

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENERJİ POLİTİKALARINDA
AVRUPA KOMİSYONU'NUN ROLÜNE KURUMSALCI BİR BAKIŞ

Hacer TURGUT

Danışman

Doç. Dr. Sedef EYLEMER

İZMİR-2019

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği’nin Enerji Politikalarında Avrupa Komisyonu’nun Rolüne Kurumsalcı Bir Bakış” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih
.../.../...

Hacer TURGUT

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği'nin Enerji Politikalarında Avrupa Komisyonu'nun

Rolüne Kurumsalcı Bir Bakış

Hacer TURGUT

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Programı

Avrupa Birliği (AB) enerji politikaları, enerji iç pazarının tamamlanması ve üye devletlerin dış enerji politikasının uyumu şeklinde iki önemli unsuru içermektedir. Enerji iç pazarının tamamlanması konusunda çalışmalara 1996 yılında başlanmış olup bu kapsamda yıllar içerisinde çeşitli enerji paketleri yayımlanmıştır. Ancak enerji iç pazarının tamamlanması süreci halen devam etmektedir. “Dış enerji politikasının Avrupalılaştırılması” konusunda ise halen Birlik kurumları ve üye devletler arasında mutlak bir fikir birliği olduğundan söz etmek mümkün değildir. Bu çerçevede AB'nin kendine has organı olarak bilinen Avrupa Komisyonu ise, enerji politikaları konusunda gerek enerji iç pazarının tamamlanması gerekse dış enerji politikasında tek ses olunması suretiyle Avrupa bütünleşmesinin derinleştirilmesi hususlarında ısrarla çaba göstermektedir.

Avrupa Komisyonu tarafından iç ve dış enerji politikalarının oluşturulmasında sıklıkla vurgulanan enerji güvenliği kavramı, AB içinde özellikle 2006 ve 2009 yıllarında Rusya ile Ukrayna arasında yaşanan kriz sebebiyle enerji arzının kesilmesi sonucunda doğrudan vatandaşların mağduriyet yaşaması ile önem kazanmıştır. Bu çerçevede AB'nin Rusya'ya olan yüksek enerji bağımlılığı enerji güvenliğini tehdit eden en önemli unsurlardan biri olarak Komisyon tarafından enerji politikalarının Birlik seviyesinde ele alınmasını sağlamak amacıyla sıklıkla vurgulanmaktadır.

Bu alışmada Avrupa Komisyonu'nun Birlik'in ortak i ve dış enerji politikalarının oluşturulmasındaki rolü yeni kurumsalcılık teorisi çerçevesinde incelenmiş ve özellikle enerji alanında yaşanan tarihsel gelişmeler ve söz konusu gelişmelerin yaşanmasında Komisyon'un etkisi ele alınmıştır. Gerek doğrudan Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan belgeler, gerekse ikincil kaynaklar kullanılmak suretiyle çalışmada, Birlik enerji politikalarının bütünleştirilmesi konusunda temel itici gücün Avrupa Komisyonu olduğu savı araştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, enerji politikaları, yeni kurumsalcılık, Avrupa Komisyonu.



ABSTRACT
Master's Thesis
An Institutionalist Perspective to the Role of the European Commission
in Energy Politics of the European Union
Hacer TURGUT

Dokuz Eylul University
Graduate School of Social Sciences
Graduate Department of European Union Studies
European Union Studies Program

Energy politics of the European Union includes two different essential issues as completion of the internal energy market and harmonization of the member states' external energy policy. The efforts on the completion of internal energy market commenced in 1996, and in this regard various energy packages have been published. However, the process for the completion of internal energy market still continues. In the context of "Europeanization of the external energy policy", it is not possible to mention about any consensus between the Union institutions and member states. In this regard, the European Commission which is known as the sui generis institution of the European Union persistently makes an endeavour in order to deepen integration in energy politics through completing the internal energy market and becoming one voice in the external energy policy.

The notion of energy security that is often emphasized by the European Commission with regard to the internal and external energy policies has gained further importance in the European Union when the citizens directly suffered from the cut off in energy supply as a result of the crisis between Russia and Ukraine in 2006 and 2009. Within this framework, the Union's high energy dependence on Russia is often underlined by the Commission as one of the most significant factors which threat the energy security in order to ensure that energy policy is handled at the Union level.

In this study, the role of the European Commission in conducting the

common internal and external energy policies is examined within the context of new institutionalism theory, and historical developments and the impact of the Commission on these developments are particularly discussed. In the study, the argument setting the European Commission as the main driving force in the harmonization of the Union energy policies is investigated by means of using both the documents directly prepared by the European Commission and secondary sources.

Keywords: European Union, energy policies, new institutionalism, European Commission.



**AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ENERJİ POLİTİKALARINDA
AVRUPA KOMİSYONU’NUN ROLÜNE KURUMSALCI BİR BAKIŞ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
KURAMSAL ÇERÇEVE: YENİ KURUMSALCILIK VE ENERJİ
GÜVENLİĞİ**

1.1 ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE YENİ KURUMSALCILIK YAKLAŞIMI....	6
1.1.1 Kurumsalcılık ve Yeni Kurumsalcılık	6
1.1.2 Yeni Kurumsalcılığın Temel Özellikleri	7
1.1.3 Yeni Kurumsalcılıkta Farklı Yaklaşımlar.....	8
1.1.3.1 Tarihi Kurumsalcılık	8
1.1.3.2 Rasyonel Seçim Kurumsalcılığı	11
1.1.3.3 Sosyolojik Kurumsalcılık.....	17
1.2 ENERJİ GÜVENLİĞİ KAVRAMI VE AVRUPA KOMİSYONU	23
1.2.1 Kavram Olarak Enerji Güvenliği.....	23
1.2.2 Avrupa Komisyonu’nun Enerji Güvenliği Kavramına Yaklaşımı	25

**İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA KOMİSYONU VE ENERJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

2.1 BİR AB KURUMU OLARAK AVRUPA KOMİSYONU	29
---	----

2.1.1	Tarihsel Süreç	30
2.1.2	Avrupa Komisyonu'nun Kurumsal Yapısı	32
2.1.2.1	Komisyon Başkanı ve Üyelerinin Atanması, Üye Sayısı ve Görev Süreleri.....	33
2.1.2.2	Komisyon Genel Sekreterliği	35
2.1.2.3	Komisyon Üyelerinin Kabineleri	36
2.1.2.4	Komisyon Genel Müdürlük ve Servisleri	37
2.1.2.5	Komiteler ve Komitoloji	38
2.1.3	Avrupa Komisyonu'nun Görev ve Yetki Alanları	42
2.1.3.1	Yasama Sürecini Başlatma Görev ve Yetkisi	43
2.1.3.2	Birlik Politikalarını ve Bütçeyi Uygulama Görev ve Yetkisi	47
2.1.3.3	Birlik Mevzuatının Uygulanmasını Gözetme Görev ve Yetkisi.	48
2.1.3.4	Dış İlişkilerde Temsil Görevi ve Yetkisi.....	50
2.1.4	Avrupa Komisyonu'nun Kültürel Nitelikleri	51
2.2	AVRUPA KOMİSYONU ENERJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	55
2.2.1	Teşkilat Yapısı ve Görevleri.....	55
2.2.2	Enerji 2020 Hedefleri Kapsamındaki Rolü.....	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ İÇ PAZARI

3.1	AB ENERJİ İÇ PAZARININ GELİŞTİRİLMESİNDE ENERJİ PAKETLERİ..	60
3.1.1	Birinci Enerji Paketi ve Siyasi Gelişmeler	62
3.1.2	İkinci Enerji Paketi ve Siyasi Gelişmeler	64
3.1.3	Üçüncü Enerji Paketi ve Siyasi Gelişmeler	65
3.2	ÜYE DEVLETLERİN ENERJİ PAKETLERİ KARŞISINDAKİ TUTUMU	67
3.3	AVRUPA KOMİSYONU'NUN ENERJİ İÇ PAZARINA İLİŞKİN POLİTİKASI	71
3.4	AB ENERJİ BİRLİĞİ	72
3.5	DİĞER GELİŞMELER.....	75

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ DIŞ POLİTİKALARI

4.1 DOĞAL GAZ AÇISINDAN AB’NİN DÜNYA ENERJİ GÖRÜNÜMÜNDEKİ YERİ.....	80
4.1.1 Küresel Enerji Alanında Doğal Gaz	80
4.1.2 Dünya Kanıtlanmış Doğal Gaz Rezervleri	81
4.1.3 Küresel Doğal Gaz Üretimi ve Tüketimi.....	83
4.1.4 Doğal Gaz Fiyatları.....	85
4.2 AB’NİN ENERJİ GÖRÜNÜMÜNE GENEL BAKIŞ	89
4.2.1 AB Enerji Tüketimi, Üretimi ve İthalatı.....	89
4.2.2 Enerji Verimliliği ve Yenilenebilir Enerji	93
4.3 AB’NİN ENERJİ GÜVENLİĞİNİ TEHDİT EDEN UNSURLAR VE KOMİSYON’UN ROLÜ	94
4.3.1 Rusya Faktörü.....	94
4.3.1.1 2006 ve 2009 Yıllarında Yaşanan Arz Kesintileri	99
4.3.1.2 AB-Rusya Enerji Diyalogu’nun Kurulması	101
4.3.1.3 Enerji Güvenliğine İlişkin Strateji Oluşturulması.....	102
4.3.2 Üye Devletlerin Politikaları	107
4.4 AB DIŞ ENERJİ POLİTİKALARINDA YETKİ KARMAŞASI VE TEK SES AVRUPA İDEALİ.....	110
4.4.1 Enerji Komiseri ve Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nin Yetki Alanları.....	110
4.4.2 Dış Enerji Politikalarında Yeni Birlik Metodu	111
4.4.3 Enerji Alanında Uluslararası Müzakereler	113
4.4.4 Komisyon’un Dış Enerji Politikalarında Ortak Eylem Çağrısı	117
SONUÇ.....	119
KAYNAKÇA.....	126

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİB	Akdeniz için Birlik Örgütü
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
BSİ	Bağımsız Sistem İşleticisi
EDF	Electricité de France (Fransız Elektrik Şirketi)
GDF	Gaz de France (Fransız Doğal Gaz Şirketi)
IEA	International Energy Agency (Uluslararası Enerji Ajansı)
LNG	Liquefied Natural Gas (Sıvılaştırılmış Doğal Gaz)
NBP	Natural Balancing Point
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
s.	Sayfa No
ss.	Sayfadan Sayfaya

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Enerji Genel Müdürlüğü Kurumsal Yapısı	s.56
Tablo 2: Dünya Kanıtlanmış Doğal Gaz Rezervleri, 2017	s.82
Tablo 3: Küresel Doğal Gaz Üretimi, 2017	s.84
Tablo 4: Küresel Doğal Gaz Tüketimi, 2017	s.85
Tablo 5: Rusya'nın Avrupa'ya Ortalama Gaz Satış Fiyatları, 2013-2017	s.96
Tablo 6: Bazı AB Üyesi Ülkelerin Doğal Gazda Rusya'ya Bağımlılık Oranları ve Fiyatlar	s.97



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Doğal Gaz Fiyat Karşılaştırması, 2007-2017	s.88
Şekil 2: AB-28 Enerji Kaynaklarının Toplam Enerji Tüketimi İçindeki Yeri, 2016	s.90
Şekil 3: AB-28 Enerji Üretiminin Kaynaklar Bakımından Dağılımı, 2016	s.91
Şekil 4: Üye Ülkelere Göre AB Enerji Bağımlılık Oranları (%)	s.92
Şekil 5: AB-28 Enerji Yoğunluğu, 2016	s.93
Şekil 6: AB-28 Yenilenebilir Enerjinin Toplam Enerji Tüketimindeki Yeri	s.94



GİRİŞ

AB, kurulduğu zamandan bu yana daha önce kurulmuş olan uluslararası kurumların tamamından farklı ve sui generis yapısı ile sosyal bilimler alanında çalışan akademisyenlerin odak noktalarından biri olmuştur. Dünyadaki mevcut bütünleşme sistemlerinin en gelişmişisi olarak AB, kurumsal yapısının en özgün parçası olan supranasyonel kurumları ile belirli politika alanlarında uluslararası bir organizasyondan ziyade ulusüstü bir kurum görüntüsüne sahiptir. Ancak güvenlik gibi bazı politika alanlarında üye devletler, ulusal egemenliklerini korumayı tercih ederek ulusüstü işbirliğini reddetmektedir. Diğer taraftan, bazı politika alanlarında supranasyonel kurumlar ile üye devletler arasında egemenlik sınırlarının kesin çizgilerle ayrılamaz nitelikte olması, zaman zaman söz konusu politika alanlarının hükümetlerarası bir tutum ile mi supranasyonel bir tutum ile mi ele alınacağı konusunda kurumlar ile üye devletler arasında çekişmelere sahne olabilmektedir.

Supranasyonel kurumların belirli politika alanlarında daha derin işbirliği yönündeki eğilimlerine ve derinleşmedeki rollerine ilişkin AB bütünleşmesini ele alan teorilerin getirdiği açıklamaların zamanla yetersiz kalması, bu alanda yeni yaklaşımların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu kapsamda 1980'li yıllarda ortaya çıkan yeni kurumsalcılık teorisi, mevcut kurumsalcılık teorisini büyük ölçüde değiştirmiş ve geliştirmiş; politika yapımında üye devletlerin rolünü çok fazla öne çıkaran teorileri eleştirerek ulusüstü kurumların rolüne odaklanmıştır. Zaman içinde de AB bütünleşmesini ele alan teoriler arasında ulusüstü kurumların rolünü ve önemini en güçlü vurgulayan teori olarak sıklıkla kullanılmıştır.

Yeni kurumsalcılık teorisinin farklı farklı politika alanlarını açıklamada kullanılabilen çeşitli analitik yaklaşımları bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar bütüncül bir yapıya sahip değildir ve birbirinden oldukça bağımsız gelişmiştir. Ancak söz konusu bağımsızlık, tutarsız ve tümüyle birbirine zıt olma anlamı taşımamaktadır. Bu çalışma da, yeni kurumsalcılığın en temel üç yaklaşımı olan tarihi kurumsalcılık, rasyonel seçim kurumsalcılığı ve sosyolojik kurumsalcılık çerçevesinde şekillendirilmiştir. AB kurumlarını ele alan bahse konu üç analitik yaklaşım da söz konusu supranasyonel kurumları, aktörlerin arasında uyum sağlanması istenen alanda aktif olarak var olan ve bu alanda uyumun sağlanması için uygulanacak stratejilerin

ve hedeflerin belirlenmesinde etkili olan dinamik birimler olarak değerlendirmektedir.

Bu çalışmada yeni kurumsalcılık teorisi çerçevesinde AB bütünleşmesinde etkin bir role sahip olan Avrupa Komisyonu incelenmiştir. AB'nin sui generis niteliklere sahip olması sebebiyle daha önce oluşturulan hiçbir uluslararası yapıya benzetilememesinde Komisyon'un rolü oldukça önemlidir. Gerek yasama gerekse yürütme faaliyetlerinde oldukça aktif olarak çalışan Komisyon, AB işleyiş sisteminin merkezinde yer almakta olup supranasyonel yaklaşımla ele alınan politika alanlarına ilişkin işlemlerin yürütülmesi, gerekli mevzuatın oluşturulması, tüm üye ülkelerde eşit bir şekilde uygulanması ve uygulamanın denetlenmesi konularında Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ile birlikte çalışmaktadır. Bununla birlikte Komisyon, Birlik içinde ulusal egemenlik çerçevesinde ele alınan politika alanlarında derinleşmenin ve işbirliğinin artırılarak söz konusu alanlarda yaşanan sorunlara Birlik düzeyinde çözümler bulunması yönünde de çalışmalar yürütmektedir. Komisyon'un, supranasyonel alanda değerlendirilmesi ve Birlik düzeyinde çözümler bulunması gerektiğini ifade ettiği politika alanlarından biri de bu çalışmanın da konusu oluşturan Birlik enerji politikalarıdır.

AB gündeminde enerji her zaman en önemli konulardan biri olmuştur. Enerji alanında üye devletler arasında işbirliği süreci ilk olarak, 1958 yılında Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun kurulması ile başlamıştır. Ancak ilerleyen yıllarda enerji, üye devletlerin ulusal egemenliklerini kısıtlayarak supranasyonel düzeyde işbirliği yapmayı kabul ettikleri bir alan olmaktan çıkmıştır. Diğer yandan, gerek enerji tedarikçisi ülkelerle yaşanan siyasi sorunlar gerekse enerji fiyatlarında yaşanan ani artışlar, süregelen enerji arzı sorunları karşısında alınan ulusal tedbirlerin çözüm için yeterli olmadığını göstermiştir. Enerji alanında yaşanan sorunların hem doğrudan toplumun günlük yaşamına hem de sanayi ve ekonomiye yansımalarının görülmesi ile birlikte konunun Birlik düzeyinde ele alınmasına yönelik eğilim artmıştır. Enerji güvenliğinde yaşanan sorunlara Birlik düzeyinde çözümler bulunması konusunda üye devletlerin bir nevi ikna edilmesi, konunun gündemde tutularak entegrasyonun ve işbirliğinin artırılması konusunda Avrupa Komisyonu'nun çok ciddi çabaları mevcuttur.

Birlik enerji politikaları, enerji iç pazarına ilişkin politikalar ve enerji dış politikaları olarak ikiye ayrılabilir. Enerji alanında bir iç pazar kurulmasına yönelik ilk adımlar 1996 yılında Komisyon'un elektrik tüzüğünü ve 1998 yılında doğal gaz tüzüğünü yayımlamasıyla atılmıştır. Bu tüzüklerde elektrik ve doğal gaz piyasalarında bir iç pazar kurulması amacıyla, şeffaflığın artırılması, üye devletler arasında elektrik ve doğal gaz şebekelerinin ara bağlantılarının artırılması ve piyasalarda serbestleşmeye odaklanılmıştır. Sonrasında 2003 yılında ikinci enerji paketi ve 2009 yılında da üçüncü enerji paketi yayımlanarak işbirliği derinleştirilmiştir.

Enerji dış politikalarında da derinleşmenin artırılması ve Birlik olarak tek ses olunması yönünde Komisyon'un çalışmaları bulunmaktadır. Birlik enerji politikalarının merkezinde enerji güvenliği kavramı bulunduğundan, çalışmada gerek iç gerekse dış enerji politikalarında Komisyon'un enerji güvenliğinin sağlanması için yaptığı çalışmalara odaklanılmıştır. Ayrıca, çeşitli enerji kaynakları içerisinde enerji güvenliği kavramı açısından en fazla dikkat çeken ve ülkeler arasında kriz konusu olabilen kaynağın doğal gaz olması sebebiyle, çalışmada genel olarak doğal gaza ilişkin istatistik ve politikalara değinilmiştir.

Bu çalışmada temel olarak, AB enerji politikalarında entegrasyonun artırılmasına yönelik atılan adımlarda Avrupa Komisyonu'nun rolü incelenmiştir. Çalışmanın amacı, yeni kurumsalcı bakış açısından Birlik enerji politikalarının oluşturulmasında ve söz konusu alanda entegrasyonun derinleştirilmesinde Avrupa Komisyonu'nun rolünü analiz etmektir. Çalışmanın ikincil amaçlarından biri, supranasyonel kurumların politika alanlarındaki rolünün zaman içinde üye devletleri entegrasyonun derinleştirilmesi için adımlar atmaya yöneltebileceğini; bu çerçevede supranasyonel kurumların politika yapımında bir aktör olarak hareket ettiğini ortaya koymaktır. Çalışmanın bir diğer ikincil amacı ise enerji güvenliği konusunda AB'nin dünya enerji üretimi, tüketimi ve ticareti içindeki yerini istatistiksel olarak inceleyerek enerji politikalarının Birlik düzeyinde ele alınmasının önemini ortaya koymaktır.

Çalışmanın hipotezi, yeni kurumsalcı bakış açısından Birlik enerji politikalarının bütünleştirilmesi konusunda temel itici gücün Avrupa Komisyonu olduğudur. Bu kapsamda çalışmada, üye devletlerin yeterince istekli olmamasına karşın Komisyon'un ısrarlı çalışmaları sonucunda enerji iç ve dış politikalarında

belirli bir derecede bütünleşme sağlandığının ve Komisyon'un özellikle enerji güvenliği bağlamında enerji politikalarının nasıl yorumlanması gerektiğine ilişkin üye devletler için anlam çerçeveleri oluşturduğunun ispatlanması amaçlanmıştır.

Çalışma kapsamında Avrupa Komisyonu'nun enerji iç pazarının oluşturulmasında ve enerji dış politikasında Birlik düzeyinde atılan adımlardaki rolü incelendiğinden, yapılan bir eylemin ardındaki gerekçelerin tam olarak tespit edilememesi çalışma kapsamında yapılan analizlerde zorluk oluşturmıştır. Bu sebeple, ilgili mevzuatın hazırlanmasında etkin rol alan ve hazırladığı beyaz ve yeşil kitaplar gibi belgelerde enerji konusunda entegrasyonun önemini her zaman vurgulayan Komisyon'un atılan bütün adımlarda aynı tutumu sergilediği varsayılmıştır. Bununla birlikte özellikle Fransa ve Almanya gibi üye devletler tarafından enerji alanında entegrasyona olumsuz yaklaşıldığı da bilinmektedir. Atılan adımlarda elbette çeşitli gerekçelerin etkili olduğu ileri sürülebilir; ancak Komisyon'un etkin olarak yürüttüğü çalışmaların incelenmesi bu çalışmanın ana amacını oluşturduğundan söz konusu çalışmalar öncelikle bu minvalde ele alınmıştır.

Çalışmada esas olarak birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Birincil kaynak olarak; AB düzeyindeki antlaşmalar, Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan beyaz ve yeşil kitaplar, ülke raporları, broşürler, mevzuat taslakları ve Komisyon'un diğer raporları incelenmiştir. Buna ek olarak çalışma kapsamında yer verilen tablo ve şekillerin oluşturulması için Eurostat ve British Petroleum verileri temel alınmıştır. Bununla birlikte, kapsamlı bir literatür taraması yapılarak incelenen konuda yayımlanan yerli ve yabancı kitaplar, makaleler, raporlar, tezler ve internet kaynakları gibi ikincil kaynaklardan da büyük ölçüde yararlanılmıştır.

Bu çalışma, kapsadığı konu itibarıyla dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışmanın teorik çerçevesini oluşturan yeni kurumsalcılık yaklaşımı ve türleri; buna ek olarak enerji güvenliği kavramı incelenmiştir. İkinci bölümde Avrupa Komisyonu'nun kurumsal yapısı ele alınmış, Enerji Güvenliği Genel Müdürlüğü ayrı bir başlıkta incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, AB'nin enerji iç pazarının oluşturulması ve dördüncü bölümünde ise dış enerji politikalarında yaşanan gelişmeler yeni kurumsalcı bakış açısı ile Komisyon'un rolü vurgulanarak araştırılmıştır.

Birinci bölümde, yeni kurumsalcı yaklaşımın ortaya çıkışı ve klasik

kurumsalcılıktan farkı ortaya konulduktan sonra, sırasıyla yeni kurumsalcılığın türleri olan tarihi kurumsalcılık, rasyonel seçim kurumsalcılığı ve sosyolojik kurumsalcılık ele alınmıştır. Her birinin kurum kavramını nasıl tanımladığı, kurumların aktörleri etkilemek için kullandığı yöntemler ve kurumların tercihlerini etkileyen etmenler konularında hangi argümanları ileri sürdüğü tartışılmıştır. Bölümün devamında ise öncelikle enerji güvenliği kavramı ele alınmış, sonrasında Avrupa Komisyonu'nun enerji güvenliğine ilişkin yaklaşımına yer verilmiştir.

İkinci bölümde bir AB kurumu olarak Avrupa Komisyonu'na odaklanılmış, Komisyon'un kurumsal yapısı, görev ve yetki alanları ile birlikte kültürel nitelikleri incelenmiştir. Bu bölümde özellikle enerji alanındaki politikalarda aktif olarak rol alması sebebiyle Enerji Güvenliği Genel Müdürlüğü de ayrı bir başlıkta ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde enerji iç pazarının kurulması ve buna ilişkin yayımlanmış mevzuat çalışmaları ile bunlarda Avrupa Komisyonu'nun rolüne odaklanılmıştır. Bölümde ayrıca üye devletlerin enerji iç pazarı kurulması konusundaki tepkileri ve Komisyon'un iç pazarın kurulması ve en iyi şekilde işlemesi yönündeki tutumu incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise doğal gaz alanlarında AB'nin küresel üretim, tüketim ve ticaretteki yeri Eurostat ve British Petroleum'dan alınan veriler derlenerek şekil ve tablo olarak düzenlenmiş ve değerlendirme kolaylığı sağlanmıştır. Bu istatistiklerde; AB'nin enerji rezervleri, üretimi ve tüketimi ile enerji ithalatı ve enerji bağımlılığına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Bölümün devamında ise AB'nin enerji güvenliğini tehdit eden Rusya faktörü, üye devletlerin hükümetlerarası bakış açısından kaynaklanan bireysel tutumları ve dış enerji politikalarında mevcut olan yetki karmaşası tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL ÇERÇEVE: YENİ KURUMSALCILIK VE ENERJİ GÜVENLİĞİ

1.1. ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE YENİ KURUMSALCILIK YAKLAŞIMI

1.1.1. Kurumsalcılık ve Yeni Kurumsalcılık

Yeni Kurumsalcılık, 1980’li yılların başında ortaya çıkmıştır. March ve Olsen, 1984 yılında yayınladıkları makalede yeni kurumsalcılığın gelişimini “*Son yıllarda siyaset biliminde yeni bir kurumsalcılık ortaya çıktı. Tutarlı ve uyumlu olmaktan uzak, tam olarak kabul görmüş değil, ancak büsbütün görmezden de gelinemez*” şeklinde yorumlamıştır.¹ Ancak bu teori ilerleyen yıllarda AB bütünleşmesini ele alan teoriler arasında ulusüstü kurumların rolünü ve önemini en güçlü vurgulayan teori olarak sıklıkla kullanılmıştır.²

Bu minvalde, resmi ve resmi olmayan pek çok kurumun zengin bir karışımı olarak AB, yeni kurumsalcılık teorisi çerçevesinde yapılan analizler için oldukça verimli bir test alanı olmuştur. Yeni kurumsalcılar çalışmalarında yasama süreçlerinin oluşumu, kurumsal mimarinin oluşumundaki aşamaların uzun vadeli sonuçları, Komisyon genel müdürlüklerinin kurumsal kültürü gibi AB’nin yetkilerinden entegrasyon sürecinin aşamalarına kadar pek çok alana odaklanmışlardır.³

Yeni kurumsalcılık teorisyenlerinin, AB kurumlarına yaklaşımı ile klasik kurumsalcılık teorisyenlerinin yaklaşımı birbirinden farklılaşmıştır. Yeni kurumsalcılığı eskisinden ayıran ve onun yeni olmasını sağlayan iki temel farklılıktan bahsetmek mümkündür. İlk olarak, klasik kurumsalcılara göre kurumları

¹James G. March ve Johan S. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, **The American Political Life Review**, Cilt:78, No:3, 1984, https://www.jstor.org/stable/1961840?seq=1#page_scan_tab_contents, (05.01.2019), s.734.

²Ahmet Arabacı, “Avrupa Birliği’nde Çıkar Temsilinin Gelişimi”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:17, 2008, <http://www.uidergisi.com.tr/wp-content/uploads/2011/06/ABde-Cikar-Temsilinin-Gelisimi.pdf>, (05.01.2019), s.74.

³Ben Rosamond, **Theories of European Integration**, Palgrave, Newyork, 2000, ss.114-115.

ve onların siyasi rollerini incelerken ele alınması gereken en temel unsur, kurumların hukuki yapısıdır. Kurumsal değerler, normlar ve fikirler çalışmaların bilimselliğine şüphe düşürdüğünden analizlerde temel bir unsur olarak ele alınmamalıdır. Yeni Kurumsalcılık ise bunun aksine, AB karar alma süreçlerinde kurumların yalnızca resmi yapıları ile değil aynı zamanda onları tanımlayan değer, norm ve fikirleri ile de etkili olduklarını savunmaktadır. Bu yaklaşımıyla yeni kurumsalcılık, kurumların resmi ve resmi olmayan yönlerini birlikte ele alarak onların hukuksal yetki ve görevlerine dayanmayan daha dinamik ve değişken özelliklerini, AB işleyişi içinde karar alma süreçlerini nasıl ve ne derece etkilediğini de incelemeye imkân vermektedir. Yeni kurumsalcılığın, klasik kurumsalcılıktan ikinci farkı ise kurumların kimliklerini tanımlayan inançların, kodların ve kültürün önemli olduğunu vurgulamasıdır. Kurumların politik duruşlarının bunlardan bağımsız oluşturulması bu yaklaşıma göre imkânsızdır.⁴

1.1.2. Yeni Kurumsalcılığın Temel Özellikleri

Yeni kurumsalcılar, kurumları yalnızca aktörlerin tercihleri sonucunda kurulmuş ve zaman içinde bu kuruluş şekillerini koruyan durağan birimler olarak görmez. Bu sebeple de analizlerinde kurumların yalnızca kuruluş ve varoluş amaçlarına değil aynı zamanda onların zaman içindeki eylem ve politikalarına odaklanarak kurumsal analizleri daha ileri bir noktaya taşır. Yeni kurumsalcılara göre kurumlar, belirli bir alanda uyum sağlanmasına aracılık etmesi amacıyla aktörlerin tercihi ile kurulmuş ve bundan sonraki süreçte ise yalnızca bu kuruluş amacına hizmet eden statik birimler olmanın çok ötesine geçmiştir. AB kurumlarını ele alan yeni kurumsalcılar, kurumları aktörlerin arasında uyum sağlanması istenen alanda aktif olarak var olan ve bu alanda uyumun sağlanması için uygulanacak stratejilerin ve hedeflerin belirlenmesinde de etkili olan birimler olarak değerlendirir.⁵ Bu yaklaşıma göre, kurumlar aktörler arasında iletişimi ve uzlaşmayı sağlayan bir araç

⁴Simon J. Bulmer, “New Institutionalism and Governance of the Single European Market”, **European Journal of Public Policy**, Cilt:5, Sayı:3, 1998, s.368.

⁵Hüseyin Kutay Aytuğ, “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:15 Sayı:1, 2008, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/145984>, (05.01.2019), s.156.

olmanın ötesindedir ve kurumların kendisi de bizzat bir aktör olarak hareket etmektedir.

1.1.3. Yeni Kurumsalcılıkta Farklı Yaklaşımlar

Yeni kurumsalcılığın ne olduğu, diğer teorilerden hangi yönleriyle farklılaştığı ve ne tür problemler ortaya koyduğu konusunda tam bir netlik bulunmamaktadır. Çünkü yeni kurumsalcılığın ortaya koyduğu yaklaşımlar, bütüncül bir yapıya sahip değildir ve birden çok analitik yaklaşım yeni kurumsalcılık kuramı içinde tanımlanmaktadır. Bu çalışmada, bunlardan en temel üçü ele alınacaktır: tarihi kurumsalcılık, rasyonel seçim kurumsalcılığı ve sosyolojik kurumsalcılık. Bu üç temel yeni kurumsalcılık yaklaşımı, 1970’li yıllarda oldukça etkili olan davranışçı yaklaşıma tepki olarak ortaya çıkmıştır ve üçünün de temel amacı kurumların, sosyal ve siyasi çıktıların belirlenmesinde önemli bir rol oynadığını ortaya koymaktır. Temelde bu üç yaklaşım, birbirinden oldukça bağımsız gelişmiştir.⁶ Ancak söz konusu bağımsızlık, tutarsız ve tümüyle birbirine zıt olma anlamı taşımamaktadır.

Bu başlıkta, yeni kurumsalcılık teorisinin farklı varyasyonları ile teorisyenler tarafından kurumların nasıl nitelendirildiği ve hangi özelliklerinin vurgulandığı, aktörler tarafından neden ve nasıl oluşturuldukları, kurumların aktörlerin davranışları, tercihleri ve hatta kimlikleri üzerinde nasıl etkili oldukları ve kurumların kendi tercihlerini nasıl yaptığı hususları detaylı bir şekilde incelenmiştir.

1.1.3.1. Tarihi Kurumsalcılık

Tarihi kurumsalcılık, 1960’lı ve 1970’li yıllarda siyaset biliminde oldukça etkin olan grup teorilerine ve yapısal fonksiyonalizme cevaben geliştirilmiş bir yaklaşımdır. Bünyesinde bu iki yaklaşımdan da fikirler bulunmakla birlikte ikisinin de ötesinde varsayımlar ortaya koymayı amaçlamıştır. Tarihi kurumsalcılığın grup teorisinden etkilendiği nokta, grup teorisyenlerinin “*sınırlı kaynaklar için rakip*

⁶Hatice Yazgan, “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaştırma”: Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:12, Sayı:4, 2012, <https://easiv.anadolu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11421/138/2012-04-09%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (05.01.2019), s.133.

gruplar arasında geçen çatışmalar politikanın ana noktasını oluşturmaktadır” fikridir. Farklılaştığı nokta ise çatışmalar sonucundaki politik çıktıların zaman zaman farklılaşmasına ve bu farklılaşmaya yol açan eşitsizliklere dair açıklamasıdır. Onlara göre kurumlar, bazı çıkar gruplarını öne çıkarırken bazılarını geri plana iterek çıkar grupları arasındaki çatışmaları şekillendirir ve bu şekilde siyasi çıktının belirlenmesi üzerinde etkin bir rol oynar. Tarihi kurumsalcıların, yapısal fonksiyonalistlerden etkilendiği nokta ise yapısal fonksiyonalistlerin politik sistemi (polity) etkileşim halindeki taraflardan oluşan bütüncül bir sistem olarak tanımlamasıdır. Tarihi kurumsalcılar, yapısal fonksiyonalistlerin bu görüşünü kabul etmekle birlikte sistemin işleyişinde itici güç olarak bireylerin sosyal, psikolojik ve kültürel niteliklerinin gösterilmesini reddetmektedir. Tarihi kurumsalcılara göre, sistemin işleyişinde temel faktör “politik sistemin (polity) kurumsal organizasyonu” olarak niteledikleri kurumlar veya siyasi ekonomidir.⁷

Tarihi kurumsalcılık, “kurumlar aktörlerin davranışlarını nasıl etkiler?” sorusuna cevaben güce ve güç asimetrisine vurgu yapmaktadır. Kurumlar, politika yapımında etkin olan aktörler arasında gücü eşit bir şekilde dağıtmayabilir. Örneğin bazı aktörler karar alma süreçlerine daha fazla erişebilirken bazılarının erişim imkânı tanınmaz. Bu şekilde kurumlar, kendi fikirlerine daha yakın fikirlere sahip grupları, gayri resmi bir şekilde öne çıkarmış, görüş ve taleplerini dile getirmelerini kolaylaştırmış ya da siyasi aktörleri etkileme fırsatlarını artırmış olmaktadır.⁸ Böylece bazı aktörler siyasi çıktıları yönlendirme imkânına sahipken diğerleri siyasi çıktı üzerinde etkili olma şanslarını kaybeder. Bu şekilde karar alma sürecine hangi tarafların erişebileceği konusunda etkin olan kurumlar, gücü aktörler arasında eşit olmayan bir şekilde dağıtmakta ve kendi tercihlerine yakın tercihleri olan aktörleri bu şekilde desteklemektedir.

Tarihi kurumsalcılar, kurumların uzun vadeli tercihleri ile tarihi gelişmeler konusunda diğerlerinden ayırt edici bir perspektife sahiptir. Bu perspektif, tarihi gelişmelere yönelik analizlerinde “yol bağımlılığı” (path dependency) ve “kritik

⁷Peter A. Hall ve Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, **Political Studies**, Cilt:44, Sayı:5, 1996, s.937.

⁸Kathleen Thelen ve Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, **Historical Institutionalism in Comparative Analysis** (Ed. Kathleen Thelen, Sven Steinmo ve Frank Longstreth), Cambridge University Press, Cambridge,1992, <http://www.worldcat.org/title/structuring-politics-historical-institutionalism-in-comparative-analysis/oclc/243738408/viewport>, (31.10.2018), ss.2-3.

kavşakları” (critical junctures) önemli kavramlar olarak vurgulamasıdır. Onlara göre kurumlar, tercih edilmiş “yollar” boyunca tarihi gelişmelerin yaşanmasında temel faktörlerden biridir. Tarihi kurumsalcılık bu konuya azami önem vermiş ve kurumların bu yolları nasıl belirlediği ve yeni bir durumla karşılaştıklarında tepkilerini nasıl yapılandığı üzerinde durmuştur.

Tarihi kurumsalcılık çerçevesinde yapılan analizlerde, kurumların uzun vadedeki tercihleri incelenmektedir. Bu yaklaşıma göre, kurumların kurulma aşamasında belirledikleri politika tercihleri, ilerleyen dönemlerde kolaylıkla değişmez ve kurumun daha sonraki bütün politika tercihlerinde ve eylemlerinde belirleyici ve sınırlayıcı bir rol oynar. Bu durum, tarihi kurumsalcılar tarafından “yol bağımlılığı” kavramı ile açıklanmıştır.⁹ Buna göre, kurumlar bir kere belirlenen politika tercihlerini uzun süre muhafaza eder ve bu şekilde geçmişte yapılan tercihler, bugünkü tercihleri de şekillendirir. Başka bir deyişle, kurumların davranışlarında temel belirleyicilerden biri kendilerinin daha önceki tercihleridir. Bunun sebepleri ile ilgili olarak ilk analistler, geçmişteki politika tercihlerinin gelecekteki politika tercihlerini sınırlandırmasında kurumların zaman içinde kazandıkları yeterliliklerinin ve politik miraslarının etkili olduğunu iddia etmiştir. Daha sonraki analistler ise kurumların belirli kimlikleri benimsediğini veya değiştirmesi maliyetli siyasi çıkarlar belirlediklerini ve bunları değiştirmek oldukça zor olduğu için geçmişteki tercihlerin gelecekteki tercihleri belirler nitelikte olduğunu ileri sürmüştür.¹⁰

Ancak tarihi kurumsalcılığa göre kurumların başta belirledikleri ve ilerlemekte oldukları bu yola bağımlılıkları da mutlak değildir ve değişmesi ihtimali mevcuttur. Kurulum aşamasında oluşan bu tercihlerin, ilerleyen zamanlarda değişmesi için büyük bir baskı gerekmektedir. Tarihi kurumsalcılar bu değişim noktasını kritik kavşak olarak tanımlamaktadır. Kritik kavşaklar dışardan gelen kararlar veya uzun süren bir istikrar dönemini sekteye uğratarak kurumu bir yoldan başka bir yola taşıyan etmenlerdir. Kurumların ilerlemekte oldukları yoldan, başka bir yöne sapmalarına sebep olan bu kritik kavşaklar, değişim için güçlü bir siyasal baskı oluşturan, örneğin ekonomik kriz gibi kurum dışından kaynaklanan faktörler ya

⁹B. Guy Peters, **Institutional Theory in Political Science the New Institutionalism**, Bloomsbury Publishing, London, 1999, s.63.

¹⁰Hall ve Taylor, s.941.

da öğrenme gibi içten kaynaklanan unsurlar olabilir. Kritik kavşaklardan sonra kurumlar, uzun süre değişime direnerek korudukları politik yaklaşımlarını değiştirmek durumunda kalır. Bu tıpkı “kesintili denge” kavramına benzemektedir ki, böylece uzun bir dönem süren yol bağımlılığı, kısa bir sürede gerçekleşen bir kritik kavşakla değişir ve sonucunda yine uzun süre devam edecek bir yola çıkılır.¹¹

1.1.3.2. Rasyonel Seçim Kurumsalcılığı

Rasyonel seçim kurumsalcılığı, tarihi kurumsalcılık ile yakın zamanlarda ortaya çıkmış ancak ondan bağımsız gelişmiştir. İlk olarak 1970’lerde Amerikan siyaset bilimcilerinin, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) komitelerin çalışma biçimi ya da ABD kongresinde oy çoğunluğu sistemi gibi kurumsal faktörleri yeniden tanımlama çabası ile ortaya çıkmıştır. Bu akademisyenler kongredeki komitelerin gündem belirleme gücüne odaklanmış ve özellikle de bu gündem belirleme gücünün kongredeki oyları nasıl etkilediğini incelemişlerdir. Rasyonel seçim kurumsalcılığı, daha önceki rasyonalist araştırmalara da uyum sağlamış ve bu yaklaşım ışığında uluslararası kuruluşların rasyonel dizaynı gibi konularda önemli sayıda araştırmalar yapılmıştır. Aynı zamanda en hızlı gelişen AB bütünleşme ve AB politikaları kuramlarından biri olmuştur.¹² Özellikle 1990’larda AB’nin alt politika alanlarını içeren çalışmalarda sıklıkla ele alınmıştır. AB kurumlarının rolü, karar alma süreçleri, aktörlerin tercihlerinin nasıl oluştuğu, genişleme, koşulluluk politikası gibi alanlarda sıklıkla kullanılmış ve farklı bir bakış açısı getirerek literatüre katkıda bulunmuştur.¹³

Rasyonel seçim kurumsalcılığı da iç tartışmalar barındırmaktadır ve çeşitli varyasyonları bulunmaktadır. Ancak bazı temel noktalardan bahsetmek mümkündür.

¹¹Thomas Rixen ve Lora Anne Viola, “Historical Institutionalism and International Relations: Toward Explaining Change and Stability in International Institutions”, **Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics**, (Ed. Thomas Rixen, Lora Anne Viola ve Michael Zürn), Oxford University Press, Newyork, 2016, <http://www.worldcat.org/title/historical-institutionalism-and-international-relations-explaining-institutional-development-in-world-politics/oclc/957615626/viewport>, (21.04.2017), ss.12-13.

¹²Mark A. Pollack, “Rational Choice and EU Politics”, **Handbook of European Union Politics**, 2006, <http://aei.pitt.edu/8004/1/pollack-m-09a.pdf>, (27.09.2015), ss.33-34.

¹³Oğuz Mayda, “Uluslararası İlişkiler Kuramlarında Sentez Methodu: Avrupa Birliği’nin Doğu Genişlemesi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:68, No:4, 2013, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/35784>, (21.04.2017), s.189.

Rasyonel seçim kurumsalcılarının; aktörlere, kurumlara ve politikaya yaklaşımları bu noktada önem arz etmekte ve diğer varsayımları için de temel oluşturmaktadır.

Rasyonel seçim kurumsalcılığı daha çok aktör merkezlidir.¹⁴ Aktörlere yönelik temel varsayımı, aktörlerin karakteristik davranış kalıplarına sahip olduğu ve temel amaçlarının çıkarlarını maksimum seviyede elde etmek olduğudur. Buna göre aktörler sabit ve çıkarlarına yönelik tercihlere sahiptir. Diğer aktörlerle oluşturacakları ortak politika tercihlerine de kendi tercihlerini maksimum seviyede yansıtabilmek için tam anlamıyla araçsal davranır ve bunu kapsamlı hesaplamalar gerektiren son derece stratejik bir tutum içinde yapar.¹⁵ Bu, AB içindeki aktörlerin kendi tercihlerini yasal düzenlemelere maksimum seviyede yansıtmayı amaçladığı, başka bir deyişle kendi tercihleri ile ortak tercihi yansıtan yasal düzenlemenin maksimum seviyede aynı olması için çaba gösterdiği anlamına da gelmektedir.

Rasyonel seçim kurumsalcılığı kurumların nasıl ortaya çıktığını açıklama konusunda da kendine özgü bir yaklaşıma sahiptir. Kurumların nasıl ve neden ortaya çıktığı sorusu için bir kurumun icra ettiği eylemler ile görev ve sorumluluklarını tek tek ele alarak onların fonksiyonlarını belirlemiştir. Daha sonra bu fonksiyonların, kurumun etkilediği aktörler için değerine atıfta bulunarak kurumların varlığını açıklamaya çalışmıştır. Bu yaklaşıma göre aktörlerin kurumları oluşturma sebebi, söz konusu kurumun icra ettiği eylemlerin, yerine getirdiği görev ve sorumlulukların aktörlere sağlayacağı faydadır. Başka bir deyişle bu yaklaşım, aktörlerin kurumları işbirliği yaparak kazanç elde etme amacına hizmet eden araçlar olarak tasarladığını ve oluşturduğunu varsaymaktadır.¹⁶ Bu yaklaşımda kurumların araçsal, düzenleyici ve etkinlik artırıcı özelliklerine vurgu yapılmaktadır. Başka bir deyişle, kurumlar hem aktörler arasındaki ortaklığı temsil etmekte hem de onlar arasında ortaklık inşa etmektedir.¹⁷

Rasyonel kurumsalcıların bir kurumun üyesi olan devletler hakkında temel varsayımı, çıkarlarını maksimum seviyede elde etme amacına sahip olduklarıdır. Bu devletler, amaçlarına en etkili şekilde ulaşmanın kurumsal bir çatı altında bulunmak yani çıkarlarına maksimum seviyede ulaşmak için bir kurum çatısı altında diğer

¹⁴Bulmer, s.376.

¹⁵Hall ve Taylor, s.943.

¹⁶Hall ve Taylor, s.944.

¹⁷Schimmelfenning ve Sedelmeier, EU Enlargement, s.510.

devletlerle işbirliği yapmak olduğunu düşünür. İçinde bulundukları kurum ise yetkili olduğu alanlarda üye devletler arasındaki stratejik etkileşimi yapılandığından üye devletlerin davranışlarını şekillendirir. Bu bakış açısı ile denilebilir ki, üye devletler davranışlarının kurumlarca kısıtlanmasını rasyonel stratejik hesaplarla bizzat kendileri tercih etmektedir.¹⁸ Bu da devletlerce yapılan bir çeşit rasyonel seçim olduğundan, devletler bireysel rasyonel seçimlerinin çıkar çatışmalarına yol açtığı veya yol açma ihtimalinin olduğu noktalarda kurumsal rasyonaliteye başvurur ve bu şekilde (rasyonel olarak seçilmiş) kurumlar, devletlerin bireysel çıkarlarını sınırlayabilir ve kontrol edebilir.¹⁹

Devletlerin işbirliği için uluslararası kurumları seçmesinde Abbott ve Snidal'e göre onların iki temel özelliği etkilidir: merkezileşme ve bağımsızlık. Uluslararası kurumlar, ortak alınan eylem kararlarının merkezileşmesini sağlayabilir çünkü somut ve istikrarlı kurumsal yapılara ve üye devletleri destekleyici idari araçlara sahiptir. Bunlar toplu eylemin etkililiğini artırır ve kurum bu şekilde devletlerin algılarını, çıkarlarını ve çevrelerini etkileme gücünü geliştirir. Kurumların bağımsızlık özelliğine sahip olmasının anlamı ise, belirli alanlarda belirli derecelerde özerk hareket edebilme yetisidir. Bu özerklik yetisini kullanarak, kurumlar anlaşmazlıkları yönetmede ve çözmede tarafsız hareket edebilir. Ancak kurumların bağımsızlığı çoğu zaman ve yüksek oranda sınırlıdır.²⁰ AB içinde de supranasyonel kurumların yetkileri belirli alanlarla ve belirli derecelerde sınırlandırılmıştır.

Rasyonel seçim kurumsalcılığının AB dış politikasına uygulanmasında pek çok akademisyen asil-vekil modeline (principal-agent model) başvurmaktadır.²¹ Bu analiz modeline göre AB'de üye devletler asil iken kurumlar vekil olarak nitelendirilmektedir. Bu çalışmaların temel sorularından ilki, asillerin hangi koşullar altında güçlerini vekillere devrettiğidir. Asil-vekil analistlerine göre, üye devletler politika yapmanın maliyetlerini düşürmek için kurumlara yetkilerini devretmektedir. Supranasyonel olan kurumların ilgili politika alanına ilişkin sağlayacağı uzmanlıktan

¹⁸Peters, s.44.

¹⁹Kerim Özcan, "Kurumsal Söylemin Rasyonel Temelleri: Yeni Kurumsal Kuram Bağlamında Rasyonalite Tartışması", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:1, Sayı:13, 2011, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/215479>, (05.01.2019), s.309.

²⁰Kenneth Abbott ve Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations", *The Journal of Conflict Resolution*, Cilt:42, Sayı:1, 1998, https://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page_scan_tab_contents, (05.01.2019), ss.4-5.

²¹Delruex, s.6.

yararlanmak ve imzaladıkları Birlik mevzuatına daha iyi uyum sağlayabilmeleri için bu yetki devri gereklidir. Kurumlar, üye devletlerin anlaşmaya uyup uymadıklarını denetler, uygulanan yasal düzenlemelere hızlı ve etkili bir şekilde adapte olunmasını sağlar ve mevzuatta eksik kalan noktaların tamamlanmasında aktif rol alır. Bu üye devletlerin, ancak kurumlara yetki devretmeleri ile sağlayabilecekleri faydalardır. Rasyonel seçim kurumsalcıları, asil-vekil analistlerinin ikinci temel sorusuna daha fazla önem vermiştir: Eğer bir supranasyonel kurum, yetkilerini üye devletlerin tercihlerinden farklı bir yönde kullanırsa ne olur? Asil-vekil analistleri bu soruya cevaben üye devletlerin, kurumların eylem alanını daha önceden planlayan idari prosedürleri belirlediğini ve bu şekilde kurumları gözetim altında tutabildiğini söylemektedir.²² Avrupa Komisyonu’nun incelendiği bir sonraki bölümde bunun örneklerini görmek mümkündür.

Kurumların aktörleri etkileme yollarına ilişkin olarak ise, rasyonel seçim kurumsalcılığının iki temel yaklaşımı vardır. Bunlardan ilkinde göre kurumlar, “dış sınırlar” ya da “kuralları dışardan belirlenen bir oyun şekli” olarak nitelendirilir. Kurumlar; aktörleri, onların davranışlarını ve stratejilerini, arasından tercih yapabilecekleri politika alternatiflerini, tercihlerini oluştururken sahip oldukları bilgileri ve tüm aktörlerin tercihleri sonucunda oluşan çıktıyı yönlendiren unsurdur. Daha sade bir anlatımla, kurumlar aktörlerin davranışları için sınırlar çizer.²³ Bu yaklaşıma göre AB kurumları da, devletlerin etkileşimlerinin, tercihlerinin ve davranışlarının sınırlarını çizen unsurlardır. Üye devletlerin oyuncular olduğu varsayılırsa, onların davranışları da kurumsal yasal kurallarla sınırlandırılmış durumdadır. Başka bir deyişle oyunun kuralları oyuncular tarafından değil, dışardan belirlenmektedir.

Rasyonel seçim kurumsalcılığının kurumların aktörlerin davranışlarını etkilemesine dair diğer görüşü ise daha karmaşıktır. Burada kurallar dışardan değil, bizzat oyuncuların kendisi tarafından belirlenir. Başka bir deyişle, oyunun kuralları aktörlerin o oyunu nasıl oynamak istediklerine bağlıdır. Kurallar aktörlerin oyun hakkındaki kanaatlerine göre değişebileceği için denilebilir ki her koşulda aktörlerin

²²Pollack, Rational Choice and EU Politics, s.39.

²³Kenneth A. Shepsle, “Rational Choice Institutionalism”, Harvard University, 2005, http://scholar.harvard.edu/kshepsle/files/rational_choice_institutionalism_4.5.05.pdf, (27.09.2015), s.1.

mutlak itaatini gerektirmez. Bundan ziyade kurallar, aktörlerin birbiriyle belirli örüntü ve usullere göre sürekli meşgul olma isteğini yansıtır. Kurumlar bu örüntü ve usulleri sağlar, kurumsal düzenlemeler ise aktörlerin eylemleri için denge noktalarıdır ve aktörler arasında koordinasyonu sağlar. Başka bir deyişle kurumlar, bir şeyi yapmanın denge noktalarıdır ve eğer kararlı bir oyuncu oyunu farklı kurallara göre oynamak isterse bu kuralları değiştirmek için baskı oluşturabilir. Bu ise mevcut kurumsal düzenlemelerin artık denge noktaları olmayacağı ve denge noktasının söz konusu kararlı aktör tarafından değiştirileceği anlamına gelir.²⁴

Mark Pollack, rasyonel seçim kurumsalcılığındaki bu iki farklı kurum algısını kurumların hem bağımlı hem bağımsız değişken olduğu varsayımı ile açıklamıştır. Buna göre kurumlar bağımsız değişkenlerdir çünkü aktörlerin tercihlerini kurumsal düzenlemelerle bir denge noktasına çekmektedir. Başka bir deyişle, aktörlerin tercihleri kurumsal düzenlemelerle sınırlı olduğundan, aktörlerin davranışlarını belirli ölçülerde şekillendiren kurumlardır çünkü politika yapım sürecini de siyasi çıktıyı da etkileme gücüne sahiptir. Kurumlar aynı zamanda bağımlı değişkendir çünkü kurumlar karşılıklı kazanç elde etmek için aktörlerce tercih edilir veya tasarlanır.²⁵

Schimmelfenning'e göre ise kurumlar bağımlı ya da bağımsız değişken olarak değil, "ara değişken" (intervening variable) olarak davranır. Kurumlar, aktörlerin çıkarları ile bu çıkarları elde edebileceği çevre arasında bir ara değişken görevi görür. Aynı zamanda aktörlerin çıkarları ile ortak siyasi çıktılar arasında bir ara değişkendir. Başka bir deyişle kurumlar, aktörlerin çıkarları ile diğer aktörlerin çıkarları arasında ve bunların bir araya gelerek ortak bir siyasi çıktı oluşturmada aşamasında etkili bir aktördür; ancak Schimmelfenning'e göre bu, kurumların aktörlerin davranışlarını belirlediği anlamına gelmez. Buna göre rasyonel seçim kurumsalcılığında kurumların nedensel rolleri ikinci plana itilir ve aktörlerin bireysel ve materyal çıkarları siyasi çıktıların belirlenmesinde daha önemli görülür. Bu demektir ki kurumlar, aktörlerin davranışları için neden oluşturmaz ancak aktörleri belli bir yönde davranmaya teşvik eder ya da onların belirli davranışlarını sınırlar.

²⁴Shepsle, s.1.

²⁵Pollack, Rational Choice and EU Politics, s.36.

Kurumlar, aktörlerin maliyet-fayda analizlerini etkileyebilir, değiştirebilir ancak onların kimliklerini ve çıkarlarını değiştiremez.²⁶

Hall ve Taylor'a göre rasyonel seçim kurumsalcılığı, kurumların aktörlerin davranışlarını nasıl etkilediği sorusuna cevap verirken klasik hesap yaklaşımını benimsemektedir. Buna göre kurumlar, gündemdeki "politika tercihi" alternatiflerini etkilemekte veya diğer aktörlerin "uyumlu/kabul edilebilir" davranışlarda bulunup bulunmayacağı ile ilgili belirsizliği ortadan kaldıracak bilgi veya yürütme mekanizmaları sağlamakta ve bu şekilde aktörler arasındaki etkileşimi yapılandırmaktadır. Aktörlerin tercihleri ise, onların diğerlerinin tercihlerine ilişkin beklentilerine göre şekillendiğinden, bu beklentiyi oluşturan unsurları yöneten kurumlar, aktörler arası etkileşimi de yapılandırmış olmaktadır.²⁷ Ayrıca yasal kurallar bütünü olarak görülen kurumların aktörlerin davranışlarının hangi sınırlar içinde "kabul edilebilir" olduğunu belirlemesi ve rakip aktörlerin de davranışlarını bu şekilde sınırlaması tüm üye aktörler için faydalıdır. Çünkü her bir aktör için rasyonel davranış, kendi çıkarını maksimum seviyede gerçekleştirmek olduğundan, bir kurumun varlığı olmadan, rasyonel davranan farklı aktörlerin davranışlarının kombinasyonundan rasyonel bir ortak karar çıkmasını beklemek anlamlı değildir. Ortaya çıkacak olan irrasyonelite olacaktır.²⁸

Rasyonel seçim kurumsalcılığı, bütün aktörler bireysel rasyonel çıkarlarına odaklandıklarından bu aktörlerin bir araya gelmesi ile oluşan ortak siyasi kararın, oluşabilecek en iyi karar olmadığını iddia eder. Bu varsayım temelinde rasyonel seçim kurumsalcıları, politikayı "ortak eylem çıkmazları serisi" olarak tanımlar. Buna göre, kendi tercihlerine maksimum seviyede ulaşmaya odaklanan aktörler ortak bir siyasi çıktı belirlerken 'en iyi seçenekten farklı bir seçeneği' tercih eder. Başka bir deyişle aslında alınacak ortak kararlarda; herhangi bir aktörü daha kötü konuma düşürmeyecek ve en az bir aktörü daha iyi konuma getirecek başka bir seçenek her zaman mümkündür ancak aktörlerin kendi tercihlerini ortak alınan karara maksimum seviyede yansıtmaya odaklanmaları bu seçeneği farketmelerini engeller. Bu şekilde

²⁶Frank Schimmelfenning ve Ulrich Sedelmeier, "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses and the State of Research", **Journal of European Public Policy**, Cilt:9, Sayı:4, 2002, (EU Enlargement), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.1647&rep=rep1&type=pdf>, (31.10.2018), s.509.

²⁷Hall ve Taylor, s.943.

²⁸Peters, s.45.

en iyi seçenek ortak bir irade ile tercih edilemez ve alınan karar alınabilecek en iyi karar olmaz.²⁹

Aktörlerin tercihlerinin nasıl oluştuğu konusunda ise rasyonel seçim kurumsalcılığı aktörlerin kendisini işaret etmektedir. Buna göre, bir aktörün davranışı –aktörle bizzat ilgili olmayan- tarihi güçlerle değil, aktörün kendi stratejik hesaplarıyla belirlenir. Ayrıca bu hesaplar, aktörlerin diğer aktörlerin nasıl davranacağı yönündeki beklentisinden ciddi bir şekilde etkilenir. Kurumların kendisinin de bir aktör olarak hareket ettiği varsayımı temelinde, denilebilir ki rasyonel seçim kurumsalcılığının literatüre en önemli katkılarından biri ve onu sosyolojik/inşacı görüşlerden de farklılaştıran nokta, aktörler arasındaki stratejik etkileşimin siyasi çıktıların belirlenmesindeki önemine vurgu yapmasıdır.³⁰

1.1.3.3. Sosyolojik Kurumsalcılık

Sosyolojik kurumsalcılık, siyaset biliminde yaşanan gelişmelerden bağımsız bir şekilde ilk olarak sosyoloji alanında geliştirilmiştir. Diğer fikir okullarında olduğu gibi, sosyolojik kurumsalcılık da pek çok iç tartışma barındırmakla birlikte siyaset bilimi alanında ele alınması ile zaman içinde bu teoriye katkıda bulunanlar daha tutarlı argümanlar ileri sürmüşlerdir. Sosyolojik kurumsalcılığın siyaset biliminde ortaya çıkışı, AB çalışmalarında ve uluslararası politikada inşacı bakış açısına yapılan vurgunun artması ile yakından ilgilidir. İnşacı teoriye benzer olarak, sosyolojik kurumsalcılık siyaset bilimindeki başlangıç noktasını rasyonel seçim kurumsalcılığını karakterize eden rasyonalist yaklaşıma karşı oluşturulan eleştirel bakış açısından almaktadır.³¹

Sosyolojik kurumsalcılık temelde örgüt teorisinin bir alt alanı olarak 1970’lerde ortaya çıkmıştır. Bu yıllarda, modern kurumlar ve bürokrasi ile ilişkilendirilen “sosyal dünya” konusunda iki farklı anlayış vardır. Sosyolojik kurumsalcılık ise bazı sosyologların bu iki anlayış arasındaki ayrıma, başka bir deyişle, araç-hedef arasındaki rasyonel ilişkiye dayandırılan sosyal dünya anlayışı ile

²⁹Hall ve Taylor, s.943.

³⁰Yazgan, s.133.

³¹Ian Bache, Stephen George ve Simon Bulmer, **Politics in the European Union**, 3. Baskı, Oxford Universtiy Press, Newyork, 2011, <https://www.worldcat.org/title/politics-in-the-european-union/oclc/1011711501/viewport>, (05.01.2019), s.26.

kültür-eylemler arasındaki ilişkiye dayandırılan sosyal dünya anlayışı arasındaki ayrıma meydan okumasına dayanmaktadır. Sosyolojik kurumsalcıların karşı çıktığı anlayış modern kurumların ve bürokrasinin, kültür tamamen dışarda tutularak yalnızca rasyonel bir çerçevede işleyen yapı ve usuller olarak görülmesiydi. Sosyolojik kurumsalcılar, modern kurumlarda kullanılan kurumsal yapıların ve işleyiş usullerinin belirlenmesinde, yalnızca onların kurumun görevlerini yerine getirmede en etkili yapı ve usul olmalarından kaynaklı olmadığını yani yüce bir rasyonaliteden kaynaklanmadığını ileri sürerek bu anlayışa meydan okumuşlardır. Onlara göre söz konusu yapı ve işleyiş usullerinin pek çoğu, kurumlarca da özümşenen kültüre dayanmaktaydı. Bu anlayış sosyolojik kurumsalcılığın kurumlara ilişkin tanımına da yansımıştır. Buna göre kurumları oluşturan unsurlar, yalnızca resmi kurallar olmayıp aynı zamanda aktör davranışlarına kılavuzluk eden “anlam çerçevelerini” oluşturan sembol sistemleri, bilişsel yazınlar ve değer kalıpları kurumları tanımlayan unsurlardır. Bu yaklaşım, kurum ve kültür kavramları arasındaki kavramsal bölünmeyi ortadan kaldırmakta ve böylece kavramları birbirinden ayıran çizgiyi belirsizleştirmektedir.³²

Sosyolojik kurumsalcılar kurumların nasıl ve neden oluştuğu noktasında yine kendilerini diğerlerinden ayıran bir yaklaşıma sahiptir. Sosyolojik kurumsalcılara göre kurumlar sosyal meşruiyete katkıda bulunduğu için oluşturulmuş ve geliştirilmişlerdir. Öyle ki bazı durumlarda sosyal hedeflere ulaşmak için resmi hedeflerden vazgeçildiği olmaktadır. Bunun güzel bir örneği supranasyonal kurumların gücünün artırılması hususundadır. Örneğin Avrupa Parlamentosu’nun gücünü artırmak üye devletlerin araçsal çıkarlarına uygun değildir ancak AB’nin demokratik meşruiyetini artırma ihtiyacı bu eylem için güçlü bir uygunluk mantığı sağlamaktadır.³³ Aynı zamanda Birlik’in genişleme politikası da bu çerçevede değerlendirilebilir. Avrupa Komisyonu ve diğer supranasyonal aktörler, genişleme politikasını Avrupa’nın demokrasi, insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü gibi liberal ilkeler temelinde şekillendirmektedir. Sosyolojik kurumsalcılara göre aday

³²Hall ve Taylor, ss.943-945.

³³Bache, George ve Bulmer, s.26.

Ülkelerin Birliğe kabul edilmesinde; ye ülkeler ile aday ülkeler arasında bu liberal değerlerin ve normların paylaşımı supranasyonel aktörlerce yeterli bir sebeptir.³⁴

Sosyolojik kurumsalcılık kurumların aktörlerin davranışlarını nasıl etkilediği sorusuna cevap verirken, diğer yeni kurumsalcılık türlerinin savlarını daha ileri bir noktaya taşıtmaktadır. Buna göre kurumların yalnızca aktörlerin stratejik hesaplarını etkilemediğini, aynı zamanda onların tercihleri ve kimlikleri üzerinde de derin etkilere sahip olduklarını iddia eder. Hall ve Taylor'ın deyimiyle sosyal aktörlerin öz-imgeleri ve kimlikleri, sosyal yaşamın sağladığı kurumsal formlar, imgeler ve işaretler tarafından oluşturulmaktadır. Çünkü aktörler kurumsal rolleri içinde sosyalleşmekte ve bu sosyalleşmenin sonucu olarak kurumsal normları içselleştirmektedir.³⁵

Sosyolojik kurumsalcılığın "anlam çerçevelerini" oluşturan sembol sistemleri, bilişsel yazınlar ve değer kalıplarını içine alan kurum tanımı ve kurum-aktör davranışı arasındaki ilişki hakkındaki anlayışı "kurumlar, aktörleri ve onların çıkarlarını inşa ediyor" şeklinde dir. Buna göre, kurumlar aktörlere yalnızca ne yapılması gerektiğini söylemekle kalmaz, aynı zamanda aktörlerin kendilerini ne yaparken tahayyül edebileceklerini belirler³⁶. Onlar aktörlere kimliklerini, gerçekliğe ilişkin kavrayışlarını, eylemlere ilişkin değerlendirme standartlarını ve davranışsal kuralları sağlar. Başka bir deyişle kurumlar, içinde tercihlerin yapıldığı gerçekliği oluşturur.³⁷ Yani bir aktörün, ne yönde davranacağı konusundaki seçeneklerini belirleyen de kurumlardır. Örneğin, demokratik bir kurumsal bağlamda yer alan bir aktör, ikili ilişkilerinde sorunlarını çözmek için savaş seçeneğini aklına bile getirmeyecektir. Söz konusu aktörün, sorunların çözümünde hangi yolları kullanabileceği ile ilgili kafasında belirlediği seçenekler yani aktörün kendisini ne yaparken tahayyül edebileceği kurumlar tarafından belirlenmiş olur.

Sosyolojik kurumsalcılar, kurumları rasyonel seçim kurumsalcılığına kıyasla oldukça geniş bir çerçevede tanımlamaktadır. Sosyolojik kurumsalcılığa göre

³⁴S. Sezgin Mercan, "Siyasal Bütünleşme Kuramları Işığında AB Genişlemesi", **Ankara Avrupa alışmaları Dergisi**, Cilt:10, Sayı:1, 2011, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1583/17166.pdf>, (05.01.2019), s.76.

³⁵Bache, George ve Bulmer, s.26.

³⁶Anil Awesti, "The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance", **Political Perspectives EPRU**, Cilt:8, Sayı:2, 2007, <http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-08.pdf>, (22.04.2017), s.18.

³⁷Rosamond, s.119.

kurumlar aktörleri oluşturmakta ve onların dünyayı algılama biçimlerini şekillendirmektedir. Ayrıca rasyonel seçim kurumsalcılığına göre aktörler; çıkarları belirli ve bu belirli çıkarları maksimum derecede elde etmeye çalışan unsurlar olarak görülürken sosyolojik kurumsalcılık aktörlerin tercihlerinin içinde bulundukları kurumsal çerçeveye göre oluşturulduğunu ve uygun davranışın içinde bulundukları kurumsal çerçeveye göre seçildiğini iddia etmektedir.³⁸ Çünkü sosyolojik kurumsalcılara göre neyin rasyonel olduğuna ilişkin algının kendisi aktörün içinde bulunduğu kültürel bağlam tarafından, bu kültürel bağlam da kurumlar tarafından belirlenmektedir. Ancak sosyolojik kurumsalcılığın bu yaklaşımı, aktörlerin amaçlarının ve hedeflerinin rasyonel olmadığı değil; rasyonel seçim kurumsalcılığının iddia ettiğinden çok daha farklı ve kültürel unsurları da içerecek bir şekilde oluşturulduğu anlamı taşımaktadır.

Kurumlar, “uygunluk mantığının” (logic of appropriateness) sınırlarını çizerek aktörlerin kendilerini ne yaparken tahayyül edebileceklerini belirler. Peki, hangi davranışların uygunluk mantığı çerçevesince kabul edilebilir olduğu nasıl belirlenmektedir? Bu noktada “epistemik topluluklar” dikkat çekmektedir. Politika üreten aktörler, politika seçeneklerinin sonuçları konusunda bir belirsizlikle karşılaştıklarında ve ulusal çıkarları nasıl tanımlayacakları konusunda emin olmadıklarında epistemik topluluklardan destek alırlar.³⁹

Epistemik topluluklar uzmanlardan oluşan bilgi temelli ağlardır ve bilgi üzerinde sahip olunan kontrol, gücün önemli bir boyutudur. Peter Haas epistemik toplulukları, “belirli bir alanda tanınmış bir uzmanlık ve yetkinliğe sahip ve bu alana ilişkin siyasi bilgilerine son derece güvenilir uzmanlar ağı” olarak tanımlamıştır. Bir epistemik topluluğun üyeleri aynı normatif ve nedensel inançlara sahiptir; hem hangi politika tercihinin muhtemel ve arzu edilebilir olduğu hem de sorunların çözümünde bunlara nasıl ulaşılabileceği konusunda ortak bir inançları vardır. Bilginin geçerliliği ve değerlendirilmesi konusunda ortak bir anlayışa sahiptir.⁴⁰

³⁸Mark A. Pollack, “The New Institutionalism and European Integration”, **European Integration Theories** (Ed. Antje Wiener ve Thomas Diez), 2. Basım, Oxford University Press, Newyork, 2009, (The New Institutionalism) s.126.

³⁹Bache, George ve Bulmer, s.32.

⁴⁰Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” **International Organization**, Cilt:46, Sayı:1, 1992, ss.2-3.

Politika üreten aktörler, uluslararası politika koordinasyonu söz konusu olduğunda ve politika seçeneklerinin sonuçları konusunda belirsizlikle karşılaştığında epistemik topluluklara başvurur. Bir aktörün başarısı büyük oranda uluslararası alandaki diğer aktörlerin politika tercihlerine bağlı olduğundan, bilgiye olan ihtiyaç epistemik topluluklara başvurulmasına yol açar. Ulusötesi epistemik toplulukların üyeleri bu durumda ya karar vericiler için doğrudan ulusal çıkarları tanımlar ya da konunun önemli noktalarını aydınlatarak karar vericilerin ulusal çıkarları tanımlamasına yardımcı olur. Epistemik topluluğun bir üyesinin yönlendirmesi sonucunda ulusal çıkarlarını belirleyen ve buna göre hareket eden bir karar verici, diğer aktörlerin çıkarlarını ve davranışlarını da etkileyebilir. Çünkü aynı zamanda ortak değerleri taşıyan epistemik topluluğun başka bir üyesi, başka bir aktörü aynı değerler çerçevesinde yönlendirmekte ve epistemik topluluğun politika tercihleri hakkında bilgilendirmektedir. Bu şekilde aktörler arasında uyumlu davranışlar ve yüksek düzeyde uluslararası politika koordinasyonu oluşturulabilir.⁴¹

Bu çerçevede epistemik toplulukların, pek çok aktörün bulunduğu uluslararası alanda politika yapımını kolaylaştırdığı ve aynı zamanda aktörler arasında uyumlu politikalar oluşturulmasını sağladığı için oldukça faydalı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, epistemik topluluklar supranasyonel aktörler tarafından da kullanılabilir ve supranasyonel aktörler epistemik toplulukları supranasyonel tercihlerine göre yönlendirme imkânına sahiptir. Ayrıca supranasyonel aktörün kendisi de bilgi sağlama, sorunu tanımlama gibi konularda kendisi bir epistemik topluluk niteliğinde olabilir. Örneğin Avrupa Komisyonu sağladığı uzman analizlerini ve oluşturduğu politika tanımlamalarını daha ileri düzeyde bir Avrupalılaşmayı sağlamak için bir araç olarak kullanabilir. Komisyon tarafından tanımlanan sorunların çözümünde devletler yine Komisyon tarafından Avrupa seviyesinde ortak bir çözüm bulunması için yönlendirilebilmektedir. Analizler, raporlar ve politika tanımları supranasyonel aktörler için üye devletlerin belirli bir politikaya ikna edilmesi sürecinde oldukça güçlü argümanlar sağlamaktadır.⁴²

Epistemik toplulukların supranasyonel aktörler tarafından, özellikle de Avrupa Komisyonu tarafından, kullanılabilmesi konusundaki argümanları

⁴¹Haas, ss.3-4.

⁴²Bache, George ve Bulmer, s.32.

güçlendirmek için “sosyal öğrenme modeli” yaklaşımı da incelenebilir. Schimmelfennig her ne kadar bu yaklaşımın daha çok sosyal inşacılığın temel ilkelerine dayandığını söylese de, Checkel’in genel olarak uluslararası sosyal öğrenme çalışmalarında faydalı olduğu yönündeki ifadesini de desteklemiştir. Sosyal öğrenmenin en temel öğretisi, bir üye devletin Birlik kurallarını kabul etmesi için, bu kuralların uygunluğuna inanması gerektiğidir.⁴³ Bu temel öğretisi ile sosyal kurumsalcılık öğretilerini desteklediği ortadadır.

Sosyolojik kurumsalcı literatür, sosyal öğrenmenin 3 temel mekanizması olduğunu iddia eder. Bunlar; “kopyalama” (imitation), “tartışma” (argumentation) ve “etkileme”dir (influence). Bu mekanizmalarla aktörlerin sosyalizasyonu sağlanır. Kopyalama mekanizmasına göre toplumsal normlar aktörlere, sosyal durumları anlamaları ve yorumlamaları için ve uluslararası toplumda oynaması gereken rollere ilişkin rehberlik eder. Sosyalizasyonu gerçekleştiren aktör (kurum), aktörler için bir rol model sağlar ve bu rol model üzerinden hangi davranış biçimlerinin uygun olduğunu gösterir. Bu şekilde belirli bir yönde davranması istenen aktörler, yoğun temas ve rol oynama yoluyla sosyalizasyonu sağlayan kurum tarafından uygun olduğu söylenen davranış biçimlerini öğrenir. Bu sosyalizasyon mekanizmasına göre, aktörler normlara uyumu bir alışkanlık haline getirir ve fayda zarar analizi yapmadan otomatik olarak bu normlara uygun davranışlar sergiler.⁴⁴

Düşünsel süreçlerin hakim olduğu tartışma mekanizmasına göre aktörler, sosyalleşme sürecini bir alışkanlık sonucu değil, sosyalleşmeyi sağlayan kurumun kendi fikirlerini tartışmaya açık bir ortamda çeşitli savlarla doğrulamak suretiyle aktörü ikna etmesi sonucu kabul etmektedir. Sosyalizasyonu gerçekleştiren kurum, diğer aktörlerin kendi normatif değerlerini içselleştirmesini ve kendi politika

⁴³Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, “Introduction: Conceptualizing the Europeanisation of Central and Eastern Europe”, **The Europeanization of Central and Eastern Europe** (Ed. Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier), Cornell University Press, Ithaca ve London, 2005, https://books.google.com.tr/books?id=YYvXpCRYFj8C&pg=PA29&hl=tr&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false, (31.10.2015), s.18.

⁴⁴Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, “The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: A Qualitative Comparative Analysis”, **University of Mannheim Center for European Studies**, Sayı:61, 2004, (Political Norms), <http://aei.pitt.edu/9272/1/Schimmelfennig.pdf>, (31.10.2018), s.6.

tercihleri yönünde davranmasını sağlamak amacıyla aktörleri ikna etmeye çalışmaktadır.⁴⁵

Etkileme mekanizmasına göre ise; aktörlerin istenen düzeyde sosyalleşmesi için sosyal teşvik ve caydırma unsurları gerekmektedir. Saygınlık, popülerlik ve olumlu sosyal imaj gibi sosyal ödüllerin elde edilmesi için ilgili normların aktör tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, söz konusu aktörler kınanma ve dışlanma gibi sosyal cezalarla tehdit edilmektedir.⁴⁶

1.2. ENERJİ GÜVENLİĞİ KAVRAMI VE AVRUPA KOMİSYONU

1.2.1. Kavram Olarak Enerji Güvenliği

Enerji güvenliği kavramı, 20 nci yüzyılın başlarında Amiral Winston Churchill'in Britanya donanmasının Alman donanmasından daha hızlı olabilmesi amacıyla donanmanın güç kaynağını kömürden petrole çevirmesi ile ortaya çıkmıştır. Petrol gibi pek çok ülkenin dış kaynaklardan tedarik etmek durumunda olduğu enerji kaynaklarının askeri amaçlarla kullanılmasıyla birlikte enerji güvenliği milli bir strateji sorunu haline gelmiştir.⁴⁷

Birçok AB üyesi devletin de üye olduğu Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) tarafından enerji güvenliği kavramı, “enerji kaynaklarına makul bir fiyatla kesintisiz olarak erişebilme” olarak tanımlanmıştır. IEA'ya göre enerji güvenliğinin uzun vadeli ve kısa vadeli olmak üzere çeşitleri vardır. Uzun vadeli enerji güvenliğinin temel meselesi, çevresel ihtiyaçlar ve ekonomik gelişmeler doğrultusunda kesintisiz enerji arzını sağlayabilmek için doğru zamanlama ile yatırım yapmaktır. Kısa vadeli enerji güvenliği ise, enerji sistemlerinin arz-talep dengelerinde oluşan ani değişikliklere süratle müdahale edebilme yetisine odaklanmıştır.⁴⁸ Ancak enerji tedarikinde muhtemel sorunlar oldukça çeşitli olduğundan, IEA tarafından yapılan bu tanımın enerji güvenliğini tüm yönleriyle tanımlamadığı anlaşılmış ve zamanla

⁴⁵Sedef Eylemer, *Avrupa'laşma Sürecinde Siyasi Koşulluluk ve Elitler: Türkiye Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010, s.78.

⁴⁶Schimmelfenning ve Sedelmeier, *Political Norms*, s.7.

⁴⁷Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, Cilt:85, Sayı:2, 2006, s.69.

⁴⁸International Energy Agency, “Energy Security”, <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>, (09.07.2015).

literatürde kavramın tanımlanmasına farklı boyutlar eklenmiştir. Örneğin Frank Verrastro ve Sarah Ladislaw’a göre artan küresel enerji talebi, enerji arzının güvenilirliği, fiyatlandırması, fosil yakıtların artan kullanımı sebebiyle doğal enerji meseleleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için bu kaynakların maliyetleri, ticaret ve sermaye akımları enerji güvenliği kavramı ile ilgili sorunlardır.⁴⁹

Enerji güvenliğinin bazı göstergeleri vardır. Bunlardan ilki, enerji ithalat bağımlılığıdır. Bir üye ülke enerji ihtiyacının ne kadar çoğunu ithal ediyorsa, fiyat artışlarına, arz kesintilerine ve dış siyasi kararlara karşı o derece hassastır. İkincisi, enerji tedarikçilerinin coğrafi çeşitliliğidir. Bir üye ülkenin enerji tedarik ettiği ülkeler ne kadar çeşitli ise, tek bir ülkenin kararlarına ve o ülkeden yapılan tedariklerde yaşanması muhtemel sorunlara karşı o derece dayanıklıdır. Üçüncü gösterge, enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesidir. Bir üye ülke ne kadar farklı kaynaklar kullanıyorsa, belirli bir kaynağın şok etkilerine karşı o kadar direnç gösterebilir.⁵⁰ Örneğin petrol fiyatlarının artışı karşısında ekonomisi daha az zarar görür.

Bu göstergelerden anlaşılmaktadır ki, bir ülkenin enerji kaynağı ithalatına bağımlı olması tek başına problemin tamamını tanımlamamaktadır. Dolayısıyla iç üretimi artırmak ve ithalatı azaltmak tek başına enerji bağımlılığının ortadan kaldırılmasına ve enerji güvenliğinin sağlanmasına yol açmayacaktır. Aynı zamanda enerji tedariki sağlanan coğrafi bölgelerinde çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Zira enerji güvenliği kavramının ortaya çıkmasında etkili olan Churchill de bu durumu, 1913 yılında Birleşik Krallık Parlamentosunda yaptığı konuşmada, “ne tek bir kaliteye, ne tek bir sürece, ne tek bir ülkeye, ne tek bir şirkete, ne tek bir güzergâha, ne tek bir petrol alanına bağımlı olmalıyız. Petrolde güvenlik ve kesinlik yalnızca ve yalnızca çeşitlilikte yatmaktadır” şeklinde ifade etmiştir.⁵¹ Örneğin bir üye devlet yine aynı miktarda petrol ithal etse, bu petrolü farklı farklı coğrafi bölgelerden tedarik ettiğinde enerji güvenliği artacaktır. Ancak bu da yeterli görülmemiştir.

⁴⁹Frank Verrastro ve Sarah Ladislaw, “Providing Energy Security in an Interdependent World”, **The Washington Quarterly**, Cilt:30, Sayı:4, 2007, s.95.

⁵⁰European Commission, “Member States’ Energy Dependence: An Indicator-Based Assessment”, **Occasional Papers**, 2013, (Indicator-Based Assessment), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp145_en.pdf, (05.11.2018), s.11.

⁵¹Winston Churchill, “Shipbuilding, Repairs, Maintenance, etc. – Personnel, (Vote 8, Section 1)”, 1913, http://hansard.millbanksystems.com/commons/1913/jul/17/shipbuilding-repairs-maintenance-etc#S5CV0055P0_19130717_HOC_377, (05.11.2018), s.1477.

Ülkenin ithal ettiği ve tükettiği enerji kaynaklarını da çeşitlendirmesi gerekmektedir. Bu şekilde, petrol, doğal gaz, kömür, yenilenebilir enerji kaynakları gibi kaynakların enerji tüketimindeki payları dengeli bir hale getirilir ve ancak bu durum, üye ülkelerin enerji güvenliğinin sağlanmasına katkıda bulunur.

1.2.2. Avrupa Komisyonu’nun Enerji Güvenliği Kavramına Yaklaşımı

Enerji güvenliği, enerji kaynaklarını ithal eden ülkeler için enerji arz güvenliği şeklinde ele alınırken, ihraç eden ülkeler için enerji talep güvenliği şeklinde ele alınmaktadır.⁵² AB ise enerji ithalat oranlarının yüksek olması sebebiyle enerji arz güvenliğine odaklanmıştır. Bu noktada enerji arz güvenliğine odaklanan ülkeler için bir diğer kavram olan enerji bağımlılığı önem arz etmektedir. Enerji bağımlılığı, Eurostat tarafından “bir ülkenin enerji ihtiyacını karşılamada ithalata olan bağımlılığı” şeklinde tanımlanmaktadır.⁵³ Ancak Komisyon tarafından hazırlanan bir belgede Eurostat’ın tanımlamasının enerji bağımlılığına değil ithalat bağımlılığına işaret ettiği iddia edilmiş ve enerji bağımlılığı kavramı daha geniş bir perspektiften ele alınmıştır. Buna göre enerji bağımlılığı, “bir üye devletin gayrisafi yurt içi hasılasında ve rekabet gücünde ciddi kayıplara, enflasyon baskılarına veya dış ticaret dengesinde bozulmalara yol açabilecek enerji fiyat şoklarına veya enerji arz kesintilerine karşı hassasiyet derecesi” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu çalışmada enerji bağımlılığının ilişkili olduğu üç kavram ele alınmıştır. Bunlar; enerji arz güvenliği, enerji verimliliği ve enerji ürünlerinin ticarete katkısıdır.⁵⁴

Enerji güvenliği ise Komisyon tarafından, “vatandaşların refahı ve ekonominin muntazam işlemesi için, piyasalarda enerji ürünlerine fiziksel erişilebilirliğin tüm müşteriler için makul fiyatlarla, aynı zamanda çevre sorunlarını ve sürdürülebilir gelişimi de dikkate alarak sağlanabilmesi” şeklinde tanımlanmıştır.⁵⁵ Enerji tedarik edilen ülkelerin, kaynakların ve transit güzergâhlarının yeterince çeşitlendirilmemiş olması, zaman içinde önemli bağımlılıklara yol açmıştır. Enerji

⁵²Yergin, s.71.

⁵³Eurostat, “Energy Dependence”, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/T2020_RD320, (05.11.2018).

⁵⁴European Commission, Indicator-Based Assessment, s.5.

⁵⁵European Commission, “Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply”, **Green Paper**, 2000, (Energy Supply), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769>, (06.11.2018).

güvenliğini tehdit eden diğer etmenler ise; ithalata dayanan enerji arzının çeşitlendirilmemiş olması, çeşitli enerji üreticisi ve transit ülkelerin siyasi istikrarsızlıkları, enerji kaynakları üzerindeki küresel rekabet, kazalar, doğal afetler ve terördür. Enerji kaynaklarının ve tedarikçilerinin çeşitlendirilmesi ise üye ülkelerin arz şoklarına karşı direncini, buna bağlı olarak da enerji güvenliğini artırır.⁵⁶

Enerji bağımlılığının bir başka boyutu ise enerji güvenliğinde oldukça önemli bir role sahip olan enerji verimliliğidir. Enerji verimliliği, aynı miktarda enerji kullanarak daha fazla iş üretilmesi veya aynı oranda iş için daha az enerji harcanması şeklinde tanımlanabilir.⁵⁷ Enerji verimliliğinin artırılması yoluyla sera gazı emisyonları azaltılır ve iklim değişikliği ile mücadele güç kazanır; yenilikçi teknoloji ve piyasalardaki rekabet artırılır; aynı zamanda enerji ithalatına ve sınırlı kaynaklara artan bağımlılık azaltılır. Bu şekilde enerji tüketimi ve enerji ithalatı azaltılarak enerji güvenliğinin sağlanmasına da katkıda bulunulur.⁵⁸

2007 yılında belirlenen 20-20-20 hedefleri olarak da bilinen *2020 Çevre ve Enerji Paketinde* Avrupa çapında uygulanmak üzere enerji verimliliğini de içeren bazı hedef ve politika önceliklerine yer verilmiştir. Buna göre 2020 yılına kadar sera gazı emisyonları %20 azaltılacak, yenilenebilir enerjinin payı %20 oranında artırılacak ve enerji verimliliği %20 oranında geliştirilecektir.⁵⁹ Söz konusu paket çerçevesinde, 2030 hedefleri de belirlenmiş olup buna göre, 2030 yılına kadar sera gazı emisyonları 1990 yılı oranlarına göre en az %40 azaltılacak, yenilenebilir enerjinin payı %27 oranında artırılacak ve enerji verimliliği %27 oranında

⁵⁶European Commission, Indicator-Based Assessment, s.5.

⁵⁷International Energy Agency, “Energy Efficiency”, <http://www.iea.org/topics/energyefficiency/>, (06.11.2018).

⁵⁸Eur-lex, “Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance”, **Official Journal of the European Union**, 14.11.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012L0027>, (06.11.2018), s.1.

⁵⁹European Commission, “2020 Climate & Energy Package”, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en, (06.11.2018).

geliştirilecektir.⁶⁰ 14 Haziran 2018 tarihinde yenilenebilir enerji hedefi revize edilerek AB çapında %32 seviyesine yükseltilmiştir.⁶¹

Ayrıca 2014 yılında Avrupa Konseyi 2020-2030 yılları arasında uygulanmak üzere AB çapında yeni hedefler ve politika öncelikleri belirlemiştir. Bu hedeflere göre 2030 yılına kadar enerji verimliliğinin %27 seviyesine ulaşması hedeflenmiştir.⁶² 30 Kasım 2016 tarihinde bu hedef %30, 14 Haziran 2018 tarihinde ise %32,5 seviyesine yükseltilmiştir.⁶³

Son olarak, enerji ticaretinin ülkenin tüm ticareti içindeki payı da enerji bağımlılığının önemli bir boyutudur. Enerji ürünleri ticareti, bir ülkenin ticaretinde ne kadar büyük bir paya sahipse ya da gayrisafi milli hasıla içinde enerjinin payı ne kadar yüksekse, ülke enerji fiyat şoklarına karşı da o derece hassas olacaktır.⁶⁴

Komisyon 2000 yılında yayımlanan Enerji Arzı Güvenliği için Avrupa Stratejisine Doğru (Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply) adlı Yeşil Kitap'ta, hem enerji tedarik edilen coğrafyaların hem de enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesinin önemini vurgulayan görüşlerini şöyle ifade etmiştir:⁶⁵

Enerji arz güvenliği, enerjide kendi kendine yeterliliği maksimize etmeyi veya bağımlılığı azaltmayı değil bu bağımlılığa bağlı oluşan riskleri azaltmayı amaçlamaktadır. Takip edilmesi gereken hedef ise arz kaynaklarını çeşitlendirmek ve bunlar arasında bir denge sağlamaktır (hem ürün hem de coğrafi bölge bazında).

Birlik içindeki enerji güvenliği kavramına yaklaşım, yaşanan olayların da etkisiyle zaman içinde değişime uğramıştır. 1970'lerdeki petrol krizleri, AB üyesi ülkeleri daha çok petrol fiyatlarının ekonomiye etkileri konusunda uyarıcı nitelikte olmuştur. Aniden yükselen petrol fiyatları, enerji bağımlılığının daha çok bu yönüne odaklanılmasına yol açmıştır. Komisyon tarafından 2000 yılında yayımlanan Yeşil Kitap'ta da bu noktaya dikkat çekilmektedir. Ancak daha sonraki bölümlerde detaylı

⁶⁰European Commission, "2030 Climate & Energy Framework", https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en, (05.01.2019).

⁶¹European Commission, "Europe leads the global clean energy transition: Commission welcomes ambitious agreement on further renewable energy development in the EU", **Basın Bildirisi**, 14.06.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4155_en.htm, (17.12.2018).

⁶²European Commission, "2030 Energy Strategy", <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2030-energy-strategy>, (17.12.2018).

⁶³European Commission, "Energy Efficiency", <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>, (17.12.2018).

⁶⁴European Commission, Indicator-Based Assessment, s.39.

⁶⁵European Commission, "Energy Supply".

şekilde ele alınacak olan 2006 ve 2009 yıllarında Rusya ile Ukrayna arasında yaşanan krizden dolayı enerji arzının kesintiye uğraması, daha büyük bir uyarıcı etmen olmuştur. 2014 yılındaki Enerji Güvenliği Strateji Belgesi'nde (European Energy Security Strategy) Avrupa Komisyonu bu krizleri, ortak bir enerji politikası oluşturulmasının gerekliliğini vurgulayan bir uyarı olarak değerlendirmiştir. Komisyon'un deyimiyle enerji güvenliği meseleleri, üye devletlerin karşılıklı bağımlılığı göz ardı edilerek ulusal seviyede ele alınmaktadır. Hâlbuki enerji güvenliğini artırmanın anahtarı öncelikle, işleyen bir enerji iç pazarı yoluyla daha kolektif bir yaklaşım benimsemekte ve bölgesel seviye ile Avrupa seviyesinde daha fazla işbirliğinde yatmaktadır. Komisyon'a göre enerji güvenliğini sağlamanın ikinci yolu ise, dış enerji politikasında daha tutarlı olmaktır. Bu, genişleme politikası araçları ile aday ve potansiyel aday ülkelerin rehber prensipleri kabul ettiğini güvence altına almayı da kapsamaktadır.⁶⁶

Bahsi geçen strateji belgesinde Komisyon sekiz adet hedef belirlemiştir. Bunlar genel çerçevesi ile şu şekildedir: AB'nin arz kesintileri ile mücadele kapasitesini acil olarak artırmak, risk değerlendirmelerinde koordinasyonu da kapsayan acil durum işbirliği mekanizmalarını güçlendirmek, enerji talebini azaltmak, iyi işleyen ve tamamlanmış bir enerji iç pazarı oluşturmak, AB içindeki enerji üretimini artırmak, enerji teknolojilerini daha fazla geliştirmek, dış tedarikleri ve ilgili altyapıyı çeşitlendirmek, milli enerji politikalarının koordinasyonunu artırmak ve dış enerji politikasında tek sesle konuşmak.⁶⁷

⁶⁶European Commission, "European Energy Security Strategy", **Communication From the Commission to the European Parliament and the Council**, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>, (06.11.2018), s.3.

⁶⁷European Commission, European Energy Security Strategy, s.3.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA KOMİSYONU VE ENERJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2.1. BİR AB KURUMU OLARAK AVRUPA KOMİSYONU

AB'nin diğer uluslararası örgütlerle kıyaslandığında eşi benzeri görülmemiş niteliklere sahip olması sebebiyle daha önce var olan hiçbir uluslararası yapıya benzetilememesinde Avrupa Komisyonu'nun rolü yadsınamaz. Komisyon tüm üye devletlerin ortak çıkarlarını temsil etmekte bu sebeple de AB'nin kalbi olarak görülmektedir. Komisyon AB entegrasyonun motoru, antlaşmaların koruyucusu ve AB'nin en temel yürütme organıdır.⁶⁸ Her ne kadar kendisini bir yürütme organı olarak tanıtsa da⁶⁹, Komisyon'un hem yasama hem de yürütme süreçlerinde oldukça aktif rolü olduğunu söylemek mümkündür. Komisyon'un, Birlik içindeki bu fonksiyonu sebebiyle, Birlik işleyişinin merkezinde yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede, dünya tarihinde benzersiz bir örgüt olarak nitelendirilen AB'nin merkezinde de daha önce hiçbir uluslararası örgütlenme modelinde karşımıza çıkmayan yapıda bir kurum olması şaşırtıcı değildir.

Komisyon'un supranasyonal karakteriyle Birlik içindeki önemini gösteren bir başka gösterge de Birlik'in kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nda 122 farklı maddede 232 kez Komisyon'a yer verilmiş olmasıdır. Bununla birlikte, Avrupa bütünleşmesinin fikir babaları Robert Schuman ve Jean Monnet tarafından öngörülen bütünleşme modelinde de Komisyon'a rolü itibarıyla büyük önem verilmiştir.⁷⁰

Bu bölümde tarihsel olarak Komisyon'un oluşumu ve ilk evresi olarak adlandırılan Yüksek Otorite modelinin nitelikleri, bugünkü Komisyon'un kurumsal yapısı içinde yer alan birimler ve özellikleri, Komisyon'un görev ve yetkileri ile Komisyon'un bu çalışmada dikkate alınan kültürel özellikleri incelenmiştir.

⁶⁸Gerhard Sabathil, Klemens Joos ve Bernd Kessler, **The European Commission An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies**, Kogan Page Publishers, Berlin, 2008, <https://books.google.com.tr/books?id=rrxAz8xQEdoC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (12.01.2019), s.6.

⁶⁹European Commission, "Commission and Its Priorities", https://ec.europa.eu/commission/index_en, (06.11.2018).

⁷⁰European Union, "The Schuman Declaration – 9 May 1950", https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en, (06.11.2018).

2.1.1. Tarihsel Süreç

İsmi ve yapısı itibarıyla bugünkü Avrupa Komisyonu'na göre farklılık arz etse de, başlangıçta ortaya konan Komisyon modeline kısaca değinmek Komisyon'un bugünkü yerinin anlaşılması bakımından önemlidir. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT); Fransa, Almanya, İtalya ve Benelüks ülkelerinin temelde kömür ve çeliğin serbest dolaşımının sağlanması amacıyla bir araya gelerek kurdukları Topluluk olup bugünkü AB'nin ilk evresidir.⁷¹ Topluluğun kurulmasının altında yatan ana sebep, Fransız-Alman işbirliğini güçlendirmek, yeni savaş kaygılarını ortadan kaldırmak ve Avrupa ülkelerinin bütünleşmesine yol açmaktır.⁷² O zamanki Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, savaş sanayisinde büyük bir öneme sahip olan bu iki madenin üretiminde Fransız-Alman işbirliğinin, diğer ülkelerinde katılabileceği bir organizasyon içinde ortak bir "Yüksek Otorite" altında ele alınması gerektiğini ifade etmekteydi.⁷³ Schuman'ın Yüksek Otorite'nin kurulmasındaki temel motivasyonu, rasyonel seçim kurumsalcılarının "üye devletler kurumları işbirliği yaparak kazanç elde etme amaçlarına hizmet eden araçlar olarak tasarlamışlardır" argümanını desteklemektedir. Geline nihai noktada, 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu kuran Antlaşma imzalanmış ve 23 Temmuz 1952 tarihinde 50 yıl geçerli olmak kaydıyla söz konusu Antlaşma yürürlüğe girmiştir.

Bugünkü AB kurumlarının kökenleri, AKÇT Antlaşması'na dayanmaktadır. Bu Antlaşma ile Topluluk bünyesinde, bir Yüksek Otorite, bir Parlamento, bir Bakanlar Konseyi ve bir Adalet Divanı kurulmuştur. AKÇT Antlaşması'nın 7 nci maddesi kapsamında ilk dile getirilen kurum Yüksek Otorite'dir. Diğer kurumlar içinde ilk olarak Yüksek Otorite'nin görevi ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiş; diğer kurumlar Yüksek Otorite'den sonra zikredilmiştir. Aynı zamanda söz konusu Antlaşma'nın doğrudan Yüksek Otorite'ye ilişkin olmayan hükümlerinde de

⁷¹Eur-lex, "Treaty Establishing the European Coal and Steel Community", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=RO>, (06.11.2018)

⁷²European Union, "The history of the European Union", https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en, (06.11.2018).

⁷³European Union, "The Schuman Declaration – 9 May 1950".

pek çok kez Yüksek Otorite geçmektedir. Bu da diğer kurumlar içinde Yüksek Otorite'ye atfedilen önemin bir göstergesi sayılabilir.⁷⁴

Yüksek Otorite'nin amacı, kömür ve çelik piyasalarında rekabet kurallarına uyumu ve fiyat şeffaflığını denetlemek olup Antlaşma'nın 8 inci maddesinde⁷⁵ temel görevi, belirlenen Topluluk hedeflerini gerçekleştirmek ve genel olarak Topluluk yararına çalışmak olarak özetlenmiştir. Üretimin modernizasyonu ve gelişimini, ürünlerin aynı koşullar altında piyasaya arz edilebilmesini, başka bir deyişle, piyasalarda hiçbir ayrımcılık yapılmamasını, üye ülkelerde kömür ve çelik sektörlerinde ortak bir ihracat politikasının geliştirilmesini ve sektördeki iş koşullarının iyileştirilmesini denetleyen kurumdur. Yüksek Otorite'nin temel görevlerine bakıldığında rasyonel seçim kurumsalcılığını destekleyen unsurlara rastlanmaktadır. Üye devletler kendi iradeleri ile belirli bir alanda kendi davranışlarını kısıtlayacak bir otorite oluşturmuş ve kurumsal rasyonaliteye başvurmuştur. Bu şekilde devletlerin rasyonel seçimi ile kurulan Yüksek Otorite, kömür çelik sektöründe devletlerin bireysel davranışlarını kısıtlama ve şekillendirme imkânına sahip olmuştur.

Yüksek Otorite, AKÇT Antlaşması'nın 9 uncu maddesine⁷⁶ göre 6 yıllığına atanmış 9 üyeden oluşmaktadır. Konsey oybirliği ile üye sayısını azaltma hakkına sahiptir. Yüksek Otorite üyesi olarak seçilecek kişinin, bir üye devlet vatandaşı olması ön koşuldur, ayrıca aynı maddeye göre bir devletten en fazla iki üye bulunabilir. Üyeler genel yeterliliklerine göre seçilir ve Topluluk çıkarına çalışmakla mükelleftir. Yüksek Otorite, üyelerinin mensubu oldukları devletlerden bağımsız olarak çalıştığı supranasyonel bir kurumdur ve üye devletler de görevlerini yerine getiren Yüksek Otorite üyelerini etkilemeye çalışmayacaklarını ve Otoritenin supranasyonel yapısına saygı duyacaklarını taahhüt eder. Yüksek Otorite'nin görevleri ve özellikleri Abbott ve Snidal'ın *devletlerin işbirliği için kurumları görevlendirmesinde kurumların idari yapılarla üye devletleri destekleyerek*

⁷⁴İlhan Aras, "Yüksek Otorite'den Avrupa Birliği Komisyonu'na", **Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları**, (Ed. Prof. Dr. Ercüment Tezcan), Hayat Akademisi, İstanbul, 2013, s.323.

⁷⁵Eur-lex, "Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III", <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>, (06.11.2018), s.14.

⁷⁶Eur-lex, "Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III", s.15.

kararların merkezileşmesini sağlaması ve bağımsız olması yatmaktadır fikrini doğrulamaktadır.⁷⁷

Yüksek Otorite günümüz Avrupa Komisyonu'ndan farklı olarak yasal olarak bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahiptir. Başka bir deyişle Antlaşmaya göre, Fransa, Almanya ve Benelüks ülkeleri, Yüksek Otoritenin kararlarını ulusal yasalarının üstünde kömür ve çelik alanlarında uygulamak durumundadır. Brüksel bürokrasisi olarak bilinen kurumsal yapının en önemli organı olarak Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nda ortaya çıkan "Yüksek Otorite" modeli, bugünkü Avrupa Komisyonu'nun ilk evresi olarak görülmektedir.⁷⁸ Ancak ilerleyen yıllarda ortaya çıkan Komisyon'un görev ve yetkilerinde, Yüksek Otorite'ninkilere kıyasla daralma söz konusudur. Bu değişimde *kritik kavşak* olarak değerlendirilebilecek iki husus, AKÇT Antlaşması'nın uygulanmasında ilk yıllarda ortaya çıkan bazı sorunların supranasyonalizme daha mesafeli yaklaşılmasına yol açması ve 1954 yılında Avrupa Savunma Topluluğu'nun başarısız olmasının entegrasyonda derinleşmeye yönelik negatif bir atmosfer oluşmasıdır. 1957 yılında imzalanan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Roma Antlaşmaları'nda, Yüksek Otorite gibi güçlü bir isim yerine Avrupa Komisyonu ismi kullanılmıştır; ayrıca yetki bakımından da daha güçsüz bırakılmıştır. Söz konusu antlaşmalarda Avrupa Komisyonu, bir topluluk kurumu olarak Avrupa Parlamentosu ve Konsey'den sonra zikredilmiştir.⁷⁹ Lizbon Antlaşması'nda ise Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi ve Konsey'den sonra dördüncü sırada zikredilmiştir.

2.1.2. Avrupa Komisyonu'nun Kurumsal Yapısı

Komisyon'un özellikle Avrupa enerji politikalarındaki önemli rolünü ve etkisini daha açık bir şekilde ortaya koyabilmek adına öncelikle Komisyon'un kurumsal yapısı ve buna bağlı olarak çalışma alanları ve usullerine ilişkin bir inceleme yapmak yerinde olacaktır. Komisyon'un kurumsal yapısında en tepede, 27

⁷⁷Abbott ve Snidal, ss.4-5.

⁷⁸Mark Corner, **The Binding of Nations From European Union to World Union**, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2010, <https://books.google.com.tr/books?id=6iqDDAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (24.12.2018), s.35.

⁷⁹Aras, s.329.

komiserden oluşan kurula başkanlık eden Komisyon Başkanı yer almaktadır. Komisyon Başkanı'na idari çalışmalarında yardımcı olmak üzere Komisyon Genel Sekreterliği; komiserlere çalışmalarında yardımcı olmak üzere de kabine olarak adlandırılan özel sekreteryalar bulunmaktadır. Komisyon görevlerini yerine getirmek üzere genel müdürlük ve servisler olarak örgütlenmiştir. Kurumsal yapıda yer verilebilecek danışma organı niteliğinde komiteler ve komitoloji prosedürleri bulunmaktadır. Söz konusu birimler aşağıda detaylı olarak incelenmiştir.

2.1.2.1. Komisyon Başkanı ve Üyelerinin Atanması, Üye Sayısı ve Görev Süreleri

Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma üzerinde bazı değişikliklere gidilmiş ve sonrasında çıkarılan mevzuat düzenlemeleri ile bugünkü Avrupa Komisyonu'nun genel özelliklerine ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu çalışmada, oluşturulduğu tarih itibarıyla en güncel mevzuata atıf yapılmıştır.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 17 nci maddesinin⁸⁰ 3 üncü fıkrasında Komisyon'un görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Aynı fıkra Komisyon'un bağımsızlığı vurgulanmış ve Komisyon üyelerinin (komiser) seçiminde liyakat ve Avrupa idealine bağlılığın dikkate alınacağı, üyelerin vatandaşı oldukları ülkeden veya herhangi başka bir ülkeden, kurumdan, ofis veya birimden talimat isteyemeyeceği, alamayacağı ve üyelerin bağımsızlıkları şüphe götürmeyen kimseler arasından seçileceği hükme bağlanmıştır.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 17 nci maddesinin 4 ve 5 inci fıkralarında komiser sayısına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre 31 Ekim 2014 tarihine kadar Komisyon'da başkan ve aynı zamanda başkan yardımcılardan biri olan Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi dâhil, her üye ülkeden bir komiser bulunacak; 1 Kasım 2014 tarihinden sonra ise üye ülkelerin demografik ve coğrafi yelpazesini dikkate alan bir rotasyon sistemi temelinde komiser sayısı Başkan

⁸⁰Eur-lex, "Consolidated Version of the Treaty on European Union", **Official Journal of the European Union**, 26.10.2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?format=PDF&uri=cellar%3A2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02%2FDOC_1, (19.12.2018), s.25.

ve Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi dâhil, üye devlet sayısının üçte ikisine karşılık gelen sayıda komiserden oluşacaktır.⁸¹

Rotasyon sistemi temelinde Komisyon üyelerinin değişmesi pek çok tartışmaya neden olmuş, tartışmalar üzerine söz konusu maddede daha sonra değişiklik yapılmasına imkân vermek amacıyla konulan “Avrupa Birliği Zirvesi tarafından oybirliğiyle değiştirilmesine karar verilmedikçe” ifadesinde öngörüldüğü üzere madde henüz yürürlüğe girmeden önce söz konusu fıkranın değiştirilmesine karar verilmiştir. 22 Mayıs 2013 tarihli Avrupa Komisyonu üyelerinin sayısına ilişkin Avrupa Konseyi Kararı’nda Komisyon’da Başkan ve Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi dâhil her üye ülkeden bir vatandaşın bulunması ve 30 uncu aday ülkenin Birliğe üyeliğinden önce bu kararın yeniden ele alınması hükme bağlanmıştır.⁸²

Komisyon Başkanı’nın görevi ise, Avrupa Birliği Antlaşması’nın 17 nci maddesinin 6 ncı fıkrasında sıralanmıştır. Buna göre Komisyon Başkanı’nın 3 temel görevi bulunmaktadır. Bunlar, Komisyon’un görevini ifasında uyması gereken yönlendirici ilkeleri belirlemek, Komisyon’un uyumlu, etkin ve bir heyet halinde çalışabilmesini temin edecek şekilde iç organizasyonunu düzenlemek, Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi dışındaki başkan yardımcılarını atamaktır. Komisyon Başkanı’nın talep etmesi halinde bir komiser istifa eder. Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi de farklı usullere tabii olarak Komisyon Başkanı’nın talebi üzerine istifa eder.⁸³

Komisyon Başkanı, Komisyon’un iç organizasyonundan sorumlu olup, komiserlerin görev dağılımlarını yapar. Ayrıca üyelerden oluşan çalışma grupları kurabilir ve söz konusu grupların başkanını atar. Aynı zamanda haftalık olarak komiserlerle toplantı gerçekleştirir ve tüm Birlik’in çıkarlarını temsil edecek şekilde toplantıların politik gündemini belirler. Bunlara ek olarak, G7 ve G20 zirvelerinde, üçüncü ülkelerle olan ikili zirvelerde ve Avrupa Parlamentosu ve Konsey’deki

⁸¹Eur-lex, Consolidated Version of the Treaty on European Union, s.25.

⁸²Eur-lex, “European Council Decision of 22 May 2013 Concerning the Number of Members of the European Commission”, **Official Journal of the European Union**, 18.06.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0272&rid=8>, (24.12.2018), s.98.

⁸³Eur-lex, Consolidated Version of the Treaty on European Union, ss.25-26.

oturumlarda Komisyon'u temsil etmek de Başkan'ın görevleri arasındadır.⁸⁴

Komisyonların oluşturulmasında Avrupa Parlamentosu seçimleri de göz önünde bulundurulur. Parlamento seçimlerini takip eden 6 ay içinde yeni Komisyon da kurulur. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 17 nci maddesinin 7 nci fıkrasında⁸⁵ Avrupa Birliği Zirvesi tarafından nitelikli oy çoğunluğu ile önerilen Komisyon Başkanı'nın belirlenerek, onaylanmak üzere Parlamento'ya sunulması hükme bağlanmıştır. Parlamento üye tam sayısının çoğunluğuyla önerilen Komisyon Başkanı'nı onaylar; onaylanmaması durumunda ise Avrupa Birliği Zirvesi yeni bir aday önerir. Parlamento tarafından oylanan aday Komisyon Başkanı, üye devletlerle diğer Komisyon üyelerini istişare eder ve Konseyin mutabakatı ile komiserler belirlenir. Parlamento, önerilen komiserlerle görüşür ve bir bütün olarak Komisyon hakkında görüşünü oluşturur. Komisyon Başkanı, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve diğer komiserlerin, heyet olarak Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmasının ardından Avrupa Birliği Zirvesi nitelikli çoğunlukla yeni Komisyonu atar.

Komisyon görev süresi boyunca Parlamento'ya karşı bir bütün olarak sorumludur. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 234 üncü maddesine göre Parlamento, Komisyon'un faaliyetleri hakkında güvensizlik önergesini oylar ve üçte iki çoğunlukla kabul ederse Komisyon toplu olarak istifa eder.⁸⁶

2.1.2.2. Komisyon Genel Sekreterliği

8 Aralık 2000 tarihinde yayımlanan (C(2000) 3614) sayılı Komisyon İç Tüzüğü'nün⁸⁷ 17 nci maddesinde Komisyon Genel Sekreterliğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre Genel Sekreterlik, Komisyon toplantılarının ve toplantı tutanaklarının hazırlanmasında Komisyon Başkanı'na yardım etmekle görevlidir.

⁸⁴European Commission, "Role", <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/president>, (06.11.2018).

⁸⁵Eur-lex, Consolidated Version of the Treaty on European Union, s.27.

⁸⁶Eur-lex, "Consolidated Version of the Treaty On the Functioning of the European Union", **Official Journal of the European Union**, 26.10.2012, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF, (19.12.2018), s.152.

⁸⁷Eur-lex, "Rules of Procedure of the Commission", **Official Journal of the European Communities**, 08.12.2000, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Q3614&from=EN>, (06.11.2018).

Aynı zamanda Komisyon Başkanı tarafında bir çalışma grubu oluşturulduysa, bu grubun başkanına da asistanlık yapar.

Bunlara ek olarak Genel Sekreterliğin diğer görevleri, Komisyon İç Tüzüğünde belirlenen karar verme usullerinin doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamak; hazırlık aşamalarında birimler arasında gerekli koordinasyonun kurulmasını ve bir birim tarafından hazırlanan bir çalışmanın diğer birimlere görüş talebiyle gönderilmesini temin etmek; Komisyon tarafından hazırlanan mevzuat çalışmalarının Resmi Gazete’de yayımlanmasını sağlamak ve diğer kurumlara da gönderilip gönderilmediğinin takibini yapmaktır. Özellikle, Komisyon’un birimleri arasında işbirliğini tesis etmesi sebebiyle Genel Sekreterlik, Komisyon’un işleyişinde oldukça önemli bir role sahiptir.

Genel Sekreter; diğer Birlik kurumları ile Komisyon arasında bir aracı pozisyonundadır. Komisyon’un diğer Birlik kurumları ile resmi ilişkilerini, bizzat Komisyon tarafından, birimlerden veya komiserlerden verilen talimatla Genel Sekreterlik kurmaktadır. Diğer Birlik kurumlarının eylemlerini takip ederek, Komisyon’u bunlarla ilgili bilgilendirmek de Sekreterliğin sorumluluğundadır.⁸⁸

2.1.2.3. Komisyon Üyelerinin Kabineleri

Komiserler, çalışmalarında kendilerine yardımcı olmak üzere bir nevi özel sekreteryaya görevi gören kabinelere sahiptir. Komiserlerin kabineleri, Komisyon’un diğer idari birimlerinden ayrıdır. Kabinede görevli personel, resmi olarak Komisyon başkanı tarafından atansa da komiserin kendisi tarafından işe alınır ve komiserin görev süresince görevde kalır.⁸⁹ Her kabinede yaklaşık 5-7 uzman ve bir kabine şefi görev yapmaktadır. Kurul olma ve ortak sorumluluk ilkesinin bir gereği olarak, her bir komiserin özel çalışma alanı bulunmakla birlikte, karar alma süreçlerinde tüm komiserler eşittir ve söz konusu kararlardan oy birliği ile alınmamış olsa dahi eşit

⁸⁸Eur-lex, Rules of Procedure of the Commission.

⁸⁹Neill Nugent ve Mark Rhinard, **The European Commission**, 2. Basım, Palgrave Macmillan, Newyork, 2015, <https://books.google.com.tr/books?id=fikpCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (26.12.2018), s.146.

derecede sorumludur.⁹⁰ Bu sebeple de bir komiserin kabinesi, diğer kabineler için kendi görev alanları dışındaki konularda oldukça önemli bir bilgi kaynağıdır. Kabineler, gerek komiser ile Genel Müdürlükler gerekse de komiser ile diğer komiserler arasında bir köprü gibi bağlantı kurmaktadır. Kabineler, komiserin görüşlerinin diğer servislere ulaştırılması ve Genel Müdürlüklerden gelen politika tekliflerinin komisere gitmeden önce düzenlenmesi ve ayrıştırılmasından sorumludur. Binlerce sayfa olabilen politika tekliflerinin analiz edilmesi ve en önemli politika unsurlarının geliştirilmesi kabinelerin görevleri arasındadır. Komiser için konuşma metinleri hazırlamak ve bunları revize etmek de kabinelerin yaptıkları görevlerden biridir. Başka bir deyişle, iyi bir kabine komiserin AB politikalarında önemli bir yere sahip olabilmesine imkân sağlamaktadır.⁹¹

Kabineler aynı zamanda hem Komisyon içinde hem de Komisyon ile dışardaki aktörler arasında bilgi akışını sağlamaktadır. Hükümetler, lobi faaliyeti yürütenler ve diğer aktörler için komiseri ve dolaylı olarak Komisyon kararlarını etkilemek için ilk basamak kabinelerdir. Kabineler aynı zamanda ulusal hükümetlere Komisyon’da üzerinde çalışılan konular hakkında bilgi akışının sağlandığı bir kanaldır. Bu sebeple, kabinede çalışanların milliyetleri ile ilgili bazı sınırlamalar getirilmiştir. Öncelikle, kabine şefi ile komiserin farklı üye devletlerin vatandaşı olması zorunludur. Ayrıca kabinelerde en az üç üye devletin vatandaşları bulunmalıdır.⁹² Bu kurallar ile komiserlerin bağımsızlığını tehdit edecek durumların oluşmasının önüne geçme amacı taşındığı söylenebilir.

2.1.2.4. Komisyon Genel Müdürlük ve Servisleri

Komisyon, bütün görev alanlarında ve verilen kararlarda bir kurul olarak çalışmaktadır. Bunun anlamı her bir komiserin Komisyon’un görev alanında bulunan bütün eylemlere ilişkin ortak sorumluluk taşımasıdır. Ancak çalışmalarını belirli

⁹⁰European Commission, “Decision-making During Weekly Meetings”, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/political-leadership/decision-making-during-weekly-meetings_en, (26.12.2018).

⁹¹Sabathil, Joos ve Kessler, ss.41-42.

⁹²Morten Egeberg, “The European Commission”, **European Union Politics** (Ed. Michelle Cini ve Nieves Perez-Solorzano Borraran), Oxford University Press, Oxford, 2013, https://books.google.com.tr/books?id=RTNVM4YDTQcC&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (06.11.2018), ss.134-135.

alanlara yoğunlaştırmak üzere Konsey Başkanı, Komisyon'un kurulmasından sonra komiserlerin spesifik çalışma alanlarını belirlemekte ve her birini bir veya daha fazla genel müdürlük ve servisten sorumlu tutmaktadır. Bu, Komisyon'un kurul olma özelliği ve ortak sorumluluk ilkesi ile bir arada yürümektedir. Komiserlerin her birinin bir veya daha fazla genel müdürlük ve servisten sorumlu olması gibi, Komisyon Genel Sekreterliği'ni de Komisyon Başkanı'nın sorumlu olduğu bir genel müdürlük gibi düşünmek mümkündür.⁹³

Komisyon İç Tüzüğü'nün⁹⁴ 19, 20 ve 21 inci maddelerine göre Komisyon'a işlerinde yardımcı olmak üzere belirli sayıda tek bir idari servis olarak çalışacak genel müdürlükler ve dengi birimler kurulur. Söz konusu genel müdürlük ve birimler kendi içlerinde birimlere ayrılabilir. Komisyon ayrıca gerek görmesi halinde bu birimler dışında da çalışmalarını belirli sorunlara yoğunlaştırmak üzere özel birimler kurabilir. Bütün genel müdürlük ve birimler, Komisyon'un eylemlerinde etkililiğini sağlamak amacıyla Komisyon kararlarının hazırlanmasında yakın bir işbirliği ve güçlü bir koordinasyon içinde çalışır. Bir genel müdürlük tarafından hazırlanan bir çalışmanın Komisyon'a sunulmasından önce, konu ile ilgili olabilecek bütün genel müdürlüklerden görüşleri toplanır. Görüş sorulmaması durumlarında, sebebiyle birlikte Genel Sekreterliğe bilgi verilir. Hukuk Servisi'ne ise yasal sonuçları doğabilecek bütün çalışmalarda görüş sorulması zorunludur.

2.1.2.5. Komiteler ve Komitoloji

AB içinde Komisyon, yetki devrine dayanan tasarruf (delegated act) ve uygulama tasarrufu (implementing act) olmak üzere iki tür mevzuat çıkarmak üzere yetkilendirilmiştir. Yetki devrine dayanan tasarrufun kullanım alanları oldukça sınırlıdır ve bu kapsamda antlaşmalarla belirlenen temel unsurların değiştirilmesi mümkün değildir, yalnızca önemsiz kabul edilebilecek hükümler değiştirilebilir. Bu tür mevzuatın çıkarılmasında, Komisyon her üye devletten temsilcinin bulunduğu uzman gruplarına danışır ve onların görüşlerini alarak taslak bir mevzuat hazırlar.

⁹³Peter Nedergaard, **European Union Administration: Legitimacy and Efficiency**, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden ve Boston, 2007, <http://www.worldcat.org/title/european-union-administration-legitimacy-and-efficiency/oclc/320325302/viewport>, (06.11.2018), s.103.

⁹⁴Eur-lex, Rules of Procedure of the European Commission.

Ayrıca vatandaşlar ve tüm paydaşlar, 4 haftalık bir süreçte söz konusu taslak mevzuata ilişki görüşlerini belirtebilir. Mevzuatın kabul edilmesinin ardından 2 ay içinde Konsey veya Parlamento'nun herhangi bir itirazda bulunmadığı durumda mevzuat yürürlüğe girer. Uygulama tasarrufunda ise, bundan farklı olarak komitoloji prosedürü uygulanmaktadır.⁹⁵

Komitoloji kavramı, üye ülkelerden komite temsilcilerinin desteği ile Avrupa Komisyonu'nun kanun koyucu tarafından kendisine verilen uygulama gücünü yerine getirmesini sağlayan prosedürler dizisi olarak tanımlanmıştır.⁹⁶ Başka bir deyişle, Komisyon kendisine verilen uygulama gücünü kullanırken, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan komiteler kendisine eşlik etmektedir. Bir nevi kontrol mekanizması olarak kullanılan bu prosedürler dizisi, komitoloji olarak adlandırılmaktadır.

Komitoloji prosedürü, AB yasama prosedürlerinin bir parçasıdır ve Komisyon'un uygulama gücünün kontrolüne ilişkindir. Temelde AB mevzuatını uygulamak üye devletlerin sorumluluğudur; ancak zaman zaman antlaşma maddelerinin tüm üye ülkelerde aynı şekilde uygulanmasını sağlamak üzere uygulamaya ilişkin yeni mevzuat düzenlemeleri gerekmektedir. Bu durumda Parlamento ve Konsey, uygulamaya ilişkin mevzuat çıkarmak üzere Komisyon'u yetkilendirmektedir. Bu durumda Komisyon söz konusu mevzuatı çıkararak, üye ülkelere verilen AB mevzuatını uygulama yetkisinin sınırlarını ihlal etmiş olduğundan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 291 inci maddesi ile Komisyon'un Konsey ve Parlamento yerine bizzat üye ülkeler tarafından komitoloji prosedürü altında kontrole tabi tutulması sağlanmıştır.⁹⁷

28 Şubat 2011 tarihinden yayımlanan 182/2011 sayılı Tüzük ile, üye devletlerin Komisyon'un uygulama gücünü nasıl kullanacağını denetlemesine ilişkin hususlar belirlenmiştir. Söz konusu Tüzük'ün 3 üncü maddesinde Komisyon'a uygulama gücünü kullanırken üye devletlerin temsilcilerinden oluşan bir komitenin

⁹⁵European Commission, "Implementing and Delegated Acts", https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en, (26.12.2018).

⁹⁶Eur-lex, "Glossary of Summaries- Comitology", <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html>, (26.12.2018).

⁹⁷Urs Pötzsch, "Comitology Reform 2017 Why We Need to Include the European Parliament as well as the Council", **Centre for European Policy**, 2017, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Komitologie/Input_Komitologie_EN.pdf, (26.12.2018).

yardımcı olacağı; bu komiteye Komisyon üyelerinden birinin başkanlık edeceği ancak başkanın komite oylamalarında oy hakkına sahip olmayacağı ifade edilmiştir. 2 nci maddesinde, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan komitelerin, inceleme prosedürü (examination procedure) ve danışma prosedürü (advisory procedure) olmak üzere uygulama konusu mevzuatın niteliğine ve doğasına göre iki farklı yöntem uygulayabileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu maddeye göre inceleme prosedürü, genel kapsamdaki uygulama mevzuatı ile vergilendirme, ortak ticaret politikası, ortak tarım ve balıkçılık politikaları, çevre, insan hayvan ve bitki sağlığının korunması gibi alanlarda; danışma prosedürü ise bunlar dışında kalan alanlarda kullanılmaktadır.⁹⁸

Danışma prosedüründe komite görüşünü bildirmekte ancak bu görüşleri taslak mevzuata yansıtıp yansıtmamak konusunda nihai kararı Komisyon vermektedir (Madde 4). İnceleme prosedüründe ise komite taslak mevzuata ilişkin uygun görüş verirse, Komisyon taslağı uygulamakta; komitenin görüşünün olumsuz olması halinde ise uygulayamamaktadır. Bu durumda Komisyon, taslak mevzuatın mutlaka gerekli olduğuna inanıyorsa komitenin görüşleri doğrultusunda değişiklik yaparak olumsuz görüşün verilmesinden itibaren 2 ay içinde aynı komiteye yeni taslağı sunabilmektedir. Başka bir yol ise Komisyon'un taslağı daha ileri düzeyde tartışılmak üzere 1 ay içinde temyiz komitesine (appeal committee) götürmesidir (Madde 5). Temyiz komitesi tarafından da olumsuz görüş verilmesi halinde Komisyon'un taslağı uygulayabilmesi mümkün değildir (Madde 6). Komite veya temyiz komitesi, oy çokluğu ile karar alamazsa, görüş bildiremez. Bu durumda Komisyon, taslağı yürürlüğe sokabilir veya değiştirebilir.⁹⁹

Tüzükte belirlenen genel kurallara bağlı kalmak üzere, her komite kendi çalışma usullerini belirleyebilmektedir. Her üye devletten bir temsilcinin iştirak ettiği komiteler, genelde Brüksel'de olmak üzere yılda birkaç defa toplanabilmektedir. Her komiteden önce Komisyon, ulusal idarelere bir davet ekinde görüşülmesini istediği taslak mevzuatı ve toplantının gündemini göndermektedir. Komitenin toplanmasının

⁹⁸Eur-lex, "Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers", **Official Journal of the European Union**, 28.02.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN>, (26.12.2018), ss.14-15.

⁹⁹Eur-lex, "Regulation (EU) No 182/2011", ss.15-16.

ardından ise oylama sonuçlarını ve toplantı tutanaklarını yayımlamaktadır. Ayrıca Komisyon yıllık olarak raporlar yayınlayarak o yıl içinde komitoloji komitelerinin her politika sektöründe ayrı ayrı detaylı bir şekilde faaliyetlerini özetlemektedir.¹⁰⁰

14 Şubat 2017 tarihinde Komisyon, 182/2011 sayılı Tüzük'te değişiklik yapılması amacıyla bir taslak sunmuştur. Söz konusu taslak metnin gerekçelendirme kısmında ifade edildiği üzere, Komisyon 2016 yılında 182/2011 sayılı Tüzük'ün uygulanmasına ilişkin bir rapor hazırlamıştır. Söz konusu raporda, Komisyon'un uygulama gücünün üye devletlerin kontrolü altında etkin bir şekilde işleyebildiği ifade edilmiştir. Bu sebeple de değişikliğe ilişkin taslak, komitoloji prosedürünün temel çerçevesinin değiştirilmesine ilişkin olmayıp bazı problemli görülen alanlarda değişiklik önerileri içermektedir. Bu problemlerin ortaya çıktığı en önemli alan genetiği değiştirilmiş organizmalar ile ilgili kararda üye devletlerin oy çokluğuna ne komitede ne de temyiz komitesinde erişememesi ve sonuç olarak olumlu ya da olumsuz görüş bildirememesi olmuştur. Bu durumda, Komisyon üye devletlerin görüşü ve desteği olmadan genetiği değiştirilmiş gıdalar ile ilgili mevzuatı çıkarmak durumunda kalmıştır. Başka tasarılarla ilgili de söz konusu durumun tekrar etmesi üzerine Komisyon, daha geniş siyasi hesap verebilirliği ve siyasi olarak hassas alanlarda çıkarılan mevzuatın üye devletlerce sahiplenilmesini artırmak amacıyla temyiz komitelerinin işleyiş usulünde değişikliğe gidilmesini önermiştir.¹⁰¹

Oy çokluğu prensibi, üye devletlerin %55'i ve Birlik nüfusunun %65'ini temsil eden oranda üye devletin oylarını gerektirmektedir. Komisyon yapılan değişiklikle oy çokluğunun hesaplanmasında çekimser oyların ve oylamaya katılmayan temsilcilerin oylarının hesaplanmamasını, temyiz komitesinde görüş oluşturulamaması halinde komite başkanının teklifi ile Bakanlar seviyesinde bir toplantı daha yapılabilmesini, temyiz komitesinde üye devletlerin oylarının gizli olmamasını önermiştir.¹⁰² Söz konusu taslak, olağan yasama prosedürü altında değerlendirilmektedir ve henüz ilk okuma aşamasındadır.¹⁰³

¹⁰⁰European Commission, "Comitology", https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology_en, (26.12.2018).

¹⁰¹European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 182/2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers", Strasbourg, 14.02.2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-085_en.pdf, (26.12.2018), ss.2-4.

¹⁰²European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council

182/2011 sayılı Tüzük hükümlerinden de anlaşılacağı üzere çeşitli alanlardan uzmanların ve üye devletlerden temsilcilerin katıldığı komiteler genellikle bir politika girişimi için ilk adımların atıldığı yerdir. Komiteler, belirli konularda ek uzmanlık bilgisi sağlamak ve Komisyon personelinin eksik kaldığı noktaların tamamlanmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda bir politika fikrini ortaya koyup, ona gelecek tepkileri görmek için de mükemmel bir saha işlevi görmektedir.¹⁰⁴ Komitelerde yer alan uzmanlar, sosyolojik kurumsalcılıkta tanımlanan epistemik topluluklar olarak kabul edilebilir. Bir politika girişimi için ilk adımların atıldığı yer olarak komite toplantılarının, çıkar grupları için kendi tercihlerinin taslak karara yansması açısından önemli platformlar olduğu söylenebilir. Komiteler ayrıca tarihi kurumsalcılığın “kurumlar, politika yapımında etkin olan aktörler arasında gücü eşit bir şekilde dağıtmayabilir; bazı aktörler karar alma süreçlerine daha fazla erişebilirken bazılarının erişim imkânı tanınmaz” savının gerçekleştiği alan olarak görülebilir.

Komitolojileri komiteleri, rasyonel seçim kurumsalcılığının perspektifinden asil-vekil modeline göre incelemek de mümkündür. Buna göre rasyonel seçim kurumsalcıları, komitoloji komitelerini üye devletlerin Komisyon’u yani belirli alanlarda yetkilerini devrettikleri vekillerini denetlemek ve kontrol etmek amacıyla oluşturulmuş unsurlar olarak görmektedir. Buna göre, komitelerin amacı tartışmaktan ziyade Komisyon kararları üzerinde kontrol sağlamaktır.¹⁰⁵

2.1.3. Avrupa Komisyonu’nun Görev ve Yetki Alanları

Konsey, üye devletlerin kendi çıkarlarını ifade ettiği; Parlamento ise vekillerin Birlik vatandaşlarının çıkarlarını temsil edildiği kurumdur. Oysa bir bütün olarak Birlik’in çıkarlarını başka bir deyişle üye devletlerin ve vatandaşlarının birlikte daha iyi olma durumunun temsilcisi Avrupa Komisyonu’dur.¹⁰⁶ Bu sebeple Komisyon, görevlerini yerine getirirken tüm tarafların siyasi pozisyonlarını,

amending Regulation (EU) No 182/2011”, ss.7-8.

¹⁰³Eur-lex, “Procedure 2017/0035/COD”, https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2017_35, (26.12.2018).

¹⁰⁴Egeberg, s.138.

¹⁰⁵Pollack, The New Institutionalism, s.133.

¹⁰⁶Aras, s.367.

ihtiyaçlarını, talep ve beklentilerini bir potada eritecek mler bulmak durumundadır. Komisyon'a verilen gmler de bu minvalde diğr kurumlardan farklı olarak Birlik adına daha fazla sorumluluk gerektirir düzeydedir. Komisyon'un gv ve yetki alanları aşaığıdaki bölümde dört kategoride incelenmiştir. Bunlar; yasama sürecini başlatmak, Avrupa politikalarını ve bütçeyi uygulamak, Birlik hukukunun uygulanmasını gözetmek ve uluslararası alanda Birliği temsil etmektir.

2.1.3.1. Yasama Sürecini Başlatma Gv ve Yetkisi

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 17 nci maddesinde yasama sürecini başlatma yetkisi, antlaşmalarda aksi görülmedikçe, Komisyon'a verilmiştir. Başka bir ifadeyle, yalnızca Komisyon, Parlamento ve Konsey'e sunulmak üzere yeni bir Birlik mevzuatı tasarısını oluşturma yetkisine sahiptir (olağan yasama prosedürü). Maastricht Antlaşması'na göre Parlamento ye sayısının çoğunluğu ile Komisyon'un Birlik seviyesinde eylem gerektirdiği düşünülen bir alanda mevzuat tasarısı oluşturmasını talep edebilir. Komisyon demokratik meşruiyeti sebebiyle Parlamento'dan gelen bir talebi geri evirmemeyi tercih edecektir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma ile Konsey basit oy çoğunluğu ile Komisyon'dan Birlik için gerekli olan herhangi bir çalışmayı yapmasını veya yasama sürecini başlatmasını talep edebilmektedir.¹⁰⁷

Komisyon tarafından oluşturulan söz konusu tasarı metinler, tek tek devletlerin veya yalnızca iş dünyasının değil, bir bütün olarak Birlik'in ve vatandaşlarının çıkarlarını temsil etmektedir. Ancak bu Komisyon'un kanun tasarılarını oluştururken, devletlerin ve iş adamlarının görüşlerini almadığı veya yok saydığı anlamına gelmez. Komisyon çok sayıda çıkar grupları ile çok yakın ve sürekli temas halindedir. Bunun yanında ihtiyaç duyulması halinde görüşüne başvurulmak üzere iki adet danışma organı bulunmaktadır. Bunlar, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'dir. Komisyon tekliflerini hazırlarken ayrıca ulusal meclislerin ve hükümetlerin görüşlerini de dikkate almaktadır. Pek çok farklı tarafın fikir, görüş, talep ve önerilerinin toplanarak Avrupa çıkarlarına uygun bir şekilde işlendiği ve yasal mevzuat olarak ortaya çıktığı pota Avrupa Komisyonu'dur.

¹⁰⁷Bache, George ve Bulmer, s.231.

Bu rolünü başarılı bir şekilde yerine getirebilmesi için Komisyon Birlik'te yeni gelişen durumları ve problemleri her zaman iyi bir şekilde takip etmek durumundadır.¹⁰⁸

Komisyon yalnızca, mevcut olduğunu düşündüğü veya gözlemlediği sorunlara, en iyi çözümün Birlik seviyesinde gerçekleştirilebileceğini düşünmesi durumunda harekete geçer. Eğer mevcut sorun ulusal, bölgesel veya yerel seviyede daha etkin bir şekilde çözümlenebilecekse herhangi bir eylemde bulunmaz. Sorunların mümkün olan en alt seviyede ele alınması şeklindeki bu yaklaşım “yerellik ilkesi” (principle of subsidiarity) olarak adlandırılmaktadır.¹⁰⁹ Yerellik ilkesi, bazı üye devletlerin Birlik'in çok fazla yetki sahibi olduğu, bunun bürokrasiye yol açarak işlemleri yavaşlattığı yönündeki şikâyetleri ile ortaya çıkmıştır. “Daha az Brüksel” söylemleri ile ortaya çıkan yerellik ilkesi Komisyon'un yetkilerini yerel idareler veya üye devletler adına kısıtlıyor ve ikisi arasında yetkiler konusunda bir denge oluşturmaya çalışıyor görünse de, aslında soruna müdahale konusunda takdir yetkisi Komisyon'a aittir. Başka bir deyişle, Komisyon herhangi bir sorun karşısında takdir yetkisini en iyi çözümün ulusal, bölgesel veya yerel seviyeler yerine Birlik seviyesinde geliştirilebileceği yönünde kullanırsa, konu Komisyon'un yetki alanında sayılmaktadır.¹¹⁰

Komisyon, bir mevzuat düzenlemesinin gerektiği sonucuna varırsa problemi en etkin şekilde çözdüğüne ve mümkün olan en geniş perspektifte tarafların çıkarlarını yansıttığına inandığı yasa tasarısını hazırlar. Problemin teknik bir mevzuat düzenlemesi gerektirmesi durumunda, danışma komiteleri ve diğer danışma grupları aracılığıyla uzmanlardan yardım alır. Komisyon sık sık “Yeşil” ve “Beyaz” kitaplar yayımlar. Bu şekilde bir konuya yaklaşımını yansıttığı bu dokümanlar aracılığıyla toplumun, sivil toplum kuruluşlarının ve iş dünyasının tepkilerini görme fırsatı elde

¹⁰⁸European Commission, **How the European Union Works Your Guide to the EU Institutions**, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2007, (How the European Union Works), ss.22-23.

¹⁰⁹European Parliament, “The Principle of Subsidiarity”, **Fact Sheets on the European Union**, 2018, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf, (26.12.2018), s.1.

¹¹⁰Enver Bozkurt ve Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, 2001, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/195129>, (06.11.2018), ss.9-10.

eder. Ayrıca pek çok durumda bir yasa tasarısı hakkında doğrudan topluma danıştığı da olmaktadır.¹¹¹

AB içinde iki farklı karar alma mekanizması bulunmaktadır. Bunlar olağan yasama prosedürü ile özel yasama prosedürüdür. Olağan yasama prosedürü, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 289 ve 294 üncü maddelerinde düzenlenmiş olup, söz konusu prosedür, "ortak karar prosedürü" (co-decision procedure) veya standart karar alma prosedürü olarak da adlandırılmaktadır. Bu prosedürde Komisyon yasama sürecini başlatmada, Konsey ile Avrupa Parlamentosu ise karar almada yetkilidir. Olağan yasama prosedürünün uygulandığı durumlarda yasama sürecini başlatmada tek yetkili olarak Komisyon, Konsey ve Avrupa Parlamentosuna hazırladığı tasarımı sunar. Konsey ve Parlamento ilk veya ikinci okumada yasal tasarımı kabul eder. İlk okumada uzlaşma sağlanamazsa, ikinci okuma gerçekleşir. İkinci okumadan sonra da iki kurum arasında uzlaşma sağlanamazsa uzlaştırma komitesi toplanır. Uzlaştırma komitesinde üzerinde anlaşılan metin, üçüncü okumada iki kurum için de kabul edilebilir görülürse, yasal tasarı yürürlüğe girer. Yasal tasarı herhangi bir süreçte reddedilirse veya Konsey ve Parlamento metin üzerinde uzlaşamazsa, tasarı yürürlüğe girmez ve prosedür sona erer.¹¹² Konseyde olağan yasama prosedürünün uygulandığı durumlarda, oy çokluğu ile karar alınmaktadır.

Komisyon'un oluşturduğu ve Konsey ve Parlamento'ya sunduğu yasa tasarısı Konsey tarafından yalnızca oy birliği ile değiştirilebilir. Komisyon, Konsey henüz bir eylemde bulunmadıysa herhangi bir aşamada kendi oluşturmuş olduğu tasarımı geri çekebilir veya değiştirebilir. Ancak karar alma mekanizmalarından ortak karar prosedüründe Konsey ve Parlamento, Komisyon'un sunduğu metin üzerinde bir anlaşmaya varamazsa Uzlaşma Komitesinde metin üzerinde değişiklik yapabilir ve bu değişiklik için Konsey'de oy birliği gerekmemektedir.¹¹³

Olağan yasama prosedürü Birlik'teki temel karar alma mekanizması olmakla birlikte özel yasama prosedürü de az sayıda alanda uygulanmaktadır. Özel yasama prosedürünün en çok uygulanan çeşitleri, rıza prosedürü (consent procedure) ile

¹¹¹European Commission, How the European Union Works, s.23.

¹¹²European Council ve Council of the European Union, "Ordinary Legislative Procedure", <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>, (06.11.2018).

¹¹³Bache, George ve Bulmer, s.231.

danışma prosedürüdür (consultation procedure). Rıza prosedüründe, Komisyon tarafından sunulan yasa tasarısının Parlamento tarafından değiştirilmesi söz konusu değildir. Konsey, Komisyon'un teklifini kabul ettikten sonra Parlamento tasarımı yalnızca kabul edebilir veya reddedebilir. Bu durumda Konsey, Parlamento'nun rızası olmadan hiçbir yasa tasarısını hayata geçirememektedir.¹¹⁴ Bu durum bazı akademisyenler tarafından Parlamento'nun olağan yasama prosedürüne göre "kabul etme/reddetme" gibi daha pasif bir rol aldığı şeklinde yorumlanırken, bazılara tarafındansa Parlamento'nun neyin kabul edilebilir olduğunu belirlediği şeklinde yorumlanmıştır.¹¹⁵

Danışma prosedüründe ise yine Komisyon tarafından yasama süreci başlatılmakta; ancak Parlamento burada yalnızca danışma mercii rolünde bulunmaktadır. Konsey temel karar veren olarak, Parlamento'ya danışmak zorunda ancak Parlamento'nun görüşlerini tasarı metne yansıtmak zorunda değildir. Bu prosedürün uygulanması halinde Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ile Avrupa Merkez Bankası'nın da görüşlerinin alınması söz konusu olabilir.¹¹⁶ Örneğin enerji alanında özel yasama prosedürünün uygulandığı durumlarda Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'nin görüşlerinin alınması esastır.

Komisyon herhangi bir yasa tasarısının hazırlanması sürecinde örneğin komitelerde "tartışmayı başlatan aktör" olarak politika yapım sürecini etkileyebilmektedir. Bu durum gayri resmî gündem belirleme gücü olarak adlandırılmaktadır. Buna göre Komisyon, kendi tercihleri ile uyumlu olmayan bir teklifi, girişimi ya da fikri daha en başta saf dışı bırakma imkânına sahip olmaktadır. Ayrıca Komisyon'un, Konsey'e ve Parlamento'ya yasa teklifi sunma yetkisi bakımından resmi bir tekele sahip olmasının Birlik düzeyindeki kararları etkileme konusunda ona güçlü bir yeti kazandırdığı konusu çoğunluk tarafından kabul görmüştür. Konsey ve Parlamento, Komisyon'dan bir yasa tasarısı hazırlamasını talep edebilir ancak bütün taslak metni hazırlayan Komisyon'dur. Bu da ona metin

¹¹⁴Eur-lex, "Glossary of summaries- Consent procedure", https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/assent_procedure.html, (06.11.2018).

¹¹⁵University of Portsmouth, "The Special Legislative Procedures: Consent, Learning Module 2: Understanding EU Policy Making", 2013, <http://hum.port.ac.uk/europeanstudieshub/learning/module-2-understanding-eu-policy-making/the-special-legislative-procedures/>, (06.11.2018).

¹¹⁶Eur-lex, "Glossary of summaries- Consultation procedure", https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/consultation_procedure.html?locale=en, (06.11.2018).

üzerinde kendi tercihlerini yansıtmaya imkânı vermektedir. Ayrıca ortak karar prosedürü altında Konsey bir kararı yalnızca oybirliği ile değiştirebilir; bu durumda Komisyon bir kararı kabul etmenin onu değiştirmekten çok daha kolay olmasının avantajını yaşamaktadır.¹¹⁷

2.1.3.2. Birlik Politikalarını ve Bütçeyi Uygulama Görev ve Yetkisi

Avrupa Komisyonu bir mevzuat düzenlemesi söz konusu olduğunda yalnızca bu mevzuat tasarısının hazırlanması aşamasında yer almaktadır. Bu aşamanın önemi oldukça açıktır ancak söz konusu yasayı kabul eden organlar Parlamento ve Konsey'dir. Bu aşamada Komisyon'un tam olarak bir yasama organı olduğu söylenemez çünkü tasarımı onaylayan kurumlar farklıdır. Fakat yasama organı olmadığı da söylenemez çünkü yasama sürecini başlatma yetkisi bulunan tek kurumdur. Bununla birlikte, kendine özgü karakteriyle Komisyon Birlik'in yürütme organı olarak kabul edilmektedir.

Birlik'in yürütme organı olarak, AB bütçesini yönetmek ve uygulamak Komisyon'un görev ve yetki alanındadır. Komisyon, bütçeyi yalnızca uygulamamakta, ayrıca bütçe taslağını hazırlamakta ve kaynakların ağırlıklı olarak hangi alanlara aktarılması gerektiğini belirlemektedir. Her yıl Birlik organları bir sonraki yıla ilişkin harcama tahminlerini Komisyon'a göndermektedir. Komisyon da gelen tahminleri ve Birlik'in genel ihtiyaçlarını da dikkate alarak bir bütçe taslağı hazırlamakta ve kendi görüşleriyle birlikte Konsey ve Parlamento'ya sunmaktadır.¹¹⁸ Bütçenin Konsey ve Parlamento tarafından onaylanmasının ardından, bütçeyi yürütmek Komisyon'un görevidir. Komisyon içinde, Bütçe Genel Müdürlüğü bulunmakta olup taslak bütçeyi hazırlamak ve bütçe ile ilgili süreçlere katkıda bulunmak; çok yıllık mali çerçeve kapsamında Birlik harcamalarını, AB bütçesinin öz kaynak sistemini, merkezi hazineyi yönetmek; bütçenin uygulanması ile ilgili

¹¹⁷Susanne K. Schmidt, "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers", *The European Union Politics*, Cilt:1, Sayı:1, 2000, s.40.

¹¹⁸European Commission, "How is the budget decided?", http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/decide_en.cfm, (06.11.2018).

raporları hazırlamak ve bütçenin uygulanması konusunda diğer Komisyon birimlerini desteklemek adı geçen Genel Müdürlük tarafından yerine getirilen görevlerdir.¹¹⁹

AB bütçesi, Birlik'in işleyişi ve konulan hedeflere ulaşılması açısından kullanılan en etkili araçlardan biridir. Ayrıca üye devletler arasında derin fikir ayrılıklarının olduğu bir konu olması açısından Komisyon'un buradaki rolü oldukça önemlidir. Başka bir ifadeyle, bütçe Birlik'in kurumsal ve siyasi çatışma ve uzlaşma alanlarını, önceliklerini, derinleşme açısından hedeflerini ortaya koymaktadır.¹²⁰ Bu sebeple de bütçe tasarısının hazırlanması yetkisinin, Komisyon'a onun üzerinde etki sahibi olma imkânı sağladığı söylenebilir.

Bütçe harcamaları büyük oranda ulusal ve yerel idareler tarafından yapılmakta olup Komisyon, bu idarelere rehberlik etmekte ve harcamaların doğru alanda doğru şekilde yapılması için yönlendirme yapmaktadır. Avrupa Sayıştay'ı ise bütçenin doğru kullanılmasını denetleyen bağımsız bir kurumdur. Her iki kurumun amacı Birlik'in finansal yönetimini geliştirmektir.¹²¹

2.1.3.3. Birlik Mevzuatının Uygulanmasını Gözetme Görev ve Yetkisi

Komisyon, Birlik içinde antlaşmaların koruyucusu durumundadır. ABAD ile birlikte Birlik mevzuatının tüm üye ülkelerde doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamak Komisyon'un en önemli görevlerinden biridir. Eğer bir üye ülkenin Birlik mevzuatını hiç uygulamadığı ya da eksik veya yanlış uyguladığı tespit edilirse, Komisyon "ihlal prosedürü" olarak anılan süreci başlatır. Buna göre Komisyon öncelikle ihlalin gerçekleştiği üye ülkeye resmi bir mektup ile söz konusu ülkenin hangi konuda hangi mevzuat hükümlerini ihlal ettiğini açıklar ve bir son tarih belirleyerek üye ülkeden detaylı bir açıklama yapmasını ister. Eğer üye ülke detaylı bir açıklama yapmazsa veya uygulamasını düzeltmezse, Komisyon üye ülkeye bir

¹¹⁹European Commission, "Directorate General for Budget Responsibilities", http://ec.europa.eu/dgs/budget/mission/index_en.htm, (06.11.2018).

¹²⁰Müge Hayriye Güvenç, "Avrupa Birliği Bütçesi Öz Kaynaklar Sistemi", T.C. Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi, 2008, <http://www.abmaliye.gov.tr/ABDID%20Raporlar/Uzmanl%C4%B1k%20Tezleri/Avrupa%20Birli%C4%9Fi%20B%C3%BCt%C3%A7esi%20C3%96z%20Kaynaklar%20Sistemi.pdf>, (06.11.2018), s.125.

¹²¹European Court of Auditors, "Mission and Role", <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>, (06.11.2018).

resmi mektup daha göndererek Birlik mevzuatının ihlal edildiğinin onaylandığını bildirir ve durumun düzeltilmesi için bir son tarih koyar. Bu tarihe kadar üye ülkede ihlalinin durdurulmaması durumunda, Komisyon konuyu ABAD'a taşır. Mahkemenin kararları üye ülkeler üzerinde bağlayıcı niteliğe sahiptir.¹²²

Rasyonel seçim kurumsalcılığının, kurumların araçsal, düzenleyici ve etkinlik artırıcı özelliklerine yaptığı vurgu ve kurumların gerek aktörler arasındaki ortaklığı temsil etmekte gerekse ortaklık inşa etmekte olduğu yönündeki savı Komisyon'un ihlal prosedürüne ilişkin yetkileri ile doğrulanmaktadır. Üye devletlerin, Birlik mevzuatına uyması inşa edilen ortaklığın garantilerinden biridir. Böyle bir denetim mekanizmasının olmaması halinde hiçbir üye devlet Birlik kurallarına saygı duymayacak ve onları uygulamayacaktır. Bu çerçevede Komisyon'un üye devletlerin antlaşmalara uyup uymadığını denetlemesi oldukça önemlidir.

ABAD'a kıyasla Komisyon bağımsızlık bakımından oldukça kısıtlanmış durumdadır ve üye devletler de örneğin komitolojiler gibi mekanizmalarla Komisyon'un sahip olduğu yetkileri nasıl kullandığını denetlemeye çalışmaktadır. Ancak ABAD'ın bir adalet mercii olarak bağımsızlığı tartışma götürmez durumdadır. Bu noktada Komisyon, ABAD'ın bağımsız bir şekilde bağlayıcı kararlar alma yetkisini kendi amaçları için kullanabilmektedir.¹²³

Birlik hukuku ulusal hukuktan üstün olması ve doğrudan uygulanabilir olması sebebiyle üye devletler üzerinde bağlayıcıdır. Komisyon da Birlik antlaşmalarının koruyucusu olarak, üye ülkeler Birlik hukuku altındaki yükümlülüklerini yerine getirmezlerse harekete geçme hakkına ve bir bağlamda da sorumluluğuna sahiptir. Komisyon tarafından ihlal prosedürünün başlatılması ve üye devletler veya bünyesinde bulunan aktörlerce ihlalin giderilmemesi veya Komisyon ile aktör arasında ihlal oluşup oluşmadığı konusunda uzlaşamaması durumunda konu Komisyon tarafından ABAD'a taşınır. ABAD, Birlik mevzuatının davaya konu alanda nasıl uygulanacağına karar verir ve bu kararları tahmin etmek de dışardan etkilemek de oldukça zordur. Ayrıca bir kere Birlik mevzuatının bir alanda nasıl uygulanacağına dair karar verildiğinde bu ancak antlaşmanın oybirliği ile değiştirilmesi ile değişebilir. Bu sebeple de bir konunun ABAD tarafından yorumlanması oldukça büyük bir risktir. Bu sebeple de Komisyon, ABAD'a

¹²²European Commission, How the European Union Works, s.24.

¹²³Schmidt, s.39.

dayanarak üye ülkeleri veya diğer aktörleri kendi tercihleri doğrultusunda davranmaya yöneltebilir.¹²⁴

2.1.3.4. Dış İlişkilerde Temsil Görevi ve Yetkisi

Avrupa Birliği Antlaşması'nın pek çok farklı maddesinde Birlik'in uluslararası kurumlar, üçüncü ülkelerle ikili veya çoklu ilişkilerinde yetki ve görev dağılımına yer verilmiş olup, bu alanda yetki sahibi üç kurum bulunmaktadır: Dışişleri Konseyi, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu. Bunlardan Dışişleri Konseyi, Birlik'in dış eylemlerini şekillendirerek Birlik eyleminin tutarlılığını sağlar. Söz konusu Konsey, esasen üye devletlerin dışişleri bakanlarından oluşmaktadır. Ancak gündeme bağlı olarak, savunma, kalkınma veya ticaretten sorumlu bakanları da biraraya getirebilmektedir.¹²⁵ Avrupa Konseyi Başkanı, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi'nin yetkilerine hâle getirmeksizin, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile temas eden alanlarda Birliği temsil etmektedir.¹²⁶ Avrupa Komisyonu bünyesinde ise, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, Birlik adına ODGP'yi yürütmektedir. Zaman zaman yetki paylaşımı konusunda tartışmalar yaşanmakta olup, uluslararası alanda enerji konusunda yaşanan temsil problemlerine daha sonraki bölümlerde değinilecektir.

Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, hem Komisyon Başkan yardımcılarında biri hem de Dışişleri Konseyi başkanıdır. Ayaklarından biri Komisyon'da diğeri Konsey'de ikili bir yapı kurulmuştur. Yüksek Temsilci bu niteliği sebebiyle, diğer Komisyon üyelerinden farklı olarak Konsey'in talimatları doğrultusunda ve Komisyon Başkanı'nın onayı ile eylemlerini gerçekleştirir. Komisyon Başkan Yardımcısı sıfatıyla Birlik'in komşuluk politikası, insani yardım, ticaret gibi alanlardaki dış politika araçlarını koordine eder. Dışişleri alanında Birlik üye ülkeleri arasında dış politika öncelikleri konusunda fikir birliği inşa eder; bunun için gerekirse AB dışişleri bakanları, savunma bakanları, ticaret ve kalkınma

¹²⁴Schmidt, ss.41-51.

¹²⁵European Council ve Council of the European Union, "Foreign Affairs Council Configuration (FAC)", <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/>, (26.12.2018).

¹²⁶Eur-lex, "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", **Official Journal of the European Union**, 17.12.2007, http://publications.europa.eu/resource/ellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19, (26.12.2018), s.18.

bakanlarının aylık toplantılarına başkanlık eder. Avrupa Konseyi'nde üye devletlerin liderleri arasında yapılan düzenli toplantılara katılır. Parlamento'da dış politika ve güvenlik konularındaki tartışma oturumlarında konuşma yapar. Birleşmiş Milletler toplantıları gibi uluslararası toplantılarda Birliği temsil eder, üçüncü taraflarla siyasi diyalogları yürütür.¹²⁷

Yukarıda sayılan görevleri ifa ederken Yüksek Temsilci'ye Avrupa Birliği Dış İlişkiler Servisi (European External Action Service) yardımcı olmaktadır. Söz konusu servis, üye ülke dışişleri ve savunma bakanları ve diplomatik birimleri ile Konsey, Komisyon ve Parlamento ile çok yakın bir işbirliği içinde çalışmaktadır. Ayrıca Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası organizasyonlarla da üçlü ilişkiler geliştirmiş durumdadır. Servis, Konsey ve Komisyon'da görevli memurlar ile üye devletlerin diplomatik birimlerince görevlendirilmiş personelden oluşmaktadır.¹²⁸

2.1.4. Avrupa Komisyonu'nun Kültürel Nitelikleri

Avrupa Komisyonu'nun kültürel niteliklerine ilişkin yapılan çalışmalarda temelde iki tür yaklaşım benimsenmiştir. Bunlardan ilki, Komisyon'un iç kurumsal yapısına odaklanarak Komisyon genel müdürlükleri arasındaki kültür farkını vurgulamıştır¹²⁹. Ayrıca genel müdürlüklerin farklı idari kültürel niteliklerine ve bunun sebep olduğu rekabete değinen çalışmalar da bulunmaktadır.¹³⁰ İkincisi ise Komisyon Başkanlarının ve yöneticilerinin Komisyon'un çalışma kültürünü nasıl etkilediğini ortaya çıkarmaya çalışmıştır.¹³¹ İki yaklaşım da birbirinden tamamen bağımsız değildir.

¹²⁷European External Action Service, "High Representative/ Vice President", https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en, (06.11.2018).

¹²⁸European External Action Service, "What We Do", https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2725/what-we-do_en, (06.11.2018).

¹²⁹Bkz: Michelle Cini, "Administrative Culture in the European Commission: the case of competition and environment", 1995, http://aei.pitt.edu/6909/1/cini_michelle.pdf, (06.11.2018).

Laura Cram, "The European Commission as a Multi-organization: Social Policy and IT Policy in the EU", **Journal of European Public Policy**, Cilt:1, Sayı:2,1994, ss.195-217.

¹³⁰Andy Smith (Ed.), **Politics and the European Commission Actor, Interdependence, Legitimacy**, Routledge Taylor and Francis Group, London ve Newyork, 2004, <https://books.google.com.tr/books?id=WpQusE3W-9wC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (31.01.2019), s.4.

¹³¹Bkz: Carolyn Ban, **Management and Culture in an Enlarged European Commission: From Diversity to Unity**, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2013.

Michelle Cini, 1985-1994 yılları arasında Komisyon Başkanlığı yapan Jacques Delors'un mevcut durumda Komisyon genel müdürlüklerinin birbirinden kopuk çalıştığı ve dışarda etkili bir Komisyon'un varlığından bahsedebilmek için içerde "merkezileşmiş" bir Komisyon oluşturmak gerektiği yönündeki fikirleri doğrultusunda attığı adımlara odaklanmıştır. Bu alanda çalışan bazı akademisyenlere göre ortada tek bir akılla hareket eden bir Komisyon'dan ziyade kurumlar birliği görünümünde bir Komisyon mevcuttur.¹³² Bu çerçevede, Komisyon genel müdürlüklerinin tek tek kendi kültürel yapılarının bulunduğu iddiasında bulunmuşlardır. İkinci olarak, Komisyon başkanlarını etkilerine odaklanan yaklaşıma göre Delors'un Avrupa entegrasyonunun yavaş ilerlediği alanlarda Komisyon birimlerini eyleme geçilmesi konusunda teşvik ettiği; ancak 1995-1999 yılları arasında Komisyon başkanlığı yapan Jacques Santer'in Delors'un tam tersi yönde bir politika izleyerek "daha az ancak daha iyi eylem" mottosuyla Komisyon'un Avrupa entegrasyonunu teşvik eden pozisyonundan vazgeçtiğini ifade eden çalışmalar da vardır. Bu çalışmalarda daha çok Komisyon Başkanlarının Komisyon'un çalışma kültürü üzerindeki etkilerine odaklanılmıştır.¹³³

Komisyon'un kültürüne ilişkin yapılan söz konusu çalışmaların perspektifinin yanlış olduğu söylenemez; ancak bu çalışmada Komisyon ve onun eylem ve politikalarına yön veren kültürüne ilişkin daha farklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Öncelikle, Komisyon'un kurumsal yapısı içinde bulunan genel sekreterlik, genel müdürlükler, servisler, kabineler ve diğer birimler ayrı ayrı değerlendirilmemekte; hepsinin birlikte tek bir kurumsal yapıyı oluşturduğu varsayılmaktadır. Bu çalışmada Komisyon tek ve bütüncül bir organizasyon olarak ele alınmış olup; bahse konu kurumsal yapılar Komisyon'un bir bütün olarak kültürünün ve politikalarının parçası niteliğindedir.

Bununla birlikte bu çalışmada, Komisyon'un kültürel yapısı ele alınırken; Komisyon içindeki birimlerin birbiriyle çalışması veya Komisyon Başkanlarının organizasyonel kararları gibi idari kültüre ilişkin unsurlar göz ardı edilerek,

Michelle Cini, **The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration**, Manchester University Press, Manchester ve Newyork, 1996.

¹³²Michelle Cini, "Administrative Culture in the European Commission: the case of competition and environment", 1995, http://aei.pitt.edu/6909/1/cini_michelle.pdf, (06.11.2018), ss.5-6.

¹³³Emmanuelle Schön-Quinlivan, **Reforming European Commission**, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2011, <http://www.worldcat.org/title/reforming-the-european-commission/oclc/712040438/viewport>, (06.11.2018), ss.43-45.

Komisyon'un üye ülkelerin ve diğer aktörlerin karar yapım süreçlerine yön veren anlam çerçevelerini oluştururken ortaya koyduğu, ayrıca Komisyon'un Birliğe ilişkin vizyonunu da göstermekte olan *normlar, değerler ve kodlar* gibi unsurlar vurgulanmaktadır.

Muhtelif antlaşmalarda Komisyon'un bir bütün olarak Birlik'in çıkarlarını korumakla mükellef kılınması, Komisyon'u Avrupa değerlerinin ve normlarının da koruyucusu durumuna getirmiştir. Avrupa Birliği, dünya çapında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi değerleri korumak ve geliştirmek konusunda güçlü bir iradeye sahiptir.¹³⁴ Dolayısıyla Komisyon'un Birlik'in kültürünü oluşturan bu unsurları koruması ve hatta üyelik müzakereleri veya komşuluk politikası gibi araçlarla Birlik'in temas halinde olduğu ülkelerde de kültürel değerleri yayması beklenmektedir. Bu beklentiler, öncelikle Komisyon'un kendisinin bu değerleri benimsemiş olduğu inancı üzerine bina edilmiştir. Öyle ki üyelik müzakereleri çerçevesinde aday ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyumunu denetleyen organın kendisi bu değerlere sahip ve hâkim olmalıdır. Bu çerçevede Komisyon'un Birlik'in demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğüne saygı gibi normlarının temsilcisi niteliğinde olduğu söylenebilir.

Son olarak Roma Antlaşması'ndan bu yana ifade edilen iki husus; Komisyon'un Birlik'in geleceğine yönelik hedeflerini etkilemiştir. Bunlardan ilki, Avrupa'yı bölen sınırların kaldırılarak "daha yakın birlik" (ever-closer union) kurulması hedefidir ki¹³⁵ kuruluşundan bu yana barış ve bütünleşme Birlik'in dayandığı sihirli değerler olarak görülmektedir.¹³⁶ Diğerisi ise Komisyon'un bir bütün olarak Birlik'in çıkarlarını koruma sorumluluğudur¹³⁷. Komisyon'un ilk evresi olan Yüksek Otorite modeli de ulusüstü yapısıyla, 'üye ülkeler arasında ne kadar yakın bir işbirliği inşa edilirse Topluluğun bir bütün olarak çıkarları o derece maksimize edilebilir ve barış da o derece korunabilir' anlayışını ifade etmektedir. Jean Monnet'nin 10 Ağustos 1952 yılında, Yüksek Otorite'nin göreve başlama töreninde

¹³⁴European Union, "Human Rights", https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en, (20.01.2019).

¹³⁵Eur-lex, "Treaty of Rome (EEC)", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>, (12.01.2019).

¹³⁶Ahmet M. Güneş, "Avrupa Birliği'nin Temel Değerleri Üzerine", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı:125, 2016, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-125-1592>, (12.01.2019), s.309.

¹³⁷European Union, "European Commission", https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_en, (12.01.2019).

yaptığı konuşmada, Avrupa Topluluğunu kurmak üzere üye devletlerin ulusal egemenliklerinin bir kısmını birleştirdiği ve bu gücü tüm Topluluk'un ortak çıkarı için adadığını belirtmesi¹³⁸ de bu fikri kanıtlar niteliktedir. Kuruluşundan bu yana Komisyon'un bu kültürel anlayış ile 'bir politika alanı ulusal seviyeden ne kadar uzaklaştırılıp Avrupa düzeyine yaklaştırılırsa, başka bir deyişle supranasyonalizm ne derece artırılırsa söz konusu politika alanında Birlik çıkarlarına o derece uygun kararlar alınır' fikrine hâkim olduğu söylenebilir.¹³⁹ Bu çerçevede bu çalışmada, Birlik çıkarlarını korumakla mükellef olan Komisyon'un, Birlik'in bir bütün olarak menfaatlerini sağlamada en iyi yol olarak Avrupa entegrasyonunda derinleşmeyi işaret ettiği¹⁴⁰; bunu politik bir miras olarak Yüksek Otorite modelinden aldığı ve bu kapsamda, Birlik içinde karşılaşılan sorunlara Avrupa düzeyinde çözüm bulunması konusunda istikrarlı ve ısrarcı bir tutum sergilediği varsayılmaktadır.

Diğer taraftan, Komisyon'un temelde AB yasalarını yürütmek ve tüm üye devletlerde uygulanmasını denetlemek, başka bir deyişle AB mevzuatı konusunda hakemlik yapmak ve AB'nin çıkarlarını bir bütün olarak korumak görevlerinin; ona görev alanını sürekli olarak genişletme imkânı verdiği söylenebilir. Birlik düzeyinde ele alanın alanların artması Komisyon'un güç ve kontrolünün artmasına; bu da yine Birlik düzeyinde ele alınan alanların Komisyon'un itici gücü ile genişlemesine yol açmaktadır. Bu sebeple, AB mevzuatını bir kitap olarak ele alırsak, Komisyon için ehl-i kitap (people of the book) ifadesini kullanmak tam olarak doğru olmayacaktır. Çünkü bu kitap henüz bitirilmiş değildir ve sürekli olarak yazılmaya devam etmektedir.¹⁴¹ Komisyon'un sürekli ve ısrarcı tutumları ile bahse konu kitap çerçevesinde supranasyonel seviyede ele alınan konular artmaktadır ve bu çalışmanın

¹³⁸European Union, "Speech by Monsieur Jean Monnet President of the High Authority at the inauguration of the High Authority", Lüksemburg, 1952, http://ec.europa.eu/historical_archives/archisplus/files/MONNET_1952_08_10%5B2%5D_EN.pdf, (12.01.2019).

¹³⁹Antonis A. Ellinas ve Ezra N. Suleiman, "Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission", *Journal of Common Market Studies*, Cilt:49, Sayı:5, 2011, ss.925-926.

¹⁴⁰Antonis A. Ellinas ve Ezra N. Suleiman, *The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians*, Cambridge University Press, Cambridge ve Newyork, 2012, <https://books.google.com.tr/books?id=dI6OWPsbXyAC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (31.01.2019), s.1.

¹⁴¹Chris Shore, *Building Europe The Cultural Politics of European Integration*, Routledge Taylor and Francis Group, London ve Newyork, 2000, https://books.google.com.tr/books?id=rjzPkSTF2LoC&printsec=frontcover&hl=tr&source=gb_s_ummmary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (31.01.2019), s.134.

konusunu oluşturan enerji alanı da bunlardan biridir. Komisyon kendi kültürel yapısı çerçevesinde enerji alanında Birlik çıkarlarını daha iyi koruyabilmek için sürekli olarak çalışmaktadır.

Bunun yanında, vatandaşların ve tüketicilerin korunması, rekabetin artırılması, istihdamın ve yeni iş kollarının geliştirilmesi, yeni iş modellerinin ve yüksek teknolojinin desteklenmesi, çevrenin ve doğanın korunması da Komisyon'un defaatle vurguladığı, korunması ve yaygınlaştırılması gereken değerler olarak kabul edilmiştir.

2.2. AVRUPA KOMİSYONU ENERJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2.2.1. Teşkilat Yapısı ve Görevleri

Enerji Genel Müdürlüğü, Komisyon Başkanı'nın siyasi rehberliğinde AB'nin enerji politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumludur. Avrupa için güvenli, sürdürülebilir ve rekabetçi bir enerji politikası oluşturulması temel amacdır. Temelde Juncker Komisyonu'nun (Kasım 2014- Ekim 2019) önceliklerinden biri olan Enerji Birliği'ni geliştirmek ve uygulamaktan sorumludur. Enerji Birliği çerçeve stratejisi altında çeşitlik öncelikleri bulunmaktadır. Bunlar; enerji güvenliğini sağlamak, üye ülkeler arasında karşılıklı işbirliği ve güveni artırmak, enerji iç piyasalarının etkin işleyişini temin etmek, enerji talebinin değişimine katkıda bulunmak için enerji verimliliğini artırmak, ekonominin karbonsuzlaştırılmasını sağlamak, araştırma, inovasyon ve rekabetçiliği temin etmektedir. Enerji Genel Müdürlüğü, tüm Birlik vatandaşları için sürdürülebilir, güvenli, rekabetçi enerjiyi makul fiyatlarla sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁴²

Genel Müdürlük, 5 Müdürlüğü ve bunların altında 21 birimi bulunan bir organizasyonel yapıya sahiptir. Tablo 1'de müdürlükler ve bunların altında bulunan birimler gösterilmiştir.

¹⁴²European Commission, "Strategic Plan 2016-2020", 2016, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-ener_may2016_en.pdf, (27.12.2018), s.3.

Tablo 1: Enerji Genel Müdürlüğü Kurumsal Yapısı

<i>Enerji Politikaları Müdürlüğü</i>	
	Enerji Politikası Koordinasyonu
	İletişim ve Kurumlar Arası İlişkiler
	Uluslararası İlişkiler ve Genişleme
	Ekonomik Analiz ve Mali Araçlar
<i>Enerji İç Piyasası Müdürlüğü</i>	
	Ağlar ve Bölgesel Girişimler
	Toptan Piyasalar: Elektrik ve Gaz
	Perakende Piyasalar: Kömür ve Petrol
	Arz Güvenliği
<i>Yenilenebilir Enerji Kaynakları, Araştırma ve İnovasyon, Enerji Verimliliği Müdürlüğü</i>	
	Yenilenebilir Enerji ve CCS Politikaları
	Yeni Enerji Teknolojileri, İnovasyon ve Temiz Kömür
	Enerji Verimliliği
<i>Nükleer Enerji, Güvenlik ve ITER</i>	
	Euratom Koordinasyonu, Yasal Hususlar ve Uluslararası İlişkiler
	Nükleer Enerji ve Nükleer Atıklar
	Radyasyondan Korunma ve Nükleer Güvenlik
	Uluslararası Termonükleer Deneysel Reaktör
	ITER
<i>Euratom Tedbirleri</i>	
	Politika, Kontrol ve Teknoloji
	Denetimler: Yeniden İşleme Tesisleri
	Denetimler: Yakıt İmalatı ve Zenginleştirme Tesisleri
	Denetimler: Reaktörler, Jeolojik Kaynaklar ve Diğer Tertibatlar
	Nükleer Hesap Verebilirlik ve Uluslararası Yükümlülükler

Kaynak: European Commission, “DG Energy Organisational Chart January 2019”, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation_charts/organisation-chart-dg-ener_en.pdf, (27.12.2018)

Genel Müdürlük görevlerini pek çok farklı yoldan gerçekleştirmektedir. Örneğin, enerji iç piyasasının tamamlanmasını teşvik eder, enerji piyasalarını izleme görevini yürütür, enerji alt yapısının güçlendirilmesini destekler, yerel enerji kaynaklarının güvenli ve rekabetçi koşullarda kullanılıp kullanılmadığını araştırır, enerji teknolojisindeki inovasyonları teşvik eder, nükleer enerji için en gelişmiş yasal çerçeveyi oluşturur. Ayrıca, enerji sektörü için stratejik analizler ve kısa, orta ve uzun dönemli politikalar oluşturur, enerji konusundaki AB mevzuatının üye ülkeler tarafından uygulanmasını denetler, üye ülkeler arasında en iyi örneklerin

paylaşılmasını teşvik eder, tüm paydaşlara bilgi sağlar ve Avrupa dış enerji politikalarını oluşturur.¹⁴³

2.2.2. Enerji 2020 Hedefleri Kapsamındaki Rolü

Enerji Genel Müdürlüğü, Birlik'in enerji politikalarını 3 temel öncelik üzerine kurgulamıştır. Bunlar; rekabetçi, sürdürülebilir ve güvenli enerjidir. 2011 yılında Enerji Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan *Energy 2020* adlı broşürde, zamanın Enerji Komiseri Günther H. Oettinger tarafından kaleme alınan “Geleceği Güvenceye Almak: Enerji Politikalarımızı Avrupalılaştırma Zamanı” başlıklı önsözde, enerji sorunlarının bugün Avrupa'nın karşılaştığı en büyük sorunlardan biri olduğu, enerji fiyatlarını yükseltmenin ve enerji ithalatına bağımlılığı artırmanın Birlik'in güvenliğini ve rekabetçiliğini tehlikeye soktuğu; gelecek 10 yılda enerji alt yapılarının geleceğe uyum sağlaması için 1 trilyona yakın yatırım yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Oettinger ayrıca, enerji arz güvenliğinin ve vatandaşlar için makul fiyatların sağlanabilmesinin büyüme, istihdam ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için oldukça önemli olduğunu; bununla birlikte daha iyi bir gelecek isteniyorsa vakit kaybetmeden Birlik düzeyinde belirlenen hedefler çerçevesinde birlikte hareket edilmesi gerektiğini dile getirmiştir.¹⁴⁴

Komisyon tarafından Enerji 2020 Stratejisi çerçevesinde ortaya konan rekabetçi, sürdürülebilir ve güvenli enerji hedefine ulaşmak için Oettinger tarafından 5 öncelik sıralanmıştır. Bu öncelikler doğrudan doğruya şu sözlerle ifade edilmiştir:¹⁴⁵

İlk olarak enerji tasarrufu konusunda Avrupa büyük bir potansiyele sahiptir. Tahminler hane başına yılda 1000 Avro enerji tasarrufu yapılabileceğini gösteriyor. Ancak eğer daha fazla enerji tasarrufu sağlayacaksa iddialı hedefler belirlemeli ve orta ve kısa vade için yenilikçi çözümler geliştirmeliyiz. Bu çabalar bizim artan yenilenebilir enerji kullanımımızı artıracaktır.

İkinci olarak parçalı bir yapıya sahip enerji piyasalarımız ile devam edemeyiz çünkü bunlar arz güvenliğimiz için tehlike oluşturmakta ve adil rekabetin faydalarını kısıtlamaktadır. Gerçekten entegre bir iç

¹⁴³European Commission, “Energy”, <https://ec.europa.eu/energy/en/about-us>, (05.01.2016).

¹⁴⁴European Commission, **Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy**, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, (Energy 2020), https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_energy2020_en_0.pdf, (27.12.2018), s.1.

¹⁴⁵European Commission, Energy 2020, s.1.

pazarın tamamlanması bir önceliktir. Enerji sektöründe de, telekomünikasyon ve taşımacılık gibi sektörlerde uzun süredir var olduğu gibi bir pan Avrupa alt yapısı sağlanmalıdır.

Bizim çabalarımız her zaman müşterilerin birincil öncelik olmasını sağlamalıdır. Vatandaşlar haklarından tam anlamıyla faydalanmak durumundadır ve enerjinin üretimi, nakli ve kullanımı konusunda en üst seviyede kalite, emniyet ve güvenlikten yararlanmalıdır.

Dördüncüsü, araştırma ve inovasyon politikalarımızda değişiklik yapmak için bir adım atmalıyız. Avrupa dünyanın en başarılı bazı yenilenebilir enerji şirketlerine ve araştırma kuruluşlarına sahiptir. Bu liderlik pozisyonunu korumalı ve rakiplerimiz tarafından arkada bırakılmaktan kaçınmalıyız.

Son olarak, geopolitik güçlerimizi sonuna kadar kullanmalıyız. Avrupa, 500 milyon nüfusu ile dünyanın en büyük bölgesel enerji pazarıdır ve dünya enerji kullanımının beşte birini gerçekleştirmektedir. Avrupa çabalarını koordinasyon içinde yürütmeye ve temel paydaşları ile ortak bir tutum içinde hareket etmeye ihtiyaç duymaktadır. Ancak bundan sonra AB tek ses ile konuşabilir ve o zaman bu ses duyulabilir.

AB enerji sektörü eşsiz bir değişimin eşiğindedir. Güvenilir enerji kaynakları ve makul fiyatlar gelişimimiz, istihdamımız ve hayat kalitemiz açısından oldukça elzemdir. Enerji piyasaları için daha parlak bir gelecek oluşturabilmesi için israf edilecek tek bir saniye bile yoktur.

Enerji 2020 adlı belge, Komisyon'un enerji politikaları konusunda görüşlerini ifade ettiği temel bir belgedir. Bu belgede yer verilen politika hedefleri Komisyon'un atılması gereken adımlar hakkındaki görüş ve önerilerine dair bir çerçeve çizmektedir. Söz konusu belgede, sıklıkla ortak tutum, ortak yaklaşım, ortak çıkar ve hedeflere vurgu yapılmaktadır. AB üye ülkelerinin enerji konusunda birbirine karşılıklı bağımlı olmasının ortak bir AB politikası benimsenmesini gerektirdiği, ancak enerji politikaları konusunda ortak hareket edilerek Birlik düzeyinde hedefler belirlenirse küresel enerji piyasalarında etkili olunabileceği ifade edilmektedir.¹⁴⁶ Ayrıca söz konusu belgeye dayanılarak hazırlanan broşürde yer alan Oettinger'in yukarıda yer verilen sözlerinde de sıklıkla Avrupa'ya vurgu yapıldığı ve ortak sahiplenmeyi ifade etmek üzere "bizim" kelimesinin defaatle kullanıldığı da göze çarpmaktadır.

¹⁴⁶European Commission, "Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy", **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0639&from=EN>, (06.11.2018), s.4.

Komisyon'un enerji piyasalarının Birlik düzeyinde ele alınması gerektiğini ifade etmesi, tarihi kurumsalcılık yaklaşımının "kurumların kurulma aşamasında belirledikleri politika tercihleri, kurumun daha sonraki bütün politika tercihlerinde ve eylemlerinde belirleyici rol oynar" fikrini destekler niteliktedir. Enerji alanının hükümetlerarası alandan çıkarılarak supranasyonel alana çekilmesi Roma Antlaşması'ndan bu yana "daha yakın birlik" hedefinin korunduğunu ve bu genel hedefin Komisyon'un enerji alanındaki temel hedefini de belirlediğini göstermektedir.

Ayrıca söz konusu metinde, tüketicilerin korunması, istihdamın artırılması, çevre ve doğanın korunması gibi değerlere de vurgu yapıldığı görülmektedir. Komisyon, sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımının iddiasını kanıtlar nitelikte söz konusu belge ile üye ülkeler için neyin rasyonel olduğuna ilişkin kültürel bağlamı oluşturmaktadır. Buna göre Komisyon tarafından, iç pazarın kurulması ve dış politikada tek ses olunması rasyonel karar olarak tanımlanmış ve buna ulaşmak için mevcut kültürel bağlam da hiçbir üye devletin aksini talep edemeyeceği tüketicilerin korunması, istihdamın artırılması, yenilebilir enerjinin desteklenmesi olarak belirlenmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ İÇ PAZARI

3.1. AB ENERJİ İÇ PAZARININ GELİŞTİRİLMESİNDE ENERJİ PAKETLERİ

Gerçekleştirilen kamu alımları, oluşturulan çevre yasaları, vergiler ve rekabet politikaları sebebiyle iç pazarın kurulması elektrik ve doğal gaz piyasalarında da bir iç pazar kurulmasını zorunlu kılmıştır.¹⁴⁷ Bu sebeple AB, enerji iç pazarının kurulması amacıyla çeşitli tüzükleri içeren 3 adet enerji paketini kabul etmiştir. Paketlerde öncelikle şeffaflığın artırılması ile elektrik ve doğal gaz şebekelerinin ara bağlantılarının artırılmasına odaklanılmıştır. Doğru bir enerji iç piyasa yapısı oluşturabilmek için öncelikle üye devletler arasındaki ara bağlantılarının artırılması ve bu alanda yatırımlar yapılarak alt yapının güçlendirilmesi gerekmektedir.¹⁴⁸

Serbestleşme, enerji alanında bir iç pazar kurulması için temel taşıdır. Ancak Komisyon'un serbestleşmeyle amaçladığı sadece rekabetçi bir enerji iç pazarı kurulması değildir. Serbestleşme sürecinin sonunda piyasada etkinliğin artması; maliyetlerin düşmesi; müşterilerin daha ucuza daha kaliteli hizmet alabilmesi ve böylece refahın artması; rekabet arttığından aynı zamanda inovasyon ve pazarda dinamizmin artması; elektrik üretim kapasitesine ve iletim ağlarına yapılan yatırımın artması, arz kesintisi olması halinde üye devletler arasında işbirliği sağlanabilmesi beklenen çıktılar arasındadır.¹⁴⁹

Serbestleşme sürecinin tamamlanarak enerji alanında bir iç pazarın kurulması AB'nin enerji güvenliğini artırması açısından oldukça önemlidir. Enerji alanında bütünleşmiş bir Birlik daha güçlü pazarlık yapabilir. Bu pazarlık gücü, Birlik için

¹⁴⁷İzak Atiyas ve Jorge Nunes Ferrer, **Second Generation Structural Reforms: De-Regulation and Competition in Infrastructure Industries: The Evolution of the Turkish Telecommunications, Energy and Transport Sectors in Light of EU Harmonisation**, Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM) ve Centre for European Policy Studies (CEPS), İstanbul, 2007, https://research.sabanciuniv.edu/8633/1/CEPS_1585.pdf, (27.12.2018), s.81.

¹⁴⁸Euractiv, "Analysis: Development of the Internal Electricity Market in Europe", 29.06.2007, <http://www.euractiv.com/energy/analysis-development-internal-electricity-market-europe/article-154609>, (06.11.2018).

¹⁴⁹Peter Truscott, "Delivering Energy Security at Home: The Creation of an Internal Energy Market", **Whitehall Papers**, Cilt:73, Sayı:1, 2009, s.54.

daha iyi koşullar içeren enerji tedarik sözleşmelerinin imzalanacağı anlamına gelir. Ayrıca üye devletler arasında enerji şebekelerinin ara bağlantılarının artırılması da kriz durumlarına daha etkin ve daha hızlı müdahale edilebilmesi anlamına gelir. Özellikle az sayıda ülkeden enerji tedarik eden üye ülkeler için enerji alt yapısının bu şekilde geliştirilmesi enerji güvenliğinin artırılması açısından oldukça önemli bir araçtır. Bu şekilde, ani enerji arzı kesintilerinde üye ülkeler arasında işbirliği sağlanması mümkün olacaktır.¹⁵⁰ Bu sebeple üye devletlerin ve AB'nin bir bütün olarak içteki enerji politikaları, dıştaki enerji politikalarını da son derece etkilemektedir.

Rekabetçi bir piyasa genel olarak ürün arzında, kalitenin artmasında ve maliyetlerin düşmesinde oldukça etkili bir mekanizmadır. Rekabetçi bir piyasa oluşturmak için ağ alt yapılarının bağımsız olarak işlemesi ve böylece tüm müşterilere ve üreticilere ağa erişimde eşit fırsatlar sağlanması gerekir. Aynı zamanda müşterilerin, hangi firmadan enerji tedarik hizmeti alacakları konusunda özgürce ve birbirinden farklı tercihlerinin olması da önemlidir. Zira Komisyon'un 2013 yılındaki verilerine göre AB vatandaşları tüm dünyanın en pahalı elektriğini kullanmaktadır. Şirketlerin ve hane halkının elektrik enerjisine ödediği nihai fiyatlar son on yılda artmıştır. Bunda vergilerin artmasının ve ağ masraflarının etkisi olmakla birlikte sınırlı rekabet ve bazen verimsiz sonuçlar doğuran devlet müdahaleleri de önemli rol oynamaktadır.¹⁵¹

AB'nin rekabetçi bir enerji iç pazarına ulaşabilmesi için ayrıştırma faaliyetleri yürütmesi gerekmektedir. Ağların ayrıştırılması ayrımcılığa karşı doğal bir çözüm olarak görünmektedir. Ağları tam olarak ayrıştırmak rekabet için tercih edilebilir bir çözüm olsa da, ölçek ekonomisi açısından maliyetli olabilir.¹⁵² Ancak üye ülkeler bu konu üzerinde tartışıyor olsa da, Komisyon'a göre dikey bütünleşmiş şirketlerin yasal ayrıştırması rekabetçi bir piyasa oluşturulması sürecinin en önemli parçalarından

¹⁵⁰European Commission, "Stock Taking Document: Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020", 2010, http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/doc/2010_07_02/2010_07_02_energy_strategy.pdf, (10.04.2014), s.5.

¹⁵¹European Commission, "Delivering the internal electricity market and making the most public intervention", **Communication from the Commission**, 2013, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com_2013_public_intervention_en.pdf, (06.11.2018), s.4.

¹⁵²Damien Geradin, "Twenty Years of Liberalisation of Network Industries in the European Union: Where do we go next?", **Social Scientist Research Network**, 2006, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946796, (10.04.2014), s.10.

biridir. Bu şekilde piyasadaki tekeller ve rekabetçi eylemler birbirinden ayrılır ve piyasadaki tüm aktörler ağırlara erişim, bürokratik prosedürlerin kolaylığı ve devlet teşviki gibi konularda eşit fırsatlara sahip olur. Serbestleşme sürecinde temelde tartışılan iki farklı ayrıştırma modeli vardır: mülkiyet ayrıştırması ve yasal ayrıştırma.

Mülkiyet ayrıştırması, bir iletim şirketinin aynı zamanda üretim ve dağıtım faaliyetlerinde bulunamayacağı anlamına gelir. Üretimde ve dağıtımda yalnızca kontrol yetkisi bulunmayan bir azınlık hissesi sahibi olabilir; bu da her iki şirkette de veto yetkisi olmayacağından kontrol sahibi olamayacağı anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle, faaliyetler ve varlıklar aynı hisse/sermaye sahiplerine ait olamaz. Yasal ayrıştırmada ise faaliyetler ayrılmasına rağmen mülkiyet ortak olabilir. Yani bir şirketin farklı faaliyet alanlarında ayrı tüzel kişilikler olarak yeniden yapılanması gerekir. Ancak bu farklı farklı faaliyetleri yürüten farklı şirketler tek bir sermaye grubuna ait olabilir. Bu sebeple de yasal ayrıştırmanın dikey bütünleşmiş şirketlerin tamamen ayrıştırılması anlamına geldiği söylenemez. Yasal ayrıştırmanın mülkiyet ayrıştırmasından farklılaştığı nokta budur.¹⁵³

AB üye devletleri, enerji piyasalarını serbestleştirmeye 1996 yılında Elektrik Tüzüğü ile başlamıştır. 1996 ve 1998 yılında çıkan elektrik ve doğal gaz piyasalarına yönelik tüzükler üye ülkeleri aşamalı olarak piyasalar üzerindeki devlet kontrolünü azaltmaya zorlamıştır. Öncelikle serbest rekabet ortamının sağlanması ve yeni girişimcilere fırsat verilmesi için üretim alanında devlet kontrolü azaltılmıştır. Daha sonra 2003 yılında çıkarılan 2. enerji paketi ve 2009 yılında çıkarılan 3. enerji paketi ile enerji iç pazarının oluşturulması süreci devam etmiştir.

3.1.1. Birinci Enerji Paketi ve Siyasi Gelişmeler

Birinci enerji paketi, 1996 yılında elektrik piyasasına yönelik, 1998 yılında da doğal gaz piyasasına yönelik olarak kabul edilen iki adet tüzüğü içermektedir. Bu iki tüzükte çeşitli farklar bulunmakla birlikte temelde içeriği aynıdır. Ancak doğal gaz piyasasında öngörülen ayrıştırma, elektrik piyasasına göre daha yavaş ve daha esnek koşullar içermektedir. Bunun sebebi de ayrıştırma sebebiyle AB'li şirketlerin AB

¹⁵³İzak Atiyas, **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, http://research.sabanciuniv.edu/904/1/izak_tesev_elektrik.pdf, (06.11.2018), s.65.

dışındaki tedarikçilerle olan rekabet güçlerinde bir azalma olmasını engellemektir. İki tüzükte de amaçlanan serbest ticaretin önündeki engelleri ortadan kaldırmak suretiyle elektrik ve doğal gaz piyasalarında adil bir rekabet ortamı yaratmaktır.

Elektrik piyasasına yönelik tüzük 19 Şubat 1997 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ulusal yasalara 2 yıl içinde aktarılması öngörülmüştür. Bu tüzükte sadece büyük ve orta ölçekli şirketlerin tedarikçilerini seçebilmelerine imkân verilmiştir. Bunlar için 6 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüştür. İlk elektrik tüzüğünün uygulanması elektrik piyasasının gelişimi ve piyasaların açılması bakımından önemli gelişmeler sağlamış; özellikle büyük tüketiciler için fiyatların düşmesi ve hizmet standartlarının yükselmesi açısından faydalı olmuştur. Ancak söz konusu tüzük yalnızca genel prensipleri düzenlemiş ve bu yüzden üye devletler tüzükleri ulusal yasalarına aktarırken büyük bir takdir yetkisine sahip olmuşlardır. Bu yaklaşım da tüzüklerin uygulanmasında üye devletler arasında uyumsuzluklar oluşmasına yol açmış ve sonuç olarak rekabet kuralları ihlal edilmiştir. Çünkü bu uyumsuzluk sonucunda bazı ülkelerin piyasaları diğerlerine göre daha kapalı kalmıştır.¹⁵⁴

Doğal gaz piyasasına yönelik tüzük ise 10 Ağustos 1998 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 2 yıl içinde ulusal yasalara aktarılması öngörülmüştür. Bu tüzükte de sadece büyük ve orta ölçekli şirketlerin tedarikçilerini seçebilmelerine imkân verilmiştir ve geçiş dönemi 10 yıl olarak belirlenmiştir. Şebeke bağımsızlığı sadece iletim ve üretim faaliyetlerinde hesap ayırıştırması yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca tüzükler şebekelere ayrımcı erişimi de engellemeyi amaç edinmiştir. Şeffaflığın sağlanması konusunda ise net bir kural konmamıştır. İlk doğal gaz tüzüğünün kabul edilmesi, doğal gaz sektöründe serbest bir iç pazar kurulması açısından önemli bir adımdır. Ancak bu hedefe ulaşılması için yeterli olmamıştır. Ağlara erişim ve depolama, vergilendirme, ulusal sistemlerin birlikte çalışabilirliği ve üye ülkelerde piyasaların farklı derecelerde açılması gibi temel problemleri çözmek için daha kapsamlı adımlar atılması gerekmektedir.¹⁵⁵

¹⁵⁴Mehmet Suat Kayıkçı, “The European Third Energy Package: How Significant for the Liberalisation of Energy Markets in the European Union?”, **Social Scientist Research Network**, 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2102161_code1844767.pdf?abstractid=2102161&mirid=1, (06.11.2018), s.3.

¹⁵⁵Kayıkçı, s.4.

3.1.2. İkinci Enerji Paketi ve Siyasi Gelişmeler

İlk enerji paketi, elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşmesini sağlamak konusunda yetersiz kalınca 2003 yılında Komisyon tarafından ikinci enerji paketi ilan edilmiştir. Bu paket, elektrik ve doğal gaz piyasasına yönelik tüzükler ve bunlara ek olarak iki adet sınırlar arası ticarete yönelik tüzük içermektedir. Bu tüzüklerle amaçlanan piyasaların serbestleşmesini hızlandırmak ve birinci enerji paketinde atılan adımları ilerletmektir.

Şebekelere ayrımcı erişimi engellemek için dağıtım ve iletimde yasal ayrıştırma yapılması bu paketin içerdiği hükümler arasındadır. Komisyon, aslında mülkiyet ayrıştırmasını kuvvetle desteklemesine rağmen piyasaların henüz hazır olmaması sebebiyle yasal ayrıştırma yapılmasını uygun bulmuştur. İkinci Enerji Paketinde mülkiyet ayrıştırmasının getirilmesi tartışılmış ancak özellikle Fransa ve Almanya'nın itirazları ile Komisyon tarafından teklif geri çekilmiştir.¹⁵⁶ İlk enerji paketinde sadece büyük ve orta ölçekli işletmeler enerji tedarikçisini seçmekte özgürken ikinci enerji paketine göre piyasalar sanayi kesimindeki müşterilere 1 Temmuz 2004 itibarıyla diğer tüm müşterilere ise bundan üç yıl sonra 1 Temmuz 2007 itibarıyla tamamen açılacaktır.¹⁵⁷

İkinci enerji paketinden sonra Komisyon, elektrik ve doğal gaz piyasalarında iç pazarın kurulması ile ilgili 18 aylık bir soruşturma yürütmüş ve 10 Ocak 2007 tarihinde sonuç raporunu yayımlamıştır. Bu rapora göre enerji iç pazarının kurulması ile ilgili eksiklikler şu şekilde sıralanmıştır:¹⁵⁸

- Ulusal piyasaların çoğunda piyasa yoğunlaşmasının fazlalığı,
- Piyasalara yeni girişleri engelleyen ve arz güvenliğini tehdit eden dikey bütünleşmenin varlığı ve ayrıştırma seviyesinin yetersizliği,

¹⁵⁶Euractiv, "IEA urges EU to fully liberalise energy markets", 28.05.2012, <http://www.euractiv.com/energy/iea-urges-eu-fully-liberalise-energy-markets/article-175120>, (06.11.2018).

¹⁵⁷Eur-lex, "Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC", **Official Journal of the European Union**, 15.07.2003, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caeb5f68-61fd-4ea8-b3b5-00e692b1013c.0004.02/DOC_1&format=PDF, (29.12.2018), s.48.

¹⁵⁸European Commission, "Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors(Final Report)", **Communication From the Commission**, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0851:FIN:EN:PDF>, (06.11.2018), ss.5-7.

- Üye devletlerin piyasaları arasında az seviyede bütünleşme, sınırlar arası enerji ticareti kapasitesinin yetersizliği veya yokluğu ile üye devletlerin farklı piyasa yapıları,
- Piyasa ile ilgili şeffaf ve kolay erişilebilir bilgilerin yokluğu,
- Fiyatlandırma mekanizmalarının güvensizlik oluşturması,
- Uzun dönemli sözleşmelerle müşterilerin tedarikçilere bağımlı hale getirilmesi ve perakende piyasalarında rekabetin düşük olması.

İkinci enerji paketi sonunda, AB çapında serbestleşme sürecinin oldukça yavaş ilerlediği, enerji iç pazarının tamamlanmaktan çok uzak olduğu, piyasalarda rekabet seviyesinin hala oldukça düşük olduğu, elektrik fiyatlarında farklılıkların devam ettiği ve sınırlar arası elektrik ticaretinin önünü açacak ara bağlantıların oldukça düşük seviyede kaldığı görülmüştür.¹⁵⁹ Komisyon, soruşturma raporunda yer alan sonuçlara dayanarak 2007 yılında üçüncü enerji paketini teklif etmiştir.

3.1.3. Üçüncü Enerji Paketi ve Siyasi Gelişmeler

İkinci enerji paketinde belirlenen hükümlerin tam olarak uygulamaya konmaması ve yukarıda belirtilen eksikliklerin varlığı üçüncü enerji paketinin hazırlanması gerektiği fikrini oluşturmuştur. Yasaların tam, etkin ve şeffaflık ilkesine uyularak ve belirlenen zaman aralıklarına riayet edilerek tüm üye devletlerce uygulanması oldukça önemlidir. 25 Temmuz 2009’da kabul edilen üçüncü enerji paketinin amacı, enerji piyasalarını etkin hale getirmek, tek bir elektrik ve doğal gaz piyasası oluşturmak, fiyatları mümkün olduğunca aşağı çekmek ve ulusal enerji piyasaları arasındaki ara bağlantıları artırarak enerji güvenliğini artırmaktır.¹⁶⁰

Bu pakette Komisyon, mülkiyet ayrıştırmasını yine getirmek istemiş ancak diğer bir önerisi olan Bağımsız Sistem İşleticisi (BSİ) modeli üye devletlerce daha çok kabul görmüştür. Aslında zorunlu mülkiyet ayrıştırması Komisyon’un enerji iç pazarı sürecinin en başından beri istediği bir uygulamadır ancak ne ikinci enerji paketinde ne de üçüncü enerji paketinde resmi olarak bunu teklif edememiştir. 2007

¹⁵⁹Pavle Jakovac, “Electricity Directives and Evolution of the EU Internal Electricity Market”, <https://hrcak.srce.hr/file/124667>, (29.12.2018), s.322.

¹⁶⁰European Commission, “Questions and Answers on the third legislative package for an internal EU gas and electricity market”, **Basın Bildirisi**, 02.03.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.htm?locale=en, (29.12.2018).

yılının Temmuz ayında yapılan Enerji Konseyi, Komisyon’u mülkiyet ayrıştırmasını müzakere masasına getirmemesi konusunda uyarmıştır. Alternatif politika seçeneği olan BSİ modeli ise Almanya ve Fransa’nın başını çektiği dokuz üye devletin Komisyon’a mülkiyet ayrıştırmasına muhalif olduklarını belirten mektupları üzerine oluşturulmuştur.¹⁶¹ Ancak hem Parlamento hem de Birleşik Krallık, Hollanda ve İskandinav ülkeleri mülkiyet ayrıştırması konusunda Komisyon’u desteklemiştir. 2007 yılı itibarıyla 13 ülke elektrik sektöründe 10 ülkede doğal gaz sektöründe hali hazırda mülkiyet ayrıştırmasını gerçekleştirmiştir. Ancak diğer ülkeler mülkiyet ayrıştırmasının ülkelerinin arz güvenliğini tehdit edeceği yönünde görüş bildirmiştir. Bunda temel sebep ise, milli enerji şampiyonlarını ayrıştırmanın onların arama ve üretim faaliyetlerinde çalışan büyük yabancı şirketlerle müzakerelerde güçlerini zayıflatabileceği görüşüdür.¹⁶²

Komisyon’un mülkiyet ayrıştırmasına alternatif olarak sunduğu BSİ modelinde, mülkiyet ayrıştırmasındaki “hem iletim hem de üretim alanındaki bir şirkette aynı zamanda kontrol yetkisi olan hisse sahibi olamama” kuralının aksine ortak mülkiyete izin verilmiştir. Ancak burada iletim ağı, dikey olarak bütünleşmiş olan şirketten ayrı bir tüzel kişiliği olan BSİ tarafından işletilecektir.

Pakette önem arz eden bir diğer nokta da Gazprom maddesi olarak da adlandırılan üçüncü ülkelerle ilgili maddedir. Bu madde ile amaçlanan AB’li şirketlerin üçüncü ülke şirketleri karşısında rekabet gücünü koruyabilmesini sağlamaktır. Özellikle de hedef alınan şirketin Rus Gazprom şirketi olduğu düşünülmektedir. Buradaki risk, AB’li şirketler hem üretim hem ağ faaliyetlerinde bulunamazken bunu yapabilen üçüncü ülke şirketlerinin Birlik’in ayrıştırma faaliyetlerini zayıflatmasıdır. Bir başka husus ise, piyasaların açılmasında karşılıklılık ilkesidir. Avrupa enerji piyasaları üçüncü ülkelere üretim faaliyetlerinde bulunanlar da dâhil tüm yatırımcılar için açıkken, tedarikçi ülkelerin piyasaları büyük oranda kapalıdır. Bu maddeye göre, üçüncü ülke şirketleri eğer bir AB enerji ağı üzerinde kayda değer bir pay sahibi veya kontrol sahibi olmak istiyorsa

¹⁶¹Jacopo Torriti, “Impact Assessment and the Liberalisation of the EU Energy Markets: Evidence-Based Policy Making or Policy-Based Evidence Making?”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt:48, Sayı:4, 2010, s.1071.

¹⁶²Per Ove Eikeland, “The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-State Actors”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt:49, Sayı:2, 2011, s.244.

AB’li firmalar ile aynı ayrıştırma koşullarına uymak zorundadır. Üye devletler, eğer bu şirketlerin AB enerji ağı üzerinde faaliyette bulunma ruhsatını hem kendisinin hem de Birlik’in arz güvenliğine tehdit olarak görürse, bu ruhsatla işlem yapılmasını reddedebilir. Bu madde üye devletlere, üçüncü ülkelerin piyasalarına girmesi konusunda büyük bir takdir yetkisi vermektedir ve üye devletlerin kamunun güvenliği ile ilgili meşru çıkarlarını ulusal yasalarla kontrol edebilme hakkını tanımaktadır.¹⁶³

Son olarak, ulusal enerji düzenleyicilerinin rolünü artırmak da enerji iç pazarının oluşturulması için önemli adımlardan bir tanesidir. Bazı ülkelerde bu ulusal düzenleyici kurumların yetkilerini hükümetle paylaştığı örnekler mevcuttur. Paketle hedeflenen ulusal enerji düzenleyicilerinin bağımsız olması ve yeterli yetkilerle donatılmış olmasını sağlamaktır. Ayrıca hükümetlerin ayrıştırma ve şeffaflık ile ilgili hükümlere uyumunu izleme, piyasa işlemlerini izleme, diğer rekabet otoriteleri ile işbirliği içinde rekabetin artırılması için adımlar atma ve Avrupa seviyesinde işbirliğini artırma da hedeflenenler arasındadır.¹⁶⁴

3.2. ÜYE DEVLETLERİN ENERJİ PAKETLERİ KARŞISINDAKİ TUTUMU

Avrupa Komisyonu’nun öncülüğünü yaptığı söz konusu paketler, Parlamento ve Konsey tarafından destekleniyor görünse de pek çok üye devlet paketlerin içerdiği hükümleri hayata geçirme konusunda oldukça yavaş hareket etmektedir. Bu sebeple paketlerde ulaşılması öngörülen noktadan uzak olduğu söylenebilir. Komisyon etkili bir AB enerji politikasından bahsedebilmek için sadece yasal çerçevenin oluşturulmasının yeterli olmadığını, aynı zamanda söz konusu yasal hükümlerin uygulanıyor olması gerektiğini ifade etmektedir. Ancak mevcut mevzuatın üye ülkelerce uygulanma durumu oldukça zayıftır ve henüz etkin olarak işlemeyen bir enerji iç pazarı bu durumun sonucudur. Mevcut tüzüklerin uygulanması iş dünyası için yatırım ve eylemleri planlamada istikrarlı ve adil bir rekabet ortamı yaratacak, ayrıca tüketiciler için tedarikçilerini seçmek konusunda kolaylık sağlayacak ve arz güvenliğini artıracak, şirketler ve halk için bilgi erişilebilirliğini sağlayarak şeffaflığı

¹⁶³Kayıkçı, s.17.

¹⁶⁴Atiyas ve Ferrer, s.90.

artıracaktır. Bunların yanında AB'nin uluslararası alanda güvenilirliğini ve gücünü artıracaktır.¹⁶⁵

Ancak Komisyon, üçüncü enerji paketinin uygulanmasında yaşanan gelişmeleri gözden kaçırmıştır. Üçüncü enerji paketi, Mart 2011 tarihinde yürürlüğe girmiş ancak yürürlük tarihinden 6 ay sonra bile hala 18 üye devlet tam olarak tüzük hükümlerini yürürlüğe sokamamıştır. Bu durumda Komisyon, üye devletleri ABAD nezdinde yasal süreç başlatmak ve ağır cezalar uygulamakla tehdit etmiştir.¹⁶⁶

Hükümetler serbestleşme sürecinde büyük ulusal enerji şirketlerinin çıkarlarını da hesaba katmakta ve bazen bunu ulusal güvenlik meselesi olarak görmektedir.¹⁶⁷ Yerleşik büyük ulusal şirketler, ayrıştırmanın gereklerini tam olarak yerine getirmemenin yanında tüzüklerdeki hükümlere dayanarak başka ülkelerdeki enerji şirketlerini satın alabilme imkânına sahip olmuştur. Bu durumun serbestleşme sürecinin genel manzarasına yansımaları ise enerji alanında iç pazar oluşturma hedefinden uzakta bir AB ve ayrıştırma faaliyetleri ile ilgilenirken daha fazla bütünleşmelere yol açmış tüzüklerdir. Çünkü bu tüzükler zaman zaman piyasada büyük birleşme ve devralmalara imkân sağlamıştır ki bu da ayrıştırma faaliyetlerinin başarısız olduğu anlamına gelir. Aynı zamanda tüzüklerin yetki ikamesine dayanılarak farklı hızlarda ve farklı yorumlarla uygulanması üye devletler arasında farklı düzenleyici çerçevelerin oluşmasına sebep olmuştur.¹⁶⁸

Birleşik Krallık, Fransa ve Almanya ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarını göstermek için iyi birer örnektir. Birleşik Krallık tüm dünya için serbestleşmenin öncülerinden sayılabilecek bir ülkedir. Serbestleşme süreci 1983 yılında başlamıştır ve 1992 yılında da özelleştirme ve enerji şirketlerinin ayrıştırılması gerçekleştirilerek bugün için tamamen serbestleşmiş bir piyasaya sahiptir.¹⁶⁹ Birlik içinde serbestleşmenin en büyük destekçilerindendir ve itici güçlerden biri niteliğindedir. Komisyon'un hazırladığı tüzüklerin öncüsü ve bunları hazırlarken formatlarında örnek aldığı bir üye ülkedir. Hatta denilebilir ki bugün

¹⁶⁵European Commission, **Stock Taking Document: Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020**, ss.2-9.

¹⁶⁶Malte Fiedler, "The Making of the EU Internal Energy Market", **Rosa Luxemburg Stiftung Brussels Office**, https://www.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/making-of-eu-internal-energy-market-2015.pdf, (06.11.2018), s.8.

¹⁶⁷Torriti, s.1066.

¹⁶⁸Atıyas ve Ferrer, ss.86-87.

¹⁶⁹European Commission, "Country Report United Kingdom", 2011, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/uk_energy_market_2011_en.pdf, (23.05.2014).

Birleşik Krallık, diğer üye devletlerin ağır aksak ilerleyen serbestleşme süreçlerinin kendi piyasalarında olumsuz etkiler yaratmasından çekinmektedir.¹⁷⁰

Fransa’da ise elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki serbestleşme süreci Birleşik Krallık’daki durumun tam aksine seyretmektedir. Fransa, kendini AB elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşmesinin karşısında konumlandırmış ve bu duruşunu da uzun bir süre savunmuştur. Bu şekilde tüzüklerin Fransız yasalarına uyumu ciddi oranda geciktirilmiştir. Fransa’ya göre, fiyatların düşmesi ve arz güvenliğinin sağlanması ile piyasaların serbestleşmesi arasında her zaman doğru orantı yoktur. Ayrıca enerji, ülkeler için stratejik önemi olan bir sektördür. Buna göre halkın çıkarı, tekeli bir piyasada rekabetçi piyasalara göre daha iyi şekilde korunur. Hizmeti tek bir elden sunmak halkın çıkarlarını korumak için daha iyidir ve bu serbest rekabetin olduğu bir piyasada gerçekleştirilemez. Ölçek ekonomisinden dolayı tekeli enerji piyasalarında verim en üst seviyededir. Tekeli bir yapı ise devlet mülkiyetini gerektirir çünkü özelleştirilmiş bir şirket piyasadaki tekel gücünü kötüye kullanabilir. Bu sebeple de enerji piyasasındaki verimsizlikler, halkın çıkarını önceliği olarak gören ve piyasadaki hâkim durumunu kötüye kullanmayacak bir tekel tarafından en aza indirilmelidir.¹⁷¹ Bu da büyük oranda kamu mülkiyeti olan bir enerji şirketidir.

Electricité de France(EDF) ile Gaz de France (GDF); hisselerin %80 oranında kamuya ait olduğu iki enerji devidir ve bu iki şirket iletim, dağıtım, üretim, ithalat ve ihracat konularında tekel konumdadır. 2011 yılında Komisyon’un Fransa’ya ilişkin raporuna göre, Fransa’da elektrik üretiminin büyük bir kısmı (%76,1) EDF’nin nükleer istasyonlarından gelmektedir ve EDF, kurulu kapasitenin %91’ine sahiptir. Fransa, bu sayede AB’nin elektrik enerjisinde en bağımsız ülkesidir. Doğal gaz da ise ev ve küçük işletmecilerin kullandığı doğal gaz, piyasanın %95’ine sahip üç büyük şirket tarafından tedarik edilmektedir.¹⁷² Bu iki şirketin tekellerinin devamı Fransız kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde devam edebilmesi için zaruri algılanmakta ve bu tekellerin rekabetçi bir enerji piyasası oluşturularak sona

¹⁷⁰Atiyas ve Ferrer, s.91.

¹⁷¹George Mukhigulishvili ve Murman Margvelashvili, “Competition and Monopoly in Internal Energy Markets”, 2012, <https://docplayer.net/24501071-Competition-and-monopoly-in-internal-energy-markets.html>, (06.11.2018), s.9.

¹⁷²European Commission, “Country Report- France”, 2011, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/fr_energy_market_2011_en.pdf, (23.05.2014).

erdirilmesi “kamunun ortak çıkarına yönelik hizmetlerin riske atılması” olarak değerlendirilmektedir. Ancak EDF, diğer üye ülkelerde tekele yakın gücü olan bazı firmaları satın alabilmektedir. Bu durum da, ortadaki ironiyi gözler önüne sermektedir. Bu satın almalarla, bugün EDF Avrupa’daki en büyük elektrik üreticisi konumundadır. EDF için piyasanın rekabete açılması EDF’ye bağlı yan kuruluşlar kurulması şeklinde gerçekleşmiştir. Mevcut tüzüklerin bu şekilde yorumlanarak hayata geçirilmesi ayrıştırmanın Komisyon’un beklediğinin aksine serbestleşme yerine daha bütünleşen piyasalar oluşmasına yol açmıştır. Çünkü EDF, Fransa içinde gerçek anlamda bir ayrılmaya tabii tutulmadığı gibi diğer üye ülkelerde de bazı şirketleri satın almıştır. Fransa’da tüzüklerin devletin çıkarına yorumlanmasının bir başka örneği de bağımsız ulusal düzenleyici kurumun tarifelerle ilgili kararlarında hükümetin veto yetkisine sahip olmasıdır.¹⁷³

23 Kasım 2017 tarihinde Komisyon tarafından hazırlanan ülke raporuna göre, EDF Fransa’da üretim, dağıtım ve tüm diğer alanlarda en güçlü piyasa oyuncusu olmaya devam etmektedir. EDF’ye alternatif oyuncular ortaya çıksa da, bu oyuncular sanayi kesimlerinde toplam %46, hanehalklarında ise %13 paya sahiptir.¹⁷⁴

Almanya’da ise durum ne Birleşik Krallık’taki gibi tam serbestleşme şeklinde ne de Fransa’daki gibi devletin müdahaleci olması şeklindedir. Burada piyasalar, daha çok oligopol niteliği taşımaktadır ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Komisyon raporuna göre 2011 yılında Almanya’da elektrik sektöründe dağıtımdan sorumlu 54 bölgesel sorumlu işletme ve 800’ün üzerinde belediye distribütörü bulunmaktadır. Ancak 2010 yılı verilerine göre elektrik üretiminde hala piyasanın %82’si dört büyük şirket tarafından kontrol edilmektedir.¹⁷⁵ Alman hükümetleri, Fransa’dakine kıyasla daha az müdahalecidir. Komisyon’un mülkiyet ayrıştırması fikrine karşı çıksa da yasal ayrıştırmayı desteklemektedir. Ayrıca ulusal düzenleyici kurum gerçek anlamda bağımsızdır ve hükümetin herhangi bir kararda veto yetkisi bulunmamaktadır. Almanya, AB tüzüklerinin uygulanmasında lider durumdadır.¹⁷⁶

¹⁷³Atiyas ve Ferrer, s.89.

¹⁷⁴European Commission, “Energy Union Factsheet France”, **Commission Staff Working Document**, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-france_en.pdf, (06.11.2018), s.6.

¹⁷⁵European Commission, “Country Report- Germany”, 2011, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/de_energy_market_2011_en.pdf, (23.05.2014)

¹⁷⁶Mukhigulishvili ve Margvelashvili, s.9.

3 farklı üye ülke örneğinden görüldüğü gibi, üye devletlerin pek çoğunun serbestleşme sürecinde Komisyon'un planladığından yavaş ve yetki ikamesine dayanarak farklı yorumlarla ilerlemeleri olması beklenenden daha farklı bir Avrupa enerji piyasası oluşmasına sebep olmuştur. Üye devletlerin, konuya yaklaşımı birbirinden farklıdır ve bu durum Avrupa Komisyonu'nun rolünü daha önemli bir hale getirmektedir.

3.3. AVRUPA KOMİSYONU'NUN ENERJİ İÇ PAZARINA İLİŞKİN POLİTİKASI

Komisyon, üye ülke hükümetlerinin elektrik ve doğal gaz fiyatlarını düzenlemeyi aşamalı olarak durdurmasını istemektedir. Çünkü bu şirketlerin daha ucuz ve daha verimli seçenekleri keşfetmesinin ve başka şirketlerin piyasaya girmesinin önünde engel teşkil etmektedir. Serbest rekabetin eksikliği tüketiciler ile tedarikçiler/hizmet sağlayıcılar arasında en iyi anlaşmanın yapılmasını engellemektedir. Oysa enerji alanında iç pazar tamamlanırsa tüketiciler yılda 13 milyar Avro tasarruf edebilir. Üçüncü enerji paketindeki yasalar uyarınca enerji fiyatlarını düzenlemeyen ülkeler ise Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Finlandiya, Lüksemburg, Hollanda, Slovenya, İsveç ve Birleşik Krallıktır. Komisyon 2014 yılında enerji sektöründe tek pazar hedefine ulaşmak istemekte ancak üye devletlerin tutumu bu hedefe ulaşılmasını zorlaştırmaktadır.¹⁷⁷ Enerji'den sorumlu Komiser Günther Oettinger, 2014 yılına kadar hedeflerin gerçekleşmesinin zor bir ihtimal olduğunu ve tüm üye devletlerde ciddi bir tereddüt görmekten rahatsızlık duyduklarını ifade etmiştir. Oettinger, Avrupa Konseyi'nde enerji paketlerini onaylayan bakanlar ve temsilcilerle onları uygulamakta direnenlerin aynı bakan ve temsilciler olduğunu dile getirmiştir.¹⁷⁸

Jean-Claude Juncker Komisyonu'nun (Kasım 2014- Ekim 2019) ilk yarısına ilişkin Enerji Birliği'nden sorumlu Komisyon Başkan Yardımcısı Maroš Šefčovič yaptığı açıklamada, AB'nin enerji konusundaki hedeflerinin basit görüldüğünü ancak uygulamada bütün ekonomide ve çevre, tüketici hakları, bölgesel gelişim, iç

¹⁷⁷Euractiv, "Brussels urges EU countries to stop energy market 'distortions'", 15.11.2012, <http://www.euractiv.com/energy/brussels-urges-eu-countries-ener-news-516075>, (06.11.2018).

¹⁷⁸Euractiv, "Internal energy market in doubt as 18 states face court", 03.10.2011, <http://www.euractiv.com/energy/internal-energy-market-doubt-18-news-508048>, (06.11.2018).

pazar gibi pek çok politika alanında büyük çaplı değişim gerektirmesi sebebiyle aslında zor olduğu ifade etmiştir. Konunun bir diğer boyutu da, yukarıda yer alan örneklerde de görüldüğü üzere, her ne kadar 1950’li yıllarda AB’nin kurucu üyelerini bir araya getiren kömür ve çelik olsa da o tarihlerden sonra üye devletler hiçbir zaman enerji piyasalarını birbirine bağlamak ve reform yapmak konusunda yeterince istekli olmamıştır.¹⁷⁹ Ancak yine de Komisyon itici bir güç olarak enerji politikalarının bütünleştirilmesi konusunda sürekli bir çaba içerisinde.

3.4. AB ENERJİ BİRLİĞİ

AB Enerji Birliği’nin, Komisyon’un enerji konusunda ulaşmak istediği temel hedef olduğu söylenebilir. Bu kapsamda 2 Şubat 2015 tarihinde Enerji Birliği Stratejisi¹⁸⁰ yayınlanmıştır. Söz konusu metnin ilk 2 sayfasında Komisyon neden Enerji Birliği oluşturulması gerektiği ile ilgili ikna edici argümanlarını sıralamıştır. Bu argümanlar ve Komisyon’un bunları sunma şekli doğrudan kendi sözleri ile şu şekildedir;

Merkezinde iddialı iklim politikaları olan güçlü bir Enerji Birliği’nde hedef, AB içindeki tüketicilere- gerek hanehalklarına gerekse iş piyasalarına- güvenli, sürdürülebilir, rekabetçi ve makul enerji sağlamaktır. Bu hedefe ulaşmak için Avrupa’nın enerji sisteminde köklü bir değişiklik gerekmektedir.

Bizim vizyonumuz üye devletlerin, vatandaşlara güvenli enerji tedarik edebilmek için birbirlerine bağlı olduklarını gördükleri, işbirliği ve karşılıklı güven temeline dayanan ve küresel meselelerde tek ses olarak konuşan bir Enerji Birliği’dir.

Bizim vizyonumuz, enerjinin sınırlar arasında özgürce aktığı, rekabet temeline ve kaynakların en iyi şekilde kullanımına dayanan ve gerekli olduğunda enerji piyasalarının Birlik seviyesinde etkin bir şekilde düzenlendiği kıta çapında entegre bir enerji sistemidir.

(...) En önemlisi, bizim vizyonumuz tüketicileri merkezine alan ... bir Enerji Birliği’dir.

Hedeflerimize erişmek için, fosil yakıtlara dayanan bir ekonomiden, merkezileşmiş, arz yanlı yaklaşımı benimsemiş, eski

¹⁷⁹Euractiv, “Half-time for the Juncker Commission”, 23.05.2017, <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/halftime-for-the-juncker-commission/>, (05.10.2018)

¹⁸⁰Eur-lex, “A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy”, **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank**, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF, (06.11.2018), ss.2-3.

teknolojilere ve tarihi geçmiş iş modellerine dayanan bir ekonomiden uzaklaşmak zorundayız.

Tüketicileri onlara bilgi sağlayarak ve seçenek sunarak arzın yanında talebi de yönetmek konusunda esneklik yaratarak güçlendirmeliyiz. Ulusal politikaların koordinasyonsuz ilerlediği, piyasa engellerinin olduğu parçalı bir sistemden uzaklaşmalıyız.

Bugün Enerji Birliği'nde, Avrupa seviyesinde enerji kuralları mevcuttur ancak uygulamada 28 ulusal düzenleyici çerçeve de halen mevcuttur. Bu devam edemez. Entegre bir enerji piyasası için daha çok rekabet yaratılması, AB çapında enerji üretim tesislerinin daha iyi kullanılması yoluyla piyasa verimliliğinin artırılması, tüketiciler için makul fiyatlar oluşturulması gerekir.

Perakende piyasaları doğru bir şekilde işlemiyor. Çoğu tüketici hanehalkı, enerji tedarikçisi bakımından çok az seçeneğe ve enerji giderleri üzerinde çok az kontrole sahiptir. Avrupalı hanehalklarının kabul edilemez derecede büyük bir çoğunluğu, enerji faturalarını ödemeye güç yetiremez durumdadır.

(...) Enerji adaları, pek çok piyasa, komşuları ile düzgün bir şekilde bağlantı kuramadığı için hala varlığını devam ettirmektedir. Bu tüketicilerin karşılaştığı maliyetleri artırmakta ve enerji güvenliği bakımından zafiyet oluşturmaktadır.

(...) Yüksek teknolojili yatırımlar ve istikrarlı politikalar aracılığıyla küresel çapta rekabetçi firmalar Avrupa'ya istihdam ve büyüme getirecek. Yeni iş sektörleri, yeni iş modelleri ve yeni istihdam profilleri doğacak. Böyle dönüşümsel değişimler, enerji sistemlerindeki tüm aktörlerin, tüketiciler de dâhil, rollerini derinden etkileyecek.

Avrupa şimdi doğru seçim yapmaya mecburdur. (...)

Neden Enerji Birliği'ne ihtiyaç duyulduğuna ilişkin Komisyon'un sözleri incelendiğinde; tüketicilere, istihdam ve büyümeye ısrarla değinildiği, enerji piyasalarının entegrasyonu için köklü değişimler gerektiği ve bunun için üye devletlerin koordinasyonsuz bir şekilde ulusal politikalarını sürdürdüğü mevcut sistemin hem hanehalkları hem de sanayi çevrelerinde olumsuz etkileri olduğu vurgusu dikkat çekmektedir. Eski teknolojilerin kullanılması, daha fazla istihdam yaratılamaması, hanehalklarının enerji faturalarını ödemekte güçlük çekmesi, küresel bağlamda enerji alanında AB'nin tek ses olarak konuşamaması, kesintisiz enerji arzının sağlanamaması gibi durumların tamamının ana sebebi olarak parçalı enerji sistemi, başka bir deyişle, üye devletlerin enerji alanında ulusal politikalarını sürdürmesi gösterilmiştir. Enerji Birliği'nin kurulması ile elde edilecekleri söylemekle ve mevcut problemleri sıralamakla, Komisyon bir nevi tüketiciler, iş çevreleri ve üye devletler için tercih edilmesi gereken uygun yolun ne olduğunu göstermekte ve aktörlerin algılarını şekillendirmektedir. Komisyon'un bu ifadeleri,

sosyolojik kurumsalcılığın kurumlar aktörlerin dünyayı algılama biçimlerini şekillendirmektedir savı ile oldukça uyumludur. Komisyon, bir yandan uygunluk mantığı çerçevesinde, üye devletlere hangi davranışın kabul edilebilir olduğunu gösterirken diğer yandan da sorunu nasıl algılamaları gerektiğini göstererek potansiyel çözümleri ortaya koymaktadır.

Enerji Birliği'ne göre, AB enerji politikalarının 5 temel amacı vardır. Bunlar; enerji iç pazarının ve enerji ağlarının ara bağlantılarının işleyişini sağlamak, Birlik içinde enerji arzının güvenliğini temin etmek, enerji verimliliğini ve tasarrufunu geliştirmek, iklim değişikliği hedeflerine ulaşılabilmesi için yeni ve yenilenebilir enerji formlarının gelişimini desteklemek, araştırma, inovasyon ve rekabetçiliği artırmaktır.¹⁸¹

23 Kasım 2017 tarihinde Komisyon tarafından Enerji Birliği'nin durumunu incelemek üzere yayımlanan üçüncü değerlendirme raporunda, Enerji Birliği'nin tamamlanabilmesi için Komisyon, üye ülkeler ve toplumun tüm kesimlerinin yakın işbirliği içinde olmasının gerektiği ifade edilmiş ve vatandaşların, kentlerin, kırsal kesimlerin, şirketlerin, akademisyenlerin, sivil toplum kuruluşlarının Enerji Birliği'ni ortak bir şekilde sahiplenmesi için harekete geçmesi istenmiştir. Söz konusu raporda aynı zamanda küresel enerji üretim ve talebinde meydana gelen değişikliklerin jeopolitik ve endüstriyel rekabette önemli etkileri olduğu, AB için çeşitli zorluklar oluşturmakla birlikte fırsatlar da yarattığı belirtilmiştir. Komisyon bu raporunda vatandaşlar için enerji güvenliği sağlarken yenilenebilir enerjide dünya lideri olmanın önemini vurgulamış, iklim ve enerji verimliliği hedeflerinin gerçekleştirilmesi gerektiğini dile getirmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi ile 2019 yılı sonuna kadar Enerji Birliği bir politika olmaktan çıkarak bir gerçekliğe dönüşecektir.¹⁸² Komisyon da bu raporunda yaşanan gelişmeleri kaydetmiştir ve geliştirilmesi gereken yönleri göstererek üye ülkelere bir nevi yol göstermektedir.

¹⁸¹European Commission, "Building the Energy Union", <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/building-energy-union>, (28.12.2018).

¹⁸²European Commission, "Third Report on the State of the Energy Union", **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank**, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/third-report-state-energy-union_en.pdf, (06.11.2018), ss.1-2.

3.5. DİĞER GELİŞMELER

Enerji paketlerinin ilan edilmesinden sonra da Komisyon daha ileri düzenlemelerle, özellikle tüketicilere daha güvenli, sürdürülebilir, rekabetçi ve düşük maliyetli enerji sağlayabilmek amacını vurgulayarak üye devletlerin enerji piyasalarının birbiri ile entegrasyonunu artırmak için ısrarla çalışmaya devam etmiştir. Bunun örneklerinden biri de 30 Kasım 2016 tarihinde Komisyon'un "yeni bir AB enerji piyasası düzeni" için sunduğu yasa teklifidir. "Tüm Avrupalılar için Temiz Enerji" paketinde, Enerji Birliği Juncker Komisyonu'nun en öncelikli 10 hedefi arasında sayılmakta ve bu sebeple söz konusu paketle de Enerji Birliği'nin yürürlüğe sokulması amaçlanmaktadır. Ayrıca Paket kapsamında tüm Birlik için enerji verimliliği, yenilenebilir enerji, elektrik piyasalarının düzenlenmesi, enerji arzının güvenliği gibi konularda da Komisyon'un görüşlerine yer verilmiş ve enerji verimliliğini artırmak, yenilenebilir enerjide dünya lideri olmak ve tüketiciler için daha ideal koşulları oluşturmak gibi üç temel hedef belirlenmiştir. Komisyon ayrıca yasa teklifinin kabul edilmesi ile inşaat sektöründe üretimin %5 artacağı, mühendislik, demir çelik sektörlerinde artışın yaklaşık %3,8 oranında olacağı ve inşaat sektöründe 700.000, mühendislik sektöründe 230.000 ve demir çelik sektöründe 27.000 yeni istihdam oluşturacağı yönündeki tahminlerine de söz konusu raporda yer vermiştir.¹⁸³

Enerji iç pazarının tamamlanabilmesi için Komisyon elektrik piyasalarında uygulanacak ortak kurallara yönelik bir direktif tasarısını¹⁸⁴, ayrıca Elektrik Tüzüğü tasarısını¹⁸⁵ ve elektrik sektöründe yaşanması muhtemel risklere hazırlık amacıyla

¹⁸³European Commission, "Clean Energy For All Europeans", **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank**, 2016, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fa6ea15b-b7b0-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, (06.11.2018), ss.1-4.

¹⁸⁴European Commission, "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast)", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0864:FIN>, (06.11.2018).

¹⁸⁵European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity (recast)", 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52016PC0861>, (06.11.2018).

bir tüzük tasarısını¹⁸⁶ da 30 Kasım 2016 tarihinde yayımlamıştır. Söz konusu düzenlemelerde tüketicilerin korunması en önemli unsurlardan biri olarak sunulmuş, enerji bakımından fakir hanehalklarının üye devletlerce korunması ve izlenmesi için özel koruma sağlanması; yerel enerji üretiminin, dağıtımının, depolanmasının desteklenmesi; üye devletlerce piyasa katılımcıları arasında veri değişimlerine ilişkin düzenlemeler yapılması; dağıtım sistemi operatörlerinin görevlerinin açıklığa kavuşturulması ve dağıtım ağlarının geliştirilmesi için planlama usullerinin tanıtılması gibi hususlar ele alınmıştır. Risklere hazırlıklı olmak amacıyla hazırlanan tüzük tasarısında ise AB içinde ve özellikle komşu üye ülkelerdeki iletim ağı operatörleri arasında işbirliğini artırmak suretiyle riskli durumlara karşı hazırlıkları güçlendirmeyi ve elektrik krizleri anında elektrik ağlarının sınır ötesi yönetimini sağlayabilmeyi amaçlamaktadır. Kriz durumlarının önlenmesi ve bunlara hazırlıklı olunması ile kriz anlarının ortak bir şekilde yönetilebilmesi için ortak kurallar benimsenmesi, arz güvenliğinin ortak yöntemlerle değerlendirilmesi ve bu izleme ve değerlendirme için ortak yapılar kurulması söz konusu tüzük taslağında temel yöntemler olarak bildirilmiştir.¹⁸⁷

Rusya ile Ukrayna arasında 2008-2009 kışında yaşanan doğal gaz krizinin ardından arzın devamlılığının tüm AB için öneminin de anlaşılması ile birlikte 20 Ekim 2010 tarihinde doğal gaz arzının güvenliğinin sağlanması için alınacak önlemlere ilişkin 994/2010 sayılı Tüzük yayımlanmıştır.¹⁸⁸ Söz konusu tüzük ile öncelikli olarak krizlere karşı koruma sağlanabilmesi ve hızlı cevap mekanizmalarının oluşturulması amaçlanmıştır. Ayrıca yine Rus gazının Ukrayna üzerinden dağıtılmasına ilişkin Komisyon tarafından, Mayıs 2014'te Enerji Güvenliği Strateji Belgesi hazırlanmıştır. Söz konusu belge ile Birlik'e kesintisiz ve istikrarlı enerji arzının sağlanabilmesi amaçlanmıştır.¹⁸⁹ İlgili belgeye ilişkin detaylı

¹⁸⁶European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC", 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:862:FIN>, (06.11.2018).

¹⁸⁷European Parliament, "Internal Energy Market", <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/45/internal-energy-market>, (06.11.2018).

¹⁸⁸Eur-lex, "Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC", **Official Journal of the European Union**, 25.04.2013, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:EN:PDF>, (06.11.2018) s.1.

¹⁸⁹European Parliament, "Internal Energy Market".

bilgilere konunun dış ilişkiler boyutu da bulunması sebebiyle çalışmanın dördüncü bölümünde yer verilmiştir.

8 Kasım 2017 tarihinde Komisyon tarafından, 2009 yılında çıkarılan doğal gaz tüzüğünün yenilenmesi amacıyla 660 sayılı yeni bir taslak metin¹⁹⁰ hazırlanmıştır. Entegre bir doğal gaz piyasasının oluşturulmasının Enerji Birliği projesinin hayata geçirilebilmesi için gerekli temel yapıtaşlarından biri olduğu, Birlik doğal gaz piyasasının iyi bir şekilde işlediğinin söylenebilmesi için de üye devletler arasında doğal gaz akışının özgürce ve makul fiyatlarla gerçekleşiyor olması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu şekilde Birlik çapında doğal gaz arz güvenliğinin sağlanabileceği hususuna söz konusu tasarı da yer verilmiş; doğal gazın boru hatları ile tranfer ediliyor olması sebebiyle üye devletler arasında doğal gaz ağlarının birbirine bağlı olmasının ve bu ağlara ayrımcı olmayan bir şekilde erişim sağlanabilmesinin önemi vurgulanmıştır. Doğal gaz ağlarının birbiri ile bağlantılı olması aynı zamanda kriz zamanlarında da oldukça elzemdir. Söz konusu tüzük ile bir üye ülke ile üçüncü bir ülke arasında mevcut, planlanmış veya gelecekte planlanacak bir doğal gaz altyapı projesinin, AB içinde enerji arz güvenliğini zayıflatmaması sağlanmıştır.

Diğer yandan AB, trans-Avrupa ağları oluşturulmasına ilişkin adımlar atmaya da devam etmektedir. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 170 ila 172 nci maddeleri arasında trans-Avrupa ağlarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.¹⁹¹ Bu kapsamda söz konusu Antlaşma'nın 170 inci maddesinde “Vatandaşların, ekonomik operatörlerin ve bölgesel ve yerel toplulukların *iç sınırları olmayan bir alan* kurulmuş olmasından tam anlamıyla faydalanabilmesi için; Birlik taşımacılık, telekomünikasyon ve enerji alt yapılarında trans-Avrupa ağlarının kurulmasına ve geliştirilmesine destek olmalıdır” denilmektedir. Bahse konu maddeye göre rekabetçi ve açık bir piyasada, ulusal ağların arabağlantılarını ve birlikte işlerliğini geliştirmek Birlik'in amaçları arasındadır.

Antlaşma'nın 171 inci maddesinde bu hedeflere ulaşmak için amaç ve

¹⁹⁰European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas”, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0660:FIN>, (06.11.2018).

¹⁹¹Eur-lex, “Consolidated Version of the Treaty On the Functioning of the European Union”, ss.124-125.

önceliklere ilişkin bir seri rehber hazırlanması, ağların birlikte işlerliğinin sağlanması için teknik standardizasyon alanında gerekli önlemlerin alınması ve üye devletler tarafından da desteklenen ‘ortak çıkarlara ilişkin projelerin’ desteklenmesi gibi yöntemler dile getirilmiştir. Ayrıca söz konusu maddede, üye devletlerin bu amaçların gerçekleştirilmesi üzerinde önemli etkisi olabilecek ulusal politikalarını Komisyon ile işbirliği içerisinde koordine etmesi gerektiği ve Komisyon’un böyle bir işbirliğinin geliştirilmesi için gerekli tüm adımları atacağı hükme bağlanmıştır.

Antlaşma’nın 172 nci maddesinde, daha önce dile getirilen amaç ve önceliklere ilişkin bir seri rehber hazırlanmasının Parlamento ve Konsey tarafından olağan yasama prosedürü çerçevesinde ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danıştıktan sonra yapılacağı bildirilmiştir. Ayrıca Birlik’in ortak çıkarları çerçevesinde gerçekleştirilecek bir proje, herhangi bir üye devletin topraklarını ilgilendiriyorsa bu üye devletin onayının alınmasının zorunlu olduğu hususu da eklenmiştir.

21 Mart 2013 tarihinde yayımlanan 347/2013 sayılı Tüzük, trans-Avrupa enerji altyapılarına ilişkin bir rehber niteliğinde olup söz konusu tüzükte ‘ortak çıkarlara ilişkin projeler’ ve trans-Avrupa elektrik ve doğal gaz ağları arasında öncelikli projeler tanımlanmıştır. Söz konusu Tüzük 1 Haziran 2013 tarihinde yürürlüğe girmiş; sözleşme ekinde 12 stratejik trans-Avrupa enerji altyapısı önceliği belirlenmiştir. Bunların 2020’ye kadar hayata geçirilmesinin Birlik’in enerji politikası öncelikleri için elzem olduğu ifade edilmiştir.¹⁹² Bu öncelikler, farklı coğrafi alanları veya elektrik dağıtımı ve depolanması, doğal gaz dağıtımı ve depolanması, sıkılaştırılmış veya sıvılaştırılmış doğal gaz alt yapısı gibi alanları içermektedir. Ayrıca Tüzük’e göre üye devletler, trans-Avrupa enerji alt yapısının geliştirilmesi ile ilgili ‘ortak çıkarlara ilişkin projeler’ önerecek ve bu projeler mümkün olan en kısa sürede hayata geçirilecektir. Bunların hayata geçirilebilmesi için Komisyon tarafından, “AB 2020 için Bütçe” çerçevesinde Avrupa’yı Birbirine Bağlama Araçları (the Connecting Europe Facility) oluşturulmuş; enerji, taşımacılık ve dijital alt yapı projelerinin desteklenmesi için 2014-2020 yılları arasında söz

¹⁹²Eur-lex, “Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009”, **Official Journal of the European Union**, 25.04.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=en>, (06.11.2018), s.39.

konusu mekanizmanın çalıştırılması planlanmıştır. Kasım 2013 tarihinde söz konusu mekanizmanın trans-Avrupa enerji alt yapı projelerinin desteklenmesi için bütçesi Parlamento ve Konsey tarafından 5,12 milyar Avro olarak belirlenmiş ve birçok proje bu kapsamda desteklenmiştir.¹⁹³



¹⁹³European Parliament, “Internal Energy Market”.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ ENERJİ POLİTİKALARI

4.1. DOĞAL GAZ AÇISINDAN AB'NİN DÜNYA ENERJİ GÖRÜNÜMÜNDEKİ YERİ

4.1.1. Küresel Enerji Alanında Doğal Gaz

Doğal gazın ekonomik anlamda değerli bir kaynak olarak görülmesi, petrol kadar eskiye dayanmamaktadır. Öyle ki petrol arama çalışmalarında doğal gaz bulunduğu zaman bu bir başarısızlık olarak görülmekteydi. Bunda doğal gazın, petrol gibi akışkan formda olmaması sebebiyle kullanıcıya ulaşmasının zor olması en önemli etkidir. Ancak teknolojik ve ekonomik gelişmelerle birlikte doğal gazın ekonomik değeri artmış ve kullanımı hızla yayılmıştır.¹⁹⁴

Küresel doğal gaz tüketimi 1965 yılında 630,6 milyar m³ iken 2017 yılında bu rakam 3670,4 milyar m³'e ulaşmıştır. Bu, küresel doğal gaz tüketiminde 1965 yılından bu yana %500'e yakın bir artış yaşandığını göstermektedir. Petrol tüketiminin 1965'ten bu yana yaklaşık %200 oranında artış gösterdiği dikkate alınırsa doğal gaz tüketimindeki artış oldukça dikkat çekicidir. Son 10 yılda yaşanan gelişmeye bakılırsa, 2007 yılından bu yana petrol tüketimindeki artış yaklaşık %10 iken doğal gazda tüketimindeki artış bunu çok aşarak yaklaşık %24 oranına ulaşmıştır.¹⁹⁵ Bu rakamlar tüm dünyada doğal gaz tüketimindeki hızlı artışı gözler önüne sermektedir.

Doğal gazın, diğer fosil yakıtlara göre oldukça açık bazı üstünlükleri vardır. Doğal gaz, diğer fosil yakıtlara göre daha çevreci bir yakıt olması ile bilinmektedir. Yakıldığında oluşan karbon, sülfür dioksit ve nitrojen oksit gibi zararlı gazların salınımı, petrol veya kömür yakıldığında oluşan salınımına göre daha azdır. Aynı zamanda kömür ve petrolden farklı olarak yakıldığında kül veya katı atık

¹⁹⁴Erdal Akpınar ve Adem Başbüyük, "Jeoekonomik Önemi Giderek Artan Bir Enerji Kaynağı Doğal Gaz", *Turkish Studies*, Cilt:6, Sayı:3, 2011, s.122.

¹⁹⁵British Petroleum, "Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017", <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, (28.12.2018).

bırakmamaktadır. Bu sebeplerle kirliliğin azaltılması ile temiz ve sağlıklı bir çevre için doğal gaz daha fazla tercih edilir olmuş ve tüm dünyada kullanımını diğer fosil yakıtlara göre daha hızlı bir şekilde artmıştır.¹⁹⁶

Elektrik üretiminde de doğal gaz daha çevreci olması ve ekonomik yapısıyla dikkat çekmektedir. Öncelikle doğal gaz kombine çevrim elektrik santralleri, kömür ve nükleer enerji ile elektrik üreten santrallere göre daha az sermaye yoğunluktadır. Doğal gaz santralleri ile kömüre göre 2-3 kat, nükleere göre ise 4-5 kat daha az sermaye yoğunluklu bir elektrik üretilmesi mümkündür. Ayrıca doğal gaz santrallerini inşa etmek ortalama 20-30 ay kadar sürmektedir ve bu açıdan kömüre (40-50 ay) ve nükleere (60-80 ay) göre çok daha hızlı inşa edilebilmektedir. Bunun yanında doğal gazdan elektrik üretimi diğer fosil kaynaklara göre daha verimli ve çevrecidir. 1 megawatt elektrik üretebilmek için petrol ile üretim yapan bir santralde 3 megawatt termal enerji gerekmekte ve sonunda 0,9 ton karbondioksit salınımı gerçekleşmektedir. Verimlilik oranı ise %32 ile %34 arasında değişmektedir. Kömür ile üretim yapan bir santralde 1 megawatt elektrik üretebilmek için gereken termal enerji 2,5 megawatttır. Sonuç olarak yine 0,9 ton oranında karbondioksit salınımı yapılır ve verimlilik oranı %34 ile %35 arasında değişmektedir. Doğal gaz yakıtlı bir termik santralin ise 1 megawatt elektrik üretebilmek için 2 megawatt termal enerjiye ihtiyacı olurken, işlem sonucunda salgılanan karbondioksit oranı 0,4 tondur. Verimlilik ise %45 ile %58 aralığında değişmektedir. Yani bir doğal gaz kombine çevrim elektrik santralinin aynı miktarda elektrik üretebilmek için daha az girdiye ihtiyacı vardır. Başka bir deyişle, aynı miktarda girdi ile daha fazla elektrik enerjisi üretilmektedir. Sonuç olarak ise daha az karbondioksit salınımı yapılmaktadır.¹⁹⁷

4.1.2. Dünya Kanıtlanmış Doğal Gaz Rezervleri

Dünya kanıtlanmış doğal gaz rezervleri, enerji ekonomisinin geleceği açısından en az üretim ve tüketim oranları kadar önemlidir. Bir ülkenin sahip olduğu kanıtlanmış rezerv miktarı, o ülkenin rezervlerinin ne kadarını üreterek dünya doğal

¹⁹⁶Naturalgas.org, “Natural Gas and the Environment”, 20.09.2013, <http://naturalgas.org/environment/naturalgas/>, (06.11.2018).

¹⁹⁷European Gas Advocacy Forum, “The Future Role of Natural Gas”, 2011, <https://slidex.tips/download/the-future-role-of-natural-gas-a-position-paper-by-the-european-gas-advocacy-for>, (06.11.2018), ss.16-17.

gaz ticaretine kazandırdığını göstermeyip yalnızca topraklarında bulundurduğu doğal gaz miktarını ifade etmektedir. Bu minvalde, üretim oranları kadar büyük bir öneme sahip olmasa da, gelecekte uluslararası enerji ticaretinde ithalatçı ülke olarak yerini alabilecek ülkelerin öngörülebilmesi açısından önem arz etmektedir.

Doğal gaz rezervine sahip ülkeler zaman zaman rezervlerini olduğundan fazla ya da az gösterebilmektedir. Rezervlerin az gösterilmesi, piyasalarda doğal gaz miktarının azalacağı yönünde beklentilerin oluşmasına ve bu sebeple de fiyatların artmasına yol açılabilir. Benzer şekilde, rezervlerin fazla gösterilmesi yolu ile devletler piyasalardaki etkinliklerini ve pazarlık güçlerini artırmayı hedeflemektedir.¹⁹⁸ Her ne kadar doğal gaz fiyatları ülkeler arasındaki anlaşmalara bağlı olarak değişiklik gösterse de, her iki durum da rezerv miktarlarının önemini ortaya koymaktadır.

Rezerv/üretim oranı, ilgili ülkenin mevcut üretim hızıyla üretmeye devam etmesi ve ilerleyen yıllarda yeni keşiflerle rezervlerinde bir artış olmaması halinde, rezervlerinin kaç yıl daha mevcut olacağını göstermektedir.¹⁹⁹ Bu sebeple de Rezerv/üretim oranı yüksek olan bir ülkenin, enerji ticaretinde o kadar uzun yıl ithalatçı konumunda olacağı öngörülebilir.

Tablo 2: Dünya Kanıtlanmış Doğal Gaz Rezervleri, 2017

	Ülke	Yüzde	Rezerv Miktarı (trilyon m ³)	Rezerv/ Üretim Oranı
1	Rusya Federasyonu	%18,1	35	55
2	İran	%17,2	33,2	148,4
3	Katar	%12,9	24,9	141,8
4	Türkmenistan	%10,1	19,5	314,1
5	ABD	%4,5	8,7	11,9
6	Suudi Arabistan	%4,2	8	72
7	BAE	%3,1	5,9	98,2
8	Çin	%2,8	5,5	36,7
9	Nijerya	%2,7	5,2	110,2
10	Cezayir	%2,2	4,3	47,2
	AB	%0,6	1,2	10

Kaynak: British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, (28.12.2018).

¹⁹⁸H. Naci Bayraç, “Uluslararası Petrol Piyasasının Ekonomik Analizi”, 2005, https://docplayer.biz.tr/3357845-Uluslararası-petrol-piyasasının-ekonomik-analizi.html#show_full_text, (06.11.2018), ss.7-8.

¹⁹⁹University of Calgary, “Reserves/Production Ratio”, https://energyeducation.ca/encyclopedia/Reserves/production_ratio, (29.12.2018).

Tablo 2’de dünyanın en çok doğal gaz rezervine sahip 10 ülkesi gösterilmiştir. Buna göre AB’nin doğal gaz ticaretinde oldukça önemli bir aktör olan Rusya Federasyonu, dünyanın en çok rezerve sahip ülkesi konumundadır. 35 trilyon m³ doğal gaz rezervi ile tüm dünya doğal gaz rezervlerinin %18,1’ini elinde bulundurmakta ve rezervlerinin ömrü aynı üretim hızıyla devam etmesi ve yeni rezervler bulunmaması halinde yalnızca 55 yıl olarak öngörülmüştür. Rusya Federasyonu’nu, İran (%17,2), Katar (%12,9) ve Türkmenistan (%10,1) izlemektedir. AB için önemli ihracatçılardan biri durumda olan Norveç’in ise 1,7 trilyon m³ kanıtlanmış doğal gaz rezervi ile dünya kanıtlanmış doğal gaz rezervleri içindeki payı %1 oranındadır. Rezerv/üretim oranı ise 13,9 yıl olup bu kadar süre daha doğal gaz rezervine sahip olacak; ancak daha sonra rezervleri tükenecektir.

AB doğal gazının, tüm dünya rezervlerindeki payı ise yalnızca %0,6’dır. Sahip olduğu 1,2 trilyon m³ olan doğal gazın, üretim hızının sabit kalması halinde, yalnızca 10 yıl ömrü bulunmaktadır. Danimarka, İtalya, Almanya (her biri 0,05 trilyon m³ den daha az), Hollanda (0,7 trilyon m³), Polonya, Romanya (her biri 0,1 trilyon m³), Birleşik Krallık (0,2 trilyon m³) doğal gazı bulunan AB üyesi ülkelerdir.²⁰⁰

4.1.3. Küresel Doğal Gaz Üretimi ve Tüketimi

Tablo 3’te 2017 yılında küresel anlamda en fazla doğal gaz üretimini gerçekleştiren 10 ülke gösterilmiştir. Buna göre, küresel doğal gaz üretiminin üçte birinden fazlasını ABD (%20) ve Rusya Federasyonu (%17,3) gerçekleştirmiştir. Görece çok daha az üretim oranlarına sahip olmakla birlikte, İran (%6,1), Katar (%4,8) ve Kanada (%4,8) küresel üretimde önemli paya sahip diğer ülkelerdir. AB üyesi olmamasına rağmen, AB için güvenilir tedarikçi olarak adlandırılan Norveç ise, tüm dünya üretimdeki %3,3 paya sahiptir ve 2017 yılında 123,2 milyar m³ üretim gerçekleştirmiştir.

²⁰⁰British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”.

Tablo 3: Küresel Doğal Gaz Üretimi, 2017

	Ülke	Üretim miktarı (milyar m ³)	Küresel Üretimdeki Payı	2006-2016 büyüme oranı
1	ABD	734,5	%20	%3,8
2	Rusya Federasyonu	635,6	%17,3	%-0,3
3	İran	223,9	%6,1	%6,3
4	Katar	175,7	%4,8	%12,9
5	Kanada	176,3	%4,8	%-0,4
6	Çin	149,2	%4,1	%8,9
7	Norveç	123,2	%3,3	%2,8
8	AB	117,8	%3,2	%-5,3
9	Avusturalya	113,5	%3,1	%9
10	Suudi Arabistan	111,4	%3	%4,2

Kaynak: British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, (28.12.2018).

AB’nin küresel doğal gaz üretimindeki payı ise, 2006 yılından bu yana %5,3 gerileyerek 2017 yılında 117,8 milyar m³ doğal gaz üretimi ile %3,2 oranına ulaşmıştır. Doğal gaz üretimi gerçekleştiren AB üyesi ülkeler; Birleşik Krallık (41,9 milyar m³), Hollanda (36,6 milyar m³), Romanya (10,3 milyar m³), Almanya (6,4 milyar m³), İtalya (5,3 milyar m³), Danimarka (5,1 milyar m³) ve Polonya’dır (4 milyar m³).²⁰¹

Ancak üretici ülkelerin doğal gaz piyasasındaki rollerinin ne derece etkin olduğunu ve küresel doğal gaz ticaretine katılımlarını anlamak için, üretim ve tüketim rakamlarının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Üretilen doğal gazın, küresel ticarete konu edilmesi mümkün olduğu gibi ülke içi tüketimde kullanılması da mümkündür.

Tablo 4’te 2017 yılı küresel doğal gaz tüketiminde önemli yere sahip ilk 10 ülke gösterilmiştir. Buna göre ABD, 2017 yılında tüm dünyada tüketilen doğal gazın beşte birini tek başına tüketen ülke olarak dikkat çekmektedir. 2017 yılında 734,5 milyar m³ doğal gaz üretmişken, 739,5 milyar m³ tüketim gerçekleştirerek tüketimini büyük oranda iç üretim ile karşılayabilmiştir. Dünyanın üçüncü en çok enerji tüketimini %11,6’lık payı ile gerçekleştiren Rusya Federasyonu; 2017 yılında üretmiş olduğu 635,6 milyar m³ doğal gazın, 424,8 milyar m³’ünü iç tüketimi için harcamıştır. Söz konusu rakamlara göre Rusya Federasyonu net ihracatçı durumundadır.

²⁰¹British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”.

Tablo 4: Küresel Doğal Gaz Tüketimi, 2017

	Ülke	Tüketim miktarı (milyar m ³)	Küresel Tüketimdeki Payı	2006-2016 büyüme oranı
1	ABD	739,5	%20,1	%2,5
2	AB	466,8	%12,7	%-1,3
3	Rusya Federasyonu	424,8	%11,6	*
4	Çin	240,4	%6,6	%13,7
5	İran	214,4	%5,8	%6,2
6	Japonya	117,1	%3,2	%2,9
7	Kanada	115,7	%3,2	%2,5
8	Suudi Arabistan	111,4	%3	%4,2
9	Meksika	87,6	%2,4	%4,7
10	Mısır	56	%1,5	%3,5

Kaynak: British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, (28.12.2018).

Dünyanın ikinci en çok doğal gaz tüketimini gerçekleştiren %12,7’lik payı ile AB’dir. AB’nin 2017 yılında doğal gaz üretimi 117,8 milyar m³ iken tüketimi 466,8 milyar m³ olarak gerçekleşmiştir. Üretim miktarı ile tüketim miktarı arasındaki ciddi fark AB’yi net ithalatçı konumuna getirmektedir. AB içinde gerçekleştiren tüketimin yaklaşık yarısını sadece 3 ülke gerçekleştirmiştir. Bunlar; Almanya (%2,5), Birleşik Krallık (%2,1) ve İtalya’dır (%2).²⁰²

4.1.4. Doğal Gaz Fiyatları

Doğal gaz ticareti iki şekilde yapılmaktadır. Bunlardan ilki uzun dönemli sözleşmeler imzalanması yoluyla diğeri ise spot piyasalar yoluyla. Uzun dönemli sözleşmeler, iki aktörün karşılıklı müzakeresi sonucunda imzalanmakta ve bu sözleşmelerde genellikle doğal gaz fiyatları petrol fiyatlarına endeksli olarak belirlenmektedir. Söz konusu sözleşmeler ithalatçı ülkeyi bağlayıcı nitelikte al ya da öde şartını içerir. Bu şarta göre anlaşmada belirlenen miktarda kaynak her yıl alınmak zorundadır; alınmaması durumunda dahi ithalatçı ülke o miktarda kaynak için ödeme yapacaktır. Spot piyasalar ise arz ve talep arasındaki dengeyi gösterir ve burada fiyatlar arz talep dengesine göre belirlenir. Spot piyasalar esnektir, arz ve

²⁰²British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”.

talepteki değişimlere kolaylıkla adapte olarak fiyatın bu yönde değişmesini sağlamaktadır.²⁰³

Doğal gaz fiyatlarının ne yönde seyrettiğinin incelenmesinden önce bu fiyatların belirlendiği koşulları ve piyasaları incelemek, birbirinden farklı doğal gaz fiyatlarını yorumlayabilmek açısından faydalıdır. Boru hatları ile yapılan doğal gaz ticaretinden ziyade sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG- Liquefied Natural Gas) ticaretinde farklı ve aktif piyasalardan ve hub olarak adlandırılan merkezlerden bahsetmek mümkündür. ABD’de Henry Hub, Birleşik Krallık’ta Natural Balancing Point (NBP) ve Kanada’da ise Alberta bu merkezlerin en önemli, ticaret hacmi geniş ve fiyatlar üzerindeki etkileri büyük olan örnekleridir. Bunun dışında kıtasal Avrupa’da ticaret hacmi görece daha küçük farklı merkezler de bulunmaktadır. ABD’nin Louisiana eyaletinde bulunan Henry Hub, 16 eyalet içi ve eyaletler arası doğal gaz boru hattı sisteminin merkezi olan bir noktadır. Burası fiziksel anlamda bir dağıtım ve fiyatlandırma merkezi durumundadır. Burada doğal gazın fiyatı piyasa güçleri tarafından açık ve devamlı bir müzayedede kurlar temelinde belirlenmektedir. Burada doğal gaz vadeli işlem sözleşmeleri ile oluşan fiyat, uluslararası öneme sahiptir ve referans fiyatı olarak kabul edilir. Başka bir deyişle, ABD’de doğal gaz fiyatları açık ve rekabetçi bir piyasada belirlenmektedir. Kanada’da ise Alberta, gaz satışlarının aylık olarak hesaplanan ortalama fiyatıdır. Alberta Enerji Departmanı tarafından aktüel satış işlemlerinin incelenmesi yoluyla belirlenmektedir.²⁰⁴

NBP, Birleşik Krallık doğal gazının alım, satım ve döviz işlemlerinin yapıldığı bir ticaret merkezidir. Burası doğal gaz vadeli işlem sözleşmeleri için bir fiyatlandırma ve sevkiyat noktasıdır. ABD’deki Henry Hub ile oldukça benzer bir mekanizma çalışmaktadır ancak burası fiziksel bir dağıtım merkezi değildir. NBP, Avrupa’nın en aktif doğal gaz ticaret merkezidir. Ayrıca Hollanda’da bulunan Title Transfer Facility, Belçika’da bulunan Zeebrugge veya Almanya, İtalya, Fransa’da bulunan merkezler gibi kıtasal Avrupa’da da doğal gaz merkezleri bulunmaktadır.²⁰⁵

²⁰³European Commission, Indicator-Based Assessment, s.15.

²⁰⁴Alberta Energy, “Natural Gas Prices”, <https://www.energy.alberta.ca/NG/ANG/Pages/Prices.aspx>, (06.11.018).

²⁰⁵Kurt Oswald ve Akshat Seth, “The Future of the European Gas Supply”, A.T. Kearney, 2011, https://www.atkearney.co.uk/documents/10192/278243/The_Future_of_the_European_Gas_Supply.pdf/ade19435-fa7d-4cee-a31c-f4cf9f50a33c, (06.08.2018), s.8.

Ancak bunların en büyüğü ve ticaret hacmi en yüksek olanı NBP olduğu için fiyatlar arasındaki farklılıklar incelenirken NBP ele alınmıştır.

Bu merkezlerde açık ve rekabetçi piyasalarda belirlenen fiyatlar, pek çok değişkenden etkilenmektedir. Bu değişkenler, arz-talep başta olmak üzere, üretim ve arama çalışmaları, hava durumu, kaynakların erişilebilirliği ve piyasadaki aktörlerin bu değişkenlerin herhangi birinin geleceğine dair beklentileri şeklinde sıralanabilir.²⁰⁶

Petrolde bahsederken bu gibi değişkenler daha geniş bir çerçevede incelenmektedir, çünkü uluslararası bir petrol piyasası mevcuttur ve buradaki her değişken uluslararası öneme sahiptir. Petrol piyasalarından farklı olarak, uluslararası bir doğal gaz piyasası oluşmamıştır. Doğal gazın fiyatı, çeşitli petrol ürünlerinin fiyatına endekslenmektedir. Aynı zamanda 3-6 aylık periyotlarla geriye dönük olarak petrol fiyatlarına göre düzenleme yapılmaktadır. Bu sebeplerle de doğal gazın fiyatı, petrolün fiyatına göre artmakta ya da azalmaktadır.²⁰⁷ Doğal gaz fiyatlarının petrol fiyatlarına endeksli olarak belirlenmesi durumunu değiştirmek için, doğal gaz alım, satım ve döviz işlemlerinin yapıldığı ve fiyatların bu şekilde belirlendiği ABD Henry Hub ya da Birleşik Krallık NBP gibi fiyatlandırma ve sevkiyat merkezlerinin oluşturulması amaçlanmıştır. NBP için denilebilir ki son yıllarda sanayi kesiminden ve büyük ölçekli ticari müşterilerden gelen, petrol endeksli sözleşmeler yerine fiyatların bu merkezlerde oluşan fiyatlara endekslenmiş sözleşmeler yapılması yönünde talepler artmıştır. Nihai hedef ise, petrol endeksli doğal gaz fiyatlandırmasının tamamen ortadan kalkmasıdır.²⁰⁸

Kuzey Amerika ve Birleşik Krallık'ta bunun başarıldığı söylenebilir. Bu merkezlerde rekabetçi bir ortamda fiyatlar belirlenmekte ve doğal gaz fiyatları sözleşmelerle petrole endekslenmemektedir. Ancak yine de bazı alanlarda birbirinin ikamesi olduklarından uzun vadede petrol ve doğal gaz fiyatları arasında bir korelasyon mevcuttur. Kuzey Amerika ve Birleşik Krallık'ta işleyen rekabetçi

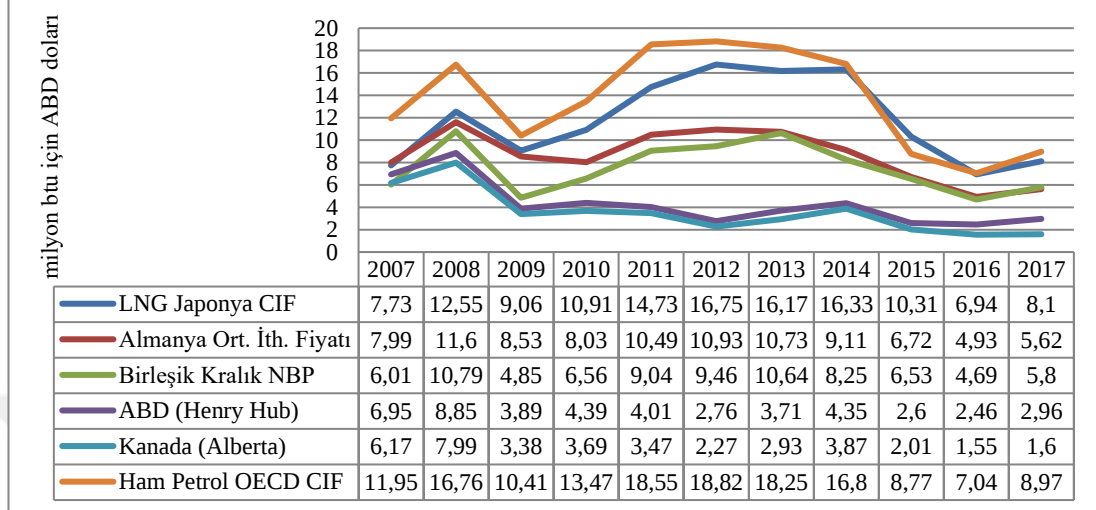
²⁰⁶Alberta Energy, "Natural Gas Prices".

²⁰⁷Ömer Akdoğan, **Rusya'nın Enerji Politikasının Avrupa Birliği Enerji Güvenliğine Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, 2008, s.17.

²⁰⁸Oswald ve Seth, s.9.

piyasaların aksine, kıta Avrupası'nda, bazı merkezler hariç olmak üzere, piyasalar daha çok ihracatçı ülkeler tarafından şekillendirilmektedir.²⁰⁹

Şekil 1: Doğal Gaz Fiyat Karşılaştırması, 2007-2017



Kaynak: British Petroleum, "Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017", <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, (28.12.2018).

Şekil 1'de, 2007-2017 yılları arasındaki Japonya LNG fiyatı, Almanya ortalama ithalat fiyatı, Birleşik Krallık NBP, ABD Henry Hub, Kanada Alberta olmak üzere farklı doğal gaz fiyatları ve ayrıca İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD- Organisation for Economic Co-operation and Development) ham petrol fiyatlarının nasıl değiştiği gösterilmiştir. 2007-2017 yıllarındaki değişimlere genel olarak bakıldığında, OECD tarafından belirlenen ham petrol fiyatları ile açık ve rekabetçi bir piyasada belirlenen NBP fiyatlarının benzer eğilimler gösterdiği görülebilir. Ancak bunun aksine Kuzey Amerika piyasalarında bu ham petrol fiyatlarının tersi yönlü değişimler de yaşanmıştır. Kanada Alberta ve ABD Henry Hub fiyatları birbiri ile paralel değişim göstermektedir. Kanada Alberta fiyatları, Henry Hub fiyatlarının bir seviye altında seyretmektedir. 2010 yılından itibaren Kuzey Amerika'daki fiyatlar, diğer fiyatlardan farklı bir seyir izlemiştir.

2017 yılı itibarıyla doğal gazın ABD Henry Hub fiyatı her bir milyon btu doğal gaz için 2,96 ABD doları ve Kanada Alberta fiyatı ise 1,6 ABD dolarıdır. 2017

²⁰⁹Energy Charter Secretariat, **Putting a Price on Energy: International Pricing Mechanisms for Oil and Gas**, Brussels, 2007, https://energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Oil_and_Gas_Pricing_2007_en.pdf, (06.11.2018), ss.99-100.

yılı ham petrol fiyatının aynı birim için 8,97 ABD doları olduğu göz önünde bulundurulursa, doğal gaz oldukça ucuzdur. Ancak doğal gazın Japonya CIF fiyatı (8,1 ABD doları), neredeyse ham petrol ile yarışmaktadır. Japonya CIF fiyatı ile Almanya ortalama ithalat fiyatı sözleşmelere göre alınan fiyatlardır ve bu açıdan diğerlerinden farklıdır. Birleşik Krallık NBP indeksi ile Almanya'nın ortalama ithalat fiyatları 2011 yılından bu yana benzer bir eğilim göstermektedir. AB için, özellikle bu iki fiyat önem arz etmektedir. Birleşik Krallık NBP'de rekabetçi bir piyasada belirlenen her bir milyon btu doğal gaz için fiyat 2017 yılı itibarıyla 5,8 ABD doları iken, Almanya ortalama fiyatı 5,62 ABD dolarıdır.²¹⁰ 8,97 ABD doları olan ham petrol fiyatından oldukça ucuz olmakla birlikte, AB'nin doğal gazının ciddi bir kısmı boru hatları ile Rusya'dan gelmektedir ve Rus doğal gazının fiyatını Gazprom ile ithalatı yapan ülke arasındaki pazarlıklar belirlemektedir. Bu yönüyle fiyatların ekonomik olmaktan ziyade politik bir ortamda belirlendiği söylenebilir.

4.2. AB'NİN ENERJİ GÖRÜNÜMÜNE GENEL BAKIŞ

4.2.1. AB Enerji Tüketimi, Üretimi ve İthalatı

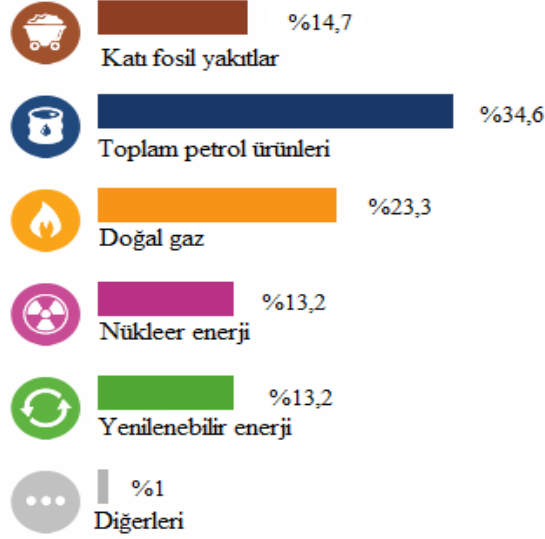
AB, enerji ihtiyacını karşılamak için gerek Birlik içinde üretilen enerjiyi kullanmakta gerekse üçüncü ülkelerden gerekli enerji kaynaklarını ithal etmektedir. Bu minvalde 2016 yılında AB, tükettiği enerjinin %46'sını kendisi üretmişken, %54'ünü ise ithal etmiştir.²¹¹

Şekil 2'de AB'nin 2016 yılı içinde kullandığı enerji kaynakları (hem AB içinde üretilen hem de ithal edilen) gösterilmiştir. Şekilde yer alan verilere göre en çok tüketilen enerji kaynağı ham petrol da dâhil olmak üzere petrol ürünleri olup (%35), bunu doğal gaz (%23), katı fosil yakıtlar (%15), nükleer enerji ve yenilenebilir enerji kaynakları (%13) takip etmektedir.

²¹⁰British Petroleum, "Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017".

²¹¹Eurostat, "Where Does Our Energy Come From?", <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2a.html>, (28.12.2018).

Şekil 2: AB-28 Enerji Kaynaklarının Toplam Enerji Tüketimi İçindeki Yeri, 2016



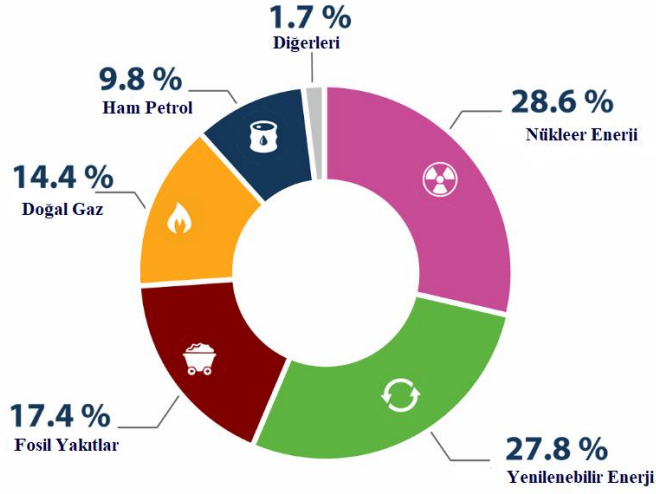
Kaynak: Eurostat, “Where Does Our Energy Come From?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2a.html>, (28.12.2018).

Enerji kaynaklarının toplam enerji tüketimi içindeki payı, üye ülkeler arasında değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin petrol ürünleri tüketiminin toplam enerji kaynakları tüketimi içindeki oranı Güney Kıbrıs’ta %93, Malta’da %79 ve Lüksemburg’da ise %63’tür. Birleşik Krallık, Hollanda ve İtalya’da doğal gaz tüm tüketimin üçte birini oluşturmaktadır. Katı fosil yakıtların toplam tüketilen enerji içindeki payı Estonya’da %61, Polonya’da ise %49; nükleer enerjinin payı Fransa’da %42, İsveç’te %33; yenilenebilir enerjinin payı Litvanya ve İsveç’te ise %37 oranındadır.²¹²

AB içindeki enerji üretimi pek çok farklı kaynağa dağılmış durumdadır. AB içindeki üretilen enerji kaynakları; büyük oranda kömür olmak üzere katı fosil yakıtlar, doğal gaz, ham petrol, nükleer enerji ve hidro enerji, rüzgâr enerjisi ve güneş enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarıdır. Şekil 3’te de gösterildiği üzere 2016 yılında nükleer enerji toplam enerji üretimi içindeki %29 payı ile, yenilenebilir enerji ise %28 payı ile AB enerji üretimine en çok katkı sağlayan enerji kaynakları olmuştur. Bunları katı fosil yakıtlar (%17), doğal gaz (%14) ve ham petrol (%10) takip etmektedir.

²¹²Eurostat, “Where Does Our Energy Come From?”.

Şekil 3: AB-28 Enerji Üretiminin Kaynaklar Bakımından Dağılımı, 2016



Kaynak: Eurostat, “What Do We Produce in the EU?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2b.html>, (28.12.2018).

Ancak, üretilen enerji kaynağı üye ülkeden üye ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin Fransa’da üretilen enerjinin %80’ini, Belçika’da üretilen enerjinin %75’ini ve Slovakya’da üretilen enerjinin %62’sini nükleer enerji oluşturmaktadır. Yenilenebilir enerji yine belirli ülkelerde ağırlıklı olarak üretilmektedir. Malta, Güney Kıbrıs, Litvanya, Portekiz’de üretilen enerjinin yaklaşık %90’ı yenilenebilir enerjidir. Polonya (%78), Estonya (%67), Yunanistan (%59) ve Çek Cumhuriyeti’nde (%59) katı fosil yakıtlar yüksek oranda üretilmekte iken, doğal gaz Hollanda’da (%83), ham petrol ise Danimarka (%47) ve Birleşik Krallık’ta (%41) önemli bir üretim oranına sahiptir.²¹³

AB içindeki enerji üretimin yanı sıra ithalat da önemli bir unsurdur. 2016 yılında ithal edilen enerji kaynaklarından ham petrol başta olmak üzere petrol ürünleri toplam enerji ithalatının üçte ikisini oluşturmaktadır. Doğal gaz (%24) en çok ithal edilen ikinci üründür ve bunu katı fosil yakıtlar (%9) takip etmektedir.²¹⁴

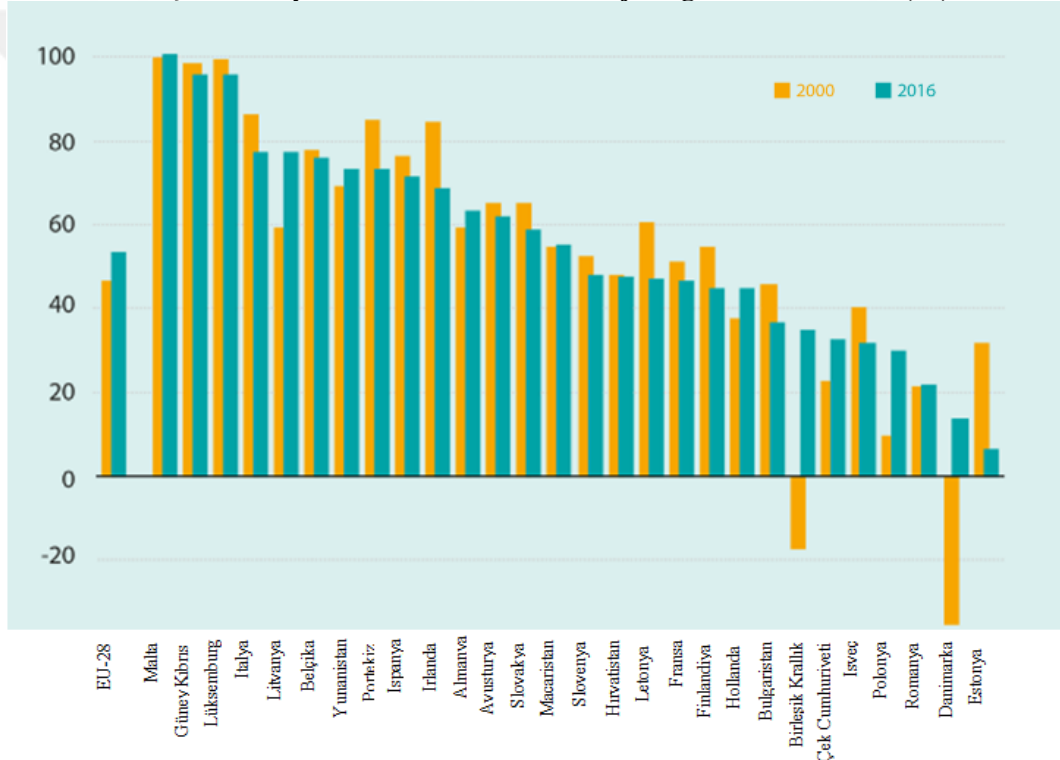
2016 yılında AB dışındaki ülkelere yapılan ham petrol ithalatının yaklaşık üçte ikisi Rusya’dan (%32), Norveç’ten (%12), Nijerya ve Suudi Arabistan’dan (%8) ve Kazakistan’dan (%7) yapılmıştır. AB’ye yapılan doğal gaz ithalatının da yaklaşık dörtte üçü Rusya (%40), Norveç (%25) ve Cezayir (%12)’den, katı fosil yakıt

²¹³Eurostat, “What Do We Produce in the EU?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2b.html>, (28.12.2018).

²¹⁴Eurostat, “From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>, (28.12.2018).

ithalatının ise yaklaşık dörtte üçü Rusya (%30), Kolombiya (%23) ve Avustralya'dan (%15) yapılmaktadır.²¹⁵ Verilerin incelenmesinden, Rusya'nın AB için ithal edilen başta doğal gaz olmak üzere tüm enerji kaynaklarında birinci sırada yer aldığı, bu sebeple AB için oldukça önemli bir tedarikçi ülke olduğu anlaşılmaktadır. Benzer şekilde Norveç'te AB için gerek petrol gerekse doğal gaz tedarikçisi durumundadır. Norveç güvenilir bir enerji arz kaynağı olarak görülürken, Rusya'nın rolü siyasi unsurları da barındıran daha detaylı bir incelemeyi gerektirmektedir. Bir diğer önemli unsur da British Petroleum verilerine göre Norveç'in doğal gaz için rezerv/üretim oranının 13,9 yıl, petrolde ise 11 yıl olmasıdır.²¹⁶

Şekil 4: Üye Ülkelere Göre AB Enerji Bağımlılık Oranları (%)



Kaynak: Eurostat, "From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?", <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>, (28.12.2018).

Bağımlılık oranları, bir ekonominin enerji tüketimini karşılamak için ne derece ithalata ihtiyaç duyduğunu ifade etmekte ve net ithalatın toplam iç tüketime (ithal edilen ve üretilen toplam enerji miktarına) bölünmesi yoluyla hesaplanmaktadır. 2000 yılında AB'nin enerji kaynaklarında bağımlılık oranı %47 iken bu oran 2016 yılında %54'tür. Bu durum yıllar içerisinde AB'nin iç tüketimini

²¹⁵Eurostat, "From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?".

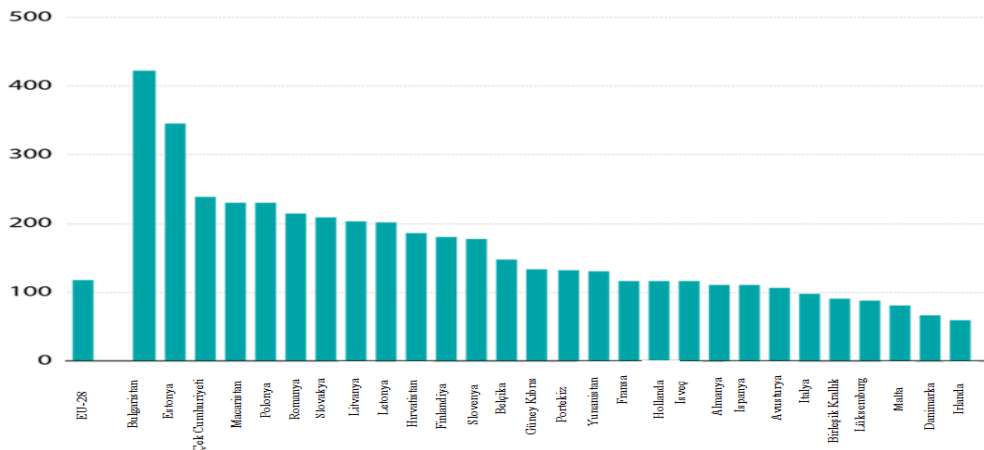
²¹⁶British Petroleum, "Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017".

karşılama için ithal etmek zorunda olduğu enerji oranının arttığını göstermektedir. Ayrıca ülkelerin enerji kaynaklarına bağımlılık oranları birbirinden farklıdır. Örneğin Güney Kıbrıs, Malta, Yunanistan ve İsveç'in enerji ithalatlarının %80'inden fazlasını petrol ürünleri; Avusturya, Macaristan ve İtalya'nın enerji ithalatlarının üçte birinden fazlasını doğal gaz; Slovakya ve Almanya'nın enerji ithalatlarının %15'inden fazlasını ise katı fosil yakıtlar oluşturmaktadır.²¹⁷ Şekil 4'te ülkeler bazında enerji bağımlılık oranları gösterilmekte olup, 13 ülkenin bağımlılık oranlarının AB ortalamasından yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca ülkeler arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Malta, Güney Kıbrıs ve Lüksemburg'ta bağımlılık oranları %90'lara ulaşmışken, bu oran Danimarka ve Estonya'da %20 civarındadır.

4.2.2. Enerji Verimliliği ve Yenilenebilir Enerji

Komisyon'un 2020 Çevre ve Enerji Paketi'nde yer alan hedeflerden biri de 2020 yılına kadar enerji verimliliğini %20 oranında artırmaktır. Enerji yoğunluğu da bir ekonominin enerji verimliliği için bir ölçüttür ve bir birim gayrisafi yurt içi hasıla için ne kadar enerji harcanması gerektiğini göstermektedir. Şekil 5'te ülkelerin enerji yoğunluğu oranları gösterilmiş olup 2016 yılında en az enerji yoğunluklu ülkeler İrlanda, Danimarka, Malta ve Lüksemburg, en fazla olan ülkeler ise Bulgaristan ve Estonya'dır.

Şekil 5: AB-28 Enerji Yoğunluğu, 2016

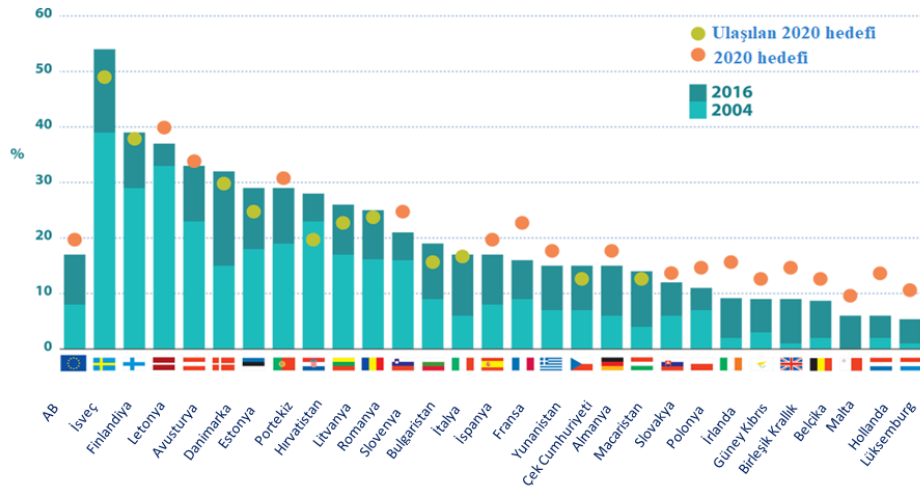


Kaynak: Eurostat, "How efficient are we in our consumption of energy?", <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-4b.html>, (28.12.2018).

²¹⁷Eurostat, "From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?".

Şekil 6’da yenilenebilir enerji tüketiminin toplam enerji tüketimindeki yeri gösterilmiştir. Buna göre, AB enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payı 2004 yılında %8,5 iken 2016 yılında %17’ye yükselerek 2020 hedeflerine yaklaşmıştır. Hâlihazırda 11 üye ülke 2020 hedeflerine ulaşmış, 15 ülkede 2004 yılından bu yana toplam enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payını en az iki katına çıkarmıştır. Söz konusu oranın en yüksek olduğu ülkeler İsveç (%53,8), Finlandiya (%38,7) ve Litvanya (%37,2); en düşük olduğu ülkeler ise Lüksemburg (%5,4), Malta ve Hollanda (%6) ve Belçika’dır (%8,7).

Şekil 6: AB-28 Yenilenebilir Enerjinin Toplam Enerji Tüketimindeki Yeri



Kaynak: Eurostat, “What Is the Share of Renewable Energy in the EU?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-4c.html>, (28.12.2018).

4.3. AB’NİN ENERJİ GÜVENLİĞİNİ TEHDİT EDEN UNSURLAR VE KOMİSYON’UN ROLÜ

4.3.1. Rusya Faktörü

Doğal gaz ticareti, doğal gazın yer altından boru hatları ile taşınması veya doğal gazın çeşitli işlemlerle sıvı forma getirilmesi ile yapılabilmektedir. Boru hatları ile taşıma doğal gaz ticaretinin daha yerel düzeyde kalmasına yol açmakta ve tüketici ülkeler için tedarikçi ülkelere coğrafi yakınlığın önemini artırmaktadır. Doğal gaz için bir diğer nakliyat şekli olan doğal gazın sıvı forma dönüştürülere tankerle deniz aşırı ülkelere taşınabilmesi teknolojisi; doğal gazın depolanabilir ve üretim yerlerinden çok uzak coğrafyalara ithalatının gerçekleştirilebilir olmasını sağlamıştır.

LNG, doğal gazın hacminin yaklaşık 600 kat azalmasını sağlamış ve boru hattı inşaatının yüksek maliyetlerine karşı bir alternatif oluşturmuştur. Bu yönüyle LNG doğal gaz ticaretine esneklik kazandırmıştır ve doğal gazın tüm dünyaya erişebilir olmasını sağlamıştır.²¹⁸ Daha çok Asya Pasifik gibi, doğal gaz rezervlerine coğrafi olarak uzak olan bölgelerde kullanılmaktadır. 2017 yılı itibarıyla 740,7 milyar m³ boru hatları ile 393,4 milyar m³ de LNG formunda doğal gaz ticarete konu olmuştur. AB ülkeleri, daha çok boru hatları yolu ile doğal gaz ithalatı gerçekleştirmişlerdir.²¹⁹

Rusya bu anlamda, AB'nin doğudaki en önemli komşusu ve en büyük enerji tedarikçisidir. AB, yukarıda ifade edilen Eurostat verilerine göre²²⁰, ithal ettiği petrol ve doğal gazın en büyük kısmını Rusya'dan almaktadır. 2016 yılında AB doğal gaz ithalatının %40'ını, petrol ithalatının ise %32'sini Rusya'dan karşılamıştır. Rusya ise doğal gazının %71'ini başta Almanya ve İtalya olmak üzere AB üyesi devletlere ihraç etmiştir. AB için enerji güvenliği meselesinin en büyük sorunsalı, tek bir dış tedarikçiye –Rusya'ya- olan yüksek bağımlılıktır.²²¹

Gazprom'un verilerine göre 2017 yılı boyunca Avrupa'ya 242 milyar m³ doğal gaz satışı gerçekleşmiştir. Bu satışlar hem Rusya'dan yapılan ihracatları hem de diğer ülkelerden alınarak Avrupa'ya yapılan gaz satışını içermektedir. Bu satışlardan elde edilen net gelir 2,221.2 milyar Ruble'dir.²²²

Aşağıda gösterilen Tablo 5'te 2013-2017 yılları arasında Rusya'nın Avrupa'ya gaz satış fiyatlarına yer verilmiştir. Söz konusu tabloda yer verilen fiyat bilgilerine kur değişimi yansıtılmamıştır. Söz konusu tabloya göre 1,000 m³ doğal gazın fiyatı 2013 yılında 286,3 Avro (12,137.9 Ruble) iken 2017 yılında 176,8 Avro'dur. (11,670.5 Ruble). 2013 yılından 2017 yılına Avro bazında fiyatlarda yaklaşık %38 azalma yaşandığı görülse de Ruble bazında bakıldığında yalnızca yaklaşık %4 oranında bir azalma görülmektedir.

²¹⁸Michelle Michot Foss, "Introduction to LNG -An overview on liquefied natural gas (LNG), its properties, organization of LNG industry and safety considerations", **Center for Energy Economics**, 2012, ss.6-7.

²¹⁹British Petroleum, "Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017".

²²⁰Eurostat, "From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?".

²²¹European Commission, European Energy Security Strategy, s.2.

²²²Gazprom, "Marketing- Europe", <http://www.gazprom.com/about/marketing/europe/>, (26.12.2018).

Tablo 5: Rusya'nın Avrupa'ya Ortalama Gaz Satış Fiyatları, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
RUB/1,000 m³	12,137.9	13,487.2	15,057.3	11,763.3	11,670.5
USD/1,000 m³	380,5	349,4	245,6	176	200,2
EUR/1,000 m³	286,3	264,5	221,5	159	176,8

Kaynak: Gazprom, "Marketing-Europe", <http://www.gazprom.com/about/marketing/europe/>, (26.12.2018).

Tablo 6'da bazı AB üyesi ülkelerin toplam doğal gaz tüketimleri içinde Rus doğal gazının payı dikkate alınarak bağımlılık oranları ve Rusya'ya 1,000 m³ başına ödenen fiyat gösterilmiştir. Söz konusu tabloda Rusya'nın, AB ülkelerine farklı fiyatlarda doğal gaz satışı yaptığı görülmektedir. Örneğin İngiltere, Çek Cumhuriyetinden yaklaşık %37 daha ucuz doğal gaz tedarik edebilmektedir. İngiltere doğal gaz tedarikinin yalnızca %15'ini Rusya'dan sağlarken, bu oran Çek Cumhuriyeti için %80 oranındadır. Aynı şekilde Rusya'dan yapılan doğal gaz ithalatına bağımlılığı %40 oranında olan Almanya, aynı m³ doğal gaz için Rus doğal gazına bağımlılık oranı %63 olan Slovakya'dan yaklaşık %35 daha az ödeme yapmaktadır.²²³

Tabloda yer verilen rakamlar bağımlılık oranı ile fiyatlar arasında bir doğru orantı olduğunu da göstermektedir. Bu noktadan hareketle denilebilir ki bağımlılık oranı azaldıkça devletlerin müzakere gücü artmaktadır. Ayrıca Enerji Birliği çalışmaları kapsamında, AB'nin bir bütün olarak Rusya'dan doğal gaz satın almasının fiyatlar konusunda pazarlık gücünü artıracığı da Komisyon tarafından dile getirilmektedir. 2014 yılında Enerji Birliği'nden sorumlu Komisyon Başkan Yardımcısı Maroš Šefčovič, AB'nin en büyük enerji tüketicisi olarak Rusya'dan ortak gaz tedarik etmek için çaba göstermesi gerektiğini dile getirmiştir.²²⁴ Bu şekilde bütüncül bir yaklaşımla tek tek üye ülkeler olarak müzakere etmek yerine büyük bir tüketici olarak müzakere etmenin çok daha uygun fiyatlarla gaz tedarik edilmesini sağlayacağı açıktır.

²²³RadioFree, "Europe Radio Free website, Gazprom's Grip: Russia's Leverage Over Europe", <https://www.rferl.org/a/gazprom-russia-gas-leverage-europe/25441983.html>, (08.11.2018).

²²⁴Çağla Gül Yesevi, "Avrupa Enerji Birliği: Ortak Enerji Politikası Mümkün mü?", **21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü Avrupa Birliği Araştırmaları Merkezi**, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/avrupa-birligi-arastirmalarimerkezi/2015/02/26/8087/avrupa-enerji-birligi-ortak-enerji-politikasi-mumkun-mu>, (05.09.2018).

Tablo 6: Bazı AB Üyesi Ülkelerin Doğal Gazda Rusya'ya Bağımlılık Oranları ve Fiyatlar

Ülke	Bağımlılık Oranı	Satın Alma Fiyatı (Bin m ³ Başına)
Bulgaristan	%100	501
Estonya	%100	442
Letonya	%100	416
Litvanya	%100	500
Çek Cumhuriyeti	%80	503
Slovakya	%63	429
Slovenya	%57	486
Yunanistan	%54	478
Polonya	%54	526
Avusturya	%52	397
Macaristan	%49	391
Almanya	%40	379
Romanya	%24	432
İtalya	%19	440
Fransa	%17	394
Birleşik Krallık	%15	313
Hollanda	%6	371

Kaynak: RadioFree, "Europe Radio Free website, Gazprom's Grip: Russia's Leverage Over Europe", <https://www.rferl.org/a/gazprom-russia-gas-leverage-europe/25441983.html>, (08.11.2018).

AB, Rusya ile ilişkilerinde petrolden ziyade doğal gaz ile ilgili sıkıntılar yaşamaktadır çünkü petrol çeşitli tedarikçi ülkelerden temin edilirken doğal gazda kaynak ülkeler çeşitlendirilememiştir. Aynı zamanda bir tedarikçi ülkenin petrol arzında kesinti oluşturması halinde, ikame bir tedarikçi bulmak daha kolayken doğal gazda bu oldukça zor, bazı durumlarda ise imkânsızdır. Doğal gaz, büyük oranda uzun vadeli alım sözleşmeleri ile satın alınmakta ve boru hatları ile iletimi sağlanmaktadır. Yaşanan bir arz kesintisinde, bir anda yeni bir boru hattı inşa ederek yeni tedarik sağlamak hayal dahi edilemez bir çözümdür. Ayrıca boru hatları inşası oldukça büyük sermayeler gerektiren, uzun zaman alan ve üzerinde pek çok siyasi pazarlıklar yapılan bir yatırımdır. Doğal gaz tedariki bu açılardan petrol tedarikinden farklılaşmaktadır. Komisyon'un da enerji bağımlılığı meselesine yaklaşımı ve üçüncü bölümde detaylı bir şekilde ele alınan doğal gazda enerji iç pazarı oluşturulması gibi çözüm önerileri buna göre şekillenmektedir.

Komisyon, AB'nin güvenliğinde ve refahında en önemli etmenlerden biri olarak gördüğü Rusya ile yakın ilişkilerin geliştirilmesi gerektiğini ifade

etmektedir.²²⁵ Rusya'yı diğer tedarikçilerden farklı kılan ve AB'nin bu komşu ülkeye daha temkinli yaklaşmasına sebep olan yalnızca yüksek enerji ithalatı oranları değildir. Rusya, yalnızca yüksek oranda enerji ihracatı yapan bir ülke olmasının ötesinde enerji kaynaklarını dış politika aracı olarak kullanan bir tedarikçidir. 2000 yılı sonrasında Rus dış politikasına ilişkin karar süreçlerinde askeri çevrenin etkisi azalmış ve dış politika hedeflerinde enerji sektörü daha egemen bir rol almaya başlamıştır.²²⁶ Yaşanan bu değişiklik ile Rusya sahip olduğu enerji rezervlerini dış politikasında kendisine üstünlük sağlayacak ve pazarlık gücünü artıracak siyasi ve ekonomik bir etmen olarak görmeye başlamıştır.²²⁷ Enerji ağırlıklı Rus dış politikası, yumuşak güç ve sert güç kavramlarına ek olarak ortaya atılan ve "bir milletin enerji kaynaklarında ve teknolojilerinde sahip olduğu avantajları küresel çıkarlarını geliştirmek ve rakiplerini zayıflatmak için kullanması" şeklinde tanımlanan "enerji gücü" ²²⁸ kavramına örnek teşkil eder niteliktedir.

AB'nin Rusya'ya karşı özellikle doğal gaz bağlamında oluşan ithalat bağımlılığının yanı sıra Rusya'nın da AB'ye karşı ticari anlamda bağımlı olduğu söylenebilir. Komisyon tarafından da AB ile Rusya arasındaki ilişkinin karşılıklı bağımlılık şeklinde olduğu ifade edilmektedir.²²⁹ Ekonomik olarak mevcut olan bağımlılığın yanı sıra, bazı araştırmacılar tarafından Rusya'nın dış politika ortakları ve komşuları arasında en tahmin edilebilir, "uygar" ve cazip seçeneğin AB olduğu, Çin ile yakın bir işbirliğinin olası görülmediği, AB'nin çekim alanının tamamını olmasa da çoğu eski Sovyet cumhuriyetlerini kapsadığı ve Rusya'nın kültürel geleneklerinin onu Avrupa'nın bir parçası yaptığı da ileri sürülmektedir.²³⁰

²²⁵European Commission, "A Secure Europe in a Better World European Security Strategy", 2003, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, (08.11.2018), s.14.

²²⁶Pınar Özden Cankara ve Yavuz Cankara, "Vladimir Putin Döneminde Rus Dış Politikasında Yapılan Degisiklikler", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:15, 2007, s.198.

²²⁷Osman Berat Çelebi, Rusya'nın Putin'inden, Putin'in Rusyasına, **Kültür Ocağı Vakfı Stratejik Araştırmalar Kürsüsü**, 2011, https://books.google.com.tr/books?id=YNokBQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (08.11.2018), s.72.

²²⁸Michael T. Klare, "Hard Power Soft Power and Energy Power the New Foreign Policy Tool", **Foreign Affairs**, 03.03.2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-03/hard-power-soft-power-and-energy-power>, (08.11.2018).

²²⁹European Commission, "Russia", <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/international-cooperation/russia>, (23.05.2014).

²³⁰Dimitrius Triantaphyllou, "Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context", **Southeast European and Black Sea Studies**, Cilt:7, Sayı:2, 2007, s.293.

Diğer taraftan zaman zaman Komisyon üyelerince Rusya'ya tam olarak güvenilmediğini gösteren açıklamalar da yapılmaktadır. Örneğin Enerji Birliği'nden sorumlu Komiser Šefčovič Avrupa Parlamentosu ile olan mülakatında Rusya'nın doğal gazı politik bir silah olarak kullanmasının kabul edilemeyeceğini vurgulamıştır.²³¹

4.3.1.1. 2006 ve 2009 Yıllarında Yaşanan Arz Kesintileri

2006 ve 2009 yıllarında Rusya-Ukrayna arasında yaşanan enerji krizleri, Rusya'nın enerji kaynaklarını bir dış politika aracı olarak kullanmasının etkilerini göstermektedir. Rus doğal gazının yaklaşık %80'i AB ülkelerine Ukrayna üzerinden sevk edilmektedir. Bu sebeple de Ukrayna ve Rusya arasında 2006 yılı kış mevsiminde yaşanan kriz sonucunda Rusya'nın Ukrayna'ya gönderdiği gazı durdurması AB ülkelerini de etkilemiştir. Bu dönemde, Macaristan'ın doğal gazının % 40'ı, Fransa, Avusturya ve Slovakya'nın ise % 30'u 2-3 gün süreyle kesintiye uğramıştır.²³² Rusya, Ukrayna'ya gönderdiği gazın fiyatını 50 dolardan 230 dolara çıkarmak istemiş ve Ukrayna'nın itirazları üzerine doğal gaz vanalarını kapatmıştır. Krizin çözülmesi 3 gün sürmüş ve ekonominin gördüğü zarara ek olarak doğal gaz ile ısınan vatandaşlar durumdan olumsuz etkilenmiştir.²³³

2009 yılında yaşanan kriz ise 2006 yılında yaşanan krizden çok daha karmaşık ve uzun sürelidir. Ukrayna ile Rusya arasında Rus gazının Ukrayna üzerinden Avrupa ülkelerine sevkiyatı konusunda imzalanan anlaşmanın süresinin dolması, bölgesel etkilere sahip olan bu krizin başlangıç noktasıdır. Rusya, Ukrayna'nın kendisine olan yaklaşık 2 milyar dolarlık borcunu ödemesini istemiş ve Ukrayna'yı Rusya'nın Avrupa ülkelerine sevk edilmek üzere gönderdiği gazı çalmakla suçlamıştır. Ukrayna ise borcunu ödeyemeyeceğini açıklamış ve

²³¹Euractiv, “Šefčovič tells MEPs he has a vision for EU's Energy Union”, 15.09.2016, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/ef-ovi-tells-meps-he-has-a-vision-for-eu-s-energy-union/>, (05/10/2018).

²³²Harun Semercioğlu, “Ukrayna Krizi Bağlamında AB-Rusya İlişkilerinin Ekonomi Politikası”, *EUL Journal of Social Sciences*, Cilt:7, Sayı:2, 2016, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/263163>, (08.11.2018), ss.191-192.

²³³Tuncay Babalı, “Ukrayna ve Rusya'dan Enerji Güvenliği ve Yönetimi Dersleri”, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Dışişleri Bakanlığı Yayınları*, Sayı:21, 2006, <http://www.mfa.gov.tr/ukrayna-ve-rusya-dan-enerji-guvenligi-ve-yonetimi-dersleri-.tr.mfa>, (08.11.2018).

anlaşmanın yenilenmesi için masaya oturmayı reddetmiştir. Rusya ise bunun üzerine Ukrayna'ya uyguladığı 230 dolarlık indirimli fiyatları artık uygulamayacağını ve doğal gazın fiyatını 418 dolara çıkardığını açıklamıştır. Rusya, AB'yi çıkabilecek kriz konusunda uyarılmış ve anlaşmanın yenilenebilmesi için Batı yanlısı olmakla suçladığı Ukrayna'yı ikna etmeye çağırmıştır. Yapılan uzlaştırma çalışmalarının sonunda, Rusya'dan Ukrayna'ya AB'ye sevk edilmek üzere gönderilen gazın Ukrayna tarafından gerçekten AB'ye gönderilip gönderilmediğini denetlemek üzere uluslararası bir kontrol mekanizması kurulmasına karar verilmiştir. Ukrayna ise Rusya ile Avrupa'ya gaz sevkiyatına dair anlaşmayı yenilemek için AB'nin de bu protokole dâhil olmasını istemiştir. Yaşanan kriz sonucunda Rus doğal gaz tekeli bu kriz sebebiyle günlük 120 milyon dolar kaybettiğini; Ukrayna da transit ülke olarak zarara uğradığını ifade etmiştir. Ancak gaz sevkiyatının durdurulmasından dolayı Avrupa ülkelerinin ve vatandaşlarının da önemli ölçüde zarar gördüğünü söylemek mümkündür.²³⁴

2006 ve 2009 yılları kış aylarında yaşanan krizler özellikle Avrupa halkının ısınma ihtiyacını karşılayamamasına yol açmış, Birlik vatandaşları kış aylarında donma tehlikesi yaşamıştır. Ukrayna ve Rusya arasındaki anlaşmazlıklar hiçbir zaman tam anlamıyla çözüleceği yönünde umut vermemektedir. 2014 yılı itibarıyla Ukrayna'nın Gazprom'a 4,5 milyar dolar borcu olduğu söylenmektedir. Borcunu düzenli olarak ödeyemeyen Ukrayna ile Rusya arasında yeni bir enerji krizinin çıkmayacağını garanti edilemediği dile getirilmektedir.²³⁵ 2014 yılı Mart ayında yaşanan Kırım'ın Rusya tarafından ilhakı sorunu da bunu kanıtlar niteliktedir. Rusya'nın askeri müdahalesi ile, yeni bir Kırım hükümeti kurulmuş, ardından Ukrayna'ya bağlı özerk bir cumhuriyet olan Kırım yapılan referandum sonucunda Rusya'ya bağlanmıştır.²³⁶

²³⁴Sinan Oğan, "Rusya-Ukrayna Doğalgaz Krizi ve Çıkarılacak Dersler", **Türkiye Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi**, 2009, <http://turksam.org/rusya-ukrayna-dogalgaz-krizi-ve-cikarilacak-dersler>, (31.10.2018).

²³⁵Arzu Yörkan, "Rusya-Ukrayna Çıkmazı ve Enerji Güvenliği: AB ve Türkiye Olası Bir Gaz Krizine Karşı Ne Kadar Hazır?", **Bilge İnsanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi**, 04.09.2014, <http://www.bilgesam.org/incele/1771/-rusya-ukrayna-cikmazi-ve-enerji-guvenligi--ab-ve-turkiye-olasi-bir-gaz-krizine-karsi-ne-kadar-hazir-/#.VaDG6fntmko>, (08.11.2018).

²³⁶BBC Türkçe, "Kırım Referandumunda Rusya'ya 'evet'", 16.03.2014 https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/03/140316_kirim_sonuc, (06.11.2018).

4.3.1.2. AB-Rusya Enerji Diyalogu'nun Kurulması

Yaşanan krizlerle birlikte Avrupa Komisyonu tarafından Birlik'in enerji güvenliğinin geliştirilmesi amacıyla enerji tedarikçilerinin çeşitlendirilmesi kadar enerji transit güzergâhlarının çeşitlendirilmesinin de oldukça büyük bir öneme sahip olduğu anlaşılmıştır. Diğer taraftan, Rusya ile iyi ilişkilerin geliştirilmesi de önemli bir stratejik plan olarak görülmüştür. Avrupa Komisyonu Enerji Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından Rusya'nın Birlik'in yakın komşusu ve en önemli enerji tedarikçisi olduğu, bu sebeple enerji ilişkilerini güçlendirmek için girişimlerde bulunmanın en doğal seçenek olduğu ifade edilmiştir.²³⁷ Komisyon iki taraf arasında karşılıklı bağımlılık temeline dayanan bir ilişkinin bulunduğu dile getirmektedir.²³⁸ 2015 yılında AB'nin Rusya'ya ihracatı 73,9 milyar Avro iken, Rusya'dan ithalatı 135,8 milyar Avro değerindedir. 61,9 milyar Avro değerindeki bütçe açığının temel sebebi AB'nin Rusya'dan yaptığı enerji kaynağı ithalatlarıdır.²³⁹ Diğer taraftan AB, Rusya'nın en önemli ticari ortağıdır. Rusya'dan yapılan ithalatların %47'sini AB yapmaktadır ve Rusya'daki yabancı yatırımların %75'i Avrupalı yatırımcılar tarafından yapılmıştır.²⁴⁰ Söz konusu karşılıklı bağımlılık, özellikle enerji alanında işbirliği odaklı ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi ve bu şekilde her iki taraf için enerji güvenliğinin ve ekonomik büyümenin artırılmasının hedef olarak benimsenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bu kapsamda Avrupa Komisyonu tarafından Rusya ile enerji alanında işbirliği mekanizmalarının kurulması ve bu şekilde karşılıklı güvenin, şeffaflığın ve dolayısıyla enerji güvenliğinin artırılması için AB-Rusya Enerji Diyalogu 2000 yılında başlatılmıştır. 2000-2010 yılları söz konusu işbirliğinin ilk on yılı olarak raporlanmış ve 2050 hedefleri belirlenmiştir. Söz konusu işbirliğinin 10 uncu yıl dönümünde yapılan konferansta Enerji Komiseri Günther H. Oettinger tarafından

²³⁷European Commission, "EU-Russia Energy Dialogue the First Ten Years 2000-2010", 2011, (EU-Russia Energy Dialogue), https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_eu-russia_energy_relations.pdf, (08.11.2018), s.1.

²³⁸European Commission, "EU-Russia Energy Dialogue", s.23.

²³⁹European External Action Service, "The European Union and the Russian Federation Political Relations", https://eeas.europa.eu/delegations/russia/35939/european-union-and-russian-federation_en, (08.11.2018).

²⁴⁰European Commission, "EU-Russia Energy Dialogue", s.28.

Enerji Diyalogunun tüm AB-Rusya ilişkilerinin en önemli araçlarından biri olduğu vurgulanmıştır.²⁴¹

Kurulan diyalog mekanizması sayesinde Rusya-Ukrayna arasındaki anlaşmazlık nedeniyle 2009 yılında yaşanan arz krizinden sonra 16 Kasım 2009 tarihinde bir Erken Uyarı Mekanizması kurulmuştur. Söz konusu mekanizmanın temel amacı, doğal gaz, petrol ve elektrik arz ve talepleri ile ilgili potansiyel risk ve sorunlara yönelik önceden değerlendirme sistemi kurmak ve acil durumlarda veya acil durum tehditlerinde en hızlı şekilde harekete geçebilmek ve sorunu önlemek olarak belirlenmiştir. Acil durum tehditleri, Rusya'dan AB'ye yapılan enerji arzlarında yaşanacak ani bir kesinti veya azalma ile AB'den Rusya'ya yapılacak taleplerde ani bir düşüş olması şeklinde tanımlanmıştır.²⁴² Oettinger tarafından mekanizmanın temel hedefi üretici, tüketici ve transit ülkeler arasında şeffaf ve piyasa temelinde ilişkiler kurulması olarak ifade edilmiştir.²⁴³

4.3.1.3. Enerji Güvenliğine İlişkin Strateji Oluşturulması

Rusya ile ilişkileri geliştirmenin ve diyalog mekanizmaları kurmanın yanı sıra Komisyon, üye devletler arasında enerji konusundaki işbirliğini güçlendirmek amacıyla 2006-2009 krizlerinin doğrudan toplum üzerindeki etkilerini ve Rusya'ya olan bağımlılığın vahametini yaptığı çalışmalarda ortaya koyarak üye devletlerin enerji güvenliği meselesine ilişkin algısını yönlendirmeye ve yönetmeye çalışmıştır. Komisyon tarafından yapılan istatistik çalışmalarında, AB'nin tükettiği enerjinin yarısından fazlasını ithal ettiği; ithalat bağımlılığının ham petrol ürünlerinde %90, doğal gazda ise %69 oranında olduğu ve toplam ithalat faturasının günlük 1 milyar Avro'dan fazla olduğu hususlarına dikkat çekilmiştir. Bu noktadan hareketle enerji ithalat bağımlılığının Birlik'in enerji güvenliğini tehdit eden bir unsur olarak gündemde olmasında pek çok ülkenin tek bir tedarikçiye olan yüksek bağımlılığının rol oynadığı özellikle vurgulanmıştır. Bu yüksek bağımlılık oranları, özellikle söz

²⁴¹European Commission, "EU-Russia Energy Dialogue", s.28.

²⁴²European Commission, Memorandum on A Mechanism for Preventing and Overcoming Emergency Situations in the Energy Sector Within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue, 2009, (Early Warning Mechanism), https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20110224_memorandum.pdf, (08.11.2018), s.2.

²⁴³European Commission, "EU-Russia Energy Dialogue", s.29.

konusu ülkelerin herhangi bir siyasi veya ticari sebepten meydana gelecek arz kesintileri karşısında oldukça hassas ve korunmasız olmasına yol açmaktadır. Komisyon söz konusu hassasiyete karşı Birlik düzeyinde tedbir alınması konusunda üye ülkeleri ikna etmek için, 2009 yılında tedarikçi ülke Rusya ve transit ülke Ukrayna arasında yaşanan kriz sonucunda meydana gelen arz kesintisinde özellikle vatandaşların gördüğü zararı işaret etmektedir.²⁴⁴

Enerji güvenliği konusunda yaşanan sorunları ve alınması gereken tedbirleri ortaya koymak amacıyla Mayıs 2014 tarihinde Enerji Güvenliği Strateji Belgesi'ni yayımlanmıştır. Stratejinin amacı, Avrupa vatandaşları ve ekonomisi için sürdürülebilir enerji arzının sağlanması olarak ifade edilmiştir. Stratejinin uygulanması ile enerji arz güvenliği artırılacak, enerji iç pazarı tamamlanacak, enerji verimliliği yükseltilecek, arz kaynakları çeşitlendirilecek, acil durum mekanizmaları güçlendirilecek ve dış politikada tek ses olunacaktır.²⁴⁵

Stratejinin bir parçası olarak, AB üye ülkeleri ile komşu ülkeleri içine alan 38 Avrupa ülkesini²⁴⁶ kapsayacak şekilde bir gerilim testi (stress test) yapılmıştır. Söz konusu test 2014 kışı başlangıcında yapılmış ve 2006 ve 2009 yıllarında yaşanan krizlerin 2014 kışında tekrarlanması halinde Birlik'in bu kesintilere karşı direncinin, yaşanacak muhtemel sorunların ve çözüm yöntemlerinin ortaya konması amaçlanmıştır. Test edilmek üzere 2 adet senaryo belirlenmiş ve bu senaryoların 1 ay ve 6 ay sürelerle gerçekleşmesi halinde neler yaşanabileceği ve çözüm önerileri ortaya konmuştur. Senaryolardan biri, AB'ye iletilen Rus doğal gazının tamamen kesintiye uğraması diğeri ise Ukrayna üzerinden sevk edilen Rus doğal gazında kesintiler yaşanması üzerinedir. Yapılan test sonucunda, bu senaryoların gerçekleşmesi halinde, tüketicilerin zarar görmemesi ve kesintilerin en aza indirilmesinin tek yolunun üye devletlerin arz kesintileri karşısında işbirliği içinde hareket etmesi olduğu sonucuna varılmıştır. Üye devletlerin yalnızca ulusal seviyede

²⁴⁴European Commission, "Energy Security Strategy", <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/energy-security-strategy>, (05.01.2019).

²⁴⁵European Commission, "Energy Security Strategy".

²⁴⁶Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, Finlandiya, İsveç, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Bulgaristan, Romanya, Hırvatistan, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Moldova, Ukrayna, Gürcistan, Türkiye, İsviçre.

tedbirler alması tüketicilerin soğuk kış günlerinde yaşanacak bir kesintide ısınma problemi yaşamasına engel olamayacaktır.²⁴⁷

Üye devletlerin ve AB'nin neler yapması gerektiği konusunda Komisyon; piyasa temelli bir yaklaşım benimsenerek fiyatlarda meydana gelecek değişikliklerle talebin kısılabileceğini ve ayrıca arz kesintileri karşısında fiyat yükseleceği için yeni fiyatların başka tedarikçilere cazip gelerek yeni arz kaynakları sağlayabileceğini iddia etmektedir. Bu yaklaşımın benimsenmesi halinde, devletler yalnızca piyasanın başarısız olması halinde müdahalede bulunacaklardır. Ayrıca alt yapı projelerinin ivedilikle tamamlanması ve enerji verimliliğinin artırılması için çalışılması da alınabilecek diğer önlemler arasındadır. Bununla birlikte, sınır ötesi işbirliğinin artırılması, sınırlı gazın komşu ülkelerle nasıl paylaşılacağı konusunda anlaşmaya varılması ve ticaret engellerinin kaldırılarak ara bağlantıların güçlendirilmesi diğer öneriler arasındadır. Raporda belirtilen önlemler alınır ve işbirliği içinde hareket edilirse yaşanacak bir krizde AB içinde hiçbir bir hanenin doğal gaz kesintisine maruz kalmayacağı Komiser Oettinger tarafından 14 Ekim 2014 yılında yayımlanan Basın Bildirisinde ifade edilmiştir.²⁴⁸

28 Mayıs 2014 tarihinde Komisyon tarafından yayımlanan Enerji Güvenliği Strateji Belgesinde de şu ifadelere yer verilmiştir:²⁴⁹

Maalesef 2006 ve 2009 kışlarında doğal gaz arzının geçici bir süre kesilmesi Doğu Avrupa'daki AB vatandaşlarını şiddetli bir şekilde vurdu. Bu, ortak bir Avrupa enerji politikasına duyulan ihtiyacın önemine işaret eden oldukça sert bir 'uyandırma ikazı' idi. Bu tarihten itibaren doğal gaz bağlamında AB enerji güvenliğini artırmak ve münhasıran tek bir tedarikçiye bağımlı üye ülke sayısını azaltmak için pek çok adım atıldı. Ancak altyapının güçlendirilmesi ve tedarikçilerin çeşitlendirilmesi hususlarındaki tüm başarılarla rağmen AB dış enerji şoklarına karşı hala hassas durumdadır. Bu sebeple AB, kısa vadede dış şoklara ve enerji arzı kesintilerine karşı direnci artıracak, uzun vadede ise belirli kaynaklara, tedarikçilere ve güzergâhlara olan bağımlılığı azaltacak akıllı başında ve gerçekçi bir stratejiye ihtiyaç duymaktadır. Gerek ulusal seviyede gerek AB seviyesinde politikacılar, vatandaşlara bu bağımlılığı azaltacak seçeneklerin neler olduğunu açıklamak zorundadır.

²⁴⁷European Commission, "Gas stress test: Cooperation is key to cope with supply interruption", **Basın Bildirisi**, 16.10.2014, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/stress-tests-cooperation-key-coping-potential-gas-disruption>, (26.12.2018).

²⁴⁸European Commission, "Gas stress test: Cooperation is key to cope with supply interruption".

²⁴⁹European Commission, European Energy Security Strategy, ss.2-3.

Yukarıda yer alan ifadelerde soğuktan zarar gören vatandaşların “AB vatandaşları” olarak ifade edilmesi, Komisyon’un bu konuda üye devletlerde iki adımda oluşturmak istediği algıyı gözler önüne sermektedir. Komisyon’un ifadeleri incelendiğinde şu iki noktaya vurgu yapıldığı görülmektedir:

- (1) konunun “AB vatandaşlarını” etkilediği, üye devletler arasında karşılıklı bağımlılık olduğu, dolayısıyla enerji güvenliğinin bir Birlik meselesi olduğu,
- (2) AB enerji ithalatı, tüketimi ve bağımlılığı gibi istatistiki bilgilerle ve yaptığı diğer çalışmalarla -örneğin gerilim testi-, enerji güvenliğinin öncelikli ve ciddi bir şekilde ele alınması gerektiği.

Böylece üye devletlerin konu hakkındaki algılarının şekillendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Son olarak Komisyon bu çalışmalarda tanımladığı sorunun çözümü için seçenekleri ortaya koymakta ve enerji güvenliğinin sağlanabilmesi için konunun AB seviyesinde ele alınması gerektiğini ısrarla dile getirerek üye devletler arasındaki karşılıklı bağımlılığı göz ardı edip meseleyi yalnızca ulusal seviyede değerlendiren üye devletleri eleştirmektedir.

AB vatandaşlarına vurgu yapılması, hiçbir üye devletin normatif olarak “vatandaşları önemsememe” gibi bir davranışı düşünemeyeceği gerçeği dikkate alındığında bir yandan sosyolojik kurumsalcılığın “kurumlar aktörlere yalnızca ne yapılması gerektiğini söylemekle kalmaz, aynı zamanda aktörlerin kendilerini ne yaparken düşünebileceklerini belirler” savını doğrular niteliktedir. Çünkü hiçbir üye devlet, vatandaşların soğuk kış günlerinde doğal gaz kesintileri karşısında çaresiz bırakılması gibi bir olasılığı politika tercihleri arasında düşünmeyecektir. Bu sebeple Komisyon, krizlerin özellikle vatandaşlar üzerindeki etkisine vurgu yaparak konunun bu temelde algılanmasına yol açmaktadır.

Diğer yandan vatandaşlar, üye ülkelerin vatandaşları olarak değil “AB vatandaşları” olarak lanse edilmektedir. Bu noktada Komisyon, Birlik’in bir bütün olarak çıkarlarının temsil edildiği kurum olarak enerji güvenliğinin artırılması için atılacak adımların ulusal seviyeden ziyade Birlik seviyesinde değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Konunun kolektif bir çerçevede ele alınması zorunluluğunun bulunduğu fikri, Komisyon’a hangi davranışların “kabul edilebilir” olduğu yönündeki üye devletlerin algılarını şekillendirme gücü vermektedir.

Üye devletler, Komisyon'dan sahip olduğu bilgi temelinde analizler yaparak sonuçlarını raporlar halinde paylaşmasını talep edebilmektedir. Böyle bir örnek, 2014 Mart ayında yapılan Avrupa Konseyi toplantısında Komisyon'dan Birlik'in enerji güvenliği ve ithalat bağımlılığının azaltılması konusunda detaylı bir çalışma hazırlamasının talep edilmesidir. 2014 Temmuz ayında tamamlanan raporda, kaynaklar, çeşitlilik, bağımlılık ve bütçe konusunda gerek ayrı ayrı üye ülkelere gerekse bir bütün olarak Birlik'e ilişkin kapsamlı veriler analiz edilmiştir.²⁵⁰ Komisyon tarafından yapılan çalışmalarda genel olarak tüm üye devletlerin verileri, Komisyon'a iletilmekte, toplanan verilerle tüm Birliği temsil edecek şekilde bir istatistik bilgisi oluşturulmakta ve bu veriler ışığında Komisyon bünyesinde bulunan uzmanlar tarafından analizler yapılmaktadır. Bu vesileyle Komisyon, önemli istatistiki bilgileri ve bunlara ilişkin uzmanlığı bünyesinde barındıran kurum olarak üye devletler veya diğer kurumlarda olmayan bir güce sahip olmaktadır. Elindeki verilerden faydalanarak Birlik'in karşılaştığı sorunları üye devletler için tanımlamakta, soruna nasıl yaklaşılması ve ne tür çözümlerin öngörülebileceği konusunda üye devletleri yönlendirmektedir. Bu çerçevede Komisyon'un bilgiden kaynaklanan bu güce dayalı bir hiyerarşisi olduğundan söz etmek mümkündür.²⁵¹

Komisyon tarafından hazırlanan ve yukarıda bahse konu edilen raporda da, çalışmanın amacının üye devletlere, Avrupa Parlamentosuna ve tüm paydaşlara enerji güvenliğine ilişkin derin bir anlayış kazandırmak olduğu belirtilmiştir. Veriler ışığında yapılan analizlerde ise Komisyon'un, üye devletlerin aynı tedarikçi ülkelerden ithalat yaptığı ve bu sebeple AB enerji sisteminin artan oranlarda birbirine bağımlı olduğu; bu sebeple enerji güvenliğinin AB perspektifinden ele alınması gerektiği; bunun aynı zamanda Lizbon Antlaşması'nda yer aldığı şeklindeki görüşleri açıkça ifade edilmiştir.²⁵² Söz konusu raporda yer verilen ifadeler de Komisyon'un sahip olduğu bilgi hiyerarşisi ile üye devletlerin konuya ilişkin algılarını

²⁵⁰European Commission, "In-depth study of European Energy Security Accompanying the document Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European energy security strategy", **Commission Staff Working Document**, 2014, (In-depth study), https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140528_energy_security_study.pdf, (08.11.2018), s.3.

²⁵¹Tomas Maltby, "European Union Energy Policy Integration: A Case of European Commission Policy Entrepreneurship and Increasing Supranationalism", **Energy Policy**, Cilt:55, 2013, https://ac.els-cdn.com/S0301421512010798/1-s2.0-S0301421512010798-main.pdf?_tid=2a01aee7-61f5-462a-ad71-112e28c4bc72&acdnat=1541704589_2069e742187781c9243e54d3decc2ffa, (08.11.2018), s.437.

²⁵²European Commission, "In-depth Study", ss.3-4.

oluşturduğunu ve yönlendirdiğini, bu şekilde enerji konusunda Avrupalılaşmayı ve dolayısıyla supranasyonalizm seviyesini artırmayı hedeflediğini kanıtlar niteliktedir.

4.3.2. Üye Devletlerin Politikaları

Komisyon enerji konusunun Birlik düzeyinde ele alınması için açık bir şekilde çaba göstermekte ve üye devletlerin ulusal düzeydeki tutumlarını eleştirmektedir. Örneğin 2011 yılında yayımlanan Enerji 2020 belgesinde, “AB, enerji politikalarının geliştirilmesi gereken düzeydir. (Enerji politikaları Birlik düzeyinde geliştirilmelidir.) Bir üye devlet tarafından enerji politikalarına ilişkin alınan kararlar kaçınılmaz bir şekilde diğer üye ülkeler üzerinde de etkiye sahiptir” denilmektedir. Bu sebeple de özellikle enerji iç pazarı ve uluslararası enerji konularında AB’nin ortak çıkar ve amaçları üstlenmesi halinde çok daha güçlü ve etkili olacağı; ayrıca enerji politikalarını Avrupalılaştırmanın zamanının geldiği vurgulanmaktadır.²⁵³ Enerji dış politikalarında ise tek ses olmanın AB’nin çıkarlarının en iyi şekilde ifade edilmesini sağlayacağı ve Komisyon’un defaatle üye devletleri AB dışındaki ülkelerle ortak bir sesle konuşmaya davet ettiği ifade edilmektedir.²⁵⁴

Avrupa Konseyi de Birlik ve üye devletlerin eylemlerinin daha iyi koordine edilmesi ihtiyacını ve Yüksek Temsilci’nin enerji güvenliği konusunu çalışmalarında ciddi anlamda dikkate alması gerektiğini dile getirmekte²⁵⁵, ancak bir yandan bu kurumun ortak bir enerji politikası konusunda Komisyon’dan çok daha az istekli olduğu da düşünülmektedir.²⁵⁶ Konsey tarafından, ortak bir enerji politikası ifadesinden ziyade, enerji alanındaki ulusal eylemlerin daha iyi koordine edilmesi gibi çok daha az iddialı ifadeler kullanılmaktadır. Ayrıca Yüksek Temsilci, bir ayağı üye devletlerin etkili olduğu Dışişleri Konseyi’nde diğer ayağı Komisyon’da bir makam olarak, üye devletlerin belirli bir alanda egemenliklerini koruma isteklerinin

²⁵³European Commission, Energy 2020, s.6.

²⁵⁴European Commission, Energy 2020, s.20.

²⁵⁵European Council, “Conclusions of European Council 4 Şubat 2011”, Brussels, 08.03.2011, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf, (05.01.2018), s.4.

²⁵⁶Bart Van Vooren, “Legal and Institutional Obstacles to an EU External EU Energy Policy post-Lisbon: Managing the Vertical and Horizontal Axes”, **Paper for ECPR Reykjavik; to appear as SIEPS report end 2011**, <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/9167c3ef-000b-43ac-b76a-2d29c9dfc867.pdf>, (09.11.2018), s.10.

bir göstergesi niteliğindedir. Bu kapsamda Konsey'in "Yüksek Temsilci'nin enerji güvenliği konusunu çalışmalarında ciddi anlamda dikkate alması" gerektiğini ifade etmesi, konunun tamamen Birlik düzeyinde ele alınmasını istemediğini göstermektedir.

AB'nin enerji bağımlılığının günden güne artması, üye devletleri AB dışında yeni enerji tedarikçileri için arayışa itmektedir. Enerji tedarikçileri ile müzakereler de siyasi destek gerektirmekte ve bu siyasi destek hükümetlerarası anlaşmalar şeklinde sağlanmaktadır. Daha detaylı ticari sözleşmeler ise genellikle, söz konusu anlaşmalardan sonra imzalanmaktadır.²⁵⁷ Üye devletlerin üçüncü ülkelerle imzaladığı her anlaşmanın uluslararası anlamda bağlayıcı olması sebebiyle, bu anlaşmaların Birlik mevzuatına aykırı hükümler içermemesi önem arz etmektedir. Komisyon da Birlik mevzuatının doğru uygulanmasını denetleme yetkisine sahip bir kurum olarak, söz konusu anlaşmalar hakkında bilgi ve hatta belirli düzeyde kontrol sahibi olmalıdır. Bu minvalde, 7 Aralık 2016 tarihinde Komisyon tarafından yayımlanan basın bülteninde, üye devletlere üçüncü ülkelerle doğal gaz ve petrol alanlarında imzalayacakları hükümetlerarası anlaşmaları sonuçlandırmadan önce Komisyon'u bilgilendirme zorunluluğu getirildiği, anlaşmalar imzalanmadan önce Komisyon'a sunulması gerektiği ve Komisyon'un fikri alınmadan anlaşmanın imzalanamayacağı ifade edilmiştir.²⁵⁸

Söz konusu düzenleme ile üye devletlerin imzalamayı planladığı enerji anlaşmalarının, AB mevzuatı ile uyumlu olup olmadığının Komisyon tarafından incelenebilmesi ve AB'nin enerji arzı kesintilerine karşı direncinin artırılması hedeflenmektedir. Bahse konu uygulama, sürdürülebilir enerji güvenliği için oldukça önemli bir adımdır. Ayrıca enerji güvenliğinin Juncker Komisyonu için öncelikli siyasi hedeflerden biri olduğu da söz konusu basın bülteninde belirtilmektedir. Enerji Birliği'nden sorumlu Komisyon Başkan Yardımcısı Maroš Šefčovič, üye devletler tarafından üçüncü ülkelerle doğal gaz ve petrol alımına ilişkin imzalanacak anlaşmaların AB mevzuatı ile uyumlu olmasının enerji güvenliği için önemli bir unsur olduğunu, imzalanmış bir anlaşmanın değiştirilmesinin oldukça zor olduğunu

²⁵⁷European Commission, "Intergovernmental agreements in Energy", **European Commission Fact Sheet**, 16.02.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-309_en.htm, (09.11.2018).

²⁵⁸Nükleer konularda yapılan hükümetlerarası anlaşmalar, Euratom Antlaşmasının kapsamına girdiğinden, söz konusu Karar'ın dışında bırakılmıştır.

ancak şimdi gerekli inceleme ve kontrollerin henüz anlaşma imzalanmadan yapılabileceğini ve bunun bir başarı olduğunu ifade etmiştir. İklim ve Enerji Komiseri Arias Cañete ise bu kararın enerji güvenliği için büyük bir başarı olduğunu ve artık Komisyon'un, hiçbir enerji anlaşmasının AB enerji güvenliğini tehdit etmeyeceğinden emin olacağını belirtmiştir.²⁵⁹

17 Kasım 2012 tarihinden bu yana, enerji alanındaki hükümetlerarası anlaşmalara ilişkin AB kararı yürürlükte kalmıştır. Fakat bu karara göre üye devletler, AB dışındaki ülkelerle yaptıkları enerji anlaşmaları hakkında söz konusu anlaşmalar tamamlandıktan sonra Komisyon'a bilgi vermek durumundaydı. 2015 yılında Komisyon, 2012 yılında yapılan hükümetlerarası anlaşmaların etkinliğini değerlendirmek üzere bir çalışma yapmıştır. Bu çalışma, mevcut sistemin hükümetlerarası anlaşmalar hakkında bilgi almak ve söz konusu anlaşmaların AB mevzuatı ile uyumlu olmayan yönlerini belirlemek açısından faydalı ancak imzalanmış bir anlaşmanın değiştirilmesinin oldukça zor olması sebebiyle belirlenen uyumsuzlukların giderilebilmesi için bu Karar hükümlerinin yeterli olmadığını ortaya koydu. Çalışma sonucunda ortaya konan bir diğer husus ise, Komisyon'a üye devletlerce imzalandığı bildirilen hükümetlerarası anlaşmaların üçte birinin AB mevzuatı ile uyumlu olmadığı idi.²⁶⁰

2015 yılında yapılan değişiklik ile üye devletlere, enerji alanında hükümetlerarası bir anlaşmayı imzalamadan önce Komisyon'a taslak anlaşma metnini iletmek ve onun görüşünü almak zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca bu Karar, bir veya daha fazla üye devletin bir veya daha fazla üçüncü ülke ile arasındaki tüm anlaşmaları, ortak siyasi deklarasyonları, mutabakat veya muhtıraları da içermektedir. Bu Karar ile üye devletler, üçüncü bir ülke ile anlaşma imzalamak veya mevcut bir anlaşmayı değiştirmek niyetinde bulunduğu zaman dahi Komisyon'u bilgilendirmektedir ve bu şekilde Komisyon tüm müzakere süreçlerine ilişkin bilgi sahibi olabilmektedir. Komisyon tarafından, söz konusu taslak metnin AB mevzuatı ile uyumlu olmadığı tespit edilirse, Komisyon söz konusu tespitini üye devlet ile paylaştıktan sonra anlaşma metnine ilişkin nihai karar yine üye ülke tarafından

²⁵⁹European Commission, "Commission welcomes agreement to ensure compliance of Intergovernmental Agreements in the field of energy with EU law", **Basın Bildirisi**, 7.12.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4311_en.htm, (09.11.2018).

²⁶⁰European Commission, "Intergovernmental Agreements in Energy".

verilmektedir. Ancak Komisyon, üye devletlerin bilinçli olarak AB mevzuatına aykırı anlaşmalar yapmayacağı görüşündedir çünkü Komisyon tarafından ihlal prosedürlerinin uygulanması ihtimali bulunmaktadır.²⁶¹

Söz konusu Karar ile Komisyon'un, "üye devletlerin ulusal politikalarının Birlik çapında etkisi olduğunu" fikir olarak üye devletlere kabul ettirdiği ve onların da bu konuda adım atılması konusunda hemfikir olmasını sağladığı söylenebilir. Komisyon, bu minvalde attığı her adım ile enerjinin Birlik düzeyinde ele alınması gereken bir alan olduğunu vurgulamakta ve bu hedefine yaklaşmaktadır. Komisyon'un ilk kurulduğu zamandan bu yana benimsemiş olduğu "daha yakın birlik" anlayışını sürdürmesi tarihi kurumsalcılığın tezlerini kanıtlar niteliktedir.

4.4. AB DIŞ ENERJİ POLİTİKALARINDA YETKİ KARMAŞASI VE TEK SES AVRUPA İDEALİ

4.4.1. Enerji Komiseri ve Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin Yetki Alanları

Enerji Genel Müdürlüğü'nün görevlerinden biri de Komisyon başkanının siyasi rehberliğinde Birlik'in dış enerji politikalarını oluşturmaktadır. Bu çerçevede enerji güvenliği kapsamında Birlik'in diğer ülkelerle ilişkilerini yürütmek, dış enerji politikalarını oluşturmak ve Birlik'in hedef ve stratejilerini uygulamak Enerji Komiserinin görevleri arasındadır.²⁶² Diğer taraftan, hem Komisyon Başkan yardımcılarında biri hem de Dışışleri Konseyi başkanı olan Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Birlik'in ortak dış ve güvenlik politikasını yürütmektedir. Yüksek Temsilci, Birlik adına dışışleri ve güvenlik politikasını yönlendirmekte ve Komisyon Başkan Yardımcısı sıfatıyla Birlik'in komşuluk politikası, insani yardım, ticaret gibi alanlardaki dış politika araçlarını koordine etmektedir.²⁶³

Komisyon'un pek çok alanda var olan olağan yasama prosedürünü başlatma yetkisinden farklı olarak, ODPG alanında yasama sürecini başlatma yetkisi

²⁶¹European Commission, "Intergovernmental Agreements in Energy".

²⁶²European Commission, "Energy", https://ec.europa.eu/info/departments/energy_en, (12.01.2018).

²⁶³European External Action Service, "High Representative/ Vice President".

bulunmamaktadır. Bu sebeple enerjinin, ODGP kapsamında değerlendirilmesi, Komisyon'un bu alanda etkili olamayacağı anlamına gelecektir. Fakat enerji güvenliği politikaları, gerek AB dış politikası gerekse enerji politikalarına aynı anda temas eden pek çok değişkeni ve olası sonucu barındırmaktadır.²⁶⁴

Enerji politikalarının supranasyonel seviyede mi yoksa hükümetlerarası seviyede mi ele alınacağı konusu da oldukça önemlidir. Yüksek Temsilci, bir ayağı üye devletlerin etkili olduğu Dışışleri Konseyi'nde diğer ayağı Komisyon'da bir makam olarak, üye devletlerin ODGP alanında etkin olma ve egemenliklerini bir ölçüde koruma isteklerinin bir göstergesidir. Bu kapsamda Birlik dış enerji politikaları açısından belirleyici nitelikte olan uluslararası toplantılarda, anlaşma müzakerelerinde bir yanı ile üye devletlerin egemenliklerini koruma isteğini temsil eden Yüksel Temsilcinin mi yoksa Komisyon'un Enerji Genel Müdürlüğünden sorumlu Komiserin mi etkili olduğu önemli bir husustur. Avrupa Konseyi, Yüksek Temsilci'nin enerji güvenliği konusunu çalışmalarında ciddi anlamda dikkate alması gerektiğini ifade etmektedir.²⁶⁵ Bu minvalde konunun tamamen supranasyonel alanda kalmasını istemediği söylenebilir.

4.4.2. Dış Enerji Politikalarında Yeni Birlik Metodu

Birlik politikalarının hangi seviyede ele alınacağı, başka bir deyişle, Birlik kurumlarının hangi politika alanında ne derece yetkili olacağı hususlarına Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 2 ila 6 ncı maddeleri arasında yer verilmiştir.²⁶⁶ Söz konusu Antlaşma'nın 2 nci maddesinde Birlik'in (kurumlarının) Avrupa Birliği Antlaşması'nın hükümleri ile uyumlu olarak ODGP'nin tanımlanmasından ve uygulanmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Antlaşma'nın 3 üncü maddesinde, Birlik kurumlarının münhasır yetkiye sahip olduğu alanlara yer verilmiş olup bunlar arasında gümrük birliği, ortak ticaret politikası, Avro alanında yer alan ülkelerin para politikası, iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması gibi konular yer almaktadır. Antlaşma'nın 5 inci maddesinde, Birlik kurumlarının üye devletlerin sosyal politika

²⁶⁴Dimitrious Triantaphyllou, s.289.

²⁶⁵European Council, Conclusions of European Council 4 Şubat 2011, s.4.

²⁶⁶Eur-lex, Consolidated Version of the Treaty On the Functioning of the European Union, ss.50-53.

ve istihdam politikalarını koordineli olarak yürütmesi için gerekli önlemleri alacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Antlaşma'nın 6 ncı maddesinde ise Birlik kurumlarının, üye devletlerin eylemlerini destekleyeceği, koordine edeceği ve tamamlayacağı alanlar sıralanmış olup bunlar örneğin, insan sağlığının geliştirilmesi ve korunması, kültür, turizm, sivil koruma gibi alanlardır. Antlaşma'nın 4 üncü maddesinde ise, Birlik kurumlarının münhasır yetkiye sahip olmayıp üye devletler ile yetki paylaşımı yapacağı alanlar sıralanmış, supranasyonel AB kurumları ile üye devletlerin yetki paylaşacağı söz konusu alanlar arasında enerji de yer almıştır.

Söz konusu Antlaşma maddelerinin incelenmesinden de görüldüğü üzere, Birlik yetki alanlarını 4 kategoriye ayırmak mümkündür. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:²⁶⁷

- Birlik kurumlarının münhasır yetkili olduğu alanlar (Madde 3),
- Birlik kurumları ile üye devletler arasında yetki paylaşımının söz konusu olduğu alanlar (Madde 4),
- Birlik kurumlarının üye devletlerin politikalarını koordine etmek zorunda olduğu konularda gerekli önlemleri alacağı alanlar (Madde 5)
- Birlik kurumlarının yalnızca üye devletlerin eylemlerini desteklediği, koordine ettiği ve tamamladığı alanlar (Madde 6)

Enerji politikaları, Birlik ile üye devletlerin yetkileri paylaştığı alanda (Madde 4) yer almaktadır ve Antlaşma'nın 2 nci maddesi uyarınca üye devletler bu alanda yalnızca Birlik kurumlarının yetkisini kullanmadığı veya kullanmayı durdurduğu durumlarda yetki kullanma hakkına sahiptir.

Söz konusu Antlaşma'nın 194 üncü maddesinde enerji konusu olağan yasama prosedürü çerçevesinde ele alınmış olup söz konusu maddedeki düzenleme aşağıdaki şekildedir:²⁶⁸

- 1. İç pazarın kurulması ve işleyişi bağlamında ve çevrenin korunması ve geliştirilmesi ihtiyacına binaen, üye devletler arasında dayanışma ruhuyla, Birlik enerji politikaları,*
- a) enerji piyasalarının işleyişini temin etmeyi,*
 - b) Birlikte enerji güvenliğini sağlamayı,*

²⁶⁷Eur-lex, "Glossary of summaries- Distribution of competences", <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html>, (09.11.2018).

²⁶⁸Eur-lex, Consolidated Version of the Treaty On the Functioning of the European Union, ss.135-136.

c) Enerji verimliliği, enerji tasarrufu ile yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesini desteklemeyi,

d) Enerji ağlarının ara bağlantılarını güçlendirmeyi, amaçlamaktadır.

2. Antlaşma'nın diğer hükümlerine hâlel getirmeksizin, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama prosedürlerine uygun olarak, birinci paragrafta ifade edilen hedefleri gerçekleştirmek için gerekli önlemleri alır. Söz konusu önlemler, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'nin görüşlerinin alınmasının ardından uygulanır.

Bahse konu tedbirler, üye devletlerin kendi enerji kaynaklarını kullanma koşullarını, farklı kaynaklar arasında tercih yapma hakkını ve enerji arzının genel yapısını belirleme hakkını, Antlaşma'nın 192(2)(c) maddesine hâlel getirmeksizin, etkilemez.

3. İkinci paragrafın yürürlüğe alınmaması suretiyle, Konsey özel yasama prosedürlerine uyumlu davranarak, oybirliği ile ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra burada yer verilen önlemleri - öncelikli mali özellikleri olması halinde- uygular.

Antlaşma'nın 192(2)(c) maddesinde ise şöyle denilmektedir:²⁶⁹

Konsey, özel yasama prosedürü altında oy birliği ile hareket etmek ve Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ne danışmak suretiyle, bir üye devletin farklı enerji kaynakları arasındaki tercihleri ve enerji arzının genel yapısını önemli ölçüde etkileyen önlemler alır.

Birlik enerji politikaları alanında Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine ve Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ile Bölgeler Komitesi'ne danışmak suretiyle oy birliği ile hareket ederek olağan yasama prosedürünü de uygulayabilmektedir. Enerji alanında, üye devletlerin farklı enerji kaynakları arasındaki tercihleri ve enerji arzının genel yapısı ile enerjinin mali boyutları özel yasama prosedürleri altında, diğer konular ise olağan yasama prosedürü altında ele alınmaktadır. Komisyon her iki yasama prosedüründe de “yasama sürecini başlatan” olarak tartışmanın boyutlarını belirleyen kurumdur.

4.4.3. Enerji Alanında Uluslararası Müzakereler

Dışişleri Konseyi, ODGP'yi Avrupa Konseyi'nin rehberliğinde belirlemekte ve uygulamaktadır. Bununla birlikte üçüncü ülkelerle ve uluslararası organizasyonlarla AB adına müzakerelerde bulunmak üzere Komisyon'u

²⁶⁹Eur-lex, Consolidated Version of the Treaty On the Functioning of the European Union, s.133.

yetkilendirmesi de mümkündür. Fakat müzakerelerin sonunda, Komisyon'un önerisi üzerine anlaşmanın imzalanması hususunda Konsey yetkilidir. Tüm AB üyesi ülkeler de onaylandıktan ve Avrupa Parlamentosu tarafından rıza verildikten sonra anlaşmanın sonuçlandırılmasına ilişkin nihai kararı da Konsey vermektedir.²⁷⁰

Bu durum, üçüncü ülkelerle kurulan işbirliği ve diyalog mekanizmalarında, AB'nin temsil edilmesi ve müzakerelerin yürütülmesi konusunda Avrupa Komisyonu, Yüksek Temsilci ve Avrupa Konseyi'nin aynı anda etkin olduğu karmaşık bir yapı oluşmasına yol açmıştır. Konsey'in nezaretinde Enerji Genel Müdürlüğü'nden sorumlu komiserin ve Yüksek Temsilci'nin benzer görevlere sahip olduğu ve bunun yetki çatışmalarına yol açtığı, henüz netlik kazanmamış bir yapıdan söz etmek mümkündür.²⁷¹

Karmaşık müzakere yapısının bir örneği, Akdeniz Güneş Enerjisi Planı'dır. Planın hayata geçirilmesi ile Akdeniz için Birlik (AİB) üyesi Akdeniz'in güneyi ve doğusundaki ülkelerin yerleşime ve tarıma uygun olmayan alanlarında kurulacak güneş enerjisi panelleri ile 2020 yılına kadar 20 GW elektrik üretilmesi planlanmaktadır. Planın temel amacı, AİB üyesi 43 ülkede (28 AB üyesi ülke²⁷² ile 15 Akdeniz ülkesinde) yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasıdır. Akdeniz için Birlik'i kuran Paris Deklarasyonu'nda, örgüt sekreteryasına Akdeniz Güneş Enerjisi Planı'nın fizibilite çalışmalarını yapma, planı hazırlama ve geliştirme görevi verilmiştir. Ayrıca örgüt üyesi ülkelere; Avrupa Komisyonu, diğer üye ülkeler ve tüm paydaşlar ile işbirliği içinde çalışma çağrısı yapılmıştır.²⁷³

²⁷⁰European Council ve Council of the European Union, "What does the Council of the EU do?", <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>, (08.11.2018).

²⁷¹Jan Frederik Braun, "EU Energy Policy Under the Treaty of Lisbon Rules between a new policy and business as usual", **European Policy Institutes Network Working Paper**, No:31, 2011, <https://www.ceps.eu/system/files/book/2011/02/EPIN%20WP31%20Braun%20on%20EU%20Energy%20Policy%20under%20Lisbon.pdf>, (06.11.2018), s.5.

²⁷²Söz konusu tarihte AB üyesi olması sebebiyle, Birleşik Krallık da üye ülkeler arasında sayılmıştır. Birleşik Krallık, 2016 yılında düzenlenen referandumda seçmenlerin %51,9 oranında AB'den ayrılma yönünde oy kullanması sonucunda Birlik üyeliğine son verme kararı almıştır. 29.03.2017 tarihinde Lizbon Antlaşması'nın 50 nci maddesine göre resmi olarak bu kararını Avrupa Konseyi'ne bildirmiştir. Ülkenin Birlik üyeliğinden ayrılmasına ve kurulacak yeni işbirliğine ilişkin müzakereler devam etmektedir. (28.02.2019 tarihi itibarıyla güncel durumdur.)

²⁷³Union For Mediterranean, "The UfM Mediterranean Solar Plan is on its way", **Basın Bildirisi**, 07.07.2011, <http://ufmsecretariat.org/the-ufm-mediterranean-solar-plan-is-on-its-way-2/>, (09.11.2018).

AİB yönetimi, kuzey tarafı AB ülkeleri ve güney tarafı 15 üye ülke olmak üzere ikiye ayrılmış ve eş başkanlık sistemi getirilmiştir. Akdeniz Güneş Enerjisi Planı kapsamında yapılan toplantılarda da benzer şekilde AB'yi temsil etmek üzere “kuzey eş başkanlığı” ile 15 Akdeniz ülkesini temsil etmek üzere “güney eş başkanlığı” oluşturulmuştur. AB'nin temsilinde toplantıların seviyesine göre kurumlar arasında bir paylaşım yapılmış olup buna göre 2012 yılında verilen karar ile Dışişleri Bakanlarının katılım gösterdiği toplantılarda Yüksek Temsilci, üst düzey görevlilerin katılım gösterdiği toplantılarda AB Dış İlişkiler Servisi ve münhasıran AİB yetki alanında bulunan konularda Bakanlar seviyesinde yapılan toplantılarda Komisyon AB'yi temsil etmektedir.²⁷⁴

Ayrıca plan çerçevesinde hazırlanacak yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği projelerinin fonlanması amacıyla kurulan Proje Hazırlık Girişimi ile planın hayata geçmesinin hızlandırılması amaçlanmıştır. Girişim, Avrupa Yatırım Bankası, Alman Hükümeti'nin sahip olduğu yatırım bankası KfW ve Komisyon tarafından başlatılmıştır. Komisyon, Proje Hazırlık Girişimi içerisinde ve AİB sekreteryasında gözlemci statüsünde bulunmaktadır. Ancak Girişimin temel fon kaynağının, AB tarafından fonlanan ve Komisyon'un yönettiği Komşuluk Yatırım Araçları (Neighbourhood Investment Facility) olması sebebi ile burada Komisyon'un rolünün önemli olduğu söylenebilir.²⁷⁵

AB için enerji alanında uluslararası müzakere yapıları Akdeniz Güneş Enerjisi Planı'nda da görüldüğü üzere oldukça karmaşıktır. Enerji alanındaki uluslararası müzakerelerde kimin liderlik edeceği ve ulusal hükümetler ile Birlik'in yetkilerinin nasıl paylaşılacağı konusunda net bir sonuca varmak oldukça zordur. Komisyon ile Konsey arasındaki AB'nin dış temsiline ilişkin mücadele, yasal olmaktan ziyade siyasi bir çatışma niteliğindedir. Konsey'in bakış açısından, Komisyon'un Birliği temsil etme yetkisinin yalnızca kendisinde olduğu iddiası, uzun dönemde en makul seçenek olarak görülse de, ciddi bir kurumsal anlaşmazlığa yol

²⁷⁴European External Action Service, “Union for the Mediterranean (UfM)”, 02.05.2016, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-for-the-mediterranean-ufm_en_\(09.11.2018\)_](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-for-the-mediterranean-ufm_en_(09.11.2018)_), (09.11.2018).

²⁷⁵European Investment Bank, “Mediterranean Solar Plan –Project Preparation Initiative (MSP-PPI)”, http://www.eib.org/attachments/country/femip_msp_ppi_en.pdf, (09.11.2018), s.1.

açmaktadır. Komisyon'un bakış açısından ise Konsey, Birlik'in uluslararası alanda tek ses olma yönündeki çabalarını zayıflatmaktadır.²⁷⁶

Komisyon, üye ülkeleri kendisine uluslararası konular üzerine müzakere yetkisi vermesi konusunda ikna etmek için bazı argümanlar sunmalı ve üye ülkeleri bu müzakere yetkisi üzerinde nasıl kontrol sahibi olacakları konusunda bilgilendirmelidir. Bunun için diplomatik bir yol kullanmak ve tartışmaları yetki mücadelesinden ziyade etkililik üzerine kurgulamak gerekmektedir. AB'yi kimin temsil edeceği ve kimin yön vereceği soruları Komisyon'un ayrı bir Avrupalı kimliği oluşturma isteği ile açık bir şekilde bağlantılıdır. Komisyon'un oluşturmayı amaçladığı Avrupalı kimliğinin, uluslararası alanda AB'nin birbirinden ayrık (patchwork) görüntüsünü ortadan kaldırması beklenmektedir.²⁷⁷ Bu çerçevede, karmaşık müzakere yapısının ortadan kaldırılabilmesi için Komisyon'un uluslararası müzakereleri yürütmesinin AB için çok daha etkili olacağının üye ülkelerce kabul edilmesi gerekmektedir.

Bunun örneklerinden biri 12 Eylül 2011 tarihinde, Türkmenistan ile Azerbaycan doğal gazını Avrupa'ya taşımayı amaçlayan Trans- Hazar doğal gaz boru hattının inşa edilmesi için AB adına yasal olarak bağlayıcı bir anlaşma yapması konusunda Konsey'in Komisyon'a yetki vermesidir. Bu yetki kararı, koordineli ve ortak bir AB dış politikası açısından ilk operasyonel karardır. Ocak 2011 tarihinde zamanın Komisyon başkanı José Manuel Barroso ile enerjiden sorumlu Komiser Günther Oettinger'in Bakü ve Aşkabat'a yaptığı ziyaretin ardından Komisyon'a yetki verilmesi kararı verilmiştir. Oettinger yaptığı açıklamada, AB'nin bu hamle ile tek ses olarak hareket ettiğini ifade etmiştir.²⁷⁸

Diğer taraftan uluslararası bir antlaşmanın sonuçlandırılması, Birlik politikaları çerçevesinde antlaşmada yer alan bir hedefin gerçekleştirilmesi için gerekli olabileceği gibi, aynı zamanda içişlerine yönelik kuralların yürütülmesi için de gerekli olabilir. Başka bir deyişle, bir iç hedefin gerçekleştirilebilmesi için aynı zamanda uluslararası anlaşma yapma gücünün de bulunması gerekebilmektedir.²⁷⁹

²⁷⁶Braun, s.5.

²⁷⁷Braun, s.6.

²⁷⁸European Commission, "EU starts negotiations on Caspian pipeline to bring gas to Europe", **Basın Bildirisi**, 12.09.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1023_en.htm, (09.11.2018).

²⁷⁹European Parliament, **Implementation of the Lisbon Treaty Improving Functioning of the EU: Foreign Affairs**, Publications Office of the European Union, Brussels, 2016, (Implementation of the

Birlik'in enerji alanındaki stratejilerinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi de, enerji iç pazarı ile enerji dış politikalarının bir arada ve uyumlu yürütülebilmesine bağlı bulunmaktadır. Bu doğrultuda bir iç hedef olan enerji iç pazarının etkin bir şekilde işleyişinin, aynı zamanda dış enerji politikalarında da Birlik düzeyinde bağlayıcı uluslararası anlaşmaların müzakerelerinin Komisyon tarafından Avrupa'yı tek ses olarak temsilen yürütülmesini gerektirdiği söylenebilir.

4.4.4. Komisyon'un Dış Enerji Politikalarında Ortak Eylem Çağrısı

Yüksek Temsilci'ye yardımcı olmak üzere AB Dış İlişkiler Servisi görevlendirdiğinden, zaman zaman Komisyon ile Servis arasında dış enerji politikaları söz konusu olduğunda çatışmalar yaşandığı ve rekabetin söz konusu olduğu gözlenmektedir.²⁸⁰ Diğer taraftan, enerji konusu hem iç hem dış boyutu olan ve bunların birbirine sıkı sıkı bağlı olduğu bir konu olduğundan, Servis'in enerji politikalarının dış boyutunda etkili olmaya çalışsa da iç boyutundan uzak kaldığı, bu sebeple de eylemlerinin yeterli etkinlikte olmadığı yorumları da yapılmaktadır.²⁸¹ Ancak temelde enerji politikalarının Birlik metodu ile mi hükümetlerarası bir yaklaşımla mı ele alınacağı sorularından ziyade, enerji alanında gerçekleştirilecek hedefler konusunda AB kurumları ve üye devletlerin fikir birliği içerisinde davranmasının tüm Birlik adına enerji güvenliği açısından çok daha faydalı olacağı Komisyon tarafından ifade edilmektedir.²⁸²

Komisyon, Parlamento ve Konsey'e hitaben kaleme aldığı Avrupa için Enerji Politikası adlı belgede, ne Birlik kurumlarının ne de üye devletlerin birbirinden bağımsız hareket ederek enerji güvenliği hedeflerini gerçekleştiremeyeceğini, rekabetçi, sürdürülebilir ve güvenli enerji için gerek gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gerekse üretici ve tüketicilerin birlikte çalışması gerektiğini ifade etmiştir. Buna göre üye devletler ve AB kurumları, rekabetçi, sürdürülebilir ve güvenli enerji

Lisbon Treaty), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571373/IPOL_STU\(2016\)571373_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571373/IPOL_STU(2016)571373_EN.pdf), (08.11.2018), s.25.

²⁸⁰Braun, ss.8-9.

²⁸¹European Parliament, Implementation of the Lisbon Treaty, s.29.

²⁸²European Commission, "An External Policy to Serve Europe's Energy Interests", **Paper From Commission/SG/HR for the European Council**, 2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/90082.pdf, (08.11.2018), s.3.

hedefine ulaşabilmek için ortak bir sesle konuşmalı ve anlamlı bir dış politika için etkili işbirliklerini güçlendirmelidir.

Söz konusu belgeye göre, esasında enerji tüm AB dış politikasının bir parçası olarak ele alınmak zorundadır çünkü enerji konusu jeopolitik güvenlik, ekonomik istikrar, sosyal kalkınma ve iklim değişikliği ile uluslararası mücadele için oldukça önemlidir. Bu sebeple AB tüm uluslararası ortakları ile karşılıklı güven, işbirliği ve karşılıklı bağımlılığa dayanan etkili enerji ilişkileri geliştirmelidir. Bu aynı zamanda, geniş bir coğrafyada ve enerji hakkında tatmin edici hükümler içeren anlaşmalara dayanan derin ilişkiler kurulması gerektiği anlamına gelmektedir.

Söz konusu belgede Komisyon, AB'nin tek ses olarak konuşabilmesi için öncelikle açık hedefler konulması ve etkin bir şekilde koordine olabilmek için araçlar geliştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Enerji güvenliğinin sağlanabilmesi için Komisyon'un AB'nin dış enerji politikalarında öncelikleri olması gerektiğini belirterek bunları sıralamıştır. Buna göre, AB kurumları ve üye devletler uluslararası anlaşmaların tasarımında birlikte hareket etmeli, komşu ülkelerle ortak kural ve prensiplere dayanan işbirliği ağı kurulmalı, enerji tedarikçileri ile karşılıklı çıkar, şeffaflık, mütekabiliyet ve öngörülebilirliğe dayanan ilişkiler geliştirilmeli, IEA ve G-8 veya ikili işbirliği aracılığıyla diğer büyük tüketicilerle daha yakın enerji ilişkileri geliştirilmeli, uluslararası enerji yatırımı projeleri için koşullar iyileştirilmelidir.²⁸³

²⁸³European Commission, "An Energy Policy For Europe", **Communication From the Commission to the European Council and the European Parliament**, 2007, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2007\)0001_/com_com\(2007\)0001_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001_/com_com(2007)0001_en.pdf), (08.11.2018), ss.17-18.

SONUÇ

Çalışmada, yeni kurumsalcılık kuramının türlerinden olan tarihi kurumsalcılık, rasyonel seçim kurumsalcılığı ve sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımları detaylı olarak incelenmiş olup bu kapsamda Avrupa Birliği'nin iç ve dış enerji politikalarında enerji güvenliği kavramı çerçevesinde Avrupa Komisyonu'nun rolüne odaklanılmıştır. Çalışmada, Birlik'in iç ve dış enerji politikalarının gelişimi ve yaşanan siyasi gelişmeler ayrı ayrı ve tarihsel bir çerçevede ele alınmıştır. Çalışmanın temel noktasını Birlik enerji politikalarının bütünleştirilmesi konusunda temel itici gücün Avrupa Komisyonu olduğu savı oluşturduğundan, sıklıkla Komisyon'un yayımladığı mevzuat taslakları, yeşil ve beyaz kitaplar, istatistikler, ülke raporları, strateji belgeleri gibi metinlere başvurulmuş ve yaşanan gelişmeler karşısında Komisyon'un yorumlarına ve üye ülkeler ile diğer AB kurumlarını yönlendirmek için attığı adımlara dikkat çekilmiştir. Bu kapsamda çalışma boyunca gerek iç pazarın kurulması gerekse dış enerji politikalarının uyumlulaştırılması konularında söz konusu savın doğruluğu araştırılmıştır.

Yeni kurumsalcılık yaklaşımı, kurumların siyasi çıktıların oluşturulacağı ortamın ve koşulların hazırlanmasında görevli tarafsız birimler olmayıp kendilerinin birer aktör olarak siyasi çıktıları etkilediğini iddia etmektedir. Bu kapsamda, yeni kurumsalcılık türlerinden olan tarihi kurumsalcılık, rasyonel seçim kurumsalcılığı ve sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımları birbirinden bağımsız olarak ortaya çıkmış olmakla birlikte üçü de siyasi çıktıların belirlenmesi konusunda kurumların rolünün oldukça önemli olduğu konusunda hemfikirdir. Diğer taraftan, enerji konusunun tüm boyutları ile ele alınabilmesi için bu üç yaklaşımın sunduğu farklı perspektiflere de ihtiyaç duyulmaktadır.

Tarihi kurumsalcılık yaklaşımının yol bağımlılığı ve kritik kavşaklar kavramları ile gerek iç gerekse dış enerji politikalarında yaşanan gelişmeler çerçevesinde Komisyon'un rolünü incelemek mümkündür. Diğer taraftan; rasyonel seçim kurumsalcılığı, iç enerji pazarının kurulması konusunda üye devletlerin tutumlarının açıklanmasında, sosyolojik kurumsalcılık ise özellikle dış enerji politikalarına ilişkin Komisyon'un yayımladığı belgelerde ısrarla vurguladığı değerlerin anlaşılmasında önemlidir. Diğer taraftan, AB iç pazarının kurulması ile

ortak dış enerji politikalarının oluşturulması konularının birlikte ele alınması da yapılan analizi güçlendirmek için önem arz etmektedir.

1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun oluşturulması ve 1957 yılında Avrupa Atom Enerjisi Antlaşması'nın imzalanması, enerjinin aslında AB'nin kurucu üyelerini bir araya getiren birleştirici bir unsur olduğunu göstermektedir. Ancak bu tarihlerden sonra hiçbir zaman üye ülkeler özellikle enerji politikaları konusunda bütünleşmeye bu kadar istekli olmamıştır.

İlk olarak 1960'lı yıllarda Komisyon tarafından serbest bir enerji piyasası için yasal tasarı verilmiş olsa da 1970'li yıllarda yaşanan petrol arz krizi ile enerji güvenliği kavramının önemi ortaya çıkmıştır. Bu minvalde elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşmesi için 1996 yılındaki Elektrik Tüzüğü'nü ve 1998 yılındaki Doğal Gaz Tüzüğü'nü içeren ilk enerji paketi yayımlanmıştır. Bunu 2003 yılında yayımlanan ikinci enerji paketi izlemiş ancak bu paketle de Komisyon istediği serbestleşme seviyesini üye ülkelere kabul ettirememiştir. Bu kapsamda, 2006 ve 2009 kış aylarında yaşanan Rusya-Ukrayna krizi sonucunda doğrudan vatandaşların ısınma problemi yaşamasına yol açan arz kesintileri Komisyon'nun haklılığını gösterir nitelikte olmuş ve Komisyon tarafından hazırlanan raporlarda da bu durum sıklıkla dile getirilmiştir. Sonuç olarak, 2009 yılında kabul edilen üçüncü enerji paketi ile serbestleşme ve üye devletler arasındaki ara bağlantıların güçlendirilmesi hızlanmıştır. Her enerji paketinde adım adım elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki serbestleşme oranı biraz daha artırılmış, rekabet daha fazla güçlendirilmiş ve üye devletler arasında işbirliğinin artırılması için ara bağlantıların desteklenmesi sağlanmıştır.

Komisyon'un 1960'lı yıllardan bu yana değişmez bir politika ile zaman zaman geri adım atarak ancak istikrarlı bir şekilde bütünleşme yolunda ilerlemesi, tarihi kurumsalcılık yaklaşımının yol bağımlılığı kavramı ile açıklanabilmektedir. Bununla birlikte, tarihi olarak çok daha geriye götürülerek Roma Antlaşması'nda dile getirilen "daha yakın birlik" hedefinin Komisyon tarafından enerji politikalarında da benimsendiği söylenebilir. Bu anlayışa göre üye ülkeler arasında ne kadar yakın bir işbirliği inşa edilirse Birlik'in bir bütün olarak çıkarları o derece maksimize edilebilir. Üye ülkeler gerek mevzuat çalışmaları sırasında gerekse çıkarılan mevzuatın uygulanması noktasında direnç göstermiş olsa da Komisyon'un ısrarlı

tutumları karşısında her enerji paketinde ileri yönde bir adım atılmıştır. Örneğin, birinci enerji paketinde üretim ve iletim ağlarına hesap ayırıştırması modeli benimsenmişken, ikinci enerji paketinde bir adım ileri gidilerek iletim ve dağıtımda yasal ayırıştırma modeli benimsenmiş ve bu üçüncü enerji paketinde bir adım daha ileri taşınarak BSİ modeli getirilmiştir.

Ancak zaman zaman kritik kavşaklar yaşanmış ve Komisyon'un asıl amacından sapmak zorunda kaldığı durumlar da olmuştur. Bunun en güzel örneklerinden biri enerji iç pazarının serbestleştirilmesi aşamasında Komisyon'un en baştan beri mülkiyet ayırıştırmasını destekliyor olmasına rağmen üye ülkelerden gelen dirençle resmi olarak hiçbir zaman bunu teklif edememesidir. İkinci enerji paketinin çıkarılması sırasında Almanya ve Fransa'nın karşı çıkması üzerine mülkiyet ayırıştırması teklifi geri çekilerek bunun yerine yasal ayırıştırma; üçüncü enerji paketi sırasında da Konsey toplantısında mülkiyet ayırıştırmasını müzakere konusu etmemesi için üye ülkelerce uyarılması ve Fransa ile Almanya'nın başı çektiği üye ülkelerin karşı tezlerle yazdığı mektup sebebiyle BSİ modeli uygulamaya geçirilmiştir. Burada üye ülkelerin tepkileri kritik kavşak olarak yorumlanabilir. Komisyon'un mülkiyet ayırıştırması yerine üzerinde uzlaşılabilen diğer modelleri önermesi aynı zamanda rasyonel seçim kurumsalcılığının "kurumlar bir şeyi yapmanın denge noktalarıdır ve eğer kararlı bir oyuncu oyunu farklı kurallara göre oynamak isterse bu kuralları değiştirmek için baskı oluşturabilir" savı ile de açıklanabilir. Komisyon bir aktör olmasının ötesinde bir noktada kendini konumlandırarak, aslında hiç serbestleşme istemeyen ülkeler ile tam serbestleşme isteyen ülkeler arasındaki denge noktasını oluşturmuştur.

Enerji paketlerinde temel olarak direnç, ulusal enerji şirketlerinin oldukça güçlü olduğu ve serbestleşmeyi kamunun ortak çıkarına yönelik hizmetlerin riske atılması olarak gören Fransa gibi üye devletlerden gelmiştir. Birleşik Krallık gibi hâlihazırda serbestleşmeyi gerçekleştirmiş ve diğer üye devletlerin ağır ilerleyen süreçlerini kendisine tehlike olarak gören üye devletlerse enerji paketlerinin en kuvvetli destekçileri olmuştur. Bu kapsamda üye devletlerin enerji paketleri karşısındaki tutumunun üye ülkeden üye ülkeye değiştiği söylenebilir. Üye devletlerin enerji paketleri karşısındaki tutumunu analiz etmede en başarılı yaklaşım rasyonel seçim kurumsalcılığıdır. Buna göre, aktörler kendi çıkarlarını maksimum

seviyede elde etmek ve diğer aktörlerle oluşturacakları ortak politika tercihlerine de kendi tercihlerini maksimum seviyede yansıtabilmek için çalışır. Üye devletlerin Komisyon'un mülkiyet ayrıştırması teklifi karşısındaki tutumları da, aslında kendi tercihlerini oluşturulacak tüzük tasarısına tam olarak yansıtabilmek içindir.

Komisyon'un, gerek enerji iç pazarının tamamlanması gerekse dış enerji politikalarında ortak bir politika benimsenmesi konularında temel motivasyonu enerji güvenliğinin sağlanmasıdır. Hazırlamış olduğu raporlar, strateji belgeleri ve istatistiklerde Birlik'in enerji güvenliğinin ortak bir yaklaşımla sağlanması gerektiğine ilişkin görüşlerini defaatle dile getirmiştir.

Komisyon tarafından 2000 yılında yayımlanan Yeşil Kitap'ta enerji arz güvenliğinin sağlanması için enerji kaynaklarının ve tedarik edilen coğrafi bölgelerin çeşitlendirilmesi gerektiğinin dile getirilmesi, ayrıca yine 2000 yılında Rusya-AB Enerji diyalogunun kurulması enerji arz güvenliğinin sağlanması için Rusya'nın oldukça önemli bir faktör olduğu göstermektedir. Komisyon her ne kadar Rusya-AB ilişkilerinin karşılıklı bağımlılık temeline dayandığını ve işbirliğinin geliştirilmesi gerektiğini ifade ediyor olsa da gerek yayımladığı istatistikler gerekse çeşitli konuşmalarda Rusya'nın enerji kaynaklarını politik bir silah olarak kullanabildiği ya da Rusya'ya olan enerji ithalatı bağımlılığının yüksek derecelerde olduğu ve sürekli olarak arttığı da vurgulanmaktadır.

2006 ve 2009 yıllarında Rusya ile Ukrayna arasında yaşanan kriz sonucunda Birlik'in arz kesintisi yaşaması ve bundan doğrudan vatandaşların etkilenmesi de Komisyon'un haklılığını gösterir bir gelişme olarak algılanmış ve enerji güvenliğinin sağlanması ve bunun için önerdiği yöntemler üzerinde daha kuvvetle durmasına sebep olmuştur.

Komisyon'un, enerji güvenliğinin sağlanabilmesi için kaynakların ve tedarikçi ülkelerin çeşitlendirilmesinin yanı sıra AB enerji tüketiminde fosil yakıtlarının azaltılarak bunların yerine yenilenebilir enerjinin kullanılması, enerji verimliliğinin artırılması, enerji iç pazarının tamamlanarak üye ülkeler arasında gerek elektrik gerekse doğal gazda ara bağlantıların işlerliğinin artırılması, dış enerji politikalarında ortak hareket edilmesi, enerji alım anlaşmalarının Birlik olarak yapılması gibi önerileri bulunmaktadır. Bu önerilerle tüm üye ülkeler için en rasyonel seçim olan enerji güvenliğinin sağlanması için yapılması gerekenleri

göstermektedir. Tüm bu önerilerde temel hedef, vatandaşların ve tüketicilerin korunması, rekabetin artırılması, istihdamın ve yeni iş kollarının geliştirilmesi, yeni iş modellerinin ve yüksek teknolojinin desteklenmesi, çevrenin ve doğanın korunması gibi Komisyon'un ısrarla üzerinde durduğu ve Avrupa değerlerine sahip hiçbir üye devletin karşı çıkmayacağı unsurlardır. Komisyon enerji güvenliği çerçevesinde enerji iç pazarının tamamlanması ve dış enerji politikalarının Avrupalılaştırılması konularında hazırladığı tüm belgelerde bu değerleri öncelikli olarak dile getirerek konunun ele alınacağı kültürel bağlamı çizmektedir. Komisyon'un hedef olarak gösterdiği çalışmaların tamamlanması ve tasarı metinlerin kabul edilmesi aslında en temelde bu değerlerin elde edilmesini sağlayacaktır. Bu sebeple gösterilen hedefler Komisyon'a göre, örneğin ulusal egemenliğin yitirilmesi ya da ulusal şirketlerin güçsüzleştirilmesi olarak değil, bu bağlam içerisinde değerlendirilmelidir.

Komisyon'un gerek iç gerekse dış enerji politikalarına ilişkin hazırladığı metinlerde vatandaşların ve tüketicilerin korunması, rekabetin artırılması, istihdamın ve yeni iş kollarının geliştirilmesi, yeni iş modellerinin ve yüksek teknolojinin desteklenmesi, çevrenin ve doğanın korunması hususlarına yaptığı vurgu, sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımı ile en iyi şekilde açıklanabilmektedir. Buna göre, neyin rasyonel olduğuna ilişkin algının kendisi aktörün içinde bulunduğu kültürel bağlam tarafından, bu kültürel bağlam da kurumlar tarafından belirlenmektedir. Kurumlar aktörlere kimliklerini, gerçekliğe ilişkin kavrayışlarını, eylemlere ilişkin değerlendirme standartlarını ve davranışsal kuralları sağlamaktadır.

Komisyon'un benzer şekilde sosyal öğrenme modellerinden tartışma ile üye devletleri ikna ettiği de söylenebilir. Çünkü tüm üye devletlere ait örneğin istatistik bilgileri Komisyon tarafından derlenmekte ve istatistik raporları ya da ülke raporları olarak yayımlanmaktadır veya belirli bir konuda örneğin 2009 kışında yaşanan arz kesintisi 2014 yılında yaşansa üye ülkelerin direnci nasıl olacak konusu Komisyon uzmanlarınca incelenmekte ve sonuçlar rapor halinde sunulmaktadır. Gerek bu tür çalışmalarda gerekse strateji belgesi gibi hedef gösteren belgelerde Komisyon öncelikle üye devletleri konunun önemine, aciliyetine, alınması gereken tedbirlerin gerekliliğine ikna etmeye çalışmaktadır. Bu şekilde aslında tartışma ile üye devletlerin sosyalizasyonunun sağlandığı söylenebilir.

Komisyon aynı zamanda, yapılan gerilim testi gibi çalışmalar, hazırlanan istatistiki raporlar vb. belgelerle, enerji güvenliği sorununu tüm üye devletler için tanımlamaktadır. Sorunun ne boyutta olduğu, ne ciddiyette ve ne bağlamda ele alınması gerektiğine bu raporlarda yer verilmekte, böylece Komisyon üye devletleri kendi tercihlerine göre yönlendirme imkânına sahip olmaktadır. Bu şekilde sağladığı uzman analizlerini ve oluşturduğu politika tanımlamalarını, başka bir deyişle sahip olduğu bilgiyi, daha ileri düzeyde bir Avrupalılaşmayı sağlamak için bir araç olarak kullanmaktadır. Komisyon tarafından tanımlanan sorunların çözümünde devletler yine Komisyon tarafından Avrupa seviyesinde ortak bir çözüm bulunması için yönlendirilebilmektedir. Bu analizler, raporlar ve politika tanımları supranasyonel bir aktör olan Komisyon için üye devletlerin enerji güvenliği konusunda ortak adım atmasına ikna edilmesi sürecinde oldukça güçlü argümanlar sağlamaktadır.

Herhangi bir üye ülkenin enerji alanında ulusal düzeyde aldığı bir karar aslında tüm üye devletleri etkileyeceğinden Komisyon enerji polititikalarının ulusal düzeyde değil, Birlik düzeyinde ele alınması gerektiğini savunmaktadır. Her ne kadar uygulamada sorunlar yaşansa da enerji iç pazarının kurulması konusunda Komisyon belirli derecede başarı sağlamıştır. Ancak dış enerji politikalarında Komisyon'un rolü tartışmalıdır. Bu sebeple dış enerji politikalarının Avrupalılaştırılması konusunda yeterince başarılı olamadığı söylenebilir.

Birlik'in enerji alanında yapılan uluslararası müzakerelerde kim tarafından temsil edileceği ve ulusal hükümetler ile Birlik yetkilerinin nasıl paylaşılacağı konusu oldukça karmaşıktır. Avrupa Komisyonu, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve Avrupa Konseyi başkanı aynı zamanda Birlik'in dış temsilinden sorumludur. Bu çerçevede, enerji politikalarının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için enerji iç pazarının ve dış enerji politikalarının tek elden yürütülebilmesi önemlidir.

Her ne kadar enerji iç pazarı kadar başarılı olamasa da Komisyon'un dış enerji politikalarında da belirli bir derecede bütünleşme sağladığı iddia edilebilir. Örneğin 7 Aralık 2016 tarihinde yapılan bir düzenleme ile üye ülkelerin üçüncü ülkelerle doğal gaz ve petrol alanında yapacakları hükümetlerarası anlaşmalara ilişkin metinleri imzalamadan önce Birlik mevzuatı ile uyumunu değerlendirmek ve bir görüş oluşturmak üzere Komisyon'a göndermesi zorunlu tutulmuştur.

Komisyon'un görüşü sonucunda üye ülke kendi kararını uygulayabilecektir ancak Birlik mevzuatı ile bir uyumsuzluğun tespit edilmiş olduğu durumda Komisyon'un ihlal prosedürünü başlatması da muhtemeldir.

Sonuç olarak, yeni kurumsalcı bakış açısından Birlik enerji politikalarının bütünleştirilmesi konusunda temel itici gücün Avrupa Komisyonu olduğu söylenebilmektedir. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu'nun ısrarlı duruşu her ne kadar enerji iç pazarının oluşturulması konusunda görece başarılı olsa da, dış enerji politikalarında üye devletlerin direncinin güçlü olması sebebiyle başarılı olduğunu söyleyebilmek için daha fazla zaman gerekmektedir.



KAYNAKÇA

Abbott, Kenneth ve Duncan Snidal. “Why States Act Through Formal International Organizations”, **The Journal of Conflict Resolution**, Cilt:42, Sayı:1, 1998, https://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page_scan_tab_contents, (05.01.2019), ss.3-32.

Akdoğan, Ömer. **Rusya’nın Enerji Politikasının Avrupa Birliği Enerji Güvenliğine Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, 2008.

Akpınar, Erdal ve Adem Başbüyük. “Jeoekonomik Önemi Giderek Artan Bir Enerji Kaynağı Doğal Gaz”, **Turkish Studies**, Cilt:6, Sayı:3, 2011, ss.119-136.

Alberta Energy, “Natural Gas Prices”, <https://www.energy.alberta.ca/NG/ANG/Pages/Prices.aspx>, (06.11.018).

Arabacı, Ahmet. “Avrupa Birliği’nde Çıkar Temsilinin Gelişimi”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:17, 2008, <http://www.uidergisi.com.tr/wp-content/uploads/2011/06/ABde-Cikar-Temsilinin-Gelisimi.pdf>, (05.01.2019), ss.73-103.

Aras, İlhan. “Yüksek Otorite’den Avrupa Birliği Komisyonu’na”, **Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları**, (Ed. Prof. Dr. Ercüment Tezcan), Hayat Akademisi, İstanbul, 2013, ss.319-380.

Atiyas, İzak ve Jorge Nunes Ferrer. **Second Generation Structural Reforms: De-Regulation and Competition in Infrastructure Industries: The Evolution of the Turkish Telecommunications, Energy and Transport Sectors in Light of EU Harmonisation**, Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM) ve Centre for European Policy Studies (CEPS), İstanbul, 2007, https://research.sabanciuniv.edu/8633/1/CEPS_1585.pdf, (27.12.2018).

Atiyas, İzak. **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, http://research.sabanciuniv.edu/904/1/izak_tesev_elektrik.pdf, (06.11.2018).

Awesti, Anil. “The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance”, **Political Perspectives EPRU**, Cilt:8, Sayı:2, 2007, <http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-08.pdf>, (22.04.2017), ss.1-23.

Aytuğ, Hüseyin Kutay. “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:15 Sayı:1, 2008, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/145984>, (05.01.2019), ss.149-161.

Babalı, Tuncay. “Ukrayna ve Rusya’dan Enerji Güvenliği ve Yönetimi Dersleri”, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi**, Dışişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı:21, 2006, http://www.mfa.gov.tr/ukrayna-ve-rusya_dan-enerji-guvenligi-ve-yonetimi-dersleri-.tr.mfa, (08.11.2018).

Bache, Ian, Stephen George ve Simon Bulmer. **Politics in the European Union**, 3. Baskı, Oxford Universtiy Press, Newyork, 2011, <https://www.worldcat.org/title/politics-in-the-european-union/oclc/1011711501/viewport>, (05.01.2019).

Ban, Carolyn. **Management and Culture in an Enlarged European Commission: From Diversity to Unity**, Palgrave Macmilan, Houndmills, 2013.

Bayraç, H. Naci. “Uluslararası Petrol Piyasasının Ekonomik Analizi”, 2005, https://docplayer.biz.tr/3357845-Uluslararası-petrol-piyasasının-ekonomik-analizi.html#show_full_text, (06.11.2018), ss.1-24.

BBC Türkçe, “Kırım Referandumunda Rusya’ya ‘evet’”, 16.03.2014 https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/03/140316_kirim_sonuc, (06.11.2018).

Bozkurt, Enver ve Mehmet Özcan. “Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, 2001, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/195129>, (06.11.2018), ss.1-21.

Braun, Jan Frederik. “EU Energy Policy Under the Treaty of Lisbon Rules between a new policy and business as usual”, **European Policy Institutes Network Working Paper**, No:31, 2011, <https://www.ceps.eu/system/files/book/2011/02/EPIN%20WP31%20Braun%20on%20EU%20Energy%20Policy%20under%20Lisbon.pdf>, (06.11.2018), ss.1-11.

British Petroleum, “Statistical Review of World Energy- all data 1965-2017”, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, (28.12.2018).

Bulmer, Simon J. “New Institutionalism and Governance of the Single European Market”, **European Journal of Public Policy**, Cilt:5, Sayı:3, 1998, ss. 365-386.

Cankara, Pınar Özden ve Yavuz Cankara. “Vladimir Putin Döneminde Rus Dış Politikasında Yapılan Değişiklikler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:15, 2007, ss. 193-212.

Churchill, Winston. “Shipbuilding, Repairs, Maintenance, etc. – Personnel, (Vote 8, Section 1)”, 1913, http://hansard.millbanksystems.com/commons/1913/jul/17/shipbuilding-repairs-maintenance-etc#S5CV0055P0_19130717_HOC_377, (05.11.2018), ss. 1465-1583.

Cini, Michelle. **The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration**, Manchester University Press, Manchester ve Newyork, 1996.

Cini, Michelle. “Administrative Culture in the European Commission: the case of competition and environment”, 1995, http://aei.pitt.edu/6909/1/cini_michelle.pdf, (06.11.2018), ss.1-12.

Corner, Mark. **The Binding of Nations From European Union to World Union**, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2010, <https://books.google.com.tr/books?id=6iqDDAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (24.12.2018).

Cram, Laura. “The European Commission as a Multi-organization: Social Policy and IT Policy in the EU”, **Journal of European Public Policy**, Cilt:1, Sayı:2, 1994, ss.195-217.

Çelebi, Osman Berat. “Rusya'nın Putin'inden, Putin'in Rusyasına”, **Kültür Ocağı Vakfı Stratejik Araştırmalar Kürsüsü**, 2011, https://books.google.com.tr/books?id=YNokBQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (08.11.2018), ss. 1-140.

Egeberg, Morten. “The European Commission”, **European Union Politics** (Ed. Michelle Cini ve Nieves Perez- Solorzano Borragan), 4. Basım, Oxford University Press, Oxford, 2013, https://books.google.com.tr/books?id=RTNVM4YDTQcC&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (06.11.2018), ss.129-141.

Eikeland, Per Ove. “The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-State Actors”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt:49, Sayı:2, 2011, ss.243-263.

Ellinas, Antonis A. ve Ezra N. Suleiman. "Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission", **Journal of Common Market Studies**, Cilt:49, Sayı:5, 2011, ss.923-947.

Ellinas, Antonis A. ve Ezra N. Suleiman. **The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians**, Cambridge University Press, Cambridge ve Newyork, 2012, <https://books.google.com.tr/books?id=dI6OWPsbXyAC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (31.01.2019).

Energy Charter Secreteriat. **Putting a Price on Energy: International Pricing Mechanisms for Oil and Gas**, Brussels, 2007, https://energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Oil_and_Gas_Pricing_2007_en.pdf, (06.11.2018).

Euractiv, "Analysis: Development of the Internal Electricity Market in Europe", 29.06.2007, <http://www.euractiv.com/energy/analysis-development-internal-electricity-market-europe/article-154609>, (06.11.2018).

Euractiv, "Brussels urges EU countries to stop energy market 'distortions'", 15.11.2012, <http://www.euractiv.com/energy/brussels-urges-eu-countries-ener-news-516075>, (06.11.2018).

Euractiv, "Half-time for the Juncker Commission", 23.05.2017, <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/halftime-for-the-juncker-commission/>, (05.10.2018).

Euractiv, "IEA urges EU to fully liberalise energy markets", 28.05.2012, <http://www.euractiv.com/energy/iea-urges-eu-fully-liberalise-energy-markets/article-175120>, (06.11.2018).

Euractiv, “Internal energy market in doubt as 18 states face court”, 03.10.2011, <http://www.euractiv.com/energy/internal-energy-market-doubt-18-news-508048>, (06.11.2018).

Euractiv, “Šefčovič tells MEPs he has a vision for EU’s Energy Union”, 15.09.2016, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/ef-ovi-tells-meps-he-has-a-vision-for-eu-s-energy-union/>, (05/10/2018).

Eur-lex, “A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy”, **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank**, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF, (06.11.2018), ss.1-21.

Eur-lex, “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, **Official Journal of the European Union**, 26.10.2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?format=PDF&uri=cellar%3A2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02%2FDOC_1, (19.12.2018), ss.13-44.

Eur-lex, “Consolidated Version of the Treaty On the Functioning of the European Union”, **Official Journal of the European Union**, 26.10.2012, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF, (19.12.2018), ss.47-199.

Eur-lex, “Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC”, **Official Journal of the European Union**, 15.07.2003, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caeb5f68-61fd-4ea8-b3b5-00e692b1013c.0004.02/DOC_1&format=PDF, (29.12.2018), ss.37-55.

Eur-lex, “Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance”, **Official Journal of the European Union**, 14.11.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012L0027>, (06.11.2018), ss.1-56.

Eur-lex, “European Council Decision of 22 May 2013 Concerning the Number of Members of the European Commission”, **Official Journal of the European Union**, 18.06.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0272&rid=8>, (24.12.2018), s.98.

Eur-lex, “Glossary of Summaries- Comitology”, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html>, (26.12.2018).

Eur-lex, “Glossary of summaries- Consent procedure”, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/assent_procedure.html, (06.11.2018).

Eur-lex, “Glossary of summaries- Consultation procedure”, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/consultation_procedure.html?locale=en, (06.11.2018).

Eur-lex, “Glossary of summaries- Distribution of competences”, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html>, (09.11.2018).

Eur-lex, “Procedure 2017/0035/COD”, https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2017_35, (26.12.2018).

Eur-lex, “Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers”, **Official Journal of the European Union**, 28.02.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN, (26.12.2018), ss.13-17.

Eur-lex, “Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009”, **Official Journal of the European Union**, 25.04.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=en>, (06.11.2018), ss.39-75.

Eur-lex, “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC”, **Official Journal of the European Union**, 25.04.2013, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:EN:PDF>, (06.11.2018), ss.1-22.

Eur-lex, “Rules of Procedure of the Commission”, **Official Journal of the European Communities**, 08.12.2000, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Q3614&from=EN>, (06.11.2018), ss.26-34.

Eur-lex, “Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>, (06.11.2018).

Eur-lex, “Treaty Establishing the European Coal and Steel Community”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=RO>, (06.11.2018).

Eur-lex, “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, **Official Journal of the European Union**, 17.12.2007, http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19, (26.12.2018), ss.1-271.

Eur-lex, “Treaty of Rome (EEC)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>, (12.01.2019).

European Commission, “2020 Climate & Energy Package”, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en, (06.11.2018).

European Commission, “2030 Climate & Energy Framework”, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en, (05.01.2019).

European Commission, “2030 Energy Strategy”, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2030-energy-strategy>, (17.12.2018).

European Commission. “A Secure Europe in a Better World European Security Strategy”, 2003, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, (08.11.2018), ss.1-14.

European Commission. “An Energy Policy For Europe”, **Communication From the Commission to the European Council and the European Parliament**, 2007, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2007\)0001_/com_com\(2007\)0001_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001_/com_com(2007)0001_en.pdf), (08.11.2018), ss.1-24.

European Commission. “An External Policy to Serve Europe’s Energy Interests”, **Paper From Commission/SG/HR for the European Council**, 2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/90082.pdf, (08.11.2018), ss.1-3.

European Commission, “Building the Energy Union”, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/building-energy-union>, (28.12.2018).

European Commission. “Clean Energy For All Europeans”, **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank**, 2016, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fa6ea15b-b7b0-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, (06.11.2018), ss.1-13.

European Commission, “Comitology”, https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology_en, (26.12.2018).

European Commission, “Commission and Its Priorities”, https://ec.europa.eu/commission/index_en, (06.11.2018).

European Commission, “Commission welcomes agreement to ensure compliance of Intergovernmental Agreements in the field of energy with EU law”, **Basın Bildirisi**, 7.12.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4311_en.htm, (09.11.2018).

European Commission. “Country Report- France”, 2011, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/fr_energy_market_2011_en.pdf, (23.05.2014).

European Commission. “Country Report- Germany”, 2011, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/de_energy_market_2011_en.pdf, (23.05.2014).

European Commission. “Country Report United Kingdom”, 2011, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/uk_energy_market_2011_en.pdf, (23.05.2014).

European Commission, “Decision-making During Weekly Meetings”, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/political-leadership/decision-making-during-weekly-meetings_en, (26.12.2018).

European Commission. “Delivering the internal electricity market and making the most public intervention”, **Communication from the Commission**, 2013, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com_2013_public_intervention_en.pdf, (06.11.2018), ss.1-19.

European Commission, “DG Energy Organisational Chart January 2019”, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation_charts/organisation-chart-dg-ener_en.pdf, (27.12.2018).

European Commission, “Directorate General for Budget Responsibilities”, http://ec.europa.eu/dgs/budget/mission/index_en.htm, (06.11.2018).

European Commission. “Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy”, **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0639&from=EN>, (06.11.2018), ss.1-20.

European Commission, “Energy Efficiency”, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>, (17.12.2018).

European Commission, “Energy Security Strategy”, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/energy-security-strategy>, (05.01.2019).

European Commission. “Energy Union Factsheet France”, Commission Staff Working Document, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-france_en.pdf, (06.11.2018), ss.1-27.

European Commission, “Energy”, <https://ec.europa.eu/energy/en/about-us>, (05.01.2016).

European Commission, “Energy”, https://ec.europa.eu/info/departments/energy_en, (12.01.2018).

European Commission, “EU starts negotiations on Caspian pipeline to bring gas to Europe”, **Basın Bildirisi**, 12.09.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1023_en.htm, (09.11.2018).

European Commission, “Europe leads the global clean energy transition: Commission welcomes ambitious agreement on further renewable energy development in the EU”, **Basın Bildirisi**, 14.06.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4155_en.htm, (17.12.2018).

European Commission. “European Energy Security Strategy”, **Communication From the Commission to the European Parliament and the Council**, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>, (06.11.2018), ss.1-24.

European Commission, “EU-Russia Energy Dialogue the First Ten Years 2000-2010”, 2011, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_eu-russia_energy_relations.pdf, (08.11.2018).

European Commission, “Gas stress test: Cooperation is key to cope with supply interruption”, **Basın Bildirisi**, 16.10.2014,

<https://ec.europa.eu/energy/en/news/stress-tests-cooperation-key-coping-potential-gas-disruption>, (26.12.2018).

European Commission, “How is the budget decided?”, http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/decide_en.cfm, (06.11.2018).

European Commission, “Implementing and Delegated Acts”, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en, (26.12.2018).

European Commission. “In-depth study of European Energy Security Accompanying the document Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European energy security strategy”, **Commission Staff Working Document**, 2014, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140528_energy_security_study.pdf, (08.11.2018), ss.1-263.

European Commission. “Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors(Final Report)”, **Communication From the Commission**, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0851:FIN:EN:PDF>, (06.11.2018), ss.1-15.

European Commission, “Intergovernmental agreements in Energy”, **European Commission Fact Sheet**, 16.02.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-309_en.htm, (09.11.2018).

European Commission. “Member States’ Energy Dependence: An Indicator-Based Assessment”, **Occasional Papers**, 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp145_en.pdf, (05.11.2018), ss.1-255.

European Commission. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas”, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0660:FIN>, (06.11.2018), ss.1-9.

European Commission. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0864:FIN>, (06.11.2018), ss.1-124.

European Commission. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 182/2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers”, Strasburg, 14.02.2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-085_en.pdf, (26.12.2018), ss.1-13.

European Commission. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC”, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:862:FIN>, (06.11.2018), ss.1-26.

European Commission. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity (recast)”, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52016PC0861>, (06.11.2018), ss.1-90.

European Commission, “Questions and Answers on the third legislative package for an internal EU gas and electricity market”, **Basın Bildirisi**, 02.03.2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.htm?locale=en, (29.12.2018).

European Commission, “Role”,
<https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/president>, (06.11.2018).

European Commission, “Russia”, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/international-cooperation/russia>, (23.05.2014).

European Commission, “Stock Taking Document: Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020”, 2010,
http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/doc/2010_07_02/2010_07_02_energy_strategy.pdf, (10.04.2014).

European Commission. “Strategic Plan 2016-2020”, 2016,
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-ener_may2016_en.pdf, (27.12.2018), ss.1-33.

European Commission. “Third Report on the State of the Energy Union”, **Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank**, 2017,
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/third-report-state-energy-union_en.pdf, (06.11.2018), ss.1-17.

European Commission. “Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply”, **Green Paper**, 2000, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769>, (06.11.2018).

European Commission. **Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy**, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011,
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_energy2020_en_0.pdf, (27.12.2018).

European Commission. **How the European Union Works Your Guide to the EU Institutions**, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2007.

European Commission. Memorandum on A Mechanism for Preventing and Overcoming Emergency Situations in the Energy Sector Within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue, 2009, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20110224_memorandum.pdf, (08.11.2018), ss.1-8.

European Council ve Council of the European Union, “Foreign Affairs Council Configuration (FAC)”, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/>, (26.12.2018).

European Council ve Council of the European Union, “Ordinary Legislative Procedure”, <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>, (06.11.2018).

European Council ve Council of the European Union, “What does the Council of the EU do?”, <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>, (08.11.2018).

European Council. “Conclusions of European Council 4 Şubat 2011”, Brussels, 08.03.2011, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf, (05.01.2018), ss.1-15.

European Court of Auditors, “Mission and Role”, <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>, (06.11.2018).

European External Action Service, “High Representative/ Vice President”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en, (06.11.2018).

European External Action Service, “The European Union and the Russian Federation Political Relations”, https://eeas.europa.eu/delegations/russia/35939/european-union-and-russian-federation_en, (08.11.2018).

European External Action Service, “Union for the Mediterranean (UfM)”, 02.05.2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-for-the-mediterranean-ufm_en, (09.11.2018), (09.11.2018).

European External Action Service, “What We Do”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2725/what-we-do_en, (06.11.2018).

European Gas Advocacy Forum, “The Future Role of Natural Gas”, 2011, <https://slidex.tips/download/the-future-role-of-natural-gas-a-position-paper-by-the-european-gas-advocacy-for>, (06.11.2018), ss.1-27.

European Investment Bank, “Mediterranean Solar Plan—Project Preparation Initiative (MSP-PPI)”, http://www.eib.org/attachments/country/femip_msp_ppi_en.pdf, (09.11.2018).

European Parliament, “Internal Energy Market”, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/45/internal-energy-market>, (06.11.2018).

European Parliament. “The Principle of Subsidiarity”, **Fact Sheets on the European Union**, 2018, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf, (26.12.2018), ss.1-5.

European Parliament. **Implementation of the Lisbon Treaty Improving Functioning of the EU: Foreign Affairs**, Publications Office of the European Union, Brussels, 2016,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571373/IPOL_STU\(2016\)571373_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571373/IPOL_STU(2016)571373_EN.pdf), (08.11.2018).

European Union, “European Commission”, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_en, (12.01.2019).

European Union, “Human Rights”, https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en, (20.01.2019).

European Union, “Speech by Monsieur Jean Monnet President of the High Authority at the inauguration of the High Authority”, Lüksemburg, 1952, http://ec.europa.eu/historical_archives/archisplus/files/MONNET_1952_08_10%5B2%5D_EN.pdf, (12.01.2019).

European Union, “The history of the European Union”, https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en, (06.11.2018).

European Union, “The Schuman Declaration – 9 May 1950”, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en, (06.11.2018).

Eurostat, “Energy Dependence”, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/T2020_RD320, (05.11.2018).

Eurostat, “From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>, (28.12.2018).

Eurostat, “How efficient are we in our consumption of energy?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-4b.html>, (28.12.2018).

Eurostat, “What Do We Produce in the EU?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2b.html>, (28.12.2018).

Eurostat, “What Is the Share of Renewable Energy in the EU?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-4c.html>, (28.12.2018).

Eurostat, “Where Does Our Energy Come From?”, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2a.html>, (28.12.2018).

Eylemer, Sedef. **Avrupalaşma Sürecinde Siyasi Koşulluluk ve Elitler: Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.

Fiedler, Malte. “The Making of the EU Internal Energy Market”, **Rosa Luxemburg Stiftung Brussels Office**, https://www.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/making-of-eu-internal-energy-market-2015.pdf, (06.11.2018), ss.2-12.

Foss, Michelle Michot. “Introduction to LNG -An overview on liquefied natural gas (LNG), its properties, organization of LNG industry and safety considerations”, **Center for Energy Economics**, 2012, ss.1-36.

Gazprom, “Marketing- Europe”, <http://www.gazprom.com/about/marketing/europe/>, (26.12.2018).

Geradin, Damien. “Twenty Years of Liberalisation of Network Industries in the European Union: Where do we go next?”, **Social Scientist Research Network**, 2006, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946796, (10.04.2014), ss.1-19.

Gül Yesevi, Çağla. “Avrupa Enerji Birliği: Ortak Enerji Politikası Mümkün mü?”, **21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü Avrupa Birliği Araştırmaları Merkezi**, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/avrupa-birligi-arastirmalarimerkezi/2015/02/26/8087/avrupa-enerji-birligi-ortak-enerji-politikasi-mumkun-mu>, (05.09.2018).

Güneş, Ahmet M. “Avrupa Birliği’nin Temel Değerleri Üzerine”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:125, 2016, <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2016-125-1592>, (12.01.2019), ss.307-340.

Güvenç, Müge Hayriye. “Avrupa Birliği Bütçesi Öz Kaynaklar Sistemi”, T.C. Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi, 2008, <http://www.abmaliye.gov.tr/ABDID%20Raporlar/Uzmanl%C4%B1k%20Tezleri/Avrupa%20Birli%C4%9Fi%20B%C3%BCt%C3%A7esi%20%C3%96z%20Kaynaklar%20Sistemi.pdf>, (06.11.2018).

Haas, Peter M. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” **International Organization**, Cilt:46, Sayı:1, 1992, ss.1-35.

Hall, Peter A. ve Rosemary C. R. Taylor. “Political Science and the Three New Institutionalisms”, **Political Studies**, Cilt:44, Sayı:5, 1996, ss. 936–957.

International Energy Agency, “Energy Efficiency”, <http://www.iea.org/topics/energyefficiency/>, (06.11.2018).

International Energy Agency, “Energy Security”, <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>, (09.07.2015).

Jakovac, Pavle. “Electricity Directives and Evolution of the EU Internal Electricity Market”, <https://hrcak.srce.hr/file/124667>, (29.12.2018), ss.315-338.

Kayıkçı, Mehmet Suat. “The European Third Energy Package: How Significant for the Liberalisation of Energy Markets in the European Union?”, **Social Scientist Research Network**, 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2102161_code1844767.pdf?abstr=actid=2102161&mirid=1, (06.11.2018), ss.1-30.

Klare, Michael T. “Hard Power Soft Power and Energy Power the New Foreign Policy Tool”, **Foreign Affairs**, 03.03.2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-03/hard-power-soft-power-and-energy-power>, (08.11.2018).

Maltby, Tomas. “European Union Energy Policy Integration: A Case of European Commission Policy Entrepreneurship and Increasing Supranationalism”, **Energy Policy**, Cilt:55, 2013, https://ac.els-cdn.com/S0301421512010798/1-s2.0-S0301421512010798-main.pdf?_tid=2a01aee7-61f5-462a-ad71-112e28c4bc72&acdnat=1541704589_2069e742187781c9243e54d3decc2ffa, (08.11.2018), ss.435-444.

March, James G. ve Johan S. Olsen. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, **The American Political Life Review**, Cilt:78, No:3, 1984, https://www.jstor.org/stable/1961840?seq=1#page_scan_tab_contents, (05.01.2019), ss.734-749.

Mayda, Oğuz. “Uluslararası İlişkiler Kuramlarında Sentez Methodu: Avrupa Birliği’nin Doğu Genişlemesi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:68, No:4, 2013, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/35784>, (21.04.2017), ss.185-209.

Mercan, S. Sezgin. “Siyasal Bütünleşme Kuramları Işığında AB Genişlemesi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:10, Sayı:1, 2011, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1583/17166.pdf>, (05.01.2019), ss.67-83.

Mukhigulishvili, George ve Murman Margvelashvili. “Competition and Monopoly in Internal Energy Markets”, 2012, <https://docplayer.net/24501071-Competition-and-monopoly-in-internal-energy-markets.html>, (06.11.2018), ss.1-16.

Naturalgas.org, “Natural Gas and the Environment”, 20.09.2013, <http://naturalgas.org/environment/naturalgas/>, (06.11.2018).

Nedergaard, Peter. **European Union Administration: Legitimacy and Efficiency**, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden ve Boston, 2007, <http://www.worldcat.org/title/european-union-administration-legitimacy-and-efficiency/oclc/320325302/viewport>, (06.11.2018).

Nugent, Neill ve Mark Rhinard. **The European Commission**, 2. Basım, Palgrave Macmillan, Newyork, 2015, <https://books.google.com.tr/books?id=fikpCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (26.12.2018).

Oğan, Sinan. “Rusya-Ukrayna Doğalgaz Krizi ve Çıkarılacak Dersler”, **Türkiye Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi**, 2009, <http://turksam.org/rusya-ukrayna-dogalgaz-krizi-ve-cikarilacak-dersler>, (31.10.2018).

Oswald, Kurt ve Akshat Seth. “The Future of the European Gas Supply”, **A.T. Kearney**, 2011, https://www.atkearney.co.uk/documents/10192/278243/The_Future_of_the_European_Gas_Supply.pdf/ade19435-fa7d-4cee-a31c-f4cf9f50a33c, (06.08.2018), ss.1-12.

Özcan, Kerim. “Kurumsal Söylemin Rasyonel Temelleri: Yeni Kurumsal Kuram Bağlamında Rasyonalite Tartışması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:1, Sayı:13, 2011, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/215479>, (05.01.2019), ss.297-326.

Peters, B. Guy. **Institutional Theory in Political Science the New Institutionalism**, Bloomsbury Publishing, London, 1999.

Pollack, Mark A. “Rational Choice and EU Politics”, **Handbook of European Union Politics**, 2006, <http://aei.pitt.edu/8004/1/pollack-m-09a.pdf>, (27.09.2015), ss.31-55.

Pollack, Mark A. "The New Institutionalism and European Integration", **European Integration Theories** (Ed. Antje Wiener ve Thomas Diez), 2. Basım, Oxford University Press, Newyork, 2009, ss.125-143.

Pötzsch, Urs. "Comitology Reform 2017 Why We Need to Include the European Parliament as well as the Council", **Centre for European Policy**, 2017, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Komitologie/Input_Komitologie_EN.pdf, (26.12.2018), ss.1-18.

RadioFree, "Europe Radio Free website, Gazprom's Grip: Russia's Leverage Over Europe", <https://www.rferl.org/a/gazprom-russia-gas-leverage-europe/25441983.html>, (08.11.2018).

Rixen, Thomas ve Lora Anne Viola. "Historical Institutionalism and International Relations: Toward Explaining Change and Stability in International Institutions", **Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics**, (Ed. Thomas Rixen, Lora Anne Viola ve Michael Zürn), Oxford University Press, Newyork, 2016, <http://www.worldcat.org/title/historical-institutionalism-and-international-relations-explaining-institutional-development-in-world-politics/oclc/957615626/viewport>, (21.04.2017), ss.3-36.

Rosamond, Ben. **Theories of European Integration**, Palgrave, Newyork, 2000.

Sabathil, Gerhard, Klemens Joos ve Bernd Kessler. **The European Commission An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies**, Kogan Page Publishers, Berlin, 2008, <https://books.google.com.tr/books?id=rrxAz8xQEdoC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (12.01.2019).

Schimmelfenning, Frank ve Ulrich Sedelmeier. "Introduction: Conceptualizing the Europeanisation of Central and Eastern Europe", **The Europeanization of Central**

and Eastern Europe (Ed. Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier), Cornell University Press, Ithaca ve London, 2005, https://books.google.com.tr/books?id=YYvXpCRYFj8C&pg=PA29&hl=tr&source=gbbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false, (31.10.2015), ss.1-28.

Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier. “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses and the State of Research”, **Journal of European Public Policy**, Cilt:9, Sayı:4, 2002, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.1647&rep=rep1&type=pdf>, (31.10.2018), ss.500-528.

Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier. “The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: A Qualitative Comparative Analysis”, **University of Mannheim Center for European Studies**, Sayı:61, 2004, <http://aei.pitt.edu/9272/1/Schimmelfennig.pdf>, (31.10.2018), ss.2-21.

Schmidt, Susanne K. “Only an Agenda Setter? The European Commission’s Power over the Council of Ministers”, **The European Union Politics**, Cilt:1, Sayı:1, 2000, ss.37-61.

Schön-Quinlivan, Emmanuelle. **Reforming European Commission**, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2011, <http://www.worldcat.org/title/reforming-the-european-commission/oclc/712040438/viewport>, (06.11.2018).

Semercioğlu, Harun. “Ukrayna Krizi Bağlamında AB-Rusya İlişkilerinin Ekonomi Politikası”, **EUL Journal of Social Sciences**, Cilt:7, Sayı:2, 2016, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/263163>, (08.11.2018), ss.188-202.

Shepsle, Kenneth A. “Rational Choice Institutionalism”, Harvard University, 2005, http://scholar.harvard.edu/kshepsle/files/rational_choice_institutionalism_4.5.05.pdf, (27.09.2015).

Shore, Chris. **Building Europe The Cultural Politics of European Integration**, Routledge Taylor and Francis Group, London ve Newyork, 2000, https://books.google.com.tr/books?id=rjzPkSTF2LoC&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (31.01.2019).

Smith, Andy (Ed.). **Politics and the European Commission Actor, Interdependence, Legitimacy**, Routledge Taylor and Francis Group, London ve Newyork, 2004, <https://books.google.com.tr/books?id=WpQusE3W-9wC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, (31.01.2019).

Thelen, Kathleen ve Sven Steinmo. “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, **Historical Institutionalism in Comparative Analysis** (Ed. Kathleen Thelen, Sven Steinmo ve Frank Longstreth), Cambridge University Press, Cambridge, 1992, <http://www.worldcat.org/title/structuring-politics-historical-institutionalism-in-comparative-analysis/oclc/243738408/viewport>, (31.10.2018), ss.1-30.

Torriti, Jacopo. “Impact Assessment and the Liberalisation of the EU Energy Markets: Evidence-Based Policy Making or Policy-Based Evidence Making?”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt:48, Sayı:4, 2010, ss.1065-1081.

Triantaphyllou, Dimitrious. “Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context”, **Southeast European and Black Sea Studies**, Cilt:7, Sayı:2, 2007, ss.289-302.

Truscott, Peter. “Delivering Energy Security at Home: The Creation of an Internal Energy Market”, **Whitehall Papers**, Cilt:73, Sayı:1, 2009, ss.54-61.

Union For Mediterranean, “The UfM Mediterranean Solar Plan is on its way”, **Basin Bildirisi**, 07.07.2011, <http://ufmsecretariat.org/the-ufm-mediterranean-solar-plan-is-on-its-way-2/>, (09.11.2018).

University of Calgary, “Reserves/Production Ratio”, https://energyeducation.ca/encyclopedia/Reserves/production_ratio, (29.12.2018).

University of Portsmouth, “The Special Legislative Procedures: Consent, Learning Module 2: Understanding EU Policy Making”, 2013, <http://hum.port.ac.uk/europeanstudieshub/learning/module-2-understanding-eu-policy-making/the-special-legislative-procedures/>, (06.11.2018).

Verrastro, Frank ve Sarah Ladislaw. “Providing Energy Security in an Interdependent World”, **The Washington Quarterly**, Cilt:30, Sayı:4, 2007, ss.95-104.

Vooren, Bart Van. “Legal and Institutional Obstacles to an EU External EU Energy Policy post-Lisbon: Managing the Vertical and Horizontal Axes”, **Paper for ECPR Reykjavik; to appear as SIEPS report end 2011**, <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/9167c3ef-000b-43ac-b76a-2d29c9dfc867.pdf>, (09.11.2018), ss.1-22.

Yazgan, Hatice. “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:12, Sayı:4, 2012, <https://earsiv.anadolu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11421/138/2012-04-09%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (05.01.2019), ss.123-140.

Yergin, Daniel. “Ensuring Energy Security”, **Foreign Affairs**, Cilt:85, Sayı:2, 2006, ss.69-82.

Yorkan, Arzu. “Rusya-Ukrayna Çıkmazı ve Enerji Güvenliği: AB ve Türkiye Olası Bir Gaz Krizine Karşı Ne Kadar Hazır?”, **Bilge İnsanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi**, 04.09.2014, <http://www.bilgesam.org/incele/1771/-rusya-ukrayna-cikmazi-ve-enerji-guvenligi--ab-ve-turkiye-olasi-bir-gaz-krizine-karsi-ne-kadar-hazir-/#.VaDG6fntmko>, (08.11.2018).