

## Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması'na Taraf Olmamasının Nedenlerinin Değerlendirilmesi\*

Ulaş Şahin<sup>†</sup>

### Öz

Bu çalışmanın konusu Türkiye'nin, Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'ya günümüze kadar taraf olmamasının nedenlerini analiz etmektir. Çalışmanın amacı, Türkiye'nin bir yandan Enerji Şartı Antlaşması'na taraf olmuşken, diğer yandan Enerji Topluluğu Antlaşması bakımından sadece gözlemci statüsünde katılmayı tercih etmesinin sebeplerine açıklık getirmektir.

### Anahtar Kelimeler

Avrupa Enerji Topluluğu • Enerji Şartı Antlaşması • Avrupa Enerji Birliği • Türkiye Enerji Sektörü • Avrupa Birliği

### The Reasons Why Turkey is Not Joining the Treaty Establishing Energy Community

### Abstract

This study aims to analyze the reasons why Turkey has refused to join the Treaty Establishing Energy Community Treaty to this day. Specifically, the study aims to clarify the reasons why, on the one hand, Turkey is a party to the Energy Charter Treaty, whereas on the other hand, it is only an observer in the Energy Community Treaty.

### Keywords

Treaty Establishing Energy Community • European Energy Community • Energy Charter Treaty • European Energy Union • Turkey Energy Sector • European Union

\* Bu makale, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde Doç. Dr. Emre Esen'in danışmanlığında hazırlanan "Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması'na Taraf Olup Olmamasının Değerlendirilmesi" başlıklı tezden türetilmiştir. Makale hazırlanırken, tezin yazıldığı tarihten sonra tezi dolaylı olarak ilgilendiren konularda bazı değişikliklerin gerçekleştiği ve fakat makaleyi doğrudan ilgilendiren konularda, daha açık bir ifadeyle Türkiye'nin Enerji Topluluğu Antlaşması'na taraf olmamasının sebepleri bakımından herhangi bir değişiklik meydana gelmediği esas alınmıştır. Makalenin hazırlanmasında bana yardımcı olan Araş. Gör. Melis Avşar'a teşekkür ederim.

\*\* Sorumlu Yazar: Av. Ulaş Şahin, LL.M, Koblenz Barosu, Koblenz, Almanya. Eposta: post@sahin-kanzlei.de

Atf: Ulaş Şahin, "Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması'na Taraf Olmamasının Nedenlerinin Değerlendirilmesi", (2018) 38 PPIL 481, 517 <https://dx.doi.org/10.26650/ppil.2018.38.2.0153>

### ***Extended Summary***

The aim of this work is to discuss the reasons why Turkey refuses to be a party to the Treaty Establishing Energy Community.

After presenting the respective energy policies of Turkey and the European Union, this work provides an overview of the effects of the Energy Community Treaties on the contracting parties. This work also aims to show why, since the establishment of the Energy Community, Turkey has only agreed to be an observer and not a contracting party.

The main reason why Turkey refuses to become a contracting party to the Energy Community is the implementation of the *Acquis Communautaire* by the contracting parties to establish an Energy Community among the parties.

Specifically, being a member of the Energy Community Treaty influences the energy policy and the energy market of the contracting parties, thus leading to a high loss of control and sovereignty of the contracting parties in the field of energy. This huge impact is not worthy of its membership to the Energy Charter Treaty, of which Turkey is a member.

Moreover, by becoming a party to the Energy Community, the energy market rules of the EU (*Acquis Communautaire*), especially the electric and gas market rules, have to be implemented by the contracting party, which leads to a geographical expansion of EU rules over Turkey. This fact may be acceptable for contracting parties with a real perspective of EU membership, because such membership entails that the *Acquis Communautaire* of the EU has to be implemented, including the energy market rules.

The lack of perspective to EU membership has driven Turkey to keep ahead from the Energy Community. The influence of Turkey within the decision-making process of the Energy Community is not satisfactory in proportion to the country's geographical importance in ensuring the supply security of EU, especially because of the strategic position of Turkey between Europe and the gas-rich countries. Furthermore, by not being an EU-Member, Turkey is not within the supply security policy of the EU.

Considering these circumstances, the value of being in the core of the decision-making process of the EU rules, which have to be implemented by the contracting parties, has a negligible importance for Turkey with regards its decision not to become a contracting party. Furthermore, by not becoming a party to the Treaty, Turkey avoids the non-discriminatory access to its gas sector and the possibility of becoming a simple transit country that is excluded from the decision-making process and the supply guarantee policy of the EU.

Summing up the stated conditions, the Energy Community Treaty does not give full credence to the geo-strategic situation and importance of Turkey in the European energy sector.

The work emphasizes the conditions that must be changed in order to convince Turkey to participate in the Energy Community and discusses alternative scenarios.

## Kısaltmalar

|        |  |
|--------|--|
| AB     | Avrupa Birliği   |
| AAET   | Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu                                 |
| AKÇT   | Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu                                |
| AETA   | Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması                             |
| BK     | Bakanlar Kurulu  |
| Bkz.   | Bakınız  |
| DGAP   | Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.              |
| DK     | Düzenleme Kurulu   |
| DTÖ    | Dünya Ticaret Örgütü   |
| DÜDH   | Daimi Üst Düzey Heyet  |
| EuR    | Europarecht (Dergi)  |
| EPDK   | Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu                               |
| GATT   | General Agreement on Tariffs and Trade                         |
| Md.    | Madde  |
| PEEREA | Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspect |
| Rn.    | Randnummer   |
| Rz.    | Randzeichen  |
| SRU    | Sachverständigenrat für Umweltfragen                           |
| TEİAŞ  | Türkiye Elektrik İletim A.Ş.                                   |
| ÜDDG   | Üst Düzey Düşünme Grubu  |
| Vd.    | Ve devamı  |

## Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması'na Taraf Olmamasının Nedenlerinin Değerlendirilmesi

Günümüzde Türkiye'nin enerji sektörünü de yakından ilgilendiren iki tane uluslararası antlaşma mevcuttur. Birisi “Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu’nu Kuran Antlaşma” (bundan sonra “Antlaşma” olarak da anılacaktır) ve diğeri ise “Enerji Şartı Antlaşması”dır (bundan sonra “Enerji Şartı” olarak da anılacaktır).

Her iki antlaşma gerek önsözlerinde ve gerekse amaçları ile ilgili maddelerinde açıkça yatırımlara ve yatırımcılara yönelik hükümler içermekte<sup>1</sup> ve enerji yatırımlarına uygun bir ortam sağlamak için devletlere enerji sektörlerine ilişkin düzenlemeler yapma yükümlülükleri getirmektedir. Günümüzde Türkiye Enerji Şartı'na taraf, ancak Enerji Topluluğu Antlaşması'na sadece gözlemci statüsünde katılmaktadır. Türkiye'nin bu antlaşmalardan birine taraf olmuşken diğeri olmaması, sadece yatırımlar ve yatırımcılar açısından değil, genel anlamda Avrupa ve Türkiye ilişkileri açısından da büyük önem taşımaktadır ve bu durumun neden kaynaklandığı sorusunu gündeme getirmektedir.

Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması, devletlere enerji sektörüyle ilgili güven ortamı sağlayan ve enerji yatırımlarını düzenleyici bir çerçeve içinde koruma altına almayı ve teşvik etmeyi hedefleyen yükümlülükler getirmektedir. Yani Antlaşma'ya taraf olunduktan sonra Antlaşmanın bu düzenleyici etkiyi yaratabileceği, yatırımcı açısından güven sağlayacağı ve Türkiye'nin enerji sektöründe büyük yatırımlara yol açabileceği bilinmektedir. Böylece Türkiye ekonomisine büyük bir katkı sağlanabilecektir. Türkiye, konumundan dolayı enerji sektöründe büyük yatırımlara müsait olan bir devlettir ve yurtdışındaki yatırımcılar açısından Türkiye'nin düzenleyici güce sahip olan çok taraflı uluslararası bir antlaşmaya taraf olup olmayacağı sorusu ciddi önem taşımaktadır.

Ancak enerji sektörüyle ilgili güven ortamının sağlanması ve enerji yatırımlarının düzenleyici bir çerçeve içinde koruma altına alınıp teşvik edilmesi bakımından en önemli araçlardan biri olan Enerji Topluluğu Antlaşması'na Türkiye'nin neden hala taraf olmadığı sorusu; konunun geniş kapsamlı ve çok boyutlu olması sebebiyle bugüne kadar net olarak cevaplanmamıştır.

Bu soruyu göz önünde bulundurarak ve konunun amacına uygun olarak Enerji

1 Örneğin **Enerji Topluluğu Antlaşması'nın** önsözünde şu şekilde ifade edilmekte: „Determined to create a stable regulatory and market framework capable of attracting investment in gas networks, power generation and transmission networks, so that all Parties have access to the stable and continuous gas and electricity supply that is essential for economic development and social stability” veya Enerji Topluluğu Antlaşması'nın 2. md. 1. fıkrasında : “The task of the Energy Community shall be to organize the relations between the Parties and create a legal and economic framework in relation to Network Energy...in order to: ... (c) enhance the security of supply of the single regulatory space by providing a stable investment climate in which connections to Caspian, North African and Middle East gas reserves can be developed, and indigenous sources of energy such as natural gas, coal and hydropower can be exploited”.

Enerji Topluluğu Antlaşması hakkında güncel ve detaylı bilgi için bkz. The Energy Community Legal Framework, Dirk Buschle and Heli Annika Lesjak(eds), 4th Edition, 2018, s.5 vd. <<https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>> (E.T. 06.12.2018)

Topluluğu Antlaşması'nın değerlendirilmesi ve Türkiye'nin bu Antlaşma'ya neden Enerji Şartı'ndan farklı yaklaştığının sebeplerinin analiz edilmesi gerekir. Ayrıca Enerji Topluluğu, mevcut yapısının revize ve modernize edilmesi gerektiği yönünde tartışmaların yaşandığı önemli bir süreç içindedir. Bunun için gelecekte Antlaşma'da yapılması düşünülen olası değişiklikler nedeniyle, Türkiye'nin Antlaşma'ya bakış açısının değişme ihtimali olup olmadığının da üzerinde durulması gerekecektir.

Antlaşma'ya taraf olmanın, devletlere hangi hukuki yükümlülükler veya hangi yasal alanlarda değişiklikler getireceği Antlaşmanın içeriğinden kolaylıkla anlaşılabilir. O yüzden bu çalışmanın amacı bu Antlaşmanın nasıl uygulanması gerektiğini ayrıntılı olarak açıklamak değildir. Bu yüzden konu, daha çok önem arz eden ve Avrupa Birliği'ni de yakından ilgilendiren farklı bir yönden değerlendirilecektir: Türkiye'nin Enerji Topluluğu Antlaşması'na hangi sebeplerden dolayı taraf olmadığı konusuna açıklık getirilecektir. Bu açıdan çalışmamızın konusunu şöyle tarif etmek mümkündür: Türkiye'nin Antlaşma'ya taraf olmamasının sebepleri nelerdir ve Antlaşma'ya taraf olması için hangi koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir?

Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması da, aynı Enerji Şartı gibi, Avrupa Birliği inisiyatifinden doğmuştur. Enerji Topluluğu Antlaşması, Avrupa Birliği'nin enerji dış politikasının bir parçası olduğundan ve genel bakımdan da konuyu daha anlaşılabilir bir seviyeye taşıyabilmek için, Enerji Topluluğu Antlaşması'nı incelemenden önce Avrupa'nın enerji politikası ve bu anlamda Avrupa'nın Türkiye'ye bakış açısı da açıklanacaktır. Ardından Türkiye'nin kendisine enerji konusunda nasıl bir rol biçtiğini, Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin karşılıklı bakış açılarının örtüşüp örtüşmediğini ve Enerji Topluluğu Antlaşması'na hangi şekilde yansındığını analiz etmek gerekecektir. Konuyu yakından ilgilendirdiğinden ve daha iyi değerlendirebilme açısından Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecine de değinilecektir.

Böylece Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin niyetlerinin ve enerji politikalarının gölgesinde ve mevcut şartları ve konjonktürü göz önünde bulundurarak, Türkiye'nin Enerji Topluluğu Antlaşması'na neden taraf olmadığı sorusuna, çalışmanın sonunda daha net ve daha doyurucu bir şekilde cevap vermeye çalışacağız.

## I. Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin Enerji Politikaları

Avrupa Komisyonu'nun enerjiden sorumlu üyesi Günther Oettinger, 2010 yılında yaptığı bir konuşmada şu sözleriyle dikkatleri çekmiştir: “Enerji şebekelerini mantıklı bir şekilde geliştirmemiz ve Avrupa'yı kapsayan ve aşan bir Enerji Topluluğu kurmamız gerekiyor.”<sup>22</sup> O dönemin Avrupa Birliği Komisyonu'nun enerjiden sorumlu üyesi Oettinger bu konuda büyük oranda Rusya'dan Avrupa'ya sevk edilen enerjiden daha bağımsız olunabilmesi için Türkiye'nin çok önemli bir ortak olduğunu vurgulamıştır.

2 Günther Oettinger, 'Energienetz über Türkei ausdehnen' *Nordwest-Zeitung* (22 Ekim 2010)

<[http://www.nwzonline.de/politik/energienetz-ueber-eu-ausdehnen\\_a\\_1,0,728693044.html](http://www.nwzonline.de/politik/energienetz-ueber-eu-ausdehnen_a_1,0,728693044.html)> (E.T. 06.12.2018).

Avrupa ile Rusya arasında 2014 yılından bu yana yaşanan ve Kırım Krizi<sup>3</sup> olarak da bilinen krizden dolayı, Oettinger' in 5 yıl önce söylediği sözler bugünlerde yeniden önem kazanmış oluyor. Bu kriz yeniden Avrupa'nın enerji alanında çeşitlendirme ("*diversification*") konusunu ve genel anlamda Avrupa Birliği'nin iç ve dış enerji politikasını tekrar gündeme getirmiştir.

Bu bağlamda çalışmamızın konusu açısından önemli olan husus, böylesine bir Enerji Topluluğu'nun hedeflerinin neler olduğudur ve katılanlara hangi faydaları sağladığıdır. Bu hususların belirlenmesi için Enerji Topluluğu Antlaşması'nı inceleyip Türkiye'nin neden taraf olmadığına bilinmesi gerekmektedir. Türkiye'nin taraf olmasının ya da olmamasının Türkiye açısından yarattığı etkinin bilinmesi önemlidir. Bu arada Türkiye'nin Enerji Topluluğu'na taraf ve entegre olması; taraf olmaması durumunda da bunun sebeplerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bunun sebeplerinin belirlenmesi neticesinde Enerji Topluluğu Antlaşması'nın şu anki düzenlemesi ile Türkiye'ye katılma perspektifi sağlanıp sağlanmadığı sorusunun cevabı da öğrenilmiş olacaktır.

Bu soruların yanıtlanması için enerji konusunda tabii ki Türkiye'nin kendisine hangi rolü biçtiğinin de araştırılıp bilinmesi gerekecektir. Bu yüzden gerek Avrupa Birliği'nin ve gerekse Türkiye'nin menfaatlerinin örtüşüp örtüşmediği de önem taşıyacak ve her iki tarafın Antlaşma'dan aynı oranda faydalanıp faydalanamayacağı sorusunun yanıtlanması önem kazanacaktır. Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'yi içine alan hedefleri ile Türkiye'nin kendi hedefleri örtüşüyor mu? Türkiye Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası karşısında kendisini nerede konumlandırmak istiyor ve beklentileri nelerdir? Bu soruların da yanıtlanması Türkiye açısından önemlidir. Her iki tarafın hedefini tam olarak belirleyip karşılaştırdıktan sonra, Enerji Topluluğu Antlaşması çatısının altında böylesine bir projenin gerçekleştirilmesinin mümkün olup olmadığı görülmüş olacaktır.

Böylesine bir ortaklık veya birliktelik sadece her iki taraf (Avrupa ve Türkiye) için kazan-kazan (win-win) durumu yaratmaya uygunsa, gerçekleşmesi kanaatimizce mümkün olacaktır. Çünkü sadece ve sadece her iki taraf eşit şartlarda ve aynı seviyede bir araya geldiği takdirde, Türkiye'nin de dâhil olacağı Avrupa Enerji Topluluğu'nun gerçekleşmesinin mümkün olabilme ihtimali artacaktır. Antlaşma'nın bu açıdan da incelenmesi gerekecektir. Bu soruların yanıtları, Türkiye enerji sektöründe yapılacak yatırımlar ile ilgili değerlendirmelerde - yani Enerji Topluluğu'na Türkiye açısından taraf olunup etkili hale getirilmesi konusunda - kilit rol oynayacaktır.

3 Rusya ile Ukrayna arasında yaşanan krizden kaynaklanan ve Avrupa'ya doğrudan etkileyen kriz.

## A. Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası

Öncelikle Avrupa Birliği'nin hedeflerini anlayabilmek için, Avrupa Birliği'nin takip ettiği enerji politikasını bilmek gerekir. Rusya ve Ukrayna arasında 2014 yılında meydana gelen ve halen süren krizin Avrupa devletlerine olan etkisi açık ve net bir şekilde görülmüştür. Avrupa Birliği'nin ve dolayısıyla örneğin Almanya'nın siyasi etki alanının ne kadar kısıtlı olduğu görülmektedir. Bunun sebebi olarak, enerji konusunda, yani hem gaz hem de petrol ithalatında, Rusya'ya olan bağımlılık gösterilebilir. Almanya'nın resmi verilerine göre<sup>4</sup>, Almanya'nın gaz talebinin %38,0'inin Rusya'dan karşılandığı ve bunun yarısından fazlasının Ukrayna'dan geçen boru hatlarından Almanya'ya sevk edildiği görülmektedir. Diğer %26,0'sı Hollanda'dan Almanya'ya gitmekte, %22,0'si Norveç'ten ve %4,0'ü ise Danimarka, Birleşik Krallık ve diğer devletlerden alınmaktadır. Avrupa Birliği'nin zayıf noktalarından birisi olarak, Avrupa Birliği'nin tüm üye devletlerini içine alan etkili ve tam Avrupalılaştırılmış<sup>5</sup> bir enerji ve enerji dış politikasının olmaması gösterilebilir.

AB Lizbon Antlaşması'nda da olduğu gibi, AB'nin enerji politikasının daha çok Avrupalılaştırma yönünde gelişmesi ve ilerlemesi, her zaman olduğu gibi Avrupa Birliği'nin diğer politika alanlarından ve öncelikle Avrupa Birliği'nin rekabet politikasından etkilenerek gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği'nin rekabet politikasının ana hedeflerinden birisi, enerji konusunda da ayrımcılık yapmayan Avrupa iç pazarının oluşturulmasıdır. 1980'lerin ortalarından bu yana bu hedef takip edilerek adım adım inşa edilmektedir; daha sonra çevre ve iklim politikası için de bu hedef takip edilmeye başlanmıştır.<sup>6</sup>

Konunun ilginç yanı ise, Avrupa Birliği'nin 1950'lerde başlayan oluşum ve entegrasyon sürecinde temel alınan konunun enerji olmasıdır. Hatırlamak gerekirse, buna ilişkin adımlardan biri Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu diğeri ise Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'dur.<sup>7</sup> Ancak buna rağmen, enerji ile ilgili konuların tekrar ağırlıklı olarak ele alınması seksenli yılların ortalarından itibaren diğer Avrupa Birliği politikalarından etkilenmek (rekabet politikası) suretiyle olmuştur. 1980'li yılların ortalarına kadar bu tarihi gerçeğe rağmen Avrupa'nın enerji politikası gölgede kalmıştır.

Bu gelişmenin –esasında gelişmemenin– ana sorumluluğu Avrupa Birliği üye devletlerindedir. Avrupa Birliği üye devletleri bugüne kadar birbirinden farklı ve çeşitli enerji politikaları takip etmiştir ve hala da etmektedir. Avrupa Birliği'nin üye devletlerinin uzun süre birbirilerinden bağımsız enerji politikaları yürütmesi her devletin

4 Bkz. <[https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_Erdgasbezugsquellen](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_Erdgasbezugsquellen)> (E.T. 29.11.2015).

5 Yani henüz bir ulüstü ("supranational") enerji ve enerji dış politikası olamaması.

6 Bkz. SRU-Sondergutachten, 'Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung'

<[http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2011\\_07\\_SG\\_Wege\\_zur\\_100\\_Prozent\\_erneuerbaren\\_Stromversorgung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.pdf?__blob=publicationFile)> (E.T. 06.12.2018), s. 180 Rz. 253.

7 25 Mart 1957 tarihinde Roma'da imzalanan ve 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran Antlaşma ile oluşturulan topluluktur. Topluluğun amacı, nükleer enerji endüstrisinin geliştirilmesi ve bu endüstrinin barışın korunmasına hizmet etmesidir.

neticede enerji alanında farklı yollardan gitmesine yol açmıştır. Enerji alanında çeşitli yollardan gidilmesi ise Avrupa Birliği devletlerinin birbirlerinden farklı menfaatlerinin oluşmasına yol açmıştır ve beraberlik içinde bir enerji politikası oluşturulmasını veya yürütülmesini engellemiştir.<sup>8</sup> Hem enerji politikaları bakımından hem de enerji kaynaklarının seçiminde Avrupa Birliği devletleri çok farklı yollar seçip çok farklı yerlere gelmişlerdir.<sup>9</sup> Bu çeşitlilikten doğan farklı menfaatler ciddi tartışmalara yol açmıştır. Enerji politikası Avrupa'nın en çok tartışılır politika alanına dönüşmüştür. Avrupa Birliği üye devletleri günümüze kadar endüstri, ekonomi ve sosyopolitik sebeplerden, çeşitli coğrafi konum ve şartlarından dolayı çeşitli enerji kaynaklarına ağırlık vermiş ve birbirinden farklı düzenlemeler yapma yoluna gitmişlerdir.<sup>10</sup>

Ancak yukarıda bahsettiğimiz olumsuz şartlara rağmen Avrupa Topluluğu ve bugünün Avrupa Birliği devletleri seksenli yıllardan bu yana ve ağırlıklı olarak son yıllarda daha sık bir araya gelmeyi ve birlikte durmayı başarabilmiştir. Neticede başka alanlarda da olduğu gibi Avrupa Birliği, enerji politikasıyla da uluslararası siyaset alanında ciddiye alınacak ve düzenleyici bir aktör haline gelmeyi başarabilmiştir.<sup>11</sup>

Avrupa Birliği uzun zamandır hissedilebilir bir şekilde, birlik dışında olan bazı devletlere, Avrupa'nın belirli bölgelerine ve dünyanın çeşitli yerlerinde gerek ekonomik ve gerekse siyasal ve sosyal alanlarda katkı sağlamaktadır.<sup>12</sup> Diğer alanlarda olduğu gibi bu alanda da Avrupa Birliği'nin yardım ve katkı sağlaması sadece yardımseverlikten ve özgeciliğinden kaynaklanmamaktadır. Bu katkılar Avrupa Birliği'nin de menfaatine uygun olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>13</sup> Enerji Topluluğu Antlaşması ile ilgili de aynı şekilde düşünülebilir.

*“...Güneydoğu Avrupa'nın Avrupa Birliği enerji pazarına bağlı ve entegre olabilmesi için Enerji Topluluğu işbirliği açısından bir çerçeve sunmaktadır. Müzakerelerin başarılı olması kaydı ile Ukrayna<sup>14</sup>, Moldavya ve Türkiye'nin Enerji Topluluğu'na katılımı bu devletlerin enerji sektöründe gerçekleşen dönüşümleri hızlandıracak ve ortak kurallar altında her taraf için avantajlı genişletilmiş bir enerji iç pazarının yolunu açmayı sağlayabilecektir...”<sup>15</sup>*

8 SRU-Sondergutachten – Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung, 180 Rz. 253.

9 Örneğin Almanya-Fransa arasında: Almanya siyaseten atom enerjisine veda etmişken Fransa enerji üretiminin ana omurgası atom enerjisidir ve fransa devletin birincil elektrik tüketiminin yaklaşık % 80'ini karşılamaktadır.

10 SRU-Sondergutachten – Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung, Rz. 253.

11 Carsten Nowak, ‘Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations-, Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik’ [2010] 6 EuR 746, 746 vd.; bu konu ile ilgili daha fazla açıklama için bkz. Stefan Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur – Eine Einführung* (2. Auflage, Springer 2014) 11 vd.; Matthias Jopp, Peter Schlotter, ‘Kollektive Außenpolitik – Die EU als internationaler Akteur’ in *Die Europäische Union – Ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung* (2. Auflage Nomos Verlagsgesellschaft, 2008) 9 vd.; Ian Manners, ‘The normative power of the european union in a globalized world’ in Zaki Laidi (edt), *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences* (Routledge/Garnet Series: Europe in the World, London 2008) 23 vd.; Giesela Müller-Brandeck-Bocquet, ‘Die Europäische Union als Akteur in den internationalen Beziehungen’ in Stefan Kadelbach (edt), *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union* (Nomos-Verlag 2006) 19 vd. .

12 İbid 19.

13 Nowak, *Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations* (n 11) 746, 747.

14 Ukrayna 1 Şubat 2011’de Enerji Topluluğu Antlaşması’na taraf olmuştur.

15 Avrupa Komisyonu 2008, ‘EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und –solidarität: Zweite Überprüfung der Energiestrategie’ (MEMO/08/703).



Fakat bu şekilde gerçekleşecek olası bir işbirliğinin hakikaten her taraf için, özellikle bizim konumuz ile ilgili olarak Türkiye açısından da avantajlı olup olmadığının araştırılması gerekmektedir.

## B. Türkiye'nin Enerji Politikası ve Konumu

Türkiye yaklaşık son on beş yılda sadece ekonomik alanda gerçekleştirdiği hızlı büyümeyle değil, buna paralel olarak da dünyanın en hızlı büyüyen enerji (tüketim) pazarlarından birisi olarak dikkat çekmektedir.<sup>16</sup>

Fakat Türkiye, çoğu Avrupa Birliği devleti gibi, ciddiye alınacak boyutta enerji kaynaklarına sahip olmadığı için<sup>17</sup> kendi kaynakları ile enerji ihtiyacını karşılama imkânına sahip değildir.<sup>18</sup> Bu sebepten dolayı Türkiye de çok yüksek oranda enerji ithalatına muhtaç olan bir devlettir. Türkiye'nin enerji ihtiyacının büyük bir bölümü fosil yakıtlardan karşılanmaktadır. Tüketilen birincil enerjinin % 89'u fosil enerji kaynaklarından üretilmektedir.<sup>19</sup> Gaz ve elektrik talebi en hızlı artan devletler arasında Türkiye, Çin'den sonra ikinci devlettir.<sup>20</sup> Türkiye'deki elektrik üretiminde gazın payı 2000 yılında % 17 oranında yer alırken, günümüzde 2000 yılı ile kıyaslandığı zaman bu oran iki kattan daha fazla artmış bir durumdadır.<sup>21</sup> Petrol ihtiyacının % 90'ı ve gaz ihtiyacının yaklaşık tamamının Türkiye'ye ithal edilmesi gerekmektedir.<sup>22</sup> Gazda baş ihracatçı devlet olarak Rusya yer almaktadır ve Türkiye'nin gaz ihtiyacının %54,76'sı Rusya tarafından karşılanmaktadır.<sup>23</sup>

Bu tablo göz önünde bulundurulduğunda şunu söylemek mümkündür. Türkiye her zaman ilk sırada kendi arz güvenliğini göz önünde bulundurarak gittikçe artan enerji talebini ucuz bir şekilde karşılamaya ve güvence altına almaya çalışacaktır. TEIAS tarafından açıklanan verilere göre 2023 yılına kadar Türkiye'nin enerji talebi yıllık

16 Bkz. <[www.invest.gov.tr/de-DE/sectors/Pages/Energy.aspx](http://www.invest.gov.tr/de-DE/sectors/Pages/Energy.aspx)> (E.T. 06.12.2018)

17 Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynaklarını dışarıda bırakmak suretiyle.

18 Kömürün Avrupa açısından dışarıda bırakılması gerekiyor, çünkü yüksek oranda karbon ürettiğinden dolayı Avrupa'nın geleceğinde rol oynamamaktadır ve bu yüzden Avrupa tarafından hesaba katılmamaktadır.

19 Bkz. Botaş 2014 Sektör Raporu, 17

<<http://www.enerji.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%3%B6r+Raporu%2f2014+Y%4%B11%2fC4%3%B1+Sekt%3%B6r+Raporu.pdf>> (E.T. 06.12.2018)

20 Sandra Sokollu, 'Die Türkei als Energieexporteur' (19.05.2013) <<http://www.dw.de/die-t%C3%BCrkei-als-energieexporteur/a-16821617>> (E.T. 06.12.2018)

21 The Energy Sector: A Quick Tour for the Investor, 2013, s. 41. Investment Support and Promotion Agency of Turkey and Deloitte tarafından yayımlanmıştır <<http://www.invest.gov.tr/de-DE/infocenter/publications/Documents/ENERGY.INDUSTRY.pdf>> (E.T. 29.11.2015)

22 EPDK - Doğalgaz Piyasası 2014 Yılı Sektör Raporu, 15 – <http://eskiweb.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Dogalgaz/YayinlarRaporlar/Yillik> (E.T. 06.12.2018) "Ülkemizde doğal gazın talebin her geçen gün artması ve yurt içi rezerv ve üretim miktarlarının da bu talepleri karşılamak için yeterli olmaması, 2014 yılında da doğal gaz ithalatını zorunlu kılmıştır. Şekil 2.13'te de görüleceği üzere, ülkemizin toplam doğal gaz arzının % 0,96'sı Türkiye'de üretilen doğal gaz ile geri kalan % 99,04'lük kısmı da yurt dışından ithalat lisansı sahibi şirketler tarafından değişik kaynaklardan gerçekleştirilen ithalat ile karşılanmıştır."

23 Ibid, s. V (Yönetici Özeti) – "...toplam 49.262 milyon Sm<sup>3</sup> doğal gaz ithal edilmiştir. Doğal gaz ithalatı 2013 yılına kıyasla %8,82 oranında artmıştır. 2014 yılında, ithalat %54,76'lık payla en fazla Rusya'dan yapılmıştır."

ortalama % 6 oranında artacaktır.<sup>24</sup> Bilindiği üzere Türkiye'nin cari açığının her zaman kritik bir şekilde yüksek olmasının en büyük sebeplerden biri, Türkiye'nin enerji talebini karşılayabilmesi için büyük ölçüde -dış hidrokarbon kaynaklarına bağımlı olduğundan- pahalıya mal olan hammaddeyi ithal etme mecburiyetidir. Bunun yanı sıra Türkiye tek taraflı bağımlılığından dolayı tüm Avrupa devletleri örneğin Almanya gibi, benzer sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır.

Bu açıdan Türkiye de enerji alanında ithalatın çeşitlendirilmesi stratejisiyle bu durumdan doğan riski giderme ve tek ya da belirli bazı devletlere bağımlı olma durumundan kurtulma çabası içindedir. Türkiye'nin diğer hedefi ise, kendisini bir "Enerji Üssü"<sup>25</sup> konumuna getirmektir. Ancak bu konuda Avrupa Birliği ile Türkiye'nin farklı bir "Enerji Üssü" tanımına sahip oldukları acaba söylenebilir mi? Bu açıdan Avrupa Türkiye'ye nasıl bakmaktadır? Türkiye kendini bu hususta hangi konumda görmektedir?

### 1. Avrupa'nın Türkiye'ye Bakışı

Avrupa Birliği Türkiye'yi, Hazar Denizi ve Orta Doğu'yu Avrupa ile birleştiren Dördüncü veya Güney Gaz Koridoru olarak görmektedir (Diğer üç koridor ise Avrupa Birliği'ni Rusya, Norveç ve Kuzey Afrika ile bağlamaktadır). Avrupa Birliği gelecekte Güney Gaz Koridoru'ndan 60 ila 120 milyar m<sup>3</sup> gaz ithal etmeyi hedeflemektedir.<sup>26</sup> Avrupa Birliği için bu koridor ve Türkiye sadece gaz ithal etmek için değil, petrolün de buradan ithal edilebilmesi açısından da aynı önemi taşımaktadır. Türkiye, kendi bölgesinde coğrafi konumundan kaynaklanarak sadece dünyada tanınan ve keşfedilmiş gazın % 72'sine değil, aynı zamanda yaklaşık aynı oranda keşfedilmiş ve bilinen petrol rezervlerine de doğrudan komşuluk etmektedir.<sup>27</sup> Bu coğrafi konumundan dolayı Türkiye çok yüksek potansiyele sahip olmaktadır ve bu nedenle devlet olarak büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden Türkiye, Avrupa Birliği'nin enerji kaynaklarını çeşitlendirme stratejisi açısından çok önemli bir role sahip olmaktadır. Bu sadece gaz ve petrolün Türkiye toprakları üzerinden Türkiye'ye komşu olan devletlerden Avrupa'ya transit edilmesi açısından değil, aynı zamanda elektriğin de Türkiye'ye komşu olan devletlerden uzun vadede uluslararası enterkonneksiyon<sup>28</sup> hatları ile senkronize edilmiş elektrik şebekelerinden Avrupa şebekesine bağlanılabilir olması açısından geçerlidir. Avrupa Birliği Türkiye ile ilgili "Enerji Üssü" kavramını böyle tanımlamaktadır.<sup>29</sup>

24 TEIAS web sitesine bakınız: [www.teias.gov.tr](http://www.teias.gov.tr)

25 Almanca = "Energiedrehscheibe"; İngilizce = "Energy Hub".

26 Carole Nakhle, "Türkei: Energiepolitische Ambitionen könnten Versorgung und Preise in Europa beeinflussen" (27.09.2012) <<http://www.worldreview.info/de/content/tuerkei-energiepolitische-ambitionen-koennten-versorgung-und-preise-europa-beeinflussen>> (E.T. 29.11.2015).

27 İbid.

28 Bkz. 14.03.2013 tarihinde kabul edilmiş ve 30.03.2013 tarihinde resmi gazetede yayımlanmış olan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu – Madde 3 (Tanımlar ve kısaltmalar) – fıkra oo).

29 Bkz. Ria Oomen-Ruijten on behalf of the Committee on Foreign Affairs, Motion for a resolution to wind up the debate on the statements by the Council and the Commission pursuant to the Rule 110(2) of the Rules of Procedure on the 2013 progress report on Turkey (2013/2945(RSP)), 07 Mart 2013. <[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2945\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2945(RSP))> (E.T. 06.12.2018)

Bunun dışında gerek Avrupa Birliği ve gerekse Türkiye, Türkiye’de bulunan yenilenebilir enerji kaynakları zenginliğinden faydalanma ve neticede az karbondioksit üreten ve sürdürülebilir bir ekonomi inşa etme imkânına da sahiplerdir.<sup>30</sup> Türkiye, Avrupa Birliği açısından sadece Avrupa’nın arz güvenliği konusunda değil, gelişen ekonomisi açısından ve bölgede oynadığı rolden dolayı da önemli bir stratejik partner olarak görünmekte ve Avrupa Birliği’nin uzun vadeli rekabet imkânını korumasında da önem taşımaktadır.<sup>31</sup>

## 2. Türkiye’nin Kendi Rol Anlayışı

Jeopolitik konumundan dolayı Türkiye de kendisini bir “Enerji Üssü” olarak inşa etme isteği içindedir. Uzun vadede Türkiye, Asya ile Avrupa arasında bir köprü olmak istemektedir. Burada farklı olan ve altı çizilmesi gereken faktör ise şudur: Türkiye “Enerji Üssü” olarak sadece kendi toprakları üzerinden üreticilerden tüketicilere yapılan enerji sevkiyatı üzerinden gelir elde etmekle yetinmek istememektedir. Türkiye’nin kendi “Enerji Üssü” tanımı farklıdır. Türkiye kendisini bu konuda, nakledilen petrol ve gaz üzerinde hak sahibi olan, bir pazar olarak görmek istemektedir.<sup>32</sup> Bu rolden Türkiye gerek ekonomisi açısından ve gerekse arz güvenliği açısından uzun vadede büyük tasarruf beklemektedir.<sup>33</sup>

Böylece şu anlaşılmaktadır: Türkiye sahip olduğu bu avantajlı jeopolitik konumunun bilincindedir ve bu konumunu kendi lehine değerlendirme ve dizayn etme isteği içindedir. Yukarıda Avrupa Birliği devletlerinin enerji politikalarıyla ilgili açıklandığı gibi, Türkiye’nin de enerji alanında kendi menfaatine göre hareket etme isteği diğer Avrupa Birliği devletlerinden farklı olmamaktadır. Avrupa Birliği devletleri de günümüze kadar enerji politikalarını ulusal menfaatlerine uygun bir şekilde dizayn etme çabaları içinde bulunmuşlardır. Her ne kadar Avrupa Birliği’nin enerji politikası avrupalaşmışsa ve de gittikçe daha da avrupalılaşıyorsa, Avrupa Birliği devletlerinin ulusal menfaatleri hala hissedilebilir bir şekilde Avrupa’nın birlikte hareket ederek bir enerji politikası sürdürebilme imkânını frenlemektedir. Enerji politikası alanında Türkiye’yi ilgilendiren bütün hususların bu anlamda, aynı diğer Avrupa Birliği devletlerinde de olduğu gibi, Türkiye açısından da Türkiye’nin kendi beklentilerini, menfaatlerini ve hedeflerini göz önünde bulundurarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

30 İbid.

31 Communication from the Commission to the EP and The Council – enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 10.10.2012 – COM(2012) 600 final; The Energy Sector: A Quick Tour for the Investor, s. 41.

32 Nakhle (n 26)

33 Bu konu ile ilgili daha ayrıntılı bakınız: Vahap Taştan, ‘Güney Gaz Koridoru: Yeni Enerji Düzeninde Avrupa Enerji Güvenliği, Rusya, Türkiye ve Güney Kafkasya Üzerine Oyun Teorik Uygulama’ in *EY International Congress on Economics I* (Ankara, October 24-25, 2013) 25. “...Türkiye Güney Gaz Koridoru ile enerji politikalarında iki nihai hedefini gerçekleştirebilecektir. Birincisi daha ucuz gaz alımı yapabilecektir ikincisi ise Güney Gaz Koridorunda transit ülke olmakla birlikte Türkiye fiyat yapıcı bir unsur haline gelecektir. Bunda Azeri gazı ile birlikte Irak, İran ve Akdeniz rezervlerin de Türkiye üzerinden Avrupa’ya taşınması söz konusu olabilecektir. EPIAŞ, Türkiye’nin fiyat merkezi olabilme adına attığı önemli adımlardan biridir. Her ne kadar ilk olarak Türkiye de elektrik piyasasında düzenleyici olarak yer alsada EPIAŞ’ın nihai hedeflerinden biri de uluslararası doğalgaz fiyat belirleme gücüne sahip olmaktır. Bu aynı zamanda İstanbul’un finans başkenti olması ile doğru orantılıdır.”

Türkiye, “Enerji Üssü” olmak konusunda kendisine neden Avrupa Birliği’nin beklentilerinden farklı bir rol biçmektedir? Türkiye’nin Enerji Topluluğu’na tam üye olarak katılmasına, Türkiye’nin enerji politikasındaki kendi hedefleri mi engel olmaktadır? Veya Enerji Topluluğu Antlaşması’nın hükümleri ve Avrupa Birliği’nin enerji politikası mı Türkiye’yi bu yola zorlamakta ve Enerji Topluluğu Antlaşması’na taraf olmaktan uzak tutmaktadır? Veya daha başka nedenleri var mıdır?

Avrupa Birliği’nin, Türkiye’nin Enerji Topluluğu’na taraf olmasından kendi açısından beklediği avantajların yanında Türkiye’nin menfaatlerini de bu çerçevede ne kadar göz önünde bulundurmuş olduğu ve koruyor olduğu sorularının da cevaplandırılması bu anlamda büyük önem taşımaktadır. Yukarıda çizdiğimiz tablo karşısında Enerji Topluluğu’na taraf olmak Türkiye açısından hangi anlama gelmektedir? Hangi yükümlülükler getirmektedir? Türkiye kendi menfaatlerini Enerji Topluluğu içerisinde koruma imkânına sahip olabilecek midir?

Konuyu tam olarak değerlendirebilmek için, Avrupa Birliği ile Türkiye arasında 2005 senesinde resmi olarak başlamış olan Avrupa Birliği üyelik müzakerelerinin de göz önünde bulundurulması gerekecektir. Çünkü Avrupa Birliği’ne üyelik müzakereleri - Balkan İstikrar Paketi devletlerinin de taraf olduğu ve Avrupa Birliği enerji iç pazarının Güneydoğu Avrupa’ya ve Türkiye’ye kadar genişletilmesini hedefleyen ve buna yol açan Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşmasının yanında - günümüzde hala Avrupa Birliği’nin kendi hukuk düzenini ortak devletlere transfer etme enstrümanlarından en etkili ve önemlisi olma konumunu korumaktadır.<sup>34</sup>

## II. Avrupa’nın Türkiye İle Enerji Sektöründeki Mevcut veya Hedeflenen İşbirliğinin Analizi

Bu bölümde Enerji Topluluğu Antlaşması kapsamlı olarak ele alınacak, ardından Enerji Şartı kısaca değerlendirilecek ve son olarak Avrupa Birliği’ne katılım müzakeresine değinilecektir

### A. Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu’nu Kuran Antlaşma

1990’lı yıllarda Balkan krizinden kaynaklanan bölgedeki emniyet ve istikrarsızlık sorunu, Balkan bölgesini Avrupa siyasetinin gündemine taşımış oldu. Böylece Avrupa Birliği’nin bu bölge ile ilişkisi, emniyet sorunları ile başlamıştır. Fakat Balkan bölgesi gittikçe artan bir şekilde Avrupa Birliği’nin enerji konusunda ilgisini çekmiştir.<sup>35</sup> Çünkü Balkan bölgesi de Güneydoğu Avrupa konumuyla Avrupa Birliği’nin Güney

<sup>34</sup> Commission, ‘Communication from the Commission to the EP and The Council – enlargement Strategy and Main Challenges’ COM(2012) 600 final, 41; Sascha Müller-Kränner, ‘Die Außenbeziehungen der EU in der Energiepolitik’ in *ERENE – Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien* (Heinrich-Böll-Stiftung Hrsg., Berlin 2010) 2.

<sup>35</sup> Stephan Renner, ‘The Energy Community of Southeast Europe: A neo-functional project of regional integration’ (2009) 13 *ELoP*, 5.

Gaz Koridoru ve çeşitlendirme stratejisi açısından bir anahtar role sahiptir.<sup>36</sup>

Balkan bölgesinin siyasi istikrarsızlık içinde bulunduğu dönemde Avrupa Komisyonu'nu Enerji ve Trafik Genel Müdürlüğü'nde sorumlu olan küçük bir grup memur bölgesel bir Güneydoğu Avrupa Enerji pazarı inşa etme fikrinde bulunmuştur.<sup>37</sup> Şeklen ve kurumsal düzenleme olarak eski Avrupa entegrasyonunun tecrübelerinden etkilenmiş ve yönlendirilmiş olarak, neo-fonksiyonel bir bölgesel entegrasyon ve yaklaşım modelinin biçimlendirilmesi öngörülmüştür.<sup>38</sup> Güneydoğu İstikrar Paketi<sup>39</sup> olarak başlayan ve Batı Balkan devletlerinin iki tarafı ("bilateral") sözleşmeler ve ortaklıklarla ekonomik, siyasal ve sosyal alanda kalkınmalarını ve gelişmelerini güvence altına almayı ve teşvik edilmesini hedefleyen süreç "Atina süreci" olarak adlandırılan sürece yol açmıştır.<sup>40</sup> Bu süreç çerçevesinde yapılmış olan müzakereler neticesinde bir bağlayıcı sözleşme elde edilebilmiştir.<sup>41</sup> Elde edilen bu sözleşmeyle Enerji Topluluğunun kuruluşunun esas usulleri belirlenmiştir. Bu sözleşmenin neticesinde Enerji Topluluğu'nun kurulmasını öngören sözleşme ("Enerji Topluluğu Antlaşması") doğmuş ve 25 Ekim 2005 tarihinde imzalanmıştır.<sup>42</sup>

Enerji Topluluğu 2006 senesinin Temmuz ayında resmen göreve başlamıştır. Enerji Topluluğu Avrupa Birliği'nin sektörel ve spesifik olarak kendi mevzuatının ve iç yapılarının üçüncü devletlere ihraç edilmesinin bir prototipidir.<sup>43</sup> Ve böylece enerji politikası ile ilgili mevzuların Avrupa Birliği açısından artan önemini de açıkça belgelemektedir.<sup>44</sup> Enerji Topluluğu süreci Avrupa Birliği'nin Avrupa komşuluk politikası olarak adlandırılan ve bununla benzerlikleri olan Avrupa Birliği'nin yeni çok tarafı ("multilateral") yaklaşımının bir parçası olarak da nitelendirilmektedir.<sup>45</sup>

36 Vladimir Socor, 'Central Asian Gas: Lost to Europe after Russian-Ukrainian Deal?' in Eurasian Daily Monitor, (Volume: 3 Issue: 6, Januar 2006); Dimitrios Mavrikis, Thomaidis Fotios and Ntroukas Ioannis, 'An assessment of the natural gas supply potential of the south energy corridor from the Caspian Region to the EU Energy Policy' in *Energy Policy* 43 (13), 1671 vd.; Eberhard Röhm-Malcotti, 'Natural Gas and the Balkan: The role of the integrated market for energy for the economic and political stability of the countries of South East Europe with particular view to natural gas and the Energy Community of South east Europe (ECSEE) initiative' (Master Thesis, Centre Européen de Recherches Internationales et Stratégiques, Univeristé Paris XI 2005); s.36-37; Friedemann Müller, 'Region of the Future: The Caspian Sea and Southeastern Europe' in Franz-Lothar Altmann, John Lampe (eds) *Energy and the Transformation Process in Southeast Europe* (Gütersloh 2000) 133-146.

37 Renner (n 35) 7.

38 Tıpkı İkinci Dünya Savaşından sonra Almanya ve Fransa arasında yapılmış olduğu gibi bkz. İbid 7.

39 İstikrarlaştırma ve birleştirme süreci.

40 Carsten Nowak 'The Energy Community of South East Europe' in *European Yearbook* (2012) 405, 407.

41 Bkz. 14 Aralık 2004 Enerji Topluluğu basın haberi – IP/04/1473. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-04-1473\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1473_en.htm)> (E.T. 06.12.2018)

42 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 411-413 <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-001a.htm>> (E.T. 06.12.2018); Enerji Topluluğunun gelişme süreci ile ilgili daha yakından bkz. Renner (n 35); Röhm-Malcotti (n 36)

43 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 438; aynı şekilde Renner (n 35) 12.

44 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 414; konu ile ilgili daha fazla bilgi için bkz. Andreas Inotai, 'Towards a Common Energy Policy in the European Union?' [2008] 8(3) Romanian Journal of European Affairs, 5 vd.; Severin Fischer, Barbara Lippert, 'Mehr Gleise: EU-Energieaußenpolitik und Europäische Nachbarschaftspolitik Osteuropa' [2009] 59(11) Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 53 vd.; Walter Frenz, Anna-Miriam Kane, 'Die neue europäische Energiepolitik' [2010] 32(7) Natur und Recht, 464 vd.; Oliver Geden, 'Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung' [2008] 31(4) Integration, 353 vd.; Wolfgang Kahl, 'Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon' [2009] 44(5) EuR, 601 vd.; Carsten Nowak, *Europarecht nach Lissabon* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2011) 250 vd.

45 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 438.

Günümüzde Enerji Topluluğu, Avrupa Birliği'nden ve Avrupa Birliği'ne komşu dokuz devletten oluşmaktadır. Bu dokuz devlet Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Makedonya, Moldova, Sırbistan, Gürcistan ve Ukrayna'dır. Norveç, Ermenistan ve Türkiye ise gözlemci devletler olarak Enerji Topluluğu'na katılım sağlamaktadırlar.<sup>46</sup>

## 1. Enerji Topluluğu Antlaşması'nın Başlıkları

Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması (AETA) bir önsöz ile başlamakta ve 12 Başlık altında bulunan toplam 105 maddeden oluşmaktadır. Enerji Topluluğu Antlaşması'nın sonunda bulunan ekler ve protokoller de Antlaşma'nın bağlayıcı parçalarıdır. Avrupa Enerji Topluluğu Sekreterliği ve Merkezi Viyana'dadır.<sup>47</sup>

## 2. Enerji Topluluğu'na Katılım Çeşitleri

Enerji Topluluğu sadece devletlere katılım imkânı sağlamakla kalmamakta, aynı zamanda birçok kuruluş ve kurumları ve başka aktörleri de içine almaktadır. Bu açıdan Enerji Topluluğu dört çeşit üyelik tipi tanımaktadır: Taraflar, gözlemciler, üyeler ve sağlayıcılar.<sup>48</sup>

### a. Taraflar (“parties”)

Enerji Topluluğu Antlaşması'nda yer alan hükümler, taraflara (“parties”)<sup>49</sup>, âkit taraflara (“contracting parties”)<sup>50</sup> veya iştirak eden taraflara (“adhering parties”)<sup>51</sup> yöneliktir.<sup>52</sup>

Enerji Topluluğu Antlaşması'nın önsözünden anlaşıldığı üzere, iştirak eden taraflar aynı zamanda âkit taraflar olmaktadır. Taraflar kelimesi ise gerek akit tarafları ve gerekse Avrupa Ekonomi Topluluğu'nu (Lizbon Sözleşmesi'nden itibaren Avrupa Birliği olarak geçmektedir) kapsamaktadır.<sup>53</sup>

Günümüzde Enerji Topluluğu'na taraf olan devletler, Avrupa Birliği'nin yanı sıra Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Makedonya, Moldova, Sırbistan, Gürcistan ve Ukrayna'dır. Eski iştirak eden taraflar (Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan) artık Avrupa Birliği üyeliklerinden dolayı taraftırlar.

46 Üyelik şekillerine aşağıda değinilecektir.

47 Daha ayrıntılı bilgiler için Enerji Topluluğu'nun resmi web sayfasına bakınız <<https://www.energy-community.org>> (E.T. 06.12.2018)

48 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 413.

49 Örneğin AETA md. 1, 6, 8, 14, 29 ve 41.

50 Örneğin AETA md. 10, 12, 18, 20 ve 22.

51 Örneğin AETA md. 9, 26, 36 ve 40.

52 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 413.

53 İbid 414.

### b. Gözlemciler (“observers”)

Enerji Topluluğu'na komşu devletler AETA 96. md. uyarınca gözlemci statüsünü elde edebilmektedirler. Norveç ve Türkiye Kasım 2006 yılından bu zamana kadar Enerji Topluluğu'na gözlemci olarak katılmaktadırlar. Ermenistan ise 2007 yılından itibaren gözlemci statüsünde Enerji Topluluğu'na katılmaktadırlar. AETA 96. md. 2. fıkra uyarınca gözlemcilerin Bakanlar Kurulu'nun, Daimi Üst Düzey Heyeti'nin, Düzenleme Kurulu'nun ve Fora'nın toplantılarına katılma hakkına sahiptirler. Ancak sadece gözlemci statüsüne sahip olup toplantılara katılanların konuşmalara katılma ve oy kullanma hakkı yoktur.

### c. Üyeler (“participants”)

Avrupa Birliği üyesi olup da Güneydoğu Avrupa devletlerine doğrudan komşu olan devletler veya Avrupa Birliği üyesi bir devlet olup komşu olmayan, fakat AETA 1. md. 2. fıkra ve 95. md. gereğince üyelik için müracaat etmiş olan devletler üye olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Birliği'nin 28 üye devletinden 19'u bu anlamda Enerji Topluluğu'na üye devletlerdir. Böylece Bakanlar Kurulu'nun, Daimi Üst Düzey Heyeti'nin, Düzenleme Kurulu'nun ve Fora'nın toplantılarına AETA 48., 54. ve 59. maddelerde belirlenmiş şartlara göre katılma ve imtiyazlı olarak konuşmalara katılma haklarına sahiptirler.

### d. Sağlayıcılar (“donors”)

Sağlayıcılar, Enerji Topluluğu'nun başarılı olmasını desteklemek ve bu açıdan katkıda bulunmak isteyen özel veya kamusal kurumlar, kuruluşlar, organizasyonlar, örgütler veya gelişimle ilgili kamusal kurumlardır.<sup>54</sup> Sağlayıcılar genelde Fora'da yer almaktadırlar ve katkı sağlamaktadırlar (AETA 63. md.).

## 3. Enerji Topluluğu'nun Görevleri ve İşleyişi

Enerji Topluluğu'nun genel ilkesi Avrupa Birliği'nin enerji iç pazarının Güneydoğu Avrupa bölgesine genişletilmesidir.<sup>55</sup> Bu hedefe ulaşabilmek için üye devletler, Avrupa Birliği'nin enerji, çevre, rekabet ve yenilenebilir enerji alanındaki müktesebatının Başlık II AETA'ya göre akit taraflarca uygulanması gerektiğine yönelik anlaşmışlardır. Bu anlamda Başlık II Bölüm IV AETA altında “akit taraflar” (“contracting parties”) kavramı kullanılmış olsa da, bu Avrupa Birliği'ni ve Avrupa Birliği üye devletlerini bağlamamaktadır.<sup>56</sup>

54 Özellikle şunlar sayılabilir: Canadian International Development Agency (CIDA); European Agency for Reconstruction (EAR); European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); European Investment Bank (EIB); AB-Komisyonu; Alman Kalkınma Bankası Grubu – Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe (KfW); Dünya Bankası (WB) ve United States Agency for International Development (USAID).

55 Renner (n 35) 11.

56 Aslında AETA 9. md.'nin içeriğinde şu yazılmaktadır: Başlık II'ye göre uygulanacak hükümler ve alınacak önlemler sadece “iştirak eden taraflar”ın ülkelerinde geçerlidir.

Avrupa Birliği'nin enerji müktesebatının hangi şekilde ve kapsamda uygulanması gerektiği AETA md. 3, 10, 11 ve EK I'de düzenlenmektedir. Ancak burada altı çizilmesi gereken husus ise, uygulanması gereken Avrupa Birliği müktesebatının dinamik bir gelişme içerisinde bulunuyor olabilesidir. Enerji Topluluğu'nun kuruluşundan bugüne kadar Enerji Topluluğu Antlaşması'nda EK I'de yer alan Avrupa Birliği enerji müktesebatı Avrupa Birliği enerji mevzuatındaki gelişmelere paralel olarak AETA 25. md. gereğince Enerji Topluluğu tarafından uyumlu hale getirilebilmektedir.<sup>57</sup> Bu her ne kadar otomatik olarak uyumlu hale getirilemiyor olsa da, aşağıda açıklanacağı üzere, taraf devletlerin bu tür gelişmeleri çok da fazla engelleme imkânları yoktur.<sup>58</sup>

AETA İkinci Başlığının diğer bölümleri altında ise Avrupa Birliği'nin çevre, rekabet ve yenilenebilir enerji müktesebatlarının nasıl uygulanması gerektiği düzenlenmektedir.

AETA 12. vd. md. AETA'nın ikinci EK'ine atıfta bulunarak Avrupa Birliği'nin çevre müktesebatının nasıl ve hangi kapsamda uygulanması gerektiğini belirlemektedir.

AETA 18. vd. md. AETA'nın üçüncü EK'ine atıfta bulunarak Avrupa Birliği rekabet müktesebatının nasıl ve hangi kapsamda uygulanması gerektiğini içermektedir.

AETA 20. maddede ise yenilenebilir enerji müktesebatı ile ilgili düzenleme bulunmaktadır.

Böylece Antlaşma, Enerji Topluluğu'nun görevini şu hedeflere ulaşabilmek şeklinde belirtmektedir: istikrarlı bir düzenleyici çerçevenin oluşması, istikrarlı bir piyasa ortamının oluşması ve şebeke enerji ticareti için uyumlu hale getirilmiş düzenleyici bir çerçevenin oluşması ve bu hedeflerin gerçekleşmesi akabinde arz güvenliğinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi, Hazar Bölgesi'nde, Kuzey Afrika'da ve Orta Doğu'da bulunan gaz rezervlerine bağlanabilmek için düzenleyici bir çerçevenin oluşturulması, çevre standartlarının iyileştirilmesi ve rekabet piyasasının geliştirilmesi amacına ulaşılması.<sup>59</sup>

57 Enerji müktesebatının güncel durumu Enerji Topluluğu Antlaşmasının Ekinden takip edilebilir. Bkz. <<https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>> (E.T. 06.12.2018)

58 Bkz. Başlık II.A.5 "Enerji Topluluğu'nun Karar Alma Mekanizması" s. 20 vd.

59 Renner (n 35) 11.



## 4. Enerji Topluluğu'nun Kurumları

### a. Bakanlar Kurulu

Enerji Topluluğu'nun en önemli ve en etkin kurumu Enerji Topluluğu Bakanlar Kurulu'dur (BK).<sup>60</sup> BK Enerji Topluluğu'nun ana karar alma organıdır ve AETA 47. md. hükmüne göre Enerji Topluluğu'nun hedeflerinin yerine getirilmesinin sağlanması ile yükümlüdür. Bunları sağlamak için AETA 47. md. (a) fıkrasına göre genel yönergeler temin eder, (b) fıkrasına göre kararlar alır ve (c) fıkrasına göre kesin şartlar içeren usuli muameleler belirleyerek Daimi Üst Düzey Heyetine, Düzenleme Kuruluna veya Sekreterliğe görev, yetki veya yükümlülük verir.

AETA 96. md 1. fıkra gereğince gözlemci statüsünde Enerji Topluluğu'na katılmak isteyen devletlerin buna yönelik taleplerine karar verir.

Bakanlar Kurulu AETA 100. md. gereğince oybirliği ile Başlık I ile VII altında bulunan mevzuatın değiştirilmesine yönelik karar alabilir, şebeke enerjisi ile ilgili Avrupa Birliği müktesebatının başka bölümlerinin de gerçekleştirilmesine yönelik karar alabilir, antlaşmanın başka enerji ürünlerine ve kaynaklarına veya diğer enerji alt yapılarına yönelik olarak genişletilmesine karar verebilir veya yeni bir tarafın Enerji Topluluğu'na katılmasını onaylayabilir.

Son olarak Enerji Topluluğu'nun ihtilafların halli mekanizmasında da BK büyük rol oynamaktadır ve yanı sıra Avrupa Parlamentosu'na, iştirak eden tarafların ve üye devletlerin parlamentolarına Enerji Topluluğu'nun yıllık faaliyet raporlarını iletir.

### b. Diğer Kurumlar

Enerji Topluluğu'nun en önemli kurumu olan Bakanlar Kurulu dışında çeşitli kurumları mevcuttur. Bu kurumlar; Daimi Üst Düzey Heyeti (Başlık V Bölüm II), Düzenleme Kurulu (Başlık V Bölüm III), Forumlar (Başlık V Bölüm IV) ve Sekreterlik (Başlık V Bölüm V) şeklinde düzenlenmiştir. Çalışmamız bakımından bu Kurumların önemi bulunmadığından bu Kurumlar hakkında daha fazla detaylı bilgi verilmeyecektir.<sup>61</sup>

## 5. Enerji Topluluğu'nun Karar Alma Mekanizması

### a. Genel Olarak

Altıncı Başlık altında çeşitli önlemler için karar alma mekanizmaları belirlenmektedir. Özellikle şu husus belirtilmelidir ki, her karar aynı oylama yöntemi ile alınmaktadır.

60 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 429.

61 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 431 - 434.

Altıncı Başlığın birinci bölümünde, önlemlerin karar veya tavsiye olarak alınabileceği öngörülmüştür (AETA 76. md.). Eğer önlemlerin sadece belirli taraflara veya bir tarafa yönelik olarak alınması söz konusu ise, söz konusu önlem sadece o taraflar veya taraf için bağlayıcı olabilmektedir. Ancak alınacak olan tavsiyeler taraflar açısından bağlayıcı değildir. Bu önlemlerin alınmasına yönelik oylamalarda her taraf bir oy hakkına sahiptir (AETA 77. md). Bakanlar Kurulu'nda, Daimi Üst Düzey Heyeti'nde ve Düzenleme Kurulu'nda karar veya önlemlerin alınabilmesi için tarafların en azından üçte ikisinin temsil edilmesi gerekmektedir (AETA 78. md. 1. fıkra).

### **b. İkinci Başlık ile İlgili Alınacak Önlemler**

İkinci bölümde ise Avrupa Birliği müktesebatının uygulanmasına yönelik alınacak olan önlemler AETA 79. md. gereğince sadece Avrupa Komisyonu'nun önergesi üzerine alınabilmektedir. Önlemin alınma süreci içerisinde ise Avrupa Komisyonu önerisini her zaman değiştirme veya geri çekme hakkına sahiptir. AETA 80. md uyarınca bu bölüme göre alınacak önlemlerde her akit taraf bir oy hakkına sahip olmaktadır. BK, DÜDH ve DK bu hususlarda basit çoğunlukla karar alabileceklerdir (AETA 81. md.). Böylece bu bölüm ile ilgili oylamada oybirliğinin terk edilmesi Enerji Topluluğu'nun karar alma mekanizmasının en azından kısmen de olsa kurumsal uluslararasılık mekanizmasına benzerliği iddialarını haklı çıkarmaktadır.<sup>62</sup>

### **c. Üçüncü Başlık ile İlgili Alınacak Önlemler**

Üçüncü bölüm ise üçüncü başlık ile ilgili alınacak önlemleri AETA 82. vd. maddelerinde düzenlemektedir. Bu bölüme göre, bir taraftan veya sekreterlikten gelen öneri üzere BK, DÜDH ve DK üçüncü başlık ile ilgili önlemleri alabilecektir. AETA 82. md. gereğince önlem alınabilmesi için 2/3 oy çoğunluğu gerekmektedir. Bu bölümde önlem alma önerisi Avrupa Komisyonu'ndan gelmemekte olsa da, 2/3 oy çoğunluğunun geçerli olabilmesi için Avrupa Birliği'nin oyunun da 2/3 çoğunluğun içinde bulunması gerekmektedir (AETA 82. md.).

### **d. Dördüncü Başlık ile İlgili Alınacak Önlemler**

Dördüncü Başlık ile ilgili alınacak önlemler ise AETA 84. vd. maddelerinde düzenlenmektedir. Üçüncü bölümde olduğu gibi dördüncü bölümde de BK, DÜDH ve DK bir öneri üzerine harekete geçebilmektedirler. Bu öneri ise bu bölümde sadece taraflardan gelebilmektedir. AETA 85. md. gereğince önlemler oybirliği ile alınabilmektedir.

Bu açıdan özet olarak şunu söylemek mümkündür. Enerji Topluluğu'na taraf olmak ile birlikte Enerji Topluluğu'nun kapsadığı konularda devletlerin kısmen egemenlik hakları açısından kayba uğramaları söz konusu olacaktır. Yukarıda açıklananlardan

62 Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 435.

anlaşıldığı üzere Enerji Topluluğu'na taraf olan devletin Enerji Topluluğu kurumları içerisinde etkin olabilme olasılığı sadece kısıtlı bir oranda mümkün olacaktır. Bu husus ileride incelenecektir.<sup>63</sup> EPSU olarak adı geçen bir sivil toplum kuruluşunun yayımlanmış olduğu bir raporda açık bir şekilde Enerji Topluluğu'nun demokrasi eksikliğinden söz edilip bu durum eleştirilmektedir.<sup>64</sup>

## B. Enerji Şartı Antlaşması

Enerji Şartı Antlaşması, Enerji Topluluğu Antlaşması'na kıyasen bir öncülük yapıdır. Bu tür antlaşmalar arasında, uluslararası enerji alanında birçok devlet için bağlayıcı olan ve dava edilebilir nitelikte hukuki bir düzenleme oluşturan tek metindir.<sup>65</sup> Enerji Topluluğu Antlaşması, çok taraflı bir uluslararası sözleşme olarak 1990'larda soğuk savaşın hemen ardından böyle bir imkân görüldüğünde Avrupa Birliği'nin inisiyatifi ile yapılmıştır.<sup>66</sup>

O dönemin şartları ise şu şekilde idi: Batı Avrupa'nın enerji kaynaklarına ihtiyacı vardı. Bunun karşılığında eski Sovyet Cumhuriyetleri'nin ise kendi enerji kaynaklarını işletmek ve bunlardan faydalanabilmek için bu yönde yatırımlara ihtiyaçları vardı.<sup>67</sup> Böylece ilk başta bir belge ortaya çıkmıştır. Bu belge bir sözleşmeden daha çok ortak prensipleri ele alan bir deklarasyon olmuştur. Bu deklarasyon şu amaçları ortaya koymuştur: Batı Avrupa devletlerinin enerji arzını güven altına almak ve doğu devletlerine gereken sermaye ve teknolojiyi sağlamak.<sup>68</sup> Bununla birlikte Enerji Şartı süreci ile Doğu-Batı işbirliğine de bir siyasal ve hukuksal alt yapı kazandırmak hedeflenmiştir.

Böylece başlatılmış olan süreç 1992 yılından itibaren yapılan müzakerelerle Enerji Şartı Antlaşması'nın 17 Aralık 1994 tarihinde Lizbon'da imzalanmasına zemin hazırlamıştır. 1994 senesinde imzalanan Enerji Şartı Antlaşması ancak 16 Nisan 1998'de yürürlüğe girmiş ve her onaylayan devlet için bağlayıcı bir sözleşme haline gelmiştir. Günümüzde Enerji Şartı Antlaşması'na Avrupa Birliği dışında 51 devlet taraftır. Tüm Avrupa Birliği devletleri (Sırbistan ve Karadağ hariç) Enerji Şartı Antlaşması'nın taraflarıdır. Rusya, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ortaya çıkan devletler, Japonya, Moğolistan ve Türkiye de taraf olmaktadır. Türkiye bu antlaşmayı 17 Aralık 1994'de imzalamış

63 Bkz. aşağıda s. 31,32, 39,40.

64 European Federation of Public Services Trade Unions (EPSU)'un "Energy Community for the Future" çerçevesinde hazırladığı rapor, s.3.

65 Zira Enerji Şartı Antlaşması'nda, taraf devletler, ülkelerinde enerji yatırımı yapan kişilere karşı bazı yükümlülükler üstlenmekte ve bu yükümlülüklerin ihlali durumunda yargı mercileri öntünde dava açma imkânı söz konusu olmaktadır. Buna karşılık, Enerji Topluluğu Antlaşması'nda bu tür yükümlülükler mevcut değildir.

66 Temmuz 1990 yılında Avrupa Konseyi'nin bir toplantısında o zamanın Hollanda Başbakanı Luud Lubbers'den önerilmiştir.

67 Yulia Selivanova, 'The Energy Charter and the International Energy Governance' in Christoph Herrmann, Jörg Philipp Terhechte (eds) *European Yearbook of International Economic Law* (2012) 307 vd. .

68 İbid 307.

olmasına rağmen 13 Şubat 2001 tarihinde onaylamıştır.<sup>69</sup> 70 Enerji Şartı Antlaşması'nın 45. maddesine göre, Antlaşmayı imzalayan devletler Antlaşmanın kendileri bakımından geçici olarak uygulanmasını kabul edebilirler. Enerji Şartı Antlaşması benzeri olmayan bir ilk olarak ihtilafların halli mekanizması ile güvence altına alınmış birtakım bağlayıcı hukuk ("hard law") şeklinde haklar ve yükümlülükler içermektedir.<sup>71</sup>

Enerji Şartı Antlaşması'nı doğrudan Enerji Topluluğu Antlaşması ile kıyasladığımızda en önemli farklarından birisi olarak şunu söylemek ve öne çıkarmak gerekmektedir. Enerji Şartı Antlaşması, Enerji Topluluğu Antlaşması'na karşıt olarak, taraf olan devletlere enerji sektörlerinin yapılandırılmasına veya şirketlerin mülkiyet haklarına yönelik düzenlemeler öngörmemektedir. Taraf devletlerin enerji sektörlerinin yabancı yatırımcılara açılıp açılmayacağı yönünde bir şey emretmemektedir.<sup>72</sup>

Enerji Şartı Antlaşması 18. md. gereğince enerji kaynakları üzerinde devletin egemenlik ilkesi geçerli kılınmıştır. Enerji Şartı Antlaşması'nın 18. md. 2. fıkrası gereğince, Enerji Şartı bazı hedefleri takip etmesine rağmen, enerji kaynaklarının araştırılmasında ve geliştirilmesinde ve kaynakların ticari amaçlı kazanımının teşviki veya enerji kaynaklarının mülkiyeti ile ilgili düzenlemelerde taraf devletlerin serbest olduğunu açıkça belirlemektedir. Böylece taraf devletler hangi enerji kaynaklarını ne ölçüde kullanıma açmak istediğine ve hangi enerji kaynaklarını özel olarak teşvik etmek veya kısıtlamak istediğine yönelik kararlarında serbest bırakılmaktadır.<sup>73</sup> Enerji Şartı Antlaşması, enerji sektörünün yapısının değiştirilmesine ve/veya özelleştirilmesine yönelik bir yükümlülük de içermemektedir.<sup>74</sup> Mevcut devlet yapılarının özelleştirilmesine yönelik karar sadece ilgili devlet tarafından verilebilmektedir. Ancak böylesine bir özelleştirme kararı Enerji Şartı Antlaşması'na taraf olan bir devlet tarafından verilmişse, Enerji Şartı Antlaşması devreye girecektir.<sup>75</sup>

Bu fark ise kanaatimizce Enerji Topluluğu Antlaşması ve Enerji Şartı Antlaşması arasındaki en önemli fark ve aynı zamanda Türkiye'nin bunlardan birine taraf olup diğerine olmayışının temel sebeplerinden birisidir.

69 4 Haziran 2001'de (PEEREA dâhil – PEEREA da 17 Aralık 1994 imzalanıp 13 Şubat 2001 tarihinde onaylanmış) yürürlüğe girmiştir bkz. RG. 12.07.2000-24107(mükerrer).

70 Güncel üye sayısı Enerji Şartı'nın web sitesinden takip edilebilir. Bkz. <https://energycharter.org/who-we-are/members-observers/>

71 Craig Bamberger, Jan Linehan and Thomas Wälde, 'The Energy Charter Treaty in 2000: In a New Phase' [2000] 18(4) *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 331-352.

72 Selivanova (n 68) 309.

73 Wolfgang Dannner, Christian Theobald, *Energierecht, Kommentar Band I* (78. Ergänzungslieferung – Annex: Vertrag über die Energiecharta, (2013) Rn. 9.

74 İbid Rn. 9.

75 İbid Rn. 9.

### C. Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci'nin bir Entegrasyon Aracı Olma Olasılığı

Yukarıda değinildiği gibi, günümüzde Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin Avrupa Birliği mevzuatının ortak olacak devletlere aktarılmasında hala Avrupa Birliği'nin bu açıdan en önemli aracı olduğunu söylemek mümkündür.<sup>76</sup>

Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen devlet tarafından, 35 başlığa ayrılmış olan politika alanlarına ilişkin mevzuatın uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Enerji politikası 15'inci Başlık altında yer almaktadır. Avrupa Birliği'ne katılım müzakeresi ile ilgili öne çıkarılması gereken husus ise, uygulanması gereken Avrupa Birliği mevzuatının içeriğinin Avrupa Birliği ile üyelik aday devlet arasında müzakereye açık olmamasıdır. Fakat mevzuatın nasıl ve hangi zaman aralığında uygulanacağı müzakerelere açık olmaktadır. Avrupa Birliği bu açıdan aday devletlerden alınacak önlemler konusunda uygulama veya yürürlüğe geçirme zamanı ile ilgili garanti almakla yetinebilmektedir. Belirli düzenlemelerin adım adım yürürlüğe geçirilebilmesi de müzakereye açıktır. Böylece Avrupa Birliği'ne üyelik süreci içerisinde aday veya üye olmuş devlete Avrupa Birliği mevzuatına uyum konusunda daha çok zaman tanınabilmektedir.<sup>77</sup>

Avrupa Birliği üyeliğinin Enerji Topluluğu ile bağlantısına ve bunun önemine aşağıda değinilecektir.<sup>78</sup>

### D. Türkiye'nin Avrupa Birliği Enerji Mevzuatına Uyum Aşaması

Son olarak, Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı beyanlarına ve ilerleme raporlarına göre Türkiye'nin enerji politikası alanındaki Avrupa Birliği mevzuatı ile ilgili hangi uyum aşamasında bulunduğu diğer değerlendirmelerden önce incelenmesi faydalı olacaktır. Bu konuda daha ayrıntılı ve detaylı bilgi alabilmek için 27.11.2015 tarihinde Enerji Topluluğu web sitesinde yayımlanmış olan Türkiye Raporuna bakınız.<sup>79</sup>

Avrupa Komisyonu, 1990'li yılların sonlarında, Türkiye'nin enerji politikasındaki hedefleri ile Avrupa Birliği'nin enerji politikası hedeflerinin benzerlik gösterdiğini ve böylece aralarında büyük oranda bir uyum bulunduğunu ifade etmiştir<sup>80</sup>. Fakat 1999 yılında, Türkiye'nin hedeflerinin altını çizmiş olmasına rağmen, Avrupa Komisyonu 2000 senesinde daha henüz bir gelişme kaydedemediğini vurgulamıştır.

76 Müller-Kränner (n 34) 2.

77 Avrupa Komisyonu'nun internet sitesinde AB'ye üyelik şartları ile ilgili bilgiler açıklanmaktadır. Bkz. <[http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm)>. (E.T. 06.12.2018)

78 bkz. aşağıda s. 29

79 27 Kasım 2015 tarihinde Enerji Topluluğu resmi internet sitesinde Sekreterlik tarafınca yayımlanmış rapor: ENERGY GOVERNANCE IN TURKEY – Report on Compliance with the Energy Community Acquis. Bkz. <[www.energy-community.org](http://www.energy-community.org)> (E.T. 29.11.2015).

80 Enerji arz güvenliğini daha çok güven altına alabilmek için çeşitlendirme, serbest pazar ilkelerini gerçekleştirme, çevre ve verimlilik standartları ilkelerine uyulması veya böyle ilkelerin uygulamaya geçirilmesi.

Türkiye'nin enerji sektöründeki temel değişiklikler ancak 2001 yılında elektrik ve gaz pazarını konu alan iki yeni yasayla başlamıştır.<sup>81</sup> Bu yasalar Avrupa Birliği tarafından Türkiye'nin enerji iç pazarına yönelik hazırlık açısından yapmış olduğu ilk önemli adım olarak nitelendirilmektedir.<sup>82</sup>

2004 yılında Avrupa Komisyonu, 2003 yılında özellikle rekabet ve enerji iç pazarı alanında kaydedilmiş olan gelişmelere rağmen,<sup>83</sup> Avrupa Birliği enerji müktesebatına uyum konusunda genel anlamda gelişme seviyesinin çok düşük olduğuna ve Türkiye'nin enerji politikasındaki ilerlemelerin çeşitli alanlar arasında çok farklı hızla gelişmekte olduğuna vurgu yapmıştır.<sup>84</sup> Avrupa Birliği enerji müktesebatının öngördüğü hükümlerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve kontrol edilebilmesi açısından, Türkiye tarafından enerji sektörünün her alanının Avrupa Birliği enerji müktesebatı ile uyumlaştırılmasına yönelik çaba gösterilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

2005 yılında genel anlamda Türkiye'deki yasaların Avrupa Birliği enerji müktesebatı ile etkin bir şekilde uyumlu hale getirilmemesi yönünde şikâyetle bulunulmuştur.<sup>85</sup>

2006 yılında ise tekrar Türkiye'nin enerji sektöründe Avrupa Birliği enerji müktesebatına uyumun çok farklı seviyelerde olduğu kaydedilmiştir.<sup>86</sup>

Ancak 2011 yılında ve böylece tam 10 yıl sonra, Türkiye hakkında Avrupa Birliği tarafından elektrik pazarı ve yenilenebilir enerji alanında iyi gelişmeler tasdik edilmiştir.<sup>87</sup>

81 AB elektrik ve doğal gaz direktiflerine paralel olarak hazırlanmış olan 4628 sayılı "Elektrik Piyasası Kanunu" ve 4646 sayılı "Doğal Gaz Piyasası Kanunu" 2001 yılında yürürlüğe girmişlerdir.

82 Die Erweiterung erfolgreich gestalten - Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt KOM (2001) 700 - [SEK (2001) 1744 bis 1756] - Dokument 52001DC0700 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0700&from=DE>> (E.T. 06.12.2018)

83 DIE ERWEITERUNG FORTSETZEN - Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt - KOM(2003) 676 endgültig - [SEC(2003) 1210, 1211, 1212] <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0676:FIN:DE:PDF>> (E.T. 06.12.2018)

84 MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT - Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt - Brüssel, den 6.10.2004, KOM(2004) 656 endgültig - <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0656:FIN:DE:PDF>> (E.T. 06.12.2018)

85 MITTEILUNG DER KOMMISSION - Strategiepapier 2005 zur Erweiterung - Brüssel, den 9.11.2005 KOM(2005) 561 endgültig <[https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_5\\_genisleme\\_stratejisi\\_belgeleri/2005\\_genisleme\\_stratejisi\\_belgesi\\_de.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_5_genisleme_stratejisi_belgeleri/2005_genisleme_stratejisi_belgesi_de.pdf)> (E.T. 06.12.2018)

86 MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT - Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 - 2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder - Brüssel, den 8.11.2006, KOM(2006)649 endgültig - <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2006/DE/1-2006-649-DE-F1-1.Pdf>> (E.T. 06.12.2018)

87 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 - Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 666 final <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0666:FIN:EN:PDF>> (E.T. 06.12.2018); daha detaylı bir şekilde ve tüm ayrıntılarıyla 27 Kasım 2015 tarihinde Enerji Topluluğu resmi internet sitesinde Sekreterlik tarafınca yayımlanmış olan rapordan uyum seviyesi izlenebilmektedir: ENERGY GOVERNANCE IN TURKEY – Report on Compliance with the Energy Community Acquis. Bkz. <[www.energy-community.org](http://www.energy-community.org)> (E.T. 06.12.2018)

2012 yılında yayımlanmış olan raporunda<sup>88</sup> olduğu gibi 2013 yılı raporunda da EPDK'nin dağıtım şirketlerine yönelik denetim ve gözetim yükümlülüğünün Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na devredilmesi ve bu durumun Avrupa Birliği'nin enerji mevzuatının bağımsız denetim öngören ilkelerine aykırı olmasından dolayı Türkiye Avrupa tarafından eleştiriyeye uğramıştır.<sup>89</sup>

2012 yılı raporunda BOTAŞ'ın tekel statüsü de eleştiriyeye uğradıktan sonra,<sup>90</sup> T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2013 yılında Gaz Piyasası Kanunu'nda değişiklik yapılmasına yönelik bir taslak hazırlayacağını karara bağlamıştır.<sup>91</sup> Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda değişiklik öngören taslak T.C. Bakanlar Kurulu'nun onayı ile 4 Ağustos 2014 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiştir.

2012 ve 2013 yıllarının raporlarında gaz transit rejimine yönelik herhangi bir gelişmenin kaydedilmediği öne sürülmüştür.<sup>92</sup> Özel sektörün gaz ithalatındaki payının sadece % 25 olması ve BOTAŞ'ın mevcut lisanslarının EPDK tarafından Temmuz 2013'de on yıl daha uzatılmasının altı çizilmiştir.

Raporlarda özellikle elektrik pazarında, elektrik şebekelerinde ve yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konularında gelişmelerin gözetilebildiği öne sürülmüştür, ancak gaz pazarı ile ilgili ve diğer alanlarda büyük gelişmeler olmadığı öne sürülmektedir. Bu yüzden 2013 senesinin raporunda sadece kısmi bir gelişmeden söz edilmektedir.<sup>93</sup>

### III. Enerji Topluluğu Antlaşması'na Yönelik Eleştiriler

Yukarıda açıklanmış olan temelde, Türkiye'nin Enerji Topluluğu Antlaşması'na neden taraf olmadığı ele alınacaktır ve bu anlamda son olarak Avrupa Birliği'ne katılım perspektifinin bu açıdan ne kadar ve hangi derecede rol oynadığının da açıklanması gerekecektir.

88 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - TURKEY 2012 PROGRESS REPORT - Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 336 final, Sayfa 11. - "...The increased ministerial powers introduced in August 2011 over the independent regulatory authorities remained, and in at least one instance – in relation to the Energy Directive – run counter EU legislation...". <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2012/package/tr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf)> (E.T. 06.12.2018)

89 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013 - 2014 - Brussels, 16.10.2013 - COM(2013) 700 final; <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf)> (E.T. 06.12.2018)

90 TURKEY 2012 PROGRESS REPORT, Sayfa 62 –“Some progress can be reported in the energy sector, especially as regards renewable energy and energy efficiency. Further efforts are needed in the areas of natural gas, nuclear safety, and radiation protection, including responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste. Competition remains limited in the gas sector. The functioning on the cost-based pricing mechanism in the electricity market needs to be improved whereas it remains to be established in the gas markets. The independence and the institutional capacity of the regulatory authority needs strengthening. Overall, in the area of energy, Turkey is at a moderately advanced stage of alignment. ...”. Bkz. Yuk. dn. 88.

91 Türkiye 2013 İlerleme Raporu. Bkz. Yuk. dn. 90.

92 Ibid.

93 Ibid 36. “Good progress has been made in the area of energy. Liberalisation of the electricity sector and the level of alignment with the Electricity Directive are advanced. However, a functioning competitive market and progress in legislative alignment in the natural gas sector are still lacking. Progress in the renewable energy sector needs to be speeded up, namely through streamlined administrative procedures. Further efforts are needed in the areas of energy efficiency and nuclear energy, in particular on alignment with relevant EU Directives. Overall, Turkey is at a rather advanced level of alignment in the field of energy”.

## A. Avrupa Birliği'ne Üyelik Perspektifinin Enerji Topluluğu Antlaşması'na Taraf Olma Yönündeki Teşvik Edici Gücü

Avrupa Birliği açısından en başından beri Merkez ve Doğu Avrupa'da yapılması gereken reformlarda Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi çok büyük oranda teşvik edici rol oynamaktadır ve böylece Avrupa Birliği ile yapılacak olan ortaklıkların şekillenmesinde ve yapılandırılmasında Avrupa Birliği'nin güçlü ve etkin bir pozisyonda olabilmesi sağlanmaktadır.<sup>94</sup> Güneydoğu Avrupa'da, Avrupa Komisyonu bu en başarılı olan -karşı tarafla Avrupa Birliği üyelik perspektifi içinde müzakerelere girmek veya bir antlaşma teklif etmek- şeklindeki stratejisine bölgesel bir boyut ekleyerek<sup>95</sup> bu stratejisini sürdürmeye devam etmiş ve Enerji Topluluğu'nun kuruluşunu başarmıştır.

Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi, Enerji Topluluğu'na taraf olacak devletlerin Avrupa Birliği lehine daha çok ödün vermesine neden olmaktadır. Böylece Antlaşma'daki taraflar, Avrupa Birliği müktesebatını daha kısa bir süre içerisinde ve bağlayıcı şekilde uygulamaya yönelik olarak ikna edilebilmiştir.<sup>96</sup> Önemli kılınan enerji sektöründe Avrupa Birliği müktesebatının hızlı bir şekilde gerçekleşen uyumlaştırılmasının diğer alanlara da sıçrama ("spill-over-effects") olasılığının yükselmesi sayesinde, Avrupa Birliği'ne tam üyeliğin de daha hızlı bir şekilde gerçekleşebileceği umut edilmiştir.<sup>97</sup>

Böylece Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi, kurumsal olarak daha çok Avrupa Birliği lehine dizayn edilmiş ve açık bir şekilde ilgili Avrupa Birliği müktesebatını Avrupa Birliği'ne komşu olan devletlere ihraç etmeyi hedefleyen bir antlaşmanın kabul edilmesiyle ilgili çok büyük bir rol oynamaktadır.<sup>98</sup> Uygulanması gereken mevzuat zaten önceden belirlenmiştir ve tarafların mevzuata yönelik etkili bir şekilde değişiklik yapabileme olasılıkları çok düşüktür. Gelecekte Avrupa Birliği'ne katılacak olan devletler açısından bu konu sorun yaratmayabilir, çünkü Avrupa Birliği üyelik sürecinde ön şart olarak zaten bütün Avrupa Birliği müktesebatının uygulanması gerekmektedir ve böylece Enerji Topluluğu Antlaşması içinde bulunan enerji ve diğer alanlardaki Avrupa Birliği müktesebatının da süreç içerisinde uygulanması gerekecektir.

Bu açıdan Türkiye'nin durumu farklıdır, farklı değerlendirilmelidir ve Enerji Topluluğu'na taraf olan diğer Güney Doğu Avrupa devletleriyle kıyaslanamamalıdır.

94 Örneğin bkz. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism* (Oxford University Press 2005) 259; Frank Schimmelpfennig, Ulrich Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe' [2004] 11(4) *Journal of European Public Policy*, 661-679; Helen Wallace, 'EU Enlargement: A Neglected Subject' Maria Green Cowles, Michael Smith (eds) in *The State of the European Union*, Vol. 5: Risks, Reform, Resistance, and Revival (Oxford 2000) 150-163

95 Renner (n 35) 10.

96 Alan Riley, *Deploying the Energy Incentive: Reinforcing EU Integration in South-East Europe* (CEPS Policy Briefs, No. 296, 2013) 5.

97 Ibid 4.

98 Giselle Bosse, 'The EU's Geopolitical Vision of a European Energy Space: When "Gulliver" meets "White Elephants" and Verd's Babylonian King' [2011] 16(3) *Geopolitics* 512, 517; *Europäische Kommission*, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel 11.03.2003 KOM(2003) 104 endgültig, s. 10; aynen yukarıda olduğu gibi bir de bkz. Nowak, *The Energy Community of South East Europe* (n 40) 438; aynı şekilde Renner (n 35) 12.



Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma perspektifi, sadece son dönemlerde yaşananlar açısından değil, genel anlamda uzun zamandır bir belirsizlik içerisindedir.

Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu'na taraf olmasının gerek Avrupa Birliği ve gerekse Türkiye için bir kazan-kazan durumu olup olmadığı, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma olasılığının bulunup bulunmaması açısından da değerlendirilmelidir.

## **B. Türkiye Tarafından Enerji Topluluğu'na Yönelik Eleştiriler ve Taraf Olmama Sebebi**

Antlaşma'nın Türkiye tarafından imzalanmamasının sebeplerinden birisi olarak, ilk başta ilgili Avrupa Birliği müktesebatının bazılarının (enerji, çevre, rekabet ve yenilenebilir enerji) Antlaşma'da öngörüldüğü üzere çok kısa bir süre içinde akit taraflarca uygulamaya geçirilme zorunluluğu gösterilmiştir. Buna örnek olarak, çevre ile ilgili AB müktesebatının birçoğunun Antlaşma'nın onaylanmasından hemen sonra yürürlüğe girmesine veya enerji ile ilgili müktesebatın 1 yıllık süre içinde uygulanmaya geçirilmesine yönelik koşullar gösterilmiştir.<sup>99</sup>

Ardından daha önemli bir husus olarak Enerji Topluluğu'nun karar alma mekanizmalarına değinilmiştir. AETA 79 vd. md. gereğince, ikinci başlık ile ilgili alınacak önlemlerin sadece Avrupa Komisyonu'ndan gelecek öneriler üzerine alınabilmesine ve örneğin Türkiye'nin - aynı diğer taraflar gibi - Antlaşma'ya taraf olması halinde böyle bir öneri hakkına sahip olamamasına ve ayrıca Avrupa Komisyonu'ndan gelecek bu önerilerin tarafların oylarının basit çoğunluğu ile karara bağlanabilmesine yönelik eleştiride bulunulmuştur.<sup>100</sup>

Üçüncü Başlık'da yer alan, enerji şebeke pazarının işletme mekanizması ile ilgili alınacak önlemlere değinilerek, AETA 82 vd. maddelerde öngörülen mekanizma eleştirilmiştir. Bu başlık altında alınacak önlemlerde tarafların öneri hakları bulunmasına rağmen, önlemlerin verilen oyların 2/3 çoğunluğu ile alınabilmesi ve verilen oylar içinde Avrupa Birliği'nin de oyunun bulunması şartı eleştirilmiştir.<sup>101</sup>

Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu'na üyeliği konusunda, AETA'nın 83. maddesinin değiştirilmesi veya Antlaşma'dan çıkarılması halinde Antlaşma'nın imzalanabileceği ifade edilmiştir. Burada 83. maddenin değiştirilmesinden kasıt, kararların basit çoğunlukla alınabilmesi, fakat bu basit çoğunluğun içinde Avrupa Birliği'nin oyunun bulunmamasıdır. Bir başka ifadeyle, Avrupa Birliği'nin oy hakkının bulunmadığı bir basit çoğunluk kast edilmiştir.<sup>102</sup>

99 Sami Demirbilek, Avrupa Enerji Güvenliği Bağlamında Türkiye'nin Konumu in *Enerji Platformu 2010 – Avrupa'nın Enerji Güvenliğinde Türkiye'nin Rolü* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2011) 27 vd., 33; ve bkz. Md. 10 AETA "Her akit taraf enerji alanındaki AB müktesebatına yönelik önlemleri EK 1'de yer almış boyutta ve zaman çizelgesi içerisinde uygulamalıdır".

100 İbid.

101 İbid.

102 İbid.

2007 yılında Brüksel’de gerçekleşen ve Avrupa Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso’nun<sup>103</sup> ve Avrupa Birliği Dış ve Emniyet Politikasından sorumlu yüksek Temsilci Javier Solana’nın<sup>104</sup> da katıldığı AB-Enerji Konferansı’nda<sup>105</sup> Türkiye tarafınca Avrupa Birliği üyeliğinin öngörülebilir ve tahmin edilebilir olmasının Türkiye açısından çok önemli olduğuna vurgu yapılmış ve sadece AB üyelik süreci Türkiye açısından öngörülebilir olursa Türkiye’nin kendisini Avrupa Birliği’nin enerji arz güvenliği içerisinde görebileceği söylenmiştir. Fakat Türkiye Avrupa Birliği’ne üye olamayacaksa ve bu anlamda Avrupa Birliği’nin arz güvenliği içinde öngörülmeyecekse, Türkiye’nin buna göre davranması gerekeceği ifade edilmiş ve o halde Türkiye gibi transit devletlerin kendi arz güvenliklerini nasıl sağlayacaklar sorusu ortaya konulmuştur.<sup>106</sup>

Türkiye’nin, Enerji Topluluğu’na yönelik bakış açısını ortaya koyan yukarıdaki düşünceler, farklı zamanlarda farklı kişiler tarafından destek bulmuştur.

Bu yöndeki görüşlerden biri şöyledir: *“Türkiye tam üye olmak ve o mevzuatın karar merciinde olmak istiyor. Enerji Topluluğu’nun kararları bağlayıcı hükümlerdir, bundan dolayı da Türkiye gözlemci statüsünü korumak istiyor”*.<sup>107</sup>

Böylece Enerji Topluluğu’nun kuruluş zamanından beri Türkiye açısından en önemli olan konular dile getirilmiştir. Günümüzde bu hususların Türkiye açısından hala aynı önemi taşıdığıнын söylenmesi mümkündür.

### C. Türkiye’nin Enerji Topluluğu’na Yönelik Eleştirilerinin Değerlendirilmesi

Eğer Türkiye, Enerji Topluluğu Antlaşması’na yukarıda değinmiş olduğumuz mevcut içeriği değişmeden taraf olursa, Türkiye enerji alanında ciddi bir oranda egemenlik haklarının kısıtlanmasına müsaade etmiş olacaktır. Türkiye, uygulanacak olan Avrupa Birliği müktesebatının oluşmasında veya gelişmesinde karar merciinde bulunmayacaktır ve böylece mevzuatın gerek tasarımı gerekse uygulanması aşamalarında kendisini yeterince temsil edemeyecektir. Enerji Topluluğu’nun karar alma mekanizmaları içinde de tatmin edici bir şekilde etkili olabilme hakkına sahip olamayacağı gibi, kısa süreler içinde ilgili AB müktesebatını uygulamak zorunda kalacaktır.

Türkiye jeostratejik konumu nedeniyle Avrupa Birliği açısından önemli bir rol oynamaktadır. Ancak bu durum Türkiye’nin lehine olabilecek bir şekilde Enerji Topluluğu Antlaşması’na yeterince yansımamaktadır. Enerji Topluluğu Antlaşması’nın

103 AB Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso’nun 20/21 Kasım 2006’da gerçekleşen AB-Enerji Konferansı’nda yaptığı açılış konuşması – SPEECH/06/711.

104 AB Dış ve Emniyet Politikasından sorumlu Yüksek Temsilci Javier Solana’nın yukarıdaki AB-Enerji Konferansında yaptığı konuşma – S324/06.

105 EU-Energy Conference, Brüksel, 20./21. Kasım 2006 – “Towards an EU External Energy Policy”.

106 Demirbilek (n 101) 27 vd.

107 Dicle Korkmaz-Temel, ‘AB Türkiye’nin yakınındaki doğal gaz kaynaklarına ulaşmak istiyor’ <<http://enerjienstitusu.com/2012/05/09/abnin-enerji-temini-acisindan-turkiye-ihtiyaci-azaliyor-mu/>> (E.T. 29.11.2015).

Avrupa Birliği lehine ve arz güvenliğine yönelik bir antlaşma olduğu görülmektedir. Türkiye henüz Avrupa Birliği üyesi olmadığından ve olabileceği çok belirsiz, hatta düşük olduğundan Enerji Topluluğu Antlaşması Türkiye tarafından kabul edilebilir bir durumda bulunmamaktadır.

Enerji Topluluğu Antlaşması'nın mevcut düzenlemesi sadece Türkiye tarafından eleştirilmemektedir. Avrupa Birliği'nin tek taraflı bir enerji politikası izlediğine - ve böylece Avrupa Birliği'nin enerji dış politikasının bir parçası olarak Enerji Topluluğu Antlaşması'na da yönelik - eleştiriler birçok taraftan, Türkiye dışından da, dile getirilmektedir. Bunların arasında ağır eleştiriler de bulunmaktadır. Avrupa Birliği böyle bir enerji dış politikası izlemekle - yani komşu devletlerle olan ilişkilerini Avrupa Birliği müktesebatının uygulanması şartına bağlayarak dizayn etmekle - meşruiyetini, yeteneğini dahi sorgulayan dereceye varan eleştirilere uğramaktadır.<sup>108</sup> Avrupa Birliği'nin, komşu devletleri enerji pazarlarını liberalleştirmeye zorlaması ve böylece Avrupa Birliği Enerji Pazarına entegre etme çabası içinde bulunması "Neo-sömürgecilik" ("*Neo-Colonialism*") olarak da adlandırılmaktadır.<sup>109</sup>

Bu tablo karşısında ve her iki antlaşmanın ne kadar etki yarattığını veya yaratabildiğini göz önünde bulundurduktan sonra, Türkiye açısından Enerji Şartı Antlaşması'nın onaylanmış olmasına rağmen, Enerji Topluluğu Antlaşması'nın onaylanmamış olmasının sebebi daha anlaşılır hale gelmiş olmaktadır. Enerji Topluluğu Antlaşması bir adım daha ileriye giden, sıkı bir beraberlik içeren (enerji iç pazarı) ve Enerji Şartı Antlaşması ile kıyaslandığında taraf devletlerin elinden egemenlik haklarını daha çok alan bir antlaşmadır. Avrupa Birliği Enerji Topluluğu Antlaşması, Avrupa Birliği'nin dâhil olduğu birlikleri ve ortaklıkları, bölgesel açıdan sınırlı biçimde çok taraflı hale getirmiş olan bir antlaşmadır. Bu yüzden bölgesel biçiminden ve yapısından dolayı haklı olarak geçmişteki Avrupa Kömür ve Demir Topluluğu ile kıyaslanmaktadır.<sup>110</sup>

Toparlayarak ifade edilirse, Enerji Topluluğu Antlaşması'nın ana hedefi şöyle belirlenebilmektedir. Arz güvenliğini oluşturma, iklim ve çevre koruma gibi yan hedeflerin yanında ana hedef, mevcut Avrupa Birliği topraklarının sınırını aşan bir genişletilmiş elektrik ve gaz iç pazarı oluşturmaktır.<sup>111</sup> Fakat yukarıda bahsettiğimiz gibi, bu iç pazarın kurallarını belirlemekte Avrupa Birliği üyesi olmayan devletler Enerji Topluluğu'nun içinde çok etkili olamayacaklardır.<sup>112</sup> Bu da Avrupa Birliği'ne üye olmayacak devletler açısından çok sakıncalı bir durumdur.

108 Hiski Haukkala, 'Why the EU must Enlarge, Engage and Consolidate' (2007) European Voice <<https://www.politico.eu/article/why-the-eu-must-enlarge-engage-and-consolidate/>> (E.T. 06.12.2018); Judith Kelley, 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy' [2006] 44(1) Journal of Common Market Studies 29, 55.

109 Bosse (n 100) 517.

110 Nowak, *Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations* (n 11) 767.

111 Ibid 767.

112 Avrupa Birliği üyesi devletler Avrupa Birliği kurumları üzerinden ve oradaki ağırlıklarından dolayı mevzuat ve mevzuatın gelişmesi ile ilgili yeterince etkili olma imkânına sahiptirler.

Enerji Topluluğu Antlaşması'nın mevcut hali ve Avrupa Birliği'ne üyelik olasılığın çok muğlak olması, en azından hiç öngörülebilir olmaması, Türkiye'nin Enerji Topluluğu'na neden sıcak yaklaşmadığını makul göstermektedir. Eğer herhangi bir Avrupa devleti Türkiye gibi avantajlı bir jeostratejik konuma sahip olsaydı, aynı şartlar altında Türkiye'nin günümüze kadar sergilemiş olduğu tutumu izlemiş olurdu, bu konumundan ekonomik rant sağlamaya çalışırdı ve şartlar değişmediği sürece avantajlı konumunu terk etmezdi. Yukarıda açıklamış olduğumuz gibi Avrupa Birliği'nin üyeleri geçmişten bugüne kadar enerji politikası alanında ulusal menfaatlerine göre hareket etmişlerdir. Ancak ortak menfaatleri gördükleri zaman birlikte hareket etmeyi başarabilmişlerdir.

Kanaatimizce Türkiye günümüzde takip ettiği enerji politikasını, eğer Avrupa Birliği üyeliği - uzun bir süre sonra olsa da - kesin öngörülebilir olsaydı daha farklı değerlendiriyor olacaktı. Türkiye'nin kendi tanımına göre "Enerji Üssü"<sup>113</sup> olma isteği ve bu durumdan ekonomik beklentileri olması, Avrupa Birliği üyeliğinden doğacak ekonomik avantajlarla karşılaştırıldığında kanaatimizce değer kaybına uğramış olacaktı. Bu açıdan Avrupa Birliği'nin enerji alanındaki müktesebatının daha hızlı ve tatmin edici şekilde uygulanıyor ve uyumlaştırılıyor olma olasılığı da artmış olacaktı. Kısa veya orta vadede Avrupa Birliği'nin arz güvenliği içinde yer alma imkânı ile Türkiye'nin kendi arz güvenliğini çeşitli politikalarla güven altına alma ihtiyacı da muhtemelen değer kaybedecekti.

#### D. Üst Düzey Düşünme Grubu'nun Çalışması

Enerji Topluluğu Antlaşması'nın güncel düzenlenmesi ile ilgili genel memnuniyetsizlik Avrupa Birliği tarafından bilinmektedir ve ciddiye alınmaktadır. Böylece Enerji Topluluğu'nun Bakanlar Kurulu 2013 yılının sonunda Enerji Topluluğu'nun geleceği ile ilgilenecek bir Üst Düzey Düşünme Grubu ("*High Level Reflection Group*") oluşturup görevlendirmiştir.<sup>114</sup> ÜDDG görevine başlamıştır, Enerji Topluluğu'nun geleceği ile ilgili kapsamlı çalışmalar yapmıştır ve raporlar hazırlayıp yayımlamıştır. Öngörülebilirlik açısından ve Enerji Topluluğu'nun gelecekte farklı bir iç yapıya sahip olup olmayacağını daha iyi tahmin edebilmek açısından ÜDDG'nin çalışmasını ve günümüze kadar elde ettiği sonuçları ve yaptığı açıklamaları değerlendirmek de faydalı olacaktır.

ÜDDG'nin Başkanı olarak eski Avrupa Parlamento Başkanı Jerzy Buzek atanmıştır. ÜDDG, Enerji Topluluğu'nun son yıllardaki gelişmesini ve artmış olan üye sayısını dikkate alarak, Enerji Topluluğu'nun kurumsal yapısının ve çalışma metodlarının Enerji Topluluğu hedeflerine ulaşabilmesi için hala uygun bir düzenlemeye sahip olup olmadığını bağımsız bir şekilde araştırmak ile görevlendirilmiştir. Böy-

<sup>113</sup> Bkz. I.A.2 "Türkiye'nin Kendi Rol Anlayışı" s. 11.

<sup>114</sup> Enerji Topluluğu'nun 24 Ekim 2013 tarihindeki 11. toplantısında, alınmıştır. Bkz. Procedural Act of the Ministerial Council of the Energy Community - PA/2013/04/MC-EnC: On setting up a High Level Reflection Group on the functioning of the Treaty <[https://energy-community.org/dam/jcr:eb9fc0d-4199-472e-83ac-4e9fc2d991b6/PA\\_2013\\_04\\_MC\\_HLRG.pdf](https://energy-community.org/dam/jcr:eb9fc0d-4199-472e-83ac-4e9fc2d991b6/PA_2013_04_MC_HLRG.pdf)> (E.T. 02.12.2018)

lece Temmuz 2014'e kadar hazırlanacak rapor 11 Temmuz 2014 tarihinde Bakanlar Kurulu toplantısında sunulmuştur.<sup>115</sup> 18 Temmuz 2014 tarihinde Daimi Üst Düzey Heyeti, ÜDDG tarafınca yapılmış önerilerin gerçekleştirilebilmesine yönelik süreci ve takvimi belirlemiştir.<sup>116</sup>

ÜDDG-Raporu'nu kısa bir şekilde özetleyecek olursak şunları söylemek gerekecektir: ÜDDG-Raporu'nda ana sorun olarak Avrupa Birliği'nin müktesebatının tatmin edici bir şekilde uygulanmaması ifade edilmektedir.

Enerji Topluluğu'na akit taraf olarak katılan devletlerin enerji pazarlarının henüz açılmamış olması, yani devletlerin, enerji pazarı ile ilgili gereken reformları yapmadıkları tespit edilmektedir. Bu durum ise yatırımcı açısından güven ortamının oluşmamasına ve gereken yatırımların yapılmamasına sebep olmaktadır.<sup>117</sup>

Bu açıdan ÜDDG-Raporunda Enerji Topluluğu'nun düzenlemelerinin ve kurumlarının daha etkin olmalarının gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Ancak bu sadece mevzuatın daha etkili uygulanabilmesi açısından değil, devletlerin her zaman değişebilen ulusal ve bölgesel çeşitlilikleri ile de daha iyi ilgilenebilmek için ifade edilmektedir.<sup>118</sup>

Dikkat çekici olan şudur: ÜDDG-Raporunda Avrupa Birliği mevzuatının taraf devletlere ihraç edilmesinin, Avrupa'da olan neticelerin aynen elde edilebilmesi anlamına gelmediğine de vurgu yapılmaktadır. Otonom bir organizasyon olarak Avrupa Enerji Topluluğu'nun kendisine özgü ve Avrupa Birliği müktesebatını da içine alabilecek ("incorporation") bir temel mevzuata sahip olması gerektiğine de vurgu yapılmaktadır.<sup>119</sup>

Genel olarak ÜDDG-Raporu, Enerji Topluluğu'nun yüksek hedeflerinin gerçekleştirilmesi, Enerji Topluluğu'nun hukuki ve kurumsal yapısına ve işleyişine yönelik düzenlenmelerinin yenilenmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>120</sup>

Yaptığı tespitlerden sonra ÜDDG-Raporu Enerji Topluluğu'nun düzenlemesinde hangi değişiklikler yapılması gerektiğine yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Öneriler dört bölüme ayrılmaktadır: Hukuki açıdan önerilen değişiklikler ("Our Rules"), yatırımlar açısından önerilen değişiklikler ("Citizens' Benefit"), coğrafi uygulama alanı açısından ("Our family") ve kurumlar açısından ("Our House") önerilen değişiklikler.<sup>121</sup>

115 "An Energy Community for the Future" adını taşıyan rapor Enerji Topluluğu'nun web sitesinden indirilebilmektedir <[www.energy-community.org/pls/portal/docs/3178024.PDF](http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/3178024.PDF)> (E.T. 29.11.2015)

116 Daimi Üst Düzey Heyeti 18 Temmuz 2014 tarihinde gerçekleşmiş 33. toplantısının sonuçları için bkz. <[www.energy-community.org/pls/portal/docs/3202036.PDF](http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/3202036.PDF)> (E.T. 29.11.2015).

117 "An Energy Community for the Future" - Üst Düzey Düşünme Grubunun Raporu, s. 4.

118 İbid 4 vd.

119 İbid 10.

120 İbid 10.

121 İbid 9.

ÜDDG-Raporu bu bölümler altında önerdiği değişiklikleri birinci, ikinci ve üçüncü derece öneriler olarak derecelendirmektedir.<sup>122</sup> Bu anlamda birinci derece öneriler (“Level-I”) – Enerji Topluluğu Antlaşması’nın değiştirilmesini gerektirmeyen ve mevcut düzenleme çerçevesinde yapılabilecek öneriler; İkinci derece öneriler (Level-II) Enerji Topluluğu’nun Bakanlar Kurulu’nun basit çoğunluğunu gerektiren öneriler; Üçüncü derece öneriler (Level III) ise – Enerji Topluluğu Antlaşması’nın değiştirilmesini gerektiren önerilerdir.

### **E. Türkiye’nin Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması’na Taraf Olma İhtimalinin Değerlendirilmesi**

Çalışmanın girişinde sorduğumuz soruları hatırlayarak ve göz önünde bulundurarak değerlendirmemize geçmiş olacağız. Her iki Antlaşma, Enerji Topluluğu Antlaşması görüldüğü üzere daha yüksek oranda, Enerji Şartı Antlaşması ise çok daha düşük oranda, taraf olan devletlerin enerji sektörünü etkileme gücüne sahiptir.

Antlaşmalar düzenleyici ve bağlayıcı hükümleri ile - başka yan hedefler de takip ederek - ilk başta yatırımcı açısından bir güven ve yatırım ortamının oluşturulmasını hedeflemektedirler. Hatırlanacağı üzere, Enerji Şartı Antlaşması batı devletleri tarafından yeni doğu cumhuriyetlere (eski Sovyet devletleri) yapılması gereken teknoloji transferini ve para yatırımlarını güvence altına almak amacıyla kurulmuş; Enerji Topluluğu Antlaşması ise, her ne kadar önsözünde aynı açıklıkla dile getirilmiyor olsa da, yukarıda ÜDDG-Raporunda çok açık bir şekilde ana hedefini şöyle açıklamaktadır: enerji pazarlarının açılmaması, yani devletler tarafından enerji pazarlarıyla ilgili gerekli reformların yapılmaması, yatırımcı açısından güven ortamının oluşmamasına ve gereken yatırımların yapılmamasına sebep olmaktadır.

Enerji Topluluğu Antlaşması daha ileri giderek Avrupa Birliği’nin enerji iç pazarının Türkiye’yi de içine alacak bir şekilde genişletilmesini hedeflerken, Enerji Şartı Antlaşması - her ne kadar daha ileri giden işbirliğini hedefliyor olsa da - günümüzde her devletin onaylayabileceği asgari bir uyumlaştırılmış çerçevenin oluşturulması ile yetinmektedir. Enerji Şartı Antlaşması daha çok asgari bir çerçeve içinde Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) / GATT kurallarına dayanarak ulusal muamele öngörmektedir.<sup>123</sup>

Enerji Topluluğu Antlaşması’na bakıldığında, gelecekte enerji ihtiyacı yüksek oranda artacak olan Türkiye’nin milli kaynakları gittikçe artan enerji taleplerini karşılayacak kapasitede olmadığı için yatırımcılar açısından Türkiye’nin güvenilir bir ortam yaratması gerektiği şüphesizdir. Enerji Topluluğu Antlaşması böyle bir ortam yaratma kapasitesine sahip bir antlaşmadır. Ancak Türkiye açısından onaylan-

<sup>122</sup> İbid 9.

<sup>123</sup> Esen Akıntürk, Pınar Baklacı, ‘Enerji Şartı Antlaşması’nın Transite İlişkin Hükümleri’ [2009] 5(18) Uluslararası Hukuk ve Politika 61, 65; Andrei Konoplyanik, Thomas Wälde, ‘Energy Charter Treaty and its role in International Energy’ [2006] 24(4) Journal of Energy and Natural Resources Law, 524 vd.

diği zaman Türkiye'nin enerji sektöründe bulunduğu etkin coğrafi konumunun terk edilmesine de yol açmaktadır. Enerji Topluluğu Antlaşması'nın Türkiye tarafından onaylanması tam boyutu ile değerlendirildiğinde Türkiye açısından dezavantajların daha yüksek olduğunu tespit edebilmekteyiz. Enerji Topluluğu Antlaşması mevcut hali ile Avrupa Birliği lehine dizayn edilmiş bir Antlaşmadır ve Türkiye'nin coğrafi konumunu ve önemini tatmin ve ikna edici bir şekilde dikkate almamaktadır. Enerji Topluluğu'nun - her ne kadar Enerji Topluluğu sayesinde oluşturulacak genişletilmiş enerji iç pazarının Türkiye açısından da avantajlı olacağı ifade edilmekteyse de - bir kazan-kazan durumu yaratabileceğinden söz etmek mümkün değildir.<sup>124</sup>

Neticede Enerji Topluluğu Antlaşması mevcut hali ile sadece Türkiye açısından değil, Avrupa açısından da bir kazan-kazan durumu yaratamamaktadır. Türkiye Enerji Topluluğu Antlaşması'na taraf olmaması, Avrupa'nın, Türkiye'nin önemli bir partner olarak büyük rol oynayacağı Güney Gaz Koridoru ve arz güvenliği ile ilgili hedeflerine ulaşmasını da engellemektedir.

ÜDDG-Raporunda hala Enerji Topluluğu Antlaşması'nın bir kazan-kazan aracı olduğundan söz edilmektedir. Fakat çalışmanın başında da belirtmiş olduğumuz üzere, Avrupa ve Türkiye arasında Enerji Topluluğu çatısı altında bir işbirliğinin mümkün olabilmesi için her iki tarafın aynı seviyede karşı karşıya gelmesi gerekir. Yaptığımız açıklamalara göre, Avrupa'nın<sup>125</sup> ve Türkiye'nin mevcut Enerji Topluluğu Antlaşması'nın çatısı altında aynı seviyede karşılaşabileceklerini söylemek mümkün değildir. Enerji Topluluğu Antlaşması mevcut biçimi ile Türkiye tarafından onaylandığı takdirde, Türkiye'yi enerji alanında ciddi oranda egemenlik haklarının kaybına uğratacaktır. Ve karşılığında Türkiye, her ne kadar bu ilk bakışta öyle görünmese de, Enerji Topluluğu'nun karar alma mekanizmaları içinde tatmin edici bir şekilde etkili olamayacaktır.

Enerji Topluluğu'nun karar alma mekanizmasında her taraf bir oy hakkına sahiptir. Türkiye, kendisi için önemli olan alanlarda basit bir oy çoğunluğu ile aleyhine çıkan bir kararı engelleyemeyeceği gibi, kendisinin öneri veremediği bir alanda uygulamak zorunda kalabilecektir. Bazı alanlarda ise 2/3 çoğunluğun içinde Avrupa Birliği'nin oyunun bulunması gibi sorunlar ile karşı karşıya kalacaktır. Ayrıca şunun da altı çizilmelidir: Daha öncede de bahsettiğimiz gibi, Enerji Topluluğu hakkında demokrasi açığı sorunu dile getirilmektedir. Türkiye bir oy hakkı ile Enerji Topluluğu'na katıldığı zaman, akit taraflar arasında en az temsil gücüne sahip olacaktır. Çünkü Türkiye 75 milyon civarında olan nüfus sayısı ile diğer akit taraflardan daha çok nüfusu temsil etmektedir.<sup>126</sup> Diğer akit taraflar da bir oy hakkına sahiptir, ancak hepsi beraber Türkiye'nin nüfusu kadar nüfusa sahip değillerdir. İkinci Başlık ile ilgili oy-

124 Avrupa Komisyonu Basın Açıklaması - 'EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und –solidarität: Zweite Überprüfung der Energiestrategie' 2008 (MEMO/08/703).

125 Avrupa Birliği Devletleri.

126 Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Makedonya, Moldova, Sırbistan ve Ukrayna. Ukrayna 45,49 milyon nüfusa sahip, diğer akit taraflar ise hepsi beraber 21,844 milyon civarında nüfusa sahiplerdir (2013 yılın verileri).

lamalarda basit çoğunluk gerektiği için, örneğin Türkiye, yanında Ukrayna ve Sırbistan bulunmuş olsa dahi, diğer akit tarafların oy çokluğu ile karşı karşıya kaldığında, yaklaşık 128 milyon nüfus temsil etmelerine rağmen<sup>127</sup>, oylamayı kazanma imkânları olmayacaktır ve alınacak önlemleri engelleyemeyeceklerdir. 15 milyon civarında nüfus temsil eden diğer akit taraflar Avrupa Komisyonu tarafından getirilmiş önlemleri onaylayıp, örneğimizde kullandığımız Türkiye dâhil diğer üç akit taraf adına da bağlayıcı bir karar alabileceklerdir.

Türkiye'nin gerçek bir öngörülebilir Avrupa Birliği üyelik perspektifi olsaydı, karar alma mekanizmalarının adil olmaması belki de bu kadar dikkat çekmeyecekti ve bu mekanizmalar kanaatimizce Türkiye tarafınca göz ardı edilebilecekti. Bunu söylemek mümkündür. Ancak bu perspektifin olmaması Türkiye açısından sadece bir basit transit devlet konumuna düşme ve güçlü konumunu elden kaybetme endişesini içinde barındırmaktadır. Böylece Türkiye enerji politikasını günümüzdeki şartlara ve konjonktüre göre belirlemektedir, yani Avrupa Birliği dışında kalmayı göz önünde bulundurmaktadır. Yukarıda açıklamış olduğumuz gibi bu Türkiye açısından makul bir yaklaşımdır.

Türkiye'nin Enerji Topluluğu'na yönelik itirazları karşılıksız kalmamıştır. Bu itirazlar birçok taraftan teyit edilmekte ve ciddiye alınmaktadır. ÜDDG-Raporunda da Antlaşmanın tek yönlü (Avrupa Birliği lehine) olmaması gerektiği ve diğer katılan veya katılacak olan devletlerin menfaatlerinin de yeterince dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir.<sup>128</sup> Hatta Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi olmayan devletlere Enerji Topluluğu'na daha esnek bir katılım imkânı sağlanması gerektiği dile getirilmektedir.<sup>129</sup> Bu açıdan ÜDDG, Enerji Topluluğu Antlaşması'nın üyelik çeşitlerinde değişiklik yapılmasını önermektedir. ÜDDG'nin tespitine göre Avrupa Birliği üyelik perspektifi olan devletler doğal olarak Avrupa Birliği'nin enerji alanındaki müktesebatının tamamının uygulamasında daha istekli davranmaktadırlar. Diğer devletlerin, aynı Türkiye'de olduğu gibi, bu kadar istekli davranmadıklarını ve her alanda egemenlik haklarını Enerji Topluluğu'na devir etmek istemediklerini ÜDDG kabul etmektedir.<sup>130</sup> ÜDDG, bu devletlere gelecekte daha belirlenmesi gereken bir ana mevzuatın uygulanması imkânının verilmesini önermektedir. Bu açıdan terminolojinin değişmesi de önerilmektedir. Enerji Topluluğu Antlaşması'nda öngörülmuş Avrupa Birliği müktesebatının tamamını uygulayacak olan devletlerin böylece “üye” (“*member*”) olarak tanımlandırılmaları, sadece ana mevzuatı uygulayacak olan devletlerin ise “iştirak eden taraf” (“*associated members*”) olarak tanımlandırılmaları önerilmektedir. Böylece akit taraflar (“*contracting parties*”) tanımı kaldırılmış olacaktır.

127 Türkiye, Ukrayna ve Sırbistan.

128 “*An Energy Community for the Future*”- Üst Düzey Düşünme Grubunun Raporu - s. 11.

129 İbid 17.

130 İbid 17.



Eğer ÜDDG tarafınca önerilmiş olan değişiklikler gerçekleşirse ve genel şartlar değişmezse,<sup>131</sup> Türkiye'nin "iştirak eden taraf" olarak Enerji Topluluğu Antlaşması'nı onaylama ihtimali yükselebilir. Ancak bu ihtimal, belirlenecek ana mevzuatın hangi alanları kapsayacağına bağlı olacaktır. Avrupa Birliği perspektifi olmadan Türkiye, yukarıda açıklamış olduğumuz üzere, kendi enerji politikasını büyük bir olasılıkla takip etmeye devam edecektir. Böyle bakıldığında, sadece belirlenecek ana mevzuatın içinde Türkiye ve Avrupa açısından önemli olan gaz ve petrol sektörünün yapılandırılmasına ve pazarına ilişkin hükümler bulunmasa, Türkiye'nin "iştirak eden taraf" olarak katılma ihtimali yükselecektir. Elektrik ve yenilenebilir enerji alanı, gaz ve petrolden ayrı bırakılarak ana mevzuat oluşturursa, Türkiye kabul edebilecektir.<sup>132</sup> Aksi halde Türkiye, gaz sektörünü ve stratejik konumunu korumak için büyük bir olasılıkla gözlemci statüsünde kalacaktır ve böylece toprakları üzerinden transit edilecek gaz ve petrole kendi ihtiyacını karşılayacak miktar talep etmeye devam edebilecektir.<sup>133</sup>

ÜDDG-Raporundaki önerilerin, raporun sunulduğu tarihten sonra başlatılacak bir süreç içinde hukuki, finansal ve siyasal fizibilite açısından denetlenmesi gerekeceği ifade edilmiştir.<sup>134</sup> Günümüzde bu süreç hala sürmektedir.

Türkiye'nin Enerji Topluluğu Antlaşması'na taraf olması büyük oranda enerji sektörüne yatırım sağlayacaktır. Bunu söylemek mümkündür. Ancak bu sadece yatırımcı perspektifinden bakıldığında iyi bir durumdur. Açıklamış olduğumuz gibi, devlet menfaatlerinin rolü de ön plana çıkmaktadır ve bir mevzuatın, bir yatırımcı açısından her ne kadar avantajlı olsa da, doğal olarak yatırım yapılan devletin menfaatleriyle uyumlu halde olması gerekmektedir.

Son olarak, öngörülebilirlik açısından önem taşıyan başka bir gelişmeye değinilmesi faydalı olacaktır. Kırım Krizinden sonra Avrupa Enerji Birliği konusu tekrar gündeme gelmiştir. Olası bir Enerji Birliği'nde Türkiye'nin nasıl bir yer alacağı önem taşımaktadır ve gelecekteki gelişmelerin bu konuya bağlı olduğu söylenebilmektedir. Türkiye'nin coğrafi konumunu ve stratejik önemini dikkate alan olası bir yeni Avrupa Enerji Birliği'nin inşa edilebilmesi söz konusudur. Türkiye'yi karar alma merkezine dâhil edebilecek ve Türkiye'nin de arz güvenliğini güven altına alabilecek bir Enerji Birliği, Türkiye'nin Enerji Topluluğu'na yaklaşımını değiştirebilme gücüne sahiptir. Türkiye, Enerji Topluluğu çerçevesinde elde edemediği beklentileri belki de Enerji Birliği çerçevesinde elde edebilecektir. Bu yönde umut verici gelişmeler son

131 Türkiye açısından Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi öngörülebilir bir şekilde oluşmazsa veya tatmin edici bir şekilde Avrupa'nın enerji politikasına ve arz güvenliğine dâhil edilerek karar merciinde yer alamazsa.

132 Yukarıda açıklanmış olduğu gibi bu alanda Türkiye zaten günümüzde yüksek oranda AB mevzuatına uyum sağlamakta ve bu alanda yatırımlara sıcak bakmaktadır. Bkz. Heiko Schuß, "Türkiye-Avrupa Ortak Enerji Politikası: Hedeflere Uyum, Catışma Veya Siyasi Blokaj?" in *Enerji Platformu 2010 - Avrupa'nın Enerji Güvenliğinde Türkiye'nin Rolü* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Ankara 2011) 41 vd.

133 Örneğin TANAP projesinde olduğu gibi - Türkiye başlangıç miktarı olan 16 milyar m<sup>3</sup> gazın 6 milyar m<sup>3</sup> kendi kullanımı için alacaktır. Bkz. Taştan (n 33) 23.

134 "An Energy Community for the Future"- Üst Düzey Düşünme Grubunun Raporu - s. 23.

dönemlerde gözlenmektedir.<sup>135</sup> Avrupa Parlamentosu'nun dış ilişkiler sözcüsü Ria Oomen-Ruijten sadece Türkiye'nin önemli bir enerji üssü olduğuna ve yenilenebilir enerji zenginliğine vurgu yaparak, Türkiye ile daha derin işbirliği yapılması gerektiğine ve bu açıdan 15. Başlığın (enerji) müzakerelere açılmasının altını çizmiştir. Özellikle Türkiye'nin, Avrupa Birliği'nin enerji politikasının biçimlendirilmesine dâhil edilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır.<sup>136</sup> Bu ifade, değinmiş olduğumuz sorunların birçoğunu dikkate almaktadır.

Aynı şekilde, Türkiye'nin Avrupa Enerji Topluluğu'na taraf olmama sebeplerini de ele alan ve doğru anlamda neticeler çıkarmış gibi görünen diğer güncel bir haber ise, Almanya'nın etkin düşünce kuruluşu olan DGAP'dan gelmiştir.<sup>137</sup> Avrupa Birliği'nin iki lokomotif devleti olan Almanya ve Fransa'nın son dönemde tekrardan güçlenen işbirliğinin üçüncü devletlere genişletilmesini mercek altına alan raporda, Türkiye ile işbirliğine ayrı bir bölüm ayrılmıştır.<sup>138</sup> Avrupa Birliği'nin, aynı diğer dış ve emniyet politika alanlarında olduğu gibi, enerji politikasında da Türkiye'ye ihtiyacı olduğuna vurgu yapılmıştır. Enerji politikası alanında gelişmek üzere olan yeni Enerji Birliği içerisinde Türkiye'nin daha önemli bir yer alması gerektiğini Palpant aynı şekilde makalesinde dile getirmiştir. Aynı Oomen-Ruijten gibi Palpant da Türkiye'nin bu konu ile ilgili stratejik önemini ve Türkiye'nin gerçek bir enerji üssü olduğunu tekrarlamaktadır.<sup>139</sup>

Yukarıda analiz edilmiş olan şartlar değişmediği sürece, önemli stratejik konunun bilincinde olan Türkiye kolay kolay bu stratejik konumunu elden bırakmayacaktır ve lehine kullanacaktır. Her iki taraf, Avrupa Birliği ve Türkiye, aynı seviyede bir masada oturmayı başarırlarsa eğer ve aynı ölçüde enerji politikalarının kilit alanlarında ödün vermeye hazır olurlarsa, kanaatimizce daha derine giden bir işbirliği başlayabilecektir. Avrupa'nın başlangıcında AÇKT ve AAET'de olduğu gibi, her iki taraf birbirlerine kilit alanlarda kenetlenmeyi ve aynı gemide oturmayı başarırlarsa eğer, bütün mevcut araçlar, en başta Enerji Topluluğu Antlaşması, tüm kapasitesi ile yürürlüğe girer ve yatırımcılar açısından beklenen güven ortamının hızlı bir şekilde inşa edilmesi sağlanabilir. Enerji Birliği alanındaki gelişme bu açıdan önem taşımaktadır.

Aksi halde Enerji Topluluğu'nun nasıl bir şekilde revize edileceğine bağlı olarak sadece Avrupa Birliği müktesebatının sadece elektrik ve yenilenebilir enerji alanlarında uygulanabilme ihtimali kalacaktır. Gaz ve petrol ile ilgili müktesebat ise Enerji Şartı Antlaşması'nın 7. maddesine tabi olduğundan, onaylanma ihtimali düşüktür.

<sup>135</sup>Ria Oomen-Ruijten on behalf of the Committee on Foreign Affairs, Motion for a resolution to wind up the debate on the statements by the Council and the Commission pursuant to the Rule 110(2) of the Rules of Procedure on the 2013 progress report on Turkey (2013/2945(RSP)), 07. Mart 2013, özellikle 38. fıkrası.

<sup>136</sup>İbid.

<sup>137</sup>Catherine Palpant, 'Deutschland, Frankreich, Türkei: Ein Beitrittskandidat im Dienste der europäischen Integration' in DGAPanalyse, Den deutsch-französischen Dialog öffnen – Dreieckskonstellationen im Dienste der europäischen Integration (Nr.6/Julı 2015) 35. <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/27009>> (E.T. 06.12.2018)

<sup>138</sup>İbid.

<sup>139</sup>İbid.

Güncelliğinden dolayı, 27 Kasım 2015 tarihinde Enerji Topluluğu'nun resmi internet sitesinde Türkiye ile ilgili olarak yayımlanmış olan rapora da değinilmesinde fayda olacaktır.<sup>140</sup> Rapor, Türkiye'nin Enerji Topluluğu açısından Avrupa Birliği müktesebatına hangi seviyede uyum sağladığını takdir etmektedir ve açıklamaktadır. Raporun önsözünde Enerji Topluluğu Direktörü Janez Kopac, Türkiye'nin Enerji Topluluğu'na bağlayıcı olarak katılmamasına rağmen, Atina sürecini baştan beri sadece takip etmekle kalmadığını, 10 sene evvel sürecin belirleyici anlamda şekillendirilmesine de katkı sağladığını ileri sürmektedir. Ve Türkiye hükümetinin günümüzde Enerji Topluluğu Antlaşması'nı imzalama niyetinde olmamasına rağmen, Türkiye'nin Enerji Topluluğu'nun gündeminde, Enerji Topluluğu'nun da Türkiye'nin gündeminde olduğuna vurgu yapmaktadır.<sup>141</sup> Türkiye'nin enerji pazarının, Enerji Topluluğu'na taraf olan birçok devlete kıyasen büyüklük olarak, rekabet bakımından ve yatırımcı açısından çok daha üstün olduğundan söz etmektedir. Buna benzer bir raporun, gözlemci statüsünde olan bir devlete yönelik bir ilk olduğunun ve Türkiye'yi Enerji Topluluğu için anahtar rolünden dolayı onurlandırmak ve Türkiye'nin enerji politikasını, Avrupa Birliği müktesebatı ile kıyaslayabilmek için hazırlanmış olduğunun da altını çizmektedir.<sup>142</sup>

## Sonuç

Çalışmamızda, enerji sektörüyle ilgili güven ortamının sağlanması ve enerji yatırımlarının düzenleyici bir çerçeve içinde koruma altına alınıp teşvik edilmesi bakımından en önemli araçlardan biri olan Enerji Topluluğu Antlaşması'na Türkiye'nin neden hala taraf olmadığı sorusunun cevabı araştırılmıştır.

Kanaatimizce, Türkiye'nin, Avrupa Enerji Topluluğu'na taraf olmasının önündeki en büyük engel, "enerji" gibi Türkiye bakımından çok büyük öneme sahip bir konuda Türkiye'nin egemenlik haklarını, karar alma mekanizması içinde yeterli ölçüde söz hakkına sahip olmadığı ve esasen Avrupa Birliği kurumlarının kontrolünde bulunan bir topluluk olan Avrupa Enerji Topluluğu'na devretmek istememesidir.

Önemle belirtelim ki, Türkiye'nin enerji konusundaki önem taşıyan jeostratejik konumu, enerji alanındaki hedefleri, Avrupa'nın enerji politikası ve Türkiye'ye bakış açısı, Enerji Topluluğu Antlaşması'nın yapısı göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin, Enerji Topluluğu Antlaşması'na taraf olmaması, Türkiye'nin menfaatleri bakımından isabetli olmuştur. Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği belirsiz kaldığı ve Enerji Birliği gibi hazırlığı yapılan topluluklarda yeterince temsil imkânı verilmediği sürece, bu yöndeki tutumunu takip edeceği kanaatindeyiz.

14027 Kasım 2015 tarihinde Enerji Topluluğu resmi internet sitesinde Sekreterlik tarafınca yayımlanmış rapor: ENERGY GOVERNANCE IN TURKEY – Report on Compliance with the Energy Community Acquis.

Bkz. <[www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCS/3894261/EnC\\_Turkey\\_Report\\_WEB.pdf](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3894261/EnC_Turkey_Report_WEB.pdf)> (E.T. 29.11.2015)

141 İbid 7.

142 İbid.

## Kaynakça / References

- Akıntürk E, Baklacı P, 'Enerji Şartı Antlaşması'nın Transite İlişkin Hükümleri' [2009] 5(18) Uluslararası Hukuk ve Politika.
- Bamberger C, Linehan J and Wälde T, 'The Energy Charter Treaty in 2000: In a New Phase' [2000] 18(4) Journal of Energy & Natural Resources Law.
- Bosse G, 'The EU's Geopolitical Vision of a European Energy Space: When "Gulliver" meets "White Elephants" and Verd's Babylonian King' [2011] 16(3) Geopolitics.
- Dannner W, Theobald C, *Energierecht, Kommentar Band I* (78. Ergänzungslieferung – Annex: Vertrag über die Energiecharta, 2013)
- Demirbilek , Avrupa Enerji Güvenliği Bağlamında Türkiye'nin Konumu in *Enerji Platformu 2010 – Avrupa'nın Enerji Güvenliğinde Türkiye'nin Rolü* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2011)
- Fischer S, Lippert B, 'Mehr Gleise: EU-Energieaußenpolitik und Europäische Nachbarschaftspolitik, Osteuropa' [2009] 59(11) Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens.
- Frenz W, Kane AM, 'Die neue europäische Energiepolitik' [2010] 32(7) Natur und Recht.
- Fröhlich S, *Die Europäische Union als globaler Akteur – Eine Einführung* (2. Auflage, Springer 2014)
- Geden O, 'Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung' [2008] 31(4) Integration.
- Grabbe H, Kirsty Hughes, *Enlarging the EU Eastward* (Chatham House Papers, London 1998)
- Haukkala H, 'Why the EU must Enlarge, Engage and Consolidate' (2007) European Voice.
- Inotai A, 'Towards a Common Energy Policy in the European Union?' [2008] 8(3) Romanian Journal of European Affairs.
- Jopp M, Schlotter P, 'Kollektive Außenpolitik – Die EU als internationaler Akteur' in *Die Europäische Union – Ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung* (2. Auflage Nomos Verlagsgesellschaft, 2008)
- Kahl W, 'Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon' [2009] 44(5) EuR.
- Kelley J, 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy' [2006] 44(1) Journal of Common Market Studies.
- Konoplyanik A, Thomas Wälde, 'Energy Charter Treaty and its role in International Energy' [2006] 24(4) Journal of Energy and Natural Resources Law.
- Korkmaz-Temel D, 'AB Türkiye'nin yakınındaki doğal gaz kaynaklarına ulaşmak istiyor' <<http://enerjienstitusu.com/2012/05/09/abnin-enerji-temini-acisindan-turkiyeye-ihityaci-azaliorumu/>> (E.T. 29.11.2015).
- Manners I, 'The normative power of the european Union in a globalized world' in Zaki Laidi (edt), *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences* (Routledge/Garnet Series: Europe in the World, London 2008)
- Mavrakis D, Fotios T and Ioannis N, 'An assessment of the natural gas supply potential of the south energy corridor from the Caspian Region to the EU Energy Policy' in *Energy Policy* 43 (13)
- Müller F, 'Region of the Future: The Caspian Sea and Southeastern Europe' in Franz-Lothar Altmann, John Lampe (eds) *Energy and the Transformation Process in Southeast Europe* (Gütersloh 2000)
- Müller-Brandeck-Bocquet G, 'Die Europäische Union als Akteur in den internationalen Beziehungen' in Stefan Kadelbach (edt), *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union* (Nomos-Verlag 2006)

- Müller-Kränner S, 'Die Außenbeziehungen der EU in der Energiepolitik' in *ERENE – Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien* (Heinrich-Böll-Stiftung Hrsg., Berlin 2010)
- Nakhle C, 'Türkei: Energiepolitische Ambitionen könnten Versorgung und Preise in Europa beeinflussen' (27.09.2012) <<http://www.worldreview.info/de/content/tuerkei-energiepolitische-ambitionen-koennten-versorgung-und-preise-europa-beeinflussen>> (E.T. 29.11.2015).
- Nowak C, 'Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations-, Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik' [2010] 6 EuR 746.
- 'The Energy Community of South East Europe' in *European Yearbook* (2012)
- *Europarecht nach Lissabon* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2011)
- The Energy Community Legal Framework, Dirk Buschle and Heli Annika Lesjak(eds), 4th Edition, 2018.
- Renner S, 'The Energy Community of Southeast Europe: A neo-functional project of regional integration' (2009) 13 EIoP.
- Riley A, *Deploying the Energy Incentive: Reinforcing EU Integration in South-East Europe* (CEPS Policy Briefs, No. 296, 2013)
- Röhm-Malcotti E, 'Natural Gas and the Balkan: The role of the integrated market for energy for the economic and political stability of the countries of South East Europe with particular view to natural gas and the Energy Community of South east Europe (ECSEE) initiative' (Master Thesis, Centre Européen de Recherches Internationales et Stratégiques, Université Paris XI 2005)
- Schimmelpfennig F, Sedelmeier U, 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe' [2004] 11(4) Journal of European Public Policy.
- Schulz H, 'Türkiye-Avrupa Ortak Enerji Politikası: Hedeflere Uyum, Çatışma Veya Siyasi Blokaj?' in *Enerji Platformu 2010 - Avrupa'nın Enerji Güvenliğinde Türkiye'nin Rolü* (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Ankara 2011)
- Selivanova Y, 'The Energy Charter and the International Energy Governance' in Christoph Herrmann, Jörg Philipp Terhechte (eds) *European Yearbook of International Economic Law* (2012)
- Socor V, 'Central Asian Gas: Lost to Europe after Russian-Ukrainian Deal?' in *Eurasian Daily Monitor*, (Volume: 3 Issue: 6, Januar 2006)
- Sokollu S, 'Die Türkei als Energieexporteur' (19.05.2013) <<http://www.dw.de/die-t%C3%BCrkei-als-energieexporteur/a-16821617>> (E.T. 29.11.2015)
- Taştan V, 'Güney Gaz Koridoru: Yeni Enerji Düzeninde Avrupa Enerji Güvenliği, Rusya, Türkiye ve Güney Kafkasya Üzerine Oyun Teorik Uygulama' in *EY International Congress on Economics I* (Ankara, October 24-25, 2013)
- Vachudova MA, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism* (Oxford University Press 2005)
- Wallace H, 'EU Enlargement: A Neglected Subject' Maria Green Cowles, Michael Smith (eds) in *The State of the European Union*, Vol. 5: Risks, Reform, Resistance, and Revival (Oxford 2000)

