

Elektrik Piyasasında İhtiyaca Dayalı Depolama ve Bağlantı Kapasitesi Tahsis Modeli

Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacı
Ekseninde Bir Model Önerisi

Elektrik Piyasasında İhtiyaca Dayalı Depolama ve Bağlantı Kapasitesi Tahsis Modeli

Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacı Ekseninde Bir Model Önerisi

Özet

Türkiye elektrik piyasasında bağlantı kapasitesi tahsisi, esasen mevcut teknik iletim kapasitesinin idari bir tasarrufla paylaştırılması mantığına dayanmaktadır. Bu paylaştırma kural olarak başvuru sırasına, YEKA yarışmaları ile rüzgâr ve güneşte ise bedel esaslı yarışmaya göre yapılmaktadır. Bu makale, tarafımızca yayımlanan “Türkiye Elektrik Sisteminde Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacının Belirlenmesi ve Hukuki Sonuçları” başlıklı ilk çalışmanın devamı niteliğindedir. İlk makale esneklik ihtiyacının kim tarafından ve hangi usulle belirleneceğini incelemiş, bu makale ise belirlenen ihtiyacın bağlantı kapasitesi tahsisine nasıl yansıtılacağını ele almaktadır. Bu çalışma, söz konusu modelin depolama yatırımlarını sistemin gerçek ihtiyacından koparıp bağlantı hakkı elde etmeye yönelik bir davranış kalıbına ittiğini, bunun da hukuki öngörülebilirlik, kamu yararı ve arz güvenliği bakımından ciddi sorunlar doğurduğunu ileri sürmektedir. İnceleme, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile ilgili ikincil düzenlemeler ve TEİAŞ planlama pratiği üzerinden yürütülmektedir. Avrupa Birliği hukukundaki esneklik ihtiyacı analizi (flexibility needs assessment) yaklaşımı karşılaştırmalı ölçüt olarak kullanılmaktadır. İnceleme, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin depolamaya özgü kurgusunu da kapsamakta ve depolamalı üretim tesisi başvurularının, rüzgâr ve güneşten farklı olarak yarışmaya tabi tutulmaksızın değerlendirmeye alınma sırasına göre karşılandığını, depolamaya ayrılacak kapasite miktarı ile başvuru tarihinin ise Kurul kararına bırakıldığını ortaya koymaktadır. Çalışma, kapasite tahsisinin salt teknik kapasite ve başvuru sırası esasından çıkarılıp, ulusal ve bölgesel esneklik ihtiyacını hukuken bağlayıcı bir tahsis kriterine dönüştüren bir modele geçilmesi gerektiğini savunmakta, öneriyi mevcut lisans rejimine bağlayan somut mevzuat değişiklikleri ile bunların idari kapasite, geçiş rejimi ve kazanılmış haklar bakımından doğuracağı sonuçları birlikte değerlendirmektedir.

Anahtar Kelimeler. Bağlantı kapasitesi tahsisi, elektrik depolama, esneklik ihtiyacı, şebeke planlaması, kamu yararı, enerji hukuku.

Abstract

In the Turkish electricity market, the allocation of connection capacity rests essentially on the logic of distributing the existing technical transmission capacity through an administrative act. As a rule, this distribution follows the order of application, while in certain tracks, such as the tenders for Renewable Energy Resource Areas (YEKA) and the price-based auction for wind and solar, it follows competition. This article continues our first study, “Determination of National and Regional Flexibility Needs in the Turkish Electricity System and Its Legal Consequences”. The first article examined by whom and by what procedure the flexibility need should be determined, whereas the present one addresses how the determined need should be reflected in the allocation of connection capacity. This study argues that this model detaches storage investment from the system's actual need and drives it toward a pattern of behaviour aimed at securing a connection right, thereby creating serious problems for legal predictability, the public interest and security of supply. The analysis is conducted through Electricity Market Law No. 6446, its secondary legislation and TEİAŞ's planning practice, using the flexibility needs assessment approach in European Union law as a comparative benchmark. It also covers the storage-specific design of the Electricity Market Licensing Regulation, showing that applications for storage-based generation facilities are, unlike wind and solar, met according to their order of evaluation without being subjected to a competition, while both the amount of capacity to be reserved for storage and the date on which applications are received are left to the decision of the Board. The study contends that capacity allocation should move away from a basis of mere technical capacity and order of application toward a model that turns the national and regional flexibility need into a legally binding allocation criterion, and it assesses the concrete legislative amendments that would graft this proposal onto the existing licensing regime together with their consequences for administrative capacity, the transitional regime and vested rights.

Keywords. Connection capacity allocation, electricity storage, flexibility need, grid planning, public interest, energy law.

1. Giriş

Elektrik sistemlerinin yenilenebilir kaynaklara dayalı bir dönüşüm içine girmesi, iletim şebekesine erişim hakkının hukuki niteliğini yeniden tartışmaya açmıştır. Değişken üretim payının artması, sistemin yalnızca yeterli kuruluma değil, doğru zamanda ve doğru yerde devreye girebilen

esnek kaynaklara ihtiyaç duyduğu bir denge rejimini beraberinde getirmiştir. Elektrik depolama tesisleri, bu esneklik ihtiyacının merkezinde yer almaktadır. Ancak bu tesislerin şebekeye bağlanma hakkını düzenleyen hukuki çerçeve, esneklik olgusunu bir tahsis kriteri olarak henüz benimsemiş değildir.

Türkiye'de bağlantı kapasitesi tahsisi, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 23'üncü maddesi ile Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği çerçevesinde, TEİAŞ ve dağıtım şirketlerinin belirli bölgeler için ilan ettiği kapasiteler üzerinden yürütülmektedir. Bu yapı, kapasitenin sınırlı bir kamusal kaynak olarak dağıtılması esasına dayanmaktadır. Ne var ki dağıtımın ölçütü, sistemin ihtiyaç duyduğu hizmetin niteliği değil, ilan edilen bölgesel kapasitenin sayısal büyüklüğüdür.[1] Bu ölçüt farkı, incelenen sorunun temelinde yer almaktadır.

Bu çalışma, esneklik olgusunun elektrik piyasası hukukundaki iki ayrı ama birbirini tamamlayan sorusundan yalnızca ikincisiyle ilgilenmektedir. Bunlardan ilki, esneklik ihtiyacının kim tarafından, hangi usulle ve hangi hukuki statüyle belirleneceğine ilişkindir. Bu soru, ulusal ve bölgesel esneklik ihtiyacının belirlenmesi ve bunun idare hukuku bakımından doğurduğu sonuçlar bakımından ayrı bir çalışmada ele alınmış ve orada, ihtiyacı önceden ilan edilen, gerekçeli ve denetlenebilir bir analize bağlayan bir düzenleme (6446 sayılı Kanun'a eklenecek bir 23/A maddesi) önerilmiştir.[2] İkincisi ise, belirlenmiş olan bu ihtiyacın bağlantı kapasitesinin tahsisine nasıl yansıtılacağıdır. Bu nedenle aşağıda esneklik ihtiyacının nasıl ölçüleceği ve ilan edileceği değil, ilan edilmiş bir ihtiyacın tahsis kararlarını hangi hukuki ilkelerle yönlendirmesi gerektiği incelenmektedir. İhtiyacın belirlenmesine ilişkin usul, yeri geldikçe anılan öncül çalışmaya havale edilmektedir.

Mevcut tahsis modeli, bağlantı kapasitesini bir hizmet ihtiyacına değil, bir mülkiyet benzeri erişim hakkına dönüştürmektedir. Yatırımcı, sistemin hangi noktada esnekliğe ihtiyaç duyduğundan bağımsız olarak, kapasitenin açıldığı

[1]6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, m. 23. Ayrıca bkz. Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, m. 12/7. TEİAŞ, her yıl 1 Ekim tarihine kadar, takip eden beş ve on yıl için sistemine bağlanabilecek bölgesel üretim tesisi kapasitelerine ilişkin raporu Bakanlık ile Kuruma bildirmekte ve internet sayfasında yayımlamaktadır. İlan edilen bölgesel kapasiteler dışında üretim tesislerine bağlantı görüşü verilmemektedir.

[2]Esneklik ihtiyacının belirlenmesine ilişkin usul, yetkili kurum ve bu belirlemenin idare hukuku bakımından sonuçları için bkz. tarafımızca daha önce yayımlanan "Türkiye Elektrik Sisteminde Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacının Belirlenmesi ve Hukuki Sonuçları" başlıklı çalışma. Çalışmaya erişim için bkz. <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7483511149989224448/>. Anılan çalışma, TEİAŞ koordinasyonunda ve EPDK gözetiminde yürütülen, çürütülebilir karine niteliğinde bir Ulusal ve Bölgesel Esneklik İhtiyacı Analizi rejimini ve bunun 6446 sayılı Kanun'a eklenecek bir 23/A maddesiyle kurulmasını önermektedir.

yerde ve zamanda başvuru yaparak bağlantı hakkı elde etmeye yönelmektedir. Böylece depolama yatırımı, sistemin ihtiyacını karşılamak yerine, kıt bir kaynağı erken tarihte elde tutmanın aracı hâline gelmektedir. Sorun, tahsis edilen kapasite ile sistemin fiilen ihtiyaç duyduğu esneklik hizmeti arasındaki bağın hukuken kurulmamış olmasıdır. Bu tespit soyut bir eleştiri değildir, yürürlükteki düzenlemenin metninde doğrudan görünmektedir. Aşağıda gösterileceği üzere depolamalı üretim tesisi başvuruları, rüzgâr ve güneşten farklı olarak yarışmaya dahi tabi tutulmamakta, yalnızca değerlendirmeye alınma sırasına göre karşılanmakta, depolamaya ayrılacak kapasite miktarı ile başvuru tarihi ise düzenleyici takdire bırakılmaktadır. Sonuçta kıt bir kamusal kaynak, sistemin esneklik ihtiyacına en iyi cevap veren yatırıma değil, dosyası önce tamamlanan başvuruya tahsis edilmektedir.

Bu çalışma, yürürlükteki bağlantı kapasitesi tahsis rejimini yalnızca tasvir etmek için değil, onun yapısal bir hukuki tercihe dayandığını göstermek ve bu tercihin sonuçlarını eleştirel biçimde ortaya koymak için yazılmıştır. Amaç, tahsis kararının teknik bir işlemmiş gibi görünen ancak esasen düzenleyici bir politika tercihi olan yönünü açığa çıkarmak ve esneklik ihtiyacını hukuki tahsis ölçütü hâline getirecek uygulanabilir bir model geliştirmektir.

Sorun, bağlantı kapasitesi tahsisinin mevcut teknik kapasitenin dağıtımı ölçütüyle mi yoksa sistemin ulusal ve bölgesel esneklik ihtiyacı ölçütüyle mi belirlenmesi gerektiği ve ikinci ölçütün benimsenmesi hâlinde bunu hukuken bağlayıcı kılacak düzenleyici çerçevenin nasıl kurulacağı noktasında düğümlenmektedir.

Buna karşılık bu çalışma, bağlantı kapasitesinin üzerinde önce başvuranın hak sahibi olduğu kıt bir tahsis nesnesi değil, sistemin esneklik ihtiyacını karşılama ödevinin bir aracı olduğunu ileri sürmektedir. Dolayısıyla tahsis, ilan edilen teknik kapasitenin dağıtımı esasından çıkarılıp, önceden ilan edilmiş ulusal ve bölgesel esneklik ihtiyacını bir tahsis ölçütüne dönüştüren, depolama yatırımı bu ihtiyaca göre yönlendiren ve tahsisi bir hizmet karşılığına bağlayan ihtiyaç eksenli bir modele dönüştürülmelidir. Esneklik ihtiyacının bağlayıcı biçimde nasıl tanımlanacağı öncül çalışmanın konusu olup, bu makale söz konusu tanımı veri olarak onun tahsise yansımaları kurmaktadır. Bu dönüşüm, kamu yararının, arz güvenliğinin ve yatırımcı öngörülebilirliğinin ancak birlikte gözetildiğinde gerçekleşebileceği tezine dayanmaktadır.

2. Tahsisin Hukuki Çerçevesi ve Lisans Rejimiyle İlişkisi

Bağlantı kapasitesinin tahsisi, 6446 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesindeki bağlanabilir kapasite mekanizmasına dayanmaktadır. Bu mekanizmanın işleyişi, kapasitenin hangi ölçütlerle hesaplandığı ve TEİAŞ'ın verdiği bağlantı görüşünün hukuki niteliği ile bu görüşün idari yargı bakımından doğurduğu sonuçlar, öncül çalışmada ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Anılan çalışmada varılan sonuçlar burada veri olarak alınmakta, özellikle bağlantı görüşünün ilgilinin hukukunu doğrudan etkileyen ve gerekçe denetimine tabi bir işlem olduğu kabulü esas alınmaktadır. Bu bölümde ele alınan mesele farklıdır. Tahsis kararının sonuçlarını lisans rejimi içinde doğurduğu gerçeğinden hareketle, önerilen modelin yürürlükteki lisanslama sürecinin hangi noktasına yerleşeceği belirlenmektedir.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, tahsis ile lisanslama arasındaki bağı üç noktada kurmaktadır. Bunlar kapasitenin kategorilere ayrılması, kategoriye özgü değerlendirme usulü ve başvurunun Kurul kararıyla sonuçlandırılmasıdır.

İlk olarak depolama, ayrı bir lisans türü olarak değil, üretim lisansının bir unsuru olarak konumlandırılmıştır. Depolamalı elektrik üretim tesisi bünyesindeki depolama ünitesi ile üretim tesisine bütünleşik depolama ünitesi, ana kaynağa dayalı tesisin ünitesi sayılmakta ve tesis tek bir önlisans veya lisans kapsamında değerlendirilmektedir.[3] Bunun sonucu, depolamanın hukuki varlığının kendi başına değil, bağlı olduğu üretim tesisi üzerinden tanınmasıdır. Model kurulurken bu yapı veri alınmalıdır. Depolamaya ayrı bir lisans kategorisi yaratmak yerine, mevcut üretim lisansı çerçevesi içinde çalışan bir tahsis ölçütü tasarlanmalıdır.

İkinci nokta, çalışmanın tezi bakımından belirleyicidir. TEİAŞ'ın bildirdiği toplam bağlanabilir kapasite, Yönetmelikte iki kategoriye ayrılmıştır. Rüzgâr ve güneşe dayalı kapasite tek bir grupta toplanırken, bu grubun dışında kalan kapasiteden depolamalı üretim tesisi önlisans ve lisans tadil başvurularına tahsis edilecek miktar Kurul kararı ile belirlenmektedir. Dahası bu kapsamdaki başvuruların alınacağı tarih de ayrı bir Kurul kararına

[3]Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, m. 5/1 (Değişik RG-19/11/2022-32018). Depolamalı elektrik üretim tesisi bünyesindeki elektrik depolama ünitesi ile üretim tesisine bütünleşik elektrik depolama ünitesi, ana kaynağa dayalı tesisin ünitesi olarak kabul edilmekte ve tesis tek bir önlisans veya lisans kapsamında değerlendirilmektedir. Müstakil elektrik depolama tesisi tanımı için bkz. aynı Yönetmelik m. 4/1-(bbbb).

birakılmaktadır.[4] Depolamanın kapasiteye erişimi böylece iki düzenleyici değişkene bağlanmıştır. Bunlar, tahsis edilecek miktar ile başvuruların alınacağı tarihtir. Her ikisi de teknik bir zorunluluğun değil, düzenleyici bir tercihin ürünüdür. Bölüm 3'te ele alınan yatırımcı davranışının asıl kaynağı da budur. Depolama başvurularının akıbeti çoğu zaman bölgesel kapasitenin fiziken dolmasından değil, bu iki değişkenin nasıl belirlendiğinden doğmaktadır.

Üçüncü olarak, depolamalı üretim tesisi başvuruları için rüzgâr ve güneşten farklı bir değerlendirme usulü öngörülmüştür. Rüzgâr ve güneşte, ilan edilen kapasiteden fazla başvuru bulunması hâlinde TEİAŞ tarafından yarışma yapılarak kazananlar belirlenirken, depolamalı üretim tesisi başvuruları yarışmaya tabi tutulmamaktadır. Bu başvurular, değerlendirmeye alınma sırasına göre TEİAŞ'a gönderilmekte ve TEİAŞ bu sıraya uygun olarak, bağlantı bölgesi kapasitesine ulaşıncaya kadar bağlantı görüşü vermektedir. Kapasiteyi aşan ilk başvurudan kurulu gücünü kalan kapasiteye göre uyarlaması istenmekte, revizyonun asgari limitlerin altına düşmesi hâlinde olumsuz görüş verilmektedir.[5] Bu tespit, çalışmanın teşhisini mevzuat metniyle doğrulamaktadır. Depolamada tahsis ölçütü, ne sisteme katkı ne de bedeldir, sıradan ibarettir. Kıt bir kamusal kaynak, sistemin esneklik ihtiyacına en iyi cevap verene değil, dosyası önce tamamlanana verilmektedir. Burada altı çizilmesi gereken bir ayrıntı daha vardır. Mevzuat, önceliklendirme fikrine bütünüyle yabancı değildir. Nitekim bağlantı görüşünün oluşturulmasında sırasıyla yerli kömüre, yenilenebilir enerji kaynaklarına ve diğer kaynaklara dayalı üretim tesislerine öncelik tanınacağı, ancak diğer hâllerde başvuru sırasına göre işlem yapılacağı düzenlenmiştir.[6] Yani sistem, önceliklendirmeyi kabul etmektedir. Fakat ölçütü kaynağın türüne bağlamakta, sistemin o bölgede hangi hizmete ihtiyaç duyduğunu ise hesaba katmamaktadır. Önerilen model bu bakımdan

[4]Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, m. 12/7 (Değişik RG-14/10/2023-32339). TEİAŞ, Kanun'un 23 üncü maddesi çerçevesinde her yıl 1 Ekim tarihine kadar beş ve on yıllık bölgesel bağlanabilir kapasite raporunu Bakanlık ile Kuruma bildirmekte ve yayımlamaktadır. Rüzgâr veya güneşe dayalı kapasite dışında kalan bağlanabilir kapasiteden depolamalı elektrik üretim tesisi kapsamındaki önlisans ve üretim lisansı tadil başvurularına tahsis edilecek kapasite ile bu kapsamdaki başvuruların alınacağı tarih Kurul kararı ile belirlenmektedir.

[5]Rüzgâr ve güneşte yarışma usulü için bkz. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, m. 15/3-(ç). Depolamalı elektrik üretim tesisi başvurularının değerlendirilmesi için bkz. m. 15/9-(b) (Ek fıkra RG-19/11/2022-32018). Anılan bende göre başvurular değerlendirmeye alınma sırasına göre TEİAŞ'a gönderilmekte ve TEİAŞ bu sıraya uygun olarak bağlantı bölgesi kapasitesine ulaşıncaya kadar bağlantı görüşü vermektedir. Uygun bağlantı görüşü verilmeyen başvuruların Kurul kararıyla reddi için bkz. m. 16/4-(a).

[6]Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği. Anılan düzenlemeye göre bağlantı görüşünün oluşturulmasında ve sisteme bağlantı yapılmasında sırasıyla yerli kömüre, yenilenebilir enerji kaynaklarına ve diğer kaynaklara dayalı üretim tesislerine öncelik tanınacağı, diğer hâllerde ise elektrik piyasası mevzuatında başka özel bir düzenleme bulunmaması durumunda başvuru sırasına göre işlem yapılacağı düzenlenmiştir.

mevzuata yabancı bir mantık getirmemektedir, hâlihazırda var olan önceliklendirme fikrini esneklik ölçütüyle tamamlamaktadır.

Tahsis sürecinin sonunda işlemin hukuki niteliği önem kazanmaktadır. Uygun bağlantı görüşü verilmeyen başvurular Kurul kararı ile reddedilmektedir. Dolayısıyla nihai icrai işlem EPDK Kurul kararı, bağlantı görüşü ise bu kararın maddi dayanağıdır. Bu ayrım, önerilen modelin hangi işleme etki edeceğini de göstermektedir. Model, gerekçe denetimini hem bağlantı görüşü hem de ona dayanan Kurul kararı bakımından işler kılmayı amaçlamaktadır.

Önerilen model de bu sürecin içine yerleşmektedir. Yeni bir lisans türü veya ayrı bir tahsis usulü kurmayı gerektirmemektedir. Bunun için sürecin iki noktasına dokunmak yeterlidir. Bugün düzenleyici takdire bırakılmış olan iki değişken, yani depolamaya ayrılacak kapasitenin miktarı ile başvuruların alınacağı tarih, Kurul kararıyla belirlenmeye devam etmeli, ancak bu karar artık ilan edilmiş bölgesel esneklik ihtiyacına dayanmalı ve gerekçesini bu ihtiyaç üzerine kurmalıdır. Aynı şekilde, başvuruları yalnızca değerlendirmeye alınma zamanına göre dizen saf zaman önceliği, yerini esneklik katkısını da tartan çok ölçütlü bir değerlendirmeye bırakılmalıdır. Bu iki müdahale, Yönetmeliğin yapısını bozmadan tahsis ölçütünü değiştirmektedir. Ayrıntılı düzenleme önerileri Bölüm 7'de ele alınmaktadır.

3. Sistemin Doğurduğu Hukuki ve Ekonomik Sorunlar

3.1. Kapasitenin İhtiyaçtan Bağımsızlaşması

Mevcut modelin temel açmazı, tahsis edilen kapasite ile sistemin ihtiyaç duyduğu hizmet arasında hukuki bir bağın bulunmamasıdır. Bölgesel kapasite ilanı, o bölgede fiziksel olarak ne kadar bağlantıya izin verilebileceğini göstermektedir. Buna karşılık o bölgenin hangi saatlerde, hangi yönde ve hangi süreyle esnekliğe ihtiyaç duyduğunu ölçüt hâline getirmemektedir. Sonuç olarak kapasite, ihtiyaç duyulan hizmete göre değil, kapasitenin açık olduğu yere göre dağılmaktadır.

Bu ayrışma, depolama özelinde daha da belirginleşmektedir. Bir depolama tesisinin sisteme kattığı değer, kurulu gücünden çok, hangi bölgede ve hangi zaman diliminde şarj-deşarj yaptığına bağlıdır. Oysa tahsis, bu zamansal ve konumsal değeri hiç dikkate almamaktadır. Teknik bağlantı değerlendirmesinin kendisi çok boyutludur. Bağlanabilir kapasite, (N-1) kesinti analizi, termik yüklenme, gerilim ve sistem kararlılığı hesaplarının bir

çıktısıdır.[7] Sorun bu teknik değerlendirmede değil, başvurular arasında kullanılan tahsis ölçütündedir: bu ölçüt depolamayı, sanki sabit bir üretim tesisiymiş gibi, salt MW büyüklüğü üzerinden sıralamaktadır. Oysa depolama, fazlalık saatlerde şarj olup deşarjını bağlantı sınırında tutabildiği ve gerektiğinde kısılabildiği için anma gücü ile şebekeye enjeksiyonunu birbirinden ayırmaktadır. Böylece aynı düğümde barındırılabilir kapasiteyi artırmaktadır ve şebeke güçlendirme yatırımını erteleyebilir. İhtiyaç ve zaman esaslı bir tahsisin yalnızca hukuken değil mühendislik bakımından da yerinde olmasının nedeni budur. Mevzuatın depolamaya ayrı bir bağlanabilir kapasite dilimi tanıması da (Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği m. 12/7-(b)) aynı teknik mantığa dayanmaktadır. Depolamanın salt MW büyüklüğü üzerinden sıralanması, esneklik hizmetinin doğasına aykırı bir soyutlamadır.

3.2. Tahsis Rejiminin Yatırımcı Davranışına Etkisi

Hukuki çerçeve, yatırımcı davranışını yönlendiren en güçlü teşvik yapısıdır. Kapasitenin kıt ve önce başvurana tahsis edilen bir kaynak olarak kurgulanması, rasyonel yatırımcıyı sistemin ihtiyacını beklemek yerine kapasiteyi erkenden elde tutmaya itmektedir. Böylece depolama yatırım kararı, bir sistem ihtiyacı analizinin değil, bir bağlantı hakkı yarışının ürünü hâline gelmektedir.

Bu noktada, mevcut sistemin salt bir başvuru sırası rejimi olmadığı da kaydedilmelidir. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, aynı bağlantı noktasına veya bölgesine birden fazla başvuru bulunması hâlinde, ilan edilen kapasite kadar bağlanacakları belirlemek üzere TEİAŞ tarafından yarışma yapılmasını öngörmektedir.[8] Ne var ki bu yarışma, sistemin esneklik ihtiyacına değil, ekonomik bir ölçüte dayanmaktadır. 6446 sayılı Kanun'un 7 nci maddesi

[7]İletim sisteminin planlanması ve bağlanabilir kapasitenin belirlenmesi, (N-1) kesinti durumunda gerilim ve frekansın limitler içinde kalmasını, iletim tesislerinin termik limitlerin altında yüklenmesini ve sistem kararlılığının korunmasını gözeterek çok ölçütlü bir teknik analizdir. Bkz. Elektrik Şebeke Yönetmeliği, m. 5/(2).

[8]Rüzgâr ve güneş enerjisine dayalı başvurularda, aynı bağlantı noktası veya bölgesi için ilan edilen kapasiteden fazla başvuru bulunması hâlinde TEİAŞ tarafından yarışma yapılmaktadır: Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, m. 15/3-(ç). Yarışmanın esası 6446 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasının (ç) bendinde belirlenmiştir. Buna göre yarışma, 5346 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetveldeki fiyatlar üzerinden en düşük fiyatın teklif edilmesi esasına dayanmakta ve uygulamada TEİAŞ'a ödenecek katkı payı belirleyici hâle gelmektedir. Depolama bu yarışmaya tabi değildir: depolamalı elektrik üretim tesisi başvuruları ön lisans yolunda değerlendirmeye alınma sırasına göre karşılanmaktadır (aynı Yönetmelik, m. 15/9-(b)). Bu istisnanın kanuni dayanağı 6446 m.7/(10)'un son cümlesidir. Anılan fıkra, depolama kurmayı taahhüt edene taahhüt edilen depolama gücüne kadar rüzgâr/güneş ön lisansı verirken bu tesisleri m.7/4 yarışmasından açıkça muaf tutmaktadır. Müstakil elektrik depolama tesisleri ise bir tedarik veya toplayıcılık lisansına eklenmek suretiyle lisanslanmaktadır (m. 20). Karşılaştırmalı olarak bkz. Elektrik Piyasasında Depolama Faaliyetleri Yönetmeliği.

uyarınca yarışma, 5346 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan fiyatlar üzerinden en düşük fiyatın teklif edilmesi esasına oturmaktadır. Teklifin tabana indiği hâllerde ise sıralama fiilen TEİAŞ'a ödenecek katkı payına göre yapılmaktadır. Yani kapasite, sisteme en yüksek esneklik değerini katacak yatırıma değil, en düşük destekli fiyatı ya da en yüksek katkı payını teklif edebilene tahsis edilmektedir. Benzer biçimde, yenilenebilir enerji kaynak alanlarında (YEKA) kapasite de Bakanlıkça yürütülen bir yarışma ve şartname usulüyle tahsis edilmektedir. Ancak buradaki ölçüt de sisteme sağlanacak esneklik değil, teklif edilen fiyat ya da bedeldir.[9] Üstelik depolamada bu yarışma dahi işlememektedir. Depolamalı elektrik üretim tesisi başvuruları, önlisans yolunda yarışmaya tabi tutulmaksızın yalnızca değerlendirmeye alınma sırasına göre karşılanmaktadır. Müstakil elektrik depolama tesisleri ise önlisans sürecine hiç girmeden, bir tedarik veya toplayıcılık lisansına eklenmek suretiyle ve yine yarışmasız değerlendirilmektedir. Hangi yol izlenirse izlensin sonuç değişmemektedir. Önceliklendirme ölçütü sistemin esneklik ihtiyacı değil, ya başvuru sırası ya da ödeme gücüdür. Önerilen modelin müdahale ettiği boşluk da tam olarak burasıdır. Mesele, bir önceliklendirme mekanizmasının hiç bulunmaması değil, mevcut mekanizmanın yanlış ölçüte dayanmasıdır.

Bu davranış kalıbının somut yansıması, belirli bölgelerde bağlantı başvurularının fiziksel kapasitenin çok üzerinde birikmesi ve bunun sonucunda kapasitenin doyumluğa ulaşmasıdır. Nitekim iletim seviyesindeki rüzgâr ve güneş kalan kapasitelerinin birçok bölgede sifıra inmesi, bu birikimin doğrudan göstergesidir.[10] Kapasitenin bu şekilde erken tükenmesi, sisteme gerçekten esneklik katacak yatırımların önünü, çoğu zaman yalnızca daha erken başvurmuş projeler yüzünden kapatabilmektedir.

Buradaki çarpıklık ekonomik olduğu kadar hukukidir. Kıt bir kamusal kaynağın, sistemin ihtiyacına en iyi cevap veren yatırımcıya değil, en erken başvurana tahsis edilmesi, kaynağın etkin dağılımı ilkesiyle olduğu kadar, tahsis işleminin dayanması gereken kamu yararı amacıyla da gerilim içindedir.

[9]Yenilenebilir enerji kaynak alanlarında tahsis, 5346 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi uyarınca Bakanlıkça yapılacak yarışma ile gerçekleştirilmektedir. Usul ve esaslar yarışma şartnamesinde belirlenmekte ve sonuçta bir fiyat ve/veya bedel oluşmaktadır. Ayrıca bkz. 6446 sayılı Kanun, m. 7/(14). Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, m. 4/1-(nnn) ve (ooo) (YEKA ve YEKA Yönetmeliği tanımları) ile m. 15/6 (YEKA önlisans başvurularının ayrı değerlendirme usulü). Yönetmelik, YEKA başvurularını genel kapasite ve başvuru sırası rejiminden "YEKA için yapılacak başvurular hariç" kaydıyla ayrı tutmaktadır. [10]İletim gerilim seviyesinden şebekeye bağlanacak bölgesel rüzgâr ve güneş kalan kapasitelerinin çok sayıda bölgede tükendiği, TEİAŞ'ın dönemsel Bölgesel Bağlanabilir Kapasite Raporları ile bağlantı başvurusu değerlendirme raporlarında görülmektedir. Kapasitenin doyumluğa ulaşması, başvuru birikiminin fiziksel arzı aştığının göstergesidir.

Depolama yatırımları bugün gerçekten sistem ihtiyacına göre mi, yoksa bağlantı kapasitesi elde etmek amacıyla mı yapılmaktadır? Mevcut teşvik yapısı göz önüne alındığında, dürüst cevap, saikin büyük ölçüde ikincisine kaydığıdır. Depolamanın belirli dönemlerde bağlantı kapasitesine erişimin bir aracı olarak konumlanması, yatırımın önceliğini sistem hizmetinden bağlantı hakkına kaydırmıştır.[11] Bu, depolama teknolojisinin değerini değil, onu düzenleyen tahsis modelinin yatırımı yanlış hedefe yönlendirdiğini göstermektedir.

3.3. Kamu Yararının Gözetilememesi

Her tahsis işlemi, dayandığı kamu yararı amacıyla meşruiyet kazanmaktadır. Bağlantı kapasitesi tahsisinde kamu yararı, arz güvenliğinin sağlanması, şebekenin etkin kullanımı ve enerji dönüşümünün desteklenmesidir. Mevcut model, kapasiteyi ihtiyaçtan bağımsız dağıttığı ölçüde, bu amaçların hiçbirini tam olarak gerçekleştirememektedir. Kapasitenin ihtiyaç duyulmayan bir noktada elde tutulması, aynı kaynağın ihtiyaç duyulan noktada kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır. Bu da kamu yararının tam olarak gözetilememesi anlamına gelmektedir.

İdari işlem denetimi diliyle ifade edilirse, tahsis işleminin sebep unsuru (bölgesel kapasitenin teknik uygunluğu) mevcut olsa dahi, maksat unsuru (sistemin esneklik ihtiyacının karşılanması) çoğu zaman gerçekleşmemektedir. Sebep ile maksat arasındaki bu kopukluk, modelin hukuki kırılğanlığının asıl kaynağıdır.

4. Şebeke Planlaması ile Tahsis Arasındaki Uyumsuzluk

Sorun, tahsis ile planlama arasındaki ilişkinin ters kurulmasıdır. Sağlıklı bir modelde şebeke planlaması, sistemin nerede ve ne tür bir esnekliğe ihtiyaç duyduğunu belirlemektedir. Tahsis ise bu ihtiyacı karşılayacak yatırımı o noktaya yönlendirmektedir. Mevcut yapıda ise ilişki tersine işlemektedir. Planlama, gelişmiş bir teknik analiz yürütse de sonuçta yalnızca ne kadar bağlantıya fiziksel olarak izin verilebileceğini bir kapasite rakamı olarak

[11]Bu ilişki, doğrudan Kanun'un düzenleme biçiminden doğan yapısal bir sonuçtur. 6446 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinin onuncu fıkrası uyarınca, elektrik depolama tesisi kurmayı taahhüt eden tüzel kişilere, taahhüt edilen depolama kurulu gücüne kadar rüzgâr ve/veya güneş enerjisine dayalı üretim önlisansı verilmekte ve bu tesisler için aynı maddenin dördüncü fıkrasındaki yarışma hükümleri uygulanmamaktadır. Böylece depolama taahhüdü, kıt rüzgâr/güneş bağlantı kapasitesine yarışmasız erişimi sağlayan unsur hâline gelmektedir. Depolamanın bir amaç değil, bağlantı kapasitesine erişim aracı olarak konumlanmasının hukuki zemini budur. Depolama düzenlemelerinin bu yapısal sonucu öğretilde de tartışılmaktadır.

üretir. Bu rakamı bir esneklik ihtiyacı çıktısına ve tahsise bağlamamaktadır. Tahsis, bu fiziksel sınıra kadar başvuruları sıraya dizmektedir. Esneklik ihtiyacı, bu sürecin hiçbir aşamasında bağlayıcı bir ölçüt olarak yer almamaktadır.

Oysa şebeke planlaması ile tahsis arasındaki ilişki, esneklik ihtiyacı üzerinden yeniden kurulabilir. Planlama süreci, bölgesel esneklik açıklarını (hangi bölgede, hangi zaman diliminde, ne kadar depolama veya benzeri esnek kaynak gerektiğini) tespit eden bir çıktı üretmelidir. Tahsis ise bu çıktıyı bir sıralama ve önceliklendirme ölçütü olarak kullanmalıdır. Bu, planlamanın tahsisi yönlendirdiği, tahsisin ise planlamayı gerçekleştirdiği bir döngüdür.

Bu düzenin kurulabilmesi, esneklik ihtiyacının önce hukuken tanımlanmasını, sonra da düzenli aralıklarla ölçülüp ilan edilmesini gerektirmektedir. Türk mevzuatı bugün bölgesel kapasiteyi ilan etmektedir. Eksik olan, bölgesel esneklik ihtiyacını ilan eden ve bunu tahsise bağlayan bir düzenlemedir.

Böyle bir düzenlemenin gerekliliği, esnekliğin başka araçlarla da temin edildiği yönündeki olası bir itirazla sınanmalıdır. Türk mevzuatı, sisteme sağlanan esnekliği hâlihazırda kısmen fiyatlandırmaktadır. Frekans kontrolü ve benzeri hizmetler yan hizmetler düzenlemesi kapsamında, arz güvenliğine yönelik kurulu güç ise kapasite mekanizması kapsamında tedarik edilmektedir.[12] Ne var ki bu düzenlemeler, işletme aşamasında fiilen sunulan hizmeti ödüllendirmektedir. Bağlantı kapasitesinin hangi bölgeye ve hangi yatırıma tahsis edileceği sorusunu yanıtlamamaktadır. Yan hizmet piyasası, şebekeye zaten bağlanmış bir tesisin sunduğu esnekliği satın almaktadır. Oysa buradaki mesele, kıt ve konuma bağlı bir kaynağın henüz bağlantı aşamasında, sistemin bölgesel esneklik ihtiyacına göre paylaştırılmasıdır. Dolayısıyla esnekliğin işletmede piyasa yoluyla satın alınması, tahsiste ihtiyaç ölçütünün aranmasını gereksiz kılmamaktadır. Tersine, esneklik değerinin şebekenin doğru noktasında ortaya çıkabilmesi, tesisin önce o noktada bağlanmış olmasını gerektirmektedir.

[12]Yan hizmetlerin (frekans kontrolü, yük alma-atma vb.) tedariki için bkz. Elektrik Piyasası Yan Hizmetler Yönetmeliği. Elektrik depolama tesisleri de bu kapsamda yan hizmet sağlayabilmektedir. Arz güvenliği amacıyla yeterli kurulu güç kapasitesinin desteklenmesi için bkz. Elektrik Piyasası Kapasite Mekanizması Yönetmeliği. Her iki mekanizma da işletme dönemine ilişkin olup, bağlantı kapasitesinin önceden ve konuma bağlı tahsisini konu almamaktadır.

5. Karşılaştırmalı Uygulamalarda Tahsis Ölçütünün Dönüşümü

Avrupa Birliği hukukunda esneklik ihtiyacının bağlayıcı bir analiz yükümlülüğüne dönüşmesi, bu yükümlülüğün metodolojik çerçevesi ve düzenleyici gözetimle ilişkisi öncül çalışmanın konusunu oluşturmuştur. Orada ulaşılan sonuç burada tekrarlanmayacak, yalnızca şu kadarı hatırlatılacaktır. Avrupa Birliği modeli, esneklik ihtiyacının belirlenmesini serbest bir takdir alanı olmaktan çıkarıp ortak metodolojiye bağlanmış ve denetlenebilir bir usule dönüştürmüştür. Bu bölümde incelenen mesele ise bir adım sonrasıdır. Belirlenmiş ihtiyacın bağlantı kapasitesinin tahsisine hangi ölçütle yansıtıldığı, iki ülke uygulaması üzerinden ele alınmaktadır. Britanya ve Amerika Birleşik Devletleri örnekleri, tahsis ölçütünün başvuru sırasından projenin hazırlığına ve sisteme gerekliliğine kaydırılmasının hukuken ve idari olarak mümkün olduğunu göstermeleri bakımından seçilmiştir.

5.1. Birleşik Krallık Uygulaması ve Hazır ve Gerekli Olan Bağlanır İlkesi

Bu ilkelerin soyut bir çerçeve olmaktan çıkıp işleyen bir tahsis rejimine nasıl dönüştüğü, Büyük Britanya örneğinde açıkça görülmektedir. Britanya, on yıllardır uygulanan "ilk gelen bağlanmaktadır" (first come, first served) modelinin şebeke bağlantı sırasını işlevsiz kıldığını tespit etmiştir. Başvurunun kolay ve ucuz olması, hayata geçme ihtimali düşük projelerin dahi kapasite ve sıra tutmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda bekleyen başvurular, sistemin gerçek ihtiyacının çok üzerinde bir hacme ulaşmıştır.[13]

Ulusal sistem işletmecisi NESO tarafından yürütülen ve 2025 yılında yürürlüğe giren reform, "ilk gelen bağlanmaktadır" esasını "hazır ve gerekli olan bağlanmaktadır" (first ready and needed, first connected) esasıyla değiştirmiştir. Yeni rejimde bir proje, bağlantı teklifi alabilmek için iki ölçütü birlikte karşılamak zorundadır. Bunlar, fiilen inşa edilebilir durumda olduğunu gösteren hazırlık ölçütü ve ülkenin stratejik enerji planındaki teknoloji ihtiyacına uygunluğunu gösteren stratejik uyum ölçütü. Böylece

[13]Büyük Britanya'da bekleyen bağlantı başvurularının ölçeği ve "ilk gelen bağlanır" modelinin doğurduğu tıkanıklık için bkz. NESO/Ofgem verileri. Şubat 2025 itibarıyla sırada bekleyen projeler yaklaşık 756 GW düzeyindeydi (587 GW iletim, 178 GW dağıtım seviyesinde).

kapasite, yalnızca erken başvurana değil, hem hazır hem de sisteme gerekli olan yatırıma tahsis edilmektedir.[14]

Britanya reformunun Türkiye bakımından en dikkat çekici yanı, yalnızca yeni başvuruları değil, hâlihazırda bağlantı teklifi bulunan mevcut projeleri de yeniden sıralamaya tabi tutmasıdır. Bu, ihtiyaç eksenli bir modele geçişte kaçınılmaz biçimde ortaya çıkan kazanılmış hak ve geçiş rejimi sorununun, salt teorik değil, uygulamada da özenle yönetilmesi gereken bir mesele olduğunu göstermektedir.

5.2. Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması ve Hazır Olan Bağlanı Kümesi

Amerika Birleşik Devletleri de benzer bir dönüşümü, federal düzenleyici FERC eliyle gerçekleştirmiştir. FERC, tek tek ve başvuru sırasına göre yürütülen mevcut bağlantı incelemesi yöntemini açıkça "haksız ve makul olmayan" bularak, tüm iletim sağlayıcılarını başvuruları gruplar hâlinde inceleyen ve ticari hazırlığı esas alan "hazır olan bağlanmaktadır" (first ready, first served) sürecine geçmeye zorunlu kılmıştır.[15] Bu modelin ayırt edici yanı, bağlantı sırasına girişi ciddi finansal taahhütlere ve hazırlık gerekliliklerine bağlamasıdır. Sıradan çekilen yatırımcılara ise, belirli istisnalar dışında çekilme cezası uygulamasıdır. Amaç, atıl ve gerçekleşme ihtimali düşük başvuruların kapasiteyi gereksiz yere tutmasını bir bedele bağlayarak caydırmaktır.

Bu iki örnek ortak bir eğilimi paylaşmaktadır. Her iki düzen de tahsisin ölçütünü, salt başvuru sırasından, projenin hazırlığına ve sisteme gerekliliğine kaydırmıştır. Bununla birlikte, hiçbir esneklik ihtiyacını tahsisin doğrudan ve birincil ölçütü hâline getirmemektedir. Britanya stratejik teknoloji karmasına, Amerika ise ticari hazırlığa öncelik vermektedir. Bu çalışmanın önerdiği model, esneklik ihtiyacını tahsisin merkezî ölçütü yaparak bu uygulamaların bir adım ötesine geçmeyi hedeflemektedir. Karşılaştırmadan çıkarılacak sonuç, hazır bir çözümün aktarılması değildir.

[14]Reform, "First Ready and Needed, First Connected" (Hazır ve Gerekli Olan Bağlanı) olarak anılmakta olup, NESO tarafından yürütülen TMO4+ düzenlemeleri Ofgem onayının ardından 15 Nisan 2025 tarihinde onaylanmış ve kademeli olarak uygulanmaya başlanmıştır. Projeler, Gate 2 aşamasında hazırlık (readiness) ve stratejik uyum (strategic alignment) ölçütlerini birlikte karşılamak zorundadır. Reform, Clean Power 2030 Eylem Planı çerçevesinde konumlandırılmaktadır.

[15]FERC Order No. 2023 (27 Temmuz 2023 tarihli, 5 Kasım 2023 yürürlük tarihli), "first come, first served" seri yöntemini "haksız ve makul olmayan" bularak tüm iletim sağlayıcıları için "first ready, first served" küme (cluster) sürecine geçişi zorunlu kılmıştır. Süreç, artırılmış finansal taahhütler, hazırlık gereklilikleri ve çekilme cezalarını içermektedir.

Anılan örnekler, tahsis ölçütünün değiştirilmesinin hukuken mümkün ve idari olarak uygulanabilir olduğunu göstermeleri bakımından değerlidir.

6. İhtiyaca Dayalı Depolama ve Bağlantı Kapasitesi Tahsis Modeli

Buraya kadar yürütülen mevcut hukuka ilişkin çözümleme, mevcut modelin kapasiteyi ihtiyaçtan kopardığını göstermiştir. Bu bölümde, çözümlemeden çıkan ilkeler, Türkiye için uygulanabilir olması gereken hukuka yönelik bir modele dönüştürülmektedir. Önerilen model, mevcut tahsis mantığını yıkmayı değil, ona eksik olan esneklik katmanını eklemeyi hedeflemektedir.

6.1. Modelin Dayandığı Hukuki İlkeler

Modelin dayandığı ilkeler birbirinden bağımsız değildir, biri diğerini gerektirmektedir. Çıkış noktası ihtiyaç önceliğidir. Buna göre bağlantı kapasitesi, sistemin esneklik ihtiyacını karşılamaya en uygun yatırıma öncelikli olarak tahsis edilmektedir. Bu ilkenin anlamlı olabilmesi için tahsis ölçütünün nereden geleceği bellidir. Ölçüt, şebeke planlamasının ürettiği esneklik ihtiyacı analizinden türemek zorundadır. Planlama ile tahsisin aynı kaynaktan beslenmesi, ikisi arasındaki kopukluğu gideren asıl bağıdır. Önceliklendirmenin kendisi ise ayırım gözetmeyen bir temele oturmalıdır. Burada kastedilen, herkese aynı sonucun verilmesi değil, farklı muamelenin önceden ilan edilmiş nesnel bir metodolojiye dayanmasıdır. Keyfilikle ölçüte bağlı ayırım arasındaki fark buradadır. Son olarak bütün bu yapı, yatırımcının makul biçimde planlama yapabilmesine imkân verecek bir düzenlilikte ilan edilmediği sürece kâğıt üzerinde kalmaktadır.

6.2. Modelin İşleyişi

Model, birbirini izleyen dört adımdan oluşmaktadır. Süreç, bir ilan yükümlülüğüyle başlamaktadır. TEİAŞ (ve dağıtım seviyesinde ilgili işletmeciler), yürürlükteki bölgesel kapasite ilanına paralel olarak, bölgesel esneklik ihtiyacını ilan etmektedir. Bu ilan, hangi bölgede, hangi zaman dilimlerinde ve ne büyüklükte esnek kapasiteye ihtiyaç duyulduğunu, önceden yayımlanmış bir metodolojiye dayanarak ortaya koymaktadır. Bu ilanın hukuki dayanağı ve usulü, öncül çalışmada önerilen esneklik ihtiyaç analizi rejimidir. Bu makale söz konusu ilanı hazır bir girdi olarak almaktadır ve onun tahsise nasıl bağlanacağına odaklanmaktadır. Böylece kapasite ilanının yanına, onu anlamlı kılan bir ihtiyaç ilanı eklenmektedir.

Ardından, depolama başvuruları yalnızca fiziksel kapasiteye uygunluk bakımından değil, ilan edilen esneklik ihtiyacına katkısı bakımından değerlendirilmektedir. Aynı bölgede kapasite için yarışan başvurular arasında önceliklendirme, ilan edilmiş esneklik ölçütüne göre yapılmaktadır. Bu, ilk gelenin değil, ihtiyaca en iyi cevap verenin önceliklendirildiği bir sıralamadır. Önceliklendirmenin yargısal denetime elverişli olması için ölçütün nesnel ve önceden ilan edilmiş olması şarttır. Bu ölçüt, tesisin ihtiyaç duyulan zaman dilimindeki güç ve süre esaslı katkısı, konumsal uygunluğu ve şebeke kısıtını azaltma etkisi gibi ölçülebilir büyüklüklere dayanabilir. Bu yaklaşım, mevcut yarışma rejimini ortadan kaldırmamaktadır. Onun tek ölçütü olan bedeli, esneklik değerini de içeren çok ölçütlü bir değerlendirmeye dönüştürmektedir. Bedel, tek başına belirleyici olmaktan çıkıp, eşit esneklik katkısı sunan başvurular arasında ikincil bir ölçüt olarak korunabilir.

Buna bağlı olarak, tahsis edilen kapasite, bir hizmet taahhüdüyle ilişkilendirilmektedir. Bağlantı hakkı, tesisin ilan edilen esneklik ihtiyacına fiilen katkı sağlaması koşuluna bağlanmaktadır. Bu koşulun sürdürülmemesi, tahsisin geri alınmasına imkân veren düzenleyici bir mekanizmaya dayanmaktadır. Bu taahhüdün gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetimi ayrı bir izleme altyapısı kurmayı da gerektirmemektedir. Depolamalı üretim tesisleri hâlihazırda kapasite verilerini ilgili işletmecinin SCADA sistemine kesintisiz aktarmakla yükümlü olduğundan,[16] hizmet taahhüdünün gerçekleşmesi bu mevcut telemetri üzerinden izlenebilir. Kapasite artık, bir kez elde edildikten sonra atıl bırakılabilen bir kaynak olmaktan çıkmaktadır.

Son olarak, esneklik ihtiyacı analizi ile tahsis kararları düzenli olarak gözden geçirilmektedir. Sistem ihtiyacı değiştikçe ilan güncellenmektedir. Tahsis rejimi, sabit bir sıralama işlemi olmaktan çıkıp, sistemin değişen ihtiyacına göre güncellenen bir süreç dönüşmektedir.

6.3. Modelin Bir Arada Gözettiği Değerler

Önerilen modelin özgünlüğü, tek bir amacı değil, birbiriyle gerilim içinde görülen değerleri birlikte gözetmesindedir. Esneklik ihtiyacı tahsisin merkezi ölçütü hâline geldiğinde, şebeke yatırım planlaması ile kapasite tahsisi aynı analizden beslenmektedir ve birbirini güçlendirmektedir. Depolama yatırımı

[16] Kanun'un 7 nci maddesinin onuncu ve on birinci fıkraları kapsamında kurulan depolamalı elektrik üretim tesislerinin elektrik depolama ünitelerine ait kapasite verilerinin, ilgili şebeke işletmecisinin SCADA sistemine kesintisiz aktarılması ve bu durumun tesisin kabulünde belgelenmesi zorunludur (kapasite veri takip belgesi). Bkz. Elektrik Şebeke Yönetmeliği, m. 4/1-(uuuuuuu).

da böylece bağlantı hakkı yarışının değil, sistem ihtiyacının yönlendirdiği bir karara dönüşmektedir. Esnekliğin ihtiyaç duyulan yerde konumlanması arz güvenliğine hizmet ederken, kıt kaynağın en yüksek sistem değerini üreten yatırıma gitmesi piyasa etkinliğini artırmaktadır. Yatırımcı için öngörülebilirlik, ilan edilmiş ihtiyaç ve önceden bilinen ölçütlerle sağlanmaktadır. Kamu yararı ise ayrı bir başlık değil, bunların toplamıdır. Tahsisin sebep ve maksat unsurları arasındaki kopukluk giderildiğinde kamu yararı kendiliğinden gerçekleşmektedir.

7. Modelin Uygulanması İçin Gerekli Mevzuat Değişiklikleri

Önerilen model, bir mevzuat inşası değil, mevcut çerçeveye eklenecek sınırlı düzenlemeler gerektirmektedir. Değişiklikler üç düzeyde ele alınabilir.

Kanun düzeyinde, 6446 sayılı Kanun'un öncül çalışmada önerilen 23/A maddesi, esneklik ihtiyaç analizinin sonucunun bağlantı kapasitesi tahsisinde bir ölçüt olarak esas alınacağını belirten bir fıkayla tamamlanmalıdır. Böylece analizin kurulması ile onun tahsise bağlanması aynı hükümde birleşmektedir, mükerrer düzenleme önlenir ve önceliklendirmenin yasal meşruiyeti güvence altına alınmaktadır. Bu fıkra, ikincil düzenlemelere esneklik ölçütünü somutlaştırma yetkisi veren dayanağı da sağlamaktadır.

Yönetmelik düzeyinde, Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği ile Elektrik Şebeke Yönetmeliği, bölgesel kapasite ilanının yanına bölgesel esneklik ihtiyacı ilanını ekleyecek biçimde düzenlenmelidir. Asıl müdahale ise Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde yapılmalıdır. Bir yandan, depolamalı üretim tesisi başvurularına tahsis edilecek kapasiteyi ve başvuru tarihini belirleyen Kurul kararının, ilan edilmiş bölgesel esneklik ihtiyacına dayanması ve gerekçesinde bu ihtiyaca atıf yapması hükme bağlanmalıdır. Öte yandan, depolamalı üretim tesisi başvurularının değerlendirilmesini düzenleyen hüküm, sıralamayı yalnızca değerlendirmeye alınma zamanına bağlayan yapıdan çıkarılıp, esneklik katkısını da içeren çok ölçütlü bir değerlendirmeye dönüştürülmelidir. Depolama Faaliyetleri Yönetmeliği ise tahsisin hizmet taahhüdüne bağlanması ve koşula uyulmaması hâlinde geri alma mekanizmasını içerecek şekilde güncellenmelidir. Bu mekanizma, yeni bir yaptırım aracı yaratmak yerine önlisans yükümlülükleri ile tadil ve iptal rejimine eklenmelidir. Burada iki durumun birbirinden ayrılması gerekmektedir. 6446 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinin onuncu fıkrası, depolamalı üretim tesislerinde yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, yani taahhüt edilen depolamanın kurulmaması hâlinde teminatın irat kaydedilmesini zaten öngörmektedir. Önerilen geri alma ise

farklı bir tetikleyiciye, tesisin kurulmasından sonra ilan edilmiş esneklik hizmetini fiilen sağlamamasına dayanmaktadır ve bu yönüyle kendi ölçülebilir standardını gerektirmektedir. Önceliklendirmenin nesnelliği, metodolojinin önceden ilan edilmesi zorunluluğuyla korunmalıdır.

Planlama düzeyinde, TEİAŞ'ın kapasite planlama süreci, esneklik ihtiyacı analizini düzenli bir çıktı olarak üretecek biçimde yeniden yapılandırılmalıdır. Bu çıktı, bölgesel esneklik açıklarını zaman dilimi bazında ortaya koymalı ve tahsis kararlarına doğrudan girdi sağlamalıdır. Analiz metodolojisinin şeffaf biçimde yayımlanması, hem ayırım gözetmezliği hem de yargısal denetlenebilirliği güvence altına almaktadır.

Modelin uygulanabilirliği, iki hususun dikkatle yönetilmesine bağlıdır. İlki geçiş rejimidir. Yürürlükteki bağlantı görüşleri ve önlisanslar çerçevesinde tesis edilmiş kazanılmış haklara doğrudan dokunmak, hukuki güvenlik ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bu nedenle ihtiyaç eksenli ölçüt, kural olarak yeni başvurulara ve yeni ilan dönemlerine uygulanmalı, mevcut haklar bakımından ise ancak açıkça öngörülmüş yenileme veya tadil anlarında devreye girmelidir. İkinci husus ise, tahsisin hizmet taahhüdüne bağlanması ve koşula uyulmaması hâlinde geri alınması, keyfîlik riskini beraberinde getirmektedir. Geri alma, ancak önceden ilan edilmiş, ölçülebilir ve tesise savunma imkânı tanıyan bir usule, aşamalı yaptırım ve makul düzeltme süreleri içeren bir çerçeveye dayandığında ölçülülük ilkesine uygun olmaktadır. Bu iki güvence sağlanmadığı takdirde model, çözmeyi amaçladığı öngörülebilirlik sorununu yeniden üretme riski taşımaktadır.

8. Önerinin Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Bir düzenleme önerisi, yalnızca hukuken tutarlı olmakla yetinememektedir. Uygulandığında doğuracağı sonuçlar bakımından da sınanmalıdır. Aşağıda öneri, düzenleyici etki analizinin temel başlıkları altında değerlendirilmekte, beklenen faydalar kadar maliyetler, alternatifler ve istenmeyen sonuç riskleri de açıkça ortaya konulmaktadır.

8.1. Değişiklik Yapılmaması Hâli ve Beklenen Faydalar

Değerlendirmenin başlangıç noktası, mevcut durumun sürdürülmesidir. Yürürlükteki rejimde depolamaya ayrılacak kapasite miktarı ile başvuru tarihi düzenleyici takdire bağlı olduğundan, yatırımcı hangi dönemde ne kadar kapasitenin açılacağını öngörememektedir. Sıralamanın başvuru zamanına dayanması ise projelerin olgunluğundan bağımsız bir yarış doğurmakta, bölgesel esneklik ihtiyacı tahsiste hiç dikkate alınmamaktadır.

Bu tabloda değişiklik yapılmaması, kapasitenin ihtiyaç duyulmayan bölgelerde tükenmeye devam etmesi ve her toplu ret kararının gerekçe yönünden dava riski taşıması anlamına gelmektedir. Mevcut durumun korunması, bu yönüyle maliyetsiz bir seçenek değildir.

Önerinin faydası en görünmektedir biçimde yatırımcı tarafında ortaya çıkmaktadır. İlan edilmiş bir bölgesel esneklik ihtiyacı analizi, başvuru öncesinde hangi bölgede hangi tür kapasitenin öncelikli sayılacağını göstermektedir. Bu da proje geliştirme maliyetini düşürür ve baştan karşılıksız kalacağı belli olan başvuruları azaltır. İdare bakımından ise sonuç ilk bakışta beklenenin tersidir. Gerekçesi önceden ilan edilmiş bir analize dayanan ret işlemi, sebep ve gerekçe unsuru yönünden çok daha savunulabilir hâle gelmektedir. Model bu yönüyle idareyi kısıtlayan değil, kararlarını güçlendiren bir araçtır. Sistem düzeyinde ise kıt kapasitenin esneklik açığı bulunan bölgelere yönlendirilmesi, aynı yatırım hacminden daha yüksek bir fayda elde edilmesini sağlamaktadır.

8.2. Maliyetler, Riskler ve Alternatifler

Önerinin bir bedeli vardır ve bunun açıkça kaydedilmesi gerekmektedir. Bölgesel esneklik ihtiyacının zaman dilimleri bazında belirlenmesi, veri toplama, modelleme ve düzenli güncelleme yükü doğurmaktadır. Bununla birlikte bu yük, sıfırdan bir kapasite yaratmayı değil, hâlihazırda yürütülen bölgesel bağlanabilir kapasite çevrimine bir katman eklemeyi gerektirmektedir. Öncül çalışmada gösterildiği üzere sistem işletmecisinin teknik kapasitesi hâlihazırda mevcuttur, eksik olan bu kapasiteyi çerçeveleyen hukuki usuldür. Çok ölçütlü değerlendirmenin, saf sıra esasına kıyasla başvuru başına daha uzun inceleme süresi doğuracağı da beklenmelidir. Bu nedenle ölçütlerin sayısı sınırlı, ölçülebilir ve önceden ilan edilmiş olmalıdır. Aksi hâlde süreç, çözmeyi amaçladığı belirsizliği kendi usulü içinde yeniden üretir.

Modelin taşıdığı riskler de vardır. En ciddi, ölçütlerin belirli bir teknolojiyi fiilen ayrıcalıklı kılmasıdır. İhtiyaç hizmet niteliği üzerinden tanımlanmadığında, esneklik ölçütü kolaylıkla örtülü bir teknoloji tercihinin dönüşümüdür. Buna yakın bir risk, esneklik katkısının abartılı taahhütlerle beyan edilmesidir. Ölçüt ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın, beyan edilen katkı bir hizmet yükümlülüğüne bağlanmadığı ve gerçekleşme izlenmediği sürece stratejik davranışa açıktır. Ayrıca, çok ölçütlü değerlendirme küçük ölçekli yatırımcı aleyhine bir karmaşıklık engeli yaratabilir. Ölçütlerin sadeliği ve başvuru rehberliği bu etkiyi sınırlamaktadır. Son olarak, önceliklendirmenin ayırım gözetmezlik ilkesiyle gerilime girmesi ihtimali vardır. Bu risk, metodolojinin önceden ilan edilmesi, nesnel olması ve itiraz

yoluna açık tutulmasıyla karşılanabilir. Aksi hâlde model, kendi meşruiyet zeminini yitirmektedir.

Öneri, üç alternatifte karşı sınanmalıdır. Bu alternatiflerden ilki, depolamaya ayrılan kapasiteyi artırmakla yetinmektir. Bu seçenek, kapasitenin nereye gideceğini değiştirmede için ihtiyaç ile tahsis arasındaki kopukluğu gidermemektedir. Bir başka seçenek, rüzgâr ve güneşte olduğu gibi bedel esaslı yarışmayı depolamaya da genişletmektir. Bu yol sıralamayı nesnelleştirmektedir, ancak kapasiteyi sisteme en yüksek esneklik değerini katana değil, en yüksek bedeli ödeyebilene tahsis etmektedir ve ölçek avantajı olan yatırımcıyı kayırmaktadır. Son seçenek, bağlantıyı esnek bağlantı anlaşmalarıyla koşullu hâle getirmektir. Bu araç tikanıklık yönetiminde değerli olmakla birlikte, hangi bölgede hangi hizmete öncelik verileceği sorusunu cevapsız bırakmaktadır. Önerilen model bu alternatiflerin yerine geçmemektedir, onları yönlendirecek ölçütü sağlamaktadır ve gerektiğinde bedel unsuru, eşit esneklik katkısı sunan başvurular arasında ikincil ölçüt olarak korunabilir.

8.3. Uygulanabilirlik ve İzleme

Önerinin gerçekçiliği, zamana yayılmış bir uygulamaya bağlıdır. Başlangıçta esneklik ihtiyacı analizinin yalnızca bilgilendirici biçimde yayımlanması, veri kalitesinin ve piyasa tepkisinin sınanmasına imkân vermektedir. Sonraki adımda ölçüt, tahsis kararlarının gerekçesinde zorunlu atıf konusu hâline getirilmektedir. Nihayet, önceliklendirmede bağlayıcı ölçüt olarak uygulanmaktadır. Zamana yayılan bu geçiş, hem idari kapasitenin gelişmesine zaman tanır hem de kazanılmış haklar bakımından Bölüm 7’de belirtilen geçiş güvencelerini işler kılmaktadır. Uygulamanın etkisi, tahsis edilen kapasitenin ne kadarının öngörülen sürede yatırıma dönüştüğü, esneklik açığı bulunan bölgelerdeki tahsis payı ve ret kararlarına karşı açılan davalarda gerekçe yönünden verilen iptal oranları gibi ölçülebilir göstergelerle izlenmelidir. Bu göstergeler düzenli olarak değerlendirilmediği takdirde, ölçütün zamanla sistemin gerçek ihtiyacından kopması ve tahsisin yeniden biçimsel bir işleme dönüşmesi kuvvetle muhtemeldir.

9. Sonuç

Bu çalışma, Türkiye elektrik piyasasında bağlantı kapasitesi tahsisinin, esasen mevcut teknik kapasitenin dağıtımı ve başvuru sırası mantığına dayandığını ve bu mantığın depolama yatırımlarını sistem ihtiyacından kopardığını göstermiştir. Nitekim depolamalı üretim tesisi başvuruları yarışmaya tabi tutulmaksızın değerlendirmeye alınma sırasına göre

karşılanmakta, depolamaya ayrılacak kapasite ile başvuru tarihi ise düzenleyici takdire bırakılmaktadır. Tahsis edilen kapasite ile sistemin ihtiyaç duyduğu esneklik hizmeti arasında hukuki bir bağın kurulmamış olması, yatırımcı davranışını çarpıtmakta, kapasiteyi ihtiyaç duyulmayan noktalarda tüketmekte ve tahsis işleminin dayanması gereken kamu yararı amacını eksik bırakmaktadır. İdari işlem denetimi diliyle söylenirse, sorun, tahsisin sebep unsuru mevcut olsa bile maksat unsurunun çoğu zaman gerçekleşmemesidir.

Çalışmanın önermesi bu çözümlemeyeyle doğrulanmıştır. Bağlantı kapasitesi, üzerinde önce başvuranın hak sahibi olduğu kıt bir tahsis nesnesi değil, sistemin esneklik ihtiyacını karşılama ödevinin aracıdır. Bu nedenle tahsis, ilan edilen teknik kapasitenin dağıtımı esasından çıkarılıp, ulusal ve bölgesel esneklik ihtiyacının hukukten bağlayıcı biçimde tanımlandığı, depolama yatırımını bu ihtiyaca göre yönlendiren ve tahsisi bir hizmet karşılığına bağlayan ihtiyaç eksenli bir modele dönüştürülmelidir.

Önerilen model, mevcut yapıyı yıkmak yerine ona eksik esneklik katmanını eklemektedir. Bölgesel kapasite ilanının yanına bölgesel esneklik ihtiyacı ilanını yerleştirmektedir, başvuruları bu ihtiyaca katkısına göre önceliklendirir ve tahsisi bir hizmet taahhüdüne bağlamaktadır. İhtiyaç değiştikçe rejim de güncellenmektedir. Böylece şebeke planlaması ile kapasite tahsisi aynı ölçüte bağlanmaktadır. Depolama yatırımı, bağlantı hakkı yarışının değil sistem ihtiyacının yönlendirdiği bir karara dönüşmektedir. Arz güvenliği ile piyasa etkinliği arasında sıkça varsayılan gerilim de büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır, çünkü kıt kapasitenin en yüksek sistem değerini üreten yatırıma gitmesi her iki amaca birden hizmet etmektedir.

Bu modelin hayata geçmesi, kanun düzeyinde öncül çalışmada önerilen 23/A maddesinin tahsis ölçütünü de kapsayacak bir fıkıyla tamamlanmasını, yönetmelik düzeyinde ise asıl olarak Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde iki müdahaleyi gerektirmektedir. Bunlardan ilki, depolamaya ayrılacak kapasiteyi ve başvuru tarihini belirleyen Kurul kararının ilan edilmiş bölgesel esneklik ihtiyacına dayandırılması ve gerekçesinde buna atıf yapılması ile, depolamalı üretim tesisi başvurularının sıralanmasında kullanılan saf zaman önceliği ölçütünün esneklik katkısını içeren çok ölçütlü bir değerlendirmeye dönüştürülmesi. Planlama düzeyinde ise esneklik ihtiyacı analizinin

kurumsallaşması gerekmektedir. Çalışmada gösterildiği üzere bu değişikliklerin bir bedeli vardır. Veri ve inceleme yükü doğurmaktadır, geçiş rejimi ile kazanılmış haklar bakımından özen ister ve ölçütlerin nesnelliği korunmadığında kendi amacından uzaklaşma riski taşımaktadır. Bu nedenle öneri, aşamalı uygulama ve ölçülebilir izleme göstergeleriyle birlikte savunulmaktadır. Bu koşullar sağlandığında, bağlantı kapasitesi tahsisi bir bağlantı hakkı yarışı olmaktan çıkıp, sistemin gerçek ihtiyacını karşılayan bir hukuki araca dönüşecektir. Türkiye elektrik piyasasında bağlantı kapasitesine yaklaşımın yeniden tanımlanması, ancak bu bütünsel bakışla mümkündür.

BOSCA
LAW

Tekstilciler Cad.
Sabri Mermutlu İş Merkezi No: 33/5
Balgat Çankaya ANKARA
Tel: 0312 473 95 70 (Pbx)
info@bosca.av.tr