

Rekabet Hukuku ve Rekabet Gücü Sektör Tartışmaları: Enerji Sektörü





REKABET HUKUKU VE REKABET GÜCÜ SEKTÖR TARTIŞMALARI: ENERJİ SEKTÖRÜ

Eylül 2014

(Yayın No. TÜSİAD-T/2014-09/555)

Meşrutiyet Caddesi, No: 46 34420 Tepebaşı/İstanbul

Telefon: (0 212) 249 07 23 • Telefax: (0 212) 249 13 50

www.tusiad.org

© 2014, TÜSLAD

"Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK.'nu uyarınca, kullanılmasından önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralınmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz."

Editörler: Melda Çele, Gaye Uğur Sarıoğlu, Sinem Hanife Kuz

Kapak Tasarımı: Doğan Kumova

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamayı amaçlar. TÜSİAD, Atatürk'ün öngördüğü hedef ve ilkeler doğrultusunda, Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyini yakalama ve aşma anlayışı içinde, kadın-erkek eşitliğini, siyaset, ekonomi ve eğitim açısından gözeten iş insanlarının toplumun öncü ve girişimci bir grubu olduğu inancıyla, yukarıda sunulan ana gayenin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla çalışmalar gerçekleştirir.

TÜSİAD, kamu yararına çalışan Türk iş dünyasının temsil örgütü olarak, girişimcilerin evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun faaliyet göstermesi yönünde çaba sarf eder; küreselleşme sürecinde Türk rekabet gücünün ve toplumsal refahın, istihdamın, verimliliğin, yenilikçilik kapasitesinin ve eğitimin kapsam ve kalitesinin sürekli artırılması yoluyla yükseltilmesini esas alır.

TÜSİAD, toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürüldüğü bir ortamda, ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasında bölgesel ve sektörel potansiyelleri en iyi şekilde değerlendirerek ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunur. Türkiye'nin küresel rekabet düzeyinde tanıtımına katkıda bulunur, Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecini desteklemek üzere uluslararası siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişki, iletişim, temsil ve işbirliği ağlarının geliştirilmesi için çalışmalar yapar. Uluslararası entegrasyonu ve etkileşimi, bölgesel ve yerel gelişmeyi hızlandırmak için araştırma yapar, görüş oluşturur, projeler geliştirir ve bu kapsamda etkinlikler düzenler.

TÜSİAD, Türk iş dünyası adına, bu çerçevede oluşan görüş ve önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne, hükümete, diğer devletlere, uluslararası kuruluşlara ve kamuoyuna doğrudan ya da dolaylı olarak basın ve diğer araçlar aracılığı ile ileterek, yukarıdaki amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturmayı hedefler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Hukuki öngörülebirlilik gerek piyasada hâlihazırda faaliyet göstermekte olan gerekse piyasaya giriş yapma düşüncesinde olan teşebbüsler için büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, sektörel düzenlemelerin birbirleri veya rekabet hukuku ile çelişmesi piyasa oyuncuları açısından hukuki kesinliği azaltarak piyasada ilave bir risk unsuru oluşturmaktadır. Bu bilinçten hareketle, düzenlemeye tabi belirli sektörlerde düzenleyici ve denetleyici otoritelerin uygulamaları ile rekabet hukuku politika tercihleri arasındaki ilişkilerin incelenmesini amaçlayan bir çalışma başlatılmıştır. Söz konusu çalışma kapsamında, mevzuat çalışmalarında yahut mevcut düzenlemelerde rekabet hukukunun ana amaçları ile çelişen unsurların tespit edilerek olası çözüm önerilerinin tartışılması ve kamu düzenlemelerinden kaynaklanabilen rekabet sorunlarına değinilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, sektörlerin rekabet gücünü etkileyen diğer faktörler ve olası çözüm önerileri de çalışma kapsamında ele alınmıştır.

Söz konusu çalışmanın ilk ayağı olarak enerji sektörüne yönelik hazırlanan bu raporda, enerji sektörünün genel yapısına değinilerek, özellikle elektrik, doğal gaz, petrol ve petrokimya piyasalarında yaşanan rekabet hukuku ile enerji sektörüne ilişkin düzenlemeler/uygulamalar arasındaki temassızlıklara ve bunlardan kaynaklanan sorunlara değinilmiştir. Raporda enerji sektöründen katılımcıların konuya ilişkin görüşlerine, belli başlı sorunlara yönelik temel çıkarımlara yer verilmiş, konu Rekabet Kurulu kararları ve ülke incelemeleri ile örneklendirilmiş ve çözüm modelleri değerlendirilmiştir.

Rekabet Hukuku ve Rekabet Gücü Sektör Tartışmaları: Enerji Sektörü başlıklı bu rapor, Şirket İşleri Komisyonu'na bağlı Rekabet Hukuku Çalışma Grubu çalışmaları çerçevesinde Çalışma Grubu Başkanı Av. Gönenç Gürkaynak'ın koordinasyonunda TÜSİAD Rekabet Hukuku Çalışma Grubu ve TÜSİAD Enerji Çalışma Grubu'nun (elektrik ve doğal gaz piyasasına ilişkin konularda) katkılarıyla hazırlanmıştır. Raporun hazırlanma sürecinde katkılarından dolayı ELİG Ortak Avukat Bürosu'nda görev alan Ayşe Güner'e, Av. Hakan Özgökçen'e ve Av. Cihan Doğan'a teşekkür ederiz. Rapor, TÜSİAD Genel Sekreter Yardımcıları Melda Çele, Nurşen Numanoğlu, TÜSİAD Şirket İşleri Bölüm Sorumlusu Gaye Uğur Sarıoğlu, Uzmanı Sinem Hanife Kuz, TÜSİAD Sanayi Stratejileri ve Sektör Politikaları Bölüm Sorumlusu Mehmet Evren Eynehan ve Uzmanı Gözde Morkoç tarafından yayına hazırlanmıştır.

Eylül 2014

İÇİNDEKİLER

Yönetici Özeti	9
1. Giriş	15
2. Elektrik Piyasası.....	17
2.1. Rekabetçi Elektrik Piyasası Oluşumunu Etkileyen Unsurlar	17
2.1.1. Kamunun Payı ve Pazar Payı Tavanları	17
2.1.2. Enerji Borsasının Kurulması	18
2.1.3. Serbest Tüketici Limitleri.....	18
2.1.4. Alım Garantili Üretim Yatırımı Modelleri Yaklaşımı.....	19
2.1.5. Doğal Gaz ve Elektrik Sektörlerinin Özelleşme Süreçlerinin Paralel Gelişimi.....	19
2.1.6. Elektrik ve Doğal Gaz Fiyatları	20
2.2. Elektrik Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından Değerlendirilmesi	21
2.2.1. Piyasa Giriş Engeli olarak Değerlendirilebilecek Konular	22
2.2.1.1. Ön lisans	22
2.2.1.2. Piyasaya giriş rejimi.....	23
2.2.1.3. Fiyat eşitleme mekanizması	23
2.2.1.4. Enterkonneksiyon hatları	24
2.2.2. Ek Mali Yükümlülükler	25
2.2.2.1. Hidroelektrik santrallere uygulanan ek vergi.....	25
2.2.2.2.Orman arazi bedelleri	25
2.2.2.3. Damga vergisi.....	25
2.2.2.4. Test ve devreye alma çalışmaları sırasında üretilen elektrik enerjisi	26
2.2.2.5. Diğer maliyet kalemleri	26
3. Doğal Gaz Piyasası.....	27
3.1. Doğal Gaz Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından İncelenmesi	28
3.1.1. BOTAŞ'ın Yapısı ve Piyasa Payı.....	29

3.1.2. LNG Gazlaştırma, Yeraltı Doğal Gaz Depolama Tesisleri	31
3.2. Doğal Gaz Piyasasının Rekabet Gücünü Etkileyen Faktörler	32
3.2.1. Tedarikçi Seçimi	32
3.2.2 Damga Vergisi	33
3.3. Örnek Kararlar	33
4. Petrol Piyasası	36
4.1. Petrol Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından İncelenmesi.....	37
4.1.1. Lisanslar ve Piyasaya Giriş Koşullarının Değerlendirilmesi.....	37
4.1.2. EPDK'nın Tavan Fiyat Tarifesi Uygulama Yetkisinin Rekabet Hukuku Açısından Değerlendirilmesi.....	38
4.1.3. Düzenleyici Kurum ile Rekabet Otoritesi Arasındaki Yetki Çatışması.....	39
5. Petrokimya Piyasası	41
5.1. Petrokimya İşleme Lisansı	41
5.2. Petrokimya Piyasasının Rekabet Gücünü Etkileyen Faktörler	41
5.2.1 Kümelenme Modeli	41
5.2.2. Maliyet Kalemleri	42
5.2.3. Atık Tebliği	42
6. Rekabet Kurumu VE EPDK Koordinasyonu	44
7. Düzenleyici Etki Analizi (DEA)	46
7.1.Öncelikli Politika Alanlarının Belirlenmesi.....	46
7.2. Örnek Kararlar	47
8. Değerlendirme ve Sonuç	52
9.Kaynakça	53
10.Mevzuat Listesi.....	55

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ACER	Avrupa Enerji Düzenleyicileri �şbirliği Ajansı (Agency for the Cooperation of Energy Regulators)
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
Atık Tebliği	�evrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların �thalatına Dair Dış Ticarete Standardizasyon Tebliğ
BOTAş	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.ř.
CIF	�talyan Kibrit�ileri Birliği (Consorzio Industrie Fiammiferi)
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
D�R	Dahilde �şleme Rejimi
EPDK Kanunu	628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPIAş	Enerji Piyasaları �şletme A.ř
EPK	6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
EüAş	Elektrik �retim A.ř
HES	Hidroelektrik Santral
KDV	Katma Değer Vergisi
NRA	Ulusal Düzenleyici Kurum (National Regulatory Authority)
OGT	Ortak Gümrük Tarifesi
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
TEIAř	Türkiye Elektrik �retim A.ř.
TETAş	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.ř.
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
Y�	Yap- �şlet
Y�D	Yap-�şlet-Devret
4054 Sayılı Kanun	4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
4646 Sayılı Kanun	4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu
5015 Sayılı Kanun	5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanun

YÖNETİCİ ÖZETİ

1. GİRİŞ

Sektörel düzenlemelerin birbirleri veya rekabet hukuku ile çelişmesi piyasa oyuncuları açısından hukuki kesinliği azaltırken, aynı zamanda ilave maliyetler yaratarak kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır. Bu durum aynı zamanda, özel teşebbüsleri rekabet hukuku normları ile çatışmaya sürüklenme riski de taşımaktadır. Rekabet tam bu noktada, piyasaların verimli ve optimal düzeyde serbestleşebilmesi için hem bir amaç hem de bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Piyasaların verimli ve optimal düzeyde serbestleşebilmesi için gerekli olan rekabetin, piyasa içindeki düzenleyici kurumla uyum içerisinde olması rekabetin etkinliği açısından önemlidir.

Bu çalışmada elektrik, doğal gaz, petrol ve petrokimya piyasalarında yaşanan rekabet hukuku ile enerji sektörüne ilişkin düzenlemeler/uygulamalar arasındaki temassızlıklara ve bunlardan kaynaklanan sorunlara değinilmiştir. Raporda enerji sektöründen katılımcıların konuya ilişkin görüşlerine, belli başlı sorunlara yönelik temel çıkarımlara yer verilmiş, konu Rekabet Kurulu kararları ve ülke incelemeleri ile örneklendirilmiş ve çözüm modelleri değerlendirilmiştir.

2. ELEKTRİK PİYASASI

Elektrik piyasasında 1980'li yıllarda başlayan yeniden yapılanma gayreti 2001 yılında çıkartılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile gerekli yasal zemine kavuşmuştur. 2001 yılından bu yana piyasanın serbestleşmesi sürecinde çeşitli adımlar kaydedilmiştir. 14 Mart 2013 tarihinde kabul edilen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK)¹ ve ilgili yönetmeliklerin yürürlüğe girmesi ile de elektrik piyasasında yeni bir döneme girilmiştir.

2.1. Rekabetçi Elektrik Piyasası Oluşumunu Etkileyen Unsurlar

Elektrik piyasasında başlamış olan ve hâlihazırda devam eden serbestleşme sürecinin üretim, dağıtım, ticaret ve perakende satış faaliyetlerine yönelik en temel konuları aşağıda değerlendirilmektedir. Bu alanlarda atılacak adımlar ile pazardaki rekabet ortamının da daha ileri bir seviyeye taşınması beklenmektedir.

- *Kamunun Payı ve Pazar Payı Tavanları:* %20'lik pazar payı limitleri piyasada tedarikçi çeşitliliğini artırmak ve hakim durumun oluşmasını önlemek için anlamlı görülse de, limitler sadece özel şirketler için geçerlidir. Taraflar arası eşit, daha dengeli ve rekabetçi bir piyasa için kamu şirketlerine de belirli pazar payı limitleri getirilmesi uygun olacaktır.
- *Enerji Borsasının Kurulması:* Piyasada serbestliği sağlayacak, şeffaf, güvenilir ve sağlıklı kurallarla işleyen ve yeterli derinliğe sahip bir Enerji Borsası'na işlerlik kazandırılması rekabeti olumlu etkileyecektir. Bu çerçevede, arz-talep dengesini ve maliyetleri tam olarak yansıtan rekabetçi bir toptan satış piyasasının oluşumu için Enerji Piyasaları İşletme A.Ş.'ye (EPIAŞ) işlerlik kazandırılması önemlidir.
- *Serbest Tüketici Limitleri:* Piyasada maliyet esaslı fiyatlandırma mekanizmalarının etkin uygulanması ve rekabet yoluyla gelişecek kazanımların tüketiciye daha geniş ölçekte sunulması için, belirli bir miktarın üzerinde elektrik tüketen abonelerin, ihtiyaç duydukları elektriği istedikleri tedarikçiden

¹ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu. (2013). Resmi Gazete, 28603, 30 Mart 2013.

alabilmesine imkân tanıyan serbest tüketici uygulamasındaki limitlerin sıfırlanması ve son kaynak tedarik tarifesini haricinde düzenlemeye tabi bir tarifenin uygulanmaması gerekmektedir.

- *Alım Garantili Üretim Yatırımı Modelleri Yaklaşımı:* Söz konusu model yenilenebilir enerji kaynakları için kabul edilebilir olmakla birlikte, tüm üretim faaliyetlerinde alım garantili modeller çerçevesinde teşvik verilmesi piyasa yapısına aykırılık teşkil etmekte ve rekabeti bozucu etki göstermektedir. Bu nedenle, alım/fiyat garantili modeller yerine ekonomik fizibiliteyi iyileştirecek, ancak rekabetçi piyasanın doğası ile çelişmeyecek, yatırım dönemine odaklı teşvik modellerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir.
- *Doğal Gaz ve Elektrik Sektörlerinin Liberalleşme Süreçlerinin Paralel Gelişimi:* Doğal gaz piyasasındaki nihai tüketicilerin tedarikçilerini seçmelerine yönelik unsurlar ile dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılmasına yönelik getirilen düzenlemelerin elektrik piyasası uygulamaları ile paralel ve eş zamanlı olmaması, elektrik piyasasındaki oyuncular için rekabeti kısıtlayıcı etki yaratabilecektir. Doğal gaz dağıtım şirketlerinin sahip olduğu bu satış avantajının ortadan kaldırılmasının, rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulmasında en önemli unsurlarından biri olacağı düşünülmektedir.
- *Elektrik ve Doğal Gaz Fiyatları:* Doğal gazın elektrik fiyatları üzerinden sübvansede edilmesi sonucu oluşan reel olmayan elektrik fiyatları nedeniyle kömür, hidrolik enerji, rüzgar enerjisi, güneş enerjisi gibi yerli kaynakların elektrik piyasasına girebilmesi güçleşmektedir. Piyasadaki gerçek maliyeti yansıtmayan, olması gerekenden düşük fiyatlar elektrik piyasasının serbestleşmesini ve diğer kaynakların (yenilenebilir kaynaklar) elektrik üretimindeki payının artmasını engellemektedir.

2.2. Elektrik Piyasası'nın Rekabet Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

Yukarıda belirtilen konulara ek olarak piyasaya giriş engelleri oluşturan, maliyet artışına yol açan ve rekabeti kısıtlayıcı çeşitli hükümler ilgili mevzuatta halen yer almaktadır. Teşebbüslerin fider açma², reaktif cezaları³ ve sayaç endeks değerleri⁴ gibi uyması gereken teknik kriterler, teşebbüslerin ağır bedeller ödemesine sebep olabilmektedir.

İletim ve dağıtım hatlarının yetkili kurumlar tarafından zamanında yapılmaması ve üretim yatırımları vaktinde devreye alınmış olsa da, üretilecek olan enerjinin sisteme aktarılması için gerekli altyapının hazırlanmaması yatırımcının pazara girme güdüsünde ciddi olumsuz etki yaratabilmektedir. Ayrıca, yatırımcının bedelsiz olarak devrini gerçekleştirdiği hatlar için KDV gibi vergilere katlanması yatırım yapma güdüsünü olumsuz olarak etkileyebilecektir.

Bir diğer husus ise dikey bütünleşik yapıları dolayısıyla sahip oldukları bilgileri diğer perakende şirketleri aleyhine kullanabilme olasılıkları bulunan perakende şirketleridir. 2013 yılı itibarıyla perakende ve dağıtım şirketleri birbirinden ayrılmakla birlikte, dağıtım şirketi ile organik bağı devam eden perakende şirketlerinin eylemleri rekabet çerçevesinde yakından denetlenmelidir.

Bunların yanı sıra elektrik piyasasında piyasa giriş engeli olarak değerlendirilebilecek diğer hususlar şunlardır:

² Büyük çapta enerji kesintisi.

³ Devredeki gerilim ile akımın aynı fazda olmaması dolayısıyla elektrik saatinin kullanılan enerjiyi doğru kaydedememesinden verilen ceza.

⁴ Genel aydınlatma tüketimlerine ilişkin sayaç endeks değerleri yerine faz akımları ölçülerek veya SEYT/EYT gibi tahmini ölçme sistemi faturalamaya esas veri olarak kullanılması kabul edilmesi ve elektrik enerjisinin tüketildiği sayaç endeks değerlerine ilişkin çok ağır bedellerin talep edilmesi söz konusu olmuştur.

- *Ön Lisans:* Ön lisans alma zorunluluğu teşebbüsler için işletme maliyetini (transaction cost) artırdığı ve daha külfetli olduğu için, piyasaya yeni oyuncuların katılması hususunda bir giriş engeli teşkil etme riski taşıdığı düşünülebilir. Zira sözleşmelerin daha ayrıntılı yapılması, ön lisans için gerekli kriterlerin kısıtlı bir sürede sağlanması ve bunun için üstlenici teşebbüsler ile daha sıkı koşullarda anlaşmalar yapılması gibi zorunluluklar, işlem maliyetlerini artırıcı niteliktedir. Her ne kadar, ön lisans uygulaması rekabet hukuku doktrini açısından pazara giriş engeli olarak değerlendirilse de, Türkiye elektrik piyasasındaki uygulamalar açısından ön lisans uygulamasının piyasanın rekabetçiliğine sağlayacağı katkılar da göz ardı edilmemelidir.
- *Piyasaya Giriş Rejimi:* EPK tarafından belirlenen yeni modelde, sisteme bağlantı sürecinin Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından başlatılması ve üretim santral yatırımlarının ancak TEİAŞ tarafından belirlenen/ihtiyaç duyulan yerlere yapılması yaklaşımı benimsenmiştir. yeni düzenlemenin, piyasaya girişte ciddi bir engel yaratacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, TEİAŞ tarafından belirlenen yerlere ne kadar bağlantı yapılabileceğinin önceden açıklanması yerinde olacaktır.
- *Fiyat Eşitleme Mekanizması:* Bölgeler arasındaki işletme ve yatırım maliyetleri kayıp ve kaçak oranları, coğrafi ve iklimsel nedenler vb. sebeplerle aynı değildir. Serbest piyasa modelinin sürdürülebilmesi için “Maliyet Esaslı Bölgesel Tarifeler” modelinin benimsenmesi gerekmektedir. Ortaya çıkan fiyat farklarının tüketicinin refahını gözeten bir kurum tarafından denetlenmesi, piyasadaki rekabet ortamı ve tüketici refahının korunması hususlarında ciddi önem arz etmektedir.
- *Enterkonneksiyon Hatları:* Enterkonneksiyon hattının 5 yıl süreye kadar sadece tek bir şirkete tahsis edilmesiyle ilgili düzenleme piyasada etkin rekabet ortamının oluşmasına olumsuz etki edebilecektir. TEİAŞ’ın aynı hat için birden çok talep olması halinde tahsis edilecek kapasite miktarını toplam kapasite üzerinden belli bir oran ile sınırlandırması önerilmektedir.

3. DOĞAL GAZ PİYASASI

2001 yılından bu yana Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nun amacına uygun serbestleşme sağlanamamış olması, BOTAS’ın faaliyetler bazında ayrıştırılması tamamlanamaması, ithalat serbest bırakılamaması gibi birçok nedenle, doğal gazın tüketicilere uygun fiyata ve sürekli sunulması mümkün olmamıştır.

3.1. Doğal Gaz Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından İncelenmesi

Piyasada sağlıklı bir rekabet ortamı için iletim, terminal ve depo işletmeciliği gibi altyapı hizmetleri veren şirketlerin satış faaliyetlerinin ayrıştırılması ve bu altyapı hizmetlerine eşit koşullarda erişimin sağlanması konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Toptan satış şirketlerinin satış faaliyetleri açısından doğal gaz dağıtım şirketleri ile eşit şartlarda rekabet edebilmelerinin ve böylece daha küçük ölçekli sanayi ve evsel kullanıcıların uygun fiyattan doğal gaz tedarik edebilmelerinin önünün açılması, piyasadaki rekabet ortamının tesisi için büyük önem taşımaktadır.

Doğal gaz piyasasındaki serbest tüketici limitlerinin kullanıcı tipi ayrımı yapılmaksızın tüm kullanıcılar için tedrici olarak düşürülmesi ve eşit rekabet şartlarının oluşması için benzer tüketiciler açısından benzer limitler getirilmesi adil rekabet açısından uygun bir yaklaşım olacaktır. Diğer yandan, serbest tüketicilerin, tedarikçilerini serbestçe seçebilmelerinin ve kolayca değiştirebilmelerinin önünde engel teşkil eden zorunlu ek yatırımlar gibi engellerin de kaldırılması önemlidir. Elektrik piyasasının serbestleştirilmesi sürecinde yapılan düzenlemelere paralel olarak doğal gaz dağıtım şirketlerinin de dağıtım faaliyetlerini “bağımsız şebeke operatörü” sıfatıyla yürütmesinin ve satış faaliyetlerinin elektrik piyasasındakine benzer şekilde yasal ayrıştırma yoluyla farklı tüzel kişilikler altında yürütülmesinin

önü açılmalıdır. İletim, dağıtım ve perakende satış şirketlerinin faaliyetlerinin birbirinden ayrılması ve tedarikçilerin mevcutta var olan bölgeler arası farklılıklara tabi olmaksızın faaliyette bulunabilecekleri yasal düzenlemelerin yapılması önemlidir.

- *BOTAŞ'ın Yapısı ve Piyasa Payı:* BOTAŞ'ın %80'i aşan pazar payı nedeniyle maliyetleri yansıtmayan satış fiyatları referans olarak alınmakta ve bu durum piyasada rekabeti olumsuz etkilemektedir. BOTAŞ'ın piyasada tekdüze bir satış ve tedarik politikası takip ettiği ve likidite artıracak işlemler yapmadığı görülmektedir. Bu noktada, elektrik sektöründe gerçekleşen serbestleştirme ile doğal gaz sektöründeki serbestleştirme eş zamanlı ilerlemelidir. Bununla birlikte, fiyatların maliyetleri yansıtacak şekilde, arz-talep dengeleri olan ve rekabet içerisinde bir piyasa yapısı oluşturulmalıdır. Hâkim durumun sona ermesi ve piyasada likiditenin sağlanmasının en uygun yolu BOTAŞ'ın kanunda öngörülen “Miktar Devri” sürecini işletmesidir. Bunun yanı sıra, özel sektör ithalatının kaynak ülke kısıtı olmaksızın serbest bırakılması da diğer bir gerekliliktir.

Son olarak, BOTAŞ'ın ayrılmamış yapısı, piyasada yer alan özel sektör oyuncular açısından piyasada rekabet etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu nedenle rekabetin tesisi açısından ticari faaliyetlerde bulunan ve “Ticaret Şirketi” gibi çalışan yapı ile doğal gaz iletim sistemini işleten ve “Sistem Operatörü” olarak görev yapan yapının ticari ve fiziksel olarak birbirinden ayrılması ile diğer özel şirketlerle eşit şartlarda rekabet eden bir piyasa oyuncusu olmasını ve de piyasa oyuncuları arasında ayrımcılık yapmamasını sağlayacaktır.

- *LNG Gazlaştırma:* LNG terminali ve yeraltı depolama tesisleri yatırımlarını desteklemek amacıyla 3. kişilerin bu tesislere ulaşımını engellemeyecek şekilde düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ülkemizde doğal gaz arz güvenliğinin sağlanabilmesi ve sistemin güvenli bir şekilde çalıştırılması için ihtiyaç duyulan depolama kapasitesinin artırılmasının ve LNG terminal yapımı için özel sektörün teşvik edilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, devlet eliyle uygulanmakta olan sübvansiyonlar nedeniyle Türkiye doğal gaz piyasasında dünya fiyatlarının çok altında gerçekleşen fiyatlar, piyasaya yeni oyuncuların girişini engelleyerek, çok oyunculu yapının oluşmasını engellemektedir. Sektörde rekabetçi bir yapının oluşabilmesi için sübvansiyonları ve bunların finansmanında kullanılan mekanizmaları engelleyici adımların atılması çözüm yolu olarak gösterilmektedir.

4. PETROL PİYASASI

Rekabet Kurumu petrol piyasası ile ilgili en kapsamlı çalışmasını Haziran 2008'de yayımladığı Akaryakıt Sektör Raporu⁵ ile gerçekleştirmiştir. Raporda sektördeki başta düzenlemelerden kaynaklı piyasa aksaklıkları olmak üzere, sektörün yapısından ve firmaların davranışlarından kaynaklanan bazı rekabet aksaklıklarına dikkat çekmiştir. Ayrıca, Rekabet Kurumu 2008, 2011 ve 2012 yıllarında dağıtım kuruluşlarının fiyatları ile ilgili önaraştırmalar açmıştır. Rekabet Kurumu'nun petrol piyasasına çeşitli yollarla yaptığı müdahalelerin piyasadaki yansımalarının, EPDK ile birlikte çalışılıp düzenli, yıllık raporlara dönüştürülerek yayınlanması, sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler için aydınlatıcı nitelikte olacaktır.

⁵Rekabet Kurumu (Haziran 2008). *Akaryakıt Sektör Raporu*.

4.1. Petrol Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından İncelenmesi

- *Lisanslar ve Piyasaya Giriş Koşullarının Değerlendirilmesi:* Piyasayı ilgilendiren mevzuat düzenlemeleri yapılırken; rekabet politikası amaçları ile sektörün güvenlik, istikrar gibi diğer politika perspektifleri arasında bir denge gözetilerek, EPDK ve Rekabet Kurumu arasında bir müzakere yapılması gerekmektedir. Diğer taraftan sektörde yatırımı artırmak, arz güvenliğini sağlamak ve kurumsallaşmış, finansal yapısı güçlü şirketlerin faaliyette bulunmasını sağlamak için özellikle sermaye yeterliği gibi şartlar bakımından lisans almak için gerekli koşulların ağırlaştırılmasına da ihtiyaç vardır.
- *EPDK'nın Tavan Fiyat Tarifesi Uygulama Yetkisinin Rekabet Hukuku Açısından Değerlendirilmesi:* EPDK'nın hukuki altyapısının varlığının sorgulanmasına zemin yaratarak piyasa fiyatlarına müdahale etmesi ve tavan fiyat tarifesine geçmesi uzun vadede tüketiciler açısından zarara yol açacaktır. Bu noktada piyasaya yapılacak yanlış bir müdahalenin (*false positive*) hiç müdahale edilmemesinden daha olumsuz sonuçlar doğuracağı gerçeği hatırlanmaktadır. Diğer yandan petrol piyasasında çok yüksek seviyede dolaylı vergilerin alınması, piyasa fiyatını rekabetçi denge fiyatının çok üzerine taşımaktadır. Böyle durumlarda tüketici çıkarı gözetiliyorsa ve rekabetçi piyasanın gerekleri yerine getirilmek isteniyorsa atılacak ilk adım, vergi oranlarının makul düzeylere çekilmesidir.
- *Düzenleyici Kurum ile Rekabet Otoritesi Arasındaki Yetki Çatışması:* Petrol piyasasında rekabet kurallarını uygulama bakımından normlar hiyerarşisinde aynı seviyede yer alan EPDK ve Rekabet Kurumu görev ve yetki sahibidir. Bu da kurumlar arasında görev ve yetki çatışması sorununu gündeme getirmekte; söz konusu çatışma ise piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından hukuki belirliliği ortadan kaldırmaktadır. Aynı zamanda teşebbüsler, aynı fiil nedeniyle ve aynı gerekçeyle (rekabetin ihlal edildiği), iki defa cezalandırılma riskini de taşımaktadırlar. Sektörün yapısal sorunlar çözümlenene ve piyasa rekabeti tam olarak oluşana kadarki süreçte, görev ve yetki çatışmasından doğan belirsizliğin, sektörel düzenleyici otorite tarafından çözümlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda telekomünikasyon sektöründe BTK ile yapılan işbirliği usulünü belirleyen protokolün bir benzerinin EPDK ile Rekabet Kurumu arasında yapılması önerilmektedir.

5. PETROKİMYA PİYASASI

Petrol Piyasası Kanunu kapsamında sektörün düzenlenmesine dair görevlerin yanı sıra, rekabetin korunması alanında da EPDK'ya görevler yüklenmiş ve piyasaya müdahale imkanı tanınmıştır. Bu doğrultuda, petrokimya piyasasının rekabet gücünü etkileyen faktörler aşağıda yer almaktadır.

- *Kümelenme Modeli:* Teşebbüslerin kümelenme modeli kapsamında başlatmış oldukları girişimler, rekabet hukuku kapsamında ihlal niteliği doğurabilecek türden davranışlara yönlendirebilecektir. Kümelenme modeli konusunda bir mevzuat altyapısı oluşturulamamış olmasından ötürü mevcut olan ek mali külfetler rekabetin önünde önemli engel oluşturmaktadır. Bu kapsamda: (i) arazilerin mülkiyet yapısı üzerindeki çeşitliliği sadeleştirilmeli ve yatırım yeri tahsisi yapılmalıdır, (ii) kümelenme modeli altında bu bölgede kurulacak şirketlerin kendi aralarındaki alışverişleri düzenlenmeli ve kümelenme modeli içerisinde yer alan bu şirketlerin birbirine elektrik, su, hammadde alışı ve satışları kolaylaştırılmalıdır.
- *Maliyet Kalemleri:* Rekabetin yoğun olduğu ve kar marjlarının düşük olduğu petrokimya sektöründe kamu düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıkan maliyetler sektörün rekabet gücünü olumsuz etkilemekte olup, yatırımların önünde engel teşkil etmektedir.

- *Atık Tebliği*: Plastik hurda, atık ve kaynağının ne olduğu bilinmeyen geri kazanılmış granül ve çapakların yurt içine girişi, hammadde olarak özellikle oyuncak, gıda ile temas eden ürünler gibi insan sağlığını direk olarak etkileyecek şekilde kullanımında ciddi riskler oluşturmaktadır. Bu durumun yarattığı olumsuz imajın, orijinal plastik hammaddeleri üreten şirketlerin piyasadaki rekabetini kısıtladığı düşünülmektedir.

6. REKABET KURUMU VE EPDK KOORDİNASYONU

Rekabet Kurumu ile EPDK arasında etkili koordinasyon ve işbirliğinin gerçekleştirilmesi; özelleştirmelerin, serbestleştirilen ve rekabete açılmanın ön planda olduğu, enerji sektörünün şekillendiği dönemde özellikle önem taşımaktadır. Bu açıdan, enerji sektöründeki rekabete etki eden bir mevzuatın yürürlüğe girmesinden önce Rekabet Kurumu'nun ilgili düzenlemeye ilişkin görüşünün alınması koşulunun getirilmesi isabetli olacaktır

EPDK ile Rekabet Kurumu arasındaki amaç farklılığı bir diğer önemli bir konudur. EPDK'nın öncelikli amacı sektöre yatırımı teşvik etmek suretiyle sektördeki arzı genişletmekken, Rekabet Kurumu doğası gereği piyasadaki rekabet ortamını bu husustan üstün tutacaktır. AB'de enerji sektöründeki düzenleyici kurum ile rekabet otoritesi arasındaki durumun irdelenmesi de faydalı olabilecektir

7. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ⁶

Düzenleyici etki analizi, mevcut ve/veya yeni çıkarılacak kamusal düzenlemelerin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini amaçlayan bir yönetim aracı olup kamu otoritelerinin daha iyi ve etkin düzenleme yapmasını amaçlamaktadır.⁷ Bu şekilde, ilgili düzenlemelerin meydana getirebileceği potansiyel rekabet hukuku sorunları idari düzenleme yürürlüğe girmeden tespit edilerek gerektiğinde rekabet hukukuna uygun şekilde tekrar düzenlenebilecektir.

Bununla birlikte, hangi politikanın öncelikli olacağına veya aradaki dengenin nasıl kurulacağına ilişkin uluslararası kabul görmüş bir uygulama da bulunmamaktadır. Her ülkenin kendi dokusuna göre ve hatta sektör özelinde kamu politikası ve rekabet hukuku politikası arasında bir denge sağladığı görülmektedir. Türkiye'deki uygulamada, Rekabet Kurulu teşebbüslerin kanuni düzenlemelerden kaynaklanan faaliyetlerini incelerken, teşebbüslerin bağımsız olarak kendi inisiyatifleriyle hareket edip etmediğinin incelemesini yapmaktadır. Böylece, her ne kadar kanuni bir düzenleme, örneğin, teşebbüslerin belli bir kamu yararı sebebiyle bir araya gelmelerini gerektirse de, kanuni düzenlemenin gereği yerine getirilirken kendi inisiyatifleriyle gerçekleştirdikleri davranışlardan rekabet hukuku kapsamında sorumlu olduklarına karar vermektedir.

Yine pek çok ülkede enerji sektörü uygulamalarında görülen ve düzenlemeye tabi olan altyapı ve sosyal tarifeler gibi unsurlar da, enerji sektöründe düzenleyici kurumların etkin işlevlerinin süreklilik taşıması gerektiğini göstermektedir. Ülkemizde, enerji sektöründe, rekabet hukukunun ve sektörel düzenleme fonksiyonlarının uygulanmasının iki farklı otorite tarafından gerçekleştirilmesi ve kanuni düzenlemeler yürürlüğe girmeden önce Rekabet Kurumu'nun görüşünün alınması gerekmektedir.

⁶ *Rekabet Kurumu. (2013). Rekabet Politikası Yönünden Kamu Müdahaleleri. Yayın No: 303.*

⁷ *A.g.e, s. 42*

1. GİRİŞ

Farklı amaçlara hizmet eden ve eş zamanlı uygulanan hukuk normları arasındaki çatışmalar piyasa oyuncularını için ilave maliyetler yaratarak kaynakların verimsiz kullanımına yol açmaktadır. Bu durum aynı zamanda, özel teşebbüsleri rekabet hukuku normları ile çatışmaya sürüklenme riski de taşımaktadır. Yatırımcıların bir ülkeye doğrudan yatırım kararı almasında o ülkedeki hukuki risklerin de önemli bir değerlendirme ölçütü olduğu da unutulmamalıdır. Söz konusu risklerin henüz ortaya çıkmadan engellenmesi yahut zaten böyle bir durum ortaya çıkmış ise ivedilikle tespit edilerek etkili biçimde giderilmesi önem taşımaktadır.

Elektrik, doğal gaz, petrokimya gibi piyasaları kapsayan ve genel olarak enerji sektörü olarak nitelendirilen sektörde, üretim ve satış faaliyetleri sektörel bazda bağımsız bir idari otorite niteliğinde olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından düzenlenmektedir. 4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun⁸ (EPDK Kanunu) 4. maddesine göre EPDK:

- Tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan EPDK onaylı lisansların verilmesinden,
- İşletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin EPDK Kanunu hükümlerine göre düzenlenmesinden,
- Piyasa performansının izlenmesinden,
- Performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından,
- Bu yönetmeliklerin tadilinden, uygulanmasının sağlanmasından ve denetlenmesinden,
- EPDK Kanunu'nda yer alan fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesinden,
- Piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesinden ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formüllerin uygulanmasından ve bunların denetlenmesinden,
- Piyasada EPDK Kanunu'na uygun şekilde davranılmasının sağlanmasından sorumludur.

Uzun yıllar tek bir el tarafından yönetilen ve devlet kontrolünün oldukça üst seviyede olduğu piyasalarda serbestleşmenin aniden yaşanması, yatırımcıların hali hazırdaki risklerinin yanı sıra, yeni risklere de maruz kalmalarına neden olmuştur. Rekabet tam bu noktada, piyasaların verimli ve optimal düzeyde serbestleşebilmesi için hem bir amaç hem de bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Rekabetin üstlendiği bu iki rol bakımından düzenlemelerin yanı sıra, eğer mevcut ise piyasa içindeki düzenleyici kurumla yapılacak görüş alışverişi, özellikle piyasaların menfaati ve bu piyasalardaki rekabetin etkinliği için gerekli olacaktır. Buna karşılık, yasama ve yürütme organının da kanunlar hazırlanırken, özelleştirmeler yapılırken ve ilgili diğer adımlar atılırken her defasında, “peki ya rekabet?” sorusunu dikkate alması gerekmektedir. Bu durumun gerçekleşebilmesi için ise, içselleştirilmiş bir rekabet anlayışının varlığı önem kazanmaktadır. Yıllar içinde kat edilen yol ve kazanılan deneyim düşünüldüğünde, Türkiye için bu anlayışın geliştiğini ve farkındalığın her geçen gün arttığını söylemek mümkündür.

İşbu raporda enerji sektöründe rekabet hukuku ile enerji sektörüne ilişkin düzenlemeler/uygulamalar arasındaki temassızlıklar ve bunlardan kaynaklanan sorunlar ele alınmıştır. Raporun “Elektrik Piyasası” başlıklı ilk bölümünde Türkiye elektrik piyasasında rekabetçi elektrik piyasası oluşumunu

⁸ 4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2001). Resmi Gazete, 24335. 3 Mart 2001.

etkileyen unsurlar irdelenmiş, bu unsurları ortadan kaldıracak öneriler sunulmuştur. Elektrik piyasası rekabet hukuku açısından değerlendirilerek piyasa giriş engeli olarak değerlendirilebilecek konular ve ek mali yükümlülükler ele alınmıştır.

Ardından sırasıyla doğal gaz piyasası, petrol ve petrokimya piyasalarının genel durumu ortaya koyulmuş ve örnek kararlar ışığında her bir piyasa rekabet hukuku açısından incelenmiştir. Ayrıca, söz konusu piyasalarda rekabet gücünü etkileyen faktörlere değinilmiştir.

Raporun altıncı bölümde ise, serbestleşme ve rekabetçi yapının oluşturulması sürecinde Rekabet Kurumu ile EPDK arasındaki işbirliğinin nasıl geliştirilmesi gerektiği AB'den örneklerle açıklanarak, dikkat edilmesi gereken hususlara değinilmiştir.

Raporun son bölümü ise düzenlemeler ile rekabet hukuku arasındaki olası çatışmaları önceden tespit edebilecek bir mekanizma olarak düzenleyici etki analizine ayrılmıştır. İlgili bölümde AB, ABD ve Türkiye'den örnek kararlara yer verilerek düzenleyici etki analizine ilişkin farklı yaklaşımlar incelenmiştir.

2. ELEKTRİK PİYASASI

Elektrik sektörü üretimden tüketime doğru uzanan geniş bir ağı sahiptir ve doğası gereği kamu hizmeti niteliği taşımaktadır. Bu sektörde, kalıcı piyasa aksaklıklarının yaşandığı dağıtım ve iletim faaliyetlerinin yoğun olarak düzenlendiği gözlemlenmektedir. Elektrik sektöründe, piyasa oyuncusu olan elektrik santralleri elektrik üretimi yapmakta, iletim sistemi elektriği uzun mesafede taşımakta, dağıtım sistemi ise elektriği kısa mesafede tüketicilere ulaştırmaktadır. Toptan satış şirketleri ise alış ve satış tarafındaki riskleri yöneterek piyasada ticari optimizasyonu sağlamakta, perakende satış şirketleri de elektriği son kullanıcılara pazarlamakta ve faturalandırmaktadır.

Elektrik piyasasında 1980'li yıllarda başlayan yeniden yapılanma gayreti 2001 yılında çıkartılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile gerekli yasal zemine kavuşmuştur. 2001 yılından bu yana piyasanın serbestleşmesi sürecinde çeşitli adımlar kaydedilmiştir. 14 Mart 2013 tarihinde kabul edilen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK)⁹ ve ilgili yönetmeliklerin yürürlüğe girmesi ile de elektrik piyasasında yeni bir döneme girilmiştir.

2.1. Rekabetçi Elektrik Piyasası Oluşumunu Etkileyen Unsurlar

Rekabet Kurumu'nun 24 Mayıs 2013 tarihinde elektrik enerjisi toptan ve perakende satış piyasaları hakkında başlattığı piyasa incelemesinde Kurum, bu aşamada elektrik toptan satış piyasasının oluşturulması ve tüketicilerin bu serbestleşme sürecinden yeterli faydayı elde edebilmesinin sağlanması hususlarının ön plana çıktığını belirtmiştir. Rekabet Kurumu'nun ilgili süreçte rekabetçi yapıyı olumsuz etkileyebilecek unsurları tespit etmesinin ve bunun sonucunda da bir rekabet politikası oluşturmasının faydalı ve yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda, enerji sektörünün içinde bulunduğu dönüşüm sürecini olabildiğince sorunsuz hale getirmek, serbestleştirme ve özelleştirme ile amaçlanan sonuçlara ulaşabilmek için piyasaların en başından rekabetçi bir biçimde oluşturulması gerekmektedir.

Elektrik piyasasında başlamış olan ve hâlihazırda devam eden serbestleşme sürecinin üretim, dağıtım, ticaret ve perakende satış faaliyetlerine yönelik en temel konuları aşağıda değerlendirilmektedir. Bu alanlarda atılacak adımlar ile pazardaki rekabet ortamının da daha ileri bir seviyeye taşınması beklenmektedir.

2.1.1. Kamunun Payı ve Pazar Payı Tavanları

EPK'nın 7. maddesinin 5. fıkrası, herhangi bir gerçek veya özel sektör tüzel kişinin kontrol ettiği üretim şirketlerinin üretebileceği toplam elektrik enerjisi üretim miktarının, bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi üretim miktarının %20'sini geçemeyeceğini belirtmektedir.

EPK'nın 10. Maddesinin 7. fıkrası benzer şekilde, tedarik lisansı sahibi özel sektör tüzel kişilerinin üretim ve ithalat şirketlerinden satın alacağı elektrik enerjisi miktarı, bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının %20'sini geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca, söz konusu özel sektör tüzel kişilerinin nihai tüketiciye satışını gerçekleştireceği elektrik enerjisi miktarının da bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının %20'sini geçemeyeceğini belirtilmektedir.

⁹6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu.(2013). Resmi Gazete, 28603, 14 Mart 2013.

Söz konusu pazar payı tavanları, piyasada tedarikçi çeşitliliğini artırmak ve herhangi bir hâkim durum oluşmasının önüne geçmek bakımından anlamlı görülse de, %20'lik pazar payı limitleri sadece özel şirketler için geçerli kılınmış, kamu şirketleri bu limitlerden muaf tutulmuştur. Elektrik piyasasında kamunun, Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) aracılığıyla tedarikte %60'ın üzerinde pazar payına sahip olduğu düşünüldüğünde, bu limitlerin kamu şirketleri için de uygulanmasının rekabetçi bir piyasa yapısı için daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Elektrik piyasasında, kamu üretim ve kamu toptan satış şirketinin piyasa paylarının yüksek olmasının, toptan satış piyasasında gerçek maliyet esaslı fiyatların oluşumunu engelleyici bir unsur teşkil etmektedir. Bunun nedeni, kamu teşebbüslerinin ürün ve hizmet fiyatlandırmasında, özel sektörün aksine, yalnızca maliyet esaslı bir yaklaşım benimsememesi, kamu maliyesinin genel dengelerini de göz önünde bulundurmasıdır.

Piyanın eşit taraflar arasında ayırım gözetmeyen, daha dengeli ve rekabetçi bir yapıya ulaşabilmesi için kamu şirketlerine de belirli pazar payı limitleri getirilmesi uygun olacaktır. Bu sebeple söz konusu kısıtlamanın 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 Sayılı Kanun) kapsamında değerlendirilmesi ve hakim durum ve pazar payı tespitinde, Rekabet Kurumu tarafından yayımlanan ilgili kılavuz ve tebliğler ile Rekabet Kurulu'nun dağıtım özelleştirme kararlarının dikkate alınması önerilmektedir.

EÜAŞ özelleştirmelerinin tamamlanması ve TETAŞ'ın alım-garantili sözleşmelerinin sonlanması takiben Yap-İşlet (Yİ) ve Yap-İşlet-Devret (YİD) modelini esas alan üretim hacimlerinin piyasaya dâhil edilmesiyle kamunun pazar payının azalması beklenmektedir. Buna bağlı olarak da piyanın rekabetçi bir yapıya kavuşacağı düşünüldüğünde, ilgili adımların mümkün olan en kısa sürede atılması önem taşımaktadır.

Bu hususta ayrıca, her dağıtım şirketinin tarifeleri kendi dinamikleri içerisinde belirlenecek şekilde bölgesel tarife uygulamasının da başlatılması gerektiği düşünülmektedir. Kayıp/kaçak oranlarının EPDK'nın hedeflediği rakamlara bir an önce düşürülmesi ve bu noktada tarife grupları arasındaki çapraz sübvansiyonların kaldırılması önerilmektedir.

2.1.2. Enerji Borsasının Kurulması

EPK'da öngörüldüğü üzere, yeterli derinliğe sahip, şeffaf, güvenilir ve sağlıklı kurallarla işleyen ve piyasadaki serbestliği sağlayacak olan bir Enerji Borsası'na işlerlik kazandırılması rekabeti ileriye taşıyacak önemli bir adım olacaktır. Bu kapsamda, Enerji Piyasaları İşletme A.Ş.'ye (EPIAŞ) işlerlik kazandırılması arz-talep dengesini ve maliyetleri tam olarak yansıtan rekabetçi bir toptan satış piyasası oluşumuna imkân sağlayacaktır. Ayrıca EPIAŞ'ın kurulması ile elektrik piyasasında oluşacak referans fiyat uygulaması piyasada öngörülebilirliği artıracak, yerli ve yabancı yatırımcının karar verme sürecini hızlandıracaktır. Bu durum uzun vadede elektrik arz güvenliğinin sürdürülebilirliğine olumlu yansıyacaktır.

2.1.3. Serbest Tüketici Limitleri

EPK kapsamında, belirli bir miktarın üzerinde elektrik tüketen abonelerin, ihtiyaç duydukları elektriği yalnızca kendi bölgesindeki dağıtıcıdan değil, istediği tedarikçiden alabilmesine imkân tanıyan 'serbest tüketici' uygulaması mevcuttur. Tüketimleri serbest tüketici limitinin altında olan tüketicilere ise elektrik satışı, düzenlemeye tabi tarifeler ile gerçekleştirilmektedir. Serbest tüketici limitleri her yıl tedrici olarak azaltılmış olmakla birlikte, henüz sıfıra indirilmemiştir.

EPK kapsamında “*serbest tüketici niteliğini haiz olduğu hâlde elektrik enerjisini, son kaynak tedarikçisi olarak yetkilendirilen tedarik lisansı sahibi şirket dışında bir tedarikçiden temin etmeyen tüketicilere elektrik enerjisi tedarigi*” şeklinde tanımlanan “*son kaynak tedarigi*” adı altında tedarik edilen elektrik enerjisinin fiyatlandırılması da düzenlemeye tabi tarifeler yolu ile belirlenmektedir.¹⁰

Piyasada maliyet esaslı fiyatlandırma mekanizmalarının rasyonel ve sürdürülebilir şekilde uygulanması ve rekabet yoluyla gelişecek kazanımların tüketiciye daha geniş ölçekte sunulabilmesi için serbest tüketici limitinin sıfırlanması ve son kaynak tedarik tarifesini dışında düzenlemeye tabi bir tarifenin uygulanmaması gerekmektedir. Piyasada öngörüldüğü üzere, 2016 itibarıyla bu yapıya geçilmesi beklenmektedir.

Serbest tüketici limitinin sıfırlanabilmesi için Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi altyapısının güçlendirilmesi ve piyasa yönetim sisteminin büyük sayıda portföy geçişine hazırlanması için gerekli çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir. Bu çalışmaların öncelikli hale getirilmek suretiyle, hızlı bir şekilde tamamlanması ve serbest tüketici limitinin sıfırlanması, elektrik piyasasının daha rekabetçi bir nitelik ve işlerlik kazanmasını sağlayacaktır.

2.1.4. Alım Garantili Üretim Yatırımı Modelleri Yaklaşımı

2002 yılından beri rekabetçi elektrik piyasası ile önemli aşama kaydedilmiş, herhangi bir alım/fiyat garantisi olmaksızın gerçekleştirilen üretim yatırımları ile Türkiye’nin kurulu gücü iki katına çıkmıştır. Ancak, özellikle yeni kömür santrallerinde (örn: Afşin Elbistan yeni üniteler) alım veya satış garantili üretim yatırımı modellerinin uygulanmasına yönelik ortaya çıkan yaklaşımlar, pazarın rekabete açık bölümünü daraltacak, rekabetçi piyasa kurgusunu bozacaktır.

Alım garantili modellerin yenilenebilir enerji kaynakları için uygulanması kabul edilebilir olmakla birlikte, tüm üretim faaliyetlerinde alım garantili modeller çerçevesinde teşvik verilmesi piyasa yapısına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, Yİ ya da YİD özelleştirmelerinde sunulan alım garantileri, santrallerin üretim verimlerini artırmaları için gerekli motivasyonu azaltmaktadır. Bu nedenle, üretim yatırımlarında alım/fiyat garantili modellerden kaçınılması, bunun yerine desteklenmesi gerekli görülen yatırım alanlarında ekonomik fizibiliteyi iyileştirecek ancak rekabetçi piyasanın doğası ile çelişmeyecek, yatırım dönemine odaklı teşvik modellerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Önemle belirtmek gerekir ki bu hususta eleştirilen nokta teşvik verilmesi değil, seçilen teşvik modellerinin rekabetçi modeller olmayışıdır. Diğer bir deyişle, rekabetçi olması istenen bir piyasada, söz konusu piyasanın doğasıyla uyumlayan ve piyasayı daha rekabetçi kılacağı noktasında ciddi şüpheler bulunan teşvik modellerinin benimsenmesidir. Unutulmamalıdır ki, yatırımların gerçekleşmesindeki en temel motivasyonu rekabetçi piyasanın daha da gelişeceğine ve derinlik kazanacağına duyulan güven oluşturmaktadır.

2.1.5. Doğal Gaz ve Elektrik Sektörlerinin Özelleşme Süreçlerinin Paralel Gelişimi

Doğal gaz piyasasındaki nihai tüketicilerin tedarikçilerini seçmelerine yönelik unsurlar ile dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılmasına yönelik getirilen düzenlemeler, elektrik piyasası

¹⁰ 6446 sayılı Kanun’ un 5. maddesinin 4. fıkrasının c bendi “Bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak son kaynak tedarigi kapsamında ve/veya serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye ve bu fiyatlarda enflasyon dâhil ihtiyaç duyulacak diğer ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaya dair yöntemler ve bunların denetlenmesine dair hükümler” şeklinde düzenlenmiştir.

uygulamaları ile benzer içerikte ve eş zamanlı değildir. Bu durum elektrik piyasasındaki oyunculara yönelik rekabeti kısıtlayıcı etki yaratabilecektir. Mevcut durumda doğal gaz dağıtım şirketlerinin bu düzenlemelerin olmamasından dolayı sahip olduğu satış avantajının ortadan kaldırılmasının, rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulmasının en önemli unsurlarından biri olacağı düşünülmektedir.

TBMM'ye 4 Ağustos 2014 tarihinde gönderilen 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (Tasarı) kapsamında, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılmasına yönelik herhangi bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Böylelikle, elektrik sektöründeki oyuncular açısından rekabeti kısıtlayıcı etki yaratabilecek bu durumun önümüzdeki dönemde de sürdürüleceği anlaşılmaktadır.

2.1.6. Elektrik ve Doğal Gaz Fiyatları

Elektrik piyasasında kamu düzenlemeleri sebebiyle piyasa öngörülebilirliğini olumsuz etkileyen bir diğer konu ise maliyetleri yansıtmayan doğal gaz fiyatlarıdır. Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) elektrik santralleri de dâhil olmak üzere serbest tüketicilere, konut ve ticarethanelere ithal edilen doğal gaz alım fiyatından daha düşük fiyattan doğal gaz tedarik etmektedir.

BOTAŞ oluşan açığı dengelemek amacıyla kamu kontrolünde olan EÜAŞ/Yİ-YİD elektrik santrallerine uluslararası piyasa referans fiyatından çok daha yüksek fiyat tarifesi uygulamaktadır. BOTAŞ'ın yüksek fiyattan gaz sattığı Yİ ve YİD elektrik santralleri ise yüksek üretim maliyetlerini, kamuya yaptıkları elektrik satış fiyatlarına aynen yansıtmaktadır. Yİ-YİD ve EÜAŞ santrallerinin ürettiği elektriği satın alan TETAŞ Yİ-YİD santralleri, aldıkları yüksek fiyatlı elektriği EÜAŞ'ın elinde bulunan büyük kapasiteli hidroelektrik santraller nedeniyle daha düşük fiyata satın alabildiği elektrikle paçalamakta ve daha düşük bir fiyatla piyasaya vermektedir. Bunun sonucu olarak da piyasada, gerçek maliyeti yansıtmayan, olması gereken elektrik fiyatlarından daha düşük fiyatlar oluşmaktadır.

Uygulanan bu politikanın elektrik üretim sektörü üzerinde yarattığı olumsuz etkileri göz ardı etmemek gerekmektedir. Nitekim elektrik üretiminin yaklaşık yarısı doğal gaza dayalıdır. Bu politika elektrik piyasasının serbestleşmesinin ve diğer kaynakların elektrik üretimindeki payının artmasının önündeki en büyük engeldir. Doğal gazın elektrik fiyatları üzerinden sübvans edilmesi sonucu oluşan reel olmayan elektrik fiyatları nedeniyle kömür, hidrolik enerji, rüzgar enerjisi, güneş enerjisi gibi yerli kaynakların elektrik piyasasına girebilmesi güçleşmektedir. Arz açığı oluştuğunda ise fiyatlar ani bir yükselişe geçmekte ve hızla devreye alınabilen tek kaynak olan doğal gaza yönelinmektedir. Doğal gazın ağırlığı gittikçe artarken yerli kaynaklara dayalı üretim yatırımlarının hızı istenilen seviyeye ulaşamamıştır.

Kaynaklar açısından arz güvenliğinin ve dış bağımsızlığın sağlanmasının piyasaya ciddi yansımaları olabilecektir. Bu bağlamda, yenilenebilir ve yerli kaynaklarla üretim yapacak santrallere teşvik verilmesi ve doğal gaza bağımlı üretim tesislerinin rolünün azaltılması önerilmektedir. Bu sayede kısıtlı kaynakların çok daha verimli bir şekilde kullanılması sağlanmış olacaktır.

Emtia piyasalarının¹¹ oluşumu hem fiyat dalgalanmalarını azaltmakta, hem de giriş serbestliğine önemli katkıda bulunmaktadır. Elektrik sektörüne ilişkin emtia piyasası olarak anılan husus, elektrik borsalarından başka bir şey değildir. Nitekim söz konusu uygulama dünyada yaygın bir şekilde

¹¹ Emtia borsaları, emtia ticaretinin gerçekleştiği spot ve vadeli piyasaları bünyesinde bulunduran organize yapılardır. Emtia borsaları aslında kendini oluşturan spot ve vadeli piyasalardan çok da farklı yapılar değildir; asli fonksiyonu bu piyasaları merkezi bir yapıda bir araya getirmek ve belirlenmiş kurallarla dâhilinde bu piyasaların sağlıklı işleyişinin devamını sağlamaktır. Daha fazla bilgi için bkz. Sağlam, Burak. (2012). Monopolden Emtia Piyasasına: Emtia Piyasası Yaklaşımıyla Elektrik Piyasalarındaki Dönüşüm Sürecinin Rekabetçi Analizi. Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi. s. 27.

kullanılmaktadır. Söz konusu borsalara örnek olarak; İskandinav elektrik borsası olarak bilinen Nord Pool, Almanya'daki EEX, Hollanda'daki APX ve Fransa elektrik borsası Powernext'i verebiliriz. Anılan borsaların elektrik dışında kömür, doğal gaz, ham petrol vb. enerji türlerini kapsayacak şekilde genişlemesiyle de enerji borsaları oluşmaktadır¹². Söz konusu piyasaların, pazarın serbestleşmesi sürecine katkı sağlayacağı ve fiyat dalgalanmalarının önüne geçeceği noktasında hiçbir şüphe bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra, büyük yatırım gerektiren santral projelerinde piyasa risklerini minimize ederek, en verimli yatırımcının pazara girmesini sağlayacağı düşünülmektedir.

Doğal gaz fiyatları noktasında, ilgili piyasanın daha da derinleşmesi ve beraberinde ileriye dönük doğal gaz alımlarının yapılabilmesi ile birlikte, doğal gaz ile çalışan elektrik santrallerinin üretim maliyetlerinde ileriye yönelik belirsizlikler azalacak ve bu husus da dolaylı olarak elektrik piyasalarını olumlu yönde etkileyecektir.

Piyasadaki fiyatlara ilişkin belirtilmesi gereken son husus ise fiyat eşitleme mekanizmasına ilişkindir. Fiyat eşitleme mekanizmasının kaldırılması suretiyle hem elektrik hem de doğal gaza ilişkin Yüksek Planlama Kurulu'nun 14/2/2008 tarih ve 2008/T-5 sayılı Kararı ile kabul edilen Enerji KİT'lerinin Uygulayacağı Maliyet Bazlı Fiyatlandırma Mekanizması Usul ve Esaslarının doğal gaz fiyatları için tekrar yürürlüğe alınması enerji fiyatlarının kendi dinamikleri içerisinde belirlenmesine katkıda bulunacaktır.

2.2. Elektrik Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

Serbestleşmekte olan ve rekabetin büyük bir yol kat ettiği elektrik piyasasında, piyasa düzenlemelerinin entegrasyon sürecinde etkili olduğu görülmektedir. Yukarıda belirtilen konulara ek olarak piyasaya giriş engelleri oluşturan, maliyet artışına yol açan ve rekabeti kısıtlayıcı çeşitli hükümler ilgili mevzuatta halen yer almaktadır. Çeşitli kamu düzenlemeleri dolayısıyla teşebbüslerin fider açma¹³, reaktif cezaları¹⁴ ve sayaç endeks değerleri¹⁵ gibi uyması gereken teknik kriterler, teşebbüslerin ağır bedeller ödemesine sebep olabilmektedir. Bunlara ilaveten, aşağıda değinilecek bazı hususlar da teşebbüslerin rekabet gücüne ve güdüsüne zarar vermektedir.

İletim ve dağıtım hatlarının yetkili kurumlar tarafından zamanında yapılmaması ve üretim yatırımları vaktinde devreye alınmış olsa da, üretilecek olan enerjinin sisteme aktarılması için gerekli altyapının hazırlanmaması yatırımcının pazara girme güdüsünde ciddi olumsuz etki yaratabilmektedir. Yetkili kurumların, yatırımcı ile imzalamış olduğu sözleşmeler bağlamında, altyapı hazırlıklarını zamanlı bir şekilde tamamlaması gerekmektedir. Bu kapsamda, değinilmesi ve eleştirilmesi gereken bir diğer husus ise yatırımcının bedelsiz olarak devrini gerçekleştirdiği hatlar için ayrıca KDV gibi vergilere katlanmak durumunda olmasıdır. Bu vergi yükleri yatırımcıları mağdur edecek bir düzeyde olmanın yanı sıra, yatırımcıların yatırım yapma güdüsünü olumsuz olarak da etkileyebilecektir.

Elektrik piyasasındaki rekabet ortamına ilişkin değinilmesi gereken bir diğer husus da dikey bütünleşik yapıları dolayısıyla sahip oldukları bilgileri diğer perakende şirketleri aleyhine kullanabilme

¹² Sağlam, Burak. (2011). *Monopolden Emtia Piyasasına: Emtia Piyasası Yaklaşımıyla Elektrik Piyasalarındaki Dönüşüm Sürecinin Rekabetçi Analizi*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, s. 27.

¹³ Büyük çapta enerji kesintisi.

¹⁴ Devredeki gerilim ile akımın aynı fazda olmaması dolayısıyla elektrik saatinin kullanılan enerjiyi doğru kaydedememesinden verilen ceza.

¹⁵ Genel aydınlatma tüketimlerine ilişkin sayaç endeks değerleri yerine faz akımları ölçülerek veya SEYT/EYT gibi tahmini ölçme sistemi faturalamaya esas veri olarak kullanılması kabul edilmesi ve elektrik enerjisinin tüketildiği sayaç endeks değerlerine ilişkin çok ağır bedellerin talep edilmesi söz konusu olmuştur.

olasılıkları bulunan perakende şirketleridir. Nitekim portföylerinde bulunan tüketicilerin bütün bilgilerine sahip olan söz konusu perakende şirketlerinin, diğer perakende şirketlerinin bu tüketicilere ulaşımını engelleme imkânı bulunmaktadır. Bu itibarla, 2013 yılı itibarıyla perakende ve dağıtım şirketleri birbirinden ayrılmakla birlikte, dağıtım şirketi ile organik bağı devam eden perakende şirketlerinin eylemleri rekabet çerçevesinde yakından denetlenmelidir.

2.2.1. Piyasa Giriş Engeli olarak Değerlendirilebilecek Konular

2.2.1.1. Ön lisans

EPK'nın 3. maddesinin (z) bendi kapsamında ön lisans, üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izin olarak tanımlanmıştır.

Sektörde alınması gereken lisanslar ilgili faaliyet konusuna göre üretim, iletim, dağıtım, tedarik ve piyasa işletim lisansı şeklinde ayrıştırılmıştır. Örneğin, enerji üretimi yapacak tüzel kişinin, faaliyetini birden fazla tesiste yürütecek olması halinde, her tesis için ayrı ön lisans alma zorunluluğu ve ön lisans alındıktan sonra 24 ay içinde inşaat öncesi izinlerini tamamlayarak lisans alma zorunluluğu bulunmaktadır.¹⁶ Ön lisans yükümlülüklerinin yerine getirilmesini müteakiben üretim tesisinin süresi içinde kurulmaması riskine karşılık teminat mektubu alınması da zorunlu hale getirilmiştir.¹⁷ Bu süre zarfında da yükümlülüklerini yerine getiremeyenlere lisans verilmeyeceği öngörülmüştür. İlaveten, veraset/iflas durumları haricinde, lisans alınıncaya kadar ön lisans sahibi tüzel kişinin ortaklık yapısının doğrudan veya dolaylı olarak değişmesi, hisselerinin devri veya hisselerin devri sonucunu doğuracak iş ve işlemlerin yapılması ön lisansın iptalini gerektirmektedir.

Ön lisans alma zorunluluğu teşebbüsler için işletme maliyetini (*transaction cost*) artırdığı ve daha külfetli olduğu için, piyasaya giriş engeli teşkil etme riski taşıdığı düşünülebilir. Zira sözleşmelerin daha ayrıntılı yapılması, ön lisans için gerekli kriterlerin kısıtlı bir sürede sağlanması ve bunun için üstlenici teşebbüsler ile daha sıkı koşullarda anlaşmalar yapılması gibi zorunluluklar, işlem maliyetlerini artırıcı niteliktedir. Bu bağlamda, her ne kadar, ön lisans uygulaması rekabet hukuku doktrini açısından pazara giriş engeli olarak değerlendirilse de, Türkiye elektrik piyasasındaki uygulamalar açısından ön lisans uygulamasının piyasanın rekabetçiliğine sağlayacağı katkılar da göz ardı edilmemelidir.

Bu bağlamda, sektör koşulları göz önünde bulundurulduğunda yasama organının ön lisans uygulaması ile amaçladığı sonuçları da irdelemek yerinde olacaktır.

- Yasama organının, üretim piyasasındaki yatırımların EPDK tarafından daha titizlikle gözlemlenmesini sağlamanın yanı sıra, ileriye dönük projeksiyonların daha net yapılabilmesini ve yatırımların olgunlaşıp üretim aşamasına geçilmeden lisans verilmemesini garanti altına aldığı öngörülmektedir. “*Başvuran bir yatırımcıya lisans veriyoruz ama anlaştığımız tarihte gerçekten üretime başlayabilecek mi?*” sorusu, üretim piyasası gibi sağlıklı işlemesi, sürekliliği ve arz güvenliği gibi zorunlulukları olan ve belirsizliğe karşı çok düşük tahammül seviyesine sahip bir piyasada yaşanılmaması gereken bir durumdur.
- Ön lisans uygulaması sayesinde, daha önceki tek lisans uygulamasının bir sonucu olan lisans ticaretinin önüne geçildiği söylenebilir. Şöyle ki, tek lisans uygulaması döneminde, bazı

¹⁶ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 9. maddesinde yer alan “ön lisansın süresi mücbir sebep halleri hariç yirmi dört ayı...” ifadesi uygulamada halen süistimale açıktır. Hiçbir yeterliği, tecrübesi olmayan teşebbüsler de ön lisans alabilme imkanına sahip olabilmekte ve 24 ay dolmasına rağmen mücbir sebepler öne sürmek suretiyle 24 aylık sürenin uygulanmasını engelleyebilmektedir.

¹⁷ Bkz. 6446 Sayılı Kanun'un 6(5) maddesi: Ön lisansın süresi mücbir sebep halleri hariç yirmi dört ayı geçemez. Kurul, kaynak türüne ve kurulu güce bağlı olarak bu süreyi yarıya oranında uzatabilir.

teşebbüslerin elektrik üretimi için lisans aldığı ancak elektrik üretimi yapmadığı, lisansı da pazarlamak veya bölge kapamak amacıyla kullandığı görülmüştür. Mevcut uygulamada ise, teşebbüsler ön lisans aldıkları tarihten itibaren 24 ay içerisinde inşaat öncesi izinlerini tamamlayarak lisans alma yükümlülüğü altındadırlar. Bu uygulama neticesinde, lisans ticaretinin önüne geçilmiş ve piyasa, elektrik üretmek suretiyle piyasaya katma değer sağlamak ve piyasada var olan rekabet ortamını daha da güçlendirmek adına pazara girmek isteyen gerçek yatırımcılara açılmıştır.

- Elektrik üretim faaliyetinde bulunan şirketler için, altyapı yetersizliğinden kaynaklanan iletim şebeke kısıtları nedeniyle, ön lisans uygulaması kısıtlı kaynağın en verimli biçimde değerlendirilmesi açısından da önem arz etmektedir.

Yukarıda da değinildiği üzere, çift kademeli lisans sistemi ile teşebbüslerin yapacakları yatırımların maliyetlerinde bir artış olmaksızın yalnızca işlem masraflarında bir artış söz konusudur. Rekabet hukuku kapsamında değerlendirildiğinde, işlem maliyetlerinin artmasının yaratacağı giriş engeli olasılığının, yatırım maliyetlerinin artması sonucu oluşacak giriş engeli olasılığından çok daha düşük olması, ön lisansın pazarda tam anlamıyla bir giriş engeli teşkil etmeyeceği anlamına gelmektedir. Maliyetle ilgili bir diğer nokta ise, yukarıda açıklandığı üzere lisans ticareti yapanların kapattıkları bölgelerde üretim yapmak için, üretim yapmayan teşebbüslerden lisans satın almaları durumunda yatırım maliyetlerinin ciddi bir şekilde artmasıdır. Dolayısıyla, çift kademeli lisans uygulamasının rekabet hukuku açısından piyasaya giriş engeli teşkil edip etmediği konusu tartışılırken, bu uygulamanın olumlu etkileri göz ardı edilmemelidir.

2.2.1.2. Piyasaya giriş rejimi

EPK ile üretim faaliyetinde bulunmak isteyen şirketler için yeni bir piyasaya giriş rejimi tanımlanmıştır.¹⁸ Yeni modelde, sisteme bağlantı sürecinin Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından başlatılması ve üretim santral yatırımlarının ancak TEİAŞ tarafından belirlenen/ihtiyaç duyulan yerlere yapılması yaklaşımı benimsenmiştir. Bu model, yatırım kararlarının alınmasında şirketlerin serbestlik derecesini azaltabilecek ve belli noktalarda yoğunlaşacak başvurulara karşı kısıtlı bağlantı kapasiteleri rekabeti olumsuz etkileyebilecektir. İlaveten söz konusu model ile yerli kaynakların azami derecede değerlendirilmesinin çok da mümkün olmayacağı düşünülmektedir. Nitekim doğal kaynakların elverişliliğine göre, yatırımcının seçeceği uygun yerlerde yatırım yapılmasına izin verilmesi ve söz konusu yatırım için gerekli alt yapının TEİAŞ gibi yetkili kurumlarca yapılması durumunda yatırımcının yatırım yapma güdüsü artabilecek ve bu husus yatırımcı nezdinde teşvik edici olabilecektir.

Her halükarda yeni düzenlemenin, piyasaya girişte ciddi bir engel yaratacağı düşünülmektedir. Piyasadaki rekabet ortamına verebileceği potansiyel zararların önüne geçilebilmesi adına, TEİAŞ tarafından belirlenen yerlere ne kadar bağlantı yapılabileceğinin önceden açıklanması yerinde olacaktır.

2.2.1.3. Fiyat eşitleme mekanizması

Düzenlemeye tabi tarifeler üzerinden elektrik enerjisi satın alan tüketicilere, dağıtım bölgeleri arasındaki maliyet farklılıkları nedeniyle var olan fiyat farklılıklarından kısmen veya tamamen koruyacak şekilde tesis edilmiş ve uygulamaya ilişkin hususları EPDK tarafından hazırlanan tebliğ ile

¹⁸ Eski modelde (4628 sayılı kanun çerçevesinde) iletim şebekesine bağlantı süreci üretim şirketlerince başlatılmakta, TEİAŞ bağlanmak isteyen şirketleri/santralleri teknik bir engel olmadığı müddetçe sisteme bağlamak zorundaydı.

düzenlenmiş olan fiyat eşitleme mekanizması¹⁹ uygulanmaktadır. Ancak, bölgeler arasındaki işletme ve yatırım maliyetleri kayıp ve kaçak oranları, coğrafi ve iklimsel nedenler vb. sebeplerle aynı değildir.

Serbest piyasa modelinin sürdürülebilmesi için benimsenmesi gereken model, “Maliyet Esaslı Bölgesel Tarifeler” olmalıdır. Zira maliyet esaslı bölgesel tarife modeline geçilmeden, EPK’nın 1. maddesinde ifade olunduğu üzere “*elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının*” oluşturulması mümkün görünmemektedir. Maliyet esaslı tarifede tüketici grupları arasında coğrafi faktörler ve bölgeden bölgeye değişen kayıp oranlarından dolayı fiyat farklılıklarının ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu fiyat farklarının tüketicinin refahını gözetken bir kurum tarafından denetlenmesi, piyasadaki rekabet ortamı ve tüketici refahının korunması hususlarında ciddi önem arz etmektedir. Söz konusu fiyat farklılıkları nedeniyle kayıp ve kaçaklar oranı ile işletme/yatırım maliyetleri yüksek olan bölgelerde tüketicilerin fiyat artışlarından zarar görmemesi için Hazine'den doğrudan gelir desteği yapılması gerekmektedir. Doğrudan gelir desteği, maliyet esaslı fiyat yapısını bozmadan tüketicilerin doğrudan desteklenmesi şeklinde gerçekleştirilebilecektir. Bu uygulamanın, sektör geneline en kapsamlı şekilde uygulanması ve katılımcılar arasında rekabeti bozmadan, hakkaniyet esaslarına dayalı bir düzenleme şeklinde gerçekleşmesi gerekmektedir. Elektrik satış ve tedarikinde düzenlenmiş tarife uygulanmaması uygun görülürken, dağıtımda ise, faaliyetin doğası gereği, düzenlenmiş tarife yapısı devam edecektir. Ayrıca kamunun sektörde hem bir oyuncu hem de tarife belirleyen olmasının da rekabet hukukunun ruhuna aykırı olduğu düşünülmektedir.

2.2.1.4. Enterkonneksiyon hatları

Elektrik sektöründe değinilmesi gereken bir diğer husus ise EPK’nın 12. maddesine dayanılarak hazırlanmış olan Elektrik Piyasası İthalat İhracat Yönetmeliği’nin 17. maddesinin 3.fıkrasında yer alan enterkonneksiyon hattının 5 yıl süreyle kadar sadece tek bir şirkete tahsis edilmesidir. Bu durum piyasada yer alan diğer oyuncular için rekabet dezavantajına neden olmak suretiyle, piyasalarda etkin rekabetçi şartların oluşumunu olumsuz etkilemektedir. Beş yıl süre ile kapasite tahsis edilen teşebbüslerin haricinde, ilerleyen yıllarda kapasite tahsisine başvuracak teşebbüsler için nasıl bir uygulama yapılacağı veya kapasite verilir verilmeyeceği hususlarında belirsizlikler bulunmaktadır.

Bu düzenlemenin piyasada etkin rekabet ortamının oluşmasına olumsuz etki etmesini önlemek amacıyla, TEİAŞ’ın aynı hat için birden çok talep olması halinde tahsis edilecek kapasite miktarını toplam kapasite üzerinden belli bir oran ile sınırlandırması önerilmektedir. Böylece, eşit ve adil piyasa katılımı çerçevesinde diğer piyasa katılımcılarına da rekabet olanağı sağlayabilmek adına alternatif bir yol sunulabilecektir. Zira elektrik alım koşullarının düzenleyici otoriteler tarafından bazı şart ve koşullara bağlanmış olması, özelleştirme ile amaçlanan serbest pazar oluşturulmasında önemli aksaklıklara neden olmanın yanı sıra, yatırımcıların ve sektörel aktörlerin pazara girme düşünceleri üzerinde de olumsuz etkiler doğuracaktır.

¹⁹ Fiyat eşitleme mekanizması ile 31/12/2015 tarihine kadar bölge dinamikleri dikkate alınmaksızın ulusal tarife uygulanmaktadır. Perakende satış, dağıtım, iletim, kayıp-kaçak gibi maliyetler; tahsilatın düşük olduğu, kayıp-kaçığın yüksek olduğu bölgelerdeki tüketicileri koruyacak şekilde ve dağıtım bölgeleri arasında çapraz sübvansiyon tesis edecek şekilde ulusal olarak belirlenmektedir. Böylece tüketicilerin bölge dinamiklerinden olumsuz etkilenmeleri önlenmektedir. Tüm kamu ve özel dağıtım şirketleri ile görevli tedarik şirketleri fiyat eşitleme mekanizması içerisinde yer almaktadır. Yapıda, bölge bazında, ulusal tarihinin uygulanması nedeniyle EPDK tarafından belirlenen fiyat veya gelir tavanı üzerinde gelir elde eden dağıtım ve görevli tedarik şirketleri EPDK Kararında belirlenen fazla tahsilatı TETAŞ’a aktarmakta, eksik gelir elde eden dağıtım ve görevli tedarik şirketlerini sübvansiyon etmektedirler.

2.2.2. Ek Mali Yükümlölükler

Düzenleyici çerçevede yatırımlara ek yükümlölük getirecek şekilde değışiklikler yapılması, piyasa kurallarının öngörülebilirliğini, enerji kaynakları potansiyelinin üretime dönüştürülmesine yönelik mevcut ve yeni yatırımların fizibilitelerini olumsuz etkileyecek uygulamalardan oluşmaktadır.

2.2.2.1. Hidroelektrik santrallere uygulanan ek vergi

18.04.2013 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6456 sayılı yasanın 16. ve 17. maddeleri ile 492 sayılı Harçlar Kanunu’nun 113. maddesine yeni fıkra ve 8 sayılı tarifeye bir bölüm eklenmiştir. Söz konusu değışiklik ile HES lisans harçlarının %90’ının tesisin bulunduğu yerin il özel idaresine, il özel idaresi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesine aktarılacağı; özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeyen üretim tesislerinden her yıl bir önceki yıl gayrisafi iş hasılatı üzerinden binde 15 lisans harcı alınacağı, gayrisafi iş hasılatına kendi ihtiyaçları için kullandıkları elektriğin bedelinin dâhil edilmeyeceği düzenlenmiştir.

2.2.2.2.Orman arazi bedelleri

6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında verilecek izinlere ve bu izinlerden tahsil edilecek bedellere ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Arazi İzin Bedeli: Orman Kanunu’nun 17. ve 18. maddelerinin Uygulama Yönetmeliği Taslağı’nda öngörülen bu katsayılar, arazi izin bedellerinin yaklaşık 4 ila 24 kat artmasına sebep olacak ve bu da yatırımcıya önemli ek mali külfet getirecektir.

Ön İzin Bedeli: Orman Kanunu’nun 17. ve 18. maddelerinin Uygulama Yönetmeliği Taslağı’nın 8. maddesi 5. fıkrası ile ön izinlerde alınacak bedelin uygulama katsayısı 1/10 dan 1/5’e çıkarılmış olup, bu düzenleme de yatırımcıya önemli ek mali külfet getirmektedir.

%2 Gayrisafi Gelir Payı: Orman Kanunu’nun 17. ve 18. maddelerinin Uygulama Yönetmeliği Taslağı’nın Geçici 2. Maddesinde, tahsil edilmiş olmasa dahi, her türlü gelir üzerinden %2 oranında bir bedel tahsil edileceği belirtilmektedir.

2.2.2.3. Damga vergisi

Kar payının düşük olduğu ikili elektrik ticaret sözleşmelerinde damga vergisi yükümlölüğünün varlığı piyasa derinliğinin oluşmasına engel teşkil etmektedir. EPIAŞ dışında yapılacak ikili elektrik ticaret sözleşmelerine de damga vergisi muafiyeti tanınması piyasada likiditeye bağlı olarak rekabetçiliğin de artmasına ortam oluşturmaktadır.

EPIAŞ’ın devreye girmesiyle beraber elektrik ticareti işlemleri borsa dâhilinde yapılan işlemler olacağından damga vergisinden muaf olacaktır. Ancak borsa daha ziyade bir risk yönetimi enstrümanı ve ikili anlaşmalar ile vadeli piyasalar işlemleri için referans fiyat oluşum mekanizması olarak kullanılacaktır. Elektrik ticaretinde esas hacim tezgah üstü piyasalarda ikili anlaşmalarla yapılmaktadır. Piyasa katılımcılarının ihtiyacı olan damga vergisi uygulaması ile likiditenin artması, ancak tezgah üstü (*over the counter*) piyasalarda da katılımcıların birbirleri arasında yapacakları sözleşmelerin de damga vergisinden muaf tutulması ile mümkündür.

2.2.2.4. Test ve devreye alma çalışmaları sırasında üretilen elektrik enerjisi

Üretim tesislerindeki ünitelerin bakanlık kabulleri yapılıncaya kadar test ve devreye alma çalışmaları sırasında üretilen elektrik enerjisi, iletim sistemine bedelsiz olarak verilmektedir. Örnek vermek gerekirse, büyük bir doğal gaz santralinin devreye alınma aşaması yaklaşık üç ay sürmektedir. Bu süreç boyunca yüksek miktarda doğal gaz tüketimi yapılmakta ve sisteme elektrik enerjisi bedelsiz olarak verilmektedir. Bu sebeple, sisteme verilen enerjinin bedelinin ödenmesi, şirketlerin rekabet gücünü artıracaktır.

2.2.2.5. Diğer maliyet kalemleri

Sektörde olumsuz etkisi bulunan bir diğer konu ise, gerekliliği somut bir nedene dayandırılmayan ek maliyet kalemleridir. Bu kalemlerden bazılarının sektör ile bağlantısı dahi bulunmamaktadır. İlgili maliyet kalemleri aşağıda sıralanarak açıklanmıştır. Her ne kadar aşağıda sayılan bazı maliyetler doğrudan elektrik piyasasıyla ilgili olmasa da, elektrik fiyatlarına eklenen maliyetler olarak örneklendirilebilecektir.

TRT Payı: 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Kanunu'nun²⁰ 4. maddesinin (c) bendi uyarınca, nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişiler; iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedeller hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedelinin %2'si tutarındaki payı (KDV, diğer vergiler, fon ve paylar ile benzeri kesintiler hariç) faturalarında ayrıca göstermekte ve bu kapsamdaki bedelleri Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'na (TRT) intikal ettirmektedirler. Bu kapsamda elektrik faturalarında TRT payı %2 oranında artışa neden olmakta ve bu artış mevzuat gereği tüketiciye yansıtılmaktadır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun²¹, 34 ile 39. maddeleri arasında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi düzenlenmiş olup; elektrik ve havagazı tüketenlerin, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni ödemekle mükellef olduğu belirtilmiştir. 38. maddede imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1, bunun dışında kalan kullanımlar için %5 alınacağı belirtilmiştir. Kanun'un 35. maddesinde de EPK'ya göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları düzenlenmiştir. Bu kapsamda elektrik faturalarından %18 KDV alındığı gibi, %1 ve %5 oranlarında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi de alınmaktadır. Söz konusu vergi elektrik faturalarında abonelik durumuna göre % 1 ve % 5 oranlarında artışa neden olmakta ve bu artış mevzuat gereği tüketiciye yansıtılmaktadır.

Bahsi geçen TRT ile Elektrik ve Havagazı Tüketim vergilerinin üretilen elektrik miktarı üzerinden yüzde olarak tanımlanması firmaların marjinal giderlerini artırmaktadır. Firmaların en yüksek karı elde edebilmek için marjinal giderle marjinal gelirin eşitlendiği fiyatı seçtikleri göz önünde bulundurulduğunda, daha yüksek marjinal giderler daha yüksek fiyatlara tekabül etmektedir. Bu yeni fiyatlar, sosyal refahı olumsuz etkilemekte ve verim kaybına sebebiyet vermektedir.

Bunun yerine vergilerin toplu olarak belirlenmesi marjinal giderlere yansımayaacağından, tüketicilere daha düşük fiyatların sunulabilmesini mümkün kılacaktır.

²⁰ 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Kanunu. (1984). Resmi Gazete, 18606, 4 Aralık 1984.

²¹ 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981). Resmi Gazete, 17354, 26 Mayıs 1981.

3. DOĞAL GAZ PİYASASI

EPDK tarafından hazırlanan 2013 yılı Doğal Gaz Piyasası Sektör Raporu'na göre²², Türkiye'de doğal gaz tüketimi 1987 yılından bu yana sürekli artan bir eğilim içindedir. 1987 yılında 500 milyon m³ olan doğal gaz tüketimi 2013 yılı sonunda 45,9 milyar m³'e ulaşmıştır. 2013 yılındaki doğal gaz tüketiminin sektörel dağılım oranları incelendiğinde, en büyük payın yaklaşık %46 ile elektrik üretimine ait olduğu görülmektedir.

Yerli üretiminin çok kısıtlı olması nedeniyle doğal gaz tüketiminin tamamına yakını ithalatla karşılanmaktadır. 2013 yılında, %58'lik payla en fazla ithalat Rusya'dan yapılmıştır. Bu açıdan, Türkiye doğal gaz sektöründe arz güvenliğinin sağlanması ve adil rekabet koşullarının tesis edilmesi gerekmektedir.

Doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması ve doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması amacıyla 02.05.2001 tarihinde 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu²³ (4646 Sayılı Kanun veya Doğal Gaz Piyasası Kanunu) Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2001 yılından bu yana Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun amacına uygun serbestleşme sağlanamamış, daha liberal, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasası oluşturulamamış, BOTAS'ın faaliyetler bazında ayrıştırılması tamamlanamamış, ithalat serbest bırakılamamış, toptan satış kısıtlımı faal hale getirilememiş, fiyat sübvansiyonu devam etmiş ve maliyet bazlı fiyatlandırma mekanizmasına geçilememiştir. Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun amacına uygun serbestleşmenin sağlanamaması ve yukarıda bahsedilen diğer eksiklikler dolayısıyla, doğal gazın tüketicilere uygun fiyata ve sürekli olarak sunulması mümkün olamamıştır.

Rekabet Kurumu Temmuz 2012 tarihli Doğal Gaz Sektör Araştırması Raporu²⁴, genel kanının aksine özelleştirilmekte olan doğal gaz piyasasındaki devlet müdahalesi seviyesinin ve düzenlemelerin piyasanın izlediği büyüme hızına ve piyasa yapısına uyumlu ve paralel olduğu tespitinde bulunmuştur. Piyasanın büyüme hızı dikkate alındığında, hâlihazırda yüksek bir rekabetçi yapı beklentisinin gerçekleşti olmayacağı görüşü belirtilmiştir. Raporda özellikle piyasadaki talep artışı göz önüne alındığında ve bu talebi karşılamaya yetecek altyapı eksikliği de değerlendirildiğinde, doğal gaz piyasasında reform niteliğinde müdahaleler yapmanın fayda yaratmayacağı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, hâlihazırda içinde bulunulan büyüme ve serbestleşme sürecinden gelişme ve olgunlaşma sürecine geçişe yönelik toptan satış, altyapı ve talep yapısı ile yerleşik kamu teşebbüsünün yapılandırılmasına ilişkin birtakım müdahalelerin daha yerinde olacağı belirtilmiştir.

Rekabet Kurumu 2012 tarihli Rekabet Raporu'nda²⁵ (2012 Rekabet Raporu) doğal gaz piyasasına ilişkin tutarlı bir rekabet politikası geliştirmenin, “serbestleşme süreci içerisinde, bir yandan doğal gazın ürün olarak ticaretine ilişkin piyasanın rekabete açılmasını, diğer yandan da piyasa aksaklıklarının yer aldığı iletim, dağıtım ve depolama gibi faaliyetlerin düzenlemeye tabi tutulmasını” kapsadığına dikkat çekmektedir. Raporda ayrıca 4646 sayılı Kanun şu ifadelerle eleştirilmiştir; “...Esas itibarıyla, 4646 sayılı Kanun'da doğal gaz piyasasında oldukça rekabetçi bir piyasa yapısı öngörülmesine rağmen bu düzenlemelerin uygulamada yeterince hayata geçirilemediği söylenebilir. Nitekim içinde bulunduğumuz dönemde BOTAS'ın pazar payı %80'in üzerinde olup

²² EPDK Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı. (2013). Doğal Gaz Piyasası 2013 Yılı Sektör Raporu

²³ 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (2001). Resmi Gazete, 24390, 18 Nisan 2001.

²⁴ Rekabet Kurumu. (Temmuz, 2012). Doğal Gaz Sektör Araştırması.

²⁵ Rekabet Kurumu. (2012) Rekabet Raporu.

sadece %10 oranındaki bir miktar için kontrat devri gerçekleştirilebilmiş; dikey bütünleşik yapısı ise henüz ayrıştırılmamıştır. Bu bakımdan elektrik piyasasına benzer özellikler gösteren ve yakın zamanlarda piyasa düzenlemesine tabi tutulan doğal gaz piyasasında serbestleşme sürecinin, elektrik piyasasındaki gelişmelere göre daha yavaş ilerlediğini söylemek mümkündür.” Söz konusu raporun doğal gaz piyasası bölümünde ayrıca, “serbestleşme süreci içerisinde düzenleme ve rekabet kavramlarının sürekli etkileşim içerisinde olduğunu ve bu süreç içerisinde bazı düzenlemelerin kaldırılarak devlet müdahalesinin azaltılmasının ve bununla birlikte daha karmaşık ticari mekanizmaların ortaya çıkmasının beraberinde geleceği” belirtilmiştir.²⁶

Rekabet Kurumu tarafından, 4646 Sayılı Kanun’da değişiklik yapılmasına dair Tasarı’ya verilmiş olan görüş²⁷ Rekabet Kurumu’nun sektöre yönelik bakış açısını ortaya koyabilecek niteliktedir. Rekabet Kurumu, daha önce Tasarı Taslağı’na ilişkin hazırlanan 09.10.2012 tarihli görüşe²⁸ ve Temmuz 2012’de Kurum tarafından yayımlanan Doğal Gaz Sektör Raporu’nda yer alan değerlendirmelere dayanarak tasarıya ilişkin esasen üç farklı hususa yönelik görüş vermiştir.

Rekabet Kurumu’nun vermiş olduğu ilk görüş, ithalatın serbestleşmesine yönelik atılan adımlar ve bu bağlamda BOTAS’a getirilen alım-satım sınırlamalarıdır. Bu doğrultuda, Tasarı kapsamında rekabetin tesisi amacıyla BOTAS’a getirilen kısıtlamalar oligopolistik ve rekabet seviyesi düşük ve dar bir piyasa yapılanmasına yol açacağından söz konusu ithalat yasağının BOTAS dahil bütün teşebbüsler açısından kaldırılması ve “yarışabilir piyasa” oluşturulması bakımından yerinde bir düzenleme olacağı değerlendirilmiştir. Rekabet Kurumu’nun üzerinde durduğu ikinci nokta ise, kontrat devri yönteminin Türkiye doğal gaz piyasalarının serbestleşmesi sürecinde uygulanabilirliği hususudur. Rekabet Kurumu değerlendirmesinde her ne kadar kontrat devri yönteminin ana amacının piyasaya yeni girişlerin sağlanması olsa da nihai anlamda kontrat devirlerinin bir yeni giriş olarak kabul edilemeyeceğini de vurgulamıştır. Dolayısıyla, kontrat devri sisteminin devamında ısrar edilmemesi ve miktar devri yönteminin benimsenmesi gerektiğini belirtmiştir. Son olarak, BOTAS’ın yeniden yapılandırılması ve ayrıştırılması bir diğer husustur. Bu noktada, Türkiye doğal gaz piyasalarının gelişimi ve konulan hedefler kapsamında, BOTAS’ın üç ayrı tüzel kişilik altında mülkiyet ayrıştırılmasına tabi tutulmasının yerinde olmayacağı²⁹ ve mevcut Tasarı’nın öngördüğü yapılandırma çözümünün yeniden gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Rekabet Kurumu bu noktalara ilişkin vermiş olduğu görüşler ile piyasadaki rekabet ortamı için önemli olduğunu düşündüğü hususlarında altını çizmiştir.

3.1. Doğal Gaz Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından İncelenmesi

Piyasada sağlıklı bir rekabet ortamı yaratılabilmesinin önündeki engellerin ortadan kaldırılması ve etkin bir rekabet ortamının sağlanabilmesi için, iletim, terminal ve depo işletmeciliği gibi altyapı hizmetleri veren şirketlerin satış faaliyetlerinin ayrıştırılması ve bu altyapı hizmetlerine eşit koşullarda erişimin sağlanması konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemeler, büyük sanayi kuruluşları, elektrik üreticileri ve son kullanıcılara tedarik sağlayan toptan satış şirketlerinin dikey bütünleşik şirketlerle eşit şartlar altında rekabet edip, eşit şartlarda doğal gaz ve hizmet alımları yapabilmesi için temel bir gerekliliktir.

Toptan satış şirketlerinin satış faaliyetleri açısından doğal gaz dağıtım şirketleri ile eşit şartlarda rekabet edebilmelerinin ve böylece daha küçük ölçekli sanayi ve evsel kullanıcıların uygun fiyattan

²⁶ Rekabet Kurumu. (2012). Rekabet Raporu.

²⁷ Rekabet Kurumu. (2012). 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısına İlişkin Rekabet Kurumu Görüşü.

²⁸ A.g.e.

²⁹ Rekabet Kurumu. (2012). Doğal Gaz Sektör Araştırması.

doğal gaz tedarik edebilmelerinin önünün açılması, piyasadaki rekabet ortamının tesisi için büyük önem taşımaktadır.

Doğal gaz piyasasındaki serbest tüketici limitlerinin aynen elektrik piyasasında olduğu gibi evsel ve sanayi gibi kullanıcı tipi ayrımı yapılmaksızın tüm kullanıcılar için tedrici olarak düşürülmesi ve eşit rekabet şartlarının oluşması için benzer tüketiciler açısından benzer limitler getirilmesi adil rekabet açısından uygun bir yaklaşım olacaktır.

Diğer yandan, serbest tüketicilerin, tedarikçilerini serbestçe seçebilmelerinin ve kolayca değiştirebilmelerinin önünde engel teşkil eden zorunlu ek yatırımlar gibi engellerin de kaldırılması piyasadaki rekabet için önem teşkil etmektedir. Ayrıca, yine bu doğal gaz dağıtım şirketlerinin bir kısmı için ulusal serbest tüketici limitinin dışında daha uzun ve yüksek seviyeli koruma bariyerlerinin oluşturulmasının da önüne geçilmelidir.

Elektrik piyasasının serbestleştirilmesi sürecinde yapılan düzenlemelere paralel olarak doğal gaz dağıtım şirketlerinin de dağıtım faaliyetlerini “bağımsız şebeke operatörü” sıfatıyla yürütmesinin ve satış faaliyetlerinin elektrik piyasasındakine benzer şekilde yasal ayrıştırma yoluyla farklı tüzel kişilikler altında yürütülmesinin önü açılmalıdır. Doğal gaz dağıtım şirketlerinin sahip olduğu satış avantajını ortadan kaldırarak rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması ancak bu yolla mümkün olabilecektir.

2012 Rekabet Raporu’nda da belirttiği üzere TEDAŞ’ın 20 bölgeye ayrılarak özelleştirilmesine ilişkin 21.07.2005 tarih ve 05-48/695-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü de³⁰ Rekabet Kurumu’nun elektrik piyasasının serbestleşme sürecindeki katkısına örnektir. Söz konusu görüşte, dağıtım faaliyetlerinin diğer elektrik piyasası faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılmasının Rekabet Kurulu’nun nihai izin koşulu olduğu ifade edilmiştir. Nitekim elektrik piyasasında dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin 01.01.2013 tarihinden itibaren ayrı tüzel kişilikler altında yürütülmesine, yani bu faaliyetlerin ayrıştırılmasına karar verilmiştir. Bu karar ile elektrik piyasasının serbestleştirilmesi yolunda elektrik dağıtım ve perakende satış şirketlerinin faaliyetlerinin daha saydam ve rekabete açık olmasını sağlamak ve elektrik dağıtım şirketlerince uygulanan çapraz sübvansiyon uygulamalarının önüne geçebilmek amaçlanmıştır.

Yukarıda açıklandığı üzere, elektrik piyasasında izlenen yöntem, doğal gaz piyasasında da rekabet ortamının sağlıklı ve şeffaf olabilmesi için uygulanmalıdır. Başka bir deyişle, iletim, dağıtım ve perakende satış şirketlerinin faaliyetlerinin birbirinden ayrılması ve tedarikçilerin mevcutta var olan bölgeler arası farklılıklara tabi olmaksızın faaliyette bulunabilecekleri yasal düzenlemelerin yapılması önemlidir. Aynı zamanda, serbest tüketicilerin elektrik piyasasında olduğu gibi kolayca, herhangi bir şarta bağlı olmadan diledikleri tedarikçiden doğal gaz alabilmelerine olanak tanıyan yasal düzenlemelerin yapılması ile doğal gaz piyasası da elektrik piyasası kadar rekabetçi olabilecektir.

3.1.1. BOTAŞ’ın Yapısı ve Piyasa Payı

4646 Sayılı Kanun gereği BOTAŞ’ın piyasa payının 2009 yılı itibariyle %20 oranına düşürülmesi öngörülmüş olmasına rağmen bugün itibariyle bu hedefin oldukça uzağında bulunmaktadır. BOTAŞ’ın %80’i aşan pazar payı nedeniyle maliyetleri yansıtmayan satış fiyatları referans olarak alınmakta ve bu durum piyasada rekabeti olumsuz etkilemektedir. BOTAŞ’ın tabi olduğu yasal ve siyasi kısıtlamalar nedeniyle piyasada tekdüze bir satış ve tedarik politikası takip ettiği ve likidite arttıracak işlemler yapmadığı görülmektedir.

³⁰ Rekabet Kurumu. (2012). Rekabet Raporu. TEDAŞ görüşü, s.9.

09.08.2012 tarihli ve 12-41/1171-384 sayılı Rekabet Kurulu kararı değerlendirildiğinde³¹, BOTAŞ'ın piyasadaki payı azaltılmadığı sürece etkili işleyen, çok oyunculu bir rekabet ortamı oluşamayacağı ve likiditenin sağlanmasının da mümkün olmayacağı aşikârdır. Bu noktada belirtilmelidir ki, elektrik sektöründe gerçekleşen serbestleştirme ile doğal gaz sektöründeki serbestleştirme zaman bakımından da paralel olarak sürdürülmelidir. Arz çeşitliliğinin ve rekabetin sağlanabilmesi için, fiyatların maliyetleri yansıtacak şekilde, arz-talep dengeleri ve rekabet içerisinde olduğu bir piyasa yapısına işlerlik kazandırılmalıdır. Dünyadaki diğer uygulamalar ve mevcut sözleşmeye bağlı yükümlülükler değerlendirildiğinde, hâkim durumun sona ermesi ve piyasada likiditenin sağlanmasının en uygun yolu BOTAŞ'ın kanunda öngörülen “Miktar Devri” sürecini işletmesi olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra, özel sektör ithalatının kaynak ülke kısıtı olmaksızın serbest bırakılması da diğer bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir.

Bu hususa ilişkin olarak önemle üzerinde durulması gereken nokta da; miktar devrinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesi adına ithalat yapacak şirketlere, söz konusu şirketlerin ihtiyaç duyması ve talep etmesi durumunda, BOTAŞ tarafından destek sağlanmasıdır. Devredilen ithalat miktarlarının yenilenmesinde özel sektörün BOTAŞ kadar deneyiminin olmaması, yapılacak ikili pazarlıklarda etkin güce sahip olamamasına neden olabileceği düşünülmektedir. Özellikle Türkiye'nin doğal gaz ithal ettiği ülkelerde, doğal gaz üretiminin kamu işletmeleri tarafından yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, pazarlık dinamikleri Türkiye'deki özel sektör firmalarının aleyhinde dengesizliklere yol açabilecektir. Bu açıdan, geçiş sürecinde BOTAŞ'ın sadece “Miktar Devri” sürecini işletmekle kalmayıp, ihtiyaç duyulması durumunda ithalatı yapacak firmalara pazarlık sürecinde de destek vermesi yararlı olabilecektir.

BOTAŞ'ın ayrılmamış yapısı nedeniyle şirket, hem doğal gaz iletim sistem operatörü olarak faaliyet göstermekte, hem de sahip olduğu ithalat lisansı ile ithalat faaliyetinde bulunmakta, bunların yanı sıra son kullanıcılar ile yapmış olduğu sözleşmeler ile de doğal gaz piyasasında satış operasyonları yürütmektedir. BOTAŞ'ın ayrılmamış yapısı, ticaret faaliyetlerini yürüten birimin iletim sistemi kullanımı esnasında iletim birimi tarafından fatura edilen maliyetleri müşterilerine yansıtmamasını kolaylaştırmaktadır. Bu da piyasada yer alan özel sektör oyuncularını açısından piyasada rekabet etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu nedenle ticari faaliyetlerde bulunan ve “ticaret şirketi” gibi çalışan yapı ile doğal gaz iletim sistemini işleten ve “sistem operatörü” olarak görev yapan yapının ticari ve fiziksel olarak birbirinden ayrılması önem taşımaktadır. Nitekim söz konusu ayrışma, BOTAŞ'ın doğal gaz iletim sistemini işleten yapısının (BOTAŞ İletim) aynen AB ülkelerinde olduğu gibi Bağımsız İletim Sistemi Operatörü (*Independent Transmission System Operator*) kimliğine kavuşmasını, BOTAŞ'ın ticari faaliyetlerde bulunan yapısının (BOTAŞ Ticaret) ise diğer özel şirketlerle eşit şartlarda rekabet eden bir piyasa oyuncusu olmasını ve de BOTAŞ İletim'in piyasa oyuncuları arasında ayrımcılık yapmamasını sağlayacaktır.

2012 Rekabet Raporu'nda, doğal gaz piyasasının serbestleşme ve büyümesi aşamasında rekabet hukuku anlamında sorunlu olabilecek alanlardan birinin perakende seviyesi olduğu belirtilmiştir. Bu durum, tüketicinin kendi sağlayıcısını seçme serbestisinin olması ekseninde değerlendirilmiştir. 2012 Rekabet Raporu'nda çözüm olarak “(i) doğal tekel niteliği taşıyan iletim ve dağıtım faaliyetlerinin etkin bir şekilde düzenlenmesi, (ii) rekabetçi bir fiyatlandırma mekanizmasının hayata geçirilmesi, (iii) kamu tekeli geçmişine sahip olan piyasanın yoğunlaşma seviyesinin azaltılması, (iv) BOTAŞ'ın yeniden işlevsel yapılandırılması konularında etkin bir rekabet politikası oluşturulması” gerektiği vurgulanmıştır.

³¹09.08.2012 tarih ve 12-41/1171-384 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

Bu kapsamda örneğin, mer'î mevzuat çerçevesinde dağıtım bölgesi sınırında kalan yerlerde faaliyet gösteren yüksek tüketim gruplarının, hiçbir şekilde dağıtım şirketine bağlı olmadan doğal gaz ulaşmasına izin verilmemektedir. Hatta iletim hattına yapılmış doğrudan bağlantıların ücretsiz olarak dağıtım şirketine devri dahi öngörülmektedir. Bu durumda ise, yüksek tüketim gruplarının tamamen kendi istekleri dışında, düzenlenen fiyatlar üzerinden dağıtım şirketlerinden hizmet almak zorunda kalmaları söz konusu olmaktadır. Bu gibi durumlarda yüksek tüketim gruplarına bir seçim hakkı tanınarak isterlerse doğrudan iletim hattına bağlı kalmaları, isterlerse de dağıtım şirketinden hizmet almalarının mümkün kılınması halinde, dağıtım ve iletim şirketleri arasında rekabet yaşanacağı öngörülmektedir. Bu durumda yüksek tüketim gruplarının doğal gaz, düzenlenen dağıtım tarifelerinde belirlenen miktarlara göre çok daha düşük ücretlerle ulaşmaları mümkün olabilecektir.

4 Ağustos 2014 tarihinde TBMM'ye gönderilen Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı kapsamında, kanunun yürürlüğe girmesini takip eden 1 yıl içinde BOTAS'ın dikey bütünleşik yapısının korunabileceği, bu süre sonunda BOTAS'ın iletim, LNG, Depolama ve Ticaret olarak üç ayrı tüzel kişilik olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir.

Tasarı kapsamında ayrıca, BOTAS'ın ithalat yıllık ulusal tüketimin %20'sine düşünceye kadar LNG ithalatı hariç yeni doğal gaz alım sözleşmesi yapamayacağı ve süresi biten mevcut ithalat kontratlarını yenileyemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde, 01.01.2015 tarihi itibarıyla BOTAS'ın ulusal piyasada mevcut doğal gaz satış sözleşmeleri haricinde yeni sözleşme yapamayacağı, fakat süresi biten sözleşmeleri yenileyebileceği hükme bağlanmaktadır. BOTAS'ın, Hazine Müsteşarlığı görüşü ve Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelik kapsamında, doğal gaz alım ve satım sözleşmelerini kontrat ve miktar devri yoluyla devretmesine izin verecek ihaleler yapabileceği de hükme bağlanmaktadır.

Liberal bir piyasa için önem taşıyan bu değişikliklere karşın, arz güvenliği ve ihracat gibi gerekçelerle Bakanlar Kurulu tarafından verilecek yetkiyle BOTAS'ın yeni ithalat sözleşmesi yapmasına imkân tanıyan hükümlerin varlığı ve lisans süreçlerinde (ithalat, ihracat, iletim) Bakanlığa tanınan onay yetkisi özelleştirmenin geleceği açısından bir risk yaratabilecektir.

3.1.2. LNG Gazlaştırma, Yeraltı Doğal Gaz Depolama Tesisleri

Dünyadaki diğer örneklerle karşılaştırıldığında, ülkemizde toplam doğal gaz tüketimine kıyasla, yeterli kapasitede sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) gazlaştırma ve yeraltı doğal gaz depolama tesisi bulunmamaktadır. LNG terminali ve yeraltı depolama tesisleri yatırımlarını desteklemek amacıyla üçüncü kişilerin bu tesislere ulaşımını engellemeyecek şekilde düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ülkemizde doğal gaz arz güvenliğinin sağlanabilmesi ve sistemin güvenli bir şekilde çalıştırılması için ihtiyaç duyulan depolama kapasitesinin artırılmasının ve LNG terminal yapımı için özel sektörün teşvik edilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda, minimum 15 yıl olmak üzere, EPDK tarafından belirlenecek makul bir süre boyunca yeni yatırımcıların desteklenmesi amacıyla, üçüncü taraflara kapasite kullandırılması konusunda, oranı %50'den az olmamak kaydıyla (üçüncü tarafların erişiminden) terminal kapasite muafiyetinin verilmesi faydalı olacaktır. Bunun yanı sıra kullanılabilir terminal kapasitesine ilişkin tarifelerin eşit taraflar arasında ayırım yapmaksızın terminal yatırımcısı tarafından serbest bir şekilde belirlenmesinin de yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu hususta, AB 3. Enerji Paketi'nde getirilen yeni kriterlerin referans olarak alınması faydalı olabilir.

Tasarı kapsamında yalnızca bazı resim, harç ve vergilerin %85'inden 10 yıl muafiyet gibi teşvikler öngörülmekle birlikte, depolama ve LNG terminali gibi nispeten çok daha büyük yatırımlar için de AB örnekleri ile uyumlu şekilde destek verilmemektedir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmelere ek olarak, devlet eliyle uygulanmakta olan sübvansiyonlar nedeniyle Türkiye doğal gaz piyasasında dünya fiyatlarının çok altında gerçekleşen fiyatlar, piyasaya yeni oyuncuların girişini imkânsız hale getirmekte, rekabetin ön şartı olan çok oyunculu yapının oluşmasını engellemektedir. Pazardaki fiyatların dünya ortalamasının altında olduğu ve Türkiye’ye gaz ihraç eden ülkelerdeki şirketlerin haricinde pazara girişlerin mümkün olmadığı görülmektedir. Sübvansiyonların finansmanı için özel sektörün doğal gaz satmasının mümkün olmadığı tüketicilere yapılan yüksek fiyatlı satışlardan gelen kazançların kullanıldığı da sektör tarafından zaman zaman dile getirilmektedir. Sektörde rekabetçi bir yapının oluşabilmesi için sübvansiyonları ve bunların finansmanında kullanılan mekanizmaları engelleyici adımların atılması çözüm yolu olarak gösterilmektedir.

3.2. Doğal Gaz Piyasasının Rekabet Gücünü Etkileyen Faktörler

3.2.1. Tedarikçi Seçimi

13 Aralık 2012 tarihli ve 4169 sayılı EPDK Kurul Kararı³² ile serbest tüketici olarak belirlenmiş bir tüketicinin kanuni olarak tedarikçisini seçme hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. Ancak yapılan bu düzenlemede, bir serbest tüketicinin tedarikçisini seçme hakkını kullanabilmesi karşılığında mevcut gaz sayaçlarında bir takım değişiklikler yapılması ve bu değişikliklere ilişkin maliyetlere tüketicinin katlanması şart koşulmaktadır. Bahsi geçen değişikliklerin yapılmaması durumunda, ilgili tüketici, mevzuat açısından serbest tüketici statüsünde olsa bile, fiili olarak tedarikçisini seçme hakkını kaybetmekte ve dolayısıyla da gaz tedarikinde elde edebileceği muhtemel avantajdan yararlanamamaktadır. Bu bağlamda, tam anlamıyla serbest bir piyasa yapısı oluşuncaya kadar serbest tüketicilerin tedarikçi şirketi seçme hususunda sahip olduğu hakkın kullanılmasının önündeki mali ve idari tüm engellerin kaldırılması son derece önemlidir.

Benzer bir uygulama organize sanayi bölgesi (OSB) içinde faaliyet göstermekte olan tüketicilerde de yaşanmaktadır. 4646 Sayılı Kanun’dan önce yürürlüğe giren 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu’na göre; altyapı tesisleri kurma, kullanma ve işletme hakkına ilişkin sorumluluk ve yetkiler OSB müdürlüklerine verilmiştir. 4562 sayılı Kanun kapsamında, OSB’ler işleyiş açısından Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nda tanımlanmış dağıtım bölgeleri şeklinde değerlendirilebilir. Gerek OSB gerekse doğal gaz mevzuatı açısından yetki ve sorumluluklar tanımlanmış olsa da, OSB müdürlükleri doğal gaz tedariki konusunda inisiyatif kullanarak tüketiciler adına hareket etmektedir ve bir tedarikçi şirket ile anlaşmaya çalışmaktadır. Bu durum ürünün tedariki açısından herhangi bir sorun yaşatmamakla birlikte, OSB müdürlüğünün toplu satın almadan elde ettiği avantajdan tüketiciler yararlanamamaktadır. Zira OSB’ler tüketici adına toplu hareket ederek satın alma avantajı yakalarken bu avantajı tüketicilere yansıtmayabilmektedir. Diğer taraftan, OSB içinde faaliyet göstermekte olan ve serbest tüketici statüsündeki tüketiciler tedarikçisini seçemediği gibi, tedarikten kaynaklanan muhtemel avantajdan da yararlanamamaktadır. Bu kapsamda, OSB tarafından tüketicilere sunulan alt yapı hizmetinin karşılığının tüketiciden alınması kaydıyla tüketicinin tedarikçisini seçme hakkına sahip olmasına imkân verecek bir düzenleme yapılması önerilmektedir.

Mevcut uygulamalar özellikle de elektrik üreten doğal gaz çevrim santrallerinin maliyetlerinin artmasına sebebiyet verdiğinden, ülkedeki elektrik fiyatının da artmasına neden olmaktadır. Bu uygulama ile yüksek tüketim gruplarından alınan yüksek dağıtım ücretleri ile aynı dağıtım bölgesinde bulunan ve tüketim miktarı çok düşük olan (ancak dağıtım maliyeti yüksek olan) vatandaşların çapraz sübvansiyon ile doğal gaza erişimi sağlanmaktadır. Bu politikanın doğruluğu doğal gaz piyasasındaki artan rekabetin getireceği faydalar çerçevesinde tartışılmalıdır.

³²13.12.2012 tarih ve 4169 sayılı EPDK Kurul Kararı

4646 Sayılı Kanun ve Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği'ndeki³³ düzenlemeler sonucunda, aslen rekabete açık olması gereken piyasanın yüksek tüketim gruplarına dağıtım hizmeti sağlanması yolu ile rekabete kesin olarak kapatılması ve bu piyasada öncül düzenlemeler yoluyla yapay bir rekabet ortamının tesis edilmeye çalışılması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durumun doğal gaz piyasasındaki rekabet bakımından son derece önemli olduğu göz ardı edilmemelidir. Dağıtım ve iletim faaliyetlerinin doğal tekel niteliğinde olması dolayısıyla bunlara ilişkin rekabetçi bir analiz yapılamayacağı şeklinde bir varsayımdan kaçınılmalıdır. Her ne kadar iletim ve dağıtım faaliyetlerinin doğal tekel niteliğinde olduğu doğru olsa da, özellikle çok yüksek miktarda doğal gaz tüketen OSB veya doğal gaz çevrim santralleri gibi kurumlar (yüksek tüketim grupları) bakımından dağıtımda da rekabetin sağlanması mümkün olabilecektir. Zira yüksek tüketim gruplarının bulundukları bölgeye dağıtım hizmeti götürülmediği durumlarda dahi, kendi inşa ettikleri hatlarla doğrudan iletim hattına bağlanabildikleri bilinmektedir. Dolayısıyla, yüksek tüketim gruplarına doğal gazın iletilmesi bakımından dağıtım şirketleri ve iletim şirketi arasında bir rekabet yaşanması mümkündür.

3.2.2 Damga Vergisi

Piyasa oyuncularının doğal gaz dengeleme piyasasının gereğini yerine getirmek için, yapmak zorunda olduğu uzun dönemli ve spot gaz alış-satış anlaşmalarına uygulanan damga vergisi doğal gazda maliyet artışına yol açmaktadır ve söz konusu artışın tüketicilere yansıdığı bilinmektedir. Bu sorunun çözümü olarak, iletim ve dağıtım şirketleri ile zorunlu olarak imzalanan sözleşmelerin, lisans sahibi şirketler arasında imzalanan ve toptan satış şirketlerinin yapmış olduğu sözleşmelerin damga vergisinden muaf tutulması gerekmektedir.

3.3. Örnek Kararlar

Rekabet Kurulu'nun almış olduğu bir kararda³⁴ 4646 Sayılı Kanun ve Dağıtım Yönetmeliği'ndeki düzenlemeler ile doğal gaz dağıtım şirketlerinin tahsil edebilecekleri doğal gaz taşıma bedeline ilişkin düzenleme ile üst sınır getirilmiş olması ve üst sınıra kadar doğal gaz dağıtım şirketlerine taşıma bedelinin tespiti konusunda mevzuatın serbestlik tanınmasından doğan bir şikâyet incelenmiştir. İlgili kararda tüketici pozisyonunda olan bir sanayi bölgesi bir doğal gaz dağıtım şirketi ve BOTAŞ aleyhine şikayette bulunmuş ve tahsil edilen bedelden ötürü aşırı fiyatlama iddiası ile 4054 Sayılı Kanun'un 6. maddesinin (hâkim durumu kötüye kullanma) ihlal edildiğini savunmuştur. Rekabet Kurulu her ne kadar *"sektörel düzenlemelerle getirilen kuralların rekabetin korunması için yeterli olmadığı durumda, teşebbüsün, düzenlemelere uygun hareket ederken rekabet kurallarına da uygun davranma olanağının bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir."* şeklinde ifade etmişse de ilgili kararda takdir yetkisi kullanmış ve soruşturma açmamıştır. Bu kapsamda Rekabet Kurulu, ilgili mevzuatta ilgili taşıma bedelinin aşırı fiyat oluşturup oluşturmadığı konusunda rekabet otoritesinin vereceği kararın hata riski barındıracağını ifade etmiştir. Bu nedenle kararı verecek en uygun merciin *aşırı fiyatlama konusunda müdahalenin, ilgili sektörü sürekli izleyen, sektör dinamiklerine hâkim, ayrıntılı fiyat-maliyet analizleri yapabilecek şekilde uzmanlaşmış sektörel düzenleyici kurumlar* olduğunu, yani bu dosya özelinde EPDK olduğunu dile getirmiştir. İlâveten, Danıştay 13. Dairesinin 2008/13184 Esas No, 2012/359 No.lu kararına³⁵ atıfta bulunarak *"sektörel düzenleyici kurumun yaptığı düzenlemeler ve aldığı tedbirlerle rekabetçi sorunların ve rekabetçi zararın ortadan kalkması ve konunun salt sektörel mevzuatı ilgilendiren teknik bir hususa ilişkin olması halinde, Rekabet Kurulu'nun soruşturma açıp açmama konusunda takdir yetkisi bulunduğuna işaret etmektedir."* şeklinde belirtmiştir. Danıştay'ın iptal kararı üzerine verilen 09.08.2012 tarihli ve 12-41/1171-384 sayılı kararda vurgulanması gereken en önemli hususlardan biri de, Rekabet Kurulu'nun sektörel fiyat düzenlemesine ilişkin bir müdahalesinin uzun vadeli çözümünden ziyade kısa vadeli etki

³³ Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği, (2012). Resmi Gazete, 28513. 13 Aralık 2012.

³⁴ 09.08.2012 tarih ve 12-41/1171-384 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

³⁵ Türk Telekomünikasyon A.Ş. uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğinin değerlendirildiği 03.07.2008 tarih ve 0843/586-219 sayılı Rekabet Kurulu kararının iptali isteminin incelendiği Danıştay kararı.

doğuracağını kabul etmesi ve rekabet otoritesinin bu tür müdahalelerinin de hata riski barındırmasının açıkça beyan edilmesidir³⁶.

Rekabet Kurulu, doğal gaz sektörüne ilişkin 08.01.2009 tarihli ve 09-01/2-2 sayılı kararında³⁷, doğal gaz sektöründe faaliyet gösteren bir teşebbüsün, müşterilerinden yıllık çekiş miktarlarını istediği ve belirtilen çekiş miktarlarının üzerinde ya da altında doğal gaz çekişi gerçekleştirildiği takdirde ceza uyguladığı ve bu davranışın 4054 Sayılı Kanun kapsamında rekabet hukuku ihlali oluşturduğu iddiasını incelemiştir. Şikayet üzerine yapılan ön araştırmada şikayetçiler, doğal gaz dağıtımının BOTAŞ'tan teşebbüse geçmesi sonrasında teşebbüs ile yeni anlaşma yaptıklarını ve bu anlaşmalarda aylık ve yıllık gaz geçişlerinin belirlendiğini ifade etmişlerdir. Bu belirlenen miktarların aylık ve yıllık olarak tutturulamaması halinde söz konusu anlaşma sebebiyle ceza ödemek durumunda kaldıklarını belirtmişlerdir. Bunun yanı sıra ilgili teşebbüsün azami gaz geçiş miktarını aşan bazı müşterilerine ceza uygularken bazılarında uygulamadıkları da iddia edilmiştir. Rekabet Kurulu sektörün düzenleyici kurumu olan EPDK düzenlemelerine ilişkin açıklamalarında 4646 Sayılı Kanun ve Tarifeler Yönetmeliği çerçevesinde dağıtım şirketleri tarafından uygulanacak perakende satış fiyatlarının üst sınırının, EPDK tarafından, gaz alım bedeline ihalede teklif edilen birim hizmet ve amortisman bedelinin eklenmesiyle oluşan fiyat olarak belirlenmiş olduğunu tespit etmiştir. Buna ek olarak, EPDK'nın perakende satış tarifelerine ilişkin 27.12.2005 tarih, 616 sayılı kararında yer alan “*Dağıtım şirketleri Kurul tarafından onaylanan perakende satış fiyatının dışında tüketicilerden herhangi bir ad altında ücret talep edemez.*” ifadesine de özellikle dikkat çekmiştir. Rekabet Kurulu, özellikle konuya ilişkin olarak EPDK'nın ilgili teşebbüsün iddia edilen davranışlarının ve söz konusu ceza uygulamasının incelendiği kararlarında teşebbüsün iddia edilen faaliyetlerinin mevzuata aykırı olduğuna karar vermiştir.

Bir başka kararda³⁸ ise EPDK, uygulanan cezaların geri ödenmesi, uygulamanın sonlandırılması ve sözleşmelerin değiştirilmesi gerektiğini ilgili teşebbüse bildirmiştir. Kararda soruşturma konusu teşebbüsün hâkim durumunu kötüye kullandığı iddialarına ilişkin olarak “*hakim durumda olduğu abonelere yapılan gaz satışları pazarında sanayi abonelerinin yıllık tüketimlerine ilişkin olarak alım taahhütleri içeren sözleşmeler yapmakta olduğu ve söz konusu abonelerin de [ilgili teşebbüs] tek sağlayıcı konumunda olduğundan ve alternatif bir temin kaynakları bulunmadığından, [ilgili teşebbüsün] dayattığı bu sözleşme hükümlerini kabul etmek durumunda kaldıkları anlaşılmaktadır. Bilindiği üzere 4054 Sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca hâkim durumdaki bir teşebbüsün bu hakim durumunu kötüye kullanması yasaklanmıştır. Doğal gaz piyasası mevzuatı açısından [ilgili teşebbüsün] kanunen kendisine tanınmış açık bir yetkiyi kullanmasının da söz konusu olmadığı dikkate alındığında [ilgili teşebbüsün] 4054 Sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği yönünde ciddi bulguların bulunduğu anlaşılmaktadır.*” ifadelerine yer verilmiştir. Yukarıdaki tespite rağmen kararda “*EPDK'nın [ilgili teşebbüse] ilişkin yürüttüğü sürecin de ön araştırma konusu ihlali sona erdirebilecek nitelikte olduğu ve yapılacak soruşturma sonunda alınacak kararın etkilerinin de aynı olacağı dikkate alındığında, usul ekonomisi bakımından ön araştırma konusu uygulamaların sona erdirilmesi için EPDK ile işbirliği yapılması sonucuna varılmıştır.*” Karara ilişkin karşı oy gerekçesinde 4054 Sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edildiği ve EPDK'nın yürüttüğü süreç sebebiyle bu ihlalin yarattığı sorunun çözülecek olmasının soruşturma açılmasına engel olmaması gerektiği savunulmuştur.

³⁶09.08.2012 tarih ve 12-41/1171-384 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

³⁷ 08.01.2009 tarih ve 09-01/2-2 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

³⁸ 08.01.2009 tarih ve 09-01/2-2 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

Snam Carriage Davası

İtalya’da 1999 yılında görülen Snam-Carriage davasında (o tarihte henüz Avrupa gaz özelleştirmesine ilişkin direktif yürürlüğe girmemiştir), o dönemki kanuni düzenleme ve denetleyici bir rekabet kanunu eksikliği sebebiyle, rakiplerin gazlarını taşımak için ulusal gaz taşıma hatlarının kullanılmasını reddetmek suretiyle hakim durumunu kötüye kullandığına ilişkin iddialar ışığında gaz taşıyıcısı olan Snam’e, soruşturma açılmıştır. Soruşturma neticesinde Snam, rakiplerin gazlarını taşımak için ulusal gaz taşıma hatlarının kullanılmasını reddetme hakkına sahip olabilmektedir. Şöyle ki, her ne kadar Rekabet Otoritesi, Snam’ın rakiplerin gazlarını taşımak için ulusal gaz taşıma hatlarının kullanılmasını reddetmesini gerekçelendiremediğine hükmetse de, Snam’ın yapmış olduğu başvuru neticesinde idare mahkemesi kararın verildiği tarihteki kanuni düzenlemenin Snam’e rakiplerin gazlarını taşımak için ulusal gaz taşıma hatlarının kullanılmasını reddetme hakkı tanıdığı gerekçesiyle ihtiyati tedbir kararı vermiştir. Ancak önemle belirtilmelidir ki, şu anki düzenlemede rakiplerin erişimini kısıtlayan davranışlar rekabet hukuku ihlali olarak değerlendirilebilecektir.

4646 Sayılı Kanun’da değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı kapsamında, sıkıştırılmış doğal gaz (CNG) satışı, dağıtımı ve iletimine ilişkin getirilen CNG ve LNG lisansı sahibi tüzel kişilerin, lisansında belirtilmek ve hesap ayrışımı yapmak şartıyla motorlu araçlara yakıt olarak CNG veya LNG dolumu yapabileceğine ilişkin hükümle, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve AB’de ileri bir seviyede olan bir pazarın Türkiye’de de açılmasının planlandığı öngörülmektedir. Söz konusu pazara ilişkin gerekli olan ikincil mevzuatın da bir yandan hazırlanmaya başlaması ve piyasa oyuncuları ile diğer kurum ve kuruluşların görüşüne sunulması, piyasanın hızlı bir şekilde gelişmesi adına önemli bir adım olabileceği düşünülmektedir.

İşbu rapor kapsamında ele alınan tüm hususları da içerecek şekilde, uzun süredir TBMM’ye sunulmak üzere bekletilen ve 4 Ağustos 2014 günü TBBM’ye sunulan yeni taslak Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nun en kısa süre içinde hızla kanunlaşması önemlidir.

4. PETROL PİYASASI

Türkiye’de petrol piyasası faaliyetleri 20 Aralık 2003 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu (5015 Sayılı Kanun veya Petrol Piyasası Kanunu) ile düzenlenmiştir. 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. Kanun, ham petrolün üretim noktasından sonraki tüm ilişkileri kapsamaktadır. Nitekim ham petrolün üreticilerce rafinerilere satışı dâhil üretimi müteakip nihai tüketiciye ulaşıncaya kadarki tüm ticari aşamalar 5015 Sayılı Kanun’la düzenlenmiştir. Dolayısıyla, petrol piyasası düzenlenen bir piyasa konumundadır.

Petrol piyasasının düzenleyici kurumu enerji sektörünün diğer alanlarında olduğu gibi EPDK’dır. 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 EPDK’ya devretmiştir.

Rekabet Kurumu ise petrol piyasası ile ilgili en kapsamlı çalışmasını Haziran 2008’de yayımladığı Akaryakıt Sektör Raporu³⁹ ile gerçekleştirmiştir. Raporda sektördeki başta düzenlemelerden kaynaklı piyasa aksaklıkları olmak üzere, sektörün yapısından ve firmaların davranışlarından kaynaklanan bazı rekabet aksaklıklarına dikkat çekmiştir. Ayrıca, Rekabet Kurumu 2008, 2011 ve 2012 yıllarında dağıtım kuruluşlarının fiyatları ile ilgili önaraştırmalar açmıştır. Dağıtım seviyesinde maliyetlerden bağımsız fiyatlama yapıldığını, fiyat indirimlerine duyarlı olunmadığını ve fiyatlar konusunda uyumlu eylem iddiasında bulunulabilecek koşulların bulunduğunu kaydetmiş; buna karşın konuyla ilgili somut bulgu olmadığından soruşturma açmamıştır. Ancak sözü edilen rekabet aksaklıklarının giderilmesi için, EPDK’ya görüş gönderilmesine dair kararın da alındığı Rekabet Kurulunun 24.07.2008 tarihli 08-47/653-250 sayılı kararında⁴⁰ yer verilen “... pazarın genel olarak rekabetçi bir görünüm arz etmediğine; söz konusu yapısal aksaklıkların giderilmesi gerektiğine ve bunlar yapılana kadar 5015 sayılı Kanun’un 10. maddesinde öngörülen ve akaryakıt fiyatlarının düzenlenmesi ile ilgili olarak, verilen yetkilerin kullanılabilmesi için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna görüş yazısı gönderilmesine” dair karar ve müteakiben gönderilen görüş yazısı EPDK’yı harekete geçirmiştir. Söz konusu görüş yazısının gönderilmesini ve Sektör Raporu’nun yayımlanmasını takip eden süreçte EPDK dağıtım ve bayılık seviyesinde tavan fiyat tarifesine geçmiş ve iki ay süreyle tavan fiyat ilan etme yetkisini kullanmıştır.

Diğer yandan, Rekabet Kurumu da sektör raporunda dikkat çekilen intifa ve benzeri haklar aracılığıyla münhasırlık koşulu içeren bayılık sözleşmelerinin süresinin 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği’nde tanınan beş yıllık üst sınırın aştığı gerekçesiyle harekete geçmiştir. Bu sebeple dağıtım kuruluşları sözleşmelerini ve sözleşmeleri ile ilgili intifa, kira vb. haklarını beş yıl ile sınırlandırmışlardır. Bu arada çok sayıda bayi serbest kalarak farklı dağıtım şirketleri ile anlaşma yoluna gitmiştir. 2009 yılından itibaren Rekabet Kurulu gündemini sıkça meşgul eden rekabet yasaklarının beş yılı aşamaması kuralına dayalı uygulamaların sektörde “küçük ölçekli dağıtım kuruluşlarının pazar paylarını artırmaları için uygun şartların sağlanması” hedefine hizmet edip etmediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Böylece, Rekabet Kurumunun petrol piyasasına dair Petrol Piyasası Kanunu’ndan kaynaklanan rekabet yasağının süresinin 5 yılı aşamamasına dair benimsediği yaklaşımın, fayda ve maliyet analizi ortaya koyulabilmektedir. Zira sektörde bu yaklaşımın rekabet seviyesini artırdığı iddiası, söz konusu yaklaşımın dağıtım şirketlerinin bayilerle olan kira sözleşmesi maliyetlerini ciddi düzeyde arttırdığı ve bunun da şirketlerin toplam maliyetine negatif

³⁹Rekabet Kurumu. (Haziran 2008). Akaryakıt Sektör Raporu.

⁴⁰ 24.07.2008 tarih ve 08-47/653-250 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

yansıdığı ve doğrudan rekabet koşullarını etkilediği ve beklenen etkinin tam tersini yarattığı gerekçesiyle şüphelerle karşılaşmaktadır.

Son olarak, sektörün rafınaj ve dağıtım seviyelerini kapsayan bir soruşturma yürütülmüş ve neticede Rekabet Kurumu'nun bir teşebbüse uyguladığı en yüksek idari para cezasına hükmedilmiştir.⁴¹

Rekabet Kurumu'nun petrol piyasasına çeşitli yollarla yaptığı müdahalelerin piyasadaki yansımalarının, EPDK ile birlikte çalışılıp düzenli, yıllık raporlara dönüştürülerek yayımlanması, sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler için aydınlatıcı nitelikte olacaktır. Bu bağlamda, Avustralya (ACCC), Almanya, İspanya ve İngiltere (OFT) rekabet otoritelerinin yayımladığı raporlar başta olmak üzere bu tür örnekler pek çok rekabet otoritesi uygulamasında mevcuttur.

4.1. Petrol Piyasasının Rekabet Hukuku Açısından İncelenmesi

4.1.1. Lisanslar ve Piyasaya Giriş Koşullarının Değerlendirilmesi

Petrol piyasası hem güvenlikle ilgili sebepler hem de sektörde gümrük ve vergi kaçakçılığının yaygınlığı sebepleriyle yasal giriş engelinin bulunduğu bir sektördür. Petrol Piyasası Kanunu kapsamında lisans; gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için EPDK tarafından izin verildiğini gösterir belge olarak tanımlanmaktadır. EPDK tarafından verilen rafinerici lisansı, işleme lisansı, madeni yağ lisansı, depolama lisansı, iletim lisansı, serbest kullanıcı lisansı, ihrakiye teslimi lisansı, dağıtıcı lisansı, taşıma lisansı ve bayilik lisansı olmaksızın söz konusu faaliyette bulunulması yasaklanmıştır. Bu sebeple, gerek lisanssız faaliyette bulunan, gerekse lisansı olmayan bir aktör ile ticari ilişkiye giren piyasa aktörlerine ciddi yaptırımlar öngörülmüştür.

Piyasaya giriş için lisans alınması zorunluluğu niteliği itibarıyla düzenlemelerden kaynaklanan rekabet kısıtıdır. Ancak bu durum sektörün hassas yapısından kaynaklanmakta ve gereklilik arz etmektedir. Bununla birlikte lisans alabilmek için aranan şartlar, kanun ile düzenlenmemiş olup Kurum, Kanun'un verdiği yetkiler dâhilinde ikincil mevzuatla özel şartlar belirlemektedir. Bu süreçlere dair düzenleme yapma ve nihayetinde lisans verme yetkisi EPDK'nın uhdesinde bulunsun da gerek aranacak şartlar gerekse de süreçle ilgili mevzuat düzenlemelerinin rekabetçi bakış açısı ile de gözden geçirilmesi önem arz etmektedir. Fakat burada rekabet politikası amaçları ile sektörün güvenlik, istikrar gibi diğer politika perspektifleri arasında bir denge kurulması gerektiğinin de gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Sonuç olarak, piyasayı ilgilendiren mevzuat düzenlemeleri yapılırken kuralların anılan dengeler gözetilerek EPDK ve Rekabet Kurumu arasında bir müzakere süreci ile gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan sektörde yatırımı artırmak, arz güvenliğini sağlamak gibi birçok açıdan belirli bir büyüklüğe sahip, kurumsallaşmış, finansal yapısı güçlü şirketlerin faaliyette bulunması arzulanmaktadır. Dolayısıyla özellikle sermaye yeterliği gibi şartlar bakımından lisans almak için gerekli koşulların ağırlaştırılması da bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Sektörde bir türlü baş edilemeyen kaçakçılık probleminin süregelmesi vergilendirme düzenlemesindeki dengesizlikten kaynaklandığı kadar piyasaya girişte uygulanan düzenlemenin ve aranan lisans şartlarının beklenen fonksiyonu yerine getirememesinden de kaynaklanmaktadır. Petrol Piyasası Kanunu'nun 3. Maddesinin (b) bendinde öngörülen "*Lisansların verilmesinde pazara giriş açısından teknoloji, kalite, güvenlik, hizmet ve teşebbüsün sürdürülebilirliği dikkate alınır.*" hükmünün amaçladığı yapıda bir piyasa tesis edilebilmesi için giriş koşullarının revize edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. EPDK ve Rekabet Kurumu arasında gündeme gelebilecek piyasaya giriş koşullarına dair çalışmalarda bu durumun da

⁴¹ 17.01.2014 tarih ve 14-03/60-24 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

dikkate alınması gerekmektedir, Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın koordinasyon çalışmaları içerisinde mutlaka yer alması önemlidir.

4.1.2. EPDK'nın Tavan Fiyat Tarifesi Uygulama Yetkisinin Rekabet Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

Petrol fiyatlarının oluşumuna ilişkin olarak Petrol Piyasası Kanunu, serbest piyasa koşullarının petrol fiyatlarını belirleyeceğini düzenlemektedir. Ancak, Kanunu'ndaki ifadeyle EPDK *“petrol piyasasında faaliyetleri veya 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 aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına”* karar verebilmektedir.⁴²

Akaryakıt Dağıtım Lisansı sahipleri ve akaryakıt bayileri, EPDK'nın 2009 yılındaki tavan fiyat tarifesi uygulama kararından yaklaşık beş yıl sonra yeniden, rafinaj sektörü ise 20/03/2014 tarihli EPDK kararı ile tavan fiyat uygulamasıyla ilk defa karşı karşıya gelmiştir. Kanunun aradığı şartların gerçekleşip gerçekleşmediği, serbest piyasaya müdahale etmenin yasal ve fiili yerindeliği ya da uygulamanın temelini teşkil eden ülkelerarası fiyat karşılaştırması gibi açılardan konunun tartışılmaya devam edildiği bir süreç halen devam etmektedir. Uluslararası piyasalara eklenme sürecinde olan Türkiye Petrol Piyasasında, EPDK'nın hukuki altyapısının varlığının sorgulanmasına zemin yaratarak piyasa fiyatlarına müdahale etmesi ve tavan fiyat tarifesine geçmesi olumsuz olarak değerlendirilmektedir. Nitekim serbest ticaretin kurumsallaştırılması, rekabetin tesisi ve rekabet düzeyinin yükseltilmesi amaçlarının tavan fiyat tarifesi uygulaması ile gerçekleştirilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu noktada piyasaya yapılacak yanlış bir müdahalenin (*false positive*) hiç müdahale edilmemesinden daha olumsuz sonuçlar doğuracağı gerçeği hatırlanmaktadır. Tavan fiyat tarifesi tespitine dair mevcut durumun uzun vadede tüketiciler açısından zarara yol açacağı değerlendirilmektedir.

Buna ilaveten, EPDK'nın tavan fiyat tarifesine geçişte esas aldığı parite fiyat çarpanı rekabetçi olmamakla birlikte, zararına bir fiyat oluşumuna yol açmaktadır. Ayrıca Petrol Piyasası Kanunu'na göre EPDK'ya verilen iki aylık dönemler itibarıyla tavan fiyat tarifesi tespiti yetkisi rekabetin yeniden tesisi için başlatılacak işlemler sonuçlandırılıncaya kadar uygulanabilecek geçici ve iki ayda bir gözden geçirilecek bir tedbir olarak öngörülmüştür. Ne var ki EPDK, petrol piyasası aktörleri hakkında başka işlem başlatmaksızın sadece tavan fiyat tespit etme yetkisini kullanmıştır. Bu durum 2009 yılındaki tavan fiyatı tespiti uygulaması bakımından da geçerlidir. Diğer taraftan EPDK'nın işlem başlatma yetkisini kullanması halinde yapacağı inceleme ise; Rekabet Kurumu'nun açacağı muhtemel bir soruşturma ile aynı konuya dairdir. Dolayısıyla, her iki kurumun da görevli ve yetkili olduğu ve teorik olarak farklı/çatışan karar alma ihtimallerinin bulunduğu bir hal söz konusudur. Buna rağmen iki Kurum da aktif bir pozisyon almış değildir. Şöyle ki; hem Rekabet Kurumu'nun hem de EPDK'nın karar ve uygulamaları göz önüne alındığında iki kurumun da petrol piyasasında rekabetin bozulduğu/istenilen seviyede olmadığı yönünde bir kanaatlerinin olduğu anlaşılmaktadır. Ne var ki ilgili kurumların bu sorunları ve çözüm önerilerini tespit edecek kapsamlı inceleme ve araştırmalar başlatmak, sektör temsilcileri ile iletişime geçerek problemleri gördükleri konuları tartışmaya açmak veya düzenlemek yerine soruna işaret etmek ve geçici tedbirler uygulamakla yetindikleri görülmektedir. Bu da sektörün önünü kapayan ve idareye olan güveni sarsan bir duruma sebebiyet vermektedir. Bunun yansıması olarak petrol piyasasına yatırım yaparak istihdama ve hizmet kalitesine

⁴² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu. (2003). Resmi Gazete, 25322. 20 Aralık 2003.

katkıda bulunan yatırımcıların, serbest piyasa ve istikrara olan güvenlerinin kırılmasıyla yatırım güdöleri zedelenmektedir.

Diğer yandan petrol piyasasında çok yüksek seviyede dolaylı vergilerin alınması, piyasa fiyatını rekabetçi denge fiyatının çok üzerine taşımaktadır. Bu sebeple, piyasa oyuncularının uygulayacakları fiyat indirimi gerçek bir indirim gibi algılanmamakta, fiyat hala rekabetçi denge fiyatının üzerinde kalmaktadır. Böyle durumlarda tüketici çıkarı gözetiliyorsa ve rekabetçi piyasanın gerekleri yerine getirilmek isteniyorsa atılacak ilk adım, vergi oranlarının makul düzeylere çekilmesidir. EPDK ve Rekabet Kurumu'nun piyasadaki rekabet seviyesi ve tavan fiyat tarifesi uygulamasının doğuracağı yararları ilişkin değerlendirmelerinde, yapısal bir aksaklık olarak değerlendirilen söz konusu bu durum mutlaka dikkate alınmalıdır. Diğer yandan tavan fiyat tespiti hizmet kalitesini düşüreceği gibi kayıtdışılığı da artıracaktır. Uygulamaya geçilmeden önce tüm bu hususların değerlendirmeye dâhil edilmesi beklenmektedir.

4.1.3. Düzenleyici Kurum ile Rekabet Otoritesi Arasındaki Yetki Çatışması

Petrol Piyasası Kanunu ve sektöre ilişkin ikincil mevzuat kapsamında, rekabetin korunmasına ilişkin mevzuatın ihlaline sebebiyet veren bir eylemin gerçekleşmesi halinde, sektörün düzenleyici ve denetleyici otoritesi konumundaki EPDK tarafından gerekli girişimlerde bulunulacağı ve aksi yönde hareket halinde ise piyasa oyuncuları için oldukça ağır yaptırımlar uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan 4054 Sayılı Kanun çerçevesinde Rekabet Kurumu, enerji sektörü dâhil olmak üzere tüm sektörlerde rekabetin tesis edilmesi ve korunması ile görevlendirilmiştir. Dolayısıyla petrol piyasasında rekabet kurallarını uygulama bakımından normlar hiyerarşisinde aynı seviyede yer alan EPDK ve Rekabet Kurumu'nun görev ve yetki sahibi olduğu ve her iki kurumun da rekabet ihlali nedeniyle oldukça ağır para cezaları ve farklı yaptırımlar uygulayabildiği aşikârdır. Bu da kurumlar arasında görev ve yetki çatışması sorununu gündeme getirmekte; söz konusu çatışma ise piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından hukuki belirliliği ortadan kaldırmaktadır. Aynı zamanda teşebbüsler, aynı fiil nedeniyle ve aynı gerekçeyle (rekabetin ihlal edildiği), iki defa cezalandırılma riskini de taşımaktadırlar. Korunan hukuki yarar olan piyasadaki rekabet ortamı, hem 4054 Sayılı Kanun, hem de Petrol Piyasası Kanunu için aynı olduğundan burada *ne bis in idem* ilkesine aykırı bir durum oluşmaktadır. Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinde yer alan “*Bu Kanuna göre verilen ceza ve tedbirler diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez.*” şeklindeki hüküm de çifte ceza riskini açık ve net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Rekabet Kurumu'nun petrol piyasası alanında bugüne kadarki kararlarına bakıldığında, genellikle inceleme konusu alanın EPDK tarafından düzenlendiği gerekçesi ile Kurum'un bu piyasaya müdahaleden kaçındığı görülmektedir. Akaryakıt ürünlerinin fiyatlandırılmasına dair 24.07.2008 tarihli ve 08-47/653-250 sayılı Rekabet Kurulu önaraştırma kararında⁴³ teşebbüslerin piyasa aksaklıkları nedeniyle rekabetçi fiyatlandırma eğiliminde olmadıkları tespiti yapılmış, bir uyumlu eylem iddiasında bulunulmasından önce ise düzenleyici kurumun piyasa aksaklıklarını kaldırması gerektiği ifade edilerek, aksi halde sektörde kalıcı bir rekabetin tesis edilemeyeceği tespit edilmiştir.

Jet yakıtı satışlarında aşırı fiyat uyguladığı yönündeki iddianın incelendiği 04.11.2009 tarihli ve 09-52/1246-315 sayılı Rekabet Kurulu önaraştırma kararında⁴⁴ ise “*aşırı fiyatlamamanın rekabet otoritelerince bir rekabet ihlali olarak değerlendirilmesi konusuna rekabet otoritelerinin temkinli yaklaştığı*” belirtilerek “*sektöre özgü düzenleyici kurumun varlığı halinde müdahale edilmemesi gerektiği*” ifade edilmiştir. Kararda yer alan

⁴³24.07.2008 tarih ve 08-47/653-250 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

⁴⁴04.11.2009 tarih ve 09-52/1246-315 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

“Doğal tekelin, yüksek giriş engellerinin, önemli düzeyde ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu sektörler genellikle sektörel düzenlemelere tabidir. Sektörel düzenlemeler, tekel gücüne sahip teşebbüslerin, uygulayacakları fiyatlama politikası ile sebep olacakları dağıtım etkinsizliğinin önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Aşırı fiyatlama konusunda müdahalenin, ilgili sektörü sürekli izleyen, sektör dinamiklerine hâkim, ayrıntılı fiyat-maliyet analizleri yapabilecek şekilde uzmanlaşmış sektörel düzenleyici kurumlar tarafından gerçekleştirilmesi daha yerinde ve etkin olacaktır. Sektörel düzenleyicinin yapacağı ex-ante müdahale, düzenlemeye tabi teşebbüsler bakımından belirlilik yaratacağından, rekabet otoritesinin ex-post müdahalesine oranla daha sağlıklı sonuçlar verecektir” ifadeleri önemlidir. Zira karar, teşebbüslerin EPDK’ya bildirerek ve zımni onayını alarak uyguladıkları tarifelerin sonradan Rekabet Kurumu tarafından aşırı fiyatlama olarak değerlendirilmeyeceğine dair bir sinyal niteliğindedir.

Geçmiş dönemde alınan kararlar Rekabet Kurulu’nun, sektöre özgü düzenlemeler ile rekabetin tesis edilebileceği durumlarda veya piyasanın yapısal sorunlarından dolayı rekabet sorunlarının doğduğu durumlarda müdahaleden kaçındığını göstermektedir ve olması gerekenin de bu olduğu düşünülmektedir. Ancak Rekabet Kurulu’nun 17.01.2014 tarihli 14-03/60-24 sayılı sektöre ilişkin kararının ise, Rekabet Kurulu’nun bugüne kadarki yukarıda özetlenen yaklaşımının aksi istikamette bir sonuç içermekte olduğu düşünülmektedir. Bu karar ile Rekabet Kurulu, sektörel düzenleyici otoritelerin yetki alanındaki konulara müdahaleden kaçınma yönündeki içtihadını değiştirerek ilgili teşebbüse Rekabet Kurulu’nun tarihinde vermiş olduğu en yüksek cezayı vermiştir.

Öncelikle sektörün yapısal sorunlarının çözümlenmesine ve rekabetin tam olarak oluşmasına kadarki süreçte, yukarıda özetlenen görev ve yetki çatışmasından doğan belirsizliğin, sektörel düzenleyici otoritenin yetkisi kapsamında çözümlenmesi gerekmektedir. Bunun için en iyi çözüm, mevzuatta değişiklik yapılmasıdır. Bu sorunları kısmen çözümlmek üzere Petrol Piyasası Kanunu’nda değişiklik yapılmasına dair bir tasarı oluşturulmuş ve konuya ilişkin Rekabet Kurumu Görüşü de alınmıştır. Ancak tasarı ve dolayısıyla görüşlerde ifade edilen yapısal değişiklikler yasalaşamamıştır. Tasarının yeniden ve eksiklikleri giderilerek ele alınması gerekmektedir. Telekomünikasyon sektöründe BTK ile yapılan işbirliği usulünü belirleyen protokolün bir benzerinin EPDK ile Rekabet Kurumu arasında yapılması önerilmektedir.

Ayrıca yapılacak ikincil mevzuat düzenlemelerinde de iki kurumun işbirliği halinde olması elzemdir. Esasında 5015 Sayılı Petrol Piyasası Hakkında Kanun’un⁴⁵ “Eşgüdüm” başlıklı 13. maddesinde, *“Piyasayı doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren konularda yetkili kılınan diğer mercilerce yapılacak her türlü düzenleme çalışması öncesi (vergi, resim ve harçlara ilişkin düzenlemeler hariç), Kurumun haberdar edilmesi ve çalışmalara iştirakinin sağlanması esastır.”* ifadesi kullanılmaktadır. Buna benzer bir hüküm ile EPDK’nın yapacağı piyasadaki rekabet düzeyini doğrudan etkileyecek mevzuat düzenlemelerinde Rekabet Kurumu’nun iştirakinin sağlanması mümkündür. Düzenleyici etki analizi de mevzuat hazırlanmasında Rekabet Kurumunun katkısını gerektirmektedir. Bu husus ilerleyen bölümlerde daha kapsamlı olarak irdelenmektedir.

Sonuç olarak, hem mevzuat hazırlığında Rekabet Kurumu’nun görüşünün alınmayarak düzenleyici etki analizinin uygulanmaması, hem de sektörel ve teknik bilgi gerektiren alanlarda sektörel düzenleme kurumu niteliğindeki EPDK’nın yanı sıra Rekabet Kurumu’nun da piyasaya müdahalede bulunması iki kurum arasındaki eşgüdümde önemli eksiklikler bulunduğuna işaret etmektedir. Bu eksikliğin Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrasında yer alan *“İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”* hükmü çerçevesinde her iki kurum uygulamaları açısından bir yetersizlik oluşturduğu ve bunun piyasa oyuncuları için telafisi imkânsız zararlar doğurduğu dikkate alınmalıdır.

⁴⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (2003). Resmi Gazete, 25322. 20 Aralık 2003.

5. PETROKİMYA PİYASASI

Petrokimya sektörü plastikler, lastik ve elyaf hammaddeleri ve diğer organik ara malları üreten geniş bir üretim yelpazesine sahip, büyük ölçekli, sermaye ve teknoloji yoğun bir sanayi koludur. 8.11.2007 tarihli ve 07-85/1047-407 sayılı Rekabet Kurulu kararına göre, gelişmiş ülkelerde kişi başına termoplastik tüketimi 75-100 kg arasında iken ülkemizde bu oranın yaklaşık 26 kg. olması, Türkiye’de petrokimya sanayinin henüz pazar doygunluğuna ulaşmamakla birlikte büyük bir gelişme potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir.⁴⁶

Aslen Petrol Piyasası Kanunu’na tabi olmakla beraber EPDK mevzuatı ve birçok farklı kanun ile düzenlenen petrokimya piyasasında gerek hukuki, gerek ekonomik, gerekse de doğal etkenler dolayısıyla piyasaya giriş engelleri bulunmaktadır. Sektörde faaliyette bulunabilmek için Petrol Piyasası Kanunu kapsamında EPDK’dan Petrokimya İşleme Lisansı ve 6446 Sayılı EPK kapsamında Elektrik Üretim Lisansı gibi lisansları almak gerekmektedir.

Petrol Piyasası Kanunu kapsamında sektörün düzenlenmesine dair görevlerin yanı sıra, rekabetin korunması alanında da EPDK’ya görevler yüklenmiş ve piyasaya müdahale imkanı tanınmıştır. Bu paralelde Petrol Piyasası Kanunu’nun ikincil mevzuatı olan Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği, Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği de bu açıdan önemli hükümler içermektedir.

5.1. Petrokimya İşleme Lisansı

Petrokimya İşleme Lisansı yükümlülükleri kapsamında katılım payları ciro üzerinden alınmaktadır. Teşebbüsler bakımından, giriş engeli teşkil edebilecek ve rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olan bu lisanslardan, Petrokimya İşleme Lisansı yükümlülükleri kapsamında ciro üzerinden alınan yüksek katılım payları, yerel oyuncular için Türkiye’ye ürün pazarlayan yabancı rakipler ile rekabeti güçleştirebilmektedir. Zira Türkiye’ye mal ithal eden teşebbüslerin bu türde bir katılım payı ödeme yükümlülüğü bulunmamaktadır.

5.2. Petrokimya Piyasasının Rekabet Gücünü Etkileyen Faktörler

5.2.1 Kümelenme Modeli⁴⁷

Kümeler; rakipler, sağlayıcılar ve dağıtıcılar gibi birbirleriyle ilişkili teşebbüslerin ve bunlara katkıda bulunan üniversite, araştırma enstitüleri gibi kurumların belirli bir coğrafi alanda toplanmaları ile oluşmaktadır.⁴⁸ Rekabet Kurumu tarafından da dile getirildiği üzere kümelenme modelinin belli başlı faydaları mevcuttur ve Rekabet Kurumu bu türden işbirliklerine yönelik muafiyet değerlendirmesi yapabilecektir.⁴⁹ Rekabet Kurumu Başuzmanı Aydın Çelen’in de belirttiği üzere: “Kümelenmenin en önemli işlevi, küme üyelerine iş fırsatları ve talep koşulları hakkında stratejik bilgilere erişim imkanı sunmasıdır.

⁴⁶ 8.11.2007 tarih ve 07-85/1047-407 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

⁴⁷ Kimya sanayi kümelenme modelinde ekonomik aktörler arasında büyük oranda yakın mesafeden kaynaklanan yakın bir ilişki, yoğun bir bilgi alışverişi olmakta ve bu ekonomik aktörler birbirlerini tamamlayıcı rol üstlenmektedir. Kimya kümeleri; büyük ve küçük ölçekli firmaları, yan sanayisi, araştırma kurumları, teknoloji geliştirme merkezleri ve gerekli tüm kurumları bünyesinde bulundurmaktadır. Bölgede var olan mevcut ham maddelerden, ürünlerden, altyapıdan ve iş gücünden yararlanmaktadır. Söz konusu küçük ve büyük ölçekli firmaların petrokimya olgusu içinde konuşlanmaları; yardımcı işletmeler, bakım ve onarım, teknoloji destek merkezleri, Ar-Ge gibi birçok destek hizmetlerinin ortak kullanımının getirdiği avantajların yanı sıra, bu firmaları hammadde taşıma ve stoklama maliyetinden kurtararak son ürün maliyetini düşürme avantajı sağlamaktadır. (Daha fazla bilgi için bkz. SOCAR Türkiye. (2011). SOCAR Türkiye Yatırımları PETKİM 2023 Value-Site Vizyonu ‘Rafineri-Petrokimya-Enerji-Lojistik Entegrasyonu.

<http://www.socar.com.tr/en/content/socar-turkiye-yatirimlari-petkim-2023-value-site-vizyonu-rafineri-petrokimya-enerji-lojistik>

⁴⁸ Çelen, Aydın. (2011). *Yeni Bir Kalkınma Modeli: İşbirliği İçerisinde Rekabet ve Kümelenme*.

⁴⁹ A.g.e

Kümelenme sayesinde firmalar girişimcilik ve inovasyon kapasitelerini tam anlamıyla kullanarak pazardaki fırsatları değerlendirme imkanı yakalamakla kalmamakta, aynı zamanda mevcut faaliyetlerini çok daha etkin biçimde gerçekleştirme imkanı elde edebilmektedirler.”⁵⁰ Önemle belirtilmelidir ki, teşebbüslerin kümelenme modeli kapsamında başlatmış oldukları girişimler, rekabet hukuku kapsamında ihlal niteliği doğurabilecek türden davranışlara yönlendirebilecektir.

Kümelenme modeli konusunda bir mevzuat altyapısı oluşturulamamış olmasından ötürü mevcut olan ek mali külfetler rekabetin önünde önemli engel oluşturmaktadır. Bu kapsamda:

- (i) Arazilerin mülkiyet yapısı üzerindeki çeşitliliği sadeleştirilmeli ve yatırım yeri tahsisi yapılmalıdır
- (ii) Kümelenme modeli altında bu bölgede kurulacak şirketlerin kendi aralarındaki alışverişleri düzenlenmeli ve kümelenme modeli içerisinde yer alan bu şirketlerin birbirine elektrik, su, hammadde alış ve satışları kolaylaştırılmalıdır.

5.2.2. Maliyet Kalemleri

Petrokimya sanayisini düzenleyen birçok düzenleme maliyet artışı yaratmaktadır.

- i. Türkiye, AB ile yapılan Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) sonrası gümrük vergilerinin diğer ülkelere karşı indirilmesi /sıfırlanması veya diğer ülkelerle yapılan Serbest Ticaret Anlaşmaları nedeniyle sıfırlanması sonucu dış ticarete açık pazar konumundadır. Bu nedenle satış fiyatları maliyetlere göre değil, yurt içi ve yurt dışı piyasasında oluşan fiyatlara göre ayarlanmaktadır. Piyasanın güçlü olduğu dönemlerde maliyetler satış fiyatlarına yansıtılabilmektedir. Bu nedenle kamu düzenlemeleri nedeniyle katlanmak zorunda kalınan maliyetler satış fiyatlarına her zaman yansıtamamaktadır. Rekabetin yoğun olduğu ve kar marjlarının düşük olduğu petrokimya sektöründe kamu düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıkan maliyetler sektörün rekabet gücünü olumsuz etkilemekte olup, yatırımların önünde engel teşkil etmektedir.
- ii. Yoğun enerji kullanarak kesintisiz üretim yapan petrokimya teşebbüslerinin rekabet gücü, enerji maliyetlerinin yüksekliği dolayısıyla olumsuz etkilenmektedir.
- iii. İhracatı teşvik etmek amacıyla uygulamada olan Dahilde İşleme Rejimi (DİR) kapsamında, ihracatçı firmalara KDV ve ticaret politikası önlemleri (damping vergisi, miktar kısıtlaması vb.) gibi her türlü vergiden muaf hammadde ithal imkanı tanınması ithal ürünleri cazip hale getirmekte ve ara hammadde niteliğinde olan petrokimya sektöründe rekabeti olumsuz yönde etkilemektedir. İthalatın yerli üreticiler üzerinde yarattığı ciddi zararı veya zarar tehdidini ortadan kaldırmak ve sağlıklı bir rekabet ortamını sağlamak amacıyla Dünya Ticaret Örgütü anlaşmalarına ve ilgili mevzuatına (İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi ve Koruma Önlemleri) dayanılarak ticaret politikası önlemleri yürürlüğe konmuştur. Söz konusu önlemlerin DİR kapsamındaki ithalatta uygulanmaması çelişki oluşturmakta ve petrokimya piyasasında rekabete olumsuz etki etmektedir.

5.2.3. Atık Tebliği

Kamusal düzenlemelerin suni olarak rekabeti kısıtlayıcı etkileri de örnek verilebilir. Şöyle ki; petrokimya sektöründe atık ve hurda plastik ithalatları, Ekonomi Bakanlığı bünyesindeki Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü organizasyonunda Çevrenin Korunması Yönünden

⁵⁰ Çelen, Aydın. (2011). *Yeni Bir Kalkınma Modeli: İşbirliği İçerisinde Rekabet ve Kümelenme*.

Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalatına Dair Dış Ticarete Standardizasyon Tebliği (Atık Tebliği) kapsamında yapılmaktadır. 2005 yılına kadar Atık Tebliği kapsamında ithali yasak atıklar listesinde olan atık ve hurda plastikler ile geri kazanılmış granül ve çapakları 2005 yılı sonrası ithali yasak atıklar listesinden çıkartılmış ve ithali serbest hale gelmiştir. Plastik hurda, atık ve kaynağının ne olduğu bilinmeyen geri kazanılmış granül ve çapakların yurt içine girişi, hammadde olarak özellikle oyuncak, gıda ile temas eden ürünler gibi insan sağlığını direk olarak etkileyecek şekilde kullanımında ciddi riskler oluşturmaktadır. Bu durumun yarattığı olumsuz imajın, orijinal plastik hammaddeleri üreten şirketlerin piyasadaki rekabetini kısıtladığı düşünülmektedir.

6. REKABET KURUMU VE EPDK KOORDİNASYONU

2012 Rekabet Raporu'nda da değinildiği üzere, serbestleşme ve rekabetçi yapının oluşturulması sürecinin daha etkin ve etkili bir şekilde sürdürülebilmesi bakımından, Rekabet Kurumu ile EPDK arasındaki işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi gerekmektedir. Zira rekabet politikalarının sektöre özgü düzenlemelere kıyasla, siyasetçilerin, politikacıların ve teşebbüslerin etkisi altında kalma riski daha azdır. Bu noktada telekomünikasyon sektöründe BTK ile yapılan işbirliği usulünü belirleyen protokolün bir benzerinin EPDK ile Rekabet Kurumu arasında yapılması yararlı olacaktır.

Bunun yanı sıra, Rekabet Kurumu ile EPDK arasında etkili koordinasyon ve işbirliğinin gerçekleştirilmesi; özelleştirmelerin, serbestleştirmenin ve rekabete açılmanın ön planda olduğu, enerji sektörünün şekillendiği dönemde özellikle önem taşımaktadır. Örnek olarak, EPDK tarafından verilen lisansların koşullarının belirlenmesi aşamasında Rekabet Kurumu'ndan alınacak görüş ile lisansın bir piyasaya giriş engeli haline dönüşmesi ve bu yolla piyasadaki rekabetin kısıtlanması ihtimali bertaraf edilebilecektir. Bu açıdan, enerji sektöründeki rekabete etki eden bir mevzuatın yürürlüğe girmesinden önce Rekabet Kurumu'nun ilgili düzenlemeye ilişkin görüşünün alınması koşulunun getirilmesi isabetli olacaktır. Rekabet Kurumu'nun, enerji sektörünün uzun dönemli vizyonunun oluşturulmasında özellikle aktif rol oynaması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim EPDK'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da da belirtildiği üzere, EPDK'nın piyasadaki rekabeti geliştirme, rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştırma ve Elektrik, Doğal Gaz, Petrol ve LPG piyasalarında rekabet şartlarını oluşturma görevi mevcuttur. Fakat bu kapsamda altı çizilmelidir ki; EPDK'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesinde belirttiği üzere, EPDK'nın (i) tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesi, (ii) işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin düzenlenmesi, (iii) piyasa performansının izlenmesi, (iv) performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulması, tadili ve uygulattırılması, denetlenmesi gibi işin özellikle teknik düzenlemelere odaklanan yapısı sebebiyle, rekabetçi piyasa gerekliliklerini ikincil olarak değerlendireceği endişesi bulunmaktadır.

EPDK ile Rekabet Kurumu arasındaki işbirliği geliştirilirken dikkat edilmesi gereken hususlar mevcuttur. Öncelikle, enerji piyasasının çok teknik ve uzmanlık gerektiren bir sektör olması dolayısıyla, Rekabet Kurumu'nun piyasanın teknik yapısını derinden içselleştirip temkinli bir şekilde pozisyon alması yerinde olacaktır. Diğer bir nokta ise, EPDK ile Rekabet Kurumu arasındaki amaç farklılığıdır. EPDK'nın öncelikli amacı sektöre yatırımı teşvik etmek suretiyle sektördeki arzı genişletmek ve verimliliği artırmak iken, Rekabet Kurumu doğası gereği piyasadaki rekabet ortamını bu husustan üstün tutacaktır. Bu noktada AB'de enerji sektöründeki düzenleyici kurum ile rekabet otoritesi arasındaki durumun irdelenmesi de faydalı olabilecektir. Birlik seviyesinde kurulan “*Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı*” (ACER); genel olarak (i) Ulusal Düzenleyici Kurumların (NRA) faaliyetlerinin koordinasyonu sağlamak, aynı zamanda da Avrupa seviyesinde görevlerini tamamlamak, (ii) İletim Sistem Operatörleri arasındaki işbirliğinin düzenleyici gözetimi yapmak (iii) belirli sınır ötesi konularla ilgili bireysel karar vermek ve (iv) piyasa düzenlemesine ilişkin Komisyon'a genel danışmanlık vermek görevlerini yürütmektedir. Rekabetin korunması hakkında tek yetkili ise Komisyon'dur ve ACER yalnızca düzenleyici bir kurumdur. Ancak, durumun gerektirdiği ölçüde ACER'ın Komisyon'dan gelen talebe cevaben veyahut kendi inisiyatifiyle Komisyon'a görüş verme yetkisi vardır.⁵¹

⁵¹ Koen, Verboest, and Rommel Jan. (2014). *Do European Regulatory Networks foster cooperation or competition between regulatory authorities within federal states?*.

Rekabet Kurulu, bir elektrik dağıtım teşebbüsüne ilişkin 04.07.2012 tarihli ve 12-36/1039-327 sayılı kararında⁵², toptan satış şirketlerinin müşterisi olan ve vadesinde ödeme yapmayan serbest tüketicilerin bir kısmının elektriğini kesmeyi reddetmek suretiyle dağıtım pazarındaki hakim durumunu perakende pazarında kötüye kullanarak 4054 Sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiasını incelemiştir. Kararda, faturalarını zamanında ödemeyen serbest tüketicilerin elektriğini kesip kesmemek konusunda dağıtım şirketlerine serbestlik sağlayan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 37. Maddesinin 1. fıkrası sebebiyle dağıtım şirketlerinin kendi satış birimleri ile toptan satış şirketleri arasında ayrımcılığa neden olacak uygulamalarda bulunmalarının mümkün kılındığı değerlendirilmiştir. Kurul kararında, söz konusu yönetmelik üzerinde uygun değişikliklerin yapılarak “dağıtım şirketine, ödemesini zamanında yapmayan müşterilere yönelik uygulama bakımından inisiyatif tanınması, dağıtım şirketinin ayrımcı davranışlar içerisine girmesine imkan verebileceğinden, dağıtım şirketinin, toptan satış şirketlerinin müşterilerine, kendi müşterilerine olduğundan farklı uygulamalar içine girmesini önleyecek türden düzenlemelerin yapılması” gerektiğini belirtmiştir.

Bu hususta Danıştay 13. Dairesinin 2008/13184 E. 2012/359 K. Sayılı ve iki düzenleyici kurumun da görev alanına giren konularda nasıl hareket edileceğine dair yol gösterici olabilecek yargısal bir içtihat niteliğindeki kararına değinilmesi gerekmektedir. Danıştay 13. Dairesi telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak şu tespiti yapmıştır: “Telekomünikasyon Kurulu'nun aldığı tedbirler ve yaptığı düzenlemelerle mevcut rekabet ihlalinin etkilerinin sona ermesi ve rekabetçi zararın tamamen ortadan kalkması ve konunun salt telekomünikasyon mevzuatını ilgilendiren teknik bir hususa ilişkin olması halinde Rekabet Kurulu'nun soruşturma açıp açmama konusunda bir takdir yetkisi bulunmakla birlikte, bu takdir yetkisinin 4054 Sayılı Kanun'un öngördüğü amaca ve hukuka uygun bir şekilde kullanılması gerektiği, şikâyet konusu fiiller hakkında yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca Telekomünikasyon Kurumu tarafından aynı fiil hakkında uygulanabilecek idari yaptırımların ise Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınması ve genel olarak iki Kurum'un işbirliği içerisinde bulunması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.” Söz konusu tespitin başta petrol piyasası olmak üzere diğer piyasalar için de geçerli olduğu düşünülmektedir.

Kısacası, EPDK ve Rekabet Kurumu'nun enerji piyasasının teknik ve hukuki yapısını göz önünde bulundurarak düzenleme yapmadan önce işbirliği içerisinde görüş alışverişinde bulunması olası rekabet çatışmalarını önleyecektir. İki kurumun da farklı amaçları göz önünde bulundurulduğunda söz konusu işbirliği tüm teşebbüsler için sürdürülebilir bir rekabet ortamının oluşmasına katkı sağlayacaktır.

⁵²04.07.2012 tarih ve 12-36/1039-327 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

7. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA⁵³)

Rekabet Kurumu'nun 2013 Rekabet Raporu'nda⁵⁴ da belirtildiği üzere, ilgili sektörlerin düzenleyici ve denetleyici otoritelerinin uygulamaları ile rekabet hukuku politika tercihleri arasındaki temassızlığın giderilmesini önleyecek ve uygulamanın başarıya ulaşmasını sağlayacak yöntem, düzenleyici otoritelerin idari düzenlemelerinin yürürlüğe girmeden önce Rekabet Kurumu'ndan düzenlemelere ilişkin görüş alması olacaktır. Bu şekilde ilgili düzenlemelerin meydana getirebileceği potansiyel rekabet hukuku sorunları idari düzenleme yürürlüğe girmeden tespit edilebilecek ve gerektiğinde rekabet hukukuna uygun şekilde tekrar düzenlenebilecektir.

Bu noktada, düzenleyici etki analizinin (DEA) doğrudan olmasa da dolaylı olarak piyasadaki rekabete etkilerinin de irdelenmesi gerekmektedir. Özellikle düzenleyici tutsaklığı (*regulatory capture*) gibi teşebbüslerin piyasanın yapısında zarar oluşturacak şekilde düzenleyici kurumlar üzerinde kurdukları baskı, rekabet hukuku açısından da değerlendirilmelidir.

2013 Rekabet Raporu'nda Kurum, düzenleyici etki analizi ile mevzuat/düzenleme taslağını üç başlık altında incelemeyi önermektedir:

“(i) Taslak, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısını veya konumunu sınırlıyor mu?”

“(ii) Taslak, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlıyor mu?”

“(iii) Taslak, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltıyor mu?”⁵⁵

Birinci başlık altında raporda bir teşebbüse mal ya da hizmet sağlaması için münhasır hakların verildiği durumlar veya lisans hakkı gibi ön izinlerin alınmasından dolayı kaynaklanan giriş engellerinden ve mal/hizmet sunumunda bölgesel kısıtlamaların getirilmesinden bahsedilmektedir. İkinci örnek olarak raporda, düzenleme ile fiyat tespiti veya indirim oranının tespiti ve pazarlamaya yönelik (reklam vb.) engeller yer almaktadır. Üçüncü örnekte; teşebbüslerin fiyat, maliyet, satış ve üretim miktarı gibi bilgilerini açıklamalarına yönelik düzenlemelere değinilmektedir.

7.1. Öncelikli Politika Alanlarının Belirlenmesi

Bu çözüm önerisi kapsamında tartışılması gereken en önemli hususlardan biri, kamu politikasının mı, yoksa rekabet hukuku politikasının mı öncelikli tutulması gerektiğidir. Rekabet Kurumu'nun hazırladığı “*Report on Interface between Competition Policy and other Public Policies*”⁵⁶ başlıklı çalışmada da tartışılan bu denge sorunu, pek çok ülkenin yaklaşımı da dikkate alınarak incelenmiştir. Hazırlanan bu raporda, uluslararası ve tüm sektörlerde uygulanabilecek genel bir kuraldan ziyade her ülkenin kendi dokusuna göre ve hatta sektör özelinde kamu politikası ve rekabet hukuku politikası arasında bir denge sağladığı sonucuna varılmıştır.

Örneğin, Romanya'da kanuni düzenlemeler yapılırken rekabet otoritesinin görüşünün alınması zorunlu ve görüşü bağlayıcı iken, Şili'de rekabet otoritesinin görüşü dikkate alınmadan yürürlüğe

⁵³ DEA mevcut ve/veya yeni çıkarılacak kamusal düzenlemelerin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini amaçlayan bir yönetim aracı olup kamu otoritelerinin daha iyi ve etkin düzenleme yapmasını amaçlamaktadır. Detaylı bilgi için bkz; Rekabet Kurumu. (2013). *Rekabet Politikası Yönünden Kamu Müdahaleleri*. Yayın.No. 303. s.42.

⁵⁴ A.g.e

⁵⁵ A.g.e, s. 44.

⁵⁶ Rekabet Kurumu. (2010) *Report on Interface between Competition Policy and other Public Policies*. 9th ICN Annual Conference Istanbul, Türkiye.

giren kanuni düzenlemeye karşı ilgililere yetkili otoritelerde itiraz etme hakkı tanınmıştır. Buna karşılık Avustralya, ABD, Almanya, Hollanda, Belçika ve İsrail’de rekabet otoritelerinin görüşlerinin bağlayıcı olduğu kanunlarında teyit edilmemiş de olsa, oldukça etkili bir rekabet hukuku savunuculuğu sistemi bulunmaktadır.

Benzer şekilde Avrupa’nın pek çok ülkesinde ve AB’de kamu politikaları ile rekabet hukuku politikaları arasındaki dengenin kurulması için koyulmuş bir kural bulunmamaktadır. Ancak bu ülkelerin büyük çoğunluğunun rekabet hukuku politikalarını da dikkate alarak kamu politikalarını belirlediği ve kanuni düzenlemeleri de bu yönde yaptığı söylenebilecektir. İlgili raporda verilen örneklerden biri, Bulgaristan’da rekabet otoritesinin taslak bir kanunda maksimum ücretlerin belediye tarafından belirlenmesine ilişkin maddeye itirazının reddedilmesi ve kamu yararına öncelik tanınmasıdır. İspanya’da kanuni düzenleme ile rekabet hukuku arasındaki çatışmanın incelenmesindeki uygulama ise, etki ve fayda analizinin sonucunda ilgili rekabet kısıtlamasının kamu yararının ağır basması halinde bu kısıtlamaya itiraz edilmemesi yönündedir.⁵⁷ Raporda aynı zamanda, bazı ülkelerin kamu politikası belirlerken rekabet hukukunu da göz önüne alabilmeleri için rehberler yayımladığı belirtilmiştir.

Benzer şekilde Türkiye’de de Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 24. maddesi uyarınca, yürürlüğe koyulması halinde etkisi 10 milyon TL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için DEA zorunlu tutulmaktadır. Ancak ilgili Bakanlık kapsamındaki ilgili Başkanlık söz konusu etki miktarından bağımsız olarak diğer düzenleyici işlemler için de DEA analizi isteyebilecektir. Rekabet Kurumu tarafından DEA yapılacak kamu kurumlarına yol göstermek amacıyla Rekabet Etki Değerlendirmesi Rehberi⁵⁸ hazırlanmış ve ilgili Başkanlığa sunulmuştur. Bunun yanı sıra, 2 Nisan 2007 tarihli genelge ile Düzenleyici Etki Analizi Çalışmalarına ilişkin bir genelge⁵⁹ de yayımlanmıştır.

7.2. Örnek Kararlar

Yukarıda ele alınan hususlara ek olarak, hangi politikanın öncelikli olacağına veya aradaki dengenin nasıl kurulacağına ilişkin uluslararası kabul görmüş bir uygulama bulunmamaktadır. Sektörel düzenleyicinin bulunduğu bir pazarda rekabet hukukunun sınırlarının ne olacağının değerlendirildiği kararlar mevcuttur. Örneğin, *Trinko* kararında⁶⁰ ABD Yüksek Mahkemesi, rekabet hukuku analizinin her bir dosya için olay bazında yapılması gerektiğini belirtmiştir. Hâlihazırda bir sektörel düzenleyici kurum tarafından piyasadaki rekabeti tespit etmek ve düzenlemek üzere uygulanan bir yapı bulunmakta ise, rekabet hukuku kapsamındaki ek analizin olası yararının sektörel düzenleyici kurumun inceleme ve müdahalesinin piyasadaki yararından daha düşük olacağını belirtmiştir. İlgili karar kapsamında telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren Verizon Communications Inc.’in telekomünikasyon sektöründe uygulanması gerekli olan ve 1996 tarihli İletişim Kanunu’ndan kaynaklanan, rakiplerin piyasaya girişini kolaylaştırıcı yükümlülüklerle uymadığı iddia edilmiştir. Mahkeme ilgili mevzuatın oldukça teknik olduğunu belirtmiş ve mahkemelerin bu kadar teknik bir mevzuat kapsamında rekabet hukuku değerlendirmesine girmelerinin riskli olabileceğine değinmiştir. İlgili dava kapsamında sektörel düzenleyici otoritenin Verizon’a zaten ceza kesmiş olduğunun ve otoritenin mahkemeye nazaran günlük uygulamayı takip edebilecek mecra olduğunun altını çizmiştir. Mahkeme ayrıca, ek bir rekabet hukuku analizinin faydasının ancak sektörel düzenleyici kurumun piyasadaki rekabete ilişkin bir mekanizması bulunmamakta ise faydalı ve gerekli olacağına işaret etmiştir.⁶¹ ABD’de Yüksek Mahkeme’nin kabul ettiği bir savunma doktrini olan kamu

⁵⁷ A.g.e., s. 26-35.

⁵⁸ Başkanlık. (2007). *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi Genelge*

⁵⁹ A.g.e.

⁶⁰ *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis v. Trinko*. (2004). LLP, 540 U.S. 398.

⁶¹ A.g.e., s. 412.

düzenlemesinden kaynaklanan davranışların rekabet hukuku sorumluluğundan bağımsız tutulması savunması doktrini (*state action immunity defense doctrine*) ilk olarak Parker v. Brown⁶² kararında kabul edilmiştir.⁶³ Bu doktrin yukarıda yer alan ABD kararlarının da yaklaşımını belirlemiştir. Rekabet Kurulu'nun da bu yaklaşımı benimsediği kararları mevcuttur.⁶⁴

Avrupa'daki yaklaşım ise ABD'dekinden daha farklıdır. Avrupa'da da söz konusu doktrininin kabul gördüğü söylenebilecekse de, bir teşebbüsün kamu düzenlemesine uygun davranmak üzere rekabet hukuku ihlalinde bulunması halinde, rekabet hukuku anlamında sorumluluğu olmadığı savunması ancak söz konusu davranış gerçekleştirildiğinde bu ticari kararı alırken bağımsız olmaması halinde kabul edilebilecektir. Bu durum Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) İtalyan Kibritçileri Birliği (CIF) kararında incelenmiştir.⁶⁵ İlgili kararda ABD'den farklı olarak üye devletlerin yerel kamu düzenlemelerinin AB'nin İşleyişine İlişkin Anlaşma'ya da aykırı olmaması gerektiği vurgulanmıştır. CIF'e ilişkin kararda ATAD, CIF'e yerel kibrit üreticilerinin katılmasının kanunen zorunlu olduğu ve CIF'in pazardaki davranışlarının bir Alman kibrit firmasının pazara girişini engellediği iddiasını incelemiştir. Kararda, İtalya'daki ilgili 1992 tarihli kanuni düzenleme⁶⁶ sebebiyle CIF ve İtalyan hükümeti arasında bir anlaşma yapılmıştır. Bu anlaşmaya göre CIF üyesi olmayan teşebbüslerin İtalyan yerel pazarına kibrit satışına izin verilmemektedir. Bunun yanı sıra, işleyişe ilişkin olarak da CIF'e kibrit üretimine kota koyma ve fiyat belirleme yetkisi tanınmıştır. CIF, İtalyan yerel pazarına kibrit sağlanması için İsveç kibrit markası ile münhasır sözleşme yapmıştır. Alman kibrit üreticisi ise bu anlaşma sebebiyle İtalyan pazarına giremediğini iddia etmiştir. Mahkeme kararı CIF'in faaliyetlerini üç farklı tip altında incelemiştir: (i) CIF'in kanuni düzenlemeden dolayı zorunlu olarak gerçekleştirdiği davranışları, (ii) kanuni düzenlemeden kaynaklanan davranışları, (iii) kendi inisiyatifi ile bağımsız olarak gerçekleştirdiği davranışları. İlgili kararda her halükarda CIF'in ve üyelerinin söz konusu kanuni düzenlemeye dayanarak yaptıkları konsorsiyum ve anlaşmaların amacının CIF tarafından pazarlanacak kibritlerin üretiminin teşebbüsler arasında paylaşılmasını içerdğine ve bunun rekabeti etkilediğine dikkat çekilmiştir. Mahkeme, söz konusu rekabet hukuku ihlalinin kanuni düzenlemesinden dolayı mı meydana geldiği, yoksa CIF'in bağımsız inisiyatifi ile mi gerçekleştiği ayrımının yapılması gerektiğini belirtmiştir. Kararda CIF'in fiyat ve kotaya ilişkin kanundan kaynaklanan bir yetkisi olduğu kabul edilmekle birlikte, bunların düzenlenmesi ve uygulanmasının CIF'in inisiyatifinde olduğuna karar verilmiştir. Mahkeme ilgili teşebbüslerin, özellikle fiyat sabitleme veya pazar paylaşımı sözleşmeleri gibi, bir kanuni düzenleme sebebiyle gerçekleştirdikleri AB rekabet hukukuna aykırı davranışlarına ilişkin olarak; (i) yerel rekabet hukuku otoritesinin AB rekabet hukukuna aykırı olan bu kanunu geçerli olarak kabul etmemesi gerektiğine, (ii) ilgili teşebbüslerin söz konusu kanundan kaynaklanan geçmiş davranışlarına ceza verilmemesi gerektiğine, (iii) ancak yerel rekabet otoritesinin söz konusu kanunu uygulanamaz olarak belirledikten sonra gerçekleştirmiş oldukları rekabet hukukunu ihlal eden davranışlarına ceza verilebileceğine, (iv) bununla birlikte teşebbüslerin doğrudan kanuni düzenlemeden kaynaklanmayan ve fakat söz konusu kanuni düzenleme sebebiyle ancak kendi inisiyatifleriyle gerçekleştirdikleri davranışları için ceza uygulanabileceğine karar vermiştir. Buna ek olarak, her ne kadar bir konsorsiyuma dahil olmaları kanunen zorunlu olsa da, bu konsorsiyum vasıtasıyla yeniden satış fiyatının tespiti ve üretimin teşebbüsler arasında paylaşılması davranışları teşebbüslerin kendi inisiyatifleri ile gerçekleştirildiğinden piyasadaki rekabeti kısıtlayıcı bu davranışları sebebiyle teşebbüslere AB rekabet hukuku kapsamında ceza uygulanabileceği belirtilmiştir.

İlgili karardaki yaklaşım, teşebbüsün kanuni düzenlemenin bir gereği olarak rekabet hukukuna aykırı anlaşmalara girmesi halinde cezai müeyyide değerlendirmesi yapılırken bu davranışların veya kanunun

⁶² Brown, Parker. (1942). 317 U.S. 341, 350-52.

⁶³ Kintner, E. ve Kaufman D. C. (1973). *The State Action Antitrust Immunity Defense*. *The American University Law Review*, Vol. 23,527.

⁶⁴ 8.1.2009 tarih ve 09-01/2-2 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

⁶⁵ Case C-198/01. (2003). *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

⁶⁶ Royal Decree 560/1923. (1923). *Gazzetta Ufficiale*. 27 March 1923, 72.

verdiği yetkinin uygulamasının rekabet hukuku ihlali doğurup doğurmadığı ve bu uygulamaların teşebbüslerin kendi inisiyatifinde olup olmadığına bakılması gerektiği şeklindedir.

Avrupa Komisyonu'nun söz konusu çatışmaya olan yaklaşımı da İtalyan mahkemesi kararına benzerdir. *Deutsche Telekom* davasında Deutsche Telekom'un sektörel kanuni düzenlemeye tabi olması ve bu kanuna dayanarak gerçekleştirdiği davranışları sebebiyle rekabet hukuku kapsamında ihlal iddiasına konu olmaması gerektiğini savunmuştur⁶⁷. Avrupa Komisyonu Deutsche Telekom'un söz konusu eylemi sektörel kanuni düzenleme sebebiyle gerçekleştirdiğini belirtmekle birlikte bu davranışları gerçekleştirirken "*ticari takdir yetkisine*"⁶⁸ sahip olduğu noktada rekabet hukuku altında da hukuki sorumluluğu olduğuna karar vermiştir.⁶⁹

Rekabet Kurulu 26.05.2006 tarihli, 06-36/464-126 sayılı⁷⁰ kararında, benzer bir yaklaşım izlemiştir. Kararda, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu tarafından 2001-2002 öğretim yılının ikinci yarısında ilköğretim okullarına süt temini ve dağıtımına yönelik olarak düzenlenen ihaleye katılan süt üreticisi teşebbüslerin ihaleye katılımında danışıklı fiyat teklifinde bulunarak toplam ihale miktarı ve bedelini aralarında eşit bir şekilde paylaştıkları iddiasını incelemiştir. Süt üreticileri iddia edilen paylaşım şemasının Bakanlık etkisiyle gerçekleştirildiğini ve kendi iradelerinin bulunmadığı savunmasını yapmışlardır. Kurul, Bakanlığın üreticiler tarafından yapılacak teklifleri etkilemeye çalıştığını ancak ihale sonucuna müdahale etmediğini tespit etmiştir. Kararda, ihalenin düzenleniş şeklinin, ihalede danışıklı hareket yapılmasına ve ihalenin paylaşımına yönelik teşebbüs davranışlarını haklı çıkarmadığı belirtilerek üreticilere ceza verilmiştir. Ancak Kurul ilgili idarenin ihlali gerçekleşmesinde oynadığı aktif rolü de göz önüne alarak bunu hafifletici sebep olarak değerlendirmiştir. Böylece İtalyan mahkeme kararında olduğu gibi, kanuni düzenlemenin teşebbüsleri belli bir harekete yönlendirdiği kabul edilirken, bu düzenlemeden kaynaklanan davranışın ihlale yol açması ve bu hareketin teşebbüslerin inisiyatifinde gerçekleştirildiği göz önüne alınarak ilgili teşebbüslere idari para cezası uygulanmıştır.

Benzer şekilde, 20.5.2008 tarihli, 08-34/456-161 sayılı kararında,⁷¹ Rekabet Kurulu Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği (Yönetmelik)'ne ilişkin düzenlemeye uyum sağlamak amacıyla kurulan teşebbüs birliğinin, söz konusu teşebbüs birliği tarafından yetkilendirilen teşebbüs aracılığıyla gerçekleştirdiği atık akü toplama faaliyetinin 4054 Sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediğini incelemiştir. İlgili Yönetmelik, pil ve akülerin belli standartlara göre üretilmesini sağlamak, zararlı içeriğe sahip olanların ithal ve ihraç yoluyla üretim ve satışının önlenmesi, atık haline gelmiş pil ve akülerin elden çıkarılması ve geri dönüşüme kazandırılabilmesi için yönetim planları hazırlanmasına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Kurul kararında, söz konusu teşebbüs vasıtasıyla ilgili teşebbüslerin akü satışı yapan bayi ve distribütörlerden toplanacak atık akülere ilişkin satış fiyatını tespit etmek, bayi ve distribütörlerin diğer lisanslı toplayıcılara atık akü vermelerini engellemek ve geri dönüşüm şirketlerinin diğer lisanslı toplayıcılardan atık akü almasını engellemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine karar vermiştir. Kurul, üretici ve ithalatçılar için belli standartlar koyan düzenlemenin, fiyata veya iş yapma şekline yönelik düzenlemeler getirmemesi nedeniyle, düzenlemenin sınırları dışında hareket eden teşebbüs birliği üyesi ilgili teşebbüslere ceza verilmesini kararlaştırmıştır. Kurul ilaveten ilgili teşebbüsün hukuki varlığının sona erdirilmesine veya faaliyet konusunun değiştirilmesine karar vermiştir. Sonuç itibarıyla her ne kadar ilgili teşebbüsün Yönetmelik'in getirdiği zorunluluklardan dolayı ve çevresel faydaları gerçekleştirmek üzere kurulmuş olduğunu kabul etse de Kurul, ilgili teşebbüs aracılığı ile

⁶⁷ *Deutsche Telekom AG*, Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, OJ L 263/9, 2003, para. 53-54.

⁶⁸ *Yersu Şahin, Selen*.(2011). *Enerji ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Rekabet Otoritesi ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki Yetki Çakışması Meselesi*.

⁶⁹ *Deutsche Telekom AG*, Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, OJ L 263/9, 2003, para. 53-54.

⁷⁰ 26.05.2006 tarihli ve 06-36/464-126 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

⁷¹ 20.5.2008 tarihli ve 08-34/456-161 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

teşebbüslerin faaliyetlerinin Yönetmelik'in amacı dışına çıktığını, aralarında rekabetçi davranışların koordinasyonunu sağladıklarını ve rekabete aykırı eylemler gerçekleştirdiklerini belirtmiştir.

Bu kararlardan görüldüğü gibi, Rekabet Kurulu da teşebbüslerin kanuni düzenlemelerden kaynaklanan faaliyetlerini incelerken, teşebbüslerin bağımsız olarak kendi inisiyatifleriyle hareket edip etmediğinin incelemesini yapmaktadır. Böylece, her ne kadar kanuni bir düzenleme, örneğin, teşebbüslerin belli bir kamu yararı sebebiyle bir araya gelmelerini gerektirse de, kanuni düzenlemenin gereği yerine getirilirken kendi inisiyatifleriyle gerçekleştirdikleri davranışlardan rekabet hukuku kapsamında sorumlu olduklarına karar vermektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, rekabet hukukunun rekabet otoritelerine, piyasayı düzenleme ve denetleme fonksiyonunun ise sektörel düzenleyici kurumlara bırakılması gerekliliği bazı istisnalar dışında üzerinde anlaşılan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Düzenleme ve rekabet hukukunun uygulanması için esas itibarıyla ayrı kurumlar bulunmaktadır. Örneğin, sektörel düzenleyici kurumların sınırlı düzenleme yetkilerine sahip olduğu Fransa'da rekabet otoritesi pek çok kararında, enerji piyasalarında şebekeye erişim hakkından doğan uyuşmazlıklarda son sözü kendisinin söylemesi gerektiğini ifade etmiştir. İngiltere'de rekabet otoritesi ile sektörel düzenleyiciler, rekabet hukuku kurallarını birlikte uygulamaktadırlar. Benzer şekilde, ABD'de rekabet otoriteleri ile sektörel düzenleyici kurumlar, rekabet hukukunun kurallarının bir bölümünü birlikte uygulamaktadırlar.

Bu noktada AB'deki duruma da değinilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Avrupa Komisyonu'nun bu husustaki görüşü, enerji piyasasında genel rekabet hukuku kuralları ve sektör spesifik kuralların ilgili düzenleyici kurullar tarafından ortak uygulanması gerektiği yönündedir. Bu bağlamda Avrupa'daki ortak enerji piyasasının iki farklı düzenleyici kurula (Avrupa Komisyonu Rekabet Genel Müdürlüğü ve Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı) tabi olduğu söylenebilir. AB mevzuatında belirtilen rekabet hükümlerinin ve sektör spesifik kurallarının kapsamı bu açıdan söz konusu iki düzenleyici kurulun müdahil oldukları konuları ve hangi durumlarda beraber hareket ettiklerini belirler. Genel bağlamda ise rekabet hukuku direkt olarak anlaşmalardan doğduğu için sektör spesifik kurallardan hiyerarşik olarak daha üsttedir. Bu nedenle, Komisyon'un alacağı kararlar, ACER nezdinde yönlendiricidir nitekim rekabet hukuku hükümleri sektör spesifik kuralların kapsamını belirler niteliktedir.⁷²

Piyasalarda hâlihazırda var olan rekabetin korunması hususunda rekabet otoritesinin işlevinin ağır bastığı; tekel ve eksik rekabet piyasalarında rekabetin tesis edilmesi bakımından ise düzenlemenin görece ön planda olmasının tercih edildiği görülmektedir. Genel olarak, sektöre özgü düzenlemeler, rekabet politikalarının aksine, geçici bir işleve sahiptir. Rekabet, hem teşebbüslerin maliyetlerini düşürmelerini teşvik eden, hem de bu maliyet düşüşlerinin doğrudan tüketicilere yansıtılmasını sağlayan bir süreç olduğundan, düzenlemeye kıyasla daha etkin bir kaynak dağıtım mekanizması olarak görülmektedir. Bu nedenle de, düzenlemenin hedefi, düzenlenen sektörleri mümkün olduğu kadar rekabete açmak olmalıdır. Düzenlenen sektörlerdeki kalıcı piyasa aksaklıklarının ortadan kalkması ve bu piyasaların daha rekabetçi hale gelmesiyle, sektörel düzenleyici otoritelerin varlık nedeni de ortadan kalkacak ve bu piyasalarda sadece rekabet hukuku uygulanır hale gelecektir.

Enerji sektörü özelinde ise iletim ve dağıtım faaliyetlerinin doğal tekel özelliklerini koruyacak olmaları yukarıda belirtilen genel değerlendirmenin çok önemli bir istisnasıdır. Yine pek çok ülkede enerji sektörü uygulamalarında görülen ve düzenlemeye tabi olan altyapı ve sosyal tarifeler gibi unsurlar da, enerji sektöründe düzenleyici kurumların etkin işlevlerinin süreklilik taşıması gerektiğini

⁷² Diathesopoulos, Michael D. (2010). *From Energy Sector Inquiry to Recent Antitrust Decisions in European Energy Markets: Competition Law as a Means to Implement Sector Regulation*.

göstermektedir. Ülkemizde, enerji sektöründe, rekabet hukukunun üye sektörel düzenleme fonksiyonlarının uygulanmasının iki farklı otorite tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, her ne kadar Rekabet Kurumu'nun iş yükü öngörülebiyecek şekilde artacak olsa da, kanuni düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden önce Rekabet Kurumu'nun görüşünün alınması ve bu görüş neticesinde kamu yararı ve diğer kamu politikalarının da göz önünde bulundurulmak suretiyle ilgili kanuni düzenlemede değişiklik yapılabilme imkânının bulunması, rekabet hukuku ve diğer kamu düzenlemeleri arasındaki temassızlığı önemli ölçüde azaltacaktır.

8. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Enerji piyasasında halihazırda faaliyet gösteren ya da piyasaya giriş yapma düşüncesinde olan tüm teşebbüsler için etkin ve etkili bir rekabet ortamının oluşması hukuki öngörülebilirliğe ve mevcut düzenlemelerin/uygulamaların işlemesine bağlıdır. Bu anlamda, rekabet politikaları ve sektörel düzenlemeler arasındaki çelişkiler piyasadaki tüm oyuncular için sadece risk oluşturmamakta, aynı zamanda ülkenin rekabet gücünü de doğrudan etkilemektedir.

Elektrik, doğal gaz, petrol ve petrokimya piyasaları rekabet hukuku açısından incelendiğinde piyasaya giriş engeli oluşturan uygulamalar, teşebbüslerin üstlendiği ek maliyetler ve düzenleyici kurum ile rekabet otoritesi arasındaki yetki çatışmasının ortak sorunlar olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda raporda, özellikle enerji ve doğalgaz sektöründe kamunun payı ve maliyetleri yansıtmayan fiyatların bu piyasalardaki rekabeti olumsuz etkilediği belirtilirken, petrol piyasasında lisanslar ve piyasaya giriş koşullarının yeniden gözden geçirilmesi ve EPDK'nın piyasa fiyatlarına müdahaleden kaçınması önerilmektedir. Petrokimya piyasasında ise kümelenme modeli kapsamındaki girişimlerin rekabetin önünde engel teşkil ettiği vurgulanmaktadır. Şeffaf, güvenilir ve iyi işleyen bir enerji piyasası için rekabet hukuku açısından sorunlu bu alanların tespit edilerek piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda politikaların yeniden belirlenmesi önemlidir.

Bunların yanı sıra, EPDK ve Rekabet Kurumu'nun kuruluş amacı gereği farklı önceliklerinin olması, birbiri ile çatışan düzenlemeler yapılmasına yol açmakta; bu düzenlemeler neticesinde alınan farklı kararlar da teşebbüslerin ağır yaptırımlarla karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır. Bu sorunun ortadan kaldırılabilmesi için EPDK ve Rekabet Kurumu arasındaki etkin işbirliğinin geliştirilmesi ve enerji sektöründe rekabete etki eden bir mevzuatın yürürlüğe girmesinden önce Rekabet Kurumu'nun ilgili düzenlemeye ilişkin görüşünün alınması koşulunun getirilmesi önerilmektedir.

Bu noktada Düzenleyici Etki Analizi, hazırlanan mevzuatların rekabet üzerindeki muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini sağlayan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle ilgili düzenlemelerin yol açabileceği potansiyel rekabet hukuku sorunları idari düzenleme yürürlüğe girmeden tespit edilebilecek ve gerektiğinde rekabet hukukuna uygun şekilde tekrar düzenlenebilecektir.

Sonuç olarak Türkiye'de daha adil ve etkin bir rekabet ortamının olduğu, daha rekabetçi bir enerji piyasası için kamu düzenlemeleri ve rekabet hukuku arasındaki temassızlığın giderilmesi büyük önem arz etmektedir. Söz konusu ortamın tesisi için sektörü ilgilendiren mevzuat hazırlanırken ya da kararlar alınırken rekabet de göz önünde bulundurulmalı, piyasada etkin rol oynayan düzenleyici kurum ve Rekabet Kurumu arasındaki bağlar kuvvetlendirilmelidir.

9. KAYNAKÇA

Antitrust Enforcement in Regulated Sectors Working Group Subgroup 2: Enforcement experience in regulated sectors. (2004). Report to The Third ICN Annual Conference Seoul, 16.

Başbakanlık. (2007). Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları.
http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf

Brown, Parker. (1942). 317 U.S. 341, 350-52.

Case C-198/01. (2003). Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Çelen, Aydın. (2011). Yeni Bir Kalkınma Modeli: İşbirliği İçerisinde Rekabet ve Kümelenme.
<http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=pAxbJYZ6yZkhhPTsew12eQ=-H7deC+LxBI8=>.

Deutsche Telekom AG Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 (2003). OJ L 263/9. 53-54.

Diathesopoulos, Michael D. (2010). From Energy Sector Inquiry to Recent Antitrust Decisions in European Energy Markets: Competition Law as a Means to Implement Sector Regulation.

Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

EPDK Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı. (2013). Doğal Gaz Piyasası 2013 Yılı Sektör Raporu.
http://www.epdk.gov.tr/documents/dogalgaz/rapor_yayin/Dpd_Rapor_Yayin_Sektor_Raporu_2013.pdf

Kintner, E. ve Kaufman D. C. (1973). The State Action Antitrust Immunity Defense. The American University Law Review, Vol. 23,527.

Koen, Verhoest, and Rommel Jan. (2014) Do European Regulatory Networks foster cooperation or competition between regulatory authorities within federal states?. <http://reggov2014.ibeio.org/bcn-14-papers/54-181.pdf>

Rekabet Kurumu (2008). Akaryakıt Sektör Raporu.
<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fSekt%25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor2.pdf>

Rekabet Kurumu. (2013). Rekabet Politikası Yönünden Kamu Müdahaleleri. Yayın No:303.
<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Rekabet%20Raporu/rapor2013.pdf>

Rekabet Kurumu. (2010) Report on Interface between Competition Policy and other Public Policies. 9th ICN Annual Conference Istanbul, Türkiye.
http://www.icn-istanbul.org/Upload/Materials/SpecialProject/SP_BackgroundReport.pdf

Rekabet Kurumu. (2012). Doğal Gaz Sektör Araştırması.
http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Sekt%025c3%025b6r%02BRaporu/sector_rapor8.pdf

Rekabet Kurumu. (2012). Rekabet Raporu.
<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Rekabet+Raporu/rapor.pdf>

Royal Decree 560/1923. (1923). Gazzetta Ufficiale. 27 March 1923, 72.

Sağlam, Burak. (2012). Monopolden Emtia Piyasasına: Emtia Piyasası Yaklaşımıyla Elektrik Piyasalarındaki Dönüşüm Sürecinin Rekabetçi Analizi. Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi. s. 27.

SOCAR Türkiye. (2011). SOCAR Türkiye Yatırımları PETKİM 2023 Value-Site Vizyonu ‘Rafineri-Petrokimya-Enerji-Lojistik Entegrasyonu.
<http://www.socar.com.tr/en/content/socar-turkiye-yatirimlari-petkim-2023-value-site-vizyonu-rafineri-petrokimya-enerji-lojistik>

Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis v.Trinko. (2004). LLP, 540 U.S. 398.

Yersu Şahin, Selen. (2011). Enerji ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Rekabet Otoritesi ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki Yetki Çakışması Meselesi.

10. MEVZUAT LİSTESİ

Mevzuat listesi proje kapsamında teşebbüslerden söz konusu proje anlamında piyasadaki davranışlarını en çok etkileyen mevzuatları veya örneklerini sunması istendiğinde teşebbüsler tarafından sunulan listedir.

ELEKTRİK PİYASASI

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun

Elektrik Dağıtım ve Perakende Satışına İlişkin Hizmet Kalitesi Yönetmeliği

Dağıtım Sistemi Yatırımlarının Düzenlenmesi Yönetmeliği

Elektrik Enerjisi Talep Tahminleri Hakkında Yönetmelik

Elektrik İletim Sistemi Arz Güvenliği ve Kalitesi Yönetmeliği

Aydınlatma Yönetmeliği

Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği

Elektrik Piyasasında Dağıtım ve Tedarik Lisanslarına İlişkin Tedbirler Yönetmeliği

Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği

Elektrik Piyasası İthalat ve İhracat Yönetmeliği

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği

Elektrik Piyasası Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği

Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği

Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliği

Tadillere ve İletim Faaliyeti ile Vazgeçilen Faaliyetlerin Devrine İlişkin Yönetmelik

Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği

Elektrik Piyasasında Faaliyet Gösteren Üretim ve Dağıtım Şirketlerinin Lisansları Kapsamındaki Faaliyetlerin Denetlenmesine İlişkin Yönetmelik

Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik

Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler Hakkında Yönetmelik

Organize Sanayi Bölgelerinin Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik

Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi Verilmesi Hakkında Yönetmelik

Elektrik Piyasasında İnşaatına Başlanmış Olan Tesislere Yeni Üretim Lisansı verilmesi Hakkında Yönetmelik

Dağıtım Bölgelerinde Uygulanabilecek Fiyat Eşitleme Mekanizması Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasasında Perakende Satış Sözleşmesi Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ

Elektrik Üretiminde Aynı Bölgede ve Aynı Kaynak İçin Lisans Başvurusu Seçim Usul ve Esasları Tebliği

İletim ve Dağıtım Sistemlerinde Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 11. Maddesi Uyarınca Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasasında Kullanılacak Sayaçlar Hakkında Tebliğ

Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmeliğin Uygulanmasına Dair Tebliğ

Rüzgar ve Güneş Ölçümlerine İlişkin Tebliğ

Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği

Elektrik Piyasasında Toplam Tüketim Tahmini Belirleme Metodolojisi

Elektrik Piyasasında Fark Fonuna İlişkin Uygulama Prosedürü

Elektrik Piyasasında Teminat Hesaplama Prosedürü

Elektrik Piyasasında Dengeleme Güç Piyasası Kapsamında Etiket Değerlerinin Belirlenmesi ve Sistem Marjinal Fiyatının Hesaplanması Prosedürü
Elektrik Piyasasında Otomatik Sayaç Okuma Sistemlerinin Kapsamına ve Sayaç Değerlerinin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar
Elektrik Piyasasında OSOS kapsamına dahil edilecek sayaçların, haberleşme donanımının ve ilave teçhizat ve altyapının asgari teknik özellikleri
Elektrik Piyasasında Tahmini Tüketim Değeri Belirleme Metodolojisi
Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği Uyarınca Kayıp Katsayıları Hesaplama Metodolojisine İlişkin Usul ve Esaslar
Elektrik Piyasasında Kayıp Katsayıları Hesaplama Metodolojisi ve Ekleri
Elektrik Piyasasında Kaçak ve Usulsüz Elektrik Kullanımına İlişkin Usul ve Esaslar
Elektrik Piyasasında Gelir ve Tarife Düzenlemesi Kapsamında Düzenlemeye Tabi Unsurlar ve Raporlamaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ
Elektrik Piyasasında Dağıtım Sistemi Gelirinin Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ
Elektrik Piyasasında Perakende Satış Hizmet Geliri ile Perakende Enerji Satış Fiyatlarının Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ
Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Bağlantı Bedellerinin Belirlenmesi Hakkında Tebliğ
Elektrik Piyasasında İletim Sistemi İşletim Gelirinin Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ
Elektrik Piyasasında Piyasa İşletim Gelirinin Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ,
Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) Kararları

Yenilenebilir Enerji:

Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Enerjisi Üreten Tesislerde Kullanılan Aksamın Yurt İçinde İmalatı Hakkında Yönetmelik
Rüzgar Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Lisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği

DOĞAL GAZ PİYASASI

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun)
5367 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
3378 Sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu
Aynı Yerde Doğal Gaz Depolama Faaliyetinde Bulunmak Üzere Lisans Başvurusunda Bulunan Tüzel Kişilerin Seçimi Hakkında Yönetmelik
Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü (Botaş) Ham Petrol Ve Doğal Gaz Boru Hattı Tesislerinin Yapımı Ve İşletilmesine Dair Teknik Emniyet Ve Çevre Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası Dağıtım Ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası İç Tesisat Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası İletim Şebekesi İşleyiş Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası Sertifika Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası Tarifeler Yönetmeliği
Doğal Gaz Piyasası Tesisler Yönetmeliği
Sıvılaştırılmış Doğal Gaz Depolama Tesisi Temel Kullanım Usul Ve Esaslarının Belirlenmesine Dair Yönetmelik
Türk Mühendis Ve Mimar Odaları Birliği Petrol Mühendisleri Odası Serbest Petrol Ve Doğal Gaz Mühendisliği Hizmetleri Uygulama, Tescil, Denetim Ve Asgari Ücret Yönetmeliği

Yer Altı Doğal Gaz Depolama Tesisi Temel Kullanım Usul Ve Esaslarının Belirlenmesine Dair Yönetmelik

Doğal Gaz Piyasası Kanununun 9. Maddesi Uyarınca 1/1/2005 Tarihinden İtibaren Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Doğal Gaz Piyasası Kanununun 9. Maddesi Uyarınca 2004 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Doğal Gaz Satış Fiyatı Tespit Kararı Tebliği

Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanunun 9. Maddesi Uyarınca 2010 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanunun 9. Maddesi Uyarınca 2009 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanunun 9. Maddesi Uyarınca 2012 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanunun 9. Maddesi Uyarınca 2011 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanunun 9. Maddesi Uyarınca 2013 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ

Elektrik Piyasası Ve Doğal Gaz Piyasasında Faaliyet Gösteren Lisans Ve Sertifika Sahibi Tüzel Kişilerce Ödenmesi Gereken Yıllık Lisans Bedeli İle Katılma Payının Bildirim Ve Tahsil Usulüne İlişkin Tebliğ

12.2.2004 Tarihinden 31.12.2004 Tarihine Kadar Uygulanmak Üzere Doğal Gaz Piyasası İle İlgili Bağlantı Tarifeleri Hakkında Tebliğ / Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı Hakkında Tebliğ / Tebliğ No: 296

Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi (Botaş) Tarafından Mevcut Doğal Gaz Alım Veya Satış Sözleşmelerinin Kısmi Veya Bütün Olarak Tüm Hak Ve Yükümlülükleri İle Birlikte Devredilmesi Amacıyla Yapılan İhaleler İçin İthalat Lisans Yeterlik Sahibi Şirketlerin Belirlenmesi Ve İhale Neticesi Kurum'a Yapılacak İthalat Lisans Başvuruları Hakkında Tebliğ /Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı Hakkında Tebliğ / Tebliğ No: 384

01/01/2005 Tarihinden Bu Konuda Yeni Bir Düzenleme Yapılıncaya Kadar Uygulanmak Üzere, Doğal Gaz Piyasası İletim Ve Sevkiyat Kontrolüne Ait Tarifeler Hakkında/ Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı Hakkında Tebliğ / Tebliğ No: 396

Dağıtım Bölgelerindeki Serbest Tüketicilere Doğal Gaz Satışı Yapmakta Olan Tedarikçilere Uygulanacak Taşıma Bedelinin Belirlenmesi Hakkında / Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı Hakkında Tebliğ / Tebliğ No: 397

01.04.2005 Tarihinden 31.12.2005 Tarihine Kadar Uygulanmak Üzere Doğal Gaz Piyasası İle İlgili Bağlantı Tarifeleri Hakkında /Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı Hakkında Tebliğ / Tebliğ No: 466

Serbest Bölgeler Kanunu Çerçevesinde Oluşturulmuş Olan Serbest Bölgelerin Doğal Gaz Temini Ve Kullanımı Hakkında / Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı Hakkında Tebliğ / Tebliğ No: 494
Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Rus Doğal Gazının Karadeniz Altından Türkiye Cumhuriyeti'ne Sevkiyatına İlişkin Anlaşmaya Ek Protokol"Ün 7 Nci Maddesine İlişkin Olarak Yapılan Açıklamalar Hakkında Tebliğ / İkili Ve Çok Taraflı Anlaşmalar Genel Tebliği / Sıra No: 1

Kaçak Veya Usulsüz Doğal Gaz Kullanımı Durumunda Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ

Ts 10624 "Gaz Regülatörleri - Yanıcı Gazlar (Doğal Gaz, Havagazı Ve Lpg) İçin Giriş Basıncı 0,02 Mpa - 0,4 Mpa (0,2 Bar - 4 Bar) Olan" Standardı Hakkında Tebliğ / Mecburi Standard Tebliği / Tebliğ No: Ösg-2001/2-3

Şehir İçi Doğal Gaz Dağıtım Şirketlerinin Dağıtım Ve Satış Faaliyetleriyle İlgili Yapmak Zorunda Oldukları Muhasebe Ayrışımı Uygulaması Usul Ve Esasları Hakkında Tebliğ / Muhasebe Uygulama Ve Mali Raporlama Genel Tebliği / Tebliğ No: 2002/1

PETROKİMYA PİYASASI

Türkiye Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) mevzuatı

Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuatı

Petrol Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuatı

Türk Petrol Kanunu ve ilgili mevzuatı

LPG Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuatı

Çevre Kanunu Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği

Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği

Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği

Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği

Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanunun Uygulama Yönetmeliği, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği

Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği

Çevre Kanununca Alınması Gereken İzin ve Lisanslar Hakkında Yönetmelik

Çevre Denetimi Yönetmeliği

Atık Yönetimi Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik

Kimyasalların Envanteri ve Kontrolü Hakkında Yönetmelik

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği

Gümrük Kanunu

Orman Kanunu

Kıyı Kanunu

İmar Kanunu

İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun

İthalat Rejimi Kararı

İthalatta Gözetim Uygulanması Hakkında Karar

İthalatta Kota ve Tarife Kontenjanı İdaresi Hakkında Karar

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar

5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun

2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu

Enerji Verimliliği Kanunu