

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(ULUSLARARASI İLİŞKİLER)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ POLİTİKALARININ LİBERAL
HÜKÜMETLERARASICILIK PERSPEKTİFİNDEN
İNCELENMESİ, ÖRNEK OLAY: ENERJİ BİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

MERVE NUR ARSLAN

Ankara, 2020

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(ULUSLARARASI İLİŞKİLER)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ POLİTİKALARININ LİBERAL
HÜKÜMETLERARASICILIK PERSPEKTİFİNDEN
İNCELENMESİ, ÖRNEK OLAY: ENERJİ BİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

MERVE NUR ARSLAN

**DOÇ. DR. İLKE GÖÇMEN
DOÇ. DR. HATİCE YAZGAN**

Ankara, 2020

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(ULUSLARARASI İLİŞKİLER)

AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ POLİTİKALARININ LİBERAL
HÜKÜMETLERARASICILIK PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ, ÖRNEK
OLAY: ENERJİ BİRLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Doç.Dr.İlke GÖÇMEN
Doç.Dr.Hatice YAZGAN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

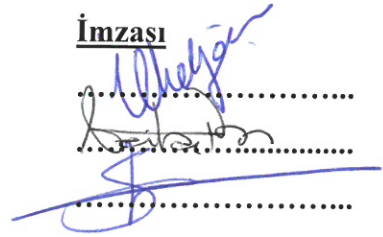
Adı ve Soyadı

1-Doç.Dr.İlke GÖÇMEN

2-Prof.Dr.Sertaç BAŞEREN

3-Dr.Öğretim Üyesi Ali Samir MERDAN

İmzası



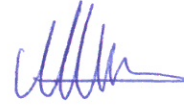
Tez Savunması Tarihi

10 Ocak 2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. İlke Göçmen ve Doç. Dr. Hatice Yazgan danışmanlığında hazırladığım “Avrupa Birliği Enerji Politikalarının Liberal Hükümetlerascılık Perspektifinden İncelenmesi, Örnek Olay: Enerji Birliği (Ankara,2020) ” adlı yüksek lisans ☒ - doktora/bütünleşik doktora ☐ tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

10.1.2020
Merve Nur Arslan





İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	iii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	iv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM-LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK.....6

1.AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ TEORİLERİNE GENEL BAKIŞ: LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIĞA GİDEN YOL.....	6
2.LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK TEORİSİ.....	11
2.1 Genel olarak Hükümetlerarasıcılık.....	11
2.2 Liberal Hükümetlerarasıcılığın Üç Aşaması.....	17
2.2.1 Ulusal Tercihlerin Oluşturulması.....	17
2.2.2 Pazarlık Süreci.....	20
2.2.3 Kurumsal Tercihle İşlevsel Teori.....	24
3.LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK TEORİSİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	26

İKİNCİ BÖLÜM- AVRUPA BİRLİĞİ ENERJİ POLİTİKASI.....29

1.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENERJİ GÖRÜNÜMÜ.....	29
1.1 Petrol.....	32
1.2 Nükleer Enerji.....	33
1.3 Kömür.....	34
1.4 Yenilenebilir Enerji.....	35
1.5 Doğal Gaz.....	37
2.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENERJİ POLİTİKASININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	42
2.1 1951-1985 Dönemi:Krizle Yönelik Ortak Duruş Sergileme Çabaları.....	43
2.2 1985-2005 Dönemi: Piyasa Odaklı Çok Taraflılık.....	47
2.3 2005-2009 Dönemi: Ortak Enerji Politikası Arayışları.....	55
2.4 2009-2015 Dönemi: Lizbon Antlaşması ve Sonrası.....	62
2.4.1 Lizbon Antlaşması.....	62

2.4.2 Üçüncü Enerji Paketi.....	64
---------------------------------	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM-ENERJİ BİRLİĞİNİN LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: POLONYA VE ALMANYA ÖRNEĞİ.....	79
--	-----------

1.ENERJİ BİRLİĞİ.....	80
1.1 Orijinal Enerji Birliği Teklifi.....	80
1.2 Avrupa Komisyonu’nun Resmi Teklifi.....	82
1.3 Enerji Birliği’ne İlişkin Bakanlar Konseyi ve AB Zirvesi Belgeleri.....	85
1.3.1 Bakanlar Konseyi Toplantı Bildirileri.....	85
1.3.2 AB Zirvesi Sonuç Bildirisi.....	87
1.4 Enerji Birliği’nin Orijinal Teklifi, Komisyon’un Resmi Teklifi ve AB Zirvesi Sonuç Bildirilerine Yönelik Değerlendirme.....	89
2.ENERJİ BİRLİĞİ’NİN LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: ALMANYA VE POLONYA ÖRNEĞİ....	92
2.1 Polonya’nın Enerji Birliği’ne Yaklaşımı.....	92
2.1.1 Rusya’ya Yönelik Yaklaşım Boyutu: Enerjinin Güvenlikleştirilmesi.....	94
2.1.2 Yenilenebilir Enerji Politikalarına Yaklaşım Boyutu:Minimum Destek.....	104
2.2 Almanya’nın Enerji Birliği’ne Yaklaşımı.....	110
2.2.1 Rusya’ya Yönelik Yaklaşım Boyutu:Karşılıklı Ekonomik Bağımlılık.....	111
2.2.2 Yenilenebilir Enerji Politikalarına Yönelik Yaklaşım Boyutu: Energiewende.....	119
2.3 Polonya ve Almanya’nın Enerji Birliğini Şekillendirmede Etkisi.....	125

SONUÇ.....	128
-------------------	------------

KAYNAKÇA.....	131
----------------------	------------

Kitaplar.....	131
Kitap Bölümleri.....	131
Makaleler.....	133
Resmi Belgeler.....	136
İnternet Kaynakları.....	140

TÜRKÇE ÖZET.....	145
-------------------------	------------

ABSTRACT.....	147
----------------------	------------

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ABİHA: Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma

ACER: Agency for the Cooperation of Energy Regulators

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AT: Avrupa Toplulukları

Bcm: milyar metreküp

COP 21: 21.Taraflar Konferansı

ENTSO-E: European Network of Transmission Operators-Electricity

ENTSO-G: European Network of Transmission Operators-Gas

ETS: Emisyon Ticaret Sistemi

EURATOM: European Atomic Energy Community

GKRY: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi

Mt: milyon ton

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

OPEC: Organisation of Petroleum Exporting Countries

Tcm: trilyon metreküp

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 AB'nin Yıllara Göre Enerji İthalatı Bağımlılığı.....	30
Şekil 2 AB'nin 2017 yılında Birincil Enerji Tüketiminin Enerji Kaynaklarına Göre Dağılımı (%).	31
Şekil 3 2030 Stratejisi Çerçevesinde Birincil Enerji Talebi (Mtoe).....	36
Şekil 4 Avrupa Ülkelerinin Rus Gazına Bağımlılığı.....	40
Şekil 5 Enerji Birliğine Yönelik Belgelerin Karşılaştırılması.....	91



GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) bütünleşme süreci Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) olarak başlamıştır. Bu çerçevede çeşitli alanlarda bütünleşme faaliyetleri sürdürülmüş olup, bu faaliyetlerin başarısının da küresel dinamiklere, konuya, üye devletlerin yaklaşımına ve ulusüstü kurumların girişimcilik düzeyine bağlı olarak değişkenlik gösterdiğine ilişkin çeşitli fikirler ortaya atılmıştır. Bütünleşme sürecini açıklamak ve geleceğine ilişkin öngörude bulunabilmek adına ortaya atılan teoriler en genel hatları ile ulusüstü kurumların rolüne vurgu yapan ulusüstü teoriler ve üye devletlerin rolüne vurgu yapan hükümetlerarasıcı teoriler olmak üzere iki grupta toplanabilmektedir. Bu teoriler belli dönemlerde geçerli olmak üzere ağırlık kazanmış veya kaybetmiştir. AKÇT'nin kurulması ile ulusüstü teorilere vurgu yapılırken, üye devletlere veto imkânı getiren Lüksemburg Uzlaşısı ile sonuçlanacak olan boş sandalye krizinin ardından hükümetlerarasıcı teoriler ağırlık kazanmıştır.

Avrupa bütünleşmesinin dereceleri konuya göre de farklılık arz etmektedir. Enerji konusu da Avrupa Bütünleşmesi çerçevesinde ortak tutum izlemenin en zor olduğu alanlardan birini oluşturmaktadır. Nitekim bütünleşme süreci özellikle bu konuda yavaş ve çekişmeli bir seyir izlemiş, konunun üye devletler ve Birlik düzeyinde paylaşılan yetki alanına dahil edilmesi ancak 2009 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması ile gerçekleşmiştir.¹ Öncesinde ortak enerji politikasının izlenmesi amacıyla Birlik düzeyinde çok sayıda girişimde bulunulmuş; ancak somut adım atılamamıştır. Bu döneme dek atılan adımların da AB'nin enerji arz güvenliğinin dış boyutundan ziyade

¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma md. 4(2/i). <<https://antlasmalar.com/wp-content/uploads/2017/07/lizbon.pdf>> (erişim: 10.08.2019).

alıcıların güçlendirilmesi, piyasa faaliyetleri gibi iç boyuta odaklandığı gözlemlenmektedir. Söz konusu hususun da, AKÇT olarak enerji odaklı başlayan AB bütünleşme süreci ile tezatlık teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede çalışmanın temel sorusuna giden süreçte sorulan ilk soru Birlik düzeyinde neden hâlihazırda bir ortak enerji politikasının bulunmadığı olmuştur.

AB'nin enerji alanında Birlik düzeyinde ortak bir politika izlenmesi amacıyla atıldığı sayısız adım incelendiğinde, Komisyon'un ulusüstü bir aktör olarak girişimci rolünü etkin bir şekilde oynadığı gözlemlenmiş olup, sorunun yanıtını almak üzere üye devletlerin yaklaşımlarının değerlendirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu noktada çalışmanın temel sorusuna giden ikinci adımda, üye devletlerin hangilerinin söz konusu enerji politikalarının belirlenmesinde etki sahibi olabileceği ve bu etkinin hangi koşullara göre belirlenebileceği sorunsalı ortaya çıkmıştır. Üye devletlerin duruşlarını açıklamak ve ortak enerji politikası çerçevesinde konumlandırmak amacıyla, özellikle üye devletlerin tercihlerinin oluşumuna ve pazarlık aşamasındaki duruşlarına özel önem atfeden yaklaşımlardan liberal hükümetlerarasıcılık öne çıkmıştır.

Çalışma çerçevesindeki konu seçiminde de ortak enerji politikası kapsamında atılan adımlardan birini teşkil eden Enerji Birliği kavramı öne çıkmaktadır. Nitekim son dönemde, bu alanda araştırma yapan kesimlerce kavrama ilişkin belli ölçüde araştırma yapılmıştır.² Kavramın geleceğine ve uygulanabilirliğine odaklanan çalışmalara, üye devletlerin perspektiflerini de değerlendirmeye katan yaklaşımlar eklenerek çeşitli fikirler ortaya atılmıştır. Bu fikirler genellikle Enerji Birliği'nin uygulanmasının önündeki engelleri göstermek sureti ile geleceğinin çok da parlak olmadığı sonucuna

² Bkz. Szulecki, Fischer, Gullberg ve Sartor, “Enerji Birliğini Şekillendirmek: AB Enerji Ve İklim Yönetişiminin Evrimi, Ulusal Beklentiler ve Sonuçları”,2015. Spiridonovs ve Bogdanova “AB Enerji Birliği: Yeni Kalkınma Döngüsüne Uyum”,2017. Raines ve Tomlinson, “Avrupa'nın Enerji Birliği: Enerji Güvenliği, İklim ve Rekabet Açısından Dış Politika Sonuçları”,2016.

odaklanmakla birlikte, ortak enerji politikası izlenmesinde önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir.³

Enerji Birliği'nin incelenmesi çerçevesinde, ortak enerji politikası izlenmesine yönelik adımlarda karşılaşılan engellere genel hatları ile yer verilmek suretiyle, hangi üye devletlerin yaklaşımlarının incelenmesi gerektiği sorusuna yanıt olarak da enerjiye ekonomik bir mesele olarak yaklaştığını öne süren Almanya ve enerjiyi ulusal güvenlik meselesi olarak yansıtan Polonya özelinde bir sorgulamanın yapılması uygun görülmüştür. Söz konusu seçimin yapılmasının altyapısında ise liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinin prensiplerine uygulanabilirliği bakımından görece farklı pazarlık güçlerine sahip olmaları ve enerji politikaları yaklaşımları doğrultusunda Enerji Birliği kavramını, birbiriyle zıtlık teşkil edecek şekilde savunmaları yer almıştır. Çalışmanın temel sorusu liberal hükümetlerarasıcılık çerçevesinde Enerji Birliği odağında ve Almanya ile Polonya özelinde, AB enerji politikasının şekillendirilmesinde üye devletlerin ne ölçüde ve ne şekilde etkili olduğu konuları olmuştur.

AB enerji politikalarının ve bu politikaların belirlenmesinde üye devletlerin rolünün araştırılması hususu yeni olmamakla birlikte, söz konusu araştırmalar çoğunlukla bir çerçeveye dayandırılmamaktadır. Liberal hükümetlerarasıcılık teorisi ise tek akademisyenli teori olarak anılmakta olup, teorinin kurucusu olan Andrew Moravcsik tarafından AB'nin kurucu antlaşmalarına uygulanmak üzere ortaya atılmıştır. Öte yandan, ekonomik faktörlere odaklı yaklaşımı ile enerji konusunun ele alınmasına ışık tutabileceğinin değerlendirilmesinden hareketle, çalışmanın çerçevesi için tercih edilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde, liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinin

³ Bkz. Malcolm Keay, David Buchan, "Avrupa'nın Enerji Birliği Planı: Uzun Yolculuk için Makul bir Başlangıç", **Oxford Institute for Energy Studies**, Oxford, 2015. Sami Andoura, Jean-Arnold Vinois, From "The European Energy Community To The Energy Union A Policy Proposal For The Short And The Long Term," **Notre Europe**, No:107 (January 2015).

prensiplerinin ortaya konulması vasıtasıyla, çalışmanın çerçevesine ilişkin ayrıntılı sayılabilecek düzeyde bilgi verilmesi amaçlanmıştır. Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulus devletin rolünün artışı vurgulamak üzere ortaya atılan teori, ulus devletin bütünleşmeyi öngören Antlaşma müzakerelerine girmeden önce ulusal alanda güçlü ekonomik grupların çıkarları doğrultusunda konuya bağlı olmak koşuluyla tercihlerini oluşturduğunu, müzakerelere de bu önceden belirlenmiş tercihleri göreceli pazarlık gücü vasıtasıyla anlaşmaya yansıtmayı hedeflediğini ve son olarak anlaşmadan elde ettiği kazanımları garanti altına almak istediği alanlarda yetki devri gerçekleştirdiğini öne sürmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümü çerçevesinde, 1952 yılında AKÇT'nin kuruluşundan Enerji Birliği'ne dek geçen süreçte AB düzeyinde ortak enerji politikası bağlamında atılan adımlar ortaya konularak, söz konusu politikanın izlenmesini engellediği düşünülen faktörlere ilişkin genel bilgiler verilmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür. Bu engellerin de genellikle güçlü üye devletlerin ekonomik çıkarlarından kaynaklandığı değerlendirmesinden hareketle, anlaşmanın konusuna bağlı olarak üye devletlerin ilgili alandaki ekonomik çıkarlarına odaklanılmak suretiyle bir sonraki bölümde ayrıntılı bir şekilde açıklanacak olan Enerji Birliği'ne yönelik üye devlet duruşlarına ilişkin genel bir arka plan oluşturmak hedeflenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde, Enerji Birliği'nin fikir olarak öne çıkmasından, Komisyon tarafından resmi teklif olarak ortaya atılmasına ve ardından üye devletler tarafından kabulüne dek geçen süreçte üye devletlerin etkilerinin gösterilmesi öngörülmüştür. Bunları yaparken de Almanya ve Polonya özelinde ulusal tercihlerin belirlenmesi aşamasında etkili olan faktörler araştırılarak, Enerji Birliği kavramının son halini almasında söz konusu iki üye devletin etkileri incelenmiştir. Son olarak, liberal

hükümetlerarasıcılık yaklaşımı çerçevesinde Enerji Birliği'nin genel bir değerlendirmesi yapılarak, kavramın son halinin hangi üye devlet politikalarının etkisiyle ve ne ölçüde etkilendiğine ilişkin tespitlerin ortaya konulması hedeflenmiştir.

Çalışma, liberal hükümetlerarasıcılık teorisi vasıtasıyla, Almanya ve Polonya özelinde Enerji Birliği örneği üzerinden Birlik düzeyindeki enerji politikaları yöneliminin görece güçlü üye devletler tarafından belirlendiği varsayımını incelemeyi amaçlamaktadır. Böylelikle çalışmanın yalnızca Enerji Birliği kavramının geleceğine değil, daha geniş ölçekte ortak enerji politikasının hangi koşullarda gerçekleşebileceğine de ışık tutulmasına yardımcı olabileceği değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM - LIBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ

İlk bölüm, çalışmanın teorik çerçevesini oluşturan liberal hükümetlerarasıcılık teorisine ayrılmıştır. Bu çerçevede öncelikle AB'nin bütünleşme sürecini açıklamayı amaçlayan teorilere kısaca yer verilerek, söz konusu teorilerin ortaya çıkışına zemin hazırlayan somut olaylardan bahsedilmiştir. Ardından da liberal hükümetlerarasıcılık teorisinin ortaya çıkışı ve varsayımları, çalışmanın çerçevesini oluşturmasından hareketle görece ayrıntılı bir şekilde ortaya konmaya çalışılmıştır.

1. AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ TEORİLERİNE GENEL BAKIŞ: LIBERAL HÜKÜMETLERARASICILIĞA GİDEN YOL

Avrupa bütünleşmesinin 1952 yılında AKÇT kurularak başlatılmasından bu yana, bütünleşme sürecini açıklamaya yönelik ortaya atılmış teorik çerçevelerden herhangi biri üzerinde anlaşma sağlanamamıştır. Bütünleşmenin dinamik bir süreci işaret etmesinden hareketle bu teorilerin, ancak dönemsel olarak bütünleşme sürecini açıklamak üzere öne çıktığı görülmektedir.⁴ Söz konusu bütünleşme teorileri çerçevesinde de süreci açıklamaya yönelik farklı noktalara odaklanmak suretiyle farklı

⁴ Bu alanda yapılan çalışmalarda, genellikle tarihsel bir sıralama izlenmiştir. Örneğin Michelle Cini ve Nieves Pérez-Solórzano Borragán **European Union Politics** (2010) kitabında, 1945-1985 ve 1985-2004 ve 2004-2009 arası süreç şeklinde ayrıma gitmiştir. Liesbet Hoogh ve Gary Marks “*Grand theories of European integration in the twenty-first century*”(2019) başlıklı makalesinde yeni işlevselcilik, hükümetlerarasıcılık ve post-yapısalcılık incelemesi Avrupa bütünleşmesinde önemli gerilemelerin görüldüğü alanlarda ortaya çıktığını ifade etmektedir. Helen Wallace, William Wallace ve Mark A. Pollack da, **Policy-Making** (2005) adlı kitabında, tek bir teoriye odaklanmanın bütünleşme sürecini aşırı genellemek anlamına geleceğini, teorilerin uygulanabilirliğinin konudan konuya değişiklik göstereceğini ifade etmektedir.

bütünleşme tanımları ortaya atılmıştır.

Risse, yeni işlevselcilik teorisinin kurucusu Haas'ın bütünleşmeyi, “çeşitli ulusal alanlarda bulunan siyasi aktörlerin sadakatlerini, beklentilerini ve siyasi eylemlerini; kurumları mevcut ulusal devletler üzerinde yasama yetkisi talep eden veya bu yetkiye sahip yeni bir merkeze yönlentmeleri süreci olarak açıkladığını, yine akımın kurucuların biri olarak öne çıkan Deutsch'un ise topluluk duygusuna vurgu yaptığını” öne sürmüştür. Bu çerçevede de kurumlarla kolektif özdeşleşme derecesinin entegrasyonu ölçmek için önemli bir ölçüt olarak öne çıktığını ifade etmiştir.⁵

Liberal Hükümetlerarasıcılık perspektifinin kurucusu Andrew Moravcsik, yeni işlevselcilerin yapmış olduğu tanımı, Avrupa Topluluğu'nun (AT) faaliyetlerine odaklanması sebebiyle dar olarak değerlendirmek suretiyle, daha geniş bir Avrupa entegrasyonu tanımının rejimin coğrafi alanını, koordine halde bulunan konular dizisini, ortak karar alımı, uygulanması ve yürürlüğünü, önemli ölçüdeki iç politika uyumlaştırmasının boyutu ve yönelimini de içermesi gerektiğini ifade etmiştir.⁶

Schimmelfennig ve Rittberger ise Avrupa bütünleşmesini, yeni politika alanlarının bir bölümünün veya münhasıran AB düzeyinde belirlenmesi (sektörel bütünleşme), yetkinin artan şekilde AB üye devletleri arasında paylaşılması veya ulusüstü bir kuruma devredilmesi (dikey bütünleşme) ve AB'nin yeni üyeler kabul

⁵Thomas Risse, “*Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration*” **Journal of European Public Policy**, Vol:12/2 (2005),ss.292-293.

⁶Andrew Moravcsik, “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*”, **Journal of Common Market Studies**, 31/4 (1993), ss.479.

ederek topraklarını genişletmesi süreçleri olarak tanımlamaktadır.⁷

Entegrasyon teorileri de Avrupa bütünleşmesinin sınırlarını ve dinamiklerini sektörel, dikey ve yatay boyutları ile açıklama hedefi doğrultusunda, farklı boyutlarda entegrasyonun geliştirilme şartları ve zamanı hususlarının belirlenmesine olanak sağlamaktadır. Söz konusu teoriler en genel hatları ile hükümetlerarasıcılık (*intergovernmentalism*) ve ulusüstücülük (*supranationalism*) adlı iki ayrı düşünce okulunda (*school of thought*) toplanabilmektedir.⁸

Ulusüstücülük düşünce okuluna ait teorilerden yeni işlevselcilik, Avrupa entegrasyonunu açıklamaya yönelik ilk teoridir. Söz konusu teori 1958 yılında Ernst Haas'ın "Avrupa'nın Birleştirilmesi: Siyasi, Sosyal ve Ekonomik Güçler 1950-1957" başlıklı kitabının yayınlanmasıyla ortaya atılmıştır. En genel hatları ile entegrasyonu ulusüstü kurumlara atıf yapmak suretiyle açıklayan teori, belli bir politika alanında yapılan işbirliğinin ilgili politika alanlarına dağılarak yayılma (*spillover*) etkisi yarattığını, entegrasyonun temel aktörlerinin uluslararası siyasi ve ekonomik elitler, altında yatan temel güdünün de işlevsel ve teknik ihtiyaçlar olduğunu öne sürmektedir.⁹ Yaklaşım, bütünleşmenin görece sorunsuz bir şekilde ilerlediği 1950'ler ve 1960'ların başında öne çıkmış ve sektörel olarak yapılan mütevazı başlangıçların

⁷Frank Schimmelfenning, Berthold Rittberger, "Theories of European Intergration: assumptions and hypothesis," eds. Jeremy Richardson, **European Union: Power and Policy-making**, Routhledge, 2006, s.71.

⁸ **Ibid.**, s.74.

⁹Carsten Strobj Jensen, "Neo-functionalism," eds. Michelle Cini ve Nieves Pérez-Solórzano Borragán, **European Union Politics**, Oxford, Oxford University Press, 2010, s.72,73.

daha geniş ve iddialı bir sonuca yöneleceği varsayımlarını vurgulamıştır.¹⁰

Fransa'nın 1965 yılında Komisyon tarafından ortaya atılan ortak tarım politikasının finansmanına ilişkin teklife tepki olarak Bakanlar Konseyi Toplantısı'nda yer almayı reddetmesi üzerine başlayan boş sandalye krizinin¹¹ "Lüksemburg Uzlaşısı" ile çözülmesi, yeni işlevselcilik yaklaşımının sorgulanmasına sebep olmuş, Avrupa bütünleşmesi tartışmalarına yeni bir boyut ekleyen çalışmaların da önünü açmıştır.

Lüksemburg Uzlaşısı çerçevesinde herhangi bir üye devletin ulusal çıkarlarının söz konusu olması durumunda o üye devlete, ilgili konuya ilişkin veto etme imkânı tanınmıştır. Ulusüstü teorilerin ulus devletin rolünün altının tekrar kuvvetle çizilmesi durumuna açıklama getirememesi üzerine, realizm akımının temsilcilerinden Stanley Hoffman, yeni işlevselciliğe yönelik eleştiri getirmek suretiyle ulus devletin rolünü vurgulayan hükümetlerarasıcılık teorisini ortaya atmıştır.¹²

Temel dayanağı realizm olan hükümetlerarasıcılık, realizmin devlet merkezcilik, rasyonellik ve güç kavramlarından yararlanmak suretiyle süreci açıklamaktadır. Bu çerçevede Açıkmeşe, Hoffman'ın analizini yaparken aynı zamanda klasik realizmin çerçevesine dahil edilmeyen bütünleşme kavramını incelediğini ve uluslararası işbirliğine kapsamlı bir şekilde yer verdiğini belirtmektedir.¹³

¹⁰Mark A.Pollack, "Theorizing EU Policy-Making," eds. Helen Wallace, William Wallece, Mark A.Pollack, **Policy Making in the EU**, Oxford, 2005,s.15.

¹¹ Paolo Caraffini, "De Gaulle, the Empty Chair Crisis and the European Movement", **Perspectives on Federalism**, Vol:7/2 (2015), s:165,174.

¹²Sinem Akgül Açıkmeşe, "Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi," **Uluslararası İlişkiler**, Cilt 1, Sayı 1 (Bahar 2004), s.9.

¹³ **Ibid**, s.11.

Schimmelfenning ve Rittberger makalesinde, Hoffman ile birlikte perspektifin önemli temsilcilerinden Alan Milward'ın çalışmalarına atıfla klasik hükümetlerarasıcılığın temel prensipleri şu şekilde ortaya konulmaktadır:¹⁴

- “Avrupa bütünleşme sürecinin temel aktörleri üye devletler olarak kalacak, bunlar da bütünleşmeyi ulusal hedef ve çıkarları doğrultusunda şekillendirecektir.”
- “Bütünleşmenin derecesi, üye devletin otonomisine, ulusal alandaki konumuna sağladığı fayda, iç faktörler ve dış aktörler ve bunların etkileriyle sınırlıdır.”
- “Avrupa entegrasyonu ulusal devletin konumunu zayıflatmamış, aksine uluslararası düzeyde II. Dünya Savaşı sonrası gerçekleştirilen yeniden yapılandırma doğrultusunda ve ortaya çıkan yeni pazarlara yönelik küresel ekonomik rekabette diğer ekonomik güçler karşısında ve ulusal düzeyde de sosyal çıkar gruplarının baskıları karşısında güçlendirmiştir.”
- “Sektörel entegrasyon, ekonomik sektörler ve devletin alçak politika (*low politics*) alanlarıyla sınırlıdır; nitekim devlet otonomisini koruma güdüsüyle hareket edeceğinden devletin temel fonksiyonları bütünleşme alanlarına dahil edilmeyecektir.”
- “Aynı sebeple, ulusüstü kurumlar ve dolayısıyla da bizzat Avrupa Birliği zayıf kalacaktır. Söz konusu ulusüstü oluşum, üye devletler pahasına güçlerini

¹⁴ Schimmelfenning, Rittberger, **European Union: Power and Policy-making**, s.81.

artıracak uzmanlık, kaynak ve destekten yoksundur.”

Avrupa bütünleşmesinin 1960’lardan başlayarak durağan bir seyir izlemesi, 1973 yılında gerçekleşen petrol krizine yönelik olarak devletlerin Topluluk yerine ulusal düzeyde önlem almayı tercih etmesi gibi olaylar, hükümetlerarasıcılığın teorik varsayımlarına pratikte bir karşılık sağlamıştır. Öte yandan, 1980’lerin ikinci yarısından itibaren bütünleşmeye yönelik adımlar atılması ve Avrupa Tek Senedi (ATS)’nin ortaya çıkışı, uluslararası ilişkilerde de realist teorinin sorgulanmaya başlamasını beraberinde getirmiştir. Bu durum, bir tarafta yeni işlevselciliğin yeniden canlanmasına neden olurken, diğer tarafta da yeni teorilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kapsamda bütünleşme sürecini açıklamayı hedefleyen rasyonalist perspektif odaklı teoriler olan neorealizm, liberal hükümetlerarasıcılık ve rasyonel tercihli kurumsalcılık teorileri gündeme gelmiştir.¹⁵ Bu çerçevede çalışmanın geri kalanında, tezin temel çerçevesini oluşturması sebebiyle liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımına odaklanılacaktır.

2. LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK TEORİSİ

2.1 Genel Olarak Liberal Hükümetlerarasıcılık

Andrew Moravcsik tarafından ortaya atılan liberal hükümetlerarasıcılık teorisi, klasik veya realist hükümetlerarasıcılık yaklaşımının görüşlerini büyük ölçüde

¹⁵ Açıkmeşe, “Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi,” s.13.

paylaşmakla birlikte, hükümetlerarasıcılık bağlamında sıralanan temel prensipleri liberal teori ve uluslararası kurumların rasyonel analizlerine yerleştirmektedir. Liberal hükümetlerarasıcılığın temel argümanı bütünleşmenin ulusal liderlerin yaptığı rasyonel tercihler dizisi olarak anlaşılabilecek olmasıdır.¹⁶ Teori, tercihlerin de büyük ölçüde ekonomik güce sahip ulusal aktörlerin çıkarları doğrultusunda belirleneceğinden hareketle, müzakereler sürecini somut işbirliğinden elde edilecek kazancın nasıl dağıtılacağına yönelik bir süreç olarak açıklamaktadır.¹⁷

Ayrıca liberal hükümetlerarasıcılık, otonomi ve etki alanına odaklanmak suretiyle, otonomi kazanma veya etkisini artırma olasılığı olduğu takdirde üye devletlerin yetkisini ulusüstü kuruma devretmeye istekli olacağını öne süren klasik veya realist hükümetlerarasıcılığın aksine, farklı tercihlerin farklı pazarlık güçlerini ortaya çıkardığını savunarak, pazarlık gücünü ilgili alanda işbirliğine gitme tercihinin yönelik yoğunluğunun belirlediğini ileri sürmektedir.¹⁸

Moravcsik ve Schimmelfennig liberal hükümetlerarasıcılığın temel teorilerden biri olarak öne çıkmasına katkı sağlayan özelliklerini ortaya koymaktadır. Buna göre:¹⁹ “Liberal Hükümetlerarasıcılık, daha geniş çaplı bir sosyal bilimler teorisine dayanmaktadır. Teori bir tarafta, bölgesel entegrasyonun daha geniş çaplı gelişimini açıklama hedefiyle, bütünleşme sürecini çok sayıda uyumlu teoriyi tek bir çerçeve halinde anlamayı hedeflemesi sebebiyle “büyük teori (*grand theory*)” olarak, diğer tarafta da bütünleşme sürecini açıklarken AB’nin temel aktivitelerine odaklanması

¹⁶Andrew Moravcsik, **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht**, London, UCL press, 1999, s.18.

¹⁷ Schimmelfennig, Rittberger, **European Union: Power and Policy-making**, s.81.

¹⁸ **Ibid.**, s.83.

¹⁹Andrew Moravcsik, Frank Schimmelfennig, “*European Integration Theory*” eds. Antje Wiener, Thomas Diez, **Liberal Intergovernmentalism**, Oxford University Press, 2009, ss.67-68.

sebebiyle ikincil aktivitelerini dışlayan basit bir teori olarak ele alınmaktadır. Rasyonel kurumsalcılığın uygulanmasını içerirken, AB'yi kendine özgü (*sui generis*) bir oluşum olarak gören özellikle yeni işlevselcilik gibi yaklaşımlardan ve aynı zamanda da geleneksel hükümetlerarasıcılıktan yararlanmaktadır. Ancak yeni işlevselciliğin aksine sosyal unsuru içermemekte, ülke içindeki yetkilerin uluslararası düzeye yasal bir şekilde transfer edilmesine odaklanmaktadır. Bu çerçevede, ülke içerisinde nihai karar alıcı konumundaki ulusal hükümetler yetkilerin yeniden dağıtılması kararını alabilmektedir. Bu noktada devletler “Anlaşmaların Efendileri (*Masters of Treaty*)” olarak değerlendirilebilmektedir.”

Andrew Moravcsik, liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımına yönelik görüşlerini 1991 yılında yayınladığı “Avrupa Tek Senedi’nin Müzakeresi: Avrupa Topluluğu’nda Ulusal Çıkar ve Geleneksel Devletçilik” başlıklı çalışmasında ortaya atmıştır.²⁰ 1993 yılında yayınladığı “Avrupa Topluluğu’nda Tercihler ve Güç: Liberal Hükümetlerarasıcılık Yaklaşımı” adlı makalesinde ise yeni işlevselciliğe yönelik eleştirilerde bulunarak yeni yaklaşımının temellerini ortaya koymuştur.²¹ 1998 yılında yayınladığı “Avrupa için Tercih: Sosyal Amaç ve Messina’dan Maastricht’e Devletin Gücü” başlıklı kitabında görüşlerini daha ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır.²² Bu çerçevede makalesinde ifade ettiği bütünleşmeye yönelik aşamalara, kurumsalcılık aşamasını da eklemiş ve Roma Antlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Antlaşması gibi örnekler üzerinden teorinin uygulamasını gerçekleştirmiştir.

²⁰Andrew Moravcsik, “Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community,” **International Organization**, 45/1, (1991), 19-56.

²¹Seçil Öraz, “Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi”, **Turkish Studies**, 6/1 (2011), ss. 1612,1617..

²² Moravcsik, **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht..**

Moravcsik “Avrupa Topluluğu’nda Tercihler ve Güç: Liberal Hükümetlerarasıcılık Yaklaşımı” başlıklı makalesinde, Ernst Haas başta olmak üzere Avrupa bütünleşmesinin yalnızca uluslararası ilişkiler teorileriyle anlaşılabilceğini öne süren başlıca yeni işlevselcilere eleştiriler yöneltmektedir. Makalenin en temel varsayımı “AT’nin müzakere edilmiş politika koordinasyonu vasıtasıyla ekonomik karşılıklı bağımlılığı yönlendirmek üzere tasarlanmış bir hükümetlerarası rejim olduğu” şeklindedir.²³

Bu teori, yeni işlevselcilerin AT’yi sonunda federalist bir noktaya evrilmesi kaçınılmaz olan bölgesel bütünleşme teorisiyle açıklamasının, AT’nin halihazırdaki eylemlerini genellemekten ibaret olduğunu öne sürerek, gerekli uyumlaştırmaların fayda ve maliyetlerinin ülkeden ülkeye değişiklik göstermesi sebebiyle, teorinin kurumsal karaktere odaklanması ve dağıtım kaynaklı çatışmalara hiç değinmemesini önemli bir eksiklik olarak açıklamaktadır.²⁴ Bu kapsamda bir taraftan devletlerin hedeflerine ulaşmak için alternatifleri değerlendirdiklerini ve faydalarını maksimize edecek seçeneklere yöneldiklerini ifade ederken; diğer taraftan da devletlere realist ve neo-realist yaklaşımların öne sürdüğü gibi sabit dış politika hedefleri olan “bیلardo topları” veya “kara kutular” muamelesi yapılamayacağını, hedeflerin devlet-toplum ilişkileri bağlamında ve güçlü iç aktörlerin baskılarıyla şekillendirilebileceğini, dolayısıyla iç politikayı anlamanın tamamlayıcı değil önkoşul olduğunu öne sürmektedir.²⁵

²³ Moravcsik, “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*,” s.479.

²⁴ **Ibidem.**

²⁵ **Ibid.**, s.481.

Moravcsik makalesinde Hoffman'ın 1982 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) uluslararası bir rejim olarak değerlendirmenin gerekliliğine yönelik tezine atıfla, uluslararası rejim kavramının doğru bir çıkış noktası olduğunu ifade etmektedir. Bu noktada AT'nin politika koordinasyonu açısından uluslararası rejim olarak görülebileceğini,²⁶ uluslararası rejimlerin de aktörlerin belli alanlardaki beklentilerini dile getirdiği prensip, norm, kural ve karar alma mekanizmalarını ortaya koyduğunu ifade etmektedir.²⁷

Moravcsik'in teorisi, uluslararası müzakerelerin iki aşamalı oyun olarak algılanabileceğini öne süren Putnam'ın iki düzeyli oyun kavramını çağrıştırmaktadır.²⁸ Bu kavrama göre ulusal düzeyde faaliyet gösteren çeşitli çıkar grupları, kendi lehine politika yaratmaları için hükümet üzerinde baskı kurabilmekte ve politikacılar da bu gruplar arasında koalisyon oluşturarak kendisine güç kazandırmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda, uluslararası alanda ulusal hükümetler dış gelişmelerin olumsuz sonuçlarını minimize ederken, iç baskıyı karşılamak için kendi hareket kabiliyetini maksimize etmeye girişmektedir.²⁹ Moravcsik de benzer şekilde, "talep" olarak adlandırılan ilk aşamada devletlerin bütünleşmeden elde edebileceği kazançlar ortaya atılırken, "arz" olarak adlandırılan ikinci aşamada da bu devletlere AT politik sistemi tarafından verilecek yanıtların tanımlandığını, uluslararası işbirliği ve çatışmanın da

²⁶ Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**, s.5.

²⁷ **Ibid.**,s.478-479.

²⁸ Michelle Cini, "*Neo-functionalism*," eds. Michelle Cini ve Nieves Pérez-Solórzano Borragán, **European Union Politics**, Oxford, Oxford University Press, 2010, s.96.

²⁹ Robert D. Putnam, "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*," **International Organization**, Vol: 42/3(1988),s.434.

iki aşamanın tamamlanmasıyla gerçekleşeceğini ifade etmektedir.³⁰

Uluslararası tercihler çerçevesinde ise sıfır toplamı veya pozitif toplamı oyun tercihinin yapılmayacağını, anlaşmanın söz konusu anlaşma ile yetki devrini gerçekleştirecek devletlerin tamamının refahına katkıda bulunması gerektiğini ve böylelikle devletlerin anlaşmayı garanti altına almak isteyeceklerini öne sürmektedir. Müzakere teorisi çerçevesinde kesin ve göreceli kayıp ve kazançların yalnızca birlikte var olduğu değil; aynı zamanda etkileşim halinde olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede Moravcsik, Avrupa Hükümetlerinin tercihlerinin pozitif ve sıfır toplamı elementleri birlikte içerdiğini öne sürmektedir.³¹

Moravcsik teorisinin oluşturulması aşamasında, başlangıç olarak üç noktayı vurgulamaktadır: ³² İlk olarak, demokratik hükümetlerin çatışmanın yüksek maliyetinden kaçınmak istediğini, askeri zorlama ve ekonomik yaptırım gibi araçlar kullanılmadığından AT’de hükümetlerarası işbirliğinin gönüllü olduğunu ifade etmektedir. İkinci olarak, AT hükümetlerinin pazarlık alanı bilgi açısından zengin olduğunu ve ulusal müzakerecilerin de düşük maliyetle muhataplarıyla yüzleşme olanağına sahip olduğunu; üçüncü olarak da hükümetlerarası müzakerelerde işlem maliyetinin düşük olması sebebiyle çok sayıda öneri ve karşı öneriyi sunabileceğini öne sürmektedir.

Moravcsik yetki paylaşımı ve/veya devrinin gerçekleştirilmesi sürecinde söz

³⁰Moravcsik, “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*,”s.481.

³¹ Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**,s.24-25.

³² Moravcsik, “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*,”s.498.

konusu varsayımlar altında analizini yaparken çerçeve olarak uluslararası işbirliğinin “rasyonalist çerçevesi”ni benimsemektedir. Moravcsik’e göre,³³ uluslararası müzakereler, rasyonel çerçevede olduğu gibi birbirini izleyen ulusal tercihlerin oluşturulması, devletlerarası müzakere ve kurumsal tercih şeklinde başlıklandırılabilir üç aşamaya ayırmaktadır. Bu çerçevede öncelikle devletler ileride daha ayrıntılı bir şekilde açıklanacağı üzere, müzakerelerde ortaya çıkacak potansiyel “*States of the World*” ile ilgili olarak tutarlı ulusal tercih dizisi oluşturmaktadır. Burada bir dizi politik hedeften ziyade, uluslararası müzakerelerden bağımsız olarak öne çıkan bağımsız ulusal hedefler toplamına odaklanmayı tercih etmektedir. İkinci olarak devletler, diğer devletler ile birlikte daha etkin bir şekilde gerçekleştirebileceğinde karar kıldığı hedefler doğrultusunda somut bir anlaşmaya ulaşmak amacıyla pazarlığa girişmektedir. Son olarak da vardıkları anlaşmayı güvence altına almak için uluslararası örgütlere yetki devrinde bulunup bulunmayacaklarına veya örgütle yetki paylaşıp paylaşmayacaklarına yönelik kararı birlikte vermektedirler.

2.2 Liberal Hükümetlerarasıcılığın Üç Aşaması

2.2.1.Ulusal Tercihlerin Oluşturulması

Moravcsik, ulusal alanda tercihlerin oluşturulması aşamasını liberalizm yaklaşımından yararlanarak açıklamaktadır. Uluslararası ilişkilerde liberal teoriler, devlet-toplum ilişkilerinin ulusal tercihleri şekillendirmelerine odaklanmaktadır. Toplumda etkileşim halinde olan ve otonom isteklere sahip bireyler ve bu bireylerin oluşturdukları gönüllü birlikler öne çıkmaktadır. Gruplar tercihlerini oluşturarak,

³³ Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**, s.20.

bunları doğrudan veya dolaylı olarak hükümete iletmektedir. Demokratik toplumlarda, hükümetin temel hedefi iktidarda kalmak olduğundan özellikle güçlü ulusal grupların tercihlerini değerlendirmeye almaktadır. Baskı gruplarının hükümeti kısıtlama kapasitesi de birlik ve gücüne göre değişiklik göstermektedir.³⁴ Dolayısıyla Moravcsik, devletlerin dış politika tercihlerinin değişmez veya sabit olmadığını, farklı dönemlerde farklı tercihlerin oluşabileceğini belirtmektedir. Ülkelerarası dış politika ile ilgili kararların farklılaşmasının sebebini tercihlerin, kurumların ve gücün ülkeler arasında farklılaşması olarak açıklamaktadır.³⁵

Moravcsik Avrupa bütünleşmesinin ulusal liderler tarafından yapılan rasyonel tercihler dizisi olarak algılanabileceğini ifade etmektedir.³⁶ Böylelikle yaklaşımın temel unsurlarının arasına devletin rasyonelliğini oturtan Moravcsik, buradaki kastın hükümetlerin ulusal alanda kararlarını verili seçenekler çerçevesinde etkin bir şekilde gerçekleştirmeyi hedeflemek olduğunu ve bunun esasen zayıf bir rasyonel varsayım olduğunu dile getirmektedir. Bunun sebebi olarak da devlet tercihlerinin konu, ülke ve süre bakımından yeknesaklık göstermediğini, Avrupa bütünleşmesinin de gerçekleştiği ekonomik, ideolojik ve jeopolitik çevre gibi dışsal değişiklikler karşısında değişiklik gösterdiğini ileri sürmektedir. Bu noktada Moravcsik'e göre bütünleşmenin maddi bir teşvike dayanmasına gerek yoktur, ideallere de dayanabilmektedir.³⁷

Tüm bunlar değerlendirildiğinde Moravcsik'in, liberalizmin uluslararası aktörlerin yalnızca devletler değil aynı zamanda bireyler ve sivil toplum kuruluşları

³⁴ Moravcsik, *"Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,"* s.483-484.

³⁵ Öraz, *"Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi,"* s.1617.

³⁶ Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht,* s.18.

³⁷ *Ibid.*, s.23.

olduğu, ulusal hükümetlerin toplumun belli bir kesimini temsil ettiği, uluslararası çatışma ve işbirliğinin devletlerin tercihlerinin sonuçları olduğu şeklindeki 3 temel varsayımı üzerinde durduğu gözlemlenmektedir.³⁸

Moravcsik ulusal tercihleri, gelecekteki somut anlaşmalara konu olacak düzenli, ölçülü değerler dizisi olarak tanımlamıştır. Genellikle “*States of the World*” olarak adlandırılan bu değerler, uluslararası politik etkileşimden kaynaklanmaktadır. Terim ulusal strateji, taktik, politika ve dış politika bakımından farklılık göstermekte olup, tercihler strateji ve politikaların aksine belli uluslararası politik çevreye göre değişkenlik göstermektedir. Nitekim tercihler, devlet mekanizmasını etkileyen iç politik grupların tercihlerini yansıtmaktadır.³⁹

Moravcsik, Avrupa bütünleşmesine ilişkin motivasyonu açıklamak için daha önce yapılmış ve çoğunlukla jeopolitik veya ekonomik çerçeveye odaklanan çalışmaları karşılaştırarak,⁴⁰ bütünleşmenin altında yatan motivasyonun ekonomik çıkar olduğu sonucunu çıkarmıştır. Bu varsayımlardan hareketle de dış politika teorilerinin konu ve ülkeye göre değişiklik gösterdiğini, ekonomik pozisyonların ulusal politikalarla uyumlu olup olmadığına göre,⁴¹ jeopolitik pozisyonların da federalizme meyilli olup olmamak veya tehdit algılayıp algılamamaya göre belirlendiğini, bütünleşmeye yönelik tercihin büyük bir ekonomik problemin çözümü öncesinde gerçekleştiğini, müzakerelerde temel taleplerin ekonomik olmakla birlikte, temel taviz noktalarının jeopolitik olabileceğini, tercihlerin belirlenmesi aşamasında

³⁸ Tayyar Arı, *Uluslararası İlişkiler Teorileri*, Bursa, MKM Yayıncılık, 2013, ss.305.

³⁹ Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, s.24.

⁴⁰ *Ibid.*, s.26.

⁴¹ Örneğin ticaret ve tarımdaki pozisyonların üreticilerin bölgesel rekabet düzeyine göre, ulusaşırı düzlemdeki para politikalarının ulusal enflasyon oranlarıyla uyumlu olup olmamasına göre, bkz. *ibidem*.

temel aktörlerin (sektörel çıkar grupları, iktidar partisi, CEO'lar...) rekabet halinde hedeflerini gerçekleştirmeye yöneldiğini, yetkililerin de konuya göre amaçlarına (ekonomi konularında ekonomik hedefler; dış politika, savunma ve kurumsallaşma alanlarında jeopolitik hedefler) ulaşmaya yeltendiğini ileri sürmektedir.⁴²

Özetle, Avrupa entegrasyonunun ekonomik ağırlıklı olmasının devlet tercihlerine de yansıdığını öne süren Moravcsik, hükümetlerin, hukuki ve bütçesel kısıtlara sahip üretici grupların ticari çıkarlarını korumaya yönelik bir entegrasyon politikası izlediği sonucunu çıkarmıştır. Diğer taraftan üretici çıkarlarının üstünlüğü, ekonominin politikayı domine ettiği yaklaşımlarına katılmakla birlikte bunların “konu-odaklı (*issue-specific*)” olduğunun altını çizer. Nitekim jeopolitik çıkar ve ideolojinin de bütünleşmede etkili olduğunu; ancak ekonomik çıkarların yanında bunların etkisinin ikincil olduğunu savunmaktadır.⁴³

2.2.2. Pazarlık Süreci

Moravcsik pazarlık süreci olarak adlandırılabilen ikinci aşamayı incelerken, bu alanda yapılan çalışmaların ulusüstü pazarlık teorisi ve hükümetlerarası pazarlık teorisi etrafında toplanmasından hareketle, söz konusu iki temel teoriyi karşılaştırarak hükümetlerarası pazarlık sürecinin öne çıktığını gözlemlemiştir.⁴⁴ Hükümetlerarası pazarlık teorisinin üç temel varsayımı bulunmaktadır:

⁴² Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**, s.28.

⁴³ Schimmelfenning, Rittberger, **European Union: Power and Policy-making**, s.82.

⁴⁴ Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**, s.55.

İlk olarak, anlaşmanın değiştirilmesi süreçlerinin zorlama olmaksızın oybirliği ile kararın alındığı varsayımından hareket edilmektedir. Buradaki temel nokta, işbirliğine alternatif tek taraflı veya koalisyon gibi alternatiflere kıyasla işbirliği ile daha tercih edilebilir bir durumu oluşturmaktır. Ancak bu, “*status qua ante*” (mevcut durumu sürdürmek) durumuna göre daha tercih edilebilir bir durumun ortaya çıkması anlamına gelmemekte olup, gelecekte daha iyi bir sonuç alması söz konusu olan bir hükümetin “*status qua ante*” den daha azına da razı olması söz konusudur.⁴⁵

İkinci varsayımı, bilgi ve fikirlerin oluşturulması esnasında gerçekleşen işlem masraflarının işbirliğinden elde edilen kazançlara kıyasla daha düşük olduğudur. Bu çerçevede potansiyel anlaşmaların, ulusal tercihlerin ve kurumsal tercihlerin hükümetler tarafından ortak bir şekilde bilindiği varsayılmaktadır. Avrupa demokrasilerinde hükümet yetkililerinin teknik, politik ve yasal bilgi üretmek için geniş çaplı finansal ve teknik kaynaklara sahip olduğu, dolayısıyla anlaşmaya ilgi duyan hükümetlerin, girişimci, arabulucu ve mobilize eden görevleri sürdürdüğü kabul edilmektedir. Bu çerçevede hükümetler talepleri konusunda rahatlıkla pazarlık yapabilmekte ve anlaşma zemini bulabilmektedir.⁴⁶

Üçüncü varsayımına göre, dağıtımdan ne ölçüde fayda sağlanacağı göreceli pazarlık gücünü yansıtmaktadır. Her hükümetin gücü, potansiyel anlaşmanın en iyi alternatif politika ile karşılaştırıldığındaki göreceli değerine göre belirlenmektedir. Bu durum tercihlerin yoğunluğu veya Keohane ve Nye’in terimleriyle “asimetrik karşılıklı bağımlılık” olarak adlandırılmaktadır. Politik karşılıklı bağımlılığının oybirliği kuralı

⁴⁵ **Ibid.**, s.60-61.

⁴⁶ **Ibid.**, s.61-63.

ile zorlayıcı olmayan ortamda gerçekleşen, anlaşmaya varmama ihtimalinin çok düşük olduğu pazarlık üzerindeki etkisi “Nash Dengesi”⁴⁷ çözümüyle açıklanabilmektedir. Nash Dengesi Modeli, anlaşmadan en çok faydalanacak olan devletin en büyük fedakarlığı yapacağını, tek taraflı fırsatlardan yararlanan hükümetlerin ise anlaşmadan en kazançlı çıkacak taraflar olacaklarını ifade etmektedir. Ancak alternatif seçenekleri kötü olan hükümetler için müzakereleri “kaybetmek” oldukça iyi bir seçenek olarak gözükebilecektir. Daha iyi seçenekleri olan hükümetler ise fedakârlık yapma konusunda daha çekingen davranacaktır.⁴⁸

Hükümetlerarası teoriye göre varsayılan koşullar altında müzakere çıktıları da üç ayrı faktörü yansıtacaktır. Böylelikle ilk olarak, anlaşma için gerekli koşulun rasyonel hükümetlerin en iyi tercihinin bu olduğu farz edilmektedir. Bu çerçevede de anlaşmayı tek taraflı veto etmek veya anlaşmanın dışında kalmak en önemli pazarlık gücü sayılmaktadır.⁴⁹

İkinci olarak hükümetler, tek taraflı seçeneklerinin yanında, alternatif koalisyonlar ile bu koalisyona başkalarının da katılım sağlayabileceği seçeneklerini de göz önüne almaktadır. Zira, alternatif koalisyonları oluşturma ve bunları derinleştirme seçeneğine sahip devletin, dışlanmanın ek maliyet getirmesi durumunda dışlanma tehdidiyle karşı karşıya olan potansiyel koalisyon üyesi karşısında pazarlık gücü

⁴⁷Nash dengesine göre zorlayıcı tedbirlerin bulunmadığı ortamda hükümetlerin kazançları anlaşmaya ilişkin olarak bireysel alternatifleriyle ilgili olarak dağıtılır. Rasyonel bir hükümet kendisini alternatif seçenekten daha olumsuz bir koşula düşürecek anlaşmayı reddedecektir. Müzakere zemini oluşturulduktan sonra katılımcılar kazançları dışsal olayların müzakereyi çökerteceği ve kimsenin bir şey kazanamayacağı endişenin verdiği baskı altında kazançları bölüşürler. Ayrıntılı bilgi için bkz. Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**,s.61.

⁴⁸Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**, s.60-61.

⁴⁹ **Ibid.**,s.83.

artmaktadır.⁵⁰ Moravcsik'e göre devletlerin tercihlerinin konuya bağılı olarak farklılık göstermesi farklı pazarlık güçlerini de beraberinde getirmektedir. Ancak burada sözü edilen pazarlık gücü, realizmin öne sürdüğü güç parametrelerinin (toprak, nüfus, silahlı kuvvetler vs.) yerine devletlerin yaptığı tercihlerin göreceli yoğunluğuna göre belirlenmektedir. Bu çerçevede küçük devletler de müzakerelerde büyük devletlerin karşısında belli alanlarda somut kazanımlar sağlaması mümkündür.⁵¹

Üçüncü olarak da hükümetlerin bazı alanlardaki marjinal kazançlarını diğer alanlardakine kıyasla daha fazla önemseydiği durumlarda, iki tarafın fedakarlığının değiş tokuş etmesinin mümkün olduğu öne sürülmektedir. Öte yandan Moravcsik'e göre söz konusu seçeneğin sorun teşkil etmesi söz konusu olabilecektir. Zira, pazarlık sürecinde diğer devletler karşısında korunacak değerler dizinin ulusal düzeydeki bir grubun çıkarlarını içermesinden hareketle, bu grupların üzerinde baskı oluşturmamak adına değiş-tokuşta kayıp sağlayacak grubun, aynı zamanda alternatif anlaşmadan kazanç sağlaması gerekmektedir.⁵²

Sonuçta Moravcsik'e göre devletler, önceden belirlenen ulusal çıkarları doğrultusunda müzakerelere katılmakta ve aynı şekilde de müzakereleri sonlandırmaktadır. Diğer devletlerle gerçekleştirilen etkileşim, devletin çıkarlarını gerçekleştirmesi için gerekli gerçekleştirme maliyeti ve ona ulaşmasına yönelik etki doğurmakta; ancak özüne etki etmemektedir.⁵³ Bu noktada, anlaşmanın imzalanmasıyla sonuçlanması muhtemel müzakerelere karşılıklı fayda sağlayan

⁵⁰ **Ibidem.**

⁵¹ **Ibidem.**

⁵² Moravcsik, **The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht**, ss.63-65.

⁵³ Schimmelfenning, Rittberger, **European Union: Power and Policy-making**, s.78.

işbirliğinin belli koşulları konusundaki pazarlık oyunları muamelesi yapılabilir. Bu pazarlık oyunları çerçevesinde de imzalanma ihtimali olan anlaşmanın pazarlık alanı tanımlanmaktadır. Anlaşmanın gerçekleşeceği müzakere sürecinde her devletin bir şekilde kazanç sağlamış olması veya sağlayacağı beklenirken, bunlar farklılaştırılmış kayıp ve kazançlardır. Bu çerçevede uluslararası müzakereler ile potansiyel anlaşmalar belirlenerek, devletlerin pazarlık gücü de göz önüne alınarak, söz konusu anlaşmaların arasında taraflarca kabul edilebilecek bir seçim yapılmaktadır.⁵⁴

2.2.3. Kurumsal Tercihle İşlevsel Teori

Moravcsik, üçüncü ve son aşamada müzakere sürecinin ardından gelen ve yetki devrinin gerçekleşeceği aşamayı kurumsallaşma olarak adlandırmaktadır. Moravcsik, kurumsallaşmadan yana tercih kullanılmasının sebeplerine ilişkin de çeşitli araştırmalar yapmıştır. Bu çerçevede, hükümetlerin uluslararası örgütle yetkilerini paylaşması veya bu yetkileri devretmesinin sebebi olarak federalist ideoloji, teknokratik yönetim, güvenilir taahhüt yaklaşımlarını karşılaştırarak güvenilir taahhütler yaklaşımını öne çıkarmıştır.⁵⁵

Buna göre, işbirliğinin ortak kazançların yüksek olduğu, dağıtımına dair çatışmaların orta düzeyde olduğu ve gelecekteki kararların uygulanmasına ilişkin endişe duyulduğu durumlarda gerçekleştiğini ileri sürmektedir. Nitekim yüksek

⁵⁴ Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, s.51.

⁵⁵ *Ibid.*, s.75-77.

düzeyde çatışma söz konusu olduğunda devlet yetkilerini korumak isteyecek ve oy hakkını saklı tutacaktır. Diğer taraftan ortak kazancın ve geleceğe ilişkin belirsizliklerin düşük olduğu durumlarda devletler, kendilerini belli kurallarla bağlamaktansa işbirliğinin dışında kalmayı tercih edecektir.⁵⁶

Ek olarak, müzakere sonuçlarının tercihlerin oluşması aşaması dikkate alınmak suretiyle ulusal grupların somut çıkarlarını yansıttığını, gelecekte de işbirliğinden en fazla fayda sağlayacak olan grupların bunu en fazla destekleyen grup olacağını öne sürmektedir.⁵⁷ Böylelikle, ulusal grupların çıkarlarını gerçekleştirmek üzere yapılan yetki devrinin ardından hükümet, ilgili anlaşmanın uygulanmasına ilişkin ulusal muhalefetin de önüne geçmekte, uluslararası alanda güçlü bir aktörün anlaşmaya uymaması ihtimalini de düşürmektedir. Devletin işbirliği anlaşmasından elde edeceği kazanç yükseldikçe diğer devletlerin anlaşmaya uymama riski de yükselmekte ve ulusüstü kurumlara yetki devretmeye yatkın olmaktadır.⁵⁸ Bunun altında yatan temel sebep, uluslararası kurumların uluslararası norm ve kurallara uyulmasını sağlamak üzere devletlerin tek başına yapabileceğinden daha etkin bir izleme ve yaptırım kapasitesine sahip olmasıdır.⁵⁹

Nitekim, ulusüstü kurumlar devletlerin tercihlerini yapabilmesi için diğer devletlerin tercih ve kapasiteleri hakkında güvenilir bilgiler vererek, etkili bir iletişim platformu sağlamak suretiyle işlem masraflarını düşürerek katkı sağlamaktadır.⁶⁰ Böylelikle ilk hamle avantajı, stratejik hizalama, stratejik yanlış yorumlama, yüksek

⁵⁶ **Ibid.**, s.76.

⁵⁷ **Ibid.**, s.77.

⁵⁸ Schimmelfenning, Rittberger, **European Union: Power and Policy-making**, s.83.

⁵⁹ **Ibid.**, s.80.

⁶⁰ **Ibidem.**

maliyetli zorlayıcı tehditlerin kullanımı, tek taraflı ön taahhütlerin rolü gibi çok sayıda faktörün önemini azaltmaktadır.⁶¹

Özetle Moravcsik ve Schimmelfenning, ulusüstü kurumların tamamlanmamış anlaşmaların tamamlanmasına yardımcı olmak ve anlaşmadan memnun olmayan hükümetin gelecekte söz konusu anlaşmadan çekilmesinin önüne geçmek amacıyla oluşturulduğunu öne sürmektedir.⁶²

3. LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK TEORİSİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Yaklaşımın ortaya atılması ile liberal hükümetlerarasıcılığa yönelik çeşitli eleştiriler yapılmıştır. Bu çerçevede genel bir fikir oluşturması amacıyla bu eleştirilere yer verilmiş olmakla birlikte, çalışmanın ana hatlarından kopmamak amacıyla bu eleştirilere ayrılan alan kısıtlı tutulmuştur.

Bu teoriye yönelik eleştiriler, genellikle kurumsalcı ve sosyal inşacı teori temsilcilerinden gelmiştir. Garrett ve Wingast Avrupa Tek Senedi çerçevesinde inceleme yaparak, münhasıran işlem masrafları ve kendi çıkarları doğrultusunda elde edilen işbirliğinin kolektif kazançlarına odaklanan rasyonel teorik çerçeveyi, işbirliğinin gerçek güdüsünü gizlemesi sebebiyle eleştirmiştir. İç pazar hedefi doğrultusunda işbirliği için ortak kabul edilebilir bir odak noktası mal ve hizmetlerin

⁶¹ Moravcsik, “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*,” s.499.

⁶² Moravcsik, Schimmelfenning, **Liberal Intergovernmentalism**, s.75.

ortak tanımıdır. Bu kapsamda kurumlar tarafından belirtilen fikirlerin rolü, bunun başarılmasında önemli bir role sahip olmuştur.⁶³

Garrett ve Tsebelis karar almada kurumsal kuralların rolüne vurgu yapmaktadır. Kurumsal tercihler ve bunların siyasi sonuçları dikkate alınmıştır. Sonuçta Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu'nun gündem belirleyici rolüne vurgu yapılmıştır. Bu, liberal hükümetlerarasıcı tartışma ve rasyonel seçim kurumsalcılığı arasındaki temel farklılıktır. Bu noktada yalnızca üye devletler değil, aynı zamanda kurumlar da karar alma sürecinde önem arz etmektedir.⁶⁴

İnşacılar, liberal hükümetlerarasıcılığın ulusal aktörlerin tercihlerini AB kurum ve tartışmalarından bağımsız olduğu şeklindeki varsayımını eleştirmekte, AB üyeliğinin Avrupalılaşıma ve sosyalleşme şeklindeki geri beslemesine vurgu yapmaktadır.⁶⁵ Sosyal inşacılık teorisi temsilcilerinden Jeffrey Checkel sosyal etkileşim ve tartışmanın ikna ediciliğinin tercih değişikliğine yöneltmesine ilişkin vurgu yapmaktadır. Moravcsik ise buna karşılık, liberal hükümetlerarasıcılığın belli bölümlerinde entegrasyon kararlarının sosyal aktör hesaplamalarındaki değişiklikler olarak anlaşılabileceğinden dolayı tercihlerin oluşumundaki kolektif fikirlerin rolü ile

⁶³ Geoffrey Garrett ve Barry R. Weingast, "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market" eds. Judith Goldstein, Robert Keohane, **Ideas and Foreign Policy** New York, Cornell, 1993, s.186.

⁶⁴ Geoffrey Garrett, George Tsebelis "An Institutional Critique of Intergovernmentalism" **MIT Press**, Vol: 50/2 (Spring 1996), ss.270-272.

⁶⁵ Bu çerçevede özellikle 2016 yılında Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasına ilişkin gerçekleştirilen referandum örnek gösterilmekte, oy kullananların söz konusu ayrılmanın ekonomik olarak kendilerine zarar vereceği veya en iyi ihtimalle belirsizliğe sürükleyeceğini bilmelerine rağmen Birlik'ten ayrılma yönünde karar almalarına işaret edilmektedir. Bu konuda Schimmelfenning de, post yapısalcıların referandum sonucunu açıklamak üzere daha iyi iş çıkardığını ifade etmiştir. Bkz. Mareike Kleine, Mark Pollack, "Liberal Intergovernmentalism and Its Critics," **Journal of Common Market Studies**, 56/4 (2018), s.5.

çelişmediğini vurgulamaktadır.⁶⁶

Post yapısalcılar ise teorinin konu özelindeki ulusal çıkarların temsil edilmesi varsayımına vurgu yaparak, kimlik konusunun da ekonomik çıkarlar kadar öne çıkarılabileceğini ifade etmektedir.⁶⁷

Tarihsel Kurumsalcılık perspektifinden Pierson teorii, sonuçların her zaman üye devletlerin bekledikleri şekilde gerçekleşmeyebileceği, bu noktada devletlerin sınırlarına ilişkin yeterli açıklamanın bulunmadığı yönünde eleştirmiştir.⁶⁸

Liberal hükümetlerarasıcılığa ayrılan ilk bölümün ardından, ikinci bölüm çerçevesinde AB'nin enerji politikalarına yönelik genel bir görünüm sunulması amaçlanmıştır. Teorik çerçevenin uygulanması ise, üçüncü bölümde Enerji Birliği örnek olayı çerçevesinde ele alınmıştır.

⁶⁶ Jeffrey Checkel, A. Moravcik, "A Constructivist Research Program in EU Studies," **European Union Politics**, Vol: 2/2 (2001),ss.221-230.

⁶⁷ Kleine, Pollack, "Liberal Intergovernmentalism and Its Critics,"s.5.

⁶⁸ Paul Pierson, "Path to European Intergration: A Historical Institutionist Analysis," **Comparative Political Studies**, 29/123 (1996),s.125.

İKİNCİ BÖLÜM - AB ENERJİ POLİTİKASI

Çalışmanın ikinci bölümü kapsamında öncelikle AB'nin enerji profiline ilişkin bilgiler verilerek, Birlik düzeyinde ortak enerji politikası geliştirme çabalarının dayanağı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ardından Birlik düzeyinde enerji politikası çerçevesinde atılan adımlar ortaya konulmuş ve söz konusu adımlara yönelik üye devletlerden bazılarının pozisyonu gösterilmek suretiyle üye devletlerin politikaları uygulamadaki isteksizliklerine örnek teşkil etmesi ve bu çerçevede üçüncü bölümde ayrıntılı bir şekilde açıklanacak olan konuya ilişkin giriş yapmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda AB enerji politikalarının Enerji Birliği'ne giden süreci açıklanacaktır.

1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENERJİ GÖRÜNÜMÜ

2019 yılına ait BP İstatistiksel Raporu'na göre, 2018 yılı sonu itibariyle AB'nin kanıtlanmış petrol rezervi 4,8 milyon varil, doğal gaz rezervi 1,1 trilyon metre küp (tcm), kömür rezervi ise 75.968 milyon ton (Mt)'dur.⁶⁹ AB'nin, dünya toplam enerji üretimindeki payı %5,5 iken, toplam enerji tüketimindeki payı %11,6'dır.⁷⁰

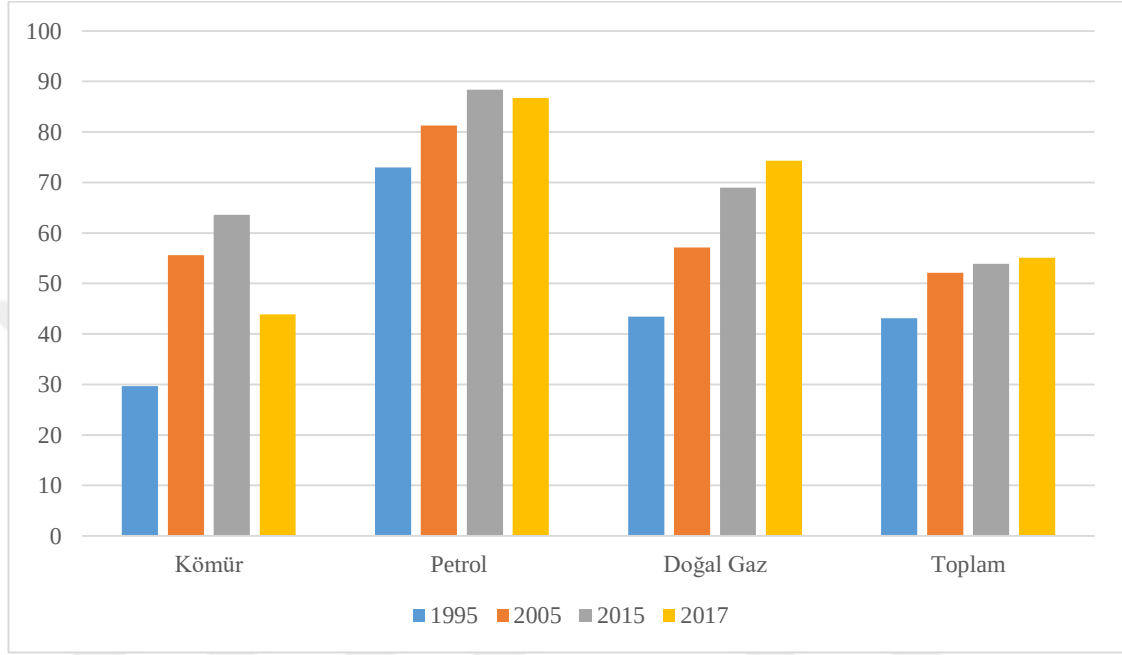
Üretiminin neredeyse iki katı kadar enerji tüketimi gerçekleştirmesi, AB'yi Ortadoğu ve Avrasya bölgeleri başta olmak üzere enerji kaynakları açısından zengin

⁶⁹ BP Statistical Review of World Energy 2019, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>> (erişim:20.9.2019).

⁷⁰ EU Energy in Figures 2018, Directorate General for Energy, s.10,12, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2e046bd0-b542-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>> (erişim:20.09.2018).

alanlardan ithal etme seçeneğine yönelmektedir. Bir başka deyişle bu durum, AB'nin enerji konusunda dışa bağımlılığını da göstermektedir.

Şekil 1 AB'nin Yıllara Göre Enerji İthalatı Bağımlılığı (%)⁷¹

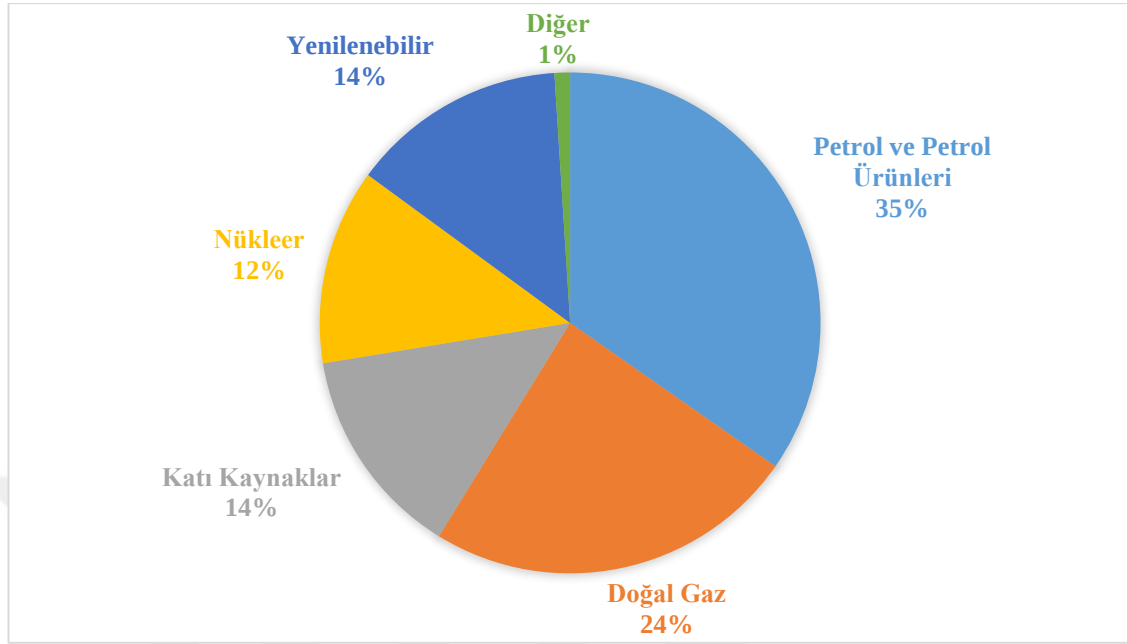


Kaynak: EU Energy in Figures 2019.

Yukarıdaki grafikte, AB'nin kömür, petrol ve doğal gaz kaynakları ile toplamda enerji kaynaklarına yönelik ithalat bağımlılığı gösterilmektedir.

⁷¹ EU Energy in Figures, 05/2019, s.24.

Şekil 2 AB'nin 2017 yılında Birincil Enerji Tüketiminin Enerji Kaynaklarına Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Energy Pocketbook, 2019⁷²

Şekil 2’de 2017 yılında AB’nin 1674 Mtoe düzeyindeki birincil enerji tüketiminde⁷³ enerji kaynaklarının dağılım oranı gösterilmektedir. Tüketimde petrol ve petrol ürünleri birinci sırada yer alırken doğal gaz ikinci sırada yer almıştır. Bu kapsamda birincil enerji tüketiminde yer alan kaynakların AB enerji profilindeki yeri aşağıda ayrıntılı bir şekilde sunulmaktadır.

⁷² EU Energy in Figures 2019, s.22.

⁷³Birincil enerji tüketimi, enerji kaynağının herhangi bir değişim veya dönüşüm sürecine tabi tutulmaksızın doğrudan kullanımını ifade etmektedir. Yenilenebilir (rüzgâr, güneş, hidrolik) ve yenilenemez (kömür, petrol, doğal gaz) kaynakları içerebilir. Enerji dönüşüm yöntemleri ile kullanıma elverişli biçimlere çevrilen petrol ürünleri, elektrik gibi kaynakların kullanımı ise ikincil enerji tüketimini ifade etmektedir. <http://bilgioloji.com/pages/fen/fizik/enerji/birincil-ve-ikincil-enerji-kaynagi-ne-demektir/>

1.1 Petrol

Petrol ve petrol ürünleri AB enerji tüketiminin 1/3'ünü oluşturmaktadır. Son dönemde AB'nin petrol talebi düşüş göstermesine rağmen, AB içi üretim daha hızlı bir düşüş göstermiştir.⁷⁴ Bu kapsamda 2017 yılı itibariyle AB'nin petrol ve petrol ürünleri ithalatına bağımlılığı %86,7'dir.⁷⁵ 2017 yılında AB ham petrol ithalatının %29,8'i Rusya Federasyonu'ndan,⁷⁶ %11,9'u Norveç'ten, %8'i Irak'tan, %7,3'ü Suudi Arabistan'dan, %6'sı Nijerya'dan, %6,5'i Kazakistan'dan, %5,2'si İran'dan, %5,1'i Libya'dan gerçekleştirilmiştir.⁷⁷ Vişegrad ülkeleri (Polonya, Slovakya, Macaristan, Çekya) ve Yunanistan petrol ithalatı kesintisi durumunda yüksek risk altında bulunan üye ülkelerdir.⁷⁸

Rusya'dan ithalat, boru hatları vasıtasıyla Druzhba Kuzey ve Güney boru hatları ile ve Norveç'ten Birleşik Krallık'a Norpipe vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Avrupa petrol ithalatının çoğunluğunun gerçekleştiği deniz yoluyla ise petrol, tankerlerle taşınmaktadır. Petrol, çoğunlukla elektrik üretiminde kullanılması sebebiyle ikame imkânı geniş olan doğal gazla kıyasla, ikamesi oldukça kısıtlı olan, hatta neredeyse bulunmayan bir enerji kaynağıdır. Ancak küresel petrol piyasasının bulunması sebebiyle, halen bölgesel düzeyde piyasası bulunan doğal gaz, çoğunlukla boru hattı vasıtasıyla iletilmesi sebebiyle karşılıklı bağımlılık oluşturmamasından

⁷⁴ Phil Summerton, "A Study on Oil Dependence in EU", Ulaşım ve Çevre Raporu, **Cambridge Econometrics**, Temmuz 2016, s.4.

⁷⁵ EU Energy in Figures, 2019, s.26.

⁷⁶ Çalışmada bundan sonra Rusya olarak kullanılacaktır.

⁷⁷ Summerton, "A Study on Oil Dependence in EU," s.5.

⁷⁸ Raul Cazan, "80% of EU oil imports supplied by non-European companies," **2Celsius Network**, 15.07.2016 <<http://2celsius.net/80-of-eu-oil-imports-supplied-by-non-european-companies/>> (erişim:06.08.2018)

hareketle arz güvenliğine yönelik daha büyük bir açık teşkil etmektedir.⁷⁹ Bu çerçevede AB düzeyinde ortak enerji politikası geliştirme çabaları petrolden ziyade doğal gaz sektörü odaklı olarak ortaya çıkmaktadır.

1.2 Nükleer Enerji

Nükleer enerji, AB’de hâlihazırdaki en büyük düşük karbonlu enerji kaynağıdır.⁸⁰ Nükleer enerjinin toplam enerji tüketimindeki payı 2016 yılı için %13.2 düzeylerinde olmakla birlikte, Almanya’nın nükleer enerjiyi, enerji yelpazesinden çıkarma hedefinin başarıya ulaşması halinde 2022 yılına kadar düşüş göstermesi beklenmektedir.⁸¹ Öte yandan nükleer enerjinin AB’nin iklim değişikliği stratejisi bağlamında attığı temiz enerji adımlarından birini teşkil etmesi sebebiyle, söz konusu düşüşe rağmen gelecekte de önemli sayılabilecek oranda kullanımının sürdürülmesi beklenmektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu’nun 28 Kasım 2018 tarihinde yayınlamış olduğu belgede,⁸² AB’de nükleer enerjinin elektrik üretimindeki payının 2030 yılına kadar %18 ve 2050 yılına kadar da %12-%15 düzeyinde olması öngörülmektedir. Bu çerçevede de nükleer enerji kurulu kapasitesinin 99 GW-121 GW arasında olması (mevcut durumda 120 GW) beklenmektedir.⁸³

⁷⁹ Arianna Checchi, Arno Behrens, Christian Egenhofer, “Long-Term Energy Security Risks for Europe: A Sector-Specific Approach,” **CEPS Working Documents**, No. 309 (January 2009), s.8-9.

⁸⁰ Jan Frederik Braun “EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual,” **EPIN**, No:31 (Şubat 2011), s.2.

⁸¹ **Ibidem.**

⁸² A Clean Planet for all A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy Brussels, 28.11.2018 COM(2018) 773 final <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>> (erişim: 15.08.2019).

⁸³ Kamen Kraev, “European Commission Announces 2050 Energy Plan With Nuclear Onboard,” **Nucnet**, 28.11.2018, <<https://www.nucnet.org/news/european-commission-announces-2050-energy-plan-with-nuclear-onboard>> (erişim: 17.08.2019)

1.3 Kömür

Kömür piyasası küresel, açık ve iyi işler konumdadır ve rezerv açısından da zengindir. Ayrıca taşınması ve depolanması kolaydır. Ancak kömür piyasası da arz kesintileri ve kömür tüketimi yüksek olan Çin Halk Cumhuriyeti gibi ülkelerin talepleri sebebiyle dengeli bir görünüm izlemekten uzaktır. Ek olarak kömür kullanımı, bir sonraki başlıkta ayrıntılı bir şekilde görüleceği üzere AB'nin enerji politikalarında öncelikli konumda bulunan iklim değişikliği ile mücadele hedefi ile de ciddi ölçüde çelişmektedir. Bu çerçevede, AB'nin enerji çeşitliliğinde temiz enerjinin payının artırılması çabaları kömür kullanımında azaltımı gerekli kılmaktadır.⁸⁴ Özellikle 2012 yılında başlamak üzere AB, kömür kullanımının azaltılmasına ilişkin önlemler almaya başlamıştır. Kömür kullanımının 2020 yılına kadar 1990 yılındaki kullanım seviyesinden en az %20 ve 2030 yılına kadar da en az %30 oranında azaltımı ve zaman belirtilmemekle birlikte tamamen kaldırılması hedeflenmiştir.⁸⁵ Öte yandan kömür kullanımının ne zaman durdurulacağına ilişkin ulusal hükümetler yetkili durumdadır.⁸⁶

⁸⁴ A. Checchi, A. Behrens, C. Egenhofer, "Long-Term Energy Security Risks for Europe: A Sector-Specific Approach," s.25.

⁸⁵ Charlotte Collins, "Beyond Coal: Phase-Out Policies in the EU and Implications for the United States," **Climate Institute**, 3.5.2019, <<https://climate.org/beyond-coal-phase-out-policies-in-the-eu-and-implications-for-the-united-states/>> erişim: 21.09.2019).

⁸⁶ Örneğin İsveç 2022, Fransa 2021, Avusturya 2020, İrlanda, İtalya, Birleşik Krallık 2025, Finlandiya ve Hollanda 2029, Danimarka, Portekiz ve İspanya 2030 yılında, Almanya 2035-2038 yılları arasında kömür kullanımını sonlandırılmayı planlanmaktadır. Belçika'nın 2016'dan beri kömür kullanımını bulunmamaktadır. Bulgaristan, Slovenya, Romanya, Hırvatistan, Çekya, Yunanistan, Polonya'da, konuya ilişkin bir tartışma bulunmamaktadır. Slovakya ve Macaristan'da da konu görüşülmektedir. GKRY, Estonya, Letonya, Litvanya, Luksemburg ve Malta'da kömür santrali bulunmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Overview: National coal phase-out announcements in Europe, July 2019, <<https://beyond-coal.eu/wp-content/uploads/2019/07/Overview-of-national-coal-phase-out-announcements-Europe-Beyond-Coal-July-2019.pdf>> (erişim: 18.09.2019).

1.4 Yenilenebilir Enerji

2010 yılında kabul edilen 2020 Stratejisi ile başlamak üzere AB 2030 ve 2050 hedefleri de tanımlamıştır. 2020 Stratejisi kapsamında, sera gazı emisyonunun 1990 seviyelerinden %20 oranında azaltımı, enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payının %20'ye çıkarılması ve enerji verimliliğinde de %20 oranında artış sağlanması hedeflenmiştir.⁸⁷ 2011 yılında ise, 2050 yılı hedefleri tanımlanmış olup, bu bağlamda sıfır emisyon hedefiyle fosil kaynakların artan şekilde, yenilenebilir enerji ve düşük karbonlu gaz yakıtları ile ikame edilmesi öngörülmektedir. Bu çerçevede elektrik üretiminde yenilenebilir enerjinin payının %81-%85 oranı arasında olması planlanmaktadır.⁸⁸ 2050 hedeflerine ulaşılmasına yardımcı olması ve orta dönem hedeflerini ortaya koyması amacıyla 2014 yılında 2030 yılı hedefleri tanımlanmıştır. 2030 hedefleri çerçevesinde AB sera gazı emisyonunun 1990 düzeyinden %40⁸⁹ oranında azaltımı, yenilenebilir enerjinin payının en az %32'ye yükseltilmesi ve enerji verimliliğinin de 2007 yılındaki düzeyinde %32,5'lik ilerleme sağlanması hedeflenmektedir.⁹⁰

AB'nin 2030 ve 2050 hedeflerine ulaşması için öncelikli konuların belirtildiği

⁸⁷ EUCO 13/10<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf> (erişim: 15.05.2019).

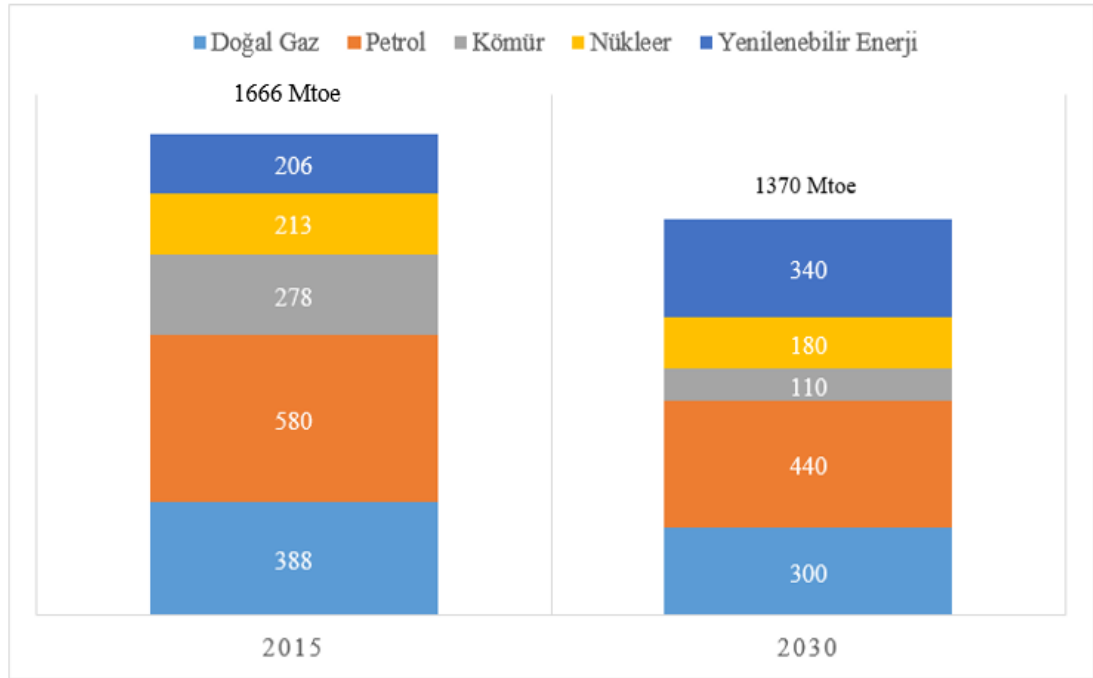
⁸⁸ Agora Energiewende, "European Energy Transition 2030: The Big Picture", March 2019,s.30, <https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2019/EU_Big_Picture/153_EU-Big-Pic_WEB.pdf> (erişim: 14.05.2019).

⁸⁹ Hâlihazırda 2030 Birlik düzeyinde hedefin %40'tan %45'e çıkarılması yönünde görüşmeler sürdürülmektedir. Öte yandan üzerinde anlaşılmış bir husus bulunmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Marion Santini, "29/01/2019 - 2030 national energy efficiency contributions short of EU target," **The Coalition for Energy Savings**, 29.1.2019, <<http://energycoalition.eu/29012019-2030-national-energy-efficiency-contributions-short-eu-target>> (erişim: 15.05.2019).

⁹⁰ European Environment Agency, "Rising energy consumption slows EU progress on renewables and energy efficiency targets," 26.11.2018, <<https://www.eea.europa.eu/highlights/rising-energy-consumption-slows-eu>> (erişim: 15.05.2019).

hususları içeren ayrıntılı bir çalışma Mart 2019’da yayınlanmıştır. Çalışma çerçevesinde 2030 hedeflerine erişilmesi durumunda birincil enerji talebindeki dağılım gösterilmektedir.

Şekil 3 2030 Stratejisi Çerçevesinde Birincil Enerji Talebi (Mtoe)



Kaynak: European Energy Transition 2030: The Big Picture Belgesi'nden uyarlanmıştır.⁹¹

Şekil 3’te, 2015 yılı baz alınmak suretiyle toplam enerji talebinde 2030 hedeflerine ulaşılması durumunda ortaya çıkması öngörülen değişiklikler yer almaktadır. Bu çerçevede yenilenebilir enerjinin payının artırılması ile diğer kaynaklarda olduğu gibi doğal gazın tüketiminde de azalma söz konusudur.

Yenilenebilir enerji ve enerji verimliliğinin artırılması hususları, AB’nin başta

⁹¹ Agora Energiewende, 2019, s.20.

doğal gaz olmak üzere ithalat bağımlılığı sorununun çözülmesi çerçevesinde önem taşımaktadır. Ek olarak üye devletlerin enerji yelpazelerinin birbirine yakınlaştırılmasının bütüncül bir politika izlenmesi çerçevesinde ciddi bir adım niteliğinde olacağı da değerlendirilebilir.

1.5 Doğal Gaz

Doğal gaz, ileride daha ayrıntılı bir şekilde görüleceği üzere üye devletler arasında çıkar farklılıklarının en fazla gün yüzüne çıktığı alanlardan birini teşkil etmektedir. Bunun en önemli sebeplerinin de doğal gaz ticareti ile oluşan karşılıklı bağımlılık ilişkisinin üye devletler veya üçüncü ülkeler lehine asimetric şekilde gerçekleşmesi, üye devletlerin enerji yelpazelerinde ve/veya enerji ithalatında doğal gazın payının değişiklik göstermesi olduğu değerlendirilmektedir.

AB düzeyinde doğal gaz profiline bakıldığında, son on yılda AB birincil enerji tüketiminde doğal gazın payı artış gösterirken, doğal gaz üretiminin düştüğü gözlemlenmektedir. AB'nin 2018 yılında doğal gaz üretimi bir önceki yıla kıyasla, %8,8 düşüşle 109,2 milyar metre küp (bcm) olarak gerçekleşmiştir.⁹² Zira AB'nin geleneksel doğal gaz üreticilerinden Birleşik Krallık'ın mevcut gaz ihracatının⁹³ gelecekte düşüş göstermesi beklenmektedir. Hollanda'nın üretiminin de düştüğü⁹⁴ değerlendirildiğinde, Avrupa'nın kendi kaynağı olarak geriye Norveç kalmaktadır.

⁹² BP Statistical Review of World Energy Raporu'na göre, 2017 yılında 41,9 bcm, 2018 yılında %3,1'lik azalışla 40,6 bcm olarak gerçekleşmiştir. BP Statistical Review of World Energy 2019, s.32.

⁹³ **Ibidem.**

⁹⁴ BP Statistical Review of World Energy Raporu'na göre, 2016 yılında 42 bcm, 2017 yılında ise %12,6'lık bir düşüşle 36,6 bcm olarak gerçekleşmiştir.

Norveç'in de 2017 yılındaki mevcut çıktısının 2022'ye kadar muhafaza edilmesi; ancak 2022 yılından sonra mevcut seviyesinden yaklaşık 30 bcm düşüş göstermesi beklenmekteydi.⁹⁵ Öte yandan 2018 yılı sonu itibariyle ülkedeki üretimin düştüğü gözlemlenmektedir.⁹⁶ Norveç dışında; Danimarka, Almanya, İtalya, Polonya, Romanya gibi ülkelerde de üretim gerçekleştirilmekle birlikte miktarlar oldukça düşük düzeyde olup,⁹⁷ büyük çoğunlukla iç tüketimde kullanılmaktadır. Şubat 2018'de Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) 142-227 bcm civarında doğal gaz keşfi yapıldığını duyurmuştur. Öte yandan adada boru hattı altyapısı veya LNG Terminali'nin bulunmaması ve bu rezervlerin ticarileştirilmesi ile ortaya çıkabilecek karın halihazırda, sıfırdan altyapı inşa etme maliyetini karşılayamayacak durumda olması sebebiyle GKRY'den Avrupa'ya gaz iletimi yakın zamanda öngörülmemektedir.⁹⁸

Doğal gaz tüketimi ise 2017 yılında bir önceki yıla kıyasla %4,3'lük artışla 466,8 bcm olarak gerçekleşmiştir.⁹⁹ Öte yandan 2018 yılında tüketimin %1,6'lık bir azalmayla 458,5 bcm olarak gerçekleştiği gözlemlenmektedir.¹⁰⁰ Üretim ve tüketim arasındaki zıt eğilim de Birliğin ithalatına ve dolayısıyla doğal gaz bağımlılığı oranına yansımaktadır. AB Komisyonu'nun son raporuna göre, AB'nin doğal gaz ithalat

⁹⁵James Henderson; Jack Sharples, "Gazprom in Europe-two 'Anni Mirabiles', but can it continue?," **The Oxford Institute for Energy Studies**, No:29 (March 2018), s.9.

⁹⁶ BP Statistical Review of World Energy 2019 Raporu'na göre, 2017 yılında 123 bcm, 2018 yılında ise %2,1'lik bir azalışla 120,6 bcm olarak gerçekleşmiştir.

⁹⁷ BP Statistical Review of World Energy Raporu'na göre, 2018 yılı itibariyle, Danimarka (4,3 bcm) Almanya (5,5 bcm), İtalya (5,2 bcm), Polonya (4 bcm), Romanya (9,5 bcm).

⁹⁸ GKRY kaynaklarının aynı zamanda, Mısır'da atıl durumda bulunan LNG Terminali vasıtasıyla da Avrupa'ya iletme imkanı bulunmaktadır. Öte yandan halihazırda konuya ilişkin bir gelişme bulunmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Özer Balkaş, "Doğu Akdeniz'de Gaz Keşifleri, Pazarlama Senaryoları, Enerji Güvenliği ve Jeopolitika," **TMMOB**, 14.3.2019, s.23, 28, <https://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/9a30643920bb533_ek.pdf> (erişim: 28.9.2019).

⁹⁹ BP Statistical Review of World Energy, Haziran 2018,s.29.

¹⁰⁰ BP Statistical Review of World Energy, Haziran 2019, s.34.

bağımlılığı, 2016 yılı verilerine göre %70,4 oranındadır.¹⁰¹

Üstelik, AB doğal gaz ithalatında belli ülkelerin ağırlığı bulunmaktadır. 2017 yılında ithalatın %38,7'si Rusya'dan, %25,3'ü, Norveç'ten, %10,6'sı Cezayir'den ve %5,2'si Katar'dan gerçekleştirilmiş olup, Rusya, AB doğal gaz ithalatındaki payın 1/3'ten fazlasını teşkil etmiştir.¹⁰²

Rusya'nın AB doğal gaz ithalatındaki ağırlığı, Rusya'nın enerjiyi önemli bir dış politika aracı olarak gören yaklaşımı¹⁰³ ile birlikte değerlendirildiğinde AB'nin doğal gaz alanında ortak bir duruş sergilemesinin önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Nitekim, üye devletlerin doğal gaz alanında Rusya'ya bağımlılıkları farklı düzeylerde seyretmekte, daha geniş ölçekte ticari ilişkiler de göz önüne alındığında farklı düzeyde karşılıklı bağımlılık ilişkileri oluşmaktadır.

¹⁰¹ EU Energy in Figures, 2018.

¹⁰² **Ibidem.**

¹⁰³ Marcel Haas, **Russia's Foreign Policy in 21st Century: Putin Medvedev and Beyond**, New York, Routledge, 2010, s.84.

Şekil 4 Avrupa Ülkelerinin Rus Gazına Bağımlılığı

Sıralama	Üye Devlet	Toplam Doğal Gaz Bağımlılığı (%)	Rus Gazına Bağımlılık (%)
1.	Almanya	90,1%	61,9%
2.	İtalya	90,4%	38,3%
3.	Fransa	98,7%	37%
4.	BK	41,8%	23,4%
5.	Hollanda	-32,1%	12,5%
6.	İspanya	96,9%	0%
7.	Belçika	99,3%	0%
8.	Polonya	72,2%	64,2%
9.	Avusturya	72,5%	70,1%
10.	Macaristan	69,7%	64,1%
11.	Çekya	95,1%	57,7%
12.	Portekiz	99,8%	0%
13.	Slovakya	95,1%	84,1%
14.	Yunanistan	99,9%	96,4%
15.	Bulgaristan	97%	106,7%
16.	Finlandiya	99,7%	125%
17.	Litvanya	99,7%	45%
18.	İrlanda	96,5%	0%
19.	Romanya	1,8%	14,2%
20.	Hırvatistan	27,1%	26,9%
21.	Letonya	99,7 %	76,5%
22.	İsveç	100 %	0 %
23.	Luksemburg	-	-
24.	Slovenya	99,7%	62,5%
25.	Danimarka	-48,2%	53,1%
26.	Estonya	100%	40%

Kaynak: Sputnik Türkiye¹⁰⁴

Yukarıdaki şekilde AB üye devletlerinin toplam doğal gaz ithalat bağımlılık oranları ve Rusya'nın söz konusu bağımlılıktaki payı gösterilmektedir. Rusya'nın enerji kaynaklarını kullanmak suretiyle Avrupa'yı bölme politikası yürüttüğüne¹⁰⁵ ilişkin görüşler bulunmaktadır. Öte yandan, çalışma çerçevesinde Rusya'nın üye devletler gerçekleştirdiği stratejik ortaklıklar vasıtasıyla AB düzeyinde değil de ikili anlaşmalara yönelmesi sebebiyle Rusya'nın enerjiyi önemli bir dış politika aracı olarak gördüğü¹⁰⁶ ön kabulünden hareket edilmiştir. Bu noktada, Rusya ve AB üyesi devletler de dahil olmak üzere devletlerin kendi gündemlerine sahip olduğu, bu noktada karşı tarafı kendi gündemini kabul etmeye zorlayacak önlemler alacağı ve/veya karşı tarafın gündemini kendi çıkarları pahasına gerçekleştirilmesini önlemeye çabalayacakları değerlendirmesinden hareketle AB üyesi devletlere odaklanılmıştır.

Nitekim, üye devletlerin üzerinde anlaşılamadığı ve ortak bir duruş sergileyemediği tek konu doğal gaz arz güvenliği değildir. Çalışmanın devamında da ayrıntılı bir şekilde görüleceği üzere geçmişte petrol konusunda ve günümüzde de iklim ve çevrenin korunması gibi evrenselleşmiş hedeflerde dahi üye devletlerin kendi gündemleri devreye girmekte ve Birlik düzeyinde enerji politikası oluşturma hedefini zedelemektedir. Bu çerçevede bir sonraki başlıkta AB enerji politikasının tarihsel gelişimine üye devletlerin pozisyonları ile de örneklendirilmek suretiyle yer verilmiştir.

¹⁰⁴ Avrupa Ülkelerinin Rus Gazına Bağımlılığı, İnfografik, **Sputnik Türkiye**, 30.5.2018, < <https://tr.sputniknews.com/infografik/201805301033649572-ekonomi-gaz-rusya-turkiye-gazprom-turk-akimi/>> (erişim: 10.5.2019)

¹⁰⁵ Toivo Martikainen, Antto Vihma, "Dividing The EU with Energy? Unpacking Russia's Energy Geoeconomics" **FIIA Briefing Paper**, No:191 (Mart 2016), s.4.

¹⁰⁶ Haas, **Russia's Foreign Policy in 21st Century: Putin Medvedev and Beyond**, s.84.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENERJİ POLİTİKASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Enerji konusu, AB düzeyinde ortak tutum izlemenin en zor olduğu alanlardan birini teşkil etmektedir. Nitekim, AB kurucu antlaşmalarında enerji politikasına ilişkin ibareler yer almamış, enerji ile ilgili konularda düzenlemeler yapmak için çevre ve ekonomiyle ilgili bölümlerden yararlanılmıştır. Bu çerçevede 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi ve tek pazar hedefi ekonomik boyutun enerji alanına yansımaları sağlamıştır. Serbest piyasa ve anti-tröst hükümleriyle Komisyon elektrik ve gaz piyasalarının serbestleşmesine yönelik hamleler yapmıştır. Maastricht Antlaşması ile enerji altyapılarının geliştirilmesi hususuna odaklanılmış, ardından Birliğin Doğu genişlemesi ve iklim değişikliği tartışmalarının hız kazanması ile enerji güvenliği boyutu öne çıkarılmaya başlanmıştır.¹⁰⁷

AB düzeyinde ortak enerji politikası oluşturulma sürecinin oldukça uzun bir dönemi kapsamı ve ilerlemenin de oldukça yavaş bir şekilde kaydedilmesi, dönemler arasında net bir ayrım yapmayı zorlaştırmaktadır. Bu kapsamda dönemsel olarak ağırlığı hissedilen yaklaşımlar çerçevesinde bir ayrıma gidilmesi makul görünmekte olup, AB enerji politikasının 1951 yılından başlamak üzere Enerji Birliği'nin resmi bir teklif olarak öne sürüldüğü 2015 yılına kadar olan sürecin dört ayrı dönem altında incelenmesi planlanmaktadır.

Bu çerçevede; özellikle petrol krizlerine yönelik ortak bir duruş sergileme çabalarının yoğunlaştığı 1951-1986 yılları arası ilk dönemi, iç enerji pazarının

¹⁰⁷ Özgür Ünal Eriş, Enerji Politikası, ed.Belgin Akçay, İlke Göçmen, Avrupa Birliği:Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar, Ankara, Seçkin Yayınları, 2016,s.620-621.

tamamlanması çabalarının yoğunlaştığı 1986-2005 yılları arası ikinci dönemi, 2005-2009 yılları arası, özellikle Rusya kaynaklı petrol ve doğal gaz krizlerinin etkisinin yoğun bir şekilde hissedildiği üçüncü dönemi simgelemektedir. Son dönem ise 2009 yılında Lizbon Antlaşması'nın kabul edilmesinden 2015 yılında Enerji Birliği'nin kabul edilmesine kadar olan süreci kapsamaktadır.

2.1 1951-1985 Dönemi: Krizlere Yönelik Ortak Duruş Sergileme Çabaları

1951 yılında Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından AKÇT'yi kurmak üzere imzalanan Paris Antlaşması çerçevesinde kömür ve çelik ticaretinde tarifelerin kaldırılması, yatırım sübvansiyonları ile fiyat ve piyasa düzenlemelerinin Yüksek Otorite'ye devredilmesi kararlaştırılmıştır. Henüz ortak pazar olmadığından, söz konusu uygulamanın amacı ortak enerji politikasının oluşturulmasından ziyade Fransız ve Alman ağır sanayisinin bir üst otorite tarafından kontrol edilmesi idi. Nitekim II. Dünya Savaşı'nın ardından, her iki ülkenin endüstrilerini yeniden yapılandırmak için iki hammadde kilit öneme sahipti. Ancak, 1958 ve 1959 yıllarında kömür üretiminin düşmesi sebebiyle Antlaşmaya aykırı olarak ülkeler, ulusal endüstrilerini korumak amacıyla ithalat kısıtlamalarına gitmiştir.¹⁰⁸

1956 yılında gerçekleşen Süveyş krizi Ortadoğu petrol kaynaklarının güvenilirliğinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir.¹⁰⁹ Bunun üzerine üye devletlerin nükleer enerjiye yönelik eğilimlerinin güçlendiği gözlemlenmektedir. Bu

¹⁰⁸Johannes Pollak, Samuel Schubert, Maren Kreutler, "The Changing Nature of EU Energy Policy: Theory and Milestones" **Energy Policy of the European Union**, London, Macmillan, 2016 ss.94-95.

¹⁰⁹ **Ibid.**, s.95.

çerçevede, 1958 yılında Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu oluşturulmuştur.¹¹⁰ Bu oluşum aynı zamanda AKÇT ve AET ile birlikte Avrupa bütünleşmesi sürecinin doğal bir sonucu olarak görülebilir. Ancak Antlaşmanın arka planına bakıldığında, hâlihazırda kendi ulusal nükleer programını başlatmış olan Fransa'nın beklentisinin nükleer enerji araştırmaları için Topluluk fonundan yararlanmak, Almanya'nın ise nükleer enerjiden ziyade ortak pazar için, sektörel işbirliği ile ilgilenen Fransa'nın desteğini almak olduğu görülmektedir. Antlaşmada, Toplulukta tüm kullanıcılar için düzenli ve eşit arzın sağlanmasının garanti edilmesi ve tek bir ülke başına en fazla %20 oranında uranyum arzı yapılabileceği hususları yer almaktaydı.¹¹¹

Ortadoğu petrolüne olan bağımlılığın artışı ve bölgede süregelen istikrarsızlıklar Avrupa Komisyonu açısından ortak enerji politikasının geliştirilmesi için adımlarını hızlandırması için fırsat teşkil etmiştir. 1967 yılındaki 6 Gün Savaşı'nın ardından Komisyon bağımlılık endişelerine değinerek temel amacın topluluk enerji politikası olduğunu ifade etmiş,¹¹² Avrupa Komisyonu, ortak pazarın bir parçası olarak iç enerji pazarını kurmayı denemiş; ancak başarısız olmuştur.¹¹³ Bu doğrultuda, 1968 yılında kabul ettikleri ilk direktif ile Bakanlar Konseyi (68/414/EEC) üye devletlerden ham petrol ve/veya petrol ürünlerinin minimum 65 günlük depolanmasını istemiştir. 1972 yılında ise Bakanlar Konseyi bu ilk direktifi değiştiren bir başka direktif ile

¹¹⁰ Janne Haaland Matl  ry, "The Developement of Energy Policy in the European Union," **Energy Policy in the European Union**, Hampshire, Macmillan, 1997.s.17.

¹¹¹ Tomas Maltby, "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism," **Elsevier**, Vol:55 (2013), s.437.

¹¹² **Ibid.**, s.437.

¹¹³ Matl  ry, **Energy Policy in the European Union**, 1997, s.18.

(72/425/EEC) rezervleri 90 güne çıkarmıştır.¹¹⁴

Kuzey Denizi kaynaklarının Avrupa'ya ulaşmasından iki yıl önce,¹¹⁵ 1973 yılında ilk petrol krizi baş göstermiştir. İsrail'in Mısır ve Suriye'yi işgali eyleminin ABD ve Avrupa tarafından desteklenmesi üzerine Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC) petrol üretimini kısmıştır. Bu dönemde %95 oranında Ortadoğu petrolüne dayanan Avrupa ülkeleri, Topluluk düzeyinde önlem almaktan ziyade Ortadoğulu tedarikçilerle ikili anlaşmalar yapmaya girişmiştir.¹¹⁶

Petrol krizleri, Komisyon'a ortak enerji politikasının izlenmesi bakımından önemli bir fırsat sunsa da Komisyon'un bundan yararlanamadığı ve bunun da üye devletleri farklı çözümler üretmeye yönelttiği ifade edilmiştir.¹¹⁷ Ancak söz konusu krize yönelik olarak Topluluk düzeyinde karar almak adına çeşitli girişimlerde bulunulduğu, ancak başarı sağlanamadığı akılda tutulmalıdır. Bu anlamda petrol krizi, Avrupa ortak enerji politikasının oluşturulmasının zorluklarını kanıtlamakla kalmamış, topluluğun birbiri ile çatışan çıkarlarını açık bir şekilde gösterebilecekleri bir sahneye dönüşmüştür. Özellikle Fransa Ortadoğulu ülkelerle ikili anlaşmalar yaparak ulusal petrol şirketlerinin geliştirilmesi için fırsat yaratmaya çalışmış,¹¹⁸ ayrıca Birleşik Krallık ile birlikte İsrail karşısında Arap ülkelerini destekledikleri için görece daha

¹¹⁴ Jegen, "Energy policy in the European Union: The power and limits of discourse," **Les Cahiers européens de Sciences**, no:02 (2014)2014,s.6.

¹¹⁵1973 yılında Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'nın Topluluğa katılımı, daha önce Kuzey Denizi'nde keşfedilen büyük petrol ve gaz rezervleri sebebiyle, arz güvenliği açısından önemli bir adım teşkil etmiştir. Bkz. Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, ss.99-100.

¹¹⁶ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.99-100.

¹¹⁷ Maltby, "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism," s.437.

¹¹⁸Duco Hellema, Cees Wiebes, Toby Witte, **The Netherlands and the Oil Crises**, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004,s.77-78.

fazla petrol almayı başarmıştır.¹¹⁹

Bu çerçevede, petrol krizine yönelik Topluluk düzeyinde ancak 1973 yılında 73/238/EEC sayılı ve 1975 yılında da 75/339/EEC sayılı Bakanlar Konseyi direktifleri ile rezervleri güvence altına almak üzere girişimler gerçekleştirilebilmiştir.¹²⁰ Petrol bağımlılığının yarattığı kırılganlık çerçevesinde, sonraki dönemde petrole olan bağımlılığı azaltmaya yönelik politikalar izlenmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, 1974 yılında Bakanlar Konseyi, yeni enerji stratejisine ilişkin rasyonel tüketim, nükleer enerjinin geliştirilmesi, katı kaynaklara dayanmak, arz çeşitliliği, teknolojik gelişim ve çevrenin korunması ilkelerini öne sürmüştür. Daha sonra, 1986 yılında yeni enerji politikası hedefleri ve üye devlet politikalarının uyumlaştırılmasına ilişkin yeni politikaya ilişkin Konsey Kararı'nda, enerji politika stratejisine duyulan ihtiyacın 1974 yılında ortaya çıktığı söylenmiştir.¹²¹

1979 yılında gerçekleşen İran Devrimi ile petrol fiyatlarının üç yıl içerisinde %164 oranında artması sebebiyle¹²² 1980'ler boyunca da Avrupa enerji politikaları istikrarsız üretici ülkelerden petrol ithalatının azaltılmasına odaklanmış; ancak enerji güvenliğini artırmak için anahtar konumunda olan enerji çeşitliliği üye devletlerin sorumluluğunda kalmayı sürdürmüştür.¹²³

Komisyon 1981-1985 yılları arasında enerjiye ilişkin çok sayıda teklifte bulunmuş; ancak söz konusu teklifler Konsey tarafından olumlu karşılanmakla birlikte

¹¹⁹ **Ibid.**, s.164.

¹²⁰ Jegen, "Energy policy in the European Union: The power and limits of discourse," s.6.

¹²¹ **Ibidem.**

¹²² Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union** s.102.

¹²³ Jegen, "Energy policy in the European Union: The power and limits of discourse," s.6.

göz ardı edilmiştir.¹²⁴ Bu doğrultuda 1983 yılında Konsey, ortak enerji hedeflerinin tanımlanmasının Komisyon'un en zorlu görevlerinden biri olduğunu, Topluluk düzeyinde işbirliğine ihtiyaç duyulduğunu ifade etmiştir.¹²⁵ Nitekim Komisyon'un tüm çabalarına rağmen Topluluğun enerji politikalarındaki rolü nükleer enerji ile sınırlı kalmıştır.¹²⁶

1986 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) sınırlarında yer alan Çernobil Nükleer Santrali'nde patlama meydana gelmesi üzerine, Avrupa'nın nükleer enerji odaklı yaklaşımında değişiklikler meydana gelmiştir. Hâlihazırda Avrupa düzeyinde mevcut olmayan erken uyarı sistemleri ve kamu güvenliğine ilişkin önlemlere odaklanılmıştır. Uluslararası Atom Enerjisi Anlaşması'na acil durumlarda bilgi değişikliği konusu dâhil edilmiştir.¹²⁷ Söz konusu önlemlerin alınmasına rağmen bu durum, AT üyesi devletlerin nükleer enerjiye bakışında da değişiklikler meydana getirmiş olup, ileride de görüleceği üzere doğal gazın enerji yelpazesindeki rolünü belirginleştirmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.

2.2 1985-2005 Dönemi: Piyasa Odaklı Çok Taraflılık

Nükleer facianın ardından kısa bir süre sonra aynı yıl içerisinde kabul edilen Avrupa Tek Senedi, 1992 sonuna kadar iç pazarın kurulması için önlemleri ortaya

¹²⁴ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.103.

¹²⁵ Commission of The European Communities, "For A European Union Energy Policy" Green Paper, COM(94), Brussels, 11.01.1995, s.9.

¹²⁶ Maltby, "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism," s.438.

¹²⁷ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.103-104.

koymuştur.¹²⁸ Aslında Komisyon, söz konusu antlaşmaya giden süreci 1985 yılında “İç Pazarın Tamamlanması” başlıklı Beyaz Kitap ile resmi olarak başlatmıştır. Belgede, Roma Antlaşması ile kararlaştırılan tek pazar hedefinin 1992 yılına kadar başarılması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı yıl Milano’da toplanan Hükümetlerarası Konferans, belgedeki programı olumlu karşılamış ve böylelikle Avrupa Tek Senedi’nin taslağı oluşturulmuştur.¹²⁹

Bu çerçevede iç pazarın kurulması hedefi doğrultusunda Komisyon, iç enerji piyasasına ilişkin “İç Enerji Pazarı” başlıklı Yeşil Kitap’ı 1988 yılında yayımlamıştır.¹³⁰ Belgenin altında yatan temel mantık, AT içerisindeki enerji şirketleri arasında serbest ve adil rekabetin enerjinin tüketicilere benzer fiyatlar ile satış yapılmasına yönlendireceği, enerji kullanan endüstri arasında rekabeti ve böylelikle ekonomik büyümeyi ve refahı artıracak şekildedir. Teklifin önemli olan kısmı gaz ve elektrik için ortak taşıma sistemi geliştirilmesiydi. Bu da Avrupa elektrik ve gaz altyapısının üretim ve tedarikçi çıkarlarından bağımsız kurumlar tarafından işletilmesi ve geliştirilmesi demektir. Bu bağımsızlık, ayrımcılık olmaksızın şebekeye üçüncü taraf erişimi sağlanması vizyonu çerçevesinde tüketicilere şebekeye kimin sahip olduğu önemli olmaksızın tedarikçisini seçme hakkı sağlamıştır.¹³¹

Üye devletlerin büyük çoğunluğu belgeye şüphe ile yaklaşmıştır. Örneğin Almanya ve Hollanda daha geniş bir Avrupa yaklaşımının benimsenmesi gerektiğini

¹²⁸ Maltby, “European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism,” s.438.

¹²⁹ Europedia, “Completion of the Internal Market of the EC/EU” <http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/6/01/?all=1> (erişim:06.08.2018).

¹³⁰ The Internal Energy Market (Commission Working Document) COM (1988) 238.

¹³¹ Per Ove Eikeland, “EU Internal Energy Market Policy: Achievements and Hurdles,” eds.D.Vicki L.Birchfield, John S.Duffield, **Toward a Common European Union Energy Policy**, New York, Macmillan, 2011, s.13.

iddia ederken, Danimarka da serbest piyasanın nükleer enerjiye karşı duruşunu zedeleyebileceği düşüncesi ile piyasa ilkelerine karşı çıkmıştır. İspanya, Fransa ve Portekiz arasındaki elektrik transit gelirlerini kaybetmeme, Yunanistan serbest piyasada hayatta kalıp kalamama hususlarında tereddüt yaşamıştır. Öte yandan Fransa nükleer enerjiden ürettiği elektriği satmak istemekte iken, Birleşik Krallık hâlihazırda ulusal düzeyde ulusal enerji pazarını serbestleştirmeyi başarmıştır.¹³²

Avrupa Tek Senedi ile belli ölçüde hareket alanı kazanan Komisyon'un enerjiye yönelik ortak tutum geliştirme olanağı ilerideki dönemde de kısıtlı olmuş; örneğin Maastricht (1992), Amsterdam (1997) veya Nice (2001) Antlaşmalarında uluslararası alandaki temsiline ilişkin ibareye yer verilmemiştir.¹³³ Ayrıca Maastricht Antlaşması'nın müzakereleri gerçekleştirilirken, Komisyon'un metine enerji politikasını dâhil etmesine Almanya, Birleşik Krallık ve Hollanda tarafından karşı çıkılmıştır.¹³⁴ Ancak Antlaşmanın 2. maddesi çerçevesinde Topluluk tarafından alınacak önlemlerde enerji de sayılmakta,¹³⁵ 129. madde çerçevesinde Avrupa enerji altyapısının geliştirilmesi hedefinden söz edilmekte,¹³⁶ 130. madde kapsamında da Konsey'in çevre politikasına ilişkin üye devletlerin arz kaynakları ve genel arz yapısına önemli ölçüde etki edecek önlemler alabileceği ifade edilmektedir.¹³⁷

1990'lar itibariyle enerji politikaları piyasa çerçevesinde değerlendirilmeye, enerji piyasalarının da yeni jeopolitik koşullar ile uyumlu olarak yeniden inşa

¹³² Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.106.

¹³³ Maltby, "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism," s.437.

¹³⁴ Matlary, **Energy Policy in the European Union**, s.88.

¹³⁵ Treaty on European Union, 07.02.1992, Maastricht Anlaşması, Article 2, <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf> (erişim:06.08.2018).

¹³⁶ **Ibid.**, Article 129d.

¹³⁷ **Ibid.**, Article 130.

edilmesine odaklanılmıştır. Bu kapsamda bir tarafta Enerji Şartı'nın imzalanmasına sebep olan uluslararası enerji işbirliği, diğer tarafta enerji piyasasının enerji güvenliğinin bir aracı olduğu fikri ortaya çıkmıştır.¹³⁸ Bu çerçevede Komisyon da 1990'lar boyunca Enerji Şartı Anlaşması gibi araçlarla enerji güvenliğini yasa ihraç ederek,¹³⁹ karşılıklı bağımlılık prensibini geliştirmeye çalışarak, kural odaklı piyasa çok taraflılığı ile sağlamaya çalışmıştır.¹⁴⁰

Aynı dönemde Rusya'daki istikrarsızlık, Avrupa gaz arz güvenliğini gündeme getirmiş,¹⁴¹ bu kapsamda 1990 yılında yapılan Dublin Avrupa Konseyi toplantısı esnasında Hollanda Başbakanı Ruud Lubbers ekonomik büyümeyi teşvik etmek, AB'nin enerji güvenliğini geliştirmek ve Avrasya ile enerji işbirliğinde ortak bir zemin oluşturmak amacıyla Avrupa Enerji Topluluğu'nun kurulmasını önermiştir. Bu önerinin ardından Aralık 1991'de Enerji Şartı politik deklarasyonu yayınlanmış ve 1994 yılında da Lizbon'da imzalanmıştır.

Enerji Şartı,¹⁴²¹⁴³ imzacıları enerji ticaretinde ve yatırımlarında rekabetçi olmayan piyasa düzensizliklerini ortadan kaldırma yükümlülüğü altına sokmuştur.

¹³⁸ Jegen, "Energy policy in the European Union: The power and limits of discourse," s.6.

¹³⁹Yasa ihracı kavramı, AB kurallarının gerek üyelik müzakereleri, gerekse Ortaklık Anlaşmaları vasıtasıyla üçüncü ülkeler tarafından benimsenmesini ifade etmektedir.

¹⁴⁰ Maltby, "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism," s.438

¹⁴¹ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.109.

¹⁴²2009 yılında Rusya, AB'nin mevzuat ihracı ile enerji güvenliğini sağlama çabalarının bir sonucu olarak öne atılan ve Yeltsin döneminde imzalanan Enerji Şartı Anlaşması'nı onaylamayacağını, söz konusu anlaşmanın imzalanmasının Rusya'nın o dönemdeki zayıflığının bir sonucu olduğunu dile getirmiştir.

¹⁴³Enerji Şartı (Energy Charter Treaty) 17.12.1994 yılında 50 ülke ve AB tarafından imzalanmıştır. İmzacılar arasında, Özbekistan, Türkmenistan gibi enerji kaynakları bakımından zengin ülkeler de yer almaktadır. Türkiye de imzacılar arasında yer almış olup, 2000 yılında onaylanmıştır. Enerji Şartı'nın enerji arz güvenliğinin artırılması, çevresel sorunların azaltılması, enerji ticaretinin serbestleştirilmesi, yatırımların korunması gibi amaçları bulunmaktadır. Türkiye de imzacılar arasında yer almış olup, 2000 yılında onaylanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Esra Demir, "Enerji Şartı Anlaşması," **Dışişleri Bakanlığı**, tarih belirtilmemiş, <<http://www.mfa.gov.tr/enerji-sarti-anlasmasi.tr.mfa>> (erişim: 13.4.2019).

Ayrıca Taraflar, enerji kaynaklarının transitinin sahibi, iletiildiği yer ve kaynağını ayırt etmeksizin serbest bir şekilde, erteleme, sınırlama ve makul olmayan vergiye konu olmaksızın gerçekleştirilmesi üzerinde anlaşmıştır.¹⁴⁴

Komisyon, hareketlenen arz güvenliği tartışmalarının da etkisiyle Ocak 1995'te yayımladığı “Avrupa Birliği Enerji Politikası İçin” başlıklı Yeşil Kitap'ta,¹⁴⁵ “2020 yılına kadar Avrupa Topluluğu enerji bağımlılığının mevcut %50 seviyelerinden %70'e çıkacağını, ithalat bağımlılığı hızının en fazla kendisini doğal gazda göstereceğini belirtmektedir. Artan enerji talebiyle baş etmek amacıyla da ulusal politikalar ve Topluluk politikalarının yakınlaştırılması, yine ulusal ve Topluluk enerji politikalarına kapsayıcı bir şekilde yaklaşılması, Topluluk düzeyinde enerji politikasına ilişkin sorumlulukların kömür ve nükleer hariç olmak üzere diğer enerji kaynakları için açık bir şekilde tanımlanması, çevreye yönelik iki temel tehdit olan hava kirliliği ve sera gazı emisyonu hususlarında AB sınırları dışındaki üçüncü ülkelerle de işbirliği geliştirilmesi gerektiği” ifade edilmektedir. Bu çerçevede “tek pazarın tamamlanması, arz güvenliğine küresel çapta yaklaşılması ve böylelikle en az politik ve ekonomik maliyetle arz güvenliğinin sağlanması, teknolojinin geliştirilmesi, Birlik düzeyinde çevrenin korunması, enerji verimliliğinin artırılması, Enerji Şartı'nın desteklenmesi” gibi öncelikler sıralanmıştır.

Komisyon, aynı yıl çıkardığı “Avrupa Birliği için Enerji Politikası” başlıklı Beyaz Kitap'ta Avrupa enerji politikasının amaçlarını rekabet, arz güvenliği ve

¹⁴⁴Ali Tekin, Paul Andrew Williams, “EU Energy Policy” **New Security Challenges**, London, Macmillan, 2011, s.22.

¹⁴⁵Commission of the European Communities “For a European Union Energy Policy,” Green Paper, COM (94) 659 final/2, 23 February 1995, s.6-7.

çevrenin korunması olarak açıklamıştır.¹⁴⁶

Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile Komisyon'un rekabetin artırılması, enerji fiyatlarının düşük seviyede tutulması, mevcut ve gelecekteki enerji kaynaklarının güvence altına alınması hedefleri doğrultusunda piyasanın serbestleştirilmesi faaliyetleri hız kazanmış, 1990'lardan itibaren bu kapsamda direktifler kabul edilmeye başlanmıştır.¹⁴⁷

İç enerji piyasasının geliştirilmesi hedefi doğrultusunda, 1996 yılında Elektrik ve 1998 yılında da Gaz Direktifleri yayımlanmış olup,¹⁴⁸ bu çerçevede ilk enerji paketi ortaya atılmıştır. Bu doğrultuda üye devletlerden ulusal elektrik pazarlarını rekabete açmaları istenmiştir.¹⁴⁹ Kabul edilen direktifler Komisyon'un ilk olarak öne sürdüğü önerilerinin hafifletilmiş versiyonunu teşkil etmiştir. Nitekim yalnızca az sayıda tüketiciye tedarikçilerini serbestçe seçme hakkı tanınmıştır.¹⁵⁰ Rekabet Genel Müdürlüğü tekel konumundaki şirketlerin ayrıştırılması için baskı yapmaya yeltendiğinde ise ulusal hükümet yetkilileri, enerji endüstrisi ve Avrupa Parlamentosu'nun direnişi ile karşılaşmış ve iç enerji pazarına müdahale etmemesi talep edilmiştir.¹⁵¹

Petrol fiyatlarındaki artış sebebiyle Komisyon 2000 yılında "Enerji Arz

¹⁴⁶ Commision of the European Communities, "An Energy Policy for the European Union," White Paper, Brussels, 13.12.1995, COM (95),ss.3-4.

¹⁴⁷ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.113.

¹⁴⁸ Directive 96/92/EC, of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity.
Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas.

¹⁴⁹ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union** , s.114.

¹⁵⁰ Eikeland, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.19.

¹⁵¹ **Ibid.**, s.18.

Güvenliği için Avrupa Stratejisine Doğru” başlıklı bir Yeşil Kitap daha yayımlamıştır. Belgede,¹⁵² bir önceki Yeşil Kitap’ta da değinildiği üzere, “önlem alınmadığı takdirde, 20-30 yıl içerisinde Birlik’in enerji ihtiyacının %70’inin ithalat yoluyla karşılanacağı, petrol ithalatının %40’ının Ortadoğu bölgesinden, doğal gaz ithalatının %45’inin ise Rusya’dan geldiği, diğer taraftan Avrupa ekonomisinin dönüşüme uğradığı, üye sayısındaki artış ile enerji seçeneklerinin arttığı, üye devletlerin aldığı kararların diğerlerini de etkilemesi sebebiyle ortak enerji politikaları geliştirilmesi, enerji pazarının kurulması ve talep yönlü yeni strateji geliştirilmesinin gerekli olduğu” ifade edilmiştir. Komisyon, “ortak enerji politikasının bulunmamasının Birlik’in pazarlık gücünü azalttığını, ekonomik ve jeopolitik zorluklarla başa çıkmasını zorlaştırdığını belirtmektedir. Birlik’in gelecekteki önceliklerinde iç pazarın tamamlanması, serbest piyasanın tesisi, enerji verimliliğinin artırılması, teknolojinin geliştirilmesi, üretici ülkelerle tek ses halinde ilişki geliştirilmesi, arz bağlantılarının geliştirilmesi gibi hususların yer alması gerektiğini” ifade etmiştir.

2003 yılında yayınlanan ikinci enerji paketi ile, ilk enerji paketi çerçevesinde ortaya atılan direktifleri gözden geçirmiş, ticareti uyumlaştırmak, ulusal sınırlar arasındaki altyapının işletilmesi için belli düzenlemeler getirmiştir.¹⁵³ Paket kapsamında yasal ayrıştırma yükümlülükleri getirilmiş olup, şirketlerin üretim ve iletim faaliyetlerini ayrıştırması beklenmiş ve gaz ve elektrik için ulusal düzenleme ajanslarının kurulması öngörülmüştür.¹⁵⁴

¹⁵²European Commission, Green Paper, “Towards a European strategy for the security of energy supply,” COM(2000)769 final,ss.2-3.

¹⁵³ Eikeland, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.13-14.

¹⁵⁴ **Ibid.**, s.21.

AB, bir tarafta üye devletler düzeyinde ortak kurallar üretirken, diğer tarafta söz konusu kuralların AB ve üye devletlerin enerji ilişkilerinin bulunduğu veya bulunabileceği önemli üretici ve transit ülkelerce benimsenmesi amacıyla da çeşitli adımlar atmıştır.

Bu çerçevede ikili düzeyde 2000 yılında AB ve Rus yetkililerin yuvarlak masa etrafında toplanarak ortak çıkar konularının konuşulması şeklinde gerçekleşmesini öngören¹⁵⁵ bir mekanizma olan Rusya ile Enerji Diyalogu başlatılmış,¹⁵⁶ 2005 yılında Ukrayna ile Mutabakat Zaptı, 2006 yılında ise Azerbaycan ve Kazakistan ile benzer ikili enerji ortaklıkları imzalanmıştır. Çok taraflı düzeyde de 2004 yılında da Karadeniz, Hazar Bölgesi ülkeleri ve komşu ülkelerinin Avrupa enerji pazarına aşamalı bir şekilde entegrasyonu için Bakü İnisiyatifi (*Baku Initiative*) başlatılmıştır.¹⁵⁷ Ekim 2005'te Enerji Topluluğu Güneydoğu Avrupa Anlaşması imzalanmıştır. Söz konusu Anlaşma ile Balkan devletlerinin gaz ve petrol ürünleri bölgesel pazarı kapsamına alınarak, AB enerji mevzuatı Balkanlara kadar genişletilebilecek ve Dünya Bankası desteğiyle altyapı bağlantıları koordine edilmesi planlanmıştır.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Jonas Grätz "Common Rules without Strategy: EU Energy Policy and Russia" eds.D. Vicki L.Birchfield, John S.Duffield, **Toward a Common European Union Policy**, New York, Macmillan, 2011, s.68.

¹⁵⁶ Ancak ECT'ye alternatif bir platform olarak kurulan mekanizma çerçevesinde her iki taraf da kendi gündemini takip etmiştir. Bkz.Lisa Pick, "*EU-Russia Energy Relations: A Critical Analysis*", **POLIS Journal**, Vol: 7, (Summer 2012) s.335.

¹⁵⁷ Andrea Prontera, *The New Politics of Energy Security in the European Union and Beyond*, Routledge, 2017, s.68.

¹⁵⁸ Richard Youngs, "The policy response: European energy initiatives," **Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge**, New York, Routledge, 2009, s.23.

2.3 2005-2009 Dönemi: Ortak Dış Enerji Politika Arayışları

AB enerji politikalarının iç pazarın ötesine geçme için gerekli hamlelerin yapılma kararının alınması 2005 yılını bulmuştur. İngiltere dönem başkanlığında Ekim 2005'te Hampton Court'ta gerçekleştirilen AB Zirvesi'nde ortak Avrupa enerji politikası tanımı için resmi olarak taahhüt verilmiştir.¹⁵⁹ Bu çerçevede 2006 yılında yayınlanan Yeşil Kitap'ta Komisyon, Avrupa'nın yeni bir enerji çağına girdiğini, bu çerçevede önümüzdeki 20 yıl içerisinde yaklaşık 1 trilyon Avro yatırıma ihtiyaç duyulduğunu belirtmiş olup, yükselen petrol ve gaz fiyatları, iklim konusu, ithalat bağımlılığın artışı ve Avrupa'nın iç pazarını tamamlamamış olmasına değinilmiştir.¹⁶⁰ Bu doğrultuda da, iç elektrik ve gaz pazarının tamamlanması, üye devletler arasında dayanışmanın artırılması, iklim değişikliğinde bütünleşik bir yaklaşım sergilenmesi, inovasyonun teşvik edilmesi, tutarlı bir dış enerji politikasına yönelinmesi şeklinde altı adet öncelikli alan sıralanmıştır.¹⁶¹

2005 yılında kabul edilen “Enerji Verimliliği veya Daha Azıyla Daha Fazlasını Yapmak” başlıklı Yeşil Kitap'ta ise, mevcut trendin devam etmesi halinde 2030 yılına kadar AB'nin petrolde ithalat bağımlılığının %90 seviyelerine, doğal gazda ise %80 seviyelerine ulaşacağı ifade edilmektedir. Bu noktada enerji verimliliğinin önem arz ettiği belirtilerek Birlik'in çevrenin korunması ve Kyoto yükümlülüklerini yerine getirmesi, arz güvenliğinin geliştirilmesi gibi gereklilikler yer almaktadır. Avrupa

¹⁵⁹ *Ibid.*,s.23-24.

¹⁶⁰ Commission of the European Communities, “Green Paper on A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy,” Brussels, 8.3.2006 COM(2006) 105 final,s.3.

¹⁶¹ *Ibid.*,s.4-5.

Anayasası¹⁶² kapsamında enerji politikası çerçevesinde Birlik'in sorumluluklarının açık bir şekilde tanımlanmadığı, bu sebeple Topluluk politikasındaki enerjiye ilişkin önlemlerin mevcut anlaşmaların diğer yasal zeminlerini kullanarak uyumlaştırılması gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede diğer yeşil kitaplarda belirtilen açık pazar doğrultusunda verginin kullanılması, teknolojinin geliştirilmesi gibi hususlar yer almakta; ayrıca enerjinin diğer Topluluk politikalarına entegre edilmesi, Ulusal Eylem Planları'nın her düzeyinde enerji verimliliğinin öne çıkarılması, Avrupa düzeyinde enerji verimliliği projelerinin finansmanının sağlanması gibi önlemlerden söz edilmiştir.¹⁶³

2006 yılında yayınlanan “Sürdürülebilir, Rekabetçi ve Güvenli Enerji için Avrupa Stratejisi” başlıklı Yeşil Kitap'ta Komisyon, Avrupa'nın artan enerji bağımlılığı, küresel çapta fosil kaynaklarına duyulan endişe ve iklim değişikliği sebebiyle tehdit altında olduğunu, enerji etkinsizliğinin önüne geçmek için tüm siyasi araçların seferber edilmesi gerektiğini ifade etmekte, bu çerçevede 2020 yılına kadar %20 oranında enerji verimliliğini sağlamak için alınması gereken önlemlerden söz etmektedir.¹⁶⁴

Söz konusu belgenin döneme damgasını vuran gelişmeleri yansıtmaktan uzak olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim 2006 yılının başında Gazprom-Naftogaz anlaşmazlığı sebebiyle Rusya Ukrayna'ya gaz arzını kesmiş, gaz kesintileri öncelikli olarak Almanya ve Macaristan'da etkisini göstermiştir. Ardından Gazprom sözcüsü,

¹⁶² Avrupa Anayasası Hollanda ve Fransa'da referandum ile reddedilmiş, yerine Lizbon Antlaşması imzalanmıştır.

¹⁶³ European Commission, “Green Paper on Energy Efficiency or Doing More With Less”, Brussels, 22.6.2005, COM(2005) 265 final,s.5-6.

¹⁶⁴ European Commission, “Green Paper on A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy,” Brussels, 8.3.2006, COM(2006) 105 final,ss.4-5.

Ukrayna'nın Avrupa'ya kesintisiz gaz sağlama konusunda başarısız olduğunu ifade etmiştir.¹⁶⁵

Oysa ki, Avrupa Konseyi'nin dış enerji politikasına ilişkin zemini kabul etmesi Haziran 2006'yı bulmuştur. Söz konusu belge çerçevesinde iddialı söylemlerden kaçınıldığı gözlemlenmekte olup Konsey, Bakanlar Konseyi Başkanlığı, Avrupa Komisyonu ve Yüksek Temsilcilikleri dış enerji politikasının koordineli bir şekilde geliştirilip uygulanması çağrısında bulunmuştur.¹⁶⁶ Avrupa Komisyonu'nun ise belgelere yansıtmamış olmasına karşın Rusya kaynaklı doğal gaz kesintilerini dış enerji politikası açısından bir fırsat olarak gördüğü gözlemlenmektedir. Nitekim 2006 yılının sonunda dönemin Komisyon Başkanı Barroso, son döneme kadar enerjinin unutulmuş bir konu olduğunu; ancak Kömür ve Çelik Topluluğu olarak başlayan Avrupa bütünleşmesinin gündeminin merkezine, ait olduğu yere yerleştiğini ifade etmiştir.¹⁶⁷

Diğer taraftan kesinti sebebiyle ortak bir karara varılması üç hafta sürmüştür. Üstelik yıl sonuna kadar Kuzey Akım Boru Hattı kapsamında AB üye devletleri, Rusya ile görüşmeler yürütmüştür. Sonuç olarak projeye yönelik Polonya hariç olmak üzere üye devletlerden ciddi bir itiraz gelmemiş ve Komisyon projeyi tüm Avrupa kaynaklarına katkı sağlayacağı gerekçesi ile kabul etmiştir.¹⁶⁸

Bir sonraki sene de 2007 yılının başında bu kez Rusya'nın Belarus ile yaşadığı

¹⁶⁵Tom Parfitt, "Russia turns off supplies to Ukraine in payment row, and EU feels the chill,"**The Guardian**, 02.01.2006, <<https://www.theguardian.com/world/2006/jan/02/russia.ukraine>> (erişim:06.08.2018).

¹⁶⁶ Council of the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 17 July 2006, s.10.

¹⁶⁷ Youngs, **Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge**, ss.24-25.

¹⁶⁸ **Ibid.**,s.82,84.

fiyat anlaşmazlığı sebebiyle petrol arzını durdurması, Ukrayna gaz kesintisine kıyasla daha fazla tepki çekmiştir. AB-Rusya Enerji Diyalogu kapsamında erken uyarı sistemi geliştirilirken, Rusya da transit ülkeler aracılığıyla iletim yerine doğrudan iletimi tercih edeceğini bildirmiştir.¹⁶⁹ Öte yandan 2007 yılında da enerji arz güvenliğine ilişkin herhangi bir belge yayımlanmamış, bunun yerine iklim değişikliğine odaklı belgeler yayımlanmaya devam etmiştir.

Zira aynı yıl yayınlanan “Avrupa’da İklim Değişikliğine Uyum: AB Eylemi için Seçenekler” başlıklı Yeşil Kitap’ta, iklim değişikliği ile mücadele çerçevesinde AB Devlet ve Hükümetlerarası Başkanları Zirvesi’nde kararlaştırıldığı üzere sera gazı emisyonunun 2020’ye kadar %20 oranında, 2050 yılına kadar da %50 oranında azaltılması hedeflenmektedir.¹⁷⁰ Aradan kısa bir süre geçtikten sonra Komisyon’un, Birlik düzeyinde ortak dış enerji politikası izlenmesi hususunda Rusya kaynaklı yeni bir kriz fırsatı elde ettiği görülmektedir. 2009 yılının başında Gazprom, Ukrayna devlet şirketi Naftogaz ile fiyat anlaşmazlığı sebebi ile gaz akışını yeniden durdurmuştur.¹⁷¹ Oranları %5-%30 arasında değişen gaz kesintisi sebebi ile Çekya, Polonya, Macaristan, Romanya ve Bulgaristan zarar görmüştür.¹⁷²

Ancak krizlere rağmen üye devletler, Gazprom ile ikili sözleşmeler imzalamaya devam etmiştir. Örneğin Macaristan, o dönem Avrupa enerji arz güvenliğinin güçlendirilmesi çerçevesinde önemli bir adım olarak görülen AB

¹⁶⁹ *Ibid.*, s.85-86.

¹⁷⁰ European Commission, “Green Paper on Adapting to climate change in Europe – options for EU action,” Brussels, 29.6.2007, COM(2007) 354 final,s.3.

¹⁷¹ David Gow, “Russia-Ukraine gas crisis intensifies as all European supplies are cut off,” **The Guardian**,07.01.2009,<<https://www.theguardian.com/business/2009/jan/07/gas-ukraine>> (erişim:6.8.2018).

¹⁷² Maltby, “European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism,” s.438.

tarafından finanse edilmesi kararlaştırılmış Nabucco Projesi'nin etkisini azaltmak suretiyle Rusya'nın Mavi Akım Projesi'ne destek verdiğini açıklamıştır.¹⁷³ Benzer şekilde Yunanistan ve Bulgaristan da Rusya ile tedarik sözleşmeleri imzalamış; İtalyan şirketi ENI, Gazprom ile 2006 yılında imzaladığı sözleşmeyi 2035 yılına dek uzatmıştır.¹⁷⁴

Kesintinin ardından Rusya Danışma Konseyi kurulmuştur. Bu bağlamda Rusya-AB arasında ortak enerji pazarının kurulmasından söz edilmiş; ancak bunun ne zaman ve nasıl yapılacağına ilişkin bilgi verilmemiştir. Rus yetkililerden biri Rusya'nın diyalog yerine, stratejik enerji işbirliğinden elde edilecek kazanca ilişkin bir yol haritasına ihtiyaçlarının olduğunu ifade etmiştir.¹⁷⁵ Bu arada Komisyon'un 2007-2009 yılları arasında geçerli olmak üzere sunduğu eylem planı, Konsey tarafından onaylanmıştır. Eylem Planı'nda çeşitliliğe kriz-yanıt mekanizmaları, üye ve üretici devletler arasında şeffaflığa duyulan ihtiyaç gibi temel prensipler sıralanmıştır.¹⁷⁶ Komisyon, Rusya kaynaklı kesintiler çerçevesinde ortak tutum izlenmesi amacıyla adımlar atmaya çalışırken, başta Polonya olmak üzere Doğu Avrupa ülkeleri de krizlerin sebebi olarak Rusya'yı işaret etmekteydi.

Zira aynı dönem Polonya, bu kez Litvanya'nın da desteği ile Rusya-AB Ortaklık Anlaşması görüşmelerini ikinci kez veto etmekteydi. Litvanya, Rusya'nın teknik bir sebeple gerçekleştiğini öne sürdüğü Druzhba boru hattı vasıtasıyla Mazeikiu rafinerisine ulaşan petrol kesintisinin asıl sebebinin politik olduğunu, rafinerinin Rus

¹⁷³Viktor Orbán, "Hungary - the weakest energy link?," **Miniszterelnök**, 2.4.2007, <http://2010-2015.miniszterelnok.hu/in_english_article/hungary_-_the_weakest_energy_link> (erişim:06.08.2018).

¹⁷⁴ Youngs, **Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge**, s.86.

¹⁷⁵ **Ibid.**, s.154.

¹⁷⁶ **Ibid.**, s.25-26.

firma yerine Polonyalı PKN Orlen firmasına satılmasının ardından gerçekleştiğini ileri sürmüştür. Litvanya bu noktada üye devletleri dayanışmadan yoksun olmakla ve Komisyon'un Rusya'nın arz kesintileri ile baş etmede yetersiz kaldığı hususlarında eleştirmiştir. Polonya da tutumunu sertleştirerek yeni AB anlaşmasının enerji anlaşmazlığı durumlarında üçüncü ülke ortaklıklarının durdurulmasına ilişkin izin talep etmiştir. Ayrıca Rusya'ya yönelik dış politikayı tehdit eden iki taraflılığa entegre olması sebebiyle vetosunu anti-rekabetçi pozisyonlarına genişletmekle tehdit etmiştir. Estonya ise, 2007 yılında Kuzey Akım için gerekli fizibilite çalışmalarının kendi kıyı alanında yapılmasını reddetmiştir.¹⁷⁷

Özellikle 2009 yılındaki kesintinin de etkisiyle Batı Avrupa'da doğal gaz özelinde enerji güvenliği tartışmaları hareketlenirken, petrol ve doğal gaz kaynaklarında gerçekleşen kesintilere rağmen Komisyon tarafından yayınlanan yeşil kitapların iklim politikaları ve iç pazara odaklandığı göze çarpmaktadır. Bu noktada kesintilerin enerji dış politikasından ziyade iç enerji pazarı faaliyetlerini hareketlendirdiği gözlemlenmiştir. Nitekim Komisyon ağ sahipliği ve üretim varlıklarının ayrıştırılması, alternatif bir Bağımsız Sistem Operatörünün bulunması, Avrupa'daki talep/arz dengesini gözlemlemek üzere Enerji Gözlemciliği Ofisi'nin kurulması, üye devletler arasında dayanışma mekanizmasının kurulması gibi önerileri içeren teklifini 2007 yılında sunmuştur.¹⁷⁸ Söz konusu Üçüncü Enerji Paketi'nin tartışmalı olarak da olsa 2009 yılında kabul edilmiş olması, bu kabulde krizlerin etkili

¹⁷⁷ Ibid., s.87.

¹⁷⁸ Eikeland, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s:23.

olmuş olabileceğini akla getirmektedir.¹⁷⁹

Birlik düzeyinde konuya ilişkin tartışmalar, genellikle enerji güvenliğinin iç ve çevresel boyutlarına odaklanmış, enerji güvenliğinin genel dış politika boyutları da iklim değişikliği gündeminin gölgesinde kalmıştır. Bu noktada çok sayıda uzman, enerji güvenliğinin uluslararası arz kısmına yönelik endişelerin talep kısmından ayrılamayacağını, iç enerji verimliliğine yapılan yatırımın en iyi dış politika formu olduğunu ileri sürmüştür. Enerjinin iç boyutuna odaklanmasına yönelik eleştiriler de gündeme gelmiş, hatta İsveç Hükümeti “Petrol Bağımlılığına Karşı Koalisyon” oluşturmuştur. Yine çok sayıda ülkenin Dışişleri Bakanı da enerji meselelerinde Çevre Bakanlarının artan etkisine yönelik eleştirilerini gizlememiştir.¹⁸⁰

Bu dönemde enerji güvenliğinin dış boyutuna ilişkin önemli gelişmelerin yaşanacağına duyulan inanç sarsılmış, 2008 yılında yeni stratejik gözden geçirme müzakereleri başladığında çoğu üye devlet, enerji alanındaki mevcut ulusüstü yetki ve araçları yeterli olduğuna inandıklarını ve yeni yetkilerin getirilmesine ihtiyaç bulunmadığını dile getirmiştir.¹⁸¹

Sonuçta 2006 yılından sonra çıkarılan belgeler ile, arz güvenliğinin artırılması için çeşitliliğin dış boyutuna odaklanılma hedefi bulunsa da yalnızca, ortak politikanın rekabet elementi hususunda başarı sağlanabilmiştir.¹⁸² Bu çerçevede 2005 yılında kararlaştırılan enerji politika tanımının yapılması ve dış boyutuna odaklanması gibi amaçlar çerçevesinde atılan adımların somuta yansımaları oldukça düşük seviyede

¹⁷⁹ Üçüncü Enerji Paketi bir sonraki başlık altında ayrıca incelenmektedir.

¹⁸⁰ Youngs, **Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge**, ss.27.

¹⁸¹ **Ibidem.**

¹⁸² Tekin, Williams, **New Security Challenges**, s.26.

olmuş, ortak enerji politikası oluşturulmasından ziyade, ancak bu amaç doğrultusunda çaba sarf edildiği gözlemlenmiştir.

2.4 2009-2015 Dönemi: Lizbon Antlaşması ve Sonrası

2.4.1 Lizbon Antlaşması

İncelendiği üzere Lizbon Antlaşması'nın¹⁸³ imzalanmasına kadar olan süreçte, Birlik'e enerji konusunda piyasa kuralları ve Maastricht Antlaşması ile tanımlanan çevre konusu hariç olmak üzere yetki devri yapılmamıştır. Lizbon Antlaşması ile enerji konusu, üye devlet ve Birlik arasında paylaşılan yetki alanına dahil edilmiştir.¹⁸⁴

AB'nin İşleyişine İlişkin Anlaşma'nın 194. maddesi çerçevesinde AB enerji politikasının enerji pazarının işleyişinin sağlanması, Birlik'in arz güvenliğinin sağlanması, enerji verimliliğinin, enerji tasarrufunun ve yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesinin desteklenmesi, enerji ağlarının birbiriyle bağlantısının

¹⁸³ AB'nin temelini oluşturan antlaşmalar, 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma ve 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'dır. Kurucu Antlaşmalar olarak da bilinen bu belgeler arasına, 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması da dahil olmuştur. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma, 50 yıllık bir süre için akdedilmiş olduğundan, 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma, Avrupa Birliği Antlaşmasıyla Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma adını almıştır. 1 Aralık 2009'de yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ise, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın adını Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma ise, aynı isimlerle mevcudiyetlerini sürdürmektedir. Bkz. Lizbon Antlaşması Önsöz kısmı <https://antlasmalar.com/wp-content/uploads/2017/07/lizbon.pdf>

¹⁸⁴ Braun, "EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual," s.2.

desteklenmesi şeklinde 4 amacı bulunmaktadır.¹⁸⁵

Bu hedeflerin de aynı Anlaşma'nın 122. maddesinde belirtilen dayanışma ruhu içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Dayanışma hususu çerçevesinde Komisyon'un teklifi üzerine Konsey'in karar vermesi halinde, üye devletlerle dayanışma içerisinde özellikle enerji alanında belli ürünlerin arzında sorun çıkması durumunda ekonomik duruma uygun önlemlere izin verilebilecektir. Bu çerçevede söz konusu madde, Birlik'in güvenlik tehditlerinden kaçınmak için önlem alabileceğini ve gelecekte de daha kapsamlı önlemler için siyasi destek sağlanabileceğini ifade etmesine rağmen oldukça zayıf konumdadır.¹⁸⁶

194. maddenin 2. ve 3. fıkralarında enerji vergilendirmesi, kendi enerji kaynaklarını kullanma şartları, enerji kaynakları arasında tercih yapma ve enerji arzının genel yapısının oybirliğine tabi olacağı kaydedilmiştir.¹⁸⁷

Antlaşma çerçevesinde doğrudan enerjiye ayrılan kısım görece kısıtlı olsa da enerji politikalarının diğer politika alanlarıyla bağlantısı bulunmaktadır. Örneğin tedarikçi ülkelerle uzun dönemli ilişkilerin geliştirilmesi bağlamında dış politika alanının bir parçası haline gelirken, temiz enerjiye geçilmesi bağlamında çevre/iklim değişikliği alanının ve enerji maliyetlerinin düşürülmesi kapsamında da rekabet politikasının bir parçası durumundadır.

Lizbon Antlaşması ile değişik AB Antlaşması'nın 17. maddesi çerçevesinde,

¹⁸⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, m/194.

¹⁸⁶ Braun, "EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual,"s.2.

¹⁸⁷ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, m/194.

ortak dış ve güvenlik politikası hariç olmak üzere Antlaşma'da belirtilen diğer durumlarda Komisyon'un, Birlik'in dış temsilini gerçekleştireceği bildirilmektedir.¹⁸⁸ Lizbon Antlaşması'na enerji başlığının koyulması önemli bir adım olarak nitelendirilse de enerji dış politikasında üye devletler ve Birlik arasında paylaşılan yetkiye ilişkin nasıl bir sınır çizileceği hususunda belirsizlik mevcuttur.¹⁸⁹ Zira Anlaşma'nın maddeleri incelendiğinde, enerji politikaları konusunda hâlihazırda paylaşılan yetkilerin resmîyete döküldüğü gözlemlenmektedir. Ek olarak, enerji konularına ilişkin Komisyon'un Birlik'i temsil etmesi hususunda uygulamada sorunlar yaşanmakta, temsil belli ülke ve bölgelerle sınırlı kalmaktadır. Öyle ki aynı yıl oluşturulan AB-ABD Enerji Konseyi çerçevesinde Birliği Komisyon'un temsil etmesine izin verilmemiş, bunun yerine Konsey, AB Yüksek Temsilcisi ve Enerji Komiseri tarafından temsil edilmiştir.¹⁹⁰

2.4.2 Üçüncü Enerji Paketi

2007 yılında Üçüncü Enerji Paketi kapsamında Komisyon tarafından iç enerji pazarının tamamlanması çerçevesinde öne sürülen, üye devletlere ayrıştırmanın zorunlu tutulması, AB Enerji Gözlemcisi gibi kurumların kurulması gibi hususlar, Avrupa Konseyi toplantısı esnasında üye devletlerin kendi enerji çeşitliliğine karar verme konusundaki münhasır hakları öne sürülmek suretiyle reddedilmişti. İki yıl süren müzakerelerin ardından Temmuz 2009'da üçüncü enerji paketi kabul edilmiştir.

¹⁸⁸ *Ibid.*, m/7, s.11.

¹⁸⁹ Braun, "EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual,"s.3.

¹⁹⁰ *Ibid.*,s.5.

Söz konusu pakette yeni Elektrik ve Gaz Direktifleri¹⁹¹, sınırlararası elektrik ve gaz ticaretinin uyumlaştırılması için yeni düzenlemeler, yeni düzenleme kurumu ACER (Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı)'ın kurulmasına ilişkin spesifik düzenlemeyi içermekteydi.¹⁹²

İkinci Enerji Paketi ile faaliyet alanında ayrıştırmaya giden Komisyon Üçüncü Enerji Paketi ile bu kez, sahipliğe ilişkin ayrıştırmaya gitmeyi hedeflemiştir. Komisyon Almanya gibi güçlü, dikey entegre elektrik ve gaz şirketlerine sahip ülkelerdeki tekeli kırma yoluna gitmiştir. Almanya ve Fransa gibi elektrik ve gaz piyasaları tek veya sınırlı sayıda şirket tarafından domine edilen ülkeler teklife karşı çıkmıştır. Sonrasında Komisyon şebeke sahibinin etkisi olmaksızın iletim sisteminin yönetilip işletilmesi amacıyla bağımsız sistem operatörlerinin (ISO) geliştirilmesini önermiştir. Ancak bu da Almanya ve diğerleri tarafından yetersiz görülmüş ve üçüncü paketin, şebeke sahipleri ve operatörleri arasındaki engelleri azaltacak, bağımsız iletim operatörleri (ITO) seçeneğini içermesi istenmiştir.¹⁹³

Komisyon ve üye devletlerin yaklaşımları dikkate alınarak hazırlanan Yeni Elektrik ve Gaz Direktifleri, İletim sistemi Operatörleri'ne mülkiyet ayrıştırmaya ek olarak iki ayrıştırma metodundan birini seçme hakkını tanımaktaydı.¹⁹⁴

1- Komisyon tarafından önerilen ISO modeline göre, büyük enerji

¹⁹¹ Son olarak Komisyon 8 Kasım 2017 tarihinde, 2009/73/EC Direktifi'ni gözden geçirmeye yönelik bir direktif (COM/2017/0294) yayınlamış olup, çalışmanın 2015 yılına dek olan zaman dilimini kapsamı sebebiyle konuya yer verilmemiştir.

¹⁹² Eikeland, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.24.

¹⁹³ David Buchan, "Confrontation and Compromise," **Energy and Climate Change:Europe at the Cross Roads**, Oxford,Oxford University Press, 2009, s.72.

¹⁹⁴ Eikeland, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.24-25.

şirketleri iletim hatlarının sahibi olmayı sürdürecektir fakat iletim hatlarının yönetimi söz konusu şirkette hissesi bulunmayan tamamen bağımsız bir şirkete verilecekti.

- 2- Almanya ve Fransa öncülüğündeki 8 devlet tarafından önerilen ITO modeline göre de, ana şirket iletim ağının sahipliğini koruyacak, ancak aynı hissedarlar tarafından iletim ağına sahip olunamayacaktı.

Paket ile, Gaz ve Elektrik İletim Sistemi Operatörleri arasında gönüllülük esasına dayanan işbirliği, ENTSO (Avrupa İletim Sistemi Operatörleri Ağı)'lar vasıtasıyla resmîyete dökülmüştür. Bu çerçevede ENTSO-E ve ENTSO-G (elektrik ve gaz) arasında uyumlaştırmanın sağlanması ve kesintileri önlemek adına gerekli ağ planlamaları ve yatırımlarının yapılması kararlaştırılmıştır.¹⁹⁵

Belgede enerji güvenliğine dolaylı atıf yapılmış, Gazprom ve Rusya, enerji güvenliğine doğrudan tehdit olarak gösterilmemiş; ancak piyasadaki üstünlükleri sebebiyle tehdit addedilmiştir. “Üçüncü ülke maddesi” çerçevesinde herhangi bir üçüncü ülkenin, yabancı tedarikçilerin AB’de boru hattı ve elektrik şebekesini, AB şirketlerinin söz konusu ülkede aynı eylemi gerçekleştirememesi halinde satın alması yasaklanmaktaydı.¹⁹⁶

Komisyon’un enerji paketleri kapsamında ortaya atılan ayrıştırma faaliyetlerinin özellikle Doğu Avrupa’da kendisine destek bulduğu

¹⁹⁵ **Ibidem.**

¹⁹⁶ Zoe Casey, “Energy package wrapped up,” **Politico**, 10.10.2008, <<https://www.politico.eu/article/energy-package-wrapped-up/>> (erişim:06.08.2018)

gözlemlenmektedir. Nitekim Litvanya Hükümeti, Gazprom'un %37'lik hissesinin bulunduğu Lietuvos Dujos'un gaz satış ve iletim faaliyetlerini ayırmasını istemiştir.¹⁹⁷ Hatta ilk ortaya atıldığında Komisyon'un ayrıştırma tekliflerine yalnızca BK, İspanya, İsveç, Hollanda ve İrlanda'dan açık destek gelmiştir. Aralık 2007'ye kadar ise Fransa, Almanya, Avusturya, Bulgaristan, GKRY, Yunanistan, Letonya, Lüksemburg ve Slovakya, Komisyon'un ayrıştırma teklifine yönelik itirazlarını dile getirmişti.¹⁹⁸

Üye devletlerin hassasiyetlerini göz önüne alınarak yeniden düzenlenmesine ve kabul edilmesine rağmen üye devletlerde, piyasanın yönelimi konusunda endişeler bulunmaktadır. Nitekim Fransa enerji güvenliğinin sağlanması ve rekabetin artırılması hususlarının yalnızca büyük enerji şirketlerinin ayrıştırılmasına bağlı olmadığını dile getirerek, piyasa serbestleşmesi ve rekabetçilik algısı itibariyle Komisyon ile görüş ayrılığını vurgulamıştır. Almanya'dakine benzer şekilde Fransa'da büyük enerji şirketleri dış tedarikçilerle anlaşmaları yapmakta olup, bu noktada devletin bizzat kendisinin veya AB'nin müdahalesini istemediklerini dile getirmiştir.¹⁹⁹ Nitekim ülkede geleneksel devlet tekelinden uzaklaşma yaşansa da Engie (%23,64) ve EDF (%83,7) şirketlerinde devlet önemli paylara sahiptir.²⁰⁰

Bir önceki başlık altında Rusya kaynaklı enerji kesintilerine Birlik düzeyinde tepki verilmesinin kısıtlı olduğundan söz edilmişti. Zira, ardı arkasına gelen kesintilerin ardından aslında Konsey ve Parlamento tarafından 2010 yılında çıkarılan gaz direktifi (994/2010/EU) Ukrayna-Rusya anlaşmazlığı gibi durumlara yanıt

¹⁹⁷ Eikeland, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.24-25.

¹⁹⁸ Youngs, **Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge**, s:37-38.

¹⁹⁹ Jegen, *"Energy policy in the European Union: The power and limits of discourse,"* s.17.

²⁰⁰ **Ibid.**,s.16. (Kaynakta yer alan şirketlerdeki Hükümet hisse verileri güncellenmiştir.)

niteliğinde olması ve üye devletler arasındaki dayanışma boyutunun güçlendirilmesi beklenmekteydi. Ancak önlemlerin daha uyumlu ve tutarlı uygulanması ve üye devletlerin yüksek derecede hazırlıklı olmasına yönelik gelişme sağlansa da, ikili düzeyde gönüllü olarak gerçekleştirilebilecek bir dayanışmadan öteye geçememiştir.²⁰¹

Aynı yıl, “Sürdürülebilir, Rekabetçi ve Güvenli Enerji için Avrupa Stratejisi” başlıklı bir Yeşil Kitap da yayımlanmıştır. Belge, enerji kaynaklı emisyonların AB’nin toplam sera gazı emisyonunun %80’ini oluşturduğunu, bu çerçevede enerjinin Avrupa’nın karşı karşıya kaldığı en büyük testlerden biri olduğunu, sürdürülebilir ve güvenli enerjiye ulaşmanın on yıllar alacağını, önümüzdeki on yıl için gerekli enerji yatırımları için 1 trilyon Euro’ya ihtiyaç duyulduğunu ve ortak enerji politikasına ihtiyaç duyulduğunu vurgulamıştır.²⁰² Ayrıca iç enerji pazarının halen rekabeti sağlamaktan uzak olduğunu iç pazar mevzuatı uygulamalarının ve 2008’den bu yana üye devletler tarafından hazırlanan Ulusal Enerji Verimliliği Planları’nın niteliğinin “hayalkırıklığı” seviyesinde olduğunu belirtmiştir.²⁰³ Ortadoğu ve Asya’da gelişmekte olan ekonomiler sebebiyle arz riski ile karşılaşılabilirliğini, buna ancak enerji politikası ile karşılık verilebileceğini ve yeni enerji stratejisinin enerji verimliliği, entegre Avrupa enerji pazarı, tüketicilerin güçlendirilmesi, enerji teknoloji ve yeniliklerinde Avrupa’nın liderliğinin artırılması ve AB enerji pazarının dış boyutunun güçlendirilmesi hususlarına odaklanması gerektiğini belirtmiştir.²⁰⁴ Öte yandan belgede güvenlik kavramı yalnızca iklime yönelik zorluklar, araştırma ve temiz enerji

²⁰¹ Braun, “EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual,”s.2.

²⁰² European Commission, “Energy 2020 A strategy for competitive, sustainable and secure energy” Brussels, 10.11.2010,COM(2010) 639 final,ss.2.

²⁰³ **Ibid.**,s.2-3.

²⁰⁴ **Ibid.**,s.5-6.

bağlamında kullanılmış olup, önceki yıllarda yayınlanan belgelere benzer şekilde AB'nin yakın dönemde maruz kaldığı gaz kesintilerinin etkisini yansıtmaktan uzak görünmektedir.²⁰⁵

2011 yılında sunulan “AB Enerji Politikası: Sınırlarımız Ötesindeki Ortaklarımızla Kenetlenmek” başlıklı belgede Komisyon, iç enerji pazarını tamamlamak için dış enerji politikasının kritik olduğunu, geçmiş tecrübelerin üye devletler ile üçüncü tedarikçi veya transit ülkeler ile olan ikili anlaşmalarının enerji güvenliğine katkı sağlamaktan ziyade iç pazarı kırılganlaştırdığını belirterek dış enerji politikasının önceliklerini iç enerji pazarının dış boyutunun oluşturulması, güvenli, güvenilir, sürdürülebilir ve rekabetçi enerji için ortaklıkların güçlendirilmesi, gelişmekte olan ülkelerdeki sürdürülebilir enerjiye erişimin sağlanması, AB kurallarının sınırları dışında da teşvik edilmesi olarak sıralamıştır.²⁰⁶

Komisyon, söz konusu anlaşmaların yapılmasının öncesi ve sonrasında bilgi değişimi mekanizması oluşturacağını, iç pazar mevzuatı çerçevesinde üye devletlere yasal destek sağlamaya hazır olduğunu, belli durumlarda da gelecekte imzalanacak Hükümetlerarası Anlaşmaların öncesinde AB hukuku çerçevesinde değerlendirme yapabileceğini belirtmiştir.²⁰⁷

2011 yılında İklim Değişikliği Avrupa Komiseri Connie Hedegaard 2050’de

²⁰⁵Tim Boersma, Andreas Goldthau, “Wither the EU’s Market Making Project in Energy: From Liberalization to Securitization?,” eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe’s new merchantalism**, London, Macmillan, 2017, s.104.

²⁰⁶ European Commission, On security of energy supply and international cooperation - "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders" Brussels, 7.9.2011 COM(2011) 539 final, ss.2-4.

²⁰⁷ **Ibid.**, s.3.

Rekabetçi Düşük Karbon Ekonomisine Geçiş için Yol Haritası'nı ortaya atmış ve bu çerçevede 1990 yılına kıyasla 2050'ye kadar sera gazı emisyonunun %80-95 oranında azaltılması hedefini koymuştur. Kısa bir süre sonra da Konsey'in isteği üzerine Komisyon, "Enerji Yol Haritası 2050" belgesini kabul etmiştir.²⁰⁸ Söz konusu belge kapsamında bu kez enerji güvenliğine değinilmiş; ancak listede kendisine ancak 8. ve 9. sırada yer bulabilmiştir. Böylelikle belge, Arap Baharı'nın başlangıcı, Rusya'nın Doğu Avrupa enerji meselelerindeki rolüne ilişkin gerginliklerini göz önüne almak suretiyle değişen uluslararası koşulları yansıtmaktan uzak olup, teknik ve piyasa odaklı enerji politikası yaklaşımını vurgulamıştır.²⁰⁹

Belgeler, AB'nin dış enerji politikasına ilişkin ortak bir duruş sergilemekten uzak olsa da Komisyon'un Güney Gaz Koridoru kapsamında önem teşkil eden Trans-Hazar Boru Hattı görüşmelerinde Birliği temsil etme hakkını kazanması²¹⁰, Enerji Topluluğu kapsamında Gürcistan gibi potansiyel üyelerle ikili müzakereler gerçekleştirmesinin Komisyon'u teknik boyutun ötesine geçirdiği öne sürülebilir.²¹¹

Komisyon'un ortak duruş sergilemek amacıyla ortaya koyduğu belgeler, amacına ulaşmamış olsa da en eski aracı olan rekabet politikaları yardımıyla belli ölçüde tepki koyduğu düşünülmektedir. Öyle ki 2012 yılında Komisyon, Gazprom'un Orta ve Doğu Avrupa gaz piyasalarındaki dominant pozisyonunu tarife bazlı ayrımcılık ve petrol-bazlı fiyatlar aracılığıyla suistimal etmek başta olmak üzere,

²⁰⁸ Pollack, Schubert, Kreutler, **Energy Policy of the European Union**, s.123.

²⁰⁹ Boersma, Goldthau, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, s:104.

²¹⁰ Maltby, "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism," s.440.

²¹¹ Øystein Noreng, "The Global Dimension of EU Energy," *Energy Union, Europe's new merchantalism*, eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, London, Macmillan, 2017, s.105.

AB'nin rekabet kurallarını ihlal etmiş olabileceği gerekçesiyle Gazprom için resmi soruşturma başlatmıştır. Bu çerçevede başlangıç noktası, Gazprom'un Polonya, Çekya, Slovakya, Macaristan, Letonya, Litvanya ve Bulgaristan'a yönelik adil olmayan fiyatları uygulaması olmuştur. Ardından Gazprom'a Bulgaristan'a Güney Akım'a ilişkin destek vermek ve Polonya'dan da gaz satışı karşılığında Yamal boru hattının kontrolünü elinde tutmaya yönelik şartlar öne sürmek gibi iddialar yöneltilmiştir.²¹²

Gelişimi yıllarca süren konuya ilişkin, 2018 yılında Gazprom ve Komisyon arasında, tüketicilerin sınırlar arası yeniden gaz satışının önündeki engellerin kaldırılması, doğal gaz ticaret merkezi (*hub*) fiyatlarından farklı olması durumunda tüketicilerin yeniden fiyat müzakere etme hakkını elde etmesi koşulları altında anlaşma sağlanmıştır. Şirkete yönelik herhangi bir ceza verilmemiş; ancak bu koşulların ihlali durumunda ceza verilebileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda Komisyon, herhangi bir ceza veya daha önce Gazprom'un tekel konumundan zarar görmüş şirketlere tazminat öngörülmemesi sebebiyle özellikle Polonya tarafından eleştirilmiştir.²¹³

2014 yılında Rusya'nın Kırım'ı ilhakının ardından da AB ortak bir duruş sergilemekte başarısız olmuştur.²¹⁴ Eyleme yönelik yaptırım kararı alındığında da Rusya'nın petrol sektörü hedef alınırken, Gazprom yaptırımların dışında

²¹² *Ibid.*, s.92-93.

²¹³ Stanley Reed, Milan Schreuer, "E.U. Settles With Russia's Gazprom Over Antitrust Charges," **The New York Times**, 24.05.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/05/24/business/energy-environment/eu-gas-gazprom.html>> (erişim:07.08.2018).

²¹⁴ Rem Korteweg, "Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia", **European Parliament, Policy Department, Directorate-General for External Policies**, April 2018, s:13.

bırakılmıştır.²¹⁵ Aynı yıl Komisyon tarafından sunulan 2030 Hedefleri çerçevesinde, öncelikle 2020 stratejisi çerçevesinde iklim ve enerji önlemlerine ilişkin ilk paketin kabul edildiği 2008 yılından bu yana önemli gelişmelerin elde edildiğinden bahsedilmektedir. Bu kapsamda 1990 yılı referans alınmak suretiyle sera gazı emisyonunun 2020’de %24, 2030’da %32’ye düşmesi, yenilenebilir enerjinin payının 2020’de %21 ve 2030’da %24’ yükselmesi hedeflenmektedir.²¹⁶

Belgede elektrik ve gaz için iç enerji pazarının kurulmasının öncelikli hedef olduğu, entegre bir iç pazarın 2030 yılına kadar maliyetleri 40-70 milyar Avro’ya kadar düşürebileceğini, rekabetin artırılması çerçevesinde yenilenebilir enerji için verilen teşviklerin 2020-2030 yılları arasındaki dönemde teknolojik olgunluğa erişmiş projeler için devreden çıkarılması gerektiği ifade edilmektedir.²¹⁷ Enerji güvenliği için de üç sütunlu bir yaklaşım önerilmektedir.²¹⁸

Belgede yine enerji çeşitliliği hususuna değinilmiş, fosil kaynakların ithalatı konusunda kaynak ülke ve güzergahta çeşitliliğe gitmesi gerektiğini belirtmiş, diğer belgelere benzer şekilde iç pazara vurgu yapılmak suretiyle, ulaşım altyapısı ve sınırlararası enterkoneksiyon da dahil olmak üzere rekabetin iç enerji pazarının tamamlanması ve piyasa serbestleşmesi ile de sağlanabileceği ifade edilmektedir.²¹⁹

Bununla bağlantılı olarak da AB petrol ve doğal gaz üretiminin düşmesinden

²¹⁵ Indra Overland, “The Hunter Becomes the Hunted: Gazprom Encounters EU Regulation,” eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe’s new merchantalism**, London, Macmillan s.116.

²¹⁶ European Commission “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”, Brussels, 22.1.2014, COM(2014) 15 final, s.2.

²¹⁷ **Ibid.**, s.9.

²¹⁸ **Ibid.**, s.11-12.

²¹⁹ **Ibid.**, s.7.

hareketle, yerli enerji kaynaklarının araştırılması gereklidir. Katkılar, rekabetçi bir entegre piyasa çerçevesinde yenilenebilir enerji, geleneksel veya geleneksel olmayan kaynaklar ve nükleer enerjiden gelebilir. Bu noktada üye devletlere G20 yükümlülükleri çerçevesinde fosil kaynak çeşitlerinin devreden çıkarılması taahhüdü de hatırlatılmaktadır.²²⁰

İç enerji pazarında gelişme kaydedilmesi ile yeni risklerin ortaya çıktığını, mevcut Emisyon Ticaret Sistemi (ETS)'nin düşük karbon teknolojilerine yönelik yatırımı yeteri kadar teşvik etmediğini, yenilenebilir enerjinin maliyetinde düşme meydana geldiğini ancak bu kez enerji sisteminin yeni risklerle karşı karşıya kaldığını, iklim değişikliğine ilişkin önlem alınması gerektiği ve bu çerçevede 2030 için yeni politika çerçevesine ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir.²²¹

2030 Enerji Paketi, AB düzeyinde hedeflerin ortaya konulması anlamına gelse de, hedef ve amaçların uygulamaları ulusal eylem alanında bırakılmıştır. Bu çerçevede Konsey, yenilenebilir enerjinin sisteme daha fazla entegre olması, birbirine bağlı iç enerji pazarı ve bölgesel düzeyde işbirliğine yönelik çağrıda bulunmasına rağmen, bunların nasıl yapılacağına ilişkin bilgi vermemiştir.²²²

Aynı yıl, Komisyon tarafından sunulan Avrupa Enerji Güvenliği Stratejisi Belgesi'nde, 2006 ve 2009 yıllarında geçici gaz arzı kesintilerinin bazı Doğu Avrupa üye devletlerini etkilediğini, bunun Avrupa enerji politikası için güçlü bir uyarı

²²⁰ *Ibid.*, s.12.

²²¹ *Ibid.*, s.2-3.

²²² Sami Andoura, Jean-Arnold Vinois, "From The European Energy Community To The Energy Union-A Policy Proposal For The Short And The Long Term," **Notre Europe Jacques Delors Institute**, s.45.

olduğunu, AB enerji güvenliğinin güçlendirilmesi adına önemli adımlar atıldığını, ancak halen Birliğin dış enerji şoklarına karşı zayıf olduğunu, kısa dönemde bu tarz şoklara karşı önlem alınması, uzun dönemde de bağımlılığın azaltılması gerektiğini ifade etmiştir.²²³ Ayrıca üye devletler, enerji güvenliği konularını, üye devletlerin karşılıklı bağımlılıklarını hesaba katmaksızın ulusal düzeyde ele aldığı noktasında eleştirerek, işleyen bir iç Pazar ve bölgesel ve Avrupa düzeyinde daha büyük bir işbirliği vasıtasıyla daha kolektif bir yaklaşım geliştirilmesi gerektiğini savunmuştur.²²⁴

Belge ortak gaz alımıyla ilgilenmektedir. Yeni altyapının geliştirilmesine odaklanarak, enerji güvenliğinin geliştirilmesi için 33 proje öne çıkarmaktadır. Belge, konuya dikkatli yaklaşarak yalnızca tartışma konusu haline getirir ve gönüllü özelliğine vurgu yapmaktadır.²²⁵ Enerji Güvenliği Strateji Belgesi'nde, üye devletler arasındaki bağlantıların farklılık arz ettiğine değinilerek,²²⁶ özellikle 2006 ve 2009 kesintileri esnasında yaşanan zorlukların yaşanmaması adına, ters akış da dahil olmak üzere sınırlararası altyapının geliştirilmesinin öneminden bahsedilmektedir.²²⁷

Her ne kadar Komisyon'un belgelerinde enerji altyapısının geliştirilmesine ilişkin ifadeler yer alsa da altyapının geliştirilmesi noktasında üye devletler çelişkili bir görüntü sunmaktadır. Üye devletler enerji altyapısının gerçekleştirilmesini prensipte destekleseler de uygulamaya yansıtmakta sorun yaşamaktadır. Örneğin enerji

²²³ COM (2014)330 final, s.3.

²²⁴ *Ibid.*, s.3.

²²⁵ Matúš Míšík, "EU's Energy Union: Few Notes On The Central European Perspective," eds. Peter Bátor, Róbert Ondrejcsák, **Panorama of global security environment 2015-2016**, Stratpol, 2016, s.491.

²²⁶ European Commission, "European Energy Security Strategy," Brussels, 28.5.2014, COM(2014)330 final, s.2.

²²⁷ *Ibid.* s.5.

bağlantıları konusunda izole olan İspanya'nın yenilenebilir enerji alanında önemli atılımları bulunmakta ve bu çerçevede özellikle rüzgâr enerjisi ile kısa zamanda iç pazarın ihtiyacı olandan daha fazla elektrik üretilebilmektedir. Ancak ülkenin Avrupa'ya tek çıkışı olan Fransa ile kısıtlı sayıda şebeke bağlantısı vardır. Bunun temel sebebi Fransa'nın nükleer enerji endüstrisini İspanya'nın ucuz yenilenebilir enerji kaynaklı elektrik arzından korumak istemesidir.²²⁸

Diğer taraftan yine belgede gelecekte arz kaynaklarının çeşitlendirilmesi açısından LNG sektörünün yüksek potansiyel barındırdığından söz edilmekte,²²⁹ başta gaz olmak üzere şeyl kaynaklarının, Avrupa'nın düşmekte olan gaz üretimini telafi edebileceğini, bu çerçevede kamuoyu tarafından kabulünün ve çevresel etkisinin de göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmiştir.²³⁰

IEA Raporu da belge ile uyumlu şekilde, çok sayıda Avrupa ülkesinin şeyl gaz²³¹ rezervinin bulunma olasılığının olduğunu, gelecek 30 yıl içerisinde Rusya'nın ihracatını yarı yarıya azaltabileceğini ileri sürmektedir.²³² Ancak Avrupa'da bulunan şeyl gaz rezervlerinin yerin daha derininde, ABD'ye kıyasla erişiminin daha maliyetli olduğu ve nüfusun yoğun olduğu alanlarda bulunduğundan, çevresel endişe sebebiyle siyasi muhalefetin tetiklendiği göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim, Fransa,

²²⁸Christian Oliver, "Franco-Spanish energy spat tests EU," **Financial Times**, 21.10.2014 <<https://www.ft.com/content/8e94079c-585f-11e4-b331-00144feab7de>> (erişim:07.08.2018).

²²⁹ COM(2014)330 final, s.15.

²³⁰ **Ibid.**, s.13.

²³¹ Şeyl gazı ya da kaya gazı, "bitümlü şeyl" adı verilen kayaçlardan hidrolik çatlama yoluyla üretilen konvansiyonel olmayan bir gazdır. Şeyl gazı ile ilgili olarak ilk kuyu 1981 yılında ABD, Texas Eyaleti'nde Barnett Shale birimi için açılmıştır. Bu saha şu anda Texas'ın en büyük, ABD'nin ise ikinci büyük sahasıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Sarı, "Kaya Gazı Nedir? Türkiye için Alternatif Bir Enerji Kaynağı Mıdır?," Ankara Üniversitesi, <<http://www.eng.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/362/2015/01/Kaya-gaz%C4%B1-8-1-20151.pdf>> (erişim: 12.9.2019).

²³² Andrej Krickovic, "When Interdependence Produces Conflict: EU–Russia Energy Relations as a Security Dilemma," **Contemporary Security Policy**, 36/1 (2015), s.14.

Hollanda ve Bulgaristan söz konusu faaliyeti yasaklamıştır. LNG konusunda ise ABD ulusal düzeyde doğal gaz fiyatlarını düşürerek üretim sektörünü geliştirmeye ve uluslararası düzeyde de fiyatların daha yüksek olduğu Asya pazarına yönelmektedir.²³³

Şeyl devrimi ile,²³⁴ doğal gaz fiyatının düşmesi, ABD pazarında kömür ve Katar'dan gelen LNG'nin yerini alması söz konusu olmuştur. Bu çerçevede Avrupa enerji pazarına etkisi dolaylı olarak gerçekleştiği değerlendirilmektedir.²³⁵ Küresel düzlemde doğal gaz fiyatlarının düşmesi AB üyesi devletlerin Gazprom ile sözleşme müzakerelerinde elini güçlendirirken, ABD'ye alternatif ihracat kanalları arayan Katar için de olası pazar konumuna gelmiştir.²³⁶ ABD'de kömürün yerini doğal gazın alması ise, kömürün fiyatlarının düşüşünü ve iç tüketimde kullanılmayan kömürün ihracat edilmesini beraberinde getirmiştir.²³⁷

Öte yandan, son dönemdeki bölgesel alanda Rusya'nın AB'ye erişen transit hatlarına enerji arz akışını birden fazla kez durdurması ve Kırım'ın ilhakı gibi bu alanların istikrarsızlaştırılması eylemleri veya küresel alanda hidrokarbon kaynaklarına geleneksel olmayan yöntemler vasıtasıyla ulaşılmasını mümkün kılan teknolojinin

²³³**Ibidem.**

²³⁴ Şeyl gazının ortaya çıkışı yeni olmasa da (bkz.dipnot 211) devrim niteliği kazanması 2011 yılında ABD'de teknolojik gelişmelerden kaynaklı maliyetin düşürülerek şeyl petrol ve gaz üretiminin artması ve 2015 yılında ABD Dönem Başkanı Obama'nın 40 yıldır yürürlükte olan petrol ihracatı yasağının kaldırılmasına ilişkin kararı imzalaması ile gerçekleşmiştir. Bu gelişmelerin ardından ABD enerji ihracatçısı konumuna geçerken, şeyl teknolojisiye yeni yenilikler diğer şeyl rezervine sahip ülkelerin üretimi olasılık dahiline girmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.bbc.com/news/business-35136831> <http://www.intertek.com/themes/shale/>

²³⁵Krickovic *When Interdependence Produces Conflict: EU–Russia Energy Relations as a Security Dilemma*, "s.14.

²³⁶ Öte yandan Katar, doğal gaz fiyatının Asya ülkelerinde daha yüksek olması sebebiyle, bu coğrafyaya yönelmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **IHS Markit**, Qatar LNG Exports Outlook, tarih belirtilmemiş, <<https://ihsmarkit.com/topic/qatar-lng-exports-outlook.html>> (erişim: 19.08.2019).

²³⁷Julia Howald, Stormy-Annika Mildner, Kirsten Westphal, "What economies of shale for US foreign policy?," **Brief Issue,** December 2013, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_46_US_shale.pdf> (erişim: 19.08.2019).

ABD’de ortaya çıkması gibi gelişmelerin Birlik düzeyindeki enerji politikalarına, olayların ölçeği değeriendirildiğinde gerektiği şekilde yansıtılmadığı değeriendirilmektedir.

Nitekim, Komisyon’un belgeleri incelemelerden görüldüğü üzere iklim değeriışikliği ve enerji verimliliği hususlarına odaklanmış, Gazprom’a karşı açılan anti-tröst davası çerçevesinde rekabet kuralları boyutunda kısmı bir kararlılık sergilemiş olsa da, Birlik düzeyinde bir enerji politikası benimsenmesine ilişkin çabalarının sekteye uğradığı gözlemlenmektedir.

AB’nin ortak enerji politikasını oluştıramamış olması her ne kadar AKÇT olarak başlayan sürece tezat teşkil ediyormuş gibi gözükse de, Topluluğu kuran Antlaşmanın arka planı incelendiğinde, Birliğin yapı taşı niteliğindeki ölkelerin de bugünkü ulusal çıkarlarını izleme eyleminden çok da farklı bir duruş sergilemedikleri gözlemlenmektedir. Nitekim, Birlik AKÇT olarak kurulduğunda Yüksek Otorite’ye belli stratejik enerji kaynakları için yetki verilmiş olsa da, Almanya ve Fransa, buna aykırı olarak ulusal çıkarları doğrultusunda söz konusu ürünlerin ithalatını kısıtlamıştı. Ulusal çıkarların ne ölçüde etkili olduğuna ilişkin ayrıntılı inceleme Almanya ve Polonya özelinde, çalışmanın üçüncü bölümü çerçevesinde değeriştirilecektir.

Günümüzde de üye devletler kendileri için stratejik durumda bulunan enerji kaynakları için hassasiyet geliştirmektedir. Üye devletlerin her biri farklı enerji yelpazelerine sahip olmaları, farklı öncelikleri ve farklı hassasiyetleri beraberinde getirmektedir. Bu yüzden de AB düzeyinde üzerinde anlaşılabilen konular için ortak payda oldukça kısıtlı şekilde değerişmektedir. Komisyon’un yayınlamış olduğu

belgelerin dönemin hassasiyetlerini yansıtmaktan uzak olmasının sebeplerinden en önemlisinin de bu olduğu düşünülmektedir.

Tüm etmenler ışığında da enerji alanında Birlik düzeyinde bir enerji politikası izlenememesinin temelinde, üye devletlerin başta ekonomik olmak üzere ulusal çıkarlarının etkili olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, üye devletlerin ekonomik çıkarlarının ne ölçüde farklılık arz ettiği, ne dereceye kadar etki ettiği ve bunun temelini neler olduğuna ilişkin sorunsal ortaya çıkmaktadır. Bu sorunsala işaret etmek adına da çalışmanın bundan sonraki örnek olay olarak seçilen kısmı Enerji Birliği kavramında ayrılmıştır.

Komisyon'un son dönemde en çok yankı uyandıran adımlarından biri Enerji Birliği kavramı olmuştur. Enerji Birliğinin önceki dönem enerji politikalarından farklılık arz edip etmediği tartışmanın dışında bırakılmakla birlikte, hedefler bağlamında benzerlik gösterdiği açık bir şekilde göze çarpmaktadır. Bu çerçevede bir sonraki bölüm kapsamında Enerji Birliğine ve kavramın Almanya ve Polonya özelinde liberal hükümetlerascılık teorisi çerçevesinde incelenmesine odaklanılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM - ENERJİ BİRLİĞİNİN LİBERAL HÜKÜMETLERARASICILIK PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: ALMANYA VE POLONYA ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümü, genel hatları ile iki bölüme ayrılacaktır. İlk bölüm kapsamında öncelikle Enerji Birliği'nin orijinal versiyonunun, sonrasında Avrupa Komisyonu'nun resmi teklifinin ve son olarak da üye devletlerin Enerji Birliği kavramını kabul etmekle birlikte, resmi teklife yönelik çekincelerini barındıran Konsey Bildirisi'nin içeriklerine ilişkin bilgi verilecektir. İkinci bölümde ise Almanya ve Polonya özelinde Enerji Birliği'nin üye devletlerin yaklaşımlarına göre nasıl ve ne şekilde şekillendirildiği değerlendirilecektir.

Öte yandan Moravcsik, 1999 yılında yayımlamış olduğu kitabında Maastricht Antlaşması da dahil olmak üzere yaptığı incelemede, oldukça ayrıntılı bir betimlemeye gitmiş olup, toplantıda hangi zaman diliminde hangi ülke temsilcilerinin hangi noktalara vurgu yaptığını açıklamıştır. Öte yandan bu çalışma, açık kaynaklara dayanmakta olup, özellikle sonuçları ayrıntılı bir şekilde yayınlanmayan AB Zirvesi sonuçları gibi belgelerden yararlanılmıştır. Enerji Birliği'nin oluşturulmasında üye devletlerin etkisi incelenirken de Enerji Birliği'nin 2014 yılında Donald Tusk tarafından ortaya atılmasından AB Zirvesi'nde kabul edilmesine kadarki süreçte geçirdiği değişiklikler göz önüne alınmış ve Almanya ve Polonya özelinde ülkelerin izlediği enerji politikalarından hareketle çıkarımlarda bulunulmuştur.

Bu çerçevede, üye devletlerin Enerji Birliği kavramına yönelik yaklaşımını

belirtmek üzere, ilk bölümde ayrıntılı bir şekilde prensipleri ortaya konan liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımından faydalanmak suretiyle, öncelikle üye devletlerin ulusal tercihlerinin oluşturulması aşaması incelenecek ve sonrasında Enerji Birliği'nin ilk ve son versiyonu arasındaki farklılıklardan yararlanarak pazarlık aşamasına dolaylı bir şekilde değinilecek ve son olarak da söz konusu ülkelerin Enerji Birliği'ne son durumda ne ölçüde etkide bulunduğu belirtilecektir.

1. ENERJİ BİRLİĞİ

1.1 Orijinal Enerji Birliği Teklifi

Enerji Birliği'ne ilişkin orijinal teklif, Nisan 2014'te Zirve Başkanı Donald Tusk tarafından ortaya atılmış olup, teklifte yer alan konular aşağıdaki şekildedir:²³⁸

- Ukrayna ile son dönemdeki gelişmeler ışığında, AB'nin Rus enerji kaynaklarına olan bağımlılığı Avrupa'yı güçsüz bırakmaktadır.
- Avrupa'ya uygulanan fiyatlar arasında dengesizlik bulunmaktadır. Rusya tekelinin karşısına ortak gaz almaktan sorumlu tek bir Avrupa kurumu ile çıkılmalıdır.
- Ortak gaz alımı başarıldığında, daha uzun süreç gerektiren Rus tekelinin

²³⁸ Donald Tusk, “A united Europe can end Russia's energy stranglehold,” **Financial Times**, 21.04.2014, <<https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0>> (erişim:07.08.2018).

parçalanması ve rekabetin artırılması gibi hususlara odaklanılabilir. Bu da Avrupa Hükümetleri'nin tek bir pozisyon almasını gerektirmektedir.

- Bu çerçevede, mevcut problemler altmış yıl önce AKÇT'nin karşılaştığı enerji zorlukları ile benzerlik göstermektedir. Avrupa projesini köklerine döndürecek olan bir enerji birliği yaratılmalıdır.
- İlk olarak Rusya ile enerji sözleşmelerini müzakere etmek üzere aşama aşama ortak bir mekanizma geliştirilmelidir. Başlangıç olarak tüm ikili anlaşmalardan gizli ve piyasayı bozucu etkisi bulunan maddeler çıkartılmalı, ardından da tüm yeni gaz sözleşmeleri için bir örnek oluşturulmalı ve son olarak da Komisyon'un tüm müzakerelerde rol oynaması gerekliliği kabul edilmelidir.
- İkinci olarak, dayanışmayı öngören dayanışma mekanizması 2009 yılında olduğu gibi bir arz kesintisi olması durumuna karşılık güçlendirilmelidir. Avrupa'nın gaz kaynaklarının güvenliği, depolama kapasitesinin yeterliliği ve bağlantılarının kesintisiz olduğundan emin olmalıdır.
- Üçüncü olarak, AB yeterli altyapıyı inşa etmelidir. Halihazırda en az on üye devlet gaz tüketimlerinin yarısından fazla oranla tek bir tedarikçiye dayanmaktadır.
- Dördüncü olarak, kömür ve şeyl gaz da dahil sürdürülebilir olduğu sürece mevcut fosil kaynaklardan tam olarak yararlanılmalıdır. Polonya da dahil

olmak üzere AB'nin doğusunda bulunan üye devletler için kömür enerji güvenliği ile eş anlamlıdır. Hiçbir devlet de sürdürülebilir olduğu sürece, bu kaynakları ortadan kaldırmaya zorlanamaz ve zorlanmamalıdır. Temiz enerji önem arz etmekle birlikte devletlerin enerji arz güvenliğini sağlaması gerektiği de akılda tutulmalıdır.

- Beşinci olarak ABD ve Avustralya başta olmak üzere Avrupa dışındaki kaynaklara ulaşılması gereklidir. Üstelik mevcut durumda tek Avrupa pazarını yaratacak araçlar mevcuttur. 2005 yılında Avrupa gaz pazarını doğuya genişletmek amacıyla oluşturulan Enerji Topluluğu güçlendirilmelidir.

1.2 Avrupa Komisyonu'nun Resmi Teklifi

Avrupa Komisyonu tarafından resmi teklif, 25 Şubat 2015 tarihinde “Enerji Birliği Paketi: İleriye Dönük İklim Değişikliği Politikası ile Esnek Enerji Birliği için Çerçeve Stratejisi” başlıklı belge ile yapılmış, bu kapsamda oluşumun esasları ve girişilebilecek eylemler ortaya koyulmuştur. Enerji Birliği'nin küresel meselelerde tek sesliliğinin geliştirilmesi, fosil kaynaklardan uzaklaşılması, enerji verimliliği ve düşük karbon teknolojilerini iletme üzere güçlü ve yenilikçi Avrupalı şirketlere ihtiyaç duyulduğu vurgulanmak suretiyle birbirini destekleyip güçlendiren beş boyut ortaya atılmıştır:²³⁹

“Enerji Güvenliği, Dayanışma ve Güven” başlıklı ilk boyutta iç enerji

²³⁹ European Commission, “Energy Union Package: A Framework Strategy For A Resilient Energy Union With A Forward-Looking Climate Change Policy,” Brussels, 25.2.2015 COM(2015) 80 final,s.4,7.

pazarının tamamlanması ve enerji verimliliğinin geliştirilmesine değinilmekte bunun ancak üye devletler arasındaki dayanışma ve güvenin geliştirilmesi ile mümkün olduğu ifade edilmektedir. Enerji güvenliği çerçevesinde enerji kaynakları, tedarikçi ve güzergahlarda çeşitlilik sağlanması, petrol tüketiminin azaltılması, LNG teknolojisi üzerinde çalışılması, geleneksel olmayan yollardan petrol ve gaz üretiminin çevre ve kamuoyunu dikkate alarak araştırılması, piyasa serbestleşmesi, adil rekabet, çevrenin korunması çerçevesinde Rusya ile ilişkilerin eşit şartlarda, karşılıklı fayda temelinde yeniden düzenlenmesi için çabalanması, tek arz kaynağına bağımlı ülkeler için kriz durumlarında ortak gaz alımı için gönüllü mekanizma seçeneklerinin araştırılması hususları yer almaktadır.²⁴⁰

Komisyon ayrıca, geçmişte 3. ülkelerden gaz alım anlaşmalarının yapılmasının ardından kendisine anlaşmayı değerlendirme yetkisinin verilmesine değinerek, anlaşmanın zaten tamamlanmış olmasından hareketle Komisyon tarafından anlaşmanın yeniden müzakere edilmesinin zor olduğunu, anlaşmayı değiştirmeme yönünde bir baskının oluştuğunu belirtmektedir. Bu noktada da anlaşmaların müzakere aşamasına dahil olarak gerekli incelemeyi yapmak istediğini, hatta müzakerelere Komisyon'un katılımının Avrupa kurallarına saygı çerçevesinde önem taşıdığını vurgulamaktadır.²⁴¹

“Avrupa Enerji Pazarına Tam Entegrasyon” başlıklı ikinci boyutta ise üye devlet pazarları arasında bağlantı kurulması, başta Üçüncü Enerji Paketi olmak üzere mevcut iç pazara ilişkin mevzuatın uygulanması, bölgesel işbirliğinin geliştirilerek

²⁴⁰ COM (2015) 80, s.4-7.

²⁴¹ *Ibid.*, s.7.

Enerji Topluluğu'nun güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Fiyat düzenlemelerinin rekabeti azalttığı öne sürülmekte, bu çerçevede düzenlemelerin kaldırılarak, tüketicilerin korunması gerektiği, bunların kaldırılması gerektiği belirtilmektedir.²⁴²

“Enerji Verimliliği” başlıklı üçüncü boyutta 2030 yılına kadar enerji verimliliğinin %27'ye çıkarılması hedefinin 2020 yılında güncelleneceğini, özellikle inşaat ve ulaşım sektöründe enerji verimliliğinin artırılması gerektiğini, ayrıca Komisyon'un üye devletleri, enerji verimliliğini öncelikli değerlendirmeye katmaları noktasında cesaretlendireceği ifade edilmektedir.²⁴³

“Ekonominin Dekarbonizasyonu” başlıklı dördüncü boyutta 2030 yılına kadar sera gazı emisyonunun %40 oranında azaltılması hedeflenmektedir. İklim politikasının yapıtaşının iyi işleyen bir ETS olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca yenilenebilir enerjide dünya lideri olma hedefi tekrar edilerek yenilenebilir enerjinin şebekeye entegrasyonuna değinmektedir.²⁴⁴

“Araştırma, Yenilik ve Rekabet” başlıklı beşinci boyutta ise yenilenebilir enerji teknolojilerinde küresel lider konumunda olmak için teknolojinin geliştirilmesi gerekliliği, etkin enerji sistemlerinin kurulmasına değinmektedir.²⁴⁵

Belge çerçevesinde beş boyuta ek olarak, Enerji Birliği'nin hedeflerine katkı sağlaması amacıyla bölgesel, ulusal ve yerel düzeyi içeren bir yönetim sistemi

²⁴² Ibid., s.7-12.

²⁴³ Ibid., s.12-14.

²⁴⁴ Ibid.s.14-15.

²⁴⁵ Ibid., ss.16-17.

oluşturulması gerektiği belirtilmektedir.²⁴⁶

1.3 Enerji Birliğine İlişkin Bakanlar Konseyi ve AB Zirvesi Belgeleri

1.3.1 Bakanlar Konseyi Toplantı Bildirileri

AB Zirvesi'nin öncesinde, 5 Mart 2015 tarihinde gerçekleştirilen Bakanlar Konseyi Toplantısı'nda, üye devletlerin Bakanları birliğin farklı hedefleri arasında denge kurulmasının önemli olduğunu belirtmiştir. Bu çerçevede;²⁴⁷

- Üye devletlerin temsilcilerinin çoğunluğu, Komisyon'un enerji verimliliğini artırma yönündeki çağrılarını, daha iyi bir enerji pazarı oluşturma fikrini, gaz arzına yönelik enerji bağımlılığının azaltılması görüşünü desteklemişlerdir.
- Üye devlet temsilcilerinden bazıları, işleyen bir iç enerji pazarının enerji birliğinin temelini teşkil ettiğini vurgularken, diğerleri de AB'nin yüksek enerji ithalatı oranları bağlamında enerji güvenliğine vurgu yapmıştır.
- Öte yandan Komisyon'un hükümetlerarası anlaşmalarda ve ticari arz sözleşmelerinde şeffaflığın artırılması yönündeki önerilerinin dikkatle değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

6 Mart 2015 tarihinde Çevre Bakanları tarafından gerçekleşen görüşmenin ardından yayınlanan belgede, temel amacın farklı politika alanları arasında uyum

²⁴⁶ Ibid.,17.

²⁴⁷ Council of the European Union, "Energy issues," Outcome of the Meeting, Brussel, 5 March 2015, 6808/15, ss.3-4.

sağlamak ile iklim değişikliği, enerji güvenliği ve rekabetin getirdiği zorluklar karşısında ortak bir yaklaşım sergilemek olduğu ifade edilmiştir. Enerji Birliği'nin dekarbonizasyon boyutu için 2030 iklim ve enerji politikası çerçevesinin baz alınması istenmiş, ETS'nin kilit rolünün altı çizilmiş, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerjinin kullanımının artırılmasının toplam emisyon hedefine katkı sağlayacağı açıklanmış, düşük karbon teknolojileri için araştırma ve yenilikçiliğin önemli olduğu vurgulanmıştır.²⁴⁸

Bakanlar Konseyi toplantılarının ilkinde doğal gaz arz bağımlılığının azaltılmasına yönelik, üye devletlerin çoğunluğunun desteğinin alındığı, ancak üye devletlerin Enerji Bakanlarının özellikle Enerji Birliğinin temel dayanak noktasında fikir ayrılığı yaşadığı görülmektedir. Bu kapsamda, doğal gaz arz bağımlılığının azaltılması bağlamında atılacak adımlara ilişkin ayrılık bulunduğu, üye devlet temsilcilerinden bir kısmının enerji ithalatına yüksek düzeyde bağımlılık ve doğal gazda sözleşmelerinde Komisyon'un rolünün artırılması gibi doğal gaz arz güvenliğinin dış boyutunu, diğer kısmının ise altyapının geliştirilmesi, iç enerji pazarının tamamlanması anlamında iç boyutunu vurguladığı değerlendirilmektedir. İç enerji pazarının tamamlanması hususu ise sayılan etmenlerden daha karmaşık bir yapı sergilemekte, bir önceki bölümde de incelendiği üzere teorik düzeyde kabul edilen iç enerji pazarının uygulamaya geçirilmesinde sorun yaşanmaktadır.

İkinci toplantı kapsamında, üye devletlerin çoğunluğu veya azınlığının desteklediği politikalar şeklinde bir ayrıma gidilmediği, enerji verimliliği, yenilenebilir

²⁴⁸ Council of the European Union, "Environment," Outcome of the Council Meeting, Brussels, 6 March 2015, (6932/15), s.4.

enerji ve iklim politikalarına atfedilen değerin Birlik düzeyinde paylaşıldığı yorumuna veya söz konusu politikalar çerçevesinde yaşanan fikir ayrılıklarının sonuç bildirisine yansıtılmadığı yorumuna ulaşılabilir.

1.3.2 AB Zirvesi Sonuç Bildirisi

AB Zirvesi, Enerji Birliği'nin kabulüne ilişkin 19-20 Mart 2018 tarihinde yayınladığı sonuç bildirisinde, Enerji Birliği'nin tüm boyutlarının önemini vurgulamakla birlikte aşağıdaki hususların öncelik arz ettiğini ifade etmiştir:²⁴⁹

- İç enerji pazarının etkin bir şekilde işleyebilmesi için özellikle elektrik ve gaz için altyapı projelerinin hızlandırılması,
- Mevcut enerji mevzuatının tamamen ve titizlikle uygulanması,
- Elektrik ve arz güvenliği yasal çerçevesinin güçlendirilmesi, enerji güvenliğinin aynı zamanda şebekelerin güçlendirilmesi ile de sağlanabileceğinden hareketle, enerji verimliliği, yerli kaynakları ve düşük karbon teknolojilerinin geliştirilmesi,
- Dış kaynaklardan gaz alınması konusunda AB anlaşma ve müktesebatına uyumun gerçekleştirilmesi, anlaşmaların AB enerji güvenliği hükümleri ile uyumunun sağlanması ve şeffaflığının artırılması gereklidir. Ancak ticari gaz arz sözleşmelerinde ticari olarak hassas bilginin gizliliğinin korunması hakkının da saklı tutulması,

²⁴⁹ European Council, "Conclusions" Brussels, 20 March 2015, EUCO 11/15,ss.1-2.

- DTÖ ve AB rekabet kuralları ile tam anlamıyla uyumlu olarak gönüllü talep küme mekanizmaları oluşturulması seçeneklerinin değerlendirilmesi,
- Bölgesel entegrasyonla birlikte yürüyebilecek etkin, esnek piyasanın geliştirilmesi ve iç piyasaya kamu müdahalesi ve üye devletlerin enerji çeşitliliğine karar verme hakkı saklı tutulmak koşuluyla yenilenebilir enerjinin entegrasyonuna yardımcı olunması,
- Emisyon azaltımı, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi için 2030 hedeflerinin gözden geçirilmesi, güvenilir ve şeffaf yönetim sisteminin geliştirilmesi,
- Enerji ve iklime dair teknoloji ve yeniliğin geliştirilmesi,
- Önemli transit ve üretici ülkelerle stratejik enerji ortaklığının geliştirilmesi için tüm dış politika araçlarının kullanılması, üye devletlerin kaynaklarının keşfi ve geliştirilmesi konusundaki münhasır haklarının korunması çerçevesinde enerji güvenliğinin geliştirilmesi görüşü ile yapılması gerekmektedir.

Belgede ek olarak ayrı bir maddede, Konsey'in COP 21 (21. Taraflar Konferansı)'in ötesine geçen Avrupa iklim diplomasisi izlenmesi hususunda güçlü koordinasyonu desteklediği ifade edilmektedir.²⁵⁰

²⁵⁰ EUCO 11/15,s.3.

1.4 Enerji Birliğinin Orijinal Teklifi, Komisyon'un Resmi Teklifi ve AB Zirvesi'nin Sonuç Bildirilerine Yönelik Değerlendirme

Üç belgenin, Enerji Topluluğu'nun güçlendirilmesi, altyapının geliştirilmesi ve iç enerji pazarının tamamlanması gibi sınırlı sayıda ortak noktayı içerdіđi göze çarpmaktadır. Bunun dışında belgelere, Rusya'ya yönelik yaklaşım, ortak gaz alımı, ticari sözleşmelerin şeffaflığı, sözleşme müzakerelerinde Komisyon'un rolü, fosil kaynakların geleceği ve iklim politikaları (orijinal teklifte yer almamakta) gibi temel konularda görüş farklılıkları yansımıştır.

Avrupa Konsey Başkanı Donald Tusk tarafından ortaya atılan Enerji Birliği'nin orijinal teklifinde, AB enerji politikaları çerçevesinde yayımlanan belgelerdeki unsurlara belli noktalarda atıf yapmakla birlikte, Rusya ile son dönemde yaşanan gerginlikleri baz almak suretiyle enerji güvenliğinin dış boyutlarına odaklandığı görölmektedir. Teklifin asıl dikkat çekici olan yönü ise Komisyon ve AB Zirvesi'nin yayınladığı belgelerde bulunan yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği hususlarının yer almamasıdır. Teklifte temiz enerjiye, yalnızca fosil kaynakların sürdürülebilir olduğu sürece kullanılmaya devam edilmesi noktasında atıf yapılmaktadır. Komisyon'un resmi teklifinde ise odak noktasının enerji arz güvenliğinin dış boyutundan, iklim politikaları ve iç enerji pazarına kaydığı gözlemlenmektedir. AB Zirvesi sonuç bildirisi ise iklim politikaları vurgusunu güçlendirmiş, Komisyon'un önerisinde yer alan yenilenebilir enerji entegrasyonunda fiyat müdahalesi ve ticari sözleşmelerde gizlilik içeren bilgilerin korunması gibi noktalar çerçevesinde ulusal unsurları öne çıkarmıştır.

Orijinal tekliften Konsey'in sonuç bildirisine dek değişen vurgu ve öncelikler de, farklılık arz eden konular çerçevesinde üye devletlerin pazarlık güçlerine yönelik bir inceleme yapmayı mümkün kılmaktadır. Bu kapsamda Moravcsik'in öne sürdüğü farklı tercihlerin farklı pazarlık güçlerini ortaya çıkardığı yaklaşımdan²⁵¹ hareketle Komisyon'un resmi teklifindeki iklim politikaları vurgusu çerçevesinde, bu politikaları öncelikli gören üye devletlerin pazarlık güçlerinin daha yüksek olduğu ve yaklaşımlarının Birlik düzeyine görece daha güçlü bir şekilde aktarıldığı gözlemlenmektedir.

Bölümün ikinci kısmında, AB üye devletleri arasında iklim politikalarında öne çıkan Almanya ve enerji arz güvenliğinin dış boyutunu vurgulama noktasında öne çıkan Polonya'yı uluslararası düzeyde bu yaklaşımları belirlemeye iten ulusal faktörler ve farklı pazarlık güçlerine sahip olmalarını etkileyen etmenler incelenecektir. Bu çerçevede, en genel hatları ile Enerji Birliği'nin başlangıç noktası, Enerji Birliği'nin dış boyutunu öne çıkarması nedeniyle Polonya'nın duruşunu, sonuçlandığı alan ise iklim politikalarını öne çıkarması sebebiyle Almanya'nın duruşunu simgelemektedir.

İnceleme yapılırken de üç belge çerçevesinde görüş ayrılığı oluşturan Rusya'ya yönelik yaklaşım, ortak gaz alımı, ticari sözleşmelerin şeffaflığı, sözleşme müzakerelerinde Komisyon'un rolü, fosil kaynakların geleceği ve iklim politikaları konuları değerlendirmeye katılacaktır. Dayanışma prensibi, her ne kadar Polonya'nın önerisinde güçlendirilmesi gereken bir unsur olarak öne sürülse de halihazırda üye devletlerin Lizbon Anlaşması ile üzerinde anlaşma sağlamaları sebebiyle değerlendirmenin dışında bırakılmıştır.

²⁵¹ Schimmelfenning, Rittberger, **European Union: Power and Policy-making**, s.83.

Şekil 5²⁵² Enerji Birliğine Yönelik Belgelerin Karşılaştırılması

Orijinal Teklif	Komisyon'un Teklifi	Zirve Bildirisi
Rus enerji kaynaklarına yüksek bağımlılık endişesi	Rusya ile ilişkilerin eşit şartlarda, karşılıklı fayda temelinde geliştirilmesi	Önemli transit ve üretici ülkelerle stratejik enerji ortaklığının geliştirilmesi
Ortak Gaz Alımı	Gönüllü ortak gaz alım mekanizma seçenekleri	DTÖ ve AB rekabet kuralları ile uyumlu gönüllü talep küme mekanizmaları
Gaz arz sözleşmelerinde şeffaflık	Gaz arzında şeffaflık	Ticari gaz arz sözleşmelerinde hassas bilginin korunması
AB düzeyinde enerji müzakereleri	3. ülkelerden gaz alımında Komisyon'un rolünün artırılması, tek seslilik	Dışarıdan gaz alımında mevzuata uyum
Kömür ve şeyl gaz dahil mevcut sürdürülebilir fosil kaynaklardan yararlanılması	- Şeyl kaynakların üretimi için çevre ve kamuoyunun dikkate alınması, fosil kaynaklardan uzaklaşma, - Yenilenebilir enerjide liderlik araştırma, yenilik ve rekabetin artırılması	- Enerji verimliliği, yerli kaynaklar, düşük karbon teknolojileri, yenilenebilir vurgusu. - İç piyasaya fiyat müdahalesi, üye devletlerin enerji çeşitliliğindeki münhasır yetkisinin korunması koşullarında yenilenebilir enerjinin entegrasyonu - COP 21'in ötesine geçen iklim diplomasisi

²⁵² Donald Tusk'ın Konuşması, Komisyon'un Teklifi ve AB Zirvesi Sonuç Bildiri metninden derlenmiştir.

2. ENERJİ BİRLİĞİNİN LİBERAL HÜKÜMETLERARASICI PERSPEKTİFTEN İNCELENMESİ: ALMANYA VE POLONYA ÖRNEĞİ

Enerji Birliği fikrinin ortaya atılması ile üye devletler konuya ilişkin yaklaşımlarını açıklamaya başlamışlardır. Teklifin resmi olarak sunulmasının öncesinde Enerji Birliği Başkan Yardımcısı Maroš Šefčovič, çeşitli ülkelere ziyarette bulunarak yalnızca devlet başkanları ile değil, aynı zamanda ulusal parlamento, iş dünyası ve sivil toplum temsilcileri ile de görüşmeler gerçekleştirmiştir. Sonuç olarak Šefčovič, Birliğin hedeflerinin zorlama şeklinde gerçekleştirilemeyeceğini, bunun yerine fırsatlara odaklanılacağını belirtmiştir.²⁵³

2.1 Polonya'nın Enerji Birliğine Yaklaşımı

Polonya'nın Enerji Birliği'ne bakışını değerlendirmek için, öncelikle ülkenin enerji konusunu ulusal ve uluslararası politikada nasıl konumlandığı incelenecektir. Ülke, enerji konusunu ülkenin ulusal güvenliğinin bir parçası olarak değerlendirilmekte olup, 2014 yılında yayınladığı Ulusal Güvenlik Strateji Belgesi'nde konuya önemli ölçüde yer vermiştir.

Belge çerçevesinde enerji, ulusal güvenliğin temel unsurları arasında sayılmış, enerji ve iklim güvenliğinin garanti altına alınması, çevre ve doğal kaynakların

²⁵³ Kalina Oroschakoff, “The energy union road trip,” **Politico**, 06.02.2015, <<https://www.politico.eu/article/energy-union-road-trip-sefcovic/>> (erişim:07.08.2018).

korunması hedefler arasında yer almıştır.²⁵⁴ Polonya, enerji altyapısının geliştirilmesi, teknolojinin geliştirilmesi ve enerji kaynaklarına bağımlılığının kısıtlanmasına odaklandığını ifade etmektedir.²⁵⁵ Enerji güvenliğinin sağlanması için de Polonya, Avrupa ortak enerji pazarı oluşturulması ve üye devletler arasındaki dayanışmanın sürdürülmesi için AB düzeyinde yeknesak kuralların geliştirilmesinin önemli fırsatlar sunduğunu ifade etmektedir.²⁵⁶

Enerjinin ulusal alanda güvenliği temel alan yaklaşımı da Birlik düzeyinde kendisini göstermiştir. Nitekim ülke, 2006 yılında enerji krizleri durumunda karşılıklı destek sağlayan bir “enerji güvenliği paktı” önermiştir. Pakt, NATO’ya benzer şekilde ikili ilişkiler de dahil olmak üzere tüm alanlarda bir ülkenin enerji güvenliğinin tehlikeye girmesinin tüm AB’nin güvenliğinin tehlikeye girmesi anlamına gelmesini savunmakta, bir ülkenin enerji güvenliği tehlikeye girdiğinde dayanışma kuralının devreye girmesi ve karşılıklı yardım uygulayan siyasi mekanizmanın oluşturulmasını içermektedir.²⁵⁷ Söz konusu pakt reddedilmiş olmasına rağmen, Polonya’nın dayanışma prensibinin çok daha yumuşatılmış bir versiyonu Lizbon Anlaşması’nda yer almıştır.

Bu doğrultuda enerji güvenliği konusu uluslararası politikanın şekillendirmesinde önemli bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Polonya, AB üyeliğinin de ülke çıkarlarının korunmasına katkı sağladığını değerlendirmektedir.²⁵⁸ Enerji

²⁵⁴ National Security Strategy of the Republic of Poland, Warsaw, 2014, s.10.

²⁵⁵ *Ibid.*, s.13.

²⁵⁶ *Ibid.*,s.23.

²⁵⁷ Oliver Geden, Clémence Marcelis, Andreas Maurer, “*Perspectives for the EU’S External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France,*” *SWP*, no:17 (December 2006), s.24.

²⁵⁸ *Ibid.*, s. 15.

konusunun güvenlikleştirilmesi yaklaşımı çerçevesinde Polonya, özellikle Baltık devletlerinin de desteğini almakta, AB'nin Rusya'ya olan bağımlılığını azaltmasını ve ülkeye yönelik daha sert bir kolektif duruş sergilemesini desteklemektedir.²⁵⁹ Ülkenin Rusya'ya yönelik yaklaşımı da Enerji Birliği çerçevesinde ortak gaz alımı, Komisyon'un ikili enerji anlaşmalarındaki rolü ve ticari sözleşmelerin şeffaflığı hususlarına ilişkin görüşlerini etkilemektedir.

2.1.1 Rusya'ya Yönelik Yaklaşım Boyutu: Enerjinin Güvenlikleştirilmesi

Tarihsel bağlamda Polonya, kamu söylemlerinde Rusya'yı, despotik ve saldırgan olarak, kendisini ise Rusya tarafından saldırıya uğramış bir Avrupa devleti şeklinde yansıtmıştır. Mevcut durumda da söylemler değişiklik göstermemiş olup Rusya, emperyal hedefleri ve otoriter eğilimleri olan bir ülke olarak ifade edilmektedir.²⁶⁰ Bu kapsamda Polonya SSCB Dönemi'nin olumsuz deneyimleri ile benzer arka plana sahip AB üye devletleri arasında, SSCB Dönemi'nden kalma endişeler çerçevesinde Rusya şüphescisi bir grubun parçasıdır.²⁶¹

Kamuoyunun görüşü çerçevesinde 2014 yılında yapılan bir araştırma, Polonya halkının %82'sinin Rusya'ya yönelik olumsuz yaklaştığını²⁶² 2017 yılında yapılan bir başka araştırma da Polonya halkının %51'lik kısmının Rusya'yı AB'ye yönelik daimi

²⁵⁹ *Ibid.*, s. 16.

²⁶⁰ Ekaterina Levintova, "Good Neighbours?: Dominant Narratives about the 'Other' in Contemporary Polish and Russian Newspapers," *Europe-Asia Studies*, Vol.62/2 (October 2010), s.1355.

²⁶¹ Andrej Nosko, Matúš Mišík, "No United Front: The Political Economy of Energy in Central and Eastern Europe" eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, *Energy Union, Europe's new merchantalism*, London, Macmillan, 2017, s.202.

²⁶² Kat Devlin, "Anti-Russian views on the rise in Poland," *Pew Research Center*, 19.03.2015, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/03/19/anti-russian-views-on-the-rise-in-poland/>> (erişim:08.08.2018).

dış tehdit olarak gördüğünü ortaya koymuştur.²⁶³

Polonya’da siyasi partilerin duruşları Rusya’ya yönelik yaklaşım bağlamında farklılık arz etmektedir. Polonya Halk Partisi (PSL) başta olmak üzere sol eğilimli partiler Rusya’ya olumlu yaklaşmaktadır. 1996 yılında Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG) Gazprom ile ilk uzun dönemli sözleşmesini imzaladığında, iktidarda bulunan koalisyon partisinin sol eğilimli parti ortağı olarak, projeyi yüzyılın sözleşmesi olarak adlandırmıştır.²⁶⁴ Halihazırda iktidarı elinde bulunduran sağ eğilimli Hukuk ve Adalet Partisi (PiS) ise daha önce (2005-2007) Rusya’nın gazı politik silah olarak kullandığını öne sürerek adı geçen Enerji NATO’su fikrini öne sürmüştür.²⁶⁵

Öte yandan ekonomik ilişkilerinin geneline bakıldığında, ülkenin Rusya ile mevcut ticari ilişkilerinin de geniş sayılabilecek bir hacme sahip olduğu görülmektedir. Nitekim, 2018 yılı verilerine göre Rusya, %3,1’lik oran ile Polonya’nın ihracatında 7.sırada, ithalatında ise %7,2’lik oran ile 3. sırada bulunmaktadır.²⁶⁶ Polonya ise Rusya’nın ihracatında 7. sırada, ithalatında 11. sırada yer almaktadır.²⁶⁷ Bu çerçevede, Rusya lehine de olsa belli bir ölçüde karşılıklı ekonomik bağımlılığın bulunduğu görülmektedir.

Ülkenin enerji profili incelendiğinde ise, 2016 yılı verilerine göre Rusya’ya

²⁶³ Public Opinion in Hungary, Poland, Czech Republic and Slovakia, **Center for Insights in Survey Research**, March 2017,s.47.

²⁶⁴ Stefan Bouzarovski, Marcin Konieczny, “Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland's Relationship With the Nord Stream Pipeline,” **Geopolitics**,15/1 (2010),s.9.

²⁶⁵ Mathias Roth, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?,”**Geopolitics**, 16/3 (2011), s.601.

²⁶⁶ Ticaret Bakanlığı, Polonya Dış Ticaret Verileri. <https://www.ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/polonya/ulke-profil/ekonomik-gorunum/dis-ticaret> (erişim:15.09.2019)

²⁶⁷ Ticaret Bakanlığı, Rusya Federasyonu, Dış Ticaret Verileri. <https://www.ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/rusya-federasyonu/ulke-profil/ekonomik-gorunum/dis-ticaret> (erişim:15.09.2019)

enerji bağımlılığı %64,2 düzeylerinde gerçekleşmekle birlikte,²⁶⁸ enerji bağımsızlık oranının %69'luk düzey ile AB ortalamasının üzerinde olduğu gözlemlenmektedir.²⁶⁹ Bu kapsamda, 2018 yılı içerisinde tüketilen toplam 20,2 bcm'lik doğal gaz tüketiminin,²⁷⁰ %54'ünü (10,9 bcm) Rusya'dan Gazprom aracılığıyla ithal edilen gaz oluşturmuştur.²⁷¹ Ancak gazın toplam tüketimdeki payı %14 oranında olup, ihtiyacının 1/4'ünden fazlasına tekabül eden 5,6 bcm'lik miktarı ülke içinde üretilmiştir.²⁷² Ayrıca doğal gaz arz çeşitliliği kapsamında son dönemde önemli atılımlar yapılmış, 5 bcm/yıl kapasiteli ilk LNG gazlaştırma terminali 2016'da hizmete girmiştir. Bu kapsamda Katar ve ABD ile LNG anlaşmaları imzalanmıştır.²⁷³ 2018 yılında LNG ithalatı %58'lik bir artışla 2,7 bcm'e yükselmiştir.²⁷⁴ Petrol ithalatı oranı görece daha yüksek seviyede olup, ihtiyacı olan petrolün %95'ini büyük bir çoğunluğu Rusya'dan olmak üzere ithal etmektedir.²⁷⁵ Diğer taraftan petrolün toplam enerji tüketiminde %27 gibi görece mütevazı bir payı bulunmaktadır.²⁷⁶

Ülkede 2001-2004 yılları arasında Başbakanlık görevini yürütmüş Leszek Miller, hâlihazırda Polonya ve Rusya arasında herhangi bir toprak anlaşmazlığı olmadığını, Polonya'da Rusya'nın destekleyebileceği Rus azınlığın yer almadığını ve ülkeyi Rusya açısından çekici kılacak enerji kaynağının bulunmadığını öne

²⁶⁸ Sputnik Türkiye, "Avrupa Ülkelerinin Rus Gazına Bağımlılığı," 30.05.2018.

²⁶⁹ Poland Country Energy Report, **Enerdata**, January 2018, s.5. <<https://market-research.enerdata.net/reports.html>> (erişim.30.4.2018)

²⁷⁰ **Ibid.** s.28.

²⁷¹ Gazprom Export, "Foreign Partners:Poland"<<http://www.gazpromexport.ru/en/partners/poland/>> (erişim:10.08.2018)

²⁷² Poland Country Energy Report January 2018 s.16.

²⁷³ **Ibid.**, s.20,21.

²⁷⁴ Poland Country Energy Report, August 2019 <<https://market-research.enerdata.net/reports.html>> (erişim.30.4.2018) s.21,

²⁷⁵ **Ibid.**, s.20.

²⁷⁶ **Ibid.**, s.25.

sürmüştür.²⁷⁷ Polonya’da Rusya’ya sempati ile yaklaşan Demokratik Sol İttifakı’nın bir üyesi olmasına rağmen, 2014 yılında yayımlanan Ulusal Güvenlik Strateji Belgesi’nde,²⁷⁸ Rusya’dan algılanan tehdidin kaynakları olarak gösterilen etmenlerin Kırım’ın ilhakına odaklanması ile birlikte değerlendirildiğinde, Miller’ın açıklamalarının önem arz ettiği düşünülmektedir. Üstelik belgede, enerji güvenliği bağlamında AB düzeyinde girişilecek eylemlere değinilmesine rağmen, Rusya’dan enerji kaynaklı tehdit algılandığına ilişkin bir ibare yer almamıştır.

Bu veriler ışığında Polonya’nın Rusya’dan enerji alanında, jeopolitik açıdan öne sürdüğü derecede tehdit algılamasının makul gözükmediği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede ülkenin Enerji Birliği kapsamında ortak gaz alımı, Komisyon’un ikili enerji sözleşmelerinde rolünün güçlendirilmesi gibi hususlardaki yaklaşımını değerlendirmek amacıyla ülkenin enerji alanındaki ekonomik beklentileri ve bunun ulusal düzeydeki temeli incelenecektir.

Liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının ilk aşamasını teşkil eden ulusal tercihlerin belirlenmesinde, Polonya’da karşımıza oldukça sınırlı sayıda aktör çıkmaktadır. Karar alımı Hükümet yetkilileri ve endüstrinin dahil olduğu dar bir çevrede gerçekleştirilmekte olup, çevre sivil toplum örgütleri ve çok sayıda düşünce kuruluşu doğrudan sürece dahil olamamaktadır.²⁷⁹ Bu çerçevede kamuoyunun doğrudan etkili olmasa da Hükümet’in Rusya’ya yönelik eğilimde popülist yaklaşımın da bir ölçüde etkisi bulunduğu değerlendirilmektedir.

²⁷⁷ Sputnik, “Warsaw’s Concerns Over Alleged Russian Threat Are Senseless,” 14.07.2018, <<https://sputniknews.com/europe/201807141066345490-russia-poland-military-threat/>> (erişim:08.08.2018).

²⁷⁸ National Security Strategy of the Republic of Poland, Warsaw, 2014,s.21, 22, 29.

²⁷⁹ Andrzej Ancygier, Kacper Szulecki, “A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence,” **ESPRi Working Paper**, No:4 ,(April 2014), s.16.

Petrol sektöründe üretimi, PGNiG başta olmak üzere devlet şirketleri gerçekleştirmektedir. Doğal gaz sektöründe de PGNiG'in baskınlığı görülmekte olup, 2018 yılı içerisinde ülkedeki gaz satışının %82'sini gerçekleştirmiştir.²⁸⁰ Şirket, aynı zamanda gaz depolama tesislerini de kontrol etmekte olup, gazın dağıtımını yapmak üzere bünyesinde altı şirketi bulundurmaktadır.²⁸¹ Bu noktada PGNiG şirketinde %71,9 oranında devletin hissesinin bulunması²⁸² bu alanda Hükümet'in ekonomik kazancı ve endüstrinin ticari karı arasındaki çizgiyi bulanıklaştırmakta, PGNiG ve Hükümet'in eylemlerinin karşılıklı olarak birbirini desteklediği yorumuna olanak sağlamaktadır. PGNiG'in petrol ve özellikle de gaz sektöründeki tekeline, Polonya'nın Birlik düzeyinde enerji güvenliği sağlanmasına ilişkin ikilemine ışık tutacağı değerlendirilmektedir.

Nitekim Polonya, AB arz güvenliğine zarar verdiği gerekçesiyle Kuzey Akım I ve Kuzey Akım II hatlarına ve de OPAL'in geri kalan %50'lik kapasitesinin de Gazprom'un kullanımına açılması kararına ciddi ölçüde karşı çıkmış olup, Kuzey Akım Boru Hattı'nın ilk hattının inşasına ilişkin duyurunun yapılmasının ardından projenin Polonya'nın enerji güvenliği için tehdit teşkil ettiğini vurgulamıştır. Ekonomi Bakanlığı tarafından projenin çevreye olan zararlarına, Dışişleri Bakanlığı tarafından da yeni gaz bağlantısının Avrupa standartlarını karşılamadığına ve söz konusu boru hattının AB enerji dayanışması prensibine aykırı olduğuna ilişkin açıklamalar yapılmıştır.²⁸³ Diğer taraftan Polonya, AB arz güvenliği kapsamında, Rus gazına

²⁸⁰ Poland Enerdata, August 2019, s.8.

²⁸¹ Ancygier, Szulecki, "A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence," s.15-16.

²⁸² Poland Enerdata, August 2019, s.8.

²⁸³ Bouzarovski, Konieczny, "Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland's Relationship With the Nord Stream Pipeline," s.10.

alternatif teşkil etmesi açısından dönemin en önemli projelerinden Nabucco Boru Hattı²⁸⁴ karşısında sessiz kalmıştır. Bu çerçevede ülkenin Birlik düzeyinde yalnızca çıkarlarına aykırı projeleri engellediği,²⁸⁵ projeyi desteklemek için de çıkarlarını yansıtma şartını sağlamasını beklediği görülmektedir. Bu çerçevede Polonya'nın başlangıçta Nabucco projesine yönelik desteğinin,²⁸⁶ ülkenin gaz tekeli PGNiG'in projeye katılımı ile ilgili olduğu²⁸⁷ akla gelmektedir.

Kuzey Akım Boru Hattı projelerine ve OPAL'in kapasitesinin artırılmasına ilişkin pozisyonunda da benzer faktörlerin rol oynadığı gözlemlenmektedir. Bu çerçevede PGNiG'in hedeflerine bakıldığında, Polonya'yı LNG Terminali vasıtasıyla Doğu Avrupa'da gaz merkezi konumuna getirmeyi hedeflediği görülmektedir. Ülkenin Dönem Dışişleri Bakanı Witold Waszczykowski, Rusya ile mevcut sözleşmelerini 2022'de sonlandıracaklarını bildirerek, diğer Doğu Avrupa ülkelerini de benzeri şekilde davranmaya çağırarak, ABD LNG'sinin Rus gazını ikame edebileceğini dile getirmiştir.²⁸⁸ Mevcut koşullarda LNG fiyatının boru hattından iletilen gazın fiyatına kıyasla daha yüksek olması sebebiyle yakın zamanda böyle bir ikamenin söz konusu

²⁸⁴ 2002 yılında ortaya atılan Nabucco Boru Hattı Projesi ile Türkmenistan da dahil olmak üzere çeşitli kaynaklardan temin edilecek gazın ilk aşamada 31 bcm/y kapasiteli bir boru hattı vasıtasıyla Türkiye üzerinden Avusturya'daki Baumgarten gaz merkezi ile bağlantı kuracak şekilde Avrupa'ya iletilmesi planlanmıştır. Öte yandan yeterli gaz bulunamaması sebebiyle Nabucco Doğalgaz Boru Hattı Projesi, Türkiye ile Azerbaycan arasında Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi'ne (TANAP) ilişkin anlaşmanın imzalanmasıyla konsept değiştirmiştir. Azerbaycan'ın Şahdeniz 2 sahasından temin edilecek gazı Türkiye sınırından Avrupa'ya taşımak üzere de Şahdeniz 2 Konsorsiyumu NW (Bulgaristan çıkışı) ve TAP (Yunanistan çıkışı) hat arasında bir seçim yapmış ve tercihini TAP'tan yana kullanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erzincan Milletvekili Muharrem Işık'ın tevcih ettiği Yazılı Soru Önergesi ve Cevapları (7/34940), 3.1.2014, <<https://www.tbmm.gov.tr/d24/7/7-34940c.pdf>>

²⁸⁵ Berthold Leimbach, Friedemann Müller, "European Energy Policy: Balancing national interests and the need for policy change," **Friedrich-Ebert-Stiftung**, s.37.

²⁸⁶ Euractiv, "Poland defies Germany over Nabucco pipe," 18.03.2009, <<https://www.euractiv.com/section/med-south/news/poland-defies-germany-over-nabucco-pipe/>> (erişim:10.08.2018).

²⁸⁷ Reuters, "Poland's PGNiG eyes pipeline through Slovakia", 03.03.2009, <<https://www.reuters.com/article/poland-pgnig-idUSL329906820090303>> (erişim:10.08.2018).

²⁸⁸ EurAsia Daily, "There are no plans and no cheap gas:How Poland is trying to become a gas hub," 22.11.2017, <<https://easaily.com/en/news/2017/11/22/there-are-plans-and-no-cheap-gas-how-poland-is-trying-to-become-a-gas-hub>> (erişim:08.08.2018).

olmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim, Polonya'nın Kasım 2018'de ABD ile imzaladığı uzun dönemli ticaret sözleşmesinin Rus gazının fiyatına kıyasla %20-%30 daha ucuz olduğu şeklinde haberler basına yansımıştır.²⁸⁹

Polonya, gaz merkezi olma yönündeki hedeflerinin önünde engel olarak Fransız Engie, Alman RWE şirketlerinin PGNiG'e kıyasla daha düşük fiyat ödeyerek gaz satın almasını görmektedir. Üstelik Kuzey Akım II Hattı'nın da inşa edilmesiyle bu fiyatın daha da düşmesi öngörülmektedir. Böylelikle boru hattı, Alman şirketleri de dahil olmak üzere Gazprom'un ortağı olan diğer Avrupalı şirketlerin Polonya'nın tüketicilerini elinden alarak, PGNiG'in pozisyonuna zarar verebileceğine yönelik endişelerini artırmaktadır²⁹⁰

Şirketin dezavantajlı konumuna, Polonya'nın hâlihazırda AB'nin toplam doğal gaz ithalatında sahip olduğu görece düşük %3,2'lik oran²⁹¹ eklendiğinde, Rusya karşısındaki pazarlık gücünün artırılmasının yüksek ölçüde önem arz ettiği görülmektedir. Söz konusu hatların inşası ve kapasite artırımı, ülkenin transit gelirlerinde azalma gerçekleşmesi²⁹² bir yana, Rusya'dan Polonya üzerinden Almanya'ya gaz akışını sağlayan Yamal-Avrupa boru hattının kapasitesinde azalma meydana getirebilecek,²⁹³ Rusya'nın Almanya'ya olan ihracatı etkilenmeksizin

²⁸⁹ Reuters, "Poland's PGNiG signs long-term LNG deal with Cheniere," 8.11.2018, <<https://www.reuters.com/article/usa-energy-pgnig/polands-pgnig-signs-long-term-lng-deal-with-cheniere-idUSL8N1XJ2GW>> (erişim: 11.5.2019).

²⁹⁰ EurAsia Daily, "There are no plans and no cheap gas: How Poland is trying to become a gas hub"

²⁹¹ EU Energy in Figures, 2018, s.56.

²⁹² Bouzarovski, Konieczny, "Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland's Relationship With the Nord Stream Pipeline," s.9.

²⁹³ General Court of the European Union, Press Release, No:83/17, Luxembourg, 21 July 2017.

Polonya'ya ihracatını durdurabilecektir.²⁹⁴ Bu çerçevede siyasi elitlerin vurguladığı üzere Polonya, AB'deki kilit tüketiciye iletilen gaz için kilit transit ülke olma konumunu yitirecek²⁹⁵ ve bu koşullar altında da Polonya'nın Rusya karşısında pazarlık şansı da önemli ölçüde azalmış olacaktır.²⁹⁶ Ülkenin beklentisi, Yamal Boru Hattı'nın ikinci bölümünün inşa edilerek, transit rolünün güçlendirilmesiydi.²⁹⁷ Öte yandan Kuzey Akım'ın Avrupa arz güvenliğine katkı sağlayıp sağlamayacağına ilişkin tartışmalarının yapıldığı süreçte, Polonya medyasında hattın inşası kararının ardındaki gerçek sebeplere ilişkin spekülasyonlar başlamış olup, konunun ekonomik boyutu bir kenara itilerek ulusal güvenlik ve kimlik hususları öne çıkarılmış,²⁹⁸ konunun bir nevi politize edilmesi söz konusu olmuştur.

Ülkenin hassasiyetleri Enerji Birliğine ilişkin konulara da yansıtılmış olup, yayınlamış olduğu bir belgede Birliğin, ayrıntıları verilmemekle beraber gazın ortak alımı, tedarikçiler karşısında Avrupa ülkelerinin pozisyonunun güçlendirilmesi amacıyla iç pazarın ve ekonominin kullanılması hususlarına değinmektedir.²⁹⁹ Buradaki mantık, AB düzeyinde ortak gaz alınmasının Polonya gibi görece zayıf ülkelerin Rusya karşısındakini konumunu güçlendireceği inancıdır. Komisyon'un ikili enerji anlaşmalarda yer almasına yönelik desteğinin temelinde de bu yer almaktadır. Nitekim ülke, 2010 yılında Gazprom ile uzun dönemli gaz sözleşmesi müzakerelerine

²⁹⁴ Roth, "Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?," s.608.

²⁹⁵ Bouzarovski, Konieczny, "Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland's Relationship With the Nord Stream Pipeline," s.9.

²⁹⁶ Øystein Noreng, "The Global Dimension of EU Energy," eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, London, Macmillan, 2017, s.78.

²⁹⁷ Roth, "Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?," s.608.

²⁹⁸ Bouzarovski, Konieczny, "Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland's Relationship With the Nord Stream Pipeline," s.9.

²⁹⁹ Nosko, Mišík, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, s.203,204.

Komisyon’u da dahil etmiştir.³⁰⁰

Polonya’nın Rusya odaklı enerjiyi güvenlikleştirmesinin³⁰¹ ulusal boyuta yansımaları değerlendirildiğinde, Hükümet’in enerji politikalarının çeşitlendirilmesi konusundaki hareket kabiliyetini artırdığı ve bu alanda da birtakım kazanımlar elde etmiş olabileceği düşünülmektedir.

Bir taraftan, daha önce nükleer enerjiye karşı olan Polonya halkının son 6 yıldır santralin inşa edilmesine yönelik desteğini artırdığı gözlemlenmektedir. Polonya Enerji Bakanlığı’nın son dönemde yaptığı bir ankette, ankete katılanların %76’sının Polonya’nın nükleer santral inşa etmesini desteklediğini, %67’sinin de nükleer santralin Polonya’nın enerji güvenliğine katkı sağlayacağına inandığını göstermiştir.³⁰² Nitekim Hükümet daha önce başaramadığı şeyi yaparak, 2014 yılında Polonya Nükleer Güç Programı’nı yayınlayarak, 2029 yılında ilk nükleer enerji santralinin devreye girmesi yönünde adım atabilmiştir.³⁰³

Diğer taraftan, PGNiG’in Swinoujscie Limanı’na inşa ettiği LNG

³⁰⁰ Andreas Goldthau, Nick Sitter, “A liberal actor in a realist world? The Commission and the external dimension of the single market for energy,” *Journal of European Public Policy*, 21/10(2014), s.167.

³⁰¹ Polonya tarafından enerjinin güvenlikleştirilmesi hususu akademide bu alanda yapılan çalışmalarda sıklıkla yer almaktadır. Örneğin Mathias Roth, Polonya’nın enerji kaynaklarına yönelik söyleminin yüksek düzeyde güvenlikleştirilmiş olduğunu, çoğunlukla askeri güvenlik kavramına referansla kullıldığını belirtmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Roth, “*Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?*.” Terim halen yaygın olarak kullanılmaya devam etmekte, Szulecki’nin editörlüğünü yaptığı Avrupa enerji güvenliğini konulu kitapta, özellikle gaz sektörünün güvenlikleştirilmesi bölümünde Polonya’nın Kuzey Akım projesine yönelik duruşunu inceleyerek, ekonomik bir projenin doğrudan tehdit olarak algılanmasına giden süreci anlatarak, güvenlikleştirme teorisi çerçevesinde bir inceleme yapmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kacper Szulecki, *Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges*, Oslo, palgrave macmillan, 2018.

³⁰² World Nuclear News, “High support for nuclear among Polish citizens,” 12.12.2017, <<http://www.world-nuclear-news.org/NP-High-support-for-nuclear-among-Polish-citizens-1212175.html>> (erişim:08.08.2018).

³⁰³ Poland Country Energy Report January 2018, s.7.

Terminali'nin yapımına ilişkin kararı 2006 yılında vermiş; ancak basında söz konusu terminalin yüksek maliyeti çerçevesinde karlılığı ciddi ölçüde sorgulanmıştır.³⁰⁴ Nitekim söz konusu yüksek maliyetin de gaz kullanıcılarına yansıtılacağı aşıkardı. Bu çerçevede LNG Terminali'nin inşasına Kuzey Akım boru hattının inşasına başlanmasından bir yıl sonra, 2011 yılında başlanması,³⁰⁵ güvenlikleştirme söylemlerinin, LNG terminali inşasını meşrulaştırıp meşrulaştırmadığı tartışmalarına zemin hazırlamaktadır.

Bu noktada, enerjinin güvenlikleştirilmesi meselesinin, söz konusu kararların alınması bağlamında kamuoyunun görüşlerinin ılımlaştırılmasında etkili olduğunun gösterilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu örnekler çerçevesinde enerji çeşitliliğini etkileyen pek çok faktörün bir araya gelmiş olması sebebiyle, Hükümet'in enerji çeşitliliği tercihine yönelik kararı ile kamuoyu arasında doğrudan bir bağlantı kurulmamaktadır.

İncelemeler ışığında, Rusya'ya yönelik yaklaşımında ve dolayısıyla Enerji Birliğinin görüş farklılığı içeren hususlarında, ekonomik faktörlerin jeopolitik faktörlere kıyasla üstünlüğü gözlemlenmektedir. Nitekim Birlik düzeyinde desteklenen ortak gaz alımı, gaz arz sözleşmelerinde şeffaflık gibi hususlar, Polonya'nın PGNiG vasıtasıyla giriştiği enerji rekabetinde konumunu zayıflatacak, özellikle fiyat bazlı dezavantaj teşkil edebilecek etmenlerin önüne geçmeyi ve ikili enerji müzakerelerinde Komisyon'un rolünün artırılması hususu da Polonya'nın fiyat müzakerelerindeki

³⁰⁴ Bouzarovski, Konieczny, "Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland's Relationship With the Nord Stream Pipeline," s.14.

³⁰⁵ Michael Carnegie Labelle, "Regulating for Consumers?The Agency for Cooperation of Energy Regulations," **Energy Union, Europe's new merchantalism**, eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, London, Macmillan, 2017, s.160.

pazarlık gücünü artırmayı hedeflemektedir.

Ek olarak Hükümet, iç politikada da enerjinin güvenlikleştirilmesi bağlamında geliştirdiği söylemlerle yüksek maliyetli projeleri kamuoyunun gözünde meşrulaştırabilmektedir. Nitekim Polonya'nın Rus karşıtlığı doğrultusunda enerjiyi güvenliklestirmesi gerek iç politikada gerekse dış politikada ülkeye kazanç getirmekte veya kazanç getirmesi beklenmektedir.

2.1.2 Yenilenebilir Enerji Politikalarına Yaklaşım Boyutu: Minimum Destek

Polonya, AB düzeyinde iklim ve düşük karbon gelişimine ilişkin siyasi hedeflere en çok karşı çıkan ülkelerden biri olmuştur.³⁰⁶ Öte yandan Birlik düzeyindeki yenilenebilir enerji politikalarına yönelik desteğinin dönemsel olarak farklılık gösterdiği, gittikçe azalan bir eğilim sergilediği gözlemlenmektedir.

Polonya, AB üyeliğine hazırlık ve üyeliğin başlangıcı dönemine tekabül eden 2000'lerin başı ve ortalarında Birlik düzeyindeki yenilenebilir enerji politikalarına destek vermiştir. Ülkenin bu eğiliminde, o dönemde küçük şirketlere bölünmüş durumda olan enerji sektörü için yenilenebilir yatırımları iyi bir giriş noktası teşkil ederek yenilenebilir politikası yatırımcı çekmek üzere tasarlanmış olması önemli bir etken olarak öne çıkmaktadır.³⁰⁷ Diğer taraftan çıkarlarının en iyi AB düzeyinde korunacağına duyduğu inançtan hareketle ülkenin, Birlik düzeyinde kendini kanıtlama çabasının da etkili olabileceği düşünülmektedir.

³⁰⁶ Julian Schwartzkopff, Sabrina Schulz, "Climate & Energy Snapshot: Poland," E3G, February 2017.

³⁰⁷ Ancygier, Szulecki, "A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence," s.19.

PiS Hükümeti döneminde (2005-2007) ise iklim konusu gündemin ilk sıralarında yer almamıştır. Üyeliğinin üzerinden zaman geçmesinin ardından, 2007-2008 yıllarında Hükümet ve enerji şirketleri arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, ülkenin AB düzeyinde yenilenebilir enerji politikalarına bakışını önemli ölçüde değiştirmiştir.³⁰⁸ Bu dönemde, Polonya'nın siyasi elitleri, AB iklim ve enerji politikası paketini, iç politika sektörünün karşılaştığı temel problem olarak görmüş; nitekim AB düzeyinde kabul edilen iklim politikaları enerji güvenliğini artırma önlemi olarak değil, çoğunlukla Almanya'dan ilham alınarak yapılması (*German-inspired*) çerçevesinde dışarıdan zorla kabul ettirilmek istenen yasal çerçeve olarak algılanmıştır.³⁰⁹

AB düzeyinde Aralık 2008'de kabul edilen Enerji ve İklim Politikası'na iddialı bir enerji ve iklim politikasının işsizliğe ve endüstrinin diğer ülkelere taşınmasına neden olacağı gerekçesiyle karşı çıkmıştır.³¹⁰ Çevre Bakanı olarak görev yapan Maciej Nowicki, yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesinde etkisinin bulunmadığını öne sürerek 2009 yılının sonlarında istifa etmiştir.³¹¹ Ülke, 2011 ve 2012 yıllarında AB'nin iklim ve yenilenebilir enerji politikalarını güçlendirme planlarını veto eden tek üye ülke olmuştur.³¹²

Hâlihazırda iktidarda bulunan PiS Partisi, Polonya'nın çıkarlarına aykırı olduğu gerekçesiyle iklim ajandasını reddetmektedir.³¹³ Hatta, PiS'in seçim zaferi de

³⁰⁸ **Ibidem**

³⁰⁹ **Ibid.**,s.15.

³¹⁰ **Ibid.**, s.18.

³¹¹ **Ibid.**,s.19.

³¹² Ancygier, Szulecki, "A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence,"s.18.

³¹³ J. Schwartzkopff, S. Schulz, "Climate &Energy Snapshot: Poland," s.19.

büyük ölçüde kömürün enerji yelpazesindeki konumunu muhafaza etme taahhüdü ile bağlantılı olduğu yorumları yapılmaktadır.³¹⁴ Ülkede yenilenebilir enerjiyi destekleyen tek büyük parti Çiftçi Partisi olup,³¹⁵ son olarak 2015 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerdeki oy oranı %5,1 ile sınırlı kalmıştır.³¹⁶ Kamuoyunun çevreye yönelik endişeleri ise oldukça düşük düzeylerde olup, yalnızca %4'ünün çevre ile ilgili endişelere sahip olduğu görülmektedir.³¹⁷

Polonya, kömür üretimi ve tüketiminde AB çapında ikinci sırada yer almaktadır.³¹⁸ Kömür ve linyit, kurulu elektrik güç kapasitesinin %72'sini, üretimin %78'ini karşılamakta,³¹⁹ toplam enerji tüketiminin ise %49'unu kapsamaktadır.³²⁰

Bu çerçevede Polonya'nın yüksek karbonlu ekonomisinin kömür endüstrisi tarafından domine edildiği açık bir şekilde göze çarpmaktadır. Üstelik sektöre yönelik yatırımlar devam etmekte olup, 2017 yılının sonunda Hükümet, kömür üretimini artırmak için 4,4 milyar Euro yatırım yapacağını duyurmuştur.³²¹ Söz konusu hususun 2018 yılında Polonya'nın 2011 yılından beri ilk kez kömür ithalatçısı konumuna geçmesi söz konusudur. Nitekim 2018 yılında Polonya toplam 20 Mt kömür ithal etmiş olup, bu ithalatın %54'ü (10,8 Mt) ise Rusya'dan temin edilmiştir.³²² Bu durum Rus petrol ve gazına bağımlılığı azaltma söylemlerine odaklanan iktidar Partisi

³¹⁴ Agnieszka Barteczko, "Polish coal imports jump, Russia biggest supplier," **Reuters**, 3.12.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-poland-coal/polish-coal-imports-jump-russia-biggest-supplier-idUSKBN1O21BL>> (erişim: 10.9.2019).

³¹⁵ J. Schwartzkopff, S. Schulz, "Climate &Energy Snapshot: Poland," s.8.

³¹⁶ CIA Library, The World FactBook, "Poland," <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html>> (erişim:08.08.2018).

³¹⁷ J. Schwartzkopff, S. Schulz, "Climate &Energy Snapshot: Poland," s.11.

³¹⁸ Poland Country Energy Report, August 2019,s.5.

³¹⁹ **Ibid.**,s.18.

³²⁰ **Ibid.**, s.25.

³²¹ Poland Country Energy Report, January 2018,s.30.

³²² Poland Country Energy Report, August 2019, s.22.

açısından çelişkili bir durum yaratmaktadır.

Bu çelişkili durumun oluşmasında Hükümet ve kömür endüstrisi arasındaki güçlü bağların önemli ölçüde etkili olduğu değerlendirilmektedir. Ülkede 1990’larda gerçekleştirilen geniş çaplı özelleştirmelerinin ardından oligopolist bir kömür sektörü ortaya çıkmış olup, beş kömür şirketinden dördü tamamen veya kısmen devletin kontrolündedir. Bu çerçevede de devlet, bu şirketleri desteklemek için güçlü teşvikler kullanmaktadır. Bunların yanında kömür sektörü birlikleri geleneksel olarak çok güçlüdür. Siyasi açıdan ciddi ölçüde etki ve mobilizasyon kapasitesine sahip toplam 240 ticari birlik, statükonun devamında kilit rol oynamaktadır.³²³

Başta kömür olmak üzere hidrokarbon endüstrisinin güçlü bir konumda olması ülkenin yenilenebilir enerjiye yönelik isteksizliğinin de kaynağını oluşturmaktadır. Nitekim, yenilenebilir enerjinin fiyatındaki düşüşe rağmen, dönemin Başbakanı Tusk şeyl gaz, kömür ve nükleer enerjiyi, Polonya enerji politikasının üç temel elementi olarak tanımlamış, yenilenebilir enerjiye herhangi bir referansta bulunmamıştır.³²⁴ Aksine iç politikada yenilenebilir enerjiye yönelik desteği kısıtlayıcı hatta engelleyici düzeylere ulaşabilmektedir. Örneğin rüzgâr enerjisine getirilen düzenleme, rüzgâr enerjisi geliştirilmesi faaliyetlerinin %98’inin önünü kesmektedir. AB düzeyinde desteklenen düşük karbon projelerinin yatırımları da kömür şirketlerinin teşvikine aktarılmaktadır.³²⁵ Nitekim birincil enerji tüketiminde rüzgâr ve güneş enerjisinin payı

³²³ Ibid., s.4.

³²⁴ Ancygier, Szulecki, “A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence,” s:21.

³²⁵ Schwartzkopff, Schulz, “Climate &Energy Snapshot: Poland,” s.7.

yalnızca %1,3 oranındadır.³²⁶

2018 yılında Polonya, BM İklim Değişikliği Zirvesi'ne ev sahipliği yaptığında ise, kömür rezervi bakımından zengin kenti Katoviç'i seçti. Açılış konuşması esnasında Devlet Başkanı Andrej Duda, Polonya'nın 200 yıl kadar yetecek kömür rezervi bulunduğunu ve kömürden tamamen vazgeçme planının bulunmadığını açıklamıştır. Üstelik söz konusu konferansın sponsorluğu için ortaklığı da ülkedeki en büyük kömür girişimcileriyle yapmıştır. Bu durum Polonya'nın enerji gündemini küresel platforma taşıması şeklinde algılanmıştır.³²⁷

Ülkenin AB düzeyindeki yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konularına yaklaşımı da ülke içindeki politikalarla uyumlu şekilde gerçekleşmektedir. Birlik düzeyindeki müzakerelerde de, ülkenin temel pazarlık konuları iklim ve enerji politikası olup, genellikle diğer konuları koz olarak kullanmaktadır. Bunun altında temelde yüksek karbon iş dünyası, resmi pozisyon ve politikayı domine etmekte, düşük-karbon endüstrisinin geliştirilmesine karşı çıkmakta, yenilenebilir ve enerji verimliliğini kendi çıkarlarına tehdit olarak algılamaktadır.³²⁸ Tüm bu bilgiler ışığında, ülkenin temel yaklaşımı, AB iklim politikası prensipleri doğrultusunda gerekli olanı minimum düzeyde yerine getirmek, sonuna kadar kömür endüstrisini korumak ve çevre düzenlemelerinin etkilerini minimize etmektir.³²⁹ Konvansiyonel olmayan yollardan petrol ve doğal gaz elde edilmesi konusunda da ülkenin kaynaklar bakımından zengin olmasının önemli ölçüde olmasa da, bir etken olabileceği

³²⁶ Poland Country Energy Report January 2018, s.25.

³²⁷ Joanna Berendt, "Playing Host to Climate Conference, Poland Promotes Coal," **The New York Times**, 4.12.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/12/04/world/europe/poland-coal-un.html>> (erişim 19.9.2019).

³²⁸ Schwartzkopff, Schulz, "Climate &Energy Snapshot: Poland," s.19.

³²⁹ **Ibid.**,s.19.

değerlendirilmektedir. Polonya Jeoloji Enstitüsü'nün 2012 yılında yaptığı araştırma sonucunda, ülkenin şeyl gaz kaynaklarının tahmini olarak 346 bcm ile 768 bcm arasında olduğu belirtilmiştir.³³⁰

Polonya, Enerji Birliğine ilişkin gerçekleştirilecek müzakereler öncesinde, Moravcsik'in de altını çizdiği üzere, diğer ülkeleri yanına çekmek için çabalamıştır. Beklenilebileceği üzere ilk tercihi Vişegrad Dörtlüsü (V4)³³¹ olmuştur. V4, 2015 yılının Mart ayında gerçekleştirilecek Avrupa Konseyi toplantısının öncesinde, Enerji Bakanlarından oluşan Enerji Konseyi'ni toplamıştır. Toplantıda anlaşıldığı üzere de Enerji Birliği görüşmelerinde, Çekya Polonya ve Slovakya Bakanları ortak bir duruş sergilemiş ve enerji yelpazesinin üye devletin münhasır yetkisi altında kalmasını desteklemiştir.³³² Öte yandan, Komisyon'un teklif etmiş olduğu versiyonu Polonya'nın çıkarlarına tam olarak yanıt vermediğinden 2016-2017 yılları arasında dönem başkanlığını gerçekleştirdiği V4 Grubu gündeminde, Enerji Birliğine kısıtlı düzeyde yer vermiştir.

Sonuçta, Enerji Birliği'nin orijinal teklifinde yer alan kömür de dâhil olmak üzere fosil kaynakların kullanılmasının sürdürülmesindeki ısrarın temelinde, ülkenin enerji çeşitliliğinde kömürün yüksek bir payının olmasından kaynaklanan ekonomik kaygılar açık bir şekilde gözlemlenebilmektedir. Polonya, Enerji Birliği çerçevesinde, Birliğin Avrupa enerji sisteminde bir geçişten ziyade yalnızca enerji güvenliğine

³³¹ Vişegrad Dörtlüsü, Polonya, Çekya, Macaristan ve Slovakya'dan oluşmaktadır. Başlangıçta AB üyeliği hedefi doğrultusunda biraraya gelmiş olan grup, 2004'te tam üyeliğin ardından amacına ulaşmış ve bu tarihten sonra da çeşitli konularda ortak duruş sergilemek amacıyla varlığını sürdürmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.visegradgroup.eu/about>

³³² Matúš Mišík, "Energy Union and the Visegrad four countries: blurred unity?" **International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs** Vol. 25, No. 1-2, (2016), s.70-71.

odaklanmasını istemektedir.³³³ Polonya'nın fosil kaynakların kullanımındaki ısrarı ve bu çerçevede Birlik düzeyindeki yenilenebilir enerji politikalarına etkisi çerçevesinde, ulusal tercihlerin oluşturulması sürecinde, Moravcsik'in ileri sürdüğü üzere birincil derecede etkili olan grubun, güçlü kömür endüstrisi olduğu görülmektedir. Enerji Birliğine ilişkin yaklaşımında da kömür endüstrisinin çıkarlarını koruma çabası açıkça göze çarpmaktadır.

2.2 Almanya'nın Enerji Birliğine Yönelik Yaklaşımı

Almanya'da enerji konusunun ele alınışı, Polonya'dan büyük ölçüde ayrılmaktadır. Enerji, Almanya'da geleneksel olarak ekonomik bir mesele olarak değerlendirilmekte, bu çerçevede Ekonomi Bakanlığı'nın görev alanında yer almaktadır. Ülkenin enerji politikasının temelini oluşturan yenilenebilir enerji de Çevre Bakanlığı'nın yetkisindedir.³³⁴

Öte yandan bu duruş, ülkenin enerji profili ile tezat teşkil etmektedir. Nitekim Almanya'nın enerji bağımsızlık oranı Polonya'nınkine kıyasla neredeyse yarı yarıya daha düşük olup, 2018 yılı verilerine göre %38 düzeyindedir.³³⁵ Üstelik ülkede tüketimin kaynaklara göre dağılımı konusunda da görece dezavantajları bulunmakta olup, aynı yılın verilerine göre toplam enerji tüketiminin %33'ünü petrol, %23'ünü doğal gazın teşkil ettiği görülmektedir.³³⁶ Almanya, %95 oranında petrol ithalatına bağımlı olup, 2017 yılında bu ithalatın %33'ü Rusya'dan gerçekleştirilmiştir. Aynı yıl

³³³ Schwartzkopff, Schulz, "Climate & Energy Snapshot: Poland," s.20.

³³⁴ John S. Duffield, "Germany and energy security in the 2000s: Rise and fall of a policy issue?," **Energy Policy**, Vol:37/11 (2009), s.4286.

³³⁵ Germany Energy Country Report, **Enerdata**, May 2019, <<https://market-research.enerdata.net/reports.html>> s.5. (erişim: 18.9.2019).

³³⁶ **Ibid.**, s.28.

doğal gazın %42'si Rusya'dan ithal etmiştir.³³⁷

Buna rağmen ülkenin 2016 yılında yayınlanan “Alman Güvenlik Politikası ve Bundeswehr’in Geleceğine ilişkin Beyaz Kitap” başlık belgede, küresel enerji kaynak ve arzının uluslararası terörizm gibi elementlerden etkilenmesi riski olduğundan bahsedilmiş,³³⁸ enerji ve hammadde arz güvenliği tehditlerine yönelik esnek dış ve güvenlik politikası araçları kullanılması gerektiği³³⁹ ifade edilmesine rağmen, ayrı bir başlık halinde ele alınan tek konu iklim değişikliği olmuş ve konunun artan şekilde güvenlik politikası ile ilişkilendirilebilir hale geldiğini öne sürmüştür.³⁴⁰ Dışişleri Bakanlığında Uluslararası Enerji Politikası biriminin oluşturulması da ancak ülkenin petrol arzında %20’lik kesintiye sebep olan 2007 tarihli Belarus krizinin ardından gerçekleştirilmiştir.³⁴¹ Bu çerçevede ülkenin enerji politikalarında iklim konusunun öncelikli olarak yer aldığı açık bir şekilde görülmektedir.

2.2.1 Rusya’ya Yönelik Yaklaşım Boyutu: Karşılıklı Ekonomik Bağımlılık

Almanya’nın, Polonya’ya kıyasla daha düşük enerji bağımsızlık oranı ve daha yüksek Rus hidrokarbon kaynaklarına bağımlılığı bulunmasına rağmen enerjinin güvenlik meselesi olarak ele alınmamasının altında yatan temel sebebin, ülkenin geniş kapsamda Rusya ile ilişkileri ve dar anlamda da enerji bağlamında Rusya’ya yönelik yaklaşımı olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim ülkenin, Rusya algısı Polonya’nın algısı ile tam anlamıyla tezat teşkil etmektedir.

³³⁷Germany Energy Country Report, **Enerdata**, July 2018, < <https://market-research.enerdata.net/reports.html> > s.22-23. (erişim: 8.8.2018).

³³⁸ The Federal Government, White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, 2016, s.40.

³³⁹ White Paper, s.41.

³⁴⁰ **Ibid.**, s.42.

³⁴¹ Duffield, “Germany and energy security in the 2000s: Rise and fall of a policy issue?,” s.4286.

Tarihsel bağlamda, SSCB Dönemi'nin Polonya üzerinde yarattığı baskı Almanya'da gerçekleşmemiş, aksine soğuk savaş döneminde Almanya'nın Ostpolitik yaklaşımının ekonomik arka planını Rusya ile enerji ilişkileri oluşturmuştur. Rusya ile Almanya arasındaki ekonomik ilişkiler, 1970'lerden bu yana iki ülke endüstrisinin gelişmesine katkı sağlamaktadır.³⁴² 1970 ve 1980 yıllarındaki petrol şokları sebebiyle enerji güvenliği meselesi gündeme taşındığında dahi Rusya'nın, Sovyetler Dönemi'nden itibaren petrol ve gaz ticaretinde sorun çıkarmaması ve ülkenin petrol ve gaz depolama tesislerinin bulunması sebebiyle ülke gündeminin ilk sıralarında kendisine yer bulamamıştır.³⁴³ 2006 yılına gelindiğinde de yaklaşım değişmemiş, gaz krizinin ardından tüm Hükümet yetkilileri Rus gaz arzının güvenilir olduğu konusunda ısrarcı olmuştur.³⁴⁴

İktidarda bulunan Alman siyasi partilerinin duruşları da, Sosyal Demokrat Partisi (SPD)'nin, geleneksel olarak SSCB'den başlamak üzere Rusya ile işbirliğine daha olumlu yaklaşmasına ve Hristiyan Demokrat Birliği (CDU)/Hristiyan Sosyal Birliği (CSU)'nin, Avrupa entegrasyonu ve piyasa serbestleşmesi konusunda daha destekçi olması³⁴⁵ şeklinde değişkenlik göstermesine rağmen, farklılıklar oldukça kısıtlı düzeyde kalmakta, her iki büyük parti de Rusya'ya yönelik pozitif yaklaşımda bulunmaktadır.³⁴⁶

Alman kamuoyunun Rusya'ya yönelik yaklaşımlarının tespiti yapılan farklı

³⁴² John S. Duffield, Kirsten Westphal, "Germany and EU Energy Policy," eds.D.Vicki L.Birchfield, John S.Duffield, **Toward a Common European Union Energy Policy**, New York, Macmillan, 2011, s.189.

³⁴³ **Ibid**,s.172.

³⁴⁴ **Ibid**.,s.183.

³⁴⁵ **Ibid**., s.182.

³⁴⁶ **Ibid**.,s.183.

araştırmaların farklı yönleri işaret etmesi sebebiyle, Polonya'ya kıyasla ortak çıkarım yapmayı zorlaştırmıştır. Örneğin, 2017 yılında yapılan bir araştırmaya göre, Alman toplumunun %61'i Rusya'nın Avrupa güvenliği çerçevesinde ortak olarak değerlendirilmesi gerektiğini,³⁴⁷ %59'u ise Kırım'ın ilhakı sebebiyle uygulanan yaptırımların azaltılmasını veya tamamen kaldırılmasını³⁴⁸ desteklemektedir. Bir sene önce yapılan bir diğer araştırmaya göre ise, Alman toplumunun yalnızca %27'si yaptırımların hafifletilmesini desteklemekte,³⁴⁹ ayrıca %55'i, Rusya'ya yönelik enerji bağımlılığını olumsuz bir şekilde değerlendirmektedir.³⁵⁰

İkili ekonomik ilişkiler çerçevesinde Almanya, hem ulusal düzeyde, hem Avrupa düzeyindeki enerji politikalarındaki sektörel yaklaşımı sebebiyle, Rusya'yı bir tehdit olarak algılamamakta, ikili ekonomik ilişkilerinde daha ziyade ticaret ve yatırım boyutunu baz almaktadır.³⁵¹ Dış ticaret verilerine göre, Almanya, Rusya'nın ihracatında 3. sırada, ithalatında ise 2. sırada yer alırken³⁵² Rusya, Almanya'nın ihracatında 15. sırada, ithalatında ise 14. sırada yer almaktadır.³⁵³

Almanya'nın dış enerji politikasının hedefi tek taraflı enerji bağımlılığını ortadan kaldırmaktır.³⁵⁴ Hedef, sektörel yaklaşım ile birlikte değerlendirildiğinde,

³⁴⁷ Center For Insights in Survey Research, Public Opinion in Germany, August 10-28 2017, s.34.

³⁴⁸ Public Opinion in Germany, 2017, s.40.

³⁴⁹ Agnieszka Łada, "Frayed Partnership: German public opinion on Russia," *Bertelsmann Stiftung* 2016, s.9.

³⁵⁰ *Ibid*, s.8.

³⁵¹ Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, "An Odd Pro-Market Trio: Germany, the UK and Norway," eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, London, Macmillan, 2017, s.189.

³⁵² Ticaret Bakanlığı, Rusya Federasyonu Dış Ticaret Verileri. <https://ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/rusya-federasyonu/ulke-profil/ekonomik-gorunum/dis-ticaret>

³⁵³ Ticaret Bakanlığı, Almanya Dış Ticaret Verileri, <<https://ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/almanya/ulke-profil/dis-ticaret>> (erişim: 10.9.2019).

³⁵⁴ Geden, Marcelis, Maurer, "Perspectives for the EU'S External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France," s.23.

Almanya'nın Rusya ile ilişkilerinde enerji konusunu bir araç olarak gördüğü ve genellikle özel sektörün elinde bulunan Alman enerji sektörünün siyasi bir mesele teşkil etmediği görülmektedir. Bu noktada Almanya'nın enerji konusunda yaklaşımı, Polonya dahil olmak üzere Doğu Avrupa ülkelerinin enerjiyi ulusal güvenliklerinin bir parçası olarak gören eğilimi ile tezat teşkil etmektedir.³⁵⁵

Ülkenin sektörel yaklaşımı ve tek taraflı enerji bağımlılığının ortadan kaldırılması prensipleri birlikte değerlendirildiğinde veriler, Almanya ve Rusya arasındaki geniş ölçekte ekonomik ilişkilerde karşılıklı bağımlılık prensibinin Almanya lehine geliştiğini vurgulamaktadır. Almanya'nın, AB ortalamasının yaklaşık %20 oranında üzerindeki tüketimi çerçevesinde Avrupa'nın en büyük enerji tüketicisi konumunda bulunması,³⁵⁶ AB'nin toplam doğal gaz ithalatındaki yeri %25,2 oranında olması³⁵⁷ sebebiyle ülke, ihracatı büyük ölçüde enerji kaynaklarına dayanan Rus Ekonomisi³⁵⁸ karşısında, önemli ölçüde tek taraflı enerji bağımlılığının önüne geçmekte ve bu durum ülkeye Rusya karşısında ciddi bir pazarlık avantajı sağlamaktadır. Nitekim, ülke daha önce Lizbon Anlaşması görüşmelerinde mesafeli yaklaştığı “dayanışma mekanizması” yaklaşımının da temel itiraz noktasını, yaklaşımın AB ve Rusya arasında siyasi ve ekonomik karşılıklı bağımlılığın oluşturulması çabalarına zarar vermesi olarak açıklamıştır.³⁵⁹

Almanya'nın Rusya ile geliştirdiği ikili enerji ilişkilerinin siyasi bir mesele

³⁵⁵ Andersen, Goldthau, Sitter, Svein, “*An Odd Pro-Market Trio: Germany, the UK and Norway*,” s.189.

³⁵⁶ Germany Country Energy Report, July 2018, s.27.

³⁵⁷ EU Energy in Figures, 2017,s.56.

³⁵⁸ 2017 verilerine göre, enerjinin toplam ihracattaki yeri elektrik enerjisi hariç %59'dur. (World Bank, Russia Economic Report, No:39 (May 2018), s.8.)

³⁵⁹ Geden, Marcelis, Maurer, “*Perspectives for the EU'S External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France*,” s.24.

olarak görülmeyerek ekonomik boyutuna odaklanılması çerçevesinde, ülkenin enerji endüstrisinin Rus enerji sektörü ile ilişkisi önem arz etmektedir. Ulusal tercihlerin oluşturulması aşamasında enerji endüstrisinin etkisinin incelenmesi amacıyla, çalışmanın bir sonraki adımında, Alman enerji endüstrisinin Hükümet ile ve Rus enerji sektörü ile geliştirdiği ilişki incelenecektir.

Ülkede enerji endüstrisi ve Hükümet arasındaki ilişki her zaman yakın olmasına rağmen, bu ilişkiler 1990'lı yıllarda nitelik değiştirmiştir.³⁶⁰ Schröder Hükümeti döneminde (1998-2005) bir taraftan uluslararası rekabet kabiliyeti yüksek büyük enerji şirketleri oluşturulurken, diğer taraftan da şirket faaliyetlerinin Hükümet'in büyük altyapı projeleri ile desteklenmesi gerektiği yaklaşımı ağırlık kazanmıştır.³⁶¹ Bu yaklaşım da aynı dönemin uluslararası düzeyde enerji arzında yalnızca Rusya'dan yana tercih kullanılması³⁶² ile birlikte AB düzeyinde tartışmalı olan Kuzey Akım Boru Hattı³⁶³ gibi projelerin ortaya çıkmasına önayak olmuştur. Schröder'in Rusya'ya yaklaşımının en açık göstergesi de 2005 yılında görev süresinin dolmasının ardından Gazprom için çalışmaya başlaması, 2017 yılında da hisselerinin büyük çoğunluğu hükümet tarafından elinde tutulan Rus petrol şirketi Rosneft'in denetleme kuruluna seçilmesi olmuştur.³⁶⁴

Almanya'nın bu dönemde takip ettiği enerji politikasının en genel hatları ile

³⁶⁰ Kirsten Westphal, "Germany and the EU–Russia Energy Dialogue" eds. Pami Aalto, **The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security**, Hampshire, Ashgates Publishing, 2008, ss.99-101.

³⁶¹ Duffield, Westphal, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.181.

³⁶² Westphal, **The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security**, s.103.

³⁶³ Fraser Cameron, "The Nord Stream Gas Pipeline Project and its Strategic Implications," **European Parliament, Directorate General for Internal Policies** PE 393.274 (2007), s.2.

³⁶⁴ "Schröder Rus dev, Rosneft'in yönetiminde," **Deutsche Welle**, 29.11.2017.

<<https://www.dw.com/tr/schr%C3%B6der-rus-devi-rosneftin-y%C3%B6netiminde/a-40752083>> (erişim:09.08.2018).

ülke açısından iki sonucu olmuştur. İlk olarak doğrudan Rusya'dan gaz almasına olanak sağlayan 55 bcm/yıl kapasiteli boru hattı ile³⁶⁵ arada transit ülke olmaksızın gaz arzı sağlanması çerçevesinde enerji güvenliğini artırması mümkün olmuştur. İkinci olarak da Alman enerji şirketi temsilcileri, Rus taşıma şirketleri vasıtasıyla rakipsiz bir pozisyonda yer alarak kazanç sağlamıştır. 2004 yılında Alman şirketlerinin, Rus doğal gazı arama ve taşıma işlemlerinin bir parçası olmasına izin verilmiş, şirketler ayrıca Sibiry gaz sahalarına erişim hakkı kazanmıştır. Karşılığında da Alman enerji girişimleri BASF ve E.ON, Gazprom'un Avrupa gaz pazarında planladığı genişlemeyi desteklemeyi kabul etmiştir.³⁶⁶ Böylelikle, E.On ve Gazprom, BASF Wintershall ve Gazprom ile ortak müteşebbisleri Wintershall Erdgas Handelshaus piyasayı domine ederek, Alman şirketlerini AB piyasasında kilit bir pozisyona yükseltmiştir.³⁶⁷ Söz konusu şirketler E.ON (şimdi Uniper) ve Wintershall her biri %15,5'lik hisse ile Kuzey Akım Boru Hattı'nın da ortağıdır.³⁶⁸

Bu dönemde ortaya çıkan ulusal düzeyde sınırlı sayıda şirketin faaliyet gösterdiği enerji piyasası günümüzde de varlığını sürdürmekte olup, mevcut durumda doğal gaz üretiminde 5 şirketin³⁶⁹ üstünlüğü görülmektedir. 2017 yılı içerisinde üretimin %97'si bu şirketler tarafından gerçekleştirilmiştir.³⁷⁰ Petrol sektöründe de

³⁶⁵ Gazprom, "NordStream"<<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/active/nord-stream/>> (erişim:09.08.2018).

³⁶⁶ Geden, Maurer, "Perspectives for the EU'S External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France," s.18.

³⁶⁷ Westphal, **The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security**, s.103.

³⁶⁸ Gazprom, "NordStream"<<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/active/nord-stream/>> (erişim:09.08.2018).

³⁶⁹ Söz konusu şirketler ve üretimdeki payları: Bunlar BEB (Shell 50%, ExxonMobil 50%) %41, Mobil (24%), DEA Deutsche Erdoel AG (18%), Neptune Energy (8%) ve Wintershall (7%). 2015'te Gazprom Wingas, Wintershall Erdgas Handelshaus (WIEH) and Wintershall Erdgas Handelshaus Zug (WIEE) hisselerini %100'e çıkarmıştır.

³⁷⁰ Germany Country Energy Report, July 2018, s.16.

benzer şekilde 4 şirketin³⁷¹ üstünlüğü görülmekte olup, 2017 yılında toplam petrol üretiminin %90'ını bu şirketler karşılamıştır.³⁷² Uluslararası düzeyde de özellikle Schröder Hükümeti döneminde açık bir şekilde görülen, enerji endüstrisi ile yapılan gayri resmi anlaşmalar doğrultusunda AB direktiflerinin uygulanması noktasındaki öncelikli yaklaşımının³⁷³ Enerji Birliğinin ayrışma hususları çerçevesinde devam ettiği görülmektedir.

Alman enerji şirketlerinin Avrupa ve hatta küresel düzeyde rekabet kabiliyetini artırmak ve bu şirketlerin Rus şirketleri ile stratejik düzeyli işbirliği geliştirmesi, Almanya'nın piyasa serbestleşmesi konusunda da uygulamada isteksiz davranmasına yol açmıştır.³⁷⁴ Bu kapsamda Enerji Birliği'nin her üç adımında da yer alan Birlik düzeyinde ortak enerji politikasının benimsenmesi kapsamında öne çıkan iç enerji pazarın tamamlanması konusunda ikilem göze çarpmaktadır. Bu noktada asıl ikilemin Almanya'nın enerji politikasından değil de bizzat piyasa rekabetinin doğasından kaynaklanabileceği akla gelmektedir. Nitekim bir tarafta ulusal enerji pazarını yabancı şirketlerden korumak isteyecek, diğer taraftan da diğer ülkelerin pazarına erişim sağlayabilmek amacıyla rekabetin artırılmasını isteyecektir. Bu doğrultuda ülkenin süreci yavaşlatarak ulusal enerji şirketlerini güçlendirmeye odaklanması ve nihayet iç enerji pazarı tamamlandığında rekabet kabiliyeti yüksek şirketler ile piyasada üstünlük kazanmayı hedefleyebileceği düşünülmektedir.

Enerji Birliğinin Rusya'ya yönelik yaklaşım çerçevesinde şekillenen ortak gaz

³⁷¹ Wintershall, DEA Deutsche Erdoel AG, Neptune Energy and BEB şirketleri.

³⁷² Germany Country Energy Report, July 2018,s.23.

³⁷³ Westphal, **The EU-Russian Energy Dialogue:Europe's Future Energy Security**,s.99-101.

³⁷⁴ **Ibidem.**

alımını, ticari sözleşmelerin şeffaflığı ve Komisyon'un ikili enerji anlaşma müzakerelerindeki rolünün güçlendirilmesi hususlarında Alman enerji endüstrisinin yaklaşımının etkisi açık bir şekilde görülmektedir.

Almanya, Enerji Birliği'nin Komisyon tarafından resmi olarak sunulmasının öncesinde bir belge yayınlarak belge kapsamında, ileride pişman olunmayacak ve gönüllülük esasına dayanan ayarlamaların yapılması, arz güvenliği meselesinin boru hatlarını engelleyecek veya Rusya'ya olan bağımlılık oranına bağlanabilecek bir mesele olarak görülmemesi yaklaşımını desteklediğini bildirmiştir.³⁷⁵ Aynı belgede orijinal Enerji Birliği teklifinde yer alan ortak gaz alımına ilişkin itirazını da, tek alıcıya dayanan yapının (monopsoni) serbest piyasa kurallarına aykırı olduğunu ve bu noktada AB'nin temel prensiplerini çiğnediği iddiaları ile temellendirmiştir.³⁷⁶ Bir diğer farklılık noktası teşkil eden doğal gaz sözleşmelerinin şeffaflığı konusu da, diğer iki konunun dayanağı ile benzer şekilde Rusya ile yapmış olduğu ayrıcalıklı ticari sözleşmeleri korumaya odaklanmıştır.³⁷⁷

Ulusal tercihlerin belirlenmesi aşamasında, Moravcsik'in öne sürdüğü üzere ekonomik olarak güçlü olan çıkar grubunun, konu itibariyle ülkedeki enerji endüstrisinin ticari çıkarlarının önem arz ettiği ve Birlik düzeyinde de bu çıkarların korunmasına yönelik bir yaklaşım sergilendiği, Polonya'dakine kıyasla daha açık bir şekilde gözlemlenmektedir.

³⁷⁵ Andersen, Goldthau, Sitter, "An Odd Pro-Market Trio: Germany, the UK and Norway," s.190.

³⁷⁶ *Ibid.*, s.189.

³⁷⁷ James Crisp, "Leaders endorse 'Energy Union' plans, leave details later," **Euractiv**, 20.03.2015, <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/leaders-broadly-endorse-energy-union-plans-leave-details-to-later/>> (erişim:09.08.2018).

Pazarlık aşamasında da, diğer üye devletler karşısından pazarlık gücünü Rusya ile geliştirmiş olduğu ayrıcalıklı ilişkiler oluşturmuştur. Nitekim müzakerelerde, söz konusu anlaşmaya alternatif olarak Rusya ile anlaşma olasılığı bulunduğundan, enerjinin güvenlik boyutunu öne çıkararak başta Polonya olmak üzere diğer Doğu Avrupa ülkeleri karşısında fedakârlık yapma konusunda daha çekingen davranma hakkına sahipti. Bu durum da Almanya'nın bir tarafta diğer üye devletler karşısında elini güçlendirirken, diğer tarafta da Birlik düzeyindeki en büyük enerji ithalatçısı olarak, Birlik düzeyinde ortak enerji politikası alternatifini elinde bulundurmasıyla Rusya karşısındaki konumunu güçlendirmekte ve görece karlı ticari sözleşmeler imzalama şansı yakalamaktadır.

2.2.2 Yenilenebilir Enerji Politikalarına Yönelik Yaklaşım Boyutu: Energiewende

Almanya kendisini iklim politikasının öncüsü olarak değerlendirmektedir.³⁷⁸ Bu perspektiften incelendiğinde enerji verimliliğinin, soğuk savaş sonrası döneminden itibaren Alman enerji politikasının en tutarlı hedeflerinden birini teşkil ettiği görülmektedir. Çevrenin korunması ise enerji verimliliğine kıyasla daha yakın dönem 1970'lerde nükleer enerji santrallerinin güvenliği ve nükleer atık endişeleri odağında ortaya çıkmıştır.³⁷⁹ Nükleer enerjinin kullanım alanının arttığı ve görece olumlu eğilimlerin olduğu Nükleer Rönesans olarak adlandırılan dönemde dahi Almanya'da, 1970'lerde büyüyen nükleer karşıtı protesto Yeşil Parti'yi ortaya çıkarmıştır.³⁸⁰

Siyasi partilerin genel eğilimleri incelendiğinde ise muhafazakâr Hristiyan

³⁷⁸ Leimbach Müller, *“European Energy Policy: Balancing national interests and the need for policy change,”* s.23.

³⁷⁹ Duffield, Westphal, *Toward a Common European Union Energy Policy*, s.171.

³⁸⁰ *Ibid.*, s.174.

Demokratik Birliği (CDU)/ Hıristiyan Sosyal Birlik (CSU) ve Özgür Demokratik Parti (FDP)'nin geleneksel olarak ekonomik hedefleri çevre korunmasının önüne geçirdiği, merkez-sol Sosyal Demokratik Parti (SPD) ve Sol Parti'nin ortalama bir pozisyon aldığı ve Yeşiller Partisi'nin de en iddialı çevre hedeflerini desteklediği görölmektedir.³⁸¹ Bu çerçevede partiler, farklı düzeylerde ve farklı araçlar vasıtasıyla gerçekleştirilmesini savunsa da iklim değişikliği ve yenilenebilir enerjiyi desteklemektedir.

Bu çerçevede Almanya enerji sistemi, halihazırda enerji arzının tamamını yenilenebilir enerjiden karşılama, enerji verimliliğini artırma amacı doğrultusunda ekonominin dekarbonizasyonuna odaklanan ve ülkenin iklimin korunması konusunda önemli bir aktör olarak öne çıkmasını sağlayacak enerji sisteminin dönüşümünü hedefleyen “Energiewende” politikası³⁸² kapsamında bir dönüşüm geçirmektedir. Söz konusu dönüşümler, ülkenin enerji çeşitliliği ve enerji endüstrisinin yapısında büyük değişimleri kapsamaktadır.

Yenilenebilir enerjinin, ülkenin enerji politikalarındaki geleneksel rolü, Energiewende politikasının hızlandırıcı etkisiyle birleştiği değerlendirmeleri altında ülke mevcut durumda, yenilenebilir enerjide Avrupa çapında lider konumunda yer almakta olup, rüzgâr ve güneş enerjisi santrallerinin üretim kapasiteleri bakımından Avrupa’da ilk, dünyada ise 3. sırada yer almaktadır.³⁸³ Öte yandan, 2018 yılı içerisindeki toplam elektrik üretiminde, hidroelektrik santralleri hariç olmak üzere

³⁸¹ Wolfgang Gründinger, “*Actors and Institutions,*” **Drivers of Energy Transition: How Interest Groups Influenced Energy Politics in Germany**, Berlin, Springer, 2016, s.106.

³⁸² Federal Foreign Office, “*The German Energiewende*” <<http://www.energiewende-global.com/en/>> (erişim:09.08.2018).

³⁸³ Germany Country Energy Report, May 2019, s.19.

yenilenebilir enerji kaynaklarının oranı %25 oranında olmakla birlikte, kömürün payı %37'lik oran ile daha yüksektir.³⁸⁴ Nitekim Almanya, aynı zamanda Avrupa'nın en büyük linyit üreticisidir. Ancak ülkenin enerji geçişi programı çerçevesinde kömür endüstrisine yönelik destek 2019'da sona erdirilmiş olup,³⁸⁵ 2030 yılına kadar da kömür santrallerinin emisyonunun yarı yarıya azaltılacağı açıklanmıştır. Nükleer enerji karşısı duruşu da 2022 yılına kadar nükleer enerjinin tamamen devreden çıkarılması planları³⁸⁶ ile kendisini göstermiştir. Ayrıca 2016 yılında ülke çapında şeyl gazının geliştirilmesi faaliyetleri de 2021'de gözden geçirilmek üzere yasaklanmıştır.³⁸⁷

Enerji endüstrisi aktörlerinin konuya ilişkin yaklaşımı da bu noktada önem arz etmektedir. Nitekim, hidrokarbon sektöründe olduğu gibi ülkenin elektrik sektörünün oligopolist bir yapı teşkil ettiği ve 2017 yılı verilerine göre ülkenin 195 GW'lık kurulu güç kapasitesinin büyük bir bölümünü elinde bulunduran üç şirketin, aynı zamanda elektriğin dağıtımını da üstlendiği göze çarpmaktadır. Energiewende kapsamında bu şirketlerden RWE ve E.ON hisse paylaşımı yolu ile faaliyet alanlarında uzmanlaşmaya gitmektedir.³⁸⁸ Daha önce de E.ON yenilenebilir enerjiye odaklanmaya karar vererek, fosil kaynaklar için Uniper adlı şirketi oluşturmuştu.³⁸⁹ Söz konusu hamleler 2000'li yıllardaki dikey entegre enerji şirketlerinin oluşturulması ile güçlü piyasa aktörlerinin yaratılması süreci ile önemli ölçüde benzerlik göstermektedir. Nitekim E.ON ve Ruhrgas arasındaki birleşme 2001 yılında Federal Kartel Ofisi'nin itirazına rağmen

³⁸⁴ *Ibid.*, s.21.

³⁸⁵ Jullian Wettengel, "Bulk of German government's coal support spent on transition," **Clean Energy Wire**, 26.6.2019, <<https://www.cleanenergywire.org/news/bulk-german-governments-coal-support-spent-transition>> (erişim: 7.8.2019).

³⁸⁶ *Ibid.*, s.4,6.

³⁸⁷ Germany Country Energy Report, July 2018, s.8.

³⁸⁸ *Ibid.*, s.13-15.

³⁸⁹ Jocelyn Timperley, "E.ON completes split of fossil fuel and renewable operations," **The Guardian**, 04.01.2016, <<https://www.theguardian.com/environment/2016/jan/04/eon-completes-split-of-fossil-fuel-and-renewable-operations>> (erişim:09.08.2018).

başlamış, bu dönemde büyük enerji şirketleri, strateji değiştirerek su tedariki gibi kamu hizmetlerinden vazgeçmek suretiyle enerji işine odaklanmak için şirket stratejilerini değiştirmiştir.³⁹⁰

Hidrokarbon endüstrisinin çıkarlarının korunmasına benzer şekilde net elektrik ihracatçısı olan ülkenin elektrik sektörü de korunmaktadır. Komisyon, resmi teklifinde yenilenebilir enerjiye yönelik teşvikin, fiyat düzenlemelerinin piyasayı bozucu etkisine değinirken, Avrupa Konseyi Sonuç Bildiri belgesinde söz konusu ulusal müdahalenin muhafaza edildiği görülmektedir. İç pazar konusundaki ikili yaklaşım burada da kendisini göstermekte, Almanya net elektrik ihracatçısı³⁹¹ olarak piyasasını önlem almaksızın diğer üye devletlerin piyasasına açma konusunda isteksiz davranmaktadır. Ek olarak, 2012 yılında kabul edilen ve enerji tedarikçilerin satışlarını %1,5 oranında düşürmesini de öngören Enerji Verimliliği Direktifi kapsamında Almanya, gerekli tasarruf önlemlerini aldığı gerekçesiyle muaf tutulmuştur.³⁹²

Büyük enerji şirketleri başlangıçta ülke çapındaki yenilenebilir enerji inisiyatiflerine şüphe ile yaklaşmış, ancak yakın zamanda konuya bakışları değişmiştir.³⁹³ Bu noktada özellikle kamuoyunun konuya ilişkin yaklaşımı etkili olmuştur. Nitekim Almanya'nın enerji geçişi çerçevesinde 2016 yılı içerisinde harcadığı 26 milyar Euro'nun, 23 milyar Euro'su tüketiciye yansıtılmıştır.³⁹⁴ Ülkenin Yenilenebilir Enerji Ajansı (AEE) tarafından yapılan araştırma, Alman halkının

³⁹⁰ Westphal, **The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security**, s.99-101.

³⁹¹ Germany Country Energy Report, July 2018, s.21.

³⁹² David Buchan, Malcolm Keay, "EU Energy Policy-4th time lucky?," **The Oxford Institute for Energy Studies**, (December 2016), ss.3-6.

³⁹³ Timperley, "E.ON completes split of fossil fuel and renewable operations," s.117.

³⁹⁴ Jeffrey Ball, "It has made huge but costly strides toward renewables: Can any other nation afford to follow it?," **Fortune**, 14.03.2017, <<http://fortune.com/2017/03/14/germany-renewable-clean-energy-solar/>> (erişim:09.08.2018).

%95'inin yenilenebilir enerjinin payının artırılmasını ciddi ölçüde önemli olarak değerlendirdiğini³⁹⁵ ve “Energiewende fonu” çerçevesinde ödedikleri miktarı, %48'sinin makul bulduğunu ve %8'inin de daha fazla miktarda ödeme yapma konusunda istekli olduğunu³⁹⁶ ortaya koymuştur. Bu da ülkenin ulusal düzeyde kamuoyu, endüstri ve siyasi parti düzeyinde temiz enerjiyi destekleme konusunda büyük ölçüde hemfikir olduğunu ortaya koymaktadır.

Almanya'nın yenilenebilir enerji politikalarına desteğinin iki sonucunun olması beklenmektedir. İlk olarak yenilenebilir enerji, kömür ve nükleer enerjinin enerji çeşitliliği yelpazesinden çıkarılmasının ardından alternatif teşkil ederek enerji bağımlılığının düşürülmesine katkı sağlayacaktır. İkinci olarak da yenilenebilir enerji sektörünün geliştirilerek Alman şirketlerinin diğer ülkelerdeki ihracatını artıracak,³⁹⁷ böylelikle enerji sektöründe karşılaşılan problem Alman endüstrisi için fırsata dönüştürülecektir.³⁹⁸

Hükümet'in Enerji Birliği'nin yenilenebilir enerji politikalarına ilişkin yaklaşımının temelinde de büyük ölçüde ülkenin geçirmekte olduğu bu enerji geçiş süreci yer almakta, bu çerçevede Energiewende konseptinin temel dinamiklerinin Enerji Birliği'ne yansıtılması ya da en azından ulusal enerji geçişi sürecine karar

³⁹⁵ Clean Technica, “*This Is Why Germany Is A Clean Energy Superpower*,” 10.03.2018 <<https://cleantechnica.com/2018/03/10/germany-clean-energy-superpower/>> (erişim:10.08.2018).

³⁹⁶ David Meyer, “*Germans Just Live Paying Sky-High Prices for Green Energy*,” 08.08.2017, **Fortune**, <<http://fortune.com/2017/08/08/germans-renewable-energy-energiewende-subsidies/>> (erişim:09.08.2018).

³⁹⁷ Ancygier, Szulecki, “*A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence*,” s.14.

³⁹⁸ **Idem.**

verecek bir çerçeve ortaya atılmamasını talep etmektedir.³⁹⁹ Enerji Birliği'ne ilişkin görüşlerini içeren belgede yer aldığı üzere Birlik, enerji ve iklim değişikliği üzerine mevcut AB politikaları ve mevzuatı üzerine inşa edilmelidir.⁴⁰⁰ Böylelikle Almanya'nın Enerji Birliği'ne yönelik yaklaşımı, Polonya'nınki ile taban tabana zıtlık göstermekte olup, söz konusu yaklaşımın temel amacı düşük karbon teknolojilerine yatırım yaparak fosil kaynaklara olan bağımlılığı azaltmaktır.⁴⁰¹

Enerji Birliği'nin orijinal teklifinden Zirve bildirilerine doğru ilerleyen aşamalarında da görüleceği üzere Almanya, AB'nin iklim politikalarının belirlenmesinde büyük etki sahibidir.⁴⁰² Bunun altında yatan temel etkenin de ülkenin daha önce de Lizbon Anlaşması görüşmeleri esnasında, iklim politikasının belli hükümetlerce benimsenmesini kolaylaştırmak için enerji dayanışmasını pazarlık aracı olarak görmesi olduğu gözlemlenmektedir.⁴⁰³

Böylelikle Almanya, anlaşmama tehdidi ile Birlik enerji politikalarını, büyük ölçüde iklim politikalarının etkisinde olan kendi ulusal enerji gündemi doğrultusunda şekillendirme imkânı yakalarken, aynı zamanda Birlik enerji politikalarının Rusya aleyhine geliştirilmesinin önüne geçerek Rusya karşısında kârlı anlaşmalar yapma imkânı yakalamıştır. Nitekim Rusya, AB'nin bir bütün halinde temsil edilmesindense, ikili anlaşmalar yapmayı tercih etmektedir ve Almanya da bu noktada ortak bir tutum

³⁹⁹ Kacper Szulecki, Severin Fischer, Anne Therese Gullberg, Oliver Sartor, "Giving Shape to the Energy Union: Evolution, national expectations and implications for EU energy and climate governance" **Working Paper**, June 17, 2015, s.6.

⁴⁰⁰ Duffield, Westphal, **Toward a Common European Union Energy Policy**, s.171.

⁴⁰¹ **Ibidem.**

⁴⁰² Arthur Wynn, "German Grand Coalition Agrees on ClimateEnergy Policy" **ClimateTracker.Org**, 06.02.2018, <<http://climatetracker.org/german-grand-coalition-agrees-climate-energy-policy/>>

⁴⁰³ Mathias Roth, "Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?," s.617.

izlenmesi tehdidiyle Rusya karşısında avantaj elde etmektedir. Bir nevi Almanya'nın, özellikle petrol ve doğal gaz arz güvenliği noktasında ortak enerji politikasından değil, ortak enerji politikasının izlenme olasılığından yararlandığı değerlendirilmektedir

2.3 Polonya ve Almanya'nın Enerji Birliğini Şekillendirmede Etkisi

Her iki ülkenin de Enerji Birliği'nin farklılık arz eden ortak gaz alımı, Komisyon'un ikili enerji anlaşmalarındaki rolü, gaz sözleşmelerinin şeffaflığı, yenilenebilir enerji politikaları boyutuna yönelik yaklaşımlarının temelinde ekonomik çıkarlar yer almıştır. Moravcsik'in, Putnam'ın iki düzeyli oyun kavramına atıfla, arz bölümünü oluşturan ulusal tercihlerin belirlenmesi aşamasında öne sürdüğü üzere, Birlik düzeyinde temsil edilen politikaların arka planını ülkelerdeki güçlü ekonomik grupların ticari çıkarları oluşturmuştur. Ulusal tercihlerin belirlenmesi aşamasında benzer dinamikler göze çarpmakla birlikte, ülkelerin ayrıldıkları nokta Birlik düzeyine yaklaşımlarını aktarabilme kapasitesinde yani pazarlık gücü konusunda gerçekleşmiştir.

Polonya'nın Rusya karşısındaki pazarlık konumunu güçlendirmek amacıyla öne sürdüğü ortak gaz alımı, ticari sözleşmelerin şeffaflığı ve Komisyon'un ikili enerji anlaşmalarındaki rolünün artırılması gibi hususlar Komisyon'un resmi teklifinde yumuşatılmış, Konsey Bildirilerine gelindiğinde ise Polonya'nın duruşunu yansıtmaktan uzak bir duruş sergilemiştir. Ülke anılan konular çerçevesinde yalnızca gaz arz sözleşmelerinin şeffaflığı hususunda Komisyon'un desteğini almıştır. Rusya

ile yaptığı ayrıcalıklı anlaşmalar çerçevesinde hem ulusal düzeyde hem AB düzeyinde kazanç elde eden Almanya ise söz konusu kazançların muhafaza edilmesi bağlamında, ortak gaz alımının gönüllü özelliğine vurgu yapmayı ve ikili ticari sözleşmelerinde hassas ticari bilgilerin korunmasına odaklanmayı tercih etmiştir. Bu kapsamda Komisyon'un resmi teklifinde bir adım yaklaşılmakla birlikte, Konsey'in bildirisine gelindiğinde Almanya'nın duruşunun tam olarak yansıtılmış olduğu gözlemlenmektedir. Bu çerçevede Almanya'nın AB enerji tüketiminde %22,9 ile ilk sırada yer almasının yanında özellikle Avro krizinin ardından konsolide ettiği pozisyonunun da etkili olduğu düşünülmektedir.

Yenilenebilir enerji politikalarının benimsenmesine ilişkin olarak da yine Polonya, güçlü kömür endüstrisinin etkiyle fosil kaynakların kullanılmaya devam edilmesini desteklemiş, ancak bu amaç doğrultusunda yaklaşımına en yakın kazancı ülkelerin enerji çeşitliliği konusunda münhasır yetkilerinin devam etmesi yönündeki yaklaşım olmuştur. Almanya'nın ise yenilenebilir enerjinin rolünün artırılması bağlamındaki ulusal gündemi Komisyon'un resmi teklifine aktarılacakla kalmamış, Konsey Bildirisi'ne gelindiğinde belgeye, ulusal düzeyde yenilenebilir enerjiye yönelik kamu müdahale konusundaki yaklaşımını da aktarabilmiştir.

Polonya'nın şeyl kaynakların kullanımına ilişkin yaklaşımı da Komisyon'un resmi teklifinde çevreye zarar vermemesi ve kamuoyunun desteğini alması şartlarına tabi olması ile değiştirilmiştir. Öte yandan resmi teklifte yer alan yaklaşımın, Almanya'nın şeyl kaynaklarının araştırılmasını yasaklamakla birlikte, bu kararını 2021'de gözden geçirileceğine ilişkin duruşu ile uyumlu olduğu gözlemlenmektedir.

Enerji Birliği, son durumda Polonya'nın arz güvenliği odaklı yaklaşımdançıkarak, Almanya'nın iklim politikaları odaklı perspektifine evrilmiştir. Bu çerçevede Enerji Birliği görüşmelerinde diğer üye devletlerin de yaklaşımlarının etkili olmasından hareketle, konseptin tamamen Almanya'nın öncelikleri doğrultusunda şekillendiğini öne sürmek mümkün olmasa da Almanya'nın ulusal tercihlerini yüksek pazarlık gücü sayesinde, Polonya'ya kıyasla çok daha uyumlu bir şekilde aktarabildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.



SONUÇ

AKÇT'nin kurulmasından bu yana, Komisyon'un özellikle petrol ve doğal gaz krizlerinden yararlanmak suretiyle verdiği tüm çabalarına rağmen enerji konusunda ortak bir tutum izlenmesinin, görece güçlü üye devletlerin özellikle ekonomik çıkarları bağlamında sekteye uğradığı görülmüştür. Nitekim ortak enerji politikası, görece güçlü üye devletlerin yönelimleri ve çıkarları doğrultusunda, görece güçlü olmayan üye devletlerin de temel hassasiyetlerinin göz önünde bulundurularak ikna edildiği bir politika alanını temsil etmektedir. Bu çerçevede AKÇT olarak başlayan bütünleşme sürecinde AB'nin ortak enerji politikası izleyememesinin enerji orijinli başlangıcının özüne aykırı olmadığı, dönemin çelişkilerinin günümüzde de farklı şekillerde ve farklı araçlarla devam etmesinden hareketle, bilakis özünü yansıttığı tespit edilmiştir.

Enerji Birliği'nin enerji güvenliği odaklı olarak ortaya atılan fikir versiyonu ve AB Zirvesi tarafından kabul edilen iklim değişikliği odaklı versiyonu arasındaki fark da üye devletlerin pazarlık güçleri doğrultusunda elde ettiği kazanım ve kayıpları göstermektedir. Bu çerçevede, en genel hatları ile Enerji Birliği kavramının başlangıç noktası, kavramın dış boyutunu öne çıkarması nedeniyle Polonya'nın duruşunu, sonuçlandığı alan ise iklim politikalarını öne çıkarması sebebiyle Almanya'nın duruşunu simgelemektedir.

İncelemeler ışığında liberal hükümetlerarasıcılık teorisi, Almanya ve Polonya'nın Birlik düzeyinde temsil ettikleri enerji politika yönelimlerinin ulusal alandaki arka planlarının anlaşılması bağlamında yardımcı olmuş ve seçilen konular

bağlamında tutarlı tespitlerin yapılmasını sağlamıştır. Nitekim Almanya ve Polonya'nın Enerji Birliği kavramının içeriğine ilişkin farklılık arz eden duruşunda liberal hükümetlerarasıcılık teorisinin öne sürdüğü üzere ulusal tercihlerin ve ulusal tercihlerin belirlenmesinde de ülkelerdeki güçlü enerji şirketlerin ticari çıkarları etkili olmuştur.

Öte yandan Almanya'da enerji endüstrisinin ticari karı ve ülkenin ekonomik çıkarları daha açık bir şekilde gözlemlenirken, Polonya'da ekonomi konusu jeopolitik söylemlerin arkasına saklandığından, ülkenin söz konusu hususlara yönelik eğiliminin tespiti görece daha güç olmuştur. Bir diğer zorluk ise, Polonya'da kömür endüstrisinin baskınlığı hissedilirken, Almanya'da bu kısmın daha bulanık olmasıdır. Nitekim, Alman hidrokarbon şirketlerinin artan şekilde yenilenebilir enerji alanı için ayrı şirketler kurmaları vasıtasıyla Birlik düzeyindeki yenilenebilir enerji atılımlarıyla kar elde etmeleri kuvvetle muhtemelken, Polonya'daki gibi endüstriden Hükümet'e doğrudan tercihlerin kabul ettirilmesinden ziyade, Hükümet ve endüstrinin paydaşlar olarak kararı ürettiği gözlemlenmektedir. Ancak her iki ülkede de enerji endüstrisinin tercihlerin belirlenmesinde birincil rol oynadığı görülmüştür.

Çalışma çerçevesinde belirlenen parametreler doğrultusunda ülkelerin pazarlık güçlerinde enerji bağımsızlık oranı, enerji çeşitliliği gibi hususların etkili olduğu değerlendirilmekle birlikte, ülkelerin alternatif anlaşma yapma olasılığının ve dolayısıyla isteklilik yoğunluğunun görece daha belirleyici olduğu gözlemlenmiştir. Nitekim, Polonya başta olmak üzere Birlik düzeyinde ortak bir yaklaşım sergilenmesi konusunda yüksek isteklilik gösteren ülkeler karşısında, alternatif anlaşma yapma olasılığı yüksek olması sebebiyle isteklilik düzeyi düşük olan Almanya'nın pazarlık

gücü artmakta ve böylelikle iklim gündemini Birlik düzeyinde kabul edilebilir kılmaktadır.

Sonuç olarak Moravcsik'in esasen AB düzeyindeki birincil antlaşmaların kabulüne ilişkin uyguladığı liberal hükümetlerarasıcılık teorisi prensiplerinin, Enerji Birliği kavramına da uygulanabileceği ve bu kapsamda da Almanya ve Polonya örnekleri dahilinde büyük ölçüde tutarlılık gösterdiği gözlemlenmiştir. Diğer taraftan, Almanya ve Polonya'nın enerji endüstrilerinin çıkarlarını Hükümet'e farklı şekillerde yansıttığı göz önünde bulundurulduğunda, bu ülkelerdeki endüstri ve Hükümet ilişkisine ek olarak; endüstrinin çıkarlarının Hükümet çıkarlarından ne ölçüde ayrıldığına da ayrıca araştırılması gerekmektedir. Bu çerçevede çalışmanın, dar ölçekte Enerji Birliği'ne, daha geniş ölçekte de AB enerji politika araştırmalarına belli noktalarda yardımcı olmak ve geniş ölçekte de hâlihazırda bu alanda oldukça kısıtlı olan literatüre katkı sağlaması umut edilmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Andersen, Svein S., Goldthau, Sitter, Andreas Nick London, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, Macmillan, 2017.

Arı, Tayyar, **Uluslararası İlişkiler Teorileri**, Bursa, MKM Yayıncılık, 2013.

Cini, Michelle; Borragán, Nieves Pérez-Solórzano, **European Union Politics**, Oxford, Oxford University Press, 2010

Haas, Marcel, Russia's Foreign Policy in 21st Century: Putin Medvedev and Beyond, New York, Routledge, 2010.

Hellema, Duco; Wiebes, Cees; Witte, Toby **The Netherlands and the Oil Crises**, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004.

Keay, Malcolm; Buchan, David **Avrupa'nın Enerji Birliği Planı: Uzun Yolculuk için Makul bir Başlangıç**", Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2015.

Moravcsik, Andrew, The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht, London, UCL press, 1999.

Prontera, Andrea **The New Politics of Energy Security in the European Union and Beyond**, Routledge, 2017.

Kitap Bölümleri

Andersen, Svein S.; Goldthau, Andreas; Sitter, "Nick An Odd Pro-Market Trio: Germany, the UK and Norway," eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, London, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, Macmillan, 2017,ss.185-201.

Boersma, Tim; Goldthau, Andreas, "Wither the EU's Market Making Project in Energy: From Liberalization to Securitization?," eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe's new merchantalism**, London, Macmillan,2017.

Buchan, David, "Confrontation and Compromise," **Energy and Climate Change: Europe at the Cross Roads**, Oxford,Oxford University Press, 2009,ss.70-79.

Duffield, John S.; Westphal, Kirsten “*Germany and EU Energy Policy*,” eds.D.Vicki L.Birchfield, John S.Duffield, **Toward a Common European Union Energy Policy**, New York, Macmillan, 2011, ss.169-187.

Eikeland, Per Ove, “*EU Internal Energy Market Policy: Achivements and Hurdles*,” eds.D.Vicki, L.Birchfield, John S.Duffield, **Toward a Common European Union Energy Policy**, New York, Macmillan, s.13-41, 2011.

Eriş, Özgür Ünal, “*Enerji Politikası*,” ed. Belgin Akçay, İlke Göçmen, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Ankara, Seçkin Yayınları, s.620-637, 2016.

Garrett, Geoffrey; Weingast, Barry R., “*Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community’s Internal Market*” eds., Judith Goldstein ve Robert Keohane, **Ideas and Foreign Policy** New York, Cornell, s.173-206, 1993.

Grätz, Jonas “*Common Rules without Strategy: EU Energy Policy and Russia*,” eds.D. Vicki L.Birchfield, John S.Duffield, **Toward a Common European Union Policy**, New York, Macmillan, s.61-87, 2011.

Gründinger, Wolfgang “*Actors and Institutions*,” Drivers of Energy Transition: How Interest Groups Influenced Energy Politics in Germany, Berlin, Springer, s.95-141, 2016.

Labelle, Michael Carnegie, “*Regulating for Conseumers? The Agency for Cooperation of Energy Regulations*,” eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, London, **Energy Union, Europe’s new merchantalism**, Macmillan, s.147-165, 2017.

Matlárý, Janne Haaland, “*The Developement of Energy Policy in the European Union*,”**Energy Policy in the European Union**, Hampshire, Macmillan, s.12-25,1997.

Moravcsik, Andrew; Schimmelfenning, Frank “*European Integration Theory*” ed. Antje Wiener, Thomas Diez, **Liberal Intergovernmentalism**, Oxford University Press, s.67-87, 2009.

Nosko, Andrej; Mišík, Matúš, “*No United Front: The Political Economy of Energy in Central and Eastern Europe*,” eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe’s new merchantalism**, London, Macmillan, s.201-223,2017.

Schimmelfenning, Frank; Rittberger Berthold, “*Theories of European Intergration: assumptions and hypothesis*,” **European Union: Power and Policy-making**, eds. Jeremy Richardson,Routhledge, s.73-97, 2006,

Overland, Indra, “*The Hunter Becomes the Hunted: Gazprom Encounters EU Regulation*,” eds., Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe’s new merchantalism**, London, Macmillan, s.115-130.

Øystein Noreng, “*The Global Dimension of EU Energy*,” eds. Svein S. Andersen, Andreas Goldthau, Nick Sitter, **Energy Union, Europe’s new merchantalism**, London, Macmillan, 2017, s.105.

Pollak, Johannes; Schubert, Samuel; Kreutler, Maren, “*The Changing Nature of EU Energy Policy: Theory and Milestones*,” **Energy Policy of the European Union**, London, Macmillan, 2016 ss.85-126.

Pollack, Mark A., “*Theorizing EU Policy-Making*,” eds. Helen Wallace, William Wallece, Mark A.Pollack, **Policy Making in the EU**, Oxford,s.13-49, 2005.

Stroby, Jensen, Carsten, “*Neo-functionalism*,” eds. Michelle Cini ve Nieves Pérez-Solórzano Borragán, **European Union Politics**, Oxford, s.71-86, 2009.

Tekin, Ali; Williams, Paul Andrew “*EU Energy Policy*,” **New Security Challenges**, London, Macmillan, s.13-63, 2011.

Youngs, Richard, “*The policy response: European energy initiatives*,” **Energy Security: Europe’s New Foreign Policy Challenge**, New York, Routledge, 2009.

Westphal, Kirsten “*Germany and the EU–Russia Energy Dialogue*,” eds. Pami Aalto, **The EU-Russian Energy Dialogue:Europe’s Future Energy Security**, Hampshire, Ashgates Publishing, s.93-119, 2008.

Makaleler

Açıkmeşe, Sinem A., “Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi,” **Uluslararası İlişkiler**, Cilt: 1/1, s.1-32, (Bahar 2004).

Ancygier, Andrzej and Szulecki, Kacper, “A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence,” **ESPRi Working Paper** No 4, (April 1, 2014).

Andoura, Sami; Vinois, Jean-Arnold, “From The European Energy Community To The Energy Union-A Policy Proposal For The Short And The Long Term,” **Notre Europe Jacques Delors Institute**, (January 2015).

Bouzarovski, Stefan; Konieczny, Marcin, “Landscapes of Paradox: Public Discourses and Policies in Poland’s Relationship With the Nord Stream Pipeline,” **Geopolitics**,15/1, s.1-21, (2010).

Braun, Jan Frederik, "EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual," **EPIN**, No:31 (Şubat 2011).

Buchan, David; Keay, Malcolm, "*EU Energy Policy-4th time lucky?*," **The Oxford Intitute for Energy Studies**, (December 2016).

Caraffini, Paolo, "*De Gaulle, the Empty Chair Crisis and the European Movement*", **Perspectives on Federalism**, Vol:7/2, ss:163-189, 2015.

Checchi, Arianna; Behrens, Arno; Egenhofer, Christian, "*Long-Term Energy Security Risks for Europe: A Sector-Specific Approach*," **CEPS Working Documents**, No. 309 (January 2009).

Checkel, Jeffrey T.; Moravcik A., "*A Constructivist Research Program in EU Studies*" **European Union Politics**, Vol: 2/2, s.219-249, (2001).

Duffield, John S. "Germany and energy security in the 2000s: Rise and fall of a policy issue?," **Energy Policy**, Vol:37/11 (2009).

Fraser, Cameron, "The Nord Stream Gas Pipeline Project and its Strategic Implications," **European Parliament, Directorate General for Internal Policies**, PE 393.274 (2007).

Garrett, Geoffrey; Tsebelis, George, "*An Institutional Critique of Intergovernmentalism*" **MIT Press**, Vol: 50/2 s.269-299, (Spring 1996).

Geden, Oliver; Marcelis, Clémence; Maurer, Andreas, "Perspectives for the EU'S External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France," **SWP**, no:17 (December 2006).

Goldthau, Andreas; Sitter, Nick, "A liberal actor in a realist world? The Commission and the external dimension of the single market for energy," **Journal of European Public Policy**, 21/10, s.1452-1472, (2014).

Gower, Jackie, "*European Union-Russia relations at the end of the Putin Presidency*", **Journal of Contemporary European Studies**, 16/2 (2008), s.161-167.

Henderson, James; Sharples, Jack "*Gazprom in Europe-two 'Anni Mirabiles', but can it continue?*," **The Oxford Institute for Energy Studies**, No:29 (March 2018).

Hoogh, Liesbet; Marks, Gary "*Grand theories of European integration in the twenty-first century*," **Journal of European Public Policy**, Vol. 26, No. 8,s. 1466-4429 (January 2019).

Jegen, Maya, "Energy policy in the European Union: The power and limits of

discourse”, **Les Cahiers européens de Sciences Po**, no:02 (2014).

Kleine, Mareike; Pollack, Mark, “*Liberal Intergovernmentalism and Its Critics*,” **Journal of Common Market Studies**, 56/4 (2018).

Korteweg, Rem, “*Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia*”, European Parliament, Policy Department, Directorate-General for External Policies, (April 2018).

Krickovic, Andrej, “When Interdependence Produces Conflict: EU–Russia Energy Relations as a Security Dilemma,” **Contemporary Security Policy**, 36/1, s.3-26, (2015).

Łada, Agnieszka, “Frayed Partnership: German public opinion on Russia,” **Bertelsmann Stiftung**, (2016).

Leimbach, Berthold; Müller, Friedemann, “European Energy Policy: Balancing national interests and the need for policy change,” **Friedrich-Ebert-Stiftung**, (2008).

Levintova, Ekaterina “Good Neighbours?: Dominant Narratives about the ‘Other’ in Contemporary Polish and Russian Newspapers,” **Europe-Asia Studies**, 62/8, 1339-1361, (2010).

Martikainen, Toivo; Vihma, Antto, “*Dividing The EU with Energy? Unpacking Russia’s Energy Geoeconomics*,” **FIIA Briefing Paper**, No:191 (March 2016).

Maltby, Tomas, “*European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism*,” **Elsevier**, Vol:55, s.435-444, (2013).

Moravcsik, Andrew, “*Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community*,” **International Organization**, 45/1, s.19-56, (1991).

Moravcsik, Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, **JCMS**, 31/4, s.473-534, (1993).

Mišík, Matúš, “*Energy Union and the Visegrad four countries: blurred unity?*” **International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs** Vol. 25, No. 1-2, s. 68-80, (2016).

Mišík, Matúš “*EU’s Energy Union: Few Notes On The Central European Perspective*,” **Panorama of Global Security Environment 2015-2016**, eds. Peter Bátor, Róbert Ondrejcsák, Stratpol, s.489-498, (2016).

Öraz, Seçil, “Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi”, **Turkish Studies**, 6/1, s.1611-1624, (2011).

Pick, Lisa, “EU-Russia Energy Relations: A Critical Analysis”, *POLIS Journal*, Vol: 7, (Summer 2012) ss.322-365.

Pierson, Paul, “*Path to European Intergration: A Historical Institutionist Analysis*,” **Comparative Political Studies**, 29/123, s.123-163, (1996).

Putnam, Robert D., “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*,” **International Organization**, Vol: 42/3, s.427-460, (Summer, 1988).

Raines, Thomas; Tomlinson, Shane, “*Europe’s Energy Union Foreign Policy Implications for Energy Security, Climate and Competitiveness*,” **Chatham House**, (March 2016).

Risse, Thomas, “Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration,” **Journal of European Public Policy**, 12/2, s.291-309, (2005).

Roth, Mathias, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?,”**Geopolitics**, 16/3, 600-625, (2011).

Sarı, Ali “*Kaya Gazı Nedir? Türkiye için Alternatif Bir Enerji Kaynağı Mıdır?*,” **Ankara Üniversitesi**, <http://www.eng.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/362/2015/01/Kaya-gaz%C4%B1-8-1-20151.pdf> (erişim: 12.9.2019).

Schwartzkopff, Julian; Schulz, Sabrina, “*Climate &Energy Snapshot: Poland*,” **E3G**, (February 2017).

Spiridonovs, Jurijs; Bogdanova, Olga “*EU Energy Union: Adjustment To The New Development Cycle*” **Copernican Journal of Finance & Accounting**, vol. 6, issue 1, s. 89-101(2017).

Summerton, Phil, “*A Study on Oil Dependence in EU*”, Ulaşım ve Çevre Raporu, **Cambridge Econometrics**, (July 2016).

Szulecki, Kacper; Fischer Severin; Gullberg, Anne Therese; Sartor Oliver, “Shaping the ‘Energy Union’: between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy,” **Climate Policy**, 16:5, s. 548-567(2016).

Resmi Belgeler

Commision of the European Communities, “*An Energy Policy for the European*

Union,” White Paper, Brussels, 13.12.1995, COM (95), <<http://aei.pitt.edu/4328/1/4328.pdf>> (erişim:12.08.2018).

Commission of The European Communities, “For A European Union Energy Policy” Green Paper, COM(94), Brussels, 11.01.1995, <http://aei.pitt.edu/1118/1/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf> (erişim:12.08.2018)

Commission of the European Communities, “*Green Paper on A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*,” Brussels, 8.3.2006, COM(2006) 105 final <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0545:FIN:EN:PDF>> (erişim:12.08.2018).

Commission of the European Communities, “*Green Paper on Adapting to climate change in Europe – options for EU action*,” Brussels, 29.6.2007, COM(2007) 354 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0354&from=EN>> (erişim:12.08.2018).

Commission of the European Communities, “*Green Paper on Energy Efficiency or Doing More With Less*”, Brussels,” 22.6.2005, COM(2005) 265 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0265&from=EN>> (erişim:12.08.2018).

Council of the European Union, “*Energy issues*,” Outcome of the Meeting, Brussel, 5 March 2015, 6808/15, <<https://www.consilium.europa.eu/media/23274/150305-outcome-of-the-energy-council-meeting-en.pdf>> (erişim:12.08.2018).

Council of the European Union, “*Environment*,” Outcome of the Council Meeting, Brussels, 6 March 2015, (6932/15), <<https://www.consilium.europa.eu/media/23403/st06932en15.pdf>> (erişim:12.08.2018).

European Commission, “*A Clean Planet for all A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*,” Brussels, 28.11.2018 COM(2018) 773 final.

European Commission, “*A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*”, Brussels, 22.1.2014, COM(2014) 15 final, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0015:FIN:EN:PDF>> (erişim:12.08.2018).

European Commission, “*Energy 2020 A strategy for competitive, sustainable and secure energy*” Brussels, 10.11.2010, COM(2010) 639 final, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:EN:PDF>> (erişim:12.08.2018).

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0639&from=EN > (erişim:12.08.2018).

European Commission, “*Energy Union Package: A Framework Strategy For A Resilient Energy Union With A Forward-Looking Climate Change Policy*,” Brussels, 25.2.2015 COM(2015) 80 final, <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF > (erişim:12.08.2018).

European Commission, “*EU Energy in Figures*” Statistical Pocketbook, 2017, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2e046bd0-b542-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> > (erişim:06.08.2018).

European Commission, “*EU Energy in Figures*” Statistical Pocketbook, 2018, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1> > (erişim:06.08.2018).

European Commission, “*EU Energy in Figures*” Statistical Pocketbook, 2019, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0544b72-db53-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=37085&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search >

European Commission, “*European Energy Security Strategy*,” Brussels, 28.5.2014, COM(2014)330 final,

European Commission, “*The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*” Brussels, 7.9.2011 COM(2011) 539 final, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-539-EN-F1-1.Pdf> > (erişim:12.08.2018).

European Union, “*Treaty on European Union*,” 07.02.1992, <https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf > (erişim:06.08.2018).

European Commission, “*Towards a European strategy for the security of energy supply*,” COM(2000)769, final, <https://iet.jrc.ec.europa.eu/remea/sites/remea/files/green_paper_energy_supply_en.pdf > (erişim:12.08.2018).

European Council, “*Conclusions*” Brussels, 20 March 2015, EUCO 11/15, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf> > (erişim:12.08.2018).

European Environment Agency, “*Rising energy consumption slows EU progress on renewables and energy efficiency targets*,” 26.11.2018, <<https://www.eea.europa.eu/highlights/rising-energy-consumption-slows-eu>> (erişim: 15.05.2019).

General Court of the European Union, Press Release, No:83/17, Luxembourg, 21 July 2017. <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170083en.pdf>> (erişim:10.08.2018).

Miniszterelnök, Viktor Orbán, “*Hungary - the weakest energy link?*,” 02.04.2007. <http://2010-2015.miniszterelnok.hu/in_english_article/hungary_-_the_weakest_energy_link> (erişim:06.08.2018).

National Security Strategy of the Republic of Poland, Warsaw, 2014, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS_RP.pdf> (erişim:12.08.2018).

TBMM, Erzincan Milletvekili Muharrem Işık’ın tevcih ettiği Yazılı Soru Önergesi ve Cevapları (7/34940), 3.1.2014, <<https://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-34940c.pdf>>

TC Dışışleri Bakanlığı, Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, <<https://antlasmalar.com/wp-content/uploads/2017/07/lizbon.pdf>> (erişim: 10.08.2019).

TC Dışışleri Bakanlığı, Esra Demir, “Enerji şartı Anlaşması,” tarih belirtilmemiş, <<http://www.mfa.gov.tr/enerji-sarti-anlasmasi.tr.mfa>>(erişim: 15.05.2019).

TC Ticaret Bakanlığı, Polonya Dış Ticaret Verileri, <<https://www.ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/polonya/ulke-profil/ekonomik-gorunum/dis-ticaret>>(erişim:15.09.2019).

TC Ticaret Bakanlığı, Rusya Federasyonu, Dış Ticaret Verileri. <<https://www.ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/rusya-federasyonu/ulke-profil/ekonomik-gorunum/dis-ticaret>> (erişim:15.09.2019).

TC Ticaret Bakanlığı, Almanya Dış Ticaret Verileri, <<https://ticaret.gov.tr/yurtdisi-teskilati/avrupa/almanya/ulke-profil/dis-ticaret>>(erişim:15.09.2019).

The Federal Foreign Office, “The German Energiewende” <<http://www.energiewende-global.com/en/>> (erişim:09.08.2018).

The Federal Government, “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr,” 2016 <<http://www.gmfus.org/publications/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr>>(erişim:08.08.2018).

The World Bank, “Russia Economic Report,” May 2018

<<http://pubdocs.worldbank.org/en/162681527086868170/RER-39-Eng.pdf>> (erişim:12.08.2018).

Visegradgroup, “About the Visegrad Group”, <<http://www.visegradgroup.eu/about>> (erişim:25.09.2019).

İnternet Kaynakları

2Celcius, Raul Cazan, “80% of EU oil imports supplied by non-European companies,” Network,15.07.2016<<http://2celsius.net/80-of-eu-oil-imports-supplied-by-non-european-companies/>> (erişim:06.08.2018).

BP, *Statistical Review of World Energy*, Haziran 2018, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>> (erişim:12.08.2018).

BP, *Statistical Review of World Energy*, 2019, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>>(erişim:15.08.2018).

Brief Issue, Julia Howald, Stormy-Annika Mildner, Kirsten Westphal, “*What economies of shale for US foreign policy?*,” December 2013, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_46_US_shale.pdf> (erişim: 19.08.2019).

Center For Insights in Survey Research, “*Public Opinion in Germany*,” August 10-28 2017, <http://www.iri.org/sites/default/files/2017-9-14_germany_poll_presentation.pdf>(erişim:08.08.2018).

Center for Insights in Survey Research, “*Public Opinion in Hungary, Poland, Czech Republic and Slovakia*,” March 2017, <https://www.iri.org/sites/default/files/four_country_full_presentation_may_24_2017.pdf> (erişim:20.08.2018).

CIA Library, The World FactBook, “*Poland*,” <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html>> (erişim:08.08.2018).

Clean Energy Wire, Jullian Wettengel, “*Bulk of German government’s coal support spent on transition*,” 26.6.2019, <<https://www.cleanenergywire.org/news/bulk-german-governments-coal-support-spent-transition>> (erişim: 7.8.2019).

Clean Technica, “*This Is Why Germanu Is A Clean Energy Superpower*,” 10.03.2018 <<https://cleantechnica.com/2018/03/10/germany-clean-energy-superpower/>>

(erişim:10.08.2018).

ClimateTracker.Org, Arthur Wyls, “German Grand Coalition Agrees on ClimateEnergy Policy” 06.02.2018 <<http://climatetracker.org/german-grand-coalition-agrees-climate-energy-policy/>>(erişim:09.08.2018).

Deutsche Welle, “Schröder Rus dev, Rosneft’in yönetiminde,” 29.11.2017. <<https://www.dw.com/tr/schr%C3%B6der-rus-devi-rosneftin-y%C3%B6netiminde/a-40752083>> (erişim:09.08.2018).

Enerdata, Germany Energy Country Report, July 2018, < <https://market-research.enerdata.net/reports.html>> s.22-23. (erişim: 8.8.2018).

Enerdata, Germany Country Energy Report, May 2019 <<https://market-research.enerdata.net/reports.html>> (erişim.30.9.2018)

Enerdata, Poland Country Energy Report, January 2018, s.5. <<https://market-research.enerdata.net/reports.html>> (erişim.30.4.2018)

Enerdata, Poland Country Energy Report, August 2019 <<https://market-research.enerdata.net/reports.html>> (erişim.25.6.2016).

Euractiv, “Poland defies Germany over Nabucco pipe,” 18.03.2009, < <https://www.euractiv.com/section/med-south/news/poland-defies-germany-over-nabucco-pipe/>> (erişim:10.08.2018).

Euractiv, James Crisp, “Leaders endorse ‘Energy Union’ plans, leave details later,” 20.03.2015, <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/leaders-broadly-endorse-energy-union-plans-leave-details-to-later/>> (erişim:09.08.2018).

EurAsia Daily, “There are no plans and no cheap gas:How Poland is trying to become a gas hub,” 22.11.2017,<<https://eadaily.com/en/news/2017/11/22/there-are-plans-and-no-cheap-gas-how-poland-is-trying-to-become-a-gas-hub>> (erişim:08.08.2018).

Europedia, “Completion of the Internal Market of the EC/EU” <http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/6/01/?all=1>(erişim:06.08.2018).

Europe Beyond Coal, “Overview: National coal phase-out announcements in Europe,” July 2019, <<https://beyond-coal.eu/wp-content/uploads/2019/07/Overview-of-national-coal-phase-out-announcements-Europe-Beyond-Coal-July-2019.pdf>> (erişim: 18.09.2019).

Financial Times, Christian Oliver, “Franco-Spanish energy spat tests EU,” 21.10.2014 <<https://www.ft.com/content/8e94079c-585f-11e4-b331-00144feab7de>>

(erişim:07.08.2018).

Financial Times, Donald Tusk, “*A united Europe can end Russia’s energy stranglehold*,” 21.04.2014, <<https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0>> (erişim:07.08.2018).

Fortune, David Meyer, “*Germans Just Live Paying Sky-High Prices for Green Energy*,” 08.08.2017, <<http://fortune.com/2017/08/08/germans-renewable-energy-energiwende-subsidies/>> (erişim:09.08.2018).

Fortune, Jeffrey Ball, “*It has made huge but costly strides toward renewables: Can any other nation afford to follow it?*”, 14.03.2017, <<http://fortune.com/2017/03/14/germany-renewable-clean-energy-solar/>> (erişim:09.08.2018).

Gazprom, “*NordStream*” <<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/active/nord-stream/>> (erişim:09.08.2018).

Gazprom Export, “*Foreign Partners: Poland*” <<http://www.gazpromexport.ru/en/partners/poland/>> (erişim:10.08.2018).

IHS Markit, “*Qatar LNG Exports Outlook*,” tarih belirtilmemiş, <<https://ihsmarkit.com/topic/qatar-lng-exports-outlook.html>> (erişim: 19.08.2019).

Nucnet, Kamen Kraev, “*European Commission Announces 2050 Energy Plan With Nuclear Onboard*,” 28.11.2018, <<https://www.nucnet.org/news/european-commission-announces-2050-energy-plan-with-nuclear-onboard>> (erişim: 17.08.2019).

Pew Research Center, Kat Devlin, “*Anti-Russian views on the rise in Poland*,” 19.03.2015, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/03/19/anti-russian-views-on-the-rise-in-poland/>> (erişim:08.08.2018).

Politico, Kalina Oroschakoff, “*The energy union road trip*,” 06.02.2015, <<https://www.politico.eu/article/energy-union-road-trip-sefcovic/>> (erişim:07.08.2018).

Politico, Zoe Casey, “*Energy package wrapped up*,” 10.10.2008, <<https://www.politico.eu/article/energy-package-wrapped-up/>> (erişim:06.08.2018).

Reuters, “*Poland’s PGNiG eyes pipeline through Slovakia*”, 03.03.2009, <<https://www.reuters.com/article/poland-pgnig-idUSL329906820090303>> (erişim:10.08.2018).

Reuters, “Poland's PGNiG signs long-term LNG deal with Cheniere,” 8.11.2018, <<https://www.reuters.com/article/usa-energy-pgnig/polands-pgnig-signs-long-term-lng-deal-with-cheniere-idUSL8N1XJ2GW>> (erişim: 11.5.2019).

Reuters, Agnieszka Barteczko, “Polish coal imports jump, Russia biggest supplier,” 3.12.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-poland-coal/polish-coal-imports-jump-russia-biggest-supplier-idUSKBN1O21BL>> (erişim: 10.9.2019).

Sputnik, “Warsaw's Concerns Over Alleged Russian Threat Are Senseless” 14.07.2018, <<https://sputniknews.com/europe/201807141066345490-russia-poland-military-threat/>> (erişim:08.08.2018).

Sputnik Türkiye, “Avrupa Ülkelerinin Rus Gazına Bağımlılığı,” 30.05.2018. <<https://tr.sputniknews.com/infografik/201805301033649572-ekonomi-gaz-rusya-turkiye-gazprom-turk-akimi/>> (erişim:06.08.2018)

The Coalition for Energy Savings, Marion Santini, “29/01/2019 - 2030 national energy efficiency contributions short of EU target,” 29.1.2019, <<http://energycoalition.eu/29012019-2030-national-energy-efficiency-contributions-short-eu-target>> (erişim: 15.05.2019).

The Guardian, David Gow, “Russia-Ukraine gas crisis intensifies as all European supplies are cut off,” 07.01.2009, <<https://www.theguardian.com/business/2009/jan/07/gas-ukraine>> (erişim:06.08.2018).

The Guardian, Jocelyn Timperley, “E.ON completes split of fossil fuel and renewable operations,” 04.01.2016, <<https://www.theguardian.com/environment/2016/jan/04/eon-completes-split-of-fossil-fuel-and-renewable-operations>> (erişim:09.08.2018).

The Guardian, Tom Parfitt, “Russia turns off supplies to Ukraine in payment row, and EU feels the chill” 02.01.2006, <<https://www.theguardian.com/world/2006/jan/02/russia.ukraine>> (erişim:06.08.2018).

The New York Times, Joanna Berendt, “Playing Host to Climate Conference, Poland Promotes Coal,” 4.12.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/12/04/world/europe/poland-coal-un.html>> (erişim 19.9.2019).

The New York Times, Stanley Reed, Milan Schreuer, “E.U. Settles With Russia's Gazprom Over Antitrust Charges,” 24.05.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/05/24/business/energy-environment/eu-gas->

[gazprom.html](#) > (erişim:07.08.2018).

TMMOB, Özer Balkaş, “Doğu Akdeniz’de Gaz Keşifleri, Pazarlama Senaryoları, Enerji Güvenliği ve Jeopolitika,” 14.3.2019, <https://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/9a30643920bb533_ek.pdf> (erişim: 28.9.2019).

World Nuclear News, “High support for nuclear among Polish citizens,” 12.12.2017, <<http://www.world-nuclear-news.org/NP-High-support-for-nuclear-among-Polish-citizens-1212175.html>> (erişim:08.08.2018).



TÜRKÇE ÖZET

Avrupa Birliği (AB) düzeyinde ortak enerji politikasının benimsenmesi özellikle üye devletlerin kendi ulusal gündemlerini takip etmeleri sebebiyle, bütünleşme sürecindeki en zorlu konularından birini teşkil etmektedir. Bu çerçevede de kapsayıcılık iddiasıyla ortaya atılan Enerji Birliği, farklı pazarlık güçlerine sahip üye devletlerin ulusal önceliklerini Birlik düzeyindeki enerji politikalarına yansıtmayı hedeflediği ve belli ölçülerde de başarılı olduğu bir alanı temsil etmektedir. Üye devletlerin Birlik düzeyine yansıtılan çıkarlarının ortak politikalarını nasıl ve ne ölçüde etkilediğinin araştırılması için de çalışmanın çerçevesi olarak, üye devletlerin tercihlerinin oluşumuna ve pazarlık aşamasındaki duruşlarına özel önem atfeden liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı seçilmiştir. Bu kapsamda enerjiyi ulusal güvenlik meselesi olarak yansıtan Polonya ve enerjiye ekonomik bir mesele olarak yaklaştığını öne süren Almanya'nın konuya ilişkin yaklaşımındaki farklılıklar ile bu yaklaşımların ulusal düzeydeki arka planının hesaba katılması mümkün olmuştur. Nitekim, her iki ülke de Birlik düzeyindeki kararları ulusal çıkar gruplarının etkisiyle belirlenen öncelikleri ile uyumlu olacak şekilde etkilemeye çalışsa da büyük ölçüde Almanya'nın yüksek pazarlık gücü sayesinde, fikir olarak ortaya atıldığı zamandan AB Zirvesi tarafından onaylanmasına kadarki süreçte Enerji Birliğinin odağının önemli ölçüde değişmesi söz konusudur. Enerji Birliği yaklaşımındaki değişiklikleri yalnızca iki üye devletin duruşu değerlendirmeye alınarak açıklamak mümkün olmasa da en genel haliyle, Enerji Birliğinin enerji güvenliği odaklı ilk versiyonunun Polonya'nın, iklim değişikliği odaklı son versiyonunun ise Almanya'nın duruşunu yansıttığı sonucunu çıkarmak makul gözükmektedir.

Anahtar Kelimeler: AB Enerji Politikası, Enerji Birliği, Almanya Enerji Politikası, Polonya Enerji Politikası, Liberal Hükümetlerarasıcılık.



ABSTRACT

Adopting a common energy policy at a European Union (EU) level constitutes one of the most challenging issues in the integration process, especially because member states follow their own national agendas. In this context, Energy Union, which was put forward with the claim of inclusiveness, represents an area in which member states with different bargaining powers strive to reflect their national priorities to the Union level and achieve it to the certain extend. In order to investigate how and to what extent interests of the member states are reflected to the Union level, liberal intergovernmentalism approach, as it attaches special importance to the formation of the preferences of the member states and their stance at the bargaining process, has chosen as a framework of the study. Thus, it is possible to take into account the differences between the approach of Poland which reflects energy as a national security issue and the approach of Germany which considers energy as an economic matter and the background of these approaches at national levels. Although both countries try to influence the decisions at the level of the Union in line with the priorities determined by the influence of national interest groups, the focus of the Energy Union changed significantly in the process from the time it was put forward as an idea to the EU Summit, mainly because of Germany's high bargaining power. Even though these changes in the Energy Union approach cannot be explained by considering only two countries positions towards it, in general, it is fair to conclude that the first version the Energy Union which focuses mainly on energy security reflects the position of Poland and final version which focuses on climate change reflects the stance of Germany.

Key Words: EU Energy Policy, Energy Union, German Energy Policy, Polish Energy Policy, Liberal Intergovernmentalism.

