

BOSCA
LAW

Türkiye Elektrik Sisteminde Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacının Belirlenmesi ve Hukuki Sonuçları

www.bosca.av.tr

Türkiye Elektrik Sisteminde Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacının Belirlenmesi ve Hukuki Sonuçları

Özet

Rüzgâr ve güneş enerjisinin elektrik üretimindeki payının artması, elektrikli araçlar ve sanayinin elektrikleşmesiyle talebin dönüşmesi ve düşük karbonlu bir sisteme geçiş, elektrik şebekesinin arz ile talebi her an dengede tutabilme kabiliyetini, yani esnekliği, başlı başına bir hukuki sorun hâline getirmiştir. Bu çalışma, Türkiye elektrik sisteminde ulusal ve bölgesel esneklik ihtiyacının hangi ölçütlerle, hangi kurum tarafından ve hangi usulle belirlenmesi gerektiğini idare hukuku ekseninde incelemekte, mevcut mevzuatın bu ihtiyacın tespiti ve sonuçlarının uygulanması bakımından yeterli olup olmadığını değerlendirmektedir. Temel sorun, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 23. maddesindeki bölgesel bağlanabilir kapasite mekanizmasının bağlantı kararlarının fiilî dayanağını oluşturmasına karşın, esneklik ihtiyacını arz yeterliliğinden ayrı, önceden ilan edilen ve gerekçelendirilen bir analize bağlayan açık bir hukuki yükümlülüğün bulunmamasıdır. Çalışmada normatif hukuk incelemesi, kurumsal yetki analizi ve karşılaştırmalı hukuk yöntemi birlikte kullanılmış, Avrupa Birliği'nin 2024 Piyasa Tasarımı Reformuyla Elektrik Regülasyonu'na eklenen 19e maddesi ve ACER'in onayladığı esneklik ihtiyaç analizi metodolojisi karşılaştırma ölçütü olarak alınmıştır. Temel bulgu, Türk hukukunda esneklik ihtiyacının belirlenmesinin sistematik bir usule değil, dağınık ve büyük ölçüde teknik takdire bırakılmış uygulamalara dayandığı, bunun uygun bağlantı görüşü oluşturulamayan işlemlerde gerekçe denetimini zayıflattığı ve yatırımcı bakımından öngörülebilirliği azalttığıdır. Bu bulgu, 2026 başında depolamalı üretim tesisi başvurularının değerlendirilmesinde ortaya çıkan idari uygulamayla somutlaşmakta, söz konusu uygulamada esneklik ihtiyacının önceden ilan edilmemiş, bölgesel boyuttan yoksun ve itiraza kapalı bir mütalaa biçiminde belirlenerek toplu bir kapasite reddine dayanak yapıldığı görülmektedir. Çalışmanın ana önermesi, TEİAŞ koordinasyonunda, EPDK düzenleyici gözetiminde yürütülen, düzenli olarak güncellenen, kamuya açık ve idari işlem niteliği taşıyan bir Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyaç Analizi rejiminin, tercihen Kanun'a eklenecek bir 23/A maddesiyle kurulması gerektiğidir. Öneri, yabancı modellerin doğrudan aktarımını değil, Türkiye'nin kurumsal yapısına uyarlanmış bir çözümü esas almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Esneklik ihtiyaç analizi, bağlanabilir kapasite, bağlantı görüşü, arz yeterliliği, idari işlemin gerekçesi, elektrik depolama, düzenleyici gözetim

Abstract

The rising share of wind and solar power in electricity generation, the transformation of demand through electric vehicles and industrial electrification, and the transition to a low-carbon system have turned the grid's ability to keep supply and demand in balance at every moment, namely flexibility, into a legal question in its own right. This article examines, from the standpoint of administrative law, the criteria, the competent authority and the procedure by which national and regional flexibility needs in the Turkish electricity system ought to be identified, and assesses whether the current legal framework is adequate both to determine that need and to give effect to its consequences. The research problem is that, although the regional connectable-capacity mechanism under Article 23 of Electricity Market Law No. 6446 in practice underpins connection decisions, no explicit legal obligation ties flexibility needs to a distinct, publicly announced and reasoned assessment separated from resource adequacy. The study combines normative legal analysis, institutional-competence analysis and the comparative method, taking as its benchmark Article 19e inserted into the EU Electricity Regulation by the 2024 Electricity Market Design Reform and the flexibility needs assessment methodology approved by ACER. The principal finding is that, under Turkish law, the identification of flexibility needs rests not on a systematic procedure but on dispersed practices left largely to technical discretion, which weakens the review of reasons in connection refusals and reduces predictability for investors. This finding is borne out by an administrative practice that emerged in early 2026 in the assessment of storage-integrated generation applications, in which the flexibility need was determined through an opinion that was not published in advance, lacked any regional dimension and was insulated from challenge, yet served as the basis for a collective capacity refusal. The article's central proposition is that a National and Regional Flexibility Needs Assessment regime, coordinated by TEİAŞ under EPDK's regulatory oversight, regularly updated, publicly accessible and bearing the quality of an administrative act, should be established, preferably through a new Article 23/A added to the Law. The proposal favours a solution adapted to Turkey's institutional structure rather than the direct transposition of foreign models.

Keywords: Flexibility needs assessment, connectable capacity, connection opinion, resource adequacy, statement of reasons, electricity storage, regulatory oversight

1. Giriş

Elektrik sistemlerinin son yıllarda geçirdiği dönüşüm, sistemin güvenilirliğini konu alan hukuki çerçevenin odağını değiştirmiştir. Uzun yıllar boyunca sistemin güvenilirliğine ilişkin hukuki çerçeve, esas olarak arz yeterliliği ("resource adequacy") sorusu etrafında kurulmaktaydı. Yeterli kurulu gücün mevcut olup olmadığı ve puant talebin karşılanıp karşılanamayacağı bu çerçevenin temel sorularını oluşturmaktaydı. Değişken yenilenebilir üretimin, yani rüzgâr ve güneşin payının artmasıyla birlikte sorun değişmiştir. Artık yalnızca yeterli gücün varlığı değil, bu gücün ihtiyaç duyulan anda ve yerde devreye alınabilmesi de önem taşımaktadır. Sistemin talep, arz ve şebeke koşullarındaki değişkenliği saniyeler ile yıllar arasındaki tüm zaman ölçeklerinde yönetebilme kabiliyeti, kısaca esneklik, bugün arz yeterliliğinden ayrı ve ondan daha karmaşık bir güvenilirlik boyutu olarak kabul edilmektedir.[1]

Esnekliğin bu boyutu Türkiye bakımından kuramsal bir tartışma olmaktan çıkmış, iletim şebekesinin verilerine yansıyan somut bir kısıt hâline gelmiştir. TEİAŞ'ın 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 23. maddesi uyarınca her yıl yayımladığı beş ve on yıllık bölgesel bağlanabilir kapasite çalışması, iletim şebekesini on beş bölgeye ayırmaktadır. Bu çalışma yalnızca belirli bölgelerde bağlanabilir kapasite hesaplanabildiğini, çok sayıda bölgede ise kapasitenin ancak il başına sembolik değerlerle ifade edilebildiğini göstermektedir.[2] Ortaya çıkan tablo, üretim ile tüketimin coğrafi olarak örtüşmediği, iletim omurgasının belirli koridorlarda tıkandığı ve yeni bağlantı taleplerinin giderek daha sık reddedildiği bir sistemi yansıtmaktadır.

Depolama tesislerine yönelik başvuruların toplu biçimde değerlendirmeye alınması ve önemli bir kısmının olumsuz sonuçlanması, bağlantı kapasitesinin artık kıt bir kaynak olarak tahsis edildiğini ortaya koymaktadır. Nitekim 2026 yılının başında, depolamalı üretim tesisi başvuruları için kapasite tahsisinin toplu biçimde reddedildiği ve bu reddin doğrudan bir esneklik yeterliliği değerlendirmesine dayandırıldığı bir idari uygulama gerçekleşmiştir. Böylece esneklik ihtiyacının belirlenmesi, soyut bir düzenleme sorunu olmaktan çıkmış, bağlantı kararlarının fiilî gerekçesine dönüşmüştür.

[1]Esnekliğin arz yeterliliğinden ayrı bir güvenilirlik boyutu olduğuna ilişkin kavramsal çerçeve için bkz. ENTSO-E, System Flexibility Needs for the Energy Transition, 2024, s. 6 vd.; ayrıca EEA ve ACER, Flexibility Solutions to Support a Decarbonised and Secure EU Electricity System, 2023.
[2]TEİAŞ, 5 ve 10 Yıllık (2025-2030) Bölgesel Bağlanabilir Kapasite Raporu, iletim şebekesi on beş bölgeye ayrılmış; ilk beş yıl için toplam 16.917 MW, ikinci beş yıl için ilave 5.866 MW bölgesel bağlanabilir kapasite hesaplanmış, kapasite hesaplanamayan altmış il için il başına 50'şer MW olmak üzere toplam 3.000 MW açıklanmıştır.

Kıt bir kaynağın idare tarafından tahsis edildiği her alanda, tahsisin hangi ölçütlere göre yapıldığı hukuki bir sorun oluşturmaktadır. Bağlanabilir kapasitenin yetersiz kalması, başvuru sahibi lehine uygun bir bağlantı görüşü oluşturulamaması ve buna bağlı olarak önlisans başvurusunun reddi sonucunu doğurmakta, bu da yatırımcı bakımından projenin hayata geçirilememesi anlamına gelmektedir. Bu reddin hangi analize dayandığı, analizin önceden ilan edilip edilmediği ve gerekçesinin denetlenebilir olup olmadığı, doğrudan esneklik ihtiyacının belirlenmesiyle bağlantılıdır. Bir bölgede depolamaya mı, üretime mi, yoksa talep tarafı esnekliğine mi öncelik verileceği, hangi bölgede şebeke yatırımı yerine piyasa temelli esneklik hizmeti satın alınacağı ve bağlantı başvurularının hangi sırayla karşılanacağı, esneklik ihtiyacının nasıl tespit edildiğine göre belirlenmektedir.

Bu çalışmanın çıkış noktası, Türk hukukunda esneklik ihtiyacının belirlenmesine ilişkin sistematik bir usulün bulunmadığı gözlemidir. Kanun ve ikincil mevzuat, arz yeterliliğine (Kanun m. 5 ve kapasite mekanizması) ve bölgesel bağlanabilir kapasiteye (Kanun m. 23) ilişkin hükümler içermektedir. Ancak esneklik ihtiyacını bağımsız, önceden ilan edilen ve gerekçelendirilen bir analize bağlayan açık bir yükümlülük getirmemektedir. Buna karşılık Avrupa Birliği, 2024 Piyasa Tasarımı Reformuyla Elektrik Regülasyonu'na eklediği 19e maddesiyle ulusal esneklik ihtiyaç analizini bağlayıcı ve usule bağlı bir yükümlülük hâline getirmiştir.[3] Bu gelişme, Türk hukukuna yabancı bir yaklaşım değildir. 6446 sayılı Kanun'un 23. maddesinde üretim kapasitesi için zaten benimsenmiş olan "önce ilan, sonra karar" mantığının esneklik boyutuna taşınmasından ibarettir. Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki fark bir yön farkı değil, aynı ilkenin uygulanma kapsamındaki bir eksikliktir. İdarenin takdir alanı, esneklik özelinde henüz aynı ilan esaslı çerçeveyle donatılmamıştır.

[3]Regülasyon (AB) 2019/943, m. 19e (Regülasyon (AB) 2024/1747 ile eklenmiştir); Electricity Market Design Reform, AB Resmî Gazetesi'nde 26 Haziran 2024'te yayımlanmış ve Temmuz 2024'te yürürlüğe girmiştir.

Çalışma, birbirine bağlı beş soru etrafında ilerlemektedir. Türkiye'de esneklik ihtiyacını doğuran etkenler nelerdir ve bu ihtiyaç hukuken hangi noktada arz yeterliliğinden ayrışmaktadır? İhtiyaç kim tarafından, hangi yöntemle ve hangi zaman ölçeğinde belirlenmeli, mevcut m. 23 mekanizması bu işlevi karşılamakta mıdır? Yürürlükteki mevzuat açık bir esneklik ihtiyaç analizi yükümlülüğü içermekte midir; içermiyorsa mevcut hükümlerden dolaylı bir yükümlülük türetilebilir mi? Belirlenen ihtiyaç hangi bağlayıcı hukuki sonuçları doğurmalı ve bir bağlantı başvurusunun reddinde gerekçe oluşturabilmesi için hangi asgari şartları taşımalıdır?

Nihayet, bütün bunların ışığında Türkiye için nasıl bir normatif model kurulmalıdır? Çalışmanın ana tezi, bu soruların cevabının, TEİAŞ koordinasyonunda ve EPDK gözetiminde yürütülen, hukuki sonuç doğuran bir Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyaç Analizi rejiminin kurulmasında toplandığıdır. Bu tez baştan doğru kabul edilmemiş, mevzuat, uygulama ve karşılaştırmalı hukuk verileri karşısında sınanmıştır.

Yöntem bakımından çalışma, normatif hukuk incelemesini, kurumsal yetki analizini ve karşılaştırmalı hukuk yöntemini birlikte kullanmaktadır. Teknik hususlara yalnızca hukuki sorunu açıklamak için gereken ölçüde değinilmiştir. Karşılaştırma ekseni Avrupa Birliği hukukudur. Yabancı model betimleyici biçimde aktarılmamış, her unsurun Türkiye'ye aktarılabilirliği ayrıca değerlendirilmiştir.

2. Elektrik Sisteminde Esneklik Kavramı ve Hukuki Önemi

Esneklik, elektrik sisteminin talep, üretim ve şebeke erişilebilirliğindeki değişkenliği ve belirsizliği saniyelerden yıllara uzanan bir zaman aralığında etkin biçimde yönetebilme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır.[4] Bu tanımın hukuki analiz bakımından önemi, esnekliği yakın kavramlardan ayıran ölçütü içermesidir. Arz yeterliliği, sistemin beklenen ve beklenmeyen koşullar altında puant talebi her an karşılayacak yeterli üretim kaynağına sahip olmasını anlatan statik bir kapasite ölçüsüdür. Esneklik ise dinamik bir kavramdır ve mevcut kaynağın ne kadar hızlı, ne ölçüde ve hangi yönde ayarlanabildiğiyle ilgilenmektedir. Bir sistem yeterli kurulu güce sahip olduğu hâlde, bu gücün rampalanma hızı, devreye girme süresi veya coğrafi konumu nedeniyle esneklik bakımından yetersiz kalabilmektedir. İki kavramın örtüşmemesi teorik bir incelik değil, düzenleyici sonuçları olan bir ayrımdır. Arz yeterliliği için tasarlanmış bir araç, örneğin uzun dönemli kapasite mekanizması, esneklik açığını gidermeyebilir.

Dengeleme (balancing) ise esneklikten daha dar bir kavramdır. Dengeleme, sistem işletmecisinin gerçek zamanlı olarak arz talep eşitliğini sağlamak üzere yürüttüğü işlemleri anlatmakta ve esnekliğin yalnızca en kısa zaman ölçeğindeki görünümünü oluşturmaktadır. Esneklik ihtiyacı ise günlük, haftalık, mevsimlik ve yıllık ölçeklerde de ortaya çıkmaktadır. Örneğin mevsimsel bir esneklik ihtiyacı ne dengeleme piyasasıyla ne de saniyelik yan hizmetlerle karşılanabilmektedir. Bu nedenle esneklik ihtiyacının belirlenmesi, farklı zaman ölçeklerini ayrı ayrı ele almayı gerektirmektedir. Tek bir gösterge üzerinden yapılan bir değerlendirme, ihtiyacın önemli bölümünü görünmez kılmaktadır.

Baz yük ile esneklik arasındaki ilişki de sıklıkla yanlış kurulmaktadır. Yüksek baz yük kapasitesi sistemi esnek kılmaz. Aksine, ayarlanabilirliği düşük büyük termik veya nükleer birimlerin payının yüksek olması, değişken üretimin arttığı bir sistemde esneklik ihtiyacını büyütebilmektedir. Dolayısıyla esneklik belirli bir teknolojiyle özdeşleştirilememektedir. Esneklik kaynakları arasında esnek termik üretim, hidroelektrik ve pompaj depolamalı hidrolik, bataryalı elektrik depolama, talep tarafı katılımı, toplayıcılık yoluyla birleştirilen dağıtık kaynaklar ve enterkonneksiyon kapasitesi birlikte yer almaktadır.

[4]ENTSO-E, System Flexibility Needs for the Energy Transition, 2024, s. 6: esneklik, sistemin talep, arz ve şebeke erişilebilirliğindeki değişkenliği saniyelerden yıllara uzanan ölçeklerde yönetme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır.

Bu kaynaklardan hangisinin hangi ihtiyacı ne maliyetle karşılayacağı, teknoloji bakımından yansız bir değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Esneklik ihtiyacını belirleyen bir usul, belirli bir teknolojiyi baştan ayrıcalıklı kılacak biçimde kurgulandığında, ayrımcılık yasağı ve rekabetin korunması ilkeleriyle çatışmaktadır.

Ulusal ve bölgesel esneklik ayrımı, çalışmanın hukuki omurgasını oluşturmaktadır. Ulusal ölçekte bir esneklik açığı, sistemin bütününde yeterli ayarlanabilir kaynağın bulunmadığını göstermekte ve genellikle piyasa tasarımı, kapasite mekanizması veya ulusal ihale gibi araçlarla ele alınmaktadır. Bölgesel esneklik ihtiyacı ise iletim ve dağıtım kısıtlarının belirli bir coğrafyada yarattığı, ulusal ortalamada görünmeyen bir açığı anlatmaktadır. Bir bölgede şebeke tıkanıklığı nedeniyle depolama veya talep tarafı esnekliğine acil ihtiyaç bulunurken, ulusal düzeyde sistem esnek görünebilmektedir. Söz konusu ayrım, bağlantı kararlarının neden bölgesel bazda alındığını ve ulusal bir kapasite mekanizmasının bölgesel bağlantı sorununu neden çözemeyeceğini açıklamaktadır. Türk mevzuatının m. 23 ile bölgesel kapasiteyi zaten tanıması, esneklik ihtiyacının da bölgesel düzeyde belirlenmesi için hukuki bir zemin sunmaktadır. Ne var ki bu zemin esneklik özelinde işletilmemektedir.

Esnekliğin neden bir hukuki mesele olduğu bu noktada belirginleşmektedir. İhtiyacın belirlenmesi, arkasından bağlayıcı idari kararlar gelen bir tespit işlemidir. Bir bölgede esneklik ihtiyacının nasıl saptandığı, o bölgedeki bağlantı başvurularının kabul veya reddini, depolama yatırımlarının yönlendirilmesini ve şebeke yatırım planlarının önceliklendirilmesini belirlemektedir. Bu tespit önceden ilan edilmiş nesnel ölçütlere değil de dağınık teknik takdirlere dayandığında, idarenin işlemi gerekçelendirme yükümlülüğü anlamını yitirmekte, yatırımcının öngörülebilirlik beklentisi karşılıksız kalmakta ve yargısal denetim yüzeysel bir uygunluk denetimine indirgenmektedir. Esneklik ihtiyaç analizi bu yönüyle bir enerji politikası tercihi olmanın ötesinde, idari işlemin sebep unsurunu nesnelleştiren bir hukuki araçtır.

3. Türkiye'de Esneklik İhtiyacını Doğuran Yapısal Etkenler

Türkiye'de esneklik ihtiyacını doğuran en görünür etken, rüzgâr ve güneş enerjisine dayalı üretimin hızla artmasıdır. Bununla birlikte, aşağıda gösterileceği üzere, bu tek başına belirleyici değildir. Bu kaynakların payının yükselmesi, üretimin hava koşullarına bağlı, kısa sürede değişen ve tam olarak öngörülemeyen bir yapıya kaymasına yol açmaktadır. Bu durum, sistemin dakikadan güne uzanan ölçeklerde daha fazla ayarlanabilir kaynağa ihtiyaç duymasını beraberinde getirmektedir. Ancak esneklik ihtiyacını yalnızca yenilenebilir artışına bağlamak, sorunu daraltmakta ve yanlış çözümlere yöneltmektedir.

Türkiye'ye özgü ağırlığı olan bir başka etken, üretim ile tüketimin coğrafi olarak örtüşmemesidir. Yenilenebilir üretimin değişkenliği ulusal ölçekte bir sorunken, coğrafi ayrışma sorunu bölgesel düzeye taşımaktadır. TEİAŞ'ın bölgesel bağlanabilir kapasite çalışması, bağlanabilir kapasitenin büyük ölçüde belirli bölgelerde (çalışmada özellikle Trakya bölgesi öne çıkmaktadır) yoğunlaştığını, çok sayıda bölgede ise kapasitenin ancak il başına elli megavatlık sembolik değerlerle ifade edilebildiğini ortaya koymaktadır.[5] Yüksek yenilenebilir potansiyelinin bulunduğu bölgeler ile talebin yoğunlaştığı bölgeler farklı olduğunda, üretimi tüketime taşıyacak iletim koridorları darboğaza girmektedir. Bu darboğaz, ulusal ölçekte görünmeyen ama bölgesel ölçekte belirleyici bir esneklik ihtiyacı doğurmaktadır. Sıkışan bölgede depolama veya talep esnekliği anlam kazanırken, sıkışmayan bölgede ek üretim daha uygun bir çözüm olabilmektedir.

Esneklik ihtiyacı yalnızca arz tarafından değil, talebin yapısındaki dönüşümden de doğmaktadır. Sanayinin elektrikleşmesi, elektrikli araçların yaygınlaşması ve özellikle yüksek ve yoğun yük çeken veri merkezlerinin devreye girmesi, talebi hem büyütmekte hem de zamansal ve mekânsal olarak yeniden şekillendirmektedir. Bu talep kalemlerinin bir kısmı esneklik kaynağına dönüştürülebilmekte, dönüştürülmediğinde ise esneklik ihtiyacını artıran bir yüke dönüşmektedir. Hukuki açıdan önemli olan, bu yeni talep kalemlerinin bağlantı ve kapasite tahsisi süreçlerine hangi ölçütlerle dâhil edileceğinin belirsiz olmasıdır.

[5]TEİAŞ Bölgesel Bağlanabilir Kapasite Raporu (2025-2030); bağlanabilir kapasitenin büyük ölçüde Trakya bölgesinde yoğunlaştığı belirtilmektedir.

İhtiyacı belirleyen bir diğer unsur, esnekliği karşılaması beklenen mevcut kaynakların kendi kırılganlığıdır. Türkiye'nin hidroelektrik kapasitesi önemli bir esneklik potansiyeli taşımakta, ancak bu potansiyel hidrolojik koşullara bağlı kalmakta ve kurak dönemlerde daralmaktadır. Doğal gaza dayalı termik santrallerin emre amadeliği de gaz arzı ve fiyat koşullarına duyarlıdır. Bu nedenle Türkiye'nin esneklik ihtiyacı, yalnızca yeni değişken üretimin eklenmesiyle değil, mevcut esnek kaynakların güvenilirliğindeki dalgalanmayla da belirlenmektedir. İklim değişikliğinin hidrolojiyi ve puant talebi etkilemesi, bu belirsizliği derinleştirmektedir.

Bu etkenlerin ortaya çıkardığı ihtiyacı karşılaması beklenen araçlar da kendi içinde bir belirsizlik taşımaktadır. Depolama, talep tarafı katılımı ve toplayıcılık, hem çözümün parçası hem de düzenleyici çerçevesi henüz oturmamış alanlardır. EPDK'nın 29 Aralık 2025 tarihli düzenlemesiyle depolama faaliyetlerinin kapsamı genişletilmiştir. Yeni kapsam üretime bütünleşik, tüketime bütünleşik, müstakil ve şebeke işletmecisi tarafından kurulan tesisler ile lisanssız üretim bünyesindeki depolamayı içermekte, ayrıca depolama ünitelerinin üretim tesislerinden önce devreye alınabilmesine imkân tanımaktadır.[6] Bu düzenleme, depolamayı bir esneklik aracı olarak ciddiye alan olumlu bir adımı oluşturmaktadır. Ancak düzenleme, depolamanın hangi bölgede hangi öncelikle kurulacağını bir esneklik ihtiyaç analizine bağlamamakta, kararı büyük ölçüde bağlantı kapasitesinin fiilî durumuna ve başvuru sırasına bırakmaktadır. Sonuç olarak Türkiye'de esneklik ihtiyacı çok sayıda etkenden doğmakta, fakat bu ihtiyacı bütüncül biçimde ölçen ve önceliklendiren bir hukuki mekanizma bulunmamaktadır.

[6]Elektrik Piyasasında Depolama Faaliyetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG 29/12/2025, S. 33122 (yürürlük 1/1/2026).

4. Mevcut Hukuki ve Kurumsal Çerçeve

Türk elektrik piyasasında esnekliğe ilişkin yetkiler birden çok kuruma dağılmış durumdadır ve bu kurumlardan hiçbiri esneklik ihtiyacının belirlenmesini açık bir görev olarak üstlenmemiştir. Aşağıda çerçeve, ihtiyacın örtük biçimde belirlendiği asıl mekanizma olan bağlanabilir kapasite rejiminden başlanarak çözümlenmektedir.

4.1. Bağlanabilir Kapasite Rejimi ve Bağlantı Görüşünün Hukuki Niteliği

Sistemin merkezinde 6446 sayılı Kanun'un 23. maddesi yer almaktadır. Maddeye göre TEİAŞ ve dağıtım şirketleri, her yıl, takip eden beş ve on yıl için sistemlerine bağlanabilecek bölgesel üretim tesisi kapasitelerini yayımlamakta, bu şekilde yayımlanan bölgesel kapasiteler dışında üretim tesislerine bağlantı görüşü verilmemektedir.[7] Bu hüküm, bağlanabilir kapasiteyi bağlantı görüşünün ön şartı hâline getirmektedir. Kapasitenin belirlenmesinde, Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği uyarınca mevcut ve yatırım programına alınmış iletim tesisleri, talep tahminleri, kaynağa bağlı kurulu güç projeksiyonları ve bölgesel emre amadelik oranları dikkate alınmaktadır.[8] On yıllık kapasitenin belirlenmesinde ise Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planı esas alınmaktadır.

Bu mekanizma hukuken iki yönlü bir işlev görmektedir. Bir yandan, yayımlanan kapasite bir üst sınır oluşturmakta, bir bölgede ilan edilen bağlanabilir kapasitenin dolması hâlinde o bölgeye yönelen yeni başvurular karşılıksız kalmaktadır. Öte yandan, kapasitenin belirlenmesinde kullanılan ölçütler, yani talep tahminleri, emre amadelik ve şebeke gelişimi, aslında bir tür örtük ihtiyaç analizi niteliği taşımaktadır. Madde 23 mekanizması, adı konmamış bir biçimde, sistemin bir bölgede ne kadar üretim kaldırabileceğini belirlerken esneklik unsurlarına da dolaylı olarak temas etmektedir. Ne var ki bu temas ne sistematiktir ne de esneklik özelinde ilan edilmiştir. Kapasite hesabı, esneklik ihtiyacını ayrı bir parametre olarak modellememekte, esneklik olsa olsa emre amadelik oranları içinde dolaylı ve görünmez biçimde yer almaktadır.

[7]6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, m. 23/2; aynı yönde Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği, m. ilgili hükümleri.
[8]Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği; beş yıllık bölgesel üretim tesisi kapasitesinin belirlenmesinde mevcut ve yatırım programına alınmış iletim tesisleri esas alınır; on yıllık kapasitede Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planı dikkate alınır.

Yayımlanan bağlanabilir kapasite, başvurulara her kaynak için aynı yöntemle tahsis edilmemektedir. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, tahsis usulünü kaynak türüne göre ayrıştırmaktadır. Yönetmeliğin 15. maddesi uyarınca TEİAŞ'ın bildirdiği toplam bağlanabilir kapasiteden rüzgâr ve güneş enerjisine dayalı üretim için ayrılan kapasite ayrıca belirlenmekte, bu kaynaklara dayalı önlisans başvuruları ile mevcut lisans sahiplerinin kapasite artış talepleri bu havuzdan karşılanmaktadır. Bunun dışında kalan bağlanabilir kapasiteden depolamalı elektrik üretim tesisi başvurularına tahsis edilecek kapasite ise Kurul kararıyla belirlenmekte, hatta bu kapsamdaki başvuruların alınacağı tarih dahi ayrı bir Kurul kararına bırakılmaktadır. Bu ayrışma, çalışmanın konusu bakımından önemlidir. Depolamalı üretim tesislerine ilişkin tahsis, rüzgâr ve güneşten farklı olarak, doğrudan bir Kurul iradesine ve o irade için belirlenmiş bir tavana bağlıdır. Dolayısıyla depolama başvurularının akıbeti, çoğu zaman bölgesel kapasitenin fiziki dolmasından değil, bu kategori için ayrılan tahsisin miktarına ve zamanlamasına ilişkin düzenleyici bir tercihten kaynaklanmaktadır.

Kapasitenin talebi karşılamadığı durumlarda başvurular arasındaki seçim de kurala bağlanmıştır. Aynı bağlantı noktası veya bölgesi için ilan edilen kapasiteden fazla başvuru bulunması hâlinde, sisteme bağlanacak olanları belirlemek üzere TEİAŞ tarafından yarışma yapılmakta ve bağlantı kapasitesini kazanan başvurular buna göre saptanmaktadır. Kazanan başvurular için TEİAŞ bağlantı görüşünü oluşturmakta, kaybeden başvurular içinse uygun bağlantı görüşü oluşturulamamaktadır. Bu noktada işlemin hukuki niteliği bakımından bir hususun altını çizmek gerekir. Uygulamada sıkça "olumsuz bağlantı görüşü" biçiminde anılan sonuç, teknik olarak bağımsız bir ret işlemi değildir. Lisans Yönetmeliğinin 16. maddesi uyarınca önlisans başvurusu Kurul kararıyla sonuçlandırılmakta ve TEİAŞ veya ilgili dağıtım şirketi tarafından uygun bağlantı görüşü verilmeyen başvurular Kurul kararı ile reddedilmektedir. Bu ayrım, ileride ele alınacak icrai işlem tartışması bakımından belirleyicidir. Dava konusu edilebilecek nihai işlem, EPDK'nın önlisans başvurusunu reddeden Kurul kararı olmakla birlikte, bu kararın maddi dayanağını oluşturan bağlantı görüşünün hukuki niteliği ayrıca önem taşımaktadır.

Bağlantı görüşünün bu belirleyici konumu, onun hukuki niteliğini uygulamada tartışmalı bir mesele hâline getirmektedir. Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği, TEİAŞ'ın bağlantı başvurusu hakkındaki görüşünü kırk beş gün içinde "gerekçeleri ile birlikte" başvuru sahibine bildirmesini öngörmektedir. Gerekçe zorunluluğunun açıkça düzenlenmiş olması, görüşün salt bir bilgilendirme değil, hukuki sonuç doğuran bir işlem olduğuna işaret etmektedir. Uygun bağlantı görüşü verilmemesi, önlisans başvurusunun Kurul kararıyla reddini zorunlu kıldığından ve yatırımcının projesini ilerletmesini fiilen imkânsız kıldığından, görüşün ilgilinin hukukunu doğrudan etkileyen bir işlem olduğu savunulabilir. Bu durumda iki ayrı işlemin dava edilebilirliği gündeme gelmektedir. Nihai ve tartışmasız icrai işlem, önlisans başvurusunu reddeden EPDK Kurul kararıdır. Bunun yanında, reddin maddi dayanağını oluşturan olumsuz bağlantı görüşünün de İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 14/2 anlamında kesin ve icrai bir işlem sayılıp sayılamayacağı ayrıca tartışılabilir. İdarenin ve kimi uygulamanın bağlantı görüşünü nihai bağlantı anlaşmasının bir hazırlık işlemi olarak konumlandırma eğilimi, görüşün bağımsız biçimde dava edilmesi yolunu daraltmaktadır. Bu ayrımın esneklik açısından önemi açıktır. Ret ne kadar sağlam ve önceden ilan edilmiş bir ihtiyaç analizine dayanırsa, işlemin gerekçe denetimi o kadar berraklaşmakta, analiz zayıfladıkça idare işlemi hazırlık işlemi kategorisine iterek denetimden kaçırma imkânı bulmaktadır.

4.2. Kurumların Yetki Dağılımı

TEİAŞ, sistem işletmecisi ve iletim şebekesi sahibi olarak bağlanabilir kapasiteyi belirlemekte, bağlantı görüşü vermekte, yan hizmetleri temin etmekte ve sistem güvenliğini sağlamaktadır. Fiiliyatta esneklik ihtiyacına en yakın kurum TEİAŞ olmakla birlikte, Kanun ona esneklik ihtiyacını belirleme biçiminde adı konmuş bir görev yüklememiştir. EPDK, piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. İkincil mevzuatı çıkarmakta, yatırım planlarını ve tarifeleri onaylamakta, arz güvenliğine ilişkin düzenlemeleri yapmaktadır. EPDK'nın düzenleyici gözetim yetkisi geniştir, fakat esneklik ihtiyacının belirlenmesine ilişkin özel bir usul öngörülmemiştir. Dağıtım şirketleri, kendi bölgeleri için beş yıllık bağlanabilir kapasiteyi belirleyip Kuruma bildirmektedir. Dağıtım seviyesindeki esneklik potansiyelinin, yani dağıtık üretim, talep tarafı ve tüketime bütünleşik depolamanın asıl muhatabı bu şirketlerdir, ancak söz konusu potansiyeli sistematik biçimde ölçme yükümlülükleri bulunmamaktadır. EPİAŞ, piyasa işletmecisi olarak fiyat sinyali ve piyasa verisi üretmektedir. Bu veri esneklik değerinin ortaya çıkması için vazgeçilmez olmakla birlikte, EPİAŞ'ın ihtiyaç belirlemede tanımlı bir rolü bulunmamaktadır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ise arz güvenliği politikasının ve uzun dönemli planlamanın asli sorumlusudur.

Bu dağılımın sonucu, yetkinin parçalı olması ve hiçbir kurumun esneklik ihtiyacının bütününü belirlemekle açıkça görevlendirilmemiş olmasıdır. Parçalılık kendiliğinden bir kusur değildir. Asıl sorun, parçaları birbirine bağlayan ve sonucu ilan edilmiş bir usule dönüştüren normun yokluğudur.

4.3. Esneklik Araçlarına İlişkin İkincil Mevzuat

Esneklik araçlarının her biri ayrı ikincil düzenlemelere tabidir ve bu düzenlemeler 2025 boyunca kapsamlı biçimde yenilenmiştir. Depolama Faaliyetleri Yönetmeliği, 29 Aralık 2025 değişikliğiyle depolama faaliyet türlerini yeniden tanımlamış, depolama ünitelerinin yan hizmetlere ve dengeleme birimi niteliği taşımaları hâlinde dengeleme güç piyasasına katılımını netleştirmiştir. Yan Hizmetler Yönetmeliği, TEİAŞ'ın talep tarafı katılımı kapasitesi temini için yılda en az bir ihale düzenlemesini öngören hükümlerle güçlendirilmiştir. Toplayıcılık Yönetmeliği, dağıtık kaynakların birleştirilerek piyasaya ve yan hizmetlere katılımını mümkün kılmaktadır. Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği ise gerçek zamanlı dengeleme çerçevesini belirlemektedir.

Bu düzenlemeler tek tek ele alındığında, Türkiye'nin esneklik araçları bakımından hızla olgunlaşan bir mevzuata sahip olduğu görülmektedir. Ancak bütün olarak bakıldığında ortak bir eksiklik belirmektedir. Hiçbiri, bu araçların hangi bölgede hangi öncelikle kullanılacağını belirleyen bir ihtiyaç analizine gönderme yapmamaktadır. Yan hizmet ihalesinin hangi bölgede ne büyüklükte açılacağı, depolamanın nereye yönlendirileceği ve toplayıcılığın hangi bölgede teşvik edileceği, önceden ilan edilmiş bir esneklik haritasına değil, sistem işletmecisinin dönemsel takdirine bırakılmıştır. Araçlar mevcuttur, fakat bu araçları yönlendirecek analiz normatif olarak tanımsızdır.

4.4. Esneklik İhtiyacının Belirlenmesine İlişkin Güncel Bir Uygulama Örneği

Yukarıda çizilen normatif çerçevenin fiiliyatta nasıl işlediği, 2026 yılının başında depolamalı üretim tesisi başvurularının değerlendirilmesinde ortaya çıkan bir idari uygulamada gözlemlenebilir. Ocak 2026'da Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile TEİAŞ arasında teati edilen bir dizi resmî yazı, esneklik ihtiyacının Türkiye'de bugün kim tarafından, hangi yöntemle ve hangi verilerle belirlendiğine dair somut bir örnek sunmaktadır.

Bu örnek burada, ilgili idarelerin işlemlerinin hukuka uygunluğunu tartışmak için değil, mevcut mevzuatın idareyi hangi usule mecbur bıraktığını göstermek için incelenmektedir. Aşağıda görüleceği üzere, uygulamada beliren sınırlar büyük ölçüde idarenin tercihinden değil, elindeki hukuki araçların yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.[9]

Yazışma zinciri şu mantıkla ilerlemiştir. Bakanlık, hâlihazırda lisanslandırılmış toplam depolama kapasitesini, üretime bütünleşik, müstakil ve diğer türler dâhil mertebe olarak on binlerce megavatsaat düzeyinde olan bu kapasiteyi hatırlatarak, 2035 yılı için öngörülen yüksek rüzgâr ve güneş kurulu gücü senaryosunda sistemin ihtiyaç duyacağı esnekliğe ilişkin bir etüt talep etmiştir. TEİAŞ'ın hazırladığı etüt, esneklik ihtiyacını zaman dilimlerine ayırarak ölçmüş, günün belirli saatlerindeki rampalama ihtiyacı ile gün boyu süren primer ve sekonder frekans desteği ihtiyacını ayrı ayrı hesaplamıştır. Etüde göre, hâlihazırda lisanslı depolama kapasitesi devreye girdiğinde rampalama ihtiyacı büyük ölçüde karşılanacak, geriye kalan sınırlı frekans desteği ihtiyacı ise yan hizmetler piyasasından temin edilebilecektir. Bu nedenle depolama kategorisinde ilave kapasiteye ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Bakanlık bu sonucu benimseyerek, mevcut kapasitelerle yetinilmesinin uygun olduğu ve bekleyen başvuruların depolama dışındaki tahsis kategorilerinde işleme alınması yönünde görüş bildirmiştir. TEİAŞ da bu görüş doğrultusunda, kendisinden bağlantı görüşü bekleyen depolamalı üretim tesisi başvuruları için kapasite tahsisinin gerçekleştirilemediğini ilgili taraflara tebliğ etmiştir.

Bu uygulamayı yetki, yöntem ve veri bakımından çözümlemek, mevzuattaki boşluğun somut sonuçlarını görünür kılmaktadır. Yetki bakımından dikkat çeken husus, ihtiyaç belirleme sürecinin Bakanlık ile sistem işletmecisi arasında yürümüş ve bağımsız düzenleyici gözetimin sürece kurumsal bir aşama olarak dâhil olmamış olmasıdır. Bunu idarelerin bir tercihi gibi okumak yanıltıcı olur. Mevzuat, esneklik ihtiyacının belirlenmesinde düzenleyici otoriteye tanımlı bir onay veya gözetim rolü vermediğinden, süreç doğal olarak mevcut görev dağılımının izin verdiği eksende ilerlemiştir. Karşılaştırmalı deneyim, bu noktada bir usul imkânının eksik olduğunu düşündürmektedir. Bölüm 5'te görüleceği üzere, analizi hazırlayan kurum ile onun tarafsızlığını gözeten makamın ayrışması, analizin kurumsal güvenilirliğini pekiştiren bir güvence sağlamaktadır. Bu güvence bir kısıt değil, idarenin sonradan vereceği kararların dayanağını sağlamlaştıran bir usul kazanımıdır.

[9]Bu bölümdeki değerlendirme, Ocak 2026'da Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile TEİAŞ arasında depolamalı elektrik üretim tesisi başvurularına ilişkin teati edilen resmî yazılara dayanmaktadır. Söz konusu yazışmaların bir kısmı hizmete özel kayıtlı olduğundan, burada sayı, tarih ve imza sahibi ayrıntısına yer verilmemiş; değerlendirme belgelerin hukuki mantığı üzerinden yürütülmüştür.

Yöntem bakımından uygulama, önceden ilan edilmiş ve kamuya açık bir metodolojiye değil, o an için elde bulunan tek seferlik bir etüde dayanmıştır. Bunun sebebi de mevzuatta aranmalıdır. Yürürlükteki düzenlemeler, esneklik ihtiyacının belirlenmesinde takip edilecek bir metodoloji, bir kamuoyu görüşü aşaması veya bir itiraz usulü öngörmediğinden, idarenin başvurabileceği yerleşik bir usul yoktur. Sonuç, bu haliyle gerekçe bakımından dışarıdan denetlenmesi güç, sonuç bakımından ise fiilen belirleyici bir nitelik taşımaktadır. Bölüm 6'da savunulacak model, tam da bu usul boşluğunu doldurmayı, yani ihtiyaç belirlemeyi gerekçe bakımından bağlayıcı, sonuç bakımından ise çürütülebilir bir karineye dönüştürmeyi amaçlamaktadır.

Veri bakımından ise etüdün dayandığı bilgi, ihtiyaç belirlemeye elverişliliği yönünden iki ayrı zafiyet taşımaktadır. Bunlardan ilki, ihtiyaç bulunmadığı yönündeki sonucun, lisanslı kapasitenin devreye girmiş kapasiteyle özdeş sayılması üzerine kurulmuş olmasıdır. Oysa aynı yazışmalarda, lisanslı depolamanın önemli bölümünün henüz yatırıma dönüşmediği ve yerli batarya tedarik kapasitesinin bu büyüklüğü karşılamaktan uzak olduğu da kabul edilmektedir. Gerçekleşmemiş bir stok üzerinden yeterlilik sonucuna varılması, verinin ihtiyaç belirlemeye elverişliliğini tartışmalı kılmaktadır. Çalışmanın tezi bakımından daha da önemli olan ikinci zafiyet ise etüdün, esneklik ihtiyacını yalnızca ulusal ölçekte ve zaman dilimleri üzerinden ölçüp bölgesel boyutu tümüyle dışarıda bırakmasıdır. Oysa Bölüm 2'de savunulduğu üzere, esneklik ihtiyacı asıl anlamını bölgesel düzeyde kazanmaktadır. İletim koridorlarının tıkandığı bir bölgedeki açık, ulusal ortalamada görünmemektedir. Ulusal ölçekte yeterli görünen bir sistemin bölgesel ölçekte açık verebileceği gerçeği, tek bir ulusal rakama indirgenen bir analizde kaybolmaktadır.

Buna karşılık, uygulamanın tümüyle dayanaksız olduğunu ileri sürmek isabetli olmaz. Etüdün esneklik ihtiyacını rampalama ile frekans desteği olarak ayrıştırması ve bunları farklı zaman ölçeklerinde ele alması, aslında Bölüm 6'da savunulan çok ölçekli analiz ilkesinin ilkel bir uygulamasını oluşturmaktadır. Sorun, sistem işletmecisinin teknik kapasitesinin yokluğu değil, bu kapasiteyi çerçeveleyen hukuki usulün, yani önceden ilan, bağımsız gözetim, bölgesel ayrım ve itiraz yolunun bulunmayışıdır. Teknik kapasite mevcuttur, fakat onu hukuken bağlayıcı ve denetlenebilir kılan çerçeve eksiktir.

Bu uygulamanın Kanun'un 23. maddesiyle ilişkisi, çalışmanın sonraki bölümleri bakımından belirleyicidir. Madde 23, bağlanabilir kapasitenin her yıl önceden yayımlanmasını ve yayımlanan kapasiteler dışında bağlantı görüşü verilmemesini öngörmektedir. Sistemin normatif mantığı "önce ilan, sonra karar" biçimindedir. Ne var ki bu mantık, üretim tesisi kapasitesi için kurulmuş olup esneklik ihtiyacını ayrı bir ilan konusu olarak tanımaz. İdare, esneklik gerekçesini önceden ilan edilmiş bir analize dayandırma imkânından yoksun olduğunda, bu gerekçeyi ancak tekil bir mütalaa yoluyla oluşturabilir. Dolayısıyla burada beliren durum, madde 23'ün öngörülebilirlik mantığının esneklik boyutunda henüz karşılık bulmamış olmasının bir sonucudur. Eksiklik, o mantığı esnekliğe taşıyan bir hükmün bulunmayışındadır. Önerilen çözümün çıkış noktası da buradadır. Madde 23'ün zaten benimsediği "önce ilan, sonra karar" ilkesini esneklik ihtiyacına genişletmek, hem yatırımcıya öngörülebilirlik sağlar hem de idareye, kararlarını dayandırabileceği ilan edilmiş ve istikrarlı bir zemin kazandırır.

Bütün bu tablo, Türk mevzuatında açık bir boşluğa işaret etmektedir. Ne 6446 sayılı Kanun'da ne de ikincil düzenlemelerde, esneklik ihtiyaç analizi adında, önceden ilan edilen, düzenli güncellenen ve hukuki sonuç doğuran bir yükümlülük bulunmaktadır. Mevcut olan, arz yeterliliğine ve bağlanabilir kapasiteye ilişkin dağınık hükümlerdir. Burada sorulması gereken, bu hükümlerden dolaylı bir esneklik analizi yükümlülüğünün türetilip türetilemeyeceğidir. Kanun m. 23'ün kapasite belirlemede sistem koşullarını dikkate almayı emretmesi ve bağlantı görüşünün gerekçeli olması zorunluluğu, esneklik unsurlarının hesaba katılması gerektiği yönünde bir yorumu destekleyebilir. Ancak bu dolaylı ve zayıf bir dayanaktır. İdareye esnekliği ayrı bir parametre olarak modelleme, sonucu ilan etme ve önceliklendirme yükümlülüğü getirmemektedir. Dolaylı yorum, bir bağlantı reddinin gerekçesinde esneklik analizinin yokluğunu eleştirmek için kullanılabilir, fakat sistematik bir analiz rejimini yaratmaya yetmemektedir. Boşluğun giderilmesi, yorumla değil, açık bir normatif düzenlemeyle mümkündür.

5. Karşılaştırmalı Hukukta Esneklik İhtiyaç Analizi

Karşılaştırmalı hukuk, burada Türkiye'ye bir model dayatmak için değil, Türk mevzuatının kendi içinde taşıdığı bir ilkenin başka sistemlerde nasıl olgunlaştığını göstermek için incelenmektedir. Türkiye, 6446 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle "sistemin kaldırabileceğini önceden ilan et, kararı bu ilana göre ver" ilkesini üretim kapasitesi bakımından zaten benimsemiştir. Avrupa Birliği'nin 2024 Piyasa Tasarımı Reformuyla attığı adım, aynı ilkenin esneklik boyutuna taşınmasından ibarettir. Bu yönüyle Türk sistemine yabancı değil, onun mevcut mantığıyla uyumlu bir gelişmedir. 2022 enerji krizinin ardından hazırlanan reform, 2024/1747 sayılı Regülasyon ile 2019/943 sayılı Elektrik Regülasyonu'nu değiştirmiş ve 19e maddesini eklemiştir.[10] Bu madde, her üye devletin düzenleyici otoritesinin veya görevlendirilen makamın, iletim ve dağıtım sistemi işletmecilerinden ulusal esneklik ihtiyaçlarına ilişkin bir analiz almasını öngörmektedir. Analizin veri türü, veri formatı ve metodolojisi merkezî olarak belirlenmiş, ENTSO-E ile AB DSO Kuruluşu ortak bir metodoloji hazırlayarak 16 Nisan 2025'te ACER'e sunmuş, ACER 25 Temmuz 2025'te metodolojiyi değiştirerek onaylamıştır.[11] Böylece esneklik ihtiyaç analizi, üye devlet takdirine bırakılmış bir uygulama olmaktan çıkıp, ortak metodolojiye bağlı, düzenleyici otorite gözetiminde yürütülen ve sonucu esneklik teşvik kararlarına dayanak oluşturan bir usule dönüşmüştür. Türkiye için buradan çıkan ders, bir dış modele uyum değil, kendi mevzuatındaki ilan-esaslı mantığı esnekliğe genişletmenin karşılaştırmalı olarak da tutarlı bir yön olduğudur.

Avrupa Birliği modelinin Türkiye bakımından öğretici olan yönleri, dört başlıkta toplanabilir. Bunların ilki ve belki en önemlisi, sorumluluğun bağımsız düzenleyici otoriteye verilmesi, yani ihtiyaç analizini üreten sistem işletmecisi ile analizi gözeten otoritenin birbirinden ayrılmasıdır. Bu ayrım, sistem işletmecisinin kendi yatırım tercihlerini haklı çıkaracak biçimde analiz üretmesi riskine karşı bir güvence sağlamaktadır. Buna bağlı ikinci yön, metodolojinin merkezî ve kamuya açık biçimde belirlenmesidir. Böylece her işletmecinin farklı varsayımlarla farklı sonuçlara ulaşması önlenmektedir. Model, ayrıca analizin teknoloji bakımından yansız olmasını gerektirmektedir.

[10]Regülasyon (AB) 2019/943, m. 19e; Electricity Market Design Reform kapsamında 2024/1747 sayılı Regülasyon ile eklenmiştir.
[11]ENTSO-E ve AB DSO Kuruluşu, esneklik ihtiyaç analizi metodolojisini (Flexibility Needs Assessment Methodology) 16 Nisan 2025'te ACER'e sunmuş; ACER 25 Temmuz 2025 tarihli kararıyla metodolojiyi değiştirerek onaylamıştır.

ENTSO-E'nin esneklik ihtiyaçları çalışmasının açıkça vurguladığı üzere, analiz sistemin ihtiyacını tanımlamakta, bu ihtiyacı hangi teknolojinin karşılayacağını belirlememektedir.[12] Son olarak model, analizin farklı zaman ölçeklerini, yani günlük, haftalık ve yıllık ölçekleri ayrı ayrı ölçmesini öngörmektedir.

Avrupa Birliği'nin arz yeterliliği tarafındaki Avrupa Kaynak Yeterliliği Değerlendirmesi (ERAA) ise esneklik analizinden ayrı, olasılıksal ve senaryo temelli bir arz yeterliliği aracıdır. İki aracın ayrı tutulması, Bölüm 2'de savunulan kavramsal ayrımın kurumsal karşılığını oluşturmaktadır. Avrupa Birliği, arz yeterliliğini ve esnekliği farklı usullerle ve farklı metodolojilerle ölçmektedir. Bu yaklaşım, Türkiye'nin arz yeterliliği ile esnekliği tek bir kapasite hesabına sıkıştıran yaklaşımından temelde ayrılmaktadır.
Yine de Avrupa Birliği modeli Türkiye'ye olduğu gibi aktarılamaz. Bu çalışmanın karşılaştırmalı bölümü, hazır model devşirmekten özellikle kaçınmaktadır. Avrupa Birliği modeli, çok sayıda üye devleti kapsayan, sınır ötesi ticaretin yoğun olduğu ve bağımsız düzenleyici otoritelerin ACER şemsiyesi altında koordine edildiği bir yapıya dayanmaktadır. Türkiye ise tek bir sistem işletmecisine sahip, dikey bütünleşmenin yasal olarak ayrıştırıldığı ama iletim tarafında tekelin sürdüğü, sınır ötesi ticaretin sınırlı olduğu bir sistemdir. Bu sebeple Avrupa Birliği'nin çok otoriteli koordinasyon mimarisi Türkiye için gereksizdir. Buna karşılık modelin çekirdeği doğrudan aktarılabilir niteliktedir. Üreten ile gözeten kurumun ayrılması, metodolojinin kamuya açık ve merkezî belirlenmesi, teknoloji bakımından yansızlık, çok ölçekli analiz ve sonucun bağlayıcı kararlara bağlanması bu çekirdeği oluşturmaktadır. Almanya, Hollanda ve Birleşik Krallık gibi tek sistem işletmecili yapılarda esneklik analizinin ulusal düzenleyici gözetiminde yürütülmesi, Türkiye'nin kurumsal yapısına Avrupa Birliği'nin çok otoriteli modelinden daha yakın bir örnek sunmaktadır. Ancak bu ülkelerin uygulamalarının ayrıntılı incelenmesi bu çalışmanın kapsamını aşmakta ve ayrıca ele alınmayı hak etmektedir.

[12]ENTSO-E, System Flexibility Needs for the Energy Transition, 2024: çalışma teknoloji-nötrdür ve yalnızca sistemin ihtiyacına odaklanır, ihtiyacı karşılayacak kaynak veya teknolojiyi önermemektedir. Pan-Avrupa esneklik ihtiyacının 2025-2033 arasında tüm zaman ölçeklerinde iki katına çıkmasının öngörüldüğü belirtilmektedir.

6. Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacının Belirlenmesine İlişkin Hukuki Model

Önerilen model, mevcut kurumsal yapıyı değiştirmeden, dağınık yetkileri ilan edilmiş bir usule bağlamayı amaçlamaktadır. Modelin çekirdeği, TEİAŞ'ın teknik koordinasyonunda hazırlanan, EPDK'nın düzenleyici gözetimine tabi, iki yılda bir güncellenen ve kamuya açıklanan bir Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyaç Analizidir.

Yetkili kurum bakımından, üreten ile gözeten ayrımı esastır. Analizi TEİAŞ hazırlamalıdır, çünkü sistem verisine, şebeke modeline ve emre amadelik bilgisine sahip olan kurum odur. Ancak analizin metodolojisini onaylamak, varsayımlarını denetlemek ve sonucunu düzenleyici karara bağlamak EPDK'ya ait olmalıdır. Dağıtım şirketleri, kendi bölgeleri için dağıtım seviyesindeki esneklik potansiyelini ölçüp TEİAŞ'a ve EPDK'ya iletmekle yükümlü kılınmalıdır. Zira mevcut m. 23 rejimi zaten onlara bölgesel kapasite bildirimi görevi vermekte olup, bu görev esneklik boyutuyla genişletilebilir. EPİAŞ'ın piyasa verisi ve fiyat sinyali katkısı da esneklik değerinin nesnelleştirilmesi için modele dâhil edilmelidir.

Yöntem, olasılıksal ve senaryo temelli olmalı, esneklik ihtiyacını arz yeterliliğinden ayrı ölçmeli ve günlük, haftalık, mevsimlik ve yıllık ölçekleri ayrıştırmalıdır. Kullanılan varsayımlar, modeller ve veri kaynakları yayımlanmalı, analiz ihtiyacı teknoloji bakımından yansız biçimde tanımlamalı, çözümü belirli bir teknolojiye peşinen bağlamamalıdır. Zaman ufku bakımından beş ve on yıllık ölçek, mevcut m. 23 çevrimiyle uyumlu olacak biçimde korunmalıdır. Böylece esneklik analizi ayrı bir bürokratik yük yaratmak yerine, hâlihazırdaki bağlanabilir kapasite çevrimine eklemlenmiş olur.

Bölgesel ayrım, modelin en somut katkısıdır. Esneklik ihtiyacı, TEİAŞ'ın hâlihazırda kullandığı bölge ayrımına paralel biçimde haritalandırılmalı ve her bölge için hangi ölçekte ve hangi türde esneklik açığı bulunduğu ilan edilmelidir. Bu harita, bağlantı, depolama ve yatırım kararlarının ortak referansına dönüşmektedir. Raporlama gerekçeli ve kamuya açık olmalı, taslak analiz kamuoyu görüşüne sunulmalı ve piyasa katılımcılarının katkısı alınmalıdır. EPDK'nın onayı bağımsız bir inceleme unsuru içermeli, analizin sonucuna karşı itiraz ve yargısal denetim yolu açık tutulmalıdır.

Modelin hukuki statüsü, çalışmanın en tartışmalı ve en önemli noktasıdır. Analiz salt bir bilgilendirme raporu olarak kaldığında, hiçbir bağlayıcı sonuç doğurmamakta ve mevcut belirsizliği gidermemektedir. Öte yandan analizin doğrudan ve otomatik biçimde bağlayıcı kılınması, örneğin her bağlantı reddinin doğrudan analize dayandırılmasının zorunlu tutulması, idareyi aşırı katı bir çerçeveye hapsedebilir ve öngörülemeyen sistem koşullarına uyum kabiliyetini azaltabilir. Doğru denge, analizin gerekçe oluşturma bakımından bağlayıcı, sonuç bakımından ise çürütülebilir bir karine niteliği taşımasında bulunmaktadır. İdare, analize aykırı bir karar alabilir, ancak bunu ayrıca ve somut biçimde gerekçelendirmek zorundadır. Bu yapı, hem idarenin esnekliğini korumakta hem de keyfîliği sınırlamaktadır.

Önerilen modelin her unsuru, Bölüm 4'te incelenen 2026 başındaki uygulamayla karşılaştırıldığında somut anlam kazanmaktadır, çünkü o uygulama önerilen modelin karşıtını temsil etmektedir. Üreten ile gözeten ayrımı önerisinin karşısında, ihtiyacın Bakanlık ile sistem işletmecisi ekseninde, düzenleyici gözetim devre dışıyken belirlenmesi durmaktadır. Önceden ilan edilmiş ve kamuya açık metodoloji önerisinin karşısında, varsayımları yayımlanmamış tek seferlik bir etüt bulunmaktadır. Bölgesel haritalandırma önerisinin karşısında, esneklik ihtiyacını tek bir ulusal rakama indirgeyen bir yaklaşım yer almaktadır. Çürütülebilir karine önerisinin karşısında ise itiraza kapalı ve mutlak bağlayıcı bir sonuç vardır. Bu karşılaştırma, önerilen modelin soyut bir ideal olmadığını, aksine hâlihazırda gözlemlenen somut kusurların her birine karşılık gelen bir düzeltme olduğunu göstermektedir. Model, mevcut teknik kapasiteyi reddetmemekte, onu ilan, gözetim, bölgesellik ve itiraz güvenceleriyle çerçeveleyerek hukuken denetlenebilir kılmaktadır.

7. Esneklik İhtiyaç Analizinin Hukuki Sonuçları

Analizin en doğrudan sonucu, bağlantı kararları üzerinde ortaya çıkmaktadır. Bir bölgede esneklik açığının veya fazlasının ilan edilmiş olması, o bölgedeki bağlantı başvurularının değerlendirilmesinde nesnel bir ölçüt sağlamaktadır. Bağlantı reddi ilan edilmiş bir analize dayandığında, idarenin gerekçelendirme yükümlülüğü içerik kazanmakta ve işlemin sebep unsuru denetlenebilir hâle gelmektedir. Bu durum, Bölüm 4'te değinilen icrai işlem tartışmasını da netleştirmektedir. Sağlam bir analize dayanan ret açıkça icrai ve gerekçeli bir işlemken, analize dayanmayan ret gerekçe yönünden sakat sayılmaya daha açıktır. Analiz bu yönüyle yalnızca idareyi kısıtlamamakta, aynı zamanda idarenin kararını hukuka uygunluk denetimi karşısında sağlamlaştırmaktadır.

Kapasite tahsisi bakımından analiz, aynı bağlantı noktasına yönelen çok sayıda başvuru arasında önceliklendirmenin nesnel zeminini kurmaktadır. Depolama yatırımlarının bölgesel yönlendirilmesi, analizin doğal uzantısıdır. Esneklik açığı bulunan bölgelerde müstakil ve üretime bütünleşik depolamaya öncelik verilmesi, açığın bulunmadığı bölgelerde ise depolamanın şebeke yatırımına alternatif olarak değerlendirilmesi mümkün hâle gelmektedir. Şebeke yatırım planları, esneklik analiziyle karşılıklı biçimde tutarlı kılınmalıdır. Bir bölgede piyasa temelli esneklik hizmeti satın almanın, aynı ihtiyacı karşılayacak şebeke yatırımından daha ucuz olması hâlinde, bu tercih analize dayandırılabilir. Ancak burada çalışmanın eleştirel çekincesi geçerlidir. Depolama veya piyasa temelli esnekliğin her durumda şebeke yatırımından ucuz olduğu peşinen kabul edilemez. Bu husus, her bölge için ayrıca karşılaştırılması gereken bir maliyet sorusudur.

Yan hizmet alımları, talep tarafı katılımı ve toplayıcılık ihaleleri de esneklik analizinin bölgesel sonuçlarına göre boyutlandırılmalı ve konumlandırılmalıdır. Analiz, bu araçların körlemesine değil, ilan edilmiş bir ihtiyaç haritasına göre devreye alınmasını sağlamaktadır. Son olarak, düzenlemeye tabi şebeke işletmecilerinin yatırım harcamalarının EPDK tarafından onaylanmasında da esneklik analizi bir denetim ölçütü işlevi görebilir. Analize göre gereksiz olan bir şebeke yatırımının maliyetinin tarifeye yansıtılması, bu durumda sorgulanabilir hâle gelmektedir.

Analiz sonuçlarının üçüncü kişiler bakımından bağlayıcılık derecesi ve dava edilebilirliği ayrı bir dikkat gerektirmektedir. Analizin kendisi genel, soyut ve düzenleyici bir işlem niteliği taşıdığından, doğrudan dava edilebilirliği sınırlı olabilir. Buna karşılık analize dayanan bireysel bir ret işlemi, yani uygun bağlantı görüşü verilmemesi nedeniyle önlisans başvurusunu reddeden Kurul kararı, kesin ve icrai bir işlem olarak dava konusu edilebilmekte ve bu davada dayanak analizin hukuka uygunluğu da tartışılabilmektedir. Bölüm 4'te incelenen uygulama, bu tartışmanın soyut olmadığını göstermektedir. Depolamalı üretim başvuruları için kapasite tahsisinin gerçekleştirilemediğinin tebliğ edilmesi ve buna bağlı olarak başvuruların reddi, ilgili yatırımcının projesini ilerletmesini fiilen imkânsız kıldığından, İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 14/2 anlamında kesin ve icrai bir işlem olarak nitelendirilmeye elverişlidir. Böyle bir işlemin yargısal denetime taşınması hâlinde, idarenin elindeki gerekçenin niteliği belirleyici olmaktadır. Reddin önceden ilan edilmiş ve nesnel bir esneklik analizine dayandırılabilmesi, idarenin konumunu zayıflatan değil güçlendiren bir unsurdur. Gerekçesi ilan edilmiş bir analize oturan işlem, sebep ve gerekçe unsuru bakımından çok daha sağlam bir zeminde savunulabilmektedir. Bu yönüyle önerilen model, yalnızca yatırımcıyı koruyan bir güvence değil, aynı zamanda idareyi bugün her toplu ret kararının ardından gündeme gelen iptal taleplerine karşı tahkim eden bir araçtır.

Analizin bağlantı başvurularının reddinde gerekçe olarak kullanılabilmesi belirli asgari şartların varlığına bağlıdır. Analizin önceden ilan edilmiş olması, ilanın ret tarihinden önce yürürlükte bulunması, kullanılan varsayım ve verilerin erişilebilir olması, bölgesel sonucun somut biçimde belirtilmiş olması ve idarenin analize aykırı bir sonuca varması hâlinde ayrıca gerekçe göstermiş olması bu şartları oluşturmaktadır. Bu şartları taşımayan bir analize dayanan ret, gerekçe yönünden sakat sayılmalıdır. Böylece esneklik analizi, yatırımcının hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik beklentisini, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırmadan koruyan bir denge aracına dönüşmektedir.

8. Yasal Düzenleme Önerileri

Boşluğun giderilmesi için önerilen düzenlemeler, mevcut yapıya eklemlenecek biçimde tasarlanmıştır. Önerinin çekirdeği, 6446 sayılı Kanun'a bir 23/A maddesi eklenmesidir. Bu maddenin esneklik ihtiyaç analizini bir yasal yükümlülük olarak kurması, yetkili kurumları belirlemesi ve analizin hukuki statüsünü tanımlaması beklenmektedir. Örnek bir düzenleme metni aşağıdaki gibi olabilir.

"MADDE 23/A – (1) TEİAŞ, EPDK'nın onayladığı metodolojiye göre, her yıl, takip eden beş ve on yıl için ulusal ve bölgesel elektrik sistemi esneklik ihtiyacını belirleyen bir analiz hazırlar ve yayımlar. (2) Analiz, esneklik ihtiyacını arz yeterliliğinden ayrı biçimde, günlük, haftalık, mevsimlik ve yıllık zaman ölçeklerinde ve bölgesel bazda belirler. Analiz, ihtiyacı belirli bir teknolojiye bağlamaksızın tanımlar. (3) Analizin metodolojisi, varsayımları ve verileri kamuya açıklanır. Taslak analiz, yayımından önce en az otuz gün süreyle kamuoyunun görüşüne sunulur. (4) Dağıtım şirketleri, kendi bölgeleri için dağıtım seviyesindeki esneklik potansiyeline ilişkin verileri TEİAŞ'a ve Kuruma iletmekle yükümlüdür. (5) Bağlantı görüşü, kapasite tahsisi, yan hizmet ve talep tarafı katılımı ihaleleri ile şebeke yatırım planlarının onayında bu analiz esas alınır. İdare, analize aykırı bir karar aldığında, aykırılığı ayrıca gerekçelendirir. (6) Analize ve analize dayanan işlemlere karşı yargı yolu açıktır. (7) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Kurum tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir."

Kanun değişikliğine paralel olarak ikincil mevzuatta da birtakım düzenlemeler yapılmalıdır. Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nde, bağlantı görüşünün gerekçesinde esneklik analizine atıf yapılması zorunlu kılınmalı ve m. 23/A'ya göre hazırlanan analizin bağlantı değerlendirmesindeki yeri açıkça düzenlenmelidir. Şebeke Yönetmeliği'nde, esneklik ihtiyaç analizinin metodolojik esasları ve TEİAŞ ile dağıtım şirketleri arasındaki veri paylaşımı tanımlanmalıdır. Yan Hizmetler Yönetmeliği'nde, talep tarafı katılımı ve diğer esneklik hizmeti ihalelerinin analizin bölgesel sonuçlarına göre boyutlandırılması hükme bağlanmalıdır. Depolama ve toplayıcılık düzenlemelerinde, bu araçların analizde belirlenen bölgesel önceliklere göre yönlendirilmesine imkân tanıyan hükümler yer almalıdır. Yatırım planlarına ilişkin ikincil mevzuatta ise, düzenlemeye tabi şebeke yatırımlarının onayında esneklik analizinin bir denetim ölçütü olarak kullanılması öngörülmelidir.

Bu önerilerin her biri, çalışma boyunca benimsenen eleştirel ölçütlerle sınanmalıdır. Öneri, tümüyle yeni bir kurum yaratmayı değil mevcut m. 23 çevrimine eklemlenmeyi öngördüğünden, teknik uygulanabilirlik ve idari kapasite bakımından gerçekçidir ve TEİAŞ ile EPDK'nın hâlihazırdaki yetkilerini kullanmaktadır. Yatırımcı hakları yönünden öngörülebilirliği artırmakta ve gerekçe denetimini güçlendirmektedir. Kamu yararı yönünden ise kaynakların bölgesel ihtiyaca göre tahsisini sağlayarak sistem etkinliğine hizmet etmektedir. Öte yandan modelin bir bedeli de vardır, o da veri toplama ve metodoloji geliştirme yüküdür. Bu yük, analizin mevcut kapasite çevrimine eklenmesiyle hafifletilebilir. Ancak tümüyle ortadan kalkmamakta ve önerinin gerçekçi biçimde değerlendirilmesinde göz ardı edilmemelidir.

9. Sonuç

Türkiye'de esneklik ihtiyacını doğuran etkenler, çalışmanın başında da belirtildiği gibi, yenilenebilir üretimdeki artışa indirgenemez. Üretim ile tüketimin coğrafi olarak ayrışması, talebin elektrikleşme yoluyla yeniden şekillenmesi ve hidroelektrik ile doğal gaza dayalı mevcut esnek kaynakların hidrolojik ve arz koşullarına bağlı dalgalanması, bu ihtiyacı birlikte belirlemektedir. Bu etkenlerin ortak sonucu, esnekliğin arz yeterliliğinden hukuken ayrı bir kategori oluşturmasıdır. Arz yeterliliği statik bir kapasite ölçüsüyken, esneklik sistemin değişen koşullara uyum sağlama kabiliyetini konu alır. İki kavram için tasarlanan düzenleyici araçlar da bu nedenle özdeş olamaz. Türk mevzuatının arz yeterliliğini kapasite mekanizması ve bölgesel bağlanabilir kapasite üzerinden tanıyıp esnekliği ayrı bir parametre olarak modellememesi, işte bu ayrımın gözden kaçırılmasından kaynaklanmaktadır.

İhtiyacın kim tarafından ve hangi usulle belirleneceği sorusu, çalışmanın hukuki bakımdan en verimli kısmıdır. Sistemin teknik verisine ve şebeke modeline sahip olan TEİAŞ, analizin doğal hazırlayıcısıdır. Ancak analizi hazırlayan ile onun tarafsızlığını gözeten makamın ayrışması, düzenleyici tarafsızlığın asgari koşuludur. Bu koşul, EPDK'nın metodolojiyi onaylama ve sonucu düzenleyici karara bağlama yetkisiyle karşılanabilir. Mevcut m. 23 mekanizması, bağlanabilir kapasiteyi belirlerken esneklik unsurlarına dolaylı olarak temas etmekle birlikte, esnekliği ayrı ve ilan edilen bir analize bağlamamakta, bu işlevi örtük ve eksik biçimde görmektedir. 2026 başındaki uygulama bu eksikliğin sonucunu somutlaştırmaktadır. İdare, esneklik gerekçesini önceden ilan edilmiş bir analize dayandırma imkânından yoksun olduğu için, bu gerekçeyi tekil bir mütalaayla oluşturmak durumunda kalmıştır.

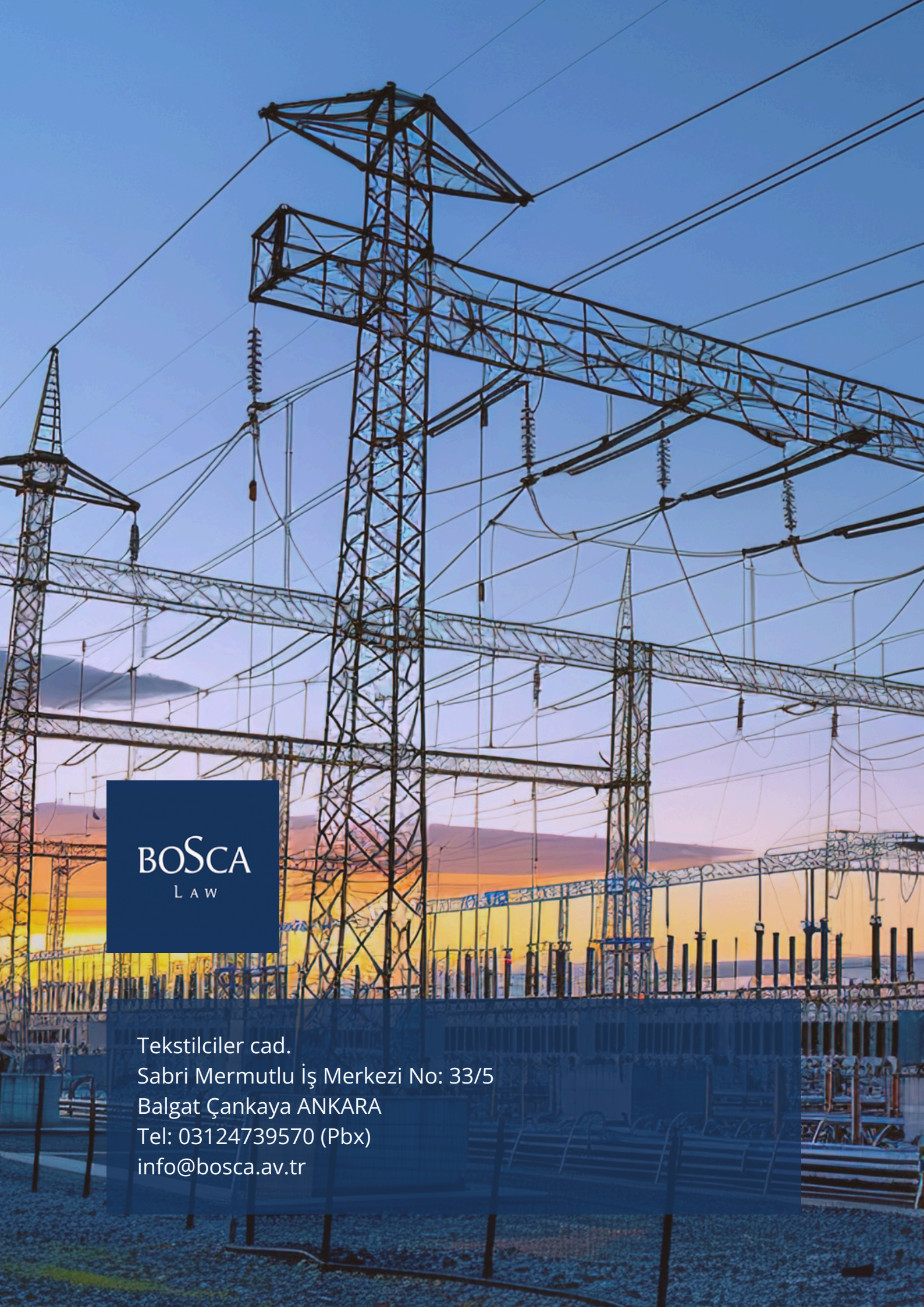
Buradaki sınır idarenin tercihinden değil, elindeki hukuki aracın yetersizliğinden doğmaktadır. İlan edilmiş bir esneklik analizinin bulunması, idarenin aynı kararı çok daha sağlam bir gerekçeyle vermesini mümkün kılardı. Yürürlükteki mevzuat açık bir esneklik ihtiyaç analizi yükümlülüğü içermediğinden, bu boşluk yorum yoluyla değil ancak açık bir düzenlemeyle giderilebilir. Madde 23'ün sistem koşulları ölçütünden ve bağlantı görüşünün gerekçeli olması zorunluluğundan türetilebilecek dolaylı yükümlülük, bir reddi gerekçe yönünden eleştirmeye yetse de sistematik bir rejim kurmaya elverişli değildir.

Belirlenen ihtiyacın hukuki sonuçları, çalışmanın en tartışmalı halkasında, yani analizin bağlayıcılık derecesinde düğümlenmektedir. Analize salt bilgilendirici bir belge muamelesi yapmak onu etkisiz kılmakta, mutlak ve otomatik bağlayıcılık ise idareyi öngörülemeyen sistem koşullarına karşı hareketsiz bırakmaktadır. Çalışmanın önerdiği denge, analizin idari işlemin sebep ve gerekçe unsurları bakımından bağlayıcı, sonuç bakımından ise çürütülebilir bir karine niteliği taşımasıdır.

İdare analize aykırı karar verebilir, ancak bu aykırılığı somut ve ayrıca gerekçelendirmek zorundadır. Bu yapı, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırmamakta, onu denetlenebilir kılmaktadır. Analizin bağlantı başvurularının reddinde gerekçe olabilmesi için önceden ilan edilmiş, varsayımları erişilebilir ve bölgesel sonucu somut olması gerektiği yönündeki asgari şartlar, aynı zamanda İdari Yargılama Usulü Kanunu anlamında reddin sebep unsurunun denetimini mümkün kılan ölçütlerdir. Bu şartları taşımayan bir analize dayanan ret gerekçe yönünden sakat sayılmalı, analize dayanan bireysel ret ise kesin ve icrai bir işlem olarak dava konusu edilebilmelidir.

Türkiye için kurulacak model, karşılaştırmalı hukuktan yararlanırken hangi unsurların kendi yapısına uyduğunu ayırt etmek durumundadır. Avrupa Birliği'nin 2024 reformuyla getirdiği esneklik ihtiyaç analizinin çekirdek unsurları Türk sistemine aktarılabilir niteliktedir. Üreten ile gözeten kurumun ayrılması, metodolojinin açık ve merkezî belirlenmesi, teknoloji bakımından yansızlık, çok ölçekli analiz ve sonucun bağlayıcı kararlara bağlanması bu unsurları oluşturmaktadır. Buna karşılık Avrupa Birliği'nin çok sayıda düzenleyici otoriteyi ACER şemsiyesi altında eşgüdümleyen yapısı, tek sistem işletmecili ve tek düzenleyici otoriteli Türk yapısına uygun düşmemektedir. Modelin bu yönü reddedilmeli ve çözüm ulusal kuruma uyarlanmalıdır. Çalışmanın özgün katkısı da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Esneklik ihtiyaç analizi, bir enerji politikası veya mühendislik konusu olmaktan çıkarılıp idare hukukunun gerekçelendirme, öngörülebilirlik ve icrai işlem kategorileri içine yerleştirilmiştir. 6446 sayılı Kanun'un 23. maddesinin örtük ihtiyaç belirleme işlevi teşhis edilerek esneklik boyutundaki yetersizliği gösterilmiş, önerilen 23/A düzenlemesiyle somut bir normatif çözüm sunulmuştur.

Önerilen model, takdir yetkisini ortadan kaldırmadan çerçeveleyerek idarenin keyfîliğe kaymasını önlemektedir. Yatırımcının hukuki güvenlik beklentisini soyut bir umuttan, gerekçe denetimi yoluyla ileri sürülebilir bir hukuki konuma dönüştürmektedir. Kaynak tahsisini de başvuru sırasının veya dönemsel takdirin değil, ilan edilmiş bir ihtiyaç haritasının belirlediği nesnel bir zemine oturtmaktadır. Bu değerin gerçekleşmesi, analizin hukuki statüsünün doğru kurulmasına bağlıdır. Statü fazla zayıf tutulduğunda analiz kâğıt üstünde kalmakta, fazla katı tutulduğunda ise idareyi işlevsizleştirmektedir. Çalışmanın savunduğu çürütülebilir karine modeli, bu iki uç arasında hukuken savunulabilir orta yolu tarif etmektedir. Nihai değerlendirmede vurgulanması gereken husus, esneklik ihtiyacının belirlenmesinin teknik bir mesele gibi görünmekle birlikte, özünde idarenin bir kıt kaynağı hangi usulle tahsis ettiğine ilişkin bir hukuk sorunu olduğudur. Bu sorunun cevabı da teknik kapasitenin değil, o kapasiteyi çerçeveleyen hukuki güvencelerin varlığında aranmalıdır.



BOSCA
LAW

Tekstilciler cad.
Sabri Mermutlu İş Merkezi No: 33/5
Balgat Çankaya ANKARA
Tel: 03124739570 (Pbx)
info@bosca.av.tr