

Yenilenebilir Enerji Alanında Yurttaş Enerji Toplulukları (Bürgerenergiegesellschaft): Yerel Kabul Edilebilirlik Açısından Almanya Örneği^(*)

Citizen Energy Communities in the Area of Renewable Energy (Bürgerenergiegesellschaft): Model of Germany in Terms of Local Acceptability

Arş. Gör. Zeynep Nihal AYDINOĞLU^(**)

Öz

Dünya genelinde, gerek fosil enerji kaynaklarının kalan ömrünün kısa olması gerekse uluslararası düzlemde iklim değişikliğine karşı koruma konusunda atılan adımlar sebebiyle, yenilenebilir enerji tesislerinin kurulması ve işletilmesinde ciddi bir artış gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, söz konusu tesislerin kurulması için devletler tarafından önemli teşvikler verildiği gözlenmektedir. Özellikle Avrupa Birliği genelinde, 2030 yılına kadar brüt enerji tüketiminde %32 yenilenebilir enerji payına ulaşma hedefi, bu türden tesislerin yıldan yıla artan sayıda kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak bu hızlı gelişme, beraberinde, özellikle tesisin kurulduğu yerdeki bölge halkı nezdinde “tesisnin kabul edilebilirliği sorunu”na yol açar. 2050 yılına kadar brüt tüketimin en az %80'inin yenilenebilir enerji kaynaklı olması hedefi bulunan Almanya’da, Yenilenebilir Enerji Kanunu’yla (EEG 2017), Yurttaş Enerji Toplulukları (Bürgerenergiegesellschaft) hukuk sistemine dahil edilmiştir. Bu çalışmada söz konusu toplulukların, hedeflenen “yerel kabul edilebilirliği” ne ölçüde sağlayacağı tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Yenilenebilir Enerji, Yerel Kabul Edilebilirlik, Almanya Yenilenebilir Enerji Kanunu, Yurttaş Enerji Toplulukları, Yenilenebilir Enerjinin Teşviki.

Abstract

There has been a significant increase in the establishment and operation of renewable energy facilities worldwide, both due to the short life of the fossil energy sources and the steps taken to protect against climate change at the international platform. Within this framework, it is observed that the states provide substantial incentives for the establishment of these facilities. Especially throughout the European Union, the goal of achieving 32% renewable

^(*) Makale gönderim tarihi: 03.02.2020, Makale kabul tarihi: 16.03.2020.

^(**) Çankaya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı,
E-posta: zeynepaydinoglu@cankaya.edu.tr,
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-7939-8458>.

energy share in gross energy consumption until 2030 necessitates the establishment of such facilities in an increasing number of years. However, this rapid development leads to an "acceptability problem" on the part of the people of the region, especially where the facility is located. However, this rapid development leads to the "facility's acceptability problem", on the part of the people of the region, especially where the facility is located. Citizen Energy Communities (Bürgerenergiegesellschaft) are included in the legal system within the Renewable Energy Law (EEG 2017) in Germany, which aims to have at least 80% of gross consumption from renewable energy resource until 2050. In this study, to what extent these companies will achieve the targeted "local acceptability" is discussed.

Keywords

Renewable Energy, Local Acceptability, German Renewable Energy Act, Citizen-Energy Communities, Promotion of Renewable Energy.

GİRİŞ

Enerji hem zorunlu yaşamsal bir ihtiyaç hem de ekonomik gelişimin temel şartıdır. Bununla beraber enerji üretimi ve tüketimi bir yanda enerji arzı güvenliğini diğer yanda da çevrenin korunmasını içeren bir çatışma alanı içinde bulunmaktadır. Bu çatışma alanı çok sayıda yeni hukuk alanının doğmasına yol açmıştır.¹ Çevresel enerji hukukunun da bu alanlardan biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Çevresel enerji hukuku, çevre hukuku ve enerji hukukunun bir birleşimidir. Ancak her iki alanın da tamamını kapsamayıp çevre ve iklim korumasının temel amaç olduğu enerji hukuku dalı olarak tanımlanmaktadır.² Bu alanın odak noktasında ise, yenilenebilir enerjinin teşvik edilmesi ve enerji tasarrufu/verimliliği bulunmaktadır.³

Çevresel enerji hukukuna, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukukunda da yer verilmiştir. İlk olarak *Kyoto Protokolünde* (11 Aralık 1997) taraf devletlere, bağlayıcı ve sayısal olarak belirli şekilde, sera gazı emisyonunun, özellikle fosil yakıtların yanmasıyla açığa çıkan karbondioksitin, azaltılması yükümlülüğü getirilmiş ve bu yükümlülüğün hayata geçirilmesinin denetimi düzenlenmiştir.⁴ Öte yandan 4 Kasım 2016'da yürürlüğe giren ve iklim değişikliğine karşı uluslar üstü bir politika geliştirilmesini hedefleyen *Paris Antlaşması'nın*, global sıcaklık artışının 1.5 derece ile sınırlandırılmasını öngörmesi, (Md. 2/1-a) özellikle sanayileşmiş ülkelere önemli sorumluluklar yüklemektedir.⁵ Uluslar üstü

¹ Ursula Prall, Wolfgang Ewer, "Klimaschutz durch Energierecht", in Umweltrecht, Hans - Joachim Koch (Hrsg.), Verlag Franz Vahlen, 2014, München, s. 528.

² Ayrıntılı bilgi için bkz. Michael Kloepfer, Umweltrecht, C.H. Beck, München, 2016, s. 1594 - 1597.

³ Thomas Schomerus, "Klimaschutz- und Umweltrecht", in Grundzüge des Umweltrechts, Eckard Rehlinger - Alexander Schlink (Hrsg.), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2018, s. 639 - 713.

⁴ Johann-Christian Pielow, Energierecht, in Besonderes Verwaltungsrecht Band I Öffentliches Wirtschaftsrecht, Dirk Ehlers, Michael Fehling, Hermann Pünder (Hrsg.), 3. Auflage, C. H. Müller, Heidelberg, 2013, s. 740.

⁵ Claudio Franzius, Das Paris - Abkommen zum Klimaschutz, Auf dem Weg zum Transnationalen Klimaschutzrecht?, ZUR (10), 2017, s. 517 - 518.

bir organizasyon olarak Paris Antlaşması'nı kendi açısından onaylayan Avrupa Birliği de, bu sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerin üye devletler tarafından yerine getirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır.⁶ Bu çerçevede Avrupa Birliği yönergelerinde üye ülkelere bu konuda yükümlülükler getirilmektedir.

2007 yılında imzalanıp 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla, Avrupa Birliği Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma'nın 194. maddesine⁷ enerji verimliliği, enerji tasarrufu ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesinin desteklenmesi hükmü getirilmiştir.⁸ Böylelikle Avrupa Birliği birincil hukukunda çevresel enerji konusunda önemli bir adım atılmıştır.⁹

2009 tarihli Avrupa Birliği İklim ve Enerji Paketi doğrultusunda çıkarılan Yenilenebilir Enerjinin Teşviki Hakkında Yönerge (2009/28/EG) uyarınca, 2020 yılına kadar Avrupa Birliği'nin nihai enerji tüketiminin %20'sinin yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilmesi hedeflenmiş (md.3 / 4) ve bu doğrultuda üye devletler için de farklı oranlarda ulusal paylar belirlenmiştir.¹⁰ Almanya'nın bu yönerge gereği, 2020 yılına kadar ulaşması gereken hedef %18 olarak öngörülmüş ve Almanya 2018 yılı itibariyle bu hedefin oldukça üzerinde bir paya ulaşmıştır.¹¹

2018 yılı sonu itibariyle, Avrupa Birliği'nin 2030 yılına kadar geçerli olacak olan "*Tüm Avrupalılar İçin Temiz Enerji*" düzenleme paketinin bir parçası olarak, Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elde Edilen Enerji Kullanımının Teşviki Hakkında Yönerge'si (2018/2001/EG) yürürlüğe girmiştir.¹² Buna göre, üye devletler 2030 yılına kadar Avrupa Birliği genelinde nihai enerji tüketiminin %32'sinin yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilmesini temin etmekle yükümlü kılınmıştır (md. 3/1).¹³ Aynı maddeye göre, önceki Yönergedeki (2009/28/EG) paylar geçerli olmaya devam etmek üzere (prg.10), her üye devletin Enerji Birliği ve İklim Koruması İçin Hükümet Sistemi Hakkında Yönerge

⁶ Franzius, s. 524.

⁷ Lizbon Antlaşmasıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet M. Güneş, "Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XII, S. 1- 2, Ankara, 2008, s. 740 vd.

⁸ Türkçe Antlaşma metni için bkz. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.12.2019).

⁹ Kloepfer, s. 1601.

¹⁰ Yönerge için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0028>, Erişim Tarihi: 25.12.2019.

¹¹ Federal Ekonomi ve Enerji Bakanlığı verileri için bkz. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html>, Erişim Tarihi: 25.12.2019.

¹² <https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/EERL2018>, Erişim Tarihi: 30.12. 2019.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018L2001>, Erişim Tarihi: 25.12.2019.

(2018/1999/EG)¹⁴ uyarınca kendi ulusal paylarını tespit edecekleri belirtilmiştir (md. 3/2). Birlik genelinde tespit edilen payın, üye devletlere daha esnek davranma imkânı sunduğu belirtilmektedir. (prg.9)

Almanya, Avrupa Birliği içinde, iklim koruması konusunda *öncü role* sahiptir. Birliğin aldığı önlemler bütünüyle uygulamaya geçirilmiş ve bu önlemlerin enerji alanındaki ulusal düzenlemeler üzerinde önemli etkisi olmuştur.¹⁵

I. ALMANYA'DA YENİLENEBİLİR ENERJİNİN GELİŞİMİ

Almanya'nın gerek uluslararası gerek Avrupa içinde iklim korumasına ilişkin önlemler konusundaki gelişiminin temelinde, yenilenebilir enerji kullanımını cazip ve ekonomik kılmak bulunmaktadır.¹⁶ Bu konudaki ilk çalışmalara 1990'lı yılların başında *Stromeinspeisungsgesetz* (Elektriğin Şebekeye Yüklenmesi Kanunu) ile başlanmış¹⁷; doğrudan yenilenebilir enerjinin teşviki adı altında ilk kanun ise 2000 yılında yürürlüğe girmiştir.¹⁸ Bu tarihten itibaren Yenilenebilir Enerji Kanununda (EEG¹⁹) defalarca değişiklik yapılmıştır²⁰ ve hali hazırda EEG 2017 yürürlükte bulunmaktadır.

Bu gelişmelere paralel olarak, 2011 yılında Fukuşima Nükleer Santralinde meydana gelen kazadan sonra, Almanya'da bir *enerji dönüşümü* (*Energiewende*) süreci yaşanmış ve Alman Federal Hükümeti tarafından, EEG'nin yeniden düzenlenmesinin ve atom enerjisinin terk edilmesi sürecine hız verilmesinin esas alındığı, kanun paketi kabul edilmiştir.²¹ Hemen arkasından çıkarılan çok sayıda kanunla bir yandan atom enerjisinin terk edilmesi süreci düzenlenirken, diğer yandan enerji arz güvenliği sağlanmaya çalışılmıştır.²² Bu kapsamda Atom Kanunu'nda yapılan 13. değişiklikle, nükleer enerji santrallerinin kapatılacağı kesin tarih olarak 31.12.2022 gösterilmiştir.²³ Öte yandan 2038 yılına kadar

¹⁴ Yönerge için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32018R1999>, Erişim Tarihi: 25.12.2019.

¹⁵ Kai Uwe Pritzsche, Vivien Vacha, *Energierrecht*, C.H. Beck, München, 2017, s. 286.

¹⁶ Pritzsche, Vacha, s. 287.

¹⁷ Reiner Schmidt, Wolfgang Kahl, Klaus Ferdinand Gaerditz, *Umweltrecht*, C.H. Beck, 2017, s. 208.

¹⁸ Kloepfer, s. 1632, Peter Salje, *Erneuerbare - Energien - Gesetz 2017*, *Einführung*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2018, Rdn. 3.

¹⁹ *Erneuerbare Energien Gesetz*, çalışmada bundan sonra EEG biçiminde kısaltma olarak yer alacaktır.

²⁰ EEG 2004, 2008, 2009, 2012, 2014 ve en son 2016 da yapılan değişiklikle, EEG 2017.

²¹ Schmidt, Kahl, Gaerditz, s. 200, Kloepfer, s. 1606.

²² Kloepfer, s. 1606.

²³ Schmidt, Kahl, Gaerditz, s. 246.

termik santrallerin kapatılmasına ilişkin çalışmalara da yakın tarihlerde hız verilmiştir.²⁴

Nükleer enerjiden vazgeçilmesi ve çevresel enerjinin yaygınlaştırılması hedefleri, yenilenebilir enerji düzenlemelerinin önemi arttırmıştır. Bu bakımdan halen yürürlükte bulunan EEG 2017'nin 1. maddesinde kanunun amaçları şu şekilde belirtilmiştir: *Özellikle iklim ve çevrenin korumasındaki menfaat gereği, enerji üretiminde sürdürülebilir gelişmeyi mümkün kılmak, enerji üretiminin ulusal maliyetini, uzun vadeli dış etkinin de dahil edilmesiyle azaltmak, fosil enerji kaynaklarını korumak ve yenilenebilir enerjiden elektrik üretim teknolojilerindeki gelişmeleri teşvik etmektir.* Öte yandan maddenin 2. fıkrasında, yıllara göre ulaşılması hedeflenen, brüt enerji tüketiminde yenilenebilir enerji payları belirtilmiştir. Buna göre, 2025 yılına kadar %40 - 45; 2035 yılına kadar %55 - 60 ve 2050 yılına kadar en az %80 yenilenebilir enerji hedeflenmektedir. Öte yandan bu gelişmenin; sürekli bir biçimde, maliyeti verimli olarak hesaplanarak ve elektrik ağlarındaki büyümeyle uyumlu bir şekilde gerçekleşmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

Yenilenebilir enerjinin kazandığı bu önem beraberinde etkili bir teşvik sisteminin de düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Nitekim bugüne kadar gelinen noktada, yenilenebilir enerji tesisleri üzerindeki yatırımlar üretim maliyetleri sebebiyle, yalnızca satılan elektrikten elde edilen kârla finanse edilememektedir.²⁵ Yenilenebilir enerjinin teşvik edilmesi bakımından tüm kanun değişikliklerinde çok sayıda farklı teşvik sistemi öngörülmüştür.²⁶ İlk adımda geleneksel teşvik usulü olarak, *satın alma ve ödeme garantisi* verilmiştir.²⁷ 2014 yılında kanunda yapılan reforma kadar (EEG 2014), 20 yıla kadar alım garantisi verilen bu teşvik sisteminde, üretim maliyetlerinin ne kadar olduğu önem taşımamaktadır.²⁸ Böylelikle yenilenebilir enerji tesisi kurmak ve işletmek kârlı hale gelmiş; ancak nihai olarak bu teşvik, yenilenebilir enerji katılma payı (*EEG - Umlage*) üzerinden tüketiciler tarafından üstlenilmiştir.²⁹ Nitekim dengeleme mekanizması (*Ausgleichsmechanismus*)³⁰ gereği, teşvik sürecindeki yükümlülükler beş

²⁴ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article205056632/Bund-und-Laender-einigen-sich-auf-Abschaltplan-fuer-Kohlekraftwerke.html>, Erişim Tarihi: 16.01.2020.

²⁵ Pritzsche, Vacha, s. 8.

²⁶ Schmidt, Kahl, Gaerditz, s. 219.

²⁷ Schmidt, Kahl, Gaerditz, s. 219.

²⁸ Pritzsche, Vacha, s. 59.

²⁹ Pritzsche, Vacha, s. 8.

³⁰ Kavramın denkleştirme mekanizması olarak çeviri için bkz. Mustafa Erdem Can, *Alman Yenilenebilir Enerji Düzenlemeleri ve Teşvik Sistemi*, Enerji Hukuku Dergisi, yıl: 3, sayı: 2014/1, Ankara, 2014, s. 15.

basamaklı olarak dengelenmektedir. Buna göre ilk basamakta, tesis işleticisi ve ağ işleticisi arasında başlayan bu süreç; beşinci basamakta nihai olarak elektrik tedarik firmaları tarafından, elektrik faturalarında katılma payı olarak tüketiciye yansıtılmasıyla son bulmaktadır.³¹ Böylece enerji dönüşümü sürecinin maliyetinin, tek başına ağ işleticilerinin omzuna yüklenmesinin önüne geçilmiş; teşvik, tüm enerji tüketicileri arasında paylaştırılmıştır.³²

EEG 2017’de ise, pek çok yeni tesis için³³ teşvik miktarının, tüm katılımcılara eşit şans verilen bir ihale süreci sonucunda tespit edilmesi usulü (*Ausschreibungsmodell*) getirilmiştir.³⁴ Öte yandan EEG 2017 ile, tesis işleticisi üretilen elektriğin satışının sorumluluğunu tek başına üstlenmekte ve piyasadaki satış geliriyle üretim maliyeti arasındaki fark, piyasa primi olarak tesis işleticisine ödenmektedir.³⁵

EEG’nin Alman hukuk sistemine girdiği günden bu yana yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretiminin yaygınlaştırılmasında önemli rol oynadığı yadsınmaz bir gerçek olmakla birlikte, aynı zamanda yüksek maliyetler sebebiyle sürekli olarak eleştiri konusu yapılmıştır. EEG’de yapılan her reformun merkezinde de bu eleştiriler bulunmaktadır.³⁶ Ayrıca *enerji dönüşümündeki* bu yüksek maliyetlerin çevre adaleti açısından olumsuz sonuçları olduğu belirtilmektedir. Buna göre, toplumun fakir kesimleri sadece yüksek maliyetlere katlanmak zorunda kalırken; toplumun zengin kesimleri aynı zamanda tesislerin getirisinden de faydalanmaktadır. Bu durum her ne kadar malı üretenlerin, herhangi bir tüketiciden farklı olarak tüketimde de finansal avantaj sağladığı tüm ticari süreçler bakımından geçerli olsa da, buradaki özel durum, iklim korumasındaki *toplumsal avantaj* sebebiyle, yatırımların güvenliğinin sağlanması amacıyla yapılan katkıların, hukuka uygun kabul edilmesidir.³⁷ İklim değişikliğinin kontrol altına alınmasındaki menfaate rağmen, söz konusu katkının tüketiciler tarafından eleştirilmesi, her yeni üretim tesisinin özellikle yerel kabul edilebilirliği konusunda güçlük yaşanmasına sebep olmaktadır. Öte yandan yenilenebilir

³¹ Schmidt, Kahl, Gaerditz, s. 221.

³² Pritzsche, Vacha, s. 60.

³³ Hala istisnai olarak küçük tesisler için sabit fiyattan alım biçiminde teşvik devam etmektedir. Schmidt, Kahl, Gaerditz, s. 219.

³⁴ Juliane Steffens, *Einleitung zum EEG*, in Berliner Kommentar Band 6, Franz Jürgen Saecker (Hrsg.), Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2018, s. 11.

³⁵ Pritzsche, Vacha, s. 60. 2020 yılı itibarıyla EEG katılma payı (EEG Umlage), kilovat başına 6, 756 cent olarak belirtilmiştir. Bkz. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/20191015_EEG.html, Erişim Tarihi: 29.12.2019.

³⁶ Kloepfer, s. 1633.

³⁷ Kloepfer, s. 1633.

enerji tesislerinin emisyonu sebep olması ve doğa üzerinde olumsuz etkiler doğurabilmesi, yerel düzeyde tepkilere yol açmaktadır. EEG 2017 ile hukuk sistemine giren, yurttaşların üretim sürecinin doğrudan bir parçası yapıldığı yurttaş enerji toplulukları, yerel kabul edilebilirliği arttırmaya yöneliktir.

Yurttaş enerji topluluklarının özelliklerine değinmeden önce, yenilenebilir enerjide kabul edilebilirliğin sağlanmasının önemine değinmekte fayda vardır.

II. YURTTAŞIN YENİLENEBİLİR ENERJİ ÜRETİMİNİN AKTÖRÜ OLMASI VE YEREL KABUL EDİLEBİLİRLİK

Kabul edilebilirlik kavramı, farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Genel olarak, kabul edilmesi beklenen bir objenin (Akzeptanzobjekt) kabul edecek olan sùjeler (Akzeptanzsubjekt) açısından, belirli çerçeve koşullara bağlı bir değerlendirilme süreci sonrasında ortaya çıkan, süreklilik arz eden pozitif sonuç olarak tanımlanmaktadır. Bu bakımdan kabul edilebilirlik halinin gerçekleşmesi için pozitif bir değerlendirmeye ulaşılması gerekir.³⁸ Kabul etmesi beklenen sùjenin negatif bir değerlendirmesi olmasına rağmen salt *göz yumuyor olması*, kabul edilebilirlik kavramı içinde değerlendirilemez.³⁹ Bu pozitif değerlendirme (Bewertungsebene), somut olarak, aktif bir biçimde davranışsal alana (Handlungsebene) da taşınabilir.⁴⁰

Yenilenebilir enerji tesisleri söz konusu olduğunda, kabul edilebilirlik kavramı, sosyo politik kabul edilebilirlik, piyasada kabul edilebilirlik ve yerel halkta kabul edilebilirlik olmak üzere üç boyutlu olarak ele alınmaktadır.⁴¹ Benzer şekilde bu türler, sosyokültürel, piyasa içinde ve projeye dayalı kabul edilebilirlik şeklinde de ifade edilebilmektedir.⁴² Bu ayrımında projeye dayalı kabul edilebilirlik yerel halkın yaklaşımını ifade etmektedir. Bu çalışma kapsamında yerel düzeyde kabul edilebilirlik ele alınacaktır.

Almanya'da enerji dönüşümü süreci sonunda belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi, üretim kapasitesinde kısa vadede önemli artışlar gerçekleştirilmesine bağlıdır. Ancak halkın muhalefetiyle hedeflenen oranda büyümenin gerçekleşti-

³⁸ Jan Zoellner, Petra Schweizer - Ries, Irina Rau, "Akzeptanz Erneuerbarer Energien", in 20 Jahre Recht der Erneuerbare Energien, Thomas Müller (Hrsg.), Baden Baden, 2012, s. 93.

³⁹ Hubertus Kramer, Bürgerwindparks, Nomos, Baden Baden, 2018, s. 52.

⁴⁰ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 93.

⁴¹ Markus Geissmann, Stephanie Huber, "Soziale Akzeptanz von Windenergie, Erfolgsfaktoren und Good - Practice- Beispiele aus einer Arbeitsgruppe der Internationalen Energieagentur IEA", Bulletin, Ausgabe 3, Kaltenbach, 2011, s. 8.

⁴² Die Zeit: Der Kampf um die Windmùhlen, Nr. 8/2017, v. 16.02.2017, <https://www.zeit.de/2017/08/windkraft-proteste-erneuerbare-energien>, Erişim Tarihi: 25.12.2019

rilmesi mümkün olmadığından, Almanya’da Yenilenebilir Enerji Kanunu’nun kabul edilebilirliğinin sağlanması, enerji dönüşümü süreci bakımından önem taşımaktadır.⁴³ Ayrıca toplumsal grupların bu konuda sorumluluk üstlenmesi de gerekmektedir. Bu durum nihai olarak, *sürdürülebilir enerji kültürüne* yönelik bir toplumsal değişimin yaşanması anlamına gelir. Bu bağlamda, yenilenebilir enerji kullanımının artırılması ve enerji alanında sürdürülebilirliğe ulaşılmasında; teknik, hukuki ve ekonomik konuların yanında özellikle kamusal kabul edilebilirlik, yani bu toplumsal değişim sürecine aktif bir destek ve katılım, merkezi bir konumda bulunur.⁴⁴ Nitekim bir yönüyle toplumsal/yerel kabul edilebilirliğin sağlanmasına hizmet eden çevre hukuku ilkelerinden katılım ilkesi, klasik demokrasilerde sistemin varlığını koruma gibi bir işlevi de yerine getirmektedir.⁴⁵ Benzer bir yaklaşımla yenilenebilir enerjide kabul edilebilirliğin, enerji dönüşümü sürecinin korunmasına katkı sağladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim yenilenebilir enerjiden üretimin yaygınlaştırılması başta olmak üzere, iklim değişikliklerine karşı koruma araçlarının gelecekte de kullanılabilmesi için bölge sakinlerinin katılımıyla tesis edilen bir kabul edilebilirliğin vazgeçilmez olduğu belirtilmektedir.⁴⁶

İklim değişikliğine karşı koruma, küresel ısınmanın engellenmesi gibi kavramların soyut olmaları sebebiyle, yerel düzlemde kabul edilebilirliğin sağlanması somut olarak lokal ihtiyaçların karşılanmasını ve lokal olarak usulî sürecin pozitif bir şekilde yürütülmesini gerektirmektedir. Bu bakımdan yeni iş alanı yaratılması, yerel düzeydeki gelir artışı sürece olumlu katkı sağlayan gelişmeler olarak değerlendirilmektedir.⁴⁷ Öte yandan bu konuda yapılan araştırmalar göstermektedir ki, yenilenebilir enerji konusunda bireyler genel olarak olumlu bir kaniya sahip olmalarına rağmen; kendi yaşam alanlarına temas ettikçe yenilenebilir enerji tesislerine tepkisel yaklaşmaktadırlar.⁴⁸ “*Not in my backyard etkisi*” olarak ifade edilen bu durumda, yurttaşların yenilenebilir enerji tesislerindeki gelişmeyi ancak kendi yaşam alanları dışında olursa onayladıkları bir durum ortaya çıkmaktadır.⁴⁹ Bu bakımdan özellikle yenilenebilir enerji tesislerindeki merkezi olmayan ve küçük tesislerle şekillenen gelişmenin, küçük ve orta öl-

⁴³ Bundestag - Drucksache (Bundan sonra BT - Drs olarak anılacaktır.): 18/8860, 21.06.2016, s. 212. (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/088/1808860.pdf>, Erişim Tarihi: 04.12.2019)

⁴⁴ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 91.

⁴⁵ Nükhet Yılmaz Turgut, Çevre Politikası ve Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2012, s. 151.

⁴⁶ Wolfgang Kahl, Markus Schmidtchen, Kommunalen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, s. 403.

⁴⁷ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 92.

⁴⁸ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 97.

⁴⁹ Kramer, s. 52 - 53.

çekli işletmelerin yatırım yapmasıyla bölgesel değer artışına neden olması⁵⁰ kabul edilebilirliğe de katkı sağlamaktadır.⁵¹ Öte yandan enerjinin bölgede üretiliyor olması, o bölgenin dışa bağımlılığını azaltarak ekonomik gelişimi bu yönüyle de desteklemektedir.⁵²

Bölgesel bakımdan kabul edilebilirliği sağlayan bir diğer faktör, yenilenebilir enerji tesisinin kabul edilebilir özelliklerle, ilgili bölgede inşa edilmesidir. Kabul edilebilir özellikten kasıt, tesislerin mümkün olduğunca doğa koruma hukukundan kaynaklanan standartlara uygun olması ve bu standartların kontrolünün sağlanması; gerekiyorsa dengeleyici önlemler alınması yoluyla bu türden zararların minimize edilmesidir.⁵³

Yenilenebilir enerjinin yaygınlaştırılmasındaki kabul edilebilirlik sürecinde, yasal düzenlemeler de etkili olup özellikle teşvik sisteminin oluşturulması ve sürekli olarak iyileştirilmesi önemli bir gerekliliktir.⁵⁴

Son olarak bu başlık altında kabul edilebilirlik sürecinin en önemli ayağı olan katılım ilkesine değinilmesi gerekmektedir. İdari işleyişin demokratik bir niteliğe kavuşmasında, bireylerin karar alma süreçlerine katılarak, onu etkileyebilme gücüne sahip olmaları önem taşımaktadır.⁵⁵ Gerçekten de bireyler katılım olanağına sahip olurlarsa, idare karşısında kişisel menfaatlerini savunabileceklerdir. Bu bakımdan katılım ilkesinin kamu yararına da katkı sağladığı belirtilmektedir.⁵⁶

Öte yandan katılım, çevre hukukunun da temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır.⁵⁷ En yalın haliyle bireylerin çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları olarak tanımlanan katılım ilkesi⁵⁸, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesinin de temel şartlarından biridir.⁵⁹ Enerji tesisinin kurulum aşamasında, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) süreci dışında da, özellikle planlama ve karar süreçlerinin erken aşamalarında bilgi akışının ve iletişimin sağ-

⁵⁰ Kahl, Schmidtchen, s. 13, 14.

⁵¹ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 101, 102.

⁵² Kramer, s. 55, 56.

⁵³ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 100 - 101.

⁵⁴ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 96.

⁵⁵ İl Han Özay, Gün Işığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 15, dipnot: 28.

⁵⁶ Zeliha Hacımuratlar, İdari Usule Katılım, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2011, s. 139.

⁵⁷ Yılmaz Turgut, s. 149 - 178, Ahmet Güneş, Çevre Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s. 83 - 91, Handan Yokuş Sevük, Çevre Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 48 - 55.

⁵⁸ Yılmaz Turgut, s. 153.

⁵⁹ Yokuş Sevük, s. 49.

lanması, kabul edilebilirliğin gerçekleşmesindeki önemli etkenlerden birini oluşturmaktadır.⁶⁰ Öte yandan projenin gerçekleştirilmesindeki diyalog sürecinde yeterli karar alternatiflerinin de sunulması gerekir.⁶¹ Enerji üretimi sürecinde bu türden bir katılımın sağlanması, *enerji demokrasisi* kavramıyla da ifade edilmektedir.⁶²

Bazı yazarlar, özellikle planlama sürecindeki bilgi edinme ve karar alım süreçlerine katılmaya, finansal ortaklığı da dahil etmektedirler.⁶³ Böylelikle tesisin tüm zararlı etkilerini yaşayan ancak kârına ortak olmayan bölge halkı için asimetrik bulunan maliyet - fayda paylaşımında (Kosten - Nutzen - Verteilung) denge sağlanmaktadır.⁶⁴ Bu görüşe göre, külfetine katılan bir *şeyin* getirisine yararlanmak kabul edilebilirliğe katkı sağlamaktadır.⁶⁵

Aşağıda açıklanacağı üzere, bölgedeki yurttaşların enerji topluluğu kurarak üretime katılmaları, yerel düzeyde kabul edilebilirliğin tesisine yöneliktir.

III. YURTTAŞ ENERJİ TOPLULUKLARI⁶⁶ (BÜRGERENERGIEGESELLSCHAFT)

Almanya’da enerji dönüşümü sürecinin yapı taşı kara tipi rüzgar enerji santralleridir (Windenergieanlagen an Land).⁶⁷ Bu tesislerin yerleşim yerlerine

⁶⁰ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 98.

⁶¹ Dörte Ohlhorst, “Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland: das EEG und seine Reform”, in Handbuch Energiewende und Patipization, Lars Holstenkamp, Jörg Radtke (Hrsg.), Springer, Wiesbaden, 2018, s. 105.

⁶² Ethemcan Turhan, Arif Cem Gündoğan, Cem İskender Aydın, Mustafa Özgür Berke, İklim Adaleti Mücadelesi İçin 10 Durak, Ekoloji Kolektifi Derneği, Ankara, 2017, s. 53.

⁶³ Christian Maly, Moritz Meister und Thomas Schomerus, “Finanzielle Bürgerbeteiligung Rechtlicher Rahmen und Herausforderungen” in Handbuch Energiewende und Patipization, Lars Holstenkamp, Jörg Radtke (Hrsg.), Springer, Wiesbaden, 2018, s. 382, Ohlhorst, s. 105, Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 99, 100. Buradaki katılımın halkı sürecin aktörü haline getirmek, onu da *sürece katmak* anlamında kullanıldığını düşünüyoruz. Bahsi geçen durumda söz konusu olan klasik anlamda idari karar alım sürecine katılım olmamakla birlikte, referans verilen yazarlar tarafından bu iki durum arasında özdeşlik kurulmuştur.

⁶⁴ Zoellner, Schweizer - Ries, Rau, s. 100.

⁶⁵ Bölge halkının doğrudan finansal kazanç elde etmesinin kabul edilebilirliğe olan etkileri konusundaki anket çalışması için bkz. Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2019, Fachagentur Windenergie an Land, www.fachagentur windenergie.de/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Umfrageergebnisse_2019.pdf Erişim Tarihi: 30.01.2020. İlgili anket çalışmasında katılımcılar toplamda %65 oranında, bölge halkının doğrudan kar elde etmesinin önemli olduğunu belirtmişlerdir.

⁶⁶ Çalışmada “Gesellschaft” kavramı, topluluk olarak çevrilmiştir. Bu topluluklar, kolektif, komandit veya anonim şirket olabilecekleri gibi Borçlar Kanunu’nda düzenlenen adi şirket şeklinde de kurulabilmektedirler. Öte yandan bu çalışmada her ne kadar kâr elde eden topluluklar, yani ticaret hukuku bağlamında *ortaklıklar* esas olarak ele alınmışsa da, söz konusu toplulukların *dernek* şeklinde, kar elde etme amacı bulunmaksızın kurulabilecekleri de düşünüldüğünde, daha kapsayıcı olması sebebiyle topluluk kavramı tercih edilmiştir.

⁶⁷ Kramer, s. 28, 29.

yaklaşması⁶⁸, gerek ses ve ışık emisyonuna gerekse arazinin değeri ve turizm üzerinde olumsuz etkilere sebep olmuş, bu durumun yerel halkta enerji dönüşümüne karşı artan bir şüpheye yol açtığı tespit edilmiştir.⁶⁹ Yaşanan bu gelişmelere paralel olarak Federal Hükümet, EEG 2017 ile birlikte, teşvik usulünün değişmesinin küçük ölçekteki aktörlerin piyasa dışında kalması riski doğurabileceğini öngörerek⁷⁰, ilk defa bağımsız bir biçimde EEG 2017’de tanımlanan “*yurttaş enerji topluluklarını*” hukuk sistemine dahil etmiştir.⁷¹ Bireysel olarak yurttaşların bu konuda görev üstlenmesinin ve bireysel girişimlerin değer görerek teşvik edilmesinin, mümkün olan en yüksek oranda kabul edilebilirliği sağlayacağı belirtilmiştir.⁷² Öte yandan teşviklerin ihale usulüyle belirlendiği bir sistemde yurttaş enerji topluluklarının, piyasadaki küçük ölçekli aktörler için ortaya çıkan dezavantajlı durumu⁷³ azaltarak aktör çeşitliliğini sağlaması da beklenmektedir.⁷⁴ Bu nedenle *yerel düzeyde* piyasadaki küçük ölçekli aktörlere ihalelerde birtakım kolaylıklar sağlanmaktadır.⁷⁵ İhalelerde yurttaş enerji toplulukları için özel koşullar, şu ana kadar sadece kara tipi rüzgâr enerji santralleri açısından düzenlenmiştir (EEG 2017 md. 36g).⁷⁶

EEG 2017’nin *Tanımlar* başlıklı 3. maddesinin 15. bendi gereğince yurttaş enerji topluluklarında:

- En az 10, oy hakkına sahip gerçek kişi üye veya pay sahibi bulunması,

⁶⁸ Yakın zamanda Federal Ekonomi Bakanı 2. Rüzgar Zirvesinde (Windgipfel), kara tipi rüzgar enerji santrallerinin yerleşim yerine uzaklığı bakımından, genel olarak 1000 metre mesafenin öngörülmesi gerektiğine ilişkin genel bir düzenlemenin planlanmakta olduğundan söz etmiş; söz konusu düzenleme enerji dönüşümünü yavaşlatacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. <https://www.erneuerbareenergien.de/2-windgipfel-altmaier-besteht-auf-1000-meter-abstand>, Erişim Tarihi: 10.01.2020.

⁶⁹ **Kramer**, s. 29.

⁷⁰ **Ohlhorst**, s. 117.

⁷¹ **Ilka Hoffmann**, “*Die Sonderregelungen für Bürgerenergiegesellschaften im EEG 2017*”, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 26 vom 2. Mai. 2017, s. 1. (https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2017/05/stiftung_umweltenergierecht_wueberichte_26_%C2%A7-36g-EEG-2017_B%C3%BCrgerenergiegesellschaften.pdf, Erişim Tarihi: 14.01.2020)

⁷² BT - Drs: 18/8860, s. 149 - 155.

⁷³ **Stephanie Leutritz, Manuela Herms, Christoph Richter**, Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land, in Windenergieanlagen, Martin Maslaton (Hrsg.), C.H. Beck, München, 2018, s. 385.

⁷⁴ **Hoffmann**, s. 3.

⁷⁵ BT - Drs: 18/8860, s. 149 - 155.

⁷⁶ **Hanna Schumacher**, § 3, in Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 6, Franz Jürgen Saecker (Hrsg.), Fachmedien Recht Und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2018, s. 247, **Salje**, § 3, s. 258.

- Oy hakkının en az %51'inin, ihale teklifi verilmeden en az bir yıl önce, rüzgâr enerji santralının yapılacağı şehir (kreisfreie Stadt) veya ilçede (Landkreis) Federal Tescil Kanunu'na (Bundesmeldegesetz) göre ikamet bildiriminde bulunan gerçek kişilere ait olması,
- Hiçbir üye veya pay sahibinin tek başına %10'dan fazla oy hakkına sahip olmaması,

gerekmektedir.

Birden fazla tüzel kişi veya şahıs şirketinden oluşan birleşmelerde ise, her şirketin bu maddede belirtilen tüm özellikleri taşıması aranmaktadır.

Maddenin düzenleniş biçiminden kanun koyucunun, karar alımında ağırlıklı olarak yerel halkın söz sahibi olduğu bir topluluk formunu teşvik etmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Gerçekten de her şeyden önce, en az 10 gerçek kişinin aranmakta olması ve bu kişilerde vatandaşlık bağının aranmaması⁷⁷ bu savı desteklemektedir. Oy hakkına sahip⁷⁸ 10 gerçek kişi bulunma şartı sağlanması koşuluyla tüm üye veya pay sahiplerinin gerçek kişi olması gerekmemektedir.⁷⁹ Öte yandan bir üst sınır da belirtilmemiştir.⁸⁰

Kanunda şirket türü ile ilgili herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Bu topluluklar, limited şirket, kollektif şirket veya anonim şirket türlerinde olabilecekleri gibi; kooperatif (Genossenschaft) veya adi şirket de (Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, BGB md. 705 vd.) olabilirler.⁸¹

EEG 2017 md. 3/15 gereğince, oy hakkının en az %51'inin gerçek kişilere ait bulunması ve bu kişilerin aynı zamanda bölge halkı (yerleşim yerleri tesisin bulunduğu şehir veya ilçede bulunan) olması gerekmektedir.⁸² Oy hakkının çoğunluğunun bölgede yaşayan gerçek kişilerde olmasının aranması, yerel halkı topluluktaki karar alım sürecinde ağırlıklı olarak söz sahibi yapma amacını taşımaktadır.⁸³ Öte yandan ihale teklifinin verilmesinden en az 1 yıl öncesinden yerleşim yeri bildirimini yapılmış olmasının aranması, buradaki *yerellikte*,

⁷⁷ **Salje**, § 3, s. 259.

⁷⁸ Oy hakkının paya bağlı olarak ele alındığı sermaye şirketleri bakımından kanun koyucu herhangi bir sınırlama yapmamıştır. Bu bakımdan oy hakkının bulunmakta olması yeterli sayılabilir. **Salje**, § 3, s. 260.

⁷⁹ **Schumacher**, s. 248.

⁸⁰ **Hoffmann**, s. 13.

⁸¹ **Hoffmann**, s. 9, **Salje**, § 3, s. 259.

⁸² **Schumacher**, s. 248.

⁸³ **Salje**, § 3, s. 260.

belirli bir sürekliliğinin istendiğini göstermektedir.⁸⁴ Kanun koyucu, bu sürenin belgelenmesi açısından resmi kayıt aramaktadır ve bu durumun gerçeğe uygun olup olmadığına yönelik bir araştırma yapma zorunluluğu kanunda belirlenmiş değildir. Ancak gerçeğe uygun olmayan başvurular sebebiyle Federal Şebeke Ajansı, (BNetzA) İdari Usul Kanunu (VwVfG) madde 28 gereğince, hukuka aykırı bilgiye dayalı olarak verilen ihale için geri alma yetkisini kullanabilir. Burada yetkili idari merciin takdir yetkisi bulunmaktadır.⁸⁵ Buradaki problem özellikle birden fazla rüzgâr enerji santralinin bulunduğu yurttaş enerji topluluklarında, bu tesislerin birden fazla ilçe sınırı içinde kalmasıdır. Bu durumda iki ayrı yurttaş enerji topluluğu kurulabileceği gibi, her iki ilçede de %51 oy hakkına sahip gerçek kişinin bulunduğu topluluk yapısına da izin verilmesi düşünülebilir. İkinci çözümün kanunun amacına daha uygun olduğu belirtilmektedir.⁸⁶

Ayrıca bu türden topluluklardaki bireysel oy hakkındaki maksimum sınırın %10 olarak belirlenmiş olması, büyük yatırımcılar tarafından kurumun kötüye kullanılmasının engellenmesine ve küçük ölçekli aktörlerin korunmasına katkı sağlamaktadır.⁸⁷ Böylelikle esas yatırımcı, topluluğu domine edemeyecek,⁸⁸ az sayıda büyük aktör, oy hakkının büyük bir kısmını elinde bulunduramayacaktır. Bu şart sadece gerçek kişiler için geçerli olmayıp tüm üye ve pay sahipleri açısından geçerlidir.⁸⁹ Yapısal olarak yurttaş enerji toplulukları, şirket birleşmeleri şeklinde de kurulabilmektedir. Ancak burada da her bir şirketin yukarıda sayılan tüm özellikleri haiz olması gerekir.⁹⁰ Bu düzenlemeden, birden fazla yurttaş enerji topluluğunun birleşebileceği ve yurttaş enerji topluluğu olarak tek bir teklif verebileceği sonucuna ulaşılabilir.⁹¹ Öte yandan belediyeler veya belediyelerin %100 katıldığı şirketler de, yurttaş enerji topluluklarına, %10 oranında pay sahibi olarak dahil olabilmektedirler (EEG 2017 md.36g/3-b).

Yurttaş enerji topluluklarının piyasaya girişleri için mümkün olan en kolay koşullar sağlanmaya çalışılmıştır.⁹² Bu bağlamda yurttaş enerji topluluklarının iki seçeneği bulunmaktadır. Buna göre, bu topluluklar isterlerse normal koşul-

⁸⁴ Julia Wiemer, § 3, in. Erneuerbare - Energien - Gesetz (Kommentar), Klaus Greb, Marius Boewe (Hrsg.), C.H. Beck, München, 2018, s. 49.

⁸⁵ Hoffmann, s. 71.

⁸⁶ Schumacher, s. 248.

⁸⁷ Wiemer, s. 49.

⁸⁸ Salje, § 3, s. 261.

⁸⁹ Schumacher, s. 248.

⁹⁰ Salje, § 3, s. 261.

⁹¹ Schumacher, s. 249.

⁹² Salje, § 36g, s. 812.

larla ihale sürecine katılabilecekleri gibi; pek çok avantajın sağlandığı, EEG 2017 md. 36g'de düzenlenen özel koşullarda da ihalelere katılabilirler.⁹³ Piyasadaki tüm aktörlerin ihalelerde, aynı hukuki kurallara tabi olması, aktör çeşitliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.⁹⁴ Bazı aktörler için özel kurallar getirilerek, tüm aktörlere eşit şans tanınmış olacaktır.⁹⁵ Ayrıca rekabet artacak ve fiyatlar da düşecektir.⁹⁶ Ancak bu özel kurallardan yararlanılabilmesi, kanunda belirtilen koşulların sağlanmasına bağlıdır. Yukarıda topluluk üyeleri/ortakları bakımından belirtilen şartlara ilaveten, her şeyden önce bu topluluklar *en fazla 6 rüzgâr enerji santrali* ve en çok *18 MV'lık* kapasite için ihaleye başvurabilirler. Yukarıda belirtildiği üzere tesisin yeri, topluluk üye veya pay sahiplerinin (en az %51'inin) ikametgahlarının bulunduğu yerde bulunmalıdır.⁹⁷ Bu şartları yerine getiren topluluklar, emisyon koruma izni almadan *önce* teklif sunabilirler. Bu kural sayesinde yurttaş enerji toplulukları izin alma sürecinin gerektirdiği masraflardan, *ihale öncesinde* kurtulmakta ve bu türden topluluklara önden bir yatırım güvencesi verilmiş olmaktadır.⁹⁸ Nitekim kural olarak ihaleye katılacak olanlar, ihaleyi alıp almadıklarını bilmeden gelişmiş bir projeye başvurmak zorundadırlar. Rüzgâr enerji santralleri bakımından bir projenin gelişmesi yaklaşık 3-5 yıl arasında sürmekte ve bu süre zarfında, yaklaşık %10'unu izin masraflarının oluşturduğu, önemli yatırım kalemleri söz konusu olmaktadır. İhale alınmaması riski sebebiyle başvuru tüm masraflarını kaybetmekten korkmakta, özellikle küçük ölçekli firmalar bakımından bu masraflar ekonomik varlıklarını tehdit eder boyutlara ulaşmaktadır.⁹⁹ Söz konusu kural, bu yönüyle yerel topluluk/ortaklıklara bir ayrıcalık tanımıştır.¹⁰⁰ Ancak ihale alındıktan sonra emisyon koruma izninin alınması gerekmekte olup mutlak bir muafiyet söz konusu olmamaktadır.¹⁰¹ Buna bağlı olarak projenin gerçekleştirilme süresi de daha uzun tutulmuştur (EEG 2017 md. 36g/3).

Emisyon koruma izni yerine, rüzgâr enerji santrali kurulmak istenen bölgede yeterli rüzgâr kapasitesinin bulunup bulunmadığı ve tesis planının teknik koşullara

⁹³ Lüldorfs, s. 759.

⁹⁴ Ohlhorst, s. 111.

⁹⁵ Bundesministerium Wirtschaft und Energie, (<https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Recht-Politik/EEG-Ausschreibungen/Akteursvielfalt-Buergerenergie/akteursvielfalt-buergerenergie.html>., Erişim Tarihi: 08.10.2018)

⁹⁶ Hoffmann, s. 3.

⁹⁷ Salje, § 36g, s. 813.

⁹⁸ BT - Drs. 18/8860, s. 213.

⁹⁹ BT - Drs. 18/8860, s. 213.

¹⁰⁰ Leutritz, Herms, Richter, s. 385.

¹⁰¹ Hoffmann, s. 64.

uygunluğu rüzgâr eksperleri tarafından raporlanmaktadır.¹⁰² Eksper raporuna ilave-ten topluluk şahsına özel bir açıklamanın (Eigenerklärung) da, yetkili merciiye iletilmesi gerekmektedir. Bu açıklama, topluluğun teklif verdiği tarihte bir yurttaş enerji topluluğu olduğunun ve geçen 12 ay içerisinde başka bir projeyle teklif verilmediğinin anlaşılmasına hizmet etmektedir.¹⁰³ Gerçekten de ne topluluk ne de oy hakkına sahip üyeler kendileri veya başka bir topluluğun üyesi olarak, geçen 12 ay içinde başka bir kara tipi rüzgâr enerji santrali için teklif verebilirler. Böylelikle 18 MV ve 6 santralden daha büyük olan projelerin, yapay bir biçimde ayrılarak yurttaş enerji topluluklarının sahip oldukları avantajlardan yararlanmalarının önüne geçilebilmektedir.¹⁰⁴ Ayrıca bu şahsi açıklamada, topluluğun ya üzerinde santral kurulacak olan arazinin mülkiyetine sahip olduğuna ya da arazi başka bir malike ait ise, ilgilinin izninin bulunduğuna ilişkin bilgilerin de yer alması gerekmektedir.¹⁰⁵

Yurttaş enerji topluluklarına finansal bakımdan da birtakım avantajlar sağlanmıştır.¹⁰⁶ Bunlardan ilki, yurttaş enerji toplulukları için ihalede teşvik miktarının başvurduğu değer üzerinden (*pay as bid*) değil; sunulan en yüksek değer üzerinden hesaplanmasıdır (*uni - form - pricing*).¹⁰⁷ İkinci olarak da kara tipi rüzgâr enerji santrallerinin ihalelerde vermek zorunda oldukları kilovat başına 30 Euro'luk teminat; (EEG 2017 Md. 36g) yurttaş enerji toplulukları için ikiye bölünerek alınmakta ilk olarak teklif verilirken kilovat başına 15 Euro alınmakta, diğer 15 Euro'nun ise (kilovat başına) emisyon koruma izni alındıktan sonraki 2 ay içinde ödenmesi gerekmektedir (EEG 2017 Md. 36g.). Böylelikle projenin gerçekleşmeme riski de azaltılmış olmaktadır.¹⁰⁸

Son olarak yurttaş enerji topluluklarında ihale, teklifte belirtilen bölge esas alınarak verilmektedir. Böylece sabit bir tesis yerinin teklifte belirtilmesine gerek bulunmamaktadır.¹⁰⁹ Yer seçimi konusunda büyük bir esneklik sağlayan bu durum¹¹⁰ söz gelimi Federal Doğa Koruma Kanunundan (BNatSchG) kaynaklanan engellerden kaçınılmasını da kolaylaştırmaktadır. Buna karşılık emisyon koruma izninin alınmasından sonra iki ay içinde tesisin yapılacağı konunun BNetzA'ya bildirilmesi gerekmektedir.¹¹¹

¹⁰² Salje, § 36g, s. 814.

¹⁰³ Lüldorfs, s. 759.

¹⁰⁴ BT - Drs: 18/8860, s. 213.

¹⁰⁵ Leutritz, Herms, Richter, s. 386.

¹⁰⁶ Leutritz, Herms, Richter, s. 386.

¹⁰⁷ Pritzcha, Vacha, s. 67.

¹⁰⁸ Lülsdorf, s. 759.

¹⁰⁹ Lülsdorf, s. 759.

¹¹⁰ Hoffmann, s. 64.

¹¹¹ Lülsdorf, s. 759.

IV. AVRUPA BİRLİĞİ ve TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

Yenilenebilir Enerjinin teşviki hakkında yakın tarihli Avrupa Birliği Yönergesinde¹¹² (2018/2001/EG), küçük tesislerin toplumsal kabul edilebilirliğini sağlanması ve özellikle lokal düzeyde projelerin piyasaya girişinin güvence altına alınması halinde, büyük fayda sağlayabileceklerinin altı çizilmiştir. (prg.17) Buna göre küçük tesislerin katılımının ve olumlu bir maliyet - fayda ilişkisinin güvence altına alınabilmesi için, Avrupa Birliği hukukunun elektrik piyasası düzenlemeleriyle uyumlu olmak üzere, özel şartlar gerekli olabilmektedir. Öte yandan yatırımcıların hukuki güvenliği açısından küçük tesisin ne anlama geldiğinin de tanımlanması gerekmektedir. (prg17.)

Bu anlayışa uygun olmak üzere, Yönergenin *Kavramların Belirlenmesi* (Begriffsbestimmungen) başlıklı 2. maddesinde, *Yenilenebilir Enerji Birliklerinden*¹¹³ (*Erneuerbare - Energie- Gemeinschaft*) söz edilmektedir (md. 2/16). Buna göre yenilenebilir enerji birlikleri, geçerli ulusal hukuk düzenlemeleriyle uyumlu olmak üzere; açık ve gönüllü katılıma dayalı, bağımsız ve enerji projesinin yakınlarında oturan üye veya pay sahiplerinin etkili şekilde kontrolü altında faaliyet gösteren tüzel kişilerdir. Bu tüzel kişiliğin üye veya pay sahipleri gerçek kişiler, belediyeler de dahil olmak üzere yerel idari merciler veya KO-Bİ'ler olabilmektedir. Son olarak ilgili maddede bu tüzel kişilerin öncelikli amacının finansal kazanç elde etmek olmayıp üye veya pay sahiplerine ya da tüzel kişiliğin işlettiği tesisinin bulunduğu bölgeye, ekolojik, ekonomik ve sosyal olarak avantaj sağlanması olduğu belirtilmiştir.

Yönerge'nin 22. maddesinde üye devletlerin, hukuka aykırı veya ayrımcı şartlara veya usullere maruz kalmaksızın nihai tüketicilerin bu türden tüzel kişiliklere katılımını güvence altına almaları gerektiği belirtilmiştir. Ancak ilgili maddeye göre bu birliğe katılan özel işletmeler, ticari veya mesleki anlamda esas işleri olmadığı sürece bu korumadan yararlanabileceklerdir. Öte yandan üye devletlerin, kendi egemenlik alanlarında mevcut engelleri ve yenilenebilir enerji birliklerinin gelişim potansiyellerini değerlendirmeleri gerekmektedir (Md. 22/3). Üye devletlerin ayrıca bu tüzel kişilerin gelişimini destekleyecek ve ilerletecek bir regülasyon sistemi kurmaları da beklenmektedir. Böylelikle adil olmayan hukuki ve idari engeller bertaraf edilmiş olacaktır. Aynı yaklaşım sistemin total maliyeti bakımından da geçerli olmaktadır. Buna göre, orantılı ve dengeli maliyetlerle sürece katılım mümkün kılınmalıdır (Md. 22/4, d).

¹¹² Yönerge içi bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_2018.328.01.0082.01.ENG#, Erişim Tarihi: 10.01.2020.

¹¹³ Topluluk anlamına da gelen *Gemeinschaft* kavramı, Almanya örneği olan Yurttaş Enerji Topluluklarından Avrupa Birliği örneğini ayırt etmek amacıyla, Birlik olarak çevrilmiştir.

Burada da tesisin yakınlarında oturan üye veya pay sahiplerine işaret edilmiş olmasına rağmen, yurttaş enerji topluluklarında olduğu gibi katı sınırlar ve minimum ikamet süresi belirtilmiş değildir. Öte yandan bu birliklere katılan özel işletmelerin temel faaliyet alanının ekonomik olmayacağı yönündeki yaklaşım da, yurttaş enerji topluluklarından söz konusu enerji birliklerini ayırmaktadır.

Türkiye’de “yurttaş enerji topluluklarına” benzer örnek olarak, yenilenebilir enerji kooperatifleri gösterilebilir. Elektrik Piyasası Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik (Md. 29) gereğince, “tüketim birleştirme” yöntemiyle aynı dağıtım bölgesinde bulunan ve aynı tip aboneliğe sahip kişiler bir araya gelip kooperatif tüzel kişiliği kurarak üretim faaliyetinde bulunabilmektedirler.¹¹⁴ En fazla 1 MW’a kadar enerji üretebilen yenilenebilir enerji kooperatifleri, hem bölgenin elektrik ihtiyacını karşılamakta hem de üretilen elektriğin ihtiyaç fazlasını, teşviklerden yararlanarak satabilmektedir.¹¹⁵ Asıl amacı üyelerin enerji ihtiyacını karşılamak ve fazla olan enerjinin satılması olan bu kooperatiflere kapasite sınırı getirilmiş olmasının sebebinin, yenilenebilir enerji kooperatiflerinin asıl amaçlarından saparak lisanslı elektrik üretimi alanına geçmesini engellemek olduğu belirtilmektedir.¹¹⁶ Enerjinin tüketildiği yerde üretilmesi anlayışına dayanan ve gerek bölgedeki istihdam üzerinde gerekse yurttaşın ekonomiye katılımının sağlanmasında olumlu etkileri¹¹⁷ bulunan bu türden kooperatiflerin, toplumsal kabul edilebilirliğe de katkı sağlayacağı söylenebilir. Öte yandan özellikle şehir enerji kooperatifleri kurularak, enerji tüketiminin en yoğun olduğu kentsel alanlarda yenilenebilir enerjiye yönelmek, şehirlerin ekonomik ve çevresel bakımdan korunmasına da hizmet etmektedir.¹¹⁸ Yenilenebilir enerji kooperatifleri, asıl amacının kâr elde etmek değil; üyelerinin ihtiyacını karşılamak olması ve bölge halkı tarafından kurulması yönlerinden Avrupa Birliği Yönergesindeki (2018/2001/EG) yenilenebilir enerji birlikleriyle benzer bir niteliğe sahiptir. Buna karşılık sadece kooperatif şeklinde kurulabilecek olması yönüyle Almanya yurttaş enerji topluluklarından ayrılmaktadır. Önümüzdeki dönemde Türkiye’de de farklı türden topluluk biçimlerinde bölgesel üretim tesisleri kurulmasının mümkün kılınmasının, yenilenebilir enerjinin gelişimine katkı sağlayacağını düşünüyoruz.

¹¹⁴ **Gülsüm Gözde Durmaz Ayanoğlu**, Yenilenebilir Enerji Yatırımlarında Alternatif Bir Model: Yenilenebilir Enerji Üretim Kooperatifleri, Cinius Yayınları, İstanbul, 2018, s. 90, 91.

¹¹⁵ **Ayanoğlu**, s. 90.

¹¹⁶ **Ayanoğlu**, s. 91.

¹¹⁷ **Ayanoğlu**, s. 116.

¹¹⁸ **İmam Bakır Kanlı, Burak Kaplan**, “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Etkin Kullanımı İçin Bir Model Önerisi: Şehir Enerji Kooperatifleri”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C.6, sayı: 4, Sakarya, 2018, s. 32.

SONUÇ

Yenilenebilir enerji kaynaklarının fosil enerji kaynaklarına kıyasla çevre dostu enerji olarak kabul edilmeleri sebebiyle Avrupa Birliği genelinde desteklenmelerine karşın; gerek teşviklerin mali bakımdan getirdiği yükümlülükler gerekse bu üretim tesislerinden kaynaklanan emisyon sebebiyle, özellikle tesisin bulunduğu bölge halkı tarafından tepkiyle karşılanabilmektedir. Özellikle Almanya’da enerji dönüşümünün gerçekleşebilmesi için toplumsal kabul edilebilirliğin tesisi bir zorunluluk olarak görülmektedir. Öte yandan küçük ölçekli aktörlerin katılımı olmaksızın istenilen oranda büyümenin sağlanması da mümkün değildir. Bu sorunların aşılabilmesi için yurttaşların sürecin aktif bir parçası haline getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak bunun için sistemin regülasyonunda - ki bu yenilenebilir enerji bakımından özellikle teşvik düzenlemelerinde kendisini gösterir - yurttaşların katılımını cazip kılacak hukuki araçların geliştirilmesi gerekmektedir. Almanya’nın bu konuda yaptığı etkili adımlardan biri, kara tipi rüzgâr enerji tesisleri için yurttaş enerji topluluklarına ihalelere daha kolay koşullarla katılma seçeneği sunmasıdır.

Yukarıda belirtildiği üzere, yurttaş enerji topluluklarının kanuna dahil edilmesindeki temel gerekçelerden biri, yeni rüzgâr tribünleri kurulumundaki kabul edilebilirliğin sağlanmasının ancak bu bölgede katlanılan yükümlülüğün *dengelenmesi* yoluyla gerçekleşebileceği düşüncesine dayanmaktadır.¹¹⁹ Söz konusu yaklaşım, Türk hukukunda idarenin kusursuz sorumluluk hallerinden fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesinin *temel mantığıyla* benzerlik gösterir. İdarenin kamu yararına olarak yerine getirdiği faaliyetlerin bir kısım kişileri zarara uğratması halinde, idare kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereği, doğan zararı kusuru olmasa dahi tazmin etmektedir. Böylelikle toplumun tamamının yararına olan eylem ve işlemlerin külfetine belirli kişiler katlanmamaktadır.¹²⁰ Yurttaş enerji topluluklarında da, rüzgâr enerji tesislerinden kaynaklanan emisyon katlanmak zorunda olan bölge halkı topluluk/ortaklık kurarak, kazanç dahil olmaktadır. Yenilenebilir enerji kaynağından üretilen elektrikten olumsuz olarak etkilenecek bölge halkının külfetinin, onların kurduğu topluluğa, özellikle ihale sürecinde, kolaylıklar tanınması yoluyla dengelenmeye çalışılması, henüz zarar doğmamış olsa bile, fedakarlıklarının bir biçimde dengelenmesi yönüyle ilgili ilkenin temel mantığıyla örtüştüğü düşünülebilir. Kuşkusuz bizce amaçsal bakımdan söz konusu olan bu yakınlık, rüzgâr enerji santralinin bulun-

¹¹⁹ Kramer, s. 30.

¹²⁰ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2017, s. 382, Kemal Gözler, İdare Hukuku, C. II, Ekin Yayınları, Bursa, 2019 s. 1261, Oğuz Sancaktar, Lale Burcu Önüt, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Serkan Seyhan., İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 8. Bası, Ankara, 2019, s. 767.

duğu yerel halkın yargısal mekanizmalar aracılığıyla, iptal veya doğan zararın tazmini talebine engel olmaz.

Yurttaş enerji topluluklarının toplumsal kabul edilebilirlikle ilgili tüm sorunları çözmesini beklemek, buradaki problemi salt ekonomik perspektiften ele almak gibi tek yanlı bir anlayışa dayanması sebebiyle eleştirilebilir. Nitekim kabul edilebilirliğin söz konusu olmaması, çoğunlukla çevresel sebeplere dayanmaktadır. Yurttaş enerji topluluklarının sınırlı enerji kapasiteli olarak kurulabilecek olması ve gerekli çevresel izinlerden mutlak olarak muaf tutulmamış olması bu kaygıyı hafifletse de, yerel düzeyde toplumsal kabul edilebilirliğin tek çözümü olarak görülmesine imkan olmadığını düşünüyoruz. Bu topluluklar yurttaşların piyasada aktör olarak yer alabilmesinin koşullarının kolaylaştırılması, tekelciliğin önlenmesi ve katlanılan yükümlülüğün dengelenmesi bakımından bizce olumlu olarak görülmektedir. Ancak böyle bir imkânın tanınmış olması çevresel sorunların göz ardı edilmesi sonucuna yol açmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Ayanoğlu, Durmaz Gülsüm Gözde:** Yenilenebilir Enerji Yatırımlarında Alternatif Bir Model: Yenilenebilir Enerji Üretim Kooperatifleri, Cinius Yayınları, İstanbul, 2018.
- Can, Mustafa Erdem:** *Alman Yenilenebilir Enerji Düzenlemeleri ve Teşvik Sistemi*, Enerji Hukuku Dergisi, yıl: 3, sayı: 2014/1, Ankara, 2014, s. 1 - 21.
- Franzius, Claudio:** Das Paris - Abkommen zum Klimaschutz, Auf dem Weg zum Transnationalen Klimaschutzrecht?, ZUR (10), 2017, s. 515 - 524.
- Geissmann Markus, Huber Stephanie:** “Soziale Akzeptanz von Windenergie, Erfolgsfaktoren und Good - Practice- Beispiele aus einer Arbeitsgruppe der Internationalen Energieagentur IEA”, Bulletin, Ausgabe 3, Kaltenbach, 2011, s. 8 - 11.
- Gözler Kemal,** İdare Hukuku, C. II, 2019, Ekin Yayınları, Bursa, 2019.
- Günday Metin,** İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2017.
- Güneş, Ahmet M.:** *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XII, sayı 1- 2, Ankara, 2008, s. 739 - 772.
- Güneş, Ahmet:** Çevre Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015.
- Hacımuratlar, Zeliha:** İdari Usule Katılım, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011.
- Hoffmann, Ilka:** “Die Sonderregelungen für Bürgerenergiegesellschaften im EEG 2017, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 26 vom 2. Mai. 2017, s.1.(https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2017/05/stiftung_umweltenergie recht_wueberichte_26_%C2%A7-36g-EEG-2017_B%C3%BCrgerenergiegesellschaften.pdf, Erişim Tarihi: 14.01.2020.)
- Kahl Wolfgang, Schmidtchen Markus:** Kommunalen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013.
- Kanlı İmam Bakır, Kaplan Burak,** “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Etkin Kullanımı İçin Bir Model Önerisi: Şehir Enerji Kooperatifleri”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C.6, sayı: 4, Sakarya, 2018, s. 31 - 42.
- Kloepfer, Michael:** Umweltrecht, C.H. Beck, München, 2016.
- Kramer, Hubertus:** Bürgerwindparks, Nomos, Baden Baden, 2018.

- Leutritz Stephanie, Herms Manuela, Richter Christoph:** Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land, in Windenergieanlagen, Martin Maslaton (Hrsg.), C.H. Beck, München, 2018, s. 343 - 389.
- Maly Christian, Meister Moritz und Schomerus Thomas:** “Finanzielle Bürgerbeteiligung Rechtlicher Rahmen und Herausforderungen” in Handbuch Energiewende und Patipization, Lars Holstenkamp, Jörg Radtke (Hrsg.), Springer, Wiesbaden, 2018, s. 371 - 386.
- Ohlhorst, Dörte:** “Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland: das EEG und seine Reform”, in Handbuch Energiewende und Patipization, Lars Holstenkamp, Jörg Radtke (Hrsg.), Springer, Wiesbaden, 2018, s. 101 - 124.
- Özay, İl Han:** Gün Işığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- Pielow, Johann - Christian:** *Energierecht*, in Besonderes Verwaltungsrecht Band I Öffentliches Wirtschaftsrecht, Dirk Ehlers, Michael Fehling, Hermann Pünder (Hrsg.), 3. Auflage, C. H. Müller, Heidelberg, 2013, s. 730 - 846.
- Prall Ursula, Ewer Wolfgang:** *Klimaschutz durch Energierecht*, in Umweltrecht, Hans - Joachim Koch (Hrsg.), Verlag Franz Vahlen, 2014, München, s. 526 - 576.
- Pritzsche Kai Uwe, Vacha Vivien:** *Energierecht*, C.H. Beck, München, 2017.
- Salje, Peter:** Erneuerbare - Energien - Gesetz 2017, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2018.
- Sancaktar Oğuz, Önüt Lale Burcu, Us Eser, Kasapoğlu Turhan Mine, Seyhan Serkan,** İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, 8. Bası, Ankara, 2019.
- Schmidt Reiner, Kahl Wolfgang, Gaerditz Klaus Ferdinand,** Umweltrecht, C.H. Beck, 2017.
- Schomerus, Thomas:** *Klimaschutz- und Umweltrecht*, in Grundzüge des Umweltrechts, Eckard Reh binder - Alexander Schlink (Hrsg.), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2018, s. 639 - 713.
- Schumacher, Hanna:** § 3, in Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 6, Franz Jürgen Saecker (Hrsg.), Fachmedien Recht Und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2018, s. 223 - 292.

Steffens, Juliane: *Einleitung zum EEG*, in Berliner Kommentar Band 6, Franz Jürgen Saecker (Hrsg.), Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2018, s. 1- 74.

Turhan Ethemcan, Gündoğan Arif Cem, Aydın Cem İskender, Berke Mustafa, Özgür: İklim Adaleti Mücadelesi İçin 10 Durak, Ekoloji Kolektifi Derneği, Ankara, 2017.

Wiemer, Julia: § 3, in. Erneuerbare - Energien - Gesetz (Kommentar), Klaus Greb, Marius Boewe (Hrsg.), C.H. Beck, München, 2018, s. 48 - 50.

Yılmaz Turgut, Nükhet: Çevre Politikası ve Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2012.

Yokuş Sevük Handan, Çevre Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

Zoellner Jan, Schweizer - Ries Petra, Rau Irina, *Akzeptanz Erneuerbarer Energien*, in 20 Jahre Recht der Erneuerbare Energien, Thomas Müller (Hrsg.), Baden Baden, 2012, s. 91 - 106.

Online Kaynaklar:

www.ab.gov.tr

www.bmwi.de

www.clearingstelle-eeg-kwkg.de

www.erneuerbare-energien.de

www.fachagentur-windenergie.de

eur-lex.europa.eu

www.welt.de