



**ELEKTRİK  
TOPTAN SATIŞ VE PERAKENDE SATIŞ  
SEKTÖR ARAŞTIRMASI**

**Ocak 2015  
ANKARA**





**ELEKTRİK  
TOPTAN SATIŞ VE PERAKENDE SATIŞ PİYASASI  
SEKTÖR ARAŞTIRMASI**

**Raportörler**

**Cengiz SOYSAL  
Metin PEKTAŞ  
Selen Yersu ŞAHİN  
Emine TOKGÖZ  
Hakan EREK**

© Rekabet Kurumu. Her Hakkı Saklıdır.

Rekabet Kurumunun izni olmaksızın çoğaltılamaz, ancak kaynak gösterilmek şartıyla alıntı yapılabilir. Bu rapor, Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında vereceği kararlar açısından bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır.

## GRAFİKLER

Syf

Grafik 1:	2003 – 2013 yılları arasında Türkiye elektrik enerjisi üretiminin kuruluşlara göre dağılımı	18
Grafik 2:	Türkiye elektrik üretimi kurulu gücü ve üretim miktarı içinde kamu-özel payının yıllar içindeki gelişimi	20
Grafik 3:	2003 – 2013 yılları arasında Türkiye elektrik enerjisi üretiminin kaynaklara göre dağılımı	21
Grafik 4:	Türkiye Elektrik Üretimi Kurulu Gücünün Kaynaklara Göre Dağılımı	21
Grafik 5:	Türkiye'nin Hidroelektrik Kurulu Gücünün ve Üretiminin Yıllar İçerisindeki Gelişimi	23
Grafik 6:	2013 Yılı Türkiye Toplam Üretimimin ve Hidroelektrik Üretimimin Aylara ve Santral Tipine Göre Dağılımı	23
Grafik 7:	2013 Yılı Aylara Göre Puant Tüketim Miktarları ve Puant Saatleri	24
Grafik 8:	Türkiye Tüketimi (GWh), TETAŞ Satışları (GWh) ve TETAŞ'ın Toplam Tüketim İçindeki Payı	26
Grafik 9:	2012 ve 2013 Yıllarında Piyasa Takas Fiyatı (PTF) Hareketleri	27
Grafik 10:	Sıfır Bakiye Düzeltme Kaleminin 2012-2014 Yılları Arasındaki Değişimi	28
Grafik 11:	Elektrik Piyasasında Yapılan İkili Anlaşmaların Dağılımı	28
Grafik 12:	Teorik ve Fiili Piyasa Açıklık Oranlarının Gelişimi	32
Grafik 13:	Rastgele Seçilen 6 Dağıtım Bölgesine İlişkin Sayaç Dağılım Grafikleri	33
Grafik 14:	Türkiye Genelinde Ticarethane, Sanayi ve Mesken Grubundaki Tüketicilerin Sayaç Dağılımı	35
Grafik 15:	Tek Zamanlı Fiyat Tarifelerinde Yer Alan Enerji Bedelleri ve 3 Aylık Ortalama Piyasa Takas Fiyatı	38
Grafik 16:	Sanayi, Ticarethane ve Mesken Gruplarının Elektrik Temin Kaynaklarına Göre Dağılımı	39
Grafik 17:	2014 İlk Çeyreğinde Uygulanan Üç Zamanlı Tarifeler (TL/MWh ) ve Saatlik Ortalama Piyasa Takas Fiyatı	40
Grafik 18:	2013 Yılı Saat Bazında Ortalama Piyasa Takas Fiyatları	40
Grafik 19:	2002- 2012 yılları arası dönemde üretim kurulu gücü ve trafo kapasitesi	51
Grafik 20:	2013 Yılı 1 Kodlu YAL Talimatların (MWh) Yük Tevzi Bölgelerine Göre Dağılımı ve Toplam Türkiye Üretimi İçindeki Payı (%)	52
Grafik 21:	2013 Yılı 1 Kodlu YAT Talimatların (MWh) Yük Tevzi Bölgelerine Göre Dağılımı ve Türkiye Toplam Üretimi İçindeki Payı (%)	52
Grafik 22:	2012 ve 2013 yılı Temmuz – Aralık Dönemlerinin 'Toplam Üretim', '1 Kodlu YAL Talimatları' ve 'Sıfır Bakiye Düzeltme Tutarı' Karşılaştırmaları	54
Grafik 23:	Ocak 2012'den itibaren Serbest Tüketici Çekiş Oranı ve Piyasa Takas Fiyatı Gelişimi	78
Grafik 24:	2012'den itibaren Tek Zamanlı Tarife Enerji Bedelleri ve Aylık Ortalama PTF	112
Grafik 25:	2014 Yılı'nın İlk Çeyreğinde Uygulanan Üç Zamanlı Tarife ve Bu Dönemde Her Bir Saat Diliminde Oluşan Ortalama PTF	113
Grafik 26:	Sanayi, Ticarethane ve Mesken Gruplarının 2013 Yılı Tüketim Dağılımları	114

## ŞEKİLLER

Şekil 1:	6446 sayılı Kanun'un Ardından Türkiye Elektrik Piyasasında Yer Alan Faaliyetler	17
Şekil 2:	Elektrik Üretiminde Doğal Gazın ve Doğal Gaz Tüketiminde Elektrik üretiminin Payları	22
Şekil 3:	2013 yılı itibarıyla TETAŞ'ın Alım-Satım İşlemleri	25
Şekil 4:	Serbest Tüketici Limiti, Teorik Piyasa Açıklık Oranı Ve Dağıtım Özelleştirmeleri Süreci	31

## TABLolar

Tablo 1:	Yİ – YİD – İHD santrallerinin sözleşme bitiş tarihleri	19
Tablo 2:	2013 Yılında Verilen Kısıt Talimatları	53
Tablo 3:	AB Üyesi Ülkelerde Son Kaynak Tedariği ve Varsayılan Tedarik Kavramlarının Kapsam	104
Tablo 4:	2013 yılı itibarıyla Avrupa'da Tüketici Grupları Bazında Fiyat Düzenlemesinin Devam Ettiği Ülkeler	106

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR .....	i
YÖNETİCİ ÖZETİ .....	i
GİRİŞ .....	1
<b>1. ELEKTRİK PİYASALARININ SERBESTLEŞME SÜRECİNE GENEL BAKIŞ .....</b>	<b>3</b>
1.1. SERBESTLEŞME SÜRECİNDE DİKKATE ALINMASI GEREKEN NOKTALAR .....	3
1.2. TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASALARININ GELİŞİMİ VE MEVCUT DURUM TESPİTİ.....	5
1.2.1. Serbestleşme Sürecindeki Yasal Çerçeve .....	7
1.2.2. Serbestleşme Sürecinde Rekabet Kurulu Karar ve Uygulamaları.....	12
1.2.3. Serbestleşme Sürecinde Piyasanın Gelişimi .....	16
<b>2. TOPTAN SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET.....</b>	<b>42</b>
2.1. PAZAR GÜCÜ.....	44
2.1.1. Serbestleşme Sürecinde Pazar Gücü Problemi.....	44
2.1.2. Türkiye Elektrik Piyasalarında Pazar Gücü Problemi .....	46
2.2. PİYASANIN İZLENMESİ .....	55
2.3. ŞEFFAFLIK.....	61
2.4. TALEP KATILIMININ REKABETÇİ YAPIYA ETKİLERİ.....	66
2.4.1. Talep Katılımının Serbestleşme Sürecindeki Yeri ve Önemi .....	66
2.4.2. Türkiye Elektrik Piyasalarının Serbestleşme Sürecinde Talep Katılımı .....	70
2.5. DİKEY İLİŞKİLER, İKİLİ ANLAŞMALAR VE RİSK YÖNETİMİ.....	72
<b>3. PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET .....</b>	<b>80</b>
3.1. YERLEŞİK ŞİRKETLER VE PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET .....	82
3.1.1. Geçiş Maliyetleri ve Yerleşik Tedarik Şirketlerinin Piyasadaki Konumu .....	84
3.1.2. Perakende Satış Seviyesinde Rekabetin Sağlanması .....	87
3.2. PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE FİYATLAMA .....	102
3.2.1. Varsayılan Tedarik Kavramı ve Nihai Tüketici Tarifeleri .....	105
3.2.2. Son Kaynak Tedariki.....	110
3.3. TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASI VE NİHAİ TÜKETİCİ TARİFELERİ.....	111
<b>4. ELEKTRİK PİYASALARININ SERBESTLEŞME SÜRECİNDE KURUMSAL YAPI.....</b>	<b>118</b>
4.1. Rekabet Hukuku Uygulamaları ve Sektörel Düzenlemeler Arasındaki Farklılıklar .....	119
4.2. Türkiye Elektrik Piyasalarında Sektörel Düzenlemeler ve Rekabet Hukuku Uygulamaları..	121
<b>SONUÇ .....</b>	<b>128</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ACER</b>	The Agency for Cooperation of Energy Regulators
<b>ETKB</b>	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Açılımına yer verilmemiş)
<b>CMA</b>	Competition and Markets Authority (Birleşik Krallık)
<b>CPP</b>	Kritik Puant Fiyatlaması (Critical Peak Pricing)
<b>DUY</b>	Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği
<b>EPDK</b>	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>EPIAŞ</b>	Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi
<b>EÜAŞ</b>	Türkiye Elektrik Üretim A.Ş.
<b>İHD</b>	İşletme Hakkı Devri
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>OFGEM</b>	Office of Gas and Electricity Markets (Birleşik Krallık)
<b>PTF</b>	Piyasa Takas Fiyatı
<b>REMIT</b>	Enerji Toptan Satış Piyasalarında Dürüstlük ve Şeffaflık ile İlgili Düzenleme
<b>RTP</b>	Gerçek Zamanlı Fiyatlama (Real Time Pricing)
<b>SBDK</b>	Sıfır Bakiye Düzeltme Kalemi
<b>SMF</b>	Sistem Marjinal Fiyatı
<b>TEAŞ</b>	Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.
<b>TEDAŞ</b>	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
<b>TEİAŞ</b>	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
<b>TEK</b>	Türkiye Elektrik Kurumu
<b>TETAŞ</b>	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
<b>TOU</b>	Kullanım Zamanlı Fiyatlama (Time of Use Pricing)
<b>Yİ</b>	Yap-İşlet
<b>YİD</b>	Yap-İşlet-Devret

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Rekabetçi bir elektrik piyasasının tesisi hedefine yönelik olarak 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile hız kazanan serbestleşme sürecinde, 2013 yılında yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile yeni bir aşamaya geçildiği görülmektedir. Bu süreçte Rekabet Kurumu, gerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un yasaklayıcı hükümleri kapsamında yapılan incelemeler ve alınan kararlarla, gerekse rekabet savunuculuğu kapsamında ilgili mevzuata ilişkin verdiği görüşler ile üzerine düşen görev ve sorumluluğu yerine getirmektedir. Rekabet savunuculuğu kapsamında hazırlanan "Elektrik Toptan Satış ve Perakende Satış Piyasası Sektör Araştırması" raporu;

- *serbestleşme sürecinde durum tespiti,*
- *toptan satış piyasasının rekabetçi yapısı,*
- *perakende satış piyasasının rekabetçi yapısı ve*
- *serbestleşme sürecinde kurumsal yapı*

konularını ele alan dört bölümden oluşmaktadır.

### **BÖLÜM 1- ELEKTRİK PİYASALARININ SERBESTLEŞME SÜRECİNE GENEL BAKIŞ**

Elektrik toptan satış ve perakende satış piyasalarına yönelik olarak hazırlanan sektör araştırmasının ilk bölümünde; elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde dikkate alınması gereken hususlara ilişkin olarak yapılan genel değerlendirmelerin ardından, Türkiye elektrik piyasalarının gelişimi ve mevcut durumu ele alınarak, rekabetçi bir toptan satış ve perakende satış piyasasının tesisi sürecinde önem taşıyan başlıklar tespit edilmeye çalışılmıştır. Elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde "*işleyebilir rekabet*" ortamının sağlanması perspektifi ile hazırlanan raporun bu bölümünde, 2001 yılından itibaren ivme kazanan serbestleşme sürecine ilişkin tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda;

- Serbestleşmenin bir süreç olarak ele alınmasının, bu sürecin sürekli olarak izlenip değerlendirilmesinin ve gerektiğinde revize edilmesinin önem arz ettiği,
- Gerek elektrik, gerekse doğal gaz piyasalarının daha rekabetçi bir yapıya geçmesi sürecinde "yükümlenilen maliyet" oluşturan Yap-İşlet (Yİ) ve Yap-İşlet-Devret (YİD) projeleri kapsamındaki alım sözleşmelerinin belirleyici olduğu ve geleceğe dönük rekabet politikası değerlendirmelerinde bu sözleşmelerin büyük bölümünün sona ereceği 2018-2019 döneminin önem kazandığı,
- Dağıtım özelleştirmeleri ve serbest tüketici limitinin düşürülmesi ile birlikte perakende satış piyasasının serbestleştirilmesi yönünde atılan adımların ardından, 6446 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber, likit bir toptan satış piyasasının oluşturulması hedefinin, önümüzdeki dönem için ana başlık haline geldiği,
- Bugüne kadar gelen süreçte, dağıtım özelleştirmeleri çerçevesinde gerçekleşen özelleştirme süreci ile hukuki ayrıştırmanın ve serbest tüketici limitinin düşürülmesini kapsayan serbestleşme sürecinin eşzamanlı olarak yürütülmesinin, uygulamada

eşgüdüm sağlanması konusunda birtakım sorunlara yol açtığı; bu tecrübeden hareketle, bundan sonra toptan satış ve perakende satış piyasalarının serbestleşmesine yönelik atılacak adımlarda uyum gözetilmesine ihtiyaç bulunduğu,

- Ülkenin elektrik üretim kaynakları içerisinde doğal gazın ağırlığı dikkate alındığında, elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşme sürecinin birbirini önemli ölçüde etkilediği; dolayısıyla, söz konusu iki alanda birbiriyle uyumlu politikalar oluşturulmasının önem kazandığı,
- Özelleştirmeler sonrasında piyasa oyuncusu olarak rolü azalan kamunun, düzenleyici ve denetleyici rolünün ön plana çıktığı ve kurumsal yapının bu doğrultuda en iyi şekilde tasarlanmasının kilit konulardan biri haline geldiği

noktalarına vurgu yapılmıştır.

## **BÖLÜM 2 – TOPTAN SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET**

İyi işleyen bir toptan satış piyasasının tesisi için piyasada çok sayıda alıcının ve satıcının bulunmasının ötesinde, piyasa katılımcılarının fiyatları ve diğer ekonomik parametreleri belirleyecek ya da etkileyecek pazar gücüne sahip olmamasının önemine vurgu yapılan bu bölümde, Türkiye elektrik piyasasının serbestleşme sürecinde önem kazandığı düşünülen *pazar gücü, dikey bütünleşme ve dikey ilişkiler, piyasanın izlenmesi, şeffaflık ve talep tarafının katılımı* konuları ayrı ayrı ele alınmıştır.

### ***Pazar Gücü:***

*Pazar gücü* konusuna ilişkin değerlendirmelerde; geçmişte kamu teşebbüslerinin hâkimiyetinde olan piyasa yapısında ortaya çıkmayan pazar gücü problemlerinin, özelleştirmelerin ardından rekabetin yeterince tesis edilemediği alanlarda ortaya çıkmasının söz konusu olabileceğine dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede, kamunun piyasa oyuncusu olarak rolünün azaldığı özelleştirmeler sonrası süreçte önem verilmesi gereken konunun; potansiyel pazar gücü problemlerinin ortaya çıkmadan ya da büyümeden tespit edilmesi ve pazar gücünü azaltıcı mekanizmaları hayata geçirmek konusundaki etkinliğin artırılması olduğu belirtilmiştir.

Pazar gücü sorununa ilişkin bölümde dikkat çeken bir diğer husus ise, iletim kısıtları sebebiyle ortaya çıkabilecek pazar gücü problemleridir. Kamu sahipliği döneminde dikey bütünleşik yapıya yönelik olarak planlanan ve oluşturulan iletim altyapısı, üretim özelleştirmeleri ile birlikte işlemeye başlayacak olan piyasa mekanizmasında yetersiz kalabilecek ve bölgesel pazar gücü problemine yol açabilecektir. Bu risk kapsamında, piyasanın izlenmesi ve şeffaflık konularına önem verilmesine ilave olarak; TEİAŞ'ın KİT statüsünün ve ihale mevzuatı kapsamında göstereceği faaliyetlerin ve yatırımların, serbestleşme süreciyle birlikte dinamik bir yapıya sahip olması beklenen elektrik piyasasının ihtiyaçlarına cevap verebilmesini sağlayacak adımların atılması gerektiği üzerinde durulmuştur.



**Piyasa İzleme:**

*Piyasa izleme* kavramının tartışıldığı bölümde; üretim özelleştirmelerinin de tamamlanmasıyla birlikte, özellikle üretim ve toptan satış faaliyetlerinde piyasa aksaklıklarına yol açabilecek teşebbüs faaliyetlerinin büyük problemlere yol açmadan engellenmesinin önemine vurgu yapılmıştır. ABD'deki ve AB'deki *piyasa izleme* uygulama ve tecrübelerine yer verilen bölümde, gerek sektörel düzenlemelerin gerekse rekabet hukuku uygulamalarının, rekabetçi şekilde işleyen ve likit bir toptan satış piyasasının tesisinde yetersiz kaldığı durumların ortaya çıkabileceği ifade edilmiştir. Bu noktadan hareketle, bağımsız ve tarafsız bir yapıda kurgulanacak piyasa izleme biriminin; ortaya çıkabilecek potansiyel risklerin önceden saptanmasını ve ilgili düzenleyici kurumların hukuki altyapılarının elektrik piyasalarının dinamik yapısına uygun olarak yenilenmesini sağlayacak kilit unsur olacağı belirtilmiştir.

**Şeffaflık:**

Dikey bütünleşik teşebbüslerin yer aldığı ve düzenlenmiş fiyatların söz konusu olduğu bir piyasa yapısından, ayrıştırma uygulamaları sonucunda üretim, toptan satış ve perakende satış alanlarında birbiriyle rekabet halinde olan teşebbüslerin yer aldığı piyasa yapısına geçişle birlikte şeffaflık konusu ön plana çıkmaktadır. Türkiye elektrik piyasalarındaki şeffaflık seviyesine ilişkin olarak AB müktesebatı da dikkate alınarak yapılan değerlendirmelerde, bilgilerin merkezi bir platformdan ve toplu halde yayımlanacağı etkin bir şeffaflık rejiminin kurgulanması gerektiği tespitinde bulunulmuş ve şeffaflık seviyesinin artırılması için atılacak bazı önerilere yer verilmiştir.

**Talep Tarafının Katılımı:**

Tüketicilerin piyasa koşullarına cevap vermesinin sağlanması ile ilgili bir yapılanma olan talep katılımının ele alındığı bölümde; ekonomik talep katılımının, toptan satış ve perakende satış piyasaları arasındaki bağlantının kurulmasına ve her iki seviyede de etkinlik sağlanmasına katkısı üzerinde durulmuştur. Ekonomik talep katılımı; rekabetçi piyasalardaki ani fiyat yükselişlerine tüketiciler tarafından cevap verilmesi sonucunda bu yükselişlerin kayda değer ölçüde azaltılmasını sağlamak ve böylece, üretim ve toptan satış faaliyetlerinde pazar gücü sorununun çözümü için bir araç haline gelebilmektedir. Bu sebeple, serbestleşme sürecinin başarısı için, tüketicilerin tedarikçi seçme serbestisinin sağlanmasının ötesinde, etkin bir şekilde talep katılımını sağlamak için gerekli hukuki ve teknolojik altyapıların geliştirilmesi, tüketicilerin kısa dönemde elektrik fiyatlarına tepki vermelerini sağlayacak piyasaların oluşturulması ve bu piyasalara girişin kolaylaştırılması gereği üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede, özellikle işlem maliyetlerini azaltmaya yönelik "talep toplayıcılar" ve benzeri yeni piyasa katılımcılarının önünün açılması ve yeni piyasa yapılanmalarının ortaya çıkmasının kolaylaştırılmasının yanında, tüketici farkındalığının ve bilincinin artırılmasının önem taşıdığı belirtilmiştir.

### ***Dikey Bütünleşme:***

Toptan satış seviyesinde rekabet başlığı altında ele alınan son husus ise; üretim, toptan satış ve perakende satış faaliyetlerinin tamamını ilgilendiren *dikey bütünleşme ve dikey ilişkiler* konusudur. Özellikle üretim ve tedarik faaliyetlerinin dikey bütünleşmesi konusunun ele alındığı bu bölümde, dikey bütünleşme eğiliminin likit bir toptan satış piyasasının tesisi sürecinde ortaya çıkarabileceği olumlu ve olumsuz etkiler değerlendirilmiştir. Dikey bütünleşme seviyesi ve toptan satış piyasasında likiditenin artırılması konusunun, gerek sektörel düzenlemelerin gerekse rekabet hukuku uygulamalarının birbirini desteklediği ve tamamladığı uyumlu bir uygulamayı gerekli kıldığı ifade edilen bölümde, dikey bütünleşme eğilimini ve dikey bütünleşmeden kaynaklanacak riskleri en aza indirecek şekilde likit bir toptan satış piyasasının tesisi hedefi üzerinde yoğunlaşılmasının yerinde olacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede, sektörel düzenlemeler ve rekabet hukuku kapsamında yapılacak müdahalelerin yanında, fiyat sinyallerinin oluşturulması ve etkin risk yönetiminin kolaylaştırılması gibi hususlarda önemli rolü olan likit bir ikili anlaşmalar piyasasının tesis edilmesinin önemine vurgu yapılmıştır. İşleyebilir rekabetçi bir toptan satış piyasasının tesisi sürecinde rekabetçi bir perakende satış piyasasının tamamlayıcı olduğu; bununla birlikte, kısa süreli giriş çıkışlar ile perakende satış seviyesinde oluşacak “aşırı” rekabetçi yapının piyasanın kısa döneme odaklanmasına sebep olması ve etkin bir ikili anlaşmalar piyasası oluşumu sürecine zarar vermesi riskini ortaya çıkardığı noktasına dikkat çekilmiştir.

### **BÖLÜM 3 – PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET**

Bu bölümde, gerek 4628 sayılı Kanun, gerekse 6446 sayılı Kanun çerçevesinde belirlenen nihai hedefin, tüm tüketicilerin sağlayıcısını seçme hakkını kullanabildiği rekabetçi bir elektrik perakende satış piyasasının tesisi olduğu göz önünde bulundurularak, Türkiye perakende satış piyasasında arzu edilen ölçüde bir rekabetin sağlanabilmesi için dikkate alınması gerektiği düşünülen hususlar ele alınmıştır.

Serbest tüketici limitinin EPDK tarafından her yıl düşürülerek sıfırlanması hedefi, teorik olarak daha çok sayıda tüketicinin sağlayıcısını seçme serbestisi kazanması bağlamında önemli olmakla birlikte, tüketicilerin rekabetçi bir piyasada, uygun koşullarda elektrik temin etmesinin mümkün olmadığı durumda, piyasada işleyebilir rekabetten bahsedilemeyecektir.

Bu çerçevede, Türkiye elektrik perakende satış piyasasında rekabetin tesisi bakımından ön plana çıkan konular, *yerleşik şirketler ve perakende satış seviyesinde rekabet* ile *perakende satış seviyesinde fiyatlama* alt başlıkları altında değerlendirilmiştir.

#### **Yerleşik Şirketler ve Perakende Satış Seviyesinde Rekabet:**

Bu kısımda; yerleşik dağıtım ve tedarik şirketlerinin davranış ve uygulamalarına ilişkin olarak Kurumumuza yapılan şikâyetler de dikkate alınarak, geçiş maliyetlerine (*işlem maliyetleri, araştırma maliyetleri, sözleşmeden doğan maliyetler ve psikolojik maliyetler*), yerleşik şirket

olmaktan kaynaklı rekabetçi avantajlara ve tüketicilerin sağlayıcı değiştirme sürecinde yaşanan zorluklara değinilmiştir.

Bu kapsamda, serbestleşme sürecinin en önemli aşamalarından biri olan hukuki ayrıştırmanın, tüzel kişilik ayrıştırmasından ibaret kalmaması ve etkin şekilde uygulanması için; *organizasyonel yapının ayrıştırılması ve yönetsel bağımsızlığın sağlanması, insan kaynaklarının ve finansal kaynakların ayrıştırılması* ile *şeffaflık ve bilgi değişimi* hususlarında elektrik piyasası mevzuatında alınması gerektiği düşünülen tedbirlere yer verilmiştir. İlgili bölümde, söz konusu tedbirlere ilaveten, AB üyesi ülkelerdeki uygulamalara benzer şekilde ülkemizde de hukuki ayrıştırmanın etkin biçimde hayata geçirilmesini sağlamaya yönelik olarak *“uyum programları”* yürütülmesinin, sürecin takibi için yararlı olabileceğine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

İzleyen bölümlerde, tüketici farkındalığının sağlanması ve tüketicinin güçlendirilmesi ile sağlayıcı değiştirmenin kolaylaştırılması başlıkları altında sektörel düzenlemeler çerçevesinde getirilebilecek çözüm ve önerilere yer verilmiştir. *“Tüketici Farkındalığının Sağlanması ve Tüketicinin Güçlendirilmesi”* başlıklı kısımda; serbest tüketici hakkı konusunda bilgilendirme, dağıtım şirketinin bağımsız ve eşit hizmet vermekle yükümlü olduğu algısını güçlendirme, alternatif sağlayıcılar ve fiyatlar konusunda bilgilendirme, tüketim verilerine erişim, rekabet kültürü ve bilincini artırma konuları ele alınmıştır. *“Sağlayıcı Değiştirmenin Kolaylaştırılması”* başlıklı kısımda ise; sözleşmelerin niteliği ve süresi, süreçlerin hızlandırılması, faturalandırmada iyileştirme, paket teklifler, tüketici geçişlerinin cezalandırılmaması, dağıtım ve görevli tedarik şirketlerince yaratılan güçlüklerin engellenmesi hususlarında değerlendirmeler yapılmıştır.

### **Perakende Satış Seviyesinde Fiyatlama:**

Tarifeye bağlı nihai tüketici fiyatlarının ele alındığı bu kısımda, örnek ülke uygulamaları, Türkiye uygulaması ve piyasa aktörlerinin görüşleri dikkate alınarak, varsayılan tedarik ve son kaynak tedariki çerçevesinde nihai tüketici fiyatlandırmasına ilişkin kavramsal tartışmalara yer verilmiş ve bu tartışmalardan yola çıkılarak, serbestleşme sürecinde nihai tüketici fiyatlandırmasına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Söz konusu değerlendirmelerde,

- Piyasanın henüz olgunlaşmamış olduğu aşamada, varsayılan tedarik kapsamında uygulanan nihai tüketici tarifelerinin; bir yandan, tüketicilerin eksik rekabete karşı korunabilmesi için bir gereklilik olduğu, diğer yandan, rekabetçi bir piyasanın oluşumuna zarar verdiği vurgulanarak, bu tarifelerin belirli bir yol haritası eşliğinde terk edilmesi gereken bir geçiş dönemi mekanizması olarak kabul edilmesi gerektiği,
- Türkiye’deki nihai tüketici tarifelerinin büyük ölçüde Yİ-YİD santrallerinden kaynaklanan ve 2018-2019 döneminde sona erecek olan alım yükümlülükleri çerçevesinde belirlendiği; Türkiye’de sağlıklı bir rekabet ortamının sağlanabilmesinin, söz konusu alım yükümlülüklerinin sona ermesine, üretim özelleştirmelerinin tamamlanmasına ve likit bir toptan satış piyasasının oluşturulmasına bağlı olduğu; nihai

tüketici tarifelerinin terk edilmesine ilişkin yol haritası oluşturulurken tüm bu unsurların dikkate alınması gerektiği,

- Yeterli sayıda piyasa oyuncusunun yer aldığı ve buna bağlı olarak, işleyebilir rekabetin söz konusu olduğu bir piyasa ortamı sağlanıncaya kadar sürececek olan geçiş döneminde, varsayılan tedarik olarak kabul edilebilecek olan nihai tüketicilere yönelik mevcut fiyat tarifelerinin büyük tüketicilerden başlanarak terk edilmesi ve bunların yerini, acil ve arıza durumlarda tüketicilerin arz güvenliğinin sağlanabilmesi amacıyla yönelik olarak piyasanın kalıcı bir unsuru olan son kaynak tarifelerinin alması gerektiği,
- Fiyat düzenlemesinin devam edeceği geçiş süreci boyunca, tarifelerin hangi sıklıkla güncellenmesi gerektiği, 'piyasayla rekabet etme', 'tüketiciyi koruma' ya da 'tüketiciyi piyasaya geçmeye teşvik etme' amaçlarından hangisinin uygulanacağı gibi hususların *farklı tüketici gruplarına göre* ayrı ayrı belirlenmesinin yerinde olacağı,
- Piyasada yeterli rekabet seviyesine ve yeterli sayıda alternatif tedarikçiye ulaşılan kadar, serbest piyasaya geçiş yapan tüketicilerin tarifelere geri dönüş hakkının korunmasının yerinde olacağı

hususlarına yer verilmiştir.

#### **Bölüm 4 - Elektrik Piyasalarının Serbestleşme Sürecinde Kurumsal Yapı**

Son bölümde, elektrik piyasasında serbestleşme, rekabetin sağlanması ve korunması konusunda söz sahibi olan kurumlar arasındaki görev, yetki ve yaklaşım farklılıkları incelenmiş; hem sektörel düzenleyici kurum olan EPDK'nın hem de Rekabet Kurumunun görev ve yetki alanına girdiği düşünülen konularda incelemenin hangi kurum(lar) tarafından, nasıl yapılması gerektiği hususları, geçmiş uygulamalar ve kararlar ışığında irdelenmiştir.

Elektrik piyasasında rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olabilecek davranış ve uygulamalar, her iki kurum tarafından da incelenebilecek olmakla birlikte, başta iletim ve dağıtım şirketlerinin uygulamaları olmak üzere münferit sorunların, rekabet hukuku çerçevesinde soruşturma gerektirecek noktaya gelmeden önce, sektörel düzenlemelerin hızlı ve etkin şekilde uygulanması yoluyla ortadan kaldırılmasının tercih edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, dağıtım şirketlerinin denetimine ilişkin olarak üzerinde durulan noktalardan biri olarak, 6446 sayılı Kanun ile birlikte dağıtım şirketlerinin denetlenmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na (ETKB) ve EPDK'ya yüklenen görev ve sorumluluklar kapsamında ortaya çıkan belirsizliğin ortadan kaldırılması gerektiği ifade edilmiştir.

Bütün bu değerlendirmeler ışığında, elektrik piyasalarında ortaya çıkan vakalarda EPDK ve Rekabet Kurumu tarafından gerek usul gerekse esas bakımından yapılacak incelemelerde kurumlar arası işbirliğinin öneminin daha da artmış olmasının bir sonucu olarak, iki kurum arasında bir işbirliği ve bilgi değişimi mekanizmasının hazırlanmasının yerinde olacağı noktasına vurgu yapılmıştır.

# ELEKTRİK TOPTAN SATIŞ VE PERAKENDE SATIŞ PİYASASI

## SEKTÖR ARAŞTIRMASI

### GİRİŞ

Elektrik piyasalarının serbestleşmesi, geçmişte kamu sahipliğindeki dikey bütünleşik yapının özel teşebbüslerin rol aldığı rekabetçi bir piyasa yapısına dönüştürülmesinin yanında, sektörün düzenlenmesine ve denetlenmesine yönelik kurumsal yapının tasarımı bakımından da değişimi kapsayan bir süreci beraberinde getirmektedir.

Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinin tamamlanması ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (6446 sayılı Kanun) ile gerçekleşen değişiklikler sonucunda, Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde yeni bir aşamaya geçildiğini söylemek mümkündür. 6446 sayılı Kanun, daha etkin bir toptan satış piyasasının kurulması amacıyla, organize elektrik piyasalarının oluşturulmasının ve Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi'nin (EPIAŞ) kurulmasının altyapısını hazırlamıştır. Dağıtım özelleştirmelerinin tamamlanmasına paralel olarak dağıtım ve tedarik faaliyetlerinin ayrıştırılması ve serbest tüketici limitinin düşürülmesiyle birlikte elektrik perakende satış piyasasında da rekabetin tesisine yönelik önemli adımlar atıldığı ortadadır. Bütün bu gelişmelerle birlikte, piyasadan gelen şikayetleri de dikkate alan Rekabet Kurumu, rekabetçi bir elektrik piyasasının tesisi sürecine ilişkin değerlendirmeler yapmak amacıyla 14.05.2013 tarihinde Türkiye elektrik toptan satış ve perakende satış piyasalarına yönelik olarak sektör araştırması başlatmıştır.

Rekabet Kurumunun gerek elektrik piyasası gerekse diğer tüm piyasalar bakımından öncelikli olan görev ve sorumluluğu şüphesiz 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara ilişkin 4. maddesi, hâkim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin 6. maddesi ile birleşme ve devralmaların kontrolüne ilişkin 7. maddesi kapsamındaki rekabet hukuku uygulamalarıdır. Elektrik toptan satış ve perakende satış piyasalarına yönelik olarak hazırlanan bu rapor ise, Rekabet Kurumunun bir diğer görevi olan "*rekabet savunuculuğu*" kapsamında bir çalışma niteliğindedir. Rekabet savunuculuğu; rekabet otoritesinin, zorlayıcı olmayan mekanizmaları kullanarak ekonomik faaliyetler için rekabetçi bir ortam oluşturulmasına yönelik çalışmalarını içerir. Rekabet savunuculuğu

görevi çerçevesinde hazırlanan bu raporun amacı, serbestleşme sürecinde önem kazanan hususlara yönelik katkı ve değerlendirmelerde bulunmaktır.

Elektrik piyasalarının serbestleşme süreci bir bütün olarak ele alındığında, gerek özelleştirmelerde gelinen nokta ve gerekse 6446 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler çerçevesinde, elektrik toptan satış ve perakende satış piyasaları bakımından bir geçiş dönemi yaşanmaktadır. Bu nedenle, raporun kapsamı Türkiye elektrik toptan satış ve perakende satış piyasalarında rekabetin tesisi konusuyla sınırlı tutulmuştur. Serbestleşme sürecinin önemli başlıklarından olan arz güvenliği, çevre, elektrik üretim özelleştirmeleri, yatırımların teşviki, yenilenebilir enerji, tüketicilerin korunması ve benzeri konular, sadece toptan satış ve perakende satış piyasalarında tesis edilmesi hedeflenen rekabetçi yapıyla ilişkili oldukları ölçüde raporda yer alacak, ancak ana başlık olarak bu raporun kapsamı dışında tutulacaktır.

Raporun birinci bölümünde genel olarak elektrik piyasalarının serbestleşmesi sürecinde dikkat edilmesi gereken noktalara vurgu yapıldıktan sonra, serbestleşme süreci Türkiye özelinde ele alınacaktır. Bu bölümün amacı, serbestleşme sürecinde gelinen noktanın ve mevcut durumdaki aksaklıkların tespit edilmesi ve ayrıca, geleceğe dönük beklentilerle birlikte bir anlamda problem tespiti yapılmasıdır.

Raporun ikinci bölümünde, pazar gücü ve şeffaflık konuları ağırlıklı olmak üzere likit ve rekabetçi bir toptan satış piyasasının tesisine yönelik olarak öne çıkan hususlar ele alınacaktır.

Özellikle özelleştirmelerin ardından yerleşik dağıtım şirketlerinin piyasadaki konumuna odaklanan ve elektrik perakende satış piyasasında rekabetçi bir yapının tesisine yönelik olarak öne çıkan hususları ele alan üçüncü bölümde, ayrıştırma, geçiş maliyetlerinin azaltılması ve fiyatlandırma/son kaynak tedarigi konularına ağırlık verilecektir.

Daha önce de belirtildiği üzere, serbestleşme süreci sadece piyasa oyuncuları açısından değil, kamunun kurumsal yapısı bakımından da bir değişim sürecini beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda, sadece ülkemizde değil, diğer ülke örneklerinde de ilgili kurumların serbestleşme sürecindeki görev ve sorumluluk alanlarının tartışma konusu olduğu görülmektedir. Bu sebeple, raporun dördüncü ve son bölümü, serbestleşme sürecinde Rekabet Kurumunun yeri ve rolü ağırlıklı olmak üzere devletin kurumsal yapısına ilişkin değerlendirmeleri içerecektir.

## 1. ELEKTRİK PİYASALARININ SERBESTLEŞME SÜRECİNE GENEL BAKIŞ

Enerji piyasalarında, geçmişte devlet tarafından yürütülmekte olan ekonomik faaliyetlerin serbestleşmesi sürecinin başarıya ulaşması için etkin bir rekabet politikasının geliştirilmesi gerekliliği açıktır<sup>1</sup>. Bu nedenle, Türkiye elektrik piyasalarına ilişkin tespit ve değerlendirmelere geçmeden önce, elektrik piyasalarında yapılacak değerlendirmelerde göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülen başlıca hususları hatırlamak yerinde olacaktır. Aşağıda öncelikle elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde genel olarak dikkate alınması gereken noktalara yer verilecek ve ardından Türkiye elektrik piyasalarının gelişimine ve mevcut durum tespitine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

### 1.1. SERBESTLEŞME SÜRECİNDE DİKKATE ALINMASI GEREKEN NOKTALAR

- i) Enerji piyasalarının serbestleşme sürecinde sektörün geçmiş yapılanmasından miras kalan uygulamalar ve diğer kamu politikalarıyla uyum gerekliliği, rekabetin tesisinde problemlere sebep olabilmektedir.*

Serbestleşme öncesi dönemde kurtarılabilir olan batık maliyetlerin tahsilinin, sektörün rekabete açılmasıyla birlikte zorlaşması ile ortaya çıkan yükümlenilmiş maliyetler (*stranded costs*) gibi hususlar **uygulama problemi** olarak kendini göstermektedir. Türkiye tecrübesinde, Yap-İşlet (Yİ) ve Yap-İşlet-Devret (YİD) projelerinin elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşme sürecine etkisi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Enerji piyasalarının serbestleşme sürecinde devletin (*kamu hizmeti/evrensel hizmet yükümlülüğü, sürdürülebilir kalkınma, çevre politikaları gibi*) çevresel ve toplumsal meselelerden kaynaklanan bir güdüyle piyasaya müdahale etmesi sonucunda yeni piyasa aksaklıklarının oluşması ise bir **uyumluluk problemi** olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, yapılacak değerlendirmelerde, diğer alanlardaki kamu politikalarının serbestleşme sürecine vereceği zararları en aza indirmek ve serbestleşmeye yönelik

---

<sup>1</sup> Enerji sektörü ve rekabet politikası konusu Doğal Gaz Sektör Araştırması Raporu'nun 1. Bölümünde ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

adımlarla diğer alanlardaki kamu politikalarına zarar vermemek arasında bir dengeye ulaşmak önem kazanmaktadır.

***ii) Serbestleşme bir süreç olarak ele alınmalı ve sürecin her aşamasında durum tespiti yapılmalı ve gerektiğinde revizyona gidilmelidir.***

Serbestleşme süreci bakımından ülke örnekleri değerlendirildiğinde, oldukça meşakkatli ve uzun olan bu süreç boyunca ortaya çıkan aksaklıklarla birlikte, ülkelerin durum değerlendirmesine giderek, izledikleri politikalarda dikkate değer değişiklikler yapabildikleri görülmektedir. Bu nedenle, serbestleşmeyi tek bir hamle olarak değil bir süreç olarak kabul etmek, süreci devamlı olarak izlemek ve gerekmesi halinde revize etmek, süreç boyunca rekabet politikasının etkinliğinin sağlanması ve sürdürülmesi açısından önem taşımaktadır.

***iii) Diğer ülke tecrübeleri önemli olmakla birlikte, bu örnekleri doğrudan kopyalama yöntemi uygun değildir.***

Elektrik piyasalarının serbestleşmesi konusunda çok sayıda ülke tecrübesi örnek olarak verilebilirse de, her ülkenin serbestleşme serüvenine başlama noktasının farklı olduğunu; teknik ve hukuksal altyapı ile kurumsal yapı bakımından her ülkenin farklı seviyelerde olduğunu ve asıl belirleyici unsurun ülkenin kendine özgü koşulları olduğunu unutmamak gerekmektedir. Bu çerçevede, elektrik piyasası reformunun amaçları ve süreçleri bakımından *gelişmiş ülkeler* ve *gelişmekte olan ülkeler* şeklinde bir sınıflandırma yapmak mümkündür.

Gelişmiş ülkelerde elektrik piyasalarına yönelik reformların amacı ve motivasyonu genellikle; iletim ve dağıtım altyapısının tamamlandığı ve yeterli üretim kapasitesine sahip olunan olgunlaşmış piyasa yapısında mevcut kapasitenin işletme verimliliğini artırmak ve yeni kapasite yatırımı kararlarında ekonomik disiplini sağlamaktır. Gelişmekte olan ülkeler bakımından ise; sınırlı ve aksak iletim ve dağıtım altyapısına sahip olan ve tüketimde ivmeli bir artışın yaşandığı piyasa ortamında özel sektör sermayesini ve yatırımlarını elektrik piyasasına çekmek başlıca motivasyondur. Gelişen ekonomi ile birlikte kapasitenin, tüketimdeki artışı karşılayabilmesi gereksinimi dikkate alındığında, gelişmekte olan ülkeler bakımından serbestleşme süreci oldukça



riskli bir alan haline gelebilmekte, ancak başarıya ulaşılması durumunda da getirisi yüksek olmaktadır<sup>2</sup>.

***iv) Elektrik piyasalarının serbestleşmesinde “İşleyebilir Rekabet” ortamının sağlanması ana hedef olmalıdır.***

Elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde ülkelerin farklı yaklaşımlara sahip olduğu; bazı ülkelerde devletin müdahaleci yaklaşımı söz konusu iken, bazı ülkelerde ise ağırlıklı olarak piyasa mekanizmasına teslim edilen bir yapının tercih edildiği görülmektedir. Sektörün içinde doğal tekel niteliğini haiz alanların bulunması ve ölçek ekonomilerinin söz konusu olması gibi sebeplerden ötürü piyasa aksaklığının söz konusu olduğu elektrik piyasalarında tam rekabetçi yapı yerine “işleyebilir rekabet” (*workable competition*) yaklaşımının benimsendiği görülmektedir. Rekabetin tesisini dinamik bir süreç olarak ele alan bu yaklaşımda iki kilit unsur ön plana çıkmaktadır:

- İşleyebilir rekabet, rekabet seviyesinin yükseltilmesinin söz konusu olmadığı ya da rekabet seviyesinin artırılmasının getireceği ek maliyetlerin topluma getireceği faydaları aşacağı noktada söz konusu olmaktadır.
- Rekabet politikasının genel ekonomi politikasının bir parçası olduğu kabulünden hareketle; işleyebilir rekabet, ancak ekonomi politikasının diğer alanlarıyla tutarlılığın sağlanması halinde mümkün olacaktır.

Bu rapor kapsamında yapılan değerlendirmelerde, işleyebilir rekabet yaklaşımının bu iki unsuru mümkün olduğunca dikkate alınmaya çalışılacaktır.

## **1.2. TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASALARININ GELİŞİMİ VE MEVCUT DURUM TESPİTİ**

Enerji piyasalarının serbestleşme süreci, kamu elindeki dikey bütünleşik yapıdan başlayarak farklı aşamalardan geçen bir gelişime sahne olmaktadır. Nitekim, Rekabet Kurumu Doğal Gaz Sektör Raporu’nda da bu noktaya vurgu yapılarak, Türkiye doğal gaz piyasasının gelişimi “dört aşamalı evrim modeli” çerçevesinde *doğuş, büyüme, gelişme ve olgunlaşma* aşamaları kapsamında ele alınmıştır. Bu raporda benzer bir

---

<sup>2</sup> Wolak, F.A. (2003), Designing Competitive Wholesale Electricity Markets for Latin American Countries, CNE, İspanya

model kullanılmayacak olmakla birlikte, elektrik piyasalarının serbestleşmesi sürecinin de kendi içinde belli aşamaları bulunduğu muhakkaktır.

Elektrik piyasalarının gelişiminde, tüm faaliyetlerin kamu eliyle gerçekleştirildiği dönemi bir kenara bırakarak, yalnızca serbestleşme sürecine ilişkin genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; sürecin ilk aşamasının, düzenlemelerin ve piyasa tasarımının yapıldığı “hazırlık aşaması” olduğu görülmektedir. Bu aşamada, teknik altyapının ve işletme sistemlerinin geliştirilmesi ve bunları uygulayacak kurumların hayata geçirilmesi söz konusudur. Devam eden aşamalar ise, piyasanın “gelişme” ve “olgunlaşma” aşamalarıdır. Piyasaların gelişmeye başladığı ilk yıllarda, pazar gücünün kullanılmasından kaynaklanan sıkıntılar kendini gösterebilmekte ve piyasa tasarımında değişiklik yapılmasını ya da hukuki müdahale alanlarının genişletilmesini gerektirebilmektedir. Bu süreçte gelişimin en büyük destekçisi kuşkusuz piyasaya yeni girişlerin sağlanmasıdır.

Olgunlaşmış bir piyasa yapısı ise, tüm yatırımların serbest piyasa koşulları dikkate alınarak yapıldığı ve sağlıklı bir “yatırım/faaliyet döngüsü”nün sağlandığı bir ortamda söz konusu olmaktadır. Rekabetçi piyasa dinamiklerine dayanan ve ekonomik disiplinin bulunduğu bu yatırım döngüsü, arz fazlasının söz konusu olduğu dönemler ile arz ve talebin birbirine yaklaştığı dönemlerin birbirini takip etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle, elektrik piyasalarında olgunlaşma aşamasına geçişteki belirleyici hususlardan birinin, piyasanın geçmişten gelen yükümlenilmiş maliyetlerden kurtulması ve ekonomik ömrünü tamamlamış ya da rekabetçiliğini kaybetmiş olan eski santrallerin yerini yeni santrallere bırakması neticesinde sağlıklı bir yatırım döngüsünün başlaması olduğu söylenebilir.

Bütün bu değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, olgunlaşmış ve rekabetçi bir piyasa yapısı hedefinde rekabet politikası kapsamında tespit ve değerlendirmeler yapabilmek için, öncelikle piyasanın gelişiminde geline noktanın ve bunun da ötesinde, beklentilerin ortaya konulması önem kazanmaktadır. Raporun bu bölümünde Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme süreci kısaca ele alınarak, rekabetçi toptan satış ve perakende satış piyasalarının tesisi için yapılacak değerlendirmelerde önem kazanan hususlar belirlenmeye çalışılacaktır.

### 1.2.1. Serbestleşme Sürecindeki Yasal Çerçeve

Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme serüveni özellikle 1980 sonrası dönemde, gerek kurumsal yapı gerekse piyasa tasarımı bakımından oldukça kritik aşamalardan geçmiştir. Gelineen noktada mevcut durum tespitine geçmeden önce, tarihsel gelişimde önemli olan noktaları hatırlamak yerinde olacaktır.

Serbestleşme sürecinde dikkati çeken ilk nokta, kurumsal yapıda yaşanan değişimdir. Geçmişte Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) çatısı altında kamu mülkiyetinde, dikey entegre ve tekel yapısında olan elektrik piyasası, 4628 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce önemli değişikliklere uğramıştır. 4628 sayılı Kanun'dan önceki dönemde yaşanan gelişmeler şu şekilde özetlenebilir:

- 1984 -** 3096 sayılı Kanun<sup>3</sup> ile kamu dışında yapılanmaya imkan tanınarak özel sektörün elektrik üretimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesi mümkün kılınmıştır.
- 1993 -** TEK, üretim ve iletim piyasalarından sorumlu olan Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ) ve dağıtım piyasasından sorumlu olan Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) olmak üzere ikiye bölünmüştür.
- 1994-1997-** Yİ-YİD modelleri çerçevesinde yatırımların yapılması ve hizmetlerin verilmesi için kanunlar çıkarılmıştır<sup>4</sup>.
- 2000-2001-** TEAŞ; Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) olmak üzere üç bağımsız kısma bölünmüştür.

Hazırlık aşaması olarak da adlandırılabilir olan bu dönemin ardından, elektrik piyasalarının serbestleşmesinde dönüm noktasını, 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun oluşturmaktadır. 2001'den günümüze kadar olan dönemde elektrik

---

<sup>3</sup> 3096 Sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesine İlişkin Kanun", R.G. 18610, 19.12.1984.

<sup>4</sup> 3996 Sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun", R.G. 21959, 13.6.1994.

4047 Sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", R.G. 22130, 13.12.1994.

4180 Sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik yapılmasına İlişkin Kanun", R.G. 22747, 4.9.1996. 4283 Sayılı "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun", R.G. 23054, 19.7.1997

piyasalarının yasal çerçevesinde belirleyici olan dönüm noktaları aşağıda tarih sıralamasına göre özetlenmektedir.

### **2001 - 4628 sayılı Kanun:**

Bu kanun ile birlikte getirilen en önemli yenilik, elektrik sektöründe düzenleme ve denetleme yapmak üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun<sup>5</sup> (EPDK) kuruluşudur. Bunun yanında, 4628 sayılı Kanun ile birlikte iletim faaliyetleri kamu mülkiyetinde bırakılırken, üretim ve dağıtım varlıklarının dikey olarak ayrıştırılarak özelleştirilmesi hedeflenmiştir. 4628 sayılı Kanun çerçevesindeki piyasa tasarımı kapsamında belirlenen elektrik piyasası faaliyetleri; üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleridir. Bu aşamada gelen bir diğer yenilik ise, “**serbest tüketici**”<sup>6</sup> kavramı ile birlikte tüketicilere tedarikçilerini seçme hakkının verilmesidir. Böylece, hem arz hem de talep tarafı rekabete açılarak ikili anlaşmalara dayalı bir piyasa tasarımı amaçlanmıştır. Bu noktada, piyasanın teorik olarak hangi oranda serbestleşeceğini belirleyen ölçü, serbest tüketici limitidir. 4628 sayılı Kanun çerçevesinde, bu limitlerin EPDK tarafından belirlenen indirimler çerçevesinde her yıl 31 Ocak tarihini geçmeyecek şekilde yayımlanması öngörülmüştür. Ayrıca, 4628 sayılı Kanun kapsamında, serbest olmayan tüketicilerin de dağıtım şirketleri haricinde perakende satış şirketlerinden elektrik temin edebileceği bir yapı tasarlanmıştır.

### **2004 - Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi**

17.03.2004 tarih ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilmiş olan Özelleştirme Strateji Belgesi'nin (Strateji Belgesi) odak noktasını, dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesine ilişkin yöntemde esas alınacak kuralların ve stratejinin oluşturduğu görülmektedir. Bu nedenle, Strateji Belgesi ile birlikte, dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesinin hızlandırılması ve kolaylaştırılmasının amaçlandığı ve bu çerçevede 4628 sayılı Kanun'da serbestleşme hedefine yönelik yer alan bazı prensiplerden uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu farklılıkların ilki, serbest olmayan tüketicilere yalnızca dağıtım şirketleri tarafından satış yapılmasının öngörülmesidir. Böylelikle, yasal

---

<sup>5</sup> Başlangıçta Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulan EPDK, 2001 yılında yürürlüğe giren 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile birlikte yeni adını almıştır.

<sup>6</sup> 4628 sayılı Kanun ile birlikte, doğrudan iletim sistemine bağlı olan tüketiciler ve yıllık tüketimi 9 milyon kWh'dan fazla olan tüketiciler kendi tedarikçisini seçme hakkına sahip olan “serbest tüketiciler” olarak kabul edilmiş ve her yıl serbest tüketici limitindeki indirimleri belirleme görevi EPDK'ya verilmiştir. Nihai hedef, tüm tüketicilerin serbest olduğu piyasa yapısıdır.

çerçevede yer alan “perakende satış şirketi” kavramı fiili olarak hayata geçirilmeden önce sonlandırılmıştır. Ayrıca, her sene yeniden belirlenecek olan serbest tüketici limiti 2009 yılına kadar 7,8 GWh olarak sabitlenmiş; piyasanın tamamen açık hale gelmesi için ise 2011 yılı hedef olarak belirlenmiştir. Strateji Belgesi ile ayrıca, dağıtım bölgelerinde yer alan serbest olmayan tüketiciler için tahmin edilen yük talebinin en az %85'ine karşılık gelen miktarda elektrik enerjisi alımı için **Geçiş Dönemi Sözleşmelerinin** yapılması ve böylece, serbest piyasaya yumuşak bir geçişin sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca, 4628 sayılı Kanun'da bölgesel tarife uygulamasından etkilenen tüketicilerin desteklenmesi amacıyla doğrudan gelir desteği uygulanması prensibi belirlenmiş olmakla birlikte, Strateji Belgesi'nde, tüketicilere uygulanacak satış fiyatının tüm dağıtım bölgelerinde eşitlenmesini sağlamak üzere bir mekanizma geliştirileceği ifade edilmiştir.

Strateji Belgesi'nin ardından 2005 yılında 4628 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle birlikte, özel sektör dağıtım şirketlerinin üretim lisansı almak ve hesapları ayrı tutulmak kaydıyla üretim tesisi kurabilmesinin önü açılmıştır. Böylelikle, temel prensiplerinden biri dikey bütünleşik yapının ayrışması olan 4628 sayılı Kanun, üretim ve dağıtım faaliyetinin dikey bütünleşik bir yapıda olmasına müsaade eder bir tasarıma geri dönmüştür. Bununla birlikte, dağıtım özelleştirmelerine ilişkin olarak **2005 yılında** verilen Rekabet Kurulu görüşünde, dağıtım faaliyetlerinin üretim ve perakende satış faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılması, özelleştirmelerin ön koşulu olarak belirlenmiştir. Devam eden süreçte **2008 yılında** 4628 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik ile bu önkoşul mevzuattaki yerini almıştır. Bu çerçevede, dağıtım şirketlerinin üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 01.01.2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütebileceklerinin 4628 sayılı Kanun'da hüküm altına alınmasıyla, dağıtım şirketlerinin üretim faaliyetlerini de gerçekleştirecek şekilde dikey bütünleşik yapıya dönüşmeleri konusu fiilen hayata geçirilmemiştir.

## **2006 - Geçici Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği**

2003 ile 2006 yılları arasındaki dengeleme ve uzlaştırma faaliyetleri, Aralık 2003'te yürürlüğe giren “Elektrik Piyasasında Mali Uzlaştırma Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ” kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, dengesizlikten kaynaklanan yük alma ve yük atma fiyatları EPDK tarafından onaylanmıştır. 01.07.2006 tarihinde yaşanan ve ülkenin batısında 13 ilin elektriğinin kesilmesiyle sonuçlanan sistem oturmasının bir sonucu olarak, **Ağustos 2006**

tarihinden itibaren geçici Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği'nin (DUY) uygulanmasına başlanmıştır.

### **2009 - Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi (Arz Güvenliği Strateji Belgesi)**

2004 yılında yayımlanan Strateji Belgesi'nden sonra yaşanan gelişmelerin ardından hazırlanan 18.05.2009 tarihli Arz Güvenliği Strateji Belgesi ile, rekabete dayalı serbest bir elektrik piyasasının oluşmasının bir geçiş süreci gerektirdiği ifade edilmiş ve bu geçiş sürecinin arz güvenliği açısından risk oluşturmaması amacıyla, mevzuatta gerekli değişiklikleri yapmak ve gerekli önlemleri almak hedeflenmiştir. Bu noktada, dengeleme ve uzlaştırma mekanizması ile bütünleşen ikili anlaşmalara dayalı piyasa yapısının geliştirilmesi yönündeki kararlılık vurgulanmış, "Gün Öncesi Planlama"nın yerini 01.01.2011 tarihi itibarıyla "Gün Öncesi Piyasası"nın alması tasarlanmıştır. Arz Güvenliği Strateji Belgesi'nin, özellikle toptan satış piyasasındaki rekabetin tesisine yönelik adımların habercisi olduğu söylenebilir. Toptan satış piyasasına ilişkin hedeflerin yanında, elektrik enerjisi üretiminde yerli kaynakların payının artırılması çerçevesinde kaynak kullanım hedefleri de ortaya konulmuştur.

### **2009- Nihai DUY**

Arz Güvenliği Strateji Belgesi'nin ardından, tüm lisans sahiplerinin katılımının zorunlu olduğu Gün Öncesi Planlama ve Dengelemenin gün öncesinde yapıldığı nihai DUY, **Aralık 2009**'da yürürlüğe girmiştir.

### **2011- Gün Öncesi Piyasası**

**Aralık 2011**'de Gün Öncesi Planlama kaldırılmış ve katılımın gönüllülük esasına dayandığı Gün Öncesi Piyasası başlatılmıştır.

### **2013- 6446 Sayılı Kanun**

2001 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun'un yerini alan 6446 sayılı Kanun, 14.03.2013 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. Lisansa tabi piyasa faaliyetlerinden bazılarının kaldırılmasını da içeren 6446 sayılı Kanun ile piyasa tasarımına ilişkin bazı esaslı değişiklik ve yeniliklere gidilmiştir.

6446 sayılı Kanun kapsamında elektrik piyasası faaliyetleri, üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, piyasa işletim, ithalat ve ihracat faaliyetleri olarak

sayılırken; piyasa faaliyetlerinin yürütülebilmesi için alınması gereken lisans türleri de üretim lisansı, iletim lisansı, dağıtım lisansı, tedarik lisansı ve piyasa işletim lisansı olarak belirlenmiştir. Burada dikkati çeken değişikliklerden biri, daha önce var olan toptan satış şirketi ve perakende satış şirketi kavramlarının yerini “tedarik şirketi”ne bırakmasıdır. 6446 sayılı Kanun ile birlikte, elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin toptan ve/veya perakende satılması, ithalatı, ihracatı ve ticareti faaliyetleri ile işigal edebilen tüzel kişiler, “tedarik şirketi” olarak adlandırılmıştır.

6446 sayılı Kanun ile toptan satış piyasasına yönelik olarak getirilen en büyük yenilik, “organize toptan elektrik piyasaları”nın ve bu doğrultuda bir enerji borsasının oluşumuna yönelik olarak atılan adımlar olmuştur. Organize toptan elektrik piyasalarının 6446 sayılı Kanun’da tanımlanması ve enerji borsasının kurulması ile birlikte gün öncesi ve gün içi piyasalarının, dengeleme-yan hizmetler piyasasının, fiziksel ve türev piyasaların işlevsel hale getirilmesi, serbestleşme sürecinde büyük önem taşımaktadır. 6446 sayılı Kanun’da yer alan şeffaf ve güvenilir bir ticaret platformu olarak EPIAŞ’ın kurulması süreci, rekabetin ve likiditenin zamanla artması beklenen toptan satış piyasasında oyunculara adil bir oyun alanı sağlanması, rekabeti kısıtlayıcı eylemlere izin verebilecek alanların daraltılması ve en önemlisi, piyasa katılımcılarına güven veren fiyatlama mekanizmasının hayata geçirilmesi amacına yönelik önemli bir adımdır.

6446 sayılı Kanun ile dağıtım şirketlerinin hukuki ayrıştırmaya tabi olduğu netleştirilmiş ve ayrıştırma sonucunda kurulan tedarik şirketi “görevli tedarik şirketi” olarak adlandırılmıştır. 6446 sayılı Kanun’a göre, görevli tedarik şirketinin, ilgili dağıtım bölgesindeki serbest olmayan tüketicilere düzenlemeye tabi perakende satış tarifeleri üzerinden elektrik satma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Buna ilaveten, 6446 sayılı Kanun’da görevli tedarik şirketi “son kaynak tedariki yükümlüsü” olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, son kaynak tedarik yükümlülüğü de açık bir şekilde mevzuata girmiş ve böylelikle 4628 sayılı Kanun kapsamında muğlak olan bu alan daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, sosyal ve ekonomik durumları itibarıyla desteklenmesi öngörülen tüketiciler için farklı tarifelerin oluşturulabilmesine olanak sağlayan hükümler de 6446 sayılı Kanun’da yer bulmuştur.

4628 sayılı Kanun'da yer alan ve piyasa katılımcılarına bir takım pazar payı eşikleri getiren yaklaşımın, 6446 sayılı Kanun'da da devam ettiği görülmektedir. 6446 sayılı Kanun ile piyasa katılımcılarına getirilen kısıtlamalar şu şekilde sıralanabilir:

**Tedarik şirketlerinin alımlarına ilişkin kısıt:**

Madde 10(6) uyarınca; tedarik lisansı sahibi özel sektör kişilerinin üretim ve ithalat şirketlerinden satın alacağı elektrik enerjisi miktarı, bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının **yüzde yirmisini** geçemez.

**Nihai tüketiciye getirilen satışa ilişkin kısıt:**

Madde 10(6) uyarınca; tedarik lisansı sahibi özel sektör kişilerinin nihai tüketiciye satışını gerçekleştireceği elektrik enerjisi miktarı bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının **yüzde yirmisini** geçemez.

**Toplam üretim miktarına ilişkin kısıt:**

Madde 7(5) uyarınca; herhangi bir gerçek veya özel sektör kişinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla üretebileceği toplam elektrik enerjisi üretim miktarı, bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi üretim miktarının **yüzde yirmisini** geçemez.

**Son kaynak tedariki amacıyla yapılacak alımlara ilişkin kısıt:**

Madde 27(5) uyarınca; son kaynak tedarikçisi olarak yetkilendirilen tedarikçiler, son kaynak tedarikçisi kapsamındaki müşteriler için temin ettiği elektrik enerjisinin **Kurul tarafından her yıl belirlenecek kadarını** TETAŞ'tan temin edecektir.

### **1.2.2. Serbestleşme Sürecinde Rekabet Kurulu Karar ve Uygulamaları**

Rekabet Kurumunun görev ve yetki alanını belirleyen 4054 sayılı Kanun'da esas itibarıyla üç yasaklayıcı madde bulunmaktadır. Kanun'un 4. maddesi ile rekabeti sınırlayan anlaşmalar, 6. maddesi ile hâkim durumdaki teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanmaları yasaklanırken; 7. madde ve bu maddeye dayanarak çıkarılan Tebliğler<sup>7</sup> kapsamında belli ciro eşiklerini aşan birleşme ve devralmalar Rekabet Kurulu iznine tabi kılınmıştır. Kanun'un kapsamı bakımından kamu teşebbüsü-özel teşebbüs ayrımı söz konusu olmadığından, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya diğer kamu kurum veya kuruluşlarınca gerçekleştirilecek olan kamu teşebbüslerinin özel sektöre devri işlemleri, özel teşebbüslerin kendi aralarında gerçekleştirdikleri birleşme/devralma işlemleriyle aynı şekilde Kanun'un 7. maddesi kapsamında Rekabet Kurulu iznine tabidir. Rekabet Kurulunun özelleştirmeler

---

<sup>7</sup> Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2010/4) ve Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde Ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ (Tebliğ No:2013/2)



bakımından rolü; özelleştirme öncesinde ihale şartnamesinin hazırlanması aşamasında yapılan ön bildirim üzerine verilen görüşler ve ihalenin ardından nihai bildirim aşamasında potansiyel alıcılar bakımından verilen kararlar olmak üzere iki aşamada ortaya çıkmaktadır.

Serbestleşme ve rekabete açılma sürecindeki elektrik piyasasının dağıtım ve perakende satış aşamalarına yönelik olarak önemli olduğu düşünülen Rekabet Kurulunun bazı karar ve görüşleri aşağıda özetlenmektedir.

### **1998 TEDAŞ Kararı<sup>8</sup>:**

Kararın konusu, TEDAŞ'a ait 17 adet görev bölgesindeki elektrik dağıtım tesislerinin işletme haklarının ilgili şirketlere devridir. Kararda, elektrik piyasasında rekabetin sağlanabilmesi için ticaret faaliyetinin, dağıtım faaliyetinden ayrı olarak değerlendirilmesi ve ticaret bölümünün kısmen de olsa rekabete açılması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, dağıtım şirketlerine bölgelerinde münhasırlık tanıyan hükmün, imtiyaz sözleşmelerinden çıkarılması; dağıtım şirketleri ve TEDAŞ arasında imzalanacak enerji satış anlaşmalarında düzenlenen sabit fiyat uygulaması yerine, fiyatın yalnız alt ve üst sınırlarının belirlenmesinin ve bu sınırlar dahilinde şirketlerin istedikleri fiyatları uygulamasının sağlanması; imtiyaz sözleşmelerine, eşit durumdaki alıcılara ayrımcı davranılmamasını öngören bir ibarenin eklenmesi ve son olarak, işlem sonrasında faaliyete geçecek şirketlerin üretim ve işletme haklarını devretmesi halinde Rekabet Kurulundan izin alınması hükmünün imtiyaz sözleşmelerine eklenmesi koşulları ile işleme izin verilmiştir.

Karar, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin birbirinden ayrı faaliyetler olarak görülmesi yönüyle önem kazanmaktadır. Elektrik piyasasının rekabetçi hale gelebilmesi bakımından, ticaret faaliyetinin, dağıtım faaliyetinin aksine, tekel olarak yürütülmemesine yönelik ve bu pazara yeni girişlere izin verecek türden önlemlerin alınmasına çalışılmıştır.

---

<sup>8</sup> 16.10.1998 tarih ve 87/693-138 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

### **2003 ÇEAŞ Kararı**<sup>9</sup>

ÇEAŞ'ın, otoprodüktörlerin ürettiği elektriğin nakli için gerekli sözleşmeleri yapmadığı, sözleşmenin bulunduğu hallerde sözleşme hükümlerine aykırı şekilde hareket ederek elektrik satın almaktan kaçındığı, ulusal iletim ve dağıtım hatlarına ulaşım için gerekli bağlantıları yapmadığı ve enerji naklini engellediği yönündeki iddiaların değerlendirilmesine yönelik soruşturma kararıdır.

Kararda, ÇEAŞ'ın, imtiyaz sözleşmesi ile görevli olduğu bölgedeki elektrik nakil pazarında hâkim durumda olduğu tespit edilmiştir. Elektriğin iletimi ve dağıtım faaliyetlerinin, üretim faaliyetinin yürütülmesi bakımından zorunlu unsur teşkil ettiği belirtilmiş ve hâkim durumdaki teşebbüsün, söz konusu altyapıya erişim taleplerini, haklı herhangi bir hukuki veya teknik dayanak olmaksızın reddetmesinin veya erişimi engellemesinin, hâkim durumun kötüye kullanılması anlamına geleceği değerlendirilmiştir. Bu suretle, ÇEAŞ'ın, zorunlu unsur niteliğindeki altyapıya erişimi engellemek suretiyle, elektriğin nakli pazarının üst pazarı olan elektrik üretim pazarındaki fiili ve potansiyel rekabeti engellediği sonucuna varılmış ve anılan teşebbüse idari para cezası verilmiştir.

Karar, elektriğin nakli faaliyetinin zorunlu unsur olarak nitelendirilmesi bakımından önemlidir. Bu durum, söz konusu zorunlu unsura erişimi engelleyen hâkim durumdaki teşebbüslerin, her an rekabet hukuku anlamında müdahale ve yaptırımlara konu olabileceğini işaret etmektedir. Yine, EPDK'nın henüz kurumsallaşmadığı bu dönemde Rekabet Kurumu tarafından rekabet hukuku anlamında yapılan bu müdahale, sektörde rekabetin oluşturulmasının sağlanması bakımından önemli bir adım teşkil etmiştir.

### **2005 TEDAŞ Görüşü**<sup>10</sup>

TEDAŞ'ın 21 bölgeye ayrılarak özelleştirilmesine ilişkin süreçte Rekabet Kurumu tarafından verilen görüşür.

Anılan görüşte, dikey bütünleşik yapıdaki elektrik piyasasının, özelleştirme ve serbestleştirme aşamaları sonrasında rekabetçi hale gelebilmesi için, üretim ve tedarik faaliyetlerinde rekabetin sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Yapılan

---

<sup>9</sup> 10.11.2003 tarih ve 03-72/874-373 sayılı Rekabet Kurulu kararı ve söz konusu kararın Danıştay 13. Dairesi tarafından iptal edilmesi sonrasında alınan 08.02.2007 tarih ve 07-13/101-30 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

<sup>10</sup> 21.07.2005 tarihli Rekabet Kurumu görüşü.

değerlendirmede, üretim, dağıtım ve tedarik faaliyetlerinin bütünleşmesine izin verilmesinin temel sebeplerinin, dağıtım şirketleri için enerji fiyat ve miktar risklerine karşı koruma sağlanması ve üretim yatırımlarının teşvik edilmesi olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, böyle bir dikey bütünleşik yapının, dağıtım şirketinin kendi üretim ve tedarik şirketleri lehine, rakip şirketlere ayrımcılık uygulaması ve çapraz sübvansiyon yapması gibi riskler taşıdığına değinilmiştir. Yine, tüketicilerin, sağlayıcılarını değiştirmeleri önünde, başta psikolojik güçlükler olmak üzere çeşitli engeller olduğundan bahsedilmiş ve bu durumun, dikey bütünleşik şirketlere pazar gücü sağladığı ve bağımsız üretim ve tedarik şirketlerinin piyasaya girişini zorlaştırdığı vurgulanmıştır. Dolayısıyla, serbest tüketici limitinin sifıra çekilecek olmasının, perakende satış pazarında rekabetin tesisi için tek başına yeterli olamayacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşmesinden kaynaklı yapısal ve davranışsal sınırlamalar sonucunda ortaya çıkabilecek rekabetçi riskleri en aza indirebilmek bakımından, söz konusu faaliyetlerin hukuki olarak ayrıştırılması asgari bir koşul olarak tespit edilmiştir. Bu çerçevede, geçiş dönemi (31.12.2012) sonuna kadar dağıtım faaliyetinin ve diğer elektrik piyasası faaliyetlerinin hukuki olarak ayrıştırılması, Rekabet Kurulunun nihai izin koşulu olarak belirlenmiştir.

Söz konusu görüş sonrasında, 09.07.2008 tarihinde 4628 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmış ve dağıtım şirketlerinin, üretim ve perakende satış faaliyetlerini 01.01.2013 tarihinden itibaren ayrı tüzel kişilikler altında yürütmeleri, yasal bir yükümlülük haline getirilmiştir.

### **2008 – 2013 Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirilmesine İlişkin Rekabet Kurulu Kararları**

Dağıtım özelleştirmelerine ilişkin olarak 2005 yılında verilen görüşün ardından, söz konusu dağıtım şirketlerinin özelleştirme yoluyla devri aşamasında Kanun'un 7. maddesi kapsamında nihai izin kararları verilmiştir.

Söz konusu Kurul kararlarına bakıldığında, devir işlemlerinin büyük bölümüne koşulsuz izin verildiği görülmektedir. Bununla birlikte, devir işlemleri sonrasında dağıtım ve perakende satış seviyesindeki yoğunlaşma bakımından %30 oranını aşan bazı işlemlere, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi anlamında hâkim durum oluşabileceği değerlendirilerek yapılarak izin verilmemiş; 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi

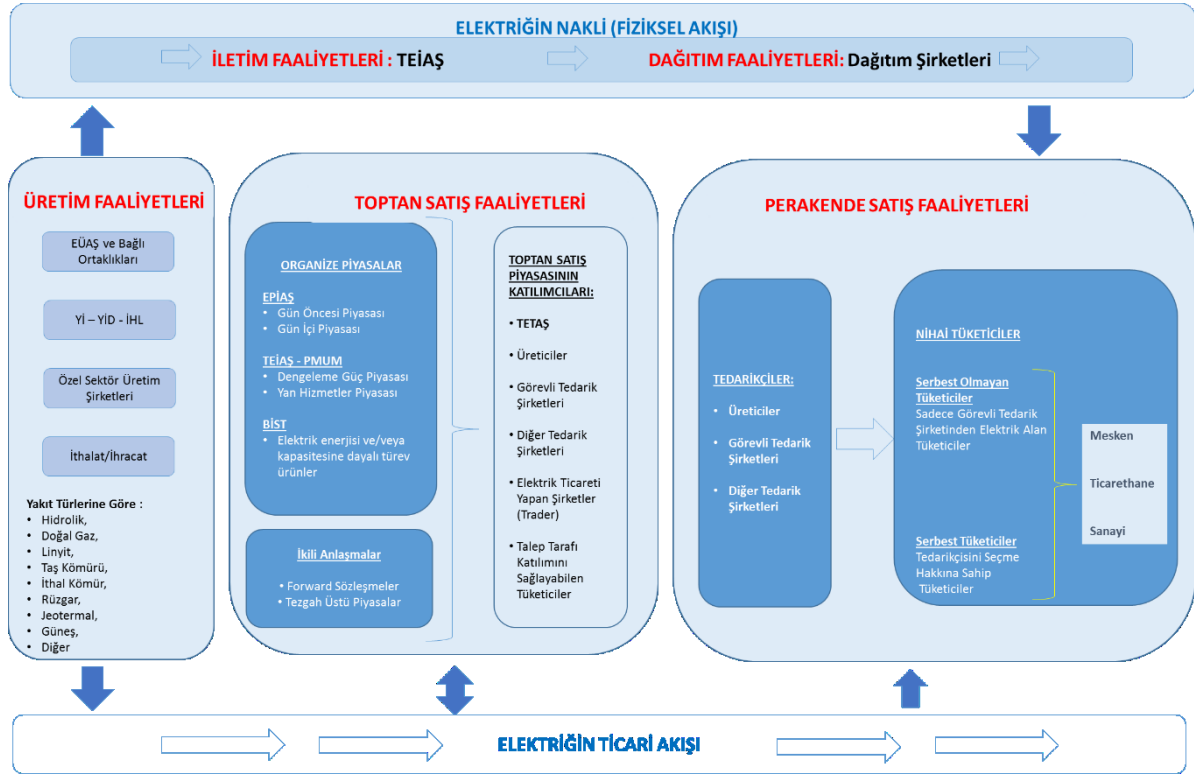
kapsamında rekabetçi davranışların koordinasyonu riski doğurabileceği ifade edilen bazı işlemlere ise koşullu olarak izin verilmiştir.

Rekabet Kurulu, dağıtım özelleştirmeleri sonrasında toptan satış faaliyetinde rekabetin sağlanabilmesi için, dağıtım şirketlerinin alım gücü bakımından oluşacak yoğunlaşmaya dikkat edilmesi gerektiğini belirtmiş ve bu tür bir yoğunlaşmanın, rekabetçi şekilde işleyen, likit bir toptan satış piyasasının oluşturulabilmesi için sakıncalı olduğunu değerlendirmiştir. Perakende satış faaliyetinde rekabetin sağlanması bakımından ise, dağıtım şirketlerinin bölgesel tekel konumunda oldukları vurgulanmış ve dağıtım şirketiyle aynı ekonomik bütünlük altında yürütülen perakende satış faaliyetinde rekabetin sağlanması için serbest tüketici limitinin sıfıra indirilmesinin yeterli olmayacağı belirtilmiştir. Özelleştirme sonrası dönem bakımından her bir dağıtım şirketinin perakende satış piyasasında birbirinin potansiyel rakibi olacağı değerlendirilmesinden hareketle, dağıtım şirketlerinin bölgelerinde yapmış oldukları satışlar dikkate alınarak Türkiye genelinde bir hâkim durumun ortaya çıkmasını önlemeye yönelik bir hâkim durum eşiği oluşturulmuştur. Bu çerçevede, bir teşebbüsün kontrol ettiği dağıtım şirketleri aracılığıyla yapacağı satışların tüm dağıtım şirketleri tarafından yapılan satışlar içindeki payının %30'u aşmasına sebep olacak devir işlemlerine izin verilmemiştir. Söz konusu kararların gerekçesini, rekabetçi bir perakende satış piyasasını oluşturacak yeterli sayıda ve güçte potansiyel rakibin ortaya çıkmasının sağlanması gereği oluşturmuştur.

### **1.2.3. Serbestleşme Sürecinde Piyasanın Gelişimi**

Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinin ilk aşamasını TEK'in ayrıştırılması süreciyle başlayan yeniden yapılanma dönemi oluşturmaktadır. 4628 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2001 yılından itibaren ise özel sektörün piyasadaki yerini aldığı ve özelleştirmelerin ön plana çıktığı bir dönemin içine girildiği görülmektedir. 4628 sayılı Kanun'un devamı niteliğinde olmakla birlikte, 6446 sayılı Kanun'da toptan satış piyasasına yönelik yeni düzenlemelerin ön plana çıktığı dikkate alındığında, 2013 yılından itibaren iyi işleyen likit bir toptan satış piyasasının tesisine ilişkin bir dönemin başladığı söylenebilir. Piyasada yürütülecek faaliyetlerin 6446 sayılı Kanun çerçevesinde aşağıdaki şemadaki gibi şekillendiğini söylemek mümkündür:

**Şekil 1: 6446 sayılı Kanun'un ardından Türkiye Elektrik Piyasasında Yer Alan Faaliyetler**

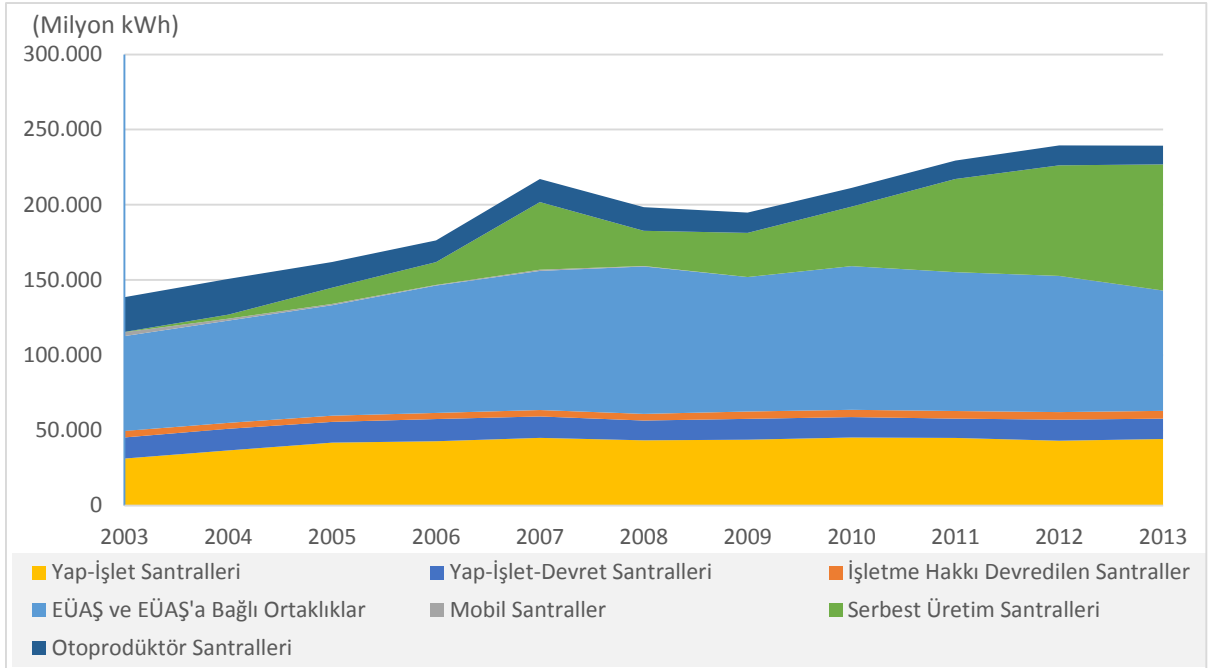


6446 sayılı Kanun'da hedeflenen piyasa yapısı çerçevesinde Türkiye elektrik piyasasının nasıl bir gelişim sergilediğine ve geline nokta da toptan satış ve perakende satış piyasalarında rekabetin tesisi sürecinde hangi unsurların dikkate alınması gerektiğine yönelik değerlendirmeler, üretim, toptan satış ve perakende satış alt başlıkları kapsamında aşağıda ele alınacaktır.

### a. Üretim Aşamasında Yaşanan Gelişmeler

Elektrik piyasasının serbestleşme sürecinde belirleyici olan hususların başında, özellikle üretim aşamasında kamunun rolünün nasıl bir değişim sergilediği gelmektedir. Grafik 1'de Türkiye elektrik üretiminin kuruluşlara göre yıllar itibarıyla dağılımı görülmektedir.

**Grafik 1: 2003 – 2013 yılları arasında Türkiye elektrik enerjisi üretiminin kuruluşlara göre dağılımı**



Artan taleple birlikte, elektrik enerjisi üretimi alanında duyulan ihtiyacın büyük ölçekli yatırımlar gerektirmesinin bir sonucu olarak, Türkiye elektrik piyasasının üretim aşamasında özel sektör yatırımlarının Yİ-YİD santrallerinin kurulması ile başladığı söylenebilir. Yatırım ihtiyacını karşılamak ve dolayısıyla da arz güvenliğine önemli katkıları bulunmakla beraber, Yİ-YİD santrallerinin, fiziki teslim koşulu çerçevesinde garantili fiyatlar üzerinden TETAŞ'a satış yapıyor olması nedeniyle, rekabetçi piyasanın bir oyuncusu olmadığı ve bir anlamda piyasanın rekabete açılan alanını daralttığı söylenebilir. Nitekim, Grafik 1'den de görüldüğü üzere, değişen tüketime bağlı olarak yıllık toplam üretim miktarı dalgalı bir seyirde olmakla birlikte, Yİ-YİD ve İHD santrallerinin üretiminin sabit bir seviyede olması da, bu santrallerin rekabetçi yapı dışında üretim yaptıklarının bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. Yapıldığı dönem itibarıyla arz güvenliğinin sağlanması hedefinde büyük önem taşıyan bu santrallerden uzun dönemli anlaşmalar kapsamında enerji alınması durumunun rekabetçi yapıya geçişte yükümlenilen maliyet olarak kabul edilmesi gerektiği; söz konusu **alım sözleşmelerinin sona ermesinin ise, gerek elektrik piyasasının, gerekse doğal gaz piyasasının rekabetçi yapısının gelişiminde önemli bir dönüm noktası oluşturacağı** değerlendirilmektedir. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere, özellikle 5810 MW'lık Yİ santrallerinin ve 2061 MW'lık YİD santrallerinin sözleşmelerinin

sonlanacağı tarihler dikkate alındığında, 2018-2019 yıllarının serbestleşme sürecindeki dönüm noktalarından biri olacağını söylemek mümkündür.

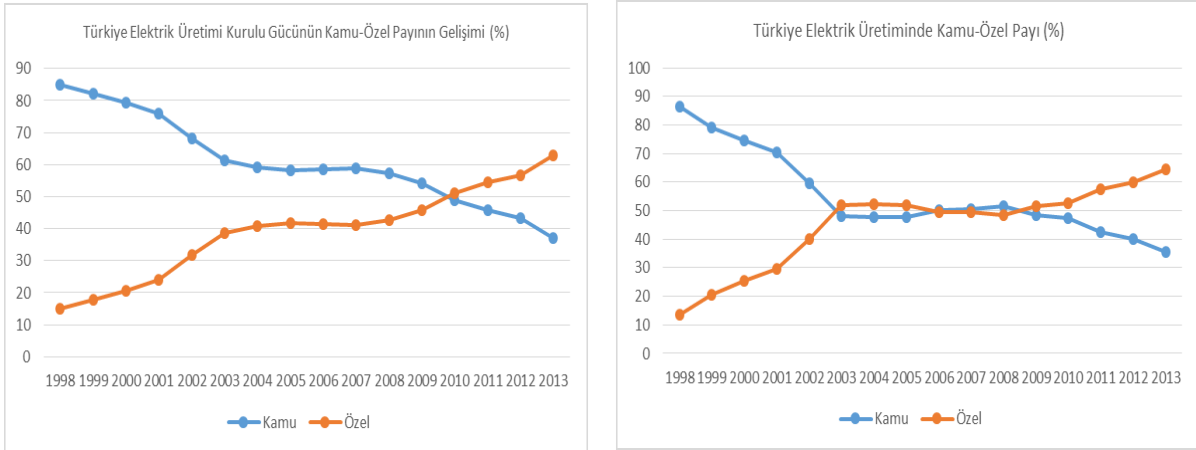
**Tablo 1: Yİ – YİD – İHD santrallerinin sözleşme bitiş tarihleri**

<b>YAP-İŞLET SANTRALLERİ</b>			
<b>Santral Adı</b>	<b>Kurulu Güç (MW)</b>	<b>Yakıt Cinsi</b>	<b>Bitiş Tarihi</b>
GEBZE DGKÇ	1.540	Doğal Gaz	2018
ADAPAZARI DGKÇ	770	Doğal Gaz	2018
İZMİR DGKÇ	1.520	Doğal Gaz	2018
ANKARA DGKÇ	770	Doğal Gaz	2018
İSKENDERUN İ.K.S.	1.210	İthal Kömür	2019
<b>Toplam</b>	<b>5.810</b>		
<b>YAP-İŞLET-DEVRET SANTRALLERİ</b>			
<b>Santral Adı</b>	<b>Kurulu Güç (MW)</b>	<b>Yakıt Cinsi</b>	<b>Bitiş Tarihi</b>
TRAKYA DOĞAL GAZ	478,0	Doğal Gaz	2019
UNI-MAR DOĞAL GAZ	478,0	Doğal Gaz	2019
ESENYURT DGKÇ	180,0	Doğal Gaz	2019
OVA DOĞAL GAZ	253,4	Doğal Gaz	2017
BİRECİK HES	672,0	Hidro (Baraj)	2016
Diğer (*Adet)	324,5	-	
<b>Toplam</b>	<b>2385,9</b>		
<b>İŞLETME HAKKI DEVREDİLMİŞ SANTRALLER</b>			
<b>Santral Adı</b>	<b>Kurulu Güç (MW)</b>	<b>Yakıt Cinsi</b>	<b>Bitiş Tarihi</b>
ÇAYIRHAN TS	620,0	Linyit	2020
HAZAR I-II HES	29,8	Hidro (Göl)	2022
<b>Toplam</b>	<b>649,8</b>		

Kaynak: TETAŞ 2013 Faaliyet Raporu

Özel sektörün elektrik üretimi faaliyetindeki yerini alma süreci Yİ-YİD santralleriyle birlikte başlamış olmakla birlikte, 4628 sayılı Kanun'un ardından gerek yeni yatırımlar gerekse özelleştirmeler ile birlikte özel sektörün payının yüksek bir ivmeyle arttığı görülmektedir (Grafik 2).

**Grafik 2: Türkiye Elektrik Üretimi Kurulu Gücü Ve Üretim Miktarı İçinde Kamu-Özel Payının Yıllar İçindeki Gelişimi**



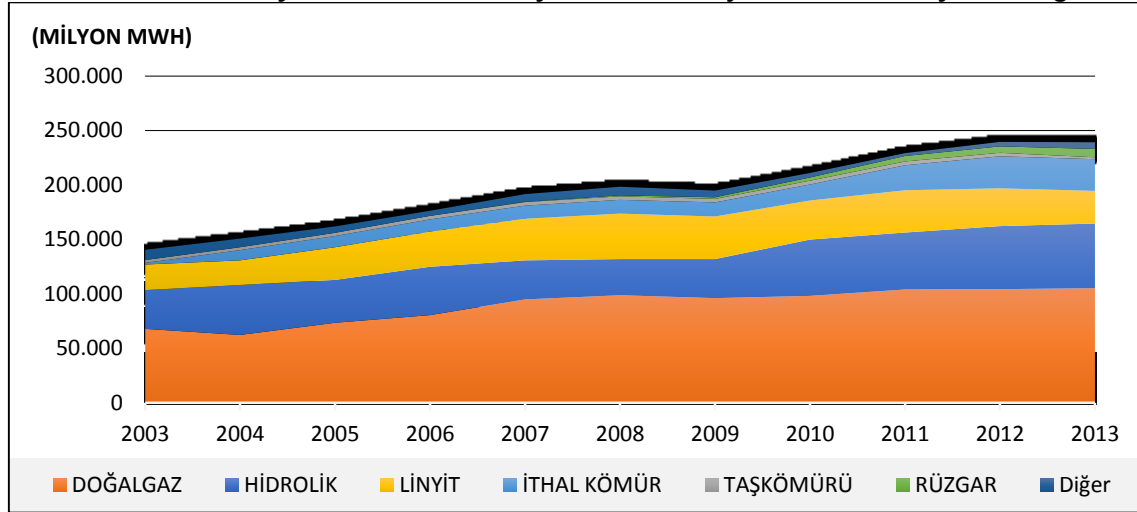
Kaynak: TEİAŞ

4628 sayılı Kanun ile birlikte ivme kazanan serbestleşme sürecinde gerçekleştirilen küçük çaplı özelleştirmelerin yanında, özel sektör tarafından yapılan yatırımların sonucu olarak piyasadaki kamu ağırlığının her geçen yıl azaldığı görülmektedir. 2013 yılında Hamitabat (1156 MW), Seyitömer (600 MW) ve Kangal (457 MW) santrallerinin özelleştirmelerinin gerçekleştirildiği; Çatalağzı (300 MW), Kemerköy (630 MW) ve Yeniköy (420 MW) ile Yatağan (630 MW) santrallerinin ihalelerinin yapılarak bu santrallerin devir aşamasına gelindiği dikkate alındığında, özel sektörün elektrik üretimindeki payının, içinde bulunduğumuz dönemde hızla artacağı görülmektedir. Nitekim, TEİAŞ verileri kapsamında 2014 yılı ilk dört ayında EÜAŞ ve Bağlı Ortaklıkları'nın üretimdeki payı %29'a kadar gerilemiş, Yİ ve YİD santralleri dahil olmak üzere özel sektör üreticilerinin payı ise %71'e çıkmıştır. **Üretim özelleştirmelerinin son bir yılda hız kazandığı dikkate alındığında, planlanan üretim özelleştirmelerinin tamamlanmasının, piyasanın arz tarafının rekabetçi yapısı bakımından önemli bir gelişme olacağı açıktır.**

Elektrik piyasalarının rekabetçi yapısı bakımından önem arz eden hususlardan biri de elektrik üretimindeki kaynak çeşitliliğidir. Türkiye elektrik üretimi kurulu gücünün ve üretim miktarının kaynaklara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



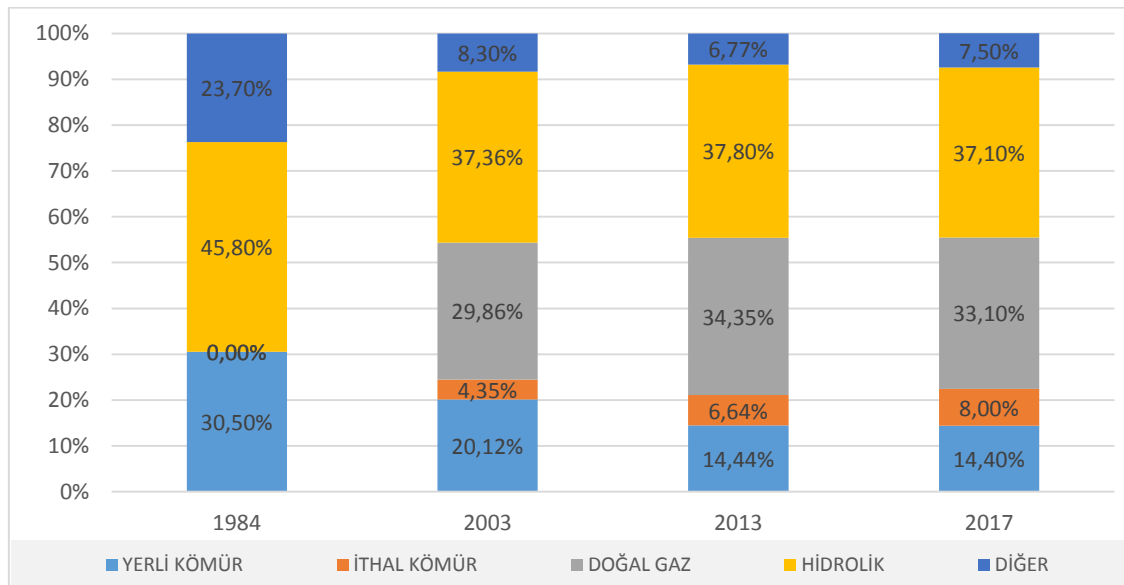
**Grafik 3: 2003 – 2013 yılları arasında Türkiye elektrik enerjisi üretiminin kaynaklara göre dağılımı**



Kaynak: TEİAŞ

Kurulu güç bakımından piyasanın gelişimini gösteren grafik ise şu şekildedir:

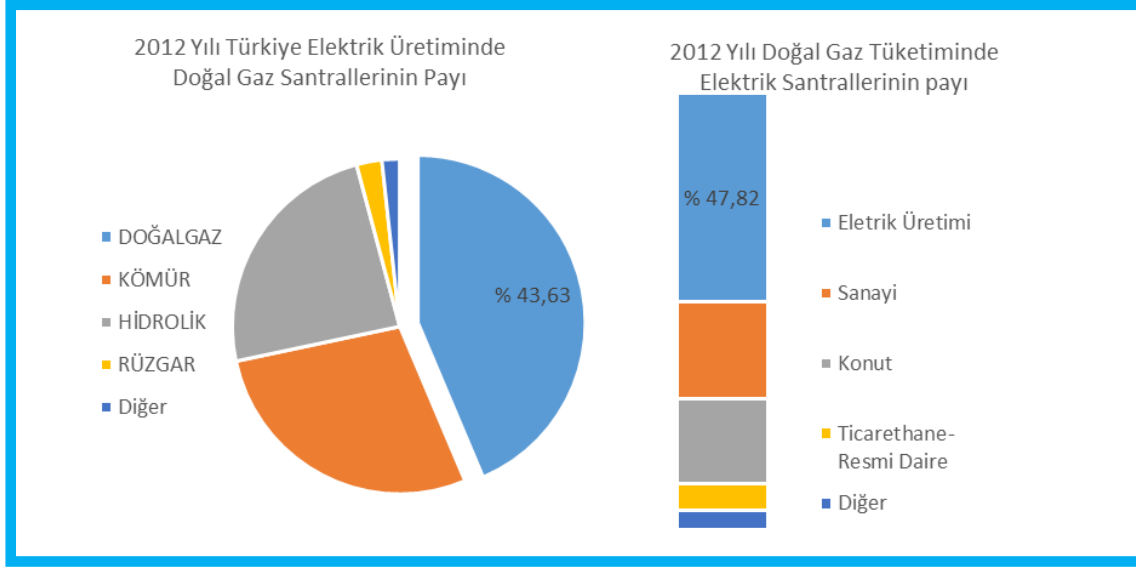
**Grafik 4: Türkiye Elektrik Üretimi Kurulu Gücünün Kaynaklara Göre Dağılımı**



Kaynak: TEİAŞ

Yukarıdaki grafiklerden de görüldüğü üzere, üretim aşamasında doğal gaz önemli bir yer tutmaktadır. Rekabet Kurumunun 2012 yılında yayımladığı Doğal Gaz Piyasası Sektör Araştırması Raporu'nda da değinildiği üzere, doğal gaz santrallerine yönelik yatırımların ve dolayısıyla da kapasitenin bu denli artışındaki başlıca gerekçelerden birinin, doğal gaz piyasasında uygulanan ve gerçek maliyetleri yansıtmayan fiyatlandırma stratejisi olduğunu söylemek mümkündür. Elektrik üretiminde doğal gazın ve doğal gaz tüketiminde elektrik santrallerinin payı aşağıdaki şekilde yer almaktadır.

**Şekil 2: Elektrik Üretiminde Doğal Gazın ve Doğal Gaz Tüketiminde Elektrik üretiminin Payları**

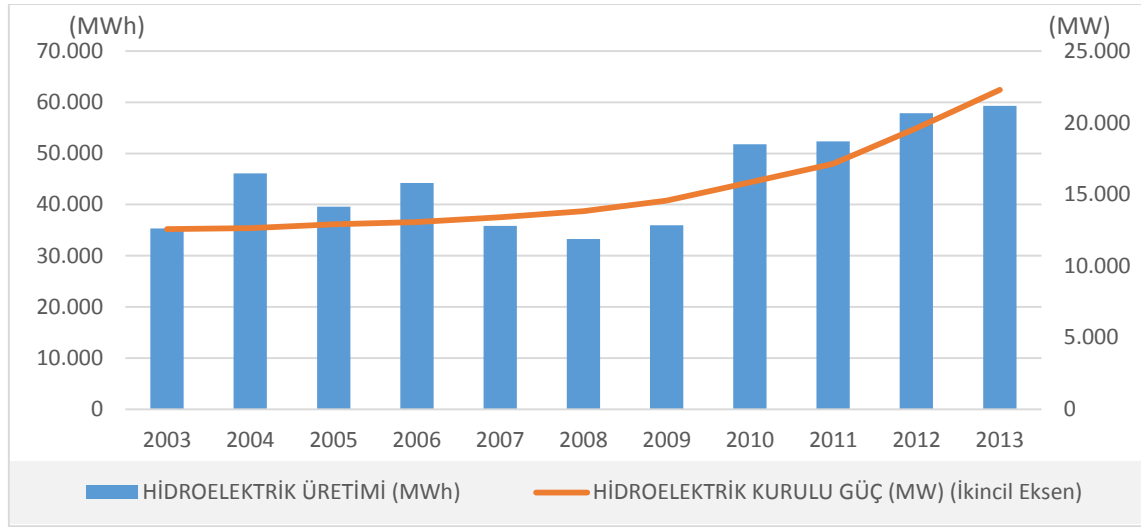


Kaynak: TEİAŞ ve BOTAŞ

Doğal gaz ithalatına yönelik uzun dönemli kontratların ardından elektrik üretiminde doğal gazın payının artması sonucunda, gerek elektrik üretiminde kaynak olarak doğal gazın payı, gerekse doğal gaz tüketimi içinde elektrik santrallerinin payı itibarıyla gelinen noktada, **doğal gaz piyasalarının serbestleşme sürecinin ve doğal gaz piyasasındaki fiyat oluşumunun ne şekilde gelişeceği hususları ile elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinin doğrudan etkileşim içinde olduğu** bir süreç kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır.

Gerek mevcut durum ve gerekse 2017 yılı öngörülerini çerçevesinde Türkiye elektrik üretiminin karakteristiği bakımından doğal gaz ile birlikte ön plana çıkan bir başka yönü de hidrolik kaynaklardan yapılan üretimdir. Aşağıdaki grafikte de görüleceği üzere, hidrolik kaynaklardan yapılan üretimin dikkati çeken özelliği, yağış rejimine bağlı olarak dönemsel olarak göstermesidir.

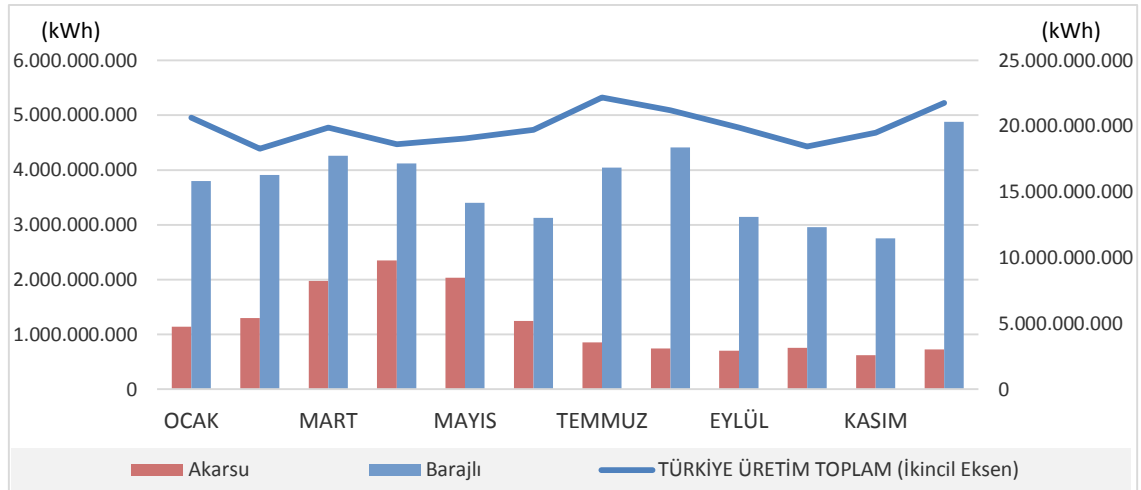
**Grafik 5: Türkiye'nin Hidroelektrik Kurulu Gücünün ve Üretiminin Yıllar İçerisindeki Gelişimi**



Kaynak: TEİAŞ

Söz konusu dönemselik sadece kurak ve yağışlı yıllar arasında değil, yıl içi üretimde de, özellikle akarsu santrallerinden yapılan elektrik üretiminde kendini göstermektedir. Bu durum aşağıdaki Grafik 6'da görülebilmektedir.

**Grafik 6: 2013 Yılı Türkiye Toplam Üretimimin ve Hidroelektrik Üretimimin Aylara ve Santral Tipine Göre Dağılımı**

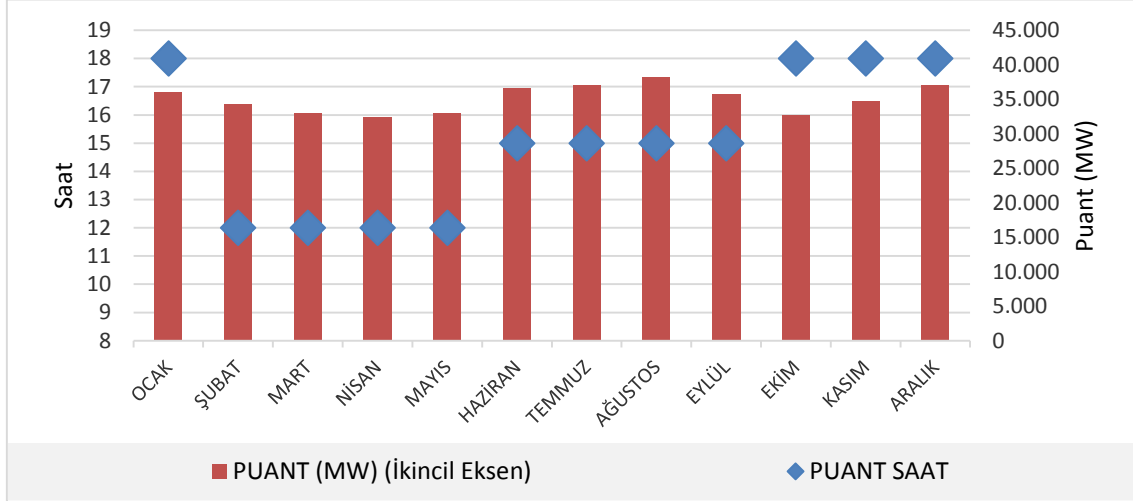


Kaynak: TEİAŞ

Elektrik üretimi kaynakları bakımından doğal gaz ve hidrolik kaynaklı elektrik üretiminin ağırlıkta olması, üretim tarafındaki dönemselik özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Doğal gaz santralleri açısından, kışın doğal gaza olan talebin artması ve ayrıca doğal gaz arzında yaşanan aksaklıklar; hidrolik santraller açısından ise, kurak dönemlerin ardından su seviyelerinin azalması, üretim tarafında dönemselik/mevsimsellik problemini ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye elektrik piyasasında dönemsellik konusu, sadece üretim tarafında değil, tüketimde de kendini göstermektedir. Aşağıdaki grafikte 2013 yılında aylık bazda puant tüketim miktarları ve puant saatleri yer almaktadır.

**Grafik 7: 2013 Yılı Aylara Göre Puant Tüketim Miktarları ve Puant Saatleri**



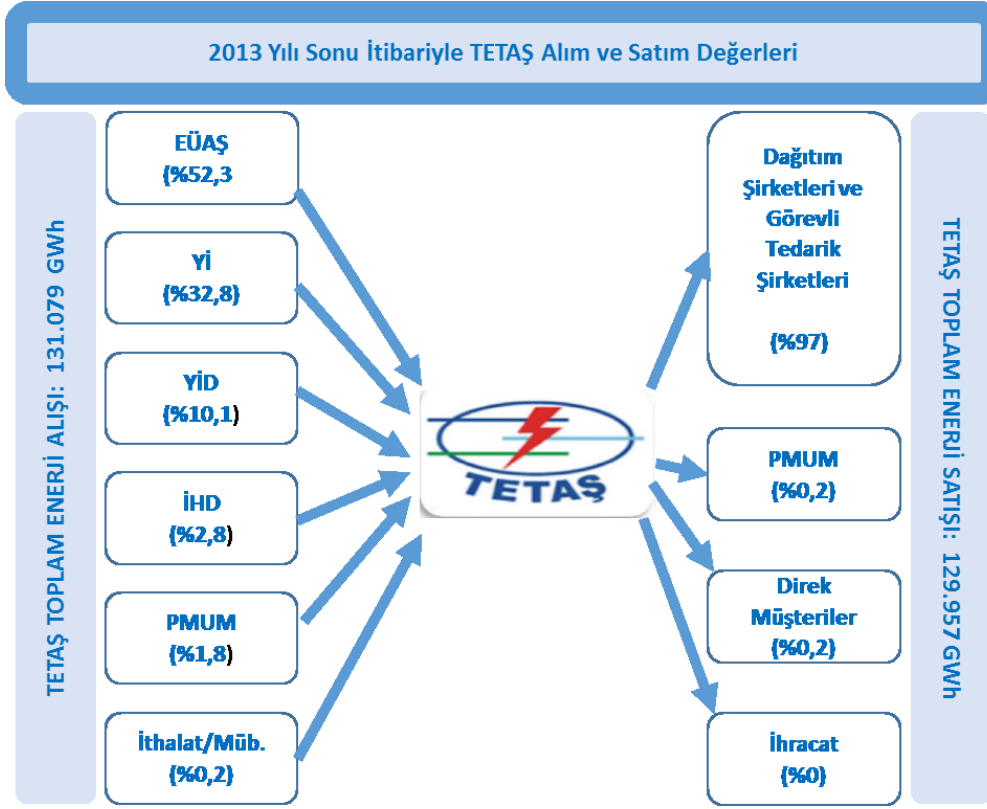
**Kaynak:** TEİAŞ

Grafikten de görüldüğü üzere, puant tüketim, yıl içinde dalgalı bir seyir izlemekte; Nisan ayında 32.314 MW olan puant tüketim, Ağustos ayında %18'lik bir artışla 38.116 MW seviyesine ulaşmaktadır. Puant saatlere bakıldığında da, puant saatin özellikle yaz aylarında klima kullanımının etkisiyle 15:00 olduğu; tüketimin düşük olduğu ilkbahar aylarında 12:00 olarak gerçekleştiği; kış aylarındaysa 18:00 olduğu görülmektedir.

#### **b. Toptan Satış Piyasalarında Yaşanan Gelişmeler**

Toptan satış piyasalarının kuruluş aşamasında en dikkat çekici aktör kuşkusuz, 4628 sayılı Kanun ile birlikte ilk toptan satış şirketi olarak kurulan TETAŞ'tır. TETAŞ, kamu tarafından imzalanmış uzun dönemli sözleşmelerden kaynaklanan mevcut enerji alım ve satım yükümlülüklerini üstlenmiştir. Aşağıdaki şemada TETAŞ'ın 2013 yılı itibarıyla alım ve satım portföyü yer almaktadır.

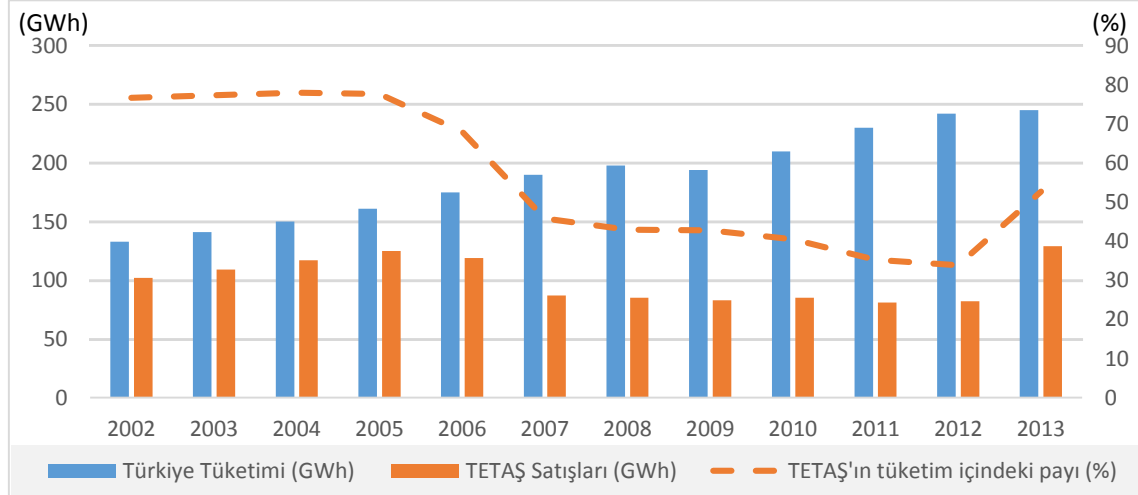
Şekil 3: 2013 Yılı Sonu İtibariyle TETAŞ'ın Alım-Satım İşlemleri



Kaynak: TETAŞ Faaliyet Raporu

4628 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan piyasa tasarımında TETAŞ'ın rekabetçi piyasa hedefine yumuşak geçişi sağlama rolü üstlendiği söylenebilir. Bununla birlikte, orta-uzun vadede arz güvenliğinin sağlanması ve yeni yatırımların teşviki ile teknoloji transferinin gerçekleştirilmesi amacıyla nükleer santrallerde üretilecek elektriğin yarısının TETAŞ tarafından alınmasının öngörüldüğü ve ayrıca TETAŞ'ın ülkelerarası enerji alışverişi görevini de sürdüreceği anlaşılmaktadır. Yukarıdaki şemadan da görüldüğü üzere, TETAŞ, ağırlıklı olarak EÜAŞ'tan ve Yİ-YİD-İHD santrallerinden (uzun dönemli alım anlaşmaları kapsamında) elektrik almakta ve münhasır bir tüketici portföyüne sahip olan görevli tedarik şirketlerine elektrik satışı gerçekleştirmektedir. TETAŞ bir anlamda Yİ-YİD santrallerinden kaynaklı yükümlenilen maliyetleri üstlenmiş olup, düzenlemeye tabi tarifelerin oluşmasında da belirleyici rol oynamaktadır.

**Grafik 8: Türkiye Tüketimi (GWh), TETAŞ Satışları (GWh) ve TETAŞ'ın Toplam Tüketim İçindeki Payı**



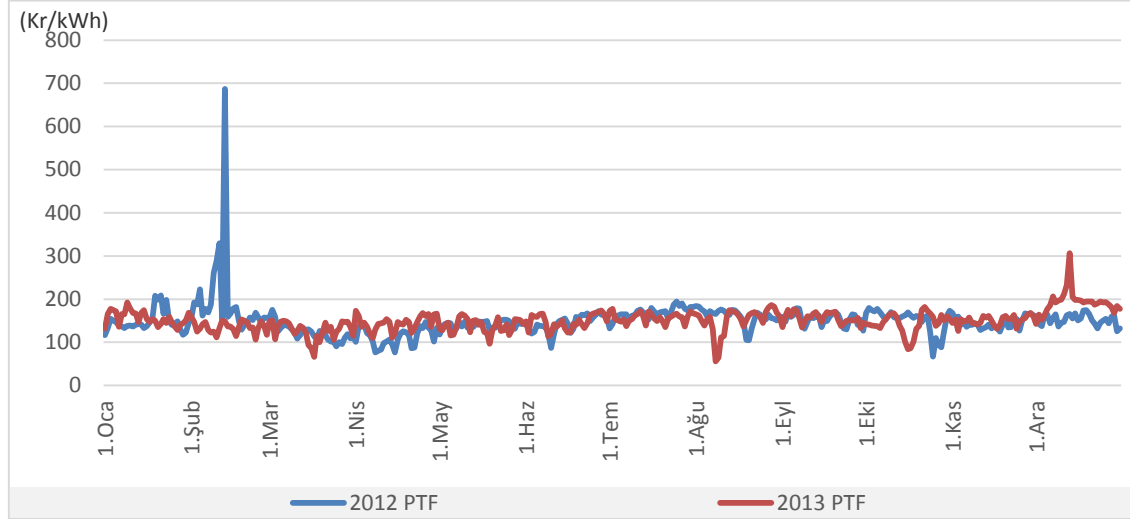
Kaynak: TEİAŞ

Tarifelerde TETAŞ satış fiyatları baz alınmakla birlikte, TETAŞ'ın alım portföyünde yer alan EÜAŞ termik santrallerinin özelleştirme sürecinin hız kazandığı dikkate alındığında, nihai tüketici tarifelerine konu olan ve görevli tedarik şirketlerine yapılan satışların Yİ-YİD-İHD santralleri ile EÜAŞ'ın portföyünde yer alan hidroelektrik santrallerinden karşılanması söz konusu olabilecektir. Bu noktada, özelleştirmeler ve toptan satış piyasasının gelişimi çerçevesinde, TETAŞ'ın mevcut yapıdaki rolünün nasıl şekilleneceği ve tarifeye bağlı nihai tüketici fiyatlarıyla toptan satış fiyatlarının nasıl ilişkilendirileceği soruları önem kazanmaktadır.

Serbestleşme sürecinde Yİ, YİD ve İHD projelerinin hayata geçtiği dönemde “piyasa için rekabet”in söz konusu olduğu görülmektedir. 4628 sayılı Kanun ile birlikte “piyasa içi rekabet” dönemi başlamış ve söz konusu rekabetin gerçekleşeceği bir toptan satış piyasası alt yapısının kurulması aşamasına geçilmiştir. 4628 sayılı Kanun ile hedeflenen rekabetçi yapıya uygun bir şekilde katılımın gönüllülük esasına dayandığı Gün Öncesi Piyasası ise Aralık 2011’de başlatılmıştır.

Gün Öncesi Piyasası ile piyasa katılımcıları bir sonraki günün her bir saati için alış ve satış teklifleri vermekte ve söz konusu teklifler kapsamında arz ve talebin kesiştiği noktada *Piyasa Takas Fiyatı* (PTF) oluşmaktadır. Bu şekilde oluşan PTF, ikili anlaşmalar piyasasına ve yeni yatırımlara referans oluşturması bakımından oldukça önemli bir göstergedir. 2012 ve 2013 yılı günlük ortalama PTF fiyatları aşağıdaki grafikte görülmektedir.

**Grafik 9: 2012 ve 2013 Yıllarında Piyasa Takas Fiyatı (PTF) Hareketleri**

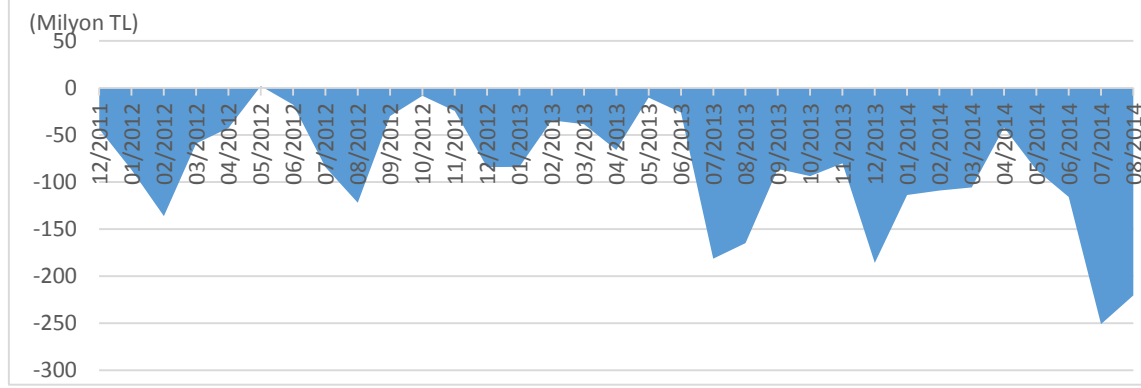


**Kaynak:** TEİAŞ

Grafikten de görüldüğü üzere, özellikle Aralık, Ocak ve Şubat aylarında hava durumuna bağlı olarak, gerek doğal gaz talebinin artması, gerekse doğal gaz arzında iletim kısıtlarından dolayı yaşanan sıkıntılar sonucunda arz-talep dengesinin kısa dönemli yüksek fiyat artışlarına yol açtığı görülmektedir ki, bu durumun, doğru yatırım sinyali vermek ve piyasa mekanizmasına güveni artırmak yönleriyle piyasa mekanizmasının işlediği şeklinde yorumlanabileceği değerlendirilmektedir.

Gün Öncesi Piyasası kapandıktan sonra gerçek zamanda arz ve talepte oluşan dengesizliği gidermeye yönelik olarak gerçekleştirilen gerçek zamanlı dengeleme faaliyeti ise Dengeleme Güç Piyasası'na ait kurallar çerçevesinde yürütülmektedir. Bu yönüyle "Dengesizlik Fiyatı"nın (Sistem Marjinal Fiyatı – SMF), ticari amaçlardan çok, sistem güvenliği bakımından önem taşıdığı söylenebilir. Bununla birlikte, Dengeleme Güç Piyasası'nda verilen kısıt talimatları kapsamında oluşan maliyetler, Sıfır Bakiye Düzeltme Kalemi (SBDK) adı altında çekiş miktarlarıyla orantılı olarak piyasa katılımcılarına (üreticilere) yansıtılmaktadır. Bu nedenle, ay sonunda piyasa katılımcılarına yansıtılacak SBDK'nin yüksek seviyelere ulaşmasının, Gün Öncesi Piyasası'na teklif verecek olan teşebbüslerin maliyet yapısında belirsizliğe sebep olduğu ve piyasa katılımcılarının daha etkin teklif verebilme kabiliyetini azaltarak iyi işleyen rekabetçi bir yapının oluşmasında olumsuz etkilere yol açabildiği yönünde görüşler de mevcuttur. Aşağıdaki grafikten de görüldüğü üzere, iletim kısıtlarının yönetiminin ve buna bağlı olarak SBDK konusunun Türkiye elektrik piyasasının gelişiminde zamanla daha önemli bir sorun haline geldiği söylenebilir.

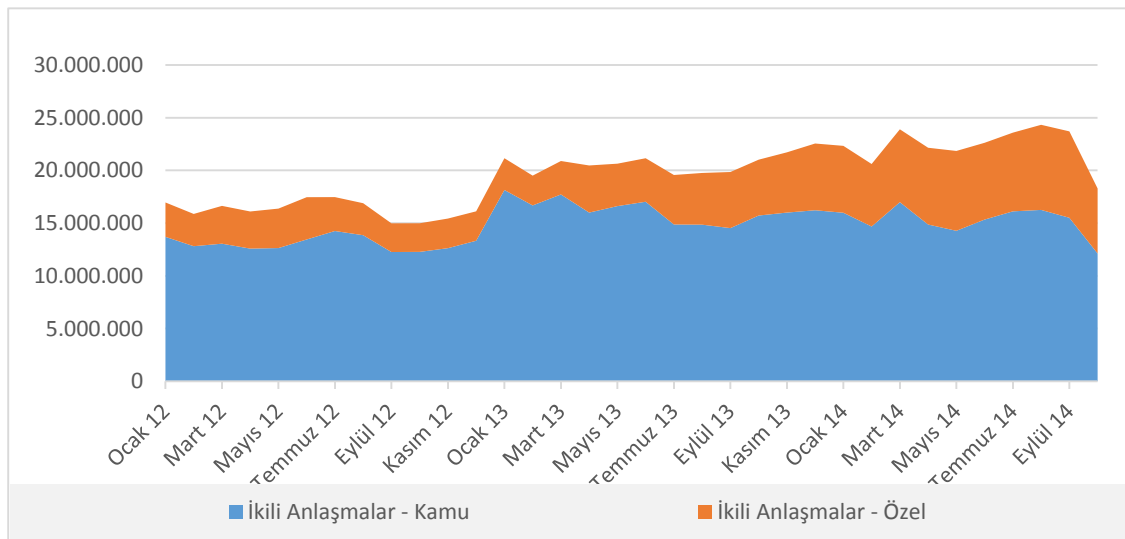
**Grafik 10: Sıfır Bakiye Düzeltme Kaleminin 2012-2014 Yılları Arasındaki Değişimi**



**Kaynak:** TEİAŞ

4628 sayılı Kanun ile tasarlanan piyasa yapısı, esas itibarıyla ikili anlaşmalara dayalı bir elektrik piyasasını hedeflemekte; Gün Öncesi Piyasası ve Dengeleme Güç Piyasası'nın ikili anlaşmaları tamamlayıcı bir rol üstlenmesi öngörülmektedir. Türkiye elektrik piyasası ikili anlaşmalar bakımından ele alındığında, geçmişten gelen bir kamu ağırlığı olmakla birlikte, özel sektörün kendi içinde yapmakta olduğu ikili anlaşmaların miktarının artmakta olduğu görülmektedir. Bu durum Grafik 11'de görülmektedir:

**Grafik 11: Elektrik Piyasasında Yapılan İkili Anlaşmaların Dağılımı**



**Kaynak:** TEİAŞ

Özel sektör tarafından yapılan ikili anlaşmalar halen düşük seviyelerde olmakla birlikte, bu oranın artması, likit bir toptan satış piyasasının tesisi sürecinin hem sebebi hem de sonucu olarak kabul edilmelidir. Mevcut durumda, ikili anlaşmalar içinde kamunun varlığının başlıca sebebi, tüketici portföyünü elinde tutan teşebbüslerin düzenlemeye tabi tarifeler üzerinden satışını yaptıkları elektriği TETAŞ'tan almakta olmalarıdır. Dağıtım şirketleri, geçiş dönemi sözleşmeleri ile birlikte özelleştirilmiş olup, söz konusu



sözleşmeler 2012 yılı sonu itibarıyla bitmiş olmakla birlikte, alımlar halen ağırlıklı olarak TETAŞ'tan yapılmaktadır. 2013 yılı sonunda görevli tedarik şirketleri ile TETAŞ arasında 01.01.2014 tarihinden geçerli olmak üzere yeni enerji satış sözleşmeleri yapılmıştır.

Serbestleşme sürecindeki en büyük zorluklardan biri, toptan satış piyasasında oluşan fiyatlarla nihai tüketicilere yansıyan fiyatlar arasındaki ilişkinin doğru oturtulmasıdır. Daha önce de belirtildiği üzere, EÜAŞ'ın sahip olduğu ve TETAŞ'ın alım portföyünde yer alan termik santrallerin özelleştirilme sürecinin tamamlanması durumunda, nihai tüketici tarifelerine esas teşkil edecek portföyün hidroelektrik santralleri ve Yİ-YİD-İHD santrallerinden oluşacağı görülmektedir ki, bu durumun etkin bir piyasa mekanizmasının tesisi için doğru bir yöntem olmayacağı değerlendirilmektedir. Mevcut nihai tüketici tarifelerinin yapısının görevli tedarik şirketlerinin piyasadan temin ettiği enerjinin bedelini tüketicilere belli bir kar marjıyla yansıtmalarına dayandığı dikkate alındığında, **üretim özelleştirmelerinde daha ileri aşamalara geçişle birlikte, bu alımların nasıl yapılacağı, tarifelerin nasıl oluşturulacağı, serbest tüketici limitinin ne zaman sifıra ineceği, nihai tüketici tarifelerinin ne kadar süreyle devam edeceği ve nasıl belirleneceği ve dikey bütünleşme ile birlikte nihai tüketici tarifeleri ile toptan satış piyasasının rekabetçi yapısının etkileşiminin nasıl yönetileceği** hususları önem kazanmaktadır. Bu da, üretim, toptan satış ve perakende satış seviyesindeki rekabetin tesisine yönelik olarak atılacak adımların birbiriyle uyumlu olması gerekliliğini beraberinde getirmektedir.

Yİ-YİD dönemi ile başlayarak, TETAŞ'ın geçiş döneminde üstlendiği rol ve ardından da Gün Öncesi Piyasası'nın etkin hale getirilmesi ile devam eden serbestleşme sürecinde gelinecek noktada, iyi işleyen likit bir toptan satış piyasasının tesisi sürecindeki en önemli gündem konusu EPIAŞ'ın kuruluşudur. 6446 sayılı Kanun ile birlikte organize toptan elektrik piyasasının işletimini üstlenmek üzere EPIAŞ'ın kurulması hedeflenmiştir. EPIAŞ'ın kuruluşu, fiziksel ticaret kapsamında iyi işleyen ve şeffaf bir enerji borsasının hayata geçirilmesi bakımından oldukça önemli bir adımdır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, organize toptan satış piyasaları yanında, piyasa katılımcılarının ihtiyaçlarına göre sözleşme yapma imkanı veren Tezgah Üstü Piyasalar da toptan satış piyasasının gelişiminde önemli role sahiptir. Tezgah Üstü Piyasa kavramı 6446 sayılı Kanun'da yer almamış olmakla birlikte, organize piyasalarda şeffaf fiyat oluşumu ile organize olmayan tezgah üstü piyasalarda yapılan

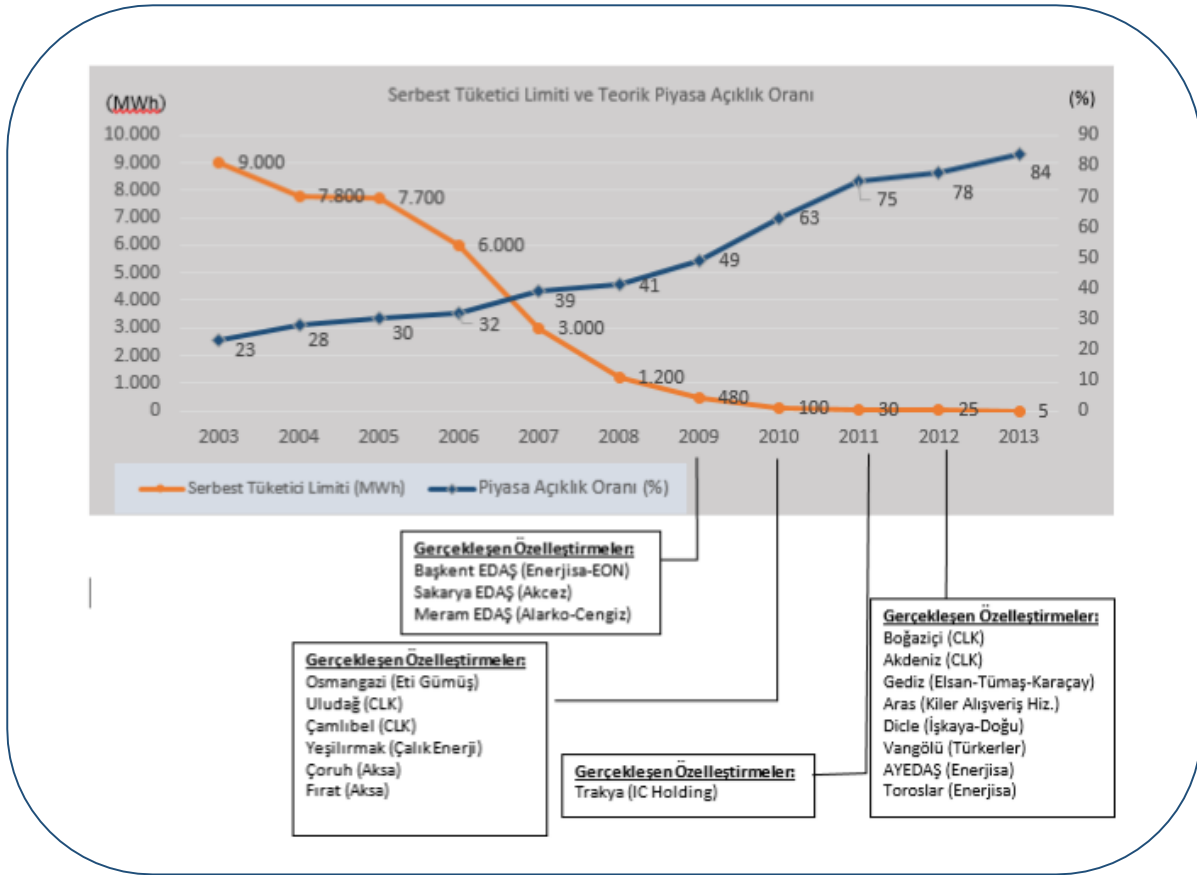
ikili anlaşmaların birbirini destekler nitelikte olması ve dengeli bir şekilde gelişmesinin sağlanması önemlidir.

### **c. Perakende Satış Piyasasının Gelişimi**

Perakende satış piyasasının serbestleştirilmesi ve rekabete açılması sürecinin en dikkat çekici aşaması, şüphesiz, geçmişte TEDAŞ'ın elinde bulunan elektrik dağıtım şirketlerinin, Ocak 2009-Temmuz 2013 tarihleri arası dönemde özelleştirilmesi ve elektriğin dağıtım ve perakende satışı faaliyetlerinin özel sektör tarafından yürütülmeye başlanmasıdır. Buna ilaveten, perakende satış piyasasında rekabetin sağlanması hedefi çerçevesinde, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin 01.01.2013 tarihinden itibaren farklı tüzel kişilikler altında yürütülmesi yönündeki düzenlemeler doğrultusunda, hukuki ayırıştırma uygulaması, farklı dağıtım bölgelerinde farklı tarihlerde olmakla birlikte, tüm dağıtım bölgeleri bakımından hayata geçirilmiştir.

Tüm bu gelişmelere paralel olarak, serbest tüketici limiti 2003 yılından itibaren EPDK Kurulu tarafından her yıl düzenli olarak düşürülmüş ve teorik piyasa açıklık oranı 2014 yılı itibarıyla yaklaşık %90 seviyesine yükselmiştir. Aşağıdaki şemada, 2003-2013 yılları arası dönemde serbest tüketici limitindeki düşüşün ve buna bağlı olarak teorik piyasa açıklık oranındaki artışın yer aldığı grafik eşliğinde, bu süreçte gerçekleştirilen dağıtım özelleştirmelerine ve dağıtım şirketlerini devralan gruplara yer verilmektedir:

**Şekil 4: Serbest Tüketici Limiti, Teorik Piyasa Açıklık Oranı ve Dağıtım Özelleştirmeleri Süreci**

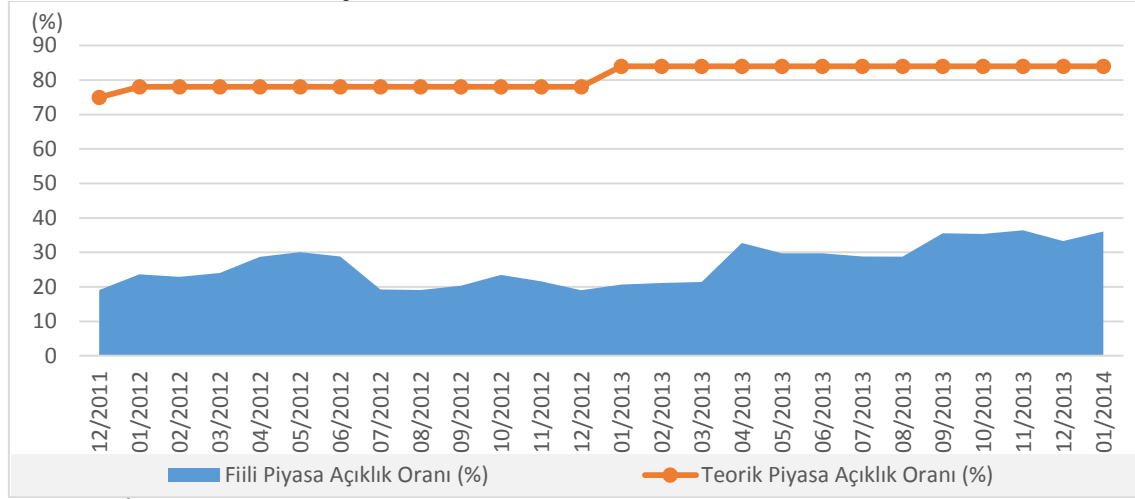


Görüldüğü üzere, perakende satış piyasasının rekabete açılması yönündeki girişimler, serbestleşme ve özelleştirme faaliyetlerinin eşzamanlı olarak yürütülmesiyle gerçekleştirilmiştir. 2003-2013 arası dönem boyunca serbest tüketici limiti önemli ölçüde düşürülmeye devam etmiş ve elektrik dağıtım şirketlerinin tümünün özel sektöre devri 2009-2013 arası dönemde tamamlanmıştır. Dağıtım şirketlerinin bir bölümü, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin hukuki ayrıştırılması için öngörülen tarihten önce; bir kısmı ise bu tarihten sonra özelleştirilmiştir. Dolayısıyla da, farklı bölgelerdeki dağıtım şirketleri ile görevli tedarik şirketlerinin, özel sektör elinde ve ayrıştırılmış şekilde faaliyet gösterme tecrübesi bakımından farklı aşamalarda olduğu açıktır.

Yukarıda yer alan şekile bakıldığında, serbest tüketici limitinde yıllar içinde gerçekleşen önemli düşüşle birlikte, elektrik piyasasındaki teorik açıklık oranının önemli seviyelere ulaştığı görülmektedir. Ancak, **teorik piyasa açıklık oranının** yüksek olması, serbest tüketici limitini aşan tüm tüketicilerin bu haktan fiilen yararlandığı anlamına gelmemekte ve yalnız bu veri altında piyasanın gerçek anlamda rekabetçi olduğu çıkarımını yapmak mümkün olamamaktadır. Bu çerçevede, piyasanın fiilen ne

kadar serbestleştğini görebilmek için, serbest tüketici limitinin üzerinde yıllık tüketime sahip olan tüketicilerin ne kadarının serbest tüketici hakkını kullandığının ve dolayısıyla da, **fiili piyasa açıklık oranının** dikkate alınması gerekmektedir. Aşağıdaki grafikte, Aralık 2011-Ocak 2014 tarihleri arası döneme ilişkin olarak teorik ve fiili piyasa açıklık oranlarının gelişimi gösterilmektedir.

**Grafik 12: Teorik ve Fiili Piyasa Açıklık Oranlarının Gelişimi**



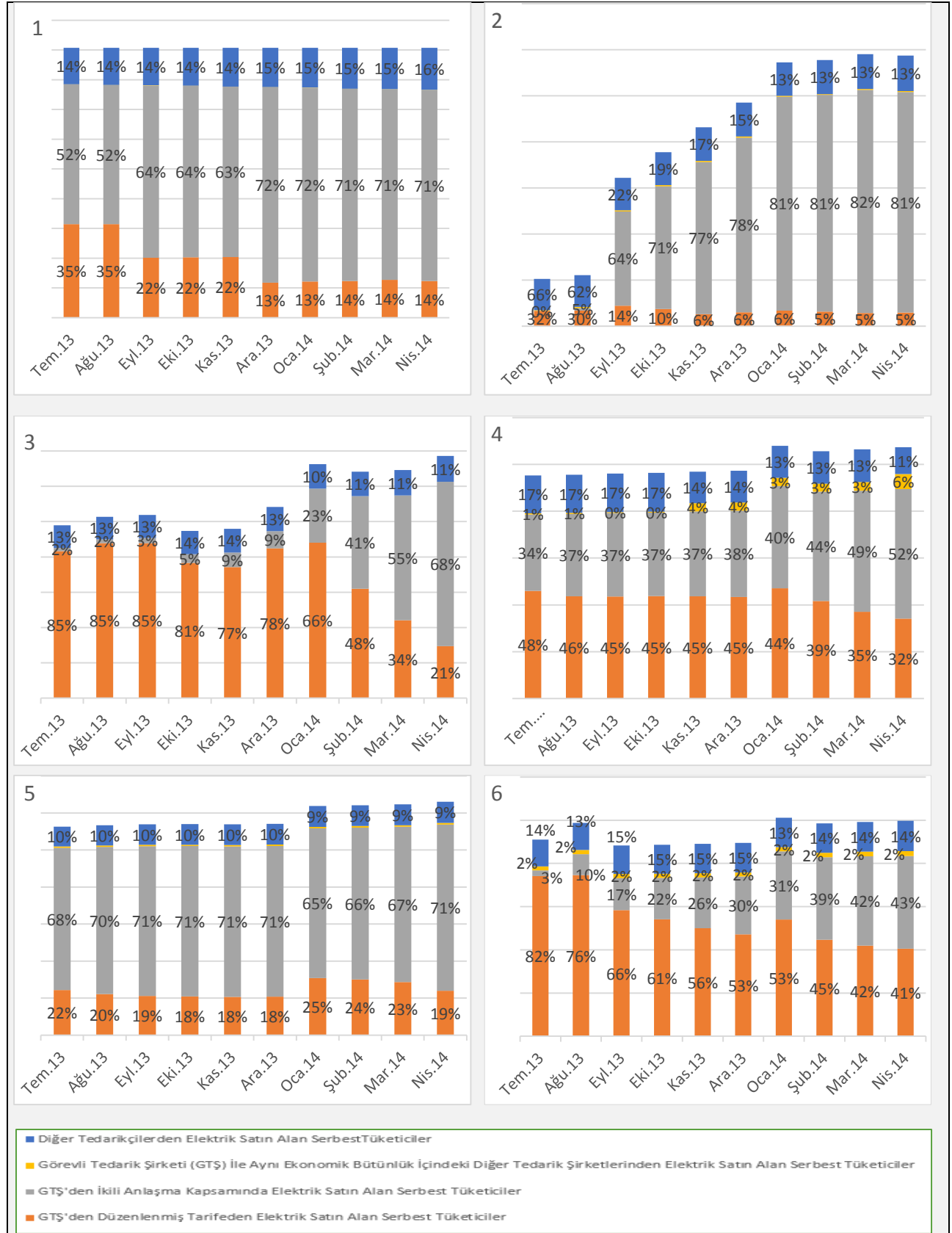
**Kaynak:** TEİAŞ ve EPDK

Yukarıdaki grafikten, piyasadaki fiili serbestleşme düzeyinin, teorik serbestleşme düzeyinin çok altında olduğu ve serbest tüketici limitinin düşürülmesinin, tüketicilerin serbest tüketici hakkından fiilen yararlandığı ve perakende satış seviyesinde rekabetin tesis edildiği anlamına gelmediği görülmektedir.

Aşağıda yer verilen grafiklerde, Temmuz 2013 - Nisan 2014 tarihleri arasındaki dönemde, 6 farklı dağıtım bölgesinde, tüketimleri serbest tüketici limitinin üzerinde olan ticarethane grubundaki tüketiciler bakımından, görevli tedarik şirketlerinin ve bağımsız tedarik şirketlerinin sahip oldukları sayaç sayılarında aylık bazda gerçekleşen değişimler gösterilmektedir<sup>11</sup>:

<sup>11</sup> Bu bölümde, 21 dağıtım bölgesinden rastgele seçilen 6 dağıtım bölgesine ilişkin veriler kullanılarak oluşturulan grafikler, dağıtım bölgesinin ismi verilmeksizin yer almaktadır.

**Grafik 13: Rastgele Seçilen 6 Dağıtım Bölgesine İlişkin Savaş Dağılım Grafikleri**



Kaynak: Dağıtım şirketleri

Grafiklerde yer alan ve rastgele seçilmiş 6 dağıtım bölgesine ilişkin grafikler ele alındığında<sup>12</sup>, ilgili dönemde her bir dağıtım bölgesinde, tüketimleri serbest tüketici limitini aşan tüketicilerin ne kadarının söz konusu haktan fiilen yararlandığı; ayrıca, serbest tüketici hakkını kullanan bu tüketicilerin ne kadarının görevli tedarik şirketinden, ne kadarının diğer tedarik şirketlerinden elektrik satın aldığı görülebilmektedir. Buna göre; serbest tüketici limitini geçen tüketiciler bakımından dağıtım bölgeleri arasında önemli farklılıklar bulunduğu; bazı bölgelerde tüketicilerin serbest tüketici hakkını daha fazla kullandığı görülürken, bazı bölgelerde tüketicilerin bu haklarını kullanmayarak düzenlenen tarifeler üzerinden elektrik almayı tercih ettiği görülmektedir. Yine, tüketicilerin diğer tedarikçilere geçişleri konusunda da dağıtım bölgeleri arasında farklılıklar bulunduğu anlaşılmaktadır. Buna göre; bazı bölgelerde serbest tüketici limitini aşan ve söz konusu haktan faydalanan tüketicilerin büyük kısmının görevli tedarik şirketinde kaldığı görülürken; bazı bölgelerde bağımsız tedarik şirketleri ve görevli tedarik şirketlerinin serbest tüketici portföylerinin görece daha dengeli bir şekilde büyüdüğü görülmektedir. Grafiklerde dikkati çeken önemli bir diğer nokta, bazı bölgelerde belirli aylarda görevli tedarik şirketinin sahip olduğu serbest tüketici portföyünde büyük artışlar gerçekleştiğidir.

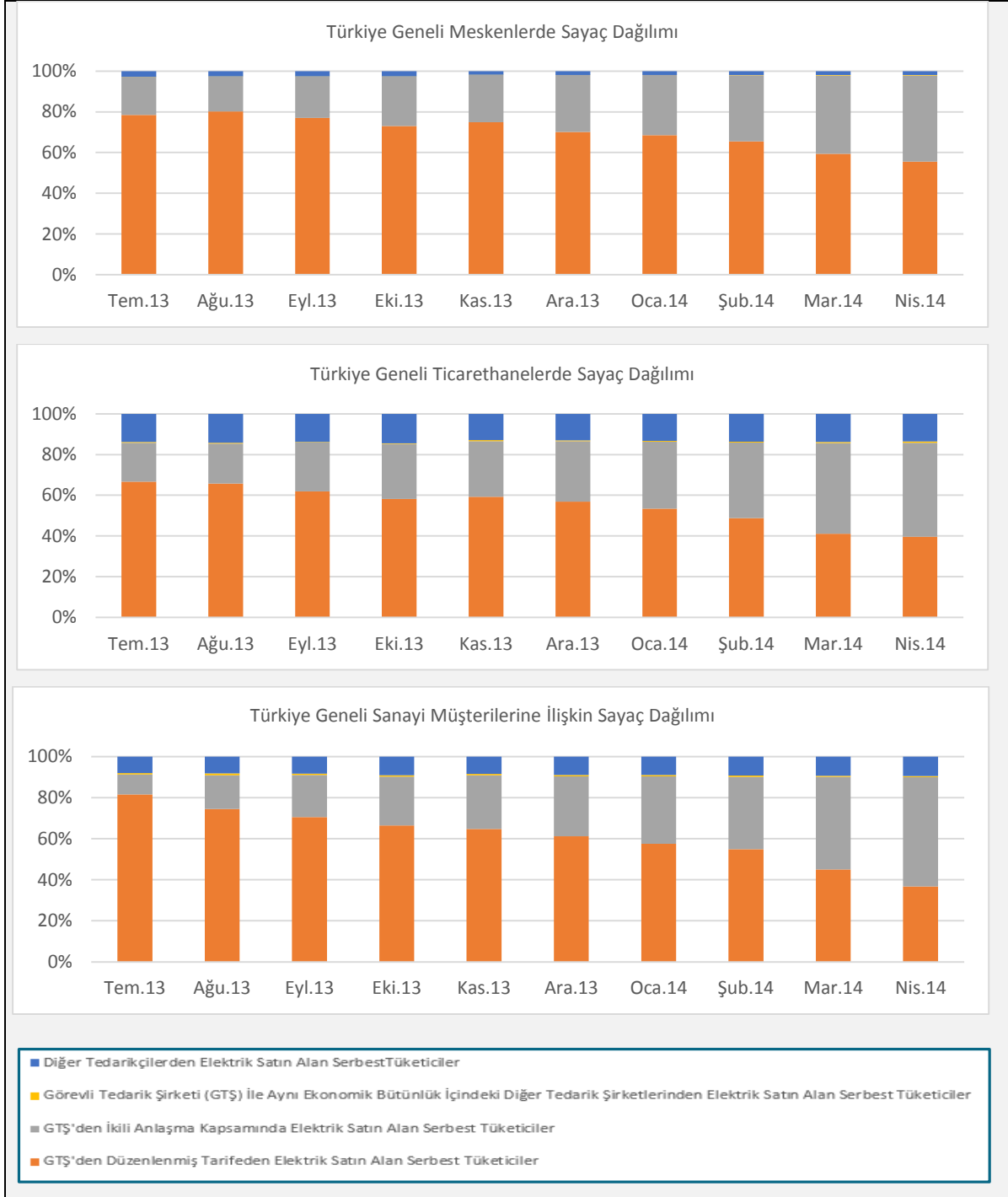
Dağıtım bölgeleri arasındaki bu farklılıkları, öncelikle bölgelerin özelleştirme takvimlerindeki farklılıklara dayandırmak mümkün olsa da, bu durum, ortaya çıkan tabloyu tek başına açıklayamamaktadır. Serbestleşme sürecinde, görevli tedarik şirketlerinin perakende satış piyasasındaki büyüme stratejilerinin bu mevcut yapıyı etkilemesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla, söz konusu farklılıklar üzerinde, görevli tedarik şirketlerinin içinde bulunduğu ekonomik bütünlüklerin elektrik üretim kapasitesine sahip olup olmaması ve toptan satış piyasasında aktif olup olmaması gibi hususların da etkili olduğu; üretim ve toptan satış seviyelerinde faaliyeti bulunan teşebbüslerin, kendilerine yönelik talebi korumak amacıyla, serbest tüketici limitini aşan tüketicileri portföylerinde tutmak konusunda daha agresif olabilecekleri değerlendirilmektedir.

---

<sup>12</sup> Dağıtım bölgelerine ilişkin grafikler, dağıtım şirketlerinden talep edilen bilgiler kapsamında, her bir dağıtım şirketinin hazırladığı veri seti kullanılarak üretilmiştir. Bu süreçte, verilerin standart bir biçimde sınıflandırılarak tutulmadığı ve sağlıklı bir şekilde veri temin edilebilecek merkezi bir veri bankasının bulunmadığı görülmüştür. Kullanılan verilerin bütünüyle sağlıklı olmayabileceği kabul edilmekle birlikte, bu kapsamdaki hata payı göz ardı edilerek grafiklere ilişkin yorumlar yapılacaktır.

Aşağıdaki toplulaştırılmış grafiklerde, ticarethane, sanayi ve mesken grubundaki tüketicilere ilişkin olarak Türkiye genelinde sayaç sayılarında gerçekleşen değişimlere yer verilmektedir.

**Grafik 14: Türkiye Genelinde Ticarethane, Sanayi ve Mesken Grubundaki Tüketicilerin Sayaç Dağılımı**



**Kaynak:** Dağıtım Bölgelerinden Gelen Veriler

Yukarıdaki grafiklerden, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrı tüzel kişilikler altında yürütülmeye başlanmasının ardından, serbest tüketici hakkını kullanarak ikili

anlaşma ile elektrik satın almaya başlayan tüketicilerin neredeyse tamamının görevli tedarik şirketinde kaldığı ve diğer tedarik şirketlerine geçiş yapmadığı görülmektedir. Bağımsız tedarik şirketlerinin payı; sanayi grubuna kıyasla ticarethane grubundaki tüketiciler bakımından daha fazla olup, meskenlerde ise ihmal edilebilir düzeydedir. Yine, sanayi ve mesken grubunda serbest tüketici limitinin üzerinde tüketime sahip bulunan tüketicilerin düzenlenen tarifelerden elektrik satın almaya çok büyük oranda devam ettiği anlaşılmaktadır.

Serbest tüketici limitini aşan ancak görece daha düşük seviyede bir elektrik tüketimine sahip olan tüketicilerin, serbest tüketici hakkını kullanmaması veya görevli tedarik şirketiyle ikili anlaşma imzalaması durumu, tüketicilerin karşı karşıya olduğu geçiş maliyetlerinden ve yerleşik tedarik şirketlerinin piyasadaki konumundan kaynaklanabilmektedir. Bu hususlar, perakende satış seviyesindeki rekabetin tesisinde öne çıkan başlıklardır.

Perakende satış piyasasında rekabetin oluşturulması sürecinde üzerinde durulması gereken bir diğer unsur da **nihai tüketici tarifeleridir**. Türkiye’de hâlihazırda farklı müşteri gruplarına yönelik olarak altı farklı nihai tüketici tarifesinin bulunduğu görülmektedir. Bunlar; sanayi<sup>13</sup>, ticarethane, mesken, tarımsal sulama, aydınlatma ile şehit ve gazi yakınlarına yönelik tarifelerdir. Bu tarifelerden, piyasanın rekabetçi yapısını özellikle etkileyenler; sanayi, mesken ve ticarethanelere yönelik tarifeleridir. Ulusal fiyat eşitleme mekanizması uygulaması nedeniyle, aynı abone grubuna giren müşterilerin tüm Türkiye’de aynı ulusal fiyat tarifeleri üzerinden elektrik satın almasını mümkün kılan bir yapı söz konusudur.

Ulusal fiyat eşitleme mekanizması, başta kayıp-kaçak oranları olmak üzere birtakım maliyet kalemlerindeki farklılıklardan kaynaklı bölgelerarası fiyat farklılıklarının çapraz sübvansiyon yoluyla giderilmesine dayanmaktadır<sup>14</sup>. Bu noktada, ulusal tarife

---

<sup>13</sup> Sanayi tarifeleri kendi içinde ikiye ayrılmaktadır: Alçak gerilim tarifesi ve yüksek gerilim tarifesi. Buna göre, sanayi tarifelerinin küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) ile büyük sanayiciler için farklı olduğu görülmektedir.

<sup>14</sup> Ulusal fiyat eşitleme mekanizması, temel olarak şu şekilde işlemektedir: Dağıtım bölgeleri için her bir uygulama dönemi bazında dağıtım tarifeleri, işletme ve yatırım giderleri, verimlilik faktörü, hedef kayıp-kaçak oranları, toplam giderlerin sabit-değişken kısımları dikkate alınarak yıllık gelir tavanları belirlenmektedir. Her bir bölge için belirlenen gelir gereksinimi toplanarak tüm ülkedeki toplam gelir gereksinimi elde edilmekte; daha sonra bu miktar, ülkede dağıtılması öngörülen toplam elektrik enerjisi miktarına bölünerek ulusal bir fiyat belirlenmektedir. Bu uygulama, bazı bölgelerde belirlenenden daha fazla; bazı bölgelerde ise, belirlenenden daha az gelir elde edilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Aradaki fark, ulusal fiyat eşitleme mekanizması gereği TETAŞ bünyesinde uzlaştırılmakta ve buna göre bölgeler arasında gelir üzerinden çapraz sübvansiyon gerçekleştirilmektedir. Benzer bir yöntem,



uygulamasının, kayıp-kaçak sorununu çözecek ve diğer şebeke yatırımlarını teşvik edecek ek politikalarla desteklenmesi gerektiği; aksi halde, ulusal tarifenin özel sektör şirketlerinin yatırım yapma güdüsünü azaltma yönündeki etkisi nedeniyle bölgesel farklılıklara ilişkin sorunu derinleştireceği yönünde görüşler mevcuttur<sup>15</sup>. 6446 sayılı Kanun'da, ulusal tarifenin 2015 yılı sonuna kadar devam edeceği düzenlenmiştir.

Türkiye'deki tarifelerin rekabetçi piyasa yapısı bakımından daha önemli olan yönü ise; farklı tüketici grupları için farklı seviyelerde belirlenen fiyatların, piyasanın serbestleşme sürecini nasıl etkilediğidir. İdeal bir rekabetçi piyasa yapısında fiyat tarifelerinin söz konusu olmayacağı açık olmakla birlikte, pek çok ülke tecrübesi göstermektedir ki; elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde nihai tüketici tarifeleri, piyasanın gelişimine ve olgunlaşmasına paralel şekilde, varlığını belli bir süre daha sürdürmektedir. Bu noktada, tarifelerin belirlenme metodolojisi, toptan satış piyasasında oluşan maliyetlerle ne derece ilişkili olduğu ve piyasaya ne mesaj verdiği gibi konular, serbestleşme sürecinde toptan satış ve perakende satış seviyesindeki rekabetin gelişimini doğrudan etkileyen kilit hususlar olarak ortaya çıkmaktadır.

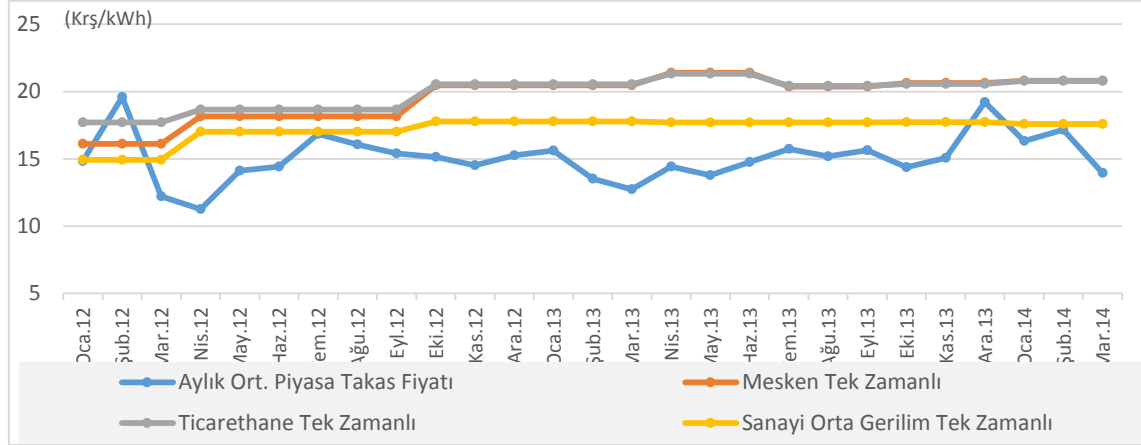
Aşağıdaki grafikte, mesken, ticarethane ve sanayi tüketici gruplarında 2009 yılından itibaren uygulanmakta olan tek zamanlı fiyat tarifelerinde yer alan enerji bedelleri ve Ocak 2012'den itibaren Gün Öncesi Piyasası'nda ortaya çıkan aylık ortalama piyasa takas fiyatları (PTF) yer almaktadır.

---

perakende satış tarifeleri için de uygulanmaktadır. Böylelikle, dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin gelirlerinin bölgeler arasında çapraz sübvansiyonu sayesinde, aynı abone grubu içerisinde bulunan tüm tüketicilerin aynı fiyattan elektrik temin etmeleri sağlanmaktadır.

<sup>15</sup> CAMADAN, E. ve A.R. DİNÇ (2012), "Ulusal Elektrik Tarifesi: Tamam mı Devam mı?", *Enerji Piyasası Bülteni*, Şubat 2012.

**Grafik 15: Tek Zamanlı Fiyat Tarifelerinde Yer Alan Enerji Bedelleri ve 3 Aylık Ortalama Piyasa Takas Fiyatı**

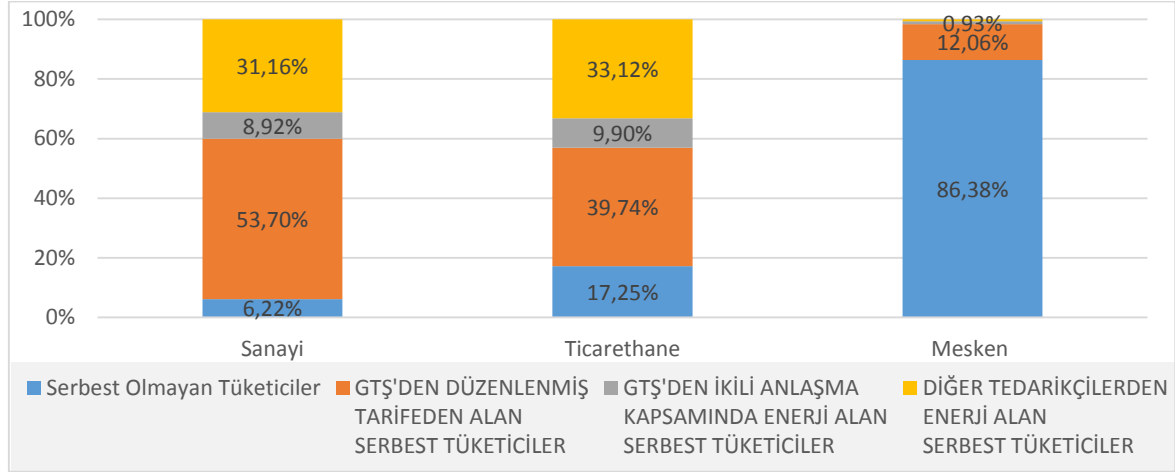


**Kaynak:** TEİAŞ

Yukarıda yer alan grafikte ortaya çıkan durumla ilgili değerlendirme yapmaya geçmeden önce, PTF'nin, çeşitli geçiş dönemlerinin ardından Aralık 2011 tarihinde son halini aldığını ve gerçek anlamda fiyat sinyali olarak kabul edilmesi noktasında halen bir geçiş döneminin söz konusu olabileceğini belirtmek gerekir. Buna ek olarak, fiyat tarifelerine esas teşkil eden elektriğin EÜAŞ'tan ve TETAŞ'tan alındığı; bu çerçevede, tarifelerde oluşan fiyatın Yİ-YİD kapsamındaki santrallerden alınan elektriğin maliyetinin diğer kamu santrallerinden elde edilen elektriğin maliyetiyle paçalanması sonucu elde edildiği ve ayrıca, PTF'nin oluşumunda kamu santrallerinin halen önemli bir etkisinin bulunduğu hususları dikkate alınmalıdır.

Grafik 15'e bakıldığında öncelikle, nihai tüketici tarifelerinin toptan satış piyasasında oluşan PTF'den bağımsız seyrettiği ve PTF'de yaşanan mevsimsel değişikliklerden etkilenmediği görülmektedir. Ayrıca, pek çok ülke örneğinde olduğu gibi, sanayinin ve istihdamın desteklenmesine yönelik politikaların bir parçası olarak, sanayi tüketicilerine ilişkin tarifelerin, diğer tüketici gruplarına kıyasla düşük seviyede olduğu görülmektedir. Ticarethane tarifelerinin de 2012 yılına kadar mesken tarifelerine göre düşük bir seviyede seyrettiği; 2012 yılından itibaren ise, mesken tarifeleriyle aynı seviyeye çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Mevcut fiyat tarifelerinin bir sonucu olarak, serbest tüketici limitinin düşmesiyle birlikte, daha düşük elektrik tüketimine sahip olmalarına rağmen ticarethane müşterilerine yönelik daha yoğun bir rekabetin söz konusu olduğu görülmektedir. Nitekim, bu durum, sanayi, ticarethane ve mesken gruplarının elektrik temin kaynaklarına göre dağılımının gösterildiği aşağıdaki grafikte de görülmektedir.

**Grafik 16: Sanayi, Ticarethane ve Mesken Gruplarının Elektrik Temin Kaynaklarına Göre Dağılımı**



Kaynak: Dağıtım Şirketleri

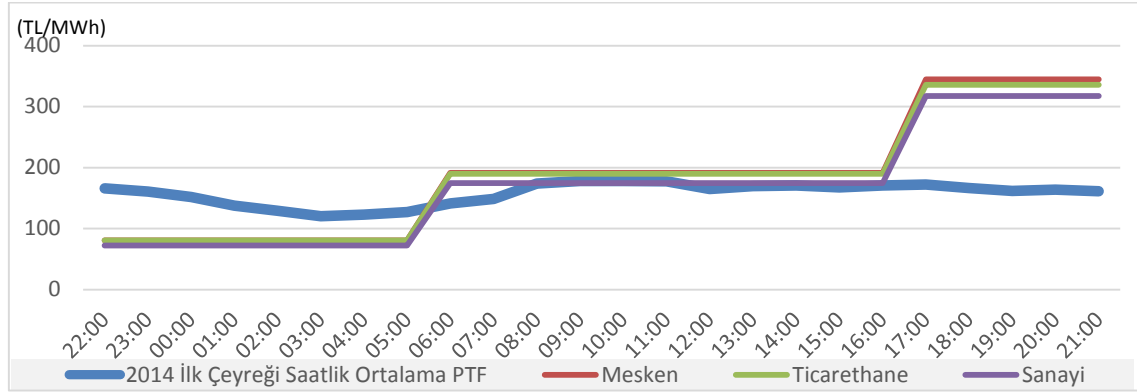
Grafikten, sanayi tüketicilerinin yarıdan fazlasının düzenlenen tarifeden elektrik aldığı; buna karşılık, elektrik tüketim ölçeğinin çok daha küçük olması nedeniyle sanayiye geriden takip etmesi gerektiği düşünülen ticarethane tüketicilerinin önemli oranda serbest piyasadaki elektrik temin ettiği görülmektedir.

Serbestleşme sürecini yaşamış ülkelerde öncelikle büyük tüketicilerden başlayan bir rekabete açılma süreci yaşanmış olmakla birlikte, serbestleşme ve özelleştirmenin eşzamanlı olarak uygulandığı Türkiye tecrübesinde ticarethanelerden başlayan bir rekabetçi yapı ortaya çıkmıştır. Ülkemizde düzenlemeye tabi tarifelerin yapısının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durum, tarifelerin serbestleşme sürecindeki rolü ve etkisini ortaya koymaktadır. Ulusal fiyat eşitleme mekanizmasının 2016 yılında sonlandırılacağı ve serbest tüketici limitinin sıfıra indirileceği yönünde beklentiler bulunmakla birlikte, 6446 sayılı Kanun kapsamında son kaynak tedariki konusunda yapılan düzenlemeler ile nihai tüketicilere yönelik fiyat düzenlemeleri hususunda nasıl bir yol izleneceğinin, serbestleşme sürecinin başarısında büyük önem taşımaya devam edeceğini söylemek mümkündür.

Tarifelere ilişkin değerlendirmelere dönülecek olursa; tek zamanlı tarifelerin yanında, her tüketici grubu için farklı olmak üzere, üç zamanlı tarifelerin de uygulanmakta olduğu görülmektedir. Üç zamanlı tarife kapsamında, tüketilen elektriğin bedeli; 22:00 ile 06:00 saatleri arasında gece tarifesidir, 06:00 ile 17:00 saatleri arasında gündüz tarifesidir, 17:00 ile 22:00 saatleri arasında ise puant tarifesidir ile ayrı ayrı belirlenmektedir. Aşağıda, 2014 yılının ilk çeyreğinde uygulanan üç zamanlı tarife kapsamında mesken, ticarethane ve

sanayi tüketicilerine uygulanan üç zamanlı tarife ve aynı dönemde ilgili saatlerde ortaya çıkan ortalama PTF yer almaktadır.

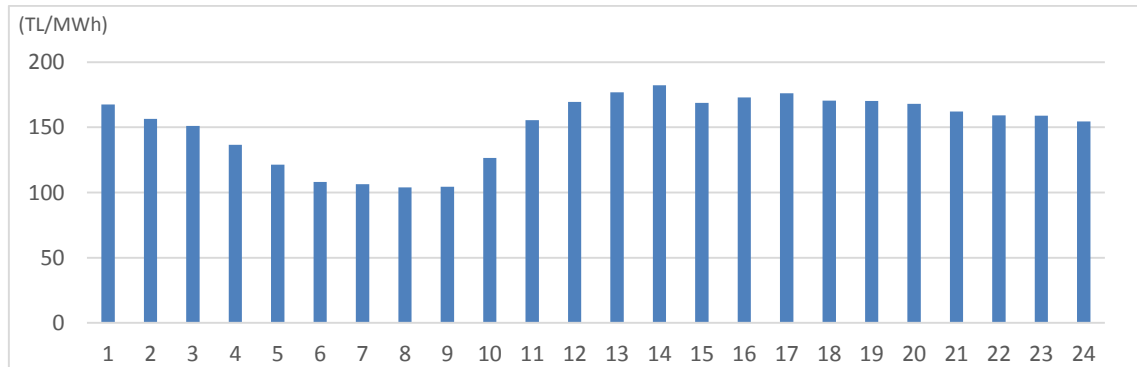
**Grafik17: 2014'ün İlk Çeyreğinde Uygulanan Üç Zamanlı Tarifeler (TL/MWh ) ve Saatlik Ortalama Piyasa Takas Fiyatı**



Kaynak: TEİAŞ

Grafikten de görüldüğü üzere, uygulanmakta olan tarifelerde toptan satış piyasasında ortaya çıkan fiyatların yansıtılmasından çok, puant saatlerdeki tüketimin azaltılması ve talebin gece saatlerine kaydırılması amacı ön plandadır. Grafikten yapılabilecek bir diğer çıkarım; tarifede yer alan gece, gündüz ve puant saat aralıklarının yeniden belirlenmesi ihtiyacının söz konusu olabileceğidir. Daha önce yer verilen Grafik 7'de de görüldüğü üzere, 2013 yılının dört ayında saat 12:00, dört ayında saat 15:00 ve dört ayında da saat 18:00 puant olmuştur. Gece, gündüz ve puant saat aralıklarının yeniden tartışmaya açılmasına ilişkin ihtiyaç, 2013 yılının tamamı dikkate alınarak hazırlanan ve saat bazında ortalama PTF'nin yer aldığı aşağıdaki grafikte daha net ortaya çıkmaktadır.

**Grafik 18: 2013 Yılı Saat Bazında Ortalama Piyasa Takas Fiyatları**



Kaynak: EPDK

Türkiye elektrik piyasasının serbestleşme sürecinin gerek mevzuat gerekse piyasa yapısı bakımından gelişiminin ve mevcut durumunun ele alındığı bu bölümün ardından, toptan satış piyasası ve perakende satış piyasasına ilişkin konular ayrı bölümler halinde aşağıda ele alınacaktır.

## 2. TOPTAN SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET

6446 sayılı Kanun'da yer alan tanımıyla "toptan satış", elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin yeniden satılmak üzere satışını ifade etmektedir. Bu çerçevede, üretim kapasitesine sahip olan üretici şirketler ile tüketim portföyüne sahip olan (başta görevli tedarik şirketleri olmak üzere) tedarik şirketleri, toptan satış piyasasında akla ilk gelen piyasa katılımcılarıdır. Bunun yanında, üretim ya da perakende satış faaliyeti bulunmamakla birlikte, elektriğin alım-satımı faaliyetlerinde bulunan ve bir anlamda diğer piyasa katılımcılarına risklerini yönetme imkanı sağlayan finansal ürünler sunan oyuncular da piyasa katılımcısı olarak kabul edilmektedir. Talep tarafının katılımının sağlanmasıyla birlikte piyasa katılımcılarının arasına tüketicilerin de eklenmesi mümkün olmaktadır.

Toptan satış piyasaları, nihai tüketicilere satış yapan tedarik şirketlerinin elektrik temin ettikleri piyasalardır. Bu yönüyle ele alındığında, nihai tüketicilere satış yapan tedarik şirketlerinin maliyetlerini belirleyen toptan satış piyasalarında rekabetçi yapının tesisi, her şeyden önce tüketicinin çıkarlarının korunabilmesi için gerekli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, rekabetçi bir toptan satış piyasasının gerekliliği, tüketici çıkarlarının korunmasıyla sınırlı değildir.

Serbestleşme sürecinde dikey ayrıştırma ile birlikte ortaya çıkan sorunlardan biri elektrik üretimi, ticareti ve satışı ile uğraşan teşebbüslerin ve ayrıca tüketicilerin karşılaştığı risklerin çeşitlenmesi ve bu risklerin yönetilmesinin daha zor bir hale gelmesidir. İyi işleyen bir toptan satış piyasası, söz konusu risklerin daha etkin şekilde yönetilebilmesi için gerekli olan kilit unsurlardan biridir. İyi işleyen rekabetçi bir elektrik toptan satış piyasasının;

- Piyasaya yeni girmek isteyen ve dikey bütünleşik yapıda olmayan üretim ve tedarik şirketleri için giriş engellerini azaltıcı etkisinden dolayı, üretim ve perakende satış piyasalarında rekabeti artırıcı bir etkiye sahip olması,
- Yeni yatırımlar için ne zaman, hangi teknoloji ya da yakıt türü ile yatırım yapılması gerektiğine ilişkin sinyaller vererek yeni yatırımların teşvikine ve arz güvenliğine katkı sağlaması,

- Hangi dönemlerde bakım yapılacağına ilişkin olarak üreticilere ve hangi dönemlerde tüketimin düşürülmesi gerektiği konusunda tüketicilere verdiği sinyallerle operasyonel etkinliği artırması,
  - Tedarikçilere ve üreticilere, portföylerini optimize edebilecekleri etkin bir risk yönetimi yapma imkanı sağlaması,
  - İletim altyapısının geliştirilmesi ve etkin kullanımı için sinyaller vermesi
- gibi faydaları bulunmaktadır<sup>16</sup>.

Yukarıda sıralanan faydaların elde edilebilmesi için, toptan satış piyasalarının yüksek bir likiditeye sahip olması gerekmektedir. Likit piyasa, alım ve satımların hızlı ve kolay bir şekilde yapılabilirdiği ve ayrıca, yüksek hacimde ürünün piyasa fiyatında kayda değer bir değişikliğe yol açmadan alınıp satılabildiği bir piyasadır. Bu nedenle, toptan satış piyasasının düşük likiditeye sahip olması, özellikle dikey bütünleşik yapıda olmayan üreticiler ve tedarikçiler için piyasaya giriş engeli oluşturmakta, yatırım kararlarını ve piyasa katılımcılarının risk yönetimlerini zorlaştırabilmektedir.

Yüksek likiditenin söz konusu olduğu, iyi işleyen bir toptan satış piyasasının tesisi için çok sayıda alıcının ve satıcının bulunmasının ötesinde; piyasa katılımcılarının, fiyatları tek başına belirleyecek ya da etkileyecek pazar gücüne sahip olmaması hususu büyük önem taşımaktadır. Bu sebeplerden ötürü, Türkiye elektrik piyasasının serbestleşme sürecinde etkin bir toptan satış piyasası oluşturulması aşamasında; teşebbüslerin pazar gücünü tek taraflı olarak kötüye kullanmalarından kaynaklanan sorunların hızlı ve etkin bir şekilde tespit edilmesi, pazar gücünü azaltıcı (*market power mitigation*) mekanizmaların tasarlanması, ilgili kurumların ve piyasa katılımcılarının spot piyasaya aşırı derecede odaklanmasından kaçınılması, etkin bir risk yönetimine imkan verilmesinin sağlanması ve yine pazar gücü problemini azaltmaya yönelik olarak tüketicilerin fiyat değişikliklerine tepki vermesini sağlayacak şekilde talep tarafının katılımının hayata geçirilmesi hususları önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, *pazar gücü, dikey bütünleşme ve dikey ilişkiler, piyasanın izlenmesi, şeffaflık ve talep tarafı katılımı* konuları aşağıda ele alınacaktır.

---

<sup>16</sup> European Commission, Competition DG (2007), "Sector Inquiry under Art 17 Regulation 1/2003 on the Gas and Electricity Markets, Final Report", 10 January 2007

## 2.1. PAZAR GÜCÜ

### 2.1.1. Serbestleşme Sürecinde Pazar Gücü Problemi

Rekabet hukuku uygulamalarında “hâkim durum” tespitinde kullanılan başlıca ölçütlerden biri “pazar gücü”nün seviyesidir. Farklı tanımlamalar olmakla birlikte, en genel ifadeyle pazar gücü; bir ya da birden çok teşebbüsün, fiyatları rekabetçi fiyat seviyesinin üzerine çıkararak kar edebilme kapasitesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Elektrik piyasaları, diğer piyasalarla kıyaslandığında, teşebbüslerin pazar gücünü tek taraflı olarak kötüye kullanmalarına çok elverişli olmalarıyla dikkat çekmektedir. Bu durumun başlıca sebepleri şu şekilde özetlenebilir:

- Elektriğin arz ve talebinin sistemde her an eşit olması gerekliliğinin bulunması, şebekenin bir bölümünde dahi arzın talebi karşılayamaması durumunun kesintileri beraberinde getirecek olması gibi durumlar, teşebbüslerin pazar güçlerini kullanmalarını kolaylaştırmaktadır.
- Pazar gücünün kötüye kullanılmasını kolaylaştıran bir başka özellik ise, toptan satış fiyatları ile nihai tüketici fiyatları arasındaki ilişkisizliktir. Serbestleşme öncesinde ve süresince nihai tüketicilerin elektriği sabit bir fiyattan alıyor olması, fiyatların saatlik olarak değişken bir yapıya sahip olduğu toptan satış piyasasında oluşan fiyatlara karşı tüketicilerin talep esnekliğini yok etmektedir.

Tek taraflı pazar gücü kullanımına elverişli olmasının yanında, elektriğin homojen bir ürün olması, şeffaflık ve bilgi akışı seviyesinin diğer piyasalara göre yüksekliği, maliyet yapılarının benzerliği, yüksek giriş engellerinin söz konusu olması ve talebin esnek olmaması gibi hususlar, elektrik piyasalarını, teşebbüsler arası koordinasyon, uyumlu eylem ve birlikte hâkim durum problemlerinin ortaya çıkması riskine daha açık hale getirmektedir.

Pazarın yapısı itibarıyla pazar gücünün çok çeşitli şekillerde kötüye kullanılması mümkün olmakla birlikte, elektrik üreticilerinin özellikle fiyat seviyesini etkilemeye yönelik fiziksel ya da ekonomik/finansal kapasite tutma (*Capacity Withholding*) stratejisiyle ya da doğrudan fiyat yükseltme stratejisiyle pazar gücünü kötüye kullanmalarının söz konusu olduğu görülmektedir. Pazar gücünün kötüye kullanılmasının başlıca iki sakıncası bulunmaktadır. Öncelikle, kısa süreli de olsa kapasitenin tutulması, sebep olacağı arz sıkıntısı nedeniyle sistemin güvenli ve etkin çalışmasında sorun yaratabilmektedir. Buna ilaveten, toptan satış piyasasında oluşan



fiyat sinyallerinin pazar gücü sebebiyle bozulması, sağlıklı yatırım kararları verilmesini engelleyebilecek ve uzun vadede iyi işleyen rekabetçi bir piyasanın tesisi hedefine zarar verebilecektir. Öte yandan, pazar gücü problemini düzeltmeye yönelik olarak yapılacak müdahalelerin daha büyük etkinsizliğe yol açma ihtimali söz konusudur. Bu durum, pazar gücünün kötüye kullanılması eyleminin geçmişe dönük olarak tespit edilmesinin yeterli olmadığını, geleceğe dönük potansiyel pazar gücü problemlerinin de zamanında tespit edilmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Elektrik üretiminde farklı yakıt türlerinin ve farklı teknolojilerin kullanılmasının neticesinde, farklı santral türlerinin üretim maliyet yapıları da farklılaşmaktadır. Bu durumun sonucu olarak, fiyat seviyesinin kısa dönem marjinal maliyetlere (dolayısıyla, ağırlıklı olarak değişken maliyetlere) göre oluşmasını sağlamak üzere tasarlanmış olan organize spot piyasalarda, nükleer santraller ve kömür santralleri gibi yüksek yatırım maliyetine ve düşük değişken maliyetlere sahip olan santral türlerinin baz yükte çalıştıkları görülmektedir. Değişken maliyeti yüksek olmakla birlikte işletim esnekliğine sahip olan santrallerin ise, tüketim seviyesinin yükseldiği zaman dilimi olan puant yükte devreye girmesi söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, homojen bir ürün olan elektriğin arzında günün farklı saatlerinde farklı pazar koşulları ve fiyat seviyeleri söz konusu olabilmektedir. Elektrik piyasalarının bu yapısı, “ilgili ürün pazarı” ve “ilgili coğrafi pazar” tanımlarına dayanılarak pazar gücü değerlendirmesinin yapıldığı diğer piyasalardan farklı olarak, “zamana dayalı pazar tanımı”nı (*temporal market definition*) pazar gücü tespitinde önemli hale getirmektedir.

Elektrik üretimine ilişkin rekabetçi yapıyı belirleyen bir başka unsur da iletim hatları ve iletim kapasiteleridir. İletim hatlarında kısıt olması halinde, piyasa olarak diğer bölgelerden izole bir yapı sergileyen belirli bölgelerin ayrı birer coğrafi pazar olarak tanımlanması söz konusu olabilecektir<sup>17</sup>.

Serbestleşme sürecinin başlangıcında, üretim aşamasında pazar gücü problemi ön plandayken; likit toptan satış piyasasının tesisine ilişkin adımların atılmaya başlamasıyla birlikte elektriğin ticaretinde de pazar gücü problemi önemli hale gelmektedir. Ticaretin fiziksel teslimattan bir gün önce gerçekleştiği Gün Öncesi Piyasası ile teslimattan çok daha önce gerçekleştiği ikili anlaşmalar piyasasının

---

<sup>17</sup> Rekabet hukuku uygulamaları kapsamında elektrik piyasalarında pazar gücü konusuna ilişkin bkz. YÜCEL, C. Ö. (2011), Elektrik Üretiminde Hâkim Durum Tespiti, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara.

etkileşimi, toptan satış piyasasının başarısını etkileyen en büyük unsurdur. Rekabetçi bir spot piyasada oluşan referans fiyatlar, ikili anlaşmalar piyasasının da disiplin altına alınmasını sağlaması bakımından önemlidir. Ancak, burada tek taraflı değil, karşılıklı bir etkileşimin olduğu, ikili anlaşmalar piyasasında oluşan fiyatların da geleceğe dönük spot fiyatların ne olacağına ilişkin beklentileri etkileyebildiği unutulmamalıdır. Bu nedenle, toptan satış piyasasının tesisi sürecinde sadece spot piyasaya odaklanılmasının yeterli olmadığı; spot piyasanın ve ikili anlaşmalar piyasasının birbirini destekleyecek şekilde gelişiminin sağlanması ve bu süreci olumsuz etkileyecek pazar gücü probleminin her iki piyasada da hassas bir şekilde tespit edilerek çözülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **2.1.2. Türkiye Elektrik Piyasalarında Pazar Gücü Problemi**

Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde pazar gücü problemine karşı alınmış olan önlemlerin içinde en dikkat çekenini, 4628 sayılı Kanun ve 6446 sayılı Kanun kapsamında piyasada faaliyet gösteren teşebbüslere getirilen pazar payı eşikleridir. 6446 sayılı Kanun'da tedarik şirketlerinin satın alacağı elektrik enerjisi miktarının ve nihai tüketiciye satışını gerçekleştireceği elektrik enerjisi miktarının bir önceki yıl tüketilen elektrik enerjisi miktarının %20'sini geçemeyeceği; bunun yanında, herhangi bir teşebbüsün kontrol ettiği üretim şirketleri ile üreteceği toplam elektrik enerjisi miktarının da bir önceki yıl Türkiye toplam elektrik üretim miktarının %20'sini geçemeyeceği yönünde kısıtlamalar yer almaktadır. Serbest piyasa mekanizması çerçevesinde teşebbüslere bu şekilde pazar payı ya da kapasite sınırlaması getirilmesi tercih edilen bir yöntem olmamakla birlikte, özellikle özelleştirmeler yoluyla elektrik piyasalarının tasarımının oluşturulduğu aşamada bu tür eşikler ile pazar gücü problemine karşı önlem alınmasının yerinde bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, piyasaya ilişkin düzenlemelerde bu tür eşiklerle pazar gücü problemlerine karşı *ex-ante* önlemler alınması önemli ve gerekli olmakla birlikte, yetersiz kalabilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, elektrik piyasasının kendine özgü niteliklerinden ötürü, talebin değişken yapısına da bağlı olarak farklı durumlarda ve koşullarda daha dar zamansal ya da coğrafi pazar tanımlamalarının söz konusu olabileceği görülmektedir. Diğer piyasalarda pazar gücüne yönelik değerlendirmelerde pazar payı, Lerner endeksi, HHI endeksi, CR4 endeksi gibi ölçümler yeterli görülmeyleyken, elektrik piyasalarında bir teşebbüsün üretim seviyesini değiştirmesi ile oluşacak etkilerin ölçümü için Kilit Üretici Endeksi, Artık Arz Endeksi gibi ölçüm

tekniklerinin kullanılması gerekebilmektedir. Depolama sorunu ve kısa dönemli talebin esnek olmayışı gibi özelliklerin bir sonucu olarak, küçük ölçekli bir teşebbüsün dahi kapasite ve iletim kısıtları nedeniyle belli bir talep seviyesinde ya da bölgesel pazarda pazar gücüne sahip olması mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, sektörel düzenlemeler kapsamında getirilen statik nitelikteki eşiklerin, serbestleşme sürecinde pazar gücü sorununu çözmekte tek başına yeterli olmayacağı görülmektedir.

Birleşme ve devralmaların kontrolü kapsamında Rekabet Kurumuna da pazar gücünün engellenmesi konusunda rol düşmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında piyasada hâkim durum yaratmaya veya mevcut hâkim durumu güçlendirmeye yönelik birleşme ve devralmalar yasaklanmıştır. Bu kapsamda, özelleştirme yoluyla gerçekleşen devralma işlemlerinde Rekabet Kurumunun gerekli görülmesi halinde daha dar pazar tanımlarını da dikkate alarak piyasanın tamamında ya da bir bölümünde hâkim durum oluşmasını engellemesi, serbestleşme sürecinin başarısı için büyük önem taşımaktadır. Kamunun elindeki üretim santrallerinin büyük portföyler yerine santral bazında özelleştirildiği dikkate alındığında, Türkiye elektrik piyasalarının serbestleştirilmesi sürecinde pazar gücü probleminin diğer ülke tecrübelerine göre daha az sıkıntılı bir konu olacağı ileri sürülebilir. Bununla birlikte, sektörel düzenlemelere ve özelleştirme işlemlerinin Rekabet Kurumu denetimine tabi olmasına rağmen, serbestleşme sürecinde mevcut durum ve geleceğe dönük olarak pazar gücü problemi kapsamında dikkat edilmesi gereken iki husus bulunduğu düşünülmektedir:

- Özelleştirmelerle birlikte üretim faaliyetlerinde kamu ağırlıklı bir yapıdan özel sektör ağırlıklı bir yapıya geçiş aşamasında olunması,
- İletim kapasitesi ve kısıt sorunu.

Aşağıda bu iki husus ayrı ayrı ele alınacaktır.

#### **a. Özelleştirme Süreci ve Pazar Gücü**

Elektrik piyasalarının dikey bütünleşik tekel yapıdan rekabetçi yapıya geçmesi ile birlikte gerçekleşen serbestleşme süreci, aynı zamanda kamunun kontrolünde gerçekleşen faaliyetlerin rekabetçi piyasa modeline dayalı piyasa mekanizmasında yer alan özel sektör şirketlerine bırakılmasını da beraberinde getirmektedir. Rekabetçi piyasa modeli, kendi çıkarlarını korumak amacındaki tüketicilerin ve karlarını

ençoklamak amacındaki teşebbüslerin fayda-maliyet analizleri yaparak rasyonel kararlar veren ekonomik birimler olduğu kabulüne dayanmaktadır.

Bu noktada, kamu teşebbüsleri ve özel sektör teşebbüslerinin rasyonel karar verme noktasında farklılaşmaları hususu, serbestleşme sürecinde dikkate alınması gereken önemli hususlardan biri haline gelmektedir. Rekabetçi bir piyasa yapısında faaliyet gösteren özel sektör teşebbüslerinin etkinliği sağlayarak karlarını ençoklama hedefi ön plandayken, kamu teşebbüslerinde kar ençoklamak yerine farklı hedefler söz konusu olabilmekte; bunun sonucu olarak da, daha düşük maliyet ve daha yüksek etkinlik seviyesi gibi hedefler geri planda kalabilmektedir. Bu farklılıklara, kamu ve özel sektör teşebbüsleri bakımından hissedarlar ile şirket yönetimi arasındaki asil-vekil (*principle-agent*) ilişkisinin farklı oluşu da eklendiğinde, etkinliği artırma ve dolayısıyla pazar gücünü fiyatları yükseltme yönünde kullanma kapasitesi ve isteği bakımından kamu ve özel sektör teşebbüsleri arasındaki fark daha da artmaktadır. Bu nedenle, aynı sayıda ve aynı kapasitede teşebbüslerin yer aldığı iki ayrı pazarda, pazardaki teşebbüslerin sahipliğinde kamu ve özel sektörün hangi ağırlıkta olduğuna göre farklı piyasa sonuçlarına ulaşılacağı görülmektedir<sup>18</sup>. Nitekim, ülke tecrübelerinin çoğunda serbestleşme sürecinin en önemli adımını özelleştirme uygulamalarının oluşturmasının başlıca sebebi, kamu teşebbüsleri ile özel sektör teşebbüslerinin davranış amaç ve biçimleri arasındaki bu farklılıklardır.

Özelleştirmelerin serbestleşme sürecinde ne kadar gerekli ve ne kadar yeterli olduğu tartışmasını bir kenara bırakarak, bu sürecin pazar gücü problemine yansımaya dönülecek olursa; özelleştirmeler ile birlikte, kamunun hâkim durumda olduğu bir piyasa yapısından özel sektörün hâkim durumda olduğu bir piyasa yapısına geçişin söz konusu olması, gerek sektörel düzenlemelerde gerekse rekabet hukuku kapsamında pazar gücünü tespit etmeye ve önlemeye yönelik kullanılan araçları yetersiz hale getirebilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, elektrik piyasalarında pazar gücü tespitinde pazar payları, HHI endeksi ya da benzeri statik ve yapısal değerlendirmeler çoğu zaman yetersiz kalmakta; bu nedenle, teşebbüslerin davranışlarının mercek altına alınarak, kapasite tutma stratejilerinin analizi, fiyat-maliyet analizi (*Lerner Endeks*) gibi *ex-post* yaklaşımlarla pazar gücü tespiti daha önemli hale gelebilmektedir. Bu noktada, kar ençoklamasından çok, sistem güvenliği,

---

<sup>18</sup> Wolak, F. A. (2003), Designing Competitive Wholesale Markets for Latin American Countries, CNE, İspanya.

arz güvenliği ve benzeri misyonları daha ağır basan kamu teŖebbüslerinin ağırlıkta olduğu bir piyasa yapısında, özelleŖtirmeye konu olan santrallere yönelik pazar gücü değerlendirmeleri yanılıcı olabilecektir. BaŖka bir ifadeyle, geçmiŖte kamu teŖebbüslerinin hakimiyetinde olan piyasa yapısında ortaya çıkmayan pazar gücü problemlerinin, özelleŖtirmelerin ardından rekabetin yeterince tesis edilemediği alanlarda ortaya çıkmaması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, serbestleŖme sürecinde özelleŖtirmeler ile birlikte piyasa oyuncusu olarak rolü azalan devletin, özelleŖtirmelerin ardından baŖlayan süreçte önem vermesi gereken konu, potansiyel pazar gücü problemlerini ortaya çıkmadan ya da büyümeden tespit etmek ve pazar gücünü azaltıcı mekanizmaları hayata geçirmek konusundaki etkinliğini artırmak olmalıdır. Bu süreçte, ileride ayrı bir bölüm olarak ele alınacak olan '*piyasanın izlenmesi*' konusu kilit bir öneme sahip olmaktadır.

## **b. İletim Altyapısı ve Pazar Gücü**

Elektrik piyasalarında iletim Ŗebekesinin fonksiyonu, elektriğin üretildiği yerden tüketildiği noktaya nakli ile sınırlı olmayıp, üreticiler arasındaki rekabetin seviyesini belirleyen bir piyasa fonksiyonunu da içermektedir. Piyasanın etkinliği, iletim Ŗebekesinin piyasa fonksiyonunun ne kadar iyi tasarlandığı ve iŖletildiđiyle yakından ilgilidir. Özellikle iletim kısıtlarından kaynaklanan bölgesel pazar gücü problemi, serbestleŖme sürecinde hassas olunması gereken hususların baŖında gelmektedir.

İletim kısıtlarıyla iliŖkili bir pazar gücü problemi olup olmadığına yönelik analizde, ilgili teŖebbüsün kısıt bölgesinde fiyatları etkileme gücü olup olmadığı, kapasite tutma stratejisiyle bölgesel kısıta yol açma gücüne sahip olup olmadığı, kısıt süresinin kapasite tutma stratejisi uygulayan teŖebbüsün yeterince kar elde edebileceği kadar uzun olup olmadığı gibi hususlar dikkate alınmaktadır. Bu hususlar, özellikle rekabet hukuku uygulamaları bakımından, gerek ilgili coğrafi pazarın tanımı, gerekse aşırı fiyat uygulamasıyla hâkim durumun kötüye kullanılıp kullanılmadığına iliŖkin değerlendirmelerde tartışmalı alanlar bırakabilmektedir.

Nitekim, iletim kısıtları sebebiyle hâkim durumun kötüye kullanılmasına iliŖkin olarak farklı ülkelerde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin, 2004 yılında İspanya Rekabet Otoritesi, kısıt probleminin yaŖandıđı bir dönemde dört üreticinin üç gün boyunca aşırı fiyat uygulamak suretiyle her bir üreticinin hâkim durumunu kötüye

kullandığı sonucuna ulaşmış ve her bir teşebbüse 0.9 milyon Euro ceza kesmiştir (Empresas Electricas, 552/02, 07.07.2004).

Danimarka Rekabet Otoritesi ise 30.11.2005 tarihinde verdiği kararda Elsam A/S'nin aşırı fiyat uyguladığına karar verirken, İspanya rekabet otoritesinin değerlendirmelerinden farklı olarak, 01.07.2003 ile 31.12.2004 tarihleri arasındaki dönemi incelemiş ve Elsam A/S'nin 900 saat boyunca aşırı fiyat uyguladığı tespitinde bulunmuştur. Danimarka rekabet otoritesi, kararında Elsam A/S'ye 3 yıl boyunca tavan fiyat getirilmesini bir koşul olarak koymuşsa da, Danimarka Temyiz Mahkemesi, geçmişe dönük değerlendirmelere katılmakla birlikte, rekabet otoritesinin tavan fiyat uygulanması koşulunu koyarken bu uygulamanın geleceğe dönük etkilerini yeterince analiz etmediğini belirterek söz konusu kararı iptal etmiştir.

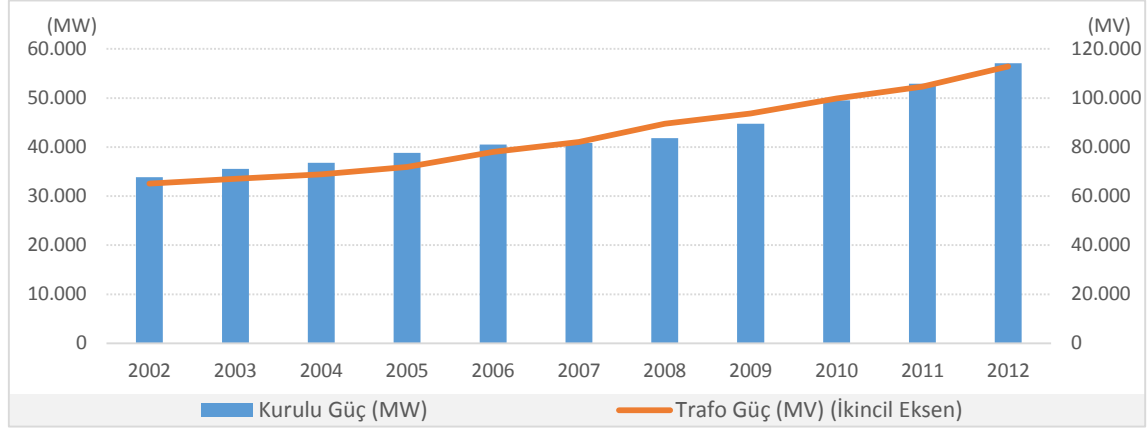
Esas itibarıyla, kısıtlardan kaynaklanan yüksek fiyat seviyesinin aynı zamanda yeni yatırımlar için sinyal niteliği taşıdığı da dikkate alındığında, gerek rekabet hukuku uygulamaları, gerekse diğer düzenlemelerle elektrik piyasalarında iletim kısıtlarından kaynaklanan pazar gücü probleminin azaltılmasına ilişkin yapılacak müdahaleler oldukça zor bir alan haline gelmektedir. Bu müdahalelerde, pazar gücü kullanımının piyasanın işleyişine zarar vermesini engelleme hedefi ile kısıt durumlarında piyasa mekanizmasının doğru işleminin sonucu oluşan fiyat seviyelerinin yatırımcıya doğru sinyaller vermesinin sağlanması arasında bir denge kurulması önem kazanmaktadır. Bu nedenle, bölgesel pazar gücünü azaltmaya yönelik müdahalelerde *esaslı* ve *kalıcı* pazar gücü problemleri hedef alınmalı; piyasayı ideal tam rekabetçi seviyeye getirme güdüsüyle aşırı müdahalelerde bulunmaktan kaçınılmalıdır.

İletim kısıtı probleminden kaynaklı bölgesel pazar gücü probleminin giderilmesi noktasında, pazar gücünü azaltıcı müdahalelerden daha önemli olan husus, kısıt bölgesinde yeni üretim kapasitesi tesisi ya da iletim kapasitesini artırmaya yönelik yatırımlardır. Bu noktada, kısıt bölgesine yapılacak üretim kapasitesi yatırımları açısından doğru fiyat sinyallerinin yatırımcı tarafından algılanmasını sağlayacak olan şeffaflık konusu kilit öneme sahiptir ki, bu konuya ileride ayrı bir bölümde değinilecektir.

Kısıt probleminin giderilmesi için diğer önemli adım ise, TEİAŞ tarafından iletim altyapısına yapılacak olan yatırımların üretim ve tüketim miktarlarındaki gelişmeleri de dikkate alarak zamanında ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesidir. Aşağıda, 2002

yılından 2012 yılına kadar geçen süreçte üretim kurulu gücü ile trafo kapasitesindeki artışlar görülmektedir.

**Grafik 19: 2002- 2012 Yılları Arası Dönemde Üretim Kurulu Gücü Ve Trafo Kapasitesi**



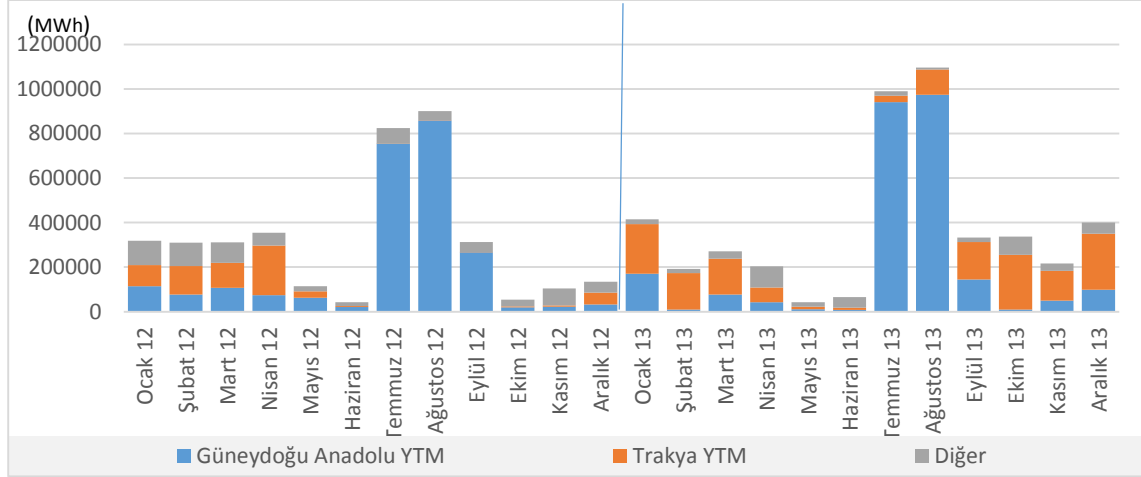
**Kaynak:** TEİAŞ

Grafikten, Türkiye elektrik üretimi kurulu gücü ile iletim altyapısının kapasitesinin benzer oranlarda bir artışa sahip olduğu anlaşılmaktadır. Üretim özelleştirmelerine ilişkin Rekabet Kurulu kararlarında bugüne kadar ilgili coğrafi pazarın Türkiye'den daha dar bir şekilde tanımlandığı bir karar bulunmamaktadır<sup>19</sup>. Bununla birlikte, kurulu güç kapasitesindeki artışa bağlı olarak iletim altyapısına gerekli yatırımların zamanında yapıldığı ve bu nedenle, mevcut durumda serbestleşme sürecinde dikkate alınması gereken bir kısıt problemi olmadığı yönünde bir değerlendirme yapmak doğru olmayabilecektir. Konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirme yapmak için, kısıtların bölgesel dağılımının ve ayrıca kısıt talimatlarının özellikle üretim özelleştirmeleriyle birlikte nasıl bir gelişim sergilediğinin ele alınması yerinde olacaktır.

İletim altyapısına ilişkin kısıt problemi konusunda bölgesel bir değerlendirme yapmak üzere, Dengeleme Güç Piyasası'nda "1 kodlu yük alma" talimatlarının aylar bazında yük tevzi bölgelerine göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.

<sup>19</sup> Üretim özelleştirmeleri sürecinde Rekabet Kurulu tarafından bugüne kadar verilen kararlarda, iletim kısıtından yola çıkılarak bölgesel bir coğrafi pazar tanımı yapılmamış olmakla birlikte, Hamitabat özelleştirmesine ilişkin süreçte, Trakya bölgesini piyasanın geri kalan kısmına bağlayan iletim hatlarının kapasitesinin ve bu bölgedeki üretim-tüketim rakamlarının, gerek ilgili coğrafi pazar, gerekse piyasadaki ekonomik parametreleri belirleme gücü ve dolayısıyla hâkim durum tespiti bakımından incelenmesi gerektiği belirtilmiştir. Nihai devir kararında yapılan değerlendirmede; Trakya bölgesinde özellikle yüksek talep dönemlerinde iletim hatlarında bazı kısıtlar yaşanabildiği; ancak, mevcut durum itibarıyla bu hususun bölgedeki pazar gücü açısından ciddi bir tehlike oluşturmadığı, buna ek olarak, bölgeye yönelik üretim ve iletim hattı yatırımlarının yakın dönem içinde elektrik arzını ciddi biçimde artıracığı beklentilerine yer verilmiştir. Bu değerlendirmelerin yanında, muhtemel alıcıların ilgili bölgede mevcut elektrik üretim tesisi ve yatırımı bulunmadığı da dikkate alınarak, Trakya bölgesine yönelik dar bir coğrafi pazar tanımı yapılsa dahi işlem sonrasında bir yoğunlaşma olmayacağı tespitinden hareketle, işleme izin verilmiştir.

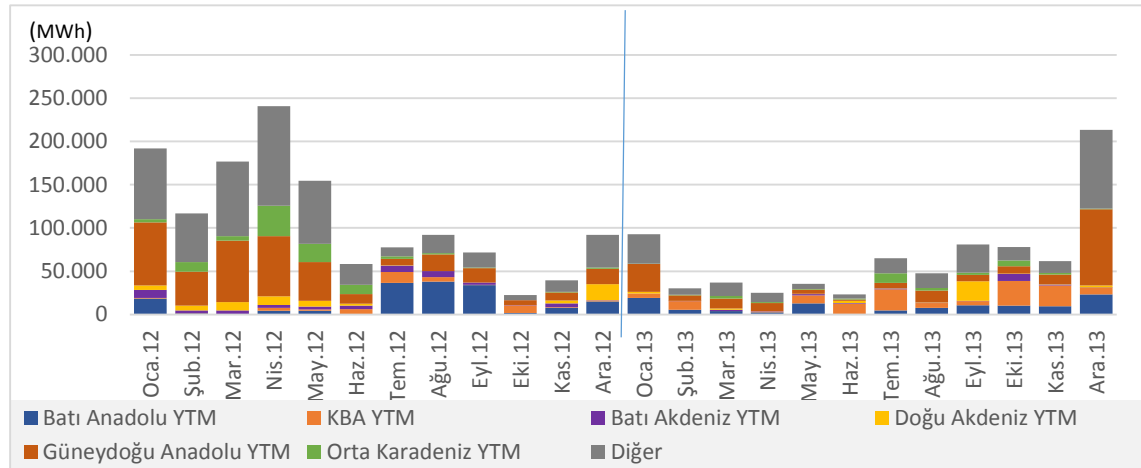
**Grafik 20: 2013 Yılı 1 Kodlu YAL Talimatların (MWh) Yük Tevzi Bölgelerine Göre Dağılımı ve Toplam Türkiye Üretimi İçindeki Payı (%)**



Kaynak: TEİAŞ

Yukarıdaki grafikten de görüldüğü üzere, yaz ve kış dönemlerinde kısıt talimatlarının yüksek seviyede olduğu, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde tarımsal sulama faaliyetlerinin de etkisiyle yaz aylarında ciddi bir seviyeye ulaştığı; Trakya Bölgesi bakımından ise yıl boyunca daha uzun zaman dilimine yayılan bir kısıt problemi olduğu görülmektedir. 2012 ve 2013 yılında yük atma yönünde verilen 1 kodlu talimatların yük tevzi bölgelerine göre dağılımına ilişkin grafik ile 2013 yılında verilen kısıt talimatlarının nedenlerine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

**Grafik 21: 2013 Yılı 1 Kodlu YAT Talimatların (MWh) Yük Tevzi Bölgelerine Göre Dağılımı ve Türkiye Toplam Üretimi İçindeki Payı (%)**



Kaynak: TEİAŞ



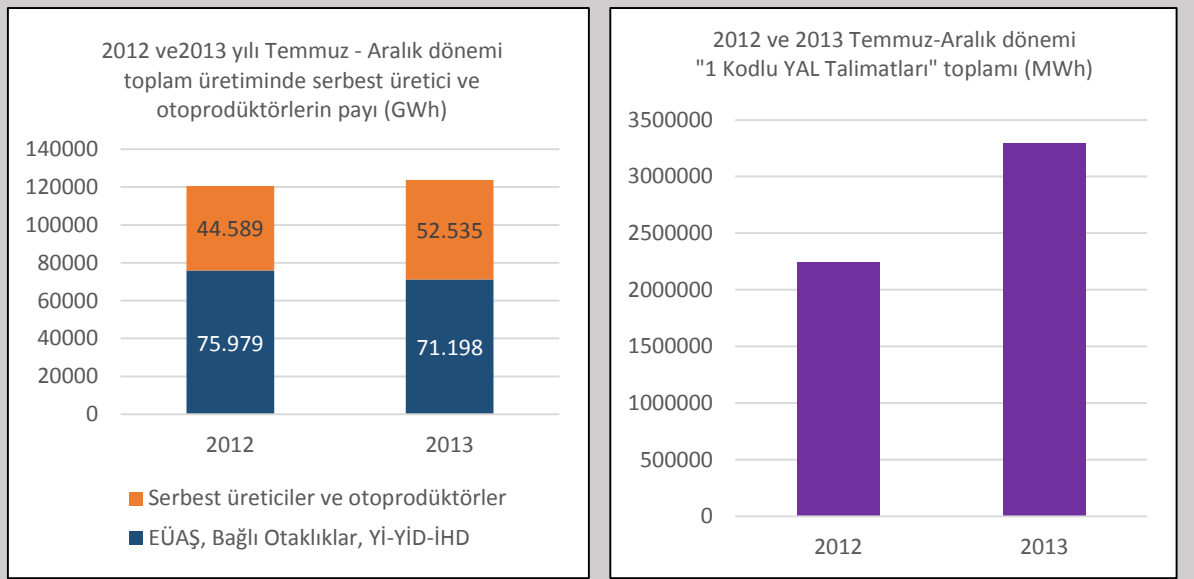
**Tablo 2: 2013 Yılında Verilen Kısıt Talimatları**

TALİMAT NEDENİ	VERİLME SAYISI
Acil Durum Talimatı	187
Gerilim Regülasyonu	645
Mülki İdare Talimatı	42
Trafo Arızası	5
Trafo Yüklenmesi	66
Uluslar Arası Anlaşmalar	86
İletim Hattı Arızası	414
İletim Hattı Yüklenmesi	6194
<b>TOPLAM</b>	<b>7639</b>

Kaynak: TEİAŞ

Yukarıda da değinildiği üzere, üretim portföyünde bu döneme kadar kamu teşebbüslerinin ağırlıkta olması ve kamu teşebbüslerinin kısıt problemi yaşanabilecek durumlarda, kar amacı güden bir özel teşebbüsün aksine, sistem güvenliği amacıyla üretime devam etmeyi tercih etmesi durumunun, piyasa mekanizmasında ortaya çıkması beklenen pazar gücü probleminin gerçekleşmemesine yol açmış olması mümkündür. **Dolayısıyla, piyasada geçmişte görülmeyen iletim kısıtı ve bölgesel pazar gücü problemlerinin, üretim özelleştirmelerinden sonra ortaya çıkması muhtemeldir.** Piyasa tasarımında ya da özelleştirme sürecindeki rekabet hukuku uygulamalarında hassas davranılması durumunda dahi, üretimin kamu elinde olduğu dönemde elde edilen verilere dayanılarak yapılan tespit ve değerlendirmeler yetersiz kalabilecektir. Nitekim, 2013 yılının ikinci yarısında hız kazanan üretim özelleştirmeleri ile birlikte kısıt talimatları kapsamında oluşan maliyetleri yansıtan Sıfır Bakiye Düzeltme Kalemi'ndeki (SBDK) yükseliş dikkate alındığında (Bölüm 1.2.3.; Grafik:10), özelleşmelerin ardından kısıt ve dolayısıyla da bölgesel pazar gücü probleminin serbestleşme sürecinde gündemin üst sıralarına çıkacağını söylemek mümkündür. Aşağıda 2012 ve 2013 yıllarının ikinci yarısına ilişkin bazı karşılaştırmalar yer almaktadır.

**Grafik 22: 2012 ve 2013 yılı Temmuz – Aralık Dönemlerinin 'Toplam Üretim', '1 Kodlu YAL Talimatları' ve 'Sıfır Bakiye Düzeltme Tutarı' Karşılaştırmaları**



Kaynak: TEİAŞ

Yukarıda yer alan grafikler ele alındığında, 2012 yılının Temmuz ve Aralık dönemiyle 2013 yılının aynı dönemi kıyaslandığında;

- Türkiye toplam üretiminin 120.567 GWh'den 123.733 GWh'ye yükselerek %2,63 oranında arttığı, üretim içinde serbest üreticilerin ve otoprodüktörlerin payının ise %37'den %43'e yükseldiği,
- 1 kodlu YAL talimatlarında %46,7 oranında bir artış gerçekleştiği,
- Sıfır Bakiye Düzeltme Tutarı kaleminde ise 353,6 milyon TL'den 792,7 milyon TL'ye %124,2'lik bir artış gerçekleştiği

görülmektedir. Sadece 2012 ve 2013 yılları arasındaki karşılaştırmada dahi, özel sektör üreticilerinin payındaki küçük yükselmeye rağmen, 1 Kodlu YAL talimatları ve

özellikle de SBDK tutarındaki yükselişin, **özelleştirmelerle birlikte ağırlığını hissettirecek olan piyasa mekanizması için mevcut iletim altyapısının yeterli olmadığına işaret ettiği** düşünülmektedir.

6446 sayılı Kanun ile birlikte likit ve rekabetçi bir toptan satış piyasasının tesisine ilişkin sürecin başladığı varsayıldığında, bölgesel pazar gücü probleminin bu sürece zarar vermeyecek şekilde bertaraf edilmesi hususu büyük önem taşımaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, bu alanda alınacak önlemlerde öncelikle sistem güvenliğini ve piyasanın etkinliğini bozacak ölçüde önemli ve kalıcı pazar gücü problemleri hedef alınmalıdır. Mevcut sektörel düzenlemeler kapsamında öngörülemeyen ve rekabet hukuku uygulamalarının da yetersiz kalacağı problemlerin ortaya çıkma ihtimali dikkate alındığında, potansiyel problemleri önceden ya da henüz büyümeden tespit etmeye yönelik olarak etkin bir “piyasa izleme birimi”nin oluşturulması ve gerekmesi halinde belirli periyodlarla pazar gücü problemine karşı düzenlemelerin geliştirilmesi önemlidir (bu konuya “Piyasanın İzlenmesi” bölümünde değinilecektir). Piyasanın izlenmesine ilaveten, şeffaflık konusunda ileri adımlar atılması ve ayrıca kısıt talimatlarının piyasa ile paylaşılmasının ve talimat gerekçelerinin raporlanmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Kısıt sebebiyle ortaya çıkma potansiyeli olan pazar gücü kaynaklı problemlerin azaltılmasına yönelik mekanizmaların yanında, kısıtların giderilmesine yönelik iletim altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinin de büyük önem taşıdığı unutulmamalıdır. Bu noktada, TEİAŞ'ın KİT statüsünün ve ihale mevzuatı kapsamında göstereceği faaliyetlerin ve gerçekleştireceği yatırımların, serbestleşme süreciyle birlikte dinamik bir yapıya sahip olması beklenen elektrik piyasasının ihtiyaçlarına ne etkinlikte cevap verebileceğinin değerlendirilerek, söz konusu yatırım kararlarında ve uygulamalarında etkinliğin artırılabilmesi yönünde adımlar atılması gerektiği düşünülmektedir.

## **2.2. PİYASANIN İZLENMESİ**

Serbestleşme sürecinden geçen ülkelerin tecrübeleri değerlendirildiğinde, elektrik toptan satış piyasalarının kuruluş aşamasında, gelişiminde ve işleyişinde birtakım aksaklıkların çıkma ihtimalinin oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Elektrik piyasaları, daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, depolama sorunu, arz ile talebin anlık olarak dengelenmesi gerekliliği ve şebekelerde oluşan kısıtlar gibi

sebeplerle, özellikle talebin zirve yaptığı zamanlarda *pazar gücünün kötüye kullanılmasına* ve *piyasanın kötüye kullanılmasına*<sup>20</sup> karşı çok daha duyarlı hale gelmektedir.

Piyasanın kötüye kullanılması eylemleri ile, rekabet hukuku kapsamında yer alan hâkim durumun kötüye kullanılması kavramından daha geniş bir durum ifade edilmektedir. Şöyle ki; elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde üretim ve toptan satış faaliyeti gösteren teşebbüsler, tek taraflı olarak yapmış oldukları çeşitli eylemlerle pazarın işleyişini etkileyerek ya da bozarak piyasayı manipüle etme imkanına sahip olabilmektedirler. Elektrik piyasalarında manipülasyon kavramı; “pazar gücü temelli manipülasyon (*market power-based manipulation*)” ve piyasanın bir malın değeri hakkında yanlış bilgiye sahip olmasına sebebiyet verecek şekilde “hileli davranış temelli manipülasyon (*fraud-based manipulation*)” olmak üzere iki başlık altında ele alınabilmektedir.

Pazar gücü temelli manipülasyon yapılabilmesi için ilgili teşebbüsün pazar gücüne sahip olması gerekirken; hileli davranış temelli manipülasyon, pazar gücünü haiz olmayan bir teşebbüs tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Bu çerçevede, piyasanın kötüye kullanılması eylemleri, hâkim durum olmadan da gerçekleştirilebilmeleri nedeni ile rekabet hukuku uygulamalarının kapsamı dışına çıkabilmektedir<sup>21</sup>.

Piyasanın kötüye kullanılması sonucunda ortaya çıkan sorunlar büyüdüğünde ve tüketicilerden üreticilere refah transferine ve/veya toplumsal refah kaybına (*deadweight loss*) yol açtığına, bunu önlemek ve ortaya çıkan zararı telafi etmek çok daha zor olacak ve yeni problemlere yol açabilecektir<sup>22</sup>. Bu nedenle, aksaklıkların zamanında tespit edilerek hızlı bir şekilde düzeltilmesi ve daha büyük problemlerin oluşmasının engellenmesi için kritik bir öneme sahip olan “piyasanın izlenmesi”<sup>23</sup> kavramı ön plana çıkmaktadır.

---

<sup>20</sup> *Market Abuse* kavramının karşılığı olarak 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda da yer alan “Piyasanın Kötüye Kullanılması” kavramı kullanılmıştır.

<sup>21</sup> YÜCEL, C.Ö. (2012), “Elektrik Piyasalarında Pazar Gücü ve Manipülasyon: Pazar Gücüne Müdahale Meselesi”, <http://www.dektmk.org.tr/upresimler/enerjikongresi12/25-CemalOkmenYucel.pdf>, Türkiye 12. Enerji Kongresi, Kasım 2012, Ankara.

<sup>22</sup> WOLAK F. (2004), “Lessons from International Experience with Electricity Market Monitoring”, Center for the Study of Energy Markets, Berkeley.

<sup>23</sup> Monitoring kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır.

Elektrik piyasalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin diğer ülke tecrübeleri sonucunda üzerinde hemfikir olunan konuların başında, iyi işleyen bir toptan satış piyasasının tesisi için etkin bir piyasa izleme sürecinin gerekliliği gelmektedir. Bunun sebebi, toptan satış piyasasındaki katılımcıların ihtiyaç duyduğu şeffaflık ve güvenin, piyasa izleme mekanizması tarafından sağlanıyor olmasıdır.

Piyasanın izlenmesi, temel olarak, piyasanın mevcut verileri ışığında fiyat hareketlerinin altında yatan nedenlerin incelenmesi ve bu doğrultuda, mevcut piyasa kurallarının, işleyebilir rekabetçi bir piyasaya ulaşmadaki başarısının değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir.<sup>24</sup> Diğer bir ifadeyle, güçlü bir piyasa izleme mekanizması ile likidite ve fiyat değişikliklerinin kaynağının anında belirlenmesi imkânı sağlanır ve piyasa tasarımı ile piyasadaki mevcut uygulamaların rekabetçi yapıya etkileri test edilebilir.

Piyasanın izlenmesi faaliyeti üç aşamadan oluşmaktadır:

- Veri toplama,
- Toplanan verileri anlamlı hale getirecek analizler yapma,
- Analiz sonuçlarına göre oluşan bulguları ve piyasanın etkinliğini artırmaya yönelik önerileri içeren raporlar düzenleme<sup>25</sup>.

Etkin bir piyasa izleme sisteminin birtakım işlem maliyetlerine sebep olacağı ileri sürülebilirse de; genel kanı, gözden kaçma riski bulunan aksaklıkların büyümeden tespit edilerek ortadan kaldırılması sayesinde elde edilen faydanın, söz konusu maliyetleri aşacağıdır.

Ülke uygulamalarında piyasa izleme faaliyetinin yürütülmesinde tek bir yöntem bulunmamakta olup, uygulamalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Piyasa izleme faaliyeti, düzenleyici otorite veya sistem işletmecisi bünyesinde ve/veya dışında kurulan birimler aracılığı ile yürütülebilmektedir. Yapısı ne olursa olsun, izlemenin etkin yapılabilmesi için, söz konusu izleme biriminin;

---

<sup>24</sup> ÖZKAYA, A. (2012), Elektrik Piyasa İzleme Faaliyeti-I, Enerji Piyasası Bülteni.

<sup>25</sup> ÖZKAYA, A. (2012), Elektrik Piyasasında Etkin Regülasyon ve Piyasa İzleme, 2012, EPDK Uzmanlık Tezi, Ankara.

- Mevcut ve potansiyel oyuncular için regülasyon riskini en aza indirebilmesi için *bağımsızlığının* sağlanması,
- Küçük sorunları büyümeden tespit edebilmeye yönelik uzmanlığa ve gerekli yasal yetkilere sahip olması,
- Ortaya çıkartılan aksaklıkların düzenleyici otorite tarafından dikkate alınıp düzeltilmesi gerekeceğinden, ilgili düzenleyici kurumların desteğine sahip olması,
- Piyasalardaki performansı sürekli olarak ve tutarlı bir şekilde ölçebilmesini sağlayacak kıstasların oluşturulması ve elde edilen verilerin düzenli aralıklarla kamuoyu ile paylaşılarak bütün katılımcıların piyasa parametrelerini dikkate alarak karar verebilmelerine imkan verilmesi

gerekmektedir. Bu hususların yanında, izleme mekanizmasının bulgularına ilgili kurumların daha kolay erişim sağlayabilmesi için tektipleştirilmiş bir raporlama kanalının varlığı da gerekmektedir. Söz konusu rapordaki dikkat edilmesi gereken unsurlar;

- Hangi işlemlerin raporlanacağı,
- Hangi verilerin raporlanacağı,
- Raporların, teşebbüs bilgilerini kapsayıp kapsamayacağı

şeklinde sıralanabilir. Raporlama sonucunda bir “ticari veri tabanı” oluşturulmalı ve toptan satış fiyatlarını etkileyebilecek tüm bilgiler burada yer almalıdır. Söz konusu raporun kapsamının üç başlık altında toplanabileceği görülmektedir<sup>26</sup>:

**Temel veriler:**

Arz (kapasite), talep (tüketim), iletim altyapısının durumu, tesislerin emrehamdeliğine ilişkin veriler.

**İlave veriler:**

İlişkili piyasalar (kömür, doğal gaz gibi yakıt piyasaları, emisyon piyasaları), hava ile ilgili bilgiler. Bu bilgiler, piyasadaki ve fiyatlardaki hareketlerin anlaşılmasını sağlar.

**Tezgaüstü Piyasa (OTC) verileri:**

Özellikle borsaların kurulmadığı, kurulsada işlem hacminin düşük olduğu rejimlerde OTC verilerinin raporlanması önemlidir.

Elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde yaşanan önemli tartışmalardan biri de, düzenleyici kurumların müdahale alanları konusunda ortaya çıkmaktadır. Sektörel

---

<sup>26</sup> CEER (2011), *Pilot Project for an Energy Trade Data Reporting System*, Council of European Energy Regulators, Brüksel.

düzenleyiciler ile rekabet otoritelerinin teşebbüs davranışlarına hangi durumlarda müdahale edeceği hususu, bu tartışma konularının başında gelmektedir (Bu konu Bölüm 4'te ayrıca ele alınacaktır). Piyasa izleme faaliyeti, sadece hâkim durumda bulunan veya pazar gücünü haiz oyuncuların eylemlerini değil, aynı zamanda kendine özgü koşulları bulunan elektrik piyasasında düşük pazar payına sahip olan katılımcılar tarafından gerçekleştirilebilecek piyasa bozucu eylemleri de kapsamaktadır. Finansal araçların da kullanılmasının bir sonucu olarak, sermaye piyasalarından sorumlu olan düzenleyici otoritelerin de resmin içine girmesi, düzenleyici kurumların müdahale alanlarından kaynaklanan ilişkileri daha da karmaşık bir hale getirebilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, ilgili kurumların işbirliği ve koordinasyon içinde olması bir zorunluluk haline gelmektedir. Kutu 1'de, ABD ve AB uygulamaları çerçevesinde, piyasanın izlenmesi konusunda düzenleyici kurumlar arasında yaşanan sorunlar ve işbirliği çözümleri özetlenmektedir.

#### **Kutu 1: ABD ve AB uygulamaları çerçevesinde düzenleyici kurumlar arası ilişkiler**

ABD uygulaması ele alındığında; sermaye piyasalarında manipülasyonu önleme görevinin ABD Sermaye Piyasası Kuruluna (*Securities Exchange Commission - SEC*) ve Emtia Vadeli İşlemleri Ticaret Kuruluna (*Commodity Futures Trading Commission - CFTC*) verildiği görülmektedir. Öte yandan, bahsedilen kurumların sadece sermaye piyasalarını dikkate alması nedeniyle, fiziksel enerji ticaretindeki manipülatif davranışlar genel olarak anti-tröst hukuku ile çözülmeye çalışılmıştır. Ancak, hâkim durumda olmayan teşebbüslerin de manipülasyon yapabilmesinin söz konusu olması, anti-tröst kurallarını etkisiz kılmıştır. İlerleyen dönemde, Federal Enerji Regülasyon Kurulunun (*Federal Energy Regulatory Commission - FERC*) hileli davranış temelli manipülasyonu izleme ve müdahale yetkisi genişletilmiştir. Bununla birlikte, New York Emtia Borsasındaki doğal gaz vadeli işlemlerine ilişkin bir manipülasyona müdahale konusunda FERC ile CFTC arasında oluşan görev çakışması, iki kurum arasındaki yetki hususuna ilişkin günümüze kadar süren uzun bir tartışmayı beraberinde getirmiş ve iki otorite arasında 02.01.2014 tarihinde imzalanan protokollerle yeni bir aşamaya geçilmiştir. İlk protokol<sup>27</sup> ile, iki otoritenin görev alanının çakıştığı vakalarda etkin ve etkili bir inceleme süreci sağlamak ve çakışmayı önlemek üzere karşılıklı bilgilendirmeye dayalı bir işbirliği yapılacağı ifade edilmiştir. İkinci protokol<sup>28</sup> ile, çakışabilecek görev alanlarına girme potansiyeli taşıyan manipülasyon, hileli davranış ya da pazar gücünün kötüye kullanılması konularında bir izleme ya da incelemede ihtiyaç duyulacak bilgilerin değişimi konusunda koordinasyon ve etkinlik sağlamak üzere işbirliği yapılacağı deklare edilmiştir.

AB'deki süreç<sup>29</sup> ise, ABD'ye göre daha kontrollü şekilde devam etmiştir. Enerji sektöründe gerçekleştirilen manipülasyonlara yönelik müdahaleler, Piyasanın Kötüye Kullanılması Direktifi (*Market Abuse Directive - MAD*) kapsamında yapılmış; ancak, bu direktifin sadece sermaye

<sup>27</sup> <https://www.ferc.gov/legal/mou/mou-ferc-cftc-jurisdictional.pdf>

<sup>28</sup> <https://www.ferc.gov/legal/mou/mou-ferc-cftc-info-sharing.pdf>

<sup>29</sup> LEDGERWOOD, S., D. HARRIS (2012), "A Comparison of Anti-Manipulation Rules in US and EU Electricity and Natural Gas Markets: A Proposal for A Common Standard", *Energy Law Journal*, V. 33, No.1.

piyasalarını kapsamaması nedeniyle, fiziksel enerji ticaretindeki manipülatif hareketlere müdahale, ABD uygulamalarına benzer bir şekilde rekabet hukuku çerçevesinde hâkim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması kapsamında yerine getirilmeye çalışılmıştır. Devam eden süreçte ise, MAD'ın varlığına rağmen, ilgili yönergenin fiziksel piyasaları ve organize olmayan piyasalarda yapılan türev işlemleri kapsamaması, bunun yanında rekabet hukukunun kapsamının da yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı kısıtlı kalması sonucunda oluşan boşluğu doldurmak amacı ile Enerji Toptan Satış Piyasalarında Dürüstlük ve Şeffaflık ile İlgili Düzenleme (REMIT<sup>30</sup>) yürürlüğe sokulmuştur.<sup>31</sup> Enerji ticaretinin şeffaflık ve dürüstlük sayesinde iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla yürürlüğe girmiş olan REMIT ile içerden öğrenenlerin ticareti (bilgi suistimali) ve piyasa dolandırıcılığı (manipülasyon) yasaklanmıştır.

Bu çerçevede, REMIT'i uygulamak için Mart 2011'de, bilgi toplama ve piyasayı izleme yetkilerini haiz olmak üzere Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı (*The Agency for Cooperation of Energy Regulators – ACER*) görevlendirilmiştir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, REMIT'in AB elektrik piyasalarına ilişkin finansal düzenlemeleri ve rekabet hukukunu tamamlayıcı bir role sahip olduğu söylenebilecektir.

İlgili düzenleyici kurumların görev ve sorumluluk alanlarında yaşanan çakışma ya da boşluklar, dinamik bir süreç olan elektrik piyasasının serbestleşme sürecine zarar verebilmektedir. Dinamik yapının bir sonucu olarak piyasa aksaklıklarının ortaya çıkması halinde söz konusu aksaklıkları gidermeye yönelik düzenlemeler yapılması gerekmekte; bir aksaklığın giderilmesinin ardından ise, piyasa oyuncularının yeni duruma göre pozisyon almaları ve başka bir aksaklığa sebep olmaları mümkün olabilmektedir. Bazı durumlarda da, yapılan yeni düzenlemelerin/müdahalelerin daha büyük aksaklıklara yol açtığı görülebilmektedir. Bu noktada, hangi durumlarda yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu, hangi durumlarda düzenlemeyle müdahalede bulunmanın gereksiz olduğu gibi konularda piyasa raporları hazırlama görevini üstlenecek olan, teknik yeterliliği, veriye ulaşım hızı ve kapsamı yüksek seviyede bir piyasa izleme birimi, serbestleşme sürecinde etkin düzenlemelerin yapılması ve daha da önemlisi piyasa yapısına zarar verecek gereksiz düzenlemelerin engellenmesi bakımından önemli bir role sahip olabilecektir.

Ana görevi piyasanın işleyişine ve performansına ilişkin raporlar hazırlamak olan piyasa izleme biriminin, sadece düzenleyici kurumları değil; politika belirleyiciler, piyasa oyuncuları, akademisyenler, basın, tüketiciler gibi kitleleri hedef alan raporlar da hazırlayarak, piyasanın işleyişini tüm paydaşların daha iyi anlamasına ve sürecin daha etkin devam etmesine katkı sağlaması söz konusu olabilecektir. Bu rolü etkin bir

<sup>30</sup> EU Regulation on Wholesale Energy Markets Integrity and Transparency.

<sup>31</sup> Lavrijssen, S., I. Bordei (2013), "Regulating and Supervising of Wholesale Energy Markets: What's in for the consumers", OGEL.



şekilde yerine getirebilmesi için ise, piyasa izleme biriminin bağımsız ve daha da önemlisi “tarafsız” bir yapıya sahip olarak, paydaşlara güven vermesi önemlidir<sup>32</sup>. Piyasa izleme birimin belirli davranışlara ceza veren bir yapı haline gelmesi, söz konusu birimin tarafsızlık özelliğini zedeleyebilecektir. Bu nedenle, piyasa izleme biriminin rolünün daha çok genel kapsamlı piyasa raporları hazırlamak ve düzenleme değişikliklerini tavsiye etmek ya da yapılmakta olan düzenleme değişikliklerine görüş vermekle sınırlı kalmasının; piyasada oluşan mevzuat ihlallerine ilişkin nihai tespitlerde bulunmak ve yaptırım uygulamak gibi bir işlevinin bulunmamasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Türkiye uygulaması ele alındığında; 6446 sayılı Kanun ile başlayan EPIAŞ’ın kuruluş süreciyle birlikte toptan satış piyasalarının gelişiminde önemli bir döneme girildiğini söylemek mümkündür. Bu geçiş döneminde, pazar gücünün kötüye kullanılması ve piyasa bozucu eylemler kapsamında karşılaşılabilecek problemlerin henüz ortaya çıkmadan önce hızlı bir şekilde tespit edilmesinin ve bunlara düzenleyici kurumlar tarafından hızlı ve etkin bir şekilde müdahale edilebilmesinin sağlanması, ancak iyi işleyen bir piyasa izleme biriminin kurulmasıyla mümkün olacaktır. Bu çerçevede kurulacak izleme biriminin başarısı ise, bu birimin, tespit edilen piyasa bozucu eylemlere yönelik müdahalede bulunacak düzenleyici kurumlar ile gerçekleştireceği işbirliğine bağlıdır. Üretim özelleştirmelerinde daha ileri adımların atılmasıyla birlikte toptan satış piyasasında oldukça dinamik bir sürece geçişin söz konusu olduğu bu dönemde, gerek piyasanın işleyişinde gerekse piyasa düzenlemelerinde oluşacak aksaklıkları etkin bir şekilde izleyen ve raporlayan, bunun yanında belirli raporları ve veri setlerini kamuoyuyla paylaşarak şeffaflık konusunda da katkı sağlayan *bağımsız* ve *tarafsız* bir piyasa izleme biriminin oluşturulması, işleyen rekabetçi bir toptan satış piyasasının tesisi için kilit önemi haizdir.

### **2.3. ŞEFFAFLIK**

Toptan satış piyasalarında pazar gücü ve piyasanın kötüye kullanılması hallerinde ilgili kurumların zamanında ve etkin müdahale etmesi için gerekli olan piyasa izleme faaliyetinin yanında, alınacak ticari kararlarda arz, talep ve şebeke koşulları

---

<sup>32</sup> WOLAK, F. A. (2009), “Report on Market Performance and Market Monitoring in the Colombian Electricity Supply Industry”, Standford.

hususlarında gerekli olan bilgilere tüm piyasa katılımcılarının eşit şartlarda erişimlerinin sağlanması da etkin işleyen bir toptan satış piyasası için elzemdir. Toptan satış piyasalarında şeffaflık gereksinimi, özellikle aşağıdaki üç sebepten kaynaklanmaktadır<sup>33</sup>:

1. Daha fazla bilginin yayımlanması, piyasa oyuncularının bilgiye dayalı şekilde karar almalarına (*informed decision*) olanak sağlayacaktır. Bu şekilde alınan kararlar, hem ticari riskleri asgariye indirecek hem de piyasaya giriş engellerini azaltacaktır.
2. Ticari açıdan hassas bilgilere (özellikle dikey bütünleşik ve/veya yüksek pazar payına sahip olan) belli teşebbüslerce erişim mümkünken diğer oyuncuların bu bilgilere sahip olmadığı durumlarda, adil bir oyun alanı söz konusu olmayacak ve bu durum piyasa oyuncularından bir kısmının haksız kazanç elde etmesine neden olabilecektir.
3. Şeffaflığın yeterli olmadığı algısının piyasa oyuncuları arasında yaygınlaşması durumu, toptan satış piyasasına olan güveni sekteye uğratmaktadır. Piyasaya güven tesisinin eksikliği ise, piyasaya girişleri caydırmakta ve piyasadaki mevcut rekabetçi yapıya zarar vermektedir. Şeffaflığın sağlanmadığı piyasalarda güven tesis edilemediğinden, toptan satış fiyat sinyalleri güvenilir bir gösterge olarak kullanılamayacaktır.

Toptan satış piyasasında güvenilir ve adil bir ticaret ortamının oluşturulmasında, hangi veriler konusunda şeffaflığın sağlanacağı hususunun yanında, söz konusu verilerin toplanması ile kamuya açıklanması arasında geçen süre de önem kazanmaktadır. Farklı ülke tecrübeleri dikkate alınarak yapılan değerlendirmelerde, verinin elde edildiği tarih ile kamuya açık hale getirildiği tarih arasında geçen süreler ile toptan satış piyasasının etkin şekilde işleyişi arasında doğrudan bir bağlantı olduğu ileri sürülmektedir<sup>34</sup>. Nitekim, Avrupa Komisyonu Enerji Sektör Araştırması'nda, piyasa katılımcılarının görüşleri doğrultusunda, özellikle üreticilerin, teklif verme süreci bitinceye (piyasa kapanıncaya) kadar kesinti ya da hizmet verememe durumlarına ilişkin bilgileri sakladıkları bulgusuna ulaşılmış ve şeffaflığın sağlanması konusunda **zaman** faktörünün ön planda tutulması gerektiği vurgulanmıştır<sup>35</sup>. Sektör

<sup>33</sup> AB Doğal Gaz ve Elektrik Sektörlerine Yönelik Sektör Araştırması, Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors, 10.1.2007, par. 565, s. 188.

<sup>34</sup> WOLAK, F. (2013), Regulating Competition in Wholesale Electricity Supply, "Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?" içinde, NBER.

<sup>35</sup> AB Doğal Gaz ve Elektrik Sektörlerine Yönelik Sektör Araştırması, par. 564, s. 188.

araştırmasının ardından şeffaflık konusuna ayrı bir önem veren Avrupa Komisyonu, gelişen piyasa koşulları çerçevesinde, görece büyük ölçekli piyasa oyuncularının bilgiye öncelikli olarak veya münhasıran erişimlerinin önlenmesi ve piyasadaki tüm oyuncuların ticari kararlarını etkin şekilde verebilmesi amacıyla 714/2009 ve 543/2013 sayılı tüzükleri çıkarmıştır. Söz konusu tüzükler ile;

- Verilerin şeffaf biçimde paylaşıldığı merkezi bir veri platformunun oluşturulması ve işletilmesi,
- Verilerin yeterli güncellikte, kolayca erişilebilir ve kaydedilebilir olması ve belirli periyotlarda güncellenmesi,
- Fiyatlar üzerinde etkili olan tüm fiziksel koşullara ilişkin (toplam yük, iletim altyapısı, bölgelerarası kapasiteler, kısıt yönetimi, tahminler, üretim ve kapasite birimlerinin emreamadeliği, gerçekleşen üretim ve dengeleme gibi) bilgilere eşit ve etkin biçimde erişimin sağlanması

düzenlenmiştir.

Piyasanın şeffaflık seviyesinin artırılmasının faydaları yukarıda sayılmış olmakla birlikte, kurgulanacak yapıda bazı hallerde şeffaflığın rekabetçi yapı üzerinde olumsuz etkileri olabileceği hususu da göz ardı edilmemelidir. Tam rekabetçi bir piyasada bütün alıcıların ve satıcıların tam bilgiye erişebildikleri varsayılmakla birlikte, rekabet düzeyinin görece düşük olduğu ve rekabetçi davranışların koordinasyonuna olanak verebilecek yapıdaki oligopol piyasalarda *bilgi paylaşımının* önemli bir sorun olarak rekabet otoritelerini meşgul edebildiği görülmektedir. Yoğunlaşmış bir yapı arz eden, homojen ürünlerin söz konusu olduğu, maliyetlerin benzer olduğu, arz ve talebin değişken olmadığı, yüksek giriş ve çıkış engellerinin bulunduğu, teşebbüsler arasında tekrarlanan etkileşimin bulunduğu piyasalarda, teşebbüsler arasındaki veri değişiminin; rekabeti kısıtlayıcı açık bir anlaşma olmaksızın teşebbüsler arasında ortak bir anlayışa ulaşmayı ve/veya anlaşmadan sapanları cezalandırmak ya da pazara girişleri caydırmak yoluyla mevcut bir anlaşmayı sürdürmeyi mümkün kılan “kolaylaştırıcı eylem (*facilitating practice*)” rolü üstlenebildiği görülmektedir.

Gerek elektriğin homojen yapısı, gerekse elektrik piyasasının pazar gücü problemine yatkın olması dikkate alındığında, belli bir düzeyin üzerindeki şeffaflık, piyasadaki oyuncular arasında rekabetçi davranışların koordinasyonuna yol açabilecektir. Bu nedenle, hangi veri setinin nasıl yayımlanacağı hususu, teşebbüsler arasında uyumlu

eyleme yol açmayacak şekilde kurgulanmalıdır<sup>36</sup>. Bu çerçevede, şeffaflık kapsamında yayımlanacak bilginin konusu (müşteri, fiyat vb.), ne ölçüde detaylı olması gerektiği, güncelliği ve zamanlaması, toplulaştırılmış ya da bireysel olması, anlaşılabilirlik seviyesi gibi özelliklerinin bu kaygılar dikkate alınarak belirlenmesi önemlidir. Buna ilaveten, içerden öğrenilen bilgi ile piyasasının kötüye kullanılması riskini bertaraf edecek şekilde, söz konusu bilgi kamuya açıklanmadan evvel bu bilgiye dayalı ticaretin yasaklanması da şeffaflığa ilişkin kuralların belirlenmesi aşamasında dikkate alınması gereken önemli bir husustur.

Şeffaflık konusundaki yükümlülüklerin, ağırlıklı olarak iletim ve dağıtım şirketlerine getirildiği görülmektedir. Dikey bütünleşik şebeke işletmecileri, kaçınılmaz olarak, kendileriyle aynı ekonomik bütünlük içindeki şirketlere rakip olan diğer şirketlerin ticari sır niteliğindeki bilgilerine sahip olmaktadır. Dikey bütünleşik dağıtım şirketlerinin, bu tür bilgileri, kendisiyle aynı kontrol yapısı altında bulunan görevli tedarik şirketleriyle paylaşmasının engellenmesi ya da ilgili bilgilerin taraflar arasında ayrımcı olmayacak şekilde iletilmesi için hukuki ayırıştırmanın etkinliği büyük öneme sahip olup, “Yerleşik Dağıtım Şirketleri ve Perakende Seviyesinde Rekabet” başlıklı bölümde bu konu detaylı biçimde ele alınacaktır.

Piyasa katılımcıları ile yapılan sözlü ve yazılı görüşmelerde, Türkiye elektrik piyasasının mevcut yapısındaki şeffaflık seviyesinin yeterli olmadığı ifade edilmiştir.

Piyasa katılımcıları tarafından dikkat çekilen hususlar şu şekildedir:

- Yük, ihracat ve şebekeden enerji çekişine ilişkin tahmin marjı (*forecast margin*) bilgisinin gün, ay ve yıl bazında toplulaştırılmış bir şekilde yayımlanmasının yerinde olacağı,
- Şebeke genişletme projeleri (yatırımları) ve bu projelerin iletim kapasitelerine etkisine ilişkin olarak yayımlanan açıklamaların (fiziki ilerleme durumu, tahmin, bitiş zamanı) yeterli olmadığı,
- Şebeke ve enterkonneksiyondaki planlanan kesintiler, kesinti tarihleri, kesintilerin şebekedeki ve her bir enterkonneksiyon noktasındaki kapasiteye etkisi bilgisinin önemli olduğu ve dağıtım sistem işletmecileri tarafından da paylaşılması gerektiği,

---

<sup>36</sup> Bilgi değişimi ve rekabet hukuku ilişkisine ilişkin daha fazla bilgi için bkz. OECD (2010) [OECD Roundtables: Information Exchanges between Competitors under Competition Law]; Pişmaf Ş. (2011) “İktisadi ve Hukuki Açıda Teşebbüsler Arası Bilgi Değişimi”, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara; Vandenberghe W. (2010), “Sharing Data in the Energy Sector: What Companies Can, Cannot and Should Do Under Competition Law”, *Oil Gas and Energy Journal*, Cilt 8, Sayı 1.

- Oyuncuların enterkonneksiyonlarda bildirdiği toplam kapasite bilgisinin, katılımcının unvanı paylaşılardan yayımlanmasının yerinde olacağı,
- Saatlik ortalama fiziksel akışlar, hat ve transformerlerin ısıl/termal değerleri bilgilerinin yayımlanmasının faydalı olacağı,
- Planlanan hat bakımı ve planlanmayan kapasite kaybına ilişkin süre, zaman, coğrafya, kapasite büyüklüğü bilgilerinin yayımlanmasında zamanlama ve güncellemenin büyük önem taşıdığı,
- Üretim birimlerinin planlı kesintilerine ilişkin bilgilerin *ex-ante* ve *ex-post* yayımlanmasının yerinde olacağı; bu verilerin katılımcılarca kaydedilebilir olması gerektiği,
- Hidro rezervlerdeki doluluk oranları ve kesintili üretime ilişkin verilerin coğrafi unsurları da kapsayacak şekilde yayımlanması gerektiği,
- Yakıt türüne göre birimlerin emreamadeliğinin günlük bazda yayımlanması gerektiği,
- Planlanmamış kayıp üretim bilgilerinin, katılımcıların kaydedebilmesine olanak sağlayacak şekilde yayımlanması gerektiği,
- Tüketim tarafına ilişkin bilgilerin sistematik olarak yayımlanmasının, özelleştirmelerden sonra sekteye uğramaması gerektiği.

Daha da genişletilebilecek olan bu hususlar dikkate alınarak, şeffaflığın sağlanması konusunda ileri adımların atılması, özellikle üretim özelleştirmelerinin hız kazandığı aşamada kritik öneme sahiptir.

Şeffaflık seviyesinin yetersizliğinin yanında bir diğer problem de, mevcut yapıda şeffaflık kapsamında kamuya açıklanan bilgilerin farklı platformlarda yer alması ve bunun ticari analiz yapma ve karar verme durumunda olanlar için zorluk çıkarmasıdır. Bu çerçevede, 6446 sayılı Kanun kapsamında EPIAŞ'ın kurulması ve finansal piyasaların da toptan satış piyasasındaki yerini alması yönünde adımların atıldığı bu süreçte, verilerin şeffaf biçimde paylaşıldığı merkezi bir platform oluşturulmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Şeffaflık ve bilgi paylaşımı konusunda önemli olan bir başka husus ise; dağıtım şirketlerinin bilgi paylaşımında, hangi bilgilerin tüm katılımcılarla paylaşması gerektiği, hangi bilgileri üçüncü taraflardan ve ayrımcılığa yol açmayacak şekilde kendi iştiraklerinden saklaması gerektiği konularında hukuki ayırıştırma usul ve esasları çerçevesinde katı kuralların konulması gerekliliğidir.

## 2.4. TALEP KATILIMININ REKABETÇİ YAPIYA ETKİLERİ

### 2.4.1. Talep Katılımının Serbestleşme Sürecindeki Yeri ve Önemi

Elektrik piyasalarının serbestleşmesi sürecinde etkin bir toptan satış ve perakende satış piyasasının oluşmasının tamamlayıcı unsurlarından biri de talep tarafının katılımıdır. Talep katılımı ikiye ayrılmaktadır:

**Acil durum katılımı:** Yalnızca acil durumlarda, şebeke güvenliği için sistem operatörü tarafından uygulanan kesintiler (Toptan satış piyasasının ekonomik parametrelerinden bağımsız nitelikte, kısa dönemli ve arıza bir uygulamadır).

**Ekonomik talep katılımı:** Rekabetçi piyasalardaki ani fiyat yükselişlerine talep tarafından cevap verilmesi.

Emtia piyasalarının gelişimi; *regülasyon, deregülasyon (serbestleşme), emtialaşma (commoditization)* ve son olarak da *katma-değerli hizmetlerin gelişmesi* olmak üzere dört aşamalı bir süreç olarak ele alınırsa<sup>37</sup>, *talep katılımı* bu basamaklardan dördüncüsü kapsamında bir uygulamadır. Serbestleşme öncesinde etkin bir elektrik piyasasının tasarımına yönelik tartışmalarda arz tarafında yer alan üretim ve iletim yatırımlarına odaklanılırken, perakende satış seviyesinin de rekabete açılmasıyla birlikte tüketiciler de bu tartışmadaki yerini almıştır. Talebin gerçek zamanlı piyasa koşullarına cevap verebilir kılınması sayesinde elektrik arz zincirinin etkinliği artacak, serbestleşmeden beklenen faydaların tüketicilere gerçek anlamda yansıtılması sağlanacaktır.

Tüketicileri toplam elektrik tüketimlerini ya da puant zamanlardaki tüketimlerini azaltmaya yönlendiren talep katılımına ilişkin tartışmaların geçmişi 1960'lara kadar uzanmaktadır. 1960'larda ABD'de arz güvenliğinin sekteye uğraması durumuna elektrik şirketleri daha fazla santral ve şebeke yatırımı ile cevap vermişlerdir. 1970'lere gelindiğinde sanayi tüketicileri bu yatırımların tarifeleri çok fazla artırmasından şikâyet etmeye başlamış ve elektriğin daha verimli şekilde tüketilmesi durumunda, bu kadar pahalı santrallerin yapılmasına gerek kalmayacağı görüşünü savunmuşlardır. Aynı süreçte petrol krizlerinin de patlamasıyla birlikte, verimlilik, talep taraflı politikalar ve tasarruf hususları daha da önem kazanmış ve bu sürecin sonunda, tarifelerin günlük ve mevsimlik gerçek maliyetleri yansıtması, ticari müşteriler ve sanayi müşterileri için kesintili (*interruptible*) tedarik hizmeti sunulması gibi hususları içeren talep katılımının

<sup>37</sup> SHIVELY, B. ve J. FERRARE (2010), *Understanding Today's Electricity Business* Connecticut: Enerdynamics Corp., Connecticut.

sağlanmasına yönelik düzenlemeler ve uygulamalar kademeli olarak yapılmaya başlanmıştır<sup>38</sup>.

Tüketicilerin fiyat sinyallerine gerçek zamanda tepki göstermesi sayesinde, ekonomik talep katılımının toptan satıştaki geleneksel pazar gücü probleminin çözümüne katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Toptan satış-perakende satış ilişkisinin doğrudan olmadığı ve toptan satış piyasasında pazar gücüne dayalı uygulamaların mümkün olduğu durumda pazar gücü, eksik veya aşırı yatırıma sebep olarak etkin piyasa yapısını bozmaktadır. Pazar gücünün kontrolü, geleneksel piyasa yapısında son derece zor olmakla birlikte, akıllı altyapıyla desteklenen talep katılımı, tüketimi optimize etmekte ve puant dönemlerde pahalı santrallerin devreye alınmasını önleyebilmektedir.

Örneğin, 2000-2001 Kaliforniya Elektrik Krizi ele alındığında, söz konusu dönemde talep katılımının düşük oranda dahi olsa sağlanabilmesi halinde krizin önlenebileceği yönünde değerlendirmeler bulunmaktadır<sup>39</sup>. Bu çerçevede, krizin yaşandığı dönemde talebin %2,5 oranında kısılması halinde toptan fiyatların %24 oranında düşürülmesinin sağlanabileceği belirtilmektedir. Bu kriz aynı zamanda, toptan satış ve perakende satış seviyeleri arasındaki fiyat ilişkisinin sağlanamadığı bir piyasa tasarımının etkinlik ve arz güvenliği açılarından getireceği riskleri de ortaya çıkarmıştır<sup>40</sup>.

Hâlihazırdaki piyasa yapılanması, tüketicilerin yıllık ya da aylık bazda belirlenen fiyat seviyesiyle karşı karşıya olduğu; kısa dönemli fiyat dalgalanmalarını hissetmediği bir yapılanmadır. Esas itibarıyla, perakende satış seviyesinin rekabete açılmasına yönelik olarak tüketicilerin sağlayıcılarını seçme serbestisine kavuşmasıyla birlikte, talep katılımının başladığı söylenebilir. Ancak, bu durum, talep tarafının (yani tüketicilerin) elektrik fiyatının olduğu toptan satış piyasası koşullarına cevap vermesinin sağlanması ile ilgili olan talep tarafının katılımına yönelik bir yapılanma için yeterli değildir. Talep katılımını sağlamak, tedarikçi seçme serbestisinin yanında, gerekli hukuki ve teknolojik altyapıların ve tüketicilerin kısa dönemde elektrik fiyatlarına tepki

---

<sup>38</sup> BOSSELMAN, F., J. B. EISEN, J. ROSSI, D. B. SPENCE ve J. WEAVER (2006), *Energy, Economics and the Environment: Cases and Materials*, 2. Basım. Foundation Press: New York.

<sup>39</sup> FARUQUI, A., WIKLER ve BRAN (2002) "The long view of demand-side management programs", M. A. CREW ve J. C. SCHUH (der.) *Markets, Pricing, and Deregulation of Utilities* içinde, Kluwer Academic Publishers, Boston.

<sup>40</sup> DOUCET, J. A. ve A. N. KLEIT (2002), "Metering in Electricity Markets: When is More Better?" M. A. CREW ve J. C. SCHUH (der.) *Markets, Pricing, and Deregulation of Utilities* içinde, Kluwer Academic Publishers, Boston

vermelerini sağlayacak piyasaların oluşturulmasını gerektirmektedir. Piyasalar, dağınık ve çok sayıda olan tüketicileri, toptan satış seviyesindeki fiyatlar yükseldiğinde tüketimlerini kısımaya teşvik etmek açısından önemlidir. Talep katılımının etkin bir şekilde uygulamaya geçmesi için aşağıdaki üç koşulun birlikte sağlanması gerektiği ifade edilmektedir: *Dinamik fiyatlandırma, nihai kullanımda dijital teknolojinin ve ölçüm altyapısının varlığı ve tüketicinin güçlendirilmesini sağlayan piyasa ortamı*<sup>41</sup>. Aşağıda bu üç koşul sırayla ele alınacaktır.

**a. Dinamik Fiyatlandırma:**

Dinamik fiyatlandırma, toptan satış piyasası (gün öncesi ve gün içi piyasaları) koşullarının son kullanıcıya yansıtıldığı fiyatlandırma olup, gerçek zaman koşullarına cevap verebilme karakteristiğine bağlı olarak üç şekilde yapılabilir<sup>42</sup>:

**Gerçek Zamanlı Fiyatlandırma (*Real Time Pricing, RTP*) :**

Farklı günlerde ve günün farklı saatlerinde elektrik perakende satış fiyatlarının farklılaşmasıdır. Fiyat genellikle her saat başında ilan edilmektedir. Fiyatın ilan edildiği saat ile gerçek zaman yaklaştıkça, piyasadaki arz-talep koşullarının gerçek zamanlı olarak fiyatlara yansması kolaylaşmaktadır. Dolayısıyla da, fiyatların daha erken ilan edilmesi ve fiyatın sinyal olma özelliği arasında bir ödenleşim mevcuttur. *RTP* yaklaşımında tüketici, tüm tüketim gereksinimini gerçek zamanlı fiyatlardan almak zorunda olmayıp, belli bir miktarı uzun dönemli sözleşmeler (*hedging*) ile; kalan miktarı ise *RTP* bazında alabilmektedir.

**Kullanım Zamanlı Fiyatlandırma (*Time of Use Pricing, TOU*):**

Elektrik perakende satış fiyatlarının önceden belirlenen (planlı) şekilde zaman blokları (saat, gün, mevsim vb.) halinde farklılaşmasıdır. Genel olarak, *puant*, *puant dışı* ve *omuz* (*peak*, *off-peak* ve *shoulder*) zamanlar için farklı fiyatlar baştan belirlenmekte ve *RTP*'ye göre daha nadiren yeniden ayarlama yapılmaktadır. Bu sayede, belli bir saat için belirlenen fiyat, ay ya da mevsim boyunca değişmemektedir. *TOU* yaklaşımında belli bir blok içindeki fiyat farklılaşmaları yakalanamadığından, tüketiciler genellikle *puant* saatlerdeki kullanım için ayrıca ücretlendirilmektedir.

**Kritik Puant Fiyatlandırması (*Critical Peak Pricing, CPP*):**

Yılda belli sayıda saati aşmamak üzere, kritik *puant* saatlerde önceden belirlenmiş yüksek fiyatlandırma yapılmasıdır. *CPP*'de tüm koşullar önceden belirlendiğinden, tüketimi toptan satıştaki koşullara gerçek zamanlı olarak ayarlama olanağı yoktur.

---

<sup>41</sup> KIESLING, L. L. (2009), *Deregulation, Innovation and Market Liberalization: Electricity Regulation in a Continually Evolving Environment*, Routledge, New York.

<sup>42</sup> BORENSTEIN, S., M. JASKE ve A. ROSENFELD (2002), "Dynamic Pricing: Advanced Metering and Demand Response in Electricity Markets" Center for the Study of Energy Markets University of California Berkeley.



## **b. Ölçüm altyapısı:**

Talep katılımını sağlayacak bilgi iletimi için, uzaktan ölçüme izin veren, tüketicileri toptan satış seviyesindeki fiyat sinyalleri hakkında bilgilendiren akıllı şebekeler/akıllı sayaçlar gereklidir. Akıllı şebeke yatırımları her ne kadar ilk bakışta pahalı olarak algılansa da, yapılacak fayda-maliyet analizinde; puant talebin karşılanması için yapılması gereken üretim/iletim yatırımları, elektrik üretiminde kullanılan kaynaklardaki dışa bağımlılık ve talep katılımının uygulanması sonucunda etkin bir piyasanın ortaya çıkacak olması hususları dikkate alınmalıdır. Bunun yanında, mevcut fiyatlandırma rejiminde ve geleneksel sayaçların yer aldığı ve tüketici tercihlerinin kısıtlandığı piyasa yapısında, puant dönemlerde daha çok elektrik tüketenler ile daha az elektrik tüketenler arasında kaçınılmaz bir dışsallığın ortaya çıktığı da hesaba katıldığında, akıllı altyapılara aşamalı da olsa geçilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır.

## **c. Tüketicilerin Güçlendirilmesi:**

Ülke uygulamalarına bakıldığında, elektrik perakende satış piyasasındaki serbestleşmenin yavaş ilerlemesinin en önemli sebebinin, bilgi ve işlem maliyetleri (geçiş maliyetleri) sebebiyle tüketicilerin rekabetçi bir piyasada olması gerektiği ölçüde güçlendirilememesi olduğu görülmektedir. Ürün farklılaştırmasının neredeyse sıfır olması ve diğer piyasaların aksine tüketicilerin tedarikçi değiştirme alışkanlığının bulunmaması, elektrik piyasalarında tüketicilerin güçlendirilmesi konusunda güçlü bir kamu politikasını gerekli kılmaktadır<sup>43</sup>.

Tüketicilerin güçlendirilmesi noktasında en önemli nokta; piyasaya katılımlarının önündeki işlem maliyetlerinin azaltılmasıdır. Bunu sağlayacak unsur “bilgiye erişimin sağlanması” olup, bilgiye erişim, akıllı şebekeler/akıllı sayaçlar sayesinde gerçekleştirilebilmektedir. İşlem maliyetlerinin azaltılması ise, piyasaya tek tek katılmayı maliyetli olarak algılayacak tüketiciler adına piyasa katılımının “talep toplayıcılar” ya da “enerji hizmet sağlayıcıları” gibi yeni piyasa oyuncuları tarafından sağlanması yoluyla gerçekleşebilmektedir. Yukarıda da yer verildiği üzere, küçük tüketiciler söz konusu olduğunda, tüketicilerin piyasaya tek tek katılımı maliyetli bulacak olmalarından dolayı, (gönüllü) katılımcılardan belli bir portföy oluşturarak etkin piyasa katılımını sağlayabilecek olan talep toplayıcılarının rolü büyük öneme sahip olup, talep toplayıcıların faaliyet gösterebilmesi için, tüketicilerin tüketim profili bilgilerinin ayrımcı olmayan koşullarda paylaşılması son derece kritiktir.

Etkin bir talep tarafı katılımı için gerekli olan unsurlar sayılmış olmakla birlikte, talep katılımının hayata geçirilmesinin önünde bazı engeller ortaya çıkabilmektedir. Talep katılımıyla birlikte üretim ve toptan satış piyasalarına yönelik rekabetçi baskının

---

<sup>43</sup> GIULIETTI, M., C. WADDAMS PRICE ve M. WATERSON (2005), “Consumer Choice and Competition Policy: A Study of UK Energy Markets” *The Economic Journal*, 115, Ekim, 949-968.

gelişmesi ve yapılacak altyapı yatırımının geri dönüşü sorunu gibi hususlar, tüketicilerin yanında, arz tarafındaki piyasa katılımcılarının da bu alandaki gelişmelere karşı istekliliğini azaltabilmektedir. Buna ilaveten, teşebbüslerin harekete geçebilmesini temin edebilmek açısından, perakende satış piyasasının rekabete açılmasını sağlayan dağıtım ve tedarik faaliyetlerinde hukuki ayrıştırmanın tamamlanmamış olması önemli bir engeldir.

Görüldüğü üzere, piyasa katılımına ilişkin kurallar açık bir şekilde belirlenmeli ve talep tarafının toptan satış piyasasına üreticiler gibi teklif verebilmesini ve tüketicilerin talep toplayıcıları ve enerji hizmet sağlayıcıları aracılığıyla piyasada aktif rol oynamalarına olanak verecek düzenlemeler yapılmalıdır.<sup>44</sup>

Talep katılımının sağlanması için gerekli olan unsurlar ve bu sürecin önündeki engeller dikkate alındığında, perakende satış seviyesindeki rekabetin tesisi sürecinde, serbest tüketici limitinin zamanla düşürülmesi yaklaşımına paralel olarak, ilk aşamada sadece büyük ölçekli tüketiciler için talep tarafı katılımının hayata geçirildiği görülmektedir. Özellikle serbestleşmenin ilk yıllarında, küçük tüketiciler açısından sayaç maliyetleri ve bilgi maliyetleri, talep katılımından sağlanacak faydadan fazla olabilmektedir.

#### **2.4.2. Türkiye Elektrik Piyasalarının Serbestleşme Sürecinde Talep Katılımı**

Türkiye’de talep katılımı uygulaması halihazırda iki şekilde gerçekleştirilebilmektedir:

- i) Tedarikçilerin portföy optimizasyonu amacıyla müşterilerle gün öncesinde iletişime geçerek günün belirli zamanlarda taleplerini kısmasını istemesi,
- ii) TEİAŞ’ın frekans dengesinin sağlanması ve sistem güvenliği için talep tarafının tüketimlerini kısmalarını istemesi.<sup>45</sup>

Görüldüğü üzere, uygulamaların ilki ekonomik talep katılımı kapsamına girerken, ikincisi acil durum talep katılımı kapsamına girmektedir. Belirtmek gerekir ki, her iki uygulama da, gelişmiş bir talep katılımı rejimini sağlamaktan uzaktır.

Daha önce de yer verildiği üzere, toptan satış ile perakende satış seviyeleri arasındaki ekonomik bağın sağlanması, serbestleşmeden beklenen faydaların gerçekleşmesi için önemlidir. Talep katılımı ile sağlanacak talep esnekliği; pazar gücü, aşırı yatırım gibi

---

<sup>44</sup> KEAY, M., J. RHYS ve D. ROBINSON (2012), “Decarbonization of the Electricity Industry – Is There Still a Place for Markets?”, Oxford Institute for Energy Studies, 1-115.

<sup>45</sup> SANLI, B. ve M. ALANYALI (2013), “Türkiye Elektrik Piyasasında Talep Katılımının Tasarımı”, Aralık 2013, 1-13, [www.barissanli.com](http://www.barissanli.com) (Erişim Tarihi: 06.02.2014).

piyasanın etkinliğini bozan sorunları azaltacak ve daha da önemlisi, tüketicilerin katma değerli, verimli ve sürdürülebilir enerji kullanımını beraberinde getirecektir. Her iki seviyede de etkinlik oluşturacak olan talep katılımı uygulaması için akıllı altyapıların aşamalı olarak yaygınlaştırılması ve dinamik fiyatlandırma uygulamasına makul ölçüde geçilmesi sağlanmalıdır.

Bu bağlamda enerji politikasını, regülasyon politikasını ve rekabet politikasını yürüten kurumlar tarafından işbirliği yapılarak talep katılımını sağlamaya yönelik bir yol haritası oluşturulmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bu süreçte öncelikli olarak, dağıtım faaliyetinin etkin bir şekilde hukuki olarak ayrıştırılması ve üretim özelleştirmelerinde mesafe alınarak piyasanın belli bir olgunluğa ulaşması önemlidir. Yine, ilk aşamada büyük ölçekli tüketicilerin katılımının tamamlanması; akıllı sayaçların daha hızlı yaygınlaştırılarak talep katılımının artırılması sürecinde ise, ilgili kurumlar, teşebbüsler ve en önemlisi tüketicilere yönelik bilgilendirmelerle konuya ilişkin farkındalık yaratılması ve böylece, talep katılımı olmaksızın etkinlik, arz güvenliği ve makul fiyatlar yönündeki hedeflerin gerçekleştirilmesinin mümkün olmayacağı bilincinin yerleştirilmesi gerekmektedir. Özellikle fayda-maliyet analizleri, kısa dönemdeki maliyetlerin finanse edilmesi ve uzun dönemdeki getirilerin bölüşülmesi gibi hususların baştan düzenlenmesi ve paydaşlara iyi anlatılması bu aşamada büyük önem taşımaktadır.

Son olarak, talep tarafı katılımına ilişkin akıllı altyapının gelişimi konusunda uzun dönemde yapılabileceklerin yanında, mevcut altyapı ile de yapılabilecek iyileştirmeler olduğu düşünülmektedir. Piyasanın gelişimine ilişkin bölümde de belirtildiği üzere, Türkiye elektrik enerjisi kurulu gücünün üçte biri hidroelektrik santrallerden oluşmakta olup, elektrik üretiminde gerek yıllar, gerekse mevsimler arasında farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Yine, kurulu güç içinde büyük paya sahip olan doğal gaz arzında kış aylarında kısa süreli de olsa bazı sorunlar yaşanabilmekte; doğal gaz talebinde de yaz ve kış aylarında büyük farklılıklar olabilmektedir. Elektrik arzına ilişkin farklılıkların yanında, talep tarafında da mevsimselliğin etkili olduğu dikkate alındığında, toptan satış piyasasında maliyetlerde ve fiyatlarda söz konusu mevsimsellikten kaynaklanan farklılıkların düzenlenmiş tarifelere yansıtılması şeklinde bir uygulamanın benimsenebileceği düşünülmektedir. Bu tür bir uygulama, gerek mevcut altyapıda talep tarafının katılımının sağlanması, gerekse ileride daha gelişmiş

teknolojilerle kurulacak altyapı tamamlanıncaya kadar bu konudaki tüketici farkındalığının ve bilincinin artırılması açısından faydalı olabilecektir.

## 2.5. DİKEY İLİŞKİLER, İKİLİ ANLAŞMALAR VE RİSK YÖNETİMİ

Elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde önem verilen uygulamaların başında, dikey bütünleşik yapıdaki kamu teşebbüslerinin dikey ayrıştırmaya tabi tutulmaları gelmektedir. Başka bir ifadeyle, serbestleşme sürecinin başlangıç aşaması, üretim, iletim, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin birbirinden ayrıştırılarak özelleştirilmesine sahne olmaktadır. Bununla birlikte, özelleştirmelerin ardından devam eden süreçte, özellikle perakende satış seviyesinde rekabetin tesis edilmesi hedefi ve toptan satış piyasasında oluşan aksaklıklar ile birlikte önem kazanan "risk yönetimi" kavramının bir sonucu olarak, üretim kapasitesine sahip teşebbüslerle perakende satış hacmine sahip teşebbüsler arasında dikey bütünleşme<sup>46</sup> ihtiyacı ve eğilimi kendini gösterebilmektedir. Bu nedenle, rekabetçi şekilde işleyen bir piyasa yapısının tesisi sürecinde yatay pazar gücü problemlerinin yanında, piyasadaki dikey bütünleşme eğilimi ya da ikili anlaşmalar kapsamında gelişen dikey ilişkilerin etkileri de dikkatten kaçmaması gereken bir alan haline gelmektedir.

Dikey bütünleşme eğiliminin serbestleşme sürecine zarar verme durumu, *likiditeyi düşürmek* ve *piyasayı kapamak* olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Dikey bütünleşmenin söz konusu olmadığı bir piyasada üreticiler ve tüketim portföyüne sahip perakende satış şirketleri arasında gerçekleşen bir ticaret söz konusu olacakken; dikey bütünleşmenin varlığıyla birlikte, önceden toptan satış piyasasında gerçekleştirilen ticaretin yerine, dikey bütünleşik teşebbüslerin sahip oldukları tüketim portföyünün ihtiyaçlarını yine kendi sahip oldukları üretim kapasitesi ile karşılamaları söz konusu olacaktır. Böyle bir piyasa yapısının da, toptan satış piyasasının hacminin daralmasına ve dolayısıyla likiditenin azalmasına yol açma riski ortaya çıkmaktadır. Azalan likidite ile birlikte spot piyasa fiyatlarındaki değişkenliğin artması, fiyat sinyallerine olan

---

<sup>46</sup> Elektrik piyasalarında dikey bütünleşme konusu;

i) tedarik/ticaret faaliyetleri ve şebeke faaliyetleri arasındaki dikey bütünleşme ve

ii) üretim ve perakende satış faaliyetleri arasındaki dikey bütünleşme

olarak iki ayrı başlık altında ele alınabilir. Bu bölümde üretim ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşmesi konusuna ağırlık verilecek olup, şebeke faaliyetlerinin rekabete açık piyasa faaliyetleriyle dikey bütünleşmesi ve bu kapsamdaki ayrıştırma uygulamalarına ilişkin değerlendirmeler Bölüm 3.1.'de ele alınacaktır.

güvenin azalmasına ve özellikle piyasaya yeni girişlerin caydırılmasına neden olabilmektedir. Düşük likiditenin bir sonucu olarak güvenilir bir fiyat sinyalinin oluşmaması, bunun sonucu olarak da teşebbüslerin daha etkin risk yönetimi için dikey bütünleşme eğilimine girecek olması dikkate alındığında, dikey bütünleşme eğiliminin ve düşük likidite seviyesinin birbirini tetikleyen bir döngüye girmesi tehlikesini ortaya çıkabilmektedir.

Enerji piyasalarında oluşan diğer piyasa aksaklıklarına benzer şekilde, dikey bütünleşme konusunda da, sektörel düzenlemelerle birtakım önlemler alınabileceği gibi, (özellikle birleşme ve devralmaların kontrolü kapsamında) rekabet hukuku uygulamaları önemli bir rol üstlenebilmektedir. Avrupa Komisyonu (Komisyon) tarafından *Electricité de France S.A. (EdF) / British Energy (BE)* devralma işlemine ilişkin verilen karar, bu kapsamda yapılan müdahalelere örnek olarak gösterilebilir. Kömür ve doğal gaz santrallerinden oluşan portföyünün yanında sahip olduğu dağıtım bölgeleriyle birlikte büyük bir tüketim portföyünü elinde bulunduran *EdF*'nin, nükleer santrallerden oluşan bir üretim portföyüne sahip olan *BE*'yi devralmasına ilişkin kararda; dikey entegrasyon seviyesini artıran söz konusu yoğunlaşma işleminin sonucunda ortaya çıkacak teşebbüsün yeni yapısında, toptan satış piyasalarında ticaret yapma güdüsünün azalacağına ve bu durumun da halihazırda düşük olan likiditeyi olumsuz etkileyeceğine vurgu yapılmıştır. Kararda ayrıca, düşük likidite seviyesinin, üreticilerin toptan satış piyasasında etkin bir şekilde elektrik satışı yapma yetisini azalttığı ifade edilmiş ve tarafların potansiyel likidite sorununu ortadan kaldırmaya yönelik olarak bazı varlıklarını üçüncü kişilere devretme yönündeki taahhütleri çerçevesinde işleme izin verilmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, söz konusu kararda dikey bütünleşmeye sebep olan teşebbüslerin alt ya da üst pazardaki pazar payları %25'in üzerinde değildir.

Esas itibarıyla, serbestleşme süreci bakımından görece ileri aşamalara geçen Birleşik Krallık uygulamaları bakımından, toptan satış piyasasında likiditenin artırılması hedefinin önem kazandığı ve dikey bütünleşik yapının likiditeye olumsuz etkilerini azaltma gayretinin söz konusu olduğu bu süreçte yapılan müdahalelerin rekabet hukuku uygulamalarıyla sınırlı kalmadığı görülmektedir. Bu kapsamda, birleşme ve devralmaların kontrolü çerçevesinde yapılan müdahalelerin yeterli olmadığı noktasından hareketle, özellikle 2009 yılı ve sonrasında toptan satış piyasasında likiditenin nasıl artırılacağına yönelik çalışmalar yapılmış olup, bu çalışmaların

sonuçları Haziran 2013'te OFGEM tarafından yayımlanmıştır<sup>47</sup>. Bu çerçevede, toptan satış piyasasında likiditeyi artırmak amacıyla, dikey bütünleşik yapıya sahip olan altı teşebbüs (*big six*) başta olmak üzere belirli üreticilere yönelik olarak yeni "lisans koşulu" ("*Secure and Promote*" Licence Condition) modeli uygulamasına geçildiği ve uygulamanın 31 Mart 2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe girdiği görülmektedir (OFGEM'in çalışması için bkz. Kutu:2). OFGEM bir yandan piyasada likiditeyi artırmaya yönelik önlemler üzerinde çalışırken, bir yandan da yine Mart 2014'te rekabet otoritesi (*The Competition and Markets Authority - CMA*) ile birlikte hazırladığı ve enerji piyasalarının rekabetçi yapısına ilişkin endişelere yer verdiği bir çalışma yayımlamıştır. Bu çalışmanın ardından rekabet otoritesi, piyasada rekabeti kısıtlayan ya da bozan bir durum olup olmadığını ve varsa ne gibi önlemler alınması gerektiğini araştırmak üzere bir piyasa soruşturması başlatmıştır. Söz konusu soruşturmanın Aralık 2015'te sonlandırılması hedeflenmiştir. Bu tecrübe de göstermektedir ki; **dikey bütünleşme seviyesi ve toptan satış piyasasında likiditenin artırılması konusu, gerek sektörel düzenlemelerin gerekse rekabet hukuku uygulamalarının birbirini desteklediği ve tamamladığı uyumlu bir uygulamayı gerektirmektedir.**

**Kutu 2 : Toptan Satış Piyasasının Likiditesine İlişkin Olarak OFGEM Tarafından Yapılan Çalışma**

2009 yılında toptan satış piyasasında likiditenin istenilen seviyeye gelmemesi konusuna odaklanan OFGEM, likiditenin artırılmasına ilişkin;

- teşebbüslerin yatırım riskinden korunma (*hedging*) kabiliyetini artırmaya yönelik ürünlerin piyasadaki yerini alması,
- sağlam fiyat sinyallerinin oluşması ve
- etkin kısa dönem piyasaların oluşması

olmak üzere üç ana hedef çerçevesinde uzun dönemli bir çalışma yapmıştır. Bu çalışma ile OFGEM, **piyasanın düşük likidite dengesi ile işlemek durumunda olduğu ve toptan satış piyasasındaki likiditenin kendiliğinden artmadığı** tespitlerine dayanarak, bu piyasadaki likiditeyi artırmak için müdahale gereksinimi bulunduğu sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu çalışmada, "zorunlu ihale yöntemi", "grup-içi ticaretin sınırlandırılması" ve "ticaret yükümlülüğü" gibi alternatif yöntemler tartışmaya açılmış ve bu müdahale yöntemleri bir takım gerekçelerle tercih edilmemiştir. Söz konusu alternatif müdahale yöntemleri ve bu yöntemlerin tercih edilmeme gerekçeleri aşağıda özetlenmektedir.

Zorunlu ihale yöntemi, teşebbüslerin üretim miktarlarının dörtte birine karşılık gelen kısım için ihaleye çıkmasını öngörmektedir. Bu alternatif, sürekli ticareti öngörmemesi ve uygulanması halinde ortaya çıkacak potansiyel işlem maliyetlerinin yüksek olması sebebiyle benimsenmemiştir.

Grup içi ticaretin sınırlandırılması, dikey bütünleşik teşebbüslerde grup içi şirketler arasındaki ticaret miktarı seviyesini kontrol etme ya da bu tür dikey bütünleşik şirketlerin (üretim ve ticaret faaliyetlerinin) operasyonel/işlevsel olarak ayrıştırılması yoluyla likiditenin artırılmasını öngörmektedir. Bu alternatif, ortaya çıkaracağı düşük ve belirsiz etki ve sektöre getireceği yüksek maliyetler göz önünde bulundurularak tercih edilmemiştir.

<sup>47</sup> OFGEM (2013), "*Wholesale Power Market Liquidity: Final Proposals for a 'Secure and Promote' Licence Condition*", 12.06.2013, Birleşik Krallık.

Ticaret yükümlülüğü, teşebbüslere üretimlerinin belli (asgari) miktarlarını piyasada satış yükümlülüğü getirmektedir. Bu alternatif, teşebbüsleri baskı altına alıp ekonomik olmayan fiyatlarda ticaret yapmaya iteceği ve bu sebeple piyasada aksaklıklar ortaya çıkacağı ihtimalleri sebebiyle tercih edilmemiştir.

OFGEM tarafından yapılan çalışmada, tüm paydaşların aktif olarak katılım sağladığı tartışmaların ardından nihai olarak gelinen noktada, diğer alternatiflere göre daha düşük maliyetli ve daha az riskli şekilde likiditeyi arttıracığı sonucuna ulaşılan "lisans koşulu" (*'Secure and Promote' Licence Condition*) modeli ile toptan satış piyasasına müdahale edilmesine karar verilmiştir. Altı adet dikey bütünleşik teşebbüsü (*big six*) ve iki adet bağımsız üreticiyi kapsayan ve üretim lisanslarına özel koşullar eklenmesiyle hayata geçirilen söz konusu uygulama, 31.03.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Lisans koşulu yöntemi kapsamında, likiditenin sağlanmasına ilişkin ana hedeflere ulaşmak için atılacak adımlar üç ana başlık altında toplanabilir:

1. **Tedarikçinin piyasaya erişiminin ve yatırım riskinden korunma (hedging) kabiliyetinin kolaylaştırılması (Supplier Market Access Rules)**: Özellikle küçük ölçekli olan ve fiziksel üretimi olmayan tedarikçilerin belli miktarda elektrik temin edebilmesinin sağlanması, bu oyuncuların fiyat riskini yönetebilecekleri ürün yelpazesinin bulunması ve daha kolay pazarlık yapabilme imkanına kavuşmaları için ülke üretiminin yaklaşık %80'ini elinde tutan sekiz adet büyük ölçekli üreticiye getirilen yükümlülüklerdir.
2. **Vadeli piyasalardaki likiditeyi artıracak şekilde piyasa oluşturma yükümlülüğü (market-making obligation)**: Altı adet dikey bütünleşik teşebbüsün lisanslarına vadeli piyasalardaki sağlıklı referans fiyat oluşumuna altyapı oluşturması için alım ve satış tekliflerini (*bid/offer*) ilan etme, fiyat araştırma ve karşılaştırma imkanını kolaylaştırma ve düzenli ticaret fırsatları sunma yükümlülükleridir.
3. **Spot piyasanın etkinliği için raporlama yükümlülüğü**: Kısa dönem piyasalar için müdahale gereği bulunmadığı sonucuna varılmakla birlikte, özellikle elektrik borsasında likiditenin sağlanması ve gerektiğinde etkili müdahale yapılabilmesi için piyasanın izlenmesini kolaylaştıracak şekilde raporlama yükümlülükleri getirilmiştir.

Kaynak: Ofgem "Wholesale Power Market Liquidity: Final Proposals for a 'Secure and Promote' Licence Condition" 12.06.2013. ve Ofgem "Wholesale Power Market Liquidity: Decision Letter" 23.01.2014

Yukarıda özellikle likidite üzerinde olumsuz yansımalarına yer verilmiş olmakla birlikte, piyasalardaki yatay pazar gücü problemlerinden farklı olarak, dikey bütünleşme eğiliminin tamamen rekabetçi yapıyı bozucu amaç taşıyan bir eylem olarak ele alınması doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Teşebbüsler bakımından değerlendirildiğinde, toptan satış piyasasında oluşan fiyatların yüksek bir değişkenliğe sahip olması ve toptan satış fiyatları ile perakende satış fiyatları arasındaki ilişkisizlik gibi problemlere karşı alınabilecek en etkin çözüm yollarından biri dikey bütünleşmedir. Özellikle perakende satış rekabetinin başlamasıyla birlikte perakende satış şirketlerinin üretim portföylerini arttırmalarının, söz konusu teşebbüslerin daha etkin şekilde rekabet etmelerini sağlayabileceği de öne sürülebilir. Bu noktada, birbiriyle rekabet etmekte olan yeterli sayıda dikey bütünleşik teşebbüsün varlığı durumunda, dikey bütünleşmenin rekabetçi yapı bakımından sorun teşkil etmeyeceğini ileri süren görüşler de mevcuttur<sup>48</sup>. Esas

<sup>48</sup>JOSKOV, P., (2008), "Lessons Learned From Electricity Market Liberalization", The Energy Journal.

itibarıyla, toptan satış fiyatlarındaki yüksek değişkenlik ve toptan satış fiyatları ile perakende satış fiyatları arasındaki ilişkisizliğin bir sonucu olarak serbestleşme sürecinin ilerleyen aşamalarında yeniden bir dikey bütünleşme sürecine girilmesi, diğer ülke tecrübelerinde de sıkça rastlanan bir durumdur<sup>49</sup>. Başka bir ifadeyle, likit bir toptan satış piyasasının eksikliği, teşebbüslerin dikey bütünleşmeye olan gereksinimlerini artırmaktadır. Bu nedenle, serbestleşme sürecinde, dikey bütünleşme ihtiyacını ortadan kaldıracak şekilde likit bir toptan satış piyasasının tesisi hedefi üzerinde yoğunlaşılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, sektörel düzenlemeler ve rekabet hukuku kapsamında yapılacak müdahalelerin yanında, fiyat sinyallerinin oluşturulması ve etkin risk yönetiminin kolaylaştırılması gibi hususlarda önemli rolü olan likit bir *ikili anlaşmalar piyasasının* tesis edilmesi de kilit noktalardan biridir. Elektrik piyasalarında ikili anlaşmaların ve türev ürünlerin risk yönetimine daha etkin katkıda bulunan araçlar haline gelmesi için, işlem maliyetlerini düşürmeye ve likiditeyi artırmaya yönelik olarak söz konusu ürünlerde standardizasyonun sağlanması da önemli hale gelmektedir.

Bir yandan risk yönetimi problemini çözmeye çalışırken bir yandan da arz güvenliğini ve güvenilirliğini sağlamaya yönelik olarak iletim ve üretim alanında uzun dönemli yatırımların gerçekleştirilmesi gereği, serbestleşme sürecinde farklı yöntemlere ve araçlara başvurulması sonucunu doğurabilmektedir. Özel sektörün elektrik piyasalarında yerini alması için yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarının başlangıcında, özellikle üretim kapasitesine ilişkin uzun dönemli yatırımlarda etkinliğin sağlanması düşüncesinin ön plana çıktığı ve bu kapsamda, maliyeti ve dolayısıyla da riski tüketicinin üzerine yükleyen, belirli fiyat/alım garantileri ile birlikte uzun dönemli sözleşmeleri içeren modeller ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte, tüm dünyada elektrik piyasalarına ilişkin reform çalışmalarında, yatırım risklerinin tüketicinin üzerinden alınarak üreticilerin ve piyasa katılımcılarının üzerine kaydırıldığı daha ideal bir rekabetçi piyasa ortamını oluşturmaya çalışan yaklaşımlara dönüldüğü görülmektedir.<sup>50</sup> Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme serüvenine bakıldığında da benzer bir gelişimi ortaya koymak mümkündür. Bir yandan kamu teşebbüslerinin dikey ayrıştırmaya gitmesiyle serbestleşmeye yönelik ilk adımlar atılırken, özellikle

---

<sup>49</sup> FINON, D. (2011), "*Investment and Competition in Decentralized Electricity Markets: How to Overcome Market Failure by Market Imperfections?*", Kitap: Competition, Contracts and Electricity Markets, Edwards Elgar Publishing Limited.

<sup>50</sup> DENG, S.J., S.S.OREN (2005), "*Electricity Derivatives and Risk Management*", Elsevier Energy.



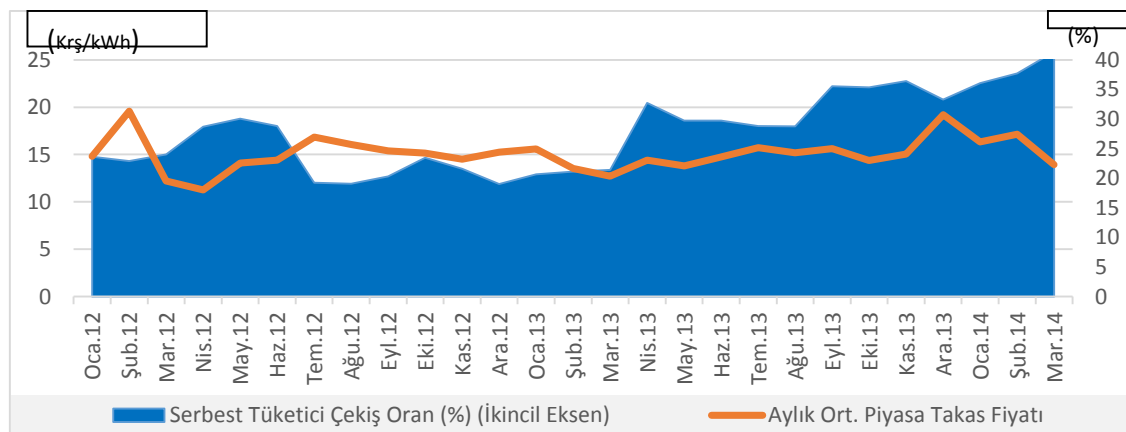
retim yatırımlarını sağlamak üzere Yİ-YİD'ler kapsamında yapılan uzun dönemli sözleşmelerin de serbestleşme sürecinin başlangıç noktalarından birini teşkil ettiği görülmektedir. Fiziki teslim şartı ve alım garantisi içeren söz konusu sözleşmeler ile yatırım riski bir anlamda tüketicilerin üzerine yüklenmiştir. Devam eden süreçte, dağıtım özelleştirmeleri çerçevesinde dağıtım şirketleri ile EüAş ve bağlı ortakları arasında "geçiş dönemi sözleşmeleri" yapıldığı görülmektedir. Esas itibarıyla, piyasanın kamu elinden özel sektöre geçişi aşamasında özellikle yeni piyasa katılımcılarının ikili anlaşmalar bakımından oldukça tecrübesiz olduğu zelleştirme sonrası aşamalar için geçiş dönemi sözleşmelerine başvurulmasının yerinde bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Ancak, Türkiye uygulamasında söz konusu geçiş dönemi anlaşmalarının dağıtım özelleştirmelerine ilişkin sürece bağlandığı ve dağıtım özelleştirmeleri kapsamında yapılan bu geçiş dönemi sözleşmelerinin süreleri bittikten sonra üretim özelleştirmelerinin başladığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, likit bir toptan satış piyasası oluşması sürecinde üretim özelleştirmeleri kapsamında geçiş dönemi sözleşmelerine başvurulmamıştır.

6446 sayılı Kanun ile birlikte elektrik toptan satış piyasasına yönelik ciddi adımların atıldığı ve beklendiği üzere, yatırım riskinin tüketicinin üzerinden alınarak üreticilerin üzerine yüklendiği bir aşamaya geçişin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu noktada, üretim özelleştirmelerinin de tamamlanmasıyla birlikte, likit bir toptan satış piyasasının tesisi için piyasa izleme birimi başta olmak üzere ilgili kurumlar tarafından belirli periyotlarla çalışmalar yapılması ve gerekli önlemlerin alınması önem kazanmaktadır. Diğer lke örnekleriyle kıyaslandığında, üretim özelleştirmeleri sürecinde teşebbüslerin sahip olacağı üretim kapasitesine ilişkin olarak 4628 sayılı Kanun ve 6446 sayılı Kanun kapsamında %20 eşiğinin getirilmiş olması, likit toptan satış piyasası hedefi çerçevesinde daha iyimser bir beklentiyi beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinin kendine özgü gelişimini göz ardı etmemek gerekmektedir. şöyle ki, üretim özelleştirmeleri gerçekleşmeden önce dağıtım özelleştirmelerinin tamamlanması ve serbest tüketiciliğin düşürülmesi, henüz toptan satış piyasası olgunlaşmadan perakende satış seviyesinde rekabetçi piyasaya yönelik hızlı adımların atılmasını beraberinde getirmiştir. Bu noktada, toptan satış ve perakende satış piyasalarına ilişkin gelişim süreçlerinin birbirleriyle ilişkisi ve etkileşimi önemli bir nokta haline gelmektedir.

Likit ve rekabetçi bir toptan satış piyasasından elde edilen getirilerin tüketiciye yansıtılabilmesi için perakende satış seviyesinde rekabetin sağlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bununla birlikte, henüz olgunlaşmamış bir toptan satış piyasasının mevcudiyetinde perakende satış seviyesinde oluşacak “aşırı” rekabet durumunun, toptan satış piyasasının gelişimine zarar vermesi de söz konusu olabilecektir. Perakende satış seviyesinde teşebbüslerin piyasaya kısa süreli (*hit and run*) giriş ve çıkış yapımlarıyla oluşturacakları aşırı rekabetçi girişlerin sonucunda, perakende satış şirketleri ile müşteriler arasında tutulma riski (*hold-up risk*) ortaya çıkmakta; bunun sonucu olarak ortaya çıkan risk, üreticilere, yakıt tedarikçilerine ve finansal kaynak sağlayıcılara da yayılarak doğru yatırım kararları alınmasını engellemekte ve etkin piyasa işleyişini bozmaktadır.<sup>51</sup> Bu durumun sonucu olarak, perakende satış piyasasında yeni girişlerin olması için likit bir ikili anlaşmalar piyasasına ihtiyaç bulunduğu, bununla birlikte perakende satış piyasasına aşırı girişlerin oluşturacağı risk seviyesinin ise söz konusu ikili anlaşmalar piyasasının oluşumuna zarar vereceği karmaşık bir durum ortaya çıkmaktadır.

Türkiye elektrik piyasasının gelişim sürecine geri dönecek olursa, serbest tüketici limitinin düşürülmesiyle birlikte perakende satış seviyesinde teorik piyasa açıklık oranının 2014 yılı başında %85 seviyesine geldiği, fiili serbest tüketici çekiş oranının ise %40 seviyelerine ulaştığı görülmektedir. Grafik 23’te, 2012 yılından itibaren serbest tüketici çekiş oranları ve PTF gelişimi bir arada yer almaktadır.

**Grafik 23: Ocak 2012’den itibaren Serbest Tüketici Çekiş Oranı ve Piyasa Takas Fiyatı Gelişimi**



**Kaynak:** TEİAŞ

<sup>51</sup> MEADE, R., O'CONNOR, S., (2011), “Comparison of Long-term Contracts and Vertical Integration in Decentralised Electricity Markets”, Kitap: *Competition, Contracts and Electricity Markets*, Edwards Elgar Publishing Limited.

Serbest tüketici limitinin her yılın başında düşürüldüğü dikkate alındığında, piyasada serbest tüketici çekişinin de istikrarlı bir şekilde artması beklenmektedir. Bununla birlikte, serbest tüketici çekişinin genel olarak bir artış eğilimine sahip olmakla birlikte dönemsel dalgalanmalara sahne olduğu ve özellikle PTF seviyesinin yüksek olduğu dönemlerde serbest tüketici çekişlerinde azalma yaşanırken, PTF seviyesinin düştüğü dönemlerde ise serbest tüketici çekişinin arttığı görülmektedir. Henüz üretim özelleştirmelerinin tamamlanmadığı ve iyi işleyen likit bir toptan satış piyasasının söz konusu olmadığı mevcut durumda, perakende satış seviyesinde PTF seviyesine bağlı olarak gelişen rekabetçi yapının, kısa döneme odaklı bir piyasa yapısına neden olması ve sağlıklı bir ikili anlaşmalar piyasasının tesisi hedefine zarar vermesi söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, bir yandan küçük ölçekli tedarik firmalarının yatırım riskinden korunma (*hedging*) kabiliyetini artırmaya yönelik önlemler alınırken, bir yandan da perakende satış ticaretinde kısa dönemli giriş-çıkışlara dayalı yapının engellenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Bu noktada, perakende satış sözleşmelerinin piyasaya girişleri zorlaştıracak kadar uzun olmaması ile piyasasının çok kısa dönemli giriş-çıkışlara sahne olmaması arasındaki dengenin gözetilmesi yerinde olacaktır. Serbest piyasa ortamında tüketicilerin gerekirse kısa dönemli alımlar yaparak rekabetçi yapıdan faydalanması esas olmakla birlikte, bu tüketicilerin PTF seviyesinin yükseldiği dönemlerde de serbest tüketici olarak piyasadaki tedarikçi bulmalarının piyasanın doğru işlemesi bakımından önemli olduğu; gerek tüketiciler gerekse tedarikçiler tarafından, PTF'nin yüksek olduğu dönemlerde varsayılan/son kaynak tedariki imkanının sığınacak güvenli liman olarak kullanılmasının piyasanın işleyişine zarar vereceği düşünülmektedir. Bu noktada akla ilk gelen çözüm, serbest tüketici statüsüne geçmiş tüketicilerin düzenlenmiş tarifelere dönmesinin yasaklanması ya da dönebilmeleri halinde yüksek bir tarifeden bir anlamda cezalandırılması gelse de, Bölüm 3.2.'de belirtildiği üzere; piyasaya geçiş yapmış olan tüketicilere tarifelere dönüş yolunu kapatmak yerine, tarifeye dönüş yapılması halinde belirli bir süre tarifede kalma koşulu getirilmesinin daha tercih edilebilir bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

### 3. PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET

Elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde perakende satış seviyesinde rekabetçi yapının tasarımı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekte ve yoğun tartışmalara konu olmaktadır. Bazı ülkelerde hanehalkı ve küçük ölçekli işletmeler perakende satış rekabetinin dışında bırakılırken; bazı ülkelerde ise, tüm tüketicilerin sağlayıcısını seçme hakkına ulaştığı bir model tercih edilmektedir. Gerek 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun, gerekse 2013 yılında yürürlüğe giren 6446 sayılı Kanun kapsamında Türkiye elektrik piyasaları bakımından ulaşılmak istenen nihai hedefin, tüm tüketicilerin sağlayıcısını seçme serbestisine sahip olduğu rekabetçi bir elektrik perakende satış piyasası olduğu görülmektedir. Tüketilen yıllık elektrik enerjisi miktarına göre EPDK tarafından her yıl yeniden belirlenen serbest tüketici limitinin zamanla düşürülmesi ve sınırlanması hedeflenmektedir. Benzer hedefe sahip olan ülkelerde perakende satış faaliyetindeki rekabet seviyesi, tüketicilerin ne kadarının serbest tüketici statüsüne sahip olduğunu gösteren “piyasa açıklık oranı” ile ölçülmekle birlikte, rekabetçi bir perakende satış piyasasının tesisine yönelik değerlendirmelerde, tüketicileri sadece serbest tüketici olup olmadıklarına göre sınıflandıran bir yaklaşım, birtakım yanlış tercihlere sebep olabilecektir.

Tüm tüketicilerin sağlayıcılarını seçebilmesi, başka bir ifadeyle serbest tüketici olması durumunda dahi, rekabetçi yapının tesisine yönelik politikaların belirlenmesinde tüketim miktarlarına ve davranışlarına göre oluşturulan tüketici gruplarının özelliklerinin dikkate alınması yerinde olacaktır. Komisyon’un rekabet hukuku uygulamalarında da, tüketicilerin büyüklüklerine göre ilgili pazar tanımları yapıldığı görülmektedir<sup>52</sup>. Tüketim hacimleri, anlaşma şartları, pazarlık güçleri gibi yönleri dikkate alındığında büyük tüketiciler ile küçük tüketiciler farklılaşmaktadır. Buna ek olarak, büyük endüstriyel tüketicilerin elektrik talebi hafta boyu istikrarlı iken, küçük tüketicilerin talebi dalgalı

---

<sup>52</sup> Komisyon’un *ENI/EDP/GDP* kararında (Case No: M.3440), İspanya ve Portekiz için, yüksek ve orta gerilimli iletim hattına bağlı büyük endüstriyel tüketiciler ile düşük gerilimli şebekeye bağlı küçük endüstriyel tüketiciler, ticari tüketiciler ve hanehalkı, ayrı pazarlar olarak tanımlanmıştır. İngiltere için, *EDF/London Electricity* kararında (Case IV/M.1346), 100 kW ve üstü yüke sahip tüketiciler ile 100 kW altı yüke sahip tüketiciler arasında ayırım yapılmıştır. *EdF/Seeboard* kararında (Case No: M.2890) ise, liberalleşmeye paralel olarak pazar tanımı açık bırakılmış olsa da, elektrik perakende satış piyasasında hanehalkı, yarım saatlik tarifelere tabi olmayan küçük endüstriyel ve ticari tüketiciler ile yarım saatlik tarifelere tabi olan büyük endüstriyel ve ticari tüketiciler arasında üçlü bir ayırım olabileceği öngörülmüştür.

olmakta; büyük tüketiciler elektrik maliyetinin girdi maliyetleri içerisindeki oranına göre fiyatlara çok daha duyarlı bir şekilde yüklerini uyarlayabilirken, fiyat esnekliği düşük olan küçük tüketiciler fiyata duyarsız bir talep yapısı gösterebilmektedir. Bu nedenle, elektrik perakende satış piyasasının tesisine yönelik olarak rekabet hukuku kapsamında yapılacak tespit ve değerlendirmelerde, toptan satış piyasasının rekabetçi yapısının gelişimi ile rekabet kültürü ve tüketici davranışlardaki değişimi dikkate alarak, geçiş süreçlerini ve geçiş mekanizmalarını oluşturan dinamik bir yaklaşımın ortaya konması önem kazanmaktadır. Nitekim, dağıtım özelleştirmeleri sürecindeki ilk karar olan, Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin 2008 yılında özelleştirilmesine ilişkin Rekabet Kurulu kararında; dağıtım şirketlerinin münhasır hakları ve serbestleşme sürecinin başında olunması dikkate alınarak “perakende elektrik satışı ve hizmeti pazarı” şeklinde tek bir pazar tanımlanmış olup; yine aynı kararda, serbest tüketici limitinin düşürülmesi ile birlikte tüketici özellikleri dikkate alınarak daha dar pazar tanımlarının yapılabileceği belirtilmiştir. Devam eden süreçte, Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin kararda; hukuki ayrıştırma sürecinin başlamış olması, pazarın rekabete açılma seviyesi ve işleyen bir rekabetçi piyasa yapısının gerçekleşme seviyesi gibi unsurlar dikkate alınarak ilgili ürün pazarı, “hanehalkları ile küçük ölçekli endüstriyel/ticari tüketicilere yapılan perakende satışlar” şeklinde belirlenmiştir. Aynı kararda, mevcut durumda küçük tüketicilere yönelik coğrafi pazarın bölgesel olarak belirlenmesi gerektiği, bununla birlikte serbestleşme sürecinin devamında bu faaliyetlere ilişkin coğrafi pazarın bölgesellikten çıkıp Türkiye ölçeğine genişletilebileceği değerlendirilmeleri yapılmıştır.

Tüm tüketicilerin tedarikçisini seçme hakkı kazanması durumunda dahi, yerleşik şirket olmaktan kaynaklanan avantajlar, geçiş maliyetlerinin yüksekliliği ve rekabet kültürünün gelişmemiş olması gibi sebeplerden ötürü perakende satış piyasasındaki rekabetin bir süre daha bölgesel nitelikte olacağı öngörülebilir. Başka bir ifadeyle, ülke çapında birbirleri ile rekabet eden tedarik şirketlerinin yer aldığı, etkin ve işleyebilir rekabetin söz konusu olduğu perakende satış piyasasının tesisi zorlu bir süreçtir.

Perakende satış seviyesindeki rekabetin tesisi sürecinde unutulmaması gereken bir başka nokta; üretim ve toptan satış aşamalarında yeterli rekabetin sağlanamadığı piyasalarda perakende satış seviyesinde tesis edilmeye çalışılan rekabetçi yapının, beklentinin aksine birtakım sorunları beraberinde getirebilecek olmasıdır. **Tüketicilerin iyi işleyen ve rekabetçi bir piyasada uygun koşullarda elektrik**

**tedarik etmesi için yeterli seçenek yok ise; bu tüketicilerin sağlayıcısını seçme hakkına sahip olması tek başına bir şey ifade etmeyecektir.** Bu noktada, fiyatlandırma politikası çerçevesinde toptan satış piyasasında oluşan fiyat hareketlerinin perakende satış piyasasına yansıtılmasının ne ölçüde düzenlemelerle yönetileceği ve ne ölçüde piyasa mekanizmasına bırakılacağı konusunda verilen kararlar, serbestleşme sürecindeki başarının en önemli belirleyicilerinden biri haline gelmektedir.

Gelinen noktada, Türkiye elektrik perakende satış piyasasının tamamen serbest olduğu rekabetçi bir yapıya kavuşması için gerekli olan geçiş süreçleri ve geçiş mekanizmalarına ilişkin olarak yapılacak değerlendirmeleri iki ana başlık altında ele almak mümkündür. Bunlardan ilki, yerleşik dağıtım şirketleri ile görevli tedarik şirketlerinin sahip oldukları pazar gücünden ve bölgesel hâkim konumlarından kaynaklanan olumsuz etkiler ve bu olumsuz etkilerin nasıl azaltılabileceği hususudur. İkinci konu ise; toptan satış piyasasını da yakından ilgilendiren fiyatlandırma konusudur. Aşağıda bu iki husus ayrı ayrı ele alınacaktır.

### **3.1. YERLEŞİK ŞİRKETLER VE PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE REKABET<sup>53</sup>**

Özelleştirme Strateji Belgesi'nde elektrik dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesine öncelik verilmesinin bir sonucu olarak, 2013 yılı itibariyle tüm dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Aynı süreçte serbest tüketici limitinin de kademeli olarak düşürülmesi ile birlikte Türkiye elektrik piyasasının perakende satış seviyesinde rekabeti hedef alan bir piyasa tasarımının hayata geçirilmekte olduğu görülmektedir. Serbestleşme sürecindeki kilit unsurlardan biri, tüketicilerin tedarikçilerini seçme hakkını elde etmesi olmakla birlikte, daha önce de değinildiği üzere, serbest tüketici limitinin sıfıra indirilmesinin, perakende satış seviyesinde rekabetin sağlanması için yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

---

<sup>53</sup> Bu bölümde kullanılan "Yerleşik Şirket" kavramı, dağıtım şirketlerini ve bunlardan hukuki olarak ayrılmış olan görevli tedarik şirketlerini ifade etmektedir.

### **Kutu:3 Serbestleşme Sürecinde Dağıtım Şirketlerine ve Görevli Tedarik Şirketlerine Yönelik Şikayetler**

Dağıtım özelleştirmelerinin tamamlanması ve serbest tüketici limitinin düşürülmesi ile birlikte perakende satış seviyesinde rekabetçi yapının canlandığı görülmekte, üretim özelleştirmelerinin gerçekleşmesiyle bu canlılığın daha da artacağı tahmin edilmektedir. Gerek Rekabet Kurumuna yapılan şikayetlerden, gerekse sektör araştırması süresince tedarik şirketleriyle yapılan görüşmelerden, bu süreçte yaşanan problemlerin odak noktasını yerleşik dağıtım şirketlerinin ve görevli tedarik şirketlerinin davranışlarının oluşturduğu görülmektedir. Genel olarak, bağımsız tedarik şirketlerinin faaliyetlerinin zorlaştırılması ve tüketicilerin sağlayıcı değiştirmesinin zorlaştırılması olarak sınıflandırılabilir olan bu şikayetler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Bağımsız tedarik şirketlerinin faaliyetlerinin zorlaştırıldığı yönündeki şikayetler:

- Dağıtım şirketleri tarafından, sayaç okuma, faturalandırma, elektrik kesme ve arızalara müdahale etme gibi faaliyetler bakımından, görevli tedarik şirketi lehine ve bağımsız tedarik şirketleri aleyhine ayrımcılık yapıldığı; mevzuattan kaynaklı bu yükümlülüklerin, tüketiciler nezdinde, görevli tedarik şirketini rakip tedarikçilere kıyasla öne çıkaran birer hizmet olarak lanse edildiği,
- Dağıtım şirketlerinin, ellerindeki (müşteri portföyü, tüketim verileri, sayaç okuma detayı gibi) verileri eşit koşullarda paylaşmadığı,
- Perakende satış faaliyetinde çapraz sübvansiyon yoluyla rekabetçi avantaj elde edildiği,
- Rakip tedarik şirketlerinin, görevli tedarik şirketinin katlanmadığı birtakım maliyetlere (tahmini verilere dayalı faturalandırmadan kaynaklı dengesizlik maliyeti, pazarlama maliyetleri, vb.) katlanmasına sebep olduğu,
- Ayrıştırmaya ilişkin kurallara rağmen, dağıtım şirketi ve görevli tedarik şirketinin ortak hizmet alımı yapmaya devam ettiği.

Tüketicilerin sağlayıcı değiştirmesinin zorlaştırıldığı yönündeki şikayetler:

- Görevli tedarik şirketi ile dağıtım şirketinin aynı ekonomik bütünlük altında olmasının, tüketicilerin sağlayıcı değiştirmesini önlemek amacıyla kullanıldığı; tüketiciler nezdinde, iki faaliyetin birbiriyle ilişkili ve bütünleşik olduğu izlenimini oluşturduğu,
- Tüketicilere, görevli tedarik şirketi dışındaki tedarikçilerden elektrik almaları halinde iyi bir dağıtım hizmeti alamayacakları mesajının her fırsatta verildiği,
- Dağıtım şirketinin, görevli tedarik şirketinin müşterisi olmayan serbest tüketicilerin taleplerine karşı ayrımcı yaklaştığı,
- Dağıtım şirketinin, bölgesindeki serbest tüketicileri görevli tedarik şirketine yönlendirecek çabalar içerisine girdiği,
- Sağlayıcı değiştirme sürecinde çeşitli yollarla güçlükler yaratıldığı.

Özellikle meskenlere ve diğer küçük tüketicilere yönelik satışlarda, dağıtım şirketlerinden hukuki olarak ayrıştırılmış olan yerleşik görevli tedarik şirketlerinin dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşmesinden kaynaklı avantajları ve tüketicilerin tedarikçi değiştirme sürecinde karşılaşılan engeller, bu alandaki rekabetin tesisi sürecini zorlaştırmaktadır. Nitekim, gerek Rekabet Kurumuna gelen şikayetlerde, gerekse sektör araştırması sürecinde bağımsız tedarik şirketleriyle yapılan görüşmelerde, dağıtım şirketleri ve görevli tedarik şirketlerinden kaynaklanan problemlerin ağırlıklı olarak dile getirildiği görülmektedir (Bkz: Kutu-3).

Bu çerçevede, aşağıda öncelikle tedarikçi değiştirmede engel olarak ortaya çıkan geçiş maliyetlerini teorik olarak incelemek yerinde olacaktır. Ardından, hukuki ayrıştırmanın etkin biçimde uygulanması, geçiş maliyetlerinin azaltılması ve tüketici farkındalığının artırılması gibi konular çerçevesinde, dağıtım ve görevli tedarik şirketlerince yaratılan giriş engellerinin ortadan kaldırılmasına ve perakende satış faaliyetinde rekabetin sağlanmasına yönelik değerlendirmelere ve önerilere yer verilecektir.

### 3.1.1. Geçiş Maliyetleri ve Yerleşik Tedarik Şirketlerinin Piyasadaki Konumu<sup>54</sup>

Daha önce de belirtildiği üzere, özellikle küçük tüketiciler bakımından perakende satış faaliyetinde rekabetin tesisinin önünde birtakım zorluklar bulunmaktadır. Öncelikle, elektrik homojen bir üründür ve elektriğin perakende satışı pazarına yeni giriş yapmak isteyen teşebbüsler açısından, ürün farklılaşmasından ziyade fiyat rekabeti önemli rol oynayacaktır. Diğer yandan, piyasanın abonelik sistemine dayalı olması nedeniyle, bir müşterinin tek bir ölçüm noktasında iki ayrı tedarikçiden ürün temin etmesi söz konusu olamayacaktır<sup>55</sup>. Bu yapı içerisinde, müşterilerin hâlihazırda yerleşik görevli tedarik şirketi tarafından bağlanmış olması nedeniyle, rekabet ancak yeni giriş yapan teşebbüslerin yerleşik tedarikçilerden müşteri kapmasıyla söz konusu olabilecektir ki, bu noktada da geçiş maliyetleri sorunu ön plana çıkmaktadır.

Geçiş maliyetleri, sağlayıcı değiştirirken katlanılan gerçek veya algılanan maliyetler<sup>56</sup>. Bunlar, müşterinin mevcut sağlayıcısından ürün almaya devam etmesi durumunda ortaya çıkmayan; fakat aynı ürünü, aynı fiyatla olsa dahi, yeni bir sağlayıcıdan tedarik etmesi halinde oluşan maliyetlerdir. Bu maliyetler, sağlayıcı değiştirme anında değil, sağlayıcı değiştirme sürecinde ortaya çıkmaktadır. Öte yandan geçiş maliyetleri, sadece objektif ekonomik maliyetleri kapsamamakta; geçiş sürecinde yaşanan zaman kaybı, gösterilen çaba ve katlanılan stres gibi subjektif değerleri de içermektedir.

Geçiş maliyetleri tanımında yer alan “gerçek veya algılanan” ifadesi, müşterinin sağlayıcı değiştirirken katlandığı subjektif maliyetlere atıf yapmaktadır. Şöyle ki;

---

<sup>54</sup> Bu bölümün hazırlanmasında Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş., Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş., Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.’nin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi işlemine izin verilmesi talebinin değerlendirildiği 16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı Rekabet Kurulu kararlarından yararlanılmıştır.

<sup>55</sup> DEFEUILLEY C., M. MOLLARD (2008), “The Dynamic of Competition in Presence of Switching Costs. The Case of British Gas (1997-2007)”, *Arsen Working Paper*, No.17, Kasım 2008, Paris.

<sup>56</sup> OFT (2003), “Switching Costs, Economic Discussion Paper 5, Part one: Economic Models and Policy Implications”, Nisan 2003, Londra.



müşterilerin, sağlayıcı değiştirme işlemlerini karmaşık ve zaman kaybına neden olan bir işlem olarak algılamaları, bununla ilgili ekonomik fayda ve zararları tam olarak hesaplayamamaları nedeniyle bu maliyetlerin, gerçekte olduğundan daha yüksek olarak algılanması olasıdır<sup>57</sup>. Nitekim, İngiltere doğal gaz pazarına ilişkin bir araştırma, tüketicilerin sağlayıcı değiştirme olanaklarının farkında olmalarına rağmen, araştırma ve geçiş maliyetlerini gerçekte olduğundan daha yüksek algılamaları nedeniyle, rakiplerin tarifelerinden daha yüksek fiyatlardan satış yapmakta olan yerleşik şirketlerden alım yapmayı kabullendiklerini göstermektedir<sup>58</sup>.

Elektrik piyasalarının perakende seviyesinde ortaya çıkan geçiş maliyetleri şu şekilde sınıflandırılabilir: *İşlem maliyetleri*, *araştırma maliyetleri*, *sözleşmeden doğan maliyetler* ve *psikolojik maliyetler*<sup>59</sup>. Bunlarla ilgili kısa açıklamalara aşağıda yer verilmektedir:

- **İşlem maliyeti:** Sağlayıcı değiştirme sürecinde müşterinin yeni bir tedarikçi bulması ve bu yeni tedarikçi ile anlaşması gerekmektedir. Ülke uygulamaları çeşitlilik göstermekle birlikte, genellikle, tüketicinin bu süreçte dikkate alması gereken yasal süreler bulunmaktadır. Bunun yanında, geçiş esnasında yanlış faturalama ve düşük hizmet kalitesi gibi sıkıntılar ortaya çıkabilmektedir.
- **Araştırma maliyeti:** Tüketicilerin, bölgesinde faaliyet gösteren tedarikçileri belirleme, bunlardan fiyat teklifi alma, farklı ödeme imkanlarını araştırma ve tasarruf miktarlarını hesaplama sırasında katlandığı maliyetlerdir.
- **Sözleşmeden doğan maliyetler:** Bazı tedarik şirketleri, yapılan indirim karşılığında sözleşmenin geçerli olacağı bir süre tayin edebilmektedirler. Böyle bir sözleşmeye taraf olan müşterinin yeni bir tedarik şirketine geçmesi halinde, mevcut sözleşmesini süresinden önce iptal ettiği için belirli bir ceza ödemesi söz konusu olabilmektedir.
- **Psikolojik maliyetler:** Piyasaların serbestleştirilmesinden önce yerleşik şirketlerden alım yapan müşteriler, sunulan hizmetlerden memnun olabilirler ve bu durum sağlayıcı değiştirme isteğini azaltırken, bununla ilgili olarak algılanan riskleri yükseltebilir.

---

<sup>57</sup> POMP, M., V. SHESTALOVA (2007) "Switching Costs in Netherlands Energy Markets: Can Liberalisation Bring Benefits to Small Customers?", *De Economist*, Volume 155, Issue 3, s. 305-321, Eylül 2007.

<sup>58</sup> GIULIETTI, M., C.W. PRICE, M. WATERSON (2005), "Consumer Choice and Competition Policy: a Study of UK Energy Markets", *The Economic Journal*, Volume 115, Issue 506, s. 949-968, Ekim 2005.

<sup>59</sup> OFT (2003), "Switching Costs, Economic Discussion Paper 5, Part one: Economic Models and Policy Implications", Nisan 2003, Londra.

Yukarıda sıralanan geçiş maliyetleri, özelleştirme ve serbestleşme sonrasında, ilgili dağıtım bölgesindeki müşteri portföyünün tamamını devralan görevli tedarik şirketlerine belli bir pazar gücü sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, bölgelerine yeni giriş yapacak tedarik şirketlerine karşı görevli tedarik şirketlerine rekabet avantajı sağlayan diğer bazı hususlar da bulunmaktadır:

- Görevli tedarik şirketinin, bölgesinde uzun süre tekel konumunda olmasından kaynaklı bir **marka tanınmışlığına** sahip olması,
- Dağıtım şirketiyle aynı ekonomik bütünlük içerisinde bulunan görevli tedarik şirketinin, bölgedeki müşteriler ile doğrudan ilişkisi bulunması (yeni bağlantı, rutin kontroller veya acil durumlar gibi nedenlerle görevli şirketin müşterilerle direkt temas kurabilmesi) nedeniyle **pazarlama** konusunda, bağımsız tedarik şirketlerine kıyasla önemli bir avantaja sahip olması,
- Görevli tedarik şirketinin, dağıtım şirketiyle aynı ekonomik bütünlük içerisinde olması nedeniyle, bölgesindeki müşterilerin tüketim profilleri ve finansal riskleri gibi önemli bilgilere sahip olması.<sup>60</sup>

Gerek geçiş maliyetleri, gerekse yerleşik tedarik şirketlerinin bağımsız tedarik şirketleri karşısında sahip olduğu rekabetçi avantajlar, perakende satış faaliyetinde rekabetin tesisini zorlaştıran unsurlar olarak görülmektedir. Rekabet Kurumuna son dönemde ulaşan başvurulara bakıldığında (Bkz. Kutu 3), dağıtım şirketlerinin görevli tedarik şirketleri lehine ayrımcı davranışlar içerisinde bulunduğu; ayrıca, gerek dağıtım şirketlerinin gerekse görevli tedarik şirketlerinin, tedarikçi değişim sürecindeki birtakım davranışlarının, tüketicilerin bağımsız tedarikçilere geçişlerini zorlaştırdığı yönünde çok sayıda şikayet olduğu dikkati çekmektedir. Bu şikayetlerin büyük bir bölümü hakkında önaraştırma yürütülmüş; ancak, mevcut aşamada söz konusu şikayetler hakkında soruşturma açılması yoluna gidilmemiştir.

Rekabetçi bir şekilde işleyen perakende satış pazarının tesisi için, geçiş maliyetlerini azaltmaya ve yerleşik şirketlerin pazar gücünü yeni girişlere engel olmayacak şekilde kontrol etmeye yönelik önlemler alma gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak, görevli tedarik şirketlerinin hâkim durumlarını kötüye kullanmalarına engel olmak üzere

---

<sup>60</sup> Commission Decision of 9.12.2004 declaring a concentration to be incompatible with the common market, Case No COMP/M.3440 ENI / EDP / GDP.

rekabet hukukunun etkin bir şekilde uygulanmasının önemli olduğu ve Avrupa Birliği ülkelerinde, yerleşik dağıtım ve tedarik şirketlerine yönelik rekabet hukuku yaptırımlarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu süreçte rekabet otoritesinin rolü ayrı bir bölümde ele alınacak olup, izleyen bölümde, geçiş maliyetlerinin azaltılması suretiyle perakende satış seviyesinde rekabetin sağlanması için sektörel düzenlemeler çerçevesinde alınabilecek önlemler üzerinde durulacaktır.

### **3.1.2. Perakende Satış Seviyesinde Rekabetin Sağlanması**

Bu bölümde öncelikle hukuki ayırıştırma konusu ele alınacak ve ayırıştırmanın etkinliğini sağlamak üzere elektrik piyasası mevzuatında yapılacak ikincil düzenlemeler ve denetimler kapsamında üzerinde durulması gereken hususlara değinilecektir. Ardından, tüketici farkındalığının sağlanması ve tüketicinin güçlendirilmesi ile sağlayıcı değiştirmenin kolaylaştırılması başlıkları altında, sektörel düzenlemeler çerçevesinde getirilebilecek çözüm ve önerilere yer verilecektir.

#### **3.1.2.1. Hukuki Ayırıştırma**

Dikey bütünleşik dağıtım şirketlerinin hâkim durumlarını kötüye kullanmalarını önlemek üzere, doğal tekel niteliğine sahip olan dağıtım faaliyetlerinin, rekabetçi nitelikteki üretim ve tedarik faaliyetlerinden hukuki olarak ayırıştırılması, Avrupa Birliği'nde ve diğer pek çok ülkede olduğu üzere, ülkemizde de sektörel düzenlemeler kapsamında benimsenmiştir<sup>61</sup>. Öte yandan, **çıkarcı çatışması ve ayrımcılık riskinin** ortadan kaldırılması ve dağıtım şirketinin, dikey bütünleşik yapıdaki tedarik şirketinin **ticari menfaatlerinden bağımsız** şekilde hareket etmesinin sağlanması için hukuki ayırıştırmanın, dağıtım ve tedarik faaliyetlerinin ayrı tüzel kişilikler altında yürütülmesinden ibaret kalmaması gereklidir.

Ülkemizdeki mevcut duruma bakıldığında, yerleşik dağıtım şirketlerinin dağıtım faaliyetleri ile tedarik faaliyetlerinin ayırıştırılması sürecinde, 2013 yılı Temmuz ayı itibarıyla bu faaliyetleri yürütmek üzere ayrı tüzel kişiliklerin oluşturulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, mevcut yapının ideal bir hukuki ayırıştırımdan uzak olduğu, hukuki ayırıştırıma yönelik bazı hususlarda EPDK tarafından 2016 yılına kadar bir geçiş süreci planlandığı görülmektedir. Buna ilaveten, farklı dağıtım bölgelerinin özelleştirme takvimlerindeki farklılıkların da bir sonucu olarak, hukuki

---

<sup>61</sup> Enerji sektöründe ayırıştırma uygulamaları konusuna ilişkin bkz. ŞAHİN, S. Y. (2012), Enerji Sektöründe Ayırıştırma, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

ayrıştırılmayı uygulamış görünen teşebbüsler arasında da, ayrıştırmanın kapsamı ve düzeyi konusunda bir homojenlik bulunmamaktadır. Farklı bölgelerde farklı uygulamaların olması, gerek EPDK gerekse Rekabet Kurumu tarafından yapılacak incelemelerin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesini engelleyen bir unsur haline gelebilmektedir. Bu nedenle, **öncelikle, ayrıştırma konusunda geride kalan dağıtım bölgelerinin eksikliklerinin tamamlanarak tüm dağıtım bölgelerinin hukuki ayrıştırma seviyesinin eşitlenmesi** önemlidir.

Ayrıştırma seviyesi bakımından bölgeler arasındaki farklılıkların kaldırılmasının yanında, ayrıştırmanın etkinliği için sektörel mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması ve sık sık gözden geçirilmesi önem taşımaktadır. Ayrıştırma konusundaki mevzuata bakıldığında, 12.09.2012 tarihli EPDK Kurul toplantısında, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrı tüzel kişilikler altında yürütülmesine ilişkin olarak hazırlanan, "*Dağıtım ve Perakende Satış Faaliyetlerinin Hukuki Ayrıştırılmasına İlişkin Usul ve Esaslar*"ın kabul edildiği görülmektedir. Bu belge, hukuki ayrıştırmaya ilişkin genel esasları belirlemektedir. 30.12.2012 tarihinde yayımlanan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile birlikte ayrıştırmaya ilişkin bazı hususlar, *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*'nde hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, sektörel düzenlemeler kapsamında alınan önlemler şöyle sıralanabilir:

- Görevli tedarik şirketlerinin, dağıtım şirketinin devamı niteliğinde olduğu izlenimi verebilecek aynı **marka, logo ve ana şirket unvanı** gibi hususları kullanamayacağı ve bu nitelikteki açıklama ve beyanlarda bulunamayacağı,
- Görevli tedarik şirketlerinin faaliyetlerini sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları yönetim ve destek hizmetlerine ait birimlerin, kendileri tarafından oluşturulacağı veya **hizmet alımı** yoluyla karşılanabileceği; ancak, dağıtım şirketlerinin, bu hizmetlere ilişkin alımlarını, 2016 yılından itibaren ilgili ana şirketten ve bu şirketin kontrolündeki şirketlerden temin edemeyeceği,
- Dağıtım şirketleri ile görevli tedarik şirketlerinin, 2016 yılından itibaren **farklı fiziksel ortam ve bilgi sistemleri alt yapısı** kullanarak hizmet vereceği,
- Dağıtım şirketi ile görevli tedarik şirketlerinin **yönetim kurulu üyesi, genel müdür ve genel müdür yardımcılarının** farklı kişilerden oluşturulacağı,
- Dağıtım şirketi ile görevli tedarik şirketlerinin yönetim kurulu üyesi, genel müdür ve genel müdür yardımcılarının, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerini birlikte

izlemek, koordine etmek, yönetmek, denetlemek üzere **ana şirketin veya bu şirketin kontrolündeki şirketlerin yönetim kurulunda** yer alamayacağı.

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde ayrıştırma hususunda anılan hükümler getirilmiş olmakla birlikte, mevcut mevzuatın etkin bir ayrıştırma için yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Hukuki ayrıştırmanın etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için sektörel düzenlemeler kapsamında dikkate alınması gerektiği düşünülen; organizasyonel yapının ayrıştırılması ve yönetsel bağımsızlığın sağlanması, insan kaynaklarının ayrıştırılması, finansal kaynakların ayrıştırılması, şeffaflık ve bilgi değişimi konularına aşağıda alt başlıklar halinde yer verilecektir.

- **Organizasyonel yapının ayrıştırılması ve yönetsel bağımsızlığın sağlanması:**

Dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin birbirlerinin günlük faaliyetlerine etki etmemesi için dağıtım şirketi, organizasyonel ve yönetsel olarak, görevli tedarik şirketinden bağımsız olmalıdır.

Bu kapsamda, 2015 yılı sonuna kadar tamamlanması öngörülen **fiziksel ayrıştırma** sürecinin EPDK tarafından düzenlenmesi, sürekli olarak izlenmesi ve denetlenmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede yapılacak ikincil düzenlemelerle alınabilecek önlemlerden bazıları şunlardır:

- Dağıtım şirketi ve görevli tedarik şirketinin **ayrı binalarda** yer almasının sağlanması,
- Dağıtım şirketinin, rakip şirketlere açık olmayan ve ticari açıdan hassas **bilgileri görevli tedarik şirketiyle paylaşmasına** olanak sağlayan mekanizmaların ortadan kaldırılması,
- Bu şirketlerin, faaliyetlerini yürütmek için **yeterli derecede kaynağa** sahip olmasının sağlanması,
- Şirketlerin, **bağımsız karar alma mekanizmalarına** sahip olmasının sağlanması,
- Dikey bütünleşik teşebbüsün, danışmanlık, tavsiye veya devamlı onay vermek suretiyle, dağıtım şirketinin **günlük faaliyetlerini** etkileyecek bir güce sahip olmaması,
- Dağıtım şirketinin **yönetiminde** bulunan kişilerin, tedarik şirketinde görev almasının önüne geçilmesi.

- **İnsan kaynaklarının ayrıştırılması:**

Dağıtım şirketinin bağımsız ve etkin kararlar alabilmesi ve uygulayabilmesi, personelinin ve yönetiminin (ücret, teşvik, görevden alma ve yer değiştirme gibi) mesleki çıkarlarının bu doğrultuda şekillenmesine bağlıdır. Dağıtım ve tedarik şirketlerinde çalışan kişilerin **çıkar çatışması** yaşamasını önlemek bakımından, ikincil düzenlemelerde alınabilecek bazı önlemler şunlardır:

- Dağıtım şirketinde çalışan yöneticilerin ve personelin aldığı **ücret** ve **teşviklerin**, ana şirketin veya tedarik şirketinin finansal performansı ile bağlantılı olmasının engellenmesi,
- Dağıtım şirketinin yönetiminde bulunan kişilerin, tedarik şirketinde **hissedarlığının** bulunmasının engellenmesi,
- Dağıtım şirketinin bağımsızlığının güçlendirilmesi bakımından, ayrıştırma konusu şirketler arasında **yönetici ve personel değişimi** koşullarının önceden net olarak belirlenmiş olması,
- Ayrıştırmaya konu şirketler arasında personel değişimi yapılması durumunda, ticari açıdan hassas ya da rakiplere kıyasla avantaj yaratacak **bilgilerin transferinin** önlenmesi.

Sektör araştırması sırasında, çok sayıda dağıtım şirketinin, görevli tedarik şirketi ile **aynı üçüncü şirketlerden hizmet alımı** yaptıkları; **ana şirket bünyesinde kurulan operasyon şirketinin**, dağıtım ve tedarik faaliyetlerinin büyük kısmını yürüttüğü ve her iki şirkete hizmet satışı yaptığı görülmüştür.<sup>62</sup> Dağıtım şirketi ile görevli tedarik şirketinin fiilen aynı personeli kullanmasına neden olan bu durum, hukuki ayrıştırmanın etkinliğini büyük ölçüde sınırlamaktadır. Mevzuatta, dağıtım şirketlerinin, hizmet alımlarını, 2016 yılından itibaren ana şirketten ve bu şirketin kontrolündeki şirketlerden temin edemeyeceği düzenlenmiş olmakla birlikte; düzenlemeler kapsamında bulunmayan, **aynı üçüncü şirketlerden hizmet alımı** imkanının da etkin bir hukuki ayrıştırma yapılması yönünde sakınca doğurabileceği değerlendirilmekte olup, bu hususun da hukuki ayrıştırmaya ilişkin mevzuatın yenilenmesi aşamalarında dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.

- **Finansal kaynakların ayrıştırılması:**

Dağıtım ve tedarik şirketlerinin finansal kaynaklarının ayrıştırılması, iki şirket arasındaki **çıkartma birliğinin** ve görevli tedarik şirketi lehine **ayrımcılık** yapmak suretiyle kazanç sağlanması yönündeki güdülerin ortadan kaldırılması açısından büyük önem taşımaktadır.

Yukarıda yer verilen, dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin, faaliyetlerini **aynı üçüncü şirketler/ana şirket bünyesinde kurulan operasyon şirketi** aracılığıyla yürütmesi durumu, hukuki ayrıştırmanın finansal gerekçesini de ortadan kaldırmaktadır. Dağıtım şirketinin görevi olan sayaç okuma ve tedarik şirketinin görevi olan fatura kesme ve bırakma işlerinin **tek elden yürütülmesi**, görevli tedarik şirketinin, diğer tedarik şirketlerinin katlanmak durumunda olduğu pek çok maliyete (fatura kesme, bırakma, bu iş için ayrı bir personel istihdam etme, pazarlama faaliyeti için personel istihdam etme, vb. maliyetleri) katlanmaması ve söz konusu maliyetlerin tamamının veya bir bölümünün, **dağıtım şirketinin maliyetleri arasında değerlendirilmesi** anlamına gelebilecektir. Bu ve benzeri durumların, ikincil düzenlemeler ve sürekli denetim yoluyla engellenmesi, hukuki ayrıştırmanın yalnızca kağıt üstünde kalmamasını sağlamak ve dağıtım şirketlerinin çıkartma birliği ve ayrımcılık güdülerinin önüne geçmek için olmazsa olmazdır.

<sup>62</sup> Dağıtım şirketi adına endeks okuma, elektrik açma-kapama, arıza saha operasyonları, bakım-onarım; görevli tedarik şirketi adına fatura bırakma; her iki şirket adına, ulaşım, alt düzey eleman temini, hizmet alımı, temizlik gibi hizmetlerin, yüklenici sözleşmeleri çerçevesinde söz konusu üçüncü şirket tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

- **Şeffaflık ve Bilgi Değişimi:**

Dağıtım şirketlerinin, faaliyetlerinden ötürü sahip oldukları bilgileri, görevli tedarik şirketleri lehine kullanmalarının engellenmesi gereklidir. Şeffaflık, hem rakip tedarik şirketlerinin faaliyetlerini kolaylaştırır; hem de tüketicilerin, tüm tedarikçileri doğru şekilde karşılaştırabilme ve kendileri için en uygun alternatifi seçebilme olanaklarını artırır.

Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği'nin 6. maddesi ve 08.05.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin 21. maddesi çerçevesinde, dağıtım şirketlerinin, **serbest tüketici hakkı kazanan tüketicilerin listesini** güncel ve sürekli olarak yayınlamaları gerekmektedir. Ancak, dağıtım şirketlerinin büyük kısmı, gerekli altyapının henüz bulunmadığı ve hazırlık aşamasında olduğu gerekçesiyle, bu *listeleri halen, hiç veya gerektiği şekilde yayımlamamaktadır*. Bağımsız tedarik şirketlerinin **pazarlama maliyetini** görevli tedarik şirketleri lehine artıran bu hususta, EPDK tarafından hassasiyet gösterilmesi ve mevzuatın gerektiği şekilde uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi, tüketici geçişlerinin engellenmemesi için büyük öneme sahiptir.

Öte yandan, Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin 21. maddesi doğrultusunda aksine yazılı beyanı bulunmayan tüketicilerin iletişim bilgilerinin dağıtım şirketinin internet sitesinde yayımlanacak olması konusunun, kişisel bilgilerin gizliliği kapsamında yeniden değerlendirilebileceği ve söz konusu bilgilerin, yalnızca tedarik şirketleri ile tüketiciler tarafından erişebilecek bir platform üzerinden paylaşılması yönünde alternatif bir çözümün ele alınabileceği düşünülmektedir.

Bilgi paylaşımı konusunda ikincil mevzuatta getirilebilecek önlemler şunlardır:

- Veri değişimine, uzlaşmaya ve sayaç okumaya ilişkin kuralların **kamuya açık** hale getirilmesi,
- Dağıtım şirketinin, başta serbest tüketici listeleri ve serbest tüketicilerin geçmiş tarihli tüketim verileri<sup>63</sup> olmak üzere, ticari sırlar haricinde sahip olduğu bilgileri, mevcut ve potansiyel tüm tedarikçilerle **eşit koşullarda ve zamanında paylaşmasına** yönelik hükümler getirilmesi,
- Tüm tedarik şirketlerinin; müşterilerinin tüketim verilerine ilişkin olarak sahip olmaları gereken ve dağıtım şirketleri tarafından sisteme girilen bilgilere ulaşabilecekleri **platformların** oluşturulması ve uygulamanın EPDK tarafından denetlenmesi,
- Dağıtım şirketi ile tedarik şirketinin, aynı **veri sistemlerini** kullanmamasının; **bilgi-iletişim hizmetlerini** aynı hizmet sağlayıcılardan almamasının, bu alanda çalışan **personelin** ortak olarak kullanılmamasının sağlanması.

---

<sup>63</sup> Tüketicilerin tüketim verilerinin diğer tedarik şirketleri ile paylaşılması konusunda, ülke uygulamaları farklılık göstermektedir. Bazı ülke örneklerinde, söz konusu tüketim verileri, tedarik şirketlerinin tüketicilere doğru fiyat tekliflerinde bulunabilmesi ve diğer şirketlerle rekabet edebilmesi için önemli bir parametre olarak görülmekte ve söz konusu veriler, tüketicinin aksine bir talebi olmaması halinde tüm tedarik şirketleriyle paylaşılmaktadır. Diğer ülke uygulamalarında ise, tüketim verileri ancak tüketicinin açıkça izni olduğu durumda diğer şirketlerle paylaşılmaktadır. Ülkemizde hangi yaklaşımın benimseneceği konusuna düzenlemelerle açıklık getirilmesi ve uygulamanın EPDK tarafından denetlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tüketicilerin ve tedarikçilerin dağıtım şebekesiyle iletişimini sağlayan **akıllı şebekelerin** ve **akıllı sayaçların** yaygınlaştırılmasının, şeffaflığı sağlama anlamında yararlı olabileceği düşünülmektedir.

Hukuki ayrıştırmanın en önemli amacı; dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin tamamen ayrı şirketler tarafından yürütülmesi ve iki faaliyet arasındaki **bilgi akışının** tümüyle engellenmesidir. Dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin **aynı üçüncü şirketlerden** hizmet alımı yapmaları veya faaliyetlerini yürütmek üzere **ana şirket bünyesinde kurulan operasyon şirketini** kullanmaları, diğer tedarik şirketlerine açık olmayan bilgilerin şirketler arasında değişimini ve görevli tedarik şirketi lehine ayrımcılık olanağını kolaylaştırmak suretiyle de hukuki ayrıştırmanın fiilen ortadan kalkması sonucunu doğurabilecektir. Bu çerçevede, yukarıda belirtildiği üzere, dağıtım şirketinin, 2016 yılından itibaren, aynı ekonomik bütünlük içinde kurulan şirketlerden hizmet alamayacağı yönünde bir düzenleme bulunmakla birlikte; aynı üçüncü şirketlerden hizmet alımı durumunun da, **EPDK tarafından denetlenmesinin ve düzenlemelerle ortadan kaldırılmasının** yerinde olacağı düşünülmektedir.

Hukuki ayrıştırmanın etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için, yukarıda yer verilen hususlarda yapılacak sektörel düzenlemelerin tüm teşebbüsler tarafından gerektiği ölçüde uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu denetimi sürekli hale getirmek amacıyla, AB üyesi ülkelerde "**uyum programları**" yürütülmektedir. Uyum programları çerçevesinde, dağıtım şirketlerindeki uyum görevlileri; ayrıştırmaya ilişkin mevzuata uyum konusunda çalışmakta, şirket çalışanlarına bu doğrultuda eğitimler vermekte ve ayrıştırmada gelinen noktayı saptamak üzere düzenleyici kuruma **yıllık raporlar** sunmaktadır. Ülkemizde de benzer bir düzenleme yapılması yoluyla, dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin hukuki ayrıştırma konusunda aldığı mesafenin EPDK tarafından kolaylıkla ve daha etkin bir şekilde izlenebileceği düşünülmektedir.

### **3.1.2.2. Tüketici Farkındalığının Sağlanması ve Tüketicinin Güçlendirilmesi**

Tüketici farkındalığının sağlanması ve sağlayıcı değiştirmenin kolaylaştırılması konusunda atılacak adımlar, dikey bütünleşik dağıtım ve görevli tedarik şirketleri tarafından yaratılabilecek giriş engellerini ortadan kaldırmak ve perakende satış faaliyetinde istenen seviyede bir rekabeti sağlayabilmek bakımından kritik önemi haizdir.

Görevli tedarik şirketinin müşterisi iken, bir tarife paketinden, **başka bir tarife paketine yapılan geçişlerin**, tüketici geçişi (*switching*) olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusu tartışmalıdır. Bu hususta vurgulanması gereken, tedarikçi değiştirme serbestisinin fiilen kullanılabilmesinin, tüketicilerin, söz konusu



haktan ve diğ er tedarik Şirketlerinin varlığından **haberdar** olmalarına; ayrıca, sağlayıcı değiştirme sũreci ve karŐlaŐabilecekleri durumlar konusunda **tam bilgi sahibi** olmalarına bağlı oluŐudur. Özellikle serbestleşme sũreçlerinin başında, tũketic geçişlerinin neredeyse tamamının gũrevli tedarik Şirketi tarafından oluşturulan farklı tarifeler arasında yapıldığı gũrũlmektedir. Rekabet Kurumuna yapılan ç eŐitli baŐvurularda; yıllık tũketim miktarı serbest tũketic limitini aşan ve serbest tũketic hakkında faydalanma imkanını yeni kazanan tũketicilerin eksik Şekilde bilgilendirilerek gũrevli tedarik Şirketine yũnlendirildiđi; bazı gũrevli tedarik Şirketlerinin uzun dũnemli sũzleŐmelerle bu tũketicileri bağladığı; bazı Şirketlerin ise, serbest tũketic limitini geçtikleri anda sũz konusu tũketicilere yazı gũndererek, herhangi bir itirazları olmaması halinde bu tũketicileri doğrudan kendileriyle anlaşma imzalamıŐ olarak değerlendirdikleri iddialarına yer verilmektedir.

Bu kapsamda, yerleşik gũrevli tedarik Şirketi dışında bir tedarik Şirketine geçme imkãnları konusunda gerekli bilgiye sahip olmayan tũketicilerin, gũrevli tedarik Şirketi içerisinde dũzenlenen tarifeden, serbest tũketic tarifesine geçirilmesi, perakende satış piyasasında gerç ek bir serbestleşme ve rekabet olduğu anlamına gelmeyebilecektir. Bu durumda, tũketicilerin, gũrevli tedarik Şirketinden daha avantajlı tarifeler teklif eden diğ er tedarik Şirketlerine geçiş yapıp yapmaması, serbestleşmenin fiili derecesi konusunda daha gerç ekçi bir gũsterge olacaktır.

Daha Önceki kısımlarda sũz edilen geçiş maliyetlerini azaltmaya ve tũketic farkındalığını sağlamaya yũnelik Önlemlerin alınması, perakende satış rekabetinin gerç ekleŐtirilmesi iç in Önemlidir. Dağıtım ve gũrevli tedarik Şirketleri tarafından tũketicilerin bilgilendirilmesi konusunda, Elektrik Piyasası Tũketic Hizmetleri Yũnetmeliđi'nin 19. maddesinde bazı hũkũmler bulunmakla birlikte, anılan ç erç eve dũzenlemenin detaylandırılması gerektiği dũŐũnũlmektedir. Bu kapsamda sektœrel dũzenlemeler ç erçevesinde yapılabilecekler aşağıda yer almaktadır:

#### **a) Serbest tũketic hakkı konusunda bilgilendirme**

İlk etapta, tũketicilerin, serbest tũketic hakları konusunda bilgilendirilmeleri gereklidir. Sektœr temsilcileri, tũketicilerin ç ok bũyũk kısmının bũyle bir hakları olduğundan haberdar olmadığını belirtmektedir. Tũketicilerin bilgilendirilmesi ve yũnlendirilmesi konusunda, dağıtım Şirketleri tarafından **tũketicilere gũnderilen yazılar** ve Özellikle de **faturalar** ç ok Önemli bir araç tır. Nitekim, Kurumumuza bildirilen bazı Şikayetlerden, faturalar üzerinde verilen yanıltıcı bilgilerin ya da faturaların ekinde gũnderilen yazıların

tüketici algısını yönlendirmek amacıyla kullanılabilirdiği anlaşılmaktadır. Faturalarda yer alan bilgilerin tüketici algısını etkilemede önemli bir araç olduğu dikkate alındığında, bu aracın yerleşik şirketler tarafından tüketicilerin diğer tedarik şirketlerine geçiş yapmalarını engellemek amacıyla değil; tüketicilerin, serbest tüketici hakkı ve bu hakkı nasıl kullanabilecekleri konusunda bilgilendirmek üzere kullanılması yerinde olacaktır.

Bu çerçevede, serbest tüketici hakkı kazanan tüketicilerin faturalarında veya fatura eki olarak gönderilecek yazılarda, bu hakkı kazandıklarına ve **alternatif tedarik şirketleri arasında seçim yapabileceklerine ilişkin bir bilgi mesajı**nın tüketicilerin kolaylıkla görebileceği şekilde yer alması yönünde bir düzenleme yapılması yerinde olacaktır. EPDK'nın bu ve benzeri düzenlemeler yoluyla, tüketimlerinin serbest tüketici limitini geçmesinin kendilerine ne tür haklar kazandırdığı konusunda tüketicilerin bilgilendirmesi, perakende satış piyasasında rekabetin sağlanabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

#### **b) Dağıtım şirketinin bağımsız ve eşit hizmet vermekle yükümlü olduğu algısını güçlendirme**

Tüketicilerin, elektriğin dağıtımının ve satışının birbirinden farklı ve **bağımsız faaliyetler** olduğu ve farklı şirketlerce yürütülmekte olduğu konusunda yeterli bilinç düzeyine ulaşmaları, bu süreçte tüketicilerin **psikolojik maliyetlerini azaltma** anlamında büyük önem taşımaktadır. Bu konuda yapılabileceklerden bazıları şunlardır:

##### **Bağımsız kimlik**

Dağıtım şirketi ve tedarik şirketi, tamamen **ayrı bir kimlik, marka ve logo** stratejisine sahip olmalıdır. Dağıtım şirketi ile tedarik şirketinin hiçbir şekilde birbirini **anımsatmaması** gereklidir.

Mevcut mevzuatta, görevli tedarik şirketlerinin, dağıtım şirketinin devamı niteliğinde olduğu izlenimi verebilecek aynı marka, logo ve ana şirket unvanı gibi hususları kullanamayacağı ve bu nitelikteki açıklama ve beyanlarda bulunamayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme mümkün olduğunca **geniş şekilde yorumlanmalıdır**.

Öte yandan, belirtmek gerekir ki; ayrıştırmada esas olan, doğal tekel niteliğinde ve rekabetin söz konusu olmadığı bir alanda elektrik dağıtım faaliyetlerini yürüten **dağıtım şirketinin**, elektrik piyasasının rekabete açık olan diğer alanlarında faaliyet gösteren ve kendisiyle aynı ekonomik bütünlük içerisinde bulunan diğer şirketlerden bağımsız bir kimliğe sahip olmasıdır. Dolayısıyla da, **ana şirket unvanının**, görevli tedarik şirketince kullanılmasında sakınca olmadığı; fakat dağıtım şirketi tarafından kullanılmaması gerektiği düşünülmektedir.

Ek olarak, **dağıtım bölgesinin** adının görevli tedarik şirketinin unvanında kullanılmasının da tüketici algısını etkileyebileceği ve tüketici gözünde, görevli tedarik şirketi ile dağıtım şirketinin ilişkilendirilmesi sonucunu doğurabileceği düşünülmektedir.

### **Bağımsız pazarlama**

Pazarlama faaliyetlerinde, dağıtım ile tedarik şirketi arasında herhangi bir **ilişki/bağ** bulunduğu hiçbir şekilde ima edilmemelidir.

Sektör temsilcileri, dağıtım şirketinin, müşteri iletişim bilgilerine sahip olmaktan kaynaklanan avantajını görevli tedarik şirketi lehine kullanarak **telemarketing** yaptığını ve görevli tedarik şirketine haksız bir rekabet avantajı sağladığı yönünde şikayetlerde bulunmaktadır.

Tedarik şirketi, **ayrı bir iletişim politikasına** sahip olmalı; müşterilerle ayrı temas yolları kullanılmalıdır. Bunun için, bu şirketlerin, farklı **telefon numaraları** ve **internet siteleri** olmalıdır.

### **c) Alternatif sağlayıcılar ve fiyatlar konusunda bilgilendirme**

Tüketicilerin, farklı sağlayıcıların fiyat teklifleri konusunda bilgi sahibi olması, **araştırma ve işlem maliyetlerini azaltacak** ve tüketici geçişlerini artıracak en önemli tedbirdir. Faturalar ve tüketicilere gönderilecek diğer yazılar aracılığıyla, tüketicilerin farklı tedarik şirketlerini tercih edebilecekleri konusunda bilgilendirilmesinin ve bu seçeneklerin bir listesini görebilecekleri bir **internet sitesine** yönlendirilmesinin, tüketicilerin bu haktan fiilen yararlanmalarına yardımcı olacağı düşünülmektedir. Yine, dağıtım şirketlerinin **çağrı merkezlerine** yapılan aramalarda alternatif tedarik şirketleri konusunda tüketicilerin bilgilendirilmesini sağlayacak bir altyapının oluşturulması faydalı olacaktır.

Dünyada, farklı şirketlerin tedarik ettiği **elektrik ve doğal gaz fiyatlarını karşılaştırmaya ve tedarikçi değiştirmeye yönelik internet siteleri** yaygınlaşmaktadır. Tüketiciler, bu internet sitelerini kullanarak, birkaç adımlık bir süreci izleyerek, elektrik tüketim miktarları doğrultusunda mevcut tedarikçiden daha uygun teklif veren alternatif sağlayıcıları tespit edilebilmekte ve söz konusu tedarikçilerin sunduğu alternatif teklifler ve paketler içinden seçim yaparak, diğer tedarik şirketlerinden birine geçiş yapmak üzere anında başvuruda bulunabilmektedir.

Fiyat bilgilerinin merkezi bir kaynaktan tüketicilere ulaştırılması konusunda diğer ülke uygulamalarına bakıldığında; Birleşik Krallık'ta kanunla oluşturulan **Energywatch** adında **bağımsız bir otoritenin**, tüketicilere tarafsız bilgi sağlama ve önerilerde bulunma ve tüketici şikayetlerini değerlendirme gibi fonksiyonları yerine getirdiği görülmektedir. Norveç ve İsveç'te ise, **rekabet otoriteleri** kendi internet sitelerinde

detaylı fiyat bilgisi yayınlamaktadır. Danimarka'da, **elektrik sektör dernekleri**, perakende fiyat bilgilerini toplamakta ve yayınlamaktadır. Finlandiya'da, **yerleşik tedarik şirketlerine** rakiplerinin fiyat listelerini ilan etme zorunluluğu yasayla getirilmiştir. ABD'de ise, tüketicilerin sağlayıcısını seçme hakkına sahip olduğu eyaletlerde faaliyet gösteren çeşitli **komisyonlar**, alternatif tedarik şirketlerinin fiyat bilgilerini kendi internet sitelerinde ilan etmektedir<sup>64</sup>.

Diğer ülke örneklerine benzer şekilde, ülkemizde de bir bilgi edinme ve sağlayıcı değiştirme platformunun oluşturulmasına yönelik altyapının EPDK tarafından hazırlanmasının, tüketicilerin, tüm tedarik şirketlerinin fiyat tekliflerini tek bir mecrada görerek karşılaştırabilmesi ve diğer tedarikçilere kolaylıkla geçiş yapabilmesi açısından çok pratik ve yararlı olacağı düşünülmektedir.

#### **d) Tüketim verilerine erişim**

Tüketicilerin, tüketim verilerini ayrımcı olmayan, maliyetsiz ve zahmetsiz bir şekilde kısa sürede görebilmesini ve karşılaştırabilmesini sağlayacak **platformlar** oluşturulması, tüketici farkındalığını artıracak ve sağlayıcılar arası geçişleri hızlandıracaktır.

Tüketicilerin, diğer tedarik şirketlerinin, kendi **tüketim verilerine erişim** sağlamasına izin vermek suretiyle, bu şirketlerin tüketicilere yeni bir teklifte bulunmasına imkan verebilmesi yönünde düzenlemeler yapılması, sağlayıcı değiştirmeyi kolaylaştırma bakımından çok önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Nitekim, AB üyesi ülkelerde de, tedarikçi değiştirme süreçlerinin etkinliği ve perakende satış piyasasının rekabetçi hale getirilmesi için tüketim verilerine hızlı biçimde erişimi kolaylaştırıcı sektörel düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çerçevede, ülkemizde de, tüketicilerin, kendilerine ait verileri dağıtım şirketlerinden hızlı ve etkin biçimde edinmesinin ve diğer tedarik şirketleriyle paylaşabilmesinin düzenleyici altyapısının hazırlanması gereklidir.

#### **e) Rekabet kültürü ve bilincini artırma**

AB uygulamasında, Komisyon, üye ülkelerdeki sektörel düzenleyici kurumlar ile işbirliği halinde, dağıtım ve tedarik şirketleri tarafından elektrik tüketicilerine iletilmek üzere

---

<sup>64</sup> OECD-IEA (2005), Lessons from Liberalised Electricity Markets, OECD, Paris. <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/LessonsNet.pdf>.

**tüketici kontrol listeleri**<sup>65</sup> hazırlamaktadır. Dağıtım ve tedarik şirketlerinin, sektörel düzenleyici kurumlarla koordinasyon içinde, kontrol listelerinde yer alan **tüketici hakları** konusunda tüketicileri bilgilendirme yükümlülüğü bulunmaktadır.

EPDK'nın, AB uygulamasına benzer şekilde, elektrik dağıtım ve tedarik şirketleri ile koordinasyon halinde, tüketicileri sahip oldukları haklar konusunda bilinçlendirmeye yönelik olarak **pratik bilgiler içeren duyurular ve kontrol listeleri** hazırlamasının ve tüketicilerin listelerde yer alan haklardan haberdar edilip edilmediği konusunu sürekli olarak denetlemesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Bunun dışında, diğer ülke örneklerinde de sıklıkla kullanılan; rekabet kültürü ve sağlayıcı değiştirme olanakları konusunda tüketicilerin bilinçlenmesine yardımcı olacak bir **internet sitesi** kurulması, tüketicilerin sağlayıcı değiştirme süreçleri konusundaki sorularını yanıtlamak üzere özel **çağrı merkezleri** oluşturulması, il ve ilçelerde **sanayi ve ticaret odaları ile tüketici derneklerinde konferanslar ve eğitimler** düzenlenmesi, tüm hanehalkı tüketiciler için **broşürler** hazırlanması ve **kamu spotlarının** kullanılması gibi yöntemlerin serbestleşme sürecinde hayata geçirilmesinin de yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

### 3.1.2.3. Sağlayıcı Değiştirmenin Kolaylaştırılması

Tüketicilerin sağlayıcı değiştirmesinin önündeki geçiş maliyetlerine önceki bölümlerde ayrıntılı olarak değinilmişti. Başta hanehalkı tüketiciler olmak üzere, elektrik tüketimi görece az olan tüketicilerin alternatif teklifleri araştırma yönündeki motivasyonu oldukça düşük olduğundan, **sağlayıcı değiştirme süreçlerinin mümkün olduğunca basitleştirilmesi, hızlı, kolay ve sistematik hale getirilmesi**, perakende satış piyasasında gerçek anlamda bir rekabetin sağlanabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Aşağıda, sağlayıcı değiştirme süreçlerinin kolaylaştırılması için dikkate alınması gereken hususlara yer verilmektedir.

#### a) Sözleşmelerin niteliği

Sektör araştırması sırasında dikkati çeken uygulamalardan biri; bazı görevli tedarik şirketlerinin, serbest tüketici limitini geçen tüketicileri, kendileriyle ayrı bir ikili anlaşma imzalamaksızın, tüketicinin itirazı olmaması halinde mevcut perakende satış

<sup>65</sup> Tüketici kontrol listesinin örneği, şu bağlantıdan görülebilir: [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/consumer/doc/20130618\\_european\\_energy\\_consumer\\_checklist.pdf](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/consumer/doc/20130618_european_energy_consumer_checklist.pdf), (Erişim Tarihi: 18.07.2014).

sözleşmeleri üzerinden **otomatikman serbest tüketici statüsüne geçirmesidir**. Bu uygulama çerçevesinde çoğunlukla, görevli tedarik şirketi tarafından serbest tüketici limitini aşan tüketicilere **gönderilen yazılarla** tüketicinin bu geçişten haberdar edilmesi söz konusu olup, belli bir süre dahilinde **itirazının olmaması halinde** tüketiciye, artık serbest tüketici statüsünde daha düşük fiyatlar üzerinden görevli tedarik şirketinden alım yapacağı bildirilmektedir.

Bu tür otomatik geçişlerin hukuki niteliği tartışmalı olup, bu ve benzeri uygulamalar, gerek elektrik piyasası mevzuatına, gerekse rekabet hukuku mevzuatına aykırı olabilecek niteliktedir. Tüketicilerin bilinç düzeyinin ve farkındalığının düşük olduğu ve sağlayıcı değiştirmenin önünde zaten önemli geçiş maliyetlerinin bulunduğu bir piyasada, **tüketicilerin bilgisizliğinden yararlanarak**, henüz tüm alternatifleri görme, değerlendirme ve bunlar arasından seçim yapma fırsatını kullanmamış tüketicilerin otomatikman görevli tedarik şirketinin serbest tüketici portföyüne geçirilmesi, perakende satış piyasasında rekabetin oluşmasının önünde önemli bir engel teşkil edebilecektir.

Uygulamaya ilişkin olarak dikkati çeken bir diğer husus, bazı görevli tedarik şirketlerinin, serbest tüketici limitini aşan abonelere **matbu bir sözleşme** göndererek, tüketicilerin bu yeni sözleşmeyi imzalamak zorunda oldukları yönünde bir intiba uyandırmaya çalışmalarıdır. Bahsedilen uygulamada yine tüketicinin bilgisizliğinden yararlanılmakta; serbest tüketici hakkına yeni kavuşan tüketiciler, başka tedarikçilerle daha avantajlı koşullarda anlaşma yapabileceklerinin farkına varmadan, görevli tedarik şirketiyle, şirketin dikte ettiği koşullardan, **müzakere şansı olmaksızın ikili anlaşma** imzalamak durumunda kalmaktadırlar. Bu tip örneklerin, tüketicilerin sağlayıcısını seçme özgürlüğünü ve perakende satış piyasasında rekabeti kısıtladığı şüphesiz olup, gerek elektrik piyasası mevzuatı, gerekse rekabet hukuku mevzuatı çerçevesinde incelenmesi mümkündür.

Ülke uygulamalarına bakıldığında, tedarik şirketleri ile serbest tüketiciler arasında imzalanan ikili anlaşmalar için bazı **çerçeve sözleşmelerin ve standart hükümlerin kullanılmasına** yönelik düzenlemeler bulunduğu görülmektedir. Ülkemizde de, tüm tedarik şirketlerinin benzer çerçeve sözleşmeler kullanması yönünde düzenlemeler yapılmasının, tüketicilerin sağlayıcı değiştirme süreçlerinin kolaylaştırılması ve perakende satış piyasasında rekabetin sağlanması bakımından gerekli ve yararlı olduğu düşünülmektedir.

## b) Sözleşmelerin süresi

Sektör temsilcileriyle yapılan görüşmelerde dile getirilen hususlardan biri, tedarik sözleşmelerinde bulunan ve tüketicilerin, sözleşmenin bitiminden 2 ay önce bildirimde bulunmaması halinde, **sözleşmenin yenilenmiş sayılacağına** dair hükümlerdir. Tedarik şirketleri, tüketicilerin farkında olmadan görevli tedarik şirketleriyle olan sözleşmelerinin yenilendiğini ve tüketici geçiş taleplerinin, görevli tedarik şirketiyle olan sözleşmelerinin devam ettiği gerekçesiyle reddedildiğini ifade etmektedir. Bu husus, Rekabet Kurumuna yapılan pek çok şikayette dile getirilmiştir.

Tedarikçi değiştirme sürecinde **sözleşmesel geçiş maliyetleri** yaratan **uzun sözleşme süreleri, süresiz sözleşmeler, otomatik olarak yenilenen sözleşmeler ve uzun fesih sürelerinin kümülatif etkisi** konularının EPDK tarafından ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Tedarik anlaşmalarının süresi, yeni girişlerin sağlanması bakımından sınırlandırılmalıdır.

Yine, tüketicilerin hangi hallerde ve hangi koşullarda sözleşmelerini feshedebileceğine dair hükümlerin, tüketicilerle akdedilen ikili anlaşmalarda **açık, net ve anlaşılır** olması, tüketicilerin sağlayıcı değiştirme süreçlerini kolaylaştırıcı nitelikte olacaktır.

## c) Süreçlerin hızlandırılması

**Şikayet ve ihtilafların halli** prosedürlerinin mümkün olduğunca şeffaf, basit, maliyetsiz olması ve hızlı işlemesi sağlanmalıdır. Düzenlemelerde bu **sürelere üst sınır getirilmesi** ve uygulamanın denetlenmesi önemlidir.

Sektör temsilcileri, tedarikçi değiştirmenin, üç ayda bir yerine her ay yapılabilmesinin olanaklı hale getirilmesi sonrasında, tedarikçi değiştirme oranının büyük ölçüde arttığını ifade etmektedir. Dolayısıyla, tüketicilerin **tedarikçi değiştirme süreçlerinin** her adımına ilişkin sürelere üst sınır getirilmesi yoluyla gecikmelerin önlenmesi, geçişlerin kolaylıkla yapılması için büyük önem taşımaktadır.

## d) Faturalandırmada iyileştirme

Fatura kalemleri daha **anlaşılır** olmalı; farklı tedarik şirketlerinin fiyat tekliflerini karşılaştırmaya imkan sağlamalıdır. Bunu sağlamak üzere, enerji ve şebeke

maliyetlerinin ayrı faturalarda yer alması düzenlenebilir. Bu önlem, tüketicilerin **araştırma maliyetini** azaltacaktır.

Faturalandırma konusunda zorluk çıkarılması ve ayrımcılık yapılması, sürekli denetim ile engellenmelidir. Bağımsız tedarik şirketlerinin sayaç okumalarının geç yapılması nedeniyle, olduğundan **yüksek tahmini tüketim değerlerine dayalı faturalar** düzenlenmesi benzeri uygulamaların önüne geçilmeli ve mevzuatta bu yönde düzenlemeler yapılmalıdır.

#### **e) Paket teklifler**

Tüketicileri tedarikçi değiştirmeye teşvik için bir başka mekanizma olarak, tedarik şirketlerinin, elektrik satışı haricinde bir faaliyet (telefon, internet, doğal gaz satışı vb.) yapabilmesinin ve **elektrik satışı yanında başka faaliyetlerin** paket halinde tüketicilere sunulabilmesinin olanaklı kılınması sağlanabilir. Bunu gerçekleştirmeye yönelik olarak elektrik ve doğal gaz piyasası mevzuatında gerekli değişikliklerin yapılması ve iki piyasanın serbestleşme süreçlerinin benzer hale getirilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Doğal gaz piyasasının serbestleşme sürecinde geldiği aşama elektrik piyasasını oldukça geriden takip etmekle birlikte, en azından belirli bir ölçeğin üzerindeki doğal gaz dağıtım bölgeleri bakımından hukuki ayrıştırma uygulanmasına yönelik çalışmalar yapılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

#### **f) Tüketici geçişlerinin cezalandırılmaması**

Sektörel düzenlemeler kapsamında, planlanmayan **tüketici geri dönüşlerinin** görevli tedarik şirketlerine maliyetinin finansmanı düşünülürken, tüketici geçişlerini cezalandırmayacak ve caydırmayacak önlemler benimsenmelidir.

#### **g) Dağıtım ve görevli tedarik şirketlerince yaratılan güçlüklerin engellenmesi**

Sektör araştırması sırasında tedarik şirketleri ile yapılan görüşmelerde, sağlayıcı değiştirme esnasında, dağıtım ve görevli tedarik şirketleri tarafından, rakip tedarik şirketlerine ve tüketicilere **çeşitli güçlükler** yaratılmak suretiyle, tüketici geçişlerinin engellendiği veya aksatıldığı dile getirilmiştir.

Örneğin, **sağlayıcı değiştirme aşamasında ihtiyaç duyulan tüketici/tüketim bilgilerinin** diğer tedarik şirketlerine verilmediği, “tüketicinin borcu vardır/yoktur” yazılarının verilmesinin **geciktirildiği**; tüketicilerin borcu olduğu, sayacının uygun olmadığı, tedarikçi değişim talebinin uygun bir şekilde yapılmadığı ve buna benzer



**gerekçeler ileri sürülerek geçişlerin engellendiği** ve tüketicilerin en az bir ay daha görevli tedarik şirketinin portföyünde tutulmak istendiği ifade edilmektedir. Bu hususlar Rekabet Kurumuna yapılan şikayet başvurularının pek çoğunun temel konusu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dağıtım ve görevli tedarik şirketleri tarafından yapılan açıklamalarda, şikayet konusu hususlardaki kimi aksaklıkların, tedarikçi değişim süreçlerinin yürütüldüğü Piyasa Yönetim Sistemi'nden veya **yazılım sistemlerindeki** diğer hatalardan kaynaklandığı dile getirilmektedir. Ayrıca, serbest tüketici limitindeki hızlı düşüşle birlikte, tüketici geçiş taleplerinin çok hızlı bir şekilde arttığı ve gerek **taleplerin kısa sürede değerlendirilmesi gereksiniminden** kaynaklı olarak sehven yapılan hataların, gerekse bu süreçte kullanılan **insan kaynağının** nitelik ve nicelik yönüyle henüz ideal seviyeye gelmemesi nedeniyle yapılan hataların, çeşitli aksamalara yol açabildiği ifade edilmektedir.

Öte yandan, görevli tedarik şirketleri, yerleşik ve hâkim durumda olmanın kendilerine yüklediği özel sorumluluk gereği, geçiş süreçlerinde, özellikle personelden kaynaklanan aksamaları en aza indirmek, herhangi bir aksaklık yaşandığında bağımsız tedarikçilerle etkili bir iletişim kurmak ve tüketici geçiş süreçlerini mümkün olduğunca **şeffaf biçimde** yönetmek konusunda hassas davranmalıdır.

Görevli tedarik şirketlerinin, tüketici geçiş süreçlerini daha hızlı ve etkin hale getirmek üzere yapacağı çalışmaların yanında, tedarikçi değişim sürecinin tüm katılımcılara **açık ve şeffaf bir platform** (örneğin, bir internet portalı) üzerinden yürütülmesine olanak sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi ve serbest tüketicilerin diğer tedarik şirketlerine geçiş süreçlerinin EPDK tarafından titizlikle denetlenmesi gerekmektedir. Pek çok ülke uygulamasında olduğu üzere, tedarik şirketlerinin, tüketiciden alınan bilgiler ile görevli tedarik şirketinin veri tabanındaki bilgilerin birbirini tutup tutmadığını görebilmesini, tüketici geçişinin gerçekleştirilmesi için eksik kalan verileri anında tamamlayabilmesini ve muhtemel sorunların ortadan kaldırılmasını sağlayacak **online bir platform** kurulması yararlı olacaktır.

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, tüketici geçiş süreçlerinin, **merkezi bir tedarikçi değişim bürosu (switching office)** tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Ülkemizde de, EPDK'nın girişimleriyle, tüketici geçişlerini tek elden gerçekleştirmek üzere bu tip bağımsız bir merkezin kurulmasının, tüketicilerin ve tedarik şirketlerinin,

geçişler için tek bir merci ile muhatap olması; geçişlerin standart, eşit ve şeffaf kurallar üzerinden, ayırım gözetilmeksizin yapılmasının sağlanması; ortaya çıkabilecek sorunların hızlı ve etkin biçimde çözülmesi bakımından olumlu etkileri olacağı düşünülmektedir.

### 3.2. PERAKENDE SATIŞ SEVİYESİNDE FİYATLAMA

Rekabetçi bir perakende elektrik piyasasında fiyatların tedarikçiler ve nihai tüketiciler arasında serbestçe belirlenmesi esastır. Bununla birlikte nihai tüketicilere yapılan satışlarda düzenlemeye tabi fiyatlandırmaların da olup olmayacağı ve eğer düzenlemeye tabi fiyatlandırma olacaksa, bu fiyatların ne şekilde belirleneceği soruları serbestleşme sürecini şekillendiren önemli tartışmalardır. Bu tartışmalarda, rekabetçi piyasaya geçiş sürecinde düzenlenen tarifeler yoluyla tüketicilerin korunmasına önem veren görüşler ile rekabetçi yapının tesisi için tüketicilerin piyasadaki elektrik temin etmeye yönlendirilmesi gerektiğini savunan görüşlerin karşı karşıya geldiği görülmektedir. Her iki yaklaşımın da ortaya çıkardığı olumlu ya da olumsuz sonuçların söz konusu olduğu çok sayıda ülke tecrübesi mevcuttur.

Piyasa tasarımında perakende satış seviyesindeki rekabete büyük önem veren Avrupa Komisyonu'nun 2003 ve 2009 yıllarında yayımladığı elektrik direktiflerinde, (üye ülkenin gerekli görmesi halinde) meskenlerin ve küçük ticarethanelerin evrensel hizmetten yararlanabilmesi gerektiği belirtilmektedir. Büyük tüketicilere yönelik elektrik temini ise evrensel hizmet kapsamında değerlendirilmemektedir<sup>66</sup>. Evrensel hizmet yükümlülüğü; tüketicilerin belli miktar elektriği kabul edilebilir/makul, şeffaf ve kolay karşılaştırılabilir fiyatlardan temin edebilme imkânını ifade etmektedir. Evrensel hizmet kavramı içinde yer alan *makul fiyat* ifadesinin serbest ve rekabetçi piyasa mekanizması ile çelişen bir anlam içerdiğini söylemek mümkündür. Serbest piyasa mekanizmasında, fiyatın arz-talep dengesine göre rekabet koşullarında belirlenmesi hedeflenmekte ve piyasada oluşan fiyat seviyesinin yükselmesi, yeni yatırımlara sinyal oluşturması sebebiyle müdahale edilmemesi gereken bir durum olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, özellikle rekabetin henüz tam olarak gelişmediği ve olgunlaşmadığı bir piyasa yapısında rekabetçi fiyat zaman zaman çok yüksek seviyelere gelebilmektedir ki, bu

---

<sup>66</sup> KAROVA, R. (2014), "Public Service Obligation Provision as a Regulatory Tool: End-users' Electricity Price Regulation in the Energy Community as a Study", European Networks Law and Regulation Quarterly içinde, Lexxion, Berlin.

durum evrensel hizmet yükümlülüğünün öngördüğü makul fiyattan uzaklaşmaya yol açmaktadır.

Serbestleşme süreciyle birlikte kamu hizmeti kavramının yerini evrensel hizmet yükümlülüğünün alması ve alternatif tedarikçilerin ortaya çıkmasıyla birlikte varsayılan tedarikçi/son kaynak tedarikçisi (*default supplier/supplier of last resort*) ihtiyacının oluşması gibi değişiklikler ve yenilikler, birçok konuda olduğu gibi, fiyatlandırmaya ilişkin tartışmalarda da bir kavram kargaşasına yol açmaktadır. Sektör paydaşları ile yapılan görüşmelerde de, mevcut durumda uygulanmakta olan tarifelerin hem varsayılan tedarik (*default supply*) hem de son kaynak tedariki anlamında kullanılmasının, farklı şekillerde yorum ve değerlendirmelerin ortaya çıkmasına neden olduğu görülmüştür. Diğer ülke örneklerinde de aynı değişkenliğin söz konusu olduğu ve bu kavramlara yönelik tek bir tanımın bulunmadığı görülmektedir. Bu nedenle, Türkiye'deki fiyatlandırma yapısına ilişkin değerlendirmelere geçmeden önce kavramsal çerçeveyi tartışmaya açmak yerinde olacaktır.

Son dönem uygulamalarına bakıldığında, AB üyesi ülkelerin mevzuatlarında<sup>67</sup> son kaynak tedariki kavramının daha çok yer bulduğu ve daha fazla sayıda durum için kullanıldığı görülmektedir. ERGEG tarafından yapılan ve bu mekanizmaların değerlendirildiği 2009 tarihli bir çalışmaya göre, 27 AB ülkesinden 20'sinde son kaynak tedarikine yönelik bir tanımın mevzuatta yer aldığı görülürken; varsayılan tedarikçi kavramı, söz konusu ülkelerin yalnızca 11'i tarafından tanımlanmaktadır. Bu ülkelerin hangi durumlar için hangi kavramı kullandığı, aşağıda Tablo 3'te görülmektedir.

---

<sup>67</sup> Son kaynak tedariki ve varsayılan tedarikçi kavramları, AB üyesi ülkelerin büyük bir kısmında birincil mevzuatta, az sayıda ülkede ise ikincil mevzuatta düzenlenmektedir.

**Tablo 3: AB Üyesi Ülkelerde Son Kaynak Tedariki ve Varsayılan Tedarik Kavramlarının Kapsamı**

	Durumlar	Son Kaynak Tedariki	Varsayılan Tedarik
<b>TÜKETİCİ TERCİHİ</b>	Müşterinin tedarikçi seçme hakkını kullanmaması	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Portekiz, İspanya (5 ülke)	Belçika, Bulgaristan, Danimarka, Almanya, Romanya, Litvanya, Lüksemburg, Polonya, İspanya (9 ülke)
<b>ACİL DURUMLAR</b>	Müşterinin tedarikçi bulamaması	Avusturya, Belçika, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Portekiz, Slovenya, İspanya (8 ülke)	Danimarka, Almanya, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Polonya, İspanya (7 ülke)
	Tedarikçinin iflas ve benzeri nedenlerle yükümlülüklerini yerine getirememesi	Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Fransa, Almanya, İngiltere, Macaristan, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya, Hollanda (15 ülke)	Danimarka, Litvanya, Polonya, İspanya (4 ülke)
	Sözleşme süresinin bitmesi (yeni bir sözleşme yapılana kadar geçen süre)	Çek Cumhuriyeti, Almanya, İspanya (3 ülke)	Danimarka, Lüksemburg, İspanya (3 ülke)
	Müşterinin ödeme yapmaması	Belçika (1 ülke)	-
	Diğer	Yunanistan, Portekiz, Hollanda, Lüksemburg (4 ülke)	Yunanistan (1 ülke)

**Kaynak:** ERGEG, 2009

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere, son kaynak tedariki ve varsayılan tedarik kavramları farklı ülkelerde farklı şekillerde tanımlanmakta ve uygulanmaktadır. Rekabetçi piyasa anlayışına ve tüketicinin korunmasına yönelik olarak farklı ülkelerin farklı yaklaşımları söz konusu olabileceksede, uygulama farklılıklarının başlıca sebebi, özellikle perakende satış piyasasındaki rekabetin tesisi sürecinde her ülkenin farklı aşamalarda olmasıdır. Bu nedenle, bu kavramlar üzerine yapılacak değerlendirmelerde, ülkelerin serbestleşme sürecinde kat ettiği mesafenin dikkate alınması önem kazanmaktadır. Türkiye uygulamalarına yönelik olarak yapılacak bir değerlendirmede, mevzuatta yapılan tanımlar bir kenara bırakılacak olursa, fiyat tarifelerini pratikte üç alt başlık altında ele almak yerinde olacaktır:

- **Varsayılan tedarik tarifeleri:** Belli tüketici gruplarında yer alan tüketicilerin tedarikçisini seçme hakkını kullanmaması durumunda faydalanacağı tarifedir. Türkiye uygulamasında abone grupları bazında uygulanmakta olan tarifeler bu çerçevede değerlendirilmelidir. Olgunlaşma aşamasına geçmiş, rekabetçi şekilde işleyen bir elektrik piyasasında son kullanıcı fiyatlarının tamamıyla piyasada belirlenmesinin beklendiği dikkate alındığında, nihai hedefin, varsayılan tedarik tarifelerinin tamamen

kaldırılması olduğu; ancak, rekabetçi şekilde işleyen bir yapıya ulaşıncaya kadar, bu tür tarifelere olan ihtiyacın ortadan kalkmayacağı görülmektedir.

- **Son kaynak tedariki tarifeleri:** Tedarikçinin iflas etmesi, müşterinin ödeme yapmaması nedeniyle portföyden çıkarılması, sözleşmenin bitmesinin ardından yeni sözleşme yapılana kadar sözleşmesiz kalınması gibi acil durumlarda kullanılan tarifelerdir. rekabetçi yapıya ulaşma hedefi çerçevesinde geçiş süreci mekanizmaları olarak kabul edilen varsayılan tedarik tarifelerinden farklı olarak; son kaynak tedarik tarifeleri, her zaman ihtiyaç duyulan kalıcı uygulamalar olacaktır.
- **Sosyal tarifeler:** Ödeme güçlüğü olan tüketicilere yönelik olarak uygulanan mekanizmalar için kullanılan kavramdır<sup>68</sup>. Bu kapsama, genel olarak; engelliler, yaşlılar ve düşük gelir grupları girmektedir.

Sosyal tarifeler kapsamında hangi tür tüketicilerin ne şartlarda destekleneceği, esas olarak politik ve dönemsel bir karar olup sosyal politikaların bir parçasıdır. AB’de bu konuda farklı uygulamalar bulunmakla birlikte, pek çok ülkede bu tür tüketicilerin korunması sosyal sigortalar aracılığıyla yapılmaktadır<sup>69</sup>. Sosyal tarifelerin uygulanmasının söz konusu olduğu hallerde buna yönelik tanımların açık bir şekilde yapılması ve piyasa tasarımına zarar vermeyecek bir yapının öngörülmesi önemli olmakla birlikte, sektör raporunun konusu ve mevcut durum dikkate alındığında, nihai tüketici tarifeleri kapsamında, varsayılan tedarik ve son kaynak tedariki konularına yoğunlaşmak yerinde olacaktır. Aşağıda bu iki konu ayrı ayrı ele alınacak, ardından da Türkiye elektrik piyasasının gelişimi bağlamında nihai tüketici tarifeleri değerlendirilecektir.

### 3.2.1. Varsayılan Tedarik Kavramı ve Nihai Tüketici Tarifeleri

Varsayılan tedarik, serbest tüketici statüsünü kazandığı halde bu hakkı kullanmayarak düzenlemeye tabi tarifeden elektrik almaya devam eden tüketicilere yönelik tedarik ve bu kapsamda oluşturulan tarifeler bütünüdür. Ayrıca, serbest olmayan tüketiciler de bu tarifelerden elektrik temin etmektedir. Varsayılan tedarik, serbestleşme çabalarının devam ettiği süre boyunca; üretim, toptan satış ve perakende satış seviyelerinde iyi işleyen rekabetçi bir piyasa yapısı oluşuncaya kadar devam eden bir ara dönem mekanizmasıdır. Bu çerçevede, elektrik piyasalarında serbestleşme sürecine giren ülkelerde, nihai hedef olarak tüm tüketicilerin serbest hale gelerek piyasadaki elektrik

---

<sup>68</sup> Bu kavram pek çok yabancı metinde “*vulnerable customers*” olarak geçmektedir. Bu kavramın Türkçe’ye doğrudan çevrilmesi yerine, kastedilen anlamı ifade edecek şekilde “sosyal tarifeler” olarak isimlendirilmesinin daha yerinde olacağı düşünülmüştür.

<sup>69</sup> Council of European Energy Regulators CEER (2012), “Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012”, Brüksel.

temin etmesi ve buna paralel olarak, varsayılan tedarik kapsamındaki fiyat tarifelerinin ortadan kaldırılması öngörülmektedir.

Avrupa Komisyonu, 2003 yılında yayımlanan Elektrik Direktifi'nde tüm mesken dışı tüketiciler için 2004 yılından itibaren; meskenler de dâhil tüm tüketiciler için ise 2007 yılından itibaren tüketicilere tedarikçisini seçme hakkının verilmesini içeren geçiş dönemleri düzenlemiştir. Piyasa açıklık oranı bakımından çoğu üye ülkede tüm tüketiciler serbest tüketici konumuna geçmiş olsa da, üye ülkelerin yarısından fazlasında farklı müşteri gruplarına yönelik fiyat düzenlemelerine halen devam edildiği görülmektedir. Tablo 4'te, 2013 yılı itibarıyla fiyat düzenlemesinin hangi AB üye ülkelerinde devam ettiği ve hangi müşteri gruplarının bu fiyatlardan elektrik temin edebildiği görülmektedir.

**Tablo 4: 2013 yılı itibarıyla Avrupa'da Tüketici Grupları Bazında Fiyat Düzenlemesinin Devam Ettiği Ülkeler**

Ülke	Mesken	Sosyal Tarife	KOBİ	Sanayi
Avusturya				
Belçika		√		
Bulgaristan	√		√	
Kıbrıs	√	√	√	√
Çek Cum.				
Danimarka	√	√		
Estonya	√	√	√	√
Finlandiya				
Fransa	√	√	√	√
Almanya				
İngiltere				
Yunanistan	√	√	√	
Macaristan	√		√	
İrlanda				
İtalya	√		√	
Litvanya	√			
Letonya	√	√		
Lüksemburg				
Malta	√	√	√	√
Hollanda				
Kuzey İrlanda	√		√	
Norveç				
Polonya	√	√		
Portekiz	√	√		
Romanya	√	√	√	√
Slovakya	√		√	
Slovenya				
İspanya	√	√	√	
İsveç				

**Kaynak:** ACER, 2013

Tablodan görüldüğü üzere, ACER'in 2013 yılındaki çalışmasına konu olan 29 üye ülkeden 17'si mesken, 12'si sosyal tarife, 12'si KOBİ ve 5'i sanayi kullanıcılarına yönelik fiyatlarda fiyat düzenlemesine devam etmektedir. Bu tablodan çıkarılabilecek sonuçlardan biri, son kullanıcı tarifelerinin, rekabetçi yapının gelişimine paralel olarak büyük tüketicilerden başlamak üzere terk edildiğidir.

Serbestleşme sürecinde fiyat düzenlemelerinin devam etmesi, gerek oyuncu sayısı gerek işleyiş itibarıyla henüz tam olarak olgunlaşmamış rekabetçi piyasa koşullarında tüketicilerin zarar görmemesi amacına yöneliktir. Bununla birlikte, fiyat düzenlemelerinin varlığı ve düzenlenen fiyatlar üzerinden elektrik temininin kolaylıkla erişilebilir olması, tüketicilerin farklı tedarikçi arayışına girmelerini ve yerleşik tedarikçilerini değiştirme güdülerini engelleyici yönde etki gösterebilmektedir. Buna bağlı olarak ortaya çıkan müşteri hareketliliği düşük olan durağan piyasa yapısı, potansiyel piyasa katılımcıları için bir cazibe oluşturmamakta<sup>70</sup> ve yeni tedarikçilerin piyasaya girişi önünde engel teşkil etmektedir. **Bu noktada fiyat düzenlemeleri, elektrik piyasalarındaki rekabet sorunlarının hem sebebi hem de sonucu olabilmektedir**<sup>71</sup>.

Avrupa Komisyonu'nun Üçüncü Enerji Paketi'nde ve pek çok sektörel raporda<sup>72</sup> **son kullanıcı tarifelerine yönelik düzenlemelerin rekabetçi bir piyasanın oluşumuna zarar verdiği ve arz güvenliğini tehdit ettiği, bu nedenle de belirli bir yol haritası çerçevesinde terk edilmesi gerektiği açıkça dile getirilmektedir**<sup>73</sup>. Nitekim, fiyat düzenlemesinin mevcut olduğu 18 üye ülkenin, fiyat tarifelerini kaldırmaya yönelik yol haritaları oluşturduğu görülmektedir. Bu ülkelerden Estonya, 2013'te tarifeleri tamamen kaldırmış; Litvanya ve Portekiz 2015 yılını; Romanya ise, mesken dışı

---

<sup>70</sup> ERGEG, (2007), "End-User Price Regulation, Ergreg Position Paper, Ref:E07-CPR-10-03, July 2007; Energy Community, (2012), "Regulated Energy Prices in the Energy Community – State of Play and Recommendations for Reform, Report by the Energy Secretariat, May 2012.

<sup>71</sup> KAROVA, R. (2014), "Public Service Obligation Provision as a Regulatory Tool: End-users' Electricity Price Regulation in the Energy Community as a Study", European Networks Law and Regulation Quarterly içinde, Lexxion, Berlin.

<sup>72</sup> ERGEG (2010) Status Review of the Liberalisation and Implementation of the Energy Regulatory Framework", 07 December 2010; ACER/CEER (2013), "ACER/CEER Annual Report on the Result of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2012", Kasım 2013.

<sup>73</sup> Avrupa Adalet Divanı'nın da bu bakış açısını destekler nitelikte bir kararı bulunmaktadır. *Federutility vs. AEEG* kararında, Avrupa Adalet Divanı, genel ekonomik faydaya hizmet etmediği takdirde kural olarak fiyat düzenlemesinin terkedilmesi gerektiği yönünde kanaat ifade etmiştir. Buna karşılık, yapılan fiyat düzenlemelerinin orantılı, açık, şeffaf, doğrulanabilir ve ayrımcı olmayan bir niteliğe sahip olması gerektiğini ifade etmiştir. (*Federutility and Others versus Autorita per l'energia elettrica e il gas*, 2010, ECJ, C-265/08.)

tüketiciler için 2013 yılını, meskenler için 2017 yılını hedef olarak koymuştur. Kıbrıs Rum Kesimi ve Yunanistan'ın bu yönde bir yol haritası bulunmamakla birlikte, yeterli rekabetçi seviyeye ulaşılmamasıyla beraber bu ülkelerde de düzenlenmiş tarifelerin sonlandırılacağı varsayılmıştır<sup>74</sup>.

Serbestleşme açısından nihai hedef, varsayılan tedarik kapsamındaki nihai tüketici tarifelerinin bir yol haritası eşliğinde sonlandırılması olmakla birlikte; **yeterli sayıda tedarikçinin yer aldığı ve rekabetin tesis edildiği bir toptan satış piyasası ve perakende satış piyasası oluşana kadar, varsayılan tedarik tarifelerine bir geçiş mekanizması olarak ihtiyaç duyulduğu açıktır.** Geçiş sürecinde yapılacak uygulamalarda; kısa dönem bakımından, bilgiye erişim ve geçiş prosedürlerinin kolaylaştırılmasına ve etkinleştirilmesine yönelik piyasa tasarımı<sup>75</sup> ile nihai tüketici tarifelerinin nasıl ve ne amaçla uygulanacağı konularına odaklanılması; uzun döneme yönelik olarak ise nihai tüketici tarifelerinin kaldırılmasına yönelik yöntem ve zamanlamanın belirlenmesi ve tüketicilerin bilinçlendirilmesi hedefinin dikkate alınması yerinde olacaktır.

Söz konusu **geçiş sürecinde perakende satış piyasasına ilişkin planlamaların toptan satış piyasasının gelişiminden bağımsız bir şekilde değerlendirilmesi düşünülemez.** Perakende satış piyasasında rekabeti tesis etme hedefini savunan görüşler, perakende satış yapan tedarikçilerin elektriğin ticaretinde ortaya çıkabilecek fiziksel/finansal riskleri, tüketicilere göre daha iyi yönetebileceği varsayımına dayanmaktadır. Bu nedenle, perakende satış seviyesindeki rekabetin başarısı, iyi işleyen ve likit bir toptan satış piyasasının varlığına bağlıdır. Bu noktada, toptan satış ve perakende satış piyasalarının etkileşiminin bir sonucu olarak, nihai tüketici tarifesinin nasıl tasarlandığı ve uygulandığı konusu, serbestleşme sürecinin başarısında kilit bir önem kazanmaktadır.

Nihai tüketici tarifelerinin terkedilmesine ilişkin yol haritası, fiyat düzenlemelerinin bulunmadığı ve iyi işleyen rekabetçi piyasa şartlarının oluşumuna yönelik olarak açık ve ulaşılabilir adımlar şeklinde olmalıdır. Bu noktada, nihai tüketicilere yönelik tarifeler konusunda farklı tüketim biçimlerine sahip tüketici gruplarına yönelik olarak farklı yol

---

<sup>74</sup> ACER/CEER (2012), "Annual Report on the Result of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2012", Kasım 2013.

<sup>75</sup> Yerleşik dağıtım şirketlerinin rolü ve geçiş süreçleri konusuna Bölüm 3.1.'de ayrıntılı olarak yer verilmiştir.



haritaları uygulanması hususu önem kazanmaktadır. Düzenleme kültüründen gelen tüketicilerin (özellikle meskenlerin ve küçük tüketicilerin), elektriği piyasadan alınabilen bir meta olarak algılaması ve buna yönelik bireysel “tüketici tercihi” oluşturması noktasında tarife politikalarının yönlendirici etkisi büyüktür. Bu nedenle, geçiş süreci aynı zamanda küçük tüketicilerin eğitimi ve farkındalığının artırılması bakımından da önem taşımaktadır. Tüketicinin piyasanın gelişimine yönelik farkındalığını artırmanın yollarından biri, tarifelerin daha sık aralıklarla ve toptan satış piyasasında oluşan fiyat hareketlerini ve mevsimselliği yansıtacak şekilde güncellenmesidir. Kısa vadeli fiyatlar, tüketicilerin fiyat değişimlerinin farkına vararak buna tepki vermelerini ve tercih oluşturma konusunda olgunlaşmalarını sağladığından, bir anlamda talep tarafı katılımı sürecinin ilk adımı olma rolünü de üstlenebilecektir. Buna ilaveten, özellikle küçük tüketicilerin, daha serbest tüketici hakkını elde etmeden önce piyasa koşullarına ve sahip oldukları haklara ilişkin olarak bilgilendirilmesine yönelik çalışmalar da büyük önem taşımaktadır.

Serbest tüketici hakkını elde eden ticarethane ve sanayi grubundaki tüketicilerin piyasaya geçişe yönlendirilebilmesi için ise, tarifelerin açık, şeffaf, kolay anlaşılır ve karşılaştırılabilir şekilde belirlenmesi önemlidir. Bu noktada, tarifelerin, uygulanacağı dönemden belirli bir süre önce açıklanarak şeffaflığın ve öngörülebilirliğin artırılması, tüketicinin piyasaya geçişe yönelik olarak daha etkin kararlar verebilmesini sağlayacaktır.

Nihai tüketici tarifelerinin rekabetçi yapıya etkilerine ilişkin önemli tartışmalardan biri de, piyasaya geçen bir tüketicinin yeniden düzenlenen tarifelerden alım yapmaya dönüp dönemeyeceği sorusudur. Esas itibarıyla, konu tüketici davranışları çerçevesinde ele alındığında; güvenilir, istikrarlı ve makul fiyatların söz konusu olduğu tarifelerin bulunduğu bir piyasa yapısında, tüketicinin tarifelere geri dönüş hakkının olmaması ya da geri dönmesi halinde cezalandırma niteliğindeki yüksek bir tarifeden elektrik alması durumunun, tüketicilerin düzenlenen tarifelerden piyasaya geçişlerini caydıran bir etkiye sahip olacağını söylemek mümkündür. AB üyesi ülkelerdeki durum ele alındığında, 2012 yılı itibarıyla, özellikle meskenler bakımından neredeyse tüm ülkelerde tarifeye geri dönüş hakkının korunduğu; tüketici grupları arasında ayrıma gidilerek, tarifeye dönüş hakkının aşamalı olarak büyük tüketicilerden başlayarak kaldırılmasının söz konusu olabildiği görülmektedir. Bu noktada, piyasaya geçiş yapmış olan tüketicilere tarifelere dönüş yolunu kapatmak yerine, tarifeye dönüş

yapılması halinde belirli bir süre tarifede kalma koşulu getirilmesinin, hem tüketicilerin fiyat yönünden cezalandırılarak rekabetçi piyasaya geçişlerini caydırıcı olmaması; hem de portföye plansız şekilde geri gelen tüketicilerin bu portföyde en azından belli bir süre kalmasının sağlanması yoluyla varsayılan tedarikçinin dengesizlik riskine karşı korunması bakımından daha tercih edilebilir bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

### 3.2.2. Son Kaynak Tedariki

AB mevzuatında ilk defa 2003/54 sayılı Direktif'te yer verilen *son kaynak tedariki*, serbest tüketici limitinin sifıra indirilmesi ve tüm tüketicilerin tedarikçilerini serbest piyasada seçebilir hale gelmeleri üzerine ortaya çıkan bir ihtiyaç olarak değerlendirilmektedir. Çeşitli ülke uygulamalarında tanım, kapsam ve işleyiş bakımından farklılıklar bulunsa da, son kaynak tedariki, esas olarak belirli arızı ya da acil durumlarda elektrik temin edemeyen tüketicilere elektrik arzının devam etmesine olanak sağlayan mekanizmadır. Burada amaç, rekabetçi piyasadan elektrik satın almaya bağlı olarak ortaya çıkan arz riskinin güvence altına alınması, bir başka deyişle, rekabet ve arz güvenliği arasındaki dengenin sağlanmasıdır<sup>76</sup>. Son kaynak tedariki bu yönüyle serbest piyasanın kalıcı ve hayati bir unsurudur.

Son kaynak tedarikinde; bu tedarikin amacı, kapsamı, fiyatlaması, süresi ve bu faaliyeti üstlenecek tedarikçinin tespit edilmesi konuları, ikincil mevzuatta açıkça düzenlenmesi gereken temel unsurlardır. Ülke uygulamalarına bakıldığında, son kaynak tedariki kapsamında tanımlanan durumlar şu şekilde sıralanabilir:

- Tedarikçinin iflas ya da benzeri nedenlerle yükümlülüklerini yerine getirememesi,
- Tüketicilerin tedarikçi bulamaması,
- Sözleşme süresi biten ve henüz yeni sözleşme yapamayan tüketiciler,
- Tüketicinin ödeme yapmaması<sup>77</sup>.

Yukarıda sıralanan dört durumdan ilkinde; tüketici, tedarikçiden kaynaklanan sorunlar nedeniyle elektrik temin edemezken, diğer üçünde sorun daha çok tüketici kaynaklıdır. Bu noktada, her bir durum için son kaynak rejimi belirlenirken, bazen tüketiciyi koruma amacı, bazen de tüketicinin cezalandırılması amacı güdülebilecektir. Bu nedenle, farklı

<sup>76</sup> ERR/USAID/NARUC (2005), "Supplier of Last Resort: An Overview of Its Implementation in ERRA Member States and Representative Countries in the EU", December 2005.

<sup>77</sup> Bazı ülke uygulamalarında elektrik faturasını ödemeyen tüketiciler bir anlamda riskli tüketici grubu olarak son kaynak tedariki kapsamına alınmakla birlikte, 6446 sayılı Kanun'da tanımlanan son kaynak tedariki kapsamında bu tüketici grubu yer almamaktadır.

durumlar için son kaynak tedarikinde farklı koşullar ve fiyat tarifeleri belirleme gereği ortaya çıkabilecektir. **İşleyen rekabetçi bir yapının tesis edildiği ve tüketicilerin farklı temin kaynaklarına rahatlıkla erişebildiği bir piyasa ortamında son kaynak tedariki; adil, belirli bir süre sonunda piyasaya geçişi zorunlu kılan ve özellikle ticarethane ve sanayi tüketicilerini basiretli davranmaya sevk edici nitelikte olmalıdır.**

Geçiş problemlerinin en aza indirildiği ve perakende satış piyasasındaki rekabetin ileri aşamalara geçtiği noktada, varsayılan tedarik ve son kaynak tedarik mekanizmalarının da rekabetçi bir yapıda olmasını temin etmek için, çeşitli ülke uygulamalarında da görülen son kaynak tedarikçisinin ihale vb. yöntemlerle tespit edilmesi ya da birden fazla son kaynak tedarikçisi belirlenerek bu konudaki seçimin tüketiciye bırakılması gibi alternatif yöntemlerin geliştirilmesi mümkün olacaktır. Bir anlamda, perakende satış seviyesindeki rekabetin tesisine yönelik sürecin nihai hedefinin, elektriğin ticareti bakımından yerleşik tedarik şirketi olgusunun ortadan kalktığı ve pazarın bölgesel değil, tüm Türkiye haline geldiği bir piyasa yapısı olmalıdır.

### **3.3. TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASI VE NİHAİ TÜKETİCİ TARİFELERİ**

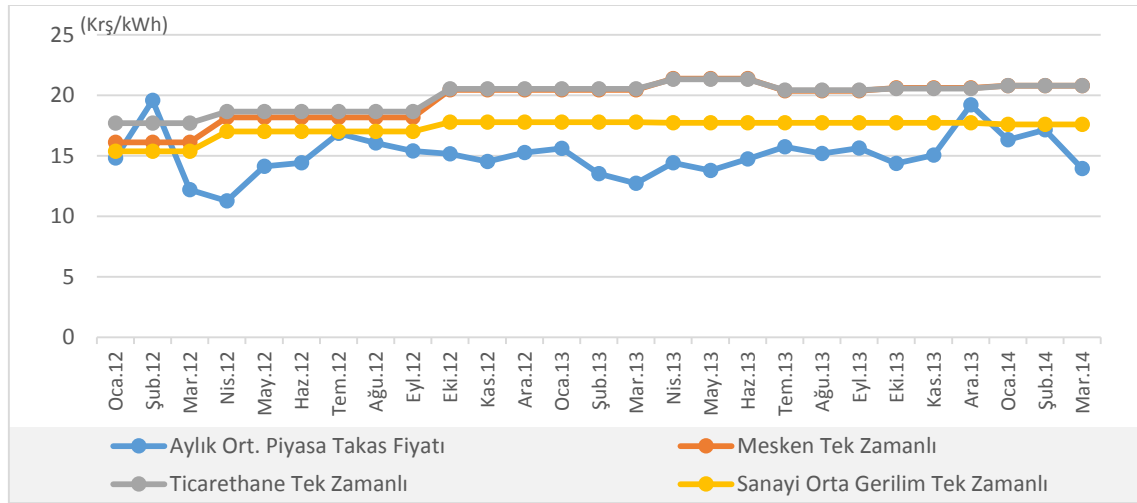
Mevcut yasal çerçevede, Türkiye elektrik piyasası için evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamında bir düzenlemenin bulunmadığı, bununla birlikte Ulusal Fiyat Eşitleme Mekanizması kapsamında, farklı dağıtım bölgeleri arasında çapraz sübvansiyon yapılması yoluyla, aynı abone grubu içinde bulunan tüm tüketicilerin aynı fiyattan elektrik temin edebilmelerinin sağlandığı görülmektedir. Serbest tüketici olma hakkına sahip bulunmakla birlikte, bu hakkını kullanmayan tüketiciler de bu tarifeden elektrik temin edebilmektedir.

Mevcut uygulamalar dikkate alındığında, Türkiye elektrik piyasasında uygulanmakta olan ve nihai tüketicilere yönelik tarifelerle yapılan söz konusu satışları “*varsayılan tedarik*”; bu satışları yapmakla görevli olan görevli perakende şirketlerini de “*varsayılan tedarikçi*” olarak adlandırmak yerinde olacaktır. Mevzuat çerçevesinde konu ele alındığında ise; 6446 sayılı Kanun ile birlikte, “son kaynak tedariki” ve “son kaynak tedarik tarifesi” kavramlarının da piyasa tasarımı içerisindeki yerini aldığı görülmektedir. Ancak, 6446 sayılı Kanun’da yer alan son kaynak tedariki tanımının daha çok “varsayılan tedarik” kavramını tarif eder bir nitelikte olduğu görülmektedir. “Son kaynak tedarik tarifesi”ne ilişkin hükmün ise, varsayılan tedarik kapsamının

ötesine geçerek, tedarikçisini seçmeyen serbest tüketicinin bir anlamda cezalandırılarak piyasaya yönlendirilmesine yönelik bir tarifeyi ve ayrıca, belirlenecek limitin altında tüketime sahip olan tüketiciler için uygulanacak sosyal tarifeleri kapsadığı görülmektedir. Bu noktadan hareketle, mevcut durumda varsayılan tedarik ile son kaynak tedarikine yönelik olarak mevzuatta bir kavram kargaşasının söz konusu olduğunu söylemek mümkündür.

Kavram tartışması bir kenara bırakılarak Türkiye elektrik piyasası ele alındığında, farklı müşteri gruplarına yönelik olarak halihazırda 6 farklı nihai tüketici tarifesinin bulunduğu görülmektedir. Bunlar; sanayi, ticarethane, mesken, tarımsal sulama, aydınlatma ve şehit ve gazi yakınlarına yönelik tarifelerdir. Bu tarifeler, tüm müşteri grupları için üçer aylık periyotlarla yeniden belirlenmekte ve EPDK tarafından ilan edilmektedir. Her tüketici grubu için tek zamanlı ve üç zamanlı (Gece, Gündüz ve Puant) olmak üzere iki ayrı tarife belirlendiği görülmektedir. Aşağıdaki grafikte, Türkiye’de 2012 yılından itibaren tek zamanlı tarifelerde yer alan enerji bedelleri<sup>78</sup> ve aylık ortalama piyasa takas fiyatı yer almaktadır.

**Grafik 24: 2012’den İtibaren Tek Zamanlı Tarife Enerji Bedelleri ve Aylık Ortalama PTF**



**Kaynak:** EPDK

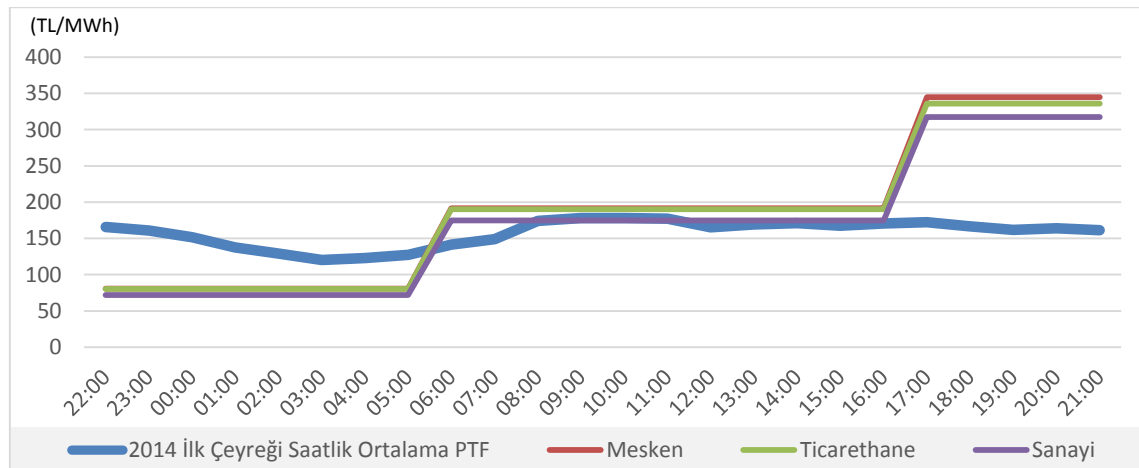
Yukarıdaki grafikten yola çıkarak yapılabilecek ilk tespit; tarifelerde yer alan enerji bedelleri ile toptan satış piyasasında oluşan piyasa takas fiyatları arasında bir ilişkinin

<sup>78</sup> Fiyat tarifelerinin bileşenleri arasında enerji bedelinin yanında; dağıtım sistemi hizmet bedeli, iletim sistemi hizmet bedeli, kayıp-kaçak bedeli, perakende hizmet bedeli, TRT payı, enerji fonu ve vergi gibi kalemler de bulunmakla birlikte, diğer kalemlerin regülasyon kapsamında belirleniyor olması ve rekabetçi yapıda perakende satış fiyatları ile toptan satış fiyatları arasındaki ilişki bakımından enerji bedelinin önemli ve belirleyici olmasından hareketle, bu bölümde kullanılan grafiklerde ve yapılan değerlendirmelerde, tarifeler kapsamındaki enerji bedeli dikkate alınmıştır.

bulunmadığıdır. Bu noktada unutulmaması gereken husus, tarifelerin saptanmasında belirleyici olan unsurun, talep tarafındaki ve toptan satış piyasasındaki değişikliklerden ziyade, TETAŞ fiyatları olmasıdır. TETAŞ'ın maliyetlerinde, Yİ-YİD santrallerinden kaynaklanan alım yükümlülüklerinin belirleyici olduğu dikkate alındığında; mevcut tarife yapısının, perakende satış seviyesindeki rekabetin tesisi görevinin yanında, yükümlenilen maliyetlerin eritilmesi görevini de üstlendiği söylenebilir. Dolayısıyla, mevcut tarife yapısına ilişkin yapılacak değerlendirmelerde, Yİ-YİD santralleri kapsamında yapılmış olan alım sözleşmelerini göz ardı etmek doğru olmayacaktır. Büyük bölümü 2018-2019 döneminde bitecek olan söz konusu alım sözleşmelerinin yanında dikkat edilmesi gereken bir başka husus ise, üretim özelleştirmelerine ilişkin sürecin henüz yeni hız kazandığıdır. Daha önce de belirtildiği üzere, etkin bir toptan satış piyasası tesis edilmeden önce perakende satış seviyesinde atılacak adımlar eksik kalacak ve olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. Bu nedenle de,  **nihai tüketici tarifelerinin kaldırılmasına yönelik yol haritasında üretim özelleştirmelerinin tamamlanmasına ve işleyen bir toptan satış piyasasının tesisine yönelik gelişmeler de dikkate alınmalıdır.**

Nihai tüketicilere uygulanan tarifelerden üç zamanlı tarifelerde, tüketicinin gece, gündüz ve puant olmak üzere günün farklı zaman dilimlerinde tüketeceği enerjinin bedelleri ayrı ayrı belirlenmektedir. Bu kapsamda, saat 22:00-06:00 arası "gece", 06:00-17:00 arası "gündüz" ve 17:00-22:00 arası "puant" zaman dilimi olarak belirlenmiştir. Aşağıdaki grafikte 2014 yılının ilk çeyreğinde uygulanan üç zamanlı tarife ve bu dönemde her bir saat diliminde oluşan ortalama PTF bilgileri yer almaktadır.

**Grafik 25: 2014 Yılı'nın İlk Çeyreğinde Uygulanan Üç Zamanlı Tarife ve Bu Dönemde Her Bir Saat Diliminde Oluşan Ortalama PTF**

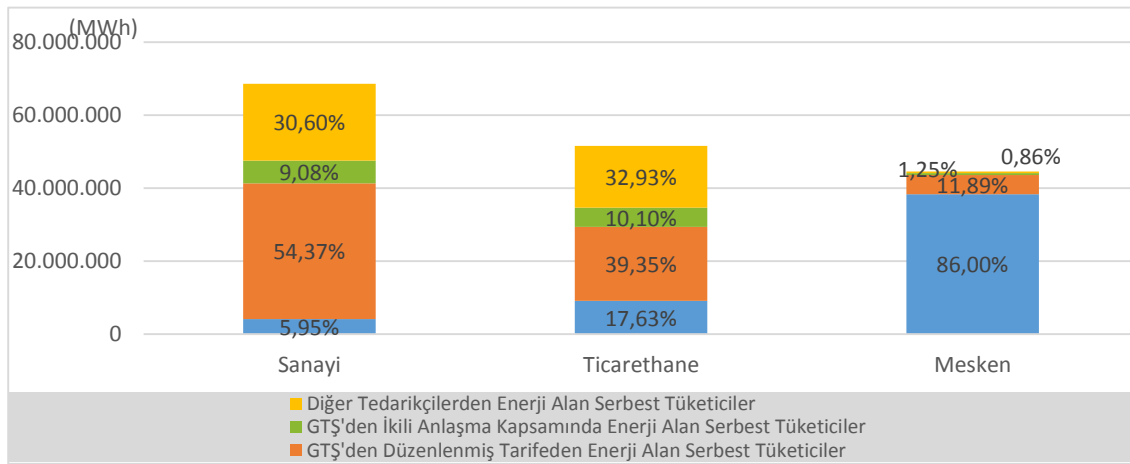


Kaynak: EPDK

Yukarıdaki grafikten yola çıkılarak; üç zamanlı tarifede, PTF'de ortaya çıkan fiyatın yansıtılmasından ziyade, tüketimin farklı zaman dilimlerine yönlendirilmesi amacının söz konusu olduğu değerlendirilmesini yapmak mümkündür.

2014 yılı itibarıyla serbest tüketici limiti 4500 KWh seviyesine inmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak, mesken tüketicilerinin büyük bir bölümünün halen serbest tüketici hakkını elde etmediği, sanayi ve ticarethane grubundaki tüketicilerin ise ağırlıklı olarak serbest tüketici limitini geçtiği görülmektedir. Aşağıdaki grafikte, sanayi, ticarethane ve mesken gruplarının piyasadaki pozisyonları görülmektedir.

**Grafik 26: Sanayi, Ticarethane ve Mesken Gruplarının 2013 Yılı Tüketim Dağılımları**



**Kaynak:** Dağıtım şirketleri

Gerek serbest tüketici limitinin mevcut seviyesinin bir sonucu olarak, gerekse bilinç seviyesi ve tüketim davranışları bakımından, perakende satış piyasasındaki rekabete ve nihai tüketici tarifelerine yönelik değerlendirmeleri mevcut durumda serbest tüketici limitini geçmiş olan ve basiretli tacir olarak kabul edilen **sanayi ve ticarethaneler** ile henüz büyük kısmının serbest tüketici hakkını elde etmediği **meskenler** şeklinde iki gruba ayırarak yapmak yerinde olacaktır.

Diğer ülke tecrübeleri de göstermektedir ki, perakende satış rekabetinde talep tarafı içerisinde daha kolay uyum sağlayan grup, basiretli tacir davranışına da sahip olan sanayi ve ticarethanelerden oluşan tüketici kesimidir. Esas itibarıyla, bu kesim içinde de; büyük tüketim portföyü ve yüksek pazarlık gücüne sahip olan büyük endüstriyel tüketicileri ve sanayi kuruluşlarını, küçük ölçekli ticarethanelerden ayırmak gerekebilecektir. Bu nedenledir ki, serbestleşme sürecinde ileri aşamalara geçmiş ülkelerde öncelikle sanayi tüketicilerine yönelik fiyat tarifelerinin sonlandırıldığı,

ardından ticarethanelere ve en son olarak da meskenlere yönelik tarifelere son verildiği görülmektedir.

Türkiye elektrik piyasasının gelişiminde ise, sanayi tüketicilerinin teorik olarak çok daha büyük oranda tedarikçisini seçme hakkına sahip olduğu görülmekteyken, fiili olarak bu hakkı kullanmada ticarethane grubunda daha yoğun bir rekabetçi yapının söz konusu olduğu Grafik 26'dan anlaşılmaktadır. Bu durumun başlıca sebebi kuşkusuz PTF ile karşılaştırıldığında ticarethanelere uygulanan tarifelerin, serbest piyasada rekabetçi teklif vermek için çok daha uygun olmasıdır.

Rekabetçi piyasa yapısında, yüksek tüketime ve pazarlık gücüne sahip tüketicilerin diğer tüketicilere göre daha uygun koşullarda elektrik satın alması beklenen bir durumdur. Bu noktada, serbest piyasaya geçiş sürecinde bir ara dönem mekanizması olarak uygulanan nihai tüketici tarifelerinin tüketiciyi korumak ya da güvenli bir liman oluşturmak için mi, piyasayla rekabet etmek için mi, yoksa tüketiciyi piyasaya yönlendirmek için mi oluşturulması gerektiği sorusu önem kazanmaktadır. Türkiye elektrik piyasasında dağıtım özelleştirmeleri tamamlanmış ve serbest tüketici limiti sanayi ve ticarethane grubundaki tüketicilerin büyük bölümünü kapsayacak seviyeye indirilmiş olmakla birlikte, üretim özelleştirmelerinde henüz yolun başında olduğu görülmektedir. Üretim portföyünün büyük kısmının kamu elinde olduğu ve henüz likit bir toptan satış piyasasının oluşmadığı mevcut yapıda, çok sayıda tedarikçi olmakla birlikte, güçlü ve nitelikli bir perakende satış rekabetinin varlığından söz etmek güçtür. Bu nedenle, sanayi ve ticarethanelere yönelik tarifelerde geleceğe dönük değişiklikleri, rekabet seviyesine bağlı olarak iki aşamada ele almak yerinde olacaktır.

Öncelikle, üretim özelleştirmelerinin belirli bir seviyeye gelip, perakende satış seviyesinde yeterince güçlü tedarik şirketlerinin ve rekabetin var olduğunun kabul edileceği döneme kadar geçecek sürede; nihai tüketici tarifelerinin, tüketiciyi korumak ve tedarikçi bulamayan tüketicilerin de eksik rekabetten dolayı cezalandırılmasını önlemek amacıyla ön planda olması gerektiği değerlendirilmektedir. Bunun yanında, serbest piyasaya geçiş yapma noktasında olan tüketicilerin daha rasyonel karar verebilmelerini temin etmek adına, düzenlemeye tabi nihai tüketici fiyatlarının uygulama tarihinden belirli bir süre öncesinde açıklanmasının yerinde olacağı düşünülmektedir<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Örnek olarak 2014 yılındaki uygulama ele alındığında;

Üretim özelleştirmelerinin tamamlanması ve likit bir toptan satış piyasası oluşturmak konusunda ileri aşamalara geçilmesiyle birlikte, sanayi tarifelerinden başlamak üzere tarifelerin daha yalın bir şekilde ve piyasadaki ortalama rekabetçi fiyat seviyesinden yüksek seviyelerde belirlenerek, tüketicilerin piyasaya geçişini özendirici bir yapıya getirilmesi yerinde olacaktır. Başka bir ifadeyle, iyi işleyen rekabetçi bir toptan satış piyasasının gelişimiyle birlikte, mevcut yapıda varsayılan tedarik tarifesi olarak kabul edilebilecek olan nihai tüketici tarifelerinin, gerçek anlamda “son kaynak tarifesi”ne yakınsaması sağlanmalıdır.

Gerek Türkiye tecrübesi, gerekse diğer ülke tecrübeleri göstermektedir ki, basiretli tacir olarak nitelendirilen ve bilinç seviyesinin daha üst noktada olduğu kabul edilen sanayi ve ticarethane grupları bakımından dahi fiili olarak rekabetçi piyasaya geçişin sağlanmasında büyük zorluklar yaşanmaktadır. Konuya meskenler açısından bakıldığında ise söz konusu zorluklar daha büyük seviyelere gelmektedir. Mesken grubundaki tüketicilerin elektrik alım miktarının düşüklüğü ve dolayısıyla da pazarlık gücünün az olması, tüketici bilincinin daha düşük seviyede olması ve ayrıca bu tüketicilere yönelik satış ve pazarlama faaliyetlerinin daha maliyetli olması gibi unsurların, meskenlere yönelik rekabetin daha zorlu bir süreç haline gelmesine neden olan başlıca unsurlar olduğu görülmektedir. Basiretli tacir niteliğine sahip olan sanayi ve ticarethane grubundaki tüketicilerin serbest piyasaya geçişlerinde yaşanan problemler de dikkate alındığında, meskenlere yönelik tarifelerin kaldırılarak rekabetçi yapının oluşturulması bakımından daha uzun bir sürece ve aşamalı süreçlere ihtiyaç bulunduğu düşünülmektedir. Bu süreçlerde dikkat edilmesi gereken bir husus da, iletim ve sayaçlara yönelik teknik altyapının, meskenlerin de serbest tüketici haline geldiği bir piyasa yapısını kaldırabilecek bir düzeye getirilmesi gereksinimidir.

Yukarıda sayılan hususlar birlikte değerlendirildiğinde, meskenlere yönelik perakende satış rekabetinin tesisinde sadece serbest tüketici limitini düşürmenin tek başına yeterli olmayacağı ve bunun da ötesinde, tüketici geçişlerinde ortaya çıkacak problemler

- 
- 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olacak tarifelere ilişkin EPDK kararının 31.12.2013 tarihinde,
  - 01.04.2014 tarihinden itibaren geçerli olacak tarifelere ilişkin EPDK kararının 31.03.2014 tarihinde,
  - 01.07.2014 tarihinden itibaren geçerli olacak tarifelere ilişkin EPDK kararının 26.06.2014 tarihinde

alındığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, 3'er aylık dönemler için belirlenen tarifeler, uygulama döneminin başlamasından önceki hafta karara bağlanarak ilan edilmektedir.



nedeniyle tüketici algısının olumsuz etkilenmesinin orta ve uzun vadede piyasadaki rekabetin tesisi sürecine zarar vereceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle de, serbest tüketici limitinin meskenleri kapsayacak şekilde düşürülmesinden önce, tüketici farkındalığının artırılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Tüketicilerin fiyat hareketlerine yönelik farkındalığının sağlanması noktasında, nihai tüketici tarifelerinin toptan satış piyasasında oluşan fiyat hareketlerini ve mevsimselliği yansıtacak şekilde oluşturulması ve daha sık aralıklarla güncellenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bu noktada birinci tercih tüketici limitinin bir süre daha meskenler hariç olarak sıfır seviyesine indirilmesi olmakla birlikte, mevcut durumda bazı mesken tüketicilerinin halihazırda serbest tüketici statüsü kazandığı görülmektedir. Bu durumda, mesken tüketicilerinin serbest tüketici statüsüne geçmesi halinde, meskenlere yönelik nihai tüketici tarifelerinin bir süre daha 'tüketiciyi piyasaya yönlendirme' amacı yerine; 'piyasayla rekabet eden', 'tüketiciyi koruyan' ve mevsimsel ve gün içi fiyat hareketlerini yansıtarak tüketicilerin elektrik fiyatlarını takip etmesini sağlayacak şekilde 'tüketici bilinçlenmesini' hedef alan bir yapıda olmasının tercih edilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

#### 4. ELEKTRİK PİYASALARININ SERBESTLEŞME SÜRECİNDE KURUMSAL YAPI

Farklı ülke tecrübelerinin ışığı altında, elektrik piyasalarının serbestleşmesine ve rekabete açılmasına yönelik adımların listelenmesi mümkündür. Bu liste; dikey bütünleşik yapının ayrıştırılması, özelleştirmeler, üçüncü tarafların şebekelere erişiminin sağlanması, tüketicilerin tedarikçilerini seçme serbestisi, şeffaflık gibi birçok konuyu içerecek şekilde genişletilebilir. Bununla birlikte, üzerinde hemfikir olunan nokta, yukarıda sayılan adımların atılabilmesi için sürecin düzenleyici mekanizmalarda ve kurumsal yapıda gerçekleştirilecek reformlarla desteklenmesi gerektiğidir. Bunu gerçekleştirmek üzere, serbestleşme sürecini yaşayan ülkelerde, tüm piyasalarda rekabet hukukunu uygulamakla görevli olan rekabet otoritelerinin yanında, yeterli sektörel bilgiye, etkin düzenleme yapma ve uygulama gücüne sahip sektörel düzenleyici kurumların, kurumsal yapıdaki yerini aldığı görülmektedir.

Sektörel düzenlemeye tabi piyasalarda aynı zamanda rekabet hukuku kural ve yaptırımlarının da bulunması birçok tartışmayı da beraberinde getirmektedir. Bu iki alan arasında ortaya çıkan karmaşa halinin teşebbüsler tarafından “*forum shopping*” davranışı ile suiistimal edilmesi söz konusu olabilmektedir. *Forum shopping*, teşebbüslerin şikâyet ya da bildirimlerini aynı konuda yetkileri bulunan her iki kuruma veya kurumlardan yalnızca birine yapmak suretiyle birbirleriyle çelişen ve çoğu zaman teşebbüs lehine olan kararlar alınmasına neden olmaları halidir. Bu gibi durumlarda teşebbüsler, kurumlar arasındaki yetki çatışmasından fayda sağlamaya çalışmaktadır. Bu durum, düzenleyici kurumların ve diğer kamu kurumlarının serbestleşme sürecindeki rolünün ve fonksiyonlarının açık bir şekilde tanımlanması ve bu anlamda bir karışıklığa yol açmamasının sağlanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Elektrik piyasasının serbestleşme sürecinde rekabet hukuku uygulamalarının yerinin daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle sektörel düzenlemeler ile rekabet hukuku uygulamaları arasındaki yaklaşım farklılığının ortaya konulması gerekmektedir. Aşağıda öncelikle bu konuya yer verilecek; ardından da, Türkiye uygulaması çerçevesinde kurumsal yapı bakımından dikkate alınması gereken problemler değerlendirilecektir.

#### 4.1. Rekabet Hukuku Uygulamaları ve Sektörel Düzenlemeler Arasındaki Farklılıklar

Sektörel düzenlemeler ile rekabet hukuku uygulamaları arasındaki en temel farklılık, *ex-ante* (öncül) ve *ex-post* (ardıl) yaklaşımlardan kaynaklanmaktadır. Sektörel düzenlemeler, bir anlamda geleceğe dönük olarak, rekabetin tesisi amacıyla teşebbüslerin nasıl davranması gerektiğini belirleyen ve bazı teşebbüs davranışlarını önceden kısıtlayan detaylı *ex-ante* kurallardan oluşur. Bu yaklaşımın başlıca avantajı, teşebbüsler için hukuki belirsizliğin azalmasının sağlanmasıdır. Rekabet hukuku uygulamaları ise (birleşme ve devralmaların kontrolü dışında) daha çok, teşebbüsün geçmiş davranışlarını inceleyerek, bu davranışlar sonucunda piyasadaki rekabet üzerinde ortaya çıkan zarara odaklı (*harm-based*) değerlendirmelere dayanmaktadır. Rekabet hukuku kapsamında bir teşebbüsün hâkim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığına ilişkin olarak yürütülen bir soruşturmada, teşebbüsün bu davranıştaki *niyetinin* ne olduğu, davranışının *etkisinin* ne olduğu, bu davranışta teşebbüsün herhangi bir *ekonomik haklı gerekçesinin* bulunup bulunmadığı gibi hususlar, yapılacak değerlendirmeyi etkilemektedir.

*Ex-ante/ex-post* yaklaşım farklılığını ortaya koyan bir örnek olarak; fiyatlandırma konusundaki kuralların *ex-ante* olarak konulması, sektörel düzenlemede yaşanabilecek sorunlardan kaynaklı hata riskini içermekle birlikte büyük yatırımların söz konusu olduğu elektrik piyasasında teşebbüsler açısından ileriye dönük belirsizlikleri azaltacak ve *ex-post* rekabet hukuku müdahalesine kıyasla, teşebbüsler için daha öngörülebilir bir ticaret ortamı sağlayacaktır.

Rekabet hukukunun *ex-post* yaklaşımının bir sonucu olarak, özellikle hâkim durumun kötüye kullanılması davranışına yönelik incelemelerde, ilgili pazarın analizi, niyet ve/veya etkinin bulunup bulunmadığı gibi değerlendirilmelerin yapılması sebebiyle, ihlalin saptanması daha güç hale gelmektedir. Bu anlamda, *ex-post* müdahalelerdeki ispat standardı *ex-ante* düzenlemelere kıyasla daha yüksek seviyededir. Bu durum ayrıca, rekabet hukuku kapsamında değerlendirmelerde uzun ve detaylı bir inceleme sürecini de beraberinde getirmektedir. Örneğin, elektrik piyasasında rekabetin korunması bakımından hassas nitelikte olan ve mümkün olduğunca hızlı şekilde müdahale edilmesi gereken şebekeye erişim konusunda Rekabet Kurulunun aldığı ÇEAŞ kararında, şikayetin Nisan 2002 tarihinde yapıldığı ve nihai kararın 19 ay sonra

Kasım 2003 tarihinde alındığı görülmektedir. Bu durum, serbestleşme sürecinde büyük öneme sahip olan şebekeye erişim ya da ayrımcılık gibi hususlarda, ispat standardı daha düşük olan ve daha hızlı ve yapısal müdahaleyi mümkün kılan *ex-ante* sektörel düzenlemelerin önemini ortaya koymaktadır.

Sektörel düzenlemeler ile rekabet hukuku uygulamaları arasındaki farklardan biri de, sektörel düzenlemelerin daha çok, rekabetin mevcut olmadığı piyasalarda rekabetin tesisi sürecinde ihtiyaç duyulan bir alan olması ve rekabet seviyesinin artmasıyla birlikte sektörel düzenlemelere olan ihtiyacın azalmasıdır. Rekabet hukuku müdahalesi ise, tüm piyasalarda sürekli olarak işlevseldir. Bu durumun bir sonucu olarak, rekabet hukukunun elektrik piyasasında hangi ağırlıkta ve nasıl uygulanacağı hususu, piyasanın rekabetçi seviyesinin gelişimine ve özelleştirmelerde gelinen noktaya bağlı dinamik bir yapıya sahiptir<sup>80</sup>.

Rekabet hukuku uygulamasının süreç içinde değiştiği de dikkate alındığında, düzenlemeye tabi sektörlerde hangi durumlarda rekabet hukukunun uygulanacağı, hangi durumlarda ise müdahalenin tamamen sektörel düzenlemeye bırakılacağı konusu daha da karmaşık hale gelebilmektedir. Düzenlemeye tabi sektörlerde rekabet hukuku uygulamasına ilişkin olarak ABD ve AB örneklerine bakıldığında; bir sektörün düzenlemeye tabi olmasının, o sektörün rekabet hukuku kurallarından bağışık olması sonucunu doğurmayacağı kuralının bulunduğu görülmektedir. Ancak, ABD uygulamasında, rekabet ihlalleri sonucunda ortaya çıkacak zararı önlemeye ve ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerin varlığı halinde, rekabet hukuku uygulamasının katkısının sınırlı olacağı düşüncesi benimsenmişken; AB uygulamasında, rekabetçi endişeleri ortadan kaldırabilecek nitelikte düzenlemelerin bulunmasının, rekabet hukuku müdahalesini engellemeyeceği yaklaşımı hakimdir. ABD uygulamasında, düzenleyici çerçeve ile teşebbüslere getirilen bir yükümlülüğün varlığı halinde, rekabet hukuku anlamında bir yükümlülük getirilmesine gerek bulunmadığı yaklaşımı ortaya konulmuş; AB uygulamasında ise, düzenlemelerle getirilen yükümlülük veri kabul edilerek, bu yükümlülüğe aykırı davranış sergilenmesinin, aynı zamanda bir rekabet ihlali olarak da kabul edilebileceği yaklaşımı benimsenmiştir. AB yaklaşımında, altyapıya rakiplerin erişimini engelleme gibi davranışlar, yalnızca sektörel

---

<sup>80</sup> Rekabet Kurumu ve EPDK arasındaki ilişkiler konusuna ilişkin bkz. ŞAHİN, S. Y. (2010), "Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki", Rekabet Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 4, 7-57.

düzenlemeler anlamında değil, rekabet hukuku anlamında da ihlal teşkil edebilecektir. Yine, sektörel düzenlemelere uygunluk, rekabet hukukunun uygulanabilirliğini ortadan kaldırmamaktadır.

Benzer amaçlara sahip olan sektörel düzenlemeler ile rekabet hukukunun eş zamanlı olarak uygulanması, bazı problemleri kaçınılmaz olarak beraberinde getirmekte ve söz konusu problemleri önlemek üzere, görev bölüşümü ve kurumlararası ilişkiler konusunda, farklı ülkelerde farklı uygulamaların ortaya çıkabildiği görülmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta, her iki otorite de rekabet mevzuatını uygulayabilmektedir. Finlandiya'da, iki otorite de aynı konuyu inceliyor ise, konuya ilişkin ilk kararı verecek olan kurumun, diğerine danışması beklenmektedir. İspanya'da ise, Haziran 2013 tarihinde rekabet otoritesi ile sektörel düzenleyici kurumların tek bir çatı altında toplanması öncesinde, rekabet hukuku mevzuatına aykırılık tespit etmesi durumunda sektörel düzenleyicinin görevi, rekabet otoritesini bilgilendirmek ve kuruma bağlayıcı olmayan bir görüş bildirmekle sınırlı bulunmaktaydı.

Gelinen noktada, elektrik piyasasında rekabeti kısıtlama potansiyeli taşıyan bir teşebbüs davranışına hangi kurumun müdahale edeceği konusunun, daha ziyade somut olay özelinde değerlendirilmesi gerektiği söylenebilecektir. Bu noktada, iki kurum arasında sürekli bir işbirliği ve koordinasyon mekanizmasının bulunmasının, her iki mevzuat kapsamında ihlal olabilecek nitelikteki davranışlara yapılacak müdahalenin mümkün olduğunca etkin ve etkili olması ve böylece piyasadaki rekabetin korunması bakımından büyük önem taşıdığı vurgulanmalıdır.

#### **4.2. Türkiye Elektrik Piyasalarında Sektörel Düzenlemeler ve Rekabet Hukuku Uygulamaları**

Türkiye uygulamasına bakıldığında, bazı durumlarda, bir teşebbüs davranışının, hem elektrik piyasası mevzuatı hem de rekabet hukuku mevzuatı kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olduğu görülmektedir. Örneğin, iletim ve dağıtım şirketlerinin, üçüncü kişilerin şebekeye erişimini engellemeye yönelik davranışları, lisans hükümlerine aykırılık bağlamında elektrik piyasası mevzuatını ihlal ederken; tedarik pazarındaki mevcut ve potansiyel rakipleri piyasa dışına itmek suretiyle rekabeti kısıtlaması halinde rekabet hukuku mevzuatı çerçevesinde sözleşme yapmanın reddi/zorunlu unsurun kullanılmaması kapsamında ihlal teşkil edebilecek

ve her iki mevzuat çerçevesinde yaptırıma konu olabilecektir. Yine, bir görevli tedarik şirketinin, lisans bölgesindeki bir serbest tüketicinin tedarikçisini seçme hakkını fiilen engellemesi ve bu yolla, tedarik piyasasındaki rekabeti kısıtlaması durumunda, hem EPDK'nın, hem de Rekabet Kurumunun müdahalesine açık bir alan ortaya çıkacaktır.

Bu tip hallerde, hangi kurumun, hangi koşullar altında, nasıl ve ne ölçüde müdahale edeceği konusunda ilgili mevzuat kapsamında bir netlik bulunmamakta olup, kural olarak, her iki kurumun da konuya ilişkin inceleme yapabileceği ve ilgili davranışa, kendi mevzuatı çerçevesinde yaptırım uygulayabileceği söylenebilecektir.

Sektörel düzenlemeye tabi olan bir piyasada rekabet hukukunun da uygulanması konusu, Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 2008/13184 Esas No., 2012/359 Karar No.'lu kararında geçen ifadelerle de açıklık kazanmaktadır. Buna göre; bir 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 de Rekabet Kurulunun soruşturma açıp açmama konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Aynı kararda; düzenleyici kurum onayıyla gerçekleştirildiği ifade edilen hususlar hakkında da 4054 sayılı Kanun çerçevesinde gerekli araştırmanın yapılması gerektiği; aksi kabulün, piyasada hâkim durumda bulunan teşebbüsün faaliyette bulunduğu piyasa nedeniyle rekabete aykırı davranışlarının yaptırımsız kalması sonucunu doğuracağı ifade edilmekte ve regülasyon kurumlarının kararları doğrultusunda hareket eden teşebbüslerin her durumda rekabet hukuku kurallarından bağışık tutulamayacağı açık olduğu vurgulanmaktadır.

Benzer şekilde, Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 2008/14245 Esas No., 2012/960 Karar No.'lu kararında; *"Bir piyasanın düzenleyici ve denetleyici bir kurumun regülasyonuna tabi olmasının o piyasada yer alan faaliyetleri 4054 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarmayacağı, Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Kanun çerçevesinde tüm mal ve hizmet piyasalarında rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetimleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamakla görevlendirilmiş olduğu, söz konusu düzenleyici kurumların piyasa hakkındaki tasarruflarında rekabetçi bir piyasa düzeni sağlamakla yükümlü olmalarına rağmen, piyasada gerçekleşen rekabet ihlallerinin tespit ve idari yaptırıma tabi tutulması, Kanun veya ikincil düzenlemelerle öngörülen veya*

*öngörülebilir istisnalar dışında, 4054 sayılı Kanun kapsamında Rekabet Kurulunun görev alanına girdiği görülmektedir.”* denilmiştir.

Rekabet hukuku ve sektörel düzenleme görev ve yetki ilişkilerinin incelendiği en güncel karar, Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 2010/4805 Esas No., 2014/832 Karar No.'lu kararı olup, kararda; Rekabet Kurulunun tüm mal ve hizmet piyasalarındaki rekabet ihlallerini tespit etmek ve yaptırım uygulamak konusunda genel yetkili ve görevli kurum, 4054 sayılı Kanun'un bu konudaki genel nitelikli kanun olduğu; sektörel mevzuatta da rekabetin korunması ve rekabet ihlali niteliğindeki fiiller karşısında idari yaptırım uygulanması yönünde hükümler bulunduğu açık olmakla birlikte, sektörel mevzuatta öngörülen istisnai haller dışında Rekabet Kurumunun genel olarak **rekabetçi olmayan davranışların ortaya çıkmasından sonra ihlalin tespiti ve yaptırım uygulaması** yoluna gidebileceği; sektörel düzenleyicinin ise, ilgili piyasanın rekabetçi bir yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla, piyasa koşullarını önceden yaptığı sektörel düzenleyici işlemler ve aldığı tedbirler vasıtasıyla sağlamakla görevli olduğu; bu düzenlemelerin genel olarak **piyasanın yapısal sorunlarını gidermeye yönelik teknik düzenlemeler** veya piyasa aktörleri arasında yaşanabilecek ihtilafları gidermeye yönelik tedbirler olduğu ifade edilmektedir.

Anılan kararda ayrıca, olası bir rekabet ihlali hakkında Rekabet Kurumunun ve sektörel düzenleyici kurumun izleyeceği yolların ve alacağı kararların birbirinden farklı olduğu belirtilmekte ve geçmiş tarihli Danıştay kararındaki ifadeler yinelenerek; sektörel düzenleyicinin amacının ilgili piyasada rekabetin tesisi, rekabetin engellenmesine ve rekabetçi zararın önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılmasına yönelik olduğu; Rekabet Kurulunun ise, açabileceği bir soruşturma sonucunda verebileceği idari para cezasının, anti-rekabetçi davranışların ve bunların altında yatan saikin cezalandırılmasına ilişkin olduğu belirtilmektedir.

Bu kapsamda verilebilecek güncel örneklerden biri, TÜPRAŞ'ın fiyatlandırmalar ve yaptığı sözleşmeler yoluyla hâkim durumunu kötüye kullandığına ilişkin 17.01.2014 tarih ve 14-03/60-24 sayılı Rekabet Kurulu kararıdır. Bu karar ile 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile düzenlenen ve EPDK'nin düzenleme ve denetimine tabi olan akaryakıt piyasasında, sektörel düzenlemelerin ana konularından bir olan fiyatlandırmaya ilişkin olarak rekabet hukukunun uygulandığı görülmektedir.

Elektrik piyasası özelinde ise, EPDK'nın henüz kurumsallaşmadığı 2002 yılında yürütülen ve şebekeye üçüncü tarafların erişimi konusunun incelendiği ÇEAŞ soruşturmasının, Rekabet Kurulunun bu alandaki başlıca kararı olduğu; bunun dışında, Rekabet Kurumunun daha çok özelleştirmeler ve dolayısıyla da piyasadaki birleşme ve devralma işlemlerinin kontrolü kapsamında etkin bir rol üstlendiği görülmektedir. Özellikle elektrik dağıtım özelleştirmelerinin ardından, dağıtım şirketlerine yönelik şikayetler artmış olmakla birlikte, bu kapsamda henüz bir soruşturma açılmamış olup, bu konu, serbestleşme sürecinin dinamik yapısı dikkate alınarak değerlendirilmesi gereken bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim, AB üyesi ülkelerdeki uygulamalar ele alındığında, özellikle yerleşik dağıtım şirketlerine ilişkin soruşturmaların, meskenler de dahil tüm tüketicilerin serbest olduğu 2007 yılından sonra arttığı ve rekabet hukuku uygulamasının, piyasanın potansiyel olarak daha rekabetçi hale gelmesiyle birlikte önem kazandığı görülmektedir.

Türkiye uygulamasında, dağıtım şirketlerinin özelleştirme sürecinin 2013 yılında tamamlanması, hukuki ayırıştırma için verilen sürenin Haziran 2013'te sona ermiş olması gibi hususlar dikkate alındığında, dağıtım şirketlerine yönelik şikayetlerde öne çıkan problemlerin, teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanmalarının bir sonucu mu, yoksa özelleştirmeler sürecinde ve serbestleşme kapsamındaki sektörel düzenlemelerin hayata geçirilmesi sürecinde ortaya çıkan problemler mi olduğunu ayırt etmenin kolay olmadığı görülmektedir. Bu kapsamdaki zorluğun, rekabet hukuku müdahalesine başvurmak konusunda temkinli bir yaklaşımı beraberinde getirdiği söylenebilir. Dolayısıyla, özelleştirmelerin ağırlıklı olduğu bu geçiş döneminde, rekabet hukuku uygulamalarından ziyade sektörel düzenlemelerin belirleyici olmasının kaçınılmaz olduğu değerlendirilmektedir. Öte yandan, özelleştirmelerin tamamlanması ve sektörel düzenleyici altyapının da belirginleşmesi sonucunda, teşebbüs davranışlarının etkileri piyasa üzerinde daha belirleyici olacak ve piyasada daha etkin bir rekabet hukuku uygulaması mümkün ve gerekli olabilecektir. Nitekim, Uluslararası Enerji Ajansı'nın 2009 yılı Türkiye Raporu'nda özelleştirme işlemlerinin büyük ölçüde tamamlanması ve piyasanın rekabetçi hale gelmeye başlamasıyla birlikte rekabet hukukunun piyasaya müdahale edebileceği alanın da gittikçe genişleyeceği tespitinde



bulunularak, bu süreçte Rekabet Kurumunun enerji sektöründeki sorunlara daha fazla kaynak ayırması gerektiği ifade edilmiştir<sup>81</sup>.

Elektrik piyasasındaki rekabet seviyesinin artmasıyla birlikte rekabet hukuku uygulamasının daha etkin hale geleceğini söylemek mümkün olsa da, özellikle münferit olaylarda sektörel düzenlemelerin hızlı ve etkin bir şekilde uygulanarak, şikayet konusu, rekabet hukuku çerçevesinde kapsamlı bir soruşturma gerektirecek noktaya gelmeden önce ihlalin sonlandırılması, tercih edilen bir durumdur. Rekabeti kısıtlamaya yönelik birçok problemin rekabet hukuku kapsamında ele alınabilecek olmasına rağmen, sektörel düzenlemelere ve sektörel düzenleyici kuruma ihtiyaç duyulmasının ana sebebi, doğal tekel niteliğine sahip olan ve zorunlu unsur olarak kabul edilen iletim ve dağıtım faaliyetlerini yürüten şirketlerce gerçekleştirilen rekabeti kısıtlayıcı davranışlara hızlı ve etkin bir şekilde müdahale edilmesi gerekliliğidir. Nitekim AB'nin 2009 tarihli Elektrik Direktifi'nde<sup>82</sup>, elektrik iletim ve dağıtım şebekelerinin yükümlülüklerine ilişkin olarak sektörel düzenleyici kuruma yapılacak şikayetlerin iki ay içinde karara bağlanması gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca, söz konusu sürenin, düzenleyici kurumun ek bilgilere ihtiyaç duyduğu hallerde iki ay için daha uzatılabileceği; buna ilaveten bir uzatmaya ihtiyaç duyulması halinde, şikayetçinin onayı ile söz konusu sürenin uzatılabileceği ifade edilmiştir. Düzenleyici kurumların şebekeye ilişkin konularda yapılacak şikayetleri kısa sürede değerlendirmesi ve sonuçlandırması yönündeki uygulamanın, ülkemizde de benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu konudaki gecikmeler, mevcut ve potansiyel rakiplerin piyasa dışına itilmesine ve piyasadaki rekabetin kısıtlanmasına neden olacağından, ***iletim ve dağıtım şirketlerinin faaliyetlerine ilişkin şikayetlerin EPDK tarafından öncelikli ve hızlı şekilde değerlendirilmesine yönelik denetim mekanizmasının geliştirilmesinin*** yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki; 6446 sayılı Kanun ile birlikte, dağıtım şirketlerinin denetlenmesine ilişkin olarak ETKB'ye ve EPDK'ya yüklenen görev ve sorumluluklar kapsamında bazı belirsizlikler ortaya çıkmıştır. 6446 sayılı Kanun'un 15. maddesinde, elektrik dağıtım şirketlerinin denetiminin ETKB tarafından yapılacağı belirtilirken; 9.

---

<sup>81</sup> IEA (2009), *Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review*, International Energy Agency, Paris, s.22.

<sup>82</sup> Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.

maddesinde ise, dağıtım faaliyetlerini EPDK'nın denetleyeceği hükme bağlanmıştır. 6446 sayılı Kanun'da yer alan bu çelişkili düzenlemenin sonucu olarak, dağıtım şirketlerinin yoğun bir denetim altında faaliyet göstereceği ve bu durumdan olumsuz etkilenebileceği düşünülebilir. Bu belirsiz ve karmaşık durumun, dağıtım şirketlerine yapılan denetimlerde verimsizliğe yol açacağı ve hatta bunun da ötesinde denetim sürecinin yönetilemez hale geleceği yönünde görüşler de mevcuttur. Yukarıda da belirtildiği üzere, kurumların aynı konuda denetim yapmaları durumunda, teşebbüslerin yetki belirsizliğinden ya da çakışmasından yararlanması ve kurumların birbiriyle çelişen kararlar alması riski ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, Kanun'da, dağıtım şirketlerine yapılacak denetimlerde ETKB'nin ve EPDK'nın rollerinin daha açık bir şekilde tanımlanacağı bir değişiklik yapılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. 6446 sayılı Kanun kapsamında, rekabetçi yapının tesisi amacıyla dağıtım şirketlerine getirilen kısıtlamaların, *ex-ante* nitelikte olan, hızlı ve etkin müdahale gerektiren hususlar olduğu ve EPDK'nın kuruluş amacının ve yapılanmasının (insan kaynağı, piyasa izleme mekanizmaları, veri toplama gibi) bu amaca yönelik şekilde tasarlandığı dikkate alındığında, söz konusu denetim mekanizmasında EPDK'nın daha açık ve ağırlıklı bir role sahip olmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kapsamlı *ex-ante* düzenlemeler ve etkili bir denetim mekanizması yoluyla, iletim ve dağıtım faaliyetlerine yönelik şikayetlere sektörel düzenlemeler kapsamında hızlı ve etkin bir şekilde müdahale edilerek, piyasadaki rekabet önemli ölçüde kısıtlanmadan önce şikayet konusu davranışın sonlandırılması, konuya ilişkin olarak rekabet hukuku kapsamında *ex-post* ve zarar odaklı bir müdahale yapılması gerekliliğini de büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır. Öte yandan, rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olabilecek teşebbüs davranışına Rekabet Kurumunun ve EPDK'nın eşzamanlı müdahalede bulunmasının her zaman ihtimal dahilinde olduğu unutulmamalıdır.

6446 sayılı Kanun kapsamında özellikle görevli tedarik şirketlerinin rekabeti kısıtlayıcı davranışlarına yönelik olarak EPDK tarafından tedbir alınmasının düzenlenmiş olması, ileride bu alanda ortaya çıkacak vakalarda EPDK ve Rekabet Kurumu tarafından yapılacak incelemelerde kurumlararası işbirliğinin önemini daha da artırmaktadır. Nitekim, OECD raporlarında da, Rekabet Kurumunun, EPDK'nın düzenleyici işlemlerine iştiraki için yasal bir zemin tesis edilmesi konusunda tavsiyede

bulunulmuş<sup>83</sup>; iki kurum arasında işbirliğini öngören yasal bir zemin oluşturulmasının yanı sıra, iletişim ve koordinasyon usulünün tespit edileceği resmi bir protokol yapılmasının gereği işaret edilmiştir.<sup>84</sup> Bu kapsamda, her iki kuruma gelen şikayetlerde, sürecin hangi aşamasında diğer tarafın bilgilendirileceği, hangi durumlarda hangi prosedür çerçevesinde destek talep ve temin edileceği ve hangi durumlarda şikayet konusunun diğer kurumun müdahale alanına bırakılacağı gibi hususları içeren bir tür işbirliği ve bilgi değişimi mekanizmasının, iki kurumun ortak çalışmasıyla hazırlanmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

---

<sup>83</sup>TÜSİAD-OECD (2003), *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, İstanbul.

<sup>84</sup> OECD (2005), *Türkiye’de Rekabet Hukuku ve Politikası*, Paris.

AB üyesi pek çok ülkede, rekabet otoritesi ve enerji sektörü düzenleyici kurumu arasında sürekli işbirliği ve düzenli bilgi alışverişini sağlamak ve sağlamlaştırmak üzere çeşitli işbirliği mekanizmaları benimsenmiş olup; İrlanda, Romanya, Finlandiya gibi bazı ülkelerde söz konusu koordinasyonun altyapısını oluşturmak üzere kurumlar arasında işbirliği protokolü imzalanmıştır.

## SONUÇ

Türkiye elektrik piyasalarının oldukça uzun ve meşakkatli olan serbestleşme sürecine ilişkin sağlıklı politika önerilerinin yapılabilmesi, öncelikle geçmiş uygulamaların ve bu uygulamalardan miras kalan problemlerin doğru analiz edilmesiyle mümkün olacaktır. 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile hız kazanan serbestleşme serüveninde yaşanan tecrübelerde, üretim ve toptan satış piyasaları bakımından, Yİ-YİD projeleri ile üretim özelleştirmeleri; perakende satış seviyesi bakımından ise, tüketicilerin tedarikçi seçme serbestisi konusunda yaşanan gelişmeler ile birlikte dağıtım özelleştirmeleri ön plana çıkmaktadır.

Üretim ve toptan satış piyasalarında Yİ-YİD projeleri kapsamındaki alım garantili sözleşmelerin piyasanın bir bölümünü rekabete kapalı hale getirdiği ve rekabetin tesisine yönelik olarak belirlenecek yol haritalarında, bu sözleşmelerin büyük bölümünün sona ereceği tarih olan 2018-2019 döneminin önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmesi gerektiği görülmektedir. Üretim özelleştirmeleri bakımından özellikle son dönemde bir ivme yakalanmış olmakla birlikte, Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinin ön plana çıkan özelliği; dağıtım özelleştirmelerine öncelik verilmesi ve serbest tüketici limitinin aşağı çekilmesi sonucunda, rekabetin tesisine yönelik olarak perakende satış seviyesinde atılan adımların, üretim ve toptan satış seviyelerindeki adımlardan daha hızlı olmasıdır. Serbestleşmeden beklenen rekabet ortamının henüz kurulamadığı toptan satış-perakende satış piyasalarında, tüketicilerin sağlayıcılarını seçme hakkına sahip olmasının tek başına bu ortamı sağlayamayacağı açıktır. Perakende satış seviyesinde rekabetçi yapının tesisinin başlıca amacının üretim ve toptan satış seviyelerindeki rekabetin getirilerinin nihai tüketiciye yansıtılması olduğu dikkate alındığında; dağıtım özelleştirmelerinin ve serbestleşmenin daha anlamlı bir hale gelmesinin ön koşulunun, üretim özelleştirmelerinde yol kat edilerek toptan satış piyasalarında rekabetçi bir yapının sağlanması olduğu görülmektedir.

Perakende satış seviyesi tek başına ele alındığında serbestleşme sürecinde dikkati çeken husus ise, dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin *özelleştirme süreci* ile serbest tüketici limitinin düşürülmesiyle desteklenen *serbestleşme sürecinin* eşzamanlı olarak yürütülmesinin, uygulamada eşgüdüm sorununa yol açması ve bu durumun

ortaya çıkardığı yapısal tartışmaların, daha ileri adımların atılmasını zorlaştırmasıdır. Bu tecrübelerden hareketle, serbestleşme sürecinin devamında, gerek özelleştirme ve serbestleşme süreçleri arasında, gerekse toptan satış ve perakende satış piyasalarının gelişim süreçleri arasında uyum ve eşgüdüm gözetilmesi büyük önem taşımaktadır. Özelleştirmeler ile birlikte devletin piyasa oyuncusu olarak rolünün azalmaya başladığı; bununla birlikte, düzenleyici ve denetleyici rolünün ön plana çıktığı bu aşamada hazırlanan Sektör Araştırması Raporu'nda, elektrik piyasalarında rekabet konusu;

- Toptan satış seviyesinde rekabet,
- Perakende satış seviyesinde rekabet ve
- Serbestleşme sürecinde kurumsal yapı

olmak üzere üç ana başlık altında ele alınmıştır.

**Toptan satış piyasaları** bakımından, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile birlikte organize toptan elektrik piyasalarının mevzuattaki yerini alması ve buna ilaveten şeffaf ve güvenilir bir ticaret platformu olarak EPIAŞ'ın kurulması süreci, yeni bir evreye girildiğinin habercisi olarak kabul edilmelidir. Toptan satış seviyesine ilişkin değerlendirmelerde öncelikle, iyi işleyen bir toptan satış piyasasının tesisi için çok sayıda alıcının ve satıcının bulunmasının ötesinde, piyasa katılımcılarının fiyatları ve diğer ekonomik parametreleri belirleyecek ya da etkileyecek pazar gücüne sahip olmamasının önemine vurgu yapılmıştır. Pazar gücü probleminin merkeze alındığı değerlendirmelerde, geçmişte kamu teşebbüslerinin hâkimiyetinde olan piyasa yapısında söz konusu olmayan pazar gücü problemlerinin, özelleştirmelerin ardından rekabetin yeterince tesis edilemediği alanlarda ortaya çıkabileceğine dikkat çekilmiştir. Bu noktada, potansiyel pazar gücü problemlerinin henüz ortaya çıkmadan ya da büyümeden tespit edilmesi ve pazar gücünü azaltıcı mekanizmaları hayata geçirmek konusundaki etkinliğin artırılması amacıyla yönelik olarak bağımsız ve tarafsız bir yapıda kurgulanacak "piyasa izleme birimi" kilit bir öneme sahip olacaktır. Etkin bir piyasa izleme biriminin yanı sıra, şeffaflık konusundaki eksikliklerin giderilerek yine merkezi bir şeffaflık platformunun oluşturulması ve bunun yanında, gerekli altyapı çalışmalarının yapılarak talep tarafı katılımının hayata geçirilmesi gibi tamamlayıcı unsurlar da, iyi işleyen bir toptan satış piyasasının tesisi bakımından vazgeçilmezdir. Pazar gücü problemi kapsamında özellikle iletim kısıtlarından kaynaklanan bölgesel pazar gücü sorunu bakımından izleme ve şeffaflık araçlarının yanında etkin düzenleme ve denetim önem kazanmakla birlikte, serbestleşme sürecinde ileri seviyelere

geçebilmek için, iletim altyapılarına yönelik yatırımlar kilit unsur haline gelmektedir. Bu noktada, TEİAŞ'ın yatırım kararlarında ve uygulamalarında etkinliğinin artırılabilmesi yönünde adımlar atılması önem kazanmaktadır.

Toptan satış piyasalarına ilişkin değerlendirmelerin son bölümünde ise, özellikle üretim ve perakende satış faaliyetleri arasında gelişecek dikey bütünleşme yönündeki eğilim ve dikey ilişkiler konusu, olumlu ve olumsuz etkileriyle birlikte ele alınmıştır. Bu çerçevede, dikey bütünleşmenin oluşturacağı risklere karşı sektörel düzenlemeler ve rekabet hukuku kapsamında yapılacak müdahalelerin yanında, sağlıklı bilgi ve dolayısıyla da fiyat sinyali akışının sağlanması ve etkin risk yönetiminin kolaylaştırılması gibi hususlarda önemli role sahip olan, likit bir ikili anlaşmalar piyasasının tesisinin önemine vurgu yapılmıştır. Ek olarak, rekabetçi bir perakende satış piyasasının, toptan satış piyasasında oluşan rekabetin tüketiciye yansıtılabilmesi için tamamlayıcı ve gerekli olduğu; bununla birlikte, perakende satış seviyesinde piyasaya kısa süreli giriş-çıkışlar ile oluşacak “aşırı rekabetçi” yapının, piyasanın kısa döneme odaklanması ve etkin bir ikili anlaşmalar piyasasının oluşumunun engellenmesi riskini ortaya çıkardığı görülmektedir. Bu durum, toptan satış ve perakende satış seviyelerinin etkileşimini ortaya koymakta ve bu iki alanda rekabetin tesisi konusunda atılan adımların eşgüdüm içinde olmasını gerekli kılmaktadır.

**Perakende satış seviyesinde rekabet konusu**, “yerleşik dağıtım ve görevli tedarik şirketleri ve perakende satış seviyesinde rekabet” ile “perakende satış seviyesinde fiyatlama” olmak üzere iki başlık altında ele alınmıştır. Serbestleşme sürecinde, serbest tüketici limiti her yıl düşürülmekle birlikte, yerleşik şirketlerden kaynaklı geçiş maliyetleri nedeniyle tüketicilerin fiilen sağlayıcı değiştirmelerinin önünde engeller bulunmaktadır. İşlem maliyetleri, araştırma maliyetleri, sözleşmeden doğan maliyetler ve psikolojik maliyetler şeklinde özetlenebilecek geçiş maliyetlerinin, ayrıntılı düzenlemeler ve etkin denetimle ortadan kaldırılması gerekmektedir. Yerleşik şirketlerin hukuki ayrıştırmaya tabi tutulması süreci konusunda, dağıtım ve görevli tedarik şirketlerinin ayrı tüzel kişilikler altında yapılandırılmasıyla birlikte ilk adımlar atılmış olmakla beraber, mevcut yapı, ideal bir hukuki ayrıştırmadan uzaktır. 2016 yılına kadar öngörülen geçiş süreci ve farklı dağıtım bölgelerinin özelleştirme takvimlerindeki farklılıkların da bir sonucu olarak, hukuki ayrıştırmaların kapsamı ve düzeyi konusunda dağıtım şirketlerinin farklı aşamalarda olduğu görülmektedir. Bu anlamda, mevcut mevzuatın, organizasyon, yönetim, insan kaynakları, finansal

kaynaklar, bilgi değişimi gibi hususlarda etkin bir ayrıştırma için daha detaylı hale getirilmesi ve farklı bölgelerin ayrıştırma uygulamaları arasında eşgüdümlü sağlanması gereklidir. Uyum programları ve yıllık raporlamalar, ayrıştırmanın düzeyini ölçme ve etkinliğini artırma konusunda kullanılabilir araçlar arasındadır.

Perakende satış seviyesinde rekabetin tesisi bakımından önem kazanan bir diğer konu, tüketici farkındalığının sağlanması ve tüketicinin güçlendirilmesidir. Bu hususlarda atılacak adımlar, yerleşik şirketlerden kaynaklı tüketici geçiş maliyetlerini ve diğer tedarik şirketlerinin piyasaya girişi önündeki engelleri ortadan kaldırmak bakımından kritik önemdedir. Bu bağlamda, sektörel düzenlemeler kapsamında, tüketicilerin serbest tüketici hakları, alternatif sağlayıcılar ve fiyatlar konusunda bilgilendirilmesi, dağıtım şirketinin bağımsız olduğu algısının güçlendirilmesi, tüketim verilerine tedarik şirketlerinin erişiminin sağlanmasına ve rekabet kültürünün artırılmasına yönelik çalışmalar yapılması gereklidir. Yine, tüketicilerin sağlayıcı değiştirmesinin kolaylaştırılması bakımından, perakende satış sözleşmelerin süresinin sağlayıcı değiştirmeyi zorlaştırmaması, ihtilafların halli ve tedarikçi değişim süreçlerinin hızlandırılması, faturalarda yer verilecek bilgilerin ayrıntılı bir şekilde düzenleme ve denetlemeye tabi tutularak tüketici bilincini artırmanın bir aracı olarak kullanılması, tüketici geçişlerinin cezalandırılmaması ve yerleşik şirketlerce yaratılan güçlüklerin engellenmesi ihtiyacı söz konusudur. Bu hususlarda yapılacak sektörel düzenlemeler ve etkin denetimle birlikte perakende satış piyasasında rekabetin sağlanması konusunda önemli bir mesafe alınacaktır.

Perakende satış seviyesinde rekabetin tesisi sürecinin kilit unsurlarından biri de *nihai tüketicilere yapılan satışlarda uygulanan fiyat tarifeleridir*. Nihai tüketici tarifeleri, gerek toptan satış piyasasında oluşan maliyetlerin tüketicilere ne şekilde yansıtıldığı gerekse tüketicilerin serbest piyasaya geçişlerini nasıl etkilediği yönleriyle serbestleşme sürecinin belirleyici bir unsurudur. Serbestleşme sürecinde, rekabetçi anlamda henüz yeterince olgunlaşmamış piyasa şartlarında tüketicilerin zarar görmemesi amacıyla fiyat düzenlemelerine ihtiyaç duyulmakla birlikte, bu düzenlemelerin rekabetçi piyasa oluşumuna zarar vermesi de söz konusu olabilmektedir. Bu çerçevede, serbestleşme sürecinin nihai hedefinin rekabetçi piyasa yapısında fiyatın da piyasa mekanizmasının çalışması ile belirlenmesi olduğu noktasından hareketle; üretim ve toptan satış piyasalarında rekabetçi yapının ve likiditenin oluşumuna bağlı olarak, müşteri grupları özelinde farklılaşan takvimler ve yol haritaları dâhilinde nihai tüketici tarifelerinin

kaldırılması gerektiği görüşü ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte devam eden fiyat tarifelerinin; sıklıkla güncellenmesi, mevsimsel farklılıkları yansıtması, açık, şeffaf, kolay anlaşılır ve karşılaştırılabilir nitelikte olması gibi hususlar, piyasa oyuncularının ve tüketicilerin, düzenlenen tarifeler sonrası süreçteki rekabetçi piyasa yapısına hazırlanması açısından önem taşımaktadır. Bu geçiş sürecinde uygulanacak nihai tüketici tarifelerinde, elektriğin farklı zaman dilimleri bakımından homojen bir ürün olmadığından tüketiciler tarafından kavranması ve ayrıca, toptan satış piyasasındaki dalgalanmaların belli ölçüde yansıtılması yoluyla orta ve uzun vadede talep tarafı katılımının sağlanmasına yönelik hedeflerin dikkate alınması yerinde olacaktır. Bu yönde atılacak adımlar bakımından ilk çözülmesi gereken husus ise, nihai tüketici tarifesi ve son kaynak tedariki kavramlarına ilişkin olarak mevzuatta yer alan kavram kargaşasının ve paydaşlar arasındaki algı farklılıklarının giderilmesi olmalıdır.

Piyasa yapısına ilişkin uygulamaların ne olması gerektiği hususunun yanında, söz konusu uygulamalara ilişkin etkin düzenleme ve denetim yapılmasını sağlamaya yönelik olarak **kamunun kurumsal yapısının** tasarımı ve işlerliği de belirleyici hale gelebilmektedir. Toptan satış ve perakende satış seviyesinde yaşanan serbestleşme sürecinin ileri aşamalarına geçilirken, özelleştirme işlemleriyle birlikte kamunun piyasa oyuncusu olarak rolü azalmakta, bununla birlikte denetim ve düzenleme rolü kilit hale gelmektedir. Sektörel düzenleyici kurum olan EPDK ve tüm piyasalarda rekabet hukukunu uygulamakla görevli olan Rekabet Kurumu, serbestleşme sürecindeki elektrik piyasalarının kurumsal yapısında birlikte yer almaktadır. Elektrik piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin davranışlarının aynı anda hem sektörel düzenlemeler, hem de rekabet hukuku kapsamına girebilecek olması, tartışmaları beraberinde getirmekte ve bu iki alan arasındaki çatışma hali, etkin düzenleme ve denetimi zorlaştıran birtakım belirsizliklere yol açabilmektedir. Danıştayın ve Rekabet Kurulunun geçmiş tarihli kararlarına bakıldığında, sektörel düzenlemeler kapsamına giren konuların aynı zamanda rekabet hukuku kapsamında olması halinde, konuya her iki kurumun da müdahale edebileceği görülmekle birlikte, EPDK'nın hızlı ve etkin müdahalesi sonucunda piyasadaki rekabet önemli ölçüde kısıtlanmadan şikayet konusu davranışın sonlandırılması, rekabet hukuku kapsamında bir müdahale yapılması gereğini ortadan kaldıracaktır. Öte yandan, elektrik piyasasının rekabet seviyesindeki artışla birlikte rekabet hukukunun uygulama alanı da gittikçe



genişleyecektir. Bu noktada, iki kurum arasında sürekli bir işbirliği ve koordinasyon mekanizmasının bulunması, her iki mevzuat kapsamında ihlal olabilecek nitelikteki davranışlara yapılacak müdahalenin etkinliği ve böylece piyasadaki rekabetin korunması bakımından büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

AB Doğal Gaz ve Elektrik Sektörlerine Yönelik Sektör Araştırması, Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors, 10.1.2007, Brüksel.

ACER/CEER (2012), "Annual Report on the Result of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2012", Kasım 2013. İNTERNET SAYFASI

AKCOLLU, Y. (2000), "Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, 2000.

BİLİMGUT, İ. (2008), Elektrik Piyasasında Son Kaynak Tedariği, EPDK Uzmanlık Tezi, Ankara

BORENSTEIN, S., M. JASKE ve A. ROSENFELD (2002), "Dynamic Pricing: Advanced Metering and Demand Response in Electricity Markets" Center for the Study of Energy Markets University of California Berkeley.

BOSELMAN, F., J. B. EISEN, J. ROSSI, D. B. SPENCE ve J. WEAVER (2006), Energy, Economics and the Environment: Cases and Materials, 2. Basım. Foundation Press: New York

CAMADAN, E. ve A.R. DİNÇ (2012), "Ulusal Elektrik Tarifesi: Tamam mı Devam mı?", Enerji Piyasası Bülteni, Şubat 2012.

CEER (2012), "Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012", Brüksel.

CEER (2011), Pilot Project for an Energy Trade Data Reporting System, Council of European Energy Regulators, Brüksel.

DEFUILLIEY C., M. MOLLARD (2008), "The Dynamic of Competition in Presence of Switching Costs. The Case of British Gas (1997-2007)", Arsen Working Paper, No.17, Kasım 2008, Paris.

DENG, S.J., S.S.OREN (2005), "Electricity Derivatives and Risk Management", Elsevier Energy

Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.

DOUCET, J. A. ve A. N. KLEIT (2002), "Metering in Electricity Markets: When is More Better?" M. A. CREW ve J. C. SCHUH (der.) Markets, Pricing, and Deregulation of Utilities içinde, Kluwer Academic Publishers, Boston

ERGEG (2010) Status Review of the Liberalisation and Implementation of the Energy Regulatory Framework", 07 December 2010; ACER/CEER (2013), "ACER/CEER Annual Report on the Result of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2012", Kasım 2013.

ERGEG, (2007), "End-User Price Regulation, Ergreg Position Paper, Ref:E07-CPR-10-03, July 2007; Energy Community, (2012), "Regulated Energy Prices in the Energy Community – State of Play and Recommendations for Reform, Report by the Energy Secretariat, May 2012.

ERRA/USAID/NARUC (2005), "Supplier of Last Resort: An Overview of Its Implementation in ERRA Member States and Representative Countries in the EU", December 2005.

EU Regulation on Wholesale Energy Markets Integrity and Transparency.

European Commission, Competition DG (2007), "Sector Inquiry under Art 17 Regulation 1/2003 on the Gas and Electricity Markets, Final Report", 10 January 2007

FARUQUI, A., WIKLER ve BRAN (2002) "The long view of demand-side management programs", M. A. CREW ve J. C. SCHUH (der.) Markets, Pricing, and Deregulation of Utilities içinde, Kluwer Academic Publishers, Boston

FINON, D. (2011), "Investment and Competition in Decentralized Electricity Markets: How to Overcome Market Failure by Market Imperfections?", Kitap: Competition, Contracts and Electricity Markets, Edwards Elgar Publishing Limited.

GIULIETTI, M., C.W. PRICE, M. WATERSON (2005), "Consumer Choice and Competition Policy: a Study of UK Energy Markets", The Economic Journal, Volume 115, Issue 506, s. 949–968, Ekim 2005.

IEA (2009), Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review, International Energy Agency, Paris, s.22.

JOSKOV, P., (2008), "Lessons Learned From Electricity Market Liberalization", The Energy Journal

KARAMUSTAFAOĞLU, M. (2005), "Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerindeki Etkileri" Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, 2005.

KAROVA, R. (2014), "Public Service Obligation Provision as a Regulatory Tool: End-users' Electricity Price Regulation in the Energy Community as a Study", European Networks Law and Regulation Quarterly içinde, Lexxion, Berlin.

KAYA, F. T. (2013), Türkiye Spot Elektrik Piyasası, EPDK Uzmanlık Tezi, Ankara

KEAY, M., J. RHYS ve D. ROBINSON (2012), "Decarbonization of the Electricity Industry – Is There Still a Place for Markets?", Oxford Institute for Energy Studies, 1-115.

KIESLING, L. L. (2009), Deregulation, Innovation and Market Liberalization: Electricity Regulation in a Continually Evolving Environment, Routledge, New York.

LAVRIJSEN, S., I. Bordei (2013), "Regulating and Supervising of Wholesale Energy Markets: What's in for the consumers", OGEL.

LEDGERWOOD, S., D. HARRIS (2012), "A Comparison of Anti-Manipulation Rules in US and EU Electricity and Natural Gas Markets: A Proposal for A Common Standard", Energy Law Journal, V. 33, No.1.

MEADE, R., O'CONNOR, S., (2011), "Comparison of Long-term Contracts and Vertical Integration in Decentralised Electricity Markets", Kitap: Competition, Contracts and Electricity Markets, Edwards Elgar Publishing Limited.

OECD (2010) [OECD Roundtables: Information Exchanges between Competitors under Competition Law]

OECD (2005), Türkiye'de Rekabet Hukuku ve Politikası, Paris.

OECD-IEA (2005), Lessons from Liberalised Electricity Markets, OECD, Paris. <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/LessonsNet.pdf>, Erişim Tarihi: 04.08.2014.

OFGEM (2013), "Wholesale Power Market Liquidity: Final Proposals for a 'Secure and Promote' Licence Condition", 12.06.2013, Birleşik Krallık.

OFT (2003), "Switching Costs, Economic Discussion Paper 5, Part one: Economic Models and Policy Implications", Nisan 2003, Londra.

ÖZERCAN, M. (2005), "Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti" Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, 2005.

ÖZKAYA, A. (2012), Elektrik Piyasa İzleme Faaliyeti-I, Enerji Piyasası Bülteni.

ÖZKAYA, A. (2012), Elektrik Piyasasında Etkin Regülasyon ve Piyasa İzleme, 2012, EPDK Uzmanlık Tezi, Ankara.

PAŞAOĞLU, M. Ö. (2003), "Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet - Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması" Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, 2003.

PİŞMAF Ş. (2011) "İktisadi ve Hukuki Açından Teşebbüsler Arası Bilgi Değişimi", Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara

POMP, M., V. SHESTALOVA (2007) "Switching Costs in Netherlands Energy Markets: Can Liberalisation Bring Benefits to Small Customers?", De Economist, Volume 155, Issue 3, s. 305-321, Eylül 2007.

SANLI, B. ve M. ALANYALI (2013), "Türkiye Elektrik Piyasasında Talep Katılımının Tasarımı", Aralık 2013, 1-13, www.barissanli.com Erişim Tarihi: 06.02.2014.

SHIVELY, B. ve J. FERRARE (2010), Understanding Today's Electricity Business Connecticut: Enerdynamics Corp., Connecticut.

SİTTİ, K. (2010), Türkiye Organize Toptan Elektrik Piyasalarında Fiyat Oluşumu ve Pazar Gücü Uygulamalarının Tespit Edilmesi, EPDK Uzmanlık Tezi, Ankara.

ŞAHİN, S. Y. (2012), Enerji Sektöründe Ayırıştırma, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

ŞAHİN, S. Y. (2010), "Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki", Rekabet Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 4, 7-57.

TÜSİAD (2014), Rekabet Hukuku ve Rekabet Gücü Sektör Tartışmaları: Enerji Sektörü, İstanbul

TÜSİAD-OECD (2003), Türkiye'de Düzenleyici Reformlar Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek, İstanbul.

VANDENBERGHE W. (2010), "Sharing Data in the Energy Sector: What Companies Can, Cannot and Should Do Under Competition Law", Oil Gas and Energy Journal Cilt 8, Sayı 1.

WOLAK, F. (2013), Regulating Competition in Wholesale Electricity Supply, "Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?" içinde, NBER.

WOLAK, F. A. (2009), "Report on Market Performance and Market Monitoring in the Colombian Electricity Supply Industry", Standford.

WOLAK F. (2004), "Lessons from International Experience with Electricity Market Monitoring", Center for the Study of Energy Markets, Berkeley.

WOLAK, F. A. (2003), Designing Competitive Wholalase Markets for Latin American Countries, CNE, İspanya.

YÜCEL, C.Ö. (2012), "Elektrik Piyasalarında Pazar Gücü ve Manipülasyon: Pazar Gücüne Müdahale Meselesi", <http://www.dektmk.org.tr/upresimler/enerjikongresi12/25-CemalOkmenYucel.pdf>, Türkiye 12. Enerji Kongresi, Kasım 2012, Ankara.

YÜCEL, C. Ö. (2011), Elektrik Üretiminde Hâkim Durum Tespiti, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara.