4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'nı değiştirmek üzere taslak hazırlandı

Beş kat kaymaklı kadayıf yasası

4628 sayılı Yasa ile getirilen elektrikte serbest piyasa modeli, gerekli yatırımların özel sektör tarafından yapılmaması ve ülkenin elektriksiz kalma tehlikesiyle çöküşe geçti. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'nda değişiklik hazırlıkları başlatıldı.

Hayati KÜÇÜK
EMO Hukuk Müşaviri

Elektrik Piyasası Yasası'nın yürürlüğe girdiği 2001 yılından bu yana, özellikle elektrik sektöründe kamuya kapatılan yatırımların özel sektör tarafından da yapılmamasıyla büyük bir yatırım açmazı ve ülkenin elektriksiz kalma tehlikesi oluşmuştur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) yüzlerce şirkete verdiği irili ufaklı üretim lisanslarının önemli bir kısmı, yatırıma dönüşmek yerine, oluşan lisans pazarında müşterilerini aramaktadır. Ülkenin enerji güvenliğinin tehlikeye girmiş olması, serbestleşme ve piyasalaştırma temelli Elektrik Piyasası Yasası ile öngörülen modelin çökmüş olduğunun açık bir kanıtıdır. Nitekim bu sektörde faaliyet gösterenler de, kamu da sistemin işlemediğini kabul etmiş bulunmaktadır. Bu nedenle 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'nda, değişikliğe gidilmeye çalışılmaktadır.

Ekonomik kalkınma sürecini tamamlayamamış olan ülkemizde, elektrik enerjisi talebi özellikle son yıllarda hızlı artış göstermektedir. 2006 yılından bu yana, elektrik enerjisinin en fazla tüketildiği saatlerde, yetersizlikler nedeniyle bölgesel elektrik kesintilerine gidiliyor. Geçtiğimiz yaz aylarında elektrik kesintilerinin **"dolaştırılması"** suretiyle sorun aşılmış gibi görünse de, köklü çözümler bulunmadığı sürece, büyük bir elektrik kriziyle karşılaşılması riski sürmektedir.

Özel sektöre daha çok garanti, daha çok teşvik politikası, mevcut piyasa modeline aykırı da olsa, çeşitli yasal düzenlemelerle ya da EPDK kararlarıyla uygulamaya geçirilmektedir. Fakat özel sektörü özendirmeye yönelik bu adımlar da yeterli olmadığından, şimdi daha köklü ve genel düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Evet, modelle ilgili bir değişiklik ihtiyacı mutlak surette vardır. Ama bu hangi yönde olacaktır? Hazırlanmış olan yasa taslağının, hem mevcut modeli koruma kaygısı taşıdığı hem de arz güvenliği adına modelden sapma anlamına gelecek düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Taslağın yasalaşması halinde, verilen aşırı teşviklerle özel sektörün yatırım yapması, dolayısıyla elektrik arz güvenliğinin belirli oranda sağlanması gerçekleşebilecektir. Ancak Elektrik Piyasası Yasası öncesinde uygulanan teşvikli modellerin maliyetleri dikkate alındığında yeni sorunlar kapıda beklemektedir. Önümüzdeki yıllar da, son 20 yılda olduğu gibi, çalışmayan bir modeli işler hale getirme çabalarıyla geçecektir. Bu kaotik süreç, belki enerji ihtiyacını az çok çözecek, ama ülkemiz elektrik sektöründe pek çok yeni sorunu beraberinde getirecektir.

Yasa taslağı ne getiriyor?

Başta 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası olmak üzere, konuyla ilgili birçok yasada değişiklik yapılmasını öngören yasa taslağının amacı **"arz güvenliği ile ilgili görev ve sorumluluklara açıklık getirmek, piyasalarda rekabetçi, şeffaf ve sürdürülebilir bir yapının oluşturulmasını sağlamak ve genel olarak enerji sektöründe yatırım ortamını iyileştirmek"** olarak açıklanmıştır. Taslakta, daha önce atılan kimi adımların yasal çerçeveye kavuşturulmasının yanı sıra EPDK'nin kimi yetki ve sorumluluklarının, Enerji Bakanlığı ve Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ), Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) gibi kurumlar lehine daraltıldığı görülmektedir.

TETAŞ'ın görev ve sorumlulukları artırılıyor

2001 yılından önce Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devri gibi yöntemlerle özel sektörün sahip olduğu sözleşmeleri devralmak ve sözleşmelerin süresi boyunca faaliyet göstermek üzere kurulmuş bulunan TETAŞ, giderek görev ve sorumlulukları artan, kalıcı bir kamu kurumu haline gelmektedir. Son zamanlarda çıkartılan yasalarla, TETAŞ'ın organizasyon yapısı ile personel sayısı, deneyim ve birikimiyle uyuşmayan ihaleleri gerçekleştirmek (Nükleer santral ihalesi gibi) yanında, yeni alım garantileri verilecek özel şirketlerin ürettiği elektriği uzun dönemli sözleşmeler yoluyla satın alma görevleri de yükleniyordu. Yeni yasa taslağı ile TETAŞ'ın 1 yıldan daha uzun süreli enerji alım anlaşmaları imzalama yetkisi sürekli hale getirilmektedir. Artık bu sözleşmeleri yapabilmesi için yasal düzenleme yapmak yerine, Bakanlar Kurulu tarafından görev verilmesi yeterli olacaktır. Bu durum, arz güvenliğinin sağlanması için, Bakanlar Kurulu kararlarıyla, tekrar alım garantili özel sektör üretim santrallarının yapılacağı bir döneme girildiğini göstermektedir. Alım garantili sözleşmelerin gündeme gelmesi ve yaygınlaşması, uygulanan Elektrik Piyasası sisteminin **"pazar içi rekabet"** kuralını da rafa kaldırmaktadır.

TETAŞ'a yasa taslağı ile verilen yetkilerden birini de, herhangi bir koşula bağlı olmaksızın, mevcut özel sektör üretim şirketlerinin ürettiği elektrik

enerjisini ihale yoluyla almak oluşturuyor. Bu ihalelerin Kamu İhale Yasası kurallarına bağlı olmaması için de düzenleme getiriliyor. Taslağın yasalaşması halinde, TETAŞ 5 yıl süreyle enerji alımı için ihaleye çıkabilecek. Oysa geçtiğimiz yıl içerisinde TETAŞ aynı içerikte bir ihale düzenlemiş, ancak özel sektör üretim şirketlerinin önerdiği fiyatlar fahiş bulunduğu için ihale iptal edilmişti.

Otoprodüktörlere yeni olanak

Kendi ihtiyaçları için elektrik üreten otoporodüktör şirketlerinin dışarıya satabilecekleri elektrik miktarı, mevcut yasaya göre yıllık üretimlerinin yüzde 20'si düzeyiyle sınırlandırılmıştır. EPDK bu oranı yarısına kadar artırma yetkisine sahiptir. Bu oranın aşılması halinde, otoprodüktör şirketlerinin üretim lisansı almaları zorunludur. Ancak EPDK almış olduğu bir kararla bu oranı yasaya aykırı şekilde yüzde 50'ye çıkarmıştır. Fiilen yaratılan bu duruma, yeni yasa taslağında çözüm oluşturacak bir hüküm getirilerek, otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının serbest rekabet ortamında satabilecekleri enerji miktarı yüzde 40'a çıkartılmakta ve ihtiyaç duyulması halinde Enerji Bakanlığı'nın önerisi üzerine Kurul'un bu oranı istediği kadar artırabilmesi öngörülmektedir.

Rüzgar santralları için ihale yapılacak

Yasa taslağı, aynı bölge ve/veya aynı trafo merkezi için rüzgar enerjisine dayalı üretim tesisi kurmak üzere lisans başvurusunda bulunan birden fazla tüzel kişi arasından, lisans verilecek başvuru sahibini seçmek için, EPDK'ye ihale yapma yetkisi getiriyor. Buna göre ihale, TEİAŞ'a en fazla katkı payı verecek tüzel kişiye verilecek. TEİAŞ ise bu geliri, iletim yatırımlarının finansmanında kullanacak.

TRT payı düşürülüyor

Taslakta düzenlenen bir başka konu da, elektrik enerjisi satış bedellerinden TRT'ye ayrılan payla ilgilidir. 3093 sayılı TRT Gelirleri Yasası'na göre bu pay yüzde 3.5 olarak belirlenmiş ve Bakanlar Kurulu'na bu oranı yüzde 100 artırma ve eksiltme yetkisi verilmiştir. Nitekim 2003 yılında Bakanlar Kurulu tarafından bu oran yüzde 2 olarak belirlenmiştir. Yasa taslağıyla bu oranın tamamen Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi düzenlenmektedir. Ancak söz konusu oranın dağıtım, iletim, perakende hizmet bedelleri dışarıda tutularak enerji tüketimi üzerinden belirlenen bedele bağlanması nedeniyle TRT payında düşüş öngörüldüğü görülmektedir. Ayrıca oranın yasa ile belirlenmesi yerine Bakanlar Kurulu'na bırakılması ise kamu hizmeti yayıncılığı yapması gereken TRT'nin daha doğrudan siyasal iktidara bağlanması anlamına gelmektedir.

Planlamaya yönelik yeni kurallar getirilmesi, gerektiğinde kamunun da elektrik üretim alanında yatırım yapmasına yönelik hükümler ve özel sektöre getirilen teşvikler ise yasa taslağının dikkat çekici temel düzenlemelerini oluşturmaktadır.

Serbest piyasaya planlama montajı

Yasa taslağıyla Elektrik Piyasası Yasası'na getirilen bir ek maddeyle, arz güvenliği sorununa çözüm

oluşturulmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Buna göre, elektrik enerjisi arz güvenliğinin izlenmesinden ve arz güvenliğine ilişkin tedbirlerin alınmasından Enerji Bakanlığı'nın sorumlu olduğu belirtilerek, bu bağlamda diğer kamu kurumlarının sorumlulukları da belirlenmektedir. **"Ülke elektrik enerjisi ihtiyacının, bir yedek güç kapasitesini de içerecek şekilde yeterli, güvenli, sürekli ve kaliteli olarak karşılanabilmesi"** anlamına gelen arz güvenliğinin sağlanabilmesi için, çeşitli kurumların planlama çalışmaları yapmaları öngörülmektedir. Mevcut yasada dağıtım şirketlerinin talep tahminleri, TEİAŞ'ın da bu tahminleri esas alarak üretim kapasite projeksiyonu hazırlayarak EPDK onayına sunması düzenlenmiştir. Ancak bu rapor ve planların ciddi bir şekilde hazırlanması söz konusu olamadığı gibi uygulamada da sonucu bulunmamaktadır. Yeni taslakta uzun ve kısa dönemli raporlar halinde düzenlenecek 5 ayrı planlama çalışmasına yer verilmiştir.

Buna göre, Enerji Bakanlığı her 2 yılda bir 31 Mart'a kadar, gelecek 20 yılı kapsayacak şekilde **"Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Projeksiyonu Raporu"**nu hazırlayarak, yayınlayacaktır. TEİAŞ ise, Bakanlığın raporunun yayınlanmasını takiben 31 Temmuz'a kadar, **"gelecek 20 yılı kapsayacak şekilde yapılan talep tahminini, mevcut arz potansiyelini, potansiyel arz imkanlarını, yakıt kaynaklarını, iletim ve dağıtım sistemi projeksiyonunda öngörülen talebi güvenilir bir yedekle ve en az maliyetle karşılayacak üretim tesislerinin kapasitelerini, kompozisyonunu ve zamanlamasını"** belirlemek üzere **"Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planı"**nı hazırlayarak Bakanlığın onayına sunacaktır. TEİAŞ her yıl 31 Ekim'e kadar da, gelecek 5 yılı kapsayacak şekilde, orta dönem arz-talep dengelerini ve uzun dönemli plandan sapmaları belirleyen **"Kısa ve Orta Dönem Arz-Talep Dengesi Raporu"**nu da hazırlamakla görevlendirilmektedir. EPDK ise, 5 yıl içerisinde işletmeye girecek ve arz hesabında dikkate alınacak yeni üretim kapasitelerini, varsa gerçekleşmeleri etkileyen sorunları ve çözüm önerilerini kapsayan **"Üretim Tesisleri Gelişim Raporu"**nu hazırlayarak her yıl Ocak ve Temmuz aylarında yayınlayacaktır. Son olarak Enerji Bakanlığı, her yıl 31 Aralık'a kadar, yukarıda belirtilen planlama ve rapor sonuçlarına göre ulusal pazardaki arz/talep dengesini,

Hazırlanan değişiklik taslağının hem mevcut modeli koruma kaygısı taşıdığı hem de arz güvenliği adına modelden sapma anlamına gelecek düzenlemeler içerdiği görülmektedir. TETAŞ aracılığıyla yeniden alım garantili sözleşmeler dönemi başlatılmak istenmektedir

iletim ve dağıtım sistemi ile üretim tesislerinin durumunu dikkate alarak **"Elektrik Enerjisi Arz Güvenliği ve Elektrik Piyasası Durum Raporu"**nu hazırlayacak ve Bakanlar Kurulu'na sunacaktır.

Planlama seferberliğinin ucu boşta

Toplumun vazgeçilmez ihtiyaçlarından olan elektrik enerjisinin sürekli ve düzenli bir şekilde sunulabilmesi için, bütün süreçlerinin ayrıntılı bir şekilde planlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Planlama anlayışının, elektrik üretiminde kullanılan ve birincil kaynaklar olarak adlandırılan, doğada kıt bulunan kaynakları da içermesi gerekmektedir. Yeni yasa taslağıyla, yukarıda anlattığımız çerçeveye göre, olması gereken planlamanın getirildiği izlenimi doğmaktadır. Enerji sektörünün ayrıntılı bir şekilde planlanması için, çeşitli kamu kurumları adeta seferber edilmektedir. Ancak bu kadar ayrıntılı plan ve raporların uygulanmasına yönelik soru işaretleri bulunmaktadır. Planlama, uygulama zorunluluğunu gerektirirken, taslakta bu planların piyasaya **"yol gösterici mahiyette"** hazırlanacağı belirtilmektedir. Nitekim serbestleştirilmiş olan elektrik sektöründe, üretim alanında yapılacak yatırımların kararı tamamen özel sektör tarafından verilmektedir. Hazırlanan plan ve raporlara uygun yatırım yapılması zorunluluğu getirilmeksizin, elektrik enerjisi arz tehlikesinin çözülmesini beklemek söz konusu olamaz. Özellikle plan ve raporlara aykırı yatırımlar gündeme geldiğinde nasıl davranılacağı belirsizdir. Bugünkü mevzuat çerçevesinde de TEİAŞ tarafından Üretim Kapasite Projeksiyonu hazırlanarak EPDK tarafından onaylanmaktadır. Mevcut projeksiyona göre, örneğin ithal kömür santrallarının kurulmasına 2018 yılından itibaren yer verilmesine karşın, EPDK tarafından bu tip üretim santrallarına şimdiden lisans verilmesi gibi çelişkili uygulamalar yapılmaktadır. Taslakla, plan ve raporlara uyulması zorunluluğu getirilmediğinden, aynı sorunların devam etmesi kaçınılmazdır. Her şeye rağmen, bir planlama anlayışının geliştirilmesi ve hayata geçirilecek

olması olumlu bir adım olarak değerlendirilmelidir.

Başarısız piyasa modeline kamu teşviki

Hazırlanacak planlar ve raporların, asıl olarak arz açığı tehlikesinin tespitinde kullanılacağı ve kamuyu harekete geçirecek bir etkisi olmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Özellikle Elektrik Enerjisi Arz Güvenliği ve Elektrik Piyasası Durum Raporu'nun elektrik piyasasının gelişimi ve işlemesi hakkında değerlendirmeleri ve arz güvenliği açısından tespitleri, sorunları ve çözüm önerilerini kapsayacağı öngörülmüş; rapor sonuçlarına göre arz güvenliği bakımından gerekli görülen tedbirleri almaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Bakanlar Kurulu'nun, elektrik üretim yatırımlarının elektrik enerjisi talebini karşılayamaması ve/veya puant gücün belirli bir yedekle karşılanmasında yetersiz kalınacağının tespiti halinde, arz güvenliğini sağlamak üzere yeni üretim yatırımlarının yarışma usulü ile yaptırılmasına karar verebileceği düzenleme altına alınmak istenmektedir.

Elektrik enerjisi arz açığı tehlikesinin bulunduğu bugünlerde, taslağın yasalaşmasının ardından bu hükümlerin devreye sokularak, 2001 yılı öncesinde uygulanmış olan Yap-İşlet modelinin sıkça uygulanacağı anlaşılmaktadır. Diğer yandan mevcut yasal düzenleme, üretim yatırımlarını özel sektörün yapacağını hüküm altına almakla birlikte, Elektrik Üretim A.Ş.'nin de, özel sektör üretim yatırımlarını dikkate almak suretiyle Kurul onaylı üretim kapasite projeksiyonu uyarınca, gerektiğinde yeni üretim tesisleri kurabilmesi, kiralayabilmesi ve işletebilmesi yetkisi bulunmaktadır. Ancak arz güvenliğinin sağlanması için bu hükmün uygulamaya konulması yoluna gidilmemiştir. Yeni düzenlemeyle, arz açığının kapatılması için, öncelikle ihale yoluyla ve alım garantisi de verilmek suretiyle özel sektör devrede tutulmak istenmektedir. Yap-İşlet modelinin tekrar gündeme gelecek olması, her şeye rağmen özel sektöre öncelik vermek adına, mevcut Elektrik Piyasası Yasası'nın getirmiş olduğu modelin işleyişine yeni engeller konulması anlamını taşımaktadır. Başarısız olmuş bu model, geçmişte denenerek yine başarısız oldukları için terkedilmiş başka modellerle takviye edilerek ayakta tutulmaya çalışılmaktadır.

Yarışma (ihale) usulüyle özel sektöre elektrik üretim santralları yaptırılması, beraberinde alım garantilerini, fahiş fiyatları, tahkim şartlarının sözleşmelere konulmasını, yeni enerji yolsuzluklarını da getirebilecektir. Özellikle tahkim uygulamaları, kamunun büyük miktarlarda zarar etmesine neden olmuşken, Enerji Bakanlığı'nın ve enerji alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarının tahkim oyunu oynamaya devam etmek istemeleri, anlaşılabilir değildir ve en büyük özelleştirme yolsuzluğunu oluşturacaktır.

Kamuya kurtarıcı rolü

Taslakta yer verilen planlamanın son işlevi, bütün karar ve tedbirlere rağmen arz güvenliğinin sağlanamayacağının anlaşılması halinde, Enerji Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla, kamu elektrik üretim şirketlerine gerekli üretim tesisi yapma görevi vermesidir. Bu olumlu bir adım olarak görülmekle birlikte, burada da önemli bir sorun karşımıza çıkmaktadır. Serbestleşmiş enerji sektöründe, kamuya ait bütün kurumların, işletmelerin özelleştirilmesi söz konusudur. Elektrik enerjisi sektörü, kendi kendisini finanse eden bir sektördür. Bütün yatırımlar tarifeler yoluyla son kullanıcılardan tahsil edilerek, yeni yatırımların yapılması olanağını doğurur. Bugüne kadar kamunun yapmış olduğu yatırımlar da, tarifeler yoluyla geri dönmüş ve bu sayede elektrik sektörü ayakta durabilmiştir. Özelleştirmeler sonrasında, kamunun elinde hiçbir kurum kalmadığında, yeni üretim santralları yatırımlarının nasıl finanse edileceği önemli bir sorun olacaktır. Bugün elektrik sektörü kamuya önemli bir yük teşkil etmezken, asıl özelleştirmeler sonrası yapılacak yatırımlar, doğrudan karşılıksız finansman şeklinde olacaktır. Öte yandan, kamunun yapmış olduğu bu yatırım harcamalarının geri dönüşü de, tüm sistemi elinde bulunduran özel sektöre geçecektir.

'Kaymaklı kadayıf' teşvikleri

Yasa Taslağı ile Elektrik Piyasası Yasası'na bir geçici madde eklenerek, üretim santralı yatırımı yapan özel sektöre pek çok teşvik getirilmektedir. Buna göre, 2012 yılsonuna kadar üretim tesislerini devreye alacaklarını taahhüt eden üretim ve otoprodüktör lisansı sahibi tüzel kişiler için şu teşvikler öngörülmektedir:

- Yatırımların ve istihdamın teşviki ile ilgili yasa hükümlerinden, yatırım bölgesine bakılmaksızın 2008 yılından itibaren 5 yıl boyunca yararlanma hakkı.
- Üretim tesislerinin işletmeye giriş tarihlerinden itibaren 2013 yılsonuna kadar iletim sistemi sistem kullanım bedellerinden yüzde 50 muafiyet.
- Üretim tesisinin yapımında kullanılan her türlü donanım ve ekipmanların ithalatının bütün vergi ve harçlardan muaf olması.
- Yapacakları tüm yatırımlar için geçerli olmak üzere, 2009 yılına kadar işletmeye giren üretim tesisleri için lisans sahibi tüzel kişilere yüzde 100 yatırım indirimi sağlanması, 2009 yılından sonra 2013 yılına kadar devreye girecek tesisler için bu oranın her yıl yüzde 5 azaltılarak uygulanması.
- Üretim tesislerinin elektrik iletim sistemine bağlantısı için gerekli olacak genişleme ve/veya yeni yatırım yapılması ihtiyacı bulunması halinde, bu yatırımları bağlantı talebinde bulunan tüzel kişilerce yapılabilmesi ve yapılacak yatırım tutarının, yedi yıl içerisinde ilgili tüzel kişiye faiziyle birlikte iade edilmesi.
- Bu tüzel kişilerin yapacakları bütün iş ve işlemlerin damga vergisi ile harçlardan muaf olması.
- Mevcut tesislerde elektrik enerjisi üretimi için kullanılan sıvı yakıtlara 2013 yılına kadar Özel Tüketim Vergisi muafiyeti uygulanması.
- Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek ilave teşviklerden yararlandırılmaları.

> Arz sıkıntısı nedeniyle kamunun pek çok teşvikle birlikte özel sektöre santral yaptırmak üzere ihaleye çıkması öngörülürken, kamuya yatırım yapma konusunda "son kurtarıcı rolü" bırakılmaktadır. Bu düzenlemeler piyasa uygulamasının tüm sıkıntısı ve maliyetinin kamunun sırtına yıkılacağının açık bir göstergesidir.

Bu kadar teşvik özel sektöre değil de bir kamu kurumuna verilmiş olsaydı, IMF hemen bir uyarı mektubu gönderir, Dünya Bankası eleştiri raporu yayınlar, AB katılım sürecinde yeni sorunlar çıkartır, özel sektör kuruluşları açıklama üzerine açıklama yayınlar ve belki de borsada düşüş yaşanırdı.

2006 yılında özel sektörün benzer talepleri karşısında Enerji Bakanı **Hilmi Güler**, **"Ben elektrik pazarımızı üretici için kaymaklı ekmek kadayıfına benzetiyorum. Şimdi bizden bu kadayıfın üzerine beş kat daha kaymak sürmemizi beklemesinler"** demişti. Taslakla getirilen teşviklere bakılacak olursa, kadayıfın üzerine sürülen kaymağın beş kattan da fazla olacağı anlaşılmaktadır. Bu saymakla bitmeyen kaymaklı teşviklerin ileride yeterli olmaması ihtimali karşısında, Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği ilave teşviklerden yararlandırma gibi muğlak bir ifadeye de yer verilmiştir. Başka ne gibi teşvikler verilebileceğini bilmek de mümkün değildir. Kim bilir belki Bakanlar Kurulu özel sektöre, bu kadar teşvikin yanında kaymaklı kadayıf ziyafeti çekecektir. ■