

# PETROL PIYASASI KANUNU<sup>1</sup>

Zeynep Çakmak\* , Çağdas Evrim Ergün<sup>e</sup>  
Çakmak Avukatlık Bürosu

## I. GİRİŞ

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu<sup>2</sup> (“Petrol Piyasası Kanunu”), 20 Aralık 2003 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Petrol Piyasası Kanunu yürürlüğe girmeden önce, Türk petrol sektörü esas itibarıyla 1954 tarihli ve 6326 Sayılı Petrol Kanunu<sup>3</sup> (“Petrol Kanunu”) ile düzenlenmekteydi. Petrol Piyasası Kanunu, petrol arama, kesif ve üretimi ile petrol ve petrol mahsullerinin nakledilmesi ve depolanması konularını düzenleyen Petrol Kanunu’nun Petrol Piyasası Kanunu’na aykırı olan hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır.

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

Petrol Piyasası Kanunu uyarınca “petrol” kavramı, akaryakıt (benzin türleri, gazyağı ve diğer yakıtlar), ham petrol (yerden çıkarılan sıvı haldeki hidrokarbonlar) ve petrol ürünlerini ifade etmektedir. Buna karşın, Petrol Kanunu uyarınca petrol kavramı, hem katı hem sıvı haldeki tüm hidrokarbonları ve petrol ürünlerini kapsar biçimde kullanılmaktadır. Hidrokarbonlara ilişkin 94/22 Sayılı AB Yönergesi<sup>4</sup> (“AB Yönergesi”) de Petrol Kanunu’na benzer bir biçimde hidrokarbonlara uygulanmaktadır. Buna karşın, ne Petrol Kanunu ne de AB Yönergesi, hidrokarbon kavramını tanımlamamaktadır. Öğretide ve uygulamada hidrokarbon kavramı, katı, sıvı ve gaz halinde bulunan petrol ve gaz kaynaklarını kapsar biçimde kullanılmaktadır.<sup>5</sup>

## II. PETROL PIYASASI KANUNU’NUN BASLICA HÜKÜMLERİ

### 1. Amaç ve Kapsam

Petrol Piyasası Kanunu’nun amacı, petrol piyasası faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesini ve ham petrol, akaryakıt ve petrol ürünlerinin kullanıcılara güvenilir, ekonomik ve rekabetçi bir ortamda ulaştırılmasını sağlamaktır.

Petrol Piyasası Kanunu, tüm petrol piyasası faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlerini kapsamaktadır. Bu noktada, “petrol piyasası faaliyetleri” ile “petrol faaliyetleri” arasında bir ayırım yapılmaktadır.

<sup>1</sup> PetroGas Dergisinin Subat-Mart 2004 sayısında yayınlanmıştır.

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

<sup>e</sup> Ankara Üniversitesi İdare Hukuku Doktora Programı Öğrencisi ve Çakmak Avukat Bürosunda Avukat; E-Mail: ‘c.ergun@cakmak.av.tr’

<sup>2</sup> 20 Aralık 2003 tarihli ve 25302 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

<sup>3</sup> 16 Mart 1954 tarihli ve 8659 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

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

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

Buna göre, Petrol Piyasası Kanunu, ithalat, ihracat, rafinericilik, işleme, depolama, iletim, ihrakiye<sup>6</sup>, taşıma, dağıtım ve bayilik gibi petrol piyasası faaliyetlerini düzenlemektedir. Bununla birlikte, petrol depolama, nakliye ve satış işlemleri, doğrudan doğruya tüketiciye perakende olarak veya dağıtım şirketleri tarafından satış amaçlı olarak yapılıyorsa petrol piyasası faaliyeti, bu amaçla yapılmıyorsa petrol faaliyeti olarak kabul edilmektedir.

## 2. Yetkili Kurum

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

## 3. Lisanslar

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

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

AB Yönergesi de hidrokarbonlara ilişkin faaliyetlerinin ifası için lisans alınması yükümlülüğünü düzenlemektedir. AB Yönergesi, esas itibarıyla lisans verme koşul ve kriterlerinin şeffaf ve objektif olmasını ve bu işlemlerin eşitlikçi bir şekilde yapılmasını öngörmektedir.<sup>7</sup> AB Komisyonu tarafından da belirtildiği üzere<sup>8</sup>, AB Yönergesi'nin yürürlüğe girmesinden önce AB Üyesi Ülkelerde petrol piyasalarına giriş her zaman eşitlikçi bir biçimde olmamaktaydı ve Üye Ülkelerin ulusal lisans verme koşulları kendi şirketlerinin lehine bazı hükümler içermekteydi.<sup>9</sup> Ancak bu eşitlikçi olmayan durum, AB Yönergesinin yürürlüğe girmesinin ardından ortadan kalkmıştır.

## 4. Petrol Stoklama Yükümlülüğü

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

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

<sup>7</sup> AB Yönergesi Madde 2(2), 3 ve 4.

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

<sup>9</sup> Danith, T. & Hancher, L., *a.g.e.* s. 294.

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

Esasında bu uygulama, 1968 yılından bu yana AB’de geçerli olan bir uygulamadır. 20 Aralık 1968 tarihli ve 68/414 sayılı AB Yönergesi<sup>10</sup>, AB’nin enerji arz güvenliğini artırmak amacıyla AB Üyesi Ülkelerin belirli asgari miktarlarda ham petrol ve/veya petrol ürünleri stogu bulundurma yükümlülüğünü düzenlemektedir.

## **5. Fiyat Olusumu**

79 sayılı ve 10 Eylül 1960 tarihli Kanun’un<sup>11</sup> ham petrol ve petrol ürünlerinin fiyatlandırılmasına ilişkin 5. Maddesi, 3571 sayılı ve 14 Haziran 1989 tarihli Kanun tarafından, petrol fiyatlarının piyasa koşullarına göre fiyatlandırılmasına olanak verecek biçimde değiştirilmiştir. Buna karşın, aynı Kanun ile Bakanlar Kurulu petrol fiyatlarının belirlenme usul ve esaslarını tespiti yetkili kilindiği için, söz konusu hüküm uygulanmamış ve petrol fiyatları piyasa koşullarına göre belirlenmemiştir.

Bakanlar Kurulu, Ham Petrol ve Petrol Ürünlerinin Fiyatlandırılmasına İlişkin 1 Temmuz 1998 tarihli ve 98/10745 sayılı Kararı<sup>12</sup> (“98/10745 Sayılı Karar”) ile otomatik fiyatlandırma mekanizmasını kabul etmiştir.

Petrol Piyasası Kanunu, 79 Sayılı Kanun’un 5. Maddesini yürürlükten kaldırmış ve petrol fiyatlandırmasını serbestleştirmiştir. Buna göre, otomatik fiyatlandırma mekanizması terk edilmiş ve petrol fiyatlarının serbest piyasa koşullarına göre tespit edileceği düzenlenmiştir. Petrol Piyasası Kanunu’nun Geçici 1. Maddesi, 98/10745 Sayılı Karar’ın 1 Ocak 2005 tarihine kadar yürürlükte kalacağını öngörmektedir. Dolayısıyla, otomatik fiyatlandırma mekanizması 1 Ocak 2005 tarihine kadar uygulanmaya devam edecek, ardından petrol fiyatları serbest piyasa koşullarına göre belirlenecektir.

## **6. Ham Petrol ve Akaryakit İthalı**

Petrol Kanunu ve 98/10745 Sayılı Karar, Petrol Kanunu uyarınca rafineri şirketi olarak yetkilendirilmiş şirketler hariç tüm şirketlerin, ham petrol ve petrol ürünleri ithal etmek için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’ndan izin alması gerektiğini düzenlemektedir. Dolayısıyla, rafineri şirketleri, ham petrol ve petrol ürünleri ithal etmek için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’ndan izin almak zorunda değildir.

Buna karşın, Petrol Piyasası Kanunu, rafinerici, dağıtım veya ihrakiye lisansı sahibi tüzel kişilerin ham petrol ve petrol ürünleri ithal edebileceklerini düzenlemektedir. Petrol Piyasası Kanunu aynı zamanda, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerin ancak lisanslarında yazılı akaryakıtları da ithal edebileceklerini öngörmektedir. Buna karşın, Petrol Piyasası Kanunu’nun ithalata ilişkin bu hükümleri ancak 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe girecektir ve o tarihe kadar, Petrol Kanunu’nun ve 98/10745 Sayılı Karar’ın yukarıda belirtilen hükümleri uygulanmaya devam edecektir.

## **7. Rekabetin Korunmasına Yönelik Hükümler**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’a ilave olarak, Petrol Piyasası Kanunu da petrol piyasasında rekabetin korunmasına ilişkin olarak, özellikle serbest kullanıcı, dikey bütünleşme ve fiyat oluşumu konularında bir takım hükümler içermektedir.

<sup>10</sup> 14 Aralık 1998 tarihli ve 98/93 sayılı AB Yönergesi ile değiştirilmiştir.

<sup>11</sup> 16 Eylül 1960 tarihli ve 10605 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

<sup>12</sup> 14 Mart 1998 tarihli ve 23286 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup>

Article 1(3) of the EU Directive.

### **III. SONUC**

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

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

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

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

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