

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2013-1-80 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 13-62/856-364  
Karar Tarihi : 6.11.2013

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA,  
Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

**B. RAPORTÖRLER** : Metin PEKTAŞ, Emre GÜLER, Hakan EREK

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Batı Enerji A.Ş.

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILANLAR** : - Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.  
Orhangazi Caddesi, Pk 160 Maltepe 54100 Sakarya  
- Sakarya Elektrik Perakende Satış A.Ş.  
Karabaş Mahallesi, Hafız Selim Sokak, D-100 Karayolu üstü  
No: 14, Ofis: 26-27 Kocaeli

(1) **E. DOSYA KONUSU: Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve Sakarya Elektrik Perakende Satış A.Ş.'nin bölgelerindeki serbest tüketicilerin diğer elektrik tedarik firmaları ile anlaşmalarını engellemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiası.**

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda;

- Elektriğin perakende satışı alanında faaliyet gösteren Sakarya Elektrik Perakende Satış A.Ş.'nin (SEPAŞ) Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. (SEDAŞ) ile aynı ekonomik bütünlük içinde bulunması nedeniyle tüketici bilgilerine erişiminin mümkün olduğu, bu durumun bölgede faaliyet gösteren tedarikçilerin müşterilere erişimini ve rekabet edebilmelerini güçleştirdiği,

- SEPAŞ'ın elektrik satış faaliyeti esnasında müşterileri kendileri ile sözleşme yapmaya yönlendirdiği, pek çok müşterinin elektrik tedarikinde sorun yaşamamak için SEPAŞ ile sözleşme yapmayı tercih ettiği,

- Batı Enerji ve diğer tedarikçilerin %10-13 oranlarında indirim yapabildiği bir piyasada SEDAŞ tarafından serbest tüketicilere uygulanan indirim oranlarının %5-6 seviyelerinde kaldığı, düşük indirim oranlarıyla tüketicilerin mağdur edildiği

iddia edilmektedir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 19.7.2013 tarih, 4409 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 27.8.2013 tarih ve 2013-1-80/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 5.9.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 13-50/720-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 23.10.2013 tarih ve 2013-1-80/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(4) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; önaraştırma konusuna ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

**I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

(5) **I.1. Hakkında Önaraştırma Yapılan Taraflar: SEDAŞ ve SEPAŞ**

- (6) SEDAŞ, Kocaeli, Bolu, Düzce ve Sakarya illerindeki elektrik dağıtım<sup>1</sup> faaliyetlerini münhasıran yürütmektedir. 01.07.2008 tarihinde gerçekleşen özelleştirme işlemi ile SEDAŞ hisselerinin tamamı Akkök-Akenerji -CEZ Konsorsiyumu'nun kontrolüne geçmiştir.
- (7) Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme süreci içinde hem elektriğin dağıtımını hem de elektriğin perakende satışını bünyesinde dikey bütünleşik olarak bulunduran dağıtım şirketleri yasal ayrıştırmaya tabi tutularak, dağıtım ve perakende hizmetlerini ayırmışlardır. SEPAŞ, bu ayrışma sonucu SEDAŞ'dan ayrışarak kurulan bir şirkettir. İlgili dağıtım bölgesi olan Kocaeli, Bolu, Düzce ve Sakarya illerinde görevli tedarik şirketi<sup>2</sup> unvanına sahip olan SEPAŞ bölgesindeki 1,4 milyon aboneye hizmet vermektedir.

## I.2. İlgili Pazar

- (8) Dosya kapsamında ilgili ürün pazarları “elektrik dağıtım pazarı” ve “elektriğin perakende satışı pazarı”, ilgili coğrafi pazar ise “Kocaeli, Bolu, Düzce ve Sakarya illeri” olarak belirlenmiştir.

## I.3. EPDK Düzenlemeleri

- (9) 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanun'un (6446 sayılı Kanun) 9. maddesinin 2. fıkrasında “Dağıtım şirketi, lisansında belirtilen bölgedeki dağıtım sistemini elektrik enerjisi üretimi ve satışında rekabet ortamına uygun şekilde işletmek, bu tesisleri yenilemek, kapasite ikame ve artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin hizmet sunmakla yükümlüdür.” hükmü yer almaktadır.
- (10) Görevli tedarik şirketinin sorumluluklarına ilişkin olarak 6446 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 4., 5. ve 7. fıkralarında şu hükümler yer almaktadır:

*“(4) Dağıtım şirketi tarafından yürütülmekte olan perakende satış faaliyeti, görevli tedarik şirketi tarafından yerine getirilir. Görevli tedarik şirketi, ilgili dağıtım bölgesinde bulunan serbest tüketici olmayan tüketicilere Kurul tarafından onaylanan perakende satış tarifeleri üzerinden elektrik enerjisi satışı yapar.*

*(5) Görevli tedarik şirketi, serbest tüketici niteliğini haiz olduğu hâlde, başka bir tedarikçiden elektrik enerjisi temin etmeyen tüketicilere, son kaynak tedarikçisi sıfatıyla elektrik enerjisi sağlamakla yükümlüdür. ...*

*(7) Görevli tedarik şirketinin piyasada rekabeti kısıtlayıcı veya engelleyici etki doğuran davranış veya ilişkilerinin tespiti hâlinde ilgili tedarik şirketi, Kurulca öngörülecek tedbirlere uymakla yükümlüdür. Kurul, bu tedarik şirketinin yönetiminin yeniden yapılandırılması veya dağıtım şirketiyle sahiplik ya da kontrol ilişkisinin belli bir program dâhilinde kısıtlanmasını ya da sonlandırılmasını da içeren tedbirleri alır.”*

- (11) Dağıtım şirketinin sorumluluklarına ilişkin olarak, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 23. maddesinin 5.,8. ve 10. fıkralarında sırasıyla şu hükümler yer almaktadır:

*“(5) Bulunduğu dağıtım bölgesindeki perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi dışındaki bir tedarikçiden elektrik enerjisi ve/veya kapasite satın almakta olan bir serbest tüketicinin, hukuki gerekler nedeniyle tedarikçisinin faaliyetine geçici olarak ara verilmesi veya tedarikçisinin faaliyetinin son bulması halinde, bulunduğu bölgedeki*

<sup>1</sup> Dağıtım faaliyeti elektrik enerjisinin ulusal iletim hatlarından taşınmasının ardından şehir veya daha geniş coğrafi bölgelerde kurulu yerel şebeke üzerinden nihai kullanıcıya ulaştırılması faaliyetidir. Dağıtım şirketleri dağıtım faaliyetinin doğası gereği doğal tekel niteliğindedir.

<sup>2</sup> Dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin hukuki ayrıştırılması kapsamında kurulan veya son kaynak tedarikçi yükümlüsü olarak yetkilendirilen tedarik şirketi. Görevli tedarik şirketi yıllık elektrik enerjisi tüketimi 5000 kwh'in altında olan veya yıllık tüketimi belirtilen sınırın üstünde olup elektriğini ikili anlaşma ile almak istemeyen tüketicilere elektrik sağlamakla yükümlüdür.

*dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi bu serbest tüketiciye yeni bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapıncaya kadar elektrik enerjisi ve/veya kapasite temin etmekle yükümlüdür. (...)*

*(8) Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler, lisanslarına kayıtlı olan dağıtım bölgesindeki sayaçların okunmasından ve elde edilen verilerin ilgili tedarikçiye bildirilmesinden sorumludur. (...)*

*(10) Dağıtım şirketleri, üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 1/1/2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütürler.”*

- (12) Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 25. maddesinde de dağıtım firmasının sorumluluklarına ilişkin olarak şu hükümlere yer verilmektedir:

*“(...) c) Eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeksizin dağıtım hizmeti sunulacağı,*

*d) Üçüncü şahısların dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanım taleplerinin sisteme erişim hakkı gözetilerek karşılanacağı, (...)*

*k) Piyasada; verimli, istikrarlı ve ekonomik bir sistemin oluşturulması ve korunması açısından, elektrik enerjisi üretimi, toptan satışı ve perakende satışında rekabet ortamına uygun alt yapının sağlanacağı, (...)*

*t) Bölgesinde yürütülen perakende satış faaliyetlerinde, tüm perakende satış lisansı sahibi tüzel kişilere eşit taraflar arasında ayırım gözetmeden dağıtım hizmeti sağlayacağı, (...)*

*aa) Perakende satış şirketlerinin ilgili mevzuat kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için gerekli olan bilgilerin talep edilmesi halinde sağlanacağı,”*

- (13) Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin “Eşit taraflar arasında ayırım yapılmaması” başlıklı 37(1) maddesinde aşağıdaki hususlar yer almaktadır:

*“TEİAŞ ve dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler, lisansları kapsamındaki hizmetleri sağlarken; a) Lisans sahibi diğer tüzel kişiler, serbest ve serbest olmayan tüketiciler arasında ayırım yapamaz, piyasa koşullarını bozucu davranışlarda bulunamaz, b) İlgili mevzuatın gereklerini ve tarifeleri, tüm sistem kullanıcılarına eşitler arasında ayırım gözetmeyecek şekilde uygular, c) İletim ve dağıtım sistemine erişilebilirlik hususunda ve elektrik enerjisi kesintileri veya kısıntıları ile ilgili olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi veremez, d) Serbest tüketicileri herhangi bir tedarikçiye yönlendiremez.”*

- (14) Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin “Sisteme erişim ve sistem kullanım hakları” başlıklı 38. maddesinde aşağıdaki hususlara yer verilmiştir:

*“Gerçek veya tüzel kişilerin, iletim ve/veya dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanım taleplerinin, ilgili mevzuat gereğince müstakil olarak iletim ve/veya dağıtım faaliyetini yürütmekle görevli TEİAŞ ve/veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeksizin karşılanması zorunludur. Serbest tüketici niteliği kazanmış bir tüketicinin tedarikçisini seçme serbestisine hiçbir surette müdahale edilemez ve serbest tüketicilerin sisteme erişim ve sistem kullanım hakları engellenemez.”*

- (15) Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği'nin “Kamuoyunu Bilgilendirme” başlığı altında 9. maddesinde dağıtım şirketlerinin serbest tüketicilerle ilgili paylaşması gereken bilgilere dair hükümlere yer verilmiştir:

*“Bir önceki takvim yılına ait olmak üzere; Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler; (...) 2) Tedarikçisini seçme hakkını kullanan serbest tüketiciler tarafından tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarını, 3) Serbest tüketici limitini geçtikleri halde tedarikçisini seçme hakkını kullanmayan tüketiciler tarafından tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarını,*

*her yıl Ocak ayı içerisinde EPDK'ya bildirmek ve internet sayfasında yayımlamak suretiyle kamuoyuna duyurmak zorundadır."*

- (16) Görüldüğü üzere, sektörel mevzuatta dağıtım şirketlerinin, kendi bölgelerinde faaliyet gösteren tüm elektrik tedarik şirketlerine eşit mesafede olmaları ve bu şirketlerin piyasada faaliyet göstermelerini zorlaştırıcı ve görevli tedarik şirketi ile rekabet etmelerini güçleştirici davranışlarda bulunmamaları gerektiği hususları düzenlenmektedir.

#### **I.4. Değerlendirme**

- (17) Dosya konusu iddialardan ilki SEPAŞ'ın SEDAŞ ile aynı ekonomik bütünlük içinde bulunması nedeniyle SEDAŞ'ın doğal olarak sahip bulunduğu müşteri bilgilerine SEPAŞ'ın erişiminin mümkün olduğu hususudur. Bununla birlikte özelleştirme işleminden yasal ayrıştırmanın zorunlu tutulduğu 1.1.2013 tarihine kadar (daha sonra uyumun kolaylaşması için 1.7.2013 tarihine kadar uzatılmıştır) dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin bütünlüklü olması sonucunda dağıtım bölgesinde yer alan bütün tüketici bilgileri görevli tedarik şirketi için erişilebilir bilgiler olmuştur. Bu durumun yasal ayrıştırma sonrası da kurumsal hafızanın aktarılması yoluyla bir süre devam etmesinin ticari ve idari bakımdan doğal bir süreç olduğu, piyasanın serbestleşmesi ve istenilen düzeye ulaşması için zamana gereksinim olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan 1.7.2013 tarihi itibarıyla gerek dağıtım şirketlerinin gerekse görevli tedarik şirketlerinin erişebildiği bilgilere sınırlama getirilmiştir.<sup>3</sup>
- (18) Dosya konusu ikinci iddia, SEPAŞ'ın elektrik satış faaliyeti esnasında müşterilere çeşitli telkinlerde bulunarak kendileri ile sözleşme yapmaya yönlendirdiği, bunun sonucu olarak pek çok müşterinin elektrik tedarikinde sorun yaşamamak adına SEPAŞ ile sözleşme yapmayı tercih ettiği iddiasıdır. Piyasa yapısındaki değişimlere rağmen tüketiciler nezdindeki algılamaların henüz değişmediği anlaşılmaktadır. Şöyle ki; ayrıştırmanın henüz çok yeni olması nedeniyle pek çok tüketici SEDAŞ ve SEPAŞ'ı birbirinden bağımsız farklı şirketler olarak görmemekte, SEDAŞ'ı özelleşmiş bir şirket olarak algılamamakta, elektrik tedarikinin devlet tarafından sağlandığı bilgi ya da algısıyla hareket etmekte ve bu da diğer tedarik şirketlerinden değil de SEPAŞ'dan elektrik satın almaya temayül etmelerine neden olabilmektedir.
- (19) Tüketiciler nezdindeki bu algılamaların görevli tedarik şirketi tarafından suiistimal edilerek bir piyasa avantajına dönüştürülmesinin rekabetçi endişeler doğurması kaçınılmazdır. SEPAŞ'ın gerçekleştirdiği iddia edilen bu davranış, müşterilerin tedarikçilerini seçme özgürlüklerini ellerinden alma ve diğer tedarikçileri görevli tedarik şirketi karşısında rekabetçi açıdan dezavantajlı duruma düşürme sonucunu beraberinde getirebileceğinden, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında rekabet ihlali olarak değerlendirilebilecek niteliktedir. Ancak, önaraştırma kapsamında yapılan yerinde incelemelerde bu iddiayı destekleyebilecek nitelikte somut herhangi bir bulguya ulaşılamamıştır.
- (20) Dosya kapsamında değerlendirilen üçüncü ve son husus SEPAŞ'ın serbest tüketicilere yönelik olarak ulusal tarife üzerinden diğer tedarikçilere kıyasla daha az indirim yaptığı hususudur. Şikayet dilekçesinde, Batı Enerji ve diğer tedarikçilerin ulusal tarife üzerinden %10-13 oranlarında indirim yapabildiği bir piyasada SEPAŞ tarafından serbest tüketicilere uygulanan indirim oranlarının %5-6 seviyelerinde kaldığı, düşük indirim oranlarıyla tüketicilerin mağdur edildiği ifade edilmektedir.
- (21) Tedarik firmaları serbest tüketicilere teklif sunarken her bir tüketici özelinde çalışma yapmakta ve o tüketiciye özel bir fiyat oluşturmaktadır. Dosya mevcudu bilgilere göre, serbest tüketicilere yönelik fiyat oluşum sürecinde, müşterilerin saatlik yük eğrileriyle birlikte gece, gündüz ve puant

<sup>3</sup> Bununla birlikte rekabetçi bir perakende piyasasının oluşturulması bakımından görevli tedarik şirketi dışındaki tedarik şirketlerinin de müşteri profillerine dair gerekli ve yeterli ölçüde bilgiye erişiminin ve belirli seviyede bir şeffaflığın olması gerektiği açıktır. Bu nedenle piyasa bilgilerine erişimde adalet ve şeffaflık konularının, Rekabet Kurulu'nun 13.5.2013 tarih 5265 sayı ile başlatmış olduğu Elektrik Sektör Raporu çalışmasında ayrıntılı olarak ele alınması planlanmaktadır.

## 13-62/856-364

saatlerindeki tüketimleri dikkate alınmaktadır. Tedarik firmaları tarafından bu bilgilerin elde edilmesi ve fiyat çalışmasının yapılmasının ardından gerçek fiyatlar, perakende şirketi ile tüketicilerin piyasada serbest olarak yaptıkları pazarlık ve ikili anlaşmalar sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada düşük indirim oranlarının rekabet ihlali olarak değerlendirilebilecek nitelikte olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

- (22) Bu çerçevede, dosya konusuna ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

### **J. SONUÇ**

- (23) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.