

**AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ SEKTÖRÜNDE REKABET POLİTİKASI:
BRÜKSEL'İN YENİ ÖNERİLERİ VE ENERJİ MİLLİYETÇİLİĞİ
MESELESİ***

Necmiddin Bağdadioglu

Öz

Brüksel'in yeni önerilerine kadar AB enerji politikası sektörde rekabetin ulusal ve Birlik düzeyinde oluşmasına odaklanmış ve özelleştirmeye öncelik verilmemiştir. Mütekabiliyet şartı aranmaması özellikle Rus firmaların haksız rekabetine ve her bir AB ülkesinin kendi ulusal enerji şampiyonunu yaratmasına neden olmuştur. Brüksel, "mütekabiliyet şartını" işleterek ve bütün firmalardan dikey ayrıştırmaya gitmelerini isteyerek haksız rekabeti azaltmayı amaçlamaktadır. Böylece, AB firmaları Rus firmalarından pay alarak arz güvenliğini sağlayabilecek ve AB'nin Ukrayna ve Belarus'unine benzer enerji şoklarını yaşama ihtimali azalacaktır. Ne var ki, bu önerinin uygulanması Birlik içerisinde Almanya ve Fransa, dışarısında ise Rusya ve diğer ülkelerin enerji milliyetçiliğinden ne kadar taviz vereceklerine bağlıdır. Rusya bu konuda pek istekli görünmemektedir. Avrupa Parlamentosu'nun zorunlu dikey ayrıştırmayı ret eden son kararı, AB cephesinin de taviz vermeye henüz hazır olmadığını göstermektedir.

Anahtar Sözcükler

Enerji, arz güvenliği, serbestleşme, rekabet politikası

European Union Competition Policy in Energy Sector: Brussels's New Proposals and Energy Nationalism

Abstract

Until Brussels's new proposals, EU energy policy has focused on promotion of competition at both national and Union levels, disregarding privatization. Allowing foreign firms to participate within the sector without seeking "Reciprocity Clause" caused an unfair competition, and thus, has led many member states to create own energy champions. Brussels aims to abate this by requiring all firms to go for vertical disintegration. In this way, EU firms are expected to achieve energy security by holding shares particularly in Russian firms, and thus avoid any similar energy shocks recently experienced by Ukraine and Belarusia. Nonetheless, the success of this proposal will largely be depending upon the will of abandoning energy nationalism in Germany, France and Russia. Russia is not enthusiastic. The recent rejection of full ownership unbundling by the European Parliament shows that the EU front is not keen for this either.

Key Words

Energy, security of supply, liberalization, competition policy

Giriş

Avrupa Birliği'nde (AB) son zamanlarda en fazla tartışılan ve bir yandan AB enerji sektöründeki yerli hâkim firmaların gücünü azaltmak diğer yandan yabancı firmaların enerji sektöründeki faaliyetlerini sınırlamak için yapılması düşünülen yasal düzenlemeler, AB'nin rekabete dayalı reform çabalarının bir uzantısı niteliği taşımaktadır. Şöyle ki, bu aşamaya gelene kadar,

* Bu çalışmanın ilk hali 10 Ocak 2008 tarihinde Rekabet Kurumu Perşembe Konferansı'nda "Rekabet için Düzenleme Şart mı? AB Enerji Reformu Çerçevesinde Bir Değerlendirme" başlığıyla sunulmuştur. Başta İsmail Hakkı Karakelle, Mehmet Akif Ersin, Murat Çetinkaya, Serdar Süngü, Mert Karamustafaoğlu, Süleyman Mümin Bulut ve Metin Pektaş olmak üzere Konferans katılımcılarına katkıları için teşekkür ederim. Getirdikleri önerilerle makalenin daha iyi hale gelmesini sağlayan adını bilmediğim iki hakeme de özellikle teşekkür ederim. Her şeye rağmen mevcut hataların sorumluluğu bana aittir.

AB enerji politikası sektörde rekabetin hem ulusal düzeyde ve hem de Birlik düzeyinde daim kılınmasına odaklanmış ve mülkiyetin kimin elinde olduğuna önem verilmemiştir. Hatta “mütekabiliyet şartı” aranmaksızın AB menşeli olmayan firmaların AB enerji sektöründe faaliyette bulunmalarına ve pay almalarına dahi izin verilmiştir.

Ne var ki, bu politika bir yandan son olarak Fransa'daki enerji firmalarının birleşmesinde (Gaz de Franz ve Suez) olduğu gibi, her ülkenin kendi ulusal enerji şampiyonunu yaratmaya çalışmasına, diğer yandan, sözkonusu ulusal şampiyonların AB enerji sektöründe özellikle Rus enerji firmalarının haksız rekabeti ile karşı karşıya kalmasına neden olmuştur.

Brüksel'in son yasa önerileri vasıtasıyla AB, hem ulusal şampiyonlardan hem de AB enerji sektöründe faaliyet etmek isteyen AB menşeli olmayan firmalardan üretim, iletim, dağıtım ve arz faaliyetlerini ayırmalarını istemektedir. Böylece bir yandan mevcut haksız rekabeti ortadan kaldırmayı diğer yandan rekabetin daha derinleşmesini ve daha geniş bir coğrafyaya yayılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu durumda, AB enerji firmaları da özellikle Rusya'nın Gazprom ya da Transneft gibi güçlü enerji firmalarından pay alabileceği için AB'nin yakın zaman önce Ukrayna ve Belarus'un maruz kaldıklarına benzer enerji şokları yaşama ihtimalinin azalması beklenmektedir.

Bu bağlamda çalışmamızın amacı, Brüksel'in enerji sektörü için önerdiği yeni rekabet politikasını İktisat Teorisindeki temelleri ve bölgenin kendine has iç ve dış dinamikleriyle şekillenen uygulamadaki yansımaları çerçevesinde değerlendirmektir. Çalışmamız dört ana bölümden oluşmaktadır. İzleyen bölümde, enerji sektörünün yapısı ve rekabet koşullarının oluşması için uygulanan politikalarla ilgili kısaca bilgi verilmektedir. Sonraki bölümde, AB enerji reformunun dayandığı esaslar ve en son yayınlanan Brüksel önerilerine kadar geçen dönemde yapılanlar ele alınmaktadır. Brüksel'in yeni önerilerinin neler olduğu üçüncü bölümde açıklanmaktadır. Dördüncü bölümde ise, özellikle AB ile Rusya arasındaki enerji ilişkileri değerlendirilmektedir. Çalışmamız, süreci etkileyen iç ve dış dinamikler çerçevesinde ve Avrupa Parlamentosu'nun (AP) aldığı 9 Temmuz 2008 tarihli kararın yorumuyla sona ermektedir.

Enerji Sektörünün Yapısı Ve Rekabet Politikası¹

Elektrik ve doğal gazın tipik ve ortak özellikleri, son tüketiciye dört temel üretim aşamasından geçerek bir şebeke üzerinden ulaştırılmalarıdır. Bu aşamalar sırasıyla, üretim, iletim, dağıtım ve arz aşamalarıdır. Bunun dışında, elektriğin mevcut teknolojik imkânlar çerçevesinde depolanması mümkün değildir. Dolayısıyla elektrik talebinin anında karşılanması ve elektriğin üretildiği anda tüketilmesi gerekmektedir. Ayrıca, üretimde kullanılacak enerji kaynakları mevcut ise elektriğin istenilen her coğrafi noktada üretilmesi mümkündür. Diğer yandan, doğal gaz ancak bulunduğu yerden çıkartılabilir. Doğal gazın depolanması, çıkartıldığı yerden enerji üretilecek yere ya da kullanılacağı yere borular vasıtasıyla ya da sıvılaştırılmış halde tankerler içerisinde ulaştırılabilmesi mümkündür (Pollitt, 2008).

Her ne kadar doğal gazın yaygın kullanımı 1980'lerden itibaren artmaya başlamış olsa da, elektrik ve doğal gaz için geleneksel tedarik yolu, piyasadaki

¹ Bu çalışmada enerji sektörüyle, AB'deki ayrıma sadık kalınarak, elektrik ve doğal gaz sektörleri kastedilmektedir. Dolayısıyla, petrol sektörü değerlendirmeye dâhil edilmemiştir.

bütün talebin, yukarıda sıralanan dört üretim aşamasının dikey birleşimiyle oluşmuş, bir tek firma tarafından karşılanması şeklindedir. 1980 öncesinde benimsenmiş olan bu yaklaşımın mülkiyet açısından iki farklı örneğini vermek mümkündür. Özellikle elektrik tedariki bakımından, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) özel mülkiyet altında faaliyetler gerçekleştiriliyorken, Türkiye dâhil Kıta Avrupa'sında kamu mülkiyetinin hâkim olduğu görülmektedir (Swann, 1988).

Her iki mülkiyet altında da amaç, tüketicinin refah seviyesini en fazla artırdığı kabul edilen marjinal maliyete yakın bir fiyatla ürünün tüketime sunulmasıdır (Baumol ve Bradford, 1970). Bu durumda, doğal tekel niteliği nedeniyle böyle bir fiyatlandırma sonucunda ortaya çıkan mali zarar, özel firmaya tanınan maliyet kalemlerini periyodik bir şekilde tekrar gözden geçirme süreciyle telafi edilirken, kamu firmasının mali zararı doğrudan kamu bütçesinden karşılanmaktadır.

Ne var ki, ne kamu mülkiyeti ne de özel mülkiyet altında tekel durumunda maliyetleri beklendiği seviyede düşürücü bir etki ortaya çıkmamıştır. Kamu mülkiyeti altında yumuşak bütçe ve çapraz sübvansiyon uygulamaları nedeniyle maliyetler düşürülememiştir. Özel mülkiyet altında ise, özellikle sermaye kaleminin şişirilmesi suretiyle fiyatların kolayca artırılabilceğini fark eden firmaların gereksiz yere sermaye yoğun bir tedarik yolu izlemeleri nedeniyle maliyetler düşmemiştir (Averch ve Johnson, 1962).

Özellikle 1970'lerdeki petrol krizleri ve Batı ekonomilerindeki pazar daralmaları, sözkonusu mali zararların kamu bütçesi üzerindeki yükünü artırmıştır. Gelişmiş ülkelerde başlayarak gelişmekte olan ülkelere sirayet eden, maliyetlerdeki yükselmeyi telafi edecek alternatif yol arayışları, enerji sektöründe dikey ve yatay ayrıştırma şeklindeki reform uygulamaları ile kendini göstermiştir. Teknolojik ilerlemeler ve talep artışı üretim ve arz aşamalarında rekabetin oluşmasını mümkün kılmıştır. Ancak, iletim ve dağıtım aşamalarında doğal tekel halinin hala devam ettiği kabul edilmektedir (Vickers ve Yarrow, 1988).

Bu durum, her iki grup faaliyetin düzenlemeye tabi tutulmasını gerektirmektedir. Üretim ve arz aşamalarında rekabetin piyasa içerisinde hâkim firma(lar) tarafından ihlal edilmesini önlemek için, iletim ve dağıtım aşamalarında ise piyasadaki tekel durumunun kötüye kullanılmasını engellemek için düzenlemeye ihtiyaç vardır (Armstrong ve Sappington, 2005).

Diğer bir ifadeyle, dikey ayrıştırma yapmak suretiyle, üretim, iletim, dağıtım ve arz aşamalarından her birinde birbirleriyle bağlantılı olmayan firmaların faaliyet etmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Mülkiyetin bu şekilde ayrıştırılması yoluyla bu firmaların bağlantılı olduğu durumda ortaya çıkabilecek kayırcı ve ayırcı davranışların ve dolayısıyla da rekabet ihlallerinin önlenmesi amaçlanmaktadır. Burada rekabet açısından en önemli hususlardan birisi, piyasaya yeni giren firmaların mevcut iletim ve dağıtım şebekelerinden kolayca yararlanmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasıdır. Bu şekilde, enerji sektöründe fiili olarak rekabetin artırılması yoluyla maliyetlerin en aza indirgenmesi hedeflenmektedir.

Özellikle belirtmek gerekir ki, bu tür bir rekabet yapısı içerisinde gerek rekabet kurumlarının ve gerekse enerji sektörü düzenleyici kurumlarının

sorumlulukları oldukça büyüktür. Zira bu kurumlar, gerek piyasa içerisinde rekabetin muhafaza edilmesi gerekse doğal tekel olan ve birden fazla firmanın faaliyette bulunmasının kaynak israfına neden olacağı iletim ve dağıtım aşamalarında piyasa talebini karşılama tekelinin elde edilme sürecinde rekabetin oluşmasını sağlama ve nihayet devlet yardımlarının rekabeti ihlal edici şekilde kullanılmasını önlemekle yükümlüdürler.

AB' nin İlk İki Enerji Reform Paketi

AB, bugüne kadar uyguladığı üç enerji reformuyla bir önceki bölümde belirtilen rekabet politikasını hayata geçirmeye çalışmaktadır (Jong, 2008). İlk reform paketinde mülkiyet devrine, yani özelleştirmeye, öncelik verilmemiştir. Sadece enerji piyasalarına giriş-çıkışların serbest bırakılması ve tedrici bir şekilde enerji piyasalarının rekabete açılması hedeflenmiştir. Üye ülkeler arasında iletim hattı üzerinden elektrik ve doğal gaz alışverişine özellikle ağırlık verilmiştir.

Enerji sektöründeki bu rekabet politikası, AB'nin 1980'den sonraki genel serbestleşme ve rekabet gücünün yükseltilmesine yönelik çabalarının bir yansıması olarak görülebilir. Zira 1980'lerin sonlarından itibaren AB'de üretim faktörlerinden özellikle sermayenin ülkeler arasında sınır tanımaksızın coğrafi noktalar arasında serbestçe dolaşmasını sağlayacak reformlar yapılmıştır. Üye ülkelerde sermaye piyasalarının serbestleştirilmesine yönelik irade ve talep 1988'de ortaya çıkmıştır. Bununla ilgili ilk adımlar 1990'da atılmaya başlamıştır. 1993'teki Maastricht Antlaşmasıyla birlikte de bütün üye ülkelerin intibak etmesi zorunlu hale getirilmiştir (Afxentiou, 2000).

Sermaye yoğun bir sektör olan enerji sektörüne doğru sermaye akışını hızlandıracak şekilde, AB enerji reformunun ilk serbestleşme paketi 1990'ların sonlarına doğru iki direktif halinde yayınlanmıştır. Bunlardan birincisi, 1997'de yürürlüğe giren, elektrik iç pazarına yönelik ortak kuralların ortaya konduğu ve serbestleşme sürecinin başlatıldığı 96/92/EC kodlu direktiftir. İkincisi ise, 1998'de yürürlüğe giren ve doğal gaz iç pazarına yönelik ortak kuralları belirleyen direktiftir (Direktif 98/30/EC). Her iki direktifin amacı, elektrik ve doğal gaz pazarlarını rekabete açmak suretiyle enerji sektörünün etkinliğini artırmak ve enerji maliyetlerinin düşmesini sağlayarak AB ekonomisinin rekabet gücünü yükseltmektir.

Elektrik ve doğal gaz pazarlarını açmak bakımından hemen hemen bütün üye ülkeler bu direktiflerin gereğini Eylül 2000 itibariyle yerine getirmiştir. Ancak, AB içerisinde enerji reformunun hızı ve derinliği hakkında birbirleriyle farklı düşünen ve etkilerini bugün dahi hissettiren iki ana gruptan söz etmek mümkündür. Biri, bir an önce enerji pazarlarının rekabete açılmasına yönelik reformların hızla yapılmasını savunanlardan; diğeri ise, bu sürecin daha yavaş ilerlemesini isteyen ve enerji sektöründe kamu hâkimiyetinin, bu olmazsa ülkenin gücünün yok olmaması yönünde direnç gösterenlerden oluşmaktadır.

2003'te yürürlüğe giren ikinci reform paketi, daha öncekilerin yerine aynı başlıkla çıkarılan iki direktif (Direktif 2003/54/EC ve Direktif 2003/55/EC) ve iki ilave regülasyondan oluşmaktadır. Bu regülasyonlar sırasıyla, sınır ötesi elektrik mübadeleleri için iletim şebekesine giriş koşullarını belirleyen 1228/2003 kodlu regülasyon ile sınır ötesi doğal gaz iletim şebekesine giriş koşullarını ortaya koyan 1775/2005 kodlu regülasyonlardan oluşmaktadır. AB, elektriğin yüksek voltajla ve doğal gazın yüksek basınçla bir ülkeden diğeri bir

ülkeye iletilmesiyle ilgili koşulların ortaya konduğu bu regölasyonlara özel önem vermiştir. Zira üye ülkeler arasında enerji ticaretini artırmak suretiyle ulusal pazarlarda mülkiyet devriyle ilgili sözünü ettiğimiz direnç kırılmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca, bu reform paketiyle yüksek kalitede kamu hizmeti verme ve genel hizmet yükümlülüklerinden, yani talep eden herkese ürünün ulaştırılması ilkesinden, ödün vermeden elektrik ve doğal gaz pazarlarının tam olarak rekabete açılması amaçlanmıştır. Ükelere, tüketicilerin tedarikçilerini serbestçe seçebilmelerini sağlayacak şekilde pazarlarını mesken dışı müşterilere açmaları için Temmuz 2004'e kadar, mesken müşterilerini de dahil etmeleri için Temmuz 2007'ye kadar mühlet tanınmıştır.

Bu paketin bir diğer önemli özelliği, enerji firmalarından üretim, iletim, dağıtım ve arz faaliyetlerini en azından yasal olarak ayırıştırmalarının talep edilmesidir (Thomas, 2007a). Bu şekilde, firmaların özellikle iletim ve dağıtım kısımlarını kullanmak isteyen diğer firmalara karşı ayrımcı ve kayırıcı davranmalarının önlenmesi ve rekabetin artırılması hedeflenmiştir. Ayrıca, kurulacak ulusal bağımsız düzenleyiciler vasıtasıyla da bu faaliyetlerin izlenmesi öngörölmüştür.

Ancak, bu ikinci reform paketinden de beklenen faydalar ortaya çıkmamıştır. Genel olarak alternatif elektrik ve doğal gaz tedarikçisi bulma bakımından, tüketicilerin beklenen şekilde daha fazla seçim yapma imkânına sahip olamadığı görölmüştür. Seçim imkânlarına nispeten daha fazla sahip ülkelerde dahi tüketicileri tatmin edecek kalitede hizmet verilmediği yönünde şikâyetler olmuştur. Bu durum, 2005'te enerji sektöründeki faaliyetlerin rekabet kuralları bakımından incelemeye alınması gereğini doğurmuştur.

İnceleme sonucunda:

- Gerek elektrik gerekse doğal gaz pazarıyla ilgili bilgilere kolayca ulaşılabilecek kadar şeffaf bir bilgi akışı sisteminin oluşturulamadığı;
- Tüketicilerin uzun vadeli anlaşmalarla arz edicilere fiilen mahkûm bırakıldığı;
- Dengeleme mekanizmalarının istenen şekilde çalışmadığı;
- Ülke bazındaki pazarların çoğunda belli firma(lar)ın birçok üretim aşamasında hâkim durumda olduğu;
- Bu firma(lar) tarafından yeni girişlerin engellenmesi nedeniyle rekabetin oluşmadığı;
- Özellikle iletim ve dağıtım şebekeleri ile diğer aşamalar arasındaki ayrışma seviyesinin yetersiz kaldığı;
- Bu durumun pazarın işleyişini ve yatırım arzularını olumsuz etkilediği;
- Ulusal düzenleme otoritelerinin her ülkede farklı yapıya ve güce sahip oldukları ve görevlerini layıkıyla yapacak seviyede bağımsız olmalarını nedeniyle üye ülkeler arasında ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kaldıkları belirlenmiştir.

Gerçekten de bütün bu reformlara rağmen belli başlı AB ulusal elektrik ve doğal gaz pazarlarındaki yoğunlaşma derecesi oldukça yüksek kalmıştır. Örneğin, ulusal elektrik pazarında Fransa'da bir tek firma hâkim durumdadır. İspanya ve Almanya'da ise oligopolistik bir yapı mevcuttur. Sadece Birleşik

Krallık elektrik pazarı oldukça rekabetçi bir yapıya sahiptir. Doğal gaz pazarı açısından bakıldığında da, yoğunlaşma derecelerinin çok yüksek olduğu görülmektedir. Polanya, Macaristan, Fransa ve Belçika'da doğal gaz pazarında yoğunlaşma oranı neredeyse %100'e yaklaşmaktadır. En düşük yoğunlaşma oranı Birleşik Krallık'tadır (DG, 2007).

Brüksel'in Yeni Önerisi ve Üçüncü Reform Paketi

2005'teki enerji sektörü incelemesi sonucunda yapılan belirlemeler ışığında, Avrupa Komisyonu (AK), 1990'ların sonlarında başlayan birinci reform paketi ile 2003'teki ikinci reform paketindeki açıkları telafi etmek ve bu paketlerdeki eksiklikleri gidermek için 19 Eylül 2007 tarihinde yeni öneriler sunmuştur. Bu öneriler, tüketicilerin tedarikçi seçimi, maliyete dayalı adil fiyatlar, temiz enerji ve arz güvenliği ile ilgilidir. Bu bağlamda, yeni ve nispeten küçük enerji firmalarının (ki bunlar özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanan ve kullanma amacında olan firmalardır) iletim ve dağıtım şebekelerine kolayca bağlanmalarını sağlayacak, hâkim durumdaki firmaların rekabeti önleyici davranışlarının önüne geçecek ve üçüncü ülke enerji firmalarının AB pazarını kontrol etmelerini önleyecek düzenlemeleri yapmak yeni önerilerin temel hedeflerini oluşturmaktadır.

Önceki iki reform paketinden farklı olarak, bu son reform paketinde pazara yeni giriş yapan ve nispeten daha küçük enerji firmalarının iletim ve dağıtım şebekelerine kolayca bağlanmalarını sağlayacak ve pazara hâkim firmaların rekabeti önleyici davranışlarını engelleyecek türde dikey ayrıştırmaya ve mülkiyet devrine dayalı daha somut öneriler yer almaktadır. Yasal ayrıştırmamanın, yani, her bir faaliyetin (üretim, iletim, dağıtım ve arz) muhasebelerinin ayrı tutulmasının, rekabetin ortaya çıkması için gerekli motivasyonu sağlamaması nedeniyle, AK biri radikal diğeri daha az radikal olan iki öneri getirmiştir. Birinci öneriyle tam mülkiyet devri istenmektedir. Buna göre firma dikey ayrıştırma yapmak suretiyle üretim, iletim, dağıtım ve arz aşamalarını ayrı firmaların mülkiyetine devredecektir. Ancak, bu durumda, hiçbir firma diğeri bir firmanın faaliyetini kontrol edebilecek düzeyde pay sahibi olamayacaktır.

Bu öneriyi oldukça radikal bulan ve enerji firmalarının mülkiyetinden taviz vermek istemeyen Almanya ve Fransa gibi bazı üye ülkeler için alternatif bir öneri daha getirilmiştir. Ara çözüm niteliğindeki bu ikinci öneriye göre iletim ve dağıtım aşamalarının mülkiyetini muhafaza etmek isteyen ülke bu faaliyetlerin idaresini kurulacak bir bağımsız sistem işletimcisi firmaya bırakmayı kabul edecektir.

Bir diğeri yeni öneri, enerji piyasasının stratejik önemi ve üçüncü ülkelerin AB enerji piyasasındaki faaliyetleriyle ilgilidir. Özellikle Rusya, Libya, Cezayir ve Suudi Arabistan kendi pazarlarını AB enerji firmalarına kapattıkları hâlde, AB enerji pazarlarında kolayca faaliyet gösterebilmekte ve pazardan pay alabilmektedir. AB bu haksız durumu "mütekabiliyet prensibini" işletmek suretiyle ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Şu anda Rusya'yla önemli ithalat bağlantıları olan AB, özellikle Ukrayna ve Belarus örneklerinden sonra Orta Avrupa'daki elektrik kesintilerinin ortaya çıkarabileceği sorunları bertaraf etmek için üye ülkeler arasında daha fazla dayanışma gereğini de vurgulamaktadır.

Ayrıca AB, üye ülkeler arasındaki sınır ötesi enerji ticaretini kolaylaştırmak için yeni bir düzenleyici otoritenin kurulmasını da önermektedir. “Avrupa Ulusal Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı” adını alacak olan bu otorite, her bir ülkenin enerji sektör düzenleyicisinin yer aldığı bir üst kurul şeklinde teşkilatlanacak ve kendi bağlayıcı ve tamamlayıcı karar alma gücüne sahip olacaktır.

Ulusal düzenleyicilerin daha etkin hâle getirilmesi bir diğer öneridir. Burada ulusal düzenleyiciler, kendi bütçelerine sahip olur ve siyasi otoritelerden ve endüstriden ne kadar bağımsız hareket edebilirlerse o kadar daha etkin çalışabilirler düşüncesi ağır basmaktadır.

Bununla bağlantılı olarak sınır ötesi işbirliğinin canlandırılması ve yatırımların artırılması için yeni bir “Avrupa İletim Sistem İşleticileri Ağı” oluşturulması önerilmektedir.

Nihayet bu son reform paketiyle, şeffaflıkta artış isteği de vurgulanmaktadır. Bu açıdan özellikle elektrik üreticileri ve gaz iletim işletmecilerinin faaliyetleriyle ilgili bütün kararlarını, alışverişleriyle ilgili bilgileri, tüketicilerinin isimleri dâhil, tutmaları zorunluluğu getirilmesi teklif edilmektedir.

AB-Rusya Enerji İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme

AB'deki enerji reformunu bölgedeki dış dinamikler ve kendi iç dinamiklerini dikkate almadan değerlendirmek mümkün değildir. Kuzey Afrika, Orta Doğu, Hazar Bölgesi ve Orta Asya'dan oluşan bu bölgede hâkimiyet kurma ve enerji yollarını kontrol etme mücadelesi kıyasıya sürmektedir.

Harita-1: Avrupa'ya yönelik Rus petrol ve gaz boru hatları



Kaynak: Cohen (2007)

Rusya, AB ve ABD'nin kontrolündeki boru güzergâhlarına alternatif güzergâhlar inşa etmeye, doğalgazın fiyatını belirleme gücünü sürdürmeye ve bunu bir şekilde şantaj malzemesi olarak kullanmaya devam etmek istemektedir. Mevcut ve önerilen hatları gösteren Harita-1'den görüldüğü gibi Rusya farklı bir yapılanma tercihi içerisindedir. Türkiye, Anglosakson dünyaya daha yakın durduğu için, Rusya, Türkiye üzerinden geçen boru hatlarını veya güzergâhlara sıcak bakmamakta ve bunları bertaraf edecek şekilde özellikle Karadeniz'in üst kısımlarından geçerek Avrupa'daki merkezlere ulaşacak hatları inşa etmeye ve buna yönelik anlaşmalar yapmaya gayret etmektedir.

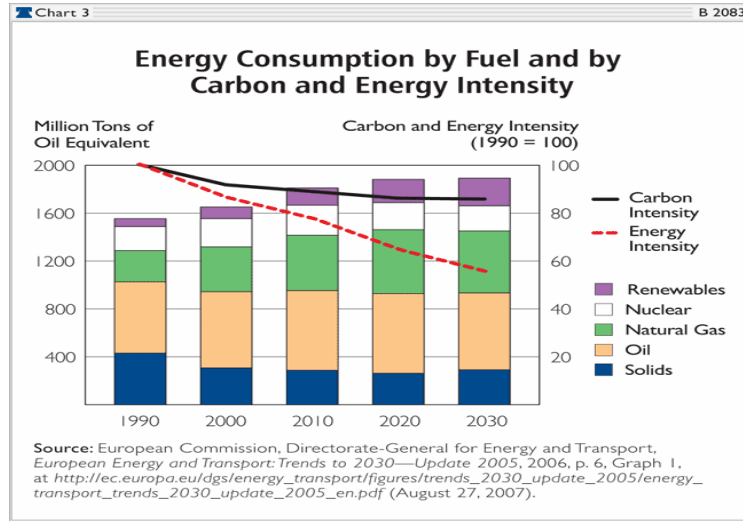
Tablo 1. İthal Gaz ve Rusya'dan Alınan Gaz

Ülke	İthal Gaz'a Bağımlılık Oranı, (2005)	Rusya'dan İthal Edilen Toplam Tüketilen Gaz
Avusturya	88%	74%
Çek Cumhuriyeti	98%	70%
Estonya	100%	100%
Fransa	98%	26%
Finlandiya	100%	100%
Almanya	81%	39%
İtalya	85%	30%
Polonya	70%	50%

Kaynak: Belkin (2008).

Bununla birlikte, AB'nin ithal doğal gaza ve bu bakımdan özellikle Rusya'ya enerji bağımlılığı giderek artmaktadır (Tablo-1). Ayrıca, enerji tüketiminde enerji kaynakları bakımından yenilenebilir enerji kaynaklarının 2030 senesine kadar artması hedeflenmesine rağmen, doğal gazın öneminin devam edeceği tahmin edilmektedir (Grafik-1). Dahası, Rusya korumacı bir yaklaşım sergileyerek, AB enerji iç piyasasındaki payını artırmak istemekte ve aynı imkânı kendi ülkesinde AB enerji firmalarına vermekte ısrar etmektedir (Belkin, 2008).

Grafik 1: Yakıt, karbon ve enerji yoğunluğu bakımından enerji tüketimi



Kaynak: Cohen (2007)

AB'nin en büyük dezavantajlarından birisi, tek başına Rusya'yla anlaşma yapmamasıdır. Zira AB, üye ülkeler üzerinde kontrol sağlayamadığından ve her bir üye ülke kendi inisiyatifini elinde tutmak istediğinden dolayı pazarlık gücü azalmaktadır. Örneğin, Almanya'nın Rusya'yla ayrıca anlaşmalar yapması veya Bulgaristan'ın, Macaristan'ın birebir Rusya'yla ayrı pazarlıklar içerisine girmesi dolayısıyla belki olabileceğinden çok daha yüksek fiyatlardan doğal gaz anlaşmaları yapılmaktadır.

Bu dış dinamiklerle birlikte AB'nin kendi iç dinamiklerini de dikkate almak gerekmektedir. AB'nin kendi içerisinde birbiriyle çarpışan radikal yaklaşımlar bulunmaktadır. Özellikle Almanya ve Fransa, AB'deki enerji piyasalarında kendi paylarını artırmaya çalışmaktadır. Bu nedenle de her ülke kendi "enerji şampiyonunu" yaratmaya çabalamaktadır. Bu bağlamda, Rusya'da "Gazprom", Almanya'da "E.ON", Fransa'da "EDF", İtalya'da "ENI", Hollanda'da "Gasunie", İsveç'te "Vattenfal", Norveç'te "Norsk-Hydro", Danimarka'da "Donk", Finlandiya'da "Fortum" ve İspanya'da "Endesa" örnek olarak verilebilir. Her ülke kendi enerji şampiyonları vasıtasıyla hem kendi enerji sektörünü elinde tutmaya hem de diğer üye ülkelerdeki enerji sektörlerinde payını artırmaya çalışmaktadır (Thomas, 2007b). Zira Fransa'daki son iki enerji firmasının birleşme olayı bunun en önemli göstergesidir. Aslında İtalyan enerji firması ile birleşme gündemdeyken Başkan Sarkozy'nin inisiyatifıyla iki Fransız firması Gaz de Franz ile Suez birleşme kararı almıştır.

Sonuç

Enerji milliyetçiliği, AB'nin üçüncü ülkelere karşı bir savunma mekanizması olarak anlamlı görünse de Birlik enerji pazarının oluşmasına zarar vermektedir. AB bu gidişatı yukarıda belirtilen ayrıştırma ve mülkiyet devri seçenekleri ile kırmaya çalışmaktadır. Ne var ki, enerji yatırımlarının artmasına, fiyatların düşmesine, tüketici tercihlerinin egemen olmasına ve bölge ülkeleri arasındaki güvensizliğin ortadan kalkmasına hizmet etmesi beklenen böyle bir yasanın çıkması, netice itibarıyla AB içerisinde özellikle Almanya ve Fransa'nın, AB dışında ise Rusya ve diğer ülkelerin ulusal çerçevede düşünmekten vazgeçmeye ve küresel oyuncular olmaya ne kadar hazır olduklarına bağlıdır. Rusya böyle bir değişikliğe sıcak bakmamaktadır.

AB içerisinde de Brüksel'in bu yeni önerilerini destekleyen ve desteklemeyen ülkeler bulunmaktadır. Fransa, Almanya, Avusturya, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan, Litvanya, Lüksemburg ve Slovakya, Brüksel'in söz konusu radikal tam ayrıştırma önerisine şiddetle karşı çıkmaktadır. Birleşik Krallık, İrlanda, Hollanda, İsveç, İspanya ve Brüksel ise Brüksel önerilerini destekler görünmektedir. Ancak, böyle olmakla beraber, Avrupa Parlamentosu'nun 9 Temmuz 2008 tarihindeki oylamasında bu iki seçenektен nispeten daha az radikal olan ikincisinin ezici bir çoğunlukla, 579 olumlu oya karşı 80 olumsuz ve 52 çekimser oyla kabul edilmesi (Goldirova, 2008) AB'de enerji milliyetçiliğinin bir süre daha devam edeceğini göstermektedir.

Bu durumda kanımızca AB'nin elindeki en önemli kozlardan biri, daha üst bir yapılanma olan Avrupa İletim Sistem İşleticileri Ağı'nı işler kılarak, enerji milliyetçiliğinde ısrar ederek pazarlarını rekabete açma konusunda direnç gösteren ülkelerin dış rekabetle terbiye edilmesini sağlamaktır. Bu şekilde en azından, ulusal pazarını rekabete açmayan veya açtığı halde orada faaliyet

göstermek isteyen diğer enerji firmalarına yaşam hakkı tanımayan ülkelerdeki tüketicilere doğal gazını ve elektriğini daha ucuza tedarik eden başka bir yerden alma imkânı tanınmış olacaktır. Böylece, ulusal pazarda korunan ve düşük verimle faaliyet gösteren enerji firmaları da dış rekabet nedeniyle maliyetlerini aşağı çekme yollarını aramaya zorlanacaktır.

Kaynakça

- AFXENTİOU, Panos C. (2000), "Convergence, the Maastricht Criteria, and Their Benefits", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. VII, 1:245-254,
<http://www.econ.iastate.edu/classes/econ353/tesfatsion/MaastrichtConvergenceCriteria.Afxentiou.pdf> (28/05/2008)
- ARMSTRONG, Mark, David E. M. Sappington (2005),
"Recent Developments in the Theory of Regulation",
<http://bear.cba.ufl.edu/sappington/PDF/REGCHAPFINAL.pdf>
(28/05/2008)
- AVERCH, Harvey, Leland, Johnson. (1962), "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint", *American Economic Review* 52, 1052-1069.
- BAUMOL, William J., David F. Bradford (1970), "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing", *the American Economic Review* 60(3), 265-283.
- BELKIN, Paul. (2008), The European Union's Energy Security Challenges, CRS Report for Congress,
<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf> (04/04/2008)
- COHEN, Ariel. (2007), Europe's Strategic Dependence on Russian Energy, Backgrounder No: 2083,
http://www.heritage.org/research/europe/upload/bg_2083.pdf
(28/05/2008)
- COM. (2007a), Common rules for the internal market in electricity, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0528:FIN:EN:PDF> (28/05/2008)
- COM. (2007b), Common rules for the internal market in natural gas, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0529:FIN:EN:PDF> (28/05/2008)
- COM. (2007c), Access conditions to the gas transmission network, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1775/2005,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0532:FIN:EN:PDF> (28/05/2008)
- COM. (2007d) Cross-border exchanges in electricity, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1228/2003,

- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0531:FIN:EN:PDF> (28/05/2008)
- COM. (2007e), Establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0530:FIN:EN:PDF> (28/05/2008)
- CPB. (2006), Liberalisation of European energy markets Challenges and policy options, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Document No: 138,
<http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/document/138/doc138.pdf> (04/04/2008)
- DIRECTIVE 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003, concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0037:0055:EN:PDF> (28/05/2008)
- DIRECTIVE 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0057:0078:EN:PDF> (28/05/2008)
- DIRECTIVE 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 February 1997 concerning common rules for the internal market in electricity,
http://www.seerecon.org/infrastructure/sectors/energy/documents/electricity_directive/dir96-92.pdf (15/07/2008)
- DIRECTIVE 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:204:0001:0012:EN:PDF> (28/05/2008)
- DG Competition report on energy sector inquiry (SEC(2006)1724, 10 January 2007),
http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/inquiry/full_report.pdf (12/03/2009)
- GOLDIROVA, Reneta. (2008) Parliament rejects full gas company unbundling, www.euobserver.com (10/07/2008)
- JONG, Jacques J. (2008), The Third EU Energy Market Package: Are We Singing the Right Song? Clingendael International Energy Programme Briefing Papers,
http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080200_ciep_briefingpaper_jong.pdf (04/04/2008)
- POLLITT, Michael G. (2008), The Future of Electricity (and Gas) Regulation, EPRG0811, <http://www.electricitypolicy.org.uk/pubs/wp/eprg0811.pdf> (14/06/2008)

- REGULATION (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity,
<http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0001:0010:EN:PDF> (28/05/2008)
- REGULATION (EC) No 1775/2005 of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0001:0013:EN:PDF> (28/05/2008)
- SWANN, Dennis. (1988), *The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the UK and US*, London: Harvester.
- THOMAS, Steve. (2007a), Unbundling of electricity transmission networks: Analysis of the European Commission's position, Public Services International Research Unit (PSIRU), www.psiru.org (28/05/2008)
- THOMAS, Steve. (2007b), Corporate concentration in the EU energy sector, Public Services International Research Unit (PSIRU), www.psiru.org (28/05/2008)
- VICKERS, John, George Yarrow (1988) *Privatization: An Economic Analysis*, London: MIT Press.