

PETROL PIYASASI KANUNU¹

Zeynep Çakmak* , Çağdas Evrim Ergün^ε
Çakmak Avukatlık Bürosu

I. GIRIS

5015 sayili Petrol Piyasasi Kanunu² (“Petrol Piyasasi Kanunu”), 20 Aralik 2003 tarihli Resmi Gazete’de yayinlanarak yürürlüğe girmiştir. Petrol Piyasasi Kanunu yürürlüğe girmeden önce, Türk petrol sektörü esas itibariyle 1954 tarihli ve 6326 Sayili Petrol Kanunu³ (“Petrol Kanunu”) ile düzenlenmekteydi. Petrol Piyasasi Kanunu, petrol arama, kesif ve üretimi ile petrol ve petrol mahsullerinin nakledilmesi ve depolanması konularını düzenleyen Petrol Kanunu’nun Petrol Piyasasi Kanunu’na aykiri olan hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır.

Enerji piyasalarında rekabet ortamını yaratma ve Türk hukukunu Avrupa Birliği (“AB”) müktesebati ile uyumlaştırma çabalarının bir sonucu olarak kabul edilen Petrol Piyasasi Kanunu, Gereğesinde de belirtildiği üzere, petrol piyasasını farklı faaliyet dallarına ayırma ve bu tür bir piyasada petrolü kullanıcılara güvenli ve ekonomik olarak sunma amacıyla hazırlanmıştır.

Petrol Piyasasi Kanunu uyarınca “petrol” kavramı, akaryakıt (benzin türleri, gazyağı ve diğer yakıtlar), ham petrol (yerden çıkarılan sıvı haldeki hidrokarbonlar) ve petrol ürünlerini ifade etmektedir. Buna karşın, Petrol Kanunu uyarınca petrol kavramı, hem katı hem sıvı haldeki tüm hidrokarbonları ve petrol ürünlerini kapsar biçimde kullanılmaktadır. Hidrokarbonlara ilişkin 94/22 Sayılı AB Yönergesi⁴ (“AB Yönergesi”) de Petrol Kanunu’na benzer bir biçimde hidrokarbonlara uygulanmaktadır. Buna karşın, ne Petrol Kanunu ne de AB Yönergesi, hidrokarbon kavramını tanımlamamaktadır. Öğretide ve uygulamada hidrokarbon kavramı, katı, sıvı ve gaz halinde bulunan petrol ve gaz kaynaklarını kapsar biçimde kullanılmaktadır.⁵

II. PETROL PIYASASI KANUNU’NUN BASLICA HÜKÜMLERİ

1. Amaç ve Kapsam

Petrol Piyasasi Kanunu’nun amacı, petrol piyasasi faaliyetlerinin seffaf, esitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesini ve ham petrol, akaryakıt ve petrol ürünlerinin kullanıcılara güvenilir, ekonomik ve rekabetçi bir ortamda ulaştırılmasını sağlamaktır.

Petrol Piyasasi Kanunu, tüm petrol piyasasi faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin düzenlenme, yönlendirme, gözetim ve denetlenme işlerini kapsamaktadır. Bu noktada, “petrol piyasasi faaliyetleri” ile “petrol faaliyetleri” arasında bir ayırım yapılmaktadır.

¹ PetroGas Dergisinin Subat-Mart 2004 sayısında yayınlanmıştır.

* Ankara Üniversitesi İdare Hukuku Doktora Programı Öğrencisi ve Çakmak Avukat Bürosunda Avukat; E-Mail: ‘z.cakmak@cakmak.av.tr’

^ε Ankara Üniversitesi İdare Hukuku Doktora Programı Öğrencisi ve Çakmak Avukat Bürosunda Avukat; E-Mail: ‘c.ergun@cakmak.av.tr’

² 20 Aralık 2003 tarihli ve 25302 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

³ 16 Mart 1954 tarihli ve 8659 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

⁴ Hidrokarbonların Aranması, Kesfi ve Üretimi İçin Lisans Verilmesi ve Lisansın Kullanımı Kosulları Hakkında 94/22 Sayılı AB Yönergesi; L 164 sayılı ve 30 Haziran 1994 tarihli AB Resmi Gazetesinde yayınlanmıştır.

⁵ Örneğin bkz. Daintith, T. & Hancher, L., “Energy Strategy in Europe: The Legal Framework”, Berlin 1986, s. 295.

Buna göre, Petrol Piyasası Kanunu, ithalat, ihracat, rafinericilik, işleme, depolama, iletim, ihrakiye⁶, tasima, dağıtım ve bayilik gibi petrol piyasası faaliyetlerini düzenlemektedir. Bununla birlikte, petrol depolama, nakliye ve satış işlemleri, doğrudan doğruya tüketiciye perakende olarak veya dağıtım şirketleri tarafından satış amaçlı olarak yapılıyorsa petrol piyasası faaliyeti, bu amaçla yapılmıyorsa petrol faaliyeti olarak kabul edilmektedir.

2. Yetkili Kurum

Petrol Piyasası Kanunu, petrol piyasasının denetlenmesi ve lisans verilmesi işlemlerini Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün görev alanından çıkararak, 3 Mart 2001 tarihinde 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulan ve daha sonra 18 Nisan 2001 tarihinde 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile görev alanı doğal gaz piyasasını da kapsayacak şekilde genişletilen Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na ("EPDK") devretmiştir. Başka bir ifadeyle, Petrol Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından, EPDK'nin görev alanı, elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarını düzenleme ve denetleme şeklinde genişletilmiştir.

3. Lisanslar

Petrol Piyasası Kanunu lisans kavramını gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için EPDK tarafından izin verildiğini gösterir belge şeklinde tanımlamaktadır.

Petrol Piyasası Kanunu'nun 3. Maddesi uyarınca, petrol ile ilgili; (i) Rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yapılması ve bu amaçla tesis kurulması ve/veya işletilmesi, (ii) Akaryakıt dağıtımı, tasıması ve bayilik faaliyetlerinin yapılması için lisans alınması zorunludur.

AB Yönergesi de hidrokarbonlara ilişkin faaliyetlerinin ifası için lisans alınması yükümlülüğünü düzenlemektedir. AB Yönergesi, esas itibarıyla lisans verme koşul ve kriterlerinin şeffaf ve objektif olmasını ve bu işlemlerin eşitlikçi bir şekilde yapılmasını öngörmektedir.⁷ AB Komisyonu tarafından da belirtildiği üzere⁸, AB Yönergesi'nin yürürlüğe girmesinden önce AB Üyesi Ülkelerde petrol piyasalarına giriş her zaman eşitlikçi bir biçimde olmamaktaydı ve Üye Ülkelerin ulusal lisans verme koşulları kendi şirketlerinin lehine bazı hükümler içermekteydi.⁹ Ancak bu eşitlikçi olmayan durum, AB Yönergesinin yürürlüğe girmesinin ardından ortadan kalkmıştır.

4. Petrol Stoklama Yükümlülüğü

Petrol, Türkiye'nin enerji arzında çok önemli bir paya sahiptir ve petrol arzındaki herhangi bir azalma tüm sektörlerde önemli sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Bu nedenle, Petrol Piyasası Kanunu, ülkemizin enerji arz güvenliğini geliştirmek amacıyla belirli miktarlarda petrol stokunun bulundurulması yükümlülüğünü düzenlemektedir. Petrol Piyasası Kanunu Madde 16 gereğince, petrol piyasasında sürekliliğin sağlanması, kriz veya olağanüstü hallerde risklerin önlenmesi ve uluslararası anlaşmalar gereği olağanüstü hal petrol stokları ile ilgili yükümlülüklerin ifası amaçlarıyla bir önceki yıl günlük ortalama kullanımının içindeki net en az doksan günlük miktarı kadar petrol

⁶ Petrol Piyasası Kanunu ihrakiye kavramını "*ülkenin karasuları ve/veya karasuları bitişinde deniz vasıtalarına veya hava meydanlarında yerli ve yabancı uçaklara vergili veya vergisiz sağlanan akaryakıt ve madeni yağ*" şeklinde tanımlamaktadır.

⁷ AB Yönergesi Madde 2(2), 3 ve 4.

⁸ AB Komisyonu Çalışma Belgesi (Working Paper): "*Internal Energy Market*", COM(1988) 238 Final.

⁹ Danith, T. & Hancher, L., *a.g.e.* s. 294.

stogu tutulur. Ulusal petrol stogu olarak adlandırılan bu stok, rafineri, akaryakit ve LPG dagitici lisansi sahiplerinin ikmal ettigi günlük ortalama ürün miktarinin minimum yirmi katini kendi depolarında veya lisansli depolama tesislerinde topluca veya statülerine göre ayrı ayrı bulundurma yükümlülüğü ile saglanır.

Esasinda bu uygulama, 1968 yilindan bu yana AB’de geçerli olan bir uygulamadır. 20 Aralık 1968 tarihli ve 68/414 sayili AB Yönergesi¹⁰, AB’nin enerji arz güvenliğini artirmak amacıyla AB Üyesi Ülkelerin belirli asgari miktarlarda ham petrol ve/veya petrol ürünleri stogu bulundurma yükümlülüğünü düzenlemektedir.

5. Fiyat Olusumu

79 sayili ve 10 Eylül 1960 tarihli Kanun’un¹¹ ham petrol ve petrol ürünlerinin fiyatlandırilmasına iliskin 5. Maddesi, 3571 sayili ve 14 Haziran 1989 tarihli Kanun tarafından, petrol fiyatlarının piyasa kosullarina göre fiyatlandırilmasına olanak verecek biçimde degistirilmistir. Buna karsin, ayni Kanun ile Bakanlar Kurulu petrol fiyatlarının belirlenme usul ve esaslarini tespiti yetkili kilindigi için, söz konusu hüküm uygulanamamis ve petrol fiyatları piyasa kosullarina göre belirlenememistir.

Bakanlar Kurulu, Ham Petrol ve Petrol Ürünlerinin Fiyatlandırilmasına Iliskin 1 Temmuz 1998 tarihli ve 98/10745 sayili Kararı¹² (“98/10745 Sayili Karar”) ile otomatik fiyatlandırma mekanizmasını kabul etmistir.

Petrol Piyasasi Kanunu, 79 Sayili Kanun’un 5. Maddesini yürürlükten kaldirmis ve petrol fiyatlandırmasını serbestlestirmistir. Buna göre, otomatik fiyatlandırma mekanizması terk edilmiş ve petrol fiyatlarının serbest piyasa kosullarina göre tespit edilecegi düzenlenmistir. Petrol Piyasasi Kanunu’nun Geçici 1. Maddesi, 98/10745 Sayili Karar’in 1 Ocak 2005 tarihine kadar yürürlükte kalacağını öngörmektedir. Dolayısıyla, otomatik fiyatlandırma mekanizması 1 Ocak 2005 tarihine kadar uygulanmaya devam edecek, ardından petrol fiyatları serbest piyasa kosullarina göre belirlenecektir.

6. Ham Petrol ve Akaryakit İthalı

Petrol Kanunu ve 98/10745 Sayili Karar, Petrol Kanunu uyarınca rafineri sirketi olarak yetkilendirilmiş sirketler hariç tüm sirketlerin, ham petrol ve petrol ürünleri ithal etmek için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanligi’ndan izin alması gerektiğini düzenlemektedir. Dolayısıyla, rafineri sirketleri, ham petrol ve petrol ürünleri ithal etmek için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanligi’ndan izin almak zorunda degildir.

Buna karsin, Petrol Piyasasi Kanunu, rafinerici, dagitim veya ihrakiye lisansi sahibi tüzel kisilerin ham petrol ve petrol ürünleri ithal edebileceklerini düzenlemektedir. Petrol Piyasasi Kanunu ayni zamanda, dagitim lisansi sahibi tüzel kisilerin ancak lisanslarında yazili akaryakitleri da ithal edebileceklerini öngörmektedir. Buna karsin, Petrol Piyasasi Kanunu’nun ithalata iliskin bu hükümleri ancak 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe girecektir ve o tarihe kadar, Petrol Kanunu’nun ve 98/10745 Sayili Karar’in yukarıda belirtilen hükümleri uygulanmaya devam edecektir.

7. Rekabetin Korunmasına Yönelik Hükümler

4054 sayili Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’a ilave olarak, Petrol Piyasasi Kanunu da petrol piyasasında rekabetin korunmasına iliskin olarak, özellikle serbest kullanıcı, dikey bütünleşme ve fiyat olusumu konularında bir takım hükümler içermektedir.

¹⁰ 14 Aralık 1998 tarihli ve 98/93 sayili AB Yönergesi ile degistirilmistir.

¹¹ 16 Eylül 1960 tarihli ve 10605 sayili Resmi Gazete’de yayınlanmistir.

¹² 14 Mart 1998 tarihli ve 23286 sayili Resmi Gazete’de yayınlanmistir.

Petrol Piyasası Kanunu, serbest kullanıcı kavramını “*kalorifer yakiti, fuel-oil ve motorinde yıllık 5000 tondan asagi olmayacak sekilde Kurum [EPDK] tarafından ürün bazında belirlenen tüketim miktarından fazla yıllık petrol tüketimi olan lisanslı kullanıcı*” şeklinde tanımlamaktadır. Petrol piyasası faaliyetleri ile istigal eden tüzel ve gerçek kişilerin, diğer kişilerin ve serbest kullanıcıların petrol arzı taleplerini kural olarak reddetmemeleri gerekir. İlgili kişi, diğer kişilerin ve serbest kullanıcıların petrol arzı taleplerini, ancak kapasitesi yetersizse veya söz konusu talebi yerine getirmesi durumunda hizmet ya da sözleşmesel yükümlülüklerini ihlal edecek olması halinde reddedilebilir.

Petrol Piyasası Kanunu’nun Gerekçesinde de belirtildiği üzere, petrol sektörü, arama faaliyetlerinde son kullanıcıya arza kadar bütünleşmiş faaliyetler zinciridir ve bu tür dikey bir bütünleşme, yatırım maliyetlerini azaltmakta ve petrol ürünlerinin tüketiciye daha güvenilir ve ekonomik biçimde sunulmasına olanak vermektedir. Bu gerekçeyle, Petrol Piyasası Kanunu, petrol sektöründe sınırlı oranda dikey bütünleşmeye izin vermektedir.

Örneğin, Petrol Piyasası Madde 5 uyarınca, rafinerici lisansı sahipleri, (i) lisansına islenmek koşuluyla; tesisi içinde veya civarında işleme, depolama ile yakınındaki diğer tesislere boru hatları ile taşıma, (ii) sahip olacağı dağıtım şirketi ile akaryakıt dağıtım faaliyetlerinde de bulunabilir. Buna karşın, rafinerici kendi dağıtım şirketine tanıdığı şartları kendisinden akaryakıt talep eden diğer dağıtıcılara da kategori bazında tanımlamak zorundadır.

Ayrıca, Petrol Piyasası Kanunu’nun 7. Maddesi gereğince, dağıtıcı lisansı sahipleri, kendi mülkiyetlerindeki veya sözleşmelerle oluşturacakları bayilerinin istasyonlarına akaryakıt dağıtımının yanı sıra, serbest kullanıcılara akaryakıt toptan satışı ve depolama tesislerinin yakınındaki tesislere boru hatları ile taşıma faaliyetlerinde bulunabilir. Buna karşın, dağıtıcıların kendi işlettiği istasyonlar aracılığı ile yaptıkları satış, dağıtıcının toplam yurt içi pazar payının %15’inden fazla olamaz. Dağıtıcıların yurt içi pazar payı, toplam yurt içi pazarın %45’ini geçemez ve dağıtıcı, kendi işlettiği istasyonlara sübvansiyon ve bayi istasyonlarından farklı uygulama yapamaz.

AB Yönergesi de petrol faaliyetlerinin çeşitli aşamaları arasında dikey bütünleşmeyi yasaklamamaktadır ve her bir faaliyet için ayrı ayrı ya da birden fazla faaliyet için tek bir lisans verilebileceğini düzenlemektedir.¹³

Petrol fiyatlarının oluşumuna ilişkin olarak yukarıda belirtildiği üzere, Petrol Piyasası Kanunu, serbest piyasa koşullarının petrol fiyatlarını belirleyeceğini düzenlemektedir. Ancak, petrol piyasasında rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturmaları halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı asmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına EPDK yetkilidir.

Görüldüğü üzere, EPDK ve Rekabet Kurumu’nun petrol piyasasında rekabetin korunmasına ilişkin yetki ve görev alanları çakışabilmektedir. Buna karşın, Petrol Piyasası Kanunu, EPDK ve Rekabet Kurumu’nun yetki ve görevlerinin dağılımı konusunda herhangi bir düzenleme yapmamaktadır.

¹³

Article 1(3) of the EU Directive.

III. SONUC

Petrol Piyasasi Kanunu, Türkiye'nin enerji piyasalarını serbestleştirme ve Türk hukukunu AB müktesebatına uyumlaştırma çabalarının bir sonucu olarak kabul edilmiştir. Türkiye'nin, petrol piyasasını yeniden yapılandırma yönünde Uluslararası Para Fonu'na ve Dünya Bankası'na vermiş olduğu taahhütler de Petrol Piyasasi Kanunu'nun kabul edilmesinde önemli rol oynamıştır.

Petrol Kanunu'nun Petrol Piyasasi Kanunu'na aykırı olmayan hükümleri halen yürürlüktedir. Dolayısıyla, petrol arama, kesif, üretim, rafinericilik faaliyetleri ile satış, depolama ve nakliye faaliyetleri (petrolün tüketicilere satışı ve bu satış için gerekli depolama ve nakliye faaliyetleri hariç) halen Petrol Kanunu'na tabidir.

Petrol Piyasasi Kanunu, serbest rekabet kurallarına tabi şeffaf ve sağlıklı işleyen bir petrol piyasası öngörmekte, ülkemizin uluslararası yükümlülükleri ile uyum arz etmekte ve piyasa oyuncularına ve tüketiciler açısından olumlu bir çok hüküm içermektedir.

Buna karşın, Petrol Piyasasi Kanunu'nun bir takım eksik yönleri de bulunmaktadır. Örneğin, EPDK, petrol piyasasında rekabetin korunması için bir takım tedbirler almaya yetkilidir ve dolayısıyla, yukarıda da belirtildiği üzere, EPDK ve Rekabet Kurumu'nun petrol piyasasında rekabetin korunmasına ilişkin yetki ve görevleri çakışabilmektedir. Buna karşın, Petrol Piyasasi Kanunu'nda, bu tür bir çakışmayı gidermek üzere EPDK ve Rekabet Kurumu'nun yetki ve görevlerinin dağılımı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

Petrol Piyasasi Kanunu'nun daha sağlıklı bir değerlendirmesi, uygulamanın görülebilmesi açısından, ancak ilgili yönetmeliklerinin EPDK tarafından Petrol Piyasasi Kanunu'nun 22. Maddesi uyarınca çıkartılmasının ardından yapılabilecektir.