

Uzmanlık Tezleri Serisi No: 104

# REKABET KURUMU

ATIK YÖNETİMİ PİYASALARINDA  
REKABET POLİTİKASI  
ÇEVRESEL ANLAŞMA VE DÜZENLEMELER



Bilkent Plaza B3 Blok 06800 Bilkent/Ankara  
<http://www.rekabet.gov.tr>  
ISBN 978-975-8936-97-7



*EVİRİM ÖZGÜL KAZAK*

**ATIK YÖNETİMİ PİYASALARINDA  
REKABET POLİTİKASI**  
**Çevresel Anlaşma ve Düzenlemeler**

*EVİRİM ÖZGÜL KAZAK*

ANKARA 2009

© Bu eserin tüm telif hakları  
Rekabet Kurumuna aittir. 2010

İlk Baskı, Ağustos 2010  
Rekabet Kurumu-Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;  
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

01/07/2009 tarihinde  
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Fevzi ÖZKAN Başkanlığında,  
2 No'lu Daire Başkan Vekili Ali DEMİRÖZ,  
Tarkan ERDOĞAN, Haluk ARI, Yrd.. Doç. Dr. Gamze ÖZ'den oluşan Tez  
Değerlendirme Heyeti önünde savunulan bu tez, Heyetçe yeterli bulunmuş ve  
Rekabet Kurulu'nun 19/08/2009 tarih ve 09-36/908 sayılı toplantısında  
"Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi" olarak kabul edilmiştir.

ISBN 978-975-8936-97-7

YAYIN NO

0255

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa No

SUNUŞ.....	iii
KISALTMALAR .....	iv
GİRİŞ .....	1

### Bölüm 1

#### ATIK YÖNETİMİ PİYASASINDA ÇEVRE VE REKABET POLİTİKASI

1.1. ÇEVRE POLİTİKASI VE ÇEVRESEL DÜZENLEMELER .....	4
1.1.1. Çevresel Düzenlemelerin İktisadi Etkileri .....	5
1.2. ATIK YÖNETİMİ PİYASASINDA ÇEVRE VE REKABET POLİTİKASI İLİŞKİSİ.....	10

### Bölüm 2

#### AB ATIK POLİTİKASI VE ATIK YÖNETİMİ PAZAR YAPILANMALARI

2.1. AB ATIK MEVZUATI.....	14
2.1.1. Kavramsal Çerçeve.....	16
2.2. ATIK YÖNETİM SİSTEMLERİ .....	24
2.2.1. Bireysel Atık Yönetim Sistemleri.....	25
2.2.2. Kolektif Atık Yönetim Sistemleri.....	25
2.3. AB ATIK POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE ATIK YÖNETİMİ PİYASASI YAPILANMASI .....	33
2.3.1. Atık Yönetimi Değer Zinciri .....	33
2.3.2. Atık Yönetimi Piyasaları Tanımlamaları .....	34

### Bölüm 3

#### ATIK YÖNETİMİ PİYASASINDA REKABET POLİTİKASI

3.1. ATIK YÖNETİM SİSTEMLERİ PİYASASINDA REKABET POLİTİKASI .....	37
3.1.1. Çevresel Anlaşmalar ve Atık Yönetim Sistemlerinin Çevresel Anlaşma Niteliği .....	38
3.1.2. Atık Yönetim Sistemlerinin Faaliyet ve Kararlarının Değerlendirilmesi.....	40
3.1.3. Atık Yönetim Sistemleri Piyasalarında Yoğunlaşma ve Hâkim Durum Analizi.....	46

3.2. TOPLAMA VE GERİ KAZANIM PİYASALARINDA	
REKABET POLİTİKASI .....	57
3.2.1. Toplama ve Geri Kazanım Piyasası Yapılanması.....	57
3.2.2. Atığın Pazarlama Hakkının Atık Yönetim Sistemlerinde Bulunmasının Toplama, Geri Kazanım ve İkincil Ürün/Madde Piyasalarına Etkileri .....	60
3.2.3. Atık Yönetim Sistemleri ile Toplama/Geri Kazanım Firmaları Arasındaki Anlaşmaların Değerlendirilmesi .....	63

#### **Bölüm 4**

#### **TÜRKİYE UYGULAMALARI**

4.1. TÜRKİYE'DE ATIK YÖNETİMİ.....	76
4.2. REKABET KURULU KARARLARI .....	77
4.2.1. Akü Kararı.....	77
4.2.2. Ambalaj Kararı .....	80
4.3. TÜRKİYE ATIK YÖNETİMİ PİYASASI BAKIMINDAN REKABET POLİTİKASI ÖNERİLERİ .....	82
<b>SONUÇ</b> .....	85
<b>KAYNAKÇA</b> .....	87
<b>EKLER</b> .....	95
<b>EK 1</b> .....	95
<b>EK 2</b> .....	97

## SUNUŞ

Onu yılı aşkın bir süredir bağımsız bir idari otorite olarak faaliyetlerini sürdürmekte olan Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yaptığı uygulamalar ile piyasalarda rekabetçi bir işleyiş yönünde önemli gelişmeler sağlamış, kartelleşme ve tekelleşmeyi engellemek yönünde başarılı adımlar atmıştır. Bu başarıları sayesinde de Rekabet Kurumu, yalnızca Türkiye’deki kurumlar arasında değil, dünyadaki rekabet otoriteleri arasında da hak ettiği yeri almaya başlamıştır. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonu ilerleme raporları ile OECD gözden geçirme raporlarında bu durum ifade edilmekte ve Kurumun ulaşmış olduğu idari kapasite ve meslek düzey takdirle karşılanmaktadır.

Rekabet Kurumunun ulaşmış olduğu bu idari kapasite ve meslek düzeyin en önemli göstergelerinden biri de uzmanlık tezleridir. Rekabet uzman yardımcıları, u yılı açan meslek çalışmalarından elde ettikleri tecrübelerini, bilimsel metodoloji ve araştırma anlayışı ışığında uzmanlık tezine dönüştürmektedirler. Rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadı alanlarında hazırlanan ve gerek Rekabet Kurumu mensuplarına gerekse diğer ilgililere yönelik önemli bir kaynak niteliğini haiz olan bu tezlerden bazılarında, rekabet hukuku ve politikasının temel konu başlıklarını içeren teorik hususlar analizlerle irdelenmekte, diğerlerinde ise rekabet hukuku uygulamaları bakımından önem arz eden sektörlere ilişkin çalışmalara yer verilmektedir. Bu sayede, daha önce ele alınmamış pek çok konuda değerli eserler ortaya çıkmaktadır.

Doktrine katkı sağlanmasıyan yanı sıra toplumun rekabet konusunda bilgilendirilmesi amacıyla bu eserlerin yayımlanması, rekabet otoritelerinin en önemli görevleri arasındadır. Bu görev, rekabet savunuculuğunun önemli bir parçasını da teşkil etmektedir. Böylece, Rekabet Kurumu, toplumu bilgilendirme hedefine yönelik rekabet savunuculuğu çerçevesinde, tek başına veya birlikte yürütmekte olduğu, konferanslar, sempozyumlar, eğitim ve staj programları düzenlemek gibi faaliyetlerine ilave bir etkinlikte de bulunmaktadır.

Bu bağlamda, kaynak olarak kullanılabilecek yerli eserlerin son derece az olması nedeniyle değerleri bir kat daha artan tezlerini tamamlayan ve Rekabet Uzmanı unvanını alan bütün arkadaşlarımı gönülden kutluyor, tebrik ediyor ve başarılar diliyorum.

Rekabet bilgi ve kültürünün gelişmesine, rekabetçi duyarlılığın artmasına önemli katkıları ve ayrıca bilimsel çalışmalar bakımından bir başvuru kaynağı olacağı inancıyla ilgili uzmanlık tezlerini kamuoyunun bilgisine sunuyoruz...

**Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI**  
**Rekabet Kurumu Başkanı**

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AÇD</b>	: Atık Çerçeve Direktifi
<b>AEECD</b>	: Atık Elektrikli ve Elektronik Cihaz Direktifi
<b>ar-ge</b>	: Araştırma Geliştirme
<b>a.g.k.</b>	: Adı Geçen Kaynak
<b>bkz.</b>	: Bakınız
<b>EC</b>	: European Commission
<b>IEEP</b>	: Institute for European Environmental Policy
<b>JRO</b>	: Japon Rekabet Otoritesi
<b>NRO</b>	: Norveç Rekabet Otoritesi
<b>OECD</b>	: Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>par.</b>	: Paragraf
<b>RKHK</b>	: 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>ÜSO</b>	: Üretici Sorumluluğu Organizasyonu
<b>Vol.</b>	: Volume
<b>YAÇD</b>	: Yeni Atık Çerçeve Direktifi

## GİRİŞ

Çevre politikaları, 20. yüzyıldan itibaren hızla artan kirlilik nedeniyle, günümüzün önemli politika alanlarından biri haline gelmiştir. Çevresel düzenlemelerle getirilen emisyon oranları, geri dönüşüm hedefleri gibi zorunluluklar, yeni mal ve hizmetlerin üretildiği piyasaların oluşmasına neden olmaktadır. “Eko-endüstriler” (*eco-industries*) olarak adlandırılan bu yeni sanayi dalları, belirgin çevresel düzenlemeler yapılması ve sıkı sıkıya uygulanmasıyla hızlı bir gelişim göstermektedir. Eko-endüstriler, gerek çevre ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine hizmet etmesi gerekse istihdam sağlaması nedeniyle özel bir önem taşımaktadır. Avrupa Birliği’nin (AB) en dinamik sektörleri arasında yer alan eko-endüstriler hâlihazırda otomotiv, tekstil gibi endüstrilerden daha fazla istihdam yaratmaktadır.

Çevre ve insan sağlığını tehdit eden atıklardan ekonomik bir değer yaratan ve atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı ve nihai bertarafı faaliyetlerinin tümünü birden içeren “atık yönetimi”, eko-endüstriler içerisinde önemli bir yere sahiptir. Atık yönetimi piyasalarının oluşumunda ve gelişmesinde birincil rolü çevresel düzenlemeler üstlenmektedir. Çevresel düzenlemelerle, bu piyasalarda faaliyet gösterecek teşebbüsler için bir izin/lisans sistemi öngörüldüğü gibi, piyasa aktörlerinin ilişkilerinin çerçevesi de belirlenmektedir. Bu anlamda atık yönetimi, telekomünikasyon, enerji gibi düzenlemelerin yoğun olduğu diğer sektörlerden farklı olarak, bizzat varlığını düzenlemelere borçlu olan bir piyasa özelliğine sahiptir. Bununla birlikte atık yönetimi; üreticiler, toplayıcılar, parçalayıcılar, ayrıştırıcılar, geri dönüşümcüler, geri kazanımcılar, bertaraf edenler, ilgili düzenleme gereği sorumluluk verilen kamu otoriteleri ile nihai tüketiciler de dahil olmak üzere çok sayıda aktör arasında kurulan, yatay ve dikey nitelikli birçok ilişkiden oluşmaktadır. Söz konusu ilişkilerin, her düzenlemede farklılık gösterebilmesi, sektörü genel olarak daha da karmaşıklaştırmaktadır.

Atık yönetimi piyasalarında sağlanacak rekabet ortamı, standart rekabetçi faydaların elde edilmesinin yanında, çevresel amaçların gerçekleştirilmesine katkı sağlayarak, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılması bakımından da önemli yararlar getirmektedir. Çevresel düzenlemelerin gereği olarak oluşan atık yönetimi piyasaları, nihai olarak, bu



düzenlemelerin arkasında yatan çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla çevresel düzenleme hedeflerinin tutturulması, büyük oranda atık yönetimi piyasalarının iyi işlemesiyle olanaklıdır. Bu nedenle, atık yönetimi piyasalarında sağlanacak rekabetçi yapılanma, çevre politikası amaçlarına da hizmet edecek bir araç niteliği taşımaktadır. Bu durum, atık yönetimi piyasaları bakımından rekabet politikasının önemini bir kat daha artırmaktadır.

Çalışmanın temelini oluşturan atık yönetimi piyasalarına yönelik rekabet politikası analizleri, AB atık düzenlemeleri ve AB'nin bu piyasalara ilişkin olarak benimsediği rekabet politikası yaklaşımı çerçevesinde ele alınmıştır. Ülkemizde atık yönetimi piyasaları, ilgili düzenlemelerin artmasına paralel olarak hızlı bir gelişme göstermekle birlikte, henüz oldukça yenidir. Atık yönetimi piyasalarına yönelik gerek çevresel ve ekonomik değerlendirmeler gerekse istatistiki çalışmalar yeterli seviyelere ulaşmamıştır. Bu nedenle çalışmada, Türkiye özeline yönelik değerlendirmeler sınırlı bir biçimde ele alınarak, AB atık politikası ve piyasa yapılanmasının ortaya konulması hedeflenmiştir. Ülkemizdeki çevresel düzenlemelerin AB mevzuatını mehz alması nedeniyle, atık yönetimi piyasa yapılanmasının da, AB atık yönetimi piyasalarına benzerlik gösterdiği/göstereceği düşünülmekte olup, çalışma ile ülkemizde yeni gelişmekte olan atık yönetimi piyasalarına yönelik rekabet hukuku uygulamaları ve rekabetçi piyasa yapılanmaları için genel bir perspektif sunulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, çevre politikası ve çevresel düzenlemeler tanımlandıktan sonra, çevresel düzenlemelerin iktisadi etkileri kapsamında ekö- endüstriler ve atık yönetimi piyasası hakkında genel bilgiler sunulmuştur. Bu bölümde ayrıca, atık yönetimi piyasası bakımından çevre ve rekabet politikaları arasındaki ilişkiye yer verilerek, söz konusu politikalar arasında sağlanacak eşgüdümün yaratacağı çevresel ve ekonomik kazançlar ortaya konulmuştur.

Düzenleme kaynaklı piyasalar olması nedeniyle, atık yönetimi piyasalarının işleyiş ve yapılanmalarının anlaşılabilmesi, bu piyasaların oluşmasına ve şekillenmesine yol açan çevresel düzenlemeler ve hedeflerin bilinmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, ikinci bölümde AB atık politikasının temel prensipleri ile atık mevzuatı hakkında genel bir çerçeve sunularak, çevresel düzenlemelerin gereği olarak ortaya çıkan ve atık yönetimi piyasa yapılanmalarında belirleyici unsur olan atık yönetim sistemleri hakkında bilgiye yer verilmiştir. Bu bölümde ayrıca, atık yönetimi değer zincirinde yer alan faaliyet konuları ve bu çerçevede genel kabul görmüş piyasa tanımlamaları açıklanmıştır.

Çalışmanın ana temasını oluşturan üçüncü bölümde ise, atık yönetimi piyasasının rekabet hukuku bakımından değerlendirilmesine yer verilmektedir.

Bu bölümde atık yönetimi piyasası; atık yönetim sistemleri, toplama ve geri kazanım alt piyasaları bakımından incelenmiştir. Yeni gelişen bir alan olması nedeniyle, atık yönetimi piyasalarının rekabet politikası perspektifinden değerlendirildiği akademik çalışmalar oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, bölümde yer verilen piyasa yapılanmaları, AB atık politikasının temel hedefleri ve atık mevzuatı göz önünde bulundurularak, atık yönetimine ilişkin Avrupa Komisyonu (Komisyon) kararlarının değerlendirilmesi çerçevesinde ortaya konulmuştur. Benzer şekilde, atık yönetimi piyasasında görülen/olası rekabetçi problemler ile bu problemlere yönelik AB rekabet politikasının genel yaklaşımı da, Komisyon kararlarında yer alan tespit ve hükümler çerçevesinde açıklanmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise, ülkemiz atık politikası ve mevzuatı hakkında bilgiler ve atık yönetim piyasasına ilişkin Rekabet Kurulu kararlarına yer verildikten sonra, Türkiye atık yönetimi piyasasına yönelik rekabet politikası önerileri sunulmaktadır.

## BÖLÜM 1

# ATIK YÖNETİMİ PİYASASINDA ÇEVRE VE REKABET POLİTİKASI

### 1.1. ÇEVRE POLİTİKASI VE ÇEVRESEL DÜZENLEMELER

Çevre politikasını, “bir ülkedeki çevre ile ilgili eylemleri, seçilen/benimsenen felsefe doğrultusunda düzenlemek ve yapılandırmak” olarak tanımlamak mümkündür (Akdur 2005, 29). Çevre politikası, 20. yüzyıldan itibaren hızla artan kirlilik nedeniyle, devletlerin önemli politika alanlarından biri haline gelmiştir. Doğal kaynakların tükenmesi/kirlenmesi, toprak veriminin düşmesi, su kaynaklarının kirlenmesi gibi çevresel sorunlar, canlı sağlığını tehdit ettiği gibi, uzun dönemli büyümeyi gerçekleştirme olanağını da ortadan kaldırmaktadır (Alagöz 2007, 6). Çevre sorunlarının kalkınmayı sürdürülemez hale getirebilmesi tehdidinin baş göstermesiyle birlikte, 1970’li yıllara kadar salt üretim miktarının artırılması odaklı olan iktisadi büyüme ve kalkınma modelleri yerini sosyal ve çevresel konuların da sanayileşme stratejilerine dahil edildiği sürdürülebilir ekonomik kalkınma modellerine bırakmıştır (Ekinci 2006, 980). “Bugünkü nesillerin ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye atmaksızın karşılayabilmesi”ni ifade eden “sürdürülebilir kalkınma” (*sustainable development*), 1997 yılında Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması’nın (Kurucu Antlaşma) 2. maddesine eklenerek, AB tarafından öncelikli politika hedefi olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, Üye Devletlerin alacakları her türlü politika kararında sürdürülebilir kalkınma hedeflerini göz önünde bulundurmaları bir zorunluluktur (EC 2005a, 6-7).

AB’nin 2010 yılına kadarki sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin öncelikleri; iklim değişikliği, sürdürülebilir ulaşım, sürdürülebilir tüketim ve üretim, doğal kaynakların korunması, toplum sağlığı, sosyal bütünleşme, göç ve global yoksulluk olarak belirlenmiştir<sup>1</sup>. Bu başlıklarından anlaşıldığı üzere,

<sup>1</sup> Council of the European Union “Current Sustainable Development Strategy” (2006)

sürdürülebilir kalkınmanın en önemli ayağını ekonomiyi besleyen çevrenin korunması oluşturmaktadır. Bu durum Üye Devletler nezdinde çevresel politikaların önemini daha da artırmaktadır.

Çevresel sorunların çözümündeki politik yaklaşımlar, çevreyi korumak için geliştirilen “çevresel düzenlemeler” ile hayata geçirilmektedir. Genellikle toplumsal, sosyal ve ekonomik öncelikler esas alınarak oluşturulan ve ulusal bir nitelik taşıyan çevresel düzenlemeler, ülkelerin taraf oldukları uluslararası anlaşmaların gereği olarak da geliştirilebilmektedir (Gül ve Ekinci 2002, 2). Benimsenen politika çerçevesinde, birçok alanda çevresel düzenleme yapılabilmektedir. Örneğin, üretim veya tüketimden kaynaklanan çevresel kirlenmeyi önlemek için birtakım sağlık veya güvenlik standartları zorunlu tutulabilmekte; çevre kirliliği yaratan teşebbüsler için vergi düzenlemeleri hayata geçirilebilmektedir.

### **1.1.1. Çevresel Düzenlemelerin İktisadi Etkileri**

Çevresel düzenlemeler bireylere, teşebbüslere ve kamu kesimine birtakım yükümlülükler getirmektedir. Bu durum, çevresel düzenlemelerin sosyal ve ekonomik hayatın işleyişine önemli etkilerde bulunmasına neden olmaktadır. Çevresel düzenlemeler, teşebbüslerin yarattıkları kirliliği önlemek için birtakım kontrol maliyetlerine katlanmasına yol açarak, firmaların üretim maliyetlerini artırabilmektedir (OECD 2009, 13). Bu durum, düzenlemelere uyumun birim maliyetinin, büyük firmalar bakımından daha düşük olması nedeniyle, küçük firmaların pazara girişlerini zorlaştırabilecek ve pazardaki rekabetin azalmasına neden olabilecektir (OECD 2007, 180-193). Öte yandan, sıkı çevresel düzenlemeler, uzun dönemde ar-ge faaliyetlerinin artmasına ve dolayısıyla yeni teknolojilerin geliştirilmesine de yol açabilmektedir. Geliştirilen yeni teknolojiler sayesinde teşebbüsler maliyet avantajı sağlayabilmekte, “çevre-dostu” imajıyla ulusal ve uluslararası alanda pazarlama güçlerini yükseltebilmektedir (Gül ve Ekinci 2002, 6-7).

#### **1.1.1.1. Çevresel Mal ve Hizmetler**

Çevresel düzenlemelerle yükümlülük getirilen aktörlerin, bu düzenlemelere uyumlarının sağlanabilmesi için birtakım mal ve hizmetlere ihtiyaç duyulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, çevresel düzenlemeler yeni mal ve hizmetlerin mevcudiyetini zorunlu kılmıştır. Hava, su, toprak ve gürültü kirliliği ile ekolojik sistemlerdeki bozulmayı ölçen, önleyen, sınırlayan veya onaran, çevresel riskler ile kaynak kullanımını minimize eden bu tür mal ve hizmetlere “çevresel mal ve hizmetler” (*environmental goods and services*) adı verilmektedir (OECD 1996a, 4-5).

### 1.1.1.2. Eko-Endüstriler

Çevresel düzenlemeler, çevresel mal ve hizmetlere yönelik talep yaratmak suretiyle, bu mal/hizmetlerin üretildiği ve pazarlandığı piyasaların da gelişmesine yol açmaktadır (OECD 2009,12). Su, hava ve toprak üzerindeki çevresel zararları ve atık, gürültü ve ekolojik sistemlerle ilgili problemleri ölçen, önleyen, sınırlayan veya onaran ürün ve hizmetlerin üretildiği bu tür sanayi dallarına “eko-endüstriler”(eco-industries) adı verilmektedir (EC 1999a, 3). Katı atık yönetimi, geri dönüşüm, atık suların işlenmesi, yenilenebilir enerji üretimi, hava kirliliği ve gürültü kontrolü, eko-endüstriler arasında sayılmaktadır (EC 2006, 15).

İçme suyu veya çöp yönetimi gibi toplumların temel ihtiyaçları arasında sayılan alanlarda çok eski zamanlardan bu yana çeşitli faaliyetler görülmekteyken, eko-endüstrilerin önemli bir kısmının oluşumu oldukça yenidir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyinin artmasına paralel olarak çevresel sorunlarda da bir artış/çeşitlenme görülmüştür. Bu sorunları önlemek için yapılan çevresel düzenlemeler ise yeni mal ve hizmetlere yönelik talep yaratmıştır. Örneğin hava kirliliği, yoğunlukla sanayi devrimiyle birlikte başlamış, ancak 20. yüzyılda canlı sağlığını tehdit eder boyutlara gelerek düzenlemeye konu olmuştur. Bu anlamda, eko-endüstrilerin önemli bir kısmı oldukça yeni ve “düzenleme-kaynaklı piyasalar”dır (*legislation-driven markets*) (EC 2006, 46). Düzenlemelerle getirilen emisyon oranları, su ve hava kalitesi standartları, toplama ve geri dönüşüm hedefleri gibi zorunluluklar, bu alanlarda bir piyasa yapılanmasının oluşmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, eko-endüstrilerin çok büyük oranda varlıklarını çevresel politikalara borçlu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (IEEP 2007, 4).

Eko-endüstrilerin gelişimini sağlayan en önemli faktör, yine çevresel düzenlemelerdir. Belirgin çevresel düzenlemelerin yapılması ve söz konusu düzenlemelerin sıkı sıkıya uygulanması, bu sektörlerdeki gelişimin devamlı olmasını sağlamaktadır (OECD 1996a, 25; EC 2006, 54). Buna ek olarak, zamanla oluşan diğer iktisadi ve teknolojik faktörler de eko-endüstrilerin gelişmesini olumlu yönde etkilemektedir. Tüketici bilincinin artması, hammadde fiyatlarındaki artış, doğal kaynaklardaki azalma ve teknolojik gelişmeler eko-endüstrilerin hızlı bir gelişme göstermesine neden olan diğer faktörler arasındadır (EC 2006, 140). Öte yandan, atık pillerin toplanması ve geri kazanımı gibi hâlihazırda ekonomik anlamda kârlı olmayan faaliyet konuları halen sadece düzenleme kaynaklıdır (EC 2006, 139-140).

#### **1.1.1.2.1. AB’de Eko-endüstriler**

AB düzeyinde izlenen çevresel düzenlemeler, eko-endüstrilerin önemli bir gelişme göstermesine, AB’nin çevresel mal ve hizmetler alanında dünya çapında net ihracatçı statüsüne ulaşmasına yol açmıştır (EC 2007, 17). AB’de, toplam 227 milyar Avro’luk ciro yaratan eko-endüstriler 3,4 milyon kişiye iş olanağı sunarak hâlihazırda otomotiv, kimya ve tekstil endüstrilerinden daha fazla istihdam yaratan son derece önemli sanayi dalları halini almıştır (EC 2007, 4-5). AB toplam gayri safi hasılasının %2,2 sini yaratan eko-endüstriler, yıllık ortalama %7 büyüme hızıyla AB’nin en dinamik sektörleri arasında yer almaktadır (EC 2006, 21,33).

Yukarıda yer verilen ekonomik kazançların yanında, eko-endüstrilerin nihai anlamda çevresel politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi için var olduğu hatırlanmalıdır. Gerçekte eko-endüstriler, çevre politikası ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine hizmet etmektedir. Dolayısıyla eko-endüstriler çevresel ve ekonomik kazançları birlikte sağlayan bir endüstri özelliği taşımaktadır. Nitekim Komisyon tarafından da, hem çevre ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olması hem de istihdam yaratması nedeniyle eko-endüstrilere özel bir önem atfedilmektedir (EC 1999a, 1).

#### **1.1.1.2.2. AB’de Atık Yönetimi Endüstrisi**

Eko-endüstriler arasındaki en önemli piyasalardan biri, atık yönetimi endüstrisidir (*waste management industry*). Atık yönetimi, eko-endüstriler içerisinde en fazla ciro yaratan alanlardan biri olduğu gibi, çoğunlukla emek-yoğun iş alanlarından oluşması nedeniyle en fazla istihdam yaratan eko-endüstrilerdendir. AB atık yönetimi endüstrisi hakkındaki genel bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

**Tablo 1- AB Atık Yönetimi Endüstrisi Hakkında Genel Bilgi**

<b>Faaliyet konusu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toplama</li> <li>- Ayrıştırma</li> <li>- Geri dönüşüm, geri kazanım</li> <li>- Yakma</li> <li>- Düzenli depolama</li> </ul>
<b>Teşebbüs Büyüklükleri/Sayısı</b>	<p>Diğer eko-endüstriler ile karşılaştırıldığında atık yönetimi, az sayıda ve büyük ölçekli firmaların faaliyet gösterdiği bir alandır. Genellikle toplama, ayrıştırma ve geri dönüşüm alanlarının tümünde birden faaliyet gösteren ve dikey bütünleşik yapı sergileyen büyük ölçekli firmalar pazarın %80'ini oluşturmaktadır (EC 2006,19).</p> <p>Geri dönüşüm, yakma gibi faaliyetler önemli yatırımlar gerektirmekteyken; toplama ve ayrıştırma faaliyetleri görece daha az yatırım gerektirmektedir.</p>
<b>Ciro ve İş Gücü</b>	<p>Atık yönetiminin, 1999 yılı itibariyle yaklaşık 44 milyar Avro (EC 2001, 15), 2004 yılı itibariyle ise 100 milyar Avro'nun (EC 2006, 15) üzerinde ciro yarattığı tahmin edilmektedir.</p> <p>Atık yönetimi diğer eko-endüstriler ile karşılaştırıldığında, (en çok toplama ve ayrıştırma, en az yakma ve düzenli depolama faaliyetleri olmak üzere) emek-yoğun bir sektördür (EC 2001,16-18). Farklı çalışma sonuçlarına göre değişmekle birlikte, 300.000-843.000 arasında kişiye iş imkanı sağladığı kabul edilmektedir (EC 2006, 138).</p>

Atık yönetimi, yaratılan ciro ve istihdamın büyüklüğüne ek olarak, sürdürülebilir kalkınma hedefleri bakımından da diğer eko-endüstriler arasında özel bir konuma sahiptir. Üretilen her ürünün nihai olarak atığa dönüşmesi nedeniyle, üretim miktarı ve sanayileşmeye paralel olarak artış gösteren atık miktarı, günümüzde çevre ve insan sağlığını tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. AB'de her yıl ortalama (40 milyon tonu tehlikeli atık olmak üzere) 1,3 milyar ton atık ortaya çıktığı tahmin edilmektedir<sup>2</sup>. Oluşan atıkların önemli bir kısmı (%67) yakılmak veya depolama alanlarına bırakılmak suretiyle yok edilmektedir<sup>3</sup>. Ancak her iki yöntem de, atıkların içeriklerindeki zehirli

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>.

<sup>3</sup> a.g.k.

maddelerin toprak veya suya geçmesi nedeniyle, çevre ve insan sağlığı bakımından önemli tehlikeler içermektedir (EC 1999b, 9). Atık depolama alanlarında oluşan sera gazı (metan) emisyonu, hava kirliliğine neden olmakta, iklim değişikliği üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır<sup>4</sup>.

Atık problemine en etkili çözümü, atık yönetimi endüstrisinin başlıca faaliyet alanlarından biri olan “geri dönüşüm”(recycling) getirmektedir. Atıkların orijinal amacı veya başka amaçlarda kullanılmak üzere ürün, materyal veya madde haline getirilmesine geri dönüşüm adı verilmektedir<sup>5</sup>. Örneğin, atık camların kırılıp eritilmesiyle yeniden cam elde edilmesi bir geri dönüşümdür. Meşrubat kartonlarının geri dönüştürülmesinden elde edilen maddeler, yapı izolasyonlarında, masa, sandalye vb. mobilyaların yapımında kullanılabilir. Kırılan ve küçük parçalara ayrılan plastik atıklardan, belli oranlarda orijinal plastik ile karıştırılarak, yeniden plastik elde edilebilmekte, elde edilen plastik yağmur ve atık su boruları, çeşitli plastik oyuncaklar, kirtasiye malzemeleri gibi birçok ürünün imalatında kullanılabilir<sup>6</sup>.

Geri dönüşüm, atıktan yeni bir madde yaratılması suretiyle, atıkların çevreye zarar vermesini engellemekte ve nihai bertarafı giden atık miktarını azaltmaktadır. Bununla birlikte geri dönüşüm, doğal kaynaklar kullanılarak elde edilen hammadde kullanımının azaltılmasına da yardımcı olmaktadır. Örneğin, kâğıdın hammaddesini oluşturan selüloz, ağaçlardan elde edilmektedir. Öte yandan, geri dönüşüm ile kullanılmış kâğıttan yeni kâğıt üretebilmek ve dolayısıyla kâğıt üretimi için ağaç kesimini azaltmak mümkündür<sup>7</sup>. Benzer şekilde plastiği geri dönüştürerek plastik yapımında kullanılan petrol tüketimi önlenir. Bu anlamda geri dönüştürülmesi mümkün olan ve doğal kaynaklar kullanılarak üretilen cam, metal, plastik, kâğıt-karton gibi malzemelerden oluşan atıkların değerlendirilmemesi kaynakların israf edilmesi anlamını da taşımaktadır.

Geri dönüşüm, doğal kaynak kullanımını azalttığı gibi, enerji tasarrufu sağlayarak da ülke ekonomilerine katkı sağlamaktadır. Geri dönüşüm işlemleri, hammaddeden üretim işlemlerine göre daha az sayıdadır. Örneğin, metal bir kutunun geri dönüşümden elde edilmesindeki tek işlem atık metallerin eritilmesiyken, hammaddeden üretilmesinde maden cevherinin temini ile

<sup>4</sup> Örneğin İngiltere’de salınan sera gazının %25’i atık depolama alanlarındaki metan gazından kaynaklanmaktadır (Sayıştay 2007, 27).

<sup>5</sup> Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives Madde 3(17).

<sup>6</sup> [http://www.hurdadaparavar.com/bilgibankasi\\_18-geri-donusum-metotlari.html](http://www.hurdadaparavar.com/bilgibankasi_18-geri-donusum-metotlari.html).

<sup>7</sup> 20 yaşındaki ağaçtan 60 kg. kâğıt elde edilirken, 150 kg. atık kâğıttan 100/140 kg. mamul kâğıt/karton elde etmek mümkündür <http://www.donkasan.com.tr/fayda.htm>.

1 ton atık kâğıdın geri dönüşüme katılması sonucu 17 ağacın kesilmesi önlenmektedir <http://www.cevko.org.tr/cevko/Ic-Sayfa/Tuketiciiler/Neden-Geri-Kazanim-.aspx>



cevherin saflaştırma işlemleri de gerekmektedir. Bu nedenle, geri dönüşüm sırasında önemli ölçüde enerji tasarrufu sağlanmaktadır<sup>8</sup>.

Görüldüğü üzere atık yönetimi, çevre ve insan sağlığını tehdit eden atıktan ekonomik bir değer yaratarak, hem çevre sağlığına hem de ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır. Atık yönetimi, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımına yardımcı olarak, mevcut ve gelecek kuşaklar için daha kaliteli bir yaşama ortamı yaratılmasına hizmet etmektedir. Dolayısıyla, atık yönetimi endüstrisinin gelişimi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında temel bir faktördür.

## **1.2. ATIK YÖNETİMİ PİYASASINDA ÇEVRE VE REKABET POLİTİKASI İLİŞKİSİ**

Rekabet politikasını en genel ifadesiyle, piyasalarda rekabet şartlarının hüküm sürmesi için tasarlanmış kamu politikası araçları şeklinde tanımlamak mümkündür. Rekabet politikası, firmaları daha etkin çalışmaya zorlayarak mal ve hizmet fiyatlarının düşmesini, kalitenin yükselmesini, teknolojik gelişme ve yeniliğin artmasını hedeflemektedir. Benimsenen temel yaklaşımlar ve cezai yaptırımlar arasında birtakım farklılıklar bulunsa dahi, günümüzde gelişmiş ülkelerin tamamında rekabet kuralları kabul edilmiştir. Ülkemiz rekabet politikası ve kuralları, AB'nin rekabet politikası ve mevzuatını temel almaktadır.

Çevre politikası ise özetle, çevresel problemlerin engellenmesini ve düzeltilmesini amaçlamaktadır. Rekabet politikasında olduğu gibi, çevresel politika hedefleri ile buna bağlı olarak oluşturulan çevresel düzenlemeler de ülkelere göre birtakım farklılıklar göstermektedir. Öte yandan, rekabet politikasına benzer şekilde, çevre politikası ve ilgili mevzuat bakımından, ülkemiz tarafından AB ekolü takip edilmektedir. Hâlihazırda, Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü çerçevesinde, çevre faslı müzakerelere açılmış ve ulusal mevzuatın AB'nin çevresel mevzuatına uyumlaştırılması çalışmaları hız kazanmıştır.

Çevre politikası ile rekabet politikasının temel hedeflerini sosyal refahın artırılması şeklinde özetlemek mümkündür. Dolayısıyla, çevre ve rekabet politikalarının temel amaçlarının ortak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu amaç doğrultusunda rekabet hukuku, anti-rekabetçi anlaşmalara ve hâkim durumun kötüye kullanılması hallerine müdahale ederken, çevre politikaları da temelde ekonomik faaliyet neticesinde oluşan çevresel problemleri engellemek için gerekli düzenlemeleri yapmaktadır. Dolayısıyla, çevre ve rekabet

<sup>8</sup> Metal ve plastik ambalajların geri kazanılması için harcanan enerji, bunların ilk üretimlerinde kullanılan enerjinin sadece %5'i kadardır. 1 ton kâğıt üretmek için harcanan 7600 kwh enerji, 1 ton geri dönüştürülmüş kâğıt için 2800 kwh'a düşmektedir (Sayıştay 2007, 23).

politikaları birbirleriyle çelişen veya zıtlık içerisinde politikalar olmadıkları gibi hedefleri bakımından da birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir (OECD 2006b, 19).

Ülkemiz düzenlemelerinde, gerek çevre gerekse rekabet kuralları bakımından AB mevzuatının mehz alınması nedeniyle, AB'nin çevre ve rekabet politikası arasındaki ilişkiye yönelik yaklaşımının bilinmesi önem taşımaktadır. Bu çalışmanın konusu bakımından ise, AB'nin özel olarak, atık yönetimi piyasalarında benimsediği çevre ve rekabet politikası ilişkisinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Genel anlamda çevre ve rekabet politikası göz önüne alındığında AB'nin, söz konusu politikaların önceliklerinin mümkün olduğunca gözetildiği bütünlüğe bir yaklaşıma sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu durumu en net biçimde Kurucu Antlaşma'da görebilmek mümkündür. Kurucu Antlaşma'nın 81-89. maddeleri rekabet kurallarına ayrılmışken, 174-176. maddeleri çevre konularını düzenlemektedir. Buna ek olarak, Kurucu Antlaşma'nın 6. maddesinde, çevresel konuların AB'nin tüm politikalarında dikkate alınmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır.

Çevre ve rekabet politikaları "Lizbon Stratejisi" olarak adlandırılan, AB'nin ekonomik ve sosyal alanda ilerlemesinin hedeflendiği hareketin de temel araçları olarak belirlenmiştir<sup>9</sup>. Lizbon Stratejisi'ne göre, uzun dönemli refah ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için temel olarak, sağlıklı bir çevre gerekmektedir. Öte yandan, ekonomik büyümenin sağlanabilmesi sağlıklı işleyen piyasalara dayanmakta, piyasaların sağlıklı işlemesi için ise, rekabetçi pazar yapılanmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla ekonomik büyümenin sağlanabilmesi; hem sağlıklı piyasaların hem de sağlıklı bir çevrenin mevcudiyetini birlikte gerektirmektedir. Bu anlamda, Lizbon Stratejisi hedeflerine ulaşılabilirlik bakımından, çevre ve rekabet politikalarının birlikte ve uyumlu şekilde çalışması bir zorunluluktur. AB'nin söz konusu yaklaşımı, Komisyon tarafından,

*Lizbon Strateji hedeflerine en iyi şekilde katkıda bulunmak için rekabet ve çevre politikaları karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirecek şekillerde uygulanmalıdır. Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu'nun amacı, piyasaların açık olması ve en yüksek seviyede çevresel korunmanın sağlandığı bir ortamda rekabetin varlığının garanti altına alınmasıdır.*

ifadeleriyle de açıkça ortaya konulmuştur (OECD 2006b, 175).

<sup>9</sup>Lizbon Stratejisi, 23-24 Mart 2000 tarihinde Lizbon'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantısında kabul edilen ve AB'nin 2010 yılı sonuna kadar olan dönem için benimsediği ekonomik ve sosyal reform hareketine verilen genel isimdir [http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm).

Görüldüğü üzere, Lizbon Stratejisi hedeflerine ulaşabilmek için Komisyon'un temel hedefi, çevre ve rekabet politikası arasında eşgüdümün yaratılmasıdır. Söz konusu eşgüdümün sağlanabilmesi için en önemli hususu, düzenlemelerin yapımı aşamasında hem çevresel hem de piyasalardaki rekabete etkileri bakımından analiz edilmesi oluşturmaktadır. Bu amaçla Komisyon'un, "Düzenleyici Etki Analizi Rehberi"<sup>10</sup> çerçevesinde, AB düzeyindeki yeni yasama tekliflerinin etkilerini; ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç başlık altında sistemli olarak test ettiği bilinmektedir. Düzenlemelerin rekabet perspektifinden analizi, ekonomik etkilerin değerlendirildiği başlık altında yapılmaktadır. Düzenlemelerin rekabete etkileri, çevresel ve sosyal etkiler ile karşılaştırılmakta ve kimi zaman bu etkiler arasında bir ödünleşime gidilebilmektedir. Ödünleşim sonucunda beklenen net etki ise, Lizbon Stratejisi hedeflerini güçlendirmelidir. Bu çerçevede örneğin, piyasalardaki rekabet üzerine olumsuz etkileri olabilecek bir çevresel düzenlemenin, yürürlüğe girmeden, olası anti-rekabetçi etkilerinin mümkün olan en az seviyelere çekilmesi önem taşımaktadır. AB'nin bu yaklaşımı Komisyon eski üyesi Mario Monti tarafından da "çevresel kaygılar hiçbir şekilde rekabet politikasına ters düşmemektedir...çevresel amaçların gerçekleştirilebilmesi için getirilen rekabet kısıtlamalarının orantılı ve gerekli olması gereklidir" ifadeleriyle vurgulanmıştır (Monti 2000). Benzer bir yaklaşıma sahip olan OECD'ye göre de (2006b, 11), çevresel politikalar gereksiz rekabet kısıtlamalarına yol açmayacak şekilde tasarlanmalı, bunun için rekabet otoriteleri, çevre otoritelerine yardımcı olmalıdır.

Komisyon'un atık yönetimi piyasası bakımından çevre/rekabet politikası ilişkisine yaklaşımının en belirgin özelliğini rekabet politikasının, çevre politikası amaçlarına hizmet eden bir araç olarak tanımlanması oluşturmaktadır (EC 2005c, 4). Dolayısıyla atık yönetimi piyasaları bakımından önceliğin çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesine verildiğinden bahsetmek yanlış olmayacaktır. Rekabet politikası araçlarının, çevresel hedeflere hizmet edebilmesi için ise, öncelikle bu piyasalara ilişkin düzenlemelerin arkasında yatan çevresel politika amaçlarının iyi teşhis edilmesi gerekmektedir. Çevresel hedeflerin analizi sonrasında ise, bu hedefleri elde edebilecek en etkili piyasa enstrümanlarına karar verilmelidir. Bununla birlikte, atıklara ilişkin düzenlemelerin yapımı aşamasında, piyasalardaki rekabet üzerine etkilerinin tahlil edilmesi, bu düzenlemelerin gereksiz ve orantısız rekabet kısıtlamalarına yol açmasının en baştan engellenmesine yardımcı olacaktır.

Diğer taraftan, atık yönetiminin etkin olarak gerçekleştirilebilmesi iyi işleyen piyasalar ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla, bu piyasalar bakımından uygulanacak rekabet politikası, söz konusu piyasaların daha etkin hale

<sup>10</sup> Impact Assesment Guidelines, 15 January 2009, SEC(2009)92

getirilmesi vasıtasıyla, çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesine de hizmet edecektir. Komisyon'a göre, atık yönetimi piyasalarında yaratılacak rekabetçi ortam, rekabetten beklenen faydaların da oluşmasına zemin hazırlayarak, toplumsal faydanın ençoklaştırılmasını sağlayacaktır. Bu tarz bir yaklaşım doğrutusunda, hem çevre politikalarının amaçladığı çevresel faydalara rekabetin daha az kısıtlandığı yollarla ulaşılabilir hem de rekabetten beklenen faydalar elde edilebilecektir (EC 2005c, 4).

## BÖLÜM 2

# AB ATIK POLİTİKASI VE ATIK YÖNETİMİ PAZAR YAPILANMALARI

AB atık yönetimi piyasası, çok büyük oranda atıklarla ilgili düzenlemeler ertesinde gelişmiştir. Söz konusu düzenlemeler atık yönetimi alanında bir piyasalaşmanın oluşmasına yol açmakla birlikte, bu piyasalardaki yapılanmanın da temel çerçevesini belirlemektedir. Diğer bir ifade ile, atık yönetimi piyasa yapılanmalarının şekli de bizzat düzenlemelerde yer alan hükümlere göre oluşmaktadır. Dolayısıyla, atık yönetimi piyasasının işleyiş ve yapılanmasının ortaya konularak rekabet perspektifinden değerlendirilebilmesi için, atıklara ilişkin düzenlemelerin iyi anlaşılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, AB atık yönetimi piyasasının rekabet politikası bakımından analizine temel oluşturabilmek için, bu bölümde, AB atık politikası ve mevzuatı hakkında genel bir çerçeve sunularak, atıklarla ilgili düzenlemeler sonucunda ortaya çıkan ve atık yönetimi piyasası yapılanması bakımından belirleyici olan atık yönetim sistemleri hakkında bilgi verilecektir.

### 2.1. AB ATIK MEVZUATI

AB çevre politikası alanındaki ilk düzenlemeler, atıklara ilişkindir (EC 2008, 8). 1970-80'li yıllarda, zararlı atıkların taşınması ve bertarafında yaşanan skandallar, bu atıkların çevre ve insan sağlığına zarar vermeksizin yönetilmesine yönelik politikaların geliştirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Üye Devletlerce ulusal düzeyde birtakım düzenlemelere gidilmesi, çevre ve atık alanlarında AB nezdinde genel kuralların belirlenmesi gereğini doğurmuştur. Bu çerçevede, çevre ve atık politikaları 1970'li yıllardan itibaren, AB genel politikası içerisinde önemli bir yer kazanmaya başlamıştır. Çevre alanındaki çalışmalar, AB nezdinde 1975 yılında kabul edilen "Atık Çerçeve Direktifi"<sup>11</sup> (AÇD) (*Waste Framework Directive*), "Tehlikeli Atık Direktifi" (*Hazardous Waste Directive*)<sup>12</sup> ve 1993

<sup>11</sup> Council Directive 75/442/EEC on waste.

<sup>12</sup> Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste.

yılında kabul edilen “Atık Sevkiyat Tüzüğü”yle (*Waste Shipment Regulation*)<sup>13</sup> sonuçlanmıştır<sup>14</sup>.

AB atık mevzuatı 1996 yılında kabul edilen “Kirliliğin Önlenmesi ve Kontrolü Direktifi” (*Directive on Integrated Pollution Prevention and Control*)<sup>15</sup>, 1999 yılında kabul edilen “Atıkların Düzenli Depolanması Direktifi” (*Landfill Directive*)<sup>16</sup> ve 2000 yılında kabul edilen “Atıkların Yakılması Direktifi” (*Waste Incineration Directive*)<sup>17</sup> ile genişletilmiştir. 1990 yılında Avrupa Konseyi tarafından alınan ilke kararında<sup>18</sup>, tüm atıkların ayrıntılı olarak düzenlendiği etraflı bir politikaya ihtiyaç duyulduğu, bu çerçevede birtakım atık çeşitleri için özel düzenlemeler yapılması gerektiği duyurulmuştur. Söz konusu karar sonrasında, Ambalaj ve Ambalaj Atığı Direktifi<sup>19</sup> (Ambalaj Direktifi), Atık Elektrikli ve Elektronik Cihaz Direktifi<sup>20</sup> (AEECD), Hurda Araç Direktifi<sup>21</sup> gibi atık çeşitlerine özel olarak yapılan düzenlemelerle şekillenen AB atık mevzuatına Ek 1’de yer verilmektedir.

AB’nin 2002-2012 yılları arasındaki döneme ilişkin çevre politikası öncelikleri 2002 yılında kabul edilen “6. Çevre Hareket Programı”<sup>22</sup> (Program) ile duyurulmuştur. Programda; iklim değişikliği, bio-çeşitlilik, çevre-sağlık-doğal kaynaklar ile atıkların yönetimi alanlarında acil eylem planlarının belirlenmesi gereği kabul edilmiş, AB atık politikasının temeli, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve atıkların geri dönüştürülmesi olarak belirlenmiştir. Kaynak-ürün-atık politikalarının beraberce belirlendiği bir yaklaşımın kabul edildiği Program ertesinde, Komisyon tarafından 2005 yılında “Atığın Önlenmesi ve Geri Dönüştürülmesine İlişkin Strateji”<sup>23</sup> kabul edilmiştir. Bu stratejide, mevcut atık mevzuatının sadeleştirilmesi ile yeni gelişme ve deneyimler ışığında modernize edilmesi gerektiğine ilişkin bir öneriye yer

<sup>13</sup> Council Regulation EEC No 259/on the supervision and control of shipments of waste within, into, and out of the European Community.

<sup>14</sup> Tehlikeli atıklara yönelik olarak yapılan düzenlemelerin, bu atıkların kontrol maliyetlerini önemli derecede arttırması nedeniyle Üye Devletlerin atıklarını başka ülkelere göndermeleri söz konusu olmuştur. Bu durumun engellenmesi amacıyla, 1989 yılında uluslararası düzeyde “Tehlikeli Atıkların Sınırlararası Dolaşımı ve Bertarafı Üzerine Basel Anlaşması” (*Basel Convention on the control of trans-boundary movements of hazardous wastes and their disposal*) (Basel Anlaşması) imzalanmıştır.

<sup>15</sup> Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.

<sup>16</sup> Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.

<sup>17</sup> Council Directive 2000/76/EC on the incineration of waste.

<sup>18</sup> Council Resolution of 7 May 1990 on waste policy.

<sup>19</sup> Council Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

<sup>20</sup> Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment.

<sup>21</sup> Directive 2000/53/EC on the end-of-life vehicles.

<sup>22</sup> Decision 1600/2002/EC laying down the sixth community environment action programme.

<sup>23</sup> COM(2005)666 Final.

verilmiştir. Bu öneri doğrultusunda 2008 yılında, uygulamasına 12 Aralık 2010 tarihinde başlanacak olan “Yeni Atık Çerçeve Direktifi” (YAÇD) kabul edilmiştir<sup>24</sup>. YAÇD’yle birlikte Tehlikeli Atık Direktifi ve Atık Yağlar Direktifi yürürlükten kaldırılmış, bu direktiflere ilişkin hükümlere YAÇD içerisinde yer verilmiştir.

### 2.1.1. Kavramsal Çerçeve

#### 2.1.1.1. Temel Kavramlar/Tanımlar

Çevreye bırakılan, bırakılması gereken veya bırakılmak istenen herhangi bir maddeye “atık” (*waste*) adı verilmektedir<sup>25</sup>. Bu anlamda kullanılamaz hale gelmiş bir araç veya artık kullanmak istemediğimiz bilgisayar birer atıktır.

Atıkların yararlı bir amaç için kullanılabilir hale getirilmesine “geri kazanım” (*recovery*) adı verilmektedir<sup>26</sup>. Atıkların yakılmasından ortaya çıkan ısıdan enerji elde edilmesi [enerji geri kazanımı (*energy recovery*)]<sup>27</sup> veya organik atıklardan tarım alanlarında kullanılabilir ve toprağın yapısını iyileştirecek maddelerin elde edilmesi birer geri kazanım işlemidir. Atıkların temizlenme, onarım gibi işlemler sonrasında yeniden kullanılabilir hale getirilmesini ifade eden “yeniden kullanıma hazırlama” (*preparing for re-use*)<sup>28</sup> veya atıkların bir üretim süreci içerisinde orijinal amacı veya başka amaç için yeniden işlenmesini ifade eden “geri dönüşüm” (*recycling*)<sup>29</sup> kavramları da, geri kazanımın içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla geri kazanım, yeniden kullanıma hazırlama ve geri dönüşümü de içine alan daha geniş bir kavramı ifade etmektedir<sup>30</sup>. Geri dönüşüm YAÇD’de, enerji geri kazanımı hariç, organik maddelerin geri dönüştürülmesini ifade eden “organik geri dönüşüm” (*organic recycling*)<sup>31</sup> dahil olmak üzere, atıkların orijinal amacı veya başka amaçlarda

<sup>24</sup> Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain directives.

<sup>25</sup> YAÇD Madde 3(1).

<sup>26</sup> YAÇD Madde 3(15). Geri kazanım işlemleri YAÇD’de (Ek II.) tadadi bir liste halinde sunulmuştur

<sup>27</sup> Enerji geri kazanımı: yakılabilir atıkların doğrudan veya diğer atıklarla birlikte yakılmasıyla geri kazanılan ısının enerji üretimi amacıyla kullanılması (Ambalaj Direktifi Madde 3(8), Hurda Araç Direktifi Madde 2(7)).

<sup>28</sup> YAÇD Madde 3(16).

<sup>29</sup> Geri Dönüşüm kavramına AÇD’de yer verilmemiştir. Yukarıdaki geri dönüşüm tanımı AEECD Madde 3(e), Hurda Araç Direktifi Madde 2(7) ve Ambalaj Direktifi Madde 3(7)’den alınmıştır.

<sup>30</sup> Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde, geri kazanım ifadesi geri dönüşümü de içine alacak şekilde kullanılacak; geri dönüşüm ifadesine ise özel olarak geri dönüşüm faaliyetinden bahsedildiği durumlarda yer verilecektir.

<sup>31</sup> Ambalaj Direktifinde organik geri dönüşüm, ambalaj atıklarının biyolojik olarak parçalanabilen kısımlarının kontrollü bir şekilde mikroorganizmalar aracılığıyla kompost veya metan gazı elde

kullanılmak üzere *ürün, materyal* veya *madde* haline getirilmesi olarak tanımlanmıştır<sup>32</sup>. Geri dönüşüm sonucunda elde edilen ürün/materyal/maddeye ise “ikincil ürün/materyal/madde” (*secondary product/material*) adı verilmektedir<sup>33</sup>.

Geri kazanım işlemlerine tabi tutulamayan atıkların çevreye zarar vermeyecek şekillerde yok edilmesi gerekmektedir. Bu işleme “bertaraf” (*disposal*) adı verilmektedir. YAÇD’de bertaraf, geri kazanımın dışında kalan işlemler olarak tanımlanmış, bertaraf yöntemleri tadadi bir liste halinde sunulmuştur<sup>34</sup>. Bertaraf yöntemlerinden en yaygın olarak kullanılanları, atıkların düzenli depolanması ve enerji kazanımı amacı dışında yakılmasıdır. Geri kazanım ve bertaraf işlemlerinin tamamı genellikle “işleme” (*treatment*) kavramıyla ifade edilmektedir<sup>35</sup>.

edecek şekilde oksijenli veya oksijensiz ortamda ayrıştırılması olarak tanımlanmaktadır [Madde 3 (9)].

<sup>32</sup> Madde 3(17).

<sup>33</sup> AB düzenlemelerinde ikincil ürün/madde/materyale ilişkin bir tanımlama bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Komisyon tarafından, ikincil materyalin; ayrıştırma veya parçalama işlemleri sonrasında tekrar kullanılabilecek nitelikteki atık veya geri dönüşüm sonucunda elde edilen materyal anlamlarında kullanıldığı görülmektedir (EC 2005c, 30). Geri dönüşüm sonucunda elde edilen ürünler için “geri dönüştürülmüş ürün” (*recycled product*) ifadesi de kullanılmaktadır (NRO 2005, 9). AB düzenlemelerinde doğrudan bir tanımlamasının bulunmaması nedeniyle, bu çalışma bakımından ikincil ürün/madde kavramına Türkiye atık mevzuatındaki biçimiyle yer verilecektir. Türkiye atık mevzuatı incelendiğinde ise, söz konusu kavramın açıkça tanımlanmadığı, bununla birlikte geri dönüşüm işlemi neticesinde elde edilen ürün/madde anlamında kullanıldığı anlaşılmaktadır. İkincil ürün/madde ifadesinin geçtiği mevzuat hükümlerine aşağıda yer verilmektedir:

- Atık Yönetimi Genel Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesi: “Atık üretiminin kaçınılmaz olduğu durumlarda geri dönüşüm, tekrar kullanım ve *ikincil hammadde* elde etme amaçlı diğer işlemler ile atığın geri kazanılması veya enerji kaynağı olarak kullanılması esastır.”
- Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin geri dönüşüm tesisleri için yapılacak lisans başvuru dosyasında bulunması gereken bilgi ve belgeler başlıklı Ek6/B’de: “Ayrıca ambalaj atıklarının geri dönüşümü sonucu elde edilen *ikincil ürünlerin* ticari isimleri, kullanım alanlarına ve verildiği yerlere ilişkin bilgiler verilir. ... Tesise gelen ve geri dönüştürülen ambalaj atıkları ve satılan *ikincil ürünlere* ait bilgilerin kaydedileceği veri kayıt sistemine ilişkin bilgiler dosyaya eklenir.”
- Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin 28. maddesi: “Asfalt atıklarının geri kazanılması esas olup, geri kazanım tesislerinde *ikincil ürün* haline getirilen asfalt atıkları düşük trafik yoğunluklu yollarda dolgu malzemesi olarak veya asfalt üretim tesislerinde öncelikli olarak kullanılır.”
- Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği’nin 16. maddesi “Tehlikeli atık geri kazanım işleminden sonra elde edilen *ikincil hammaddenin* ürün niteliğinde olduğunun akredite laboratuvarlar ve/veya uluslar arası kabul görmüş kuruluşlarca yapılan analizlerle belgelenmesi zorunludur.”

<sup>34</sup> Madde 3(19), Ek I.

<sup>35</sup> İşleme kavramına farklı düzenlemelerde farklı anlamların yüklenmesi nedeniyle, söz konusu kavramın tanımı için ilgili düzenleme esas alınmalıdır.



Nakletmek amacıyla atıkların toplanması, ayrıştırılması ve/veya karıştırılmasına “toplama” (*collection*) adı verilmektedir<sup>36</sup>. Toplama YAÇD’de, atıkların işleneceği tesise nakledilmesi amacıyla kısa süreli depolama ve basit ayrıştırma faaliyetini de içerecek şekilde tanımlanmıştır<sup>37</sup>.

Atıkların toplanmasından, ayrıştırılması, geri dönüştürülmesi, geri kazandırılması da dahil nihai bertarafının sağlanmasına kadarki aşamaların tümüne birden “atık yönetimi” (*waste management*) adı verilmektedir<sup>38</sup>. Dolayısıyla herhangi bir atığın yönetiminin sağlanması, söz konusu atığın toplanması, geri kazandırılması ve geri kazandırılmayan kısımlarının bertaraf edilmesini ifade etmektedir.

AÇD’de atıkların tabi olacakları işlemler arasında bir sıralamaya gidildiği görülmektedir<sup>39</sup>. YAÇD’de “atık hiyerarşisi” (*waste hierarchy*) olarak tanımlanan bu sıralama, AB atık politikasının temel yaklaşımını oluşturmaktadır<sup>40</sup>. Buna göre, öncelikle atığın oluşması engellenmelidir. Atığın önlenmesi, ürünlerin en az atık üretecek şekilde tasarlanmasıyla, atık üretiminin/oluşumunun ve atıkların içindeki tehlikeli maddelerin/atığın zararlılığının azaltılmasını ifade etmektedir<sup>41</sup>. Oluşması engellenemeyen atıklar yeniden kullanılmalı, geri dönüştürülmeli veya enerji geri kazanımı için yakılmalıdır. AB atık politikasının nihai hedefi ise, Üye Devletlerin “geri dönüşüm toplumu” (*recycling society*) haline getirilmesidir<sup>42</sup> (EC 2005b, 6). Bu anlamda, atık hiyerarşisinin alt basamaklarından üst basamaklarına doğru çıkılması, ülkelerin geri dönüşüm toplumu olma yolundaki ilerlemelerini göstermektedir.

### 2.1.1.2. Temel Prensipler

AB atık politikası; kirleten öder, üretici sorumluluğu ve paylaştırılmış sorumluluk olmak üzere üç temel prensip üzerine kurulmuştur.

<sup>36</sup>AÇD Madde 1(g).

<sup>37</sup> Madde 3(10).

<sup>38</sup> AÇD’nin 1. maddesinde yönetim (*management*) “atığın toplanması, taşınması, geri kazanılması, bertaraf edilmesi, bertaraf sahalarının bakımı ile bu tür faaliyetlerin gözetim, denetim ve izlenmesi” olarak tanımlanmaktadır.

<sup>39</sup> Madde 3.

<sup>40</sup> Madde 4.

<sup>41</sup> AÇD Madde 3(a).

<sup>42</sup> YAÇD dibace 28.

### 2.1.1.2.1. Kirleten Öder Prensibi

Kirleten öder prensibine (*polluter pays principle*) ilk kez, 1972 yılında OECD tarafından hazırlanan Tavsiye'de<sup>43</sup> yer verilmiştir. Tavsiye'de, doğal kaynakların sınırlı olduğu, üretim ve tüketimin doğal kaynakları azalttığı/bozduğu, doğal kaynaklarda yaşanan bu azalma/bozulmanın piyasalardaki fiyat mekanizması tarafından tam olarak yansıtılamadığı ifade edilmiş, kullanılan kaynakların kıtlığının ürün fiyatlarına yansıtılabilmesi için devletler tarafından özel düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Tavsiye'ye göre, kirliliğin önlenmesine ilişkin maliyetlerin, üretim ve/veya tüketimi esnasında kirlilik yaratan ürünlerin fiyatlarına yansıtılmasının sağlanabilmesi için, kirlilik maliyetlerine kirletenler tarafından katlanması olarak tanımlanabilecek kirleten öder prensibinin benimsenmesi gerekmektedir. Kirlilik maliyetlerinin kirliliğe sebebiyet veren teşebbüslere yüklenmesi, kirliliğin bir maliyet kalemi haline gelmesine ve ürün fiyatlarının kirlilik maliyetlerini de içermesine neden olacaktır (OECD 2006b, 178). Bu yolla, fiyat mekanizmasının ürün seçimi bakımından daha sağlıklı bir gösterge haline gelmesi ve ürün fiyatını ödeyen tüketicinin (daha önceleri tüm vergi yükümlüleri tarafından katlanılan) kirlilik maliyetlerine ortak edilmesi amaçlanmaktadır (OECD 1996b,16).

Kirleten öder prensibi, AB atık politikasının temel kavramlardan birini oluşturmaktadır. AB çevre politikası, Kurucu Antlaşma'nın 174. maddesinde yer alan "*Topluluğun çevre politikası ...önleme prensibine dayanmalı ... çevresel hasar kaynağında önlenmeli ve kirleten ödemelidir.*" ifadeleri doğrultusunda, kirlilikle mücadele için alınan önlemlerin maliyetlerine, kirliliğe sebebiyet verenlerin katlanması gerektiği anlayışı üzerine kurulmuştur.

Bununla birlikte, AB atık mevzuatında kirleten öder prensibi çerçevesinde, kirletenin veya kirletenin katlanacağı maliyetlerin kesin tanımlarına yer verilmemiştir. Kirleten öder prensibinin ele alındığı AÇD'nin 15. maddesinde,

*Kirleten öder prensibine uygun olarak, atık bertaraf etmenin maliyetinin; bir atık toplayıcısı veya 9. maddede adı geçen türden bir teşebbüs eliyle atık işlemlerini gerçekleştiren atık sahibi tarafından ve/veya önceki atık sahipleri veya atığın oluştuğu ürün üreticileri tarafından karşılanması gerekmektedir.*

ifadelerine yer verildiği<sup>44</sup>, "atık sahibi"nin ise "atık üreticisi veya atığı fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi" olarak tanımlandığı görülmektedir<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> OECD Recommendation, Environment and Economics Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies 26 May 1972.

<sup>44</sup> AÇD'nin 9. maddesinde bertaraf firmalarına yönelik hükümler yer almaktadır.

<sup>45</sup> AÇD Madde 1.

Söz konusu ifadelerden, atığın oluştuğu ürünün üreticileri yanında, bu ürünlerin son kullanıcılarının da “kirleten” olarak kabul edilebileceği anlaşılmaktadır (Vedder 2002, 12).

Kirleten öder prensibinin geçtiği bir başka belge olan 1997 tarihli Konsey İlke Kararı’nda<sup>46</sup> da, kirletenin kim olduğu veya kirletenin katlanması gereken maliyetler hakkında detaylı açıklamalarda bulunulmamıştır. Konsey İlke Kararı’nda, kirleten öder prensibine ilişkin olarak sadece,

*Kirleten öder ve paylaşılmış sorumluluk prensiplerine uygun olarak, üretici, ithalatçı, dağıtıcı ve tüketici gibi tüm ekonomik aktörlerin atıkların önlenmesi, geri kazanımı ve bertarafı konusunda spesifik sorumluluk payları bulunmaktadır.*

denilmektedir<sup>47</sup>. YAÇD’de de, kirleten öder prensibine açık bir şekilde yer verilmediği, sadece “atık üreticisi” (faaliyetleri atık üreten kişi veya atığın bileşiminde veya yapısında bir değişikliğe neden olacak ön-işleme, karıştırma, veya diğer işlemleri yapan kişi<sup>48</sup>) veya “atık sahibi”nin (atığı fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi<sup>49</sup>), çevre ve insan sağlığını koruyacak şekilde atığın yönetimini gerçekleştirmesi gerektiğinin ifade edildiği görülmektedir<sup>50</sup>.

#### 2.1.1.2.2. Üretici Sorumluluğu Prensibi

AB atık politikasının temel kavramlarından bir diğeri, “üretici sorumluluğu” (*producer responsibility*) prensibidir<sup>51</sup>. (Genişletilmiş) üretici sorumluluğu ilkesi, üreticilerin klasik anlamda sahip oldukları ve ürünlerin tüketicilere pazarlanmasına kadarki sorumluluklarının, ürünlerin atık haline geldikten sonraki (tüketici sonrası) evreleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi anlamını taşımaktadır (OECD 1996b, 15).

Üretici sorumluluğu ilkesini, kirleten öder prensibinin yalnızca üreticilere uygulanan özel bir çeşidi olarak tanımlamak da mümkündür (Vedder 2002, 10). Bu çerçevede üretici sorumluluğu, kirletenin *üretici* olarak tanımlandığı ve dolayısıyla kirlilik maliyetlerinin üreticiler tarafından karşılanmasının öngörüldüğü prensibin adıdır.

Konsey İlke Kararı’nda üreticilerin ürünün tasarımı, içeriği ve yapısını belirleme gücüne sahip olmaları nedeniyle, atıkların toplanmasından nihai bertarafına kadar olan süreçte (atık yönetiminde) stratejik bir role ve sorumluluğa

<sup>46</sup> Council Resolution on a Community Strategy for Waste Management

<sup>47</sup> Par. 3

<sup>48</sup> Madde 3(5).

<sup>49</sup> Madde 3(6).

<sup>50</sup> Dibace 26.

<sup>51</sup> “Üretici sorumluluğu” ifadesi yerine “genişletilmiş üretici sorumluluğu” (*extended producer responsibility*) ifadesi de kullanılmaktadır.

sahip oldukları ifade edilmiştir<sup>52</sup>. Bu ifadeden, üretici sorumluluğu ilkesi çerçevesinde üreticilerin katlanması gereken kirlilik maliyetlerinin, *ürünlerinden kaynaklanan atıkların yönetim maliyetleri* olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, üretici sorumluluğu ilkesine açıkça yer verilen AEECD hükümlerinden de görülmektedir. AEECD’de,

*Üretici sorumluluğu kavramına maksimum etkinin verilebilmesi için her üreticinin kendi ürünlerinden kaynaklanan atıkların yönetim finansmanından sorumlu olması gereklidir.*

ifadelerine yer verilmiş<sup>53</sup>, üreticiler, kendi ürünlerinin atıklarının toplanması, geri kazanılması ve nihai bertaraf maliyetlerinden sorumlu tutulmuşlardır<sup>54</sup>. Hurda Araç Direktifinde ise üreticilerin, atıkların en son kullanıcılarından alınarak işleme tesislerine iletilmesi maliyetlerinin tamamı veya önemli bir kısmını karşılaması gerektiği vurgulanmaktadır<sup>55</sup>. Konsey İlke Kararı ve yukarıda yer verilen AB Direktifleri hükümlerinden, üretici sorumluluğu ilkesi gereğince, üreticilerin, ürünlerinden kaynaklanan atıkların toplanması, geri kazanılması ve nihai bertarafının sağlanması maliyetlerinin tamamından veya önemli bir kısmından sorumlu tutuldukları anlaşılmaktadır.

Üreticilerin bir diğer yükümlülüğü ise, ürünlerinin atıklarına ilişkin yönetim işlemlerinin fiilen sağlandığının garanti altına alınmasıdır. Örneğin AEECD’de her üreticinin kendi ürününün atık yönetiminin sağlanmasından sorumlu olduğu<sup>56</sup>, üreticilerin atık yönetimini sağlamak için bireysel veya kolektif sistemler kurabilecekleri<sup>57</sup> ve finansal sorumluluklarını bireysel veya kolektif planlar çerçevesinde yerine getirebilecekleri düzenlenmektedir<sup>58</sup>. Üretici sorumluluğu ilkesine açıkça yer verilen söz konusu Direktif hükümlerinden, üreticilere hem atık yönetiminin finansmanı hem de atık yönetiminin fiili olarak sağlanması için sistemler oluşturulması yükümlülüğünün verildiği görülmektedir.

Hurda Araç Direktifi’nde ise, Üye Devletlerin “üreticiler, dağıtıcılar, toplayıcılar, motorlu araç sigorta şirketleri, parçalayıcılar, sökücüler, geri kazanımcılar, geri dönüştürücüler ile diğer işleme operatörleri” olarak tanımlanan “ekonomik operatörler”<sup>59</sup> tarafından atıkların toplanması, işlenmesi ve geri kazanımının sağlanmasına ilişkin sistemler kurulmasını garanti altına

<sup>52</sup> Par. 14

<sup>53</sup> Dibace 20.

<sup>54</sup> Madde 8(1), (2).

<sup>55</sup> Madde 5(4).

<sup>56</sup> Madde 5(2-c,3), 6(1), 7(1).

<sup>57</sup> Madde 5(2-c), 6(1), 7(1).

<sup>58</sup> Madde 8(2).

<sup>59</sup> Madde 2.

almaları gerektiği ifade edilmiştir<sup>60</sup>. Dolayısıyla, bu Direktif'te de, üreticilere, atık yönetiminin fiilen sağlanması için sistemler kurma yükümlülüğü verilmektedir.

Üretici sorumluluğu ilkesine açıkça yer verilmeyen Ambalaj Direktifi'nde ise Üye Devletlerin, ambalaj atıkların toplanması, geri dönüştürülmesi ve bertarafına ilişkin sistemler kurulmasını garanti altına almalarını sağlamaları<sup>61</sup>, sistemlerin ilgili tüm tarafların katılımına açık olması gerektiği ve ilgili tüm tarafların bir araya gelerek oluşturdukları sistem ile yetkili çevre otoritesi arasında Direktif'in amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için bir anlaşmanın yapılabileceği<sup>62</sup> ifade edilmektedir. Ambalaj atıklarına ilişkin olarak Üye Devletler tarafından yapılan ulusal düzenlemelerde ise, genellikle açıkça üretici sorumluluğu ilkesine yer verildiği, bu çerçevede sadece ambalaj üreticileri ve ambalajlı ürün üreticilerinin ambalaj atıklarının yönetiminden sorumlu tutuldukları görülmektedir<sup>63</sup>. Dolayısıyla AB Direktiflerinde yer alan hükümlerin incelenmesinden, üretici sorumluluğu ilkesi çerçevesinde, üreticilere getirilen bir diğer sorumluluğun ürünlerinin atık yönetiminin fiili olarak gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Üretici sorumluluğu ilkesinin temel hedefi ise, üreticilerin çevreye daha duyarlı/kolay geri dönüştürülebilir ürünler tasarlamalarının ve üretmelerinin sağlanmasıdır (OECD 1996b, 16). AB atık politikasının öncelikli hedefleri olan atık oluşumunun engellenmesi ve geri dönüşümün artırılmasının sağlanabilmesi için, ürünlerin tasarım ve üretim aşamalarında kullanılan tekniklere ve girdilere müdahale edilmesi gereklidir (EPR 2003,1). Söz konusu aşamalara karar veren aktörler ise üreticilerdir. Bu çerçevede, üreticilerin atık yönetim maliyetlerinden sorumlu tutulmasıyla, (daha) kolay taşınan/geri kazanılan ve böylelikle daha az yönetim maliyeti yaratan ürünlerin tasarlanması teşvik edilmektedir (OECD 1998a, 8; OECD 2006b, 7). AB atık politikasının bu yaklaşımını AEECD'de yer alan<sup>64</sup>,

*Bu direktif ile getirilen üretici sorumluluğu ilkesi; tamir, model yükseltme imkanı, yeniden kullanım, parçalama ve geri dönüşümü göz önüne alan ve kolaylaştıran elektrikli ve elektronik cihazların üretimi ve tasarımını teşvik etmenin bir aracıdır.*

ifadeleri ile söz konusu Direktif'e ilişkin Komisyon teklifinde yer verilen<sup>65</sup>,

<sup>60</sup> Dibace 6.

<sup>61</sup> Madde 7.

<sup>62</sup> Madde 3(12) ve 22(3a).

<sup>63</sup> Üye Devletlerin Ambalaj Direktifi'nin uyumlaştırılması ertesindeki uygulama ve düzenlemeleri için bkz. (EC 2001b).

<sup>64</sup> Dibace 12. Benzer ifadelerle 27 numaralı dibacede de yer verilmektedir.

<sup>65</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment COM/2000/0347 Final (Par. 3 ve 4.3 ).

*En uzun kullanım ömrünü sağlayan, atıldığında en iyi şekilde geri kazanılan ve bertaraf edilen ürünlerin tasarım ve üretimlerine ilişkin yöntemleri yalnızca üreticiler geliştirebilirler.... Üreticilerin kendi ürünlerinin atık yönetiminin belli aşamalarının sorumluluğunu almaları gereklidir. Bu finansal veya fiziksel sorumluluk üreticilerin ürünlerinin tasarımlarını sağlıklı bir atık yönetiminin gerekliliklerine uygun hale getirmeleri için ekonomik bir güdü yaratmaktadır.*

ifadelerinden de görmek mümkündür.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında, üretici sorumluluğu ilkesi çerçevesinde üreticilere getirilen sorumlulukları kısaca iki başlık altında özetlemek mümkündür (Rossem vd. 2006, 2):

- I. Ürün tasarımına ilişkin sorumluluk: çevreye duyarlı/geri dönüştürülebilir ürünler tasarlanması ve üretilmesi.
- II. Atık yönetimine ilişkin sorumluluk:
  - i) Finansal sorumluluk: Atık yönetim maliyetlerinin tamamı veya önemli bir kısmının karşılanması.
  - ii) Fiziksel sorumluluk: Atık yönetiminin fiilen gerçekleştirilmesi.

Görüldüğü üzere, kirlenenden öder prensibi, kirlilik yaratan aktörlerin kirlilik maliyetlerini karşılamasına ilişkin iken; üretici sorumluluğu kavramı, ürün üreticilerine, kirlilik maliyetlerine ek olarak, ürünlerin üretim, tasarım ve içerikleriyle ilgili sorumluluklar da yükleyen, daha geniş bir prensibi ifade etmektedir (Vedder 2002, 11).

### **2.1.1.2.3. Paylaştırılmış Sorumluluk Prensibi**

Atık yönetiminin gerçekleştirilmesi; tüketiciler, ilgili kamu otoriteleri, yerel yönetimler gibi birçok aktörün katılımını gerektirebilmektedir. Bu anlamda, atık yönetimine ilişkin olarak nihai sorumluluk üreticilerde kalmak üzere, ilgili diğer tüm aktörlere “paylaştırılmış sorumluluk”ların (*shared responsibility*) verilebileceği genel kabul görmektedir (OECD 1998a,19). Genişletilmiş üretici sorumluluğu ilkesinin kabul edildiği YAÇD’de Üye Devletlerin, atık ve ürünün spesifik özelliklerine göre, üreticilerin atık yönetimine ilişkin sorumluluklarının sınırlarını belirleyebilecekleri ve üretici sorumluluklarının diğer aktörlerle paylaştırıldığı düzenlemeler yapabilecekleri ifade edilmektedir<sup>66</sup>. Dolayısıyla, atığa ilişkin sorumluluk verilen aktörler ve bu sorumlulukların kapsamı, düzenlemeler çerçevesinde farklılık gösterebilecektir. Örneğin, AEECD’de üreticilere verilmiş olan atık yönetim sorumluluğunun; Belçika, Danimarka, Polonya gibi kimi ülkelerin ulusal düzenlemelerinde;

<sup>66</sup> Madde 15.

yerel yönetimler, perakendeciler ve tüketiciler arasında paylaştırıldığı görülmektedir (Rossem vd. 2007, 19-20).

Paylaştırılmış sorumluluk ilkesi doğrultusunda sorumluluk verilen aktörlerin her düzenlemede farklılık gösterebilmesine rağmen, AB ülkelerindeki genel uygulama, atık yönetimine ilişkin finansal ve fiziksel sorumlulukların tamamının üreticilere verilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle çalışmada, üretici sorumluluğu prensibi çerçevesinde, atık yönetim sorumluluğunun sadece (ithalatçı firmaları da içine alacak şekilde) üretici teşebbüslere verildiği durumlar bakımından değerlendirmeler yapılacak ve üreticiler için kısaca “yükümlü teşebbüsler” (*obliged companies*<sup>67</sup>) ifadesi kullanılacaktır.

## 2.2. ATIK YÖNETİM SİSTEMLERİ

Bu bölüme kadar yer verilen bilgilerden, AB’de ambalaj, hurda araç gibi birtakım atık çeşitlerine ilişkin özel düzenlemelerin yapıldığı, AB atık politikasının temelini üretici sorumluluğu prensibinin oluşturduğu ve bu ilke çerçevesinde üreticilerin ürünlerinden kaynaklanan atıklara ilişkin fiziksel ve finansal sorumluluklarının bulunduğu görülmektedir. Örneğin, Hurda Araç Direktifi’nin uyumlaştırılması çerçevesinde Üye Devletlerce yapılan çevresel düzenlemeler sonrasında, araç üreticileri, hurda araçların toplanması, geri kazanılması ve bertaraf edilmesinden sorumlu tutulmaktadır. Bu zorunluluklar neticesinde, teşebbüslerin kendi iradelerinin bulunmadığı durumlarda dahi, söz konusu alanlarda düzenlemeler yoluyla bir piyasalaşma yaratılmaktadır.

Ek olarak, çevresel düzenlemeler, bu alanlardaki piyasalaşmanın şekli üzerinde de belirleyici olmaktadır. Yukarıda yer verilen AB Direktifleri hükümlerinden görüldüğü üzere, üreticiler yükümlülüklerini, “sistemler” oluşturarak gerçekleştirmek zorundadır. Dolayısıyla, bu alanlardaki piyasalaşmanın temel kaynağını sistemler oluşturmaktadır.

Paylaştırılmış sorumluluk prensibi uyarınca yapılan düzenlemeler hariç olmak üzere, üretici sorumluluğu ilkesi gereğince, atık yönetiminin sağlanması zorunluluğunun üreticilere verilmiş olması, atıkların toplanması, geri kazanılması ve bertaraf edilmesi alanlarında faaliyet gösterecek teşebbüslerin, üreticilerle anlaşma yapmasını bir zorunluluk haline getirmektedir. Bu anlamda üreticilerin sorumluluklarını hayata geçirdikleri sistemler ile bu sistemler ve diğer aktörler arasındaki ilişkiler, atık yönetimi piyasa yapılanmasını biçimlendiren ana unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>67</sup> Bu kavram, Komisyon tarafından çevresel düzenlemeler gereği sorumlulukları bulunan teşebbüsler için kullanılmaktadır (OECD 2006b, 183).

Dolayısıyla, düzenlemeler gereğince ortaya çıkan “atık yönetim sistemlerinin” oluşum ve işleyişleri, hem atık yönetimi piyasa yapılması hem de bu piyasaya ilişkin olarak yapılacak rekabet politikası değerlendirmeleri bakımından belirleyici unsuru oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bu bölümü, AB atık mevzuatının bir gereği olan ve dolayısıyla mevzuatın bir parçası olarak kabul edilebilecek atık yönetim sistemlerinin analizine ayrılmıştır.

Üreticilerin, ürünlerinin atıklarının fiziksel yönetiminin sağlanması için kurdukları/katıldıkları organizasyonlara “sistem” (*system*) veya “atık yönetim sistemi” (*waste management system*) adı verilmektedir (Rossem vd. 2007, 2). Atık yönetim sistemlerini, AB Direktiflerinde yer verilen hükümler çerçevesinde, bireysel ve kolektif olarak iki başlık altında incelemek mümkündür. AB Direktiflerinde bireysel veya kolektif sistemlerin yapısı ve işleyişine ilişkin net düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu nedenle, aşağıda yer verilen atık yönetim sistemlerinin işleyişleri hakkındaki bilgilere, Üye Devletlerde görülen sistem örneklerinin incelenmesi sonucunda ulaşılmıştır<sup>68</sup>.

### 2.2.1. Bireysel Atık Yönetim Sistemleri

Üreticilerin fiziksel sorumluluklarını gerçekleştirmek üzere tek başlarına oluşturdukları organizasyonlara “bireysel sistemler” (*individual systems*) adı verilmektedir (Rossem vd. 2007, 8-9). Fiziksel sorumluluğun bireysel sistem oluşturularak gerçekleştirildiği durumlarda, üreticinin ürünlerinin atıklarını tek başına toplaması, geri kazanması ve bertaraf etmesi gerekmektedir. Üreticiler genellikle, atık yönetim işlemlerini gerçekleştirmek üzere yeni teşebbüsler veya birimler kurmakta veya bu hizmetleri sunan teşebbüsler ile anlaşmalar yapmaktadır.

### 2.2.2. Kolektif Atık Yönetim Sistemleri

Üreticilerin fiziksel sorumluluklarını gerçekleştirmek üzere, diğer üreticilerle birlikte oluşturdukları organizasyonlara “kolektif sistemler”

<sup>68</sup> Bu bölümde yer verilen bilgilere; Üye Devletlerde uygulanan birtakım bireysel sistem örneklerinin ([www.ipworks.org](http://www.ipworks.org) veya (Rossem vd. 2007,39-41), ambalaj atıklarına ilişkin Üye Devletlerin uygulamalarının (OECD 1996b, 60-79; EC 2001), Almanya’da ambalaj atıklarının yönetimi için kurulan kolektif sistemin (Commission Decision of 20 April 2001, *DSD*, Commission Decision of 17 September 2001 *DSD* ve (OECD 1998(b)), Fransa’da ambalaj atıklarının yönetimi için kurulan kolektif sistemin (Commission Decision of 15 June, 2001, *Eco-Emballages*), Avusturya’da ambalaj atıklarının yönetimi için kurulan kolektif sistemin (Notice under Article 19(3) of Council Regulation No 17 OJ C) Hollanda’da hurda araçlar için kurulan kolektif sistemin (Commission Decision of 30 December 2001 on the waste disposal system for the car wrecks implemented by the Netherlands) ve Hollanda’da elektrikli ve elektronik cihaz atıkları için kurulan kolektif sistemin (OECD 2006a,29-32) yapılanmaları ve işleyişlerinin analizi sonucunda ulaşılmıştır.



(*collectively-organized compliance system*) (*collective waste management systems*) adı verilmektedir (Rossem vd. 2007, 8-9). Birden fazla üreticinin fiziksel sorumluluklarını birlikte gerçekleştirmeyi tercih ettikleri durumda, genellikle yeni bir teşebbüs veya teşebbüs birliği şeklinde bir yapı oluşturulmaktadır. Bu anlamda kolektif sistem, birden fazla üreticinin fiziksel sorumluluklarına ilişkin plan ve düzenlemeleri gerçekleştirmek üzere kurulan organizasyonu ifade etmektedir.

Kolektif sistemler atık yönetimi işlemlerini, bu faaliyetleri yürüten teşebbüslerle anlaşmalar yaparak gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede kolektif sistemin asıl işlevi, atık yönetimini gerçekleştirecek toplama, geri kazanım ve bertaraf firmalarını belirlemek ve bu yolla sisteme dahil üreticiler adına atık yönetiminin örgütlenmesini sağlamaktır. Atık yönetiminin sağlanması için kolektif sistem tarafından yeni teşebbüsler kurulması da olasıdır.

Kolektif sistemler genellikle, kurucuların dışındaki diğer üreticilerin daha sonra üye veya ortak statüsünde katılabilecekleri yapılarda oluşturulmaktadır. Dolayısıyla birkaç üretici tarafından kurulan bir kolektif sistemin, zaman içerisinde daha fazla üreticinin atık yönetim sorumluluğunu gerçekleştirmesi mümkündür. Kolektif sistemler faaliyetlerini, üyelerinden topladıkları ücretler (aidatlar) ile gerçekleştirmektedir. Sistem altında bir araya gelen üreticiler, sistem maliyetlerini finanse etmek suretiyle, atık yönetimine ilişkin finansal sorumluluklarını da gerçekleştirmektedir.

Atıklara ilişkin AB Direktiflerinin, Üye Devletlerin mevzuatlarına uyumlaştırılması sonrasında, AB ülkelerinde genellikle, üreticilerin tamamı veya önemli kısmının tek bir kolektif sistem altında bir araya geldikleri görülmektedir. Bu durumun, atık yönetimi piyasalarında ve bu piyasalara yönelik rekabet politikası analizlerinde oldukça önemli sonuçları bulunmaktadır. Bu nedenle, söz konusu yapılanmaya sahip kolektif sistemlerin yapı ve işleyişlerinin iyi anlaşılması önem taşımaktadır. Bu amaçla, ilerleyen bölümde, bu tip bir yapılanma gösteren kolektif sistemlere yer verilecektir.

Üreticilerin tamamı veya önemli bir kısmını bir araya getiren sistemler hakkında bilgi verilmesine geçilmeden önce, söz konusu sistemlerin sıklıkla görülmesine yol açan faktörler hakkında bilgi verilecektir. Bu değerlendirme, atık yönetim sistemlerinin gerek daha iyi anlaşılması gerekse rekabet politikası çerçevesinde daha sağlıklı konumlandırılması bakımından önemlidir. Bu nedenle, aşağıda öncelikle, üreticilerin tamamı veya önemli bir kısmını bir araya getiren olası nedenler sıralanacaktır.

İlgili piyasadaki üreticilerin tamamı veya önemli bir kısmının tek bir sistem çatısı altında toplanmaları arkasında yatan temel nedenleri kısaca; sistem kurulum ve işletim maliyetleri, eski atık, geri alım zorunluluğu ve paylaştırılmış

sorumluluk prensibi uyarınca yapılan düzenlemelerin getirdiği zorluklar şeklinde sıralamak mümkündür.

Sistem kurulum ve işletim maliyetleri bakımından can alıcı noktayı, üreticilere getirilen atık yönetimi hedefleri ile söz konusu hedeflerin tutturulmadığı durumlarda öngörülen cezai yaptırımlar oluşturmaktadır. AB çevre düzenlemelerinde, Üye Devletlerin, yeniden kullanım, geri dönüşüm ve geri kazanıma ilişkin birtakım hedeflerin tutturulmasını garanti altına almaları gerektiği ve bunun sağlanabilmesi için çeşitli cezai yaptırımlar öngörebilecekleri vurgulanmaktadır. Örneğin Hurda Araç Direktifine göre, Üye Devletler 2006 yılına kadar yeniden kullanım ve geri kazanım oranlarını ortalama araç ağırlığının en az % 85'ine, geri dönüşüm oranlarını ise ortalama araç ağırlığının % 80'ine çıkarmak zorundadır<sup>69</sup>. AEECD'de üreticilere, 2007 yılına kadar (farklı cihaz türlerine göre farklı oranlar belirlenmekle birlikte) genel olarak ortalama cihaz ağırlığının %70-80'inin geri kazandırılması zorunluluğu getirilmiştir<sup>70</sup>. Ambalaj Direktifi'ne göre ise Üye Devletler, (farklı ambalaj türlerine ve yıllara göre değişen farklı oranlar belirlenmekle birlikte) genel olarak, ortalama ambalaj atığı ağırlığının %50-65'inin geri kazanılmasını veya enerji geri kazanımı için yakılmasını, ortalama ambalaj atığı ağırlığının %25-45'inin geri dönüştürülmesini sağlamak zorundadır<sup>71</sup>.

AB Direktifleriyle getirilen bu hedefler, Üye Devletler tarafından yapılan ulusal düzenlemelerde genellikle, üreticilerin yükümlülüğü şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda, her bir üretici, üretim miktarının direktiflerde belirlenen yüzdesi kadar atığının yönetimini sağlamak zorunda bırakılmıştır. Üretici teşebbüslerin genellikle tüm ülke çapında hizmet verdikleri göz önüne alındığında, düzenlemelerle getirilen hedeflerin tutturulabilmesi, üreticilerin piyasaya sürdükleri neredeyse tüm ürünlerin atıklarının yönetimini sağlamasını gerektirmektedir. Bu durum, düzenlemelerde atık yönetim sistemlerinin tüm ülkeyi kapsayacak şekilde kurulmasına ilişkin açık bir zorunluluk getirilmese dahi<sup>72</sup>, sistemlerin genellikle ülke çapında kurulması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu gereklilik ise, üreticileri, ülke çapında hizmet veren bir atık yönetim sistemi kurmaya veya böyle bir sisteme katılmaya yöneltmektedir. Bu tarz bir sistemin kurulabilmesi ise, yüksek maliyetlerin yanında güçlü bir örgütlenmeyi de gerektirmektedir. Bu durum üreticileri kendi bireysel sistemlerini kurmak yerine, hâlihazırda ülke çapında

<sup>69</sup> Madde 7.

<sup>70</sup> Madde 7.

<sup>71</sup> Madde 6.

<sup>72</sup> Ulusal düzenlemelerle, sistemlerin tüm ülkeyi kapsayacak şekilde kurulmasına ilişkin açık bir zorunluluk getirildiği durumlar da mevcuttur. Örneğin, Alman Ambalaj Yönetmeliğine göre, bu alanda kurulacak atık yönetim sistemlerinin ülke çapında kurulması bir zorunluluktur (Commission Decision of 17 September 2001, *DSD*, par. 77).

atık yönetimi hizmeti veren kolektif sistemlere katılmaya veya birden fazla üreticiyle gerekli altyapı ve organizasyon maliyetlerini paylaşmak suretiyle ülke çapında hizmet veren kolektif bir atık yönetim sistemi kurmaya yönelmektedir (OECD 2006a, 11).

Sistem kurulum ve işletim maliyetlerinin yanında, üreticileri bireysel yerine kolektif sistemler kurmaya iten bir başka faktör, düzenlemelerle getirilen geri alma (*taking back*) zorunluluğudur. AEECD<sup>73</sup>, Hurda Araç Direktifi<sup>74</sup> gibi kimi çevresel düzenlemeler, üreticilere açıkça, son kullanıcıdan kendi ürünlerinin atığını geri alma zorunluluğu getirmiştir. Üreticiler ürünlerini genellikle, kendi oluşturdukları dağıtım ağı yerine, birçok üretici teşebbüse aynı anda hizmet sunan toptancı, perakendeci gibi dağıtım ağları üzerinden pazarlamaktadır. Bu durumda, üreticilerin son kullanıcıya ve/veya perakendeciye ulaşarak kendi ürünlerinden kaynaklanan atıkları toplayabilmeleri oldukça külfetli ve maliyetli bir hal almaktadır. Lehmann'a göre (1999, 5), bu durum üreticileri, atıkların markasına/üreticisine bakılmaksızın toplandığı ve maliyetlerin ortak olarak karşılandığı kolektif sistemler kurmaya veya bunlara katılmaya yönelmektedir<sup>75</sup>. Kolektif sistem vasıtasıyla toplama maliyetleri paylaşmakta, üreticisinin kim olduğuna bakılmaksızın bir havuzda biriktirilen ve yönetimi sağlanan atıklar, üreticilerin yasal sorumlulukları ve/veya üretici tarafından ödenen ücrete göre oransal olarak üyelere dağıtılmaktadır<sup>76</sup>.

Üreticileri bireysel yerine kolektif sistemlere yönelten bir başka neden ise “eski atık”lara (*historical waste*) ilişkin düzenlemelerdir. Çevresel düzenlemeler ertesinde, üreticiler, düzenleme ile belirlenen tarihten sonra piyasaya sürdükleri ürünlerin atıklarının yönetiminden sorumlu tutulmaktadır. Bununla birlikte kimi düzenlemelerde üreticilere, eski atık olarak ifade edilen “düzenleme ile belirlenen tarihten önce piyasaya sürülen ürünlerin atıkları”na ilişkin finansal ve fiziksel sorumluluklar getirilmiştir (Vedder 2002, 14). Örneğin AEECD uyarınca üreticiler, düzenlemenin üreticilere atık yönetimi yükümlülüğü getirdiği tarihten önce piyasaya sürülen ürünlerin atıklarının

<sup>73</sup> Madde 5(2-c).

<sup>74</sup> Madde 5(4).

<sup>75</sup> Ambalaj Direktifi veya İngiltere’de kabul edilen ambalaj yönetmeliği gibi kimi düzenlemelerde ise üreticilere açıkça geri alım zorunluluğu getirilmemiştir. Lehmann’a göre geri alım zorunluluğu getirilmeyen İngiliz Ambalaj Yönetmeliği çerçevesinde, üreticilerin sorumluluklarını başka firmaların atıklarını toplayarak veya sadece geri kazanım firmaları ile anlaşarak gerçekleştirebilmeleri mümkündür. Bu durum, İngiltere’de Almanya’nın tersine birden fazla (18 adet) sistemin kurulmasına olanak sağlamıştır (1999, 16).

<sup>76</sup> Kolektif sistemler altında üreticilerin bireysel sorumluluklarını devam ettirdikleri durumlar da mevcuttur. Bu durumda atıklar, sistem tarafından ortak olarak toplanmakta, marka bazında geri kazanım sağlanmaktadır (Rossem vd. 2006, 25).

yönetiminden de sorumlu tutulmuştur<sup>77</sup>. AEECD’de eski atıkların yönetiminden kaynaklanan maliyetlerin, mevcut tüm üreticilerin katıldığı sistemler tarafından, bu üreticilerin hâlihazırdaki pazar paylarına göre karşılanması gerektiği belirtilmektedir<sup>78</sup>. Bu hüküm çerçevesinde, mevcut bir üreticinin düzenlemelerle belirlenen tarih öncesinde üretimde bulunmadığı veya bulunmakla beraber mevcut pazar payından daha az miktarda üretim gerçekleştirdiği durumlarda, bu üreticinin başka üreticilerden kaynaklanan atıkların yönetim finansmanını sağlaması söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, düzenleme tarihi öncesinde faaliyette bulunmakla birlikte, daha sonra pazarı terk etmiş olan üreticilerin ürünlerinin atıklarının yönetim finansmanı da mevcut üreticilere yüklenmektedir. Bu anlamda, eski atıklar, mevcut hiçbir üreticinin gerçekte ilişkilendirilemediği “sahipsiz atık” ları da (*orphaned waste*) içerebilmektedir (Vedder 2002, 14). Vedder’e göre bu durum, mevcut tüm üreticilerin eski atıkların yönetim finansmanına katılımlarının sağlanarak, bedavacılık (*free-riding*)<sup>79</sup> probleminin önüne geçilebilmesine imkan tanınması nedeniyle, tüm üreticileri bir araya getiren kolektif sistemlerin oluşmasına neden olmaktadır (2002, 15)<sup>80</sup>.

Üreticiler gözünde kolektif sistemlerin daha tercih edilir olmasının bir başka nedeni, paylaştırılmış sorumluluk prensibine dayanan düzenlemelerdir. Paylaştırılmış sorumluluk ilkesi uyarınca, finansal sorumluluğun üreticilerde bırakıldığı ancak fiziksel sorumluluğun yerel yönetimler gibi diğer aktörlerle paylaşıldığı veya finansal sorumluluğun üreticilerle birlikte diğer aktörlere dağıtıldığı farklı uygulamaların hayata geçirilmesi mümkündür. Üreticinin finansal veya fiziksel sorumluluğunun diğer aktörlere dağıtıldığı durumda ise bireysel sistemlerin oluşturulması oldukça güçleşmektedir. Örneğin, toplama işleminin yerel yönetimlerin sorumluluğuna verildiği bir düzenleme karşısında,

<sup>77</sup> 13.2.2003 tarihinde yürürlüğe giren Direktifin 8(2). maddesine göre üreticiler 13 Ağustos 2005 tarihinden sonra piyasaya sürdükleri ürünlerin atıklarının yönetim maliyetinden sorumlu tutulmuştur. Bununla birlikte, söz konusu Direktifin 8(3). maddesi ile üreticilere 13 Ağustos 2005 tarihinden önce piyasaya sürülmüş olan ürünlerin atıklarının yönetim maliyetlerini de karşılamak zorunluluğu getirilmiştir.

<sup>78</sup> Dibace 20, Madde 8(3).

<sup>79</sup> Bedavacılığı kısaca herhangi bir ödeme yapmaksızın veya maliyete katlanmaksızın bir teşebbüsün diğer bir teşebbüsün faaliyetlerinden yarar sağlaması olarak tanımlamak mümkündür. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>

<sup>80</sup> Eski atıklara ilişkin mevcut üreticilere atık yönetim sorumluluğu getirilen AEECD’de, üreticilerin yeni ürünlerine ilişkin sorumluluklarını bireysel veya kolektif sistemler vasıtasıyla gerçekleştirebileceklerinin belirtildiği de hatırlanmalıdır. Dolayısıyla Direktife göre üreticiler eski atıkların yönetim finansmanı için mevcut tüm üreticilerin katıldığı kolektif sistemlere katılmak zorunda olmakla birlikte, yeni ürünlerinin atıkları için bireysel sistemler kurma imkanını da ellerinde bulundurmaktadır. Ancak AB ülkelerinin uygulama ve düzenlemelerine bakıldığında, üreticilerin genellikle hem eski hem de yeni atıklarına ilişkin sorumluluklarını tek bir kolektif sistem altında gerçekleştirdikleri görülmektedir (Rossem vd. 2007, 17).

geri kazanım veya bertaraf gibi diğer yönetim işlemlerini sağlamak üzere kurulabilecek bireysel bir sistemin, yerel yönetim tarafından markasına bakılmaksızın toplanan atıkları kullanabilmesi mümkün görünmemektedir. Kolektif sistemler, yerel yönetimler tarafından toplanan atıklardan faydalanabilecekken, bireysel bir sistem kurmak isteyen üreticinin ya kendi toplama sistemini kurması ya da yerel yönetim tarafından toplanan atıklar arasından kendi atıklarını ayırması gerekmektedir. Dolayısıyla, üreticilerin finansal veya fiziksel sorumluluklarının diğer aktörlerle paylaşılması, bireysel sistemlerin operasyonel işlemlerini zorlaştırmak suretiyle, üreticilerin bireysel sistemler yerine kolektif sistemleri tercih etmesine yol açmaktadır (Rossem vd. 2007, 27).

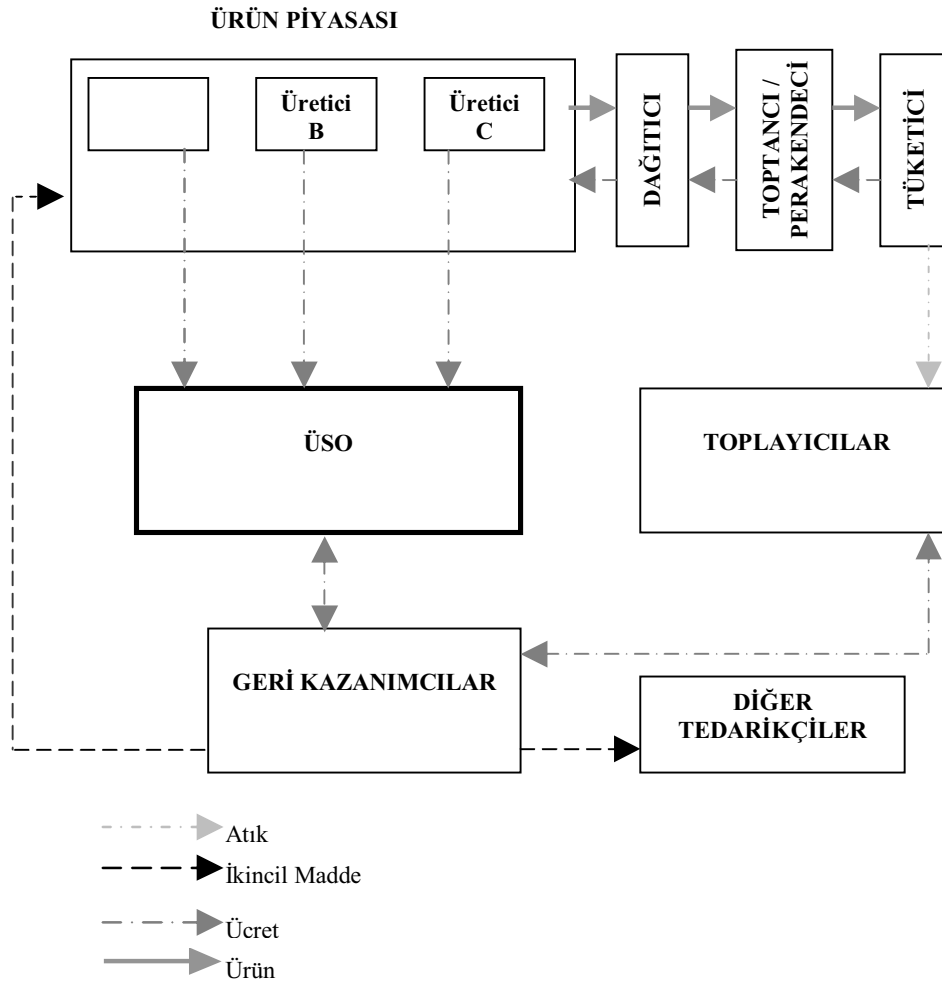
Görüldüğü üzere, sistem kurulum ve işletim maliyetleri, eski atık, geri alım zorunluluğu ve paylaştırılmış sorumluluk prensibi uyarınca yapılan düzenlemelerin getirdiği zorluklar, üreticileri bireysel yerine kolektif sistemlere yöneltmektedir. Bu zorlukların, sistem dahilindeki üretici sayısının artmasına paralel olarak azalma göstermesi nedeniyle, daha fazla üreticiyi bünyesinde barındıran sistemler daha tercih edilir hale gelmektedir. Dolayısıyla, yukarıda yer verilen nedenler, üreticiler tarafından ikili veya üçlü ortaklıklarla kolektif sistemler oluşturulmasından ziyade, yükümlü teşebbüslerin tamamı veya büyük çoğunluğunun bir araya geldiği kolektif sistemlerin gelişmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, çevresel düzenlemeler sonrasında AB ülkelerinde ilgili endüstrideki hemen hemen tüm üreticilere hizmet veren tek bir sistemin oluştuğu görülmektedir (OECD 1998a, 6,12). Bir kolektif sistem çeşidi olarak kabul edilebilecek bu yeni organizasyonlara, OECD tarafından “üretici sorumluluğu organizasyonu” (*producer responsibility organization*), “sektör muafiyet planları” (*industry exemption schemes*) (OECD (1998a, 12); Komisyon tarafından ise “kapsamlı sistemler” (*comprehensive systems*) (EC 2005c, 6) adı verilmektedir.

Bu çalışmada “ilgili endüstrideki üreticilerin tamamı veya (sayı olarak) büyük bir çoğunluğunun ortak veya üye statüsünde dahil oldukları atık yönetim sistemleri”, OECD tarafından benimsenen “üretici sorumluluğu organizasyonu” (ÜSO) kavramı ile ifade edilecektir. İlgili endüstrideki üreticilerin tamamının bir araya gelmesi; pazar gücü yaratılması, atık yönetimi değer zincirinde yer alan tüm pazarlar bakımından giriş engeli oluşturulması, üretici teşebbüsler arasında anti-rekabetçi sonuçlar doğurabilecek koordinasyona zemin hazırlaması gibi nedenlerle rekabet hukuku uygulamaları bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle aşağıda, özel olarak ÜSO’ların işleyişleri hakkında bilgiye yer verilecektir.

ÜSO’nun asıl işlevi, üyelerin atık yönetim işlemlerinin gerçekleştirilmesi için toplama, geri kazanım ve bertaraf firmalarının

belirlenmesi suretiyle atık yönetim planının hazırlanmasıdır (OECD 1998a, 52). ÜSO ile üye arasında yapılan üyelik anlaşması çerçevesinde üyenin fiziksel sorumluluğu ÜSO tarafından gerçekleştirilmekte, bunun karşılığında üyeden belli bir ücret alınmaktadır. Bu suretle üretici üye, atık yönetimine ilişkin finansal sorumluluğunu da yerine getirmiş olmaktadır (OECD 1998a, 22). ÜSO'nun işleyişinin şematik gösterimi ise aşağıdaki gibidir.

Şekil 1- ÜSO'nun İşleyişi



Kaynak: (OECD 1998A, 12).

Atık yönetimi piyasalarına ilişkin dört Komisyon kararı bulunmaktadır<sup>81</sup>. Söz konusu kararların ikisi Almanya'da evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetimi için kurulan ve OECD tarafından (1998a, 11) bir ÜSO olarak tanımlanan Duales System Deutschland AG (DSD) firması, bir diğeri ise Fransa'da evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetimi için kurulan ve yine OECD tarafından (1998a, 27) bir ÜSO olarak tanımlanan Eco-Emballages SA (Eco-Emballages) firmasına ilişkindir<sup>82</sup>.

Yeni gelişen bir piyasa olması dolayısıyla, atık yönetimi piyasasına ilişkin Komisyon kararları ile bu piyasanın rekabet perspektifinden değerlendirildiği akademik çalışmalar oldukça sınırlıdır. Bu nedenle çalışmada yer verilecek olan değerlendirmeler çoğunlukla Komisyon'un *DSD I, II* ve *Eco-Emballages* kararlarına dayanmaktadır. Hem daha önce yer verilen kavramsal çerçeve ve ÜSO işleyişinin somutlaştırılması hem de daha sonra yer verilecek rekabet hukuku değerlendirmelerine zemin hazırlamak bakımından, bu bölümde son olarak DSD ve Eco-Emballages hakkında bilgi verilecektir<sup>83</sup>.

**DSD:** Ambalaj Direktifi'nin Almanya ulusal mevzuatına uyumlaştırılması kapsamında kabul edilen Yönetmelikle, ambalaj üreticileri ve dağıtıcıları (ambalaj ve/veya ambalajlı ürünleri piyasaya sürenler), ambalajların toplanması ve geri kazanılmasından sorumlu tutulmuştur. Yönetmeliğe göre yükümlü teşebbüsler, sorumluluklarını bireysel olarak oluşturacakları sistemler vasıtasıyla olduğu gibi, düzenli toplama ve geri kazanım garantisi veren sistemlere katılmak suretiyle de yerine getirebileceklerdir. Evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetimi için, 552 firmanın hissedarlığında 28.9.1990 tarihinde DSD firması kurulmuştur. İlgili diğer tüm teşebbüslerin hissedarlığına açık bir yapıya sahip olan DSD'nin, 2003 yılı itibariyle hizmet sunduğu 17.000 üyesi bulunmaktadır. DSD, toplama (157 adet) ve geri kazanım (7 adet) firmaları ile anlaşmalar yapmakta, faaliyetlerinin finansmanını ise üyelerinden topladığı ücretlerden karşılamaktadır.

**Eco-Emballages:** Fransa'da kabul edilen Yönetmelikle ambalaj üreticilerinin (ürünleri paketleyen ve ambalajlı ürünleri piyasaya sürenler)

<sup>81</sup> Komisyon'un kararları şunlardır:

- 1- Commission Decision of 20 April 2001, DSD (*DSD I*)
- 2- Commission Decision of 15 June, 2001, Eco-Emballages (*Eco-Emballages*)
- 3- Commission Decision of 17 September 2001, DSD (*DSD II*)
- 4- Commission Decision of 16 October 2003, *ARA, ARGEV, ARO*

<sup>82</sup> Komisyon'un tarihsel olarak son kararı, yalnızca Almanca yayımlanması nedeniyle çalışma kapsamında değerlendirilememiştir. Bununla birlikte, karara ilişkin Komisyon duyurusundan, kolektif sistemlerin yapı ve işleyişleri hakkında bilgi edinmek amacıyla faydalanılmıştır. Söz konusu duyuru için bkz.68 numaralı dipnot.

<sup>83</sup> Bu bölümde yer alan bilgiler Komisyon'un *DSD I,II* ve *Eco-Emballages* kararlarından derlenmiştir.

ambalaj atıklarının yönetiminden sorumlu tutulmasının ardından, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetiminin sağlanması alanında faaliyet göstermek üzere, 1992 yılında üretici firmalar tarafından Eco-Emballages oluşturulmuştur. Firma, 2000 yılı itibarıyla 9593 yükümlü teşebbüse hizmet sunmaktadır. Eco-Emballages tarafından (Fransız kanunlarına göre evsel atıkların bertarafından sorumlu olan) yerel yönetimler (24.013 belediyeyi içeren toplam 1.114 adet yerel yönetim) ve geri kazanım firmaları (5 adet) ile anlaşmalar yapılmakta, söz konusu faaliyetler üyelerden toplanan ücretler ile finanse edilmektedir.

### **2.3. AB ATIK POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE ATIK YÖNETİMİ PİYASASI YAPILANMASI**

Bu bölümünde AB atık mevzuatı çerçevesinde gelişen temel faaliyet alanları ile bunlara ilişkin genel kabul görmüş piyasa tanımlamalarına yer verilecektir.

#### **2.3.1. Atık Yönetimi Değer Zinciri**

AB atık politikası, çevre güvenliği ve sağlığının temini için atıkların yönetimi alanında faaliyet gösterecek tüm teşebbüsler bakımından bir izin sistemi öngörmektedir<sup>84</sup>. Buna göre atıkların toplanması, geri kazanımı ve bertarafı alanında faaliyet göstermek isteyen teşebbüslerin faaliyetlerine başlayabilmeleri için ilgili otoritelerden, güvenlik önlemleri, teknik zorunluluklar gibi birtakım şartların yerine getirildiğinin gösterildiği bir izin/lisans alması gereklidir<sup>85</sup>. Bu teşebbüslerin faaliyetlerine ilişkin her türlü bilgiyi kayıt altına alma ve talep edildiği takdirde ilgili otoritelerin bilgisine sunma zorunlulukları da bulunmaktadır<sup>86</sup>.

Toplama işlemi, atığın niteliğine göre değişen maliyetler ve altyapı kurulumunu gerektirmektedir. Örneğin evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanması, evlerin önüne bırakılan toplama kutuları ile bu kutuların boşaltılacağı büyük araçlar gerektirmekteyken, akümülatör (akü) atıklarının toplanması için özel araçlara ihtiyaç duyulmaktadır. Toplama firmaları, atığın niteliğine ve ilgili düzenlemenin gerekliliklerine göre, (hurda araçların parçalara ayrılması; ambalaj atıklarının plastik, cam veya kâğıt olarak tasnifi gibi) parçalama ve ayrıştırma faaliyetlerini de yürütmektedir. Söz konusu faaliyetlerin

<sup>84</sup> AÇD Dibase, Madde 10-11.

<sup>85</sup> YAÇD'de de, geri kazanım ve bertaraf alanlarında faaliyet gösterecek teşebbüsler için ilgili otoritelerden alınacak bir izin sistemi öngörülmekle birlikte (Madde 23), toplama firmaları için kayıtlama sisteminin de uygulanabileceği (Madde 26) belirtilmiştir.

<sup>86</sup> AÇD Madde 14.



gerçekleştirilmesi için, toplayıcı firma veya sistemler tarafından başkaca firmalarla anlaşma yapıldığı durumlar da mevcuttur.

Geri kazanımı mümkün ve kârlı olan atıklar, toplayıcı firmalar tarafından geri kazanım firmalarına satılmaktadır. Öte yandan, geri kazanımı mümkün olmayan veya mümkün olmakla birlikte geri kazanımdan elde edilen maddenin fiyatının, birincil madde fiyatlarından fazla olması gibi nedenlerle geri kazanım firması tarafından pazarlanması kârlı olmayan atıkların karşılıksız olarak veya birtakım ödemeler yapılarak geri kazanım firmalarına verildiği durumlar mevcuttur. Örneğin plastik içeren kompozit ambalaj atıklarının geri kazanımı, geri kazanım firmalarına ücret ödenmesini gerektirmektedir<sup>87</sup>.

Sistemler kimi durumlarda geri kazanım firmaları ile de anlaşmalar yaparken, çoğunlukla atıkların satılacağı geri kazanım firmaları, toplayıcılar tarafından belirlenmektedir. Sistemler ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, toplayıcıların atığın pazarlama hakkına sahip olmadığı ve bu nedenle topladıkları atıkları sistem tarafından belirlenen geri kazanım firmalarına teslim etmek zorunda oldukları haller de bulunmaktadır. Atığın pazarlama hakkına sahip oldukları durumlarda ise toplayıcı firmalar, atıklarını, diledikleri geri kazanım firmasına pazarlayabilmektedir. Geri kazanım firmaları ise, atıkların geri dönüştürülmesi ve ikincil ürünlerin/maddelerin pazarlanması alanında faaliyet göstermektedir.

### 2.3.2. Atık Yönetimi Piyasaları Tanımlamaları

Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde, kimi ürünler bakımından;

- bu ürünlerin üreticileri tarafından üretildiği ve pazarlandığı bir “*ürün piyasası*”nın yanında,
- ürünün kullanım ömrünü tamamlamasıyla oluşan bir “*atık piyasası*”ndan

bahsetmek mümkün görünmektedir. *Atık piyasası*, ürünün atık haline gelmesinden sonra, düzenlemeler çerçevesinde tabi olduğu işlemlerin tümünün gerçekleştirildiği piyasayı ifade etmektedir. Bu anlamda atık piyasasını, atık yönetiminin sağlandığı, “*atık yönetimi piyasası*” olarak ifade etmek de mümkündür.

Komisyon’a göre atık yönetimi; yükümlü teşebbüsler, toplama, ayrıştırma, işleme firmaları ile geri dönüşüm, geri kazanım ve bertaraf firmaları arasında yatay ve dikey anlamda kurulan ilişkilerden oluşan geniş bir sektörü ifade etmektedir (EC 2005c, 2). Atık yönetimi piyasasını, her olay bazında farklı

<sup>87</sup> DSD II, par. 113

birtakım alt piyasalara ayırabilmek mümkündür. Örneğin, ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için öncelikle toplanan atıkların türlerine göre (cam, plastik vb.) ayrıştırılması gerekmektedir. Bu nedenle, ambalaj atıklarına ilişkin olarak ayrıştırma işlemi ayrı bir pazar olarak kabul edilebilecektir.

Geri kazanılması mümkün olmayan atıklar ile geri kazanım işlemleri ertesinde kalan maddelerin bertaraf edilmesine ilişkin ise ayrıca bir bertaraf piyasasının tanımlanması gerekli olabilmektedir. Komisyon tarafından AEECD ve Hurda Araç Direktifi'ndeki gereklilik ve düzenlemeler çerçevesinde, elektrikli ve elektronik cihaz atıkları ile hurda araçlara ilişkin olarak;

- direktiflerdeki yükümlülüklerin yerine getirilmesi için kurulan atık yönetimi sistemleri piyasası,
- toplama ve işleme piyasası,
- geri kazanım ve ikincil madde piyasaları

tanımlanırken (EC 2005c, 25,35-37), ambalaj atıklarına ilişkin olarak (yukarıda yer verilen piyasalar dahil olmak üzere) işleme piyasasından ziyade ayrıştırma piyasasının tanımlandığı (EC 2005c, 8) görülmektedir.

Komisyon ambalaj atıklarına yönelik olarak verdiği *Eco-Emballages* Kararında da ilgili piyasaları;

- üreticilerin sorumluluklarının üstlenilmesi ve organizasyonunun sağlanması hizmetinin sunulduğu pazar veya üyelik pazarı,
- toplama pazarı,
- geri kazanım pazarı

olarak tanımlamıştır<sup>88</sup>. Dolayısıyla atık yönetimine ilişkin piyasa yapılanması, atığın türüne veya söz konusu atıkla ilgili düzenlemelerle getirilen yönetim zorunluluklarına göre farklılık gösterebilmektedir.

Bununla birlikte, çalışma bakımından, en genel anlamda atık yönetimi piyasası;

- atık yönetimini sağlayacak sistemlerin hizmet sunduğu “*atık yönetim sistemleri piyasası (sistem piyasası)*”,
- atıkların toplandığı “*toplama piyasası*”,
- atıkların geri kazanımının sağlandığı “*geri kazanım piyasası*”

olmak üzere üç temel alt piyasa bakımından incelenecektir. Geri kazanımın geri dönüşüm işlemlerini de içine alan daha geniş bir faaliyet alanını işaret etmesi

<sup>88</sup> Par. 48-50.

nedeniyle bu çalışmada “*geri kazanım piyasası*” ifadesi geri dönüşümü de içerecek şekilde kullanılacak, özel olarak geri dönüşüm faaliyetlerinin yürütüldüğü piyasalardan bahsedildiği durumlarda “*geri dönüşüm piyasası*” ifadesine yer verilecektir. Geri dönüşüm sonucu elde edilen ürünlerin/maddelerin pazarlandığı piyasayı ifade eden “*ikincil ürün/madde piyasası*” ise, geri dönüşüm piyasasının bir alt piyasası olarak değerlendirilecektir.

### BÖLÜM 3

## ATIK YÖNETİMİ PİYASASINDA REKABET POLİTİKASI

Bu bölümde, atık yönetimi piyasalarının rekabet politikası perspektifinden değerlendirilmesi,

- atık yönetim sistemleri
- toplama ve geri kazanım

alt piyasaları bakımından iki ayrı başlıkta yapılacaktır. Söz konusu başlıklar altında, AB atık politikası ve mevzuatı çerçevesinde şekillenen piyasa yapılanmalarına yer verildikten sonra bu piyasalarda görülen/olası rekabetçi problemler değerlendirilecektir.

### 3.1. ATIK YÖNETİM SİSTEMLERİ PİYASASINDA REKABET POLİTİKASI

Çevresel düzenlemelerle, atık yönetiminin fiilen sağlanması için bir sistem oluşturma veya bir sisteme katılma zorunluluğu getirilmektedir. Komisyon'a göre, bireysel veya kolektif sistemler üreticilerin sorumluluklarını yerine getirebilmeleri bakımından prensip olarak birbirlerinin yerine kullanılabilir seçeneklerdir (EC 2005c, 8). Üreticilerin mevcut bir kolektif sisteme sonradan katılarak ücreti karşılığında atık yönetim hizmeti alması da olasıdır. Bu anlamda, üreticilerin atık yönetim hizmetini temin ettikleri bir atık yönetim sistemleri (sistem) piyasasından bahsetmek mümkündür.

Üreticilerin herhangi bir kolektif sistemden diğerine geçebileceği veya kendi sistemini oluşturabileceği düşünüldüğünde, rekabetçi bir sistem piyasasında, kurucuların sistemlerini iyileştirmeye çalışacaklarını beklemek yanlış olmayacaktır (Rossem vd. 2006, 9). Nitekim, AB rekabet politikasının, atık yönetimi piyasalarına ilişkin en önemli hedeflerinden birini, sistem piyasalarında rekabetin tesisi oluşturmaktadır. Bu yolla yükümlü teşebbüslerin,

farklı atık yönetim sistemleri arasında seçim yapabilmeleri sağlanacak ve hâkim durumdaki sistem ile anlaşma yapmak zorunda bırakılmaları önlenebilecektir (EC 2005c, 4; Pons 2001, 4).

Sistem piyasasının, atığın niteliği veya düzenlemelere göre alt piyasalara ayrılabilmesi mümkündür. Örneğin, evsel kaynaklı ve ticari kaynaklı ambalaj atıklarının yönetimi, gerekli altyapı ve hizmetler bakımından birbirlerinden önemli derecede farklılaşmaktadır<sup>89</sup>. Bu nedenle Komisyon'a göre, ambalaj atıklarına ilişkin sistemleri, evsel ve ticari kaynaklı ambalaj atık yönetim sistemleri olmak üzere iki alt piyasaya ayırmak mümkündür (EC 2005c, 9).

Atık yönetim sistemleri piyasası tanımlamalarında ilgili düzenleme gereklilikleri de önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin Alman Ambalaj Yönetmeliği, bu alanda kurulacak sistemlerin tüm ülke çapında hizmet vermesini zorunlu tutmuştur. Komisyon'a göre, ülke çapında hizmet verecek sistemin oluşturulmasının önemli bir yatırım ve uzun bir gelişme süreci gerektirmesi nedeniyle, bireysel sistemler ile ülke çapında atık yönetimi garantisi veren kolektif sistemler, kısa dönemde arz yönünden birbirlerinin ikamesi değildir<sup>90</sup>. Diğer taraftan Komisyon, aynı atık çeşidine ilişkin olarak verdiği *Eco-Emballages* Kararında ise, düzenlemelerde bu tarz bir zorunluluğun bulunmaması karşısında, sistem piyasasını alt piyasalara ayırmamıştır<sup>91</sup>. Benzer şekilde Komisyon, AB Direktifleri çerçevesinde atık elektrikli ve elektronik cihaz ile hurda araçlara ilişkin yaptığı değerlendirmede, bireysel ve kolektif sistemleri ayrı pazar tanımlarının konusu yapmayarak, söz konusu çözümlerin birbirine ikame kabul edildiği tek bir sistem piyasası belirlemiştir (EC 2005c, 25, 35).

### 3.1.1. Çevresel Anlaşmalar ve Atık Yönetim Sistemlerinin Çevresel Anlaşma Niteliği

Çevresel düzenlemelerin yaygınlaşmasıyla birlikte, çevre ile ilgili konularda yapılan anlaşmalar yaygınlık kazanmaya başlamıştır. “Çevresel anlaşmalar” (*environmental agreements*), teşebbüsler arasında yapılabileceği gibi, bir kamu otoritesi ile tek bir teşebbüs arasında veya kamu otoriteleri ile çok sayıda teşebbüs/sivil toplum kuruluşu arasında da olabilmekte, bu anlamda oldukça farklı şekillerde gerçekleştirilebilmektedir (Bailey 2000,1). Komisyon tarafından yatay işbirliklerinin en yaygın türlerine yönelik analitik bir çerçeve sunmak üzere hazırlanan “AT Antlaşmasının 81. Maddesinin Yatay İşbirliği

<sup>89</sup> Evsel ve ticari kaynaklı ambalaj atıklarının yönetimi için gerekli altyapı ve hizmetlerin farklılaşma nedenlerine 3.1.3.3. numaralı bölümde detaylı olarak yer verilecektir.

<sup>90</sup> *DSD I*, par. 75-79

<sup>91</sup> Par. 48

Anlaşmalarına Uygulanabilirliğine İlişkin Kılavuz"<sup>92</sup>da (Kılavuz), çevresel anlaşmalara ayrı bir başlık altında yer verilmektedir. Kılavuz'da, çevresel anlaşmalar,

*tarafların, çevre kanununda tanımlandığı üzere kirliliği azaltmayı veya özellikle Anlaşmanın 174. maddesinde ortaya konan çevreyle ilgili hedefleri gerçekleştirmeyi taahhüt ettikleri anlaşmalar*

şeklinde tanımlanmıştır<sup>93</sup>. Kılavuz'a göre, çevresel olarak kabul edilecek anlaşmalar çerçevesinde kararlaştırılan hedef veya tedbirlerin, ilgili düzenlemelerce saptanmış olan kirlletici veya atık türünün azaltılması ile doğrudan bağlantılı olması gerekmektedir<sup>94</sup>. Buna göre örneğin, belirli materyallerin geri dönüşümü, emisyon azaltımı veya enerji etkinliğinin iyileştirilmesi gibi çevreyle ilgili bir hedefin ortaklaşa gerçekleştirilmesinin taraflarca öngörüldüğü anlaşmalar birer çevresel anlaşmadır<sup>95</sup>. Kılavuz'da yer verilen<sup>96</sup>,

*Geri alım veya geri dönüşüm gibi çevresel yükümlülüklerle uyum sağlamak üzere çok sayıda Üye Devlette kapsamlı, endüstri genelini kapsayan programlar oluşturulmaktadır. Bu gibi programlar çoğunlukla, bazıları yatay, diğerleri ise dikey nitelikte olan düzenlemelerden oluşan karmaşık bir bütündür. Dikey tahditler içerdikleri takdirde bu düzenlemeler bu kılavuz ilkelere tabi değildir.*

ifadelerinden, atık yönetim yükümlülüklerinin gerçekleştirilmesi için yapılan yatay ve dikey nitelikli anlaşmaların çevresel anlaşma niteliği taşıdıkları anlaşılmaktadır.

Bireysel veya kolektif sistemler, çevresel düzenlemeler gereği kurulan organizasyonlardır. Bu çerçevede, çevresel düzenlemelerle getirilen hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan atık yönetim sistemlerini, sistem üzerinde kontrol hakkına sahip üreticiler arasındaki bir çevresel anlaşma olarak kabul edebilmek mümkündür. Nitekim Komisyon *DSD II* kararında DSD'nin, Ambalaj Direktifinin uyumlaştırılması çerçevesinde Almanya'da kabul edilen yönetmelikteki zorunlulukların gerçekleştirilebilmesi için oluşturulmuş bir organizasyon olduğunu ifade ettikten sonra, DSD'yi üretici firmalar arasında bir anlaşma olarak tanımlamıştır<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> Commission Notice, Guidelines on the Applicability of Article 81 of the EC Treaty to Horizontal Cooperation Agreements (2001/C 3/02).

<sup>93</sup> Par. 179

<sup>94</sup> Par. 179

<sup>95</sup> Kılavuz, par. 180

<sup>96</sup> Par. 181

<sup>97</sup> Par. 80

### 3.1.2. Atık Yönetim Sistemlerinin Faaliyet ve Kararlarının Değerlendirilmesi

Yatay işbirliğini, rakipler arasında gerçekleşen işbirliği anlaşması şeklinde ifade etmek mümkündür. Yatay işbirliği; potansiyel rekabet ihtimalinin ortadan kaldırılması, rakipler arasında fiyat tespitine imkan tanınması, pazar gücünün doğmasına zemin hazırlaması gibi rekabet ortamı üzerinde olumsuz etkiler gösterebileceği gibi, pazara yeni bir oyuncunun girmesini sağlaması, ölçek ve kapsam ekonomilerine yol açması, teknoloji ve bilginin transferini kolaylaştırması gibi ekonomik faydalar da yaratabilmektedir (Kayar 2003, 3-4). Bu nedenle, yatay işbirliklerinin hem rekabete aykırı etkileri hem de ekonomik faydaları bakımından dikkatle analiz edilmesi gerekmektedir.

Düzenlemeye tabi endüstride yer alan bütün üreticilerin bir sistem kurarak atık yönetim sorumluluklarını gerçekleştirme zorunlulukları bulunmaktadır. Dolayısıyla, aynı sistem çatısı altında bir araya gelen üreticiler genellikle, aynı ürün piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerdir. Atık akülerin yönetiminden sorumlu tutulan akü üreticilerinin, atık akü yönetim sistemi kurması örneğinde olduğu gibi, sistemler genellikle, ürün piyasasında birbirlerine rakip teşebbüslerin koordinasyonuna dayanmaktadır.

Bu çerçevede, diğer yatay işbirliği alanlarında olduğu gibi, sistem çatısı altında rakipler arasında yaratılan işbirliğinin de dikkatlice değerlendirilmesi gerekmektedir. OECD'ye (2006a, 11) göre, üreticiler atık yönetimini sağlamak üzere birlikte çalışabiliyor ve ÜSO oluşturabiliyorlarsa, söz konusu teşebbüslerin başka konular üzerinde de danışıklı hareket edebilmeleri her zaman mümkün olabilecektir. Benzer şekilde Komisyon tarafından da, Üye Devletlerin tamamında yükümlü teşebbüslerin atık yönetim sistemleri kurmak için koordinasyona yönelindikleri, bu durumun birtakım rekabetçi endişeleri beraberinde getirdiği ifade edilmiştir (EC 2005c, 14).

Bu anlamda, ürün piyasasında rakip olan teşebbüslerin ortaklığına dayanan kolektif atık yönetim sistemlerinin ve bu çerçevede ÜSO'nun ilk bakışta rekabet hukuku bakımından sakıncalı olduğu düşünülse bile, Komisyon'un atık yönetimine ilişkin olarak verdiği kararlarında, sistemin "rakiplerin birlikteliğine dayanan yapısını" muafiyet değerlendirmesine konu yapmadığı görülmektedir. Örneğin Komisyon *DSD II* kararında, DSD'nin kuruluşunun 81(1). madde kapsamında olmadığına hükmetmiştir<sup>98</sup>. Bununla birlikte kararda, DSD'nin kuruluşunun 81. madde kapsamı dışında

<sup>98</sup> Par. 108

bulunmasının, DSD'nin faaliyetlerinin de 81. madde kapsamı dışında tutulduğu anlamını taşımadığı özellikle ifade edilmiştir<sup>99</sup>.

Komisyon'a göre, üreticileri bir araya getiren atık yönetim sistemlerinin çevresel düzenlemeler gereğince kurulması, bu sistemleri genel olarak rekabet kurallarının uygulama alanı dışına çıkarmamaktadır (EC 2005c, 11). Dolayısıyla Komisyon, atık yönetim sistemlerinin yapısına itiraz etmemekle birlikte, faaliyet ve kararlarının rekabet kurallarına uygunluğunu yakından izlemektedir. Komisyon'un söz konusu yaklaşımı, Kılavuz'da yer verilen<sup>100</sup>,

*Komisyon, Antlaşmanın 2. maddesi ve 174. maddesinde ve Topluluk çevre eylem planlarında yer alan amaçları gerçekleştirmek üzere, çevreyle ilgili anlaşmaların bir politika aracı olarak kullanımına, söz konusu anlaşmaların rekabet kuralları ile uyumlu olması koşuluyla olumlu bakmaktadır.*

ifadeleriyle de net bir biçimde duyurulmuştur. Dolayısıyla, düzenlemeler gereği oluşturulan kolektif sistemler ile ÜSO'ların, ilgili piyasalarda rekabetin bozulmasını amaçlayan veya bu etkiyi gösterecek eylem ve kararları rekabet hukuku uygulama alanına dahil olmaktadır. Bu çerçevede, kolektif sistemlerin yapılanmalarının yol açabileceği temel anti-rekabetçi problemlerin ortaya konulması önem arz etmektedir. Söz konusu problemlere ilişkin açıklamalara aşağıda sırasıyla yer verilmektedir.

**Tablo 2- Atık Yönetim Sistemleri Vasıtasıyla Oluşabilecek ve Anti-Rekabetçi Kabul Edilebilecek Konular ve Sonuçları**

	<b>Konular</b>	<b>Sonuçlar</b>
<b>1</b>	Sistem Aidatı	Maliyetlerin ortaklaştırılması: <b>1.</b> Ürün piyasasındaki fiyat rekabetinin kısıtlanması. <b>2.</b> Ürün tasarımı ve yenilik alanında rekabetin kısıtlanması.
<b>2</b>	Üyelik Koşulları	Ürün piyasasına yeni girişlerin zorlaştırılması.
<b>3</b>	Diğer Koordinasyon Alanları	Fiyat belirleme, bölge paylaşımı, ihalelerde birlikte hareket etme, ortak ürün tasarımı vb.

### **3.1.2.1. Sistem Aidatı**

Çevresel düzenlemelerle üreticilere atık yönetiminin sağlanması zorunluluğunun getirilmesi esasen, üreticiler için ek bir maliyet kaleminin yaratılması anlamını taşımaktadır. Yükümlülüklerini kolektif sistemler vasıtasıyla gerçekleştiren üreticiler, atık yönetim hizmeti karşılığında sisteme

<sup>99</sup> Par. 108

<sup>100</sup> Par. 192



belli bir ücret/aidat ödemektedir. Dolayısıyla sistem aidatı, bu üreticiler bakımından, atık yönetim maliyetlerini ifade etmektedir.

Sistem aidat miktarı, sistemin yetkili organları tarafından (sistemde kontrol hakkı bulunan üye yükümlü teşebbüsler) belirlenmektedir. Sistem ortakları arasında, tüm taraflar için geçerli olacak sabit bir aidat üzerinde anlaşılması, tarafların atık yönetim maliyetleri üzerinde anlaşması anlamı taşımaktadır. Söz konusu anlaşma ile atık yönetim maliyetleri belirlenmekte ve tüm taraflar için aynı/ortak hale getirilmektedir (OECD 2006b, 183).

Komisyon'a göre, atık yönetimine ilişkin maliyetlerin ortaklaştırılmasının;

- Ürün piyasasındaki fiyat rekabetinin kısıtlanması,
- Rakipler arasında toplama/geri kazanım maliyetlerinin düşürülmesine yönelik rekabetin oluşmasının engellenmesi ve dolayısıyla teşebbüslerin daha kolay/ucuz geri kazanılabilecek ürün tasarımı ve yenilik güdülerinin kısıtlanması

olmak üzere iki temel anti-rekabetçi etkisinden bahsetmek mümkündür (EC 2005c, 15).

### 3.1.2.1.1. Fiyat Rekabetinin Kısıtlanması

Genel bir kural olarak, teşebbüslerin maliyetlerini ürün/hizmet satış gelirleriyle karşıladıkları ve dolayısıyla ürün/hizmet fiyatlarının maliyetler çerçevesinde belirlendiği kabul edilmektedir. Dolayısıyla maliyetler, ürün fiyatlarının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu nedenle prensip olarak, maliyetler arttıkça ürün fiyatlarının da artacağı, maliyetleri benzer olan ürünlerin fiyatlarının da benzer olacağı kabul edilmektedir. Bu çerçevede, rakipler arasında maliyetlerin ortaklaştırılması ile ilgili olarak dikkat edilmesi gereken en önemli konu, uyumlaştırılan maliyet kalemlerinin, teşebbüslerin toplam maliyetleri içindeki payıdır. Uyumlaştırılan maliyetlerin toplam maliyetler içerisinde önemli bir yer tutması, rakipler arasında ürün fiyatının önemli bir bileşeninde rekabetin kısıtlandığı anlamını taşıyabilmektedir (EC 2005c, 15,38).

Bu anlamda, tarafların atık yönetim maliyetlerini ifade eden sistem aidatlarının belirlendiği anlaşmaların, ürün piyasasındaki fiyat rekabetine olan etkilerinin de analiz edilmesi önem kazanmaktadır. Toplama/geri kazanım maliyetleri, her atık bakımından farklı değerleri ifade etmektedir. Söz konusu maliyetler kimi sektörlerde önemli miktarlara ulaşırken, kimi sektörlerde önemsiz değerlerde kalmaktadır. Komisyona göre örneğin, toplama/geri kazanım maliyetleri ambalaj atıklarında ürüne ilişkin toplam maliyetler içerisinde önemsiz bir bölüm oluştururken, cihaz atıklarından olan

lamba atıklarında bu durumun tam tersi geçerlidir. Bu nedenle Komisyon'a göre, lamba üreticileri arasında atık yönetim sistemi bazında sağlanan koordinasyonla belirlenen sistem aidatının, lamba üreticilerinin ürün fiyatlarında bir fiyat birlikteliği yaratma riski bulunmaktadır (EC 2005c, 38).

Komisyon *VOTOB* kararında<sup>101</sup> da benzer bir değerlendirme yaparak, finansmanı üyelerden toplanan sabit bir aidat ile sağlanan, kimya endüstrisinde faaliyet gösteren firmalara kimyasal maddelerin depolanması hizmetini sunan altı firma arasında yapılan anlaşmayı, söz konusu aidatın üyelerin ürün maliyetlerini uyumlaştırdığı ve fiyatın önemli bir bileşeninde rekabeti önlediği gerekçesiyle, rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma olarak nitelendirmiştir.

Sitem aidatı, Norveç Rekabet Otoritesi (NRO) tarafından da rakipler arası fiyat koordinasyonu çerçevesinde analiz edilebilecek konulardan biri olarak değerlendirilmiş, sistem aidatının ürün fiyatlarına nasıl yansıtılacağına ilişkin taraflar arasında yapılan anlaşma veya kılavuzların açıkça rekabet kanunlarını ihlal edeceği sonucuna ulaşılmıştır (NRO 2005, 8-9). Japon Rekabet Otoritesi'ne (JRO) göre de (2001, 4-6), sistem aidat miktarı sabit bir miktar olarak belirlense bile, anlaşma taraflarının, bu maliyetlerin ürün fiyatlarına yansıtılması konusunda bağımsız davranması gerekmektedir. JRO tarafından yapılan değerlendirmeye göre, sistem aidat miktarının ürün fiyatlarına nasıl yansıtılacağına ilişkin olarak taraflar arasında yapılan bir anlaşmanın, rakiplerin fiyatın herhangi bir bileşeni üzerinde anlaşmalarından farkı bulunmamaktadır. Bu nedenle, söz konusu durumun ürün piyasasındaki fiyat rekabeti üzerinde önemli olumsuz etkileri olabilecektir.

### 3.1.2.1.2. Ürün Tasarım ve Yenilik Güdüsünün Kısıtlanması

Sistem aidatının tüm taraflar için eşit hale getirilmesinin bir diğer olumsuz etkisi, sabit ücretlerin, üreticilerin ürünlerinin toplama/geri kazanım maliyetlerini düşürme motivasyonlarını azaltabilmesidir. Gerçekte üreticilerin daha kolay parçalanabilir, toplanan (hafif) veya geri kazanılan ürünler tasarlamak suretiyle atık yönetim maliyetlerini azaltabilmeleri mümkündür. Üreticiler atık yönetim maliyetlerini düşürmek suretiyle ürün piyasasındaki rekabetçi konumlarını güçlendirebilecektir. Bu anlamda, rakipler arasında toplama/geri kazanım maliyetlerinin düşürülmesine yönelik bir rekabetin oluşması da söz konusu olabilecektir.

Komisyon'a göre, toplama/geri kazanım maliyetlerin tüm üreticiler için eşit bir hale getirilmesi, teşebbüslerin yükümlülüklerini daha düşük maliyetlerle gerçekleştirmek üzere bir yarışa girmelerini engellemekte, çevreye duyarlı ürün

<sup>101</sup> VOTOB, 22nd Commission Report on Competition Policy 1992, par.177. Karar resmi olarak yayımlanmamıştır.

tasarımlarına yönelerek atık yönetim maliyetlerini azaltma güdülerini zayıflatmaktadır (EC 2005c, 15). Halbuki, toplama/geri kazanım maliyetlerinin düşürülmesi bakımından firmalar arasında yaşanacak rekabet, firmaların daha kolay/ucuza geri kazanılabilecek ürün tasarımlarına yönelmelerini sağlamak suretiyle çevresel amaçlara da hizmet edecektir.

NRO'ya göre, üreticilerin daha kolay ve daha az maliyetlerle geri kazanılabilen yeni ürünler tasarlamalarının teşvik edilebilmesi, üreticilerin bu tür çabalarını ödüllendiren bir sistemin varlığını gerektirmektedir. Sistem aidat miktarının, ürünlerin toplama/geri kazanım maliyetleri çerçevesinde faklılaştırılabildiği durumda, bu maliyetlerin düşük olduğu ürünlerin üreticilerinin daha az aidat ödemesi beklenmektedir. Bu anlamda NRO'ya göre, aidat miktarlarının üyeler bakımından esneklik göstermediği sistemlerin, çevreye duyarlı ürün tasarımı güdüsü yaratabilmesinden bahsedebilmek mümkün değildir (OECD 2006b, 124).

### 3.1.2.2. Üyelik Koşulları

Bazı çevresel düzenlemelerle atık yönetim sistemleri oluşturma zorunluluğu getirilmesi nedeniyle, bu tip düzenlemelere tabi endüstrilerde faaliyette bulunabilmenin koşullarından birini bireysel/kolektif bir atık yönetim sistemi kurmak veya kurulu sistemlere katılmak oluşturmaktadır. Bu durumda kolektif sistemlerin veya ÜSO'nun ortakları olan üreticilerin, ürün piyasasındaki rakiplerine hizmet vermesi gündeme gelebilmektedir. Bu durumun ise, ürün piyasasına girişleri engelleyebilecek nitelikte uygulamaları beraberinde getirebilmesi mümkündür.

NRO'ya göre (2005, 14), herhangi bir yükümlü teşebbüs tarafından bireysel bir sisteminin kurulamadığı/kurulmasının tercih edilmediği ve bu nedenle mevcut bir sisteme katılımın zorunlu olduğu hallerde, mevcut sistem ortaklarının, sistem üyelik koşullarını güçleştirmek suretiyle, bu teşebbüsün ürün piyasasına girişini zorlaştırması olası görünmektedir. JRO'ya göre de (2001, 5), ürün piyasasına yeni giren firmaların mevcut sistemleri kullanmalarının engellenmesi veya kısıtlanması, sistem ortakları lehine ürün piyasasındaki rekabetin bozulmasına sebebiyet verebilecektir. Bu çerçevede JRO'ya göre, sistemin gücü ve üyelik koşullarının ürün piyasasındaki etkilerine göre, sistemler için ilgili tüm taraflara eşit koşullarda hizmet verilmesi yükümlülüğü getirilebilecektir.

Ülke çapında bir sistemin oluşturulmasının önemli kurulum ve işletim maliyetleri gerektirmesi nedeniyle, küçük ölçekli firmalar genellikle kendi sistemlerini oluşturmak yerine kolektif sistemlere katılmayı tercih etmektedir. Bu çerçevede, sistemlerin üreticilerin ekonomik güçleriyle orantısız üyelik

koşulları öne sürmesi, bu koşulları yerine getirmekte zorluk yaşayabilecek küçük ölçekli firmaların ürün piyasasına girişleri bakımından da önemli bir engel oluşturabilecektir. Bu nedenle, sistem üyelik koşullarının yükümlü teşebbüslerin büyüklükleriyle orantılı bir şekilde tespit edilmesi, özellikle küçük üreticilerin ürün piyasasındaki rekabetçi güçlerinin korunması bakımından hayati bir önem arz etmektedir (OECD 1998a, 37).

Komisyon'a göre, sistem üyelik koşullarının ürün piyasasına girişler üzerindeki olumsuz etkilerinin önlenmesi için sistemler tarafından ayrımcı olmayan koşulların getirilmesi gerekmektedir (EC 2005c, 17). NRO'ya göre de (2005, 14), üyelik koşulları, ilgili tüm taraflara açık bir şekilde duyurulmalıdır. Aksi takdirde, mevcut atık yönetim sistemlerinin üyelerine hangi koşullarda hizmet verdiğine ilişkin bir denetleme mekanizmasının bulunmuyor olması nedeniyle, sistemlerin yeni üyelerine karşı daha farklı/kötü koşullar öne sürebilmesi ihtimal dahilindedir.

### 3.1.2.3. Diğer Koordinasyon Alanları

Genel bir kural olarak, rakipler arasında gerçekleşen ve pazar davranışlarını etkileyecek nitelikteki hassas bilgi değişimlerinin, tarafların birlikte hareket etmelerine yol açabileceği ve ilgili piyasalarda rekabet kısıtlamalarına neden olabileceği kabul edilmektedir (Kayar 2003, 21). Bu çerçevede, rakipleri bir araya getiren bir yapı sergilemesi nedeniyle atık yönetim sistemlerinin de, rakipler arasında atık yönetimi konularının tamamen dışındaki alanlarda koordinasyonun yaratıldığı bir platforma dönüşebilmesi mümkündür (OECD 1998a, 37).

Komisyon'a göre, çevresel anlaşma çerçevesinde sağlanan işbirliğinin, gerçekte çevresel hedeflerle ilgili olmadığı, bunun yerine aslında yasak olan fiyat tespiti, arzın sınırlandırılması veya pazar tahsisi gibi gizli bir kartel kurma aracı olarak işlev gördüğü veya fiili veya potansiyel rakipleri saf dışı bırakmayı amaçlayan daha geniş anlamdaki kısıtlayıcı bir anlaşmanın aracı olarak kullanıldığı durumlarda, çevresel anlaşmalar neredeyse her zaman 81(1). madde kapsamına girmektedir<sup>102</sup>. Komisyon'un çevresel anlaşmalar yoluyla taraflar arasında yaratılan koordinasyon konusunda ihtiyatlı olacağı aşağıdaki ifadelerle de net bir biçimde duyurulmuştur<sup>103</sup>:

*Komisyon, çevre üzerindeki bir anlaşmadan kaynaklanan çok taraflı tarife ve fiyat belirlenmesine olumsuz bakmaktadır. Komisyon, bu konudaki değerlendirmesini olay bazında yapacak ve bu tür bir anlaşmanın zorunlu olup olmadığına bakacaktır.*

<sup>102</sup> Kılavuz par. 188

<sup>103</sup> XXVth. Competition Report (1995) par. 85

*Çevrenin korunması amacı, fiyat üzerine bir anlaşmanın zorunlu olduğunu haklı çıkarmak için yeterli değildir.*

Bu çerçevede, değerlendirilmesi gereken en önemli konu, bir araya gelen üyelerin ürün piyasasındaki konumlarıdır. Komisyon'a göre, ambalaj atıklarına ilişkin sistemlerde olduğu gibi, birbirinden çok farklı sektörlerde faaliyet gösteren teşebbüslerden oluşan sistemlerin üyeleri arasında, çevresel konuların dışındaki alanlarda anti-rekabetçi işbirliklerinin oluşma riski daha sınırlı olmaktadır (EC 2005c, 15-16). Diğer taraftan ürünün homojen, oyuncu sayısının az olduğu piyasalardaki teşebbüslerin işbirliğine daha yatkın olduğu göz önüne alındığında, bu tip sektörlerde kurulan kolektif sistemler ile ÜSO'ların, üyeler arasında hassas bilgi paylaşımına yol açması daha kolay görünmektedir.

Üyeler arasında rekabete konu olabilecek alanlarda, sistemin üyeleri adına tek başına faaliyet göstermesi de, bu alanları tarafların rekabet halinde buldukları alanlar olmaktan çıkarmak suretiyle, ürün piyasasındaki rekabeti olumsuz etkileyebilmektedir. Örneğin, sistem tarafından yürütülen tüm üyelerin çevre dostu ürün üreticileri olduğuna dair bir kampanya, üyeler arasında, çevre-dostu imajının yaratılması bakımından yaşanabilecek rekabeti sınırlandırabilecektir (NRO 2005, 14).

### **3.1.3. Atık Yönetim Sistemleri Piyasalarında Yoğunlaşma ve Hâkim Durum Analizi**

AB ülke uygulamaları incelendiğinde, başta sistem kurulum ve işletim maliyetleri olmak üzere, çeşitli düzenleme gereklilikleri nedeniyle, atık yönetim sistemleri piyasalarında genellikle üreticilerin tamamı veya önemli bir kısmına hizmet veren ÜSO'ların olduğu görülmektedir. Dolayısıyla ilgili endüstrilerde genellikle, tek bir sistem faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle, atık yönetim sistemleri piyasaları genellikle yoğunlaşma seviyelerinin yüksek seyrettiği ve tekelleşme eğilimlerinin görüldüğü piyasalardır. Bu bölümde, sistem piyasaları yapılanması, söz konusu piyasalarda sıklıkla görülen ÜSO çerçevesinde, piyasa oyuncularının sayısı-pazar payları, potansiyel rekabet ve şebeke endüstrisi özelliği bakımından değerlendirilecektir.

#### **3.1.3.1. Aktör Sayısı ve Pazar Payları**

Sistem piyasa yapılanmaları bakımından değerlendirilmesi gereken ilk konu, piyasadaki aktör sayısıdır. İlgili endüstrideki üreticilerin tamamına hizmet sunan bir ÜSO'nun varlığı halinde, sistem piyasasında tek bir aktör bulunacaktır. İlgili endüstrideki üreticilerin çoğunluğuna hizmet sunan ÜSO'nun mevcudiyeti durumunda ise, sistem piyasasında ÜSO içerisinde yer almayan üreticiler tarafından oluşturulmuş başka sistemler de bulunabilecek, ancak bu hallerde de

ÜSO dışında kalan üretici sayısının sınırlı olması nedeniyle, ilgili sistem piyasasındaki aktör sayısı fazla olmayacaktır.

Sistem piyasalarındaki yoğunlaşma seviyesinin değerlendirilmesinde, sistem sayısına ek olarak dikkate alınması gereken bir diğer konuyu, sistemlerin pazar gücü oluşturmaktadır. Çevresel düzenlemelerle, düzenlemeye tabi olan endüstrideki tüm atıkların yönetiminin sağlanması hedeflenmektedir. Yükümlü tüm teşebbüslerin sistem kurarak sorumluluklarını gerçekleştirdiği durumda, ilgili endüstrideki tüm atığın yönetimi sağlanmış olacaktır. Bu çerçevede, herhangi bir sistemin pazar payını, sistemin sorumluluğunda bulunan atık miktarının *ilgili endüstride oluşan toplam atık miktarına* bölünmesi suretiyle tespit etmek mümkün görünmektedir. Bununla birlikte, ilgili endüstride oluşan tüm atıkların yönetiminin sağlanmadığı durumlar olabileceği göz önüne alındığında (ayrı biriktirilmesi gereken ambalaj atıklarının evsel katı atıklara (çöp)<sup>104</sup> karıştığı ve dolayısıyla sistemler tarafından toplanamadığı veya buna benzer durumlar), sistemlerin pazar paylarının hesaplanmasında *ilgili endüstride toplanabilen toplam atık miktarının* dikkate alınmasının daha sağlıklı sonuçlar vereceği görülmektedir. Söz konusu yöntem Komisyon tarafından da benimsenmiştir. Komisyon *DSD I* Kararında, DSD'nin pazar payını, sistem tarafından yönetimi sağlanan atık miktarının, Almanya'da son kullanıcılardan toplanan toplam satış ambalaj atığı miktarına oranı çerçevesinde tespit etmiştir. Kararda yer verilen bilgilere göre, Almanya'da son kullanıcılardan toplanan toplam satış ambalaj atık miktarının %82'si DSD tarafından toplanmaktadır. Tüketiciler tarafından gerekli özenin gösterilmemesi nedeniyle toplanamayan atıkların var olduğu göz önüne alındığında, DSD'nin toplayabileceği atık miktarının daha da artması mümkündür. Bu çerçevede Komisyon'a göre DSD, atık yönetim sistemleri piyasasında en azından %82 pazar payına sahip bulunmaktadır<sup>105</sup>.

İlgili endüstride toplanan toplam atık miktarı ile sistem sorumluluğundaki atık miktarı bilgilerine ulaşamadığı durumlarda, sistemlerin pazar paylarının tespitinde kullanılabilecek bir diğer gösterge sistem dahilindeki üreticilerin üretim miktarlarıdır. Çevresel düzenlemelerle getirilen hedeflerin altına düşmemekle birlikte, üreticilerin ürünlerinden kaynaklanan tüm atıkların yönetimini sağlama zorunlulukları bulunmaktadır. Bu anlamda, üreticilerin ürün piyasasındaki üretim miktarları ve dolayısıyla ürün piyasasındaki pazar payları, atık yönetiminin sağlanması gereken atık miktarını işaret etmektedir. Üreticilerin bir araya gelerek oluşturdukları sistemlerin yönetim hizmeti sunacağı atık

<sup>104</sup> Evsel katı atık, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nin (14.3.1991/20814 sayılı Resmî Gazete) 3. maddesinde "Konutlardan atılan tehlikeli ve zararlı atık kavramına girmeyen; bahçe, park ve piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atık" olarak tanımlanmaktadır.

<sup>105</sup> *DSD I*, par. 95

miktarı ise, sistem üyelerinin sorumluluğundaki atık miktarının toplamı kadar olacaktır. Dolayısıyla, ürün piyasasında yüksek pazar paylarına sahip üreticilerin bir araya gelmesi suretiyle oluşturulan sistemlerin yönetimini sağlamak zorunda olduğu atık miktarı da fazla olacaktır. Bu çerçevede, üyelerin ürün piyasasındaki pazar payları toplamı, sistem tarafından yönetimi sağlanan atık miktarının en önemli göstergesini oluşturmaktadır. Bu bağlamda Komisyon'a göre, ürün piyasasında yüksek pazar paylarına sahip üreticiler tarafından kurulan bir sistemin, atık yönetim sistemleri piyasasındaki pazar payı da yüksek olacaktır (EC 2005c, 16).

Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde üreticilerin önemli bir kısmına hizmet veren ÜSO'ların pazar paylarının oldukça yüksek olacağı ve atık yönetim sistemleri piyasasında genellikle hâkim durumda bulunacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Söz konusu ÜSO dışında kalan üreticilerin oluşturdukları bireysel veya kolektif sistemlerin pazar payları, bu üreticilerin ürün piyasasındaki pazar payları/sorumlulukları altında bulunan atık miktarları çerçevesinde değişebilecektir. ÜSO dışında kalan üreticilerin ürün piyasasında önemli pazar paylarının bulunması durumunda, bu üreticiler tarafından kurulan/katılınan sistemlerin pazar payları da yüksek olacaktır. Üreticilerin tamamının bir araya gelerek ÜSO oluşturdukları hallerde ise, ilgili endüstrideki toplanabilen tüm atıklar söz konusu sistem tarafından toplanacak, bu durumda üreticilerin tamamına hizmet veren ÜSO'nun atık yönetim sistemleri piyasasındaki pazar payı %100 olarak gerçekleşecektir.

### 3.1.3.2. Potansiyel Rekabet/Giriş Engelleri

Sistem piyasalarındaki yoğunlaşma seviyesinin değerlendirilmesinde önem arz eden bir diğer konu potansiyel rekabettir. Genel ilke olarak pazara girişlerin kolay ve hızlı olduğu durumlarda, ilgili piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin mevcut pazar paylarını sürdürebilmelerinin güçleşeceği, bu nedenle potansiyel rekabetin varlığının piyasa yapılanmalarının değerlendirilmesi bakımından dikkate alınması gereken bir husus olduğu kabul edilmektedir<sup>106</sup>. Bu çerçevede, genellikle ÜSO'ların görüldüğü sistem piyasalarının da, potansiyel rekabetin mevcudiyeti bakımından analiz edilmesi gerekmektedir.

ÜSO'ya üye/hissedar olarak katılan üreticilerin atık yönetim sistemleri kurma yükümlülükleri bulunduğu göz önüne alındığında, söz konusu ÜSO'nun bulunmadığı durumda, bu üreticilerin bireysel olarak veya diğer üreticilerle birlikte sistem kurması bir zorunluluktur. Bu anlamda ÜSO, kendisine rakip

<sup>106</sup> Potansiyel rekabetin piyasa yapılanmaları üzerindeki etkileri üzerine temel yaklaşımlar için bkz. (Ardıç 2004,1-9).

sistemleri kurabilecek teşebbüsler tarafından oluşturulmaktadır. Dolayısıyla ilgili tüm üreticilerin üye/hissedar olarak hizmet aldıkları bir sistemin varlığı esasen, potansiyel olarak atık yönetim hizmeti sağlayabilecek teşebbüslerin bir araya getirilmesi anlamını taşımaktadır.

Sistem hizmetinin sunulması bakımından potansiyel sağlayıcı konumunda bulunan üreticiler, sistemler bakımından da potansiyel müşteri konumunda bulunmaktadır. Birden fazla üretici tarafından kurulan kolektif sistemler, ücreti karşılığında diğer yükümlü teşebbüslere de hizmet sunabilmektedir. Bu anlamda kolektif sistemlerin oluşturabilmesi her şeyden önce atık yönetim hizmetlerini talep eden üreticilerin varlığını gerektirmektedir. Dolayısıyla, tüm müşterileri bünyesinde bulunduran bir sistem karşısında potansiyel sistemlerin kurulabilmesi olası değildir. Alternatif müşteri kaynaklarının bulunmaması/kısıtlı olması nedeniyle, ÜSO dışında yer alan herhangi bir üreticinin, kolektif bir sistem kurmak için bu alana yatırım yapma güdüsü kısıtlı olacaktır.

Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde üreticilerin;

- atık yönetim sistemi hizmetinin sunulması bakımından potansiyel sağlayıcı,
- atık yönetim sistemleri bakımından potansiyel müşteri

konumunda bulunması nedeniyle, bu üreticilerin tamamı veya önemli bir kısmını bünyesinde bulunduran ÜSO'ların, atık yönetimi piyasalarındaki potansiyel rekabeti önemli ölçüde kısıtladığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum, piyasaya girişlerin engellenmesi suretiyle, atık yönetim sistemleri piyasalarındaki yüksek yoğunlaşma seviyeleri veya tekelleşmenin süreklilik arz etmesine yol açmaktadır.

Üreticilerin sistemler bakımından, hem potansiyel sağlayıcı hem de müşteri konumunda bulunmaları, söz konusu teşebbüsleri tek bir sisteme bağlı hale getiren uygulamaların atık yönetim sistemleri piyasalarındaki mevcut ve potansiyel rekabet üzerinde önemli etkiler doğurabilmesine yol açmaktadır. Nitekim Komisyon'un aşağıda detaylı olarak yer verilen karar ve değerlendirmelerinde, sistem piyasalarındaki rekabet analizlerinin, üreticilerin potansiyel müşteri konumlarının dikkate alınarak yapıldığı ve üreticileri tek bir sisteme bağlı hale getiren uygulamalara itiraz edildiği görülmektedir.

#### **3.1.3.2.1. Ya Hep Ya Hiç Kuralı**

Sistemlerin üreticilere kimi zaman "sorumluluklarındaki atıkların tamamının yönetiminin sisteme devredilmesi" koşuluyla hizmet sağladığı görülmektedir. Bu durumda yükümlü teşebbüsler, yönetiminden sorumlu



oldukları atıkların tamamının toplanması/geri kazanılmasını sisteme devretmek zorunda bırakılmakta, aksi taktirde sistemden herhangi bir hizmet alamamaktadır.

Komisyon'a göre "ya hep ya hiç kuralı" (*all or nothing rule*) olarak tanımlanabilecek bu koşul, atık yönetim sistemleri piyasasında, mevcut sistem dışındaki alternatiflerin oluşmasını engeller niteliktedir (EC 2005c, 18). Yükümlü teşebbüslerin, sorumlulukları altındaki atık miktarının tamamı için bir sistem ile anlaşmak zorunda bırakılmaları, bu teşebbüslerin yükümlülüğü altındaki atıkların bir kısmı için mevcut sistemle, diğer kısmı için mevcut sistemden farklı sistemler ile çalışabilmelerini engellemektedir. Dolayısıyla ya hep ya hiç kuralı, hizmet verilecek müşterilerin bağlanması yoluyla, sistem piyasasına girişleri engellemekte, hâlihazırda faaliyet gösteren diğer sistemlerin faaliyetlerini ise zorlaştırmaktadır.

Bu anlamda Komisyon'a göre, ya hep ya hiç kuralının,

- sistem üyesi teşebbüsler arasında bir anlaşma sonucu ortaya çıkan ve üyelerin sistem hizmetlerinin alım-satım şartlarını belirleyerek, atık yönetim sistemleri piyasasındaki rekabeti engellediği bir karar olarak Kurucu Antlaşma'nın 81(1). maddesi çerçevesinde veya
- sistemin hâkim konumda olması halinde, Kurucu Antlaşma'nın 82. maddesi çerçevesinde

değerlendirilmesi söz konusu olabilecektir (EC 2005c, 18).

Komisyon'un ya hep ya hiç kuralına ilişkin yaklaşımını en net biçimde *Eco-Emballages* Kararından görebilmek mümkündür. *Eco-Emballages* üreticilerle, bu teşebbüslerin tüm atıklarının yönetimini sisteme devretmeleri koşulu ile üyelik anlaşması yapmaktadır. Komisyon'a göre bu durum, atık yönetim piyasalarına girişleri engellemek suretiyle sistem piyasasının kapatılması sonucunu doğurmaktadır<sup>107</sup>. Bu durumun engellenebilmesi için, üreticilerin atıklarının bir kısmı için bir sistemle, diğer bir kısmı için başka sistemler ile anlaşabilmelerinin mümkün olması gerekmektedir<sup>108</sup>. Komisyon'un söz konusu itirazları üzerine, soruşturma aşamasında *Eco-Emballages* tarafından, yükümlü teşebbüslerin tercih haklarının kısıtlanmayacağı ve yükümlü teşebbüsler ile istenilen atık miktarı üzerinden üyelik anlaşmalarının yapılacağı taahhütlerinde bulunulmuştur.

Ya hep ya hiç kuralına benzer etkiler doğurması nedeniyle, DSD tarafından hayata geçirilen Yeşil Nokta (*Green Dot*) uygulamasının da, Komisyon soruşturmasına konu olduğu görülmektedir. Komisyon'a göre DSD

<sup>107</sup> *Eco-Emballages* par. 74

<sup>108</sup> *Eco-Emballages*, par. 74

satış ambalaj atıkları yönetim sistemleri piyasasında %82 pazar payıyla hakim konumda bulunmaktadır<sup>109</sup>. DSD ile yükümlü teşebbüsler arasındaki ilişki “Marka Anlaşması” çerçevesinde kurulmakta, bu anlaşmayla DSD, tescilli bir marka olarak sahip olduğu Yeşil Noktanın üye teşebbüs tarafından ürünleri üzerinde kullanılmasına izin vermektedir. Üreticiler tüm ürünleri üzerine bu amblemi yerleştirerek tüm atıkları için DSD’den hizmet sağlarken, amblemin kullanımı dolayısıyla da DSD’ye belli bir ücret ödemektedir. Bu çerçevede, ürünlerin yalnızca bir kısmı için DSD’den hizmet alınsa bile, ürünlerin tamamı Yeşil Nokta amblemi taşıdığı sürece, üyelerin ürünlerin tamamının yönetimi için DSD’ye ücret ödemesi gündeme gelmektedir. Dolayısıyla başka bir sistemle çalışmak isteyen üreticinin, hizmet alacağı miktar kadar ürününün ambalajında Yeşil Nokta amblemini kullanmaması gerekmektedir. Bunun sağlanamadığı durumda, Yeşil Nokta amblemi taşıyan bütün ürünlerinin yönetimi için DSD’ye ücret verilmesi nedeniyle, başka sistemlere de ayrıca ücret ödenmesi gündeme gelmektedir. Ürünlerinin bir kısmının Yeşil Nokta amblemi ile diğer kısmının bu amblem olmadan ambalajlanması ise üretici teşebbüsler bakımından ayrıca bir maliyet kalemini ifade etmektedir. Komisyon’a göre, söz konusu maliyete katılmak istemeyen teşebbüsler bakımından, DSD dışında başka bir sistem ile çalışmak ekonomik olarak uygulanabilir değildir<sup>110</sup>.

Bu anlamda, Komisyon’a göre sistem ücretinin, üyelerin Yeşil Noktalı ürün miktarları üzerinden alınması, üye teşebbüslerin üretim miktarlarının tamamının yönetiminin DSD’ye bağlanması sonucunu doğurmakta ve alternatif sistemlerin müşteri kaynaklarını sınırlandırmaktadır<sup>111</sup>. Söz konusu uygulama, rakip sistemlerin piyasaya girmesini engellemekte, DSD’nin hâkim konumunu güçlendirmekte ve atık yönetim sistemleri piyasasındaki rekabeti büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır<sup>112</sup>.

Komisyon’a göre, bu durumun engellenmesi için, DSD’nin üreticilerden alacağı ücretin, Yeşil Nokta amblemlili ürün miktarı yerine, fiilen atık yönetim hizmetinin sağlandığı ürün miktarına göre belirlenmesi, firmaların tüm ürünleri üzerinde Yeşil Nokta amblemi olsa bile, ürünlerinin bir kısmının yönetimi için DSD’yle, diğer bir kısmı için başka bir firmayla anlaşabilmelerinin ve her iki sisteme de hizmetin sağlandığı ürün miktarı üzerinden ücret ödemelerinin sağlanması gerekmektedir<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> DSD I, par. 95-97

<sup>110</sup> DSD I, par. 103

<sup>111</sup> DSD I, par. 120

<sup>112</sup> DSD I, par. 115

<sup>113</sup> DSD I, Madde 3.

### 3.1.3.2.2. Aidat İndirimleri

İlgili piyasada pazar gücüne sahip teşebbüsler tarafından yapılan indirimler, kimi durumlarda piyasadaki müşterilerin önemli bir kısmının pazar gücüne sahip teşebbüse bağlanmasına ve böylelikle pazardaki mevcut rakiplerin pazar dışına itilmesine ya da pasifleştirilmesine ve pazara giriş yapabilecek potansiyel rakiplerin engellenmesine yol açabilmektedir (Kocabaş 2008, 24). Sistemlerin de, tüm atıklarının yönetim hizmetini kendilerine devreden müşterilerine, sistem aidatında indirim yapması olasıdır. Komisyon'a göre, hâkim durumdaki sistemler tarafından yapılan aidat indirimlerinin de, hâkim durumun kötüye kullanması başlığı altında analiz edilmesi gerekli olabilecektir (EC 2005c, 18).

Gerçekte hâkim konumdaki bir sistem tarafından uygulanan ücret indirimi uygulaması ile ya hep ya hiç kuralı arasında, uygulamaların atık yönetimi sistemleri piyasasındaki etkisi bakımından herhangi bir fark bulunmamaktadır. Her iki uygulama da, sistemin üreticilerin tüm atıklarına talip olmasıyla, alternatif sistemlerin oluşmasını engellemekte ve mevcut sistemlerin faaliyetlerini zorlaştırmaktadır.

### 3.1.3.2.3. Üyelik Süreleri

Sistem ile yükümlü teşebbüsler arasındaki ilişkilerin analizinde dikkat edilmesi gereken bir diğer konu üyelik süreleridir. Yükümlü teşebbüslerin, uzun süreli üyelik sözleşmeleriyle bir sisteme bağlanması da, rakip sistemlerin müşteri kaynaklarının sınırlandırılması ve bu yolla piyasaya girmelerinin engellenmesi sonucunu doğurabilecektir. Komisyon'un üyelik sürelerine ilişkin yaklaşımını *Eco-Emballages* Kararında yer verilen tespitlerden görebilmek mümkündür. *Eco-Emballages* ile üye teşebbüsler arasındaki üyelik anlaşmaları (tarafarca altı ay önce itiraz edilmediği takdirde kendiliğinden bir yıl uzayacak şekilde) üç yıl süreli olarak yapılmaktadır. Söz konusu süreler 1996 yılında (tarafarca itiraz edilmediği takdirde kendiliğinden üç yıl uzayacak şekilde) altı yıla çıkartılmıştır. Komisyon'a göre bu süreler, yükümlü teşebbüslerin farklı sistemler arasındaki seçim hakkını kısıtlayarak, rakip sistemlerin piyasaya girmesine olanak vermeyecek uzunluktadır<sup>114</sup>. Komisyonca yapılan itirazlar üzerine, *Eco-Emballages* tarafından üyelik anlaşmalarının süresinin bir yıl ile sınırlandırılmasına yönelik taahhütte bulunulmuştur.

<sup>114</sup>*Eco-Emballages*, par. 73

### 3.1.3.3. Şebeke Endüstrisi Özelliği

Kimi durumlarda sistem piyasalarında görülen yüksek yoğunlaşma seviyeleri ile tekelleşme eğilimleri, ilgili atığın “şebeke endüstrileri” (*network industries*) özelliği göstermesinden kaynaklanmaktadır. Enerji, telekomünikasyon, posta ve ulaştırma gibi belli bir şebeke üzerinden hizmetlerin sunulduğu endüstriler, iktisadi bakımdan diğerlerinden farklılıklar göstermektedir. Sunulan hizmete ve altyapı unsurlarına göre değişebilmekle birlikte, bu endüstrilerin en önemli özelliklerinden birini, üretimin artmasına paralel olarak azalan maliyetler (ölçek ekonomileri) oluşturmaktadır (Melamed 1999, 1; Economides 2004, 4). Bu durum şebeke endüstrilerinde, belli sayıdaki tüketiciye tek bir teşebbüsün iki teşebbüsten daha düşük maliyetlerle hizmet verebilmesine yol açmaktadır (Klein 1996, 25). Şebeke endüstrilerinde genellikle sabit maliyetler yüksektir ve batık maliyet niteliğindedir. Söz konusu özellikler piyasaya yeni girişleri önemli ölçüde zorlaştırmaktadır.

Demiryolu ulaşımı, taşımacılık, posta gibi şebeke endüstrilerinin en belirgin özelliğini ise, “yoğunluk ekonomileri” (*economies of density*) oluşturmaktadır. Yoğunluk ekonomilerini, hizmetin sunulduğu şebekenin, birbirine yakın her bir noktaya aynı anda hizmet verebilecek bir niteliğe sahip olması dolayısıyla, tek bir şebeke üzerinden hizmetin sunulmasının ortalama sabit maliyetlerin düşmesine imkan tanınması olarak tanımlamak mümkündür (Campos 2002, 4). Örneğin, güzergahı belli olan bir trenin, bu güzergah üzerindeki her bir noktaya tek başına hizmet sunması, aynı güzergah üzerinde birden fazla trenin farklı noktalara hizmet sunmasından daha ekonomik olacaktır. Yoğunluk ekonomilerine örnek gösterilebilecek bir başka alan posta hizmetidir. Kapı kapı dolaşarak postaların ulaştırıldığı posta hizmetinde, hizmet sunulan noktaların sık ve birbirlerine yakın olması, bu alanda en fazla hizmetin en az maliyetlerle, tek bir şebeke üzerinden sunulmasına imkan tanımaktadır (OECD 2000, 25). Görüldüğü üzere bu tip şebeke endüstrilerinde, tek teşebbüsün daha az maliyetlerle daha etkin çalışabilmesinin asıl nedeni, ölçek ekonomilerinden farklı olarak yoğunluk ekonomileridir.

Birtakım atık çeşitlerinin toplanması faaliyeti de oldukça güçlü şebeke endüstrileri özellikleri taşımaktadır. Örneğin, evsel katı atıkların toplanması, azalan marjinal maliyetler ve yoğunluk ekonomileri bakımından şebeke endüstrilerine benzer özellikler göstermektedir. Evsel katı atıkların toplanması hizmetinin maliyet yapısının en karakteristik özelliği; elektrik, telefon hizmeti gibi şebeke endüstrilerinde de görülen, sifıra yaklaşan marjinal maliyetlerdir. Diğer bir ifadeyle, atıkların toplanması için toplama aracının güzergâhının belirlendiği bir bölgede, ilave atığın toplama aracının kapasitesini aşmadığı ve atık toplama aracının her halükarda söz konusu ilave hanenin önünden geçtiği varsayımları altında, ilave bir haneden katı atığın toplanması maliyeti (marjinal

maliyeti) oldukça sınırlıdır. Bununla birlikte, evsel katı atıkların toplanması yoğunluk ekonomileri özelliği de göstermektedir. Evsel katı atıklar hane halklarınca, belirli saatlerde binaların önlerine bırakılmaktadır. Birbirlerine oldukça yakın noktalarda oluşan bu atıkların tamamının, tek bir teşebbüs tarafından bir seferde toplanabilmesi mümkündür (OECD 2000, 25). Tüm bu özellikler, evsel katı atıkların toplanması alanında birden fazla teşebbüsün aynı bölge için hizmet sunabilmesini imkansız hale getirmektedir (OECD 2000, 18).

Komisyon'a göre, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanması da, oluşan atık miktarı, atık toplama noktaları ve ikametgah sahiplerinin atığı atmaya/bırakmaya ilişkin alışkanlıkları gibi kriterler bakımından değerlendirildiğinde, şebeke endüstrilerine benzer özellikte arz koşulları göstermektedir<sup>115</sup> (EC 2005c, 16). Söz konusu atıklar, hane halkları bazında az miktarlarda oluşan, bununla birlikte çok sayıda ve birbirine yakın noktalardan toplanması gereken atıklardır. Bu nedenle Komisyon'a göre, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanmasına ilişkin ikinci bir altyapının oluşturulması ekonomik olarak uygulanabilir görünmemektedir (OECD 2006b, 184). Bununla birlikte, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanması için, ikametgah sahiplerinin atıklarını bırakacakları noktaların yer bakımından kısıtlı olması (genellikle apartman önlerindeki tek nokta), söz konusu noktaların bireylerin alışkanlıkları ve/veya ilgili düzenlemeler sebebiyle belirli/çeşitlendirilemeyecek olması nedenleriyle, her noktaya birden fazla toplama kutusu yerleştirilememektedir. Komisyon'a göre, toplamanın gerçekleştirileceği noktaya tek bir kutunun yerleştirilebilmesi de, bu kutudaki atığı toplamak için tek bir teşebbüsün faaliyet gösterebilmesine yol açmakta ve ikinci bir toplama firmasının faaliyetini engellemektedir<sup>116</sup>.

Diğer taraftan ticari kaynaklı ambalaj atıkları, birçok farklı noktada (fabrikalar, iş yerleri, paketlenme noktaları vb.) ve ekonomik olarak anlamlı miktarlarda oluşmaktadır. Komisyon'a göre bu durum, ticari kaynaklı ambalaj atıklarının toplanmasına ilişkin birden fazla toplama altyapısının oluşturulabilmesine olanak sağlayarak, birden fazla teşebbüsün bu alanda faaliyet göstermesine imkan tanımaktadır<sup>117</sup>. Şebeke ekonomisi özelliği göstermeyen ve bu nedenle birden fazla toplama altyapısının oluşabileceği bir diğer atık çeşidi de hurda araçlardır. Hurda araçlar evsel kaynaklı ambalaj atıkları ile karşılaştırıldığında oldukça büyük, ağır ve özel hizmet gerektiren birtakım tehlikeli parçalardan oluşmaktadır. Dolayısıyla farklı noktalarda oluşan hurda araçlar, birden fazla sayıda toplama firmasının ekonomik anlamda faaliyet göstermesine olanak verecek miktar ve niteliktedir (EC 2005c, 24, 27).

<sup>115</sup> DSD II, par. 91-92

<sup>116</sup> DSD II, par. 93

<sup>117</sup> DSD II, par. 94

Görüldüğü üzere şebeke endüstrisi özelliği, ilgili atığın yalnızca mevcut altyapıyı kullanabilen firma tarafından toplanabilmesine izin vermekte ve dolayısıyla bu alanda toplama firmaları arasındaki rekabeti engellemektedir. Komisyon'a göre, toplama altyapısının benzerinin oluşturulamaması, birden fazla toplayıcı firmanın faaliyet göstermesini engellediği gibi, ikinci bir sistemin kurulmasını da önlemektedir<sup>118</sup>.

Toplama altyapısının (toplama kutuları vs.), toplayıcılar veya sistemler tarafından oluşturulabilmesi mümkündür. Altyapının sistemler tarafından kurulduğu durumda, bu sistem dışındaki bir sistemin ilgili atığı toplayabilmesi mümkün değildir. Altyapının toplayıcı firmanın sahipliğinde bulunduğu durumlarda ise, söz konusu atık yalnızca bu firma ve bu firmanın anlaşma yaptığı sistem tarafından toplanabilecektir. Bu nedenle Komisyon'a göre, toplama altyapısının bir benzerinin oluşturulamaması, atık yönetim sistemleri piyasasına yeni girişleri önemli derecede engellemek suretiyle sistemler arasındaki rekabeti de kısıtlamaktadır<sup>119</sup>.

Şebeke endüstrilerinin yukarıda genel olarak verilen iktisadi özellikleri, genellikle ilgili piyasanın tek bir şebekenin/oyuncunun hâkimiyetine geçmesine ve söz konusu oyuncunun hâkimiyetini sürdürmesine neden olmaktadır (Melamed 1999, 3; Kesan ve Gallo 2003, 5). Bu nedenle, şebeke endüstrileri rekabet politikası uygulamaları bakımından özel bir yere sahip bulunmakta, bu endüstriler bakımından mümkün olan en üst seviyede rekabetin tesis edilmesi, her endüstrinin kendine has özelliklerinin dikkate alınmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede Klein'e göre (1996, 28-29),

- önemli batık maliyetlerin bulunmadığı uçak, gemi, kamyon, taksi gibi ulaştırma araçlarına ilişkin endüstrilerde özel düzenlemeler yapılmaksızın serbest girişlere izin verilmesi,
- şehir içi toplu taşıma hizmetleri, evsel katı atık toplanması hizmetleri gibi hizmetin programlanmasında önemli ölçekte ekonomileri oluşan endüstrilerde, tekel hakkının ihalelerle verilmesi,
- (ürünün niteliğine ve altyapının özelliğine göre değişebilmekle birlikte) telekomünikasyon gibi önemli batık maliyetlerin bulunduğu endüstrilerde altyapının üçüncü taraflara açılması<sup>120</sup>

<sup>118</sup> DSD II, par. 133

<sup>119</sup> DSD II, par. 133

<sup>120</sup> Birbirleri ile rekabet edebilecek tesislerin çoğalmasını engelleyen fiziksel veya ekonomik engellerin bulunduğu durumlarda, altyapıda dar boğazın oluştuğu kabul edilmektedir. Bu hallerde söz konusu altyapıya ilişkin hizmet alanındaki rekabetin, dar boğaz oluşan altyapı unsurlarına üçüncü tarafların erişiminin sağlanması ile mümkün olabileceği kabul edilmektedir (Klein 1996, 12). Böylelikle, şebeke temelli bir rekabet (*facility-based competition*) sağlanamasa bile, hizmet

şebeke endüstrisi özelliği gösteren piyasaların rekabete açılması bakımından izlenebilecek yollar arasındadır.

Bu çerçevede, ikinci bir toplama altyapısının kurulmasına ve dolayısıyla söz konusu altyapı üzerinden hizmet sunacak ikinci bir atık yönetim sisteminin faaliyet göstermesine imkan tanımayan atıklara ilişkin altyapıların da, diğer sistemlerin kullanımına açılması veya bu altyapı üzerinden sunulan hizmetin ihaleler yoluyla tahsis edilmesi söz konusu olabilecektir. Nitekim Komisyon'un, şebeke endüstrileri özelliği gösteren evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanmasına ilişkin olarak verdiği *DSD II* Kararında, hem altyapının üçüncü taraflara açılması hem de hizmetin ihaleler ile sunulmasıyla ilgili tespitlerde bulunduğu görülmektedir<sup>121</sup>.

DSD tarafından oluşturulan plana göre toplama altyapısının (toplama kutuları vb.) mülkiyeti toplayıcılara aittir. DSD toplayıcı firmalar ile yaptığı anlaşmalar çerçevesinde, söz konusu altyapı üzerinden atıkların toplanması hizmetini satın almaktadır. Almanya'da evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin herhangi başka bir sistem bulunmadığından, mevcut altyapı yalnızca DSD tarafından kullanılmaktadır. Komisyon *DSD II* Kararında, evsel kaynaklı ambalaj atıklarına ilişkin ikinci bir toplama altyapısının oluşturulmasının mümkün olmadığı tespitine yer verdikten sonra bu durumu, Almanya'da söz konusu atığa ilişkin olarak DSD dışında başka herhangi bir sisteminin kurulmasını da engellediğini ifade etmiştir<sup>122</sup>. Bu çerçevede, Komisyon'a göre, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetilmesine ilişkin sistemler alanında rekabetin tesis edilebilmesi için, potansiyel sistemlerin DSD tarafından kullanılan altyapıya kesintisiz erişimlerinin garanti altına alınması gerekmektedir<sup>123</sup>.

DSD ile toplayıcılar arasında yapılan anlaşmalarda, toplama firmalarının münhasıran DSD ile çalışmak zorunda olmalarına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, toplayıcıların mevcut toplama altyapısını kullanmak üzere başka sistemlerle yapacakları anlaşmalar DSD'nin onayına tabi tutulmuştur. Komisyon'a göre bu zorunluluk, (alternatif sistemlerin, mevcut altyapıyı DSD'nin toplayıcıları vasıtasıyla kullanmak isteyecekleri göz önüne alındığında), rakip sistemlerin faaliyetlerinin zorlaştırılması kapsamında değerlendirilebilecek ve DSD'nin hâkim durumunu kötüye kullanması olarak kabul edilebilecektir<sup>124</sup>. Bu nedenle, altyapıya erişimin sağlıklı bir şekilde

temelli rekabetin (*service-based competition*) sağlanabilmesi mümkün olabilecektir (Bourreau ve Doğan 2003, 289-290).

<sup>121</sup> Komisyon'un söz konusu kararındaki ihalelere ilişkin tespitlere 3.2.3.3.1.3. numaralı bölümde yer verilmektedir.

<sup>122</sup> Par. 92, 128

<sup>123</sup> *DSD II*, par. 133

<sup>124</sup> *DSD II*, par. 136

sağlanabilmesi için, toplayıcı firmalar ile altyapıyı kullanmak isteyen diğer sistemler arasında yapılan anlaşmaların koşul ve şartlarına, DSD'nin herhangi bir müdahalesinin bulunmaması gerekmektedir<sup>125</sup>. Soruşturma sürecindeki Komisyon itirazları üzerine, DSD tarafından, toplayıcı firmaların rakip sistemlerle çalışmalarının engellenmeyeceği taahhüdünde bulunulmuştur.

### **3.2. TOPLAMA VE GERİ KAZANIM PİYASALARINDA REKABET POLİTİKASI**

#### **3.2.1. Toplama ve Geri Kazanım Piyasası Yapılanması**

Paylaştırılmış sorumluluk prensibi çerçevesinde yapılan düzenlemelerle başka aktörlerle paylaşılması mümkün olmakla birlikte; üretici sorumluluğu prensibi uyarınca, atıklarının toplanması, geri kazanılması ve bertaraf edilmesi yükümlülüğü sadece üreticilere verilmiştir. Bu zorunluluk karşısında, toplayıcı firmaların sistemlerden bağımsız olarak atıkları toplaması ve geri kazanım firmalarına pazarlayabilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, toplama alanında faaliyet gösterecek teşebbüslerin faaliyetlerini sürdürebilmeleri her hâlükârda herhangi bir atık yönetim sistemine hizmetlerini sunabilmeleri ile mümkün olabilecektir. Nitekim Komisyon *DSD II* Kararında, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının yönetilmesi için kurulmuş olan DSD'nin, bu alandaki tek sistem olması dolayısıyla, toplayıcıların tek müşterisi konumunda olduğunu ifade etmiştir<sup>126</sup>. Bu nedenle Komisyon'a göre, DSD ile çalışmayan ve bu alanda faaliyette bulunmak isteyen toplama firmalarının faaliyetlerini sürdürebilmeleri mümkün değildir<sup>127</sup>.

Görüldüğü üzere, Almanya'da kabul edilen ambalaj yönetmeliğiyle ambalaj atıklarının toplanması yükümlülüğünün üreticilere verilmiş olması karşısında, Komisyon kararında DSD ile çalışmayan toplama firmalarının kendi sistemlerini oluşturmak suretiyle son kullanıcılardan ambalaj atıklarını toplayabilmesi ve geri kazanım firmalarına pazarlayabilmesi seçeneği değerlendirmeye dahi alınmamıştır. Dolayısıyla üretici sorumluluğu prensibinin, atıklara ilişkin AB Direktifleri hükümlerinin ve ilgili Komisyon kararının birlikte değerlendirilmesi sonucunda, atıkların toplanması alanında faaliyet göstermek isteyen bir teşebbüsün, herhangi bir atık yönetim sistemi ile anlaşmasının zorunlu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> *DSD II*, par. 72, 134, 138

<sup>126</sup> Par. 53

<sup>127</sup> *DSD II*, par. 124

<sup>128</sup> Üretici sorumluluğu prensibi çerçevesinde toplama piyasa yapılanmalarının değerlendirildiği ve bu çalışmada kaynak olarak kullanılan tüm metin ve Komisyon kararlarında, söz konusu



Geri kazanım firmalarının faaliyet konusunu ise, atıkların geri kazandırılması oluşturmaktadır. Dolayısıyla geri kazanım firmalarının faaliyetlerine başlayabilmeleri için atık tedarik edebilecekleri ilk kaynağı, sistemlerle anlaşmak suretiyle atık toplayan ve atıkları istedikleri geri kazanım firmasına pazarlama hakkı bulunan toplama firmaları oluşturmaktadır.

*Toplayıcıların atıkları* istedikleri geri kazanım firmasına *pazarlama hakkının bulunmadığı* hallerde ise, geri kazanım firmalarının atık tedarik edebilecekleri kaynağı, toplama firmalarının yerine atık yönetim sistemleri oluşturmaktadır. Bu durumda geri kazanım firmalarının faaliyetlerine başlayabilmeleri sistemler ile anlaşma yapabilmelerine bağlıdır<sup>129</sup>. Bu çerçevede kısaca özetlemek gerekirse;

- I. toplama firmalarının faaliyetlerine başlayabilmeleri/devam edebilmeleri için sistemlerle,
- II. geri kazanım firmalarının faaliyetlerine başlayabilmeleri/devam edebilmeleri için,
  - i) atığın pazarlama hakkının sistemlerde bulunduğu durumlarda sistemlerle,
  - ii) atığın pazarlama hakkının toplayıcılarda bulunduğu durumlarda ise toplama firmalarıyla

anlaşma yapmaları gerekmektedir. Kaynağını çevresel düzenlemelerden alan bu zorunluluklar, toplama ve geri kazanım piyasa yapılanmaları üzerinde belirleyici etkiye sahiptir. Bu durumun, söz konusu piyasa yapılanmaları üzerindeki etkilerine;

- benzer özellikler göstermesi nedeniyle, toplama piyasası ve atığın pazarlama hakkının sistemlerde bulunduğu durumlarda geri kazanım piyasası yapılanmaları,
- atığın pazarlama hakkının toplayıcılarda bulunduğu durumlarda geri kazanım piyasası yapılanması

başlıkları altında ayrı ayrı yer verilecektir.

---

zorunluluğun bir ön kabul olarak ele alındığı ve analizlerin esasen bu zorunluluğun sonuçlarına odaklandığı görülmektedir.

<sup>129</sup> Üretici sorumluluğu prensibi çerçevesinde geri kazanım piyasa yapılanmalarının değerlendirildiği ve bu çalışmada kaynak olarak kullanılan tüm metin ve Komisyon kararlarında, geri kazanım firmalarının atık tedarik kaynaklarının, toplama firmaları veya sistemler olduğu hususunun bir ön kabul olarak ele alındığı ve analizlerin esasen bu durumun sonuçlarına odaklandığı görülmektedir. Bununla birlikte, ilgili atık ithalatının yasal/mümkün olduğu durumlarda geri kazanım firmaları için bir diğer tedarik kaynağını ithalat oluşturacaktır.

### 3.2.1.1. Toplama Piyasası ve Atığın Pazarlama Hakkının Sistemlerde Bulunduğu Durumda Geri Kazanım Piyasası Yapılanması

Toplama firmalarının ve atığın pazarlama hakkının sistemlerde bulunduğu durumlarda geri kazanım firmalarının faaliyetlerine başlayabilmeleri/devam edebilmeleri tamamıyla atık yönetim sistemleri ile anlaşma yapabilmelerine bağlıdır. Söz konusu zorunluluk nedeniyle;

- herhangi bir atık yönetim sistemi ile anlaşma yapamayan firmaların, toplama/geri kazanım piyasalarına girmesi mümkün olmamakta,
- herhangi bir sistem ile var olan anlaşması sonlanan toplama/geri kazanım firmalarının ise faaliyetlerine devam edebilmeleri, başka bir sistem ile anlaşma yapmalarına bağlı olmaktadır.

Bu çerçevede, ilgili atığa ilişkin sistemlerin sayısı fazlaştıkça, toplama/geri kazanım firmalarının çalışma imkanlarının da artacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan toplama/geri kazanım firmalarının faaliyetleri bakımından asıl önemli noktayı, sistemlerin yönetimi altında bulunan atık miktarı oluşturmaktadır. Toplayıcıların/geri kazanımcıların faaliyetlerini sürdürebilmeleri için, bu firmalar tarafından yapılan yatırımın karşılığını sağlayacak miktarda atığın toplanabilmesi/geri kazandırılması gereklidir. Bu nedenle, sistemlerin sorumluluğu altında bulunan atık miktarı arttıkça, toplama/geri kazanım firmalarının söz konusu sistem ile anlaşma yapma güdeleri de artacaktır. Nitekim *DSD II* Kararında, DSD ile anlaşma yapamayan toplama firmalarının, başka sistemler ile anlaşma yapabilecekleri kabul edilse dahi, DSD'nin yönetimi altında bulunan atık miktarının oldukça fazla olduğu dikkate alındığında, DSD'yle anlaşması olmayan firmaların faaliyetlerinin önemli ölçüde kısıtlanacağı vurgulanmıştır<sup>130</sup>.

Görüldüğü üzere, atık yönetim sistemleri sayısı ile sistemlerin pazar paylarının göstergesi olarak kabul edilebilecek sistemin yönetimindeki atık miktarı, toplama/geri kazanım firmalarının faaliyetleri bakımından hayati önem taşımaktadır. Bu çerçevede, toplama piyasası ile atığın pazarlama hakkının sistemlerde bulunduğu durumlarda geri kazanım piyasasının yapılanmasını, atık yönetim sistemleri piyasa yapılanmasının şekillendirdiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Atık yönetim sistemleri ile anlaşma yapamayan toplama/geri kazanım firmalarının pazarın dışında kalacakları göz önüne alındığında,

<sup>130</sup> Par. 124

- sistem piyasalarında görülen yüksek yoğunlaşma seviyelerinin, toplama/geri kazanım piyasalarında da benzer yoğunlaşma seviyelerinin oluşmasına (OECD 2006b,122),
- sistem piyasalarında görülen tekelleşmenin, toplama/geri kazanım piyasalarında da bir tekelleşmenin oluşmasına (OECD 1998a, 37)

yol açması muhtemel görünmektedir.

### **3.2.1.2. Atığın Pazarlama Hakkının Toplayıcı Firmalarda Bulunduğu Durumda Geri Kazanım Piyasası Yapılanması**

Atığın pazarlama hakkının toplayıcı firmalarda bulunduğu durumlarda, geri kazanım firmaları, atık tedarik etmek için atık yönetim sistemleriyle anlaşılan toplama firmalarıyla ticari anlamda ilişkide bulunmaktadır. Bu bağlamda, geri kazanım firmalarının faaliyetleri; endüstride oluşan toplam atık miktarı, faaliyette bulunan toplama firmalarının sayısı ve bu firmalar tarafından toplanan atık miktarı çerçevesinde belirlenmektedir.

Görüldüğü üzere, atığın pazarlama hakkının toplayıcı firmalarda bulunduğu durumda, geri kazanım piyasa yapılanmaları, ilgili atığa ilişkin toplama piyasası yapılanmasından doğrudan etkilenmektedir. Yukarıda ifade edildiği üzere, toplama piyasalarının yapısını ise, sistem piyasa yapılanması belirlemektedir. Bu anlamda, sistem piyasa yapılanmaları, atığın pazarlama hakkının toplayıcı firmalarda bulunduğu durumlarda da geri kazanım piyasaları üzerinde etkili olmaktadır.

### **3.2.2. Atığın Pazarlama Hakkının Atık Yönetim Sistemlerinde Bulunmasının Toplama, Geri Kazanım ve İkincil Ürün/Madde Piyasalarına Etkileri**

Bu bölümde Komisyon'un atıkların pazarlama hakkının sistemlerde bulunmasına ilişkin genel yaklaşımı, bu durumun geri kazanım, toplama ve ikincil ürün/madde piyasalarına etkileri çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılacaktır.

#### **3.2.2.1. Geri Kazanım ve Toplama Piyasalarına Yönelik Etkiler**

Komisyon'un atıkların pazarlanma hakkının sistemlerde bulunmasına ilişkin genel yaklaşımını *Eco-Emballages* Kararından görmek mümkündür. *Eco-Emballages* tarafından oluşturulan planda toplayıcılara, atıklarını istedikleri geri kazanım firmasına pazarlamak veya *Eco-Emballages* tarafından belirlenen geri kazanım firmalarına teslim etmek gibi iki seçenek sunulmuştur. Dolayısıyla prensip olarak, atığın pazarlanma hakkı toplayıcılarda bulunmakla birlikte, tercih

edilir ise atıklar, sistemin belirlediği geri kazanım firmasına da iletilebilecektir. Eco-Emballages tarafından, her atık çeşidi (plastik, ambalaj vs.) için münhasıran tek bir geri kazanım firmasıyla olmak üzere toplam beş firma ile altı yıllık anlaşmalar yapılmıştır. Dolayısıyla atıkların Eco-Emballages tarafından belirlenen geri kazanım firmasına tesliminin tercih edildiği durumda, toplayıcılar ve geri kazanım firmaları arasında, toplayıcıların altı yıl boyunca atıklarını geri kazanım firmasına ileticeği, geri kazanım firmasının ise bu süreler içerisinde atıkları alma garantisi verdiği ve çerçevesi Eco-Emballages tarafından belirlenen anlaşmalar yapılmaktadır.

*Eco-Emballages* Kararında, atığın pazarlanma hakkının sistemlerde kalmasının, geri kazanım piyasasına girişler bakımından rekabeti engelleyici bir nitelik taşıdığı belirtilmiştir<sup>131</sup>. Komisyon'a göre bu durum, sadece sistem ile anlaşma yapan firmaların geri kazanım piyasasına erişimine imkan tanıyan ve bu nedenle geri kazanım piyasasına girişleri önemli ölçüde güçleştiren bir uygulamadır<sup>132</sup>. Bununla birlikte, Eco-Emballages tarafından benimsenen planda, toplayıcı firmaların tercih ederlerse atıklarını istedikleri geri kazanım firmasına satabilme imkanlarının bulunması nedeniyle, sistemin anlaşma yapmadığı diğer geri kazanım firmalarının piyasaya girebilmeleri mümkün olabilecektir. Bu nedenle *Eco-Emballages* Kararında, Eco-Emballages'ın atık yönetim planının mevcut halinin, geri kazanım piyasasında önemli bir anti-rekabetçi etkide bulunmadığına hükmedilmiştir<sup>133</sup>.

Komisyon'a göre, toplayıcıların atığın pazarlanması hakkından mahrum bırakılması ancak negatif piyasa fiyatlarının (*negative market prices*) ortaya çıktığı hallerde kabul edilebilecek bir durumdur. Geri kazanım işlemi sonrası kullanımı mümkün olan maddenin sağlanamaması veya geri dönüşümün oldukça maliyetli/zahmetli olması sebebiyle geri dönüşümden elde edilen maddenin satış fiyatının, maliyetlerin altında kalması gibi nedenlerle, kimi atıkların geri dönüştürülmesi mümkün olmamakta veya ekonomik olarak kârlı bir alanı ifade etmemektedir. Bu nedenle, çevresel düzenlemeler gereği geri kazanım zorunluluğu getirilen bazı atıkların geri kazanımının sağlanabilmesi, bu alanda faaliyet gösteren firmalara ücret ödenmesini gerektirmektedir. Bu tip atıkların toplanması için sistemlerin anlaşma imzaladığı toplayıcıların, diğer atıklarda olduğu gibi topladıkları atıkları geri dönüşüm firmalarına satarak gelir sağlaması mümkün olmamakta, aksine söz konusu atıkların geri kazanımını sağlamak üzere ücret ödemeleri gerekmektedir. Bu durumun toplayıcıların, atıkları geri kazanım firmalarına teslim etmek/atıkların uygun şekilde geri kazanımını sağlamak yönündeki güdülerini zayıflattığı kabul edilmektedir. Bu çerçevede,

<sup>131</sup> Par. 79-80

<sup>132</sup> *Eco-Emballages*, par. 79

<sup>133</sup> Par. 80

negatif piyasa fiyatlarının görüldüğü durumlarda, bu atıkların geri kazanımının sağlanmasının garanti altına alınması bakımından, atığın pazarlama hakkının sistemlerde kalması gerekli olabilecektir (EC 2005c, 22).

DSD tarafından hayata geçirilen atık yönetim planında, atığı pazarlama hakkı sistemde bulunmaktadır. *DSD II* Kararında, bu durumun etkileri, her atık çeşidine göre ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Komisyon, plastik ve plastik içeren kompozit ambalaj atıklarının pazarlama hakkının sistemlerde kalmasına izin verirken, bunun dışındaki ambalaj atığı çeşitlerinin pazarlama hakkının toplayıcılardan alınamayacağına hükmetmiştir.<sup>134</sup>

Komisyon'un mevcut koşullar altında yaptığı analizde evsel plastik ve plastik içeren kompozit ambalaj atıklarının, geri kazanımlarının kârlı olmadığı bu nedenle, düzenlemeler sonrasında, söz konusu atıkların geri kazanımının, DSD'nin geri kazanım firmalarına ödeme yapması ile mümkün olduğu görülmüştür. Bu bağlamda Komisyon, toplayıcıların bu atıkların ilgili düzenlemeye uygun şekilde geri kazanımını sağlamak bakımından yeterli ekonomik güdüye sahip olmayabileceklerini göz önünde bulundurarak, toplayıcıların düzenlemelere uygun olmayan geri kazanım yollarına başvurmalarının engellenerek atıkların geri kazanılmasının garanti altına alınabilmesi için, bu atıkların pazarlanma hakkının DSD'de kalmasına izin vermiştir.<sup>135</sup>

Evsel plastik atıklar ile plastik içeren kompozit ambalaj atıklarının dışında kalan atıkların toplayıcı firmalar tarafından pazarlanmasının engellenmesi uygulamasına ise son verilmiştir. Komisyon'a göre, negatif piyasa fiyatlarının geçerli olmadığı diğer atıkların, toplayıcı firmalarca pazarlanmasının engellenmesi; toplayıcı firmaların ticari anlamda ilişkide bulunduğu üçüncü kişilerin/teşebbüslerin sistem tarafından belirlenmesi anlamını taşımakta ve bu nedenle Kurucu Antlaşmanın 81(1). maddesine aykırılık teşkil etmektedir<sup>136</sup>. *DSD II* Kararında yer verilen bu tespitler çerçevesinde, Komisyon'un, negatif piyasa fiyatlarının söz konusu olmadığı durumlarda, sistemlerin atığın pazarlama hakkına sahip olmasını, gerek geri kazanım piyasasına girişleri zorlaştıran gerekse toplama firmalarının faaliyetlerini kısıtlayan bir uygulama olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır.

### 3.2.2.2. İkincil Ürün/Madde Piyasasına Yönelik Etkiler

Atıkların pazarlama hakkının sistemlerde bulunmasının, ikincil ürün/madde piyasası bakımından da önemli etkileri bulunmaktadır. Komisyon'a

<sup>134</sup> *DSD II*, par. 110, 114

<sup>135</sup> *DSD II*, par. 113-114

<sup>136</sup> *DSD II*, par. 47

göre bu durum, sistemin ikincil ürün/madde piyasasında önemli bir güç haline gelmesine sebebiyet verebilecektir. Atığın pazarlanma hakkının toplayıcılar yerine sistemlerde kalması, yönetimindeki atık miktarına bağlı olarak sistemlerin, geri kazanım firmaları karşısında önemli bir sağlayıcı haline gelmesine yol açabilmektedir (EC 2005c, 22).

Geri kazanım firmaları için önemli bir sağlayıcı niteliğini haiz sistemlerin, bu güçlerini kullanarak, geri kazanım firmalarına, ikincil ürünün/maddenin belli firmalara ve/veya belli fiyatlarda satışı gibi koşullar getirebilmesi mümkün görünmektedir. Komisyon'a göre, prensip olarak, sistemler tarafından geri kazanım firmalarının sahibi oldukları ikincil ürünün/maddeyi pazarlama hakkı sınırlandırılmamalıdır (EC 2005c, 30,40). NRO'nun tespitlerine göre de (2005, 9), sistemin ürün piyasasında birbirleri ile rekabet halinde olan ve ilgili ikincil maddeyi üretim süreçlerinde kullanabilecek firmalar tarafından oluşturulduğu göz önüne alındığında, geri kazanım firmalarının ikincil madde satış fiyatlarının sistem tarafından empoze edilmesi, rakipler arası bir fiyat koordinasyonu olarak değerlendirilebilecektir.

Sistem ile ikincil ürün/madde arasındaki ilişkinin değerlendirilmesinde, ikincil ürünün/maddenin niteliği önem kazanmaktadır. Komisyon'a göre, hurda araçların bazı bölümlerinin ikincil ürün olarak araç onarımında veya yeni araç yapımında kullanılabilir olması nedeniyle, araç üreticilerinin bu ikincil ürünlere ilişkin ciddi menfaatleri bulunmaktadır. Bu nedenle, araç üreticileri tarafından oluşturulan sistemlerin, ikincil ürün üzerinde kontrol sağlamak suretiyle, bunların araç üreticileri lehine pazarlanmasını sağlamaya çalışmaları muhtemeldir. Dolayısıyla Komisyon'a göre, toplayıcı ve geri kazanım firmalarının hurda araç üzerindeki pazarlama haklarının kısıtlanması, hurda araçlara ilişkin ikincil ürün piyasasında da önemli rekabet kısıtlamalarına yol açabilecek bir nitelik taşımaktadır (EC 2005c, 30).

### **3.2.3. Atık Yönetim Sistemleri ile Toplama/Geri Kazanım Firmaları Arasındaki Anlaşmaların Değerlendirilmesi**

Yukarıda yer verildiği üzere, toplama ve geri kazanım alanlarında faaliyet gösterecek teşebbüslerin üreticiler veya üreticiler tarafından oluşturulan sistemler ile anlaşmaları gerekmektedir. Bu nedenle, toplama/geri kazanım piyasalarına ilişkin olarak yapılan rekabet analizlerinin yoğunlaşma noktasını, sistemler ile toplama/geri kazanım firmaları arasındaki anlaşmalar oluşturmaktadır. Bu bölümde, sistemler ile toplama/geri kazanım firmaları arasında yapılan anlaşmaların çevresel anlaşma niteliği ve Komisyon'un çevresel anlaşmalara ilişkin genel yaklaşımı hakkında bilgiler verildikten sonra sistemler ile toplama/geri kazanım firmaları arasındaki anlaşmalar analiz edilecektir.

### **3.2.3.1. Atık Yönetim Sistemleri ile Toplama/Geri Kazanım Firmaları Arasındaki Anlaşmaların Çevresel Anlaşma Niteliği**

Çevresel anlaşmaları kısaca, tarafların çevresel bir amacı gerçekleştirmek üzere yaptıkları anlaşmalar şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu anlamda, sistemlerin veya üreticilerin, düzenlemelerden kaynaklanan toplama ve geri kazanım yükümlülüklerini gerçekleştirmek üzere, bu alanlarda faaliyet gösteren firmalarla yaptıkları anlaşmalar da, çevresel anlaşmadır. Nitekim Komisyon *DSD II* Kararında, DSD'nin toplama ve geri kazanım firmaları ile yaptığı anlaşmaları, teşebbüsler arası anlaşma olarak tanımlamış<sup>137</sup> ve bu anlaşmalara yönelik yaptığı muafiyet değerlendirmesini, çevresel anlaşmalara ilişkin olarak benimsediği yaklaşım çerçevesinde yapmıştır.

### **3.2.3.2. Çevresel Anlaşmaların Kurucu Antlaşma'nın 81(3). Maddesi Bakımından Değerlendirilmesi**

Kurucu Antlaşmanın 81. maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar, 81. maddenin üçüncü fıkrasındaki şartların tamamını birlikte yerine getirdikleri takdirde hukuka uygun kabul edilmektedir. Bu çerçevede; ilgili piyasalarda rekabeti kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek çevresel anlaşmalar, 81. maddenin üçüncü fıkrasında sayılan;

- Ürünlerin üretimi veya dağıtımının daha iyi hale getirilmesine veya teknik ya da ekonomik ilerlemenin desteklenmesine katkıda bulunması,
- Tüketicilerin ortaya çıkan faydadan adil bir pay almalarına imkan vermesi,
- Yukarıda sıralanan hedeflerin gerçekleştirilmesinde zorunlu olmayan kısıtlamalar getirmemesi,
- Söz konusu ürünlerin büyük bir kısmı bakımından rekabeti ortadan kaldırma imkanı vermemesi

şartlarının tamamını sağlaması halinde hukuka uygundur<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Par. 81

<sup>138</sup> 16 Aralık 2002 tarihinde Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen ve 1 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren, "81. ve 82. Maddelerin Uygulanmasına İlişkin 1/2003 sayılı Tüzük"e göre (*1/2003 sayılı Tüzük*) (*Council Regulation No 1/2003 of 16 December 2002 on the Implementation of the Rules on Competition Laid Down in Articles 81 and 82 of the Treaty*) 81(1). madde kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar, 81(3). maddesinde düzenlenen

Komisyon'un çevresel anlaşmalarla ilgili birçok kararında, çevresel anlaşma neticesinde kazanılan çevresel faydayı, "ekonomik veya teknik bir gelişme" olarak kabul ettiği görülmektedir. Komisyon'a göre "...çevrenin iyileştirilmesi; malların üretim ve dağıtımlarının daha iyi hale getirilmesi veya teknik veya ekonomik ilerlemenin desteklenmesine katkıda bulunan bir faktördür"<sup>139</sup>. Bu çerçevede *CECED* Kararında<sup>140</sup>, çamaşır makinesi üreticilerinin daha az elektrik harcayan A-C grubu dışında kalan, D-F grubu çamaşır makinesi üretilmesinin durdurulması konusunda yaptıkları anlaşmanın, bu anlaşmayla önemli derecede elektrik tasarrufu sağlanacağı, daha az elektrik harcanmasının karbondioksit emisyon oranlarını azaltacağı gerekçesiyle ekonomik ve teknik gelişmeye önemli derecede katkı sağlayacağına hükmedilmiştir<sup>141</sup>.

Komisyon *Exxon/Shell* Kararında<sup>142</sup> da, Exxon Chemical International Inc. ve Shell International Petroleum Company Limited firmalarının, Fransa'da düşük ve yüksek yoğunluklu polietilen üretmek amacıyla oluşturdukları ortak girişim ile daha az maliyetlerle, plastik atıklarında azalma sağlayacak yeni bir teknolojinin kullanılacak olmasını, teknik ve ekonomik bir gelişme olarak değerlendirmiştir<sup>143</sup>. *Philips/Osram* Kararında<sup>144</sup> ise, Philips International BV ve Osram GmbH arasında lambalarda kullanılmak için kurşun boru üretilmesi amacıyla yapılan bir anlaşma değerlendirilmektedir. Komisyon'a göre, bu anlaşma neticesinde kurulacak fabrikanın, enerji kullanımında azalma sağlaması ve bu yolla daha iyi atık emisyonu programı geliştirebilecek olması, söz konusu

koşulları sağlamaları halinde hukuka uygun kabul edilecektir. 1/2003 sayılı Tüzük öncesi yürürlükte bulunan "85. ve 86. Maddelerinin Uygulanmasına İlişkin Tüzük"te ise (*Council Regulation No 17 of 6 February 1962, First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty*) (17 sayılı Tüzük) Kurucu Antlaşma'nın 81. maddesi birinci fıkrası kapsamında yasak kabul edilen anlaşmaların, aynı maddenin üçüncü fıkrasında sayılan şartları sağlayıp sağlamadığının analiz edildiği bir muafiyet rejimi söz konusudur. Bu sistemde, ilgili anlaşma, uyumlu eylem ve kararların öncelikle 81(1). madde kapsamında yasak olduğu tespiti yapılmaktadır. 81(3). maddede sayılan şartları sağlaması halinde ise anlaşma, 81(1). madde yasağından muaf tutulmaktadır. Bu bölümde yer verilen Komisyon kararlarının tamamı hâlihazırda düzenleme olan 1/2003 sayılı Tüzük'ün yürürlüğe girdiği tarihten önce alınmıştır. Bu nedenle, söz konusu kararlarda, yeni sistemden farklı olarak, ilgili anlaşmaların öncelikle 81(1). madde çerçevesinde yasak olduğu tespit edilmiş, daha sonra bu anlaşmalar muafiyet değerlendirmesine tabi tutulmuştur.

<sup>139</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements Com(96) 561 (s.16). Benzer ifadeler XXV. ve XXVIII. Rekabet Raporlarında da yer verilmiştir ( par. 85 ve par. 129).

<sup>140</sup> Case IV.F.1/36.718. *CECED*

<sup>141</sup> Par. 55-57

<sup>142</sup> IV/ 33.640-*Exxon/Shell*

<sup>143</sup> Par. 68

<sup>144</sup> IV/ 34.252-*Philips/Osram*



anlaşmanın üretimin ve dağıtımın iyileştirilmesi şartını karşıladığının göstergesidir<sup>145</sup>.

Çevresel anlaşmaların 81(3). madde bakımından analizindeki ikinci koşul, tüketicilerin ortaya çıkan faydadan adil bir pay alması gerekliliğidir. Çevresel faydanın, “teknik veya ekonomik bir gelişme” olarak kabul edildiği Komisyon kararlarında, söz konusu faydanın tüketicilere yansıtılmasının ve bu nedenle ilgili anlaşmaların, tüketici faydası kriterini de sağladığının tespit edilmesi dikkat çekicidir. Örneğin Komisyon, *Exxon /Shell* Kararında, teknik veya ekonomik bir gelişme olarak kabul ettiği yeni teknoloji sayesinde, hammadde kullanımında ve plastik atıklarda yaşanacak azalmanın birçok tüketicinin yararına olacağına ve doğal kaynak kullanımının gerçekte tüm toplumu ilgilendiren bir konu olduğuna hükmetmiş ve ortak girişim anlaşmasının tüketici faydası kriterini de sağladığını belirtmiştir<sup>146</sup>. *Philips/Osram* Kararında da, ortak girişimin hava kirliliğinde sağlayacağı azalmanın tüketicilere doğrudan ve dolaylı olarak fayda sağlayacağı ifade edilmektedir<sup>147</sup>.

Komisyon’un *CECED* Kararında ise, ekonomik faydayı, bireysel ekonomik faydalar (*individual economic benefits*) ve kolektif çevresel faydalar (*collective environmental benefits*) şeklinde iki başlık altında değerlendirdiği görülmektedir. Komisyon’a göre A-C grubu makine fiyatlarının, üretiminin durdurulması planlanan D-F grubu makine fiyatlarına göre daha fazla olmasına rağmen, elektrik faturalarında sağlanacak azalmanın yüksek makine fiyatlarını 9-40 ay içerisinde karşılayacak olması, bireysel ekonomik bir faydadır<sup>148</sup>. Elektrik kullanımında ve dolayısıyla karbondioksit emisyonlarında sağlanacak azalım ise, toplumun bütününe sağlanan kolektif bir çevresel faydadır ve

tek başına makine alıcıları bakımından herhangi bir yarar oluşmasa bile toplum için olan bu tip çevresel sonuçlar, tüketicilerin ortaya çıkan faydalardan adil bir pay almalarına imkan tanıyacaktır<sup>149</sup>.

Komisyon’un, çevresel anlaşmalar dolayısıyla kazanılan faydayı, bir tüketici faydası olarak değerlendirmesine yönelik yaklaşımı, *DSD II* Kararında da görülmektedir. Komisyon’a göre, DSD ile toplama firmaları arasında yapılan anlaşmalar, atıkların son kullanıcılardan düzenli olarak toplanmasını sağlaması nedeniyle tüketici-dostudur ve tüketiciler, başta atık miktarının azaltılması olmak üzere, bu anlaşma dolayısıyla yaratılan çevresel iyileşmelerden

<sup>145</sup> *Philips/Osram*, par. 25

<sup>146</sup> Par. 71

<sup>147</sup> Par. 27

<sup>148</sup> *CECED*, par. 52

<sup>149</sup> *CECED*, par. 56

aydalanacaktır<sup>150</sup>. Bununla birlikte, DSD sayesinde üreticiler atık yönetim sorumluluklarını, bireysel sistemlere nazaran daha az maliyetlerle gerçekleştirecekler ve söz konusu maliyet tasarrufları da tüketicilere olumlu şekilde yansiyacaktır<sup>151</sup>. Bu değerlendirmeler ışığında Komisyon, toplama firmaları ile DSD arasında yapılan anlaşmalar neticesinde ortaya çıkan faydadan tüketicilerin adil bir pay aldıklarına hükmetmiştir<sup>152</sup>.

Görüldüğü üzere Komisyon, çevresel anlamda iyileştirici etkileri olan anlaşmalar söz konusu olduğunda, tüketici faydası kavramına daha geniş bir perspektiften bakarak, topluma kazandırılan faydaları da tüketici faydası olarak değerlendirmektedir (Vedder 2000, 8; O’Gorman 2005, 91). Komisyon’un bu yaklaşımı, bireysel tüketicilere yansıyan ve piyasa koşullarında hesaplanabilen (fiyatların düşmesi, ürün kalitesi ve çeşitliliğinin artması gibi) net ekonomik fayda analizlerinin yapılmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir<sup>153</sup>.

Diğer taraftan Komisyon’un, AB’nin sanayi, kültür, istihdam gibi politikalarına etkisi olabilecek anlaşmalara, 81(3). maddenin uygulanmasında dar anlamda bir ekonomik etkinlik analizi yerine, daha geniş bir yaklaşımı benimsediği de bilinmektedir (Whish 2005, 152). Çevresel anlaşmalara ilişkin ekonomik faydaların da, geniş bir perspektiften analiz edileceğinin ipuçlarını Kılavuz’da bulmak mümkündür (O’Gorman 2005, 96). Kılavuz’da çevresel anlaşmaların ekonomik faydaları, “münferit tüketiciler” ve “tüketicilerin geneli” olmak üzere iki başlık altında değerlendirilmektedir. Buna göre, *münferit tüketicilerin*, makul geri ödeme süreleri içerisinde anlaşmadan olumlu bir getiri sağlamaları durumunda, çevreyle ilgili genel menfaatlerin objektif olarak tespit edilmesine gerek kalmamaktadır<sup>154</sup>. Münferit tüketicilere ilişkin faydaların tespit edilemediği durumlarda ise, *tüketicilerin geneline* yönelik net fayda olasılığının makul olarak varsayılabileceğini değerlendirmek için, bir maliyet-fayda analizi yapılabilecektir<sup>155</sup>. Dolayısıyla Kılavuz’a göre, çevresel anlaşmalara ilişkin ekonomik fayda analizlerinin, tüketicilerin geneli üzerinden yapılabilmesi mümkündür.

Çevresel anlaşmaların 81(3). madde kapsamında değerlendirilmesinde aranan bir diğer koşul, anlaşmanın belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde zorunlu olmayan kısıtlamalar getirmemesidir. Bu bakımdan, çevresel anlaşmalarla getirilen ve rekabet kısıtlamalarına yol açabilecek hükümlerin, söz konusu çevresel faydanın elde edilebilmesi için gerekli olduğunun gösterilmesi

<sup>150</sup> DSD II, par. 148

<sup>151</sup> DSD II, par. 148

<sup>152</sup> DSD II, par. 149

<sup>153</sup> Eleştiriler için bkz. Basaran 2006; Boute 2006, 155-156.

<sup>154</sup> Kılavuz, par. 194

<sup>155</sup> Kılavuz, par. 194

gerekmektedir. Bu çerçevede Kılavuz'da, beklenen çevresel faydaların gerçekleştirilmesine yönelik alternatif araçların ekonomik ve finansal olarak daha maliyetli olduğunun, makul varsayımlara dayalı olarak bir maliyet-etkililik analiziyle gösterilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>156</sup>.

Son olarak çevresel anlaşmaların 81. maddenin üçüncü fıkrası bakımından analizinde, bu anlaşmalar dolayısıyla ilgili piyasalardaki rekabetin ortadan kalkmaması önem taşımaktadır. Kılavuz'a göre, çevresel ve ekonomik kazanımlar her ne olursa olsun ve gerçekleştirilmek istenen hükümler ne kadar gerekli olursa olsun anlaşma; ürün veya süreç farklılaştırma, teknolojik yenilik ya da kısa veya gerekirse orta vadede pazara giriş bakımından rekabeti ortadan kaldırmamalıdır<sup>157</sup>.

### **3.2.3.3. Atık Yönetim Sistemleri ile Toplama/Geri Kazanım Firmaları Arasındaki Münhasır Anlaşmalar**

Atık yönetim sistemleri ile toplama/geri kazanım firmaları arasındaki anlaşmalar toplama/geri kazanım firmaları veya sistemler lehine münhasırlık sağlayan hükümler içerebilmektedir. Bu bölümde, söz konusu anlaşmaların ilgili piyasalara olan etkileri, toplama/geri kazanım firmaları lehine ve sistemler lehine sağlanan münhasırlık olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenecektir.

#### **3.2.3.3.1. Toplama/Geri Kazanım Firmaları Lehine Sağlanan Münhasırlık**

Atık yönetim sistemleri tarafından, ilgili atık veya atığın alt çeşitleri (plastik ambalaj atıkları gibi) için tek bir geri kazanım firması ile anlaşılması durumunda, *geri kazanım firması lehine*; belirli bir bölge veya tüm bölgeler için tek bir toplama firması ile anlaşılması halinde, *toplama firması lehine* münhasırlık sağlandığı kabul edilmektedir.

Genel olarak münhasırlık sağlayan anlaşmaların ilgili piyasalarda önemli etkiler yaratabilmesi nedeniyle, toplama/geri kazanım firmaları lehine münhasırlık sağlayan anlaşmaların da, sistem piyasasının yapısı, ilgili sistemin pazar payı ve sözleşmenin süresi bakımından her olay bazında ayrı ayrı değerlendirilmesi önem kazanmaktadır (EC 2005c, 19). Nitekim Komisyon'a göre<sup>158</sup>,

*Önemli pazar payları bulunan tarafların, ürünlerinin toplanması ve/veya geri dönüşümü hizmetleri için bir teşebbüsü münhasır sağlayıcı atadığı anlaşmalar, başka*

<sup>156</sup> Par. 196

<sup>157</sup> Par. 197

<sup>158</sup> Kılavuz par. 191

*fiili veya gerçekçi potansiyele sahip sağlayıcıların da var olması durumunda rekabeti kayda değer biçimde kısıtlayabilir.*

Önemli pazar payına sahip sistemler tarafından, münhasıran tek bir toplama/geri kazanım firması ile çalışıldığında, alternatif müşteri kaynaklarının (sistemler) sınırlı olması nedeniyle, diğer toplama/geri kazanım firmalarının piyasaya girişleri kısıtlanabilecektir. Önemli pazar paylarına sahip sistemler tarafından sağlanan münhasırlığa ilişkin Komisyon değerlendirmelerine *DSD II* Kararından ulaşmak mümkündür. DSD Almanya'da satış ambalaj atıklarının yönetimi alanında kurulmuş tek sistemdir. DSD tarafından tüm Almanya coğrafi olarak 546 bölgeye ayrılmış, her bölge için 15 yıl süreyle münhasıran tek bir toplama firması ile anlaşılmıştır. Dolayısıyla 15 yıl süreyle, bu bölgelerde sadece belirlenen toplama firmaları faaliyet gösterecektir. Komisyon'a göre, DSD'nin atık yönetim sistemleri piyasasındaki konumu göz önüne alındığında, toplayıcılar lehine sağlanan münhasırlık, bu süreler içerisinde toplama piyasasında yer alan diğer rakip firmaların faaliyette bulunmasını engellemek suretiyle, toplama firmaları arasındaki rekabeti önemli ölçüde kısıtlamaktadır<sup>159</sup>. DSD ile çalışmayan toplama firmalarının başka sistemlerle anlaşabilmelerinin mümkün olduğu varsayıldığında dahi, bu firmaların pazarın lider sistemi ile çalışma imkanından mahrum kalmaları nedeniyle, toplama firmaları arasındaki ve dolayısıyla toplama piyasasındaki rekabet kısıtlanacaktır<sup>160</sup>. Bu çerçevede Komisyon, DSD tarafından toplama firmaları lehine sağlanan münhasırlığın, toplama piyasasındaki rekabeti önemli derecede kısıtladığına hükmetmiştir<sup>161</sup>.

Komisyon'a göre, toplama/geri kazanım firmaları lehine sağlanan münhasırlığın, ilgili piyasalarda önemli anti-rekabetçi etkiler yarattığı durumlarda,

- münhasırlığın zorunlu olduğunun gösterilmesi,
- münhasırlık sürelerinin makul olması ve
- münhasırlığın ihale yöntemi ile sağlanması

gerekmektedir (EC 2005c, 30).

#### **3.2.3.3.1.1. Münhasırlığın Zorunlu Olması**

Sistemler tarafından, toplama/geri kazanım firmalarına sağlanan münhasırlığın ilgili piyasalarda önemli rekabet kısıtlamaları yarattığının tespit edildiği durumlarda, münhasırlık hükümlerine izin verilebilmesi için, rekabet üzerindeki etkilerinden ağır basan ekonomik faydaların elde edilebilmesini

<sup>159</sup> *DSD II*, par. 122

<sup>160</sup> *DSD II*, par. 124

<sup>161</sup> *DSD II*, par. 132

teminen, münhasırlığın zorunlu olduğunun gösterilmesi gerekmektedir (EC 2005c, 30). Örneğin Komisyon *DSD II* Kararında, toplama piyasasındaki rekabeti önemli derecede kısıtladığına hükmedilen DSD ile toplama firmaları arasında yapılan ve toplama firmaları lehine münhasırlık sağlayan anlaşmalara, münhasırlık hükmünün, bu anlaşmalarla sağlanan ekonomik faydaların kazanılabilmesi bakımından zorunlu olduğu gerekçesiyle izin vermiştir.

Komisyon'a göre DSD, Ambalaj Direktifi çerçevesinde Almanya'da kabul edilen yönetmelikteki zorunlulukların gerçekleştirilebilmesi için oluşturulmuştur. Dolayısıyla, toplama firmalarıyla yapılan anlaşmalar, DSD'nin toplama hedeflerini gerçekleştirebilmesi bakımından gereklidir. Öte yandan, güçlü şebeke endüstrisi özelliği göstermesi sebebiyle, evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanması alanında belirlenen bölgelerde tek bir toplama firmasının çalışması etkinlik kazanımı yaratmaktadır<sup>162</sup>. Bununla birlikte, toplama firmalarına sağlanan münhasırlık, bu firmaların hizmet sunumu için gerekli altyapıyı oluşturabilmelerine ve dolayısıyla DSD'nin güvenli ve sürekli hizmet alabilmesine de olanak sağlamaktadır<sup>163</sup>. Bu çerçevede Komisyon, her bir bölge için tek bir firmanın belirlenmesini, DSD ile toplayıcılar arasında yapılan anlaşmaların Almanya'da kabul edilen yönetmelik gereği getireceği faydaların kazanılması için zorunlu kabul etmiştir.

### 3.2.3.3.1.2. Münhasırlık Sürelerinin Makul Olması

Münhasırlık hükümlerinin zorunlu olduğunun gösterildiği sözleşmelerin sürelerinin de dikkatlice değerlendirilmesi gerekmektedir. Komisyona göre<sup>164</sup>,

*Çevresel veya ekonomik kazanımlar her ne olursa olsun ve gerçekleştirilmek istenen hükümler ne kadar gerekli olursa olsun anlaşma.....kısa veya gerekirse orta vadede pazara giriş bakımından rekabeti ortadan kaldırmamalıdır. Örnek olarak potansiyel rakipleri olan bir toplama/geri dönüşüm operatörüne münhasır toplama haklarının verilmesi durumunda, bu hakkın süresi operatörün karşısına alternatif bir operatörün çıkabileceğini de dikkate almalıdır.*

Toplama/geri kazanım firmalarına sağlanan münhasırlığın, toplama ve geri kazanım piyasalarına girişleri kısıtlayabildiği göz önüne alındığında, münhasırlığın ne kadar bir zaman için tanındığı önemlidir. Komisyon'a göre, münhasırlığın zorunlu olduğunun ispat edildiği durumlarda, bu anlaşmaların sürelerinin,

- münhasırlık sağlanan firmanın yatırımlarını ekonomik olarak karşılayabileceği ve

<sup>162</sup> *DSD II*, par. 145

<sup>163</sup> *DSD II*, par. 145

<sup>164</sup> Kılavuz par. 197

- hizmet sunamayan firmaların, bir sonraki anlaşma zamanına kadar ayakta kalabilecekleri

makul bir uzunlukta olması gerekmektedir (EC 2005c, 20,30). Bu koşullar altında sağlanan münhasırlık, hem hâlihazırda hizmet sunan firmanın yatırımlarını karşılayarak ekonomik olarak anlamlı bir şekilde faaliyet göstermesine hem de bir sonraki anlaşma süresine kadar diğer firmaların pazarın dışına itilmesini önleyerek, toplama piyasasında mümkün olan en üst seviyede rekabetin korunmasına hizmet edecektir.

Münhasırlık sürelerine ilişkin Komisyon yaklaşımı *DSD II* Kararında net bir biçimde görülmektedir. İlgili soruşturma sürecinde, DSD tarafından toplama firmalarıyla yapılan uzun dönemli anlaşmaların, toplama firmalarının yatırımlarını ve planlarını oluşturabilmeleri için zorunlu olduğu ileri sürülmüştür. Bunun üzerine Komisyon, toplama hizmetinin sunumu için gerekli yatırım miktarı/büyüklüğü, kârlılık oranları ve yatırımın karşılığının ekonomik anlamda alınması için gerekli sürelerin değerlendirildiği ayrıntılı bir inceleme yapmıştır. Söz konusu inceleme sonucunda, toplama firmalarına 1992-2007 yılları arasında sağlanan münhasırlığın 2003 yılında sonlandırılması halinde de, toplama firmalarının maliyetlerinin makul bir karşılığını alabilecekleri, bu nedenle 2003 tarihinden sonrasına uzayan münhasırlık anlaşmalarının Kurucu Antlaşma'nın 81(3). maddesindeki koşulları sağlamayacağına hükmedilmiştir<sup>165</sup>.

Komisyon'a göre, toplama firmalarına 2003 yılı sonuna kadar sağlanan münhasırlık, DSD tarafından tüm ülkeyi kapsayacak bir sistemin oluşturulabilmesi bakımından da gereklidir<sup>166</sup>. Öte yandan DSD'nin hâlihazırda tam anlamıyla işlerlik kazandığı göz önüne alındığında, bu aşamadan sonra daha kısa süreli münhasırlık anlaşmaları, söz konusu etkinliklerin kazanılması bakımından yeterli olacaktır. Bu çerçevede Komisyon'a göre, bundan sonra üç yıldan uzun süreli münhasırlık sözleşmelerin haklılığının savunulabilmesi mümkün değildir<sup>167</sup>.

Komisyon kararı sonucunda DSD ile toplama firmaları arasında yapılan anlaşmalar kararlaştırılan tarihten dört yıl önce sonlandırılmış, yeni yapılan anlaşmalarla DSD'nin toplam maliyetleri yaklaşık 200 milyon Avro düşmüştür. Bu durum, atık yönetimi piyasalarındaki rekabet hukuku uygulamalarının ekonomik kazançlar sağlayabileceğine önemli bir örnek oluşturmaktadır. Nitekim, söz konusu dava sonucunda hem çevresel hedefler gerçekleştirilmiş hem de çevresel hedeflerin ilgili piyasalardaki rekabetin daha az kısıtlandığı

<sup>165</sup> *DSD II*, par. 156

<sup>166</sup> *DSD II*, par. 156

<sup>167</sup> *DSD II*, par. 157.

yollarla gerçekleştirilmesi suretiyle ekonomik faydalar kazanılmıştır (EC 2005c, 20).

### 3.2.3.3.1.3. Münhasırlığın İhale Yöntemi ile Sağlanması

İhale süreçlerinin prensip olarak, firmaların pazar için rekabet etmesini sağladığı ve bunun sonucunda en iyi teklifin ortaya çıkmasıyla sonuçlandığı kabul edilmektedir (Bilir 2004, 77). Bu çerçevede, birden fazla teşebbüsün aynı anda faaliyet gösteremediği-“pazar içinde rekabet”in (*competition in the market*) oluşmadığı piyasalarda yapılacak ihalelerle, teşebbüsler arasında, pazara giriş aşamasında-“pazar için rekabet”in (*competition for the market*) tesis edilebilmesi mümkündür (OECD 2000, 29). Tekel hakkının ihale yoluyla bir firmaya verilmesi, hem tek firma etkinliğini hem de rekabetin avantajlarını bir araya getirerek, söz konusu piyasalar bakımından optimum bir çözümü ifade edecektir (Paşaoğlu 2003, 34).

Sistemler tarafından münhasıran tek bir toplama/geri kazanım firmasının belirlenmesi nedeniyle pazar içinde rekabetin tesis edilemediği alanlarda da, ihale yönteminin kullanılmasıyla, toplama/geri kazanım firmaları arasında pazar için rekabetin tesis edilmesi mümkün olabilecektir. Nitekim Komisyon tarafından, anti-rekabetçi etkilerine rağmen zorunlu olması nedeniyle, sistemler tarafından toplama/geri kazanım firmaları lehine münhasırlık sağlandığı durumlarda, söz konusu firmaların, ilgili tüm tarafların katılımına açık ihalelerle belirlenmesi gerektiği savunulmaktadır (EC 2005c, 30). Söz konusu ihale prosedürleri, toplama/geri kazanım alanlarında da faaliyet gösteren sistem üyesi firmaların kayrılması tehlikesini de engelleyecektir (OECD 2006b,184).

Komisyon tarafından *DSD II* Kararında, DSD'nin toplama firmalarının belirlenmesi aşamasında ihale yöntemini benimsemesi gerektiği, böylelikle pazar içinde rekabetin tesis edilemediği bu alanda, en azından toplama bölgelerinin tahsisi sırasında, toplayıcılar arasında rekabetin sağlanabileceği belirtilmiştir<sup>168</sup>. Komisyon soruşturması sırasında, Almanya'daki ambalaj yönetmeliğinde değişiklik yapılmış ve bu alanda oluşturulacak atık yönetim sistemlerinin, toplama ve geri kazanım hizmetlerini ihale yöntemi ile sağlamaları zorunlu hale getirilmiştir. Bu değişiklikten sonra, toplama ve geri kazanım firmaları, DSD tarafından ihale yoluyla tespit edilmektedir<sup>169</sup>.

<sup>168</sup> Par. 161

<sup>169</sup> Almanya Rekabet Otoritesi toplama/geri kazanım piyasalarındaki rekabet düzeyinin artırılması amacıyla, DSD tarafından uygulanan ihale koşullarında birtakım değişiklikler önermiştir. Bu çerçevede, DSD tarafından daha önceleri birlikte ihale edilen atıklarının toplanması ve ayrıştırılması faaliyetlerinin ayrı ayrı ihale edilmesi istenerek ayırma tesisi/olanağı olmayan orta ölçekli firmaların da ihalelere katılabilmesi sağlanmıştır. Geri kazanım hizmetine ilişkin ihalelerde; büyük firmaların birlikte hareket etmelerinin önlenmesi ve ayrı ayrı teklif sunarak

Hatırlanacağı üzere şebeke endüstrisi özelliği göstermesi nedeniyle, aynı anda birden fazla toplama firmasının ekonomik anlamda faaliyet gösterebilmesine imkan tanımayan atık çeşitlerinden bir diğeri evsel katı atıklardır. Birçok Üye Devlette evsel katı atıkların toplanması yerel yönetimlerin görevleri arasında sayılmaktadır. Güçlü şebeke endüstrileri özelliği göstermesi nedeniyle, ilgili yerel yönetimin veya yerel yönetimin belirlediği toplayıcı firmanın dışındaki firmaların, bu alanda faaliyet gösterebilmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle pazar içinde rekabetin sağlanamadığı bu alanda, yerel yönetimler tarafından yapılacak ihalelerle pazar için rekabetin tesis edilmesi önem kazanmaktadır. Litvanya Rekabet Otoritesi, yerel yönetimler ile anlaşamayan firmaların pazara girmelerinin imkansız olması karşısında, pazar için rekabetin tesis edilebilmesi için, yerel yönetimlerin topladıkları evsel katı atıkları gönderdikleri geri kazanım ve düzenli depolama tesislerini işleten firmaların da ihalelerle belirlenmesini bir zorunluluk olarak değerlendirmektedir<sup>170</sup>.

Yapılan birçok çalışmada, ihale yöntemiyle seçilen firmaların evsel katı atık toplama faaliyetlerine ilişkin maliyet ve fiyatlarının, yerel yönetimlerin maliyet ve fiyatlarına göre daha az olduğu belirlenmiştir: ABD’de 1997 yılında 2052 şehirde yapılan çalışmaya göre, katı atıkların firmalara ihale edildiği durumda toplama maliyetlerinin %20 oranında azaldığı; Kanada’da 1985 yılında yapılan çalışmaya göre, atıkların yerel yönetim tarafından toplanmasının, özel firmalara nazaran %40 oranında daha pahalı olduğu, özel firma çalışanlarının %95 oranında daha verimli çalıştığı; İsviçre’de 1970 yılında 103 şehirde yapılan çalışmada özel firmaların yerel yönetimlere göre atıkları %20 daha ucuza topladıkları; İngiltere’de 1986 yılında yapılan çalışmaya göre, özel firmaların maliyetlerinin %22 oranında daha az olduğu; Danimarka’da 1990-1991 yıllarında rekabetçi ihale yöntemi uygulayan belediyelerin maliyetlerinde %10 oranında tasarruf sağlandığı; NRO tarafından yapılan çalışmada, rekabetçi ihale yönteminin uygulandığı durumlarda belediyelerin maliyetlerinin en aza indirileceği tespit edilmiştir (OECD 2000, 32).

Görüldüğü üzere yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunan evsel katı atıkların toplanması hizmetinin, yerel yönetimler tarafından yapılan ihalelerle toplama firmalarına verilmesi, hem toplama firmaları arasında rekabetin tesis edilmesine hem de yerel yönetimlerin söz konusu hizmeti daha ucuza sağlayarak tasarruf edebilmesine yardımcı olacaktır. İngiliz Rekabet Otoritesi’ne göre, söz konusu rekabetçi yapılanmanın getirdiği etkinlik, yerel yönetimlere yaklaşık 300 milyon Sterlin tutarında bir kazanç sağlayabilecek büyüklüktedir (OFT 2006, 2).

aralarında rekabetin sağlanması amacıyla, ciroları 50 milyon Avro’nun üzerinde olan geri kazanım firmalarının birlikte teklif vermeleri yasaklanmıştır (EC 2005c, 20).

<sup>170</sup> [http://www.konkuren.lt/english/news\\_en.php?pr\\_id=591](http://www.konkuren.lt/english/news_en.php?pr_id=591).



Evsel atıkların toplanmasında ihale prosedürünün etkinliğinin arttırılması ise, ihale sürecinin iyi düzenlenmesi ile gerçekleştirilebilecektir. Bu çerçevede,

- hizmetin sağlanacağı coğrafi bölgenin büyüklüğü, ihaleyi kazanan firmanın ölçek ekonomilerinden yararlanmasına imkan sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Tek firmanın faaliyet göstermesi bakımından en az 50.000 sakini olan bölgelerin uygun olduğu genel kabul görmektedir (OECD 2000, 25).
- ihale süreleri, toplama firmalarının batık maliyetlerini (taşıma araçları) karşılayabilecekleri sürelerden uzun olmamalıdır. Bu bakımdan beş yıllık anlaşma süreleri uygun görülmektedir (OFT 2006, 3).
- evsel atıkların toplanması ile ilgili olarak az sayıda firmanın bulunacağı ve bu firmaların birçok ihalede karşı karşıya gelecekleri göz önüne alındığında, söz konusu firmalar arasında anti-rekabetçi gizli anlaşmaların oluşması mümkün görünmektedir. İhale yönteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi bakımından, ihale sürecinde oluşabilecek firmalar arası anlaşmalara karşı dikkatli olunmalıdır (OFT 2006, 5).

#### **3.2.3.3.2. Atık Yönetim Sistemleri Lehine Sağlanan Münhasırlık**

Sistemler ile toplayıcı/geri kazanımcılar arasında yapılan anlaşmalarla, toplayıcı/geri kazanımcı firmaların başka sistemlerle çalışmasının yasaklandığı durumlarda, sistem lehine bir münhasırlığın sağlandığı kabul edilmektedir. Komisyon'un sistemler lehine sağlanan münhasırlığa ilişkin yaklaşımının gösterilmesi için, *DSD II* ve *Eco-Emballages* Kararlarında yer verilen ve sistem lehine münhasırlık sağlanması anlamını taşıyan koşulların değerlendirilme biçiminin ortaya konulması gerekmektedir.

DSD ile toplayıcılar arasında yapılan anlaşmalarda, DSD lehine getirilen herhangi bir münhasırlık hükmü bulunmamaktadır. Dolayısıyla toplayıcı firmaların, başka sistemler ile çalışabilmesi mümkündür. Bununla birlikte, söz konusu anlaşmalarda, toplayıcıların mevcut toplama altyapısını kullanmak üzere başka sistemler ile yapacakları anlaşmaların, DSD'nin onayına tabi olmasına ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Bu çerçevede toplama firmaları, kendi mülkiyetlerinde bulunan toplama kutularını kullanarak başka sistemlerle anlaşmak istediklerinde, DSD'nin onayını almak zorunda bırakılmıştır.

Öte yandan, şebeke endüstrisi özelliği göstermesi nedeniyle, DSD tarafından kullanılan evsel kaynaklı ambalaj atıklarına ilişkin toplama altyapısının bir benzerinin oluşturulması mümkün değildir. Dolayısıyla, mevcut

altyapıyı kullanamayan sistemlerin piyasaya girebilmeleri olanaksızdır<sup>171</sup>. Bu nedenle Komisyon'a göre, toplayıcı firmaların mevcut altyapıyı kullanmak üzere diğer sistemlerle yapacakları anlaşmaların, DSD'nin onayına tabi olması esasen, potansiyel atık yönetim sistemlerinin piyasaya girmeleri önünde önemli bir engel oluşturmaktadır<sup>172</sup>.

Eco-Emballages ile toplayıcılar arasında yapılan anlaşmalarda da, açıkça sistem lehine bir münhasırlık hükmü bulunmamakla birlikte, toplama firmalarının *fiilen* başka sistemler ile anlaşmalarını engelleyici birtakım hükümlere yer verilmiştir. Eco-Emballages toplama firmalarıyla yaptığı anlaşmalarda, söz konusu firmalara, sistem sorumluluğunda bulunan tüm ambalaj atığı çeşitlerinin (metal, plastik vb.) toplanması zorunluluğu getirmektedir. Bu bağlamda, toplama firmalarının farklı sistemlerle farklı atık çeşitlerinin toplanması için anlaşmalar yapması mümkün değildir. Komisyon'a göre, toplayıcılara yönelik olarak getirilen ve sisteme ait tüm atık çeşitlerinin toplanmasına yönelik bir zorunluluk;

- toplayıcıların seçim ve eylem özgürlüklerinin kısıtlanmasına ve dolayısıyla toplama piyasasındaki rekabetin bozulmasına ve
- toplayıcılarla anlaşma yapmak suretiyle piyasaya girecek olan sistemlerinin piyasaya girebilmelerinin zorlaştırılmasına

yol açmaktadır<sup>173</sup>. Komisyon tarafından yapılan itirazlar üzerine soruşturma süresi içerisinde, Eco-Emballages'dan, toplayıcıların bazı atık çeşitlerinin toplanması için kendileriyle, diğer atık çeşitlerinin toplanması için ise başka sistemlerle anlaşabileceklerine dair bir taahhüt alınmıştır.

Yukarıda yer verilen Komisyon kararlarından, sistemler lehine getirilen münhasırlık hükümleriyle toplama/geri kazanım firmalarının tek bir sisteme bağlı hale getirilmesinin, sistem ile toplama/geri kazanım firmalarının pazar konumlarına göre değişecek şekillerde,

- sistemin anlaşma yaptığı toplama/geri kazanım firmalarının, başka sistemlerle çalışan diğer toplama/geri kazanım firmalarına rakip olabilmelerinin engellenmesi suretiyle toplama/geri kazanım piyasalarındaki rekabeti,
- sistemin anlaşma yaptığı toplama/geri kazanım firmalarıyla anlaşmak isteyen atık yönetim sistemlerinin faaliyetlerini güçleştirmek suretiyle atık yönetim sistemleri piyasasındaki rekabeti

olumsuz yönde engellemesinin mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

<sup>171</sup> DSD II, par. 128

<sup>172</sup> DSD II, par. 136

<sup>173</sup> Eco-Emballages, par. 77

## BÖLÜM 4

# TÜRKİYE UYGULAMALARI

### 4.1. TÜRKİYE'DE ATIK YÖNETİMİ

Türkiye'de 1950'lerden bu yana, cam ve kâğıt gibi birtakım atıklar (çoğunlukla sokak toplayıcıları tarafından) toplanmakta ve geri kazandırılmaktadır. Günümüzde ise, birçok atık çeşidi, atık yönetimi alanında gerekli izin veya lisans almış çok sayıda teşebbüs tarafından toplanmakta, geri kazandırılmakta ve bertaraf edilmektedir<sup>174</sup>.

Türkiye İstatistik Kurumu'ndan (TÜİK) alınan son verilere (2006) göre, ülkemizde belediyelerce toplanmakta olan yıllık atık miktarı 25.28 milyon ton olup, kişi başına ortalama 1,21 kg katı atık üretilmektedir. Evsel nitelikli atıklar genellikle herhangi bir işleme tabi tutulmadan doğrudan çöp alanlarına dökülmektedir. Türkiye'de, sadece 22 adet düzenli depolama alanı mevcut olup, atıkların %37,3'ü bu alanlara götürülmektedir. Katı atıkların %59,1'i belediye çöp alanlarında, %1'i açıkta yakılarak, %0,6'sı gömülerek, %0,3'ü dereye veya göllere dökülerek bertaraf edilmektedir. Halen faaliyette bulunan 3 yakma tesisinde 27.877 ton tehlikeli atık bertaraf edilmiş, 4 kompost tesisinde 104.807 ton atık geri kazanılmıştır<sup>175</sup>.

Türkiye'de atık yönetimi ile ilgili ilk yasal düzenlemeler, atıkların toplanması ve halk sağlığı ile ilgili hükümler içeren, 1930/1580 tarih ve sayılı Belediye Kanunu ile 1930/1593 tarih ve sayılı Hıfzısıhha Kanunu'dur. AB'de olduğu gibi, Türkiye'de de çevre sorunlarına ilgi duyulması 1970'li yıllara dayanmaktadır. Türkiye'deki ilk ulusal ölçekli çevre politikası metni Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır (1974-1978). Bu planda öngörülen çevre politikası, genel hatları ile AB çevre politikası ile uyumludur (Akdur 2005, 194). 1980'lerden sonra ise, çevre ile ilgili yapılan yasal düzenlemeler hızla artmıştır.

<sup>174</sup> [www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/lisans.html](http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/lisans.html)

<sup>175</sup> <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=1966>

Türkiye’de çevre politikası ve mevzuatının temel dayanağı 1982 Anayasası’nın 56. madde hükmüdür<sup>176</sup>. Bu hüküm çerçevesinde, 1983 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir. Sürdürülebilirlik kavramı ile kirlenme öder prensiplerinin yer aldığı bu düzenleme, Türkiye’deki çevre politikası ve mevzuatı bakımından çerçeve kanun olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde “çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi için politikalar tespit etmek, programlar hazırlamak”, Çevre ve Orman Bakanlığı’nın (Bakanlık) görevleri arasındadır<sup>177</sup>. Bununla birlikte, söz konusu Bakanlık dışında birçok bakanlık ve kamu kurumunun, genel anlamda çevre politikaları, özel olarak da atık politikalarıyla ilgili düzenleme ve uygulama alanları bulunmaktadır. Atık yönetimi alanında; Belediyeler, Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT, TÜİK gibi birçok kurum/kuruluş tarafından düzenlemeler ve çalışmalar yapılmaktadır. Hem yetki ve sorumluluk verilen kurum sayısının çokluğu hem de bu kurumlar arasında yeterli koordinasyon ve işbirliğinin sağlanamamış olması, düzenlemelerde ve pratikte karmaşaya yol açarak, ülkemizde etkin bir atık yönetim rejiminin oluşturulmasını engellemektedir (Sayıştay 2007, 20,64; Yöntem 2007, 26-29).

Ülkemiz atık politikası ve mevzuatı, Türkiye’nin aday ülke statüsünden kaynaklanan AB atık müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması sorumluluğu nedeniyle, AB atık politikası çerçevesinde şekillenmektedir. Bakanlık tarafından, AB’nin atıklara ilişkin direktiflerinin bir bölümü uyumlaştırılmış olup, kalanlar ile ilgili çalışmalar devam etmektedir. Atık yönetimine ilişkin yürürlükte bulunan yönetmelikler Ek 2’de sunulmaktadır.

## 4.2. REKABET KURULU KARARLARI

Rekabet Kurulu’nun (Kurul) atık yönetimine ilişkin olarak iki kararı bulunmaktadır. Bunlar *Akü*<sup>178</sup> ve *Ambalaj*<sup>179</sup> Kararlarıdır.

### 4.2.1. *Akü* Kararı

Akümülatör ve Geri Kazanım Sanayicileri Derneği (AKÜDER) ve AKÜDER kurucu üyeleri tarafından kurulan Aküçev Atık Akü Toplama ve Taşıma San. ve Tic. A.Ş. (Aküçev)’nin, atık akü fiyatlarını belirlediklerine, geri kazanımcı ve toplayıcıların faaliyetlerini zorlaştırdıklarına ilişkin olarak Tüm Akü İthalatçıları ve Üreticileri Derneği’nin (TÜMAKÜDER) şikayeti üzerine

<sup>176</sup> 56. madde hükmü şu şekildedir: “Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir”.

<sup>177</sup> Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 4856 sayılı Kanun Madde 2(a).

<sup>178</sup> 20.5.2008 tarih ve 08-34/456-161 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

<sup>179</sup> 5.6.2008 tarih ve 08-37/498-179 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

Kurul tarafından yürütülen soruşturma sonucunda, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (RKHK) 4. maddesinin ihlal edildiğine hükmedilmiştir.

Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) akü üreticilerinin atık akülerin toplanması, taşınması, geri kazanımı, bertaraf veya ihraç edilmesine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamaların karşılanması için, Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek kâr amacı taşımayan tüzel kişiliği haiz bir yapı oluşturabileceklerine ve bu yapıya karşı yükümlülüklerini yerine getiren ve harcamalara katılan kuruluşların atık akülerin yönetimine ilişkin yükümlülüklerini bu kuruluşa devredebileceklerine ilişkin 29. maddesi çerçevesinde, ağırlıklı olarak akü üreticilerinin bir araya gelmesiyle AKÜDER, ağırlıklı olarak akü ithalatçılarının bir araya gelmesiyle TÜMAKÜDER oluşturulmuş, her iki dernek de Bakanlık tarafından yetkilendirilmiştir.

AKÜDER, kurucu üyeler dahil toplam 65 üye firmaya atık akü yönetimi hizmeti vermektedir. AKÜDER kurucu üyeleri tarafından, atık akülerin toplanması amacıyla Aküçev isimli bir toplama firması kurulmuştur. AKÜDER atık yönetim planına göre atık aküler, tali bayilerden ana/bölge bayileri (genellikle geniş ve yurt çapında yaygın bayilik sistemi bulunan lider akü üreticilerinin bayileri) aracılığıyla toplanmaktadır. Ana/bölge bayi örgütü olmayan akü üreticileri ise atık aküleri satıcılarından ve bayilerinden kendileri toplamakta ya da bu konuda diğer bölge bayilerinden yararlanmaktadır. AKÜDER sisteminde ana/bölge bayileri veya üreticilerin kendileri, atık toplama ve yükleme noktasıdır. Atık aküleri toplamak ve Aküçev'e teslim etmekle görevlendirilen bölge bayileri ile üreticileri arasında; sattığı yeni akü kadar atık aküyü teslim etmek, atık aküleri Aküçev dışında hiçbir kuruluşa vermemek gibi hükümler içeren sözleşmeler imzalanmaktadır. Bölge bayileri ise, tali bayilerden topladıkları atıkları kendilerine teslim edeceklerine dair bir taahhütname almakta, dolayısıyla tali bayilerde biriken atık aküler, bölge bayileri tarafından Aküçev'in belirlediği fiyattan satın alınmaktadır. Bölge bayileri topladıkları atık aküleri yine Aküçev'in belirlediği fiyattan Aküçev'e satmaktadır. Aküçev tarafından toplanan atık aküler ise, Aküçev Yönetim Kurulu kararları ile önceden ilan edilen fiyatlar üzerinden geri kazanım tesislerine satılmaktadır. Dolayısıyla sistemde Aküçev, tali bayiden ana/bölge bayisine, ana/bölge bayisinden Aküçev'e ve Aküçev'den geri kazanım tesisine olmak üzere üç aşamada fiyat belirlemektedir. AKÜDER üyelerinin atık aküleri, ana/bölge bayilerden Aküçev tarafından toplanmakta ve geri dönüşüm tesislerine ulaştırılmaktadır. Lisans almış on üç geri dönüşüm tesisinin dokuzu AKÜDER üyesidir. Toplanan atık aküler Aküçev'deki hisseleri oranında, üye geri dönüşüm tesislerine teslim edilmektedir.

Toplam elli beş üye firmaya atık akü yönetimi hizmeti sunan TÜMAKÜDER ise, üyeleri adına atık akülerin toplanması için toplayıcı firmalar ile anlaşmalar yapmakta, toplayıcıları atıkların iletileceği geri dönüşüm firması konusunda serbest bırakmaktadır.

Kurul kararında, AKÜDER tarafından hayata geçirilen atık yönetim planı çerçevesinde,

- Aküçev'in düzenli olarak aldığı Yönetim Kurulu kararlarıyla tali bayiden ana/bölge bayiine, ana/bölge bayiinden Aküçev'e ve Aküçev'den geri kazanım tesisine olmak üzere tüm aşamalardaki atık akü fiyatlarını belirlemesi,
- bölge bayileri ile imzalanan sözleşmeler ve bayilerden alınan taahhütnameler yoluyla atık akülerin Aküçev'e satılmasının zorunlu tutulması,
- üye geri dönüşüm tesislerinin sadece Aküçev kanalından atık akü almasının zorunlu tutulmasına ilişkin

eylem/kararların rekabet ihlali oluşturduğuna hükmedilmiştir.

Aküçev'e ilişkin olarak yapılan ortak girişim değerlendirmesinde; faaliyetlerinin kendi organizasyonu yerine, kurucu teşebbüslerin bayiliklerine dayanması gerekçesiyle, Aküçev'in bağımsız bir iktisadi varlık niteliği taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır. Karar'a göre, Türkiye'deki toplam akü üretiminin yaklaşık %80'ini gerçekleştiren en büyük üç akü üreticisinin AKÜDER bünyesinde yer aldığı, atık aküden elde edilen kurşunun en önemli alıcısının akü üreticileri olduğu, bu firmaların aynı zamanda geri kazanım tesislerinin bulunduğu ve bu üç firma ile bunların geri kazanım tesislerinin Aküçev'de sahip oldukları hisselerin toplamının %66,6 olduğu göz önüne alındığında, Aküçev'in varlığı başlı başına rekabet hukuku bakımından bir sakınca doğurmaktadır. Yapısal özelliklerine ek olarak, Aküçev kurucuları tarafından alınan ve anti-rekabetçi etkileri tespit edilen kararlar nedeniyle, Aküçev Ana Sözleşmesinin RKHK'un 4. maddesi kapsamında kurucu taraflar arasındaki rekabetçi davranışların koordinasyonunu sağlayan ve rekabeti sınırlayıcı amaç ve etkilere sahip bir işbirliği anlaşması olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

*Akü Kararı*'nda ayrıca, Aküçev Ana Sözleşmesi, RKHK'nun 5. maddesi uyarınca muafiyet değerlendirmesine de tabi tutulmuş, buna göre, atık akülerin Aküçev organizasyonu vasıtasıyla toplanmasının atık akü toplama hizmetinde bir iyileşme yarattığı ve bu durumun, malların üretim ve dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme sağladığı kabul edilmiştir. Karar'da, Aküçev'in çevreye zararlı maddeler ihtiva eden atık aküleri, bu alandaki düzenlemelere

uygun şekilde toplaması ve geri dönüştürülmesini sağlaması, çevrenin korunmasına yönelik bir fayda olarak tanımlanmış, çevrenin korunmasının, toplumun tüm fertlerine faydalı olduğu gerekçesiyle Ana Sözleşmenin tüketici faydası şartını da sağladığına hükmedilmiştir. Bununla birlikte Karar'da, Aküçev'in karar ve uygulamalarıyla ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldırdığı, soruşturma konusu olan karar ve uygulamaların, yukarıda yer verilen faydaların elde edilebilmesi bakımından zorunlu olmadığı gerekçeleri ile, Aküçev Ana Sözleşmesine bireysel muafiyet tanınmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Karar'da, AKÜDER atık yönetim planı ve bu plan çerçevesinde yapılacak tüm sözleşmelerde gerekli değişikliklerin yapılmasına, Aküçev'in Ana Sözleşmesinde düzenlenen faaliyet konusunun değiştirilmesine ya da hukuki varlığının sona erdirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir.

Ülkemizde atık aküler ilgili düzenleme öncesinde de toplanmakta ve geri kazandırılmaktadır. Bununla birlikte, Yönetmelikle getirilen izin/lisans rejimi sonrasında, bu alanda faaliyet gösterecek teşebbüslerin Bakanlık'tan izin/lisans almaları zorunlu hale getirilmiştir. Söz konusu Yönetmelik sonrasında bu alanlarda birçok teşebbüsün faaliyete geçtiği, üreticilere getirilen sorumluluklar çerçevesinde atık akü yönetim sistemlerinin oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, çevresel düzenlemeler gereği oluşturulan sistem çatısı altında bir araya gelen üreticilerin, Yönetmelik gereklilikleri ve hedeflerinin tamamen dışında anti-rekabetçi birtakım uygulamalara yöneldikleri görülmektedir. Sistem çatısı altında bir araya gelen üreticilerin; atık akü fiyatının belirlenmesine, bayi ve geri kazanım firmalarının faaliyetlerine kısıtlamalar getirilmesine yönelik eylem ve kararları, atık akü yönetimi piyasalarının tamamındaki rekabetin önemli ölçüde kısıtlanmasına yol açmıştır. Atık akünün negatif piyasa değeri olmadığı, aksine geri dönüştürülmesi sonucunda kurşun elde edilmesi nedeniyle son derece değerli bir atık çeşidi olduğu göz önüne alındığında, fiyatın belirlenerek toplayıcıların ve geri kazanım firmalarının atığı pazarlama haklarının sınırlandırılmasının herhangi bir haklı gerekçesinin bulunmadığı görülmektedir. Bu çerçevede Kurul'un, düzenleme gereklilikleri ve çevresel hedefleri göz önünde bulundurarak, atık yönetimi piyasaları bakımından verdiği ilk karar olma niteliği taşıyan akü incelemesi, hem ülkemiz atık yönetimi piyasalarının sağlıklı bir yapıya kavuşturularak gelişiminin sağlanması hem de sektör temsilcilerine Kurul'un bu piyasalara ilişkin genel yaklaşımını göstermesi bakımından oldukça önemli sonuçlar içermektedir.

#### **4.2.2. Ambalaj Kararı**

Ambalaj Kararı, Eskişehir Odunpazarı Belediyesi (Belediye) sınırları içerisinde ambalaj atıklarının toplanması alanında faaliyet gösteren iki

teşebbüsün, rakiplerin pazara girmesine engel oldukları iddiası üzerine yapılan önaraştırma sonucunda alınmıştır. Başvuruda yer alan şikayet konularından birincisi şikayetçi firmanın, atık toplamak için Belediye'ye yaptığı başvurunun, hâlihazırda şikayet edilen iki teşebbüs ile anlaşma yapılmış olması gerekçesiyle reddedilmesine ilişkindir. Kurul tarafından, "Ambalaj ve Ambalaj Atıkları Yönetmeliği" (Yönetmelik) gereğince, ambalaj atıklarının toplatılmasına ilişkin yetki ve sorumluluğun belediyelere devredildiği, dolayısıyla şikayetçinin bu belediye sınırları içerisinde faaliyet gösterememesinin gerekçesinin Belediye'den faaliyet izni alamamış olduğu ifade edildikten sonra, daha rekabetçi pazar koşullarının oluşumunu teminen Bakanlığa görüş yazısı gönderilmesine karar verilmiştir<sup>180</sup>.

Başvurudaki bir diğer şikayet konusunu, şikayet edilen iki teşebbüsün müşterilerine ortak fiyat teklifinde buldukları, atıkları kendilerine vermeye zorladıkları ve atıkları kendi aralarında kategorize ederek paylaştıkları iddiası oluşturmaktadır. Kurul önaraştırma sırasında ulaştığı yazışmalardan, Belediye sınırları içerisinde bu atıkları toplayan firmaların toplanacak atıklara ilişkin olarak ortak fiyat belirlediklerini ve ilgili taraflara duyurduklarını belirlemiştir. Ortak fiyat teklifinde bulunan tarafların, bu uygulamaya Danıştay'ın ambalaj atıklarının bedelsiz toplanmasına ilişkin Yönetmelik'te geçen "bedelsiz" ifadesinin yürütmesini durdurmasını takiben, gerek Belediyeden gerekse Bakanlıktan bir fiyat önerisi gelmemesi üzerine başlamaları ve bu uygulamaya Danıştay'ın nihai kararına ve Bakanlığın açıklamasına kadar devam edeceklerini duyurdukları gerekçeleriyle konu ile ilgili olarak soruşturma açılmamıştır. Bununla birlikte Kurul kararında, Belediye yetkililerinin, tarafları, coğrafi pazarın paylaşımı konusunda yönlendirdiği, bu durumun tarafların ortak fiyat teklifinde bulunmalarını kolaylaştırdığı ve uygulamanın önaraştırma tarihi itibarıyla yaklaşık üç aylık bir süreci kapsamı nedeniyle pazardaki rekabetçi yapıda ancak kısıtlı bir zararın ortaya çıkmasının muhtemel olduğu tespitlerine de yer verilmiştir.

Karar'da, şikayet edilen iki teşebbüsün topladıkları atıkları kendi aralarında paylaştıkları iddialarına yönelik olarak ise, söz konusu teşebbüslerin, kendi uzmanlık alanlarına giren ürünleri topladıkları ve zaman zaman aynı tedarikçiden atık toplayabildikleri şeklindeki ifadeleri ve atık paylaşımı konusunda bir bulguya rastlanmamış olunması dikkate alınarak konunun RKHK kapsamında değerlendirilmesine gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.

Kararda yer verilen bilgilerden, Yönetmelik vasıtasıyla ambalaj atıklarının toplanması alanında bir piyasalaşmanın yaratıldığı ancak Belediye'nin belirlediği toplayıcı firmaların dışındaki firmaların, bu alanda

<sup>180</sup> Söz konusu görüşe, Rekabet Kurumu'nun internet sitesindeki kurum görüşleri arasında yer verilmemektedir.



faaliyet gösterebilmelerinin mümkün olmadığı görülmektedir. Evsel kaynaklı ambalaj atıklarının toplanması faaliyetinin güçlü şebeke endüstrileri özelliği gösterdiği dikkate alındığında, bu alanda belirli bölgelerde tek bir firmanın ekonomik olarak faaliyet gösterebileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla söz konusu piyasada rekabetin tesis edilmesi bakımından, bu alanda faaliyet gösterecek firmaların belirlenme yöntemi önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, teşebbüslerin seçiminde ihale yönteminin kullanılması, ihalelerin süreleri belirlenirken firmaların batık maliyetlerini karşılama ve hizmet sunumu için gerekli planlama zamanlarının dikkate alınması, ihalelerin ilgili tüm tarafların katılımına açık ve objektif olması gerektiğine yönelik bir değerlendirmeye Kurul'un Gerekçeli Kararında yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kurul Kararında ilgili ürün piyasası “atık ve ambalajların toplanma ve ayrıştırılma hizmetleri pazarı” olarak belirlenmiştir. İlgili Yönetmelik ile *ambalaj atıklarının* toplanması/geri dönüştürülmesine ilişkin genel esaslar belirlenmektedir. Bu çerçevede, ilgili ürün piyasası olarak belirlenen “ambalaj” ifadesinin, ambalajların toplamaya konu olmaması nedeniyle, “ambalaj atığı” olarak anlaşılmasının/düzeltilmesinin gerektiği düşünülmektedir. Buna ek olarak, yine pazar tanımlamasında yer alan “atık” ifadesi yerine atığın çeşidinin (ambalaj atığı) belirtilmesinin daha doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

#### **4.3. TÜRKİYE ATIK YÖNETİMİ PİYASASI BAKIMINDAN REKABET POLİTİKASI ÖNERİLERİ**

Ülkemizde uzun yıllardır kâğıt, cam gibi birtakım atık çeşitlerinin toplanması ve geri kazandırılması sağlanmakta iken, özellikle son on yılda pil, akü, ambalaj gibi atık çeşitlerine özel olarak yapılan düzenlemelerle birçok atık çeşidinin toplanması, geri kazanılması ve bertaraf edilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler, atıklarla ilgili olarak hem piyasalaşmaya neden olmakta hem de bu piyasalarda yer alan teşebbüsler arasındaki ilişkileri şekillendirmektedir.

Söz konusu düzenlemelerin temel hedefini oluşturan çevre sağlığının korunması; şimdiki ve gelecek nesillere yaşanabilir bir ortam sağlanması ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliği bakımından hayati bir önem taşımaktadır. Bu nedenle, atıklara ilişkin düzenlemelerin sıkı sıkıya uygulanması, atıkların toplanması, geri kazanılması ve bertaraf edilmesi alanında iyi işleyen bir sistemin yerleştirilmesi ve bu alandaki teknolojik gelişme ile yeniliklerin desteklenmesi oldukça önemlidir. Bu gelişmelerin ise, çok büyük oranda, atık yönetim piyasalarındaki rekabetin tesis edilmesiyle kendiliğinden yaratılabilmesi mümkündür. Dolayısıyla, atık yönetimi piyasalarında rekabetçi yapıların oluşturulması ve bu piyasalardaki anti-rekabetçi davranışların engellenmesi, çevre politikaları hedeflerine de hizmet edecek bir nitelik

taşımaktadır. Bu çerçevede, ülkemizin atık problemine kalıcı çözümlerin geliştirilmesinde, çevresel hedeflerin dikkate alındığı etkin rekabet politikalarının geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Rekabet Kurumu'nun atık yönetimi piyasalarına yönelik politikalarını/uygulamalarını, söz konusu piyasalarda rekabetin sağlanmasını teminen yerine getireceği rekabet savunuculuğu işlevi ile rekabetin korunması başlıkları altında değerlendirmek mümkündür.

Atık yönetimi piyasalarının düzenleme kaynaklı olması, Rekabet Kurumu'nun bütün piyasalar bakımından geçerli olan rekabet savunuculuğu işlevinin önemini daha da artırmaktadır. Bu çerçevede, Rekabet Kurumu ile Bakanlık arasında koordinasyon sağlanarak çevresel düzenlemelerin hazırlanması aşamalarındaki işbirliğine daha fazla önem verilmesi, olası rekabetçi problemlerin kaynağında engellenmesini teminen büyük önem taşımaktadır. Böylelikle amaçlanan çevresel hedeflere, rekabetin en az kısıtlandığı yollarla ulaşılması sağlanarak, gerek çevresel gerekse rekabetçi faydaların kazanılması mümkün olabilecektir.

Atık yönetimi piyasalarındaki rekabet bakımından en can alıcı noktayı, ilgili ürün piyasalarındaki üreticilerin tamamını bir araya getiren çevresel düzenlemelerden kaçınılması gerekliliği oluşturmaktadır. Bu durum, atık yönetim sistemleri piyasalarındaki rekabetin derecesinin artırılmasının yanı sıra, ürün piyasalarında genellikle rakip konumunda bulunan üreticiler arasında sistem vasıtasıyla kurulan koordinasyon sonucu oluşabilecek anti-rekabetçi uygulamaların önlenmesi bakımından da önem taşımaktadır.

Atık yönetimi piyasalarının büyüklüğü ve sürdürülebilir kalkınma açısından önemi göz önüne alındığında, Rekabet Kurumu'nun atık yönetimi piyasalarına ilişkin detaylı sektörel araştırma ve incelemeler yapması ve bu piyasalara yönelik genel bir yaklaşım geliştirmesi büyük önem taşımaktadır. Buna ek olarak, atık yönetim sistemlerinin, ayrı bir sektör başlığı altında bütüncül olarak tek bir mesleki dairenin sorumluluğuna verilmesi etkinliği artıracaktır.

Atık yönetimi piyasalarına yönelik olarak yapılacak incelemelerde, çevresel politika hedeflerinin göz önünde bulundurulması ve standart bir rekabet analizi yerine, çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesine en iyi şekilde hizmet edecek piyasa enstrümanlarının belirlenmesini amaçlayan yaklaşımların benimsenmesi uygun olacaktır. Bu tarz bir analiz (özellikle sistemler veya sistemler ile toplama/geri kazanım firmaları arasındaki anlaşmaları konu edinen) muafiyet incelemeleri bakımından önem taşımaktadır.

Atık yönetim sistemlerine yönelik incelemelerde, sistemler tarafından belirlenen aidat miktarları ve üyelik koşullarının temel olarak, üreticilerin

çevresel düzenlemelerden kaynaklanan yükümlülüklerini gerçekleştirebilecekleri farklı sistem seçeneklerinin varlığı ve ürün piyasasına girişlerin zorlaştırılmaması çerçevesinde dikkatle analiz edilmesi gerekmektedir.

Bir diğer önemli konu, toplayıcıların atığı pazarlama hakkına zarar veren uygulamalara son verilmesine yönelik yaklaşımların devamının sağlanmasıdır. Bununla birlikte, her bir olay bazında atığın niteliği dikkatle analiz edilmeli ve negatif piyasa değerlerinin bulunduğu durumlarda geri kazanımın garanti altına alınabilmesi için, atığın pazarlama hakkının sistemlerde bırakılmasına olanak sağlanmalıdır.

Sistemler ile toplama/geri kazanım firmaları arasında yapılan anlaşmalardaki münhasırlık hükümleri de mutlaka şebeke endüstrileri ve diğer pazar özellikleri çerçevesinde detaylı bir biçimde analiz edilerek değerlendirilmeli ve münhasırlığın hem amaçlanan çevresel hedeflere ulaşılabilmesi hem de ekonomik gerekçeler bakımından zorunlu olabileceği durumlara yönelik rekabetçi tedbirler geliştirilmelidir. Bu çerçevede, hizmet sunumu için gerekli yatırım miktarı, yatırımın ekonomik karşılığının alınma süresi, hizmetin örgütlenme/planlanma süresi gibi kriterler bakımından atık çeşitlerine göre özel olarak yapılacak detaylı incelemelerle optimal sürelerin belirlenmesine özen gösterilmelidir. Rekabet Kurumu, benzer durumlarda, hem hizmet sağlayacak firmanın belirlenmesinde ihale yönteminin seçilmesi konusunda belirleyici olmalı hem de rekabetçi bir ihale sisteminin tasarlanabilmesini teminen düzenleyicilere görüşlerini sunmalıdır.

## SONUÇ

Çevre politikası ve çevresel düzenlemeler, artan kirlilik nedeniyle, günümüz devletlerinin öncelikli politika alanlarından biri haline gelmiş, çevreyi korumak amaçlı yeni mal ve hizmetlerin üretildiği eko-endüstrilerin oluşmasına yol açmıştır. Çevresel düzenlemelere uyumun sağlanabilmesi için oluşan ve bu nedenle çoğunlukla düzenleme-kaynaklı piyasalar olarak kabul edilen eko-endüstriler, gerek yaratılan ekonomik değer gerekse çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine hizmet etmesi nedeniyle oldukça önemli sanayi dallarından biri olarak kabul edilmektedir.

Atıkların toplanması, geri kazandırılması ve bertaraf edilmesi faaliyetlerinin tümünü birden içeren atık yönetimi, eko-endüstriler içerisinde önemli bir yere sahiptir. Atık yönetiminin sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında temel faktörlerden biri olması, iyi işleyen atık yönetimi piyasaları ve dolayısıyla bu piyasalara yönelik etkili rekabet politikalarının geliştirilmesinin önemini bir kat daha artırmaktadır. Rekabet politikası araçları, atık yönetimi piyasalarında rekabetçi bir yapının tesis edilmesi suretiyle, çevre politikası hedeflerine ulaşılmasına yardımcı olabilmektedir. Esasen çevre ve rekabet politikalarının temel amaçları, sosyal refahın artırılması bağlamında ortaktır. Bu nedenle söz konusu politikalar birbirleriyle çelişmekten ziyade hedefleri bakımından birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir.

Atık yönetimi piyasasının işleyiş ve yapılanmasının anlaşılabilmesi, bu piyasanın oluşmasına yol açan çevresel düzenlemeler ile bu düzenlemeler arkasında yatan politika prensiplerinin iyi değerlendirilmesini gerektirmektedir. Çok sayıda düzenleme içeren ve oldukça kapsamlı politika alanlarından biri olan AB atık politikası, üreticilerin ürünlerinden kaynaklanan atıkların yönetimini sağlamasını öngören üretici sorumluluğu prensibine dayanmaktadır. Üreticiler, söz konusu sorumluluklarını gerçekleştirmek üzere, bireysel veya kolektif olarak sistemler kurabilmektedir. Sistem kurma ve işletmenin maliyetli olması ile düzenlemelerden kaynaklanan birtakım zorluklar nedeniyle, ilgili endüstrilerdeki üreticilerin tamamı veya büyük bir çoğunluğunun tek bir sistem altında bir araya geldikleri görülmektedir.

Atık yönetimi piyasalarını temel olarak; atık yönetim sistemleri, toplama ve geri kazanım alt piyasalarına ayırmak mümkündür. Rekabet Otoritelerince, çevresel hedeflerin elde edilmesi gerekçesiyle olumlu bakılan atık yönetim sistemleri, genellikle ürün piyasasındaki rakip üreticileri bir araya getiren bir yapı sergilemesi nedeniyle, fiyat rekabetinin kısıtlanması, piyasaya yeni girişlerin zorlaştırılması gibi rekabet karşıtı sonuçlar yaratabilmektedir. Dolayısıyla atık yönetim sistemleri, kuruluş amacından saparak, taraflar arasındaki işbirliğinin gerçekte çevresel hedeflerle ilgili olmadığı bir platform haline dönüşebilme riski taşımaktadır.

Atık yönetim sistemleri piyasaları genellikle, yüksek yoğunlaşma seviyeleri ve tekelleşme eğilimleri göstermektedir. Sistem piyasalarında yaşanan yüksek yoğunlaşma seviyeleri, atık yönetimi değer zincirinde yer alan diğer faaliyet alanlarında da yoğunlaşma seviyelerinin artmasına neden olmaktadır. Üretici sorumluluğu prensibince, atık yönetim yükümlülüğünün üreticilere verilmiş olması, toplama ve geri kazanım alanlarında faaliyet gösterecek teşebbüslerin üreticiler veya üreticiler tarafından oluşturulan sistemler ile anlaşmalarını zorunlu hale getirerek, söz konusu piyasa yapılanmalarının çoğunlukla, atık yönetim sistemleri piyasa yapılanması çerçevesinde şekillenmesine yol açmaktadır. Bu durum, toplama/geri kazanım firmaları ile sistemler arasında yapılan anlaşmaların süre ve koşullarının, bu piyasalardaki rekabetçi yapılanma bakımından özel bir öneme sahip olmasına ve dolayısıyla söz konusu anlaşmaların özenle tasarlanması gerekliliğine neden olmaktadır. Bu çerçevede prensip olarak; toplayıcıların atığı pazarlama hakkı sınırlandırılmamalı, makul ekonomik gerekçeler dışında sistemler veya toplama/geri kazanım firmalarına münhasırlık sağlayan sözleşmelerden kaçınılmalı, münhasırlığın zorunlu olduğu durumlarda ise, ilgili hizmetin alımı ihalelerle gerçekleştirilmeli ve münhasırlık süreleri makul olmalıdır.

Ülkemizde atık yönetimi, AB çevre politikasını mehz alan çevresel düzenlemelerin artmasına paralel olarak hızlı bir gelişme göstermektedir. Bir zamanlar sadece sokak toplayıcıları tarafından toplanan atıklar bugün; gerekli izinlere sahip birçok toplama, taşıma, geri kazanım ve bertaraf firması tarafından yönetilerek, ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır. Atık yönetiminin istihdam yaratan, çevre sağlığı ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine hizmet eden özelliği göz önüne alındığında, yeni gelişmekte olan bu piyasalar bakımından ülkemizde benimsenecek rekabet politikası perspektifi ile rekabetçi pazar yapılanmasının son derece önemli olduğu görülmektedir. Bu çerçevede çalışmanın konusunu oluşturan AB atık yönetimi piyasa yapılanmaları ile bu piyasalara yönelik AB yaklaşımının ortaya konulmasının, ülkemiz atık yönetimi piyasaları bakımından belirlenecek rekabet perspektifi için faydalı olabileceği düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

AKDUR, R. (2005), *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları-Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi No.23 Ankara.

ALAGÖZ, M. (2007), “Sürdürülebilir Kalkınmada Çevre Faktörü: Teorik Bir Bakış” [http://www.sd-certificate.info/dyn\\_files/sd/104.doc](http://www.sd-certificate.info/dyn_files/sd/104.doc)

ARDIÇ, İ. Y. (2004), “Yatay Yoğunlaşmalarda Potansiyel Rekabet”, (Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu, Ankara.

BASARAN, H. (2006), “How Should Article 81 EC Address Agreements that Yield Environmental Benefits” *European Competition Law Review*, Vol. 27 (9) s. 479-484

BAILEY, P. (2000) “The Application of Competition Law and Policy to Environmental Agreements in an Oligopolistic Market” Workshop FEEM <http://www.feem.it/NR/rdonlyres/38A5E2EC-834B-4DE7-BE9D-13EBD45AFA9F/268/7300.pdf>

BİLİR, H. (2004), “İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları: Rekabetin Sağlanması ve Korunması” (Uzmanlık Tezi) Rekabet Kurumu, Ankara.

BOURREAU, M. ve P. DOĞAN, (2004), “Service-based vs. Facility-based Competition in Local Access Networks” *Information Economics and Policy* Vol.16 s.287-306

BOUTE, A. (2006), “Environmental Protection and EC Anti-Trust Law: The Commission’s Approach for Packaging Waste Management Systems” *Review of European Community and International Environmental Law* Vol.15 Issue:2 s.146-159

CAMPOS, J. (2002), "Competition Issues in Network Industries: The Latin American Railways Experience," *Brazilian Electronic Journal of Economics*, Department of Economics, Universidade Federal de Pernambuco, Vol. 5 Issue.1

ECONOMIDES, N. (2004), "Competition Policy In Network Industries: An Introduction," *Working Papers* 04-24, NET Institute. <http://ideas.repec.org/p/ste/nystbu/03-09.html>

(EC) European Commission (2008), “The Story Behind the Strategy- EU Waste Policy” [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story\\_book.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf)

(EC) European Commission (2007), “Facts and Figures the Links Between EU’s Economy and Environment”  
<http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/facts.pdf>

(EC) European Commission (2006), “Eco-Industry, its Size, Employment, Perspectives and Barriers to Growth in an Enlarged EU”  
[http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco\\_industry/pdf/ecoindustry2006.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco_industry/pdf/ecoindustry2006.pdf)

(EC) European Commission (2005a), “The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations” COM(2005) SEC(2005)225

(EC) European Commission (2005b), “Taking Sustainable Use of Resources Forward: A Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste”, COM(2005)666 Final.

(EC) European Commission(2005c), “Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems” DG Competition Paper  
<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/others/waste.pdf>

(EC) European Commission (2001a), “Employment Effects of Waste Management Policies” Final Report  
[http://ec.europa.eu/environment/enveco/waste/pdf/waste\\_management\\_employment.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/waste/pdf/waste_management_employment.pdf)

(EC) European Commission (2001b), “European Packaging Waste Management Systems” DGXI.E.3  
<http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/packaging/epwms.htm>

(EC) European Commission (1999a) “The EU Eco-Industry’s Export Potential”  
[http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco\\_industry/pdf/eco.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco_industry/pdf/eco.pdf)

(EC) European Commission (1999b), “EU Focus on Waste Management”  
[http://ec.europa.eu/environment/waste/publications/pdf/eufocus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/publications/pdf/eufocus_en.pdf)

(EC) European Commission (1998), XXVIIIth. Competition Report

(EC) European Commission (1996), “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements” COM(96) 561 Final

(EC) European Commission (1995), XXVth. Competition Report

EKİNCİ, M. (2006), “Sanayileşme Stratejileri Çerçevesinde Çevre Boyutlu Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışına İlişkin Değerlendirmeler”

- [http://www.akademiktisat.net/calisma/gelisme\\_iktisat/sanayi\\_sur\\_kalkinma.htm](http://www.akademiktisat.net/calisma/gelisme_iktisat/sanayi_sur_kalkinma.htm)
- (EPR) Extended Producer Working Group, (2003), “Extended producer responsibility : A Prescription for Clean Production, Pollution Prevention and Zero Waste” [http://www.grn.org/epr/epr\\_principles.html](http://www.grn.org/epr/epr_principles.html)
- GÜL, E. ve A. EKİNCİ (2002), “Çevresel Düzenlemelerin Dış Ticaret ve Rekabet Gücü Üzerine Etkisi” <http://sbe.dpu.edu.tr/7/89.pdf>
- (IEEP) Institute for European Environmental Policy (2007), “Links between the Environment, Economy and Jobs” in association with Cambridge Econometrics, GHK Consulting [http://ec.europa.eu/environment/enveco/industry\\_employment/pdf/ghk\\_study\\_wider\\_links\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/industry_employment/pdf/ghk_study_wider_links_report.pdf)
- (JRO) Japan Fair Trade Commission, (2001), “Guidelines Concerning Joint Activities for Recycling Under The Antimonopoly Act” <http://www.jftc.go.jp/e-page/legislation/ama/recycle.pdf>
- KAYAR, M.A. (2003), “Rekabet Hukuku Uygulamalarında Yatay İşbirliği Anlaşmaları: Ortak Girişimler Açısından Bir Değerlendirme” (Uzmanlık Tezi) Rekabet Kurumu, Ankara.
- KESAN, J. ve A. GALLO (2003), “Imperfect Competition in Internet Markets: The Role of Networks Effects in Determining the Market Structure” 31st Research Conference on Telecommunication, Information and Internet Policy (TPRC), Sept. 20-21, Arlington, Virginia.
- KLEIN, M. (1996), “Competition in Network Industries” The World Bank Policy Research Working Papers No.1591
- KOCABAŞ, B. (2008), “İndirim Sistemleri ve Rekabet: Tek Taraflı Davranışlar Açısından Bir Değerlendirme” (Uzmanlık Tezi), Rekabet Kurumu Ankara.
- LEHMANN, M. (1999), “Private Institutions in Waste Management Policy and Their Antitrust Implications: The Case of Germany’s Dual Management Systems” [http://www.coll.mpg.de/pdf\\_dat/9913.pdf](http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/9913.pdf)
- MELAMED, D. (1999), “Network Industries and Antitrust” <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/2428.htm>
- MONTI, Mario (2000), “Commission Approves an Agreement to Improve Energy Efficiency of Washing Mashines” Press Release IP/00/148 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/148&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>



(NRO) Norwegian Competition Authority (2004), “Competition Concerns Related to Recycling in Norway” English Summary of the Authority’s Report No.1/2004 Oslo.

<http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/416007/COMPETITION%20CONCERNS%20RELATED%20TO%20RECYCLING%20IN%20NORWAY.PDF>

OECD (2009), “Linkages Between Environmental Policy and Competitiveness” ENV/EPOG/GSP(2008)14/REV1

OECD (2007), “Environmental Regulation and Competition” *Journal of Competition Law and Policy* Vol.9 No.2 s.167-237

OECD (2006a), “Working Group on Waste Prevention and Recycling: EPR Policies and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies” ENV/EPOC/WGWPR(2005)9/FINAL.

OECD (2006b), “Environmental Regulation and Competition Policy Roundtables” DAF/COMP/2006/30.

OECD (2000), “Competition in Local Services: Solid Waste Management” DAF/CLP(2000)13.

OECD (1998a) “Extended and Shared Producer Responsibility” Phase 2 Framework Report ENV/EPOC/PPC(97)20/REV2.

OECD (1998b) “Extended Producer Responsibility” Phase 2 Case Study on the German Packaging Ordinance ENV/EPOC/PPC(97)21/REV2.

OECD (1996a), The Global Environmental Goods and Services Industry” [www.oecd.org/dataoecd/11/10/2090577.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/11/10/2090577.pdf)

OECD (1996b), “Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD Area” Phase 1 Report OCDE/GD(96)48. [http://www.olis.oecd.org/olis/1996doc.nsf/LinkTo/NT00000C6A/\\$FILE/03E65226.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/1996doc.nsf/LinkTo/NT00000C6A/$FILE/03E65226.PDF)

OECD (1972), “Environment and Economics Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies” Recommendation <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/oecd/OECD-4.01.html>

(OFT) Office of Free Trading (2006), “More Competition, Less Waste: Public Procurement and Competition in The Municipal Waste Management Sector” [http://www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/comp\\_policy/oft841.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft841.pdf)

O’GORMAN, R. (2005), “Greening Competition Law: Developments in the Assesment of Environmental Benefits in Analysis Under Article 81(3)” *EC Irish Student Law Review* Vol.13 s.83-100.

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

PONS, J. F. (2001), “European Competition Policy for the Recycling Markets” European Commission Competition DG  
[http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2001\\_015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2001_015_en.pdf)

ROSSEM, V., N. TOJO, T. LINDHQVIST (2006), “Extended Producer Responsibility: An Examination of Its impact on Innovation and Greening Products”. Lund, Sweden: International Institute for Industrial Environmental Economics.  
[http://www.foeeurope.org/publications/2006/Extended\\_Producer\\_Responsibility.pdf](http://www.foeeurope.org/publications/2006/Extended_Producer_Responsibility.pdf)

ROSSEM, V., N. TOJO, T. LINDHQVIST (2007), “Lost in Transposition? A Study of the Implementation of Individual Responsibility in the WEE Directive”  
<http://www.greenpeace.org/international/press/reports/lost-in-transposition>

Sayıştay Başkanlığı (2007), “Türkiye’de Atık Yönetimi: Ulusal Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi” Performans Denetimi Raporu, Ankara. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3.asp?id=72>

VEDDER, H. (2002), *Competition Law, Environmental Policy and Producer Responsibility* Europa Law Publishing Groningen.

VEDDER, H. (2000), “Voluntary Agreements and Competition Law” Paper for the CAVA Workshop FEEM  
[http://papers.ssrn.com/sol3/cf\\_dev/AbsByAuth.cfm?per\\_id=288328](http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=288328)

WHISH, R. (2005), *Competition Law* Fifth Edition Oxford University Press.

YÖNTEM, Z. (2007), *AB Uyum Sürecinde Sanayi İçin Çevre Stratejileri* Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi No.27 Ankara.

### **AB Düzenlemeleri**

Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on Waste, OJ L 194 25.7.1975

Council Directive 75/439/EC of June 1975 on the Disposal of Waste Oils OJ L 194, 25.7.1975

Council Resolution of 7 May 1990 on Waste Policy OJ C 122, 18.05.1990

Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on Hazardous Waste, OJ L 377, 31.12.1991

Council Directive 91/157/EEC of 18 March 1991 on Batteries and Accumulators Containing Certain Dangerous Substances OJ L 78, 26.3.1991

Council Regulation EEC No 259/93 of 1 February 1993 on the Supervision and Control of Shipments of Waste Within, Into, and Out of the European Community, OJ L 30, 6.2.1993

European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste, OJ L 365 31.12.1994

Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 Concerning Integrated Pollution Prevention and Control, OJ L 257 10.10.1996

Council Resolution of 24 February 1997 on a Community Strategy for Waste Management, OJ C 076, 11.03.1997

Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the Landfill of Waste, OJ L 182, 16.7.1999

Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the End-of-Life Vehicles, OJ L 269, 21.10.2000

Council Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the Incineration of Waste OJ L 332, 28.12.2000

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste Electrical and Electronic Equipment COM/2000/0347 Final.

Commission Notice Guidelines on the Applicability of Article 81 of the EC Treaty to Horizontal Cooperation Agreements OJ C 3 6.1.2001

Commission Decision 1600/2002/EC laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 10.09.2002

Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on Waste Electrical and Electronic Equipment OJ L 37,13.2.2003

Impact Assesment Guidelines 15 January 2009 SEC(2009)92

Council of the European Union “Current Sustainable Development Strategy” (2006) DOC 10917/06

Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on Waste and Repealing Certain Directives OJ L 312/3 22.11.2008

## **KOMİSYON KARARLARI**

*VOTOB*, 22nd Commission Report on Competition Policy, 1992 par. 177

Commission Decision of 18 May 1994 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the EC Treaty, 94/322/EC, IV/ 33.640-*Exxon/Shell*

Commission Decision of 21 December 1994 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the EC Treaty 94/986/EC, IV/ 34.252-*Philips/Osram*

Commission Decision of 22 December 1998 confirming the measures notified by Austria pursuant to Article 6(6) of Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste OJ L 14/24 19.1.1999

Commission Decision of 24 January 1999 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement, Case IV.F.1/36.718. *CECED*, OJ L 187/47

Notice under Article 19(3) of Council Regulation No 17 OJ C 252/O2 Case COMP/A.35.470/D3-ARA, Case COMP/A.35.473/D3-ARGEV, ARO 19.10.2002

Commission Decision of 20 April 2001, *DSD*, OJ 2001 L 166/1

Commission Decision of 17 September 2001, *DSD*, OJ 2001 L 319/1

Commission Decision of 15 June, 2001, *Eco Emballages*, OJ 2001 L 233/37

Commission Decision of 30 December 2001 on the waste disposal system for the car wrecks implemented by the Netherlands OJ L 68/18 12.3.2002

#### **REKABET KURULU KARARLARI**

Akü Kararı: 20.5.2008 tarih ve 08-34/456-161 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

Ambalaj Kararı: 5.6.2008 tarih ve 08-37/498-179 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

#### **YARARLANILAN İNTERNET KAYNAKLARI**

<https://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>. (13.03.2009)

[http://www.hurdadaparavar.com/bilgibankasi\\_18-geri-donusum-metotlari.html](http://www.hurdadaparavar.com/bilgibankasi_18-geri-donusum-metotlari.html). (16.03.2009)

<http://www.donkasan.com.tr/fayda.htm> (16.3.2009)

<http://www.cevko.org.tr/cevko/Ic-Sayfa/Tuketiciler/Neden-Geri-Kazanim-.aspx> (16.03.2009)

[http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm). (10.01.2009)

<http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>

[http://www.konkuren.lt/english/news\\_en.php?pr\\_id=591](http://www.konkuren.lt/english/news_en.php?pr_id=591). (21.01.2009)

Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi

---

[www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/lisans.html](http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/lisans.html) (25.03.2009)

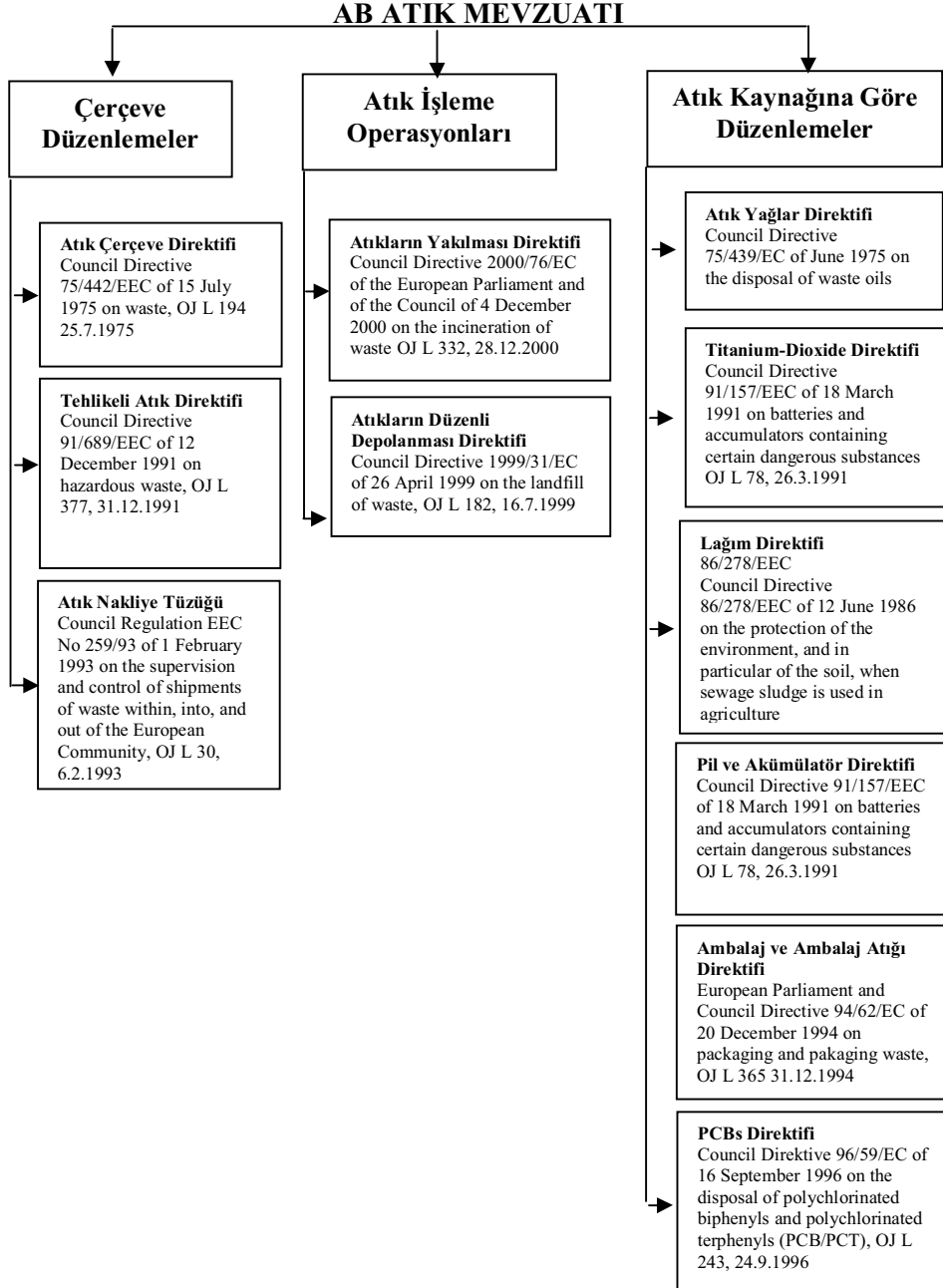
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=1966> (25.03.2009)

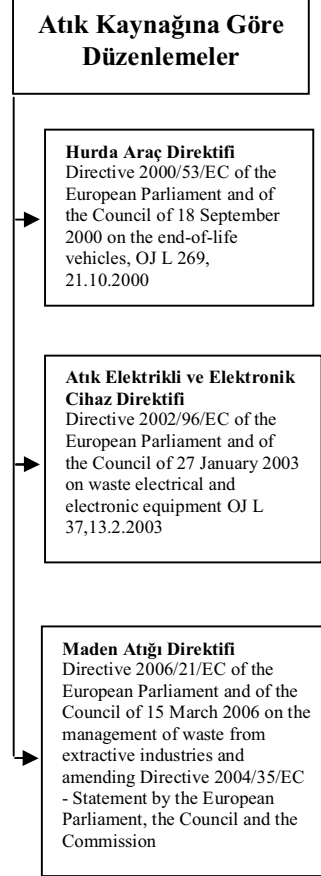
<http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm>

<http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/yonetmelikler.htm>

EKLER

EK 1- AB Atık Mevzuatı





**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm>

**Ek 2- Atık Yönetimine İlişkin Türkiye Mevzuatı (Yönetmelikler)**

<b>Yönetmelik Adı</b>	<b>Resmi Gazete Tarih/Sayısı</b>
Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	14.03.1991/ 20814
Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği	18.03.2004/ 25406
Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği	31.08.2004/ 25569
Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	14.03.2005/ 25755
Bitkisel Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği	19.04.2005/ 25791
Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	22.07.2005/ 25883
Ömrünü Tamamlamış Lastiklerin Kontrolü Yönetmeliği	25.11.2006/ 26357
Poliklorlu Bifenil ve Poliklorlu Terfenillerin Kontrolü Hakkında Yönetmelik	27.12.2007/ 26739
Elektrikli ve Elektronik Eşyalarda Bazı Zararlı Maddelerin Kullanımının Sınırlanmasına Dair Yönetmelik	30.05.2008/ 26891
Atık Yönetimi Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik	05.07.2008/ 26927
Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği	30.07.2008/ 26952
Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği	06.11.2008/ 27046
Çevre Kanununca Alınması Gereken İzin ve Lisanslar Hakkında Yönetmelik	29.04.2009/ 27214
Ömrünü Tamamlamış Taşıtların Kontrolü Hakkında Yönetmelik	30.12.2009/ 27448
Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik	26.04.2010/ 27533

**Kaynak:** <http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/yonetmelikler.htm>