



**SANAYİ, HİZMETLER VE TARIM KOMİSYONU
ENERJİ ÇALIŞMA GRUBU**

**DOĞALGAZ STRATEJİ BELGESİNE İLİŞKİN
TÜSİAD DEĞERLENDİRMELERİ**

**11 KASIM 2008
TS/BSN/2008-51**

1. GİRİŞ

Türkiye’de doğalgaz tüketimi 1987 yılından bu yana sürekli artan bir eğilim içindedir. 1987 yılında 500 milyon m³ olan doğal gaz tüketiminin 2008 yılı sonunda 37,5 milyar m³’e ulaşması beklenmektedir. Bu miktar ile doğalgaz tüketimi Türkiye genel enerji tüketiminde petrolün ardından %29 pay ile ikinci sırada yer almaktadır. Ulusal doğal gaz tüketim miktarının artarak 2010 yılında 45 milyar m³’e, 2015 yılında 57 milyar m³’e çıkacağı tahmin edilmektedir.

Yerli üretiminin çok kısıtlı olması nedeniyle doğal gaz tüketiminin tamamına yakını ithalatla karşılanmaktadır. Bu açıdan, Türkiye doğal gaz sektöründe arz güvenliğinin sağlanması ve adil rekabet koşullarının tahsis edildiği bir ortamın oluşturulması gerekmektedir. Tüketicilere tedarikçilerini serbestçe seçme olanağı tanınarak doğalgazın sürekli ve ekonomik olarak tüketicilerin kullanımına sunulması sektörün öngörülen yapıya kavuşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Doğal gaz dağıtımı ile ilgili yeterli alt yapının bulunmadığı ve kamunun sınırlı kaynaklarla gerekli yatırımları gerçekleştirmesinin kısa vadede mümkün olmadığı; dünyada enerji kaynaklarının paylaşımı ve taşınmasının ülkeler arasında ciddi bir yarış ortamı yarattığı; Türkiye’nin Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinde tekelleri kaldırma hedefi koyduğu bir dönemde 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile doğal gaz piyasasında serbestleşme yolunda önemli bir adım atılmıştır.

BOTAŞ’ın pazar payını 2009 yılında %20 seviyesine indirerek rekabetin önünü açması beklenen Kanun, ne yazık ki geçen süre içerisinde amacına ulaşamamış sadece Şebeke İşleyiş Düzenlemelerinin alt yapısının oluşturulması ve dağıtım bölgelerinin özelleştirmesini sağlamakla sınırlı kalmıştır. Halihazırda toptan satış sektöründe BOTAŞ’ın pazar payı %97 mertebelerindedir. AB üyelik sürecinde Türkiye AB’nin enerji müktesebatını benimseyecektir. Avrupa Birliği 2003 yılında yayınlanan doğal gaz iç pazarının oluşturulmasını öngören 2003/55/EC sayılı AB Yönergesi uyarınca 1 Temmuz 2007 itibarıyla evsel tüketiciler de dahil tüm tüketicilerin tedarikçilerini seçme serbestisine sahip olmasını öngörmüştür. Bu doğrultuda AB ile uyum sürecinde enerji piyasasının bir an önce serbestleştirilmesi gerekmektedir.

Doğal Gaz Piyasası Kanununun arzu edilen serbestleşmeyi sağlaması ve Türkiye’yi hedeflenen noktaya taşıması için Kanunun ilgili maddelerinin uygulamaya konulması ya da yeni düzenlemeler yapılması zaruridir.

2. PİYASA YAPISI VE UYGULAMALARI

Doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması ve doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması amacıyla 02.05.2001 tarihinde 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2001 yılından bu yana Kanunun amacına uygun serbestleşme sağlanamamış, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasası oluşturulamamış, doğal gazın sürekli ve ucuza tüketicilere sunulması gerçekleştirilememiştir.

3.1. Mevcut yapının iyileştirilmesi

Doğalgaz Piyasası Kanunun geçici 2. maddesi uyarınca, 2009 yılına kadar BOTAŞ'ın, mevcut doğal gaz alım veya satım sözleşmelerini, her takvim yılında devredilen miktarın 2001 yılından itibaren yıllık %10'un altında olmaması şartıyla devrederek, ithalatını ulusal tüketimin %20'sine düşürmesi öngörülmektedir.

Bugün itibariyle devredilen gaz miktarı 4 milyar m³ ile sınırlı kalmış, bunun ise sadece 250 milyon m³'ünün özel sektör tarafından satışına başlanabilmektedir. Sözleşme devri ihalesini kazanan firmaların hepsi gaz ithalatına başladığında dahi BOTAŞ'ın pazar payı %85-90 arasında kalacaktır. 2009 yılı itibariyle kanunda öngörülen %20 oranına düşmesi mümkün görünmemektedir.

- BOTAŞ'ın doğal gaz alım veya satım sözleşmelerini devretme modeli doğal gaz piyasasının serbestleşmesi için tek başına yeterli bir model olmamıştır. Bu nedenle, BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinin var olduğu ülkelerden ithalat da dahil olmak üzere, ithalat sadece özel sektör oyuncularını için koşulsuz olarak serbest bırakılmalıdır.
- BOTAŞ'ın bundan böyle yeni ithalat sözleşmesi imzalamasına müsaade edilmeyerek (spot LNG alımı hariç), süresi biten kontratların EPDK'nın koyacağı kriterler doğrultusunda, özel sektörde bu konuda yeterli bilgi, deneyim ve finansal gücü olan şirketler tarafından gerçekleştirilmesi suretiyle doğal gaz piyasası serbestleştirilmelidir.
- Kontrat devri çalışmalarına paralel olarak, Kanunun geçici 2. maddesinde öngörülen "miktar devri" ihalelerine de ivedilikle başlanmalı ve kontrat devri ihaleleri ile eş zamanlı yürütülmelidir. Miktar devri doğal gaz piyasasının serbestleşmesi için iyi bir zemin hazırlayacaktır, ancak yeterli değildir. İthalatın yukarıda belirtilen şekilde tamamen serbest bırakılması amaçlanmalıdır.

- BOTAŞ'ın pazar payının düşürülmesi ile ilgili takvimin yeniden belirlenmesi gerekmektedir. BOTAŞ'ın pazar payının ilk etapta süratle %50 seviyesinin altına ve ardından Kanun ile belirlenen %20 seviyesine indirilmesi sağlanmalıdır. Bu payın ne şekilde düşürüleceği gerçekçi bir şekilde düzenlenmeli ve EPDK tarafından pazar payının öngörüldüğü biçimde düşürüldüğü periyodik olarak izlenmelidir.
- BOTAŞ'ın pazar payının Kanun ile belirlenen seviyeye düşürülmesinden önceki aşamalarda, pazarda hakim durumunu kullanarak serbest rekabeti engellemesi, getirilecek yeni düzenlemelerle önlenmelidir.
- BOTAŞ'ın pazar hakimiyetini azaltacak uygulamalara devam edilirken, pazarı devralacak yeni oyuncuların piyasaya kısa zamanda girmesinin önünün açılmalıdır. Piyasa tam olarak rekabete açılana kadar tüketicinin tedarikçisini serbestçe belirlemesine imkan tanıyacak düzenlemeler hayata geçirilmelidir.
- İletim sisteminin ve LNG depolarının üçüncü parti erişimine adil bir şekilde açılması, piyasada yer alan tüm diğer tüzel kişilerin bu sistemlerden eşit şartlarda yararlanabilmesi sağlanmalı ve gerekli denetimler yapılmalıdır.
- Bağımsız bir düzenleyici kurum olarak EPDK, doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi konusundaki yetkilerini daha aktif bir biçimde uygulamalıdır.
- Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile özel sektörün katılımıyla güçlenecek, şeffaf, rekabetçi, liberal ve taraflar arasında ayrım yapılmayan bir piyasanın oluşturulması hedeflenmiştir. Kanun hükümlerinin bir kısmının uygulanıp diğer bazı kısımların geciktirilmesi veya tamamen göz ardı edilmesi eşitlik prensibini ortadan kaldıracak ve haksız rekabete yol açacaktır. Bu açıdan önümüzdeki dönemde yasal mevzuatın eşit ve bağlayıcı şekilde uygulanmasını güçlendirecek düzenlemeler yapılmalıdır.

3.2. Tarifeler ve Fiyatlandırma

- Temmuz 2008 tarihi itibarıyla YPK Kararı ile uygulanmaya başlayan Maliyet Bazlı Fiyatlandırma Mekanizması yürürlüğe girmiş ve BOTAŞ satış fiyatları ithalat maliyetlerine paralel olarak dalgalanmaya başlamıştır. Maliyet Bazlı Fiyatlandırma Mekanizması uygulaması serbestleşme süresince istisnasız bir şekilde sürdürülmelidir.
- Konutlara uygulanan doğal gaz satış fiyatları Avrupa ülkeleriyle benzer seviyelerdeyken, elektrik üretiminde ve sanayide kullanılan doğal gaz fiyatları Avrupa ülkeleri fiyatlarının çok üzerindedir. Buna karşın, konutlar için gereken kapasite ve depolama yatırımları elektrik üretimi ve sanayi için gereken kapasite yatırımının çok üzerindedir. Doğal gaz satış fiyatları ve ilgili hizmet tarifeleri konutları sübvans etmek

üzere düzenlenmiştir. Sağlıklı bir piyasa oluşumu açısından müşterilerin bir kısmının diğerlerinden elde ettiği marjlarla sübvansiyonu önlenmeli, kapasite yatırımlarıyla paralel bir fiyat yapısı oluşturulmalıdır.

- Doğalgaz piyasası serbestleşme süreci tamamlanana kadar ÖTV oranları değiştirilmemelidir.

3.3. Dağıtım Şirketleri

- Doğal gazın belirlenen bir şehirde dağıtımı ve mahalli gaz boru hattı şebekesi ile nakli faaliyetlerini yapmaya yetkili kılınan dağıtım şirketlerine önceleri en çok 2 adet dağıtım bölgesi lisansı verilirken, EPDK doğal gaz piyasası lisans yönetmeliğinde çeşitli zamanlarda yapılan değişikliklerle bu sayı 20 adede kadar yükseltilmiştir. Bu gelişime bağlı olarak bazı dağıtım şirketlerinin ve hissedarlarının doğrudan veya dolaylı olarak çok sayıda dağıtım bölgesini kontrol etmeye başladığı görülmüştür. Bir dağıtım grubunun lisans alabileceği azami bölge sayısı 5 adet ile sınırlandırılmalıdır. Halihazırda bu sınırın üzerinde lisans sahibi şirketlerin, bu durumu rekabeti bozacak şekilde kullanmalarını engelleyen düzenlemelere gidilmelidir.
- Lisans sahibi şirketler arasındaki bağlantılar ve ortaklık yapıları iyi incelenmelidir.
- Dağıtım şirketlerinin doğal gaz piyasasının diğer alanlarında faaliyet göstermesi engellenerek, dikey entegrasyonun ve çapraz sübvansiyonun önüne geçilmelidir.
- Dağıtım şirketlerinin mevcut kanunla birden fazla tedarikçiden gaz alma zorunluluğu tedarik güvenliği açısından önemli olmakla beraber, dağıtım şirketlerinin gaz tedarik maliyetlerinin artmasının önüne geçilmelidir.
- Dağıtım ihalelerinin 8. yılından sonra yeni “Birim hizmet ve amortisman” bedelleri belirlenirken 8 yıllık zarar ve kar eklenerek, ödenen sıfır bedele karşılık gelenin üzerinde bir bedelin tüketiciden geri alınması, bu alanda tüketicinin zarar görmesi ve haksız rekabetin oluşması engellenmelidir.

3.4. Faaliyetlerin Ayrıştırılması

- Kanunda belirtildiği üzere 2009 yılında BOTAŞ'ın hukuki ayrıştırılmasının yapılandırılması elzemedir. Yeniden yapılandırılma sonucu ortaya çıkan bu şirketlerden iletim faaliyeti yapan şirket haricindeki, diğer şirketlerin iki yıl içinde özelleştirilmesi gerekmektedir.

- BOTAŞ'ın hukuki ayrıştırılması gerçekleşene kadar uygulanacak olan hesap ayrıştırma yöntemi Avrupa Birliği normları çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Değişik faaliyetlerin ayrı tüzel kişilik ve bağımsız yönetimler altında yürütülmesi şeffaf ve adil bir rekabetçi piyasanın oluşması açısından ön koşul niteliğinde olup, Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan bu anlayış, 4646 Sayılı Kanunun da amir hükmüdür. Bu konuda zaman kaybetmeksizin gerekli iradenin ortaya konulması ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.
- Serbest bir doğal gaz pazarının oluşturulabilmesi için BOTAŞ'ın dikey bütünleşmiş tüzel kişiliği ortadan kaldırılmalıdır. BOTAŞ'ın hesap ayrışımını yukarıda belirtilen yöntem çerçevesinde tamamlamasının ardından, İthalat ve Satış, Depolama, İletim faaliyetler ayrı şirketlere en kısa sürede aktarılmalıdır. Bu konuda atılacak adımlar ve takvim net bir şekilde belirlenmelidir.
- BOTAŞ'ın faaliyetlerinin şirketlere ayrılmasının ardından, bu şirketlerin özelleştirilmesi Kanunda belirtilen süreden uzun sürecektir. Özelleştirme için yeni bir süre belirlenerek süreç gerçekçi bir takvime bağlanmalıdır. Özelleştirme sürecinin Kanunda öngörüleceği biçimde gerçekleştiğini takipten sorumlu bir yapı, sürecin takvime uygun bir şekilde seyrini nedenleriyle beraber incelemelidir.

4. ARZ GÜVENLİĞİ

- Önümüzdeki 5 sene içerisinde, 2012 yılında Gazexport-Rusya Federasyonu ile 6 milyar m³ ve 2014 yılında Sonatrach-Cezayir ile 4 milyar m³ olmak üzere toplam 10 milyar m³'lük ithalat sözleşmesi sona erecektir. Bahse konu sözleşmelerin bu konuda yeterli bilgi, deneyim ve finansal gücü olan özel sektör şirketler tarafından yenilenmesinin önü açılmalıdır.
- Yurt içi tüketim tahminleri dikkate alındığında, artan iç talep karşısında, BOTAŞ'ın var olan ithalat sözleşmeleri ve yukarıda sözü geçen sözleşmeler yenilense dahi, Türkiye'de 2012-2013 yıllarından itibaren doğal gaz açığı ortaya çıkmaktadır. Yukarıdaki sözleşmelere ek olarak Türkiye'nin doğal gaz açığını giderecek yeni ithalat sözleşmeleri 3.1. maddesinde açıklandığı şekilde, özel sektör şirketleri tarafından imzalanmalıdır.
- Türkiye'nin mevcut doğal gaz şebekesinin ithalat kapasitesi azami 60 milyar m³/yıldır. BOTAŞ'ın yurt içi tüketim tahminleri dikkate alındığında, artan iç talep karşısında doğal gaz şebeke alt yapısının 2017 yılı itibarıyla yetersiz kalacağı gözükmemektedir. Doğal gaz ithalatının yanı sıra yurt içi iletimi ile ilgili doğal gaz şebekelerine yatırımın BOTAŞ İletim ve özel sektör tarafından yapılması gerekmektedir.

- Doğal gaz piyasasında arz güvenliğinin sağlanabilmesi amacıyla yeni depolama tesisleri, iletim hatları gibi altyapı yatırımlarının devamlılığı önem arz etmektedir. Özellikle talep değişkenlikleri ve kış aylarında doğalgaz ithalatında yaşanan geçici sıkıntılar dikkate alındığında, arz güvenliğinin sağlanması için yıllık doğal gaz tüketimimizin %10-15'i hacminde depolama sistemlerinin BOTAŞ İletim ve özel sektör tarafından bir an önce yapılarak işletmeye alınması gerekmektedir.

Transit Gaz Satışı

- Türkiye'nin coğrafi olarak çok önemli bir bölgede yer almasına karşın, kendi ihtiyacı olan doğal gazı tedarik etmesinin de en az transit gaz satışı kadar önemli olduğu dikkate alınmalıdır.
- Ülkemizin bir enerji köprüsü olmasının sağlayacağı stratejik ve politik avantajlar doğrultusunda doğal gaz transit rejimi ile ilgili düzenlemeler zaman kaybetmeksizin tanımlanmalıdır. Bu çerçevede, transit iletim ve depolama konuları da Kanun kapsamında tanımlanmalıdır.
- Türkiye'nin enerji köprüsü olma yönünde bir transit rejimi ortaya koyması konu ile ilgili gelişmeleri hızlandıracaktır.
- Var olan doğal gaz şebekeleri transit gaz satışı için yeterli değildir. Kompresör yatırımları yapılsa dahi, mevcut şebekelerle yılda azami 20 milyar m3 gaz taşınabilir. Bu nedenle şebeke yatırımları yapımında öngörülen transit satış miktarları dikkate alınmalıdır.