

DOĞAL GAZ DAĞITIMINDA YASAL DÜZENLEMELER

Murat YAZICI

ÖZET: Ülkemizde Doğal Gaz Piyasası Kanunuyla (“DPK”) petrol ve doğalgaz alanındaki faaliyetlerde yepyeni bir düzene geçilmiştir. Petrol Kanunu (“PK”) çerçevesinde imtiyaz altında yürütülen arama, üretim, boru hattıyla taşıma, rafineri faaliyetleriyle doğalgaz ithali, dağıtımı DPK ile değiştirilmiştir. Hazırlanan Petrol Piyasası Kanunu (“PPK”) da resmi tamamlayan bir taslaktır.

2001 yılında çıkarılan DPK’na kadar, sistem PK ve ikincil mevzuatla düzenlenmekteydi. Buna göre; petrol konusunda; arama, üretim, boru hatlarıyla taşıma ve rafinaj PK’nca imtiyaz altında; rafine edilmiş petrol ürünlerinin piyasa faaliyetiyse ikincil mevzuat altında Enerji Bakanlığı’na bağlı Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (“PİGM”) tarafından yürütülmekteydi. Doğalgaz konusunda ise; arama/üretim gene PK’na göre imtiyaz altında; ithalat, boru hatlarıyla taşıma ve dağıtımsa ikincil mevzuat uyarınca Botaş’ın tekelinde yürütülmekteydi.

DPK ve PPK Taslağı hükümleri değerlendirildiğinde bu resim değişecektir. Bu çerçevede: Petrol konusunda; arama ve üretim PK hükümlerine göre imtiyaz altında PİGM tarafından; boru hattıyla taşıma, rafinaj ve rafine edilmiş petrol ürünlerinin dağıtımıysa Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (“EPDK”) tarafından yürütülecektir. Doğalgazdaysa; arama ve üretimde bir değişiklik olmayacak, PK’na uygun imtiyaz altında PİGM tarafından, diğer faaliyet alanlarıysa, DPK’nca piyasa faaliyeti olarak EPDK tarafından yönlendirilecektir.

Yeraltındaki hidrokarbonlar devletin malıdır. Arama ve üretim devlet tarafından bahşedilen müsaade çerçevesinde devlet organlarının denetimi altında gerçekleşmektedir. Piyasa faaliyetiyse, EPDK tarafından yürütülmektedir. Yeni düzende petrol ve doğalgaz arama ve üretim faaliyeti bir imtiyaz çerçevesinde devlet adına yürütülecek, piyasa faaliyetiyse düzenleyici kurulun vereceği ruhsatla gerçekleştirilecektir.

DOĞAL GAZ DAĞITIMINDA YASAL DÜZENLEMELER

Murat YAZICI

Türk Hukuk sistemi içersinde kamu hukuku, kamu hizmetini tanımlamıştır. Kamu hizmetleri, kamunun çıkarı için kamu kuruluşları veya kamu gücünü kullanma hakkına sahip kuruluşlar tarafından yerine getirilen, süreklilik unsuru arzeden hizmetlerdir.

Türkiye’de sermaye oluşumu, bin dokuz yüz yirmili yıllarda henüz gerçekleşmemiş olduğundan, tüm kamu hizmetleri devletin sağladığı sermaye ile kurulan kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmiştir. Bin dokuz yüz otuzlu yıllarda gayet cılız nitelikte olmak üzere yasalarda bir takım değişiklikler yapılarak, özel sektör sermaye şirketlerinin kamu hizmeti ifa etmelerine olanak tanınmıştır. Ancak, bu tip yasal gelişmeler gereksinimlere yanıt vermekten uzak kalmıştır. 1954 yılına gelindiğinde Türkiye’de büyük bir değişiklik olmuş ve çıkarılan Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu ile yabancı sermayeli şirketlerin Türkiye’de faaliyet göstermelerinin yolu açılmıştır. Ayrıca, bu kanunlar ile bazı kamu hizmeti faaliyetlerinin yabancı sermaye şirketleri ile yapılması sağlanmıştır. 1954 tarihli Petrol kanunu bu konuda bir devrim sayılmış ve devletin mülkiyetinde sayılan petrol ve doğalgazın aranması, üretilmesi ruhsata bağlanarak yabancılar tarafından yerine getirilir hale gelmiştir.

Kamu hizmetinin özel sektör tarafından yerine getirilmesi imtiyaz sözleşmeleri yoluyla yapılmaktadır. Petrol ve gaz sektöründe dünyada uygulanan iki tür imtiyaz sözleşmesi modeli bulunmakta olup, bunlardan birincisi üretim paylaşım (production sharing agreements) anlaşmalarıdır. İmtiyaz verilen yerli veya yabancı özel sermaye şirketleri, petrol ve doğalgazı üretmekte ve üretilen miktarı devlet ile kararlaştırılan oranda paylaşmaktadırlar. İkinci tür ise, vergi ve devlet hissesi (tax and royalty) anlaşmalarıdır. Petrol Kanunu’nun kabul ettiği bu modelde imtiyaz sahibi özel sermaye şirketi, aldığı imtiyaza göre petrol ve doğalgazı aramakta ve üretmekte ve üretilen miktardan belirli bir oranını devlet hissesi (royalty) olarak devlete vermektedir. Ayrıca üretilen petrol veya gazdan elde edilen gelirin vergisi de devlete ödenmektedir.

Türkiye’de bin dokuz yüz seksenli yıllarda çeşitli kanunlar ile özelleştirme ve kamu hizmetinin özel şirketler eliyle yürütülmesi olanağı getirilmiştir. Enerji alanında elektrik üretim ve dağıtımının özel sektör eliyle yürütülmesi ile başlayan özelleştirme çabaları, 2001 yılında doğalgazın da piyasa faaliyeti olarak kabul edilmesine olanak tanımıştır.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile petrol ve doğal gaz alanındaki faaliyetlerde yepyeni bir düzene geçilmiştir. Petrol Kanunu çerçevesinde imtiyaz altında yürütülen arama, üretim, boru hattı ile taşıma ve rafineri faaliyetleri ve ikincil mevzuat ile Botaş’ın tekeline bırakılmış olan doğal gaz ithali, dağıtımı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile değiştirilmiştir. Bunun yanında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nca hazırlanıp Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ne yollanan Petrol Piyasası Kanunu da resmi tamamlayan bir taslaktır.

2001 yılında çıkarılan Doğal Gaz Piyasası Kanunu’na kadar, sistem Petrol Kanunu ve ikincil mevzuatla düzenlenmekte idi. Buna göre; petrol konusunda; arama ve üretim, boru hattı ile taşıma ve rafinaj Petrol Kanunu’na göre imtiyaz altında; rafine edilmiş petrol ürünlerinin piyasa faaliyeti ise ikincil mevzuat altında ve devlet tarafından yönlendirilmekte idi. Bu konuda görevli kuruluş, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na bağlı Petrol İşleri Genel Müdürlüğü idi.

Doğalgaz konusunda ise; arama ve üretim gene Petrol Kanunu’na göre imtiyaz altında; ithalat boru hatları ile taşıma ve dağıtım ise ikincil mevzuata göre Botaş’ın tekelinde yürütülmekteydi. Burada şehir içi dağıtımlarda üç belediye’ye (Ankara İstanbul ve İzmit) verilmiş olan dağıtım yetkisinden de bahsetmek ve bunların tekel dışında kaldığını belirtmek gerekir.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanunu Taslağı hükümleri göz önüne alındığında, belirtilen bu resim değişecektir. Bu çerçevede:

Petrol konusunda; Arama ve üretim gene Petrol Kanunu hükümlerine göre imtiyaz altında Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından; boru hattı ile taşıma ile rafinaj ve rafine edilmiş petrol ürünlerinin dağıtımı ise piyasa faaliyeti olarak Petrol Piyasası

Kanunu Tasarısı altında düzenleyici bir organ olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından yürütülecektir.

Doğaldazda ise; arama ve üretimde bir değişiklik olmayacak, Petrol Kanunu'na uygun imtiyaz altında Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından, diğer faaliyet alanları olan ithalat, boru hattı ile iletim ve dağıtım, toptan satıcılık, şehir dağıtımı, Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na göre piyasa faaliyeti olarak EPDK tarafından yönlendirilecektir.

Petrol Kanunu ile bu iki kanun, yani, Petrol ve Doğal Gaz Piyasası kanunları arasındaki temel fark; düzenleyici organdan kaynaklanmaktadır. Yer altındaki hidrokarbonlar devletin malıdır. Arama ve üretim alanında şirketler sadece devlet tarafından bahşedilen müsaade çerçevesinde devlet organlarının denetimi altında faaliyet göstermektedir. Piyasa faaliyeti ise, bağımsız (ki bu hususun da ayrıca irdelenmesi gerekir) düzenleyici bir organ tarafından yürütülmektedir.

Yeni düzende petrol ve doğalgaz arama ve üretim faaliyeti hâlâ bir imtiyaz çerçevesinde devlet adına yürütülecek faaliyet olup, piyasa faaliyeti ise düzenleyici bir kurulun vereceğı ruhsat ile yürütülecektir.

Petrol Kanunu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanunu bir bütünü tamamlayan hükümler içereceğinden, kanunlar arasındaki uyum büyük önem arz etmektedir. Gerek doğalgaz, gerekse petrol konusunda imtiyaz altındaki faaliyetler ile piyasa faaliyetleri arasında doğabilecek menfaat çatışmalarının önlenmesi gerekmektedir. Şimdiye kadar oluşan gelişmelerde gördüğümüz kadarı ile bu uyumun sağlandığını söylemek çok zordur. Herhangi bir konuda faaliyet alanındaki bir oyuncunun, diğer faaliyet alanındaki bir oyuncuya oranla farklı bir öncelik veya çıkara sahip olmaması gerekmektedir. Bir varil petrolun veya bir metreküp gazın yeraltından çıkarılması veya ithalinden, son kullanıcıya ulaşmasına kadar geçen zincir içerisinde, bütün oyuncular adil ve birbirlerinin çıkarları ile çatışmayan bir yapıda faaliyet göstermelidirler.

Bilindiğı üzere hem Doğal Gaz Piyasası Kanunu hem de Petrol Piyasası Taslağı dikey entegrasyona izin vermemektedir. Bütün dünyada petrol şirketleri her konudaki

entegrasyonu ile bir dünya devi enerji şirketine dönüşürken, Türkiye’de dikey entegrasyonu yasaklamaya çalışmanın amacı anlaşılmamaktadır. Eğer amaç, piyasa faaliyetinin belirli bir alanında çalışan şirketlerin diğer faaliyet alanındaki şirketler üzerinde hakim durumlarını önlemek çabası ise, bu Türkiye’de Rekabet Yasası hükümlerine göre düzenlenmelidir. Dikey entegre olmuş şirketlerin yaratacağı hakim durumun kötüye kullanılmasının önlenmesi amaçlanmakta ise, bunun önüne Rekabet Yasası ile geçmek gerekmektedir. Eğer, Rekabet Yasası’nın Türkiye’de böyle bir durumu önleyemediği düşünülerek dikey entegrasyon yasaklanıyor ise, yasaklamanın kaldırılarak Rekabet Yasası’nda belirli değişiklikler yapılması gerektiği düşüncesindeyiz.

BOTAŞ tekelinin sona erdirilmesi, yeni doğalgaz şirketlerinin ithalat yapabilmesi, iç piyasada dağıtım, toptan satış, iletim, şehir dağıtımı ve depolama, EPDK, dikey entegrasyon konularında ana ilkelerin yer aldığı bir yasa, endüstrinin geleceği açısından başarı olarak kabul edilmelidir. Ancak, tüketicinin korunması ve iç piyasada rekabetin yaratılarak ucuz doğalgaz sağlanması amacıyla hareket edildiğinde, piyasa koşullarının şu anda yasada yer almış belirli sınırlamalarını (gaz dağıtımının 2 şehirde tahdidi ve % 10 depolama kapasitesi, serbest tüketici sınırı gibi) daraltmak veya genişletmek durumunda kalınabilmesi doğaldır. Yasalar ana ilkeleri tanımlamakta, belirli sahalarda yapılan sınırlamalar ise piyasa koşullarına uygun olarak zaman içerisinde değişiklik gösterebilmektedir. Bu esneklik kabul edilmeli ve uygulama bu yönde olmalıdır.

BOTAŞ’ın imzalamış bulunduğu doğalgaz ithalatı ile ilgili anlaşmaların yeni ithalatçı şirketlere devredilmesi ile ilgili olarak getirilen hüküm de belirli karışıklıklara yol açabilecek içeriktedir. BOTAŞ’ın elindeki ithalat anlaşmalarını devredebilmesi sadece BOTAŞ ile ithalatçı şirketin anlaşması ile mümkün olmayacak ve fakat satıcı şirketin de devri onaylaması gerekecektir. Burada gözden uzak tutulmaması gereken bir diğer husus da, Türkiye Cumhuriyeti ile ithalatın yapıldığı devletler arasında imzalanmış olan doğalgaz alım satımına ilişkin ikili anlaşmalardır. Bu bakımdan, BOTAŞ tarafından yapılmış ithalat anlaşmalarını, iki şirket arasında yapılmış ticari anlaşmalardan daha farklı konumda değerlendirmek gerekir. BOTAŞ tarafından yapılmış ithalat anlaşmalarının devri, bu ikili anlaşmaları nasıl etkileyecektir? İthalat

anlaşmalarının dayanağını oluşturan ihracatçı devlet ile Türkiye Cumhuriyeti arasında akdedilen iki taraflı uluslararası anlaşmalar ile her iki devlet tarafından uluslararası hukuk kurallarına göre verilmiş olan taahhütler devam edecek midir? Yoksa bu taahhütler devirle birlikte ortadan kaldırılacak mıdır? Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmış ve yasalaşmış ikili anlaşmalarda yapılacak değişikliklerin de yasa koyucu tarafından yasalara yansıtılması gerekecektir. İthalat anlaşmalarının devri yerine, sadece o anlaşma kapsamında gelen gaz miktarının devri ise Botaş'ın mükellefiyetlerinin sınırı, mülkiyetin nerede el değiştireceği gibi başka hukuki sorunları da beraberinde getirecektir.

Bütün bunların yanında bilhassa 2009 yılına kadar olan geçiş döneminde BOTAS'ın anlaşmalar ile elinde bulunan Türkiye'deki doğalgaz alıcısı Serbest Tüketicilerin de ithalat sözleşmelerinin devri gibi devrine imkan verecek yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır. Yasada yer alan hükümler bu tip serbest tüketicilere bir avantaj getirmekten uzaktır.

22 Haziran 1998'de çıkan ve Avrupa Birliği içinde Doğal Gaz Piyasasını düzenlemeyi hedefleyen AB Direktifi ile Avrupa Birliği sınırları içerisinde bir doğalgaz piyasası oluşturulması ve üye devletlerin öncelikle pazarlarının en az % 20'si olmak üzere kademeli bir şekilde Direktifi yürürlük tarihinden itibaren 20 yıl içinde pazarın % 33'üne ulaşılacak şekilde serbestleştirmeleri öngörülmektedir. Direktif, üye ülkelerin satın alım taahhütlerini de göz önüne almaktadır. Direktifte yer alan tanımlar, düzenleme şekli yeni Doğal Gaz Piyasası Yasası ile uyum içindedir ki, bu durum Türkiye'nin aday üyelikten tam üyeliğe geçişinin gerçekleşmesi halinde, söz konusu direktif hükümlerine uygun olarak Avrupa'da oluşturulan piyasaya geçişte kolaylık sağlayacaktır.

Doğalgazın kaliteli, sürekli, ucuz ve rekabete dayalı şekilde tüketiciye ulaştırılmasını sağlamak üzere, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun sektör temsilcileriyle de oluşmasının Kurul çalışmalarına daha bir esneklik getireceği konusundaki kanımız değişmemiştir. Kurulun bağımsız ve şeffaf olması önkoşuldur. Kurulun temel görevinin ayrıntılı yönetim yerine piyasadaki düzeni denetlemek olması gerektiğinin altını çizmek isteriz.

Hem yürürlüğe girmiş kanunlar arasında, hem yeni çıkarılacak kanunlar açısından bakıldığında bu kanunlar arasındaki menfaat çatışmasının önlenmesi bir zorunluluk iken, hem de aynı zamanda Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda bulunan çıkar çatışmalarının da önlenmesi gerekir. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'ndaki serbest tüketici ile şehir dağıtıcısı bu çıkar çatışmasına iyi bir örnek olarak verilebilir. Serbest tüketicinin tanımındaki metreküp olarak saptanan miktarın düşüklüğü toptan satıcının yararına iken, yüksekliği ise Şehir Dağıtıcısının yararına. Bu bağlamda, yasada değişiklik yapılarak EPDK'ya hem toptan satıcı, hem de şehir dağıtıcısına cazip gelebilecek şekilde belirli bölgelerde limitleri değiştirebilme olanağı vermelidir.

Sıkıştırılmış doğalgaz dağıtımı, belge sahibi dağıtıcılar için yeterli altyapı bulunmayan şehirlerde izin verilecektir. Peki, aynı şehirde daha sonra bir şehir dağıtıcısına belge verilirse, bu şehirde faaliyet gösteren SDG satıcısının durumu ne olacaktır?

EPDK'nın şehir dağıtımını fizible bir hale getirebilmek amacıyla yasadaki iki şehir sınırlamasına, esneklik getirmesi gerekir. Birden fazla şehire bir şirket tarafından dağıtım yapılması halinde, belediyelere karşılıksız %10 hisse verilmesi; ve bu hisse karşılığında diğer ortakların bu sermaye payını nasıl muhasebeleştireceği açıklığa kavuşturulmalıdır.

Gerek yürürlükteki Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve gerekse de çıkartılacak Petrol Piyasası Kanunu ile değişiklikler yapılacak Petrol Kanunu'nun ülke çıkarlarına en uygun modellerde oluşumu ve uygulanması için sivil toplum örgütleri ile yetkili makamların elele çalışmalarının bir zorunluluktur.

Yasa koyucunun gaz piyasasında yaptığı devrimi ve EPDK'nın yürürlüğe koyduğu uygulama yönetmeliklerindeki gerçekleri göz ardı etmeden yasanın amacına ulaşması için daha çok emek sarfetmek durumunda olduğumuzun bilincindeyiz.