

AFŞİN C-D PROJESİ VE NÜKLEER SANTRAL ÜRETİMLERİNDE ALIM YÜKÜMLÜĞÜ ve ARZ GÜVENLİĞİ

Giriş

Enerji piyasasında arz güvenliği, tedarik kaynaklarının talebe göre arzulan miktar ve nitelikte ve bu kaynaklar kullanılarak üretilen enerji türlerinin sistem ihtiyacını kısa, orta ve uzun dönemde sürekli ve öngörülebilir maliyetlerle karşılanması, sistemin ani değişikliklere karşı stabilitesini sağlama ve artan talebi karşılama yeteneğini ifade eder. Sistem güvenliğine ilişkin kısa vadeli arz güvenliği tüketicilerin toplam enerji talebinin(gerek kaynak gerekse güç) sistem tarafından anlık olarak karşılanabilmesi yeteneğini ifade eden kısa dönemli arz güvenliği ve depolama ve üretim kapasitesi ile şebeke yeterliliğine ilişkin uzun vadeli arz güvenliğini kapsar. Enerji piyasası açısından kaynaklar, kaynakların çevrildiği üretim birimleri, üretim birimlerinde üretilen enerjinin tüketim noktalarına kesintisiz ve kaliteli bir şekilde naklini sağlayan ve sistem kısıtları doğduğunda alternatif çözümleri sistem içinde türeten bir sistem ve alt sistemler bütünüdür.

Enerji sağlanmasının (tedariğinin) kamu hizmeti özelliği nedeniyle kısa ve uzun dönemli arzın sağlanması da makro açıdan kamusal bir özellik taşır.Bu açıdan yeterli arzın sağlanması görevi piyasa ekonomisinin yetersizliği nedeniyle kamu görevi olarak karşımıza çıkmaktadır.Arz güvenliğinin sağlanmasında uzun dönemli talebin karşılanmasını sağlayacak arzın talep ile zamansal olarak örtüşmemesi riskinin piyasa tarafından alınmaması arz açının giderilmesi ve arz güvenliğini sağlayan mekanizmaların sistemde bulunmasını gerektirmektedir.Özellikle serbestleşmeye geçiş dönemlerinde özel talebin yeni oluşması ve mevcut tedarik kaynaklarının ve üretim sektörünün kamu ağırlıklı olması orta ve uzun dönemli arz güvenliğini risk altına sokmaktadır.

Liberalizasyon tek başına rekabetçi elektrik piyasanın kurulmasını sağlayamaz, piyasa tasarımı ve piyasanın izlenmesi ile birlikte rekabetçi elektrik piyasası oluşturulabilir(Boisseleau & Hakvoot, 2003). Piyasa tasarımı ana hatlarıyla elektrik enerjisi ticari düzenlemeleri (yapı ve kurallar) içermektedir. Elektrik piyasasının tesis edilmesi elektrik enerjisinin fiziki özelliğini değiştirmez.

Elektrik piyasa tasarımı elektriğin aşağıdaki üç temel özelliği nedeniyle diğer emtia piyasası tasarımlarından ayrılmaktadır:

1. Elektrik enerjisi, diğer emtialar gibi kolay depolanmaz.
2. Elektrik akışı, fizik kurallarına tabidir (“Kirchoff kuralı”) ticari sözleşme akışını takip etmez.
3. İletim sistemi kısıtları ticari işlemlere ciddi ölçüde sınırlama getirir.

Piyasa tasarımının en önemli unsuru elektrik enerjisi fiyatıdır, dolayısıyla vadeye (riske) göre değişen fiyatın piyasa ortamında oluşmasını sağlamak üzere piyasa tasarımı temel olarak kısa vadeli piyasa mekanizmaları, kısıt yönetimi ve uzun vadeli mekanizmalardan oluşmaktadır. Dikey tekel yapıda önceden bilinen ve sabit fiyat, rekabetçi piyasada önceden bilinmeyen ve arz-talep dengesine göre dalgalanan özellikler kazanmaktadır. Rekabetçi ortamda elektrik enerjisi fiyat değişimine göre piyasa katılımcılar üretim veya tüketimlerini yönetmelidir.

Kısa vadeli piyasa mekanizması gün öncesi piyasası ve dengeleme piyasasını kapsamaktadır. Gün öncesi piyasası tarafsız bir elektrik borsası tarafından organize edilen ve piyasa katılımcılarının bir gün sonra teslim edilecek elektrik enerjisi alış ve satış işlemlerini gerçekleştirdiği bir piyasa yeridir. Dengeleme piyasası ise iletim sistemi işletmecisi tarafından arz ve talebi eşzamanlı dengede tutmak üzere kullandığı, sistem güvenilirliği ve kısa vadeli arz güvenliği açısından son derece önemli bir piyasadır. Dengeleme piyasasında enerji açığı veya fazlası olan piyasa katılımcılarına uygulanacak sistem dengesizlik fiyatı, dengeleme faaliyetinin maliyetini yansıtır. İletim kısıtı, direk ve dolaylı iletim hakkı ihaleleri, piyasa birleştirmesi ve karşı ticaret gibi bir çok yöntem, planlama aşamasında veya kısıt olduğu anda kullanılabilir.

Uzun vadede arz güvenliği açısından yeni üretim yatırımını teşvik edecek, fiyat istikrarı ve uzun vadeli fiziki veya finansal ikili anlaşmaların yapıldığı ikili anlaşmalar piyasası ve vadeli işlemler (türev) piyasası, piyasa tasarımının temel parçalarıdır.

Piyasa dinamiktir ve evrim geçirir. *Bugün öngördüğünüz çok iyi bir tasarım, günü geldiğinde piyasa ihtiyacına göre revize edilmelidir. Reformun ilerleme hızı, piyasa katılımcılarının öğrenme süreci, ihtiyaçların değişmesi ve piyasa dinamiğinin değişmesi gibi durumlarda düzenlemelerde gereken değişiklik önerilerinin yapılması, herkesçe tartışılması ve görüşlerinin alınması için piyasa katılımcılarının da dahil olduğu şeffaf ve etkin bir yönetim mekanizmasının kurulması gerekir.*

EKO ENERJİ Dergisi'nin geçen sayısında yer alan yazımızdaki”... artık özel sektörün sınırlı piyasa mekanizması içinde büyük kapasite yatırımları yapmayacağı belli olmuştur, talep tarafında da serbestleşme olmadığına göre yapılacak yatırımların ;

a- Devlet tarafından,

b- Devlet-özel sektör ortaklığı ile,

c- Alım ve ödeme garantili özel sektör yatırımları şeklinde bir ve/veya birkaçı yöntemi bir arada uygulayarak yapılması gerekir. Baz yük santrallerinin yapımına ilişkin belli süreli alım garantili model oluşturulması kaçınılmazdır. Hiç bir baz yük santral piyasası modeli içerisinde yapılamaz mutlaka alım ve fiyat garantisi, farklar için sözleşme vb. sınırlı modellerin uygulanması gerekir. Bu modellerin derhal yürürlüğe konulması kaçınılmazdır.”

tespitinin akabinde “Nükleer Tasarısı”nda paralel düzenlemeler yapılarak Tasarı TBMM Enerji Komisyonu’ndan geçmiştir. Yapılan düzenlemeler önemli politika değişikliğine işaret etmektedir. Bu bağlamda (Tasarı’nın 3/4. ve 4,6. maddelerinde yapılan değişikliklerle ve Tasarı’ya eklenen Geçici 2. madde hükümleri çerçevesinde) nükleer santraller ile 1000 MW üzeri kurulu güçte yerli kömür yakıtlı elektrik santrallerinden (Afşin C-D) 2014 yılı sonuna kadar işletmeye geçen yatırımlar için 15 yıllık alım garantisi getirilmiş, sistem olarak dolaylı tek alıcı modeline geçilmesi öngörülmüştür. Özel sektör finansmanına ihtiyaç duyulması nedeniyle arz güvenliğinin sağlanmasında fiyatı da güvence altına almak amacı ile tek alıcılı modelin bir çeşidi olan uzun dönem sözleşme modeline geçilmektedir.

2-Tasarıda Yer Alan Düzenlemeler

Getirilmesi düşünülen modelin Tasarı da yer alan dayanakları şu şekildedir:

2.1.Nükleer Santral Kuracak Şirketin Belirlenmesi ve Alım Yükümlülüğü

Tasarının 3.maddesinin (4).fıkrası uyarınca ;bu kanun kapsamında, işletmeye girdikten sonraki 15 yıllık süre boyunca şirketler tarafından yıllara sari olarak teklif edilecek elektrik enerjisi üretim miktarları ile yine şirketler tarafından Perakende ve Toptan Satış Lisansı sahibi şirketlere teklif edilecek yıllık birim elektrik enerjisi satış fiyatlarının çarpımı sonucu oluşacak elektrik alım bedellerinin önceden saptanmış belirli bir iskonto haddi üzerinden yarışmanın yapıldığı tarihe indirgenmiş değerlerinin toplamı olarak en düşük teklifi veren şirket veya şirketler bu Kanun hükümlerinden yararlanmaya hak kazanır.

2.2.Kamu İştiraki ve Yatırımı

Tasarının 6.maddesi uyarınca; bu Kanundan yararlanmaya hak kazanan şirket ile bir İktisadi Devlet Teşekkülü 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde iştirak ilişkisi kurabilir. Kamu şirketleri bu Kanun kapsamındaki santralleri yapabilir.Bu amaçla Bakanlar Kurulunca, Santral kurmak, kurdurmak ve/veya işletmek, işlettiirmek ve üretilen elektiriğin satışını yapmak üzere 233 sayılı KHK' ya tabi olmaksızın özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurulmasına karar verilebilir.Bu kapsamda kurulacak şirkete özel sektör şirketleri talep ettikleri oranda ortak olabilirler.

2.3. Şirketler Tarafından Kurulacak 1000 MW Üzeri Güçte Yerli Kömür Yakıtlı Elektrik Santrallerinden Alım Yükümlülüğü

Tasarının Geçici 2.maddesi EÜAŞ tarafından yapılacak kömür tahsis (rödövens) ihalesi sonucunda kömür kullanım hakkı elde edecek şirketler tarafından 1000 MW üzeri güçte yerli kömür yakıtlı elektrik santrallerinden 2014 yılı sonuna kadar işletmeye girenlerin ürettiği elektrik perakende ve toptan satış lisansı sahibi şirketlerce bu Kanununun 4 üncü maddesi hükümlerine göre alınır.EÜAŞ tarafından yapılacak kömür tahsis (rödövens) ihalesinde isteklilerce, yıllara sari olarak rödövens bedeli ile onbeş yıllık süre için yıllara sari olarak elektrik enerjisi alım miktarları ve yıllık birim elektrik enerjisi satış fiyatları teklif edilecektir.Bu ihalede seçim, şartnamede belirlenecek esaslar dahilinde, teklif edilecek yıllık üretim miktarları ile yıllık birim elektrik enerjisi satış fiyatlarının çarpımı sonucu oluşacak elektrik alım bedellerinin önceden saptanmış belirli bir iskonto haddi üzerinden ihalenin yapıldığı tarihe indirgenmiş değerleri toplamı ile rödövens bedelinin değerlendirilebilmesi sonucunda yapılır.

2.4.Alım Yükümlülüğünün Uygulama Esasları

Alım yükümlülüğünün düzenlendiği Tasarı'nın 4. maddesi şu şekildedir. Bu kanun kapsamında üretilen elektrik enerjisinin satışında aşağıda yer alan esaslar uygulanır:

a) Perakende ve Toptan Satış Lisansı sahibi tüzel kişiler santralden üretilen elektrik enerjisini 15 yıllık ikili anlaşmalar çerçevesinde satın alır.Bu Kanun kapsamında Toptan ve Perakende Satış Lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından üstlenilecek elektrik enerjisi alımına ilişkin hükümler Lisanslara derç edilir.

b) Toptan ve Perakende satış şirketlerine satışı yapılacak miktarla santralin üreteceği elektrik enerjisi miktarı arasında kontrata bağlanamayan bir üretim fazlası oluşursa, bu miktar için TETAŞ alım anlaşması yapar.

3.Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

Tasarı'nın en önemli hükmü 4. maddesidir.Bu madde uyarınca perakende ve toptan satış lisansı sahibi tüzel kişilere 15 yıllık ikili anlaşmalar ile alım yükümlülüğü getirilmektedir.Bu maddede perakende (dağıtım) ve/veya toptan satış şirketlerinin alım yükümlülük miktarı belli değildir.Şöyle ki;Tasarı da yer alan hükümler üretim miktarının tamamının alıcılara (21 şirket) teklif edileceğini kastetmekle birlikte alıcıların hangi zamanda, ne miktarlarda alım yapacağına kimin karar vereceği konusu ile anlaşmaların ne zaman yapılacağı (yatırım ve işletmeye geçiş) belirsizdir.Fiyat 3/4 fıkra (Geçici 2. maddede) belirlenen teklif fiyatıdır.4/a maddesine göre toptan satış şirketlerine alım yükümlülüğü getirilmesinin uygulanabilir bir yanı yoktur. Zira toptan satış şirketlerinin 15 yıllık alım garantisine girmesi mevcut koşullara ve elektrik piyasası yapısına uygun değildir.Tek istisnası toptan satış şirketleri bu şekilde yükümlendikleri miktarı ihraç amacıyla talep etmeleridir, diğer türlü talep edeceği üretimi serbest tüketiciye satabilir ki yeni yatırım fiyatı ile aynı piyasada diğer satıcılarla rekabet etmesi düşünülemez.*Toptan satış şirketinden kastın 4/b maddesinde yer alan düzenlemede, TETAŞ olduğu anlaşılmaktadır.Bu madde de yer alan uygulama usul ve esasları yönetmelik düzenlemesine bırakılmadığından yürütme maddesi gereği uygulama usul ve esasları Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılabilecektir.*

Düzenlenen bu modelde perakende satış (dağıtım) şirketlerinin ulusal tarife uygulamasının sürmesi beklenir.Çünkü yeni yatırım maliyetleri ile perakende satış şirketlerine alım yükümlülüğünün getirilmesi ve/veya TETAŞ'ın alımı, ulusal tarife uygulamasının sürmesi anlamındadır.Özelleştirme yapılsa bile perakende satış (dağıtım) şirketinin 15 yıllık anlaşması nedeniyle üretimdeki yüzde yüzlük üretim hakkından sınırlı bir şekilde yararlanabilir.

Kanunda alım yükümlülüğü olmakla birlikte finansörün asıl aradığı kamu ödeme yükümlülüğüdür.Mevcut finansal yapıda kamu dağıtım şirketlerinin ve TETAŞ'ın olumsuz nakit akışı nedeniyle ödemelerde aksaklıklar olabilecektir.

4/a maddesinde belirlenen alım için ikili anlaşmaların kapsamı önemlidir.Zira lisansa derç edilecek hükümler ile anlaşma hükümlerinin paralel olması gerekir. Üretilen miktarın tümü ve/veya bir kısmı alınmadığında üretim şirketine kapasite bedeli ödenecek midir? Bu konu belli değildir.TETAŞ'ın devreye sokulması kanaatimizce bunu sağlamaya yöneliktir.Finansman açısından finansörler tarafından kabul edilebilir bir kontrat elde edilebilmelidir.

Vurgulanması gereken bir diğer konu ise Afşin C-D santrallerinde teşvikten yararlanabilmek için süre sınırı olarak 2014 yılı sonuna kadar işletmeye geçme koşuludur.

3.EÜAŞ 'ın Rödövens İhalesinin Yasal Durumu

EÜAŞ 'ın santral yapım koşulu ile rödövens ihalesine çıkması 4628 ve 4046 sayılı Kanunlar çerçevesinde değerlendirildiğinde konuyu şu şekilde yorumlayabiliriz.

EPK nun 2-a-1.maddesi uyarınca; Elektrik Üretim Anonim Şirketi; özel sektör üretim yatırımlarını dikkate almak suretiyle Kurul onaylı üretim kapasite projeksiyonu uyarınca, gerektiğinde yeni üretim tesisleri kurabilir, kiralayabilir ve işletebilir.

Elektrik Üretim Anonim Şirketi, DSI bünyesindeki üretim tesislerini bu Kanun hükümlerine göre devralır, TEAŞ'dan devralınan ve özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilere devri yapılmamış üretim tesislerini kendisi ve/veya bağlı ortaklıkları vasıtasıyla işletir ya da gerektiğinde sistemden çıkarır.

Elektrik Üretim Anonim Şirketi, işletme hakkı devri yoluyla özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilere devri yapılmış veya yapılacak tesis ve işletmelerin ve bunlara yapılacak ilave ve idame yatırımlarının mülkiyetini muhafaza eder.

Bakanlık, TEDAŞ, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesine yönelik öneri ve görüşlerini Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirir. Özelleştirme işlemleri, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri dairesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülür.(Madde 14)

Elektrik Üretim Anonim Şirketi' nin Ana Statüsü'nün 6. maddesi'ne göre EÜAŞ,

.....
Gerektiğinde;

- 1) Mevcut ve/veya kurulacak olan termik santrallarda, Elektrik Üretiminde Kullanılacak Madenleri ve diğer hammadde kaynaklarını işletmek veya hizmet alımı yoluyla üretirmek,
- 2) Elektrik üretiminde kullanılacak maden tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya hizmet alımı yoluyla işletmek,
- 3) Elektrik üretimi için üçüncü şahıslara maden sahalarını kiralamak, faaliyetlerinde bulunabilir.

Rödövens uygulamasında EÜAŞ özelleştirme yapmamaktadır, gerek EPK 2. madde gerekse 14. madde tesisler ve iştirak, işletme türü ve devredilen tesisin çalıştırılmasına yönelik ve o tesisten ayrılmayan(örneğin santral özelleşirken o santralin çalışması için gerekli maden sahası) varlıklarla ilgilidir 14 . maddedeki aksine yorum EÜAŞ ın tüm işlemlerinin (örneğin hurda satışı, örneğin arazi kiralaması ki satış ve kiralama işlemleri de 4046 da sayılmıştır.)ÖİB vasıtası ile yapılması anlamına gelir ki bize göre ihtiyaç fazlası maden sahasının kiralanması işlemi Ana statünün 6. maddesi gereği yapılabilir ve 4628 ve 4046 sayılı Kanunlar dışında bir işlemdir. Kaldı ki kapsam ve /veya programa alınmadan EÜAŞ işlemlerinin 4046 sayılı Kanun'a tabi olması söz konusu değildir,4628 sayılı Kanuna tabi olacak şirket ise santrali yapıp işletecek şirkettir, yukarıda yer alan maddeler birlikte değerlendirildiğinde başka bir sonuca da varılamaz.Zira EPK ve 4046 sayılı Kanun uyarınca özelleştirmeye konu olabilecek varlık tabiri, tesis ve buna bağlı işletilecek maden sahasıdır.Lisans hükümleri,faaliyet tanımları bu şekilde yapılmıştır. Lisans yönetmeliği de bu yorumumuzu desteklemektedir.Normal ticari faaliyetler ile özelleştirme hükümleri ve 4628 sayılı Kanuna bağlı faaliyetleri ayrı düşünmek gerekir.

Sonuç

Sonuç olarak arz güvenliğinin sağlanması siyasi bir sorumluluktur. Arzın yeterince artırılmadığı bir ortamda politikacıların harekete geçmesi yadsınamaz. Tasarı düzenlemelerinde uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütlerin Bakanlar Kurulu Kararı ve ESA'ında giderilmesi düşünülebilir. Nükleer ve yerli kaynak tercihleri kurulu güç kompozisyonu açısından olumlu karşılanması gereken tercihlerdir. Bu düzenlemenin yapılmasının ardından daha önce haklı olarak gündeme gelen (ancak yasalaşmayan) ve hem içinde bulunan koşullar hem de AB Direktifleri paralelinde 4628 sayılı Kanun da gerekli olan arz güvenliği madde düzenlemesi bir süre ertelenebilir. Çünkü değişik yasalarla nükleer, yerli kömür ve yenilenebilir kaynaklar için alım düzenlemeleri yapılmış olmaktadır. **Gerçekte her bir kaynak ve/veya ölçek büyüklüğü için ayrı yasalar sevk edilmesi yerine tüm sistemi kavrayan ve orta ve uzun dönem planlamalara ve hedeflere uygun düzenlemelerin yapılması ve kısa dönemli arz güvenliği açısından rehabilitasyon yatırımlarının acilen gündeme gelmesi, ithalata yönelik enterkoneksiyonların işler tutulması günümüzde her dönemden önemli hale gelmiştir. Yapılan düzenlemelere ek olarak ihale ve kapasite yöntemlerinin de mekanizma olarak sistemde bulunması zorunludur. Bu yöntemler hem kısa hem de orta dönemde kullanılabileceğinden teşvik kapsamı dışında kalan barajlı hidro, doğalgaz ve ithal kömür ile 1000MW kurulu gücün altında ki yerli kömür elektrik santrallerini destekleyecektir. Sistemin bütünü kavramayan ve sektörün kısa, orta ve uzun vadeli yönelişlerini izleyemeyen palyatif çözümlerin bir süre sonra yeni önlemleri gerektirmesi kaçınılmazdır.**

Elektrik sektöründe piyasalaşma asla planlamadan vazgeçilmesi anlamını taşımaz, aksine daha hassas planlamaların ve alternatif senaryoların yapılmasını ve uygulamaların izlenmesini gerektirir, bu konuyu atlayan çeşitli ülkelerin zaman kaybı nedeniyle arzda sıkıştığı bir vakıdır. Piyasa ve model uygulamalarında her ülkenin kendi özel durumu dikkate alınmalıdır, başka ülkelerdeki başarılı uygulamaların diğer ülkelerde işlemediği görülmüştür.