

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB VE TÜRKİYE DEMİRYOLU POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Deniz SERVANTIE
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AB VE TÜRKİYE DEMİRYOLU POLİTİKALARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Deniz SERVANTIE, İKV Uzman Yardımcısı



Genel Tespitler

- AB'nin demiryolu politikasının üç ana ilkesi şu şekilde ifade edilebilir: altyapıyı finanse etmek ve fiyatlandırmak, rekabet için engelleri kaldırmak ve düzenleyici gözetimi sağlamak.
- AB'nin Demiryolu sektörüne ilişkin toplam dört kanun paketi bulunmakta: Birinci paket (2001), İkinci paket (2004), Üçüncü paket (2007) ve Dördüncü paket (2014).
- Yıllardır yatırım yapılmayan ve dolayısıyla demiryolu kullanımının istenilen seviyeye ulaşmadığı Türkiye'de demiryolu hat uzunluğu konusunda son on yıl içerisinde önemli yatırımlar yapıldı.
- Demiryolu taşımacılığının özelleştirilmesi için yasal çerçeveyi belirleyen mevzuat yayımlandı.
- Son Ulusal Eylem Planı'nda demiryolu sektöründe AB'ye uyum için bir strateji geliştirmesi gerektiği ve bu stratejinin altyapı yönetimi ve hizmetlerin sunumu işlevlerinin birbirinden ayrılmasına yönelik detaylı planları, hedef tarihleri ve aynı zamanda kurumsal kapasite geliştirme tedbirlerini içermesi gerektiğinden bahsedilmiştir.
- AB Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2014 yılında yayımlanan Ulusal Eylem Planında, Demiryolu taşımacılığına ilişkin üç önemli mevzuat hâlihazırda hazırlık aşamasındadır.





Giriş

Demiryolu ulaşımı 19'uncu yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkışından bu yana muazzam bir başarı olarak bilinir. Nitekim 20'inci yüzyılın ilk yarısında başta Avrupa'da olmak üzere sonrasında da tüm dünyayı saran taşımacılığın karşılığı idi. Orient Express ve Trans-Sibirya gibi ünlü demiryolu hatları geçmişin ihtişamının sembolleri olarak varlıklarını hala devam ettirmekteler. Fakat 20'inci Yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde gelişen dünyada otomobil endüstrisindeki sert rekabet ve gelişmekte olan hava ulaşımı karşısında önemini kaybetmekle karşı karşıya kalacaktır. AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) 1970'lerin daha çok başında bu düşünüşle karşılaştı. Ayrıca şunu belirtmekte yarar var ki demiryolu ulaşımı (devletler tarafından) belli yatırımları da beraberinde zorunlu kılmakta. Bu yüzdendir ki demiryolu sektörü uzun zamandır, halen Türkiye'de de olduğu gibi AB Devletlerinin tekelinde kaldı. Demiryolu sektörü üye devletlerin milli sınırları içinde geliştirildi. Avrupa demiryolu alanında bir kırılma yaşanmaktadır. Avrupa Komisyonu için bu kırılma demiryolu ulaşımı gerilemesinin temel sebebi olarak görülmektedir. Demiryolu ulaşımı havayolu ulaşımı gibi açık sektöre karşı tam anlamıyla rekabetçi değildir. Türkiye'de de Cumhuriyet'in ilk yıllarında Devlet demiryolu ağını etkin biçimde destekledi. Bütün yurdu kapsayacak şekilde yeni ağlar resmi olarak açıldı. Bu devlet desteğinde 1950'ler ile beraber aşamalı olarak bir azalma görüldü. Genel ulaşım politikası demiryolu ulaşımından çok kara yolu ulaşımı yönünde eğilim göstermeye başladı. Fakat son 10 yıldır, Türkiye'de yüksek hızlı hatların inşasıyla beraber, demiryolu sektöründe büyük yatırımlar görülmekte.

AB Demiryolu Politikası

Avrupa Topluluğu (daha sonra Avrupa Birliği) başından beri ulusal mevzuatları değiştirerek ve birleştirerek tek bir Avrupa demiryolu ulaştırma alanı oluşturmayı hedefledi. AB'nin demiryolu politikasının üç ana ilkesi şu şekilde açıklanabilir: altyapıyı finanse etmek ve fiyatlandırmak, rekabet için engelleri kaldırmak ve düzenleyici gözetimi sağlamak. Diğer yandan ise, AB demiryolu politikası bazı zorluklarla karşılaşmaya devam etmekte.

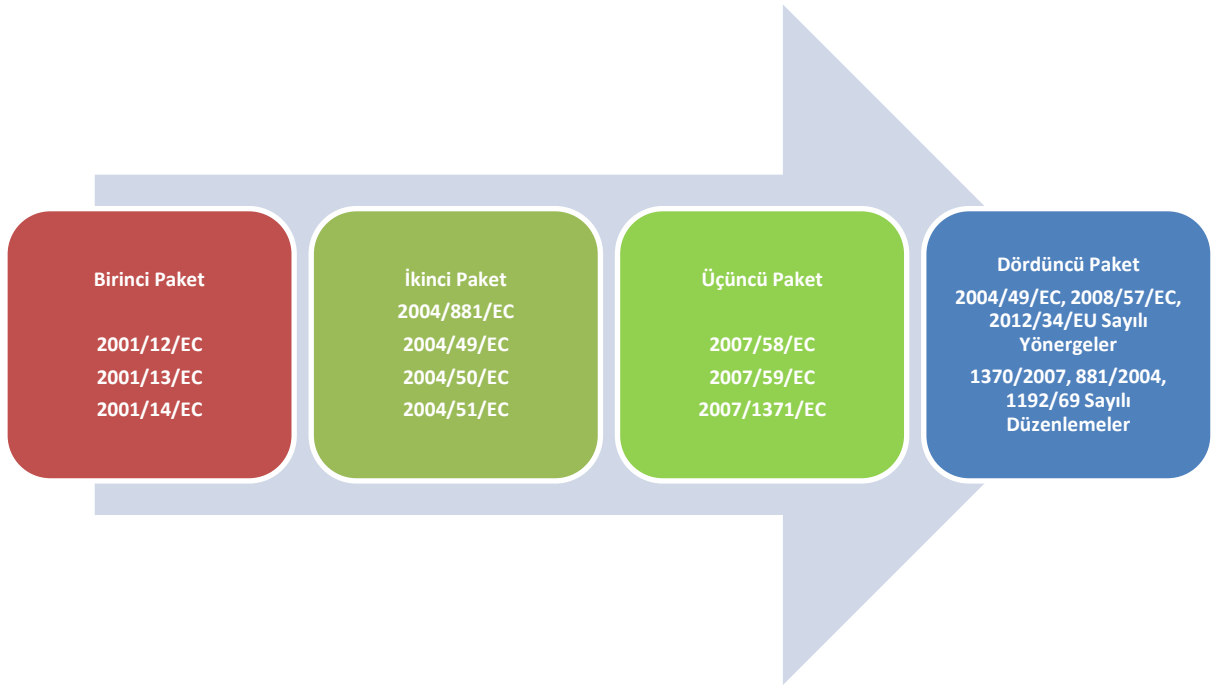


Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- ✓ Ekonomik perspektif: yerel bağlantılar üretim alanlarını açabilir, trafik akışını iyileştirebilir ve Avrupa enerji dengesini geliştirebilir;
- ✓ İmaj perspektifi: Dünya liderleri arasındaki Avrupa'nın çeşitli üreticileri demiryolu sektöründendir. Demiryolu ulaşım ağının gelişimi bu nedenle Avrupa teknolojisi için bir göstergedir;
- ✓ İnsan Perspektifi: Tren bütün Avrupa Birliği vatandaşlarının serbest dolaşımının gelişmesini sağlıyor. Roma anlaşmasında "dört özgürlük'te" de belirtildiği gibi bu AB'nin temel ilkelerinden biri olarak ortaya koyulmaktadır.

1990'larda birtakım çeşitli yönergeler olmakla beraber AB'deki büyük çapta demiryolu reformlarının 21'inci yüzyılın hemen başlarında başladığının altını çizmek gerekir. Dönemin İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher döneminde ve sonrasında İngiliz senaryosunun gerçekleşmesini (kaza dalgaları ile birleşen hızlı liberalleşme ve fiyatlardaki artış) önlemek için AB yasa paketleri ile çok kademeli olarak liberalleşmeyi (serbestleşmeyi) tercih etti. Demiryolu sektörü hakkında toplamda dört kanun paketi bulunmakta: Birinci paket (2001), İkinci paket (2004), Üçüncü paket (2007) ve Dördüncü paket (2014).

Hukuki Süreç



İlk demiryolu paketleri

Birinci paketin iki temel amacı vardır¹:

- ✓ Demiryolu hizmetini hiçbir ayırım olmaksızın yük taşımacılığına ve yolcu taşımacılığına açmak;
- ✓ Demiryolu altyapısının yönetimi, bakımı ve işletiminden sorumlu idare ile yük taşımacılığı ve yolcu taşımacılığını sağlayan Demiryolu şirketi arasında yasal bir ayırma gitmek.

Ayrıca, Birinci Paket üç önemli yönerge de içermektedir: 26 Şubat 2001 tarihli Yönerge 2001/12/EC yük taşımacılığının, Trans-Avrupa demiryolu ağı üzerinden rekabete açılmasını sağlar, 26 Şubat 2001 tarihli Yönerge 2001/13/EC demiryolu şirketlerine lisans vermeye odaklanır. 26 Şubat 2001 tarihli Yönerge 2001/14/EC demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisini, demiryolu altyapısının fiyatlandırılmasını ve güvenlik sertifikasyonunu vurgular.

İkinci paketin iki temel amacı vardır²:

- ✓ Avrupa demiryolu taşımacılığı sektörünü rekabete açmak;
- ✓ Avrupa Demiryolu Ajansını oluşturmak.

Birinci paketin aksine, ikinci paketin içeriği ile daha geniş kapsamlı olduğu görülmektedir.

Temel yasalar hakkında (bir düzenleme ve üç yönerge) şu şekilde söz edilebilir: 29 Nisan 2004 tarihli Düzenleme 2004/881/EC Valenciennes'te (Fransa) amacı güvenlik kurallarının uyumunu sağlamak olan Avrupa Demiryolu Ajansını kurdu. 29 Nisan 2004 tarihli Yönerge 2004/49 özellikle her üye ülkede yerel güvenlik uzmanlıkları kurarak demiryollarının güvenliğini sağlamaya yöneliktir. 29 Nisan 2004 tarihli Yönerge 2004/50 trans-Avrupa demiryolu sisteminin işbirliği içinde çalışabilirliğinin güçlendirilmesine vurgu yapar. 29 Nisan 2004 tarihli Yönerge 2004/51 yük taşımacılığını bütün demiryolu ulaşım ağının bileşenlerinin de katılabileceği bir rekabete açmayı amaçlar. Buna ek olarak, AB'ye 10 yeni üye devletin katılımıyla ilgili

¹ European Commission, *First railway package of 2001*, 2001, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001_en.htm

² European Commission, *Second railway package of 2004*, 2004, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004_en.htm
European Commission, *Third railway package of 2007*, 2007, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm



paketler Avrupa ve trans-Avrupa demiryolu ağına ulaşma hakkını da kapsayarak bu ülkelerde de uygulanmaya başlandı.

Üçüncü paketin iki temel amacı vardır³:

- ✓ Uluslararası demiryolu hizmetini rekabete açmak;
- ✓ Avrupa demiryolu ağının teknik ve yasal entegrasyonunu hızlandırmak.

Bu amaçları yerine getirebilmek adına üç yönerge hükmedildi. Bunlar şu şekildedir: Uluslararası yolcu taşımacılığını rekabete açmaya imkân vermeyi amaçlayan 23 Ekim 2007 tarihli Yönerge 2007/58/EC, tren sürücüleri için Avrupa sertifikasyonu (ruhsatlandırmasını) kuran 23 Ekim 2007 tarihli Yönerge 2007/59/EC ve demiryolu yolcuları için birleştirilmiş hak ve yükümlülükler sistemini hayata geçiren 23 Ekim 2007 tarihli Düzenleme 2007/1371/EC.

Bunlara rağmen demiryolu ulaşımının düşüşe geçmesini engellemede yukarıda belirtilen reformların başarılı olduğu söylenemez. Hatta 1996 ve 2008 yılları arasında demiryolu yük taşımacılığının payı 2 puan azalarak yüzde 10,8'e düşmüş, karayolu yük taşımacılığı yüzde 42,1'den yüzde 45,9'a yükseldi. ⁴ Ayrıca ulus aşırı demiryolu hizmeti hala teknik, yasal ve siyasi engellerle karşı karşıya bırakılmaktadır. Üstelik birçok AB üyesi ülkede süregelen ekonomik kriz bu durumu daha zor hale getirmektedir. Bu açıdan Avrupa Komisyonu, üye ülkeler ve kurumlar ile işbirliği içinde çözülmesi gereken iki esas engeli tanımladı: yatırım eksikliği ve sınırlı rekabet. Gerçekten de mevcut yatırımlar demiryolu sektörünün devam etmesi ve gelişebilmesi için yeterli seviyede değildir. Diğer yandan yüksek kalitedeki demiryolu sektörü, sektörün rekabetini artırmak için son derece büyük öneme sahiptir. Ayrıca, birtakım sayılı AB üyesi devlette piyasa şartlarının şeffaflığında eksiklik göze çarpmakta bu da demiryolu hizmetlerinde rekabete girmek isteyen yeni aktörlerin işini karmaşıklaştırmaktadır. Bunlara ek olarak Avrupa Parlamentosu gibi kilit rol oynayan AB kurumlarında demiryolu reformlarına güçlü bir muhalefet görülmektedir. Bu karşıtlığa bir örnek olarak Belçikalı AP üyesi ve Avrupa Parlamentosu Başkan Yardımcısı Isabelle Durant verilebilir. Kendisi özellikle demiryolu taşımacılığının serbestleştirilmesinin fiyatlarda bir düşüşe ve sektörde güçlü bir ilerlemeye yol açması için gerekli bir adım olmadığını savunur. Onun bu iddiasına karşı olarak bazıları 1990'larda hava taşımacılığında gerçekleştirilen serbestleşmenin aslında havayollarında çoğalmaya yol açtığını böylece

³ European Commission, *Third railway package of 2007*, 2007, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm

⁴ European Parliament, *Debates: Explanations of vote*, 16 November 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20111116+ITEM-007+DOC+XML+V0//EN>



fiyatlarda düşüş meydana geldiğini ve trafikte önemli bir artışın yaşandığını öne sürmektedir.

Dördüncü demiryolu paketi

Dördüncü paket iki temel amaç içerir⁵:

- ✓ Yerli yolcu taşımacılığı hizmetini rekabete açmak;
- ✓ Altyapı idaresi ile Demiryolu Şirketinin ayrımını derinleştirmek.

Bunlardan başka olarak 4'üncü Paket ayrıca Avrupa Demiryolu Ajansının güçlendirilmesi ve güvenlik sertifikaları ile ilgili prosedürlerin uyumlu hale getirilmesi gibi hükümleri de içermektedir. Şunu da söylemekte gereklilik var ki bu dördüncü paketi geliştirmede bir takım ciddi zorluklar vardır. Gerçekten de 4'üncü Pakete karşı çeşitli muhalifler Brüksel'de paketin onaylanmasına karşı lobicilik faaliyetleri yürüttüler. İç piyasanın açılması yetkililere özel sektöre kamu hizmeti sözleşmeleri için teklif çağrısında bulunmaya imkân verecekti. Fakat teklif işlemleri için bu çağrı 2022'ye kadar ertelendi. Eski AB Ulaştırma sorumlu Komisyon Üyesi Siim Kallas'a göre ise bu ertelemede önemli istisnalar olacak. 26 Şubat 2014 tarihinde 4'üncü Paketin önemli ölçüde değiştirildiği Avrupa Parlamentosu Genel Kurulunda yapılan oylamayı takiben Kallas, *"Bu oylama son derece hayal kırıklığına sebep oldu. Çünkü bu yasa değişiklikleri rekabeti sınırlandıracaktır"* diye belirtti.⁶

Altyapı idaresi ile demiryolu şirketi arasındaki ilişki hususunda üye devletlerin arasında bu anlamda büyük farklılıkların olduğunu da önemle belirtmek gerekir.

- ✓ Dikey ayırma ve ayrıştırma: tam anlamı ile bağımsız iki birim. Birleşik Krallık, İsveç veya İspanya gibi;
- ✓ Dikey birleşme: yasal olarak ayrı iki birim fakat aynı holding altında bir arada. Almanya, İtalya veya Avusturya gibi;
- ✓ Yarı entegre veya karışık: iki bağımsız birim. Ancak Fransa'da olduğu gibi demiryolu şirketi, altyapı hizmetini dışarıdan alır.

Komisyonun baştaki taslağı, fiyat ayrıştırmasına mecbur etmeyi hedeflemektedir. Ancak çeşitli çevrelerden gelen birçok baskı üzerine bu projeden (şimdilik) vazgeçildi.

⁵ European Commission, *Fourth railway package – Commission proposals of 2013*, 2013, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm

⁶ European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-192_en.htm



TÜRKİYE'NİN DEMİRYOLU POLİTİKASI

Osmanlı İmparatorluğun ilk demiryolları Avrupalı mühendisler tarafından kuruldu (örneğin Berlin-Bağdat veya Şart Ekspresi hatları gibi). Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923 yılında kurulmasından sonra, Türk demiryolu sektöründe muazzam bir gelişme görüldü.

Atatürk ve İnönü dönemlerinde, sektöre çok önemli yatırımlar ayrılmasının yanı sıra, Trakya ve Anadolu'nun tüm bölgelerine yeni hatlar açıldı. Osmanlıdan devralınan yetersiz miras ve 1929 büyük ekonomik krizine rağmen 1923 –1940 yılları arasında her yıl ortalama 200 kilometre demiryolu yapılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında ve onu izleyen yıllarda demiryolu yapımıyla ilgili çalışmaların yavaşladığı görülmüştür. 1950'ye kadar yapılan hatların uzunluğu 3578 kilometre olup bunun 3208 kilometresi 1940 yılına kadar tamamlanmıştır. Buna rağmen, İkinci Dünya Savaşından sonra, birçok Avrupa ülkelerinde görüldüğü gibi, sektör önemini yitirdi ve yatırımlardan ciddi azalma meydana geldi. Bununla beraber 1950'li yıllardan itibaren hükümetlerin ulaştırma önceliklerinin karayollarını geliştirmekle beraber sektöre ilgi azaldı. Söz konusu ilgisizlik 21'inci yüzyılın başlarına kadar devam etmiştir.

2000'li yıllara gelindiğinde ise otoyollara olduğu gibi raylı sisteme de ağırlık verildi. Gerek demiryolunun uzunluğu, gerek kapasite ve teknolojisinde önemli atılımlar yapıldı.

Yıllardır yatırım yapılmayan ve dolayısıyla demiryolu kullanımının istenilen seviyeye ulaşamadığı Türkiye'de demiryolu hat uzunluğu konusunda son on yıl içerisinde önemli yatırımlar yapıldı. Cumhuriyet döneminde en fazla yatırımın yapıldığı bu son 10 yılda toplam hat uzunluğu 2001 yılında 10 bin 917 kilometre oldu. TCDD verilerine göre ton-kilometre bazında bakıldığında 2001 yılında 7 milyon 561 bin olan rakam 2010 yılı sonunda 11 milyon 462 bine yükselmiştir.

Bu rakamın 10 milyon 282 bini yurtiçi, 1 milyon 185 bin de uluslararası olarak gerçekleşmiştir. Taşınan yükün ham ton olarak miktarı da 2001 yılında 14 bin 618 ton iken 2010 yılı sonunda bu rakam 24 bin 355 ton oldu. 2001-2009 yılları arasında demiryolu ile yapılan uluslararası taşıma miktarı da ton bazında yüzde 154 civarında arttı. 2001 yılında 900 bin tonlar civarında olan uluslararası demiryolu taşıma hacmi 2012 yılı sonunda 2,5 milyon tona yaklaşmıştır.

2001 ve 2009 yılları arasında yük taşımacılığı, dalgalanmalara rağmen istikrarını korurken yolcu taşımacılığında önemli bir düşüş (yüzde -7,9) görüldü. 2000 yılında taşımacılık pazarının, yüzde 93'ünü karayolu taşımacılığının, yüzde 4'ünü demiryolu taşımacılığının, yüzde 1'ini iç su taşımacılığının, yüzde 1'ini ise havayolu taşımacılığının oluşturduğu hesaplandı. Demiryolu taşımacılığının düşük pazar payında sonraki yıllarda da önemli bir artış görülmedi. 2009 yılında, Türkiye'deki demiryolu trafiği yoğunluğu, AB'deki ortalama demiryolu trafiği yoğunluğunun sadece yüzde 59'una denk



düşmektedir⁷. Ayrıca, birçok AB üyesi devletin aksine, demiryolu altyapısı birçok bölgede eksik ve eski teknoloji ürünüdür. 2013 yılında Marmaray açılana kadar Türkiye'de birisi Trakya, diğeri Anadolu için olmak üzere iki ayrı demiryolu ağı bulunmaktaydı. Ancak son birkaç yıl içinde demiryolu altyapı yatırımlarında artış oldu.

TCDD (Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları), Türkiye'de demiryolu taşımacılığını yürüten kamu kuruluşudur. TCDD'nin; tüm taşımacılık sektörlerinde hizmet verilmesi, yük taşımacılığı ve banliyö taşımacılığının işletilmesi, vagonların üretiminin ve bakımının yapılması olmak üzere çeşitli hedefleri bulunmaktadır. TCDD aynı zamanda birkaç liman da işletmektedir. Avrupa'daki diğerk devlet demiryolu işletmeleri gibi, TCDD'nin de rekabetçi ve kârlı bir şirket olduğu söylenemez. Hatta TCDD, Türkiye'nin en çok zarar görmüş kamu kuruluşudur. Bu bağlamda, TCDD yetkilileri beş ana probleme dikkat çekmektedir⁸:

- ✓ Ağır mali kayıplar ve artan borç;
- ✓ Pazar talebini karşılamayan ürün ve hizmetler;
- ✓ Karayolu odaklı ulaşım politikası ve yönetmelikler;
- ✓ Yoğun siyasi müdahale;
- ✓ Büyük işçi maliyetleri.

2000'li yılların sonlarından itibaren, hatların bakım ve yapımı, (ulusal ve uluslararası) yük taşımacılığının geliştirilmesi ve Yüksek Hızlı Tren (YHT - HST) hatlarının inşası için sektöre büyük yatırımlar yapıldı. 2003 ve 2009 yılları arasında 13,5 milyar Türk Lirası, mevcut demiryolu ağının bakımı ve yeni hatların yapılmasına yönelik demiryolu sektörüne tahsis edildi. Mevcut demiryolu ağının bakımı ve yeni demiryolu hatlarının yapımı için yapılan yatırıma paralel olarak, demiryolu sektöründe strateji değişikliği için yeni bir yasa tasarısı hazırlandı. Söz konusu yasa tasarısı;

- ✓ Demiryolu sektörünün adil koşullarda serbestleştirilmesini;
- ✓ Şeffaf ve bağımsız bir denetimin ve düzenleyici organların oluşturulmasını;
- ✓ Kamu ve özel demiryolu işletmecisi için işletme ruhsatı ve güvenlik lisansların verilmesini;
- ✓ Rekabeti sağlamak amacıyla sektörde birden fazla demiryolu operatörünün faaliyet göstermesinin sağlanmasını;
- ✓ Diğerk taşımacılık sektörlerine kıyasla demiryolu sektörünün rekabetçi hale getirilmesini;

⁷ World Bank Report 2013, *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track? Turkey*, http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1306937865933/annex1_turkey.pdf

⁸ TCDD, *Demiryolları Reformu: Tecrüben Öğrenmek*, 2011,

<http://www.tcdd.gov.tr/Upload/files/ContentFiles/2010/raporlar/demiryolureform.pdf>



- ✓ Altyapı idaresi ve işletmecinin birbirinden ayrılmasını hedeflemektedir⁹.

Demiryolu taşımacılığının özelleştirilmesi için yasal çerçeveyi belirleyen mevzuat Mayıs 2015¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazetesi'nde yayımlandı¹¹. Mevzuat doğrultusunda, yılsonunda pazarın açılması, TCDD'nin işletme ve altyapı bölümlerinin ayrılması, özel yatırımcılara altyapı inşası ve yeni demiryolu işletmeleri açılması için izinlerin verilmesi ve demiryolu taşımacılığında rekabeti denetleyecek olan Demiryolları Genel Müdürlüğü kurulması gerçekleştirilecek.

TÜRK DEMİRYOLU TAŞIMACILIĞINDAKİ SON GELİŞMELER VE AB

2014 yılında yayımlanan son Türkiye İlerleme Raporu'nda demiryolu şirketinin henüz ayrıştırılmadığından, Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun'un rekabetçi ve şeffaf bir piyasa bakımından AB ile uyumlu olmadığından ve bu yasada değişiklik yapmak gerektiğinden bahsediliyor. Raporla, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü'nün (DDGM) Ulaştırma Bakanlığı'ndan mali ve kurumsal özerkliğini kazanmasından endişe duyulduğunun altı çiziliyor. Ayrıca raporda, demiryolu piyasası için kapsamlı bir yasal çerçeve gerektiğinden, TCDD'nin hâlihazırdaki kurumsal altyapısı AB müktesebatıyla uyumlu olmadığından ve özellikle hızlı tren işleyişinin uzun vadede sürdürülebilirliği bakımından ve TCDD'nin işletme zararları ve sübvans edilme yöntemi açısından endişe duyulduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede, AB ile Türkiye arasında birçok alandaki uyum sorunu dikkat çekmektedir¹². Türkiye tarafındaysa, AB Bakanlığı tarafından yayımlanan son Ulusal Eylem Planı'nda demiryolu sektöründe AB'ye uyum için bir strateji geliştirmesi gerektiği ve bu stratejinin altyapı yönetimi ve hizmetlerin sunumu işlevlerinin birbirinden ayrılmasına yönelik detaylı planları, hedef tarihleri ve aynı zamanda kurumsal kapasite geliştirme tedbirlerini içermesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Bu çerçevede Eylem Planı, yeni çıkarılacak üç mevzuata dikkatleri çekmektedir. İlki Demiryolu Emniyet Yönetmeliği'dir. Söz konusu mevzuatın Topluluk Demiryollarının

⁹ Ministry of Transportation and Communication in Turkey, *Transportation in Turkey Report*, October 2011 <http://www.comcec.org/UserFiles/File/ulastirma/%C3%9CLKE%20RAPORLARI/Turkey.pdf>

¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, 2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>

¹¹ Avrupa Komisyonu, *2014 Türkiye İlerleme Raporu*, 2014,



Emniyetine ilişkin 2004/49/AT sayılı Yönergeye uyum sağlaması hedeflenmektedir. Mevzuatın ana amacı, Türkiye sınırları içinde demiryolu taşımacılığında karşılıklı işletilebilirlik teknik şartları dâhilinde emniyetin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi, altyapı ve tren işletmecilerine emniyet belgelerinin verilmesi ve denetlenmesine ilişkin kuralların belirlenmesidir. Hâlihazırda hazırlık aşamasındadır. İkinci mevzuat, Demiryolu İşletmeciliği Lisanslama Yönetmeliği'dir. Söz konusu mevzuatın Demiryolu Şirketlerinin Hesaplarının Normalleştirilmesi için Ortak Kuralların Belirlenmesine İlişkin (AET) 1192/69 sayılı Tüzük'e, Kara, Demir ve İç Su Yolu Altyapı Harcamaları İçin Ortak Bir Muhasebe Sisteminin Kurulmasına İlişkin (AET) 1108/70 sayılı Tüzük'e ve Roma Antlaşması'nın 81'nci ve 82'nci Maddelerindeki Rekabete uyum sağlaması öngörülmektedir. Mevzuatın amaçları ise, demiryolu taşımacılık faaliyetlerinde demiryolu altyapı ve tren işletmecileri, gar, istasyon ile benzer işletmeler için hizmet esasları, mali yeterlilik, mesleki yeterlilik ve mesleki saygınlık ilkelerine uygun olarak pazara giriş şartları ile bu faaliyetlerde bulunanların hak, yükümlülük ve sorumluluklarının tespit edilerek yetkilendirilmesini hedeflemektedir. Hâlihazırda söz konusu mevzuat hazırlık aşamasındadır ve 2015 yılı bitmeden yürürlüğe geçmesi beklenmektedir. Üçüncü mevzuat ise, Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği'dir. Tek Avrupa Demiryolu Alanının Kurulmasına İlişkin 2012/34/AB sayılı Yönergeye uyum sağlaması öngörülmektedir. Söz konusu mevzuatta, Türkiye sınırları içinde ulusal demiryolu altyapısına açık erişimin sağlanmasını teminen altyapının tahsisi ve ücretlendirilmesine yönelik bir sistemin oluşturulması için gerekli düzenlemelerin yapılması amaçlanmaktadır. Hâlihazırda hazırlık aşamasında olan mevzuatın yılsonundan önce yürürlüğe geçmesi hedefleniyor¹³.

AB PROGRAMI

IPA fonları Türkiye'de, üç adet çok yıllık operasyonel program aracılığıyla 2007 yılından bu yana uygulanmaktadır¹⁴: Çevre Operasyonel Programı (EOP), Ulaştırma Operasyonel Programı (TOP)¹⁵ ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (RCOP). Operasyonel Ulaştırma Programının genel amacı, Türkiye'de ulaştırma altyapı

¹³ T.C. AB Bakanlığı, *Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: I. Aşama Kasım 2014 – Haziran 2019*, 2014,

<https://www.abgs.gov.tr/files/uepii.pdf>

¹² Project 07 02 27, *Reform of the Turkish Railways*, IPA

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/tr_07_02_27_reform_of_the_turkish_railways_en.pdf

¹³ IPA http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/turkey/transport/



sektörünün rekabet gücünü ve güvenliğini artırmaktır. Türkiye'de IPA Operasyonel Ulaştırma Programının başlıca önceliklerinden birisi demiryolu altyapısının iyileştirilmesidir. Bu öncelik ile:

- ✓ Demiryolu altyapısının modernize edilmesi;
- ✓ TEN-T ağı ile güvenli ulaşımın, daha iyi hizmet ve entegrasyonun sağlanması;
- ✓ TEN-T ağı ile bağlanırken Türkiye'nin demiryolu ağının eksik hatlarının tamamlanması;
- ✓ Türkiye'de uluslararası transit yolcu ve yük taşımacılığının teşvik edilmesi amaçlanmakta.

SONUÇ

Demiryolu sektöründeki gerilemeyi bertaraf etmek için Avrupa Komisyonu, Avrupa demiryolu sektörünü serbestleştirmeyi seçmiştir. Üstelik serbestleştirme yine 1990'larda serbestleştirilen hava taşımacılığı gibi diğer sektörleri de etkiledi. Bu serbestleştirmenin sonucu olarak trafikte bir artış ve fiyatlarda da bir düşüş meydana geldi. Komisyon benzer bir eğilimin demiryolu sektörü için de görülebileceğini belirtmektedir. Ayrıca serbestleşme dört yasama paketi halinde aşamalı olarak 15 yıllık bir zaman diliminde gerçekleşecektir. Bununla beraber serbestleşmenin önünde çeşitli engeller ve etkin bir muhalefetin olduğu görülmekte. Çevreciler ve Avrupa Yeşillerinin temsilcileri Avrupa Parlamentosu çatısı altındaki muhalif hareketin önemli katılımcılarıdır. Türk demiryolu ağı hakkında ise uzun bir dönemden sonra son on yılda öne çıkan bir yükseliş sergilenmiştir. Büyük yatırımlar sayesinde, bilhassa yüksek-hızlı hatların kullanılmaya başlanması, demiryolu sektörü için halkın ilgisini büyük oranda arttırdı. Dahası Türkiye'nin AB'ye katılım süreci ile uyumlu olarak demiryolu sektörü hakkında Türkiye'deki mevzuatın, AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesiyle Türk demiryolu sektörü altyapısı modernize edilmiş hale gelmiştir. Yakın zamanda görüleceği gibi bu yatırımların, devam ederse, Türkiye'de demiryolu trafiğini artıracığı görülecektir. Bu çerçevede demiryolu ağlarının gelişmesi ve farklı ulaşım yollarının bağlantılı hale gelmesi Türkiye'nin kalkınması, çevre bölgelerle ticareti, hizmetlerin ulaştırılabilmesi ve her türlü seyahat imkânlarının artırılması açısından büyük önem taşımaktadır.

