Güneydoğu Avrupa Enerji İç Piyasası Enerji Topluluğu Anlaşması

Türkiye enerji alanında bölgesel ticaret ve işbirliğinin geliştirilmesine büyük önem vermektedir. Halen, Türkiye'nin Enerji Topluluğu Anlaşması'na taraf olması yönünde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Komisyonu arasında müzakereler sürdürülmekte olup, çekincelerimiz giderildiği takdirde Anlaşmaya taraf olma hususunun yeniden değerlendirilmesi beklenmektedir

→ **Hazırlayanlar: Başak ÖNER -** TOBB Türkiye Enerji Meclisi Uzman Danışmanı



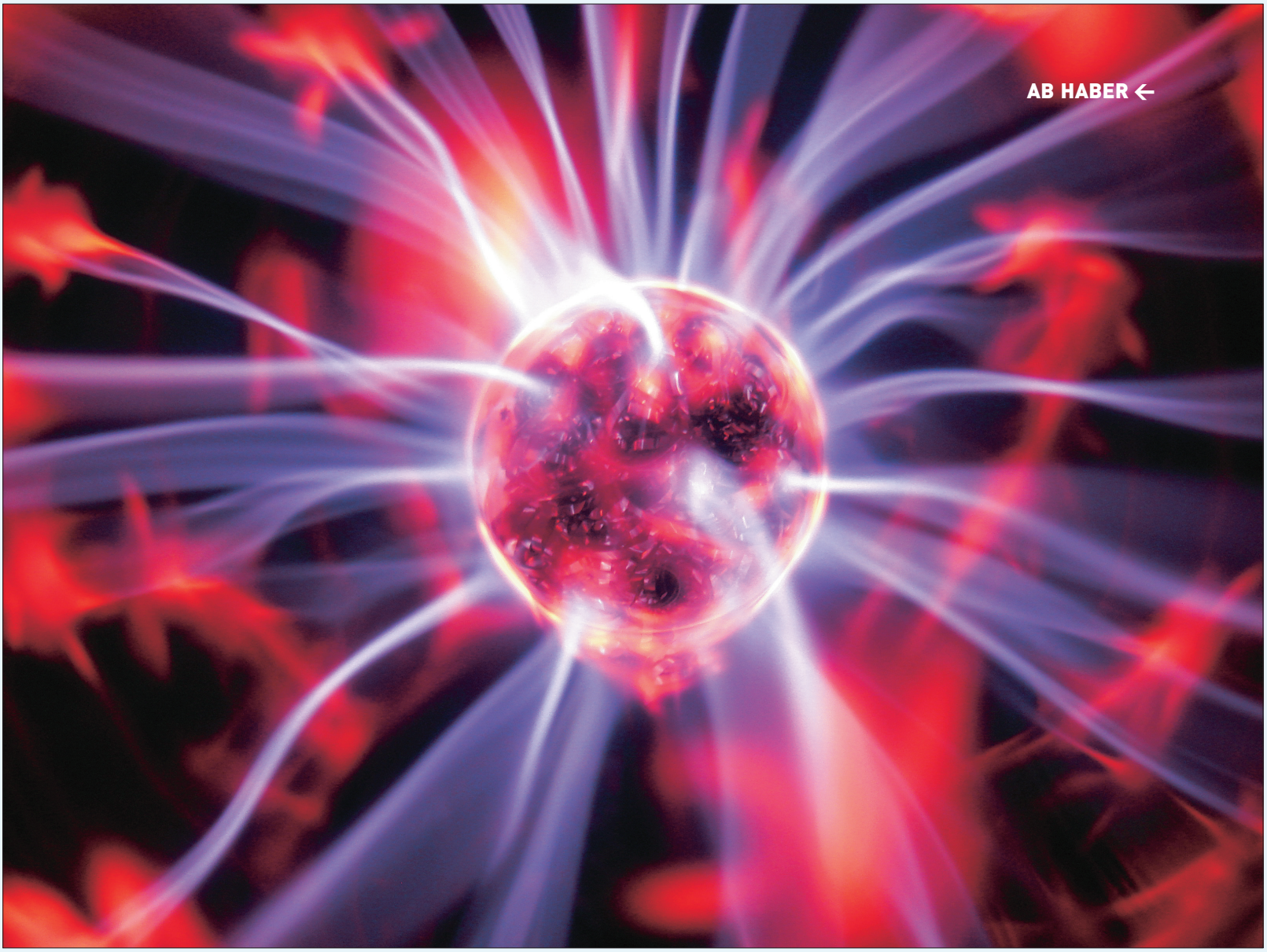
Güneydoğu Avrupa ülkelerinin enerji sektörlerinin yeniden yapılandırılması, piyasaların liberalleştirilerek tam rekabetin sağlanabilmesi ve piyasaların işleyişinde bir birliğin oluşturulabilmesi amacı perspektifinde, Güneydoğu Avrupa ülkeleri ile AB arasında bir Enerji Topluluğunun kurulmasını amaçlayan anlaşma 25 Ekim 2005 tarihinde Atina'da imzalanmıştır. Anlaşmanın nihai hedefi, bölgenin AB enerji iç pazarına entegre olmasıdır.



AB'NİN GÜNEYDOĞU AVRUPA'YA İLGİSİ

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle, Doğu Bloku'nun çöküşü uluslararası konjonktürü derinden etkilemiş, tek kutuplu dünya düzenine geçilmiştir. Tek kutuplu bir dünyada, Avrupa kıtası konvansiyonel ya da nükleer silahlarla yapılacak toplu bir saldırı tehdidi altında değildir. Ancak, bağımsızlık çabası içerisinde olan Güneydoğu Avrupa'da yaşanan ve on yıl süren savaş, Avrupa'nın varlığını olmasa bile istikrarını tehdit etmiştir. İstikrarın bozulmasından endişe eden AB'nin Güney Doğu Avrupa'ya yönelik en temel amacı askeri çatışmaların yaşanmadığı ve ekonomik olarak istikrarlı bir bölge yaratmaktır.

Enerji Topluluğu'nun üyeleri incelendiğinde, 2007 yılının başında AB'ye üye olan Bulgaristan ve Romanya dışında bütün üyelerin AB'ye aday veya potansiyel aday ülkeler olduğu görülmektedir. AB'nin hedefi, Güney Doğu Avrupa Ülkelerini içine alarak, tüm Avrupa Kıtasının bütünlüğünü sağlamaktır. Söz konusu genişleme sürecinin tamamlanması ile, bir bütün olarak Avrupa Kıtası'nda politik istikrar, demokrasi ve insan haklarına saygı gü-



vence altına alınacaktır.

Spesifik olarak "enerji" konusu göz önünde bulundurulduğunda ise, Avrupa Birliği, artan enerji talebi ve dolayısıyla artan dış bağımlılığı (2005 yılında yüzde 56, mevcut trend sürdüğü takdirde 2030 yılında yüzde 70) ve talebin karşılanması için gerekli olan büyük yatırım ihtiyacı (2030 yılına kadar 1 trilyon Euro tutarında yatırım) nedeniyle, arz güvenliğinin sağlanması ve yatırımların teşvik edilmesi için bölgede istikrarlı bir piyasa yapısının oluşturulması ve ticaretin artırılması hedefi kapsamında ortak düzenleyici alanın yaratılmasını amaçlayan Enerji Topluluğu'na büyük önem atfetmektedir.

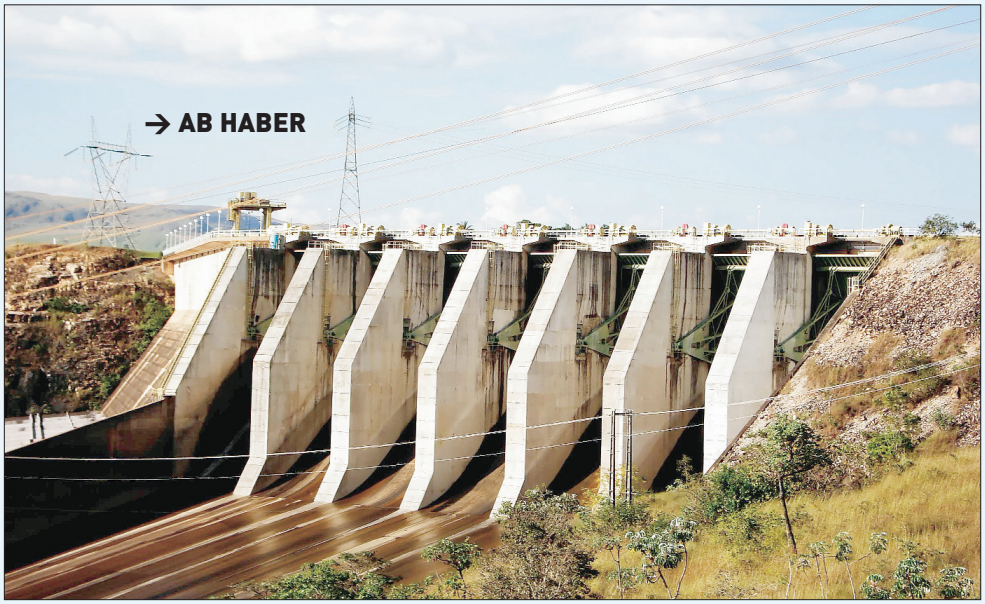
ENERJİ TOPLULUĞU SÜRECİNİN GELİŞİMİ

Kosova Krizi sonrasında Balkanlar'ın kalıcı bir istikrara kavuşturulması, bölgenin yeniden imar edilmesi ve kalkındırılması, Balkanlar'ın Avrupa sistemine yakınlaştırılması ve ileriki dönemde entegrasyonunun kolaylaştırılması amacıyla, AB öncülüğünde 1999'da Güneydoğu Avrupa için İstikrar Paktı oluşturulmuştur. İstikrar Paktı kapsamında, bölge ülkelerinin ekonomik ve siyasi reformları uygulamaları ve demokratik yapılanmanın hızlandırılabilmesi amacıyla alt yapı, enerji, çevre, insan gücü eğitimi gibi alanlarda büyük bölgesel projelerin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.

2002'de, İstikrar Paktı'nın desteği ve ilgili tüm donörlerin katılımının sağlanmasıyla birlikte AB, Güney Doğu Avrupa'da bölgesel bir enerji pazarının oluşturulmasına yönelik bir girişim başlatmıştır. "Atina Forumu" olarak adlandırılan girişim, Güneydoğu Avrupa için ilgili AB Direktiflerini baz alan bir model oluşturmakta olup, ortak bir enerji iç pazarın tesis edilmesini amaçlamaktadır.

Bu perspektifte, 15 Kasım 2002 tarihinde elektrik sektöründe altyapı ve enterkonneksiyonların geliştirilmesi hedefiyle "Güneydoğu Avrupa Elektrik Piyasası"nın oluşturulmasına yönelik bir Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. 2003 yılında ise, Güney Doğu Avrupa Elektrik Pazarı oluşturma fikrine doğal gaz sektörü de eklenerek, Güney Doğu Avrupa Enerji Pazarı haline dönüştürülmesine karar verilmiştir. Böylelikle, 8 Aralık 2003'te imzalanan yeni Mutabakat Zaptı ile entegrasyon süreci genişletilmiş ve doğal gaz piyasaları da sürece dahil edilmiştir.

Politik deklarasyon niteliğinde olan Mutabakat Zaptlarının taraflara yükümlülük getiren ve yasal yönden bağlayıcı bir anlaşma metnine dönüştürülebilmesi için 2004 yılında çalışmalara başlanmıştır. Avrupa Komisyonunun inisiyatifinde hazırlanan anlaşma taslağı Temmuz 2004- Şubat 2005 döneminde müzakere edilmiş, birçok kez revize edilerek, 22 Mart 2005'de ülkemiz dışındaki katılımcılar tarafından paraflanmıştır. Enerji Topluluğu Anlaşması, Türkiye dışında tüm taraflarca 25 Ekim 2005'de Atina'da imzalanarak yürürlüğe girmiştir.



ENERJİ TOPLULUĞU ANLAŞMASI'NIN KAPSAMI

Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Bulgaristan, Romanya, Makedonya, Sırbistan, Karadağ, Kosova ve Avrupa Komisyonu arasında bir Enerji Topluluğu'nun kurulmasını öngören Enerji Topluluğu Anlaşması esas itibariyle bölgede elektrik ve doğal gaz altyapı ve enterkonneksiyonların geliştirilmesi ve AB mevzuatı ve uygulamalarıyla uyumlu ortak düzenleyici alan yaratarak, Güneydoğu Avrupa'nın AB enerji piyasasıyla entegrasyonun sağlanmasına ilişkin hükümleri içermektedir.

Anlaşma'da, belirli bir takvim çerçevesinde, elektrik ve doğal gaz iç pazar direktifleri ile çevrenin korunmasına yönelik ilgili AB müktesebatına uyumun sağlanması öngörülmektedir. Enerji ve çevre müktesebatına ek olarak, Anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarih itibariyle, tam rekabet ortamının sağlanması amacıyla tüm tarafların AB rekabet müktesebatına uyum sağlayacakları ifade edilmektedir. Anlaşma'da ayrıca elektrik ve doğal gaz alanında ortak bir enerji dış ticaret politikasının belirlenmesi hükme bağlanmıştır. Son olarak Anlaşma, Enerji Topluluğu'nun kurumlarını (Bakanlar Konseyi, Daimi Üst Düzey Temsilciler Grubu, Düzenleyici Kurul, Forum ve Sekretarya) işleyişini ve karar alma süreçlerini tanımlamıştır.

TÜRKİYE'NİN TUTUMU

Türkiye, "Atina Forumu" sürecinin başından beri bölgesel enerji piyasası oluşturulması fikrine sıcak bakmış ve tüm çalışmalarda etkin rol oynamıştır. Sürecin en başında "gözlemci" konumunda olan Türkiye, 2002 yılında "katılımcı" pozisyonuna geçmiştir. Ülkemiz yasal bağlayıcılığı bulunmayan her iki Mutabakat Zaptına taraf olmuştur. 2004 yılına gelindiğinde ise, bölgesel enerji piyasası oluşturulması hedefi aşılmış, yasal olarak bağlayıcı bir Anlaşmayla, Güneydoğu Avrupa ülkeleri ile Avrupa Birliği arasında uluslar-üstü nitelikte bir enerji topluluğunun kurulması amaçlanmıştır.

Anılan nitelikte bir topluluğun kurulması amacıyla başlatılan müzakere sürecinde, Türkiye etkin, ve özellikle diğer taraf ülkeler ile kıyaslandığında, en aktif rolü üstlenmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı başkanlığında ve konuyla ilgili tüm kurumların uzmanlarından oluşan çalışma grubu tarafından gerçekleştirilen detaylı çalışmalar neticesinde Anlaşma madde madde değerlendirilmiş ve ülkemiz tutumuna baz teşkil eden hususlar belirlenmiştir.

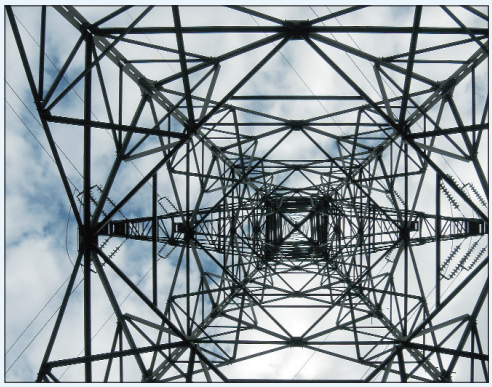
Türkiye'nin, Enerji Topluluğu'na taraf diğer ülkelerden büyük farklılıkları bulunmaktadır. Öncelikle, Türkiye, Hırvatistan'la birlikte, AB'ye aday ülke konumunda olup, üyelik müzakereleri halen devam etmektedir. Bir yandan Enerji Topluluğu'na üyelik müzakereleri sürerken, diğer yandan ise AB'ye tam üyelik müzakereleri yürütülmektedir. Ayrıca Türkiye gerek coğrafi ve jeostratejik önemi gerekse enerji sektörünün büyüklüğü bakımından diğer ülkelere kıyasla önemli farklılıklar taşımaktadır. Türkiye, doğunun zengin kaynakları ile bu kaynaklara bağımlı Batı piyasaları arasında bir kilit rol oynamaktadır. Ayrıca, ülkemizin gerek coğrafi büyüklüğü gerek nüfusu ve dolayısıyla enerji tüketimi ve yatırım ihtiyacı neredeyse tüm diğer taraf ülkelerin toplamına eşittir. Tüm bu hususlara ek olarak, mevcut durumda enerji sektörümüzün, bazı taraf ülkelerin yeni filizlenen enerji piyasaları ile kıyaslandığında çok ileride olduğu görülmektedir.

Yukarıda belirtilen sebepler göz önünde bulundurularak, müzakere sürecinde ülkemiz Anlaşma'ya teknik ve ekonomik nitelikte çekinceler koymuştur. Ülke olarak şerh koyduğumuz hükümlerden en önemlisi çevre ile ilgili AB müktesebatına uyumun, Anlaşmada belirlenen takvim kapsamında gerçekleştirilmesi zorunluluğudur. Bilindiği üzere, çevre sektörü tüm Türkiye ekonomisini etkileyecek en önemli yatay sektörlerden biridir. Çevre faslında henüz AB üyeliğine ilişkin fiili müzakereler başlamadan uyum açısından finansman yükü (tahmini 65 milyar Euro) büyük mali sıkıntılar yaratacak ve yeniden yapılandırılması uzun dönemli mali/teknik planlama ve müzakere gerektiren hususlarda taahhüt altına girilmesi ve uyuma ilişkin önceden tarih belirlemesi rasyonel bir yaklaşım değildir.

Çevre ile ilgili hususlara ek olarak, tam rekabetin sağlanmasına ilişkin AB müktesebatına Anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihte uyumun sağlanması zorunluluğuna da Türkiye çekince koymuştur. Türkiye'de, devlet yardımlarına ilişkin bir kurumun henüz kurulmamış olması ve AB rekabet müktesebatına uyumun sağlanmasına ilişkin Türkiye'nin belirlediği programın Enerji Topluluğu Anlaşması'nda öngörülen takvimle paralel olmaması nedeniyle, rekabete ilişkin hükümlere bu aşamada uyum sağlanılmasının mümkün olmadığı görülmektedir.

Bu kapsamda, Türkiye, gerek çevre gerekse rekabet politikası konularında AB müktesebatına uyum ile ilgili yükümlülüklerinin takvimini, söz konusu Anlaşmada tanımlandığı gibi değil, AB ile tam üyelik müzakereleri çerçevesinde ele almayı tercih etmektedir. Anlaşmanın mevcut haliyle imzalanması halinde, çevre ve rekabet fasıllarının müzakerelerinde, Türkiye tarafından herhangi bir geçiş dönemi yada muafiyet talebinde bulunulması imkansız hale gelecektir.

Ülkemizin diğer bir çekincesi ise, ortak enerji dış politikasının belirlenmesi ve arz güvenliğinin sağlanmasına ilişkin hususlara yöneliktir. Enerji Topluluğu'nun, tüm taraflar adına, dış ticarete (ithalat-ihracat) ilişkin gerekli ön-



lemleri alabilme yetkisi, en önemli ulusal enerji politikamız olan "transit ve ticaret ülkesi" olma rolümüzle uyuşmamaktadır. Ayrıca, AB tam üyelik perspektifi netleşmeden, enerji dış ticareti politikasıyla ilgili alınacak her türlü karar ve önlemin ulusal yetki alanımızda bırakılması büyük önem arz etmektedir.

Enerji Topluluğu'nun kurumları incelendiğinde, Avrupa Komisyonu'nun karar alma mekanizmalarında dominant pozisyonda olduğu görülmektedir. Topluluğun karar organları olan Bakanlar Konseyi, Daimi Üst Düzey Temsilciler Grubu veya Düzenleyici Kurul'unda, enerji piyasalarının işleyişine ilişkin konularda, Avrupa Topluluğu'nun olumlu oyu ile birlikte üçte iki çoğunlukla karar alınması ayrımcılık yaratmaktadır. Türkiye bu konudaki çekincesini dile getirmiş ve Anlaşma'nın temel hususlarına ilişkin olarak azınlık gruplara veto hakkının (blocking minority) sağlanması gerektiği vurgulamıştır.

Tüm ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri perspektifinde şekillenen Türkiye'nin çekinceleri, Anlaşmanın müzakere sürecinde Avrupa Komisyonu'na iletilmiştir. Müzakere sürecinde, özellikle yukarıda bahsedilen konulara ilişkin çekincelerimize çözüm bulunamamıştır. Bu duruma, Avrupa Komisyonu temsilcilerinin "take it or leave it" (al ya da bırak) tavrının da sebep olduğu söylenebilir. Bu perspektifte, Türkiye çekincelerini saklı tutarak Anlaşma taslağını 22 Mart 2005 tarihinde paraflamamıştır. Aynı tarihte, Türkiye ve Avrupa Komisyonu arasında yayınlanan ortak bir deklarasyonla Türkiye'nin süreçte kalacağı, ayrıca tarafların sorun oluşturan hususların çözümüne yönelik olarak ortaklaşa çalışacakları ifade edilmiştir. Ortak Deklarasyonun yayınlanmasından sonra, Türkiye ile Avrupa Komisyonu arasında görüşmeler devam etmiş ancak sorunlar giderilememiştir. Anlaşma, ülkemiz dışındaki tüm taraflarca 25 Ekim 2005 tarihinde Atina'da imzalanmıştır. 17 Kasım 2006 tarihinde gerçekleştirilen Enerji Topluluğu Bakanlar Toplantısında, Türkiye'nin gözlemci statüsünde yer alması karara bağlanmıştır.

SONUÇ

Özellikle son dönemde, Birliğin arz güvenliğinin güvenceye alınması hedefi kapsamında ülkemizin Enerji Topluluğu'na üyeliğini ısrarlı şekilde talep etmekte ve her türlü platformda bu isteğini dile getirmektedir.

Türkiye enerji alanında bölgesel ticaret ve işbirliğinin geliştirilmesine büyük önem vermektedir. Halen, Türkiye'nin Enerji Topluluğu Anlaşması'na taraf olması yönünde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Komisyonu arasında müzakereler sürdürülmekte olup, çekincelerimiz giderildiği takdirde Anlaşmaya taraf olma hususunun yeniden değerlendirilmesi beklenmektedir.

Ancak, Anlaşma'nın mevcut haliyle imzalanmasının büyük sakıncalar doğurabileceği öngörülmektedir. Öncelikle, AB üyeliğine yönelik fiili müzakereler açıldığı zaman tartışılacak birçok (özellikle sorunlu olan) konu hakkında şimdiden ülkemizin taahhüt altına girmesi rasyonel bir yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca, AB üyeliğimizin netleşmediği bir resimde, enerji gibi devletlerin ulusal politikasında hayati önem taşıyan bir konuda, Türkiye'nin AB ile bir "topluluk" kurması, Türkiye'nin üyelik perspektifine sınırlayıcı etki yaratacaktır. Bazı üye ülkelerin AB üyeliğimize sıcak bakmadığı göz önünde bulundurulduğunda, Avrupa Komisyonu'nun Enerji Topluluğu'na üyeliğimizde ısrarcı olması, salt enerji alanında sağlanacak olan ortaklığın AB tarafınca yeterli görülebileceği olasılığına dikkat çekmektedir.

Bilindiği üzere, uluslararası ilişkilerde, "tehditler" yada "fırsatlar" her zaman sürekli değildir. Bugün fırsat olarak algılanan bir konu, konjonktürün değişmesiyle, çok kısa zaman içerisinde bir tehdide, tehdit ise bir fırsata dönüşebilir. AB ile ilişkilerimizde geçmişte alınan stratejik kararların sonuçları unutulmamalıdır. Bu nedenle, maksimum faydanın sağlanabilmesi amacıyla, AB ile ilişkilerimizde atılacak her adımın, tek bir açıdan değil, geniş bir bakış açısıyla derin bir vizyon perspektifinde enine boyuna değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkemizin içinde bulunduğu bölgenin (Ortadoğu, Kafkaslar, Rusya) siyasi ve ekonomik koşulları da dikkate alınarak, Enerji Topluluğu'na üye olunup olunmamasıyla ilgili bütün olasılıkların göz önünde bulundurulması ve tüm olasılıkların gerçekleşme ihtimaline karşın çok yönlü stratejilerin önceden belirlenmesi ulusal çıkarlarımızın korunmasında etkin rol oynayacaktır.

