

# “Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı” Üzerine Değerlendirme-II



Elk. Müh. M. Salih Ertan  
EMO İzmir Şb. Enerji Komisyonu Üyesi  
salih.ertan@emo.org.tr

## DETAYDA YAPILACAK İTİRAZ VE DÜZELTMELER

YEEP Belgesinde yer alan çok sayıda ifadenin içeriği hakkında (Temiz Kömür üzerine yazılanlar bunlardan biridir) itiraz ve eleştiriler yapılabilir. Örneğin, 3. Bölümün, 3.1 bendinde, fosil kökenli yakıt ithalatına bağımlılığın azaltılması gereğine değinildikten sonra, devamında; muhtelif YE türleri için 2023 yılı itibarıyla öngörülen kurulu güç miktarlarına yer verilmiş. Yine bir temenni... Bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için, alt (fiziksel) ve üstyapıda (hukuksal) planlanan adımlara dair hemen hiçbir söz edilmiyor (s.22). Ancak bir istisna olarak, iletim şebekesi altyapısının iyileştirilmesine dönük olarak, 60.717 km'lik iletim hattı ile toplamda 158,46 MVA kapasitesinde bir dağıtım ünitelerinin mevcuda ekleneceği belirtilmektedir.

Aynı yerden devamla; kayıp-kaçak oranının %5,0 seviyesine indirilmesi ve “akıllı şebeke” kullanımı sayesinde, enerji verimliliğinin artırılması sağlanabilir mi? Başlı başına ele alınması gereken Enerji Verimliliği, satır arasında geçiştirilecek bir konudur? Konu Enerji Verimliliğinden açılmışken, sanayi bacalarındaki atık

ısıdan enerji üretimi sayesinde yapılabilecek tasarruftan, neden, bir çift söz edilmiyor?

YEEP kurgusunda hak ettiği vurgu ve önemle yer verilmeyen bir YE türü var: Biyokütle...

Ülkemizin biyokütle potansiyeli son derece yüksektir. Buna karşılık, YEEP kapsamında bu YE türüne ya kısıyından köşesinden asgari ölçüde değinilirken (biyoyakıt bağlamında belgenin ilerleyen bölümlerinde bir miktar yer veriliyor), girişteki genel değerlendirme kısmında, biyokütlenin “ısıtma amaçlı” oluşuna vurgu yapılmaktadır ki, bu yaklaşım eksik ve kusurludur. Dahası, biyokütle kapasitesi için öngörülen 2023 hedefi, toplamda 1000 MW gibi, ülkemizdeki biyokütle potansiyelinin çok küçük bir kısmına karşılık gelen bir miktardır.

Tarım sektöründeki potansiyelden yararlanılarak, biyodizel ve biyo-etanol üretimi konusuna değiniliyor. Akaryakıtta uygulanan dolaylı vergilerle bütçeyi denk tutma hesabı yapılırken, biyoyakıt üretiminin teşvik edilmesi açık bir çelişki oluşturuyor. Bu vergilerden elde edilen gelirin kayda değer bir bölümünden vazgeçilmedikçe, biyokütle-biyoyakıt yatırımlarının

önü açılabilir mi?

İtiraz ve eleştiriye açık bir belirlemede, Güneş Enerjisine (PV) uygulanan teşviklere ilişkin bir sınırlama getirilebileceği ve hatta (s.32) bu alandaki teşviklerin bütütünü kaldırılabilmesine işaret ediliyor. Peki, bunun gerekçesi ne olabilir? PV teknolojilerinin yatırım maliyetinde son yıllarda gözlenen düşüş... Doğru düğün bir destek mekanizması hayata geçirilmeden, YE yatırımları bir istikrarlı bir eğilime girmeden, anlamlı olmayan bir kısıtlamadan bahis açmak akla yakın mıdır?

Bu ve yukarıda örnek olarak yer verilen itiraz noktaları kolaylıkla çoğaltılabilir ve bu yazımız, karşı çıkılabilecek itiraz noktalarına birebir yöneltilen eleştiri önermelerinden ibaret bir yapıya büründürülebilir. Ancak, böyle bir yol izlemek yerine, “yapraklar yerine ormana”, bütünün yapısına ilişkin genel bir değerlendirme yapmak daha isabetli olacaktır. YEEP Belgesinde en dikkat çekici, en kayda değer olan özellik nedir?

AB Buyrukları ve AB Müktesebatı ana belgeleri ve bunlarda ifadesini bulan bir kurallar bütününe mutlak bağımlılık... Bu noktadan öteye, 5346

ve 6094 sayılı yasaları irdeleyerek devam edelim.

### 5346 SAYILI YEK YASASI

Belgede (YEEP) sıkça bahsi geçen 5246 sayılı yasa ile bunu bütünüyle 6094 sayılı YE yatırımlarını teşvik ve destekleme yasasından da (YEKDEM) söz etmek gerekiyor. YEK ve daha genel bir çerçevede ele alındığında, bütün Enerji ilintili mevzuat gibi, bu kapsamdaki 5346 ve 6094 sayılı yasalar da ilhamını, başta belirtildiği üzere, AB Müktesebatından alıyor. Yasa ve yönetmelikler gibi, YEEP ve diğer belgelerde de esas kılavuz AB Müktesebatıdır. "Ulusal Program" belgesi, yazılan çizilen bütün belge ve yasa metinlerinin ana belirleyicisidir.

YEEP Belgesi de dâhil olmak üzere, kaleme alınan bütün rapor ve belgeler, çıkarılan bütün yasa ve yönetmeliklerde ağır bir çeviri ve "tabi olma" havası hâkim... "Kes – Yapıştır" tarzında hazırlanmış bütün belgelerin hemen her satırında, tabi olunan temel metinlerin (ilgili AB Buyrukları ve/veya mevzuatı) izini görmek mümkündür.

5346 sayılı yasayı bütünlük üzere, hayli gecikmeli olarak, 2010 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren 6094 sayılı teşvik ve destekleme yasasında yer alan ve YE tesislerinde kullanılacak teçhizatın yerli kaynaklardan temin edilmesi durumunda uygulanması öngörülen "Cetvel-2'de" yer alan ek teşviklerin uygulanmasının önünde büyük bir engel bulunuyor: Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması... 1993 yılında Marakeş kentinde düzenlenen zirvede, T.C. bir devlet

taahhüdü olarak, anlaşmanın bağlayıcı hükümlerini onaylamıştı. Bu hükümler uyarınca, yerli kaynaklı teçhizat için ek teşvik uygulanamıyor. Günümüzde, bunun tersine işaret eden uygulamalar ise ölçek ve sayıca sınırlı olduğundan, Tahkim Mahkemelerine akseden bir durum henüz bulunmuyor. Ancak, bu engeli aşmak için akla bir çare geliyor:

5346 veya 6094 yasa metinlerinin uygun bir yerine tek cümlelik bir bent eklenebilir. Şöyle: "Her türlü YE türünü kapsamak üzere, YE teçhizatı üretimi ile işgal eden yerli ve yabancı şirketler, bu faaliyetlerini, Türkiye sathındaki her hangi bir OSB bünyesinde yürütmeleri halinde, 6. Bölge teşviklerinden yararlanacaklardır."

İlgili yasada yapılacak bu ilave ile tacir yerine sanayicinin teşvik edilmesi sağlanırken, YE yatırım maliyetlerinde, geri dönüş sürelerini kısaltacak yönde iyileşmeler de yapılabileceği gibi, YE teçhizatı ithalatından kaynaklanan cari açığa giderilecek; dahası, bu tür teçhizat için komşu pazarlara ihracat olanağı da elde edilecektir. Böyle bir iyileştirme, sanayiciye dönük esaslı bir teşvik önerisi YEEP metninde neden yer almıyor? Bunu da kayda geçelim...

AB Mevzuatına uyumlanma hedefinin ön plana çıkmasıyla, AB'nin kapısında bekleyip duran, aday üye konumundaki bir ülke yönetimi olarak, T.C. Hükümetlerinin, plan ve hedef belirlerken, işleri de bir bakıma kolaylaştırmış oluyor (!) Böylece, bu kısa

incelemede asıl odaklanılması gereken konuya gelmiş oluyoruz. YEEP'in biçim ve kurgusunu/yapısını yönlendiren belgeler...

### KILAVUZ BELGELER: AB DİREKTİFLERİ

YEEP'in biçim ve içeriğini belirleyici ana belge, 2009/28/EC sayılı YE Buyruğudur (EU Directive). Bütün üye ve aday üyelere, Avrupa Komisyonu tarafından kendilerine verilen "ev ödevinin" mutlak bir gereği olarak, Ulusal YE Eylem Planlarını hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. Üye Ülkelerin enerji bakanlıklarınca hazırlanmış ve Komisyona sunulmuş bulunan Ülke Eylem Planlarına, <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/national-action-plans>, İnternet sayfasında erişilebiliyor.

Anılan Buyruğun 4. Maddesi, Eylem Planı hazırlanırken dikkate alınacak konu başlıkları ile usul ve esasları belirtiyor. Planların şekil ve şartları, bu esaslar çerçevesinde belirlenmekte olup, bunlara sıkıca uyulması gerekmektedir. Dolayısıyla, mevcut T.C. Hükümeti açısından, özel olarak kafa yormayı gerektirecek bir durum bulunmuyor. Bu bakımdan, Hükümetin işinin bir bakıma kolay olduğuna ve "kes-yapıştır" tarzında, sadece çeviri gerektiren bir çabayla, AB Müktesebatının, yerel mevzuata dönüştürülmesinin gerekli ve yeterli bulunduğu işaret ediyoruz.

Can sıkıcı tekrarlarla yer verilen ve 2023 yılında, Türkiye'nin toplam enerji gereksiniminin %20 oranında YE kaynaklarından karşılanacağı ve ulaşım sektörü itibarıyla da bu ora-



nın %10 düzeyinde gerçekleşmesinin amaçlandığı yolundaki ifadenin tek dayanağı AB 2020 Strateji Belgesi'dir. Bu belgede benimsenen hedefler, otomatikman T.C.'nin de hedef ve AB'ye karşı taahhütleri haline gelmiştir. Buna göre, CO2 salımı (emisyon) %20 oranında azaltılırken, YE kaynaklarının enerji üretiminde payı %20'ye erişecek; enerjide tasarruf oranı da %20'ye çıkarılacaktır. AB'nin kapısında ömür tüketen Türkiye, bu hedefleri otomatikman benimsemiş olmak durumundadır. AB Müktesebatını bütünüyle tüm diğer bağlayıcı belge ve AB Komisyonu kararları için bu durum geçerlidir.

Yasalar ve ikincil mevzuatın AB Müktesebatı ile uyumlandırılması, herkesçe bilindiği gibi salt enerji sektörü ile sınırlı olmayıp, yaşamın her alanını kapsayan bir genelleme niteliğindedir. Bu noktada hemen bir saptama yapmak gerekiyor:

AB ile bütünleşme hedefinin gerçekçi olup olmadığı bir yana, AB Buyruklarının, Avrupa coğrafyasına yayılmış büyük bir toplumsal birikim ve deneyime dayandığı, su götürmez bir gerçektir. Topluca hayata geçirilmeleri, gelişmiş ya da gelişmekte olan hemen her ülkenin, kendini bunlara uyarlayabilme yeteneğini çok aşan, çok zorlu bir görev de olsa, son çözümlenmede, AB Buyrukları çok büyük bir toplumsal deneyimden süzülerek, yüksek bir akademik ustalık düzeyinde formüle edilmiş bir belgeler bütünü olarak meydana getirilmişlerdir. Öz cümle: Uygulanabilmesi, tam olarak hayata geçirilebilmesi durumunda AB Buyrukları, bünyesinde uygulandıkları toplumlara yarar sağlayabilirler. Ancak, bu gerçeği teslim ettikten sonra, Türkiye özel durumuna dönerek şunu da belirtmek gerekiyor:

Sosyolojik ve tarihsel esaslı nedenlere girmeden; T.C.'nin mevcut

örgütlenme yapısı, geleneksel yönetim alışkanlıkları, çok zorlu bir uyum sorunu oluşturuyor! AB Mevzuatı ile uyumlandırma çabaları, adeta, "olmayacak duaya âmin" demekle eşdeğer bir durumu anımsatıyor. Bu yorumu detaylandırmaksızın, YEOP metninin ana çizgilerine bakıldığında, sıkça tekrarlanan "temennilerin" gerçek hayatta bir karşılığı olmadığı, çarpıcı bir biçimde görülebiliyor. Mevcut durum, "AB Mevzuatı ile uyum taahhütlerine karşın, uygulama pratiği arasındaki uçurum" başlığı ile özetlenebilir niteliktedir.

YEOP Belgesinde, sadece 2009/28/EC belgesini kılavuz alınmıyor. İlâveten, 2009/548/EC Buyruğunda yer alan şablon da, Belgenin hazırlanmasında esas alınmıştır. Dahası, birebir çeviri yapılarak aktarılan bölümler de göze çarpıyor. Örneğin, "AB Komisyonu YE Destek Programları Tasarımı Kılavuzu" belgesinin 5. Sayfasında yer alan ölçütler, Belgenin 13. Sayfasına, çevirisi yapılarak noktası virgüline aktarılmış bulunuyor. Metnin İngilizce orijinali ile YEOP'te yer alan bölümü, olduğu gibi aşağıya aktarıyoruz.

*"Best practice to manage the reform process constitutes:*

- *Long term legal commitments on the timing and phasing out of support*

- *Devising a support scheme that is flexible enough to account for changes in the development of costs and technologies.*

- *Announcement of automatic reductions in support depending on specified caps and/or lower technology costs*

- *Planned review periods and no unannounced interim changes*

- *Clear commitments to avoid changes that alter the return on investments already made and undermine investors' legitimate expectations*

- *Wide and public consultation on*



*scheme design (e.g. 4-6 weeks for routine changes)*

- *Stable scheme financing in line with the EU-acquis linked to consumption and off-budget financing to avoid fiscal impacts and uncertainty*

- *Keep costs transparent and separate from other system costs"*

- Bu dökümana göre, destek programının gelecekte aşamalı olarak iptal edilmesi sürecinde uzun dönemli yasal taahhütlerin verilmesi

- Değişen teknolojiler ve maliyetlere uyum sağlayabilecek bir destek programının oluşturulması

- Destek programında belirlenen limitlere ve/veya düşük teknoloji maliyetlerine göre otomatik indirimlerin duyurulması

- Planlı inceleme sürelerinin olması ve duyurulmamış geçici değişikliklerin olmaması

- Yapılan yatırımların karlılığını bozmayacak ve yatırımcının beklentilerini zayıflatmamak amaçlı belirgin taahhütlerin konulması

- Destek programı tasarımına ilişkin halka açık danışmanlık verilmesi

- Finansal etkileri kontrol altında tutmak, belirsizlikleri yönetmek üzere bütçe dış harcamaları hesaba katan, Avrupa birliği müktesebatı ile uyumlu ve istikrarlı bir destekleme mekanizması finansman yapısının kurulması

- Maliyetlerin şeffaf olması ve diğer sistem maliyetlerinden ayrı tutulması

Çevirinin kalitesi konusunda bir yorumda(!) bulunmuyoruz. Yukarıdaki

aktarma şu noktanın altını çizmek bakımından önemliydi:

Kapak sayfaları, grafik ve tablolar çıkarıldıktan sonra, "sözün özü" niteliğindeki net ifadesi, sıkıcı ve anlamsız nakaratlar da dahil, vur tut 50 sayfa olan "kes-yapıştır" bir Belgeyi kaleme almak için, ETKB uzmanlarının yanında, anlı şanlı uluslararası bir banka (EBRD), ünlü bir danışman şirket ve üçüncü bir ülkenin enerji bakanlığının (İspanya) desteği de gerekir miydi?

## **YE YATIRIMLARINDA LİSANS- LANDIRMA / YETKİLENDİRME: BİR BÜROKRASI YOKUŞU**

YEEP için "ilham kaynağı" olan bir diğer AB Buyruğu da 2006/123/EC belgesidir. Lisanslandırma sürecinin kısaltılmasına ilişkin ilke ve esaslar bu Buyrukta yer alıyor. Lisanslandırma – Yetkilendirme süreci, YE alanındaki yatırımların önüne dikilen en büyük engeldir. Bu konudaki bürokratik süreç, biktirici ve yorgunu yokuşa sürer niteliktedir.

Örneğin, RES yatırımı yapmak isteyen bir yatırımcının ön lisans alabilmesi için 31 (yazıyla otuz bir) adet yerel ve merkezi kuruluştan onay alınması gerekiyor. Ön lisans edinmek için gerekli olan süre 6-24 ay (!) arasında değişiyor ki, bu durum YEEP metninde de yer alıyor. Kuşkusuz ki, bu durumun, bürokratik sürecin olabildiğince kısaltılarak, iyileştirilmesi, ivedi ve güncel bir zorunluluktur. 2006/123/EC, AB üye ve aday üyesi konumundaki ülkelerin yasa koyucularına bu konuda reçeteler öneriyor. Peki, T.C. Hükümeti bu reçeteden ilham alarak, gerekli kolaylaştırıcı önlemleri neden almıyor?

Bizzat kendisi bir karar verici ve yasa koyucusu konumunda bulunan ETKB'nin, YEEP metnine serpiştirilmiş yakınmalarda bulunması ve ilgili sürecin kısaltılması yönünde temenniler sıralaması, gerçekten de çok ilginç ve dikkat çekicidir. Elinizi tutan mı var?

Ne duruyorsunuz? Yatırımcıyı canından bıktıran, usandırıcı ve adeta sabır sınavan Başvuru – Ön Lisans – Nihai İzin sürecini kısaltmak ve en basite indirmek için ne bekliyorsunuz?

YEEP'nin söylemi öyle kaleme alınmış ki, bir icra mercii tarafından değil de, sanki yasa koyucuya danışmanlık yapan bir kuruluşça kaleme alınmış havası taşıyor. Metin boyunca temenni ve önerilerden geçilmiyor. Yer yer kendi uygulamalarından yakınmalar da hiç eksik değil (s.31)... Bu ise, bir eylem planının yapısına uygun olmayan bir kusur olarak ortaya çıkıyor.

Kılavuz olarak alınan AB Buyrukları arasındaki 2006/123/EC, söz konusu bürokratik süreci etkili bir şekilde kısaltmak amacıyla yol gösteriyor. Buyrukta yer alan öneriler isabetlidir. Buyrukta deniliyor ki:

- "Farklı idari işlemler için makul süre sınırları uygulanmalıdır.
- Bu işlemler için pozitif idari süküt uygulaması getirilmesi imkanları, tek durak ofis yaklaşımının bir parçası olarak değerlendirmeye alınmalıdır.
- Tüm lisanslandırma ve yetkilendirme prosedurlerinin merkezileştirilmesi için bir tek durak ofis yaklaşımı uygulanmalıdır."

Belge metninde tam altı ayrı yerde (!), "Tek Durak Ofis uygulamasına geçilmelidir" kıvamında bir tavsiyeyi tekrarlayıp durmak yerine, ETKB'nin elini kolunu bağlayan mı vardı ki, bu uygulama bugüne kadar hayata geçirilmedi?

Daha önce de belirtildiği üzere, lisanslama-yetkilendirme süreci, farklı ve çok sayıda kurumu sürece dâhil eden onlarca aşamadan oluşuyor. Bu durumun, YE'nin yaygınlaşması önünde başlı başına bir engel olarak ivedilikle giderilmesi gerekiyor. Bir bağımlılığa, tabi olma durumuna karşılık gelmiş olsa dahi, 2006/123/EC, uyumlu ve akıl ürünü olan bir öneri

ortaya koyuyor.

Yatırımcının çok sayıdaki kurum ofisleri arasında ömür tüketmesi yerine, basitleştirilmesi de gereken bütün idari işlemlerin tek bir ofis çatısı altında yürütülmesi, elbette ki, makul ve mantıklı bir çözüm olacaktır.

Gerekli işlemlerin makul bir süre zarfında tamamlanması için, İdare tarafına bir yaptırım tanımlamak da akılcı bir önlem olarak görünüyor. Pozitif İdari Süküt kavramı ile anlatılmak istenen de budur. Örneğin, bir yatırım başvurusunun üç ay içerisinde yanıtlanmaması durumunda, başvuru otomatikman olumlu yanıtlanmış sayılacaktır. Bir Eylem Planı çerçevesinde, bu tür kısaltıcı-basitleştirici uygulamaların benimsenmesi gereğine (adeta bir üst makama tavsiye havasında) ikide birde işaret etmek yerine, bu uygulamalar neden hala hayata geçirilmemiştir?

Temel sorun, körü körüne tabi olunan AB ile bütünleşme sürecinin bir gereği olan AB Müktesebatı ile uyumlandırma çabalarının samimiyetten uzak ve yetersiz oluşudur. Mevcut bürokratik yapı ve bir bütün olarak T.C. Devletin örgütlenme yapısı, Müktesebatın uygulanması için uygun değildir. Benimsenen yasal mevzuatın, mevcuda uydurulması ve aksaksız uygulamaya geçilmesinde çok zorlu engeller söz konusudur. AB ile bütünleşme yanlısı veya buna karşı olmak bağlamından ayrı ve uzak olarak, sadece, Türkiye'nin onlarca yıl önce giriştiği serüvende, bugün geline noktaya işaret etmiş oluyoruz. Türkiye'nin idari yapısına uygun olmayan bir elbiseyi, "isteksizce" üzerimize uydurmaya çalışıyoruz.

YEEP metninde göze çarpan, eksik ve kusurlar yalnızca bu durumun bir göstergesidir.