya yol açabilecek bir düzenlemedir.

Şarj istasyonlarının işletilmesi açısından dikkate alınması gereken bir diğer konu ise dağıtım şirketleri ile kurulacak ilişkinin düzenlenmesidir. Şarj istasyonları, ticari faaliyetlerini sürdürebilmek için dağıtım şirketleri tarafından sağlanacak dağıtım hizmetine ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda, dağıtım şirketi ile şarj istasyonları arasındaki ilişkisinin, istasyonlarda verilecek hizmetin devamlılığı açısından olmazsa olmaz bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Aynı şekilde, uzak bölgeler açısından iletim faaliyetleri de dağıtım faaliyetleri kadar önem kazanmaktadır.

Dağıtım şirketleri ile şarj istasyonları arasındaki ticari dinamikleri bu açıdan ele aldığımızda, *ex-ante* düzenleme gerektirebilecek birtakım olası sorunların gündeme gelebileceğini görmekteyiz. Bunlara örnek vermek gerekirse, halihazırda ülkemizde şarj istasyonu hizmeti sağlayan önemli oyuncuların bazıları dağıtım faaliyetleri de yürüten enerji şirketlerinin bünyesinde yer almaktadır. Bu tür bir dikey bütünleşmenin olduğu durumlarda, dağıtım şirketlerinin kendi bünyesinde yer alan şarj istasyonlarını öne çıkartacak uygulamalar benimsemesi veya diğer istasyonların enerji tedarikinde aksaklıklara neden olması söz konusu olabilecektir.

Benzer şekilde, bu alanda herhangi bir düzenleme getirilmediği durumda, dağıtım faaliyetlerinde yaşanabilecek olası tüm aksaklıkların şarj istasyonlarını doğrudan etkilemesi ve buradaki hizmetleri kesintiye uğratması mümkün olacaktır. Elektrikli araç kullanımının genele yayılması için birincil öneme sahip olan şarj hizmetlerinin dağıtım aşamasındaki çıkar çatışmaları veya hizmet standardı eksiklikleri nedeniyle aksaması, elektrikli ulaşım kültürünün gelişmesini de sekteye uğratacaktır.

Bu nedenle, mevzuat çalışmaları kapsamında bu durumun göz önünde bulundurulması büyük önem taşımaktadır. Bu konuda getirilecek düzenlemelerin, dağıtım faaliyetlerine ilişkin talep sürecinin başlangıcından hizmetin sunulması aşamasına kadar tüm süreçleri kapsamı ve bunlara hukuki belirlilik kazandırması gerekmektedir. Şarj istasyonlarına yönelik dağıtım hizmetleri açısından anahtar performans

kriterlerinin (KPI) belirlenmesi ve dağıtım şirketlerinin bunlara uygun davranmalarının temin edilmesi, olası düzenlemeler açısından faydalı olacaktır.

Benzer şekilde, hizmete başlangıç evresindeki cevap ve hazırlık çalışmalarının belirli sürelerle bağlanması ve tüm şarj istasyonlarına yönelik belirli bir hizmet standardı belirlenmesi de isabetli olacaktır. Bu tür düzenlemelerin yokluğunda oluşabilecek hukuki belirsizlik, şarj istasyonlarının başarısını dağıtım şirketlerinin inisiyatifine bağlı duruma getirebilecek ve özellikle markalar arası çeşitlilik oluşumunu olumsuz etkileyebilecektir. Tüketici tercihlerinin kısıtlanması ve hizmet kalitesinde kesintiler oluşması ise kısa ve orta vadede elektrikli araç sektörünün gelişimini sekteye uğratacak ve şarj istasyonlarına ilişkin yatırım motivasyonunu düşürebilecektir.

Şarj istasyonlarının işletilmesi başlığı altında dile getirmek istediğimiz bir diğer konu ise sokaklardaki park alanlarıdır. Bu tür park alanlarının etkin kullanımı, özellikle şehirleşmenin yoğun olduğu kentlerde elektrikli araçların gelişmesi açısından önem taşımaktadır. Bunun mümkün kılınabilmesi için ise hem teknik açıdan hem de tedarik faaliyetleri açısından farklı iş modellerinin geliştirilebilmesine imkân veren birtakım düzenlemeler getirilmesi gerekmektedir.

Aynı şekilde, bu tür düzenlemelerin de şarj istasyonları ile dağıtım şirketleri arasındaki ilişkiye ilişkin öngörülebilirlik sağlaması, mevzuatın gelişimi açısından makul bir beklenti olarak görülmektedir. Bu kapsamda örneğin, Ulaşım ve Enerji Verimliliğinin Arttırılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik de şarj altyapısının oluşturulması amacıyla, belediyelerin elektrikli araçların teşvik edilmesi için otopark, cadde ve sokaklar üzerinde şarj altyapı planları oluşturulması ve bu altyapıların hayata geçirilmesinde sorumlu kılınmasını öngörmektedir.

## V.20. Fiyatlandırma ve İlane İlişkin Açıklamalarımız (Madde 25)

Şarj hizmetleri için uygulanacak fiyatlandırmanın sadece kWh birimi üzerinden fiyatlandırma zorunluluğu getirilmesi ve diğer olası iş modellerinin uygulanma olasılığının ortadan kaldırılması, şarj altyapısına dair yatırımların çekilmesinde önemli bir engel oluşturduğu düşünülmektedir.

Oysa, iktisadi etkinlik ve yatırımların geri dönüşü için fiyatların belirlenmesi hem sabit ve değişken maliyetler hem de kullanım oranı ile yakından ilgilidir. Kullanım oranı ile bağlantılı bir şekilde hem sabit yatırım maliyetlerinin hem de

değişken maliyetleri karşılayacak bir fiyat düzeyinin teşebbüslerin kendi belirleyecekleri bir yapıda sunulması gerekmektedir. Kullanım oranı arttıkça ölçek ekonomisi dolayısıyla ortalama maliyetlerin azalması ve fiyatların da talep esnekliği göz önüne alınarak buna yaklaşması söz konusu olacaktır.

Dolayısıyla, birçok faktörün ve değişkeninin karlılık üzerinde etkili olduğu bir yapıda, fiyatlamayı tek bir değişken girdi (kWh elektrik) üzerine kurgulamak, her koşulda etkin bir yol olarak görünmemektedir. Bu koşullar altında fiyatlama ve gelir elde etmek için uygulanacak iş modellerine kısıtlama getirilememesi gerektiği düşünölmektedir.

Bu maddenin rekabet ve fiyata ilişkin yukarıdaki açıklamalarımızda belirttiğimiz üzere esasen hiç olmamasının gerektiği değerlendirilmektedir. Öte yandan, maddede fiyatlandırmanın her ne kadar kwh üzerinden yapılacağı belirtilmişse de dünya ve ölkemizdeki fiili durumda fiyatlandırma-  
daki en önemli unsurlardan birisi de şarj hizmetinin verildiği “süre”dir. Düzenleme bu hali ile “süre”yi ihmal etmekle kalmayıp fiyatlandırmayı ilişkin olarak piyasa tarafından geliştirilebilecek yenilikçi modelleri de dışlamaktadır.

Madde 25/3’te yer alan maliyet unsurlarına ilaveten belirtilen “makul karlılık” hem belirsizlik yaratmakta hem de akıllara düzenlenen tariflere ilişkin metotları getirmektedir. Bu bakımdan hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Konu bu açıdan ele alındığında bilhassa Kurul tarafından zaruri olarak kurulması öngörölen istasyonlar dışındakiler için düzenlemeye tabi tarifelere benzer yoğunlukta regölyasyonlara tabi kılınmayı gerektirecek iktisadi bir gerekçe bulunmamaktadır. Bir girişimcinin bu tür bir belirsizlik altında, şarj hizmetlerine yatırım yapması veya bir finans kurumunun finanse etmesi, ancak “makul ölçüde karlılık” ibaresini iyimser ve risk alan bir bakış açısıyla yorumlaması ile mümkün olabilecektir. Ancak biliyoruz ki, bu tür kurumlar bu tür yanlılıklardan uzak ve iktisadi ve hukuki riskleri minimize etmeyi tercih eden risk-nötr karar alıcılardır.

Yukarıda yapmış olduğumuza açıklamalar 25’inci maddenin 4’üncü ve 8’inci fıkraları için de geçerlidir.

Madde 25/5’te yer alan açıklama ve bildirim yükümlölüğü ise, piyasa gerçekleri ile örtüşmemektedir. Zira fiyat oluşumu son derece dinamik bir süreç olup, kural olarak rekabetçi piyasaya bırakılması gereken bir husustur. Bu noktada Kanundaki düzenlemeye baktığımızda şarj hizmeti fiyatının” her ne kadar Kurum tarafından belirlenecek usullere

uygun olması gerekmekte ise de “serbestçe” belirlenmesi gerektiğini vurgulamak isteriz. Dolayısıyla, esasen Kurumun konuyla ilgili olarak belirleyeceği usul ve esasların da özü itibariyle bu serbestliği sağlamak olması gerektiği değilse fiyat oluşumunun “düzenlenen tarifelere” benzer bir şekilde yapılmaması gerektiğini vurgulamak isteriz.

#### **V.21. Fiyatların İzlenmesi ve İlave Önlemlere İlişkin Açıklamalarımız (Madde 26)**

Yukarıda 25’inci maddenin 3’üncü fıkrasına ilişkin olarak yapmış olduğumuza açıklamalar bu madde için de geçerlidir.

#### **V.22. Kullanıcıların Hak ve Yükümlölüklerine İlişkin Açıklamalarımız (Madde 27)**

27’nci maddenin 2’nci fıkrasında sadakat sözleşmesi yapmamış kullanıcıların sağlamakla yükümlü oldukları bilgilerin neler olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada bu hususta istenebilecek bilgilerin kişisel verilerin korunması hukukuna uygun olması gerektiğine şüphe bulunmamaktadır. Örneğin istenecek bilgilerin elektrikli araçların şarj hizmetine ilişkin olması gerekmektedir. Genel anlamda bu madde altındaki düzenlemelere 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Kanunu ve Borçlar Kanunu hükümleri göz önüne alındığında, ihtiyaç olmadığı değerlendirilmektedir.

#### **V.23. Sadakat Sözleşmesine İlişkin Açıklamalarımız (Madde 29)**

Bu maddeye gerek olmadığı değerlendirilmektedir. Zira, istasyonlar veya şarj ağı işletmecisiyle kullanıcı arasındaki hukuki ilişki tarafların iradesiyle sözleşme özgürlüğü çerçevesinde belirlenebilecek bir ilişki olup, düzenlemeyi gerektiren iktisadi ve hukuki bir gerekçenin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

#### **V.24. Şarj Ağı Gelişim Projeksiyonuna İlişkin Açıklamalarımız (Madde 31)**

31’inci maddenin 1’nci fıkrasında elektrikli araç kullanımının yaygınlaştırılmasına dair hedeflerde sapmadan bahsedilmektedir. Ancak pozitif hukuk bağlamında, elektrikli araç kullanımının yaygınlaştırılmasına dair hedeflerin varlığından söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla, EPDK’nın piyasa katılımcılarına afaki yükümlölükler getirmesi hukuki belirlilik ilkesini ihlal ettiği gibi yatırımcıların piyasaya giriş kararlarını da olumsuz etkileyecektir.

## V.25. Denetim ve Yaptırımlara İlişkin Açıklamalarımız (Madde 32)

32'nci maddenin 3'üncü fıkrasında çok geniş ve muğlak ifadeler içeriyor dolayısıyla bu haliyle hukuki güvenlik ilkesine aykırı olduğu ileri sürülebilir.

## VI. Sonuç

Bu çalışma ile EPDK'nın 20 Ocak 2022 tarihinde kamuoyu görüşüne sunduğu Şarj Hizmeti Yönetmeliği Taslağı'nın ekonomik regülasyon literatürünün yerleşmiş kabul ve uygulamaları ışığında iktisadi gerçekleri temel alarak tartışılacak bir regülasyon etki analizi çerçevesinde hazırlanmasına fayda sağlanması amaçlanmıştır. Makale, son kullanıcıların da yararı gözetilerek, bu sektöre yatırım yapılmasına ve bu yatırımların finanse edilebilir olmasına yönelik öneriler sunmak niyetindedir.

Dünya genelinde en yaygın kullanılan sistem olarak karşımıza çıkan serbest piyasa ekonomisine göre en etkin piyasa, serbest piyasa mekanizması kurallarına göre işleyecektir. Piyasadaki rekabet güvence altına alındığı takdirde, etkinliğin sağlanması için herhangi bir müdahaleye gerek duyulmayacaktır. Bu doğrultuda, kalıcı piyasa aksaklıklarının bulunmadığı piyasalarda serbest piyasa ekonomisine müdahaleden mümkün olduğunca kaçınılması gerekmektedir. Dolayısıyla bir piyasada ekonomik regülasyon ihtiyacının bulunup bulunmadığına karar verilirken her şeyden evvel ilgili piyasada herhangi yapısal problem veya kalıcı piyasa aksaklığının tespiti gerekmektedir. Yapısal piyasa aksaklıklarının varlığı halinde yalnızca bu aksaklıkların ortadan kaldırılması amacıyla sınırlı ve regülasyonlardan beklenen ekonomik menfaat doğrultusunda bir düzenleme tasarlanmalıdır. Ancak bu çerçevede oluşturulan bir politika ile toplumsal açıdan faydalı düzenlemelerden bahsetmek mümkündür.

Bu çalışmada çizilen hukuki ve iktisadi analiz çerçevesinde, taslak yönetmelikte öngörülen ve iktisadi anlamda son derece müdahaleci olarak addettiğimiz bazı hükümlerin hangi piyasa aksaklığını ortadan kaldırmayı hedeflediği anlaşılabilir. Nitekim bu düzenlemelerin yaratabileceği maliyetlerin de detaylı olarak analiz edildiğine işaret eden ipuçları tespit edilememiştir. Örneğime yoluyla aşağıda sıralanan düzenlemelerin hem mülkiyet hakkına ve sözleşme özgürlüğüne hem de serbest piyasa mekanizmasına aşırı müdahale (*over regulation*) niteliğinde olduğu düşünülmektedir:

- *İşletmecilerin fiyat belirleme serbestisini kısıtlayan ve rakiplerin fiyatları takibini kolaylaştıran (madde 15, madde 16, madde 25, madde 26, madde 30, madde 31)*
- *Asgari ödenmiş sermaye miktarı ve lisans bedeline, şarj istasyonu sayısına ilişkin düzenlemeler gibi piyasaya girişi zorlaştıran (madde 6, madde 15)*
- *Sadakat sözleşmeleri gibi benimsenebilecek iş modellerine dair kısıtlamalar getiren ve inovasyonu engelleyen (madde 16, madde 27, madde 29)*
- *Geleceğe yönelik düzenleyici belirsizlik yaratan (madde 9, madde 11, madde 13, madde 16, madde 20)*
- *Kurulması gereken şarj istasyonlarının sayısına/yerine dair kurallar ve yeni istasyon için izin alma zorunluluğu gibi işletmecilerin yatırım tercihlerine müdahale eden (madde 15, madde 16, madde 17)*

Şarj hizmetine ilişkin olarak yapılacak yönetmelik ile istasyonların talebe paralel bir şekilde gelişmesini sağlayacak ve yatırımcıların risklerini hesaplayabildiği öngörülebilir ve istikrarlı bir piyasa yapısı tahayyül edilmelidir. Bu meyanda yapılan düzenlemeler ile yatırımcıların önlerini görebilmeleri ve teşvik edilmeleri amaçlanmalı ve piyasa aksaklığının öngörülmediği hususlarda düzenleme yapmak suretiyle sözleşme özgürlüğüne ve mülkiyet haklarına müdahale edilmekten kaçınılmalıdır. Piyasa koşullarında yatırım yapılmayacak yerlerin şarj hizmeti ihtiyacını teminen telekomünikasyon sektöründeki evrensel hizmet düzenlemelerine benzer şekilde piyasa koşullarında faaliyet gösterecek istasyonlardan ayrı bir düzenleme yapılması düşünülebilir. Bu noktada “Şarj Hizmeti Yönetmeliğinin” piyasanın gelişmesindeki belirleyici unsur olacağını ve bu yönüyle ulaşımın elektrifikasyonundaki kritik önemini bu vesileyle bir kez daha anımsatmak isteriz.



## KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi'nin 13.09.2000 tarih ve E. 2000/14, K. 2000/21 sayılı kararı
- Anayasa Mahkemesi'nin 14.03.2005 tarih ve E. 2003/70, K. 2005/14 sayılı kararı
- Anayasa Mahkemesi'nin 18.07.1994 tarih ve E.1994/46, K. 1994/57 sayılı kararı
- ARDIYOK, Ş. (2019). Regülasyon Hukuku. On İki Levha Yayınları.
- ARDIYOK, Ş., İKİLER, B., KÖKSAL, E. (2021). Elektrikli Araçlar için Şarj Altyapısı – Türkiye için Fırsatlar ve Öneriler. Baseak CORE Papers No: 11.
- ARDIYOK, Ş., KIL, İ.F.: Elektrikli Araç Şarj İstasyonları Mevzuatına Kavuştul!, <https://www.rekabetregulasyon.com/elektrikli-arac-sarj-istasyonlari-mevzuatina-kavustu/> Erişim tarihi: 25.01.2022.
- AVERCH, H., & JOHNSON, L. L. (1962). Behavior of the firm under regulatory constraint. *The American Economic Review*, 52(5).
- BAUMOL W.J. (2004) Welfare Economics and the Theory of the State. In: Rowley C.K., Schneider F. (eds) *The Encyclopedia of Public Choice*. Springer.
- BAUMOL, W. J., PANZAR, J. C., & WILLIG, R. D. (1988). *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt College Publishing.
- CAILLAUD, B., ve JULLIEN, B. (2003). Chicken & Egg: Competition Among Intermediation Service Providers. *The RAND Journal of Economics*, 34(2).
- CHAKRABORTY, D., BUNCH, D. S., LEE, J. H., ve TAL, G. (2019). Demand drivers for charging infrastructure-charging behavior of plug-in electric vehicle commuters. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 76.
- CHEN F., FENG M., HAN B. and LU S. (2021). Multistage and Dynamic Layout Optimization for Electric Vehicle Charging Stations Based on the Behavior Analysis of Travelers. *World Electric Vehicle Journal*. 12.
- COASE, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 56(4).
- CREW, M., & PARKER, D. (2006). *International Handbook on Economic Regulation*. Edward Elgar Publishing. Bölüm 2.
- DEWATRIPONT, M ve J. TIROLE. (1999). “The Prudential Regulation of Banks”. MIT Press. 2nd Ed.
- EGNÉR, F., ve TROSVIK, L. (2018). Electric vehicle adoption in Sweden and the impact of local policy instruments. *Energy Policy*, 121.
- Günday, M. (2017). İdare Hukuku, s. 126.
- HARPER, C., MCANDREWS, G., BYRNETT, D. S. (2019). “Electric Vehicles: Key Trends, Issues and Considerations for State Regulators” *National Association of Regulatory Utility Commissioners* (NARUC).
- International Energy Agency. (2021) Global EV Outlook. (“Küresel Elektrikli Araçlar Görünümü”). <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ed5f4484-f556-4110-8c5c-4ede8bcba637/GlobalEVOutlook2021.pdf> Erişim Tarihi: 27.01.2022.
- KARAHANOGULLARI, O. (2018). İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler.
- LI, S., TONG, L., XING, J., ve ZHOU, Y. (2017). The market for electric vehicles: indirect network effects and policy design. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 4(1).
- MERSKY, A. C., SPREI, F., SAMARAS, C., ve QIAN, Z. S. (2016). Effectiveness of incentives on electric vehicle adoption in Norway. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 46.
- NEWBERRY, D. M. (2002). Privatization, restructuring, and regulation of network utilities. MIT Press.
- NICHOLAS, M., HALL, D. ve LUTSEY, N. (2019). Quantifying the Electric Vehicle Charging. *The International Council on Clean Transportation*.
- POSNER, Richard A. “Natural Monopoly and Its Regulation”. 21 Stanford Law Review. 1968.
- RENDA, A., SCHREFLER, L., LUCHETTA, G., ZAVATTA, R. (2013). “Assessing the Costs and Benefits of Regulation”, [https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf) Erişim tarihi: 14.02.22

SPRINGEL, K. (2017). Network Externality and Subsidy Structure in Two-Sided Markets: Evidence from Electric Vehicle Incentives. [https://energy.umich.edu/te3/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Final-Springel-paper\\_EV.pdf](https://energy.umich.edu/te3/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Final-Springel-paper_EV.pdf) Erişim tarihi 30.12.2020

The Competition and Markets Authority. (2021) Electric Vehicle Charging Study.

The European Association for Electromobility. (2021). Discussion Paper: What Role of Charging Infrastructure in Encouraging EV Uptake. <https://www.aveve.org/aveve-discussion-paper-what-role-of-charging-infrastructure-in-encouraging-ev-uptake/> Erişim tarihi: 27.01.2022.

Türkiye Elektrikli Araçlar Görünümü. (2021). Sabancı Üniversitesi İstanbul Uluslararası Enerji ve İklim Merkezi. [https://iicec.sabanciuniv.edu/sites/iicec.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye\\_Elektirikli\\_Arac%CC%A7lar\\_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%88\\_2021\\_0.pdf](https://iicec.sabanciuniv.edu/sites/iicec.sabanciuniv.edu/files/inline-files/Tu%CC%88rkiye_Elektirikli_Arac%CC%A7lar_Go%CC%88ru%CC%88nu%CC%88mu%CC%88_2021_0.pdf) Erişim tarihi: 02.02.2022.

ZHOU, Y., & LI, S. (2018). Technology adoption and critical mass: The case of the US electric vehicle market. *The Journal of Industrial Economics*, 66(2).