



Önemli hidrokarbon rezervlerine yakın olması nedeniyle Türkiye enerji piyasasında bir transit ülke konumundadır.

İnceleme



Av. Aslihan Erbaş Açikel, LL.M., Hamburg
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Doktora Öğrencisi
aslihan.eras@gmail.com

SINIR-AŞAN BORU HATTI PROJELERİNDE TRANSİT ÜLKELERİN KONUMU

The Transit State's Position in Cross-Border Pipeline Projects

Abstract

Although a transit pipe line project makes significant contributions to the region in terms of economy and strategy, it introduces many risks as well. A model which doesn't eliminate the risks makes the transit countries act with deliberation towards the project and therefore poses a threat to international trade in a long term. Therefore a model should be developed by considering the interests of the seller, buyer and the transit countries and must prove to be feasible and realistic for trading. In the development process of a project like that, the point of origin must be based on the protection of the neutral position of transit countries. In other words, transit countries should not be subject to additional costs for letting through. Measures to solve supply security issues which may occur as a result of buyer competence must be taken. Additional costs due to environmental risks and security issues should be taken over by the final buyer and/or investors, not the transit country.

İnceleme

Transit geçiş ile ilgili düzenlemeler incelendiğinde, temelde alıcı ve satıcının menfaatlerinin gözetilerek, transit ülkelerin konumlarının ve sorunlarının yeterince dikkate alınmadığı bir rejim oluşturulmaya ve bu rejimin transit ülkelere empoze edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Giriş

Enerji alanında boru hatları ile transit taşımacılık konusu; İran, Cezayir, Rusya, Türkmenistan ve Kazakistan gibi üretici ülkelerin Çin, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği gibi temel tüketicilerden uzakta yer almaları ve bu nedenle enerji ürünlerinin farklı ülke topraklarından geçerek tüketici ülkelere ulaştırılması ihtiyacından kaynaklanmaktadır.¹ Aslında ham petrol boru hatları, genellikle üretici bölgeden en yakın limana uzanmakta ve buradan tankerler ile dünya pazarlarına taşınmaktadır. Ancak yeterli liman tesisi olmayan Rusya ve Kazakistan gibi ülkeler için bu seçenek ihtiyacı karşılamamakta ve uluslararası boru hatları ile taşımacılık zarureti doğmaktadır. Diğer yandan özellikle Rusya Federasyonu açısından, ham petrolün tankerlerle boğazlar yolu ile taşınması, boğaz trafiğinin son yıllarda gösterdiği artış ve büyük tankerlerin geçişine olanak vermemesi nedeniyle mevcut talebi karşılamaya yetmemektedir.² Uzun dönemli sözleşmeler ile satımı gerçekleştirilen ve LNG haricinde tankerler ile taşınması mümkün olmayan doğalgaz açısından ise boru hatları ile taşımacılık vazgeçilemezdir.³

Transit boru hattı projelerinde üretici ülke açısından transit ülkeye bağlı bazı riskler ortaya çıkmaktadır. Zira transit ülkenin boru hattının inşasına izin vermemesi, yüksek oranda transit ücreti talep etmesi, hattan geçen hidrokarbonu (ham petrol veya doğalgaz) kendi kullanımı için alıkoyması ya da kapasitenin kendi üreticilerinin ihtiyacı doğrultusunda kullanımına zorlaması mümkündür.⁴ Ayrıca hidrokarbon enerji rezervlerinin yoğun olduğu Hazar bölgesi açısından, Hazar Denizi'nin hukuki statüsünün henüz netlik kazanmaması ve bu bölgede yer alan ülkelerdeki politik yapının istikrarlı olmaması da transit projelerinin hayata geçirilmesi açısından önemli risk teşkil etmektedir. Ticari açıdan elverişli ve

finanse edilebilir nitelikteki projelerin gerçekleştirilmesi söz konusu risklerin elimine edilmesi veya en aza indirilmesine bağlıdır. Bu nedenle genellikle uluslararası ticari örgütler liderliğinde oluşturulan uluslararası ya da bölgesel antlaşmalar yoluyla sözü edilen riskler bertaraf edilmeye çalışılmaktadır.

Aslında enerji sektöründe yaşanan bu gelişmeler, sektörün temel oyuncularını olan alıcı ve satıcının hedefleri doğrultusunda şekillenmektedir. Alıcının temel hedefi enerji ürünlerini en ucuz, sürekli ve güvenli bir şekilde elde etmek iken, satıcının temel hedefi alıcıya doğrudan satış yapabileceği bir pazara ulaşmaktır. Görüldüğü üzere her iki menfaatin önünde transit ülkeler bir engel gibi görünmektedir. Bu nedenle alıcı ve satıcı ülkeler transit ülkelerin mümkün olduğu ölçüde bertaraf edildiği ve kendi hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak bir rejim yaratma arzusu içindedir.

Bu çerçevede transit konusunda Enerji Şartı Anlaşması'na (ECT) kadar yapılan anlaşmalarda, boru hatları ve enerji nakil hatlarının, transit geçiş kapsamında yer almadığı, ancak tarafların anlaşarak boru hatları ve enerji nakil hatlarına ilişkin transit geçiş serbestisi tanımlarının mümkün olduğu görülmektedir. Enerji Şartı Anlaşması ile enerji alanında transit konusu ilk kez uluslararası düzeyde ele alınmış ve devletlerin hakimiyet yetkileri ile diğer devletlerin uluslararası ticaret hakları arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır.⁵ Enerji Şartı Anlaşması'na ek olarak hazırlanan Taslak Transit Protokolü ise konuyu biraz daha ayrıntılı bir şekilde düzenleyerek, transit geçişe ilişkin yeni haklar getirmektedir. Anlaşma taraflarının Taslak Transit Protokolü üzerinde tartışmalara devam ettiği bir dönemde Doha Müzakereleri sırasında İsviçre tarafından GATT madde V hükmüne ilişkin getirilen değişiklik teklifi konunun yeniden önem kazanması



Boru hattı taşımacılığı diğer taşımacılık türlerinden farklı olduğu için Transit Protokolü gibi özel anlaşmalarla düzenlenmesi gerekmektedir.

na neden olmuştur. Söz konusu teklif ile GATT madde V kapsamında yer almayan boru hatları ve sabit altyapılarla taşınan mallar da bu kapsama dahil edilmeye çalışılmaktadır. Diğer yandan transite ilişkin hükümlerin de kapsamı genişletilmeye çalışılmaktadır, öyle ki 7 alt maddeden oluşan GATT V. maddesinin 23 alt maddeye genişletilmeye çalışıldığı görülmektedir. Teklifin kabulü halinde Taslak Transit Protokolünde öngörülenlerin ötesinde haklar boru hatları ile transit taşımacılık bakımından geçerlilik kazanacaktır.

Sözü edilen düzenlemeler incelendiğinde, te-

melde alıcı ve satıcının menfaatlerinin gözetilerek, transit ülkelerin konumlarının ve sorunlarının yeterince dikkate alınmadığı bir rejim oluşturulmaya ve bu rejimin transit ülkelere empoze edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak transit ülkelere ilişkin bakış açısı taşımayan bu tür uygulamaların faydalı olmayacağı ve uzun vadede uluslararası ticareti olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir. Zira transit ülkelerin sorunlarını dikkate almayan ve onlara alıcı ve satıcı arasında oluşan faydadan pay vermek istemeyen hukuki rejimler, transit ülkelerinin yeni transit boru hatlarının inşasına gönüllü olmamaları gibi bir sonuca yol açacaktır.⁶

İnceleme

Enerji transiti rejimi her ne kadar uluslararası ticaret özgürlüğünü ve bu kapsamda transit geçişi sağlamaya, bu alanda yapılan yatırımları korumaya ve teşvik etmeye yönelik olsa da transit ülkeler açısından yeterli korumaların/hakların sağlanamadığı ve birtakım riskler doğurduğu düşünülmektedir.

Alıcı ve satıcı ülkeler kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışırken, transit ülkelerin kaygılarını da dikkate alan ve böylece söz konusu transit riskleri ortadan kaldırarak uzun vadede uluslararası ticareti koruyan bir model geliştirilip geliştirilemeyeceği üzerinde durulmalıdır. Bu yazıda da, uluslararası düzenlemeler çerçevesinde transit konumundaki ülkelere biçilen rol, karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri tartışılacaktır.

1. Transit Ülkelerin Konumu ve Sorunları

Enerji transiti ile ilgili yapılan uluslararası antlaşmalarda transit geçişe izin verme, transit geçişi engellememe, ayırmacı olmama gibi prensiplere dayalı olarak, alıcı, satıcı ve hattın sahip ya da işletmecilerine yönelik korumalar sağlanmıştır. Böylece transit ülkelerin geçiş dolayısıyla herhangi bir menfaat tesis etmediği, sadece verilen hizmetler ile bağlantılı “makul” transit ücreti alabildiği bir rejim yaratılmaya çalışılmıştır. Söz konusu rejim her ne kadar uluslararası ticaret özgürlüğünü ve bu kapsamda transit geçişi sağlamaya, bu alanda yapılan yatırımları korumaya ve teşvik etmeye yönelik olsa da transit ülkeler açısından yeterli korumaların/hakların sağlanamadığı ve birtakım riskler doğurduğu düşünülmektedir.

a. Alıcı Rekabeti Nedeniyle Pahalı Gaz ve Arz Güvenliği Sorunu

Transit ülkeler, coğrafi konumları itibariyle genellikle enerji kaynaklarına yakın ülkelerdir. Bu durum, transit ülkelerin büyük miktarda yatırım yapılmasına gerek olmadan enerji ürünlerine ulaşmasını sağlamaktadır. Ancak transit geçişe izin verilmesi ile üretici ülkeler ile büyük alıcı ülkeler/şirketler doğrudan iletişim kurmakta, bu durum ise transit ülkeleri alıcı rekabeti ile karşı karşıya getirmekte ve o güne kadar satıcı ülkeler ile yaptığı müzakereler neticesinde satın aldığı/alacağı doğal gazı varış noktasında oluşan pazar fiyatından almak zorunda bırakmaktadır. İlk ba-

kışta serbest piyasa ekonomisi içinde masumane görünen bu tablo aslında gerçek durumu yansıtmamaktadır. Zira varış noktasında oluşan fiyata, transit ülkelerin topraklarından geçen taşımacılık maliyetleri de dahildir. Bu nedenle transit ülkeler doğal gazı kendi sınırlarında alabilecek oldukları fiyattan daha pahalıya almak zorunda kalmaktadır. Diğer yandan alıcı ülkeler tarafından doğalgazın rekabetçi fiyatlardan alınabileceği iddiası aldatici olmaktadır. Zira rekabet ancak eşitlerarası mümkün olabilir. Genellikle ekonomileri ve finansal birikimleri gelişmiş ülkelere karşı oluşan alıcı devletler ile ekonomisi gelişmekte olan geçiş ülkeleri arasında eşitler arası bir rekabet olduğu söylenemez.

Ayrıca doğalgaz piyasasının kendine özgü özellikleri de transit ülkeler açısından birtakım sıkıntıları beraberinde getirmektedir. Yapılan tedarik sözleşmeleri uzun dönemli akdedilmekte ve bu sözleşmelerde alıcıyı gazı alması da “al ya da öde” taahhütleri ile ödeme yükümlülüğü altına sokmaktadır. Söz konusu taahhütler, tüketim miktarlarını doğru şekilde hesaplayabilen büyük alıcı ülkeler açısından bir risk teşkil etmemekte, ekonomik gelişimini tamamladığı için tüketim miktarları öngörülerini değiştiren alıcı ülkeler açısından ise sıkıntılara yol açmaktadır. Sonuç itibariyle transit ülkeler, AB gibi büyük alıcıların, uzun dönemli sözleşmeler ile gazı bağlaması nedeniyle ihtiyaç duyulduğu anda kontrata bağlanmayan gazı bulamama riski ile karşı karşıya kalmaktadır.

Üretici ülkeler tarafından üretilen enerji ürünlerine ulaşma hususunda eşitler arası bir rekabet olmaması, transit ülkeler açısından hem ihtiyaç duydukları anda söz konusu ürünlere ulaşamama hem de büyük alıcı ülkelere göre kaynakların yakınında olmalarına rağmen daha pahalıya gaz almaları nedeniyle arz güvenliği sorununu doğurmaktadır. Sonuç olarak, transit ülkelerdeki

enerji girdi maliyetleri yüksek olmakta; bu ülkelerin ürettikleri mal ve hizmet fiyatları da buna paralel olarak yükselmektedir. Bu durum, transit ülkelerin hem uluslararası pazarlardaki fiyatlarla rekabet edememesine hem de kendi vatandaşlarına daha ucuz mal-hizmet sunamamasına yol açmaktadır. Yüksek enerji girdi maliyetleri nedeniyle, ceteris paribus, zaten gelişmekte olan ekonomileri bir kısır döngü içinde bir türlü gereken gelişimi sağlayamamakta ve gelişmiş ülkeler ile aralarındaki fark giderek açılmaktadır. Gelişmiş ekonomileriyle enerji alımında tam rekabetçi bir ortam olması gerekliliğini ileri süren gelişmiş ülkeler, aslında gelişmekte olan ülkelerin bu konularında kalmalarını garanti altına almaktadır.

Transit ülkelerinin alıcı rekabeti nedeniyle ortaya çıkan arz güvenliği sorunu, enerji alanına özel düzenlemelere yer veren uluslararası antlaşmalarda mesafe bazlı fiyat oluşumuna destekleyici maddelere yer verilmesi ile çözümlenebilir. Bu takdirde transit ülkeler her ne kadar rekabetçi fiyattan enerji ürünlerini elde etme imkanına sahip olsa da alıcı rekabeti nedeniyle ortaya çıkan fiyat artışından kendi topraklarından geçen mesafeye ilişkin ücretlerin düşülmesi ile bir ölçüde rahatlayacak ve eşitler arası rekabet yönünde bir adım atılacaktır.

b. Diğer Riskler ve Ek Maliyetler

Transit boru hattı projeleri hem ekonomik hem istihdam hem de stratejik ve jeopolitik açıdan transit ülkelere önemli katkılar sağlamaktadır.⁷ Ancak boru hatları teknik özellikleri itibarıyla çevresel, sosyal ve güvenliğe ilişkin pek çok riski de beraberinde getirmektedir. Bu riskler arasında en başta çevresel riskler gelmektedir. Boru hatlarının hem inşası hem de işletmesi sırasında önemli çevre sorunları ortaya çıkmakta ve bundan başta insanlar olmak üzere bölgedeki endemik bitkiler, su ürünleri, balıkçılık ve turizm olumsuz şekilde etkilenmektedir.⁸ Boru hattından kaynaklanan çevresel zararların *kirleten öder ilkesi* çerçevesinde giderilmesi mümkündür. Çevre duyarlılığının son yirmi yıl içinde artmasıyla çevre standartları her geçen gün yükselmektedir. Bundan dolayı çevresel zararlara ilişkin değer tespitinin hangi kriterlere göre ya-

pıldığı ve uzun dönemde gerçek değeri yansıtıp yansıtmadığı önemli bir soru işaretidir.

Boru hattının güvenliğinin sağlanması da özel bir önem taşımaktadır. Boru hattının güvenliği hem hattın kendisini hem tesisleri hem de ilgili personelin güvenliğinin sağlanmasını kapsayan bir ifadedir.⁹ Genellikle, boru hatlarının güvenliğinin transit ülke tarafından sağlanması yatırımcılar tarafından talep edilmektedir. Ancak boru hattının güvenliğinin transit ülke tarafından sağlanması, transit ülkeye geçiş için aldığı makul transit ücretinden bile daha fazla maliyet çıkarabilecek niteliktedir. Zira boru hattının güvenliğini üstlenen transit ülke hem güvenliğin sağlanması için gerekli olan maliyetleri yüklenmekte hem de güvenliğin sağlanamaması ya da sabotaj, hırsızlık vs. sebebiyle oluşan yatırımcı zararları ile üçüncü kişi zararlarını ve çevresel zararları giderme yükümlülüğü taşımaktadır.¹⁰ Esasen tamamen özel girişimin mülkiyetinde olan boru hatlarının güvenliğinin yatırımcı tarafından karşılanması gerekmektedir. Ancak transit geçiş ile transit ülkenin zarara uğramaması ya da ek maliyetler üstlenmemesi esas olduğundan güvenliğin transit ülkeye bırakıldığı hallerde bunun maliyetlerinin transit tarifeye yansıtılması gerekmektedir. Ancak bu çözüm yolunun benimsenmesi halinde dahi söz konusu maliyetlerin nasıl belirleneceği ayrı bir tartışma konusudur.

Sonuç ve Genel Değerlendirme


Enerji Şartı Anlaşması'na kadar olan ve kara ve deniz taşımacılığında transit geçiş konusunu düzenleyen antlaşmalarda, boru hatları ve enerji nakil hatları transit geçiş kapsamında yer almamıştır. Ancak tarafların anlaşarak boru hatları ve enerji nakil hatlarına ilişkin transit geçiş serbestisi tanımları mümkün kılınmıştır. Kafkas ve Hazar enerji kaynaklarının yeniden keşfinden sonra enerji ürünlerinin taşınması gündeme gelmiş ve bu gelişmeleri takiben enerji alanında transit konusu Enerji Şartı Anlaşması ile ilk kez uluslararası düzeyde ele alınmıştır. Enerji Şartı Anlaşması'na ek olarak hazırlanan Taslak Transit Protokolü ve GATT madde V hükmüne ilişkin değişiklik teklifi ise transit geçişin kapsamını genişleten yeni düzenlemeler öngörmektedir. Enerjinin transit taşınması ile ilgili tarihsel

İnceleme

gelişmelere bakıldığında alıcı ve satıcı ülkelerin çıkarlarını maksimize etmeye yönelik bir rejim kurularak, pasif bir transit ülke modeli oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Bir transit boru hattı projesi bölgeye ekonomik ve stratejik anlamda önemli faydalar sağlasa da pek çok riski de beraberinde getirmektedir. Söz konusu risklerin bertaraf edilmediği bir model aslında transit ülkelerin transit boru hattı projelerine temkinli yaklaşmasına ve yeni transit boru hatlarının inşasına gönüllü olmamalarına neden olacağından uzun vadede uluslararası ticareti tehdit etmektedir. Bu nedenle hem alıcı, satıcı ve yatırımcı menfaatlerinin hem de transit ülke menfaatlerinin gözetilerek ticari açıdan elverişli ve gerçekçi bir model oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda özellikle enerji transitinin

kara, deniz ve demiryolu gibi diğer transit taşımacılık türlerinden farklı nitelik taşıması nedeniyle GATT gibi genel nitelik taşıyan anlaşmalarda değil, Transit Protokolü gibi daha özel anlaşmalarda ve özel olarak düzenlenmesi önem taşımaktadır.

Bu tür bir model yaratılırken temel çıkış noktası en azından transit ülkelerin nötr durumunun korunmasıdır. Diğer bir deyişle transit ülkelerin, transit geçişe izin vermeleri dolayısıyla ek maliyetlere katlanmamalarının sağlanması; özellikle alıcı rekabetiyle ortaya çıkan arz güvenliği sorunlarının çözümüne yönelik önlemler alınması, çevresel riskler ve güvenlik gibi sebeplerle oluşan diğer ek maliyetlerin transit ülkelere değil, nihai faydayı sağlayacak olan alıcılar/yatırımcılar üzerine yüklenmesi gerekmektedir. 

DİPNOTLAR

- 1 Willems, Arnoud R.- Sul, Jung-ui: Using WTO rules to enforce energy transit through pipelines, *European Energy Review*, September/October 2008, s. 85.
- 2 Küresel Petrol Stratejilerinin Jeopolitik Açından Dünya ve Türkiye Üzerindeki Etkileri İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2006, <http://www.tr-ito.com/ITOPortal/Dokuman/Kitaplar/2006-48.pdf>
- 3 Willems - Sul, s. 85.
- 4 Willems – Sul, s. 85.
- 5 Sergei Vinogradov, *Cross-Border Oil and Gas Pipelines, Legal And Regulatory Regimes*, UK 2001, s. 41.
- 6 Kanbolat, Hasan: “The Nabucco ‘transit country’ issue: Game within a game”, *Today’s Zaman*, 12.07.2009.
- 7 Erkul Hüseyin-Aktaş Polat Yeliz: *Petrol Boru Hatlarının Çukurova’ya Katkıları ve Çevresel Etkileri*, Mühendis ve Makina, C. 48, S. 575, s. 95.
- 8 Erkul -Aktaş Polat, s. 95.
- 9 Bkz. Enerji Şartı Sekretaryası tarafından geliştirilen Model Ev Sahibi Ülke Anlaşması Madde 24.
- 10 Türkiye’nin Kerkük Yumurtalık boru hattına yapılan sabotajlar nedeniyle yıllık ortalama 200-300 milyon dolarlık maddi zarar gördüğü hakkında bkz. Erkul – Aktaş, s. 95.