

*Uzmanlık Tezleri Serisi No: 131*

# REKABET KURUMU

## ENERJİ SEKTÖRÜNDE AYRIŞTIRMA

*SELEN YERSU ŞAHİN*

# ENERJİ SEKTÖRÜNDE AYRIŞTIRMA

*SELEN YERSU ŞAHİN*

ANKARA 2012

© Bu eserin tüm telif hakları  
Rekabet Kurumuna aittir. 2012

Baskı, Aralık 2012  
Rekabet Kurumu-Ankara

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

09/01/2012 tarihinde  
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Vekili H. Erkan  
YARDIMCI Başkanlığında, I. Denetim ve Uygulama Dairesi Başkanı  
H. Hüseyin ÜNLÜ, Barış EKDİ, Dr. Ekrem KALKAN,  
Yrd. Doç. Dr. Hamdi PINAR'dan oluşan Tez Değerlendirme Heyeti  
önünde savunulan bu tez, Heyetçe yeterli bulunmuş ve Rekabet Kurulunun  
12/01/2012 tarih ve 12-01/59 sayılı toplantısında  
“Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi” olarak kabul edilmiştir.

ISBN 978-605-5479-33-6

YAYIN NO

296

*“Desteklerini hiç esirgemeyen  
canım aileme ve dostlarıma...”*



## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ .....	IX
KISALTMALAR.....	XI
GİRİŞ.....	1

### Bölüm 1

#### AYRIŞTIRMA KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

1.1. Enerji Sektöründe Rekabet ve Düzenleme .....	3
1.2. Enerji Sektöründe Ayırıştırmanın Önemi.....	5
1.3. Ayırıştırma Modelleri .....	9
1.3.1. Muhasebe Ayırıştırması.....	9
1.3.2. Yönetim Ayırıştırması .....	9
1.3.3. Fonksiyonel Ayırıştırma.....	10
1.3.4. Hukuki Ayırıştırma .....	10
1.3.5. Bağımsız İletim Operatörü.....	10
1.3.6. Bağımsız Sistem Operatörü .....	11
1.3.7. Mülkiyet Ayırıştırması.....	11

### Bölüm 2

#### AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASI VE DİĞER UYGULAMA ÖRNEKLERİ İŞİĞİNDA AYRIŞTIRMA

2.1. Avrupa Birliği Uygulaması .....	12
2.1.1. Hukuki Zemin ve Tarihsel Süreçte Yaklaşım Değişiklikleri.....	12
2.1.1.1. Birinci Nesil Enerji Direktifleri.....	13
2.1.1.2. İkinci Nesil Enerji Direktifleri.....	13
2.1.1.3. Üçüncü Nesil Enerji Direktifleri .....	15
2.1.2. Üye Ülkelerde Ayırıştırma Uygulaması .....	18
2.1.2.1. Birleşik Krallık.....	18
2.1.2.2. Almanya .....	19
2.1.2.3. Hollanda .....	20
2.1.2.4. İspanya .....	20
2.1.2.5. Fransa .....	20
2.2. Diğer Uygulama Örnekleri .....	21

2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri .....	21
2.2.2. Yeni Zelanda.....	22

### **Bölüm 3**

#### **AYRIŞTIRMA ÜZERİNE ÇEŞİTLİ TARTIŞMALAR**

3.1. Ayırıştırma Modelleri Arasında Bir Kıyaslama.....	24
3.1.1. Mülkiyet Ayırıştırmasını Destekleyen Görüşler.....	24
3.1.2. Mülkiyet Ayırıştırmasına Karşı Çıkan Görüşler.....	29
3.1.3. Mülkiyet Ayırıştırması ile Bağımsız Sistem Operatörü Modelinin Kıyaslanması .....	35
3.1.4. Mülkiyet Ayırıştırması ile Hukuki Ayırıştırmanın Kıyaslanması .....	36
3.1.5. Ayırıştırma Modelleri Konusunda Değerlendirme .....	42
3.2. Ayırıştırma Uygulamasının Zamanlaması.....	43
3.3. Ayırıştırma Uygulaması ve Düzenleme Tuzağı.....	45
3.4. Ayırıştırma Uygulaması ve Ekonomik Özgürlüklerin Kısıtlanması Tartışması .....	46

### **Bölüm 4**

#### **AYRIŞTIRMA UYGULAMASININ REKABET HUKUKU PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

4.1. Ayırıştırma Uygulamasının Rekabet Hukuku Kavramları Işığında İncelenmesi .....	52
4.2. Ayırıştırma Uygulaması Bakımından Rekabet Hukuku ve Sektörel Düzenleme Ayrımı .....	55
4.3. Avrupa Birliği Rekabet Hukuku Mevzuatı Çerçevesinde Ayırıştırma .....	58
4.4. Avrupa Komisyonu Kararlarında Ayırıştırma .....	62
4.4.1. <i>E.ON-MOL</i> Kararı.....	62
4.4.2. <i>Gaz de France-Suez</i> Kararı.....	62
4.4.3. <i>ENI</i> Kararı .....	63
4.4.4. <i>E.ON</i> Kararı .....	63
4.4.5. <i>RWE</i> Kararı .....	64
4.5. Rekabet Hukuku Kapsamında Ayırıştırma Uygulamasına İlişkin Değerlendirme.....	64

## **Bölüm 5**

### **TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE AYRIŞTIRMA UYGULAMASI**

5.1. Türkiye Enerji Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Serbestleşme Süreci .....	65
5.1.1. Türkiye Elektrik Piyasasının Gelişimi .....	65
5.1.2. Türkiye Doğal Gaz Piyasasının Gelişimi .....	67
5.2. Türkiye Elektrik Piyasasında Ayrıştırma Uygulaması .....	68
5.2.1. Elektrik Piyasası Mevzuatındaki Düzenlemeler .....	68
5.2.2. Rekabet Kurumu Yaklaşımı .....	69
5.2.3. Değerlendirme ve Öneriler .....	70
5.3. Türkiye Doğal Gaz Piyasasında Ayrıştırma Uygulaması .....	73
5.3.1. Doğal Gaz Piyasası Mevzuatındaki Düzenlemeler .....	73
5.3.2. Rekabet Kurumu Yaklaşımı .....	74
5.3.3. Değerlendirme ve Öneriler .....	75
<b>SONUÇ</b> .....	78
<b>ABSTRACT</b> .....	81
<b>KAYNAKÇA</b> .....	82





## SUNUŞ

15 yılı aşkın bir süredir bağımsız bir idari otorite olarak faaliyetlerini sürdürmekte olan Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasını gözeterek, piyasalarda kartelleşme ve tekelleşmeyi engellemek yönünde önemli adımlar atmaktadır. Piyasa ekonomilerinde hayati bir role sahip olan rekabetin korunması ile tüketicilerin, yaşamın her alanında daha kaliteli ürünü, daha ucuza ve daha çok miktarda satın alabilmeleri sağlanmaktadır. Bu başarılar sayesinde de Rekabet Kurumu, yalnızca Türkiye'deki kurumlar arasında değil, dünyadaki rekabet otorileri arasında da hak ettiği yeri almaya başlamıştır. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonu ilerleme raporları ile OECD gözden geçirme raporlarında bu durum ifade edilmekte ve Kurumun ulaşılmış olduğu idari kapasite ve mesleki düzeyle takdirle karşılanmaktadır.

Rekabet Kurumunun ulaşılmış olduğu bu idari kapasite ve mesleki düzeyin en önemli yansımalarından biri de uzmanlık tezleridir. Rekabet uzman yardımcıları, üç yılı aşan meslekî çalışmalarından elde ettikleri tecrübeleri, yoğun bilimsel araştırmalarla birleştirerek tez hazırlamaktadır. Rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadı alanlarında hazırlanan ve gerek Rekabet Kurumuna gerekse diğer ilgililere yönelik önemli bir kaynak niteliğini haiz olan bu tezlerden bazılarında, rekabet hukuku ve politikasının temel konu başlıklarını içeren teorik hususlar derin analizlerle irdelenmekte, diğerlerinde ise rekabet hukuku uygulamaları bakımından önem arz eden sektörlere ilişkin çalışmalar yer verilmektedir. Bu sayede daha önce ele alınmamış pek çok konuda değerli eserler ortaya çıkmaktadır.

Doktrine katkı sağlanması ve toplumun rekabet konusunda bilgilendirilmesi amacıyla bu eserlerin yayımlanması, rekabet otoritelerinin en önemli görevleri arasında yer alan rekabet savunuculuğunun bir parçasını teşkil etmektedir. Böylece Rekabet Kurumu, toplumu bilgilendirme hedefine yönelik rekabet savunuculuğu çerçevesinde, tek başına veya üniversiteler, barolar ve benzeri örgütlerle işbirliği halinde yürütmekte olduğu konferanslar, sempozyumlar, eğitim ve staj programları düzenlemek gibi faaliyetlerine ilave bir etkinlikte bulunmaktadır.

Bu bağlamda ele alınan konular bakımından kaynak olarak kullanılabilir yerli eserlerin son derece az olması nedeniyle değerleri bir kat daha artan tezlerini tamamlayan ve Rekabet Uzmanı unvanını alan bütün arkadaşlarımı gönülden kutluyor, başarılar diliyorum. Bu çerçevede, uzmanlık tezlerini, önemli bir başvuru kaynağı olacağı inancıyla ilgili kamuoyunun bilgisine sunuyoruz...

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

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>AT</b>	: Avrupa Topluluğu
<b>Bkz./bkz.</b>	: bakınız
<b>BİO</b>	: Bağımsız iletim operatörü
<b>BOTAŞ</b>	: Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş.
<b>BSO</b>	: Bağımsız sistem operatörü
<b>EC</b>	: European Commission (Avrupa Komisyonu)
<b>EPDK</b>	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>ERGEG</b>	: European Regulators Group for Electricity and Gas (Avrupa Doğal Gaz ve Elektrik Düzenleyicileri Grubu)
<b>FERC</b>	: Federal Energy Regulatory Commission (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu)
<b>IMF</b>	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>Komisyon</b>	: Avrupa Komisyonu
<b>Kurul</b>	: Rekabet Kurulu
<b>No.</b>	: numara
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
<b>s.</b>	: sayfa
<b>TEAŞ</b>	: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.
<b>TEDAŞ</b>	: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
<b>TEİAŞ</b>	: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
<b>TEK</b>	: Türkiye Elektrik Kurumu
<b>TETAŞ</b>	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
<b>TPAO</b>	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı

<b>vd.</b>	: ve dięerleri
<b>Vol.</b>	: Volume (Cilt)
<b>4628 sayılı Kanun</b>	: 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
<b>4646 sayılı Kanun</b>	: 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu

## GİRİŞ

Türkiye enerji sektörü<sup>1</sup>, serbestleştirme ve özelleştirme faaliyetleriyle şekillenen hızlı bir dönüşüm süreci içerisinde. Enerji sektörünün içinde bulunduğu dönüşüm sürecini olabildiğince sorunsuz hale getirmek, serbestleştirme ve özelleştirme ile amaçlanan sonuçlara ulaşabilmek için, piyasaların daha en baştan rekabetçi bir biçimde oluşturulması gerekmektedir.

Enerji sektöründe rekabetin sağlanmasının önündeki yapısal engellerin başında, sektördeki doğal tekel niteliğindeki faaliyetlerin, rekabete açık faaliyetlerle bir arada yürütülmesi gelmektedir. Bu nedenle, enerji sektöründeki serbestleştirme çalışmalarının temel noktası, doğal tekel niteliğindeki faaliyetlerin sektörel düzenlemeye tabi olması ve rekabete açılabilir durumdaki pazarların mümkün olduğunca rekabetçi şekilde işleminin sağlanmasıdır. Bir başka deyişle, serbestleştirme girişimlerinin başarıya ulaşabilmesi için, elektrik ve doğal gaz piyasalarında, doğal tekel niteliğindeki iletim ve dağıtım faaliyetlerinin, rekabete açık üretim, ithalat, toptan satış ve perakende satış faaliyetlerinden ayrıştırılması gerekmektedir.

Bu çerçevede, elektrik ve doğal gaz şebekelerine tüm kullanıcıların eşit koşullarda erişiminin sağlanması, ayrımcılığın engellenmesi, faaliyetler arasında çıkar çatışmasının ve çapraz sübvansiyonun önlenmesi, dikey bütünleşme sonucu ortaya çıkacak piyasa kapama riskinin ortadan kaldırılması, piyasaların daha etkin biçimde düzenlenmesinin sağlanması sonucu sektörel düzenlemelerin etkisinin artırılması gibi gerekçelerle, enerji sektöründeki mevcut dikey bütünleşik yapıların ayrıştırılması fikri ortaya atılmıştır. Sayılan nedenlerle, elektrik ve doğal gaz piyasalarında rekabetin sağlanması bakımından bir zorunluluk olarak kabul edilen ayrıştırma uygulaması, benimsenen ayrıştırma modeli ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, hızla yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Rekabetçi biçimde işleyen bir enerji sektörünün oluşturulmasında ayrıştırma uygulamasının önemi üzerinde büyük ölçüde uzlaşa bulunmakla birlikte, farklı ayrıştırma yöntemlerinin görece fayda ve maliyetlerine ilişkin çok farklı görüşlerin bulunması nedeniyle, optimal ayrıştırma yönteminin hangisi olduğu ve nasıl uygulanması gerektiği konusu bir hayli tartışmalıdır.

<sup>1</sup> Bu çalışmada, “enerji sektörü” ifadesi, elektrik ve doğal gaz piyasalarını işaret edecektir.

Alternatif modeller arasından en etkin ayrıştırma yönteminin mümkün olduğunca kısa bir sürede seçilmesi ve etkili bir şekilde hayata geçirilmesi, ayrıştırmadan beklenen faydaların ortaya çıkarılması ve serbestleşme sürecindeki enerji sektörünün rekabetçi şekilde işleminin sağlanması bakımından büyük önem taşıdığından, benimsenecek ayrıştırma yöntemine ilişkin belirsizliğin ortadan kaldırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu doğrultuda, bu çalışmada, farklı ayrıştırma modellerinin, uygulama örneklerinin, ayrıştırmanın çeşitli boyutları üzerine yapılan tartışmaların incelenmesi ve konunun rekabet hukuku perspektifinden değerlendirilmesi yoluyla, Türkiye elektrik ve doğal gaz piyasaları bakımından sonuçlara ulaşılması hedeflenmektedir. Böylelikle, Türkiye enerji sektöründe ayrıştırma konusunda oldukça sınırlı nitelikteki literatüre katkıda bulunmak ve gerek sektörel düzenlemelere, gerekse rekabet hukuku uygulamalarına yol göstermek amaçlanmaktadır.

Anılan amaçlar doğrultusunda, çalışmanın ilk bölümünde, enerji sektörünün düzenlenme gerekçesine ve sektörde ayrıştırma gereğini ortaya çıkaran gelişmelere yer verilecektir. Farklı ayrıştırma modellerinin temel özelliklerine de kısaca değinildikten sonra, ikinci bölümde, başta Avrupa Birliği (AB) uygulaması olmak üzere<sup>2</sup>, örnek ayrıştırma uygulamaları incelenecektir.

Özellikle AB enerji direktifleri sonrasında gündemi sıkça meşgul eder hale gelen ayrıştırma uygulamasının farklı boyutları ile ilgili çok çeşitli tartışmalar söz konusudur. Çalışmanın üçüncü bölümünde, başta mülkiyet ayrıştırması üzerine yapılan tartışmalar olmak üzere, ayrıştırmanın zamanlaması, düzenleme tuzağı kavramıyla ilişkisi ve ekonomik özgürlükleri kısıtlayıcı nitelikte olup olmadığı konusundaki görüşlere yer verilecektir.

Dördüncü bölümde, ayrıştırma uygulamasının rekabet hukuku perspektifinden incelenmesine geçilecek ve enerji sektöründe ayrıştırmanın, rekabet hukuku uygulamaları çerçevesinde çözüm ve taahhüt olarak getirilmesi konusundaki farklı görüş ve değerlendirmeler ortaya konulacaktır.

Çalışmanın beşinci ve son bölümünde ise, Türkiye elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki ayrıştırma uygulamaları incelenecektir. Bu çerçevede, Türkiye enerji sektörünün serbestleşme ve rekabete açılma sürecine ilişkin kısa bir özetin ardından, ilgili mevzuatta ayrıştırmaya ilişkin hükümlere, Rekabet Kurumu'nun ayrıştırma konusundaki yaklaşımına ve son olarak, sektördeki dikey bütünleşik yapıların hangi ölçüde ve ne şekilde ayrıştırılması gerektiği konusundaki değerlendirme ve önerilere yer verilecektir.

<sup>2</sup> Bu çalışmada, özellikle AB uygulamaları üzerinde durulmasının başlıca nedeni, ülkemizde enerji sektörüne ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulamalar bakımından, AB düzenlemeleri ve uygulamalarının esas alınmasıdır. Bkz. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Gereği (2000), 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu Gereği (2001).

## BÖLÜM 1

# AYRIŞTIRMA KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

### 1.1. Enerji Sektöründe Rekabet ve Düzenleme

Tarihsel süreçte, ekonomik sistemler konusundaki anlayış önemli ölçüde değişmiştir. Bu paralelde, devletin ekonomik hayata müdahalesi konusundaki görüşler de zaman içinde değişim göstermiş ve farklı kuramlar ortaya atılmıştır<sup>3</sup>. Günümüzde, dünyada büyük ölçüde benimsenen ekonomik sistem, piyasa ekonomisidir<sup>4</sup>. Piyasa ekonomisinin, en yüksek toplumsal refah seviyesini sağlayacak kaynak dağılımına yol açması için, rekabetçi şekilde işlemesi gereklidir (Baykal 2008, 79). Bir başka deyişle, piyasa mekanizmasının işlerliği, rekabetin varlığına bağlıdır.

Tam rekabet piyasası, gerçek hayatta karşılaşılmaması pek de mümkün olmayan bir piyasayı tasvir etse de, ideale ne kadar yaklaşıldığını görmek bakımından bir karşılaştırma olanağı vermektedir. Ekonomik hayatta, tam rekabet piyasası varsayımlarının<sup>5</sup> tamamının bulunduğu iddia edilmesi utopik olacaktır. Piyasada, tam rekabet piyasası varsayımlarından birinin veya birkaçının mevcut olmadığı durumda ise piyasa aksaklığı söz konusudur. Piyasa aksaklığının bulunması halinde, toplumsal refahın maksimize edilebilmesi

<sup>3</sup> Tarihsel süreçte, devletin ekonomik hayata müdahalesi konusunda ağırlık kazanan kuramlara ve görüşlere yönelik bir inceleme ve değerlendirme için bkz. Tan (2010, 1-3).

<sup>4</sup> Piyasa ekonomisi, alıcıların ve satıcıların, kararlarını serbestçe verdikleri ve fiyatın, arz ve talep tarafından, piyasada serbestçe belirlendiği sistemdir. Piyasanın fonksiyonları ve piyasa ekonomisinin, diğer ekonomik sistemlere kıyasla avantajları konusunda bir değerlendirme için bkz. Eğilmez (2009, 28-31). Piyasa ekonomisinin, tek ve homojen bir düzeni ifade etmeyip kendi içinde türlere ayrıldığı konusunda bir değerlendirme için bkz. Tan (2010, 4-5).

<sup>5</sup> Tam rekabet piyasasının varsayımları; ürünün homojen olması, alıcıların ve satıcıların tam bilgiye sahip olması, işlem maliyetlerinin bulunmaması, alıcıların ve satıcıların piyasadaki fiyatları etkileyememesi, dışsallığın bulunmaması, piyasaya giriş ve piyasadan çıkış engellerinin mevcut olmaması şeklinde sıralanabilmektedir (Carlton ve Perloff 2005, 57).



için devletin piyasaya müdahale etmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Piyasanın, tam rekabet piyasasında geçerli olacak fiyat ve miktar seviyesinde faaliyet gösterememesinin nedeni piyasadaki aktörlerin rekabeti kısıtlayıcı davranışları ise, rekabet otoritesinin müdahalesi ile giderilebilecek bir geçici piyasa aksaklığı söz konusudur. Öte yandan, doğal tekel, dışsallıklar, kamu malları ve bilgi asimetrisi gibi aksaklıklar, kalıcı piyasa aksaklıklarıdır ve devletin etkin şekilde düzenleme yapmasını gerektirmektedir (Ardıyok 2002, 11-12).

Enerji sektöründe, elektrik ve doğal gaz şebekeleri bakımından öne çıkan ve sektörde rekabetin sağlanabilmesi için düzenleme gerektiren iki piyasa aksaklığı, şebekelerin doğal tekel niteliği ile ağ etkileridir (ağ dışsallığı)<sup>6</sup> (Ehlers 2010, 57).

Elektrik ve doğal gaz piyasalarının şebeke altyapısını oluşturan iletim ve dağıtım faaliyetleri, doğal tekel özelliğindedir<sup>7</sup>. Mevcut şebekenin yanına ikinci bir şebekenin kurulmasının mümkün olmadığı veya iktisadi açıdan rasyonel olmadığı durumda, pazarda tek bir teşebbüs faaliyet gösterecektir. Zaten, böyle bir durumda ikinci bir şebekenin kurulması, faaliyetin sonlandırılması halinde geri alınması mümkün olmayan bir yatırımın ikiye katlanması anlamına geleceğinden, toplumsal refahın maksimizasyonu bakımından istenir olmayacaktır (Atıyas 2001, 32).

<sup>6</sup> Elektrik ve doğal gaz piyasalarının nitelikleri, mevcut piyasa aksaklıklarının etkisini güçlendirmektedir. İlk olarak, bu piyasalar, diğer sektörlerin faaliyetlerine girdi sağlamakta ve bu nedenle de ekonominin genel performansı açısından önem taşımaktadır. İkincisi, söz konusu piyasalarda sınırlı sayıda teşebbüs faaliyet gösterdiğinden, sektörel düzenleyici kurum, yüksek pazarlık gücüne sahip teşebbüslerle muhatap olmaktadır. Üçüncüsü, yüksek sabit ve hatta batık maliyetlerin bulunduğu bu piyasalara yatırımcıların çekilebilmesi için, piyasaya giriş koşullarının ve düzenleyici çerçevenin sağlıklı olmasının yanı sıra, söz konusu parametrelerde yapılacak değişikliklerin öngörülebilir olması gerekmektedir. Ek olarak, anılan piyasalardaki alt pazarların talep, arz ve maliyet yapılarının homojen olmayışı, her alt pazara aynı devlet müdahalesinin uygulanmasını engellemektedir (Aslan vd. 2007, 171-172). Ayrıca, doğal gazdan farklı olarak, elektrik piyasasında depolanmanın mümkün olmaması ve arz ile talebin anlık olarak dengelenmesi zorunluluğu da sektörel düzenlemeyi gerektirmektedir (Aslan vd. 2007, 160).

<sup>7</sup> Son 20-30 yıllık dönemde meydana gelen teknolojik gelişmeler sonucunda, bazı sektörler kapsamında doğal tekel niteliğindeki çeşitli faaliyetlerin maliyet yapıları değişmiş, ölçek ekonomileri azalmış ve bu faaliyetler doğal tekel niteliklerini kaybetmiştir. Ancak, elektrik piyasasında iletim ve dağıtım faaliyetlerinde doğal tekel özellikleri halen mevcuttur ve yakın gelecekte de böyle kalacağı düşünülmektedir (Ardıyok 2002, 69-71).

Doğal gaz piyasası bakımından, iletim faaliyetinde birden fazla teşebbüsün bulunmasının ekonomik olarak rasyonel olmadığı kabul edilmekle birlikte, bu durum, iletim hattı sahibi teşebbüsler arasında rekabetin hiçbir zaman tesis edilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Belirli koşulların sağlanması halinde, doğal gaz iletim faaliyetinde rekabetin tesis edilebilmesi mümkün olmaktadır. Ancak, bunun az sayıda ülkede gerçekleştirilebilmiş olması nedeniyle, doğal tekel niteliği olan iletim ve dağıtımda sektörel düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır (Bülbül 2007, 21-22).

Ağ etkileri, tüketicilerin bir hizmetten elde ettikleri faydanın, söz konusu hizmeti satın alan tüketicilerin sayısına bağlı olmasını ifade etmektedir. Ağ etkileri, elektrik veya doğal gaz piyasasına yeni giriş yapan bir tedarikçinin, verdiği hizmetin düzeyi üzerinden rekabet etmesini engelleyebilmektedir. Bu etkiler, tüketicilerin yerleşik teşebbüsten başka tedarikçilere geçiş yapmasını zorlaştırarak, rakip tedarikçiler için piyasaya giriş engeli teşkil edebilmektedir (Shelanski ve Sidak 2001, 8). Ağ etkileri ayrıca, ilave bir kullanıcıyı şebekeye bağlama maliyetine katlanmak yerine, örneğin şebekeyi güçlendirmek suretiyle, tüm kullanıcılara fayda sağlamanın tercih edilmesine neden olarak bazı tüketicilerin şebekeye erişimini engelleyebilmektedir<sup>8</sup> (Ehlers 2010, 57).

Geçtiğimiz yüzyılda, enerji şebekelerinin söz konusu nitelikleri nedeniyle, enerji sektöründe rekabetin mümkün ve istenir olmadığı düşüncesi hakim olmuş ve sektörde tekel niteliğindeki dikey bütünselik teşebbüsler faaliyet göstermiştir (Hariharan 2011).

1980’li yıllarda ise, Birleşik Krallık’taki *Thatcher* Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri’ndeki (ABD) *Reagan* Hükümeti, enerjinin üretiminin ve taşınmasının tamamen farklı faaliyetler olduğu düşüncesiyle, enerji sektöründe deregülasyon sürecini başlatmışlardır<sup>9</sup>. Bu çerçevede, enerji şebekelerini, tüm kullanıcılara ayrımcı olmayan koşullarda taşıma hizmeti sunacak birer “ortak taşıyıcı (*common carrier*)” haline getiren düzenlemeler yapılmıştır (Hariharan 2011). Deregülasyon sürecinde, enerji sektörü, rekabetin mümkün olduğu üretim ve tedarik (toptan satış ve perakende satış) faaliyetleri bakımından rekabetçi hale getirilmeye çalışılmış; doğal tekel nedeniyle etkili bir rekabetin mümkün olmadığı iletim ve dağıtım faaliyetleri bakımından ise sektörel düzenlemelere tabi kılınmıştır.

Enerji sektöründe etkin rekabetin tesisi için, geleneksel olarak dikey bütünselik olan ve bir kısmı tekel yapıdaki enerji şirketlerinin ayrıştırılması gerektiği düşüncesinin yaygınlık kazanmasıyla birlikte, söz konusu yeniden yapılanma modeli, 1990’lı yılların sonundan itibaren AB’de de benimsenmeye başlamıştır.

## 1.2. Enerji Sektöründe Ayrıştırmanın Önemi

Ayrıştırma; enerji, telekomünikasyon, posta ve demiryolu taşımacılığı gibi hizmetlerin tüketicilere ulaştırılması için gerekli şebeke altyapısını

<sup>8</sup> Tüm tüketicilere makul fiyatlarla ve koşullarla hizmet sağlama zorunluluğunu ifade eden evrensel hizmet yükümlülüğü, bu tür durumların ortaya çıkmasını engellemek üzere düzenlenmektedir.

<sup>9</sup> Şebeke sektörlerinin deregülasyon süreci, 1984 yılında, ABD’de telekomünikasyon devi *AT&T*’nin bölünmesi ve Birleşik Krallık’ta *British Telecom*’un özelleştirilmesiyle başlamış olup, telekomünikasyon sektöründeki gelişmeler kısa zamanda enerji sektöründe de benzer süreçlerin yaşanmasına neden olmuştur (Newbery 2002, 24).

barındıran dikey bütünleşik teşebbüslerin yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir<sup>10</sup>. Ayırıştırma uygulaması ile, şebeke endüstrilerinde faaliyet gösteren dikey bütünleşik yapılarda, rekabete açılabilir durumdaki kısımların, rekabetin mümkün olmadığı kısımlardan ayrıştırılması hedeflenmektedir.

Ayırıştırma uygulamasının kapsamı konusunda yapılacak seçim, sektörden sektöre farklılık gösterecektir (Mulder vd. 2005, 23). Telekomünikasyon, posta ve demiryolu taşımacılığı gibi şebeke endüstrilerinde, enerji sektöründe geçerli olan ölçüde bir ayırıştırma söz konusu değildir. Bu durum, siyasi direnç, sektörlerin teknik özellikleri, yeniden yapılandırma maliyetlerinin potansiyel büyüklüğü, alınan tedbirlerin rekabeti artırma amacıyla orantılı olmasını ifade eden orantılılık prensibinin<sup>11</sup> varlığı ile kamusal ve evrensel hizmet yükümlülüğü gibi kamu politikası meseleleriyle açıklanmaktadır (Ehlers 2010, 120). Elektrik ve doğal gazın taşınmasının alternatif bir yolu bulunmadığından, enerji şebekelerinin doğal tekel niteliği, diğer şebeke endüstrilerine kıyasla daha güçlüdür (Midttun 2001). Ayrıca, yine diğer sektörlerle kıyasla teknik açıdan daha basit ve ekonomik yönden daha sağlıklı olduğundan, enerji sektöründe daha kapsamlı bir ayırıştırma uygulaması kolaylıkla gerçekleştirilebilmektedir<sup>12</sup> (Ehlers 2010, 124).

Enerji sektörü, sayılan nedenlerle diğer şebeke sektörlerinden farklılık arz ettiğinden, bu çalışmada yalnız elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki ayırıştırma uygulamaları üzerinde durulacaktır. Elektrik ve doğal gaz piyasaları çeşitli yönleriyle birbirlerinden ayrılmakla birlikte, şebeke faaliyeti ile üretim ve tedarik gibi ticari faaliyetler arasındaki temel çıkar çatışmasının iki piyasa açısından da geçerli olması nedeniyle, söz konusu piyasalarda ayırıştırma gereksinimi aynı şekilde ortaya çıkmakta ve aynı çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır (Cabau 2010,

<sup>10</sup> Dikey bütünleşik teşebbüslerin hem nihai ürün pazarında faaliyet gösterdiği, hem de alt pazardaki potansiyel rakiplerine zorunlu girdileri tedarik ettiği sektörlerden biri de yazılım sektörü olup, bu sektörde dikey bütünleşmeye izin verilip verilmeyeceği konusu tartışmalıdır (Höffler ve Kranz 2007, 1). *Willis ve Hughes* (2008, 154), Komisyon'un, *Microsoft*'un işletim sistemi ve uygulaması faaliyetlerinin ayrıştırılması konusundaki değerlendirmesinin, enerji sektöründeki ayırıştırma değerlendirmelerine benzer olduğunu ifade etmektedir. Avrupa Topluluğu Mahkemelerince onanan kararında Komisyon, *Microsoft*'a ayrımcı olmayan ve makul koşullarda lisanslama yükümlülüğü getirmekle yetinmiştir. *Case T-201/04, Microsoft v Commission*, 17 September 2007.

<sup>11</sup> Orantılılık prensibi, izleyen bölümlerde ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

<sup>12</sup> Demiryolu taşımacılığı sektöründe, hukuki ayırıştırma daha ileri ayırıştırma yöntemleri, en azından bu dönemde çok yüksek maliyetli ve ekonomik anlamda dezavantajlı olarak görülmektedir. Nitekim, Birleşik Krallık'ta uygulanan mülkiyet ayırıştırması başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bkz. *OECD* (2001, 43). Telekomünikasyon sektöründe, teknolojik gelişmeler sonucunda alternatiflerin artmasıyla birlikte şebekelerin tekel niteliği zayıfladığından, şebekeye üçüncü kişi erişiminin ve şebeke bağlantısının düzenlemeye tabi tutulması yeterli görülmektedir. Posta hizmetleri ise, özellikle evrensel hizmet gereksinimleri kapsamında yasal tekel olmaya devam etmektedir (Ehlers 2010, 120-124).

101). Bu çerçevede, ayrıştırma konusundaki yaklaşımlar ve değerlendirmeler bakımından, elektrik ve doğal gaz piyasaları arasında bir ayrıma gitmeye gerek bulunmadığı düşünülmektedir<sup>13</sup>.

Enerji sektöründe genellikle, dikey bütünleşik yapı içerisinde sektörel düzenlemeye tabi tutulan doğal tekel niteliğinde bir şebeke birimi ve potansiyel olarak rekabetçi nitelikteki alt ve üst pazarlarda pazar gücüne sahip bulunan birimler söz konusudur. Böyle bir durumda, dikey bütünleşik şirketin, şebeke faaliyetindeki tekel avantajını alt ya da üst pazarlarda kötüye kullanma olasılığı gündeme gelmektedir (Davies ve Waddams Price 2007, 2).

İletim ve dağıtım şebekelerini<sup>14</sup> elinde tutan hakim durumdaki teşebbüsler, elektriğin ve doğal gazın tüketicilere ulaştırılması imkanını kontrol ettiklerinden, şebekeye erişim konusu, en önemli pazara giriş engellerinden birini teşkil etmektedir. Piyasa aksaklığı bulunmayan alt ve üst pazarlarda rekabetin sağlanabilmesi için, bu pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin, doğal tekel niteliğindeki şebeke hizmetlerinden adil bir şekilde ve makul fiyatlarla faydalanmasının sağlanması gerekmektedir (Cameron 2002, 23-24).

Enerji şebekeleri, alt ve üst pazarlarda faaliyet gösteren enerji şirketleri için olmazsa olmaz öneme sahip olduğundan, rekabetçi piyasaların oluşması, enerji arz zincirinin doğal tekel niteliğindeki halkalarını kontrol eden şirketlerin ayrımcı şekilde davranmamasına bağlıdır.

Tarife ve fiyat ayrımcılığı uygulaması, sektörel düzenlemeler yoluyla kolaylıkla önlenilemekle birlikte, fiyat dışı ayrımcı davranışlar, uygulamada önemli bir sorun teşkil etmektedir. Sektörel düzenlemeler, fiyat dışı ayrımcı davranışların önüne geçemediğinden, dikey bütünleşik şirketler, alt ve üst pazarlardaki rakiplerini sabote etmeye yönelik davranışlar içerisine girebilmektedirler. Bilgi akışında ayrımcılık, herhangi bir gerekçe bulunmaksızın hizmetin sunulmasında geç kalınması, karmaşık sözleşmesel yükümlülükler ve çok yüksek tutarda banka garantileri talep edilmesi gibi uygulamalar, pratikte ortaya çıkan “sabotaj” yollarından bazılarıdır (Höffler ve Kranz 2007, 2).

<sup>13</sup> Literatürde, doğal gazda ithalata bağımlılık nedeniyle, *Gazprom* gibi güçlü dikey bütünleşik şirketlerle pazarlık edebilmek bakımından, doğal gaz piyasasında dikey bütünleşik yapılara, elektrik piyasasına kıyasla daha fazla müsamaha gösterilebileceğini ifade eden görüşler bulunmakta ve bu açıdan iki piyasa arasında bir ayırım yapılmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de gerekçelendirileceği üzere, kanımızca bu tür bir ayrıma gerek bulunmamaktadır.

<sup>14</sup> Doğal gaz piyasasında, iletim ve dağıtım şebekelerinin yanı sıra, depolama tesisleri ve sıvılaştırılmış doğal gaz (*Liquefied natural gas* - LNG) terminalleri bakımından da ayrıştırma yapılması gereğinden söz edilmekle birlikte, ayrıştırma konusundaki tartışmalar büyük ölçüde iletim ve dağıtım faaliyetleri üzerinde yoğunlaşmaktadır (Gao 2008, 18). Bu doğrultuda, bu çalışmada, iletim ve dağıtım şebekelerindeki ayrıştırma uygulamaları esas alınacaktır.

Şebeke faaliyetleri ile ticari faaliyetler arasında çıkar çatışmasına neden olan dikey bütünleşme, şirketlerin, alt ya da üst pazarlardaki rekabetin artmasından çekinerek şebeke altyapısına yatırım yapmaktan kaçınmalarına (*strategic investment withholding*)<sup>15</sup> da neden olmaktadır.

Şebeke yatırımları, rekabetçi bir enerji sektörü için önemli olup, gerek rekabet hukuku uygulaması, gerekse sektörel düzenlemeler ile şebeke yatırımlarının desteklenmesine çalışılmaktadır. Şebeke ve bağlantı kapasitesinin yeterli olması da, hem rekabetin oluşması, hem de arz güvenliğinin sağlanması açısından önemlidir. Bununla birlikte, dikey bütünleşik şirketler, yeterli kapasiteye sahip olsalar dahi, kapasite kullandırmaktan kaçınmak (*capacity withholding*) yoluyla pazar güçlerini kötüye kullanabilmektedirler (Ehlers 2010). Ayırıştırma uygulaması ile bu potansiyelin de ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır.

Ayırıştırma, dikey bütünleşik bir şirketin, farklı faaliyetleri arasında maliyet ve kar-zarar aktarımlarını içeren çapraz sübvansiyon uygulamasını engellemek için de uygun bir araç olarak görülmektedir (Akcollu 2003, 37).

Ayırıştırmadan beklenen diğer faydalar, enerji sektöründe şeffaflığın artırılması, teşebbüslerin doğru bilgiye ulaşmasının kolaylaşması, piyasa kapama<sup>16</sup> riskinin ortadan kaldırılması ve böylece rekabetin artırılması, piyasaların daha etkin şekilde düzenlenmesinin sağlanması sonucu sektörel düzenlemenin etkisinin artırılması olarak sayılabilecektir.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde görüleceği üzere, genellikle, iletim şebekeleri bakımından, dağıtım şebekelerine kıyasla daha kapsamlı ayırıştırma modellerinin uygulanması öngörülmektedir. Bu durumun gerekçeleri arasında, şebeke kısıtlarının genellikle iletim seviyesinde söz konusu olması; özellikle arz güvenliğinin sağlanması perspektifinden, yatırımların teşvikinin iletim seviyesi bakımından daha önemli olması; rakip üreticilere kapasite tahsisi konusunda ayrımcılık riskinin esas itibarıyla iletim faaliyeti bakımından ortaya çıkması sayılabilecektir. Öte yandan, dağıtım şebekelerinin, nihai tüketicilerle sürekli temas halinde olmaları nedeniyle, müşterileri tedarikçi seçimi konusunda etkilemeye ve rakip tedarikçileri piyasa dışında bırakmaya yönelik davranışlar sergileme olasılıkları çok yüksektir. Ayrıca, iletim faaliyeti bakımından olduğu gibi, dağıtım faaliyeti bakımından da, rakip üreticilere yönelik ayrımcı davranışlar

<sup>15</sup> Yatırım yapmaktan kaçınma, dikey bütünleşik şirketlerin, kendi üretim faaliyetlerine ve dolayısıyla da tüm grubun çıkarlarına zarar vereceği düşüncesiyle, şebeke bağlantı kapasitesini artırma güdüsüne sahip olmamasını ifade etmektedir (Balmert ve Brunekreeft 2009, 3).

<sup>16</sup> Piyasa kapama, potansiyel rakiplerin alt veya üst pazarlara girişinin bir veya birden fazla teşebbüs tarafından bir dizi eylemle engellendiği stratejik davranış olarak tanımlanmaktadır (Rekabet Kurumu 2010, 77).

söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla, etkili bir ayrıştırma ihtiyacı, hem iletim hem de dağıtım faaliyeti bakımından ortaya çıkmaktadır<sup>17</sup> (Cabau 2010, 183). Bu çerçevede, çalışmada, iletim ve dağıtım faaliyetleri bakımından temel bir ayrıma gidilmeyecek; yapılacak inceleme ve değerlendirmeler büyük ölçüde, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin her ikisi bakımından da geçerli olacaktır.

### **1.3. Ayrıştırma Modelleri**

En basit ayrıştırma yöntemi olan muhasebe ayrıştırması ile en radikal ayrıştırma yöntemi olan mülkiyet ayrıştırması arasında kalan çok sayıda ayrıştırma modeli bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, en sık gündeme gelen ve tartışılan ayrıştırma modellerinin temel niteliklerine kısaca yer verilecektir.

#### **1.3.1. Muhasebe Ayrıştırması**

Muhasebe ayrıştırması; dikey bütünleşik şirketlerin, iletim ve dağıtım faaliyetlerini ayrı tüzel kişilikler altında sürdürüyor gibi, bu faaliyetlere ilişkin olarak ayrı muhasebe kayıtları tutmalarını ifade etmektedir. Bu durumda, şebeke faaliyetleri için ayrı birer bilanço ve gelir tablosu hazırlanması; bu faaliyetlere ilişkin muhasebe kurallarının, varlık ve yükümlülüklerin, gelir ve giderlerin, amortismanların ve karın net biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Muhasebe ayrıştırması yönteminin esas amacı, dikey bütünleşik şirketlerin faaliyet süreçlerinin şeffaf hale getirilmesi yoluyla, şebeke faaliyetleri ile rekabete açık faaliyetler arasında maliyet ve kar-zarar aktarımlarını içeren çapraz sübvansiyonun önlenmesidir.

#### **1.3.2. Yönetim Ayrıştırması**

Yönetim ayrıştırması (ya da operasyonel ayrıştırma); şebekeyi yöneten birimin, yöneticilerinin ve çalışanlarının atanmasında ve karar alma mekanizmalarında, dikey bütünleşik yapıdan ve diğer birimlerden bağımsız davranabilmesinin sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Bu ayrıştırma modelinde, ana şirketin, şebeke biriminin günlük faaliyetlerine ve kararlarına müdahale etmemesi ve kararların yalnız şebeke biriminin çıkarları doğrultusunda alınması gerekmektedir.

*Cameron* (2002, 26), yönetim ayrıştırmasını, fonksiyonel ayrıştırmanın bir parçası olarak görmekte ve fonksiyonel ayrıştırma başlığı altında değerlendirmektedir.

---

<sup>17</sup> *Pollitt* (2007a, 296) de, iletim ve dağıtım faaliyetleri arasındaki ayrımın büyük ölçüde ortadan kalktığını ve bu iki faaliyet bakımından ayrıştırma konusunda farklı yaklaşımlar sergilenmesine gerek bulunmadığını ifade etmektedir.

### 1.3.3. Fonksiyonel Ayrıştırma

Fonksiyonel (ya da organizasyonel) ayrıştırma; dikey bütünleşik şirketin entegre faaliyetlerinin, ayrı faaliyetler olarak değerlendirilmesi ve başında farklı yöneticilerin bulunduğu farklı departmanlar tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Fonksiyonel ayrıştırma yönteminde, şebeke biriminin, dikey bütünleşik yapıda yer alan diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsız şekilde faaliyet gösterebilmesi için gerekli insan kaynağı ile fiziksel ve finansal kaynaklara sahip olması sağlanmaktadır. Ayrıca, şebeke faaliyetleri ile ticari faaliyetler arasında oluşturulacak “Çin Seddi” ile bilgi değişiminin ve iletişimin büyük ölçüde sınırlandırılması yoluyla, bir departmanın, diğerlerinden rekabete duyarlı bilgiler edinmesinin ve böylece üçüncü taraflara ayrımcılık yapılmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

### 1.3.4. Hukuki Ayrıştırma

Hukuki ayrıştırma (ya da tüzel kişilik ayrıştırması); dikey bütünleşik teşebbüsün farklı faaliyetlerinin farklı tüzel kişilikler altında yürütülmesini ifade etmektedir.

Şebeke faaliyetleri ile rekabete açık faaliyetlerin farklı tüzel kişilikler tarafından gerçekleştirilmesini öngören hukuki ayrıştırma, daha dar kapsamlı ayrıştırma yöntemlerini de kapsamakta ve faaliyetlerin fonksiyonel ayrıştırma ilkelerine göre yürütülmesini içermektedir.

Öte yandan, hukuki ayrıştırma, bağlı şirketlerin ticari faaliyetlerinin birbirlerinden ve holding şirketinden etkilenmesi ve rekabetçi davranışların koordinasyonu imkanını tümüyle ortadan kaldırmamaktadır.

### 1.3.5. Bağımsız İletim Operatörü<sup>18</sup>

Başta Almanya ve Fransa olmak üzere, AB üyesi bir dizi ülkenin mülkiyet ayrıştırmasına alternatif olarak sundukları bağımsız iletim operatörü (BİO) modeli<sup>19</sup>, hukuki ayrıştırmanın bir miktar daha katı bir uygulaması olup, yapısal değişiklikler içermemektedir.

BİO modelinde, hukuki ayrıştırmaya ilişkin mevcut kurallar güçlendirilmekte; iletim operatörünün yönetim ve personel bakımından bağımsızlığını artırmaya yönelik olarak daha katı hükümler getirilmektedir<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *Independent Transmission Operator (Effective and Efficient Unbundling)*.

<sup>19</sup> Almanya ve Fransa'nın öncülüğünde, Avusturya, Bulgaristan, Yunanistan, Letonya, Lüksemburg ve Slovakya'dan oluşan grup, karşı oldukları mülkiyet ayrıştırması yöntemine alternatif olmak üzere hazırladıkları ayrıştırma modelini 29.01.2008 tarihinde Avrupa Parlamentosu Sanayi, Araştırma ve Enerji Komitesi başkanlığına sunmuşlardır.

<sup>20</sup> BİO konusunda daha detaylı bilgiye izleyen bölümde yer verilecektir.

### 1.3.6. Bağımsız Sistem Operatörü<sup>21</sup>

Mülkiyet ayrıştırmasına alternatif olarak sunulan bağımsız sistem operatörü (BSO) modeli, hukuki ayrıştırma ile mülkiyet ayrıştırması arasında yer almakta ve “ikinci en iyi çözüm” olarak nitelendirilmektedir.

Söz konusu ayrıştırma modelinde, mevcut şebeke sahipleri, şebekenin mülkiyetini ellerinde tutmaya ve şebeke faaliyetleri üzerinden, sektörel düzenlemeye tabi bir gelir elde etmeye devam etmektedir (Kroes 2007). Bununla birlikte, enerji üretim ve tedarik şirketlerinin, BSO’yu kontrol etmelerine yetecek nitelikte hisseye sahip olmalarına izin verilmemektedir. BSO, şebeke faaliyetleri konusundaki karar mercii ve şebeke kullanıcılarının tek muhatabıdır.

BSO modeli, “derin” ve “sığ” olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Derin BSO yönteminde, sistem operatörü, yatırım kararları alma ve uygulama gücüne sahiptir. Sığ BSO yönteminde ise, şebekenin günlük işletimine yönelik faaliyetler sistem operatörünce yürütülmekte; yatırım kararları ise dikey bütünlük yapı tarafından alınmaktadır.

### 1.3.7. Mülkiyet Ayrıştırması

Dikey bütünlük yapıların ayrıştırılmasındaki en ileri ve radikal aşama olan mülkiyet ayrıştırmasında, faaliyetlerin farklı tüzel kişilikler altında yapılandırılmasının ardından, her bir tüzel kişiliğin farklı kişilerin mülkiyetinde bulunması öngörülmektedir. Bu yöntemde, şebeke unsurlarının mülkiyeti ve işletimi, dikey bütünlük teşebbüsten tamamen farklı üçüncü kişilere devredilmektedir. Böylece, enerji üretim ve tedarik şirketleri, şebeke üzerinde doğrudan ya da dolaylı kontrole sahip olmamaktadır.

Farklı yollarla gerçekleştirilebilen mülkiyet ayrıştırması yönteminin en katı uygulaması, kamulaştırma/devletleştirmedir. Bu durumda, mülkiyetin tamamıyla kaybedilmesi söz konusu olup, şebeke sahibinin alıcıyı seçme imkanı dahi bulunmamaktadır. Bir diğer yöntem, şebekelerin zorunlu satış yoluyla mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasıdır. Bu yöntemde, çapraz hissedarlık tamamen önlenebileceği gibi, yalnızca kontrol ya da veto hakkı içeren çapraz hissedarlıkların engellenmesi yoluna da gidilebilmektedir. Mülkiyet ayrıştırmasının bir başka yolu ise, şebeke sahibinin mülkiyetten doğan haklarının ve dolayısıyla, şebekeye ilişkin kararları etkileme gücünün, hukuki ayrıştırma koşullarını aşacak biçimde kısıtlanmasıdır (Ehlers 2010).

Daha dar kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin, enerji sektöründeki dikey bütünlük yapılardan kaynaklı sakıncaları gidermekte yetersiz kaldığının görülmesiyle birlikte, mülkiyet ayrıştırması yöntemi ön plana çıkmaya ve uygulamadaki yerini almaya başlamıştır.

<sup>21</sup> *Independent System Operator.*



## BÖLÜM 2

# AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASI VE DİĞER UYGULAMA ÖRNEKLERİ İŞİĞINDA AYRIŞTIRMA

### 2.1. Avrupa Birliğı Uygulaması

Bu bölümde, AB enerji sektöründe ayırıştırmaya ilişkin hukuki çerçevede tarihsel süreçte gerçekleşen yaklaşım değışikliklerine ve üye ülkelerden ayırıştırma örneklerine yer verilecektir.

#### 2.1.1. Hukuki Zemin ve Tarihsel Süreçte Yaklaşım Değışiklikleri

AB enerji sektörü, 1950’li yıllarda, ortak politikalara ve koordineli bir ilerlemeye acilen ihtiyaç duyulan bir ekonomik politika alanı olarak görülmüştür (Ehlers 2010, 127). Avrupa Ekonomik Topluluğı’nu kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması’nda, enerji sektörü üzerine özel bir bölüm bulunmamaktadır. Bu durum, 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile değışmiştir (Diathesopoulos 2010, 5).

AB enerji sektörüne yönelik esaslı düzenlemeler, elektrik ve doğal gaz piyasalarına yönelik olarak yayımlanan direktiflerle<sup>22</sup> gerçekleştirilmiştir. 1990’lı yılların sonlarından günümüze uzanan süreçte yürürlüğe giren üç nesil enerji direktiflerinde ayırıştırma konusunda atılan adımlar ve tarihsel süreçteki yaklaşım değışiklikleri aşağıda alt başlıklar altında incelenecektir.

<sup>22</sup> AB direktifleri, üye ülkeler tarafından ulaşılmaması istenen sonuçları ortaya koyan metinlerdir. Üye ülkelerin, anılan sonuçları elde etmek üzere ilgili mevzuatlarını uyarlaması gerekmekte; ancak bunu ne şekilde gerçekleştireceklerinin kararı, üye ülkelere bırakılmaktadır.

### 2.1.1.1. Birinci Nesil Enerji Direktifleri

Enerji sektörüne yönelik ilk düzenlemeler, 1996 tarihli elektrik<sup>23</sup> ve 1998 tarihli doğal gaz<sup>24</sup> direktifleri ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu direktiflerde, ulusal enerji sektörlerinin tümüyle serbestleştirilmesi öngörülmemiş; yalnız bazı asgari standartlar belirlenmiştir.

Elektrik piyasasına ilişkin direktifte yönetim ayrıştırması öngörülmüş; doğal gaz piyasasına ilişkin direktifte ise muhasebe ayrıştırması yeterli görülmüştür. Her iki direktifte de, dikey bütünleşik teşebbüslerin, farklı piyasa faaliyetleri arasında “Çin Seddi” inşa etmek suretiyle, rekabete duyarlı bilgilerin gizliliğini koruması istenmiştir.

Avrupa Komisyonu (Komisyon), 14.09.2000 tarihinde, birinci nesil enerji direktiflerinin elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşme sürecine etkisini değerlendirmek üzere bir tür kamuoyu yoklaması gerçekleştirmiş ve sektörün paydaşlarından görüş almıştır. Paydaşların büyük çoğunluğu, ayrıştırma konusundaki mevcut yükümlülüklerin önemli ölçüde artırılması ve iletim şebekeleri bakımından hukuki ayrıştırmanın asgari yükümlülük olarak belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Paydaşların bir bölümü, hukuki ayrıştırmanın dahi yetersiz olduğunu belirterek, mülkiyet ayrıştırmasının benimsenmesini önermiştir (Cameron 2002, 348).

### 2.1.1.2. İkinci Nesil Enerji Direktifleri

1996 ve 1998 tarihli direktifleri yürürlükten kaldıran ikinci nesil direktifler, 2003 yılında yürürlüğe girmiştir<sup>25</sup>. 2003 tarihli enerji direktiflerinin iki temel özelliği, üçüncü kişi erişiminin düzenlenmeye tabi olması<sup>26</sup> ile tüm iletim şebekelerinde Temmuz 2007 tarihine kadar, muhasebe ayrıştırması ve yönetim ayrıştırmasının yanı sıra hukuki ayrıştırma gerçekleştirilmesinin öngörülmesidir. Söz konusu direktiflerde, dağıtım şebekeleri için de hukuki ayrıştırma öngörülmüş; küçük dağıtım şirketlerinin bu yükümlülükten muaf tutulabileceği düzenlenmiştir. Doğal gaz piyasasına ilişkin direktifte, depolama tesisleri ve sıvılaştırılmış doğal gaz terminaleri bakımından ise, yalnız muhasebe ayrıştırması zorunlu tutulmuştur.

<sup>23</sup> Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity.

<sup>24</sup> Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas.

<sup>25</sup> Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC ve Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

<sup>26</sup> *Regulated third party access.*

İkinci nesil direktiflerde, üye ülkeler tarafından uygulanması beklenen ayırıştırma yönteminin mülkiyet ayırıştırması olmadığına altı çizilmekle birlikte, söz konusu direktiflerin hazırlandığı dönemde, piyasaların rekabetçi şekilde işleyebilmesi için en uygun çözümün mülkiyet ayırıştırması olduğu konusunda genel bir kanaatin oluşmaya başladığı ifade edilmektedir. Bu dönemde, muhasebe ayırıştırması, fonksiyonel ayırıştırma ve hukuki ayırıştırma yöntemlerinin, amaçlanan hedeflere ulaşmakta yeterli olup olmayacağı konusunda bir netlik bulunmadığından, öncelikle daha dar kapsamlı ayırıştırma modellerinin uygulanması tercih edilmiştir (Cabau 2010, 90).

Komisyon, 04.04.2006 tarihinde on yedi üye ülkeye birer resmi bildirimde bulunarak ülkeleri, 2003 tarihli enerji direktiflerine aykırılık teşkil eden uygulamaları konusunda bilgilendirmiştir<sup>27</sup>. Söz konusu bildirimlerde esas olarak, ayırıştırma uygulamalarının yetersizliği nedeniyle, enerji (özellikle de dağıtım) şebekelerinin işletiminde bağımsızlığın sağlanamaması üzerinde durulmuştur. 10.01.2007 tarihinde ise Komisyon, enerji sektör araştırmasının nihai raporu<sup>28</sup> ile enerji sektörü ilerleme raporunu<sup>29</sup> yayımlamıştır. Bu iki rapor, Komisyon'un AB enerji politikasına yönelik stratejik incelemelerinin ve bu kapsamda, başta yeni enerji direktifleri olmak üzere enerji sektörüne yönelik çeşitli düzenlemelerin ortaya çıkmasına öncülük etmiştir.

Rekabet Genel Müdürlüğü Eski Direktörü *Philip Lowe* (2007), dikey bütünleşme meselesini, enerji sektör araştırması nihai raporunda tespit edilen sektörel sorunların en önemlisi olarak değerlendirmiştir. *Lowe*, sektör araştırması sonuçlarının, yürürlükteki enerji direktiflerinde öngörülen ayırıştırma yöntemlerinin yetersizliğini ortaya koyduğunu ifade etmiş ve mülkiyet ayırıştırmasının, piyasa kapama sorununun önlenmesinde en etkili yöntem olduğunu belirtmiştir.

Komisyon, Eylül 2007 tarihinde, 2003 tarihli enerji direktiflerinin revize edilmesi konusunda önerilerde bulunmuştur. Komisyon'un bu tutumu, 2003 tarihli direktiflerin bazı hükümlerinin henüz uygulanmaya başlamış olması ve istenen sonuçların elde edilip edilmediğinin izlenebilmesi için yeterli sürenin geçmemiş olması nedeniyle eleştirilmiştir.

<sup>27</sup> European Commission, "The Commission takes action against Member States which have not opened up their energy markets properly", IP/06/430, press release of 4 April 2006.

<sup>28</sup> Communication from the Commission, "Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)", COM(2006) 851 final, Brussels, 10.1.2007.

<sup>29</sup> Communication from the Commission, "Prospects for the internal gas and electricity market", COM(2006) 841, Brussels, 10.1.2007.

### 2.1.1.3. Üçüncü Nesil Enerji Direktifleri

Elektrik<sup>30</sup> ve doğal gaz<sup>31</sup> piyasalarına ilişkin 2009 tarihli direktiflerde, daha önceki düzenlemelerle alınan önlemlerin yetersiz kaldığından hareketle, etkin şekilde işleyecek bir enerji sektörünün oluşturulmasında ihtiyaç duyulan çerçevenin çizilmesine çalışılmıştır. Söz konusu direktiflerde, ancak dikey bütünlük teşebbüslerin şebekeye erişim ve yatırım konusunda rakipleri arasında ayrımcılık yapma güdüsünü tümüyle ortadan kaldıran bir ayrıştırma uygulamasının etkin olabileceği ifade edilmiş ve enerji iletim şebekeleri için, mülkiyet ayrıştırması, BSO ve BİO şeklinde üç alternatif çözüm öngörülmüştür.

Üçüncü nesil enerji direktiflerinde, iletim şebekelerinin ayrıştırılmasına yönelik ilk seçenek olarak yer alan mülkiyet ayrıştırması, iletim sistemine sahip teşebbüslerin her birinin iletim sistem operatörü olarak faaliyet göstermesini öngörmektedir. Bu çerçevede, aynı kişiler, hem bir iletim sistemini veya iletim sistem operatörünü; hem de üretim ya da tedarik faaliyeti gösteren bir teşebbüsü doğrudan veya dolaylı olarak kontrol edemeyecektir. Ek olarak, üretim veya tedarik faaliyeti gösteren bir teşebbüste doğrudan ya da dolaylı olarak kontrole veya herhangi bir hakka sahip olan kişiler, bir iletim sisteminin veya iletim sistem operatörünün denetim kurulu, yönetim kurulu ya da teşebbüsü hukuken temsil eden organların üyelerini atayamayacaktır. Yine, aynı kişiler, hem bir iletim sistemi veya iletim sistem operatörünün; hem de üretim ya da tedarik faaliyeti gösteren bir teşebbüsün denetim kurulunun, yönetim kurulunun veya teşebbüsü hukuken temsil eden organlarının üyesi olamayacaktır.

Direktiflerde öngörülen bir diğer seçenek, BSO'dur. BSO yönteminde, iletim şebekesinin mülkiyeti, dikey bütünlük yapıda kalmakta; ancak, sistemin işletimi, şebeke sahibinden farklı bir sahiplik yapısına sahip olan bağımsız bir işleticiye bırakılmaktadır. Söz konusu bağımsız işleticinin, mülkiyet ayrıştırmasına benzer şekilde, üretim veya tedarik faaliyeti gösteren bir teşebbüsle kontrol ilişkisi bulunmaması; BSO'nun yönetim ve denetim organlarına üye atayan ya da üye olan kişilerin, üretim veya tedarik faaliyeti gösteren bir teşebbüste aynı görevlerde bulunmuyor olması gerekmektedir. Bunlara ek olarak BSO, sistemin işletimi için gerekli finansal, teknik, fiziksel kaynaklara ve insan kaynağına sahip olduğunu göstermelidir. İletim şebekesinin sahibi, üçüncü kişilerin şebekeye erişimi, yatırım planlaması gibi konularda söz sahibi olmamaktadır. Bununla birlikte, şebeke sahibinin, BSO'nun faaliyetini yürütmek için ihtiyaç duyduğu işbirliği, destek ve bilgi değişimi ile BSO tarafından belirlenen ve sektörel

<sup>30</sup> Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.

<sup>31</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

düzenleyici kurum tarafından onaylanan yatırımların finansmanını sağlaması gerekmektedir.

Direktiflerde öngörülen son seçenek ise, BİO'dur. Bu seçenekte de, iletim sisteminin mülkiyeti dikey bütünleşik yapıda kalmakta; ancak, sistemin işleyişi, iletim sistemi ile aynı sahiplik altında olan farklı bir kişiye bırakılmaktadır. BİO'nun, faaliyetlerini sürdürmek için gerekli tüm kaynaklara sahip olması gereklidir. Bu çerçevede, BİO'nun, dikey bütünleşik yapının diğer bölümleri ile personel ve hizmet değişimi yapmasının önüne geçilmelidir. Bununla birlikte, BİO, sistem kullanıcıları arasında ayrımcılığa neden olmadığı, tüm kullanıcıların aynı koşullarla yararlanabildiği, üretim veya tedarik faaliyetlerindeki rekabeti engellemediği ve sektörel düzenleyici kurum tarafından onaylandığı durumda, dikey bütünleşik teşebbüsten hizmet tedarik edebilecektir. BİO'nun günlük faaliyetlerini yürütecek bağımsız yöneticiler, doğrudan ana şirket tarafından değil; BİO Denetim Kurulu tarafından atanacaktır. Söz konusu atama ve görevden alma işlemleri, düzenleyici kurumun denetimine tabidir. Bağımsızlığın temini bakımından, yöneticilerin ana şirketten şebeke birimine ve şebeke biriminden ana şirkete transferinde belirli bir sürenin (*cooling-off period*) geçmesi gerekmektedir. Dikey bütünleşik teşebbüsün, mevcut varlıkların yenilenmesi ve/veya yatırım projeleri için BİO'nun ihtiyaç duyduğu finansal kaynakları zamanında temin etmesi gereklidir. Direktiflerde, BİO'nun, kurumsal kimliği, iletişim adresleri, markası ve binası bakımından dikey bütünleşik teşebbüsten bağımsız olduğuna ilişkin kuşku yaratılmaması gerektiği vurgulanmaktadır. BİO'nun dikey bütünleşik teşebbüsten bağımsızlığının sağlanması için, bilgi teknolojileri sistemleri ve cihazlarının, güvenlik sistemlerinin, bilgi teknolojileri ve güvenlik sistemleri alanlarında hizmet aldıkları danışman ve yüklenicileri ile muhasebe sistemlerinin denetçilerinin de ortak olmaması gerekmektedir.

Direktiflerde, bu son ayrıştırma seçeneğine ilişkin özel bir hükme yer verilmiş ve Komisyon'un, 03.03.2013 tarihine kadar, Avrupa Parlamentosu'na ve AB Konseyi'ne, BİO yöntemi ile etkin ve etkili bir ayrıştırma sağlanıp sağlanmadığını değerlendiren ayrıntılı bir rapor sunması öngörülmüştür. Buna göre, Komisyon, BİO'nun, şebekeye ayrımcı olmayan ve adil koşullarla erişim sağlamakta, düzenlemeleri etkili hale getirmekte, şebekeyi piyasa ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde genişletmekte, bağımsız biçimde yatırım yapmakta, bağlantı altyapısını geliştirmekte, sektörde etkili rekabeti ve arz güvenliğini sağlamakta yetersiz kaldığı sonucuna ulaşırsa, 03.03.2014 tarihine kadar, şebeke işleticisinin tam anlamıyla bağımsız olmasını sağlayacak düzenleme önerilerinde bulunacaktır. Söz konusu hükümler çerçevesinde, BİO yöntemi, dikey bütünleşik teşebbüs bünyesindeki şebekelerin bağımsız şekilde faaliyet gösterebileceğinin ortaya konulması için teşebbüslere verilen son bir fırsat olarak değerlendirilmektedir (Cabau 2010).

Üçüncü nesil enerji direktiflerinde, dağıtım şebekelerine ilişkin olarak benimsenen ayrıştırma yöntemi ise hukuki ayrıştırma olmuş; daha kapsamlı ayrıştırma yöntemlerine, en azından bu aşamada, gerek görülmemiştir. Komisyon (EC 2007b, 4), dağıtım seviyesinde daha ileri ayrıştırma yöntemlerinin faydalarının, maliyetlerini telafi edecek kadar yüksek olmadığını belirtmiş ve dağıtım faaliyeti bakımından bu aşamada daha kapsamlı bir ayrıştırma yönteminin benimsenmesinin orantısız olabileceğini ifade etmiştir. Bu çerçevede, hukuki ayrıştırmanın, etkilerinin tam anlamıyla ortaya çıkabileceği bir süre boyunca uygulanmasının ve rekabetin sağlanması bakımından yeterli olmadığına kanaat getirilmesinin ardından, mülkiyet ayrıştırması yönteminin benimsenmesi söz konusu olabilecektir.

Üçüncü nesil direktiflerde, dağıtım faaliyeti bakımından, ikinci nesil direktiflere benzer şekilde, ayrı bir tüzel kişilik oluşturulmasının yanında, organizasyon ve karar verme mekanizmalarının diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsız kılınması öngörülmüştür. Bu çerçevede, dağıtım sistem operatörü yönetiminin, diğer piyasa faaliyetlerinin günlük işleyişine iştirak etmemesi, yönetimde çalışan personelin bağımsızlığının sağlanması, şebekenin işletimine ve geliştirilmesine yönelik karar alma mekanizmalarının dikey bütünleşik yapıdan bağımsız hale getirilmesi, faaliyetlerin sürdürülmesi için gerekli kaynaklara sahip olunması gibi önlemler ortaya konulmuştur. Ana şirketin, yalnızca, yıllık finansal planı onaylama, dağıtım şirketinin borçlanmasına genel bir limit getirme gibi koordinasyon mekanizmalarına sahip olması; ancak, dağıtım şirketinin günlük faaliyetlerine karışmaması öngörülmüştür. Direktiflerde ayrıca, iletişim ve marka açısından, dikey bütünleşik teşebbüsün tedarik biriminin, dağıtım şirketinden bağımsız olduğuna ilişkin kuşku yaratılmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Yüz binden az sayıda müşteriye sahip olan dağıtım şebekeleri bakımından ise bir istisna getirilerek, bu şebekelerin, hukuki ve fonksiyonel ayrıştırma yükümlülüğünden muaf tutulabileceği düzenlenmiştir.

Üçüncü nesil direktiflerde ayrıca, BSO'lar ve BİO'lar ile hukuki olarak ayrıştırılmış dağıtım şebekeleri bakımından, şebeke faaliyetinin, diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsızlığını sağlayabilmek üzere alınacak tedbirleri içeren bir uyum programı (*compliance programme*) hazırlanması öngörülmektedir. Uyum programı çerçevesinde hazırlanacak yıllık raporun, uyum programını izleyen uyum görevlisi (*compliance officer*) tarafından düzenleyici kuruma sunulması ve yayımlanması gerekmektedir. Direktiflerde, şebeke sahibinin getirilen yükümlülüklerle uyup uymadığının denetlenmesi konusunda, düzenleyici kurumların yanı sıra rekabet otoritelerine de izleme görevi verilmiştir.

Üçüncü enerji paketinde, doğal gaz depolama faaliyetleri bakımından ise, fonksiyonel ayrıştırma ve hukuki ayrıştırma yükümlülüğü getirilmiştir.

## 2.1.2. Üye Ülkelerde Ayrıştırma Uygulaması

### 2.1.2.1. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık, enerji sektörünün serbestleştirilmesi ve rekabetçi hale getirilmesi konusunda öncü ülkelerden biri olarak kabul edilmektedir. Enerji arzı tümüyle özel sektörün elinde bulunan İngiltere, AB’de şebekelerin en ileri düzeyde ayrıştırmaya tabi tutulduğu ülkelerin başında gelmektedir. İskoçya’da ise, mevcut durumda, yatırım kararları alma ve uygulama gücüne sahip olmayan sığ BSO modeli uygulanmaktadır.

*British Gas*’ın 1997 yılında mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasıyla birlikte, sonradan *National Grid* tarafından satın alınan iletim şirketi *British Gas* ile tedarik şirketi *Centrica* ortaya çıkmıştır. Söz konusu ayrıştırma uygulamasından doğan maliyetlerin en önemlisi, bilgi-iletişim sistemlerinin değişiminden kaynaklanmış ve bu maliyetlerin telafisi için iki yıllık bir süre yeterli olmuştur (Mulder vd. 2005, 32). Ayrıştırma sonrasındaki on yıllık sürede *National Grid* hisselerinin değeri ikiye, *Centrica* hisselerinin değeri ise üçe katlanmıştır (Riley 2008, 3).

*British Gas*’ın ayrıştırılmasını, dağıtım ve perakende satış faaliyetleri için ayrı lisansların getirilmesiyle birlikte, bölgesel elektrik şirketlerinin gönüllü olarak ayrıştırılması izlemiştir (Davies ve Waddams Price 2007, 1).

Birleşik Krallık uygulamasına ilişkin olarak farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Komisyon (EC 2007a, 62), enerji sektör araştırması raporunda, Birleşik Krallık örneğinin, mülkiyet ayrıştırması uygulamasının, şebeke şirketinin davranış biçiminde önemli değişikliklere yol açtığına bir kanıtı niteliğinde olduğunu belirtmektedir. Öte yandan, Birleşik Krallık uygulamasındaki başarının mutlaka mülkiyet ayrıştırmasının bir sonucu olmadığı da dile getirilmektedir. Birleşik Krallık’ın kısa bir süre öncesine kadar doğal gazda net ihracatçı konumunda bulunması, elektrik piyasasının özelleştirmeler öncesinde ayrıştırılmış olması, *British Gas*’ın gönüllü şekilde ayrıştırılması, anayasal zeminin elverişli olması, güçlü bir sektörel düzenleyici kurumun varlığı, enerji şebekelerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi olmasının lisans koşulları arasında yer alması gibi unsurların ve hayata geçirilen sektörel düzenlemelerin, bu başarıda önemli bir payı bulunduğu ifade edilmektedir (Ehlers 2010, 239; Bolle ve Breitmoser 2006, 18; Günaydın 2009, 106).

Birleşik Krallık'ta uygulanan mülkiyet ayrıştırmasının yatırımlar üzerindeki etkisi konusunda da farklı görüşler mevcuttur. *Wright*'a (2006) göre, mülkiyet ayrıştırması, *British Gas*'ın şebeke yatırımlarında düşüşe neden olduğundan, Birleşik Krallık örneği, mülkiyet ayrıştırmasını destekleyici olmanın aksine, rekabetin sağlanması için hukuki ayrıştırmanın yeterli olduğunun göstergesidir. *Riley* (2008, 2) ise, Birleşik Krallık'taki mülkiyet ayrıştırmasının, yeni yatırımları teşvik ettiğini belirtmektedir. Ayrıştırma uygulamasıyla birlikte dört yeni sıvılaştırılmış doğal gaz terminali ve Norveç boru hattı faaliyete geçmiştir.

Birleşik Krallık uygulamasına ilişkin bir diğer tespit, ayrıştırmanın, enerji toptan ve perakende satış faaliyetleri ile üretim ve perakende satış faaliyetlerinin bütünleşmesini artırdığı ve bu durumun rekabet açısından endişe yarattığı yönündedir (Ehlers 2010).

### 2.1.2.2. Almanya

Almanya'da, dikey bütünleşik enerji şirketleri halihazırda 2003 tarihli enerji direktiflerine paralel şekilde hukuki ayrıştırmayı ve yönetim ayrıştırmasını hayata geçirmiş durumdadır. Ülkede, 2005 yılında sektörel düzenleyici kurum oluşturulmuş ve şebeke tarifelerinde önemli düşüşler kaydedilmiştir (Pielow ve Ehlers 2008a, 10). Öte yandan, ayrıştırmaya ilişkin düzenlemeler, direktiflerdeki asgari yükümlülüklerin ötesine geçmemiştir (Francesca 2010, 22).

Almanya, AB enerji direktiflerinde, mevcut düzenlemelerin etkilerinin görülebilmesi için yeterli süre geçmeden daha kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin ortaya atıldığı eleştirisini yapan üye ülkelerden biridir. Bu çerçevede, Almanya'nın, hukuki ayrıştırmanın ve yönetim ayrıştırmasının biraz daha katı bir uygulaması olarak kabul edilen BİO yönteminden daha ileri bir ayrıştırma yöntemini benimsemeyeceği ifade edilmektedir (Ehlers 2010, 273). Bununla birlikte, *Lohmann* (2009, 102-103), Almanya'da 2008 yılından itibaren dikey bütünleşik yapılar için şebekelerin stratejik öneminin azalmaya ve mülkiyet ayrıştırmasının ortaya çıkmaya başladığını belirtmektedir. Yazar, doğal gaz ticareti alanında faaliyet gösteren *ExxonMobil*'in ve *Shell*'in sahip oldukları şebekeleri 2007 yılı sonunda elden çıkarmalarını bu duruma örnek olarak göstermekte ve zaman içinde bu tür örneklerin artacağını dile getirmektedir. Nitekim, Komisyon'un 23.08.2011 tarihinde izin verdiği işlem sonucunda, dikey bütünleşik enerji şirketi *RWE*, Almanya'nın en büyük elektrik iletim sistem operatörlerinden biri olan *Amprion*'daki çoğunluk hisselerini elden çıkararak, kontrolü devretmiştir<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> European Commission, "Mergers: Commission clears acquisition of Amprion by Molaris and Commerz Real", IP/11/980, press release of 23 August 2011.



### 2.1.2.3. Hollanda

Hollanda’da ayrıştırma konusundaki düzenlemeler, tarihsel olarak, AB enerji direktiflerinde getirilen yükümlülüklerin önünde gitmiştir (Francese 2010, 23). Ülkede, elektrik iletim sistem operatörü *TenneT* 2001 yılında; doğal gaz iletim şebekesi ise 2005 yılında mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmuştur.

Enerji sektörü büyük ölçüde kamunun elinde olan, dağıtım ve perakende satış faaliyetleri genellikle belediyeler eliyle yürütülen Hollanda’da, 2011 yılından itibaren elektrik ve doğal gaz dağıtım şebekelerinde de bir tür mülkiyet ayrıştırması öngörülmüştür. “Ekonomik mülkiyet<sup>33</sup>” adı verilen bu ayrıştırma modelinde, şebeke operatörleri, yalnızca şebekenin yasal sahiplerinin müdahalesi olmaksızın şebekeyi işletme hakkına sahip olmayıp, şebeke faaliyetlerinden elde edilen karın tümünde hak iddia edebilmekte ve potansiyel zararlardan tek başına sorumlu olmaktadır (Pielow ve Ehlers 2008b, 6).

Literatürde, Hollanda deneyiminin, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin içinde buldukları çıkar çatışmasının ortadan kaldırılmasına iyi bir örnek teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

### 2.1.2.4. İspanya

İspanya’da, enerji sektörüne ilişkin direktiflerin yürürlüğe girmesinden çok daha önce, 1985 yılında, elektrik iletim şebekeleri mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmuştur. Söz konusu ayrıştırma uygulaması, enerji şirketlerinin özelleştirilmesinden önce gerçekleştirilmiştir. Doğal gaz iletim şebekesi ise 2003 yılından itibaren mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmuştur.

*Lowe* (2007, 31), İspanya doğal gaz piyasasında gerçekleştirilen mülkiyet ayrıştırması sonrasında sıvılaştırılmış doğal gaz terminallerinin sayısında önemli bir artış olduğunu ifade etmektedir. Öte yandan, sektörel düzenlemeler kapsamında, ayrıştırma uygulaması ile eş zamanlı olarak alınan diğer tedbirlerin, İspanya enerji sektöründeki rekabetin gelişmesinde en az mülkiyet ayrıştırması kadar etkili olduğu belirtilmektedir (Günaydın 2009, 118).

### 2.1.2.5. Fransa

Elektrik ve doğal gaz piyasaları büyük ölçüde yoğunlaşmış durumda olan Fransa’da iletim şebekeleri, ikinci nesil enerji direktiflerinin yürürlüğe girmesinin ardından, dikey bütünleşik yapıda yer alan diğer piyasa faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılmıştır.

---

<sup>33</sup> *Economisch eigendom.*

Fransa’da, halihazırda yürürlükte olan ayrıştırma düzenlemeleri, ikinci nesil enerji direktiflerindeki asgari koşulları karşılamakta; bunların ötesine geçen hükümler içermemektedir (Francesse 2010, 23). Üstelik, dikey bütünleşik şirketlerin ortak insan kaynakları ve muhasebe birimlerine sahip olmaya devam etmesi ve şirketler arasındaki bilgi alışverişinin yeterince kısıtlanmaması nedeniyle, hukuki ayrıştırmanın, mevzuat değişikliğinden ibaret olduğu ifade edilmektedir (Günaydın 2009, 111).

Mülkiyet ayrıştırması uygulamasına şiddetle karşı çıkan Fransa, hukuki ayrıştırmanın biraz daha katı bir uygulaması olan BİO yöntemini benimseyeceğinin sinyallerini vermiştir.

## 2.2. Diğer Uygulama Örnekleri

### 2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD elektrik ve doğal gaz piyasalarında ayrıştırma uygulaması, Federal Enerji Düzenleme Komisyonu’nun (*FERC*) düzenlemeleriyle şekillenmiştir.

Elektrik piyasasında, 1996 yılında yapılan düzenleme<sup>34</sup> ile dikey bütünleşik teşebbüsler, fonksiyonel ayrıştırma uygulamaya ve iletim şebekeleri için BSO oluşturmaya teşvik edilmiştir. 1999 tarihli düzenleme<sup>35</sup> ile, BSO modelinin yanı sıra mülkiyet ayrıştırması teşvik edilmiş; ancak teşebbüslere bu doğrultuda herhangi bir zorunluluk getirilmemiştir (Stern 2011).

Doğal gaz piyasasında ise, ayrıştırmaya yönelik ilk düzenleme<sup>36</sup>, 1985 yılında doğal gaz taşıma ve ticaret faaliyetlerinde isteğe bağlı fonksiyonel ayrıştırma uygulamasının getirilmesidir. 1992 tarihli düzenleme<sup>37</sup> ile, doğal gaz iletim hatlarının ve depolama tesislerinin hukuki ayrıştırmaya tabi tutulması zorunlu kılınmıştır. 2003 tarihli düzenlemede<sup>38</sup> ise, BSO modeli ve mülkiyet ayrıştırması teşvik edilmiştir (Gao 2010).

ABD’de, AB’den farklı olarak, ayrıştırma konusunda genel bir tartışma yapılmamış ve ülke çapında uygulanmak üzere tek bir ayrıştırma modeli benimsenmemiştir (Meyer 2011b, 7). Ülkede, doğal gaz ve elektrik şebekelerinin büyük bölümü hukuki olarak ayrıştırılmış olup (Höfler ve Kranz 2007, 1); BSO modeli de yaygın şekilde uygulanmaktadır (Nardi 2010a, 3). En rekabetçi elektrik toptan satış piyasalarından biri durumundaki *PJM*, derin BSO modelinin bir

<sup>34</sup> FERC Order 888 of 1996.

<sup>35</sup> FERC Order 2000 of 1999.

<sup>36</sup> FERC Order 436 of 1985.

<sup>37</sup> FERC Order 636 of 1992.

<sup>38</sup> FERC Order 2004 of 2003.

örneğidir (Balmert ve Brunekreeft 2009). Bazı eyaletlerde ise, dikey bütünleşik teşebbüsler, iletim ve dağıtım faaliyetlerinde gönüllü olarak mülkiyet ayrıştırması uygulamışlardır (Nillesen ve Pollitt 2008, 4).

ABD enerji sektörüne ilişkin olarak, kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin, fayda ve maliyetleri yeterince analiz edilmeden uygulanmaya başladığı yönünde eleştiriler bulunmakla birlikte (Spiwak 1999, 35), ağır basan görüş, mevcut ayrıştırma modellerinin, sektörde rekabetin sağlanması konusunda başarılı olduğu yönündedir (Pollitt 2007b, 23). Öte yandan, farklı eyaletlerde farklı ayrıştırma yöntemlerinin benimsenmiş olmasının, ABD uygulamasının etkilerinin analiz edilmesini ve başka ülkeler tarafından örnek alınmasını güçleştirdiği dile getirilmektedir (Meyer 2011b, 7-8).

### 2.2.2. Yeni Zelanda

Dağıtım şebekelerinde mülkiyet ayrıştırmasını 1998 yılında zorunlu hale getiren Yeni Zelanda, dağıtım faaliyetlerini bu tür kapsamlı bir ayrıştırmaya tabi tutan ilk ülke olması yönüyle oldukça ilginç bir örnek teşkil etmektedir (De Nooij ve Baarsma 2009, 5450).

Görece küçük bir enerji sektörüne sahip olan Yeni Zelanda'da gerçekleştirilen mülkiyet ayrıştırmasının, Birleşik Krallık örneğine benzer şekilde, üretim ve perakende satış faaliyetlerinin bütünleşmesine ve dikey piyasa kapama etkisine neden olduğu ifade edilmektedir (Bertram 2006, 216). Mülkiyet ayrıştırmasıyla birlikte, enerji şirketlerinin büyük kısmı, şebeke faaliyetlerini ellerinde tutmaya devam etmiş ve tedarik faaliyetlerini elden çıkarmıştır. Ayrıştırmayı izleyen iki yıllık süreçte perakende satış şirketleri, büyük üretim şirketleriyle dikey bütünleşik hale gelmiş ve bu durum, üretim varlıklarına sahip olmayan perakende satış şirketlerinin pazar dışına çıkmasına yol açmıştır (Nillesen ve Pollitt 2008, 18, 33).

*Pricewaterhouse Coopers*'ın (PwC 2006) hazırladığı bir raporda, Yeni Zelanda'daki dağıtım faaliyetlerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasının doğurduğu başka olumsuz etkilerden de söz edilmektedir. *PwC*'nin raporuna göre, mülkiyet ayrıştırması sonucunda fiyatlar geçici olarak düşmüş ancak daha sonra, ayrıştırma öncesi fiyat seviyesinin de üzerine çıkmıştır. Ayrıştırma, önemli miktarda yeniden yapılandırma maliyetlerine ve ayrıştırmadan doğan faydalarla telafi edilemeyecek düzeyde finansal maliyetlere yol açmıştır. Tüketicilerin tedarikçiler arasında geçiş yapma (*switching*) oranı başlangıçta yükselmekle birlikte daha sonra dengeye gelmiştir. 2001 yılında, son bağımsız perakende satış şirketinin de pazar dışına çıkmasıyla birlikte, perakende satış rekabetinde düşüş yaşanmaya başlamıştır.

Yeni Zelanda’da, 2001 ve 2004 yıllarında, yürürlükteki ayrıştırma hükümlerine esneklik getiren bazı düzenlemeler yapılmış ve şebeke şirketlerinin üretim faaliyetinde bulunabilmesinin önü yeniden açılmıştır. Buna ek olarak, 2007 yılında önerilen değişikliklerle, belirli sınırlar dahilinde, üretim ve şebeke faaliyetlerinin personel ve tesis paylaşımına izin vermek ve mülkiyet ayrıştırmasını, üretim ve/veya tedarik faaliyetleri ile şebeke faaliyetlerinin aynı coğrafi lokasyonda bulunması durumu ile sınırlandırmak suretiyle, ayrıştırma hükümlerinin daha da esnek hale getirilmesi öngörülmüştür (Nillesen ve Pollitt 2008, 23-25).

*Mulder vd.* (2005, 29), elektrik perakende satış pazarında ayrıştırma öncesinde çok sınırlı olan rekabetin, ayrıştırma uygulamasıyla ve elektrik piyasasındaki rekabeti desteklemek üzere alınan diğer önlemlerle birlikte önemli ölçüde arttığını ifade etmektedir. *Nillesen ve Pollitt*’in (2008) çalışmasında ise, Yeni Zelanda’da gerçekleştirilen mülkiyet ayrıştırmasının, elektrik piyasasındaki rekabeti etkilemediği belirtilmekle birlikte, maliyetlerde önemli bir düşüşe ve hizmet kalitesinde artışa neden olduğu ortaya konulmaktadır<sup>39</sup>.

Literatürde, Yeni Zelanda’da uygulanan mülkiyet ayrıştırmasının etkileri konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, uygulamanın enerji sektörü üzerindeki nihai etkisinin olumlu olduğu değerlendirilmektedir.

---

<sup>39</sup> *Meyer* (2011b, 22), Yeni Zelanda’da dağıtım şirketlerinin mülkiyet ayrıştırması sonucunda şebeke işletim maliyetlerinde meydana gelen yaklaşık %17 oranındaki düşüşün çok şaşırtıcı olduğunu ve bugüne kadar ortaya konulan teorik ve ampirik verilere tezat oluşturduğunu ifade etmektedir.

## BÖLÜM 3

# AYRIŞTIRMA ÜZERİNE ÇEŞİTLİ TARTIŞMALAR

### 3.1. Ayırıştırma Modelleri Arasında Bir Kıyaslama

Başta AB olmak üzere, uygulama örneklerinde en fazla tartışma yaratan ayırıştırma yöntemi mülkiyet ayırıştırması olup, diğer ayırıştırma modellerinin değerlendirilmesi de genellikle mülkiyet ayırıştırması ile kıyaslama suretiyle yapılmaktadır. Bu doğrultuda, çalışmanın bu bölümünde, en kapsamlı ve radikal ayırıştırma yöntemi olan mülkiyet ayırıştırması esas alınacak ve bu ekseninde, önce mülkiyet ayırıştırmasına ilişkin olumlu ve olumsuz görüşlere detaylı biçimde değinilecek; ardından, anılan yöntemin, alternatifi olarak gösterilen BSO ve hukuki ayırıştırma yöntemleri ile kıyaslanmasına yer verilecektir.

#### 3.1.1. Mülkiyet Ayırıştırmasını Destekleyen Görüşler

Komisyon'un Rekabetten Sorumlu Eski Komisyoneri *Neelie Kroes* (2006a), AB enerji sektöründe kredibilite ve güven inşa edilmek isteniyorsa, "Çin Seddi" uygulamalarıyla ve yeterince bağımsız olmayan yapılarla bir yere varılamayacağını belirtmiş ve şebeke altyapısını üretim ve tedarik faaliyetlerinden tümüyle ayıracak olan mülkiyet ayırıştırması modelinin benimsenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Literatürde, Komisyon'un ileri sürdüğü görüşlere paralel olarak, mülkiyet ayırıştırmasının enerji sektöründeki rekabet üzerinde olumlu etkiler yarattığını ortaya koyan çok sayıda argüman bulunmaktadır. Mülkiyet ayırıştırması, rekabetin korunması için olmazsa olmaz bir koşul olarak görülmektedir (Hariharan 2011).

Dikey bütünleşik yapının tüm sakıncalarını gideren en radikal çözüm olarak değerlendirilen mülkiyet ayırıştırması, dikey bütünleşik yapıya sahip

olmayan rakiplerin ayrımcı davranışlara maruz kalma olasılığını kalıcı biçimde ve tümüyle ortadan kaldırmak suretiyle rekabeti artırmaktadır (De Nooij ve Baarsma 2009, 5451).

Dikey bütünleşik yapıda, alt ve üst pazarlarda faaliyet gösteren birimler, şebekeye sahip olmaktan kaynaklı bilgi avantajlarını<sup>40</sup>, piyasaya yeni giriş yapan teşebbüslerin aleyhine kullanabilmekte ve bu durum da bir tür çapraz sübvansiyona yol açabilmektedir. Böylece, daha çok ve daha nitelikli bilgiye sahip olan dikey bütünleşik şirket, piyasanın, yeni ve potansiyel olarak daha etkin teşebbüslere kapanmasına neden olmaktadır (Mulder vd. 2005, 52).

Mülkiyet ayrıştırmasının bulunmadığı durumda, dikey bütünleşik şirketin şebeke unsurlarına sahip olmaktan kaynaklanan avantajı, alt ve üst pazarlardaki rakiplerin aleyhine olmaktadır. Üretim ve tedarik faaliyetleri yürüten şirketler, şebeke unsurlarını teminat göstererek daha az maliyetli finansman kaynaklarına ulaşmak veya şebeke şirketiyle aynı veya benzer isim, marka ve logo kullanmak gibi yollarla, rakiplerine göre önemli avantajlar elde edebilmektedir (Baarsma vd. 2007, 1787).

Tüketiciler açısından bakıldığında, yerleşik perakende satış şirketinin dikey bütünleşik yapıda olmaktan kaynaklanan avantajı, tüketicilerin diğer tedarikçilere geçiş maliyetlerini artırmak suretiyle, piyasaya yeni girişleri engellemekte veya mevcut perakende satış şirketlerini piyasa dışına çıkarmaktadır. Bu çerçevede, özellikle hanehalkı ve diğer küçük tüketiciler bakımından, geçiş maliyetlerinin, piyasaların rekabet düzeyini belirlemede önemli rol oynadığı söylenebilecektir (Mulder vd. 2005, 55). Söz konusu geçiş maliyetleri, büyük ölçüde, bağlantı ve faturalandırma gibi amaçlar için gerek duyulan müşteri bilgilerinin ve müşterilerin geçmiş tarihli tüketim verilerinin rakip teşebbüslere sağlanmasında ayrımcılık ve gecikme gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Çin Seddi'nin yetersizliği nedeniyle şebeke şirketi, müşterilerin rakip tedarikçilere geçiş yapacağı bilgisini bağlı perakende satış şirketine aktarabilmekte; yerleşik perakende satış şirketi de, geçiş yapmak isteyen müşterilerine daha avantajlı fiyat ve koşullar teklif ederek söz konusu müşterilerin rakip tedarikçilere geçişine engel olabilmektedir<sup>41</sup> (EC 2007, 166-167). Şebeke şirketinin bu tür bir çıkar çatışması içerisine girmesini tamamen önlemenin tek yolu mülkiyet ayrıştırmasıdır.

<sup>40</sup> Dikey bütünleşik şirketlerin avantajı, esasında, müşteri tabanına ve müşterilere etkin şekilde hizmet verme bilgisine ve tecrübesine sahip olmaktan kaynaklanmaktadır (Lowe 2007, 32).

<sup>41</sup> Rekabet hukukunda, hakim durumdaki teşebbüsün, rakip teşebbüse geçebilecek müşterilerine yönelik olarak, maliyet üstü, fakat diğer müşterilerine kıyasla düşük fiyat uygulaması biçimindeki fiyat ayrımcılığı stratejisi, seçici fiyatlandırma olarak tanımlanmaktadır (Geradin ve Petit 2005, 15). Seçici fiyatlama davranışının, hakim durumun kötüye kullanılması hallerinden biri olup olmadığı konusu oldukça tartışmalıdır. Bu konuda detaylı bir değerlendirme için bkz. Güler vd. (2011).

Dikey bütünleşik yapıların görece avantajından kaynaklı pazara giriş engellerini ortadan kaldıran mülkiyet ayrıştırması, tüketicilerin, mevcut tedarikçiler arasında geçiş yapmasını ve etkin şekilde faaliyet gösteren rakip tedarikçilerin, yerleşik teşebbüsle rekabet etmesini kolaylaştırmak suretiyle, perakende satış seviyesindeki rekabetin geliştirilmesi bakımından kilit bir rol oynamaktadır. *Davies ve Waddams Price* (2007, 6), Birleşik Krallık'taki elektrik dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılmasının etkilerini değerlendirdikleri çalışmada, mülkiyet ayrıştırmasının uygulandığı bölgelerde yerleşik perakende satış şirketinin pazar payının, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşik olduğu bölgelere kıyasla daha hızlı şekilde düştüğünü tespit etmişlerdir. Benzer bir tespit, Yeni Zelanda'da gerçekleştirilen mülkiyet ayrıştırmasının etkilerini değerlendiren *Nillesen ve Pollitt* (2008, 33) tarafından da yapılmıştır. Yazarlar, ayrıştırma uygulamasını izleyen süreçte, yerleşik olmayan perakende satış şirketlerinin pazar paylarının hızla arttığını belirtmektedir.

Mülkiyet ayrıştırması, perakende satış pazarındaki rekabeti artırmanın yanı sıra, toptan satış pazarındaki rekabeti de olumlu şekilde etkilemektedir. Dikey bütünleşik teşebbüsün, piyasayı rakip üretim şirketlerine kapama yönündeki güdüsü, mülkiyet ayrıştırmasıyla tamamen ortadan kaldırılabilir (Mulder vd. 2007, 309).

Şebeke işleticisi ile üretim ve/veya tedarik birimi arasındaki ilişki ne kadar zayıf hale gelirse, üçüncü kişilerin şebekeye erişimi o kadar kolay olmaktadır (Hariharan 2011). Komisyon, üçüncü kişilerin şebekeye erişiminde ayrımcılığın yalnız mülkiyet ayrıştırması ile önlenebileceğini ve bu ayrıştırma yönteminin, teşebbüslerin şebekelerini genişletmek için yatırım yapma güdüsünü tetikleyerek yeni üretim tesislerinin şebekeye bağlanmasını sağlayacağını ifade etmektedir. *Pepermans ve Willems* (2005) de, yaptıkları ekonometrik çalışmada, iletim şebekesinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasının, üretimde yeni girişleri desteklemek bakımından en uygun yöntem olduğunu ortaya koymaktadır.

Mülkiyet ayrıştırması sonucunda enerji sektöründe rekabetin artması, inovasyon süreçlerini olumlu yönde etkilemekte (Nillesen ve Pollitt 2008, 8) ve şirketleri daha etkin şekilde faaliyet göstermeye yöneltmektedir (De Nooij ve Baarsma 2009, 5455). Söz konusu etkinlik artışı, uzun vadede, ayrıştırılmadan kaynaklanan maliyetleri önemli ölçüde azaltacaktır (Ida ve Kuwahara 2004).

Faaliyetlerin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulması, her bir faaliyetin başarısına odaklanma güdüsünü artıracak ve bu durum, şirket hisselerinin değerinde artış sağlayacaktır (Lowe 2007, 25). İletim faaliyetinin arz güvenliğine odaklanmasını ve bilgi akışının iyileştirilmesini sağlayan mülkiyet ayrıştırması,

ayrıca, daha etkin fiyat sinyalleri ortaya çıkarmak yoluyla, işlem maliyetlerinin azalmasına da neden olabilecektir (Ehlers 2010, 103; Pollitt 2007b, 8).

Literatürde, mülkiyet ayrıştırmasının en önemli faydalarından birinin, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin yatırım güdülerinin artırılması olduğu ifade edilmektedir. Dikey bütünleşik yapıda şebeke birimi, yalnız alt ve üst pazarlarda faaliyet gösteren birimlerin lehine olduğu durumda şebeke altyapısına yatırım yapmakta; aksi halde, rekabetin artmasından çekinerek, rakiplerin de lehine olabilecek yatırımları gerçekleştirmekten kaçınmaktadır (EC 2007a, 55; Nardi 2010b, 7). Mülkiyet ayrıştırması sonrasında şebeke faaliyeti, diğer piyasa faaliyetlerini sübvans etmek durumunda kalmayacağından, şebeke yatırımları için daha fazla finansman kaynağına sahip olacaktır. Ampirik veriler, mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulan şebeke şirketlerinin, kapasite tahsis gelirlerinin daha büyük kısmını yeni kapasite yatırımlarına ayırdıklarını göstermektedir (Soares ve Sarmiento 2010, 25). Artan yatırım potansiyelinin, kalite üzerinde de olumlu etkileri olabilecektir (Mulder vd. 2007, 307).

Mülkiyet ayrıştırması modelinde, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin kapasite kullandırmaktan kaçınma yönündeki eğilimleri de tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Dikey bütünleşik yapılarda, fiyatları yükseltmek amacıyla kapasitenin sınırlı bir bölümüyle faaliyet gösterme eğilimi bulunmasına karşılık; bağımsız şebekeler, yalnızca taşıma gelirlerinden kar elde ettiğinden, kapasiteyi mümkün olduğunca artırmak yönünde bir güdüye sahip olmaktadır (EC 2007a, 28).

*Joskow ve Tirole*'nin (2000), iletim şebekesi sahipliği ve pazar gücü arasındaki ilişkiyi değerlendirdikleri çalışma, dikey bütünleşik yapıda üretim faaliyetini gerçekleştiren birimlerin, iletim kapasitesini kullandırmaktan kaçınmak yoluyla pazar güçlerini kötüye kullandığını ortaya koymaktadır<sup>42</sup>. Dikey bütünleşik şirketler, şebeke kapasitelerini, kendi üretim birimlerine bölgesel pazar gücü kazandıracak biçimde uyarlama yönünde güçlü bir güdüye sahiptir (Joskow 2004).

Rekabetçi faaliyetlerin şebeke faaliyetlerinden ayrıştırılması sonucunda rekabette meydana gelecek artışın, maliyetleri düşürmesi beklenmektedir (Newbery 2002, 27). Mülkiyet ayrıştırması sonucunda şebeke faaliyetlerinin daha düşük maliyetli finansmana erişim sağlayabilmesi ve üretim ile perakende satış faaliyetlerinin bütünleşmesinin kolaylaşması halinde toplam maliyetlerde düşüş ortaya çıkabilecektir (Ehlers 2010, 104; Pollitt 2007b, 8). Mülkiyet ayrıştırması,

<sup>42</sup> Elektrik piyasası katılımcıları, üretim birimlerinin fiyatları etkileme yollarından birinin, talebi karşılamak için kendilerine ihtiyaç duyulduğu anda fiyatları artırmak; diğerinin ise, kapasite kullandırmaktan kaçınmak olduğunu ifade etmektedir (EC 2007a, 132). Elektrik üretim pazarında hakim durumun kötüye kullanılması konusunda detaylı bilgi için bkz. Yücel (2011).



şebeke işletim maliyetlerini azaltarak tek seferlik bir maliyet avantajına neden olabileceği gibi, birim maliyetlerde yapısal bir değişikliğe yol açmak suretiyle toplam maliyetlerin düşmesini de sağlayabilecektir. Mülkiyet ayrıştırması sonucunda şebeke faaliyetlerindeki olası bir yatay bütünleşme de, etkinlik kazanımlarına ve dolayısıyla da toplam maliyetlerde düşüşe neden olabilecektir<sup>43</sup> (Nillesen ve Pollitt 2008, 44, 46).

Mülkiyet ayrıştırmasından daha dar kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin uygulandığı durumda, dikey bütünleşik teşebbüslerin fiyatları etkileme güdüsü ve becerisi ortadan kalkmamaktadır. Dikey bütünleşik teşebbüsler, özellikle de şebeke faaliyetleri ile üretim ve/veya tedarik faaliyetlerinin ortak maliyetlere sahip olması halinde, maliyetleri, çapraz sübvansiyon yoluyla, düzenlemeye tabi şebeke faaliyetine atfedebilmekte ve bu durum, düzenleyici otoritenin dikkatinden kaçabilmektedir (Davies ve Waddams Price 2007, 2).

Mülkiyet ayrıştırması; sektörel düzenleyici kurumun rekabet otoritesinin denetimlerini kolaylaştırabilecek (Baarsma vd. 2007, 1788); fazla detaylı ve karmaşık düzenlemeler ile ölçsüz idari yükleri ortadan kaldıracaktır (EC 2007a, 14). Şebeke faaliyetleri ile rekabete açık faaliyetlerin şeffaflığını artıran ve düzenlemelerin daha etkin ve etkili şekilde yapılmasını sağlayan (Mulder vd. 2007, 308) mülkiyet ayrıştırması, düzenleyici riskin azalması nedeniyle özelleştirmeleri de kolaylaştırabilecektir (Ehlers 2010, 103; Pollitt 2007b, 8).

Mülkiyet ayrıştırması, sektörel düzenleme ve denetim gereksinimini azaltmanın yanı sıra, siyasi müdahale riskini de azaltıcı etkiye sahiptir (Ehlers 2010, 104). Bu ayrıştırma yönteminde, hükümetlerin yakın bir zamanda daha ileri reformlar yapma gereksinimi büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. Bu durum, yabancı yatırımcıların ilgisini çekerek, daha etkili birleşme ve devralma işlemlerinin gerçekleşmesini mümkün kılacaktır (Pollitt 2007b, 9).

<sup>43</sup> Mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulan şebeke şirketleri, birleşme ve devralmalar yoluyla başka şebekelerle yatay bütünleşme içerisine girebilmektedir. Son dönemde, özellikle serbestleşme girişimleri sonucunda, elektrik, doğal gaz, su ve telekomünikasyon piyasalarında faaliyet gösteren şebekelerin bir araya gelmesi yönünde bir eğilim söz konusudur (Mulder vd. 2005, 45). Bu çerçevede, farklı şebekelere sahip şirketlerin “yatay ayrıştırma”ya tabi tutulması konusu gündemdedir (Cavaliere 2007, 7). Nitekim, Rekabet Kurulu, yakın tarihte elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki özelleştirme işlemlerini değerlendirirken, dağıtım faaliyetlerinde “yakınsama” konusunu geniş biçimde ele almıştır. Bkz. 03.03.2011 tarihli ve 11-12/240-77 sayılı, 16.12.2010 tarihli, 10-78/1643-608 ve 10-78/1645-609 sayılı, 08.04.2010 tarihli ve 10-29/440-166 sayılı, 08.04.2010 tarihli ve 10-29/437-163 sayılı, 11.03.2010 tarihli ve 10-22/298-108 sayılı, 11.03.2010 tarihli ve 10-22/297-107 sayılı, 11.03.2010 tarihli ve 10-22/296-106 sayılı Rekabet Kurulu kararları. Söz konusu kararlar, çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde “dağıtım özelleştirmelerine ilişkin Rekabet Kurulu kararları” olarak anılacaktır.

*Pollitt* (2007b), mülkiyet ayrıştırmasının olumlu etkilerinin, olumsuz etkilerinin önüne geçtiğini ifade etmekte ve mülkiyet ayrıştırmasını desteklemektedir. Yazar, dikey bütünleşik teşebbüslerin, enerji sektöründe rekabetin artmasından çekindikleri için mülkiyet ayrıştırmasına karşı çıktıklarını ileri sürmektedir. Komisyon'un (EC 2007b) etki değerlendirmesi de bu görüşü doğrular niteliktedir. Buna göre, 1998-2006 yılları arası dönemde, hanehalkı elektrik fiyatları, mülkiyet ayrıştırması uygulayan üye ülkelerde %5,9 oranında artarken, diğer ülkelerde %29,5 oranında artmış; sanayi elektrik fiyatları ise, mülkiyet ayrıştırması uygulayan ülkelerde %3 oranında düşerken, diğer üye ülkelerde %6 oranında artmıştır. Literatürde, mülkiyet ayrıştırmasının, enerji fiyatlarında düşüşe neden olduğunu ortaya koyan başka çalışmalar da mevcuttur<sup>44</sup>. Mülkiyet ayrıştırmasının fiyat düzeyine doğrudan bir etkisi beklenmemekle birlikte, çıkar çatışması ve ayrımcılık riskinin ortadan kalkmasıyla, piyasaya yeni girişlerin ve rekabetin artmasından kaynaklı olarak piyasa fiyatlarının düşmesi söz konusudur.

*Riley* (2008, 3), Birleşik Krallık örneğinden yola çıkarak, mülkiyet ayrıştırmasının, yalnız tüketiciler ve rakipler için değil, hissedarlar için de olumlu etkiler doğurduğunu dile getirmekte ve ekonomik mantığı nedeniyle, dikey bütünleşik teşebbüslerin gönüllü olarak mülkiyet ayrıştırması uygulayabileceklerini ifade etmektedir. *Mulder vd.* (2005, 65-66) de, Hollanda'da dikey bütünleşik şirketlerin gönüllü olarak gerçekleştirdikleri mülkiyet ayrıştırmasının, ayrıştırma sonrasında şirket hisselerinin değerinde herhangi bir azalmanın öngörülmediğinin göstergesi olduğunu belirtmekte ve hissedarların, ayrıştırılan ve belirli faaliyetlere odaklanan şirketlerde hisse sahibi olmayı tercih ettikleri sonucuna ulaşmaktadır.

### 3.1.2. Mülkiyet Ayrıştırmasına Karşı Çıkan Görüşler

Dikey bütünleşik enerji şirketlerinin itirazlarını seslendirerek mülkiyet ayrıştırmasına karşı çıkan yazarlar da görüşlerini çok sayıda argüman ile desteklemekte ve bu tür kapsamlı bir ayrıştırmanın, başta şebeke yatırımlarının azalması olmak üzere çeşitli sakıncalar doğurabileceğini ifade etmektedir.

Mülkiyet ayrıştırmasının, yatırımları ne şekilde etkileyeceği konusu oldukça tartışmalıdır. Söz konusu ayrıştırma yönteminin yatırımlar üzerinde olumlu etki doğuracağına yönelik görüşlerin yanında, dikey bütünleşik bir yapının, kendi ticari faaliyetlerine yarar sağlamak amacıyla, şebekesini iyileştirmeye ve genişletmeye yönelik yatırım yapma güdüsünün daha fazla olacağı da ileri sürülmektedir (Mulder vd. 2005, 46). Dikey bütünleşik şirketler bakımından,

<sup>44</sup> Bkz. *Steiner* (2000), *Hattori ve Tsutsui* (2004), *Copenhagen Economics* (2005), *Schober ve Weber* (2009). *Meyer* (2011b, 20) ise, mülkiyet ayrıştırması sonucunda enerji fiyatlarında gerçekleşen düşüşlerin genellikle istatistiksel açıdan önemsiz düzeyde olduğunu ifade etmektedir.

şebekenin işleyişinde yaşanacak bir sorun, hem şebeke gelirlerinin kaybına; hem de satılamayan enerjiden kaynaklı gelir kaybına yol açacaktır (Haucap 2007, 304). Ayrıca, dikey bütünlük yapıda planlamanın daha etkin şekilde yapılması ve gerekli finansmanın daha az maliyetle sağlanması nedeniyle, büyük çaplı üretim yatırımlarının daha kolay gerçekleştirileceği ifade edilmektedir (Eroğlu 2010, 120). *Nardi* (2010b), yaptığı ekonometrik çalışmada, mülkiyet ayrıştırması sonucunda şebeke yatırımlarında artış görülmekle birlikte, şebeke faaliyetinin diğer faaliyetlerle koordinasyonunun azalması nedeniyle yatırım kalitesinin düşeceğini ortaya koymaktadır. *Grassani* (2007, 10) ise, mülkiyet ayrıştırması sonucunda, şebeke faaliyeti bakımından inovasyonun ve teknik gelişmenin azalabileceğini ifade etmektedir. *Van der Putten* (2008, 51), mülkiyet ayrıştırmasının, inovasyon sürecinin başlangıcındaki teşebbüsler bakımından olumlu sonuçlar doğuracağını belirtmekte; ancak, inovasyon sürecinin olgunlaştığı bir aşamada, özellikle dağıtım ve üretim faaliyetleri bakımından işbirliğinin önem kazandığını ve ayrıştırmanın, teşebbüslerin inovasyon yeteneklerini kısıtlayabileceğini ileri sürmektedir.

Literatürde, mülkiyet ayrıştırmasının, hem üretim şirketi, hem de iletim şirketi bakımından, yatırımların risk derecesini artıracığı ve yatırım yapmaktan vazgeçme probleminde (*hold-up problem*) neden olacağı ifade edilmektedir (Meyer 2011b, 11). Ayrıca, kapsamlı bir ayrıştırma sonucunda enerji tedarikinde ortaya çıkacak rekabetin, sözleşme vadelerini kısaltabileceği ve üretimde uzun dönemli yatırımları engelleyebileceği belirtilmekte; bu durumun, risklere karşı korunmak için yapılacak sözleşmeleri (*hedging contracts*) gerekli kılabileceği dile getirilmektedir (Newbery 2002, 38).

Mülkiyet ayrıştırması, dikey olarak ayrıştırılan şebeke unsurlarının satışından elde edilen finansal kaynakların yatay bütünlük için kullanılmasını sağlayarak, üretim ve perakende satış pazarlarında teşebbüs birleşmelerinin artmasına neden olabilecektir<sup>45</sup> (Pollitt 2007b, 7; Rees ve Scholz 2010, 46). Piyasanın rakiplere kapanması sonucunu doğurabilecek bu durum, rekabet hukuku kapsamında yoğunlaşma denetimi ile kontrol altına alınabilecektir. Ayrıştırılan varlıkların küçük ve bağımsız teşebbüsler tarafından devralınması durumunda, sektörde yoğunlaşmanın artması ve yeni bir hakim durum yaratılması önlenerek toplumsal refahı artırıcı etkiler ortaya çıkabilecektir (Weigt ve Willems 2011, 1, 14). Öte yandan, rekabet hukuku, birleşme ve devralma değerlendirmelerinde yerli-yabancı teşebbüs ayrımına gitmediğinden, stratejik önem taşıyan varlıkların yabancı teşebbüslerin eline geçmesi rekabet hukuku uygulamasıyla engellenemeyecektir (Pollitt 2007b, 9). Mülkiyet ayrıştırması sonucunda

<sup>45</sup> *Pollitt* (2007b, 27), Birleşik Krallık bira sektöründe, bira üreticilerinin sahip olduğu birahanelerin sayısına getirilen sınırlamanın, şirketlerin, varlıklarını birbirlerine satarak uzmanlaşmayı tercih etmelerine ve hem bira üretiminde, hem de birahane sahipliğinde yoğunlaşmanın artması şeklinde istenmeyen sonuçlara neden olduğunu belirtmektedir.

şebeke unsurlarının yabancı teşebbüsler tarafından devralınması, arz güvenliği bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilecektir (Baarsma vd. 2007, 1789).

Mülkiyet ayrıştırması, üretim ve tedarik faaliyetlerinin dikey bütünleşmesini artırmak suretiyle de rekabetin azalmasına yol açabilecektir<sup>46</sup> (De Nooij ve Baarsma 2009, 5458). Dikey bütünleşik şekilde üretim ve perakende satış faaliyeti gerçekleştiren şirketler, olası piyasa risklerine karşı fiziki bir koruma elde ettiklerinden, rekabetçi avantaja sahip olacaktır (Bertram 2006, 217-218; Chao vd. 2008). Toptan satış pazarına bağımlılıklarını ve bundan kaynaklı risklerini azaltmak isteyen perakende satış şirketleri, satın aldıkları enerji miktarına eşit bir üretim kapasitesine sahip olmak suretiyle, portföylerini varlıklarla desteklemek (*asset-backing*) yoluna gidebilecektir. Bu durum, sektörde hem üretim hem de tedarik portföyüne sahip güçlü oyuncuların ortaya çıkmasına ve toptan satış pazarındaki likiditenin azalmasına neden olarak, yalnızca üretim veya tedarik faaliyeti gerçekleştiren teşebbüsler bakımından *de facto* piyasa kapama etkisi yaratabilecektir (Nillesen ve Pollitt 2008, 9; EC 2005, 42)<sup>47</sup>.

Mülkiyet ayrıştırması, çeşitli maliyetlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Şirketlerin yeniden yapılandırılmasına, faaliyetlerin fiziksel olarak ayrılmasına, yeni bilgi-iletişim sistemlerinin oluşturulmasına, yönetici ve çalışan kadrosunun değiştirilmesine ilişkin maliyetlerin yanı sıra, yeniden müzakere maliyetleri ve yeni sözleşme maliyetleri gibi işlem maliyetleri de önemli birer maliyet unsuru olabilecektir. *Mulder ve Shestalova* (2005), Hollanda'da şebeke faaliyetlerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasında, şebeke bağlantı kapasitesine ilişkin yeniden müzakere maliyetlerinin oldukça yüksek düzeyde gerçekleştiğini tespit etmiştir.

<sup>46</sup> Halihazırda, üretim ve tedarik faaliyetlerinin ayrıştırılması konusu üzerinde pek fazla durulmamakta; şebeke faaliyetlerinin, rekabetçi faaliyetlerden ayrıştırılması gereğine odaklanılmaktadır. Komisyon'un ayrıştırma konusundaki yaklaşımı da bu yöndedir (Ehlers 2010, 107).

<sup>47</sup> Bu çalışmada, AB enerji direktifleri temelinde, şebeke faaliyetlerinin diğer piyasa faaliyetlerinden ayrıştırılması konusu üzerinde durulmuş; üretim ve tedarik faaliyetlerinin dikey bütünleşmesi ve ayrıştırılması konularına fazlaca değinilmemiştir. *Meyer* (2011a, 19), yaptığı ekonometrik çalışmada, üretim ve tedarik faaliyetlerinin ayrıştırılmasının, maliyetlerde yaklaşık %18 oranında artışa ve sinerji kaybına neden olacağını tespit etmiştir. Üretim ve tedarik faaliyetlerinin ayrıştırılmasını gerektirmeyen, yalnız şebeke faaliyetlerinin ayrıştırılmasını içeren bir model, kapsam ekonomilerinde çok daha küçük bir azalmaya neden olacaktır (*Meyer* 2011b, 24). Öte yandan, Komisyon (EC 2005, 39; EC 2007a, 151), üretim ve tedarik faaliyetlerinin bütünleşmesiyle oluşan bir yapının da, birtakım ekonomik faydalar sağlamakla birlikte, serbestleşme süreci bakımından olumsuz etkileri bulunduğunu dile getirmektedir. *Atiyas* (2006) ise, dağıtım faaliyeti ile üretim ve perakende satış faaliyetleri arasında kapsamlı bir ayrıştırmanın gereğini vurgulamakla birlikte, üretim ve perakende satış faaliyetlerinin bütünleşmesi konusunda ilkesel bir yasaklama içinde olunmaması gerektiğini ifade etmektedir. Üretim ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşmesini savunan bir çalışma için bkz. *Howell vd.* (2009).

Mülkiyet ayrıştırması sonrasında bilgi akışının iyileştirilmesine yönelik yatırımların ihmal edilmesi halinde, üretim ve şebeke faaliyetleri arasında bilgi asimetrisinden kaynaklı koordinasyon sorunları ortaya çıkabilecektir (Rees ve Scholz 2010, 44). Bu durumda, dikey bütünleşmede olduğundan daha fazla sektörel düzenlemeye ihtiyaç duyulabilecektir (Ehlers 2010, 105; Pollitt 2007b, 26). Ayrıştırılmış enerji şirketlerinin ne şekilde faaliyet göstereceğine ilişkin sınırlı bilgiye sahip olunması, sinerji kaybına ve bundan kaynaklı maliyet artışına neden olabilecektir.

Mülkiyet ayrıştırması gibi ileri düzeyde ayrıştırma modelleri, kapsam ekonomilerinin ortadan kalkmasından kaynaklı dezavantajlara da yol açmaktadır<sup>48</sup>. Dikey bütünleşmeye ilişkin geçmiş tarihli çalışmalarda, elektrik üretim ve iletim faaliyetlerinin bir arada yürütülmesinin, kapsam ekonomilerinden kaynaklı maliyet avantajları sağladığı ortaya konulmaktadır (Nemoto ve Goto, 1998). *Kwoka* (2002), ABD elektrik sektörüne ilişkin çalışmasında, dikey bütünleşik şirketlerin, mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulan şirketlere kıyasla önemli etkinliklere sahip olduğunu ortaya koymuştur. *Kwoka ve Pollitt*'in (2007) çalışmasında da, dağıtım şebekelerinin işletme maliyetleri bakımından, ABD'deki dikey bütünleşik teşebbüslerin, dikey bütünleşik olmayan teşebbüslere kıyasla daha avantajlı olduğu gösterilmektedir. Benzer şekilde, *Fraquelli vd.* (2005), dağıtım faaliyetlerinin diğer piyasa faaliyetleriyle dikey bütünleşik olmasının, özellikle büyük ölçekli şirketler bakımından, önemli etkinlik kazanımları, maliyet avantajları ve toplumsal refah üzerinde olumlu etkiler doğurduğunu göstermektedir.

Mülkiyet ayrıştırması sonucunda, şebekelerin yatay bütünleşmeye yönelmesinden kaynaklı etkinlik kazanımları sağlanabileceği görüşüne karşılık *Mulder vd.* (2005, 46-47), bu tür bir ölçek ekonomisinin, iletim faaliyetleri bakımından mümkün olabileceğini; ancak, dağıtım faaliyetleri bakımından söz konusu olmadığını ifade etmektedir. Yazarlara göre, bu tür bir yatay bütünleşme, sektörel düzenleyici açısından kıyaslama (*benchmarking*) imkanını ortadan kaldırması nedeniyle de istenir olmayacaktır.

Alman Tekel Komisyonu<sup>49</sup> Başkanı *Haucap* (2007, 303), mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulan bir şebeke işleticisinin dahi, tekel veya oligopol pazarda faaliyet gösteren her teşebbüs gibi ayrımcılık yapma güdüsüne sahip olacağını ve mülkiyet ayrıştırmasının bu güdüyü ortadan kaldırmayacağını ifade etmektedir. Mülkiyet ayrıştırmasının hayata geçirilmesi, enerji sağlayıcıları

<sup>48</sup> Çağrı merkezleri ve faturalandırma cihazları, kapsam ekonomilerinden kaynaklı sinerjilerin ortaya çıkabileceği ortak tesis ve araçlara örnektir. Öte yandan, bu araçlar, rekabete duyarlı bilgi değişiminin gerçekleşmesine de olanak verebilecektir (Mulder vd. 2007, 310).

<sup>49</sup> *Monopolkommission*.

arasındaki geçişleri kolaylaştırmak, şeffaflığı ve yatırımları artırmak için düzenleme yapılması gereğini de ortadan kaldırmayacaktır (Ehlers 2010, 177). *Pollitt* (2007b, 1), mülkiyet ayrıştırmasının, daha önce mevcut olmayan nitelikte etkili bir sektörel denetimi gerekli kılacağını belirtmektedir.

Yatırım kararlarının düzenleyici otoritenin artan ve etkisiz denetimine tabi olması durumunda, finansman maliyetlerinde artış ve dolayısıyla da yatırımlarda azalma meydana gelebilecektir. Mülkiyet ayrıştırması, düzenlemelerden bağımsız olarak da finansman maliyetlerinin artmasına neden olabilecektir. Ayrıştırma sonucunda ortaya çıkacak şirketler, şebeke unsurlarını teminat olarak gösteremeyeceklerinden, dikey bütünleşik şirkete oranla finansal açıdan daha riskli olacaktırlar (Rees ve Scholz 2010, 45). Bu şekilde, teşebbüslerin büyüklüğü azaldıkça, finansman maliyetlerinde artış ve yatırımlarda azalma meydana gelebilecektir (Tönjes 2005, 4). Bu görüşlere karşılık, mülkiyet ayrıştırması sonrasında üretim ve/veya tedarik şirketlerinin finansman maliyetlerinin artmasının, ayrıştırma öncesinde şebeke faaliyetinin finansal gücünden kaynaklı bir çapraz sübvansiyonun varlığına işaret ettiği dile getirilmektedir (Lapuerta 2007, 6-7).

Mülkiyet ayrıştırmasının teşebbüsler tarafından gönüllü olarak gerçekleştirilmesi durumunda ayrıştırma maliyetleri, hissedarlar tarafından üstlenilmektedir. Dikey bütünleşik teşebbüslere ayrıştırma yükümlülüğü getirilmesi durumunda ise hissedarlar, ortaya çıkacak maliyetlerin tüketicilere yansıtılması gerektiğini savunabilecektir (Davies ve Waddams Price 2007, 3). *Baarsma vd.* (2007, 1790), ayrıştırmanın maliyetinin nihai olarak tüketiciler tarafından finanse edileceğini dile getirmektedir.

*Haucap* (2002, 304), elektriğe kıyasla daha kolay ikame edilebildiğinden, daha düşük pazar gücünün söz konusu olduğu doğal gaz piyasasında mülkiyet ayrıştırması argümanının daha zayıf olduğunu belirtmektedir. Yazara göre, büyük ölçüde ithalata konu olan doğal gazda, yabancı teşebbüsler, ayrıştırmaya tabi tutulmaları halinde fiyatları artırma yoluna gideceklerdir. *Pollitt* (2007b, 13) ise, mülkiyet ayrıştırmasının doğal gaz piyasasında daha nadir uygulandığını belirtmekle birlikte, bu piyasada daha gevşek bir ayrıştırma modeli uygulamanın gerekçesinin bulunmadığını dile getirmektedir. Hatta, yazar, elektrik ve doğal gaz piyasalarını karşılaştırarak, doğal gaz piyasasında uygulanacak mülkiyet ayrıştırması sonucunda rekabetin daha fazla artabileceğini<sup>50</sup> ve işlem maliyetlerinin daha düşük olabileceğini ifade etmektedir.

<sup>50</sup> *Pollitt* (2007b, 13), bu durumu, elektrik piyasasına kıyasla doğal gaz piyasasındaki yoğunlaşmanın daha fazla ve faaliyetler arasındaki dikey ilişkilerin daha basit olmasına bağlamaktadır.

*Newbery* (2002, 26) ise, doğal gaz piyasası bakımından, kapsamlı ayrıştırma modellerinin uygulanmasıyla oluşacak rekabetçi alt pazarların, üst pazarda *Gazprom* gibi bir yabancı tekel ile baş etmek için ideal bir yapı teşkil etmeyebileceğini dile getirmektedir. Bu durumda, dikey bütünlük “ulusal şampiyon”lar bakımından mülkiyet ayrıştırması, yabancı tekelere karşı pazarlık gücünü ortadan kaldırarak arz güvenliğini tehlikeye atacağından, tercih edilmeyebilecektir (Nardi 2010b, 3). Bu görüşlere karşılık, mülkiyet ayrıştırması yükümlülüğünün, *Gazprom*’un dikey bütünlük yapılarla piyasalara giriş yapma stratejisine darbe vuracağı ileri sürülmektedir (Soares ve Sarmiento 2009). Ayrıca, *Gazprom*’un, boru hatlarına sahip bir tedarik şirketine daha düşük fiyatlardan satış yapması için herhangi bir neden bulunmadığı ve dikey bütünlüğün, pazarlık gücünü artıran bir etkisi olmadığı savunulmaktadır. Buna göre, *Gazprom*’a karşı pazarlık gücü elde etmenin yolu, farklı arz kaynaklarına ulaşabilme imkanından geçmektedir (Lapuerta 2007, 6; Kanapinskas ve Urmonas 2011).

Komisyon’un, mülkiyet ayrıştırması uygulayan ülkelerde enerji sektörlerinin daha rekabetçi olduğu yönündeki görüşlerine karşılık, bu ülkelerin büyük kısmında iletim sistem operatörlerinin ya kamunun kontrolünde olduğu ya da özelleştirme öncesinde ayrıştırmaya tabi tutulduğu belirtilmektedir. Buna ek olarak, bu ülkelerdeki ayrıştırma uygulamalarının, gönüllü anlaşmalar ya da ilgili teşebbüslerin kendi ticari kararları çerçevesinde gerçekleştirildiği dile getirilmektedir. Ayrıca, söz konusu örneklerde, mülkiyet ayrıştırmasının uygulanmasında tek güdünün rekabetin artırılması olmadığı; esas olarak ulusal çıkarların ön planda tutulduğu ileri sürülmektedir. Bu çerçevede, Hollanda’da dağıtım şebekelerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulması, şebekelerin kamu elinde kalmasına yönelik bir girişim olarak gösterilmektedir (Pielow ve Ehlers 2008b, 24; Tönjes 2005, 3). Öte yandan, üretim ve tedarik faaliyetleri özelleştirilirken, şebeke unsurları kamu elinde kalmaya devam ederse, şebeke faaliyetleri üzerindeki siyasi müdahalenin artabileceği ifade edilmektedir (Pollitt 2007b, 8-9).

Alman sektörel düzenleyicisi<sup>51</sup>, üye ülkelere ve Avrupa Doğal Gaz ve Elektrik Düzenleyicileri Grubu’na (ERGEG) danıştıktan sonra dahi, mülkiyet ayrıştırmasının rekabeti artırdığına yönelik herhangi bir veriye ulaşamadıklarını ifade etmiştir (Pielow ve Ehlers 2008a, 28).

*Rees ve Scholz* (2010, 42), mülkiyet ayrıştırmasının tam anlamıyla uygulanmasının uzun yıllar alacağını ve bu süreçte, daha önemli reformların gerçekleştirilemeyeceğini ileri sürmektedir.

<sup>51</sup> Bundesnetzagentur.

*Ehlers* (2010), enerji sektöründe rekabetin sağlanması konusunda asıl meselenin ve en önemli aracın, yeterli miktarda üretim olduğunu ifade etmektedir. Komisyon'un enerji arz güvenliğine ilişkin direktifleri<sup>52</sup> de, enerji sektöründe rekabetin sağlanması için elektriğin ve doğal gazın yeterli miktarda arzının gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, yeterli üretim/arz kapasitesinin varlığı halinde, mülkiyet ayrıştırması uygulamasının, sektörde rekabetin sağlanması konusunda ek bir faydası, dolayısıyla da gereği bulunmadığı belirtilmektedir<sup>53</sup>. Enerji arz güvenliğinin ve güvenilirliğinin sağlanması bakımından, üretim kapasitesine ve enerji şebekelerine yeterince yatırım yapılması büyük önem taşımaktadır. *Brunekreeft*'in (2008) sosyal fayda-maliyet analizi de, elektrik piyasasında rekabetin sağlanması açısından, iletim şebekesinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasının değil; yeterli üretim kapasitesinin bulunmasının gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Doğal gaz piyasası bakımından ise, yerleşik şirketten bağımsız olarak yeterli miktarda ithalatın ve depolama kapasitesinin bulunmasının yanında, rekabet hukuku uygulamasıyla birlikte yürüten sektörel düzenlemelerin varlığı, rekabetin sağlanması bakımından yeterli görülmektedir (Cavaliere 2007, 39).

### **3.1.3. Mülkiyet Ayrıştırması ile Bağımsız Sistem Operatörü Modelinin Kıyaslanması**

Literatürde, BSO modelinin, dikey bütünleşme ve mülkiyet ayrıştırması arasında kalan ve iki modelin avantajlarını bir araya getiren bir çözüm olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu çerçevede, BSO yönteminde, hem şebeke faaliyeti ile üretim ve/veya tedarik faaliyetlerinin koordinasyonundan kaynaklanan faydalar korunacak, hem de mülkiyet ayrıştırması yöntemine kıyasla daha düşük ayrıştırma maliyetleri ortaya çıkacaktır (Meyer 2011b, 25).

*Balmert ve Brunekreeft* (2009), BSO modelinin, mülkiyet ayrıştırması yönteminden kaynaklandığı ileri sürülen, temel ekonomik özgürlüklerin kısıtlanması şeklindeki hukuki sorunları ortadan kaldırmak üzere getirildiğini ifade etmektedir. Yazarlar, bu yöntemin, yatırım yapmaktan kaçınma sorununu ortadan kaldırmak için yeterli olmadığını belirtmekle birlikte, şebeke işleticisinin yatırım kararları alma yetkisine sahip bulunduğu derin BSO modelinin bu

<sup>52</sup> Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ 2004 L 127/92, 29.4.2004; Directive 2005/89/EC of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investments, OJ 2006 L 33/22, 4.2.2006.

<sup>53</sup> *Ehlers* (2010, 431), Komisyon'un daha ileri ayrıştırma yöntemlerinin uygulanması konusundaki ısrarını, AB'nin, üye ülkelerin enerji arz yapısını düzenlemeye yönelik bir yetkisinin bulunmamasına bağlamaktadır.



sakıncayı da gidereceğini ileri sürmektedir<sup>54</sup>. Öte yandan, şebekenin işletiminin, mülkiyete sahip olmaktan kaynaklı uzun dönemli finansal güdülerini bulunmayan bir yapı tarafından yürütülmesi riskli ve maliyetli olabilecektir<sup>55</sup>. Bu durumda, tercih edilecek yöntem yine mülkiyet ayrıştırması olmaktadır (Lapuerta 2007).

*Kroes* (2007), BSO modelinin karmaşık bir sektörel düzenleme ve ağır bir idari yük getireceğini ifade etmekte ve mülkiyet ayrıştırmasını, yatırım yapmaktan kaçınma ve ayrımcılık gibi sorunları tamamen çözebilecek “en basit ve etkili yöntem” olarak nitelendirmektedir. Politik açıdan daha kabul edilebilir olduğu ifade edilen (*Joskow* 2007) BSO modeli, günü kurtaracak faydalar getirmekle birlikte, çok daha detaylı, kuralcı ve maliyetli bir sektörel düzenleme gerektirecek ve mülkiyet ayrıştırmasına kıyasla, şebeke altyapısına yatırım yapmaktan kaçınma güdüsünü ortadan kaldırmakta daha az etkili olacaktır (EC 2007a, 14).

BSO’ların performansı konusunda farklı görüşlere sahip olan *Joskow* ve *Kwoka*, BSO modelinin, mülkiyet ayrıştırmasından taviz vermek anlamına geldiği konusunda uzlaşmakta ve mülkiyet ayrıştırmasının görece üstün olduğunu savunmaktadır (Stern 2011, 16).

*Willis ve Hughes* (2008, 151), şebeke sahibinin, şebeke yatırımları veya şebekenin kullanımı konusunda çok sınırlı bir kontrole sahip olduğu BSO modelinin teşebbüsler açısından herhangi bir çekiciliğinin bulunmadığını ifade etmektedir. Yazarlar, bu modelin yalnızca, mülkiyet ayrıştırmasını daha çekici hale getirmek üzere alternatifler arasına dahil edildiğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede, farklı ayrıştırma modellerinin görece fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması yoluyla optimal ayrıştırma modelinin tespitine yönelik tartışma büyük ölçüde, hukuki ayrıştırma ve mülkiyet ayrıştırması yöntemleri etrafında yürütülmektedir.

### 3.1.4. Mülkiyet Ayrıştırması ile Hukuki Ayrıştırmanın Kıyaslanması

Mülkiyet ayrıştırması ile hukuki ayrıştırmaı kıyaslayan pek fazla ampirik çalışma bulunmamaktadır. Anılan ayrıştırma modellerinin uygulanma süresinin, anlamlı verilerin toplanmasına yetecek kadar uzun olmaması ve iki

<sup>54</sup> Yatırım kararlarının şebeke işleticisi tarafından alındığı derin BSO modelinde, yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi için ihale yönteminin uygulanması gerektiği ifade edilmektedir. Alternatif yöntemler arasında bir değerlendirme için bkz. *Balmert ve Brunekreeft* (2009).

<sup>55</sup> *Lapuerta* (2007, 9-10), anılan sakıncaları ortadan kaldırarak BSO’yu risk üstlenen, maliyetleri düşürmeye ve kar elde etmeye odaklı bir yapıya dönüştürmek için, sistem operatörüne kısmi mülkiyet hakkı verilmesi gerektiğini ifade etmektedir. BSO yöntemini etkin kılmak için dahi mülkiyet ayrıştırması benzeri bir yöntem ihtiyacı duyulması, mülkiyet ayrıştırması modelinin üstünlüğünü göstermektedir.

modelin etkileri arasında, karşılaştırmayı mümkün kılacak büyüklükte bir farkın bulunmaması, bu durumun nedenleri olarak gösterilmektedir (Rees ve Scholz 2010, 47).

Literatürde, hukuki ayrıştırmanın mantığına, firma teorisi<sup>56</sup> çerçevesinde bir açıklama getirilmektedir. *Davies ve Waddams Price* (2007, 2), faaliyetlerin, başka şirketlerle yapılan sözleşmeler aracılığıyla yürütülmesi yerine teşebbüs bünyesinde gerçekleştirilmesinin önemli etkinlik kazanımları sağlayacağını ve mülkiyet ayrıştırması modelinin benimsenmesi halinde, söz konusu etkinliklerden mahrum kalınacağını ifade etmektedir. Benzer şekilde, *Spiwak* (1999, 21), mülkiyet ayrıştırması sonucunda tüm işlemlerin piyasada gerçekleşir hale gelmesinin önemli maliyetlere ve etkinsiz bir piyasa yapısına yol açacağını ifade ederek, ayrıştırılan teşebbüslerin performansında düşüş yaşanmasının kaçınılmaz olduğunu ileri sürmektedir<sup>57</sup>. Yazar, bu durumda rekabetin sağlanabilmesi bakımından, sürekli ve sıkı bir sektörel düzenlemeye ihtiyaç duyulacağını belirtmektedir (Spiwak 1999, 25).

Bazı yazarlar, hukuki ayrıştırmanın, yatırım güdüsünü, tam bir dikey bütünleşmeye veya mülkiyet ayrıştırmasına kıyasla daha fazla artırdığını ifade etmektedir. Dikey bütünleşik yapıdaki diğer şirketlerin, iletim yatırımlarının olumlu sonuçlarından yararlanabilme imkanı nedeniyle, hukuki ayrıştırma modelinin yatırım güdülerini optimal biçimde teşvik ettiği ileri sürülmektedir<sup>58</sup> (Cremer vd. 2006). Hukuki olarak ayrıştırılmış şebeke şirketinin, ticari faaliyetlerini iyileştirmek adına şebeke güvenilirliğine ilişkin yatırım yapma güdüsünün fazla olması, hukuki ayrıştırmayı mülkiyet ayrıştırmasına kıyasla avantajlı kılacaktır (Rees ve Scholz 2010, 48). Ayrıca, hukuki ayrıştırma, şebeke şirketini yalnız kendi karını maksimize etmeye kanalize etmesi halinde, üst pazardaki yatırımların dağılımı konusundaki güdülerini iyileştirebilecektir (Höffler ve Kranz 2007, 28).

<sup>56</sup> Firma teorisi (*theory of the firm*), firmanın ve piyasanın, birbirine alternatif kaynak tahsis yöntemleri olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, bir faaliyetin en etkin şekilde yürütülmesi için ihtiyaç duyulan kaynaklar, ya piyasadaki diğer teşebbüslerle sözleşme yapma yoluyla temin edilecek, ya da firma bünyesinde üretilecektir (Spiwak 1999, 3). Konuya ilişkin detaylı bilgi için bkz. *Coase* (1937).

<sup>57</sup> Dikey bütünleşme ve işlem maliyetleri ekonomileri konusunda detaylı bilgi için bkz. *Williamson* (1979).

<sup>58</sup> *Cremer vd.* (2006), ekonometrik modelleme çalışmalarındaki varsayımların değişmesi halinde, hukuki ayrıştırmanın, yatırım güdülerini mülkiyet ayrıştırmasına kıyasla daha fazla teşvik ettiği şeklindeki değerlendirmenin de değişebileceğini dile getirmektedir. Nitekim, düzenleyici kurumun alt pazardaki davranışları sıkı biçimde denetlediği ve şebeke şirketinin alt pazarda faaliyet gösteren bağlı şirketler lehine ayrımcılık yapmasının tamamen engellendiği şeklindeki varsayımlar gerçekçi bulunmamaktadır.

Mülkiyet ayrıştırması uygulamasında, faaliyetler arasındaki koordinasyonun ortadan kalkması nedeniyle, yatırımlara ilişkin kararların daha az etkin olacağı ifade edilmektedir (Baldick ve Kahn 1993). *Brunekreeft ve Friedrichsen*'in (2010) ekonometrik modelleme çalışmasında, üretim ve şebeke şirketlerinin yatırım planları konusundaki bilgi alışverişlerinin<sup>59</sup>, mülkiyet ayrıştırması yöntemindeki koordinasyon problemine çözüm getirmeyeceği ortaya konulmaktadır. Benzer şekilde, *Meyer* (2011a), teoriye ve ampirik verilere göre, yatırımların ve faaliyetlerin koordinasyonunun, dikey bütünleşik yapılarda daha etkili şekilde gerçekleştirilebileceğini dile getirmektedir. Mülkiyet ayrıştırması, şebeke faaliyeti ile ticari faaliyetlere ilişkin bilgilerin asimetric hale gelmesine ve güdülerin farklılaşmasına neden olduğundan, koordinasyon ekonomilerinin ortadan kalkmasına ve yüksek işlem maliyetlerine yol açacaktır<sup>60</sup>. Bu tür riskleri gidermek amacıyla uzun dönemli sözleşmelerin tercih edilmesi halinde, piyasalardaki rekabet olumsuz etkilenebilecektir.

Hukuki ayrıştırmanın, çifte tekeli fiyatlamayı<sup>61</sup> önlemesi nedeniyle de, mülkiyet ayrıştırmasına kıyasla avantajlı olduğu dile getirilmektedir<sup>62</sup> (Bolle ve Breitmoser 2006).

Mülkiyet ayrıştırmasının, çapraz sübvansiyonun önüne geçmenin tek yolu olduğu görüşüne karşılık, şebeke tarifelerinin “maliyet artı” yöntemiyle belirlenmediği durumda, çapraz sübvansiyon güdüsünün ortaya çıkmayacağı ve hukuki ayrıştırmanın yeterli olacağı ileri sürülmektedir (Rees ve Scholz 2010, 46; Baarsma vd. 2007, 1787).

Diğer taraftan, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin hukuki ayrıştırma tercih etmesinin, bu ayrıştırma yönteminde ana şirketin, şebeke şirketi üzerinde etki sahibi olmaya devam ettiğinin bir göstergesi olduğu ifade edilmektedir (Van Koten ve Ortmann 2007). Hukuki ayrıştırma modelinde, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin içinde bulunduğu çıkar çatışmasını tümüyle ortadan kaldırmak ve bu

<sup>59</sup> Herhangi bir bağlayıcılığı bulunmayan bu tür karşılıklı bilgi alışverişi literatürde “ucuz konuşma (*cheap talk*)” olarak adlandırılmaktadır.

<sup>60</sup> *Meyer* (2011a, 19), ayrıştırmanın etkilerini değerlendirdiği ekonometrik çalışmada, iletim faaliyetinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasından kaynaklanan maliyet artışının ortalama %1,4 olduğunu tespit etmiş ve maliyetlerdeki bu artışın, büyük ölçüde, iletim ve üretim faaliyetleri arasındaki koordinasyon kayıplarından doğduğunu ortaya koymuştur.

<sup>61</sup> Çifte tekeli fiyatlama (*double marginalization*), dikey anlaşmaya taraf olan veya dikey bütünleşik olan şirketlerin her ikisinin de tekeli olduğu bir durumda, üretici/tedarikçinin, marjinal maliyetinin üzerine tekeli bir kar koyarak yeniden satıcıya satış yapması; yeniden satıcının da bu bedelin üzerine kendi tekeli kar marjını koyarak nihai kullanıcılara satış yapması ile ortaya çıkmaktadır (Rekabet Kurumu 2010, 28).

<sup>62</sup> *Nillesen ve Pollitt* (2008, 6-7), *Bolle ve Breitmoser*'in çalışmasını, varsayımları nedeniyle gerçekçi bulmamaktadır.

şirketlerin ayrımcı davranışlarını tam anlamıyla önlemek mümkün olmamaktadır. Bu yöntemde, bağlı şirketlerin birbirlerinden rekabete duyarlı (stratejik) bilgi edinme güdülerinin ortadan kalkmaması nedeniyle, rakip üretim ve tedarik şirketleri dezavantajlı duruma gelmekte ve piyasalardaki rekabet olumsuz şekilde etkilenmektedir. Söz konusu bilgi değişimi güdüsü ancak mülkiyet ayrıştırması ile tümüyle ortadan kaldırılmaktadır.

Mülkiyet ayrıştırması, şebeke şirketinin davranış biçimini tamamen değiştirmektedir. Ticari faaliyet gösteren bağlı şirketleri ortadan kalktığından, bağlı şirketler lehine davranma güdüsü de ortadan kalkan şebeke işleticisi, şebekeyi optimal biçimde kullanmaya odaklanabilmektedir (EC 2007a, 160-161).

Komisyon'un enerji sektör araştırmasında, hukuki ayrıştırmanın uygulamadaki eksikliklerinden söz edilmektedir. Ayrıştırılan şebeke şirketi ile üretim ve/veya tedarik şirketinin aynı binada veya tesiste bulunması, ortak bilgi-iletişim sistemlerinin kullanılması, çalışanların aynı bina ve tesisleri kullanmak veya bir arada eğitim almak suretiyle iletişim ve temas halinde olmaya devam etmesi gibi unsurların tümü, ayrıştırılan şirketler arasında yakın koordinasyonun ve "özel bir ilişki"nin devamına yol açmaktadır. Hukuki olarak ayrıştırılmış şirketlerde, çalışanların kendilerini aynı grubun parçası olarak görmeye devam etmeleri ve grup aidiyetini güçlendiren diğer faktörlerin varlığı, şebeke şirketinin bağımsızlığını riskli hale getirmektedir (EC 2007a, 161-162).

*Bauer vd. (2010), Cournot ve Bertrand oligopol modellerini<sup>63</sup> kullanarak yaptıkları çalışmada, Cournot modelinde hukuki ayrıştırmanın; Bertrand modelinde ise BSO yönteminin uygulanmasıyla piyasada en düşük fiyat düzeyinin sağlanacağını tespit etmiştir. Yazarlar, Bertrand oligopol modelinin geçerli olduğu bir piyasada oluşacak fiyat düzeyine etkisi bakımından, hukuki ayrıştırma veya mülkiyet ayrıştırması arasında herhangi bir fark bulunmadığını belirtmektedir. Bolle ve Breitmoser (2006, 18) de, yaptıkları ekonometrik çalışmada, mülkiyet ayrıştırmasına kıyasla, hukuki ayrıştırma ile daha düşük fiyatlar elde edileceğini saptamıştır. Growitsch ve Stronzik (2011), AB üyesi on sekiz ülkenin doğal gaz piyasasındaki fiyat verilerinden yararlanarak hazırladıkları çalışmada, mülkiyet ayrıştırmasının nihai kullanıcı fiyatları üzerinde herhangi bir etkisi bulunmadığını; ancak, hukuki ayrıştırma yönteminde fiyatların önemli ölçüde düştüğünü ortaya koymuştur. Bununla birlikte, yazarlar, mülkiyet ayrıştırmasının*

<sup>63</sup> Oligopol piyasaların işleyişini açıklamaya yönelik *Cournot ve Bertrand* modellerinde, düopol bir piyasada faaliyet gösteren bir teşebbüsün, karını maksimize eden üretim düzeyini nasıl belirlediğine ilişkin varsayımlar getirilmektedir. İki model arasındaki fark; *Cournot*'da, diğer teşebbüsün o andaki üretim düzeyinin değişmeyeceğinin varsayılması; *Bertrand*'da ise, diğer teşebbüsün o andaki fiyat düzeyinin değişmeyeceğinin varsayılmasıdır. Konuya ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. Ünsal (2004).

az sayıda ülkede ve yalnızca kısa bir süredir uygulanmakta olduğunu belirtmekte ve doğru bir sonuca ulaşabilmek bakımından, mülkiyet ayrıştırmasının belirli bir süre uygulanmasının ardından yeniden bir değerlendirme yapılması gerektiğini vurgulamaktadır.

Hukuki ayrıştırma ile mülkiyet ayrıştırmasının olumlu ve olumsuz etkilerinin değerlendirilmesinde, hangi ayrıştırma modelinin hangi aşamada benimsendiği ve uygulanmaya başladığı konusu da önem taşımaktadır. Mülkiyet ayrıştırmasına, hukuki olarak ayrıştırılmış bir yapıdan geçiş, tamamıyla dikey bütünleşik bir yapıdan geçişten farklı sonuçlar doğurmaktadır. *De Nooij ve Baarsma* (2009, 5458), hukuki ayrıştırmadan mülkiyet ayrıştırmasına geçişin doğuracağı ek faydaların çok küçük; maliyetlerin ise yüksek olduğunu ifade etmektedir. Öte yandan, *Baarsma vd.* (2007, 1789), hukuki ayrıştırmanın zaten gerçekleşmiş olduğu durumda, mülkiyet ayrıştırmasının, işlem maliyetlerinde ek bir artışa neden olmayacağını dile getirmektedir. Benzer şekilde *Mulder vd.* (2007, 310) ve *Meyer* (2011b, 27) de, hukuki ayrıştırma uygulamasında ortak faaliyetlerin büyük kısmı zaten ayrıştırıldığından, mülkiyet ayrıştırmasına geçişte, kapsam ekonomilerinde gerçekleşecek ek kayıplar oldukça küçük olacağını savunmaktadır. *Lowe* (2007, 32), Birleşik Krallık örneğinden yola çıkarak, tamamen dikey bütünleşik bir yapıdan mülkiyet ayrıştırmasına geçişin dahi düşük işlem maliyetlerine yol açacağını ifade etmekte ve hukuki ayrıştırmadan mülkiyet ayrıştırmasına geçişin çok düşük maliyetler ortaya çıkaracağını vurgulamaktadır.

Hukuki olarak ayrıştırılmış teşebbüslerde, şebeke şirketinin, alt ve üst pazarlardaki bağlı şirketlerin elde edeceği karı da dikkate alma yönünde bir eğilimi bulunmaktadır. Söz konusu eğilim ne kadar az olursa, şebeke şirketinin, alt ve üst pazarlardaki rakipleri sabote etme ve pazar dışında bırakma yönelimi de o kadar az olacaktır. *Höffler ve Kranz* (2010), bu eğilimin düşük olması halinde, sahiplik oranı ne kadar yüksek olursa, enerji arz miktarının ve tüketici fazlasının<sup>64</sup> da o kadar yüksek olacağı tespitini yapmaktadır. Bu çerçevede, şebeke şirketinin, alt veya üst pazarlarda faaliyet gösteren bağlı şirketlerin karını göz önünde bulundurarak hareket etmediği durumlarda, hukuki ayrıştırmanın, mülkiyet ayrıştırmasına tercih edileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu noktada, sektörel düzenlemelerin etkililiği önem kazanmaktadır.

Mülkiyet ayrıştırması yöntemi benimsenmeden önce, sektörel düzenlemeleri güçlendirmek ve mevcut düzenlemeleri gerektiği şekilde uygulayarak dikey bütünleşik faaliyetlerin bağımsızlığını artırmak yoluyla hukuki ayrıştırmanın faydalarının tam olarak ortaya çıkarılması gerektiği,

<sup>64</sup> Tüketici fazlası, tüketicinin bir maldan belirli bir miktarda satın almak için ödemeye razı olduğu para miktarı ile fiilen ödediği para miktarı arasındaki farkı ifade etmektedir (Ünsal 2004, 123).

literatürde sıkça dile getirilen bir görüşür<sup>65</sup>. *De Nooij ve Baarsma* (2009, 5457), mülkiyet ayrıştırmasının hukuki ayrıştırmaya kıyasla avantajları konusunda halen bir belirsizliğin söz konusu olmasından hareketle, potansiyel faydaların yeniden değerlendirilmesi için bir süre daha geçmesi gerektiğini belirtmektedir. *Gao* (2008, 30), mülkiyet ayrıştırması gibi kapsamlı bir ayrıştırma modelinin, ancak mevcut modellerin başarısızlığı halinde “son çare” olarak uygulanması gerektiğini ifade etmektedir. Bu kapsamda, daha katı sektörel düzenlemelerin etkileri tam olarak ortaya çıkana dek, geri dönüşü olmayan mülkiyet ayrıştırması yöntemine geçişin ertelenmesi gerektiği savunulmaktadır (Bolle ve Breitmoser 2006, 18; EURELECTRIC 2007, 8).

Mülkiyet ayrıştırması gibi ileri bir ayrıştırma modeli uygulanarak şebekelerin üretim varlıklarından tümüyle ayrılmasının, dikey bütünleşmeden kaynaklı deneyimin ve önemli sinerjilerin kaybedilmesine neden olacağı ifade edilmektedir. Bu çerçevede, mevcut sektörel düzenlemelere “ince ayar” yapılması ve üye ülkelere bağlayıcı “rekabet ölçütleri” getirilmesi gibi yollarla, daha kapsamlı bir ayrıştırmaya gerek kalmaksızın, enerji piyasalarında rekabetin artırılabilceği dile getirilmektedir (Pielow ve Ehlers 2008b, 26-27).

Öte yandan, piyasalardaki rekabetin hukuki ayrıştırma yoluyla sağlanmaya çalışılması, sürekli olarak ince ayar yapılmasını gerektirecek ve ağır bir sektörel düzenleme yükü getirecektir (Lowe 2007, 34). Ayrıca, hukuki ayrıştırma yoluyla enerji sektöründe hedeflenen düzeyde bir rekabetin sağlanabilmesi için sektörel düzenlemelerin güçlendirilmesi, nihai aşamada etkili olmayabilecektir. Dikey bütünleşik teşebbüslerin, grup içi bilgi değişiminin kontrolü ve alt ve/veya üst pazarlarda faaliyet gösteren rakiplerini pazar dışına itmek için kullandıkları yöntemlerin pek çoğunun tespiti oldukça güçtür (Mulder vd. 2005, 34, 49; EC 2007a, 162). Denetim zorluğu, özellikle, çok sayıda iletim ve dağıtım şirketinin faaliyet gösterdiği ülkeler bakımından söz konusudur (Lowe 2007, 28). Sektörel düzenleyicilerin yetkilerinin artırılması ve düzenlemelerin daha kapsamlı hale getirilmesi, dikey bütünleşik şirketlerin, rekabeti kısıtlamak için sahip oldukları araçları azaltsa da, bu yöndeki güdülerini azaltmayacak ve sektördeki rekabetin kısıtlanma riski tam anlamıyla ortadan kaldırılamayacaktır (De Nooij ve Baarsma 2009, 5452). Bu tür güdüler, ancak mülkiyet ayrıştırması yoluyla tümüyle ortadan kaldırılabilmektedir.

Ayrıştırma uygulaması, öngörülemeyen ve geri döndürülemez sonuçlara neden olabilmektedir. Bu kapsamda, ayrıştırmadan beklenen sonuçlar uygulama döneminin başında elde edildikten sonra, hesaba katılmayan başka faktörlerin

<sup>65</sup> Bkz. *Höffler ve Kranz* (2007), *Mulder vd.* (2007), *Pollitt* (2007b), *Nillesen ve Pollitt* (2008), *Ehlers* (2010), *Rees ve Scholz* (2010).

devreye girmesiyle ortaya çıkan maliyetler, ayrıştırmadan beklenen faydaları ortadan kaldırmaktadır. Ayrıştırma sonrasında ortaya çıkması muhtemel olumsuz etkilerin önlenmesi bakımından, zamanında ve etkin bir şekilde devreye girecek sektörel düzenlemelere olan ihtiyaç devam edecektir. Bu nedenle, uygulanacak ayrıştırma modelinin seçiminde, sektörel düzenleyici çerçevenin de dikkate alınması gerekmektedir (Nillesen ve Pollitt 2008, 56).

Bugüne dek yapılan çalışmalar, hangi koşullarda hangi ayrıştırma modelinin uygulanmasının rekabetin sağlanması açısından daha olumlu etkiler doğuracağı konusunda net bir sonuca ulaşamamıştır. Ayrıştırmanın derecesi ile piyasada oluşacak rekabetin düzeyi arasındaki ilişkiyi sayısal olarak açıkça ortaya koyan herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda örneklerine ilişkin değerlendirmelerin de işaret ettiği üzere, ülke uygulamalarının ampirik olarak incelenmesi dahi, farklı ayrıştırma modellerinin başarı düzeylerine ilişkin bütüncül bir gösterge olmaktan uzaktır (Mulder vd. 2005).

*Pollitt* (2007b, 13), enerji sektöründe rekabetin görece sınırlı ve yönetsel deneyimin az olduğu küçük ülkeler bakımından, mülkiyet ayrıştırması gibi ileri ve kapsamlı ayrıştırma modellerinin faydalarının daha sınırlı olacağını belirtmektedir. Ayrıştırmanın etkileri, ülkelerin gelişmişlik düzeyine, ekonomik, yapısal, hukuki ve siyasi özelliklerine göre farklılık gösterebilecektir (Öz 2004). Dolayısıyla, uygulanacak ayrıştırma modelinin seçiminde, her ülkenin kendi özellikleri çerçevesinde dikkatli bir fayda-maliyet analizi yapılarak, ayrıştırma seçeneklerinin görece fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Hukuki ayrıştırma uygulamasından mülkiyet ayrıştırmasına geçiş konusunda verilecek karar, ortaya çıkacak fayda ve maliyetlerin ne şekilde değerlendirildiğine bağlı olarak değişecektir (Mulder vd. 2005, 82). Bu çerçevede, ülkelerin kendine özgü koşullarını dikkate alan açık net bir fayda-maliyet analizi yapılmaksızın, daha ileri ve kapsamlı ayrıştırma modellerinin benimsenmesinin doğru olmayacağı değerlendirilmektedir (Baarsma vd. 2007, 1793).

### **3.1.5. Ayrıştırma Modelleri Konusunda Değerlendirme**

Enerji sektörünün ayrıştırılmasında hangi yöntemin uygulanmasının rekabetin sağlanması bakımından en etkin ve etkili sonuçları ortaya çıkaracağı konusu oldukça tartışmalıdır. Uygulama örneklerinin analizi de bu konuya bir açıklık getirmemekte; aynı uygulamanın etkileri ve sonuçları konusunda dahi birbirinden çok farklı yorumlar ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu belirsizlik, enerji sektörünün rekabet ortamında etkin biçimde faaliyet göstermesinin sağlanması için uygulanması gereken ayrıştırma modelinin seçimini güçleştirmektedir.

Literatürde yer alan çok çeşitli görüşlerin değerlendirilmesi sonucunda, mülkiyet ayrıştırması yönteminin, içerdiği maliyetlere rağmen, dikey bütünleşik teşebbüslerin çıkar çatışmasının ve ayrımcılık yapma güdüsünün tamamen ortadan kaldırılması, şebekelerin bağımsızlığının sağlanması, yerleşik teşebbüslerin tekel olmaktan çıkarılması, piyasalara yeni girişlerin teşvik edilmesi, yatırımların artırılması, sektörel düzenleme ihtiyacının en aza indirilmesi, rekabetin artırılması ve bundan kaynaklı fiyat düşüşlerinin sağlanması bakımından optimal etkiler ortaya çıkardığı kanaatine ulaşılmaktadır. Mülkiyet ayrıştırmasının anılan faydaları yanında, içerdiği maliyetlerin katlanılabilir düzeyde olduğu düşünülmektedir. Üstelik, söz konusu maliyetlerin büyük bölümünün yeniden yapılandırılmadan kaynaklanan tek seferlik maliyetler olduğu hesaba katıldığında, uzun vadede mülkiyet ayrıştırmasından elde edilecek net faydaların daha da büyük olacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Mülkiyet ayrıştırmasının, BSO ve hukuki ayrıştırma yöntemleriyle kıyaslanması yoluyla yapılan değerlendirmeler de bu görüşü doğrular niteliktedir. Dikey bütünleşmenin sakıncalarını ortadan kaldırmak için yetersiz kalan ve yoğun bir sektörel düzenleme ve denetimi gerekli kılan BSO ve hukuki ayrıştırma yöntemlerinin, mülkiyet ayrıştırmasından taviz vermek anlamına geldiğine inanılmaktadır. Özellikle, hukuki ayrıştırma yönteminden mülkiyet ayrıştırmasına geçişin getireceği ek ayrıştırma maliyetlerinin oldukça düşük olduğu yönündeki değerlendirmeler çerçevesinde, mülkiyet ayrıştırması yönteminin doğrudan benimsenmesinin, geçiş sürecindeki zaman kaybını ve hukuki belirsizliği önleyeceği düşünülmektedir.

Öte yandan, Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda'daki mülkiyet ayrıştırması uygulamasının etkilerine yer verilen önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, üretim/ithalat faaliyetleri ile toptan ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşmesi sonucunda piyasanın dikey bütünleşik olmayan rakip teşebbüslere kapanması, anılan uygulamanın ortaya çıkarabileceği başlıca olumsuz etkilerden biri olarak nitelendirilmektedir. Bu tür olumsuz etkilerin önlenmesi bakımından, sektörel düzenleyici kurumların ve rekabet otoritelerinin, enerji sektöründe rekabetin sağlanması ve korunması amacıyla koordineli biçimde etkin bir gözetim ve denetim gerçekleştirmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

### **3.2. Ayrıştırma Uygulamasının Zamanlaması**

Literatürde, ayrıştırma uygulamasının, enerji sektöründe rekabetin sağlanmasından önce veya sonra gerçekleştirilmesinin farklı şekilde değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Varlıkların yeniden yapılandırılması, düzenleyici yapıların ortaya çıkması ve rekabetin oluşturulması gibi adımların



atılması, bazı sabit maliyet unsurlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, ayrıştırmanın, enerji sektörünü şekillendiren diğer unsurların gündeme geldiği esnada ve/veya varlıkların mülkiyet yapılarını değiştirmenin görece kolay olduğu aşamada gerçekleştirilmesi daha az maliyetli olacaktır. Örneğin, özel mülkiyette bulunan bir şebeke unsuruna kıyasla, kamu mülkiyetinde bulunan bir şebeke unsurunun ayrıştırılması daha kolay ve daha az maliyetli olacaktır (Pollitt 2007b, 6).

Ayrıştırmanın, serbestleşme sürecinin ilk aşamalarında uygulanması daha etkili sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin, dağıtım faaliyetinin ayrıştırılması bakımından daha katı kuralların getirilmesi, serbestleşme sürecinin başında bulunan ve henüz yeterince gelişmemiş perakende satış pazarlarındaki rekabet üzerinde daha olumlu etkiler ortaya çıkaracaktır (ERGEG 2009a, 51).

Hangi ayrıştırma modelinin uygulanacağı konusunda verilecek kararın ertelenmesi, sektörün gelecekteki yapısına ilişkin belirsizliğin sürüp gitmesine neden olacaktır. Uygulanacak ayrıştırma modelinin seçimi konusundaki kararsızlık, “vazgeçme problemi”ne yol açabilecektir. Teşebbüsler, kamu otoritesinin düzenleyici çerçevede yatırımların gelecekteki karlılığını etkileyecek değişiklikler yapabilme riski nedeniyle, yatırım kararlarını erteleme yoluna gidebilecektir. Mülkiyet ayrıştırması konusunda verilecek karar, piyasalardaki belirsizliği çok büyük ölçüde azaltacağından, vazgeçme probleminin ortaya çıkmasını engelleyecek en etkili çözüm olarak görülmektedir (Mulder vd. 2005, 91). Mülkiyet ayrıştırmasına geçiş sürecinde şebeke yatırımlarında gerçekleşen düşüş, ampirik verilerle de ortaya konulmaktadır (Buchan 2007). Bu çerçevede, söz konusu geçiş döneminin mümkün olduğunca kısa tutulması, yatırımlar üzerindeki olumsuz etkiyi sınırlandıracaktır. Mülkiyet ayrıştırmasının en kısa zamanda uygulanmasının toplumsal refahı artırıcı olacağı konusunda büyük ölçüde uzlaşma bulunmaktadır<sup>66</sup>.

Mülkiyet ayrıştırmasının uzun süre gündemde kalacağı düşünüldüğünde, arz güvenliği bakımından, ayrıştırma konusunda süregiden belirsizliğin neden olacağı maliyetlerin ve risklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir (Lowe 2007, 34). *Van Koten ve Ortmann* (2007, 13), yaptıkları ekonometrik çalışmada, ülkelerin daha ileri ayrıştırma modellerini benimseme olasılığının zaman içerisinde arttığını tespit etmiştir. Bu çerçevede, mülkiyet ayrıştırmasının uygulanmasına yönelik kararın en kısa zamanda alınması, zaman kaybının ve bu zaman zarfında ortaya çıkacak belirsizliklerin önüne geçecektir.

<sup>66</sup> Bkz. *OECD* (2001, 54), *Pittman* (2003, 39), *EC* (2006, 149).

### 3.3. Ayrıştırma Uygulaması ve Düzenleme Tuzağı

Düzenleme tuzağı (*regulatory capture*) teorisine göre, sektörel düzenleyici kurumların, düzenledikleri sektörle ilişkileri sağlıklı kurallara bağlanmaz ise, bu kurumların karar organlarının teşebbüsler tarafından etki altına alınması söz konusu olabilecektir. Bu durumda, sektörel düzenleyici otorite, tüketiciye uygun fiyatlı ve kaliteli mal ve hizmet sunulmasını sağlamak olan asıl amacından uzaklaşabilecek (Ardıyok 2002, 113) ve sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin çıkarlarını ön planda tutarak düzenleme yapabilecektir<sup>67</sup>.

Sektörel düzenleyici kurumların dikey bütünleşmeye yönelik tercihlerinin genellikle politik bir taviz olduğu ifade edilmektedir (Cremer vd. 2006, 2). Daha kapsamlı ayrıştırma uygulamalarının önündeki en güçlü politik engel ise, ulusal şampiyonlara verilen destektir<sup>68</sup> (Francese 2010, 61). *Nardi* (2010a), ülke otoritelerinin ayrıştırma konusundaki yaklaşımlarının, ulusal şampiyonlarının faaliyet stratejilerinin bir yansıması olduğunu ifade etmektedir. Bu durum, hükümetlerin ulusal enerji şirketlerini ve arz güvenliğini korumacı yaklaşımlarının bir sonucu olabileceği gibi, düzenleme tuzağından da kaynaklanabilmektedir. Daha kapsamlı bir ayrıştırma uygulamasını benimsemeyen ülkelerin, şebekeye sahip olmaktan doğan avantajlarını ve pazar güçlerini piyasaya yeni giriş yapan teşebbüsler lehine kaybetmek istemeyen yerleşik dikey bütünleşik şirketlerin etkisi altında olması mümkündür.

Uygulanacak ayrıştırma modelinin seçimi ve uygulanma hızı konusunda çok farklı görüşler bulunması, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin, karar mekanizmaları üzerindeki etki gücüne bağlanmaktadır. Dikey bütünleşik teşebbüslerin mülkiyet ayrıştırması yerine hukuki ayrıştırmayı desteklemesi, bu teşebbüslerin, düzenleme süreçlerini daha zayıf ayrıştırma modelleri lehine manipüle edip etmediği sorusunu gündeme getirmektedir (Van Koten ve Ortmann 2007, 5).

*Van Koten ve Ortmann*'ın (2007) çalışmasında, ayrıştırma ve düzenleme tuzağı arasında zıt yönlü bir ilişki olduğu ve yolsuzluğun daha sık görüldüğü ülkelerde, mülkiyet ayrıştırmasından daha dar kapsamlı ayrıştırma modellerinin benimsendiği ortaya konulmuştur. Buna göre, dikey bütünleşik şirketler, şeffaf lobi faaliyetleri gibi yasal yollarla veya sözde bağımsız lobi gruplarına gizli ödemeler

<sup>67</sup> Düzenleme tuzağı kavramına ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. *Stigler* (1971), *Posner* (1974) ve *Peltzman vd.* (1989).

<sup>68</sup> Enerji sektörü, geniş kesimleri kısa sürede etkileyerek çok sayıda politika hedefine ulaşmayı sağladığından, politikacıların sıkça müdahale ettiği bir alandır. Ulusal şampiyonlara sahip olmak, enerji sektörü üzerindeki politik etkiyi daha da artırmaktadır (Lapuerta 2007).

yapmak gibi yasa dışı yollarla<sup>69</sup>, kamuoyunu ve düzenleme süreçlerini etki altına alabilmekte ve hukuki ayrıştırma gibi daha zayıf ayrıştırma yöntemlerinin tercih edilmesini sağlayabilmektedir.

*Bolle ve Breitmoser* (2006, 21), *Van Koten ve Ortmann*'in çalışmasını değerlendirmekte ve bu çalışmanın sonuçlarının, lobi faaliyetinde bulunan dikey bütünleşik şirketlerin, dikey bütünleşmenin kendileri için daha yararlı olacağı yönündeki beklentilerine işaret ettiğini belirtmektedir. Bununla birlikte, bu durum, dikey bütünleşmenin mutlaka tüketicilerin aleyhine olacağı anlamını taşımamaktadır. Bu çerçevede, yazarlar, dikey bütünleşik teşebbüsler ile tüketicilerin çıkarlarının paralel olduğu durumda, lobi faaliyetleri sonucunda uygulanan hukuki ayrıştırmanın olumlu etkiler doğurabileceğini ileri sürmektedir.

AB'nin üçüncü enerji paketi çerçevesinde 713/2009 sayılı Tüzük<sup>70</sup> ile kurulan Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı'nın, ulusal sektörel düzenleyici kurumların faaliyetlerini ve düzenlemelerini izlemeye ve bunlara ilişkin görüş belirtmeye yönelik yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Ulusal düzenleyici kurumların faaliyetlerini takip eden bu tip bağımsız bir otoritenin varlığının, üye düzenleyici kurumların düzenleme tuzağına düşme olasılığını sınırlandırmak bakımından olumlu etkileri olacağı düşünülmektedir.

### **3.4. Ayrıştırma Uygulaması ve Ekonomik Özgürlüklerin Kısıtlanması Tartışması**

Ayrıştırma uygulamasının yaygınlık kazanması ve yıllar içerisinde gittikçe daha ileri ve kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin uygulanmaya başlaması ile birlikte, ayrıştırmanın ekonomik özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açtığı fikri ortaya atılmış ve tartışılmaya başlanmıştır. Bu durum özellikle AB'de kendisini göstermiş ve konu, ilgi çekici tartışma alanlarından biri haline gelmiştir.

AB enerji direktifleri, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 114. maddesindeki "uyumlaştırma (harmonizasyon)" yetkisine dayanmaktadır. 114. madde, iç pazarın oluşturulması ve işlemesi için gerekli yasaların üye ülkeler arasında uyumlu hale getirilmesi konusunda AB'ye yetki vermektedir. Bununla birlikte, söz konusu genel yetkinin kullanılabilmesi için, öngörülen tedbirlerin, rekabetin önündeki engelleri ve kısıtlamaları ortadan kaldırması gerekmektedir (Ehlers 2010, 147).

<sup>69</sup> Bu durumun bir örneği, Ocak 2006 tarihinde Hollanda'da meydana gelmiştir (Van Koten ve Ortmann 2007, 7).

<sup>70</sup> Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators.

Mülkiyet ayrıştırmasına ilişkin düzenlemelerin, AB organlarının yetkilerini aştığı ifade edilmekte ve yetki aşımının ilk göstergesinin, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 345. maddesi hükmü olduğu ileri sürülmektedir. Anılan maddede, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın ve AB Antlaşması'nın hükümlerinin, üye ülkelerin mülkiyet sistemlerini düzenleyen kurallara hiçbir şekilde hâlel getirmeyeceği düzenlenmiştir. *Ehlers* (2010, 159), mülkiyet ayrıştırması yönteminin söz konusu hükmü ihlal eder nitelikte olduğunu; fakat *de facto* kamulaştırma/devletleştirme anlamına gelmeyen BSO modelinin *per se* ihlal teşkil etmediğini ifade etmektedir. Yazar, kamu elinde bulunan dikey bütünleşik enerji şirketlerinin özel teşebbüslere satılmaya zorlanmasının da, 345. maddeyi ihlal edeceğini dile getirmektedir (*Ehlers* 2010, 418).

Şebekelerin, kamu elinde bulunan enerji şirketlerinden diğer kamu otoritelerine veya farklı kamusal birimlere transfer olması, 2009 tarihli enerji direktiflerinde mülkiyet ayrıştırması olarak nitelendirilmiştir<sup>71</sup>. Komisyon ve AB Konseyi, bu tür bir yapısal ayrıştırmayı mülkiyet ayrıştırması olarak tanımlamakla birlikte, şebekelerin mülkiyeti ve işletimi yine kamu otoritesinin elinde kalmaktadır. *Ehlers* (2010, 420), bu durumun, özel teşebbüslerle kamu teşebbüsleri arasında eşitsizliğe neden olduğunu ileri sürmektedir<sup>72</sup>. *Diathesopoulos* (2010, 18-19) da, prensipte kamu teşebbüsleri ile özel teşebbüsler için ayrımcılık içeren düzenlemeler bulunmamakla birlikte, uygulamada bu tür bir sorunun ortaya çıkabileceğini kabul etmektedir.

Lizbon Antlaşması'nın 194(2). maddesinde, enerji politikası alanındaki önlemlerin, enerji kaynaklarından yararlanma koşulları, farklı enerji kaynakları arasındaki tercihleri ve enerji arzının genel yapısı konularında üye ülkelerin karar alma özgürlüklerini etkilememesi gerektiği ifade edilmektedir. *Ehlers* (2010, 162), dikey bütünleşme konusundaki yaklaşımın da bu hüküm kapsamında yer aldığını ileri sürmektedir.

AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 114. maddesine dayanılarak daha ileri ayrıştırma modellerinin uygulanmasının önündeki bir başka engelin, bu uygulamanın, 26. maddede sayılan amaçların ve temel özgürlüklerin elde edilmesine hizmet etmesi ve bu amaçları elde etmek için zorunlu olanın ötesine

<sup>71</sup> Söz konusu direktiflerde, şebeke faaliyetleri bakımından direktif hükümlerinde öngörülen ölçüde bir bağımsızlığın sağlanması halinde, ayrı kamusal birimler tarafından kontrol edilen şebeke şirketi ile üretim veya tedarik şirketinin iki ayrı kişi olarak kabul edileceği ifade edilmektedir. Bu çerçevede, tedarik birimi bir bakanlık tarafından kontrol edilirken, şebeke birimi için bağımsız bir kurum oluşturulması, mülkiyet ayrıştırması kapsamında değerlendirilecektir.

<sup>72</sup> *Pielow ve Ehlers* (2008b, 13), anılan gerekçelerle, kamu otoritesinin elindeki enerji şebekeleri bakımından tek uygun ayrıştırma modelinin BSO modeli olacağını ifade etmekte; ancak bu durumun da özel teşebbüsler ile kamu teşebbüsleri arasında eşitsizliğe neden olacağını dile getirmektedir.

geçmemesi gereği olduğu ifade edilmektedir. Kapsamlı ayrıştırma modellerinin, sermayenin serbest dolaşımı ve teşebbüs kurma özgürlüğü gibi temel özgürlüklerin yanı sıra meslek seçme özgürlüğü, iş yürütme özgürlüğü ve eşit işlem hakkı gibi özgürlüklerle de çelişebileceği dile getirilmektedir (Ehlers 2010, 164; Pielow ve Ehlers 2008a, 18).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 1 numaralı protokolünün 1. maddesinde, hiçbir gerçek ya da tüzel kişinin mülkiyet hakkının, genel kamusal çıkarlar dışında elinden alınamayacağı hükme bağlanmıştır. Protokol, mülkiyet hakkına getirilen kısıtlamaların, genel kamusal çıkarların korunması için gerekli olduğu ölçüde hukuki olarak kabul edileceğini işaret etmektedir (Willis ve Hughes 2008, 172). Daha ileri ayrıştırma modelleri, genel olarak rekabetçi yapıyı iyileştirmeyi ve böylece, enerji sektörüne daha fazla yatırım çekmeyi ve uzun vadede enerji arz güvenliğini artırmayı amaçlamaktadır. Söz konusu amaçlar, genel ekonomik fayda kapsamında ele alınabilecektir. Avrupa Adalet Divanı'nın bu konudaki dar yorumu çerçevesinde değerlendirildiği takdirde, ayrıştırmaya yönelik düzenlemeler, temel ekonomik özgürlükleri kısıtlayıcı olarak nitelendirilmeyecektir (Pielow ve Ehlers 2008b, 19). *Diathesopoulos* (2010, 14-15) da, enerji arz güvenliğine ya da enerji sektörünün rekabete açılmasına yönelik olarak enerji politikası çerçevesinde benimsenen ayrıştırma düzenlemelerinin doktrinde kabul gördüğünü ifade etmektedir. Yazar, enerji sektöründeki rekabetin artırılması gibi, AB'nin temel amaçlarından birine hizmet etmek üzere tasarlandığı sürece, mülkiyet hakkını etkileyen düzenlemelerin hukuka aykırılık teşkil etmeyeceğini belirtmektedir (Diathesopoulos 2010, 17-18).

AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 114. maddesinin, daha ileri ayrıştırma modellerinin uygulanmasına imkan verdiği varsayımı altında, söz konusu yetkinin kullanılabilmesi, katmanlı yetki prensibi<sup>73</sup> ile orantılılık prensibinin varlığına bağlıdır.

Katmanlı yetki prensibi, Avrupa Topluluğu (AT) kurallarıyla çizilen genel çerçeve içerisinde, üye ülkelerin, kendi doğal kaynaklarına, enerji politikalarına ve enerji sektörlerinin mevcut durumuna en uygun sistemi tercih etmekte serbest olmasını ifade etmektedir (Cameron 2002, 128). Avrupa Adalet Divanı, AT'nin münhasır yetki alanına girmeyen konular bakımından, üye ülkelerin, öngörülen amaçlara ulaşmakta yetersiz kaldığı ve söz konusu amaçlara AT düzeyinde bir müdahaleyle daha etkili şekilde ulaşılabileceği durumda gerçekleştirilen müdahaleyi katmanlı yetki prensibi kapsamında değerlendirmektedir<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> *Principle of subsidiarity.*

<sup>74</sup> ECJ, C-491/01 - *British American Tobacco*, (2002), ECR I-11453.

Orantılılık prensibi ise, AİHS'nin yanı sıra genel uluslararası hukukta geçerliliği olan bir kural olup, AB'ye üye ülkelerin büyük kısmında temel anayasal prensiplerden biri olarak kabul edilmektedir. Avrupa Adalet Divanı, orantılılık prensibinin değerlendirilmesi için üç ayaklı bir test geliştirmiştir. İlk olarak, uygulama, istenen amaçlara ulaşmak için uygun ve etkili olmalıdır. İkincisi, uygulamanın, hedeflenen amaçlara ulaşmak için zorunlu olanın ötesine geçmemesi gereklidir. Son olarak, uygulamanın olumlu ve olumsuz etkilerinin kıyaslamaya tabi tutulması sonucunda olumlu etkilerin ağır basması gerekmektedir (Diathesopoulos 2010, 26). Avrupa Adalet Divanı, birçok uygun seçenek arasında bir seçim yapılması gerektiğinde, en az külfet getiren ve ulaşılacak istenen amaçlara orantılı maliyetler ortaya çıkaran çözümün tercih edilmesi gerektiğini belirtmiştir<sup>75</sup>.

*Ehlers* (2010, 178) ve *Säcker* (2008), mülkiyet ayrıştırması veya derin BSO modellerinin, katmanlı yetki prensibi ile orantılılık prensibinin dışına çıktığını ileri sürmektedir. *Pielow ve Ehlers* (2008a, 25), bu tür kapsamlı bir ayrıştırmanın, mülkiyet hakkına aşırı bir müdahale teşkil edeceğini ve enerji arz güvenliğine yönelik ciddi bir tehdidin söz konusu olmadığı bir durumda gerçekleştirilmesi halinde, piyasa ekonomisi koşullarına tamamen aykırı olacağını dile getirmektedir.

*Riley* (2008, 2-3) ise, mülkiyet ayrıştırmasının, orantısız, aşırı ve geri döndürülemez bir müdahale olacağı görüşünü sert biçimde eleştirmektedir. Yazar, enerji sektöründe yürütülen rekabet hukuku soruşturmalarının, "Çin Seddi", ayrımcılık yapmama ve üçüncü kişilere erişim sağlama gibi yükümlülüklerin yetersizliğini ortaya koyduğunu ifade etmekte ve bu çerçevede, mülkiyet ayrıştırmasının, sektörün serbestleştirilmesi için tam anlamıyla orantılı bir çözüm olacağını belirtmektedir. Üstelik, iletim sistem operatörleri üzerinde kalıcı ve kapsamlı bir denetim ve gözetim gerektirmediğinden, mülkiyet ayrıştırmasının, sektörel düzenlemeye kıyasla daha orantılı bir yaklaşım olduğu söylenebilecektir. *Lowe* (2007, 33) da, daha dar kapsamlı ayrıştırma modellerinin, piyasalardaki rekabetin sağlanması bakımından yetersiz kalmasından hareketle, mülkiyet ayrıştırmasının gerekli ve orantılı bir uygulama olacağını ifade etmektedir. Benzer şekilde, *Diathesopoulos* (2010, 31, 33), bir dizi karmaşık ve süregelen sorunun çözümüne yönelik olarak tasarlanan mülkiyet ayrıştırması yönteminin, anılan prensipleri karşıladığını savunmaktadır. Bununla birlikte, yazar, üçüncü enerji paketinde mülkiyet ayrıştırmasına alternatif olarak BSO ve BİO yöntemlerinin sunulmuş olmasının, mülkiyet ayrıştırmasının enerji sektöründe rekabetin sağlanması bakımından zorunluluk teşkil ettiği argümanını zayıflatabileceğini belirtmektedir.

<sup>75</sup> ECJ, C-265/87 - *Schröder*, (1989), ECR I-237.

Şebeke sahibine, şebekeyi kontrol etme, kullanma ve elden çıkarma hakkı veren mülkiyet hakkının kısıtlanması bakımından, farklı mülkiyet ayrıştırması yöntemlerinin, farklı etki derecelerinin bulunduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede, kamulaştırma/devletleştirme yöntemi, en katı ve kısıtlayıcı yöntem olarak nitelendirilmektedir. Zorunlu satış ya da şebeke mülkiyetinin ulusal şebeke operatörüne devredilmesi gibi yöntemler, şebeke sahibinin şebekeyi elden çıkarma özgürlüğünü daha az kısıtlayıcı nitelikte görülmektedir. Yine, şebeke sahibinin, kontrol hakkı bulunmasa dahi hissedar olarak kalması halinde, hukuki ayrıştırmanın bir miktar daha ileri bir aşaması söz konusu olacağından, mülkiyet hakkına getirilen sınırlandırmanın da daha düşük seviyede olabileceği dile getirilmektedir (Ehlers 2010, 33).

Temel ekonomik özgürlüklerin ihlal edilmemesi bakımından, yatırım kararları alma yetkisinin münhasıran BSO'nun elinde olmaması; şebeke sahibinin, bu kararlar üzerinde etkide bulunma gücünden yoksun bırakılmaması gerektiği ifade bulunmaktadır (Ehlers 2010, 179; Säcker 2008). Mülkiyetin resmen değişmediği, ancak şebeke sahibinin, mülkiyete sahip olmaktan kaynaklanan haklarını yitirdiği durumda, mülkiyet hakkının *de facto* olarak kaybedilmesi söz konusudur (Pielow ve Ehlers 2008a, 21; Diathesopoulos 2010, 22). Tüm yatırım planlamalarının ve kararlarının BSO'ya bırakıldığı durumda şebeke sahibinin yalnızca, şebekeyi elden çıkarma hakkı bulunmaktadır.

Yatırım kararları alma ve uygulama gücüne sahip olmayan sıg BSO modelinin, ekonomik özgürlükleri daha az kısıtlayıcı, fakat mülkiyet ayrıştırmasına eşit ölçüde etkili olduğu ifade edilmektedir. Sıg BSO modelinin ekonomik özgürlükleri hangi boyutta kısıtlayacağı ise, büyük ölçüde, ödenecek tazminatın düzeyine bağlı olacaktır. Söz konusu tazminatın, satışı yapılan varlıkların piyasa değerine eşit olması gerekmemekte; uygun bir bedelin ödenmesi, orantılılık prensibinin karşılanması için yeterli görülmektedir (Ehlers 2010).

*Riley* (2008, 2), şebekelerin, piyasa değerlerinin altında bir bedelle satılmaya zorlanmaması halinde, mülkiyet ayrıştırmasının temel ekonomik özgürlükleri kısıtlamayacağını savunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, satılan varlıkların piyasa değerine eşit bir tazminat içeren mülkiyet ayrıştırmasını AİHS çerçevesindeki mülkiyet hakkıyla uyumlu olarak değerlendirdiğinden, Avrupa Adalet Divanı'nın da paralel bir yaklaşım sergileyeceği ifade edilmektedir.

*Diathesopoulos* (2010, 24-25) da, mülkiyet ayrıştırmasının prensipte ekonomik özgürlükleri kısıtlayıcı nitelikte olmadığını belirtmekle birlikte, üçüncü nesil enerji direktiflerinde, mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulacak teşebbüslere

ödenecek tazminata ilişkin düzenlemelerin bulunmamasını bir eksiklik olarak değerlendirmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na bakıldığında, mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddede, mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceğinin hükme bağlandığı görülmektedir. Anayasa'nın 46. ve 47. maddelerinde ise, kamulaştırmanın ve devletleştirilmenin, kamu yararının gerektirdiği hallerde ve varlıkların gerçek karşılıklarının ödenmesi şartıyla gerçekleştirilebileceği düzenlenmektedir. Söz konusu hükümler, AIHS'de yer alan hükümlerle uyumludur.

Başta mülkiyet hakkı olmak üzere ekonomik özgürlüklere ilişkin hukuki düzenlemeler ve literatürde yer alan görüşler dikkate alındığında, enerji sektörünün rekabete açılmasını sağlamak üzere, yasal dayanağı bulunan sektörel düzenlemeler kapsamında getirilen ve varlıkların, gerçek değerlerine eşit bir tazminat ödenmek suretiyle elden çıkarılmasını içeren bir ayırıştırma yükümlülüğünün, ekonomik özgürlükleri kısıtlayıcı olmayacağı söylenebilecektir. Rekabet hukuku uygulaması kapsamında getirilen ayırıştırma tedbirlerine ilişkin değerlendirmelere ise, izleyen bölümde yer verilecektir.



## BÖLÜM 4

# AYRIŞTIRMA UYGULAMASININ REKABET HUKUKU PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın önceki bölümlerinde, büyük ölçüde, sektörel düzenlemeler kapsamında getirilen ayırıştırma yükümlülüğü çerçevesinde inceleme ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu bölümde ise, ayırıştırma uygulaması, AB rekabet hukuku mevzuatı ve uygulamaları temelinde, rekabet hukuku perspektifinden değerlendirilecektir<sup>76</sup>.

### 4.1. Ayırıştırma Uygulamasının Rekabet Hukuku Kavramları Işığında İncelenmesi

Ayırıştırma konusundaki düzenlemeler, büyük ölçüde rekabet hukuku kavramlarına ve yaklaşımlarına dayanmaktadır (Grassani 2007, 6). Çalışmanın bu bölümünde, ayırıştırma uygulamasının, “kontrol”, “teşebbüs”, “ekonomik bütünlük”, “tam işlevsellik”, “rekabete duyarlı bilgi değişimi” gibi rekabet hukuku kavramlarıyla ilişkilendirilmesine çalışılacaktır.

Alt ve üst pazardaki faaliyetlerin, aynı şirket bünyesinde veya biri diğeri tarafından kontrol edilen farklı şirketler bünyesinde gerçekleştiği durumda dikey bütünleşme söz konusudur. AB enerji sektörüne ilişkin direktiflerde, “kontrol” kavramı, Birleşme Tüzüğü<sup>77</sup> ve Komisyon’un ilgili metinleri<sup>78</sup> çerçevesinde

<sup>76</sup> Ülkemiz rekabet hukuku mevzuatına mehz oluşturması ve uyum yükümlülüğümüz nedeniyle (DPT 2007, 5), bu bölümde AB rekabet hukuku mevzuatı ve uygulaması esas alınacaktır.

<sup>77</sup> Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation).

<sup>78</sup> Komisyon, enerji direktiflerindeki ayırıştırma hükümlerini açıklamaya yönelik metinlerde, “kontrol” kavramını ne şekilde yorumladığına da açıklık getirmiştir. “The Unbundling Regime”, Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the Internal Market in Electricity and Gas, Brussels, 16.1.2004; Commission Staff Working Paper, Interpretative Note on Directive 2009/72/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas, The Unbundling Regime, 22.01.2010.

tanımlanmaktadır. 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'in 5(2). maddesinde AB mevzuatına paralel şekilde tanımlanan kontrol kavramı; ayrı ayrı ya da birlikte, fiilen ya da hukuken bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama olanağını sağlayan haklar, sözleşmeler veya başka araçları ifade etmektedir.

Şebeke faaliyetlerinin, dikey bütünleşik yapıdaki diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsızlığının sağlanabilmesi için, ticari faaliyetleri yürüten şirketlerin, şebeke faaliyeti üzerinde belirleyici etki uygulama olanağının mümkün olduğunca azaltılması gerekmektedir. Komisyon, üretim ve/veya tedarik faaliyetinde bulunan bir grup şirketinin, şebeke faaliyetinde azınlık hissesine sahip olması durumunda dahi, yönetim kurulunda etki sahibi olarak veya şebeke operatörünün ana tedarikçisi veya müşterisi olması nedeniyle ticari etki sahibi olarak, şebeke faaliyetini, rekabeti kısıtlayacak şekilde yönlendirebileceğini düşünmektedir (Willis ve Hughes 2008, 150). Benzer şekilde, şebeke şirketi ile üretim ve/veya tedarik şirketlerinin yöneticilerinin, diğer şirketin günlük faaliyetlerini yürütmeye yönelik birimlere doğrudan veya dolaylı şekilde dahil olmalarının engellenmesi gerekmektedir (ERGEG 2008).

Rekabet hukukundaki “teşebbüs” ve “ekonomik bütünlük” kavramları, ayırıştırma uygulaması açısından büyük önem taşımaktadır. Teşebbüs kavramı, mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimleri ifade etmektedir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un gerekçesinde<sup>79</sup>, teşebbüs tanımı yapılırken ekonomik bütünlük ilkesinin benimsendiği belirtilmektedir. Bu ilke çerçevesinde, ana şirketten bağımsız davranmalarının söz konusu olamayacağından hareketle, aynı gruba bağlı şirketler, ana şirketten ayrı birer teşebbüs olarak kabul edilmemektedir (Tokatlı 2009, 46). Hukuki veya fiili kontrolün ya da çıkar birliğinin bulunduğu durumda, faaliyetlerin tek bir ekonomik bütünlük bünyesinde gerçekleştirildiği sonucuna ulaşılmaktadır (Tokatlı 2009).

Ayırıştırma uygulaması ile sektördeki rekabetin artırılabilmesi için, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin, diğer piyasa faaliyetlerinden ayrı bir teşebbüs bünyesinde yer alıyor gibi yürütülmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, faaliyetler arasında kontrol ve çıkar birliği sağlamaya yönelik araçların mümkün olduğunca azaltılması, şebeke faaliyetinin bağımsızlığını artıracaktır. Şebeke biriminin, dikey bütünleşik yapıdaki diğer birimlerden ayrı bir teşebbüs gibi faaliyet göstermesinin sağlanması halinde, çapraz sübvansiyon, şebekeye erişim koşullarında ayrımcılık ve rekabete duyarlı bilgi değişimi gibi sorunlar ortadan kaldırılabilecek ve ayırıştırmadan beklenen faydalar elde edilebilecektir.

<sup>79</sup> <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerikhtml&icId=74&detId=100&ustId=74&Lang=TR>, Erişim Tarihi: 02.12.2011.

Ayrıştırma uygulamasının amacına ulaşabilmesi için, tüketicilerin, şebeke faaliyetinin diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsız ve tarafsız olduğu konusunda ikna edilmesi gerekmektedir. Tüketiciler, dağıtım ve tedarik şirketleri aynı binada veya tesiste, aynı marka ve logo altında faaliyet gösterdiği sürece, söz konusu şirketlerin “bütünleşik davranacağı” beklentisi içerisine girmektedir. Böylelikle tüketiciler, şebeke şirketi ile aynı grup bünyesinde faaliyet gösteren tedarik şirketinin daha güvenilir olduğunu düşünerek diğer tedarikçilere geçiş yapmaktan kaçınabilmektedir. Bu çerçevede, ayrıştırma uygulamasıyla amaçlanan perakende satış rekabetinin sağlanabilmesi bakımından, tüketicileri, şebeke faaliyetinin diğer piyasa faaliyetlerinden farklı bir role sahip olduğu konusunda aydınlatacak bir halkla ilişkiler politikasının izlenmesi gerekmektedir (ERGEG 2009b, 26). Bu kapsamda, şirketlerin, farklı ticari unvanlara, logolara, sloganlara, telefon numaralarına ve internet sitelerine sahip olması gibi önlemlerin alınması uygun olacaktır (ERGEG 2009b, 28).

Şebeke şirketinin, elektrik ve doğal gaz piyasalarının alt ve üst pazarlarında faaliyet gösteren bağlı şirketlerden bağımsızlığının sağlanabilmesi için “tam işlevsel” olması gerekmektedir. Tam işlevsellik (*full-functionality*) kavramı, rekabet hukuku kapsamında yoğunlaşmaların kontrolü bağlamında tanımlanmakta olup, bağımsız bir iktisadi varlığın tüm işlevlerini kalıcı olarak yerine getirebilmeyi ifade etmektedir. Bu çerçevede, şebeke işleticisi, etkili karar alma haklarına ve faaliyetini sürdürmek için yeterli kaynağa sahip olmalıdır. Dikey bütünleşik ana şirket, şebeke işleticisinin bağımsız şekilde faaliyet gösterebilmek için gerek duyduğu kaynakları ve mali olanakları sağlamalıdır (EURELECTRIC 2007, 17).

Tam işlevsel bir şebeke şirketinin, dikey bütünleşik yapıdan bağımsız şekilde kendi yetkin yöneticilerine ve çalışanlarına sahip olması esas olmakla birlikte; personelin, üçüncü bir taraftan temin edilmesi veya ana şirketten geçici görevlendirme (*secondment*) veya taşeronluk (*subcontracting*) koşulları altında temin edilmesi de mümkündür. Bu son durumda, şebeke şirketinin bağlı şirketlerle ilişkisi, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinden farklılık arz etmemeli ve olağan ticari koşullar altında sürdürülmelidir (ERGEG 2009b, 67).

Şebeke şirketinde çalışan personele ilişkin olarak, ücret, teşvik ve terfi konularındaki kararların, bizzat şebeke şirketince alınması ve yalnız şebeke şirketinin performansına bağlı olması, dikey bütünleşik yapıdan bağımsızlığın sağlanabilmesi bakımından önemlidir. Yöneticilerin ve personelin aynı anda hem şebeke şirketinde, hem de üretim ve/veya tedarik şirketlerinde çalışması engellenmeli; şirketler arasında işgücü transferine yönelik kısıtlamalar getirilmelidir (ERGEG 2009b). Böylelikle, şebeke faaliyeti ve diğer piyasa

faaliyetleri arasındaki çıkar çatışması, iletişim ve bilgi değişiminin de önüne geçilebilecektir.

Ayrıştırma konusunda, “rekabete duyarlı bilgi” kavramının önemli bir yeri bulunmaktadır. Ayrıştırmanın başarılı olabilmesi için, şebeke faaliyetleri ve diğer piyasa faaliyetleri arasında kurulacak “Çin Seddi” aracılığıyla, faaliyetler arasında rekabete duyarlı bilgi değişiminin<sup>80</sup> engellenmesi gerekmektedir. Şebeke şirketi, rekabete duyarlı bilgiyi, tüm üretim ve/veya tedarik şirketlerine ayrımcı olmayan ve eşit koşullarda sağlamalıdır (EURELECTRIC 2007, 18).

Şebeke şirketinin, dikey bütünlük yapıdan ayrı bir teşebbüs gibi davranabilmesi için, bağımsız davranma (*arms' length*) prensibine uygun biçimde hareket edilmesi ve bağlı şirketlerin, birbirlerine, rakiplerine uygulayacakları fiyatlar üzerinden hizmet sağlamaları gerekmektedir (Mulder vd. 2005, 36).

#### **4.2. Ayrıştırma Uygulaması Bakımından Rekabet Hukuku ve Sektörel Düzenleme Ayrımı**

Enerji sektöründe ayrıştırma uygulamasının, rekabet hukuku aracılığıyla mı, yoksa sektörel düzenleme yoluyla mı yapılması gerektiği meselesi tartışmaya açıktır.

Rekabet hukuku, belli başlı sektörel sorunlara ilişkin düzenlemeleri tamamlayıcı niteliğe sahiptir. AB uygulamasında, şebeke altyapılarına erişimi sağlamak üzere zorunlu unsur doktrininin benimsenmesi, rakipler arasında ayrımcılık yapmama ilkesinin, teşebbüs içi birimleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi, fiyat sıkıştırması ve aşırı fiyatlama gibi fiyatlama konularına daha dikkate yaklaşılması gibi gelişmeler, rekabet hukukunun bu tamamlayıcı yönünü ortaya koymaktadır (Ehlers 2010, 60). Komisyon, *Deutsche Telekom*<sup>81</sup> ve *Telefonica*<sup>82</sup> kararlarında, sektörel düzenlemelerle getirilen kuralların, teşebbüslerin dikey bütünlük faaliyetleri sırasında ortaya çıkan rekabet kısıtlamalarını önlemekte yeterli olmadığı durumda rekabet hukukunun devreye gireceğini ortaya koymuştur<sup>83</sup>.

Sektöre özgü düzenlemeler, rekabet politikalarının aksine, geçici bir işleve sahiptir. Sektörel düzenlemelerin temel amacı, sektörün tekel konumundan, rekabetçi piyasalara geçişini sağlamaktır (Atiyas 2001, 42). Enerji sektöründe

<sup>80</sup> Rekabete duyarlı bilgi değişimi konusunda detaylı bilgi için bkz. Pişmaf (2011).

<sup>81</sup> Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 - *Deutsche Telekom AG*, 14 October 2003.

<sup>82</sup> Case COMP/38.784, *Wanadoo Espana vs. Telefonica*, 4 July 2007.

<sup>83</sup> Düzenlemeye tabi sektörlerdeki rekabet sorunlarının çözümünde sektörel düzenlemelerin mi, yoksa rekabet hukuku uygulamasının mı esas alınacağına ilişkin olarak ABD, AB ve Türkiye örneklerinin yer aldığı detaylı bir değerlendirme için bkz. Şahin (2010).

rekabetin tesis edilmesiyle birlikte, düzenlemelerin azalması ve rekabet hukukunun ön plana çıkması hedeflenmektedir. Bununla birlikte, enerji şebekelerinin, en azından, doğal tekel olarak kaldıkları müddetçe sürekli denetimine ihtiyaç duyulmaktadır<sup>84</sup>.

Rekabet politikalarının, sektöre özgü düzenlemelere kıyasla, düzenleme tuzağından uzak olduğu ifade edilmektedir<sup>85</sup>. Mal ve hizmet piyasalarının tümünde rekabet hukukunu uygulayan rekabet otoritelerinin, belirli bir piyasaya özgü etkilerden bağımsız oluşu, rekabet hukukunun, rekabetçi olması istenen piyasalardaki katkısını önemli kılmaktadır (Zenginobuz 2000, 118).

Rekabet hukuku büyük ölçüde *ex-post* bir bakış açısına sahipken, sektörel düzenlemelerin büyük kısmı *ex-ante* niteliktedir<sup>86</sup>. *Ex-ante* düzenlemelerin, piyasa yapısını bozma, yeni mal ve hizmetlerin ortaya çıkmasını engelleme ve büyük maliyetli hatalara sebebiyet verme riski taşıdığı durumlarda, rekabet otoritelerince yapılacak *ex-post* denetim tercih edilecektir. Öte yandan, benzer nitelikte sorunların tekrarlandığı, sürekli geçerli olacak temel kurallara ihtiyaç duyulan şartlarda, sektörel düzenleyici kurumlarca yapılacak *ex-ante* denetim tercih edilir olmaktadır (OECD 2005, 5-6). Bu çerçevede, somut olaydaki rekabet kısıtlamaları, rekabet hukuku müdahalesi ile tamamen veya en azından bir süre için ortadan kaldırılamayacak ve orta veya uzun vadede bir gözetim ve denetim

<sup>84</sup> Doğal tekel gibi piyasa aksaklıkları ancak teknolojik gelişmeler gibi etkenlerle ortadan kalkabileceğinden, sektörel düzenleme gereksiniminin -en azından kısa vadede- devam edeceği söylenebilecektir. Öte yandan, düzenleyici kurumların görev alanları, doğal tekeller yanında, ülke ekonomisi için önem arz eden hassas sektörleri içerecek şekilde genişlemiştir (Aslan vd. 2007, 198). Yine, sektörel düzenlemelerde yer alan evrensel hizmet yükümlülüğü çerçevesinde, teşebbüslere, kar amacı güden bir teşebbüsün satış yapmayı tercih etmeyeceği belirli tüketici gruplarına hizmet verme yükümlülüğü getirilmektedir. Ek olarak, perakende satış fiyatlarının kontrolü, yalnızca yerleşik teşebbüslerin sömürücü fiyatlama yapmasına engel olma amacı taşımamakta; sosyal gerekçelere de dayanmaktadır (O'Donoghue ve Padilla 2006, 47-48). Enerji şebekelerindeki teknolojik gelişmenin yavaş olması ve paralel şebekelere yatırım maliyetlerinin, yatırımları caydırarak kadar yüksek olması nedeniyle, enerji şebekelerine sahip olan veya bu şebekeleri yöneten teşebbüslerin daima hakim durumda olacakları ifade edilmektedir (Ehlers, 2010, 56). *Newbery* (2002, 29), piyasaların manipüle edilmesinin ve pazar gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi bakımından, potansiyel olarak rekabete açılabilir nitelikteki faaliyetlerin ve unsurların, sektörel düzenlemeye ve denetime tabi tutulma gereğinin devam ettiğini vurgulamaktadır. Paşaoğlu (2003, 54) da, kapsamlı bir ayırıştırma sonrasında dahi, dikey bütünleşme ile sağlanan etkinliğin ortaya çıkarılması için düzenleme yapılması gereğine işaret etmektedir.

<sup>85</sup> Sektörel düzenleyici kurumlar, tüm mal ve hizmet piyasaları ile ilgilenen rekabet otoritelerine kıyasla, görevli oldukları sektörle yakın temas halinde olduklarından, zamanla teşebbüslerle aynı bakış açısını paylaşmaya başlayabilmektedirler (Ardıyok 2002, 113).

<sup>86</sup> Rekabet otoriteleri, birleşme ve devralmalar ile özelleştirmeleri değerlendirirken *ex-ante* denetim yapmakta; sektörel düzenleyici kurumlar ise, uyumsuzlukların çözümünde *ex-post* müdahalede bulunmaktadır. [http://www.rae.gr/europe/sub4/role\\_of\\_regulators\\_DGTREN.pdf](http://www.rae.gr/europe/sub4/role_of_regulators_DGTREN.pdf), Erişim Tarihi: 15.11.2011.

mekanizmasına ihtiyaç duyulacak ise, sektörel düzenlemelerin tercih edilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Willis ve Hughes 2008, 167).

Sektörel düzenlemelerin amaçları ve araçları, rekabet hukukuna kıyasla genellikle daha geniş kapsamlıdır. Rekabet hukukunun, yalnız açıkça hukuka aykırı olduğu tespit edilen davranışlara müdahale edebildiği; sektörel düzenlemelerin ise hukuka uygun olan durumlarda dahi, düzenleme ile hedeflenen sonuçlara ulaşabilmek amacıyla müdahalede bulunabildiği belirtilmekte ve ayrıştırma uygulamasının, ikinci durumun bir örneği olduğu dile getirilmektedir (Ehlers 2010, 61).

Rekabet otoriteleri, kimi durumlarda, rekabet sorunlarının çözümü için gerekli görülenin ötesinde müdahalelerde bulunarak düzenleyici bir rol üstlenebilmektedir. Enerji sektöründeki birleşme ve devralma işlemleri için uygulanan çözümlerin (*remedy*)<sup>87</sup> de “düzenleme benzeri” bir niteliğe sahip olduğu ifade edilmekte ve bu tür uygulamaların, rekabet politikasının ruhuna ters düştüğü dile getirilmektedir (Hellwig 2008, 10). *Sadowska* (2011, 23), rekabet hukukunun, serbestleştirme politikası amaçlarına ulaşmak için kullanıldığı durumda, rekabet politikası ile serbestleştirme politikasının nerede başlayıp nerede bittiği konusunda bir belirsizlik oluşacağını ifade etmektedir. Bu kapsamda, rekabet kurallarının, alışlagelen sistematik çerçevenin dışına çıkması, rekabet hukuku uygulamasına zarar verebilecektir. Rekabet hukuku ile yalnız belirli bazı teşebbüslerin ayrıştırmaya tabi tutulmasının, söz konusu teşebbüsleri rakiplerine kıyasla dezavantajlı duruma getirebileceği belirtilmekte ve bu şekilde “bireysel” bir ayrıştırma uygulamasının, enerji sektöründeki ekonomik dengeleri, en azından kısa vadede olumsuz etkileyebileceği ileri sürülmektedir (Ehlers 2010).

Literatürde, rekabet hukukunun, sektörel düzenlemelerin aksine, rekabeti ortaya çıkarmayı değil, mevcut rekabeti korumayı amaçladığı yönündeki görüşler çerçevesinde, dikey bütünleşik enerji şirketlerinin, rekabet hukuku uygulamasıyla yapısal ayrıştırmaya tabi tutulmasının uygun olmadığı ileri sürülmektedir (Ehlers 2010, 80). Bununla birlikte, özellikle, özelleştirmenin ve serbestleştirmenin söz konusu olduğu piyasalarda, rekabetin istenen biçimde oluşturulması konusunda rekabet otoritelerinin rolü önem taşımaktadır. Serbestleştirme süreçlerinin sonucunda doğrudan rekabetçi yapıya geçişin mümkün olmaması nedeniyle, serbestleştirmenin de rekabetçi kaygılarla tasarlanması zorunluluğu doğmaktadır (Aslan vd. 2007, 515). Bu durumda, rekabet hukuku denetiminin piyasaların oluşumundan sonra devreye girmesi hatalı olacağından (Ardıyok 2002, 193), özelleştirme ve serbestleştirme süreçleri kapsamında birleşme ve devralma işlemlerini değerlendiren rekabet otoritelerinin, bir tür piyasa tasarımcısı rolü üstlenmesi kaçınılmaz olmaktadır.

<sup>87</sup> Rekabeti kısıtlayıcı birleşme ve devralma işlemleri kapsamındaki çözüm ve taahhütlere ilişkin detaylı bilgi için bkz. Varol (2009).

*Kroes* (2006b), piyasaların büyük ölçüde yeniden tasarlanmasının söz konusu olduğu durumda, hem rekabet hukukunun, hem de sektörel düzenlemelerin harekete geçmesi gerektiğini ifade etmektedir. Enerji sektöründeki faaliyetlerin ayrıştırılması konusundaki kararların alınmasında, rekabet üzerindeki etki ve potansiyel etkinlik kazanımları arasında dikkatli bir denge kurulması gerektiğini belirten *OECD* (2006, 55), bu tür kararları almak için gerekli beceriye ve tecrübeye sahip olan rekabet otoritelerinin, yapısal karar alma süreçlerine dahil edilmelerinin uygun olacağını dile getirmektedir.

### **4.3. Avrupa Birliği Rekabet Hukuku Mevzuatı Çerçevesinde Ayrıştırma**

Ayrıştırma, rekabet hukuku uygulamaları çerçevesinde, rekabet ihlalleri veya birleşme ve devralma işlemleri kapsamında yapısal tedbir (çözüm ve taahhüt) olarak getirilmektedir.

Modernizasyon Tüzüğü'nün<sup>88</sup> 7. maddesi ile Komisyon'a, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 101. ve 102. maddeleri çerçevesinde rekabet ihlali teşkil eden uygulamalara yapısal tedbirler getirme yetkisi verilmektedir. Literatürde, rekabet ihlali teşkil eden davranışlar için genel kuralın davranışsal tedbirler olduğu; yapısal tedbirlerin ise istisnai olduğu dile getirilmektedir<sup>89</sup>.

Rekabet ihlalleri kapsamında yapısal tedbirlerin uygulanabilmesi için, eşit derecede etkili olabilecek davranışsal tedbirlerin bulunmaması veya davranışsal tedbirlerin uygulanmasının teşebbüsler için daha zor ve maliyetli olması gerektiği belirtilmektedir (Sadowska 2011, 14). Bu çerçevede, optimal tedbir, uygulama maliyetlerine oranla en fazla etkinlik kazanımı sağlayan yöntem olacaktır (Shelanski ve Sidak 2001). Dikey ayrıştırmanın söz konusu olması halinde ortaya çıkabilecek maliyetlerin değerlendirilmesinin güçlüğü nedeniyle, davranışsal tedbirlerin yapısal tedbirlere tercih edileceği ifade edilmektedir (Ehlers 2010, 100). Öte yandan, davranışsal tedbirler, sürekli gözetim ve denetim gerektirmesi halinde, ayrıştırmaya kıyasla daha zor, maliyetli ve daha az etkin olabilecektir (Jones ve Sufrin 2008, 1079).

Enerji şebekelerini kontrol eden teşebbüsler, genellikle yatırım yapmaktan kaçınma davranışı ile birlikte gerçekleştirdikleri, sözleşme yapmanın (mal

<sup>88</sup> 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, OJ L 1, 4 January 2003.

<sup>89</sup> *Pollitt* (2007b, 26), rekabet ihlalleri kapsamında alınan yapısal tedbirlerin toplumsal refahı artırdığına yönelik verilerin karmaşık olduğunu belirtmektedir. *Crandall ve Whinston* (2003), ABD rekabet hukuku uygulamasının ünlü kararlarından *Standard Oil*, *Alcoa* ve *AT&T* kararlarında uygulanan yapısal tedbirlerin tüketicilerin yararına olduğunu söylemenin zor olduğunu ifade etmektedir.

vermenin) reddi, fiyat ayrımcılığı, fiyat sıkıştırması<sup>90</sup>, münhasır satıcılık, faaliyetin gerçekleştirilmesi için gerekli bilgileri rakip şirketlere sağlamaktan kaçınma ve yalnız bağlı şirketlere bilgi sağlama gibi dışlayıcı uygulamalar<sup>91</sup> veya alt ve üst pazarlardaki tüketicileri sömürücü uygulamalar<sup>92</sup> yoluyla hakim durumlarını kötüye kullanabilmektedir. Komisyon, genellikle, sözleşme yapmanın reddi, münhasır satıcılık, ayrımcılık ve dışlayıcı fiyat uygulaması hallerinde teşebbüslere mülkiyet ayrıştırması yükümlülüğü getirmektedir (Ehlers 2010, 66-69; EC 2007a, 160).

Dikey bütünlük enerji şirketinin sözleşme yapmayı reddetmesi durumunda, ayrıştırma ve elden çıkarma şeklinde yapısal tedbirler; ya da zorunlu unsur doktrinine<sup>93</sup> dayanılarak, alt ve üst pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin şebekeye erişiminin sağlanması şeklinde davranışsal tedbirler alınabilecektir. Zorunlu unsur doktrini aracılığıyla rakip teşebbüslerin şebekeye erişiminin, piyasadaki rekabeti önemli ölçüde artırmadığı veya teşebbüslerin yatırım yapma güdülerini azalttığı durumda, ayrıştırma gibi yapısal tedbirlerin tercih edileceği dile getirilmektedir<sup>94</sup> (Ehlers 2010, 94).

<sup>90</sup> Dikey bütünlük bir teşebbüsün, tekel olduğu üst pazarda fiyatları artırmak ve alt pazarda fiyat indirimi yapmak yoluyla gerçekleştirdiği fiyat sıkıştırması, rakiplerin maliyetini artıran (*raising rivals' costs*) ve teşebbüsün kendi bağlı şirketlerini görece cazip hale getiren bir uygulamadır (Davies ve Waddams Price 2007, 2).

<sup>91</sup> Hakim durumun kötüye kullanılması hallerinden biri olan dışlayıcı uygulamalar, rakiplerin piyasadaki rekabetçi konumuna zarar vermeyi veya onları bütünüyle piyasa dışına çıkarmayı amaçlayan davranışlar olarak tanımlanmaktadır (Ünal 2010, 116).

<sup>92</sup> Sömürücü uygulamalar, yüksek pazar gücüne sahip bir teşebbüsün, söz konusu pazar gücünün kendisine sağladığı avantajları, tüketicilere doğrudan zarar vermek amacıyla kullanması sonucu ortaya çıkan davranışlardır (Faull ve Nikpay 1999, 146).

<sup>93</sup> Sözleşme yapmanın reddi kapsamında değerlendirilen (Demiröz 2009) zorunlu unsur doktrini de, hakim durumdaki teşebbüsleri, sahip oldukları unsurları rakiplerine kullanırmaya zorladığından, mülkiyet hakkına müdahale içermektedir. Bununla birlikte, doktrin, mülkiyet hakkının yapısına değil; kullanımına kısıtlama getirmektedir (Ehlers 2010, 92-93).

<sup>94</sup> Zorunlu unsur doktrinine dayanılarak şebekeye erişim yükümlülüğü getirilmesi, bedavacılık sorununa (*free rider problem*) yol açmak suretiyle, yatırım güdülerinin azalmasına ve rekabetin olumsuz etkilenmesine neden olabilmektedir. Şebekeye erişim yükümlülüğü, örneğin, araştırma-geliştirme maliyetlerinin yüksek ve teknik bilginin (*know-how*) önemli olduğu yenilenebilir enerji kaynakları gibi yeni ve riskli teknolojiler bakımından inovasyonun azalmasına sebep olabilecektir. Böyle bir sorunun önlenmesi için, zorunlu unsur doktrini çerçevesinde getirilen şebekeye erişim yükümlülüğünün, rakiplerin piyasaya girmesini kolaylaştırması; ancak, çok uzun süre geçerli olmaması gerekmektedir (Hariharan 2011). Piyasaya yeni giriş yapan teşebbüslerin, altyapıların geliştirilmesine katkıda bulunmasının sağlanması da, bedavacılık sorununu önleyebilecektir (Grassani 2007, 7).

Şebekelerin zorunlu unsur niteliğinde olduğu konusunda uzlaşma bulunmakla birlikte, doğal gaz depolama faaliyetleri konusunda bu tür bir netlik bulunmamaktadır. *Cavaliere* (2007), depolama tesislerinin prensipte zorunlu unsur olmadığını kabul etmekle birlikte, kurulmalarının çok büyük yatırım ve zaman gerektirmesi ve uygun depolama alanları bakımından coğrafi bir kısıtın da söz konusu olması nedeniyle, başlangıçta zorunlu unsur ve piyasaya giriş engeli teşkil edebileceklerini belirtmektedir. Bu çerçevede, depolama faaliyeti bakımından ayrıştırma uygulaması, depolama tesisine sahip şirketin tarafsız davranabilmesi ve doğal gaz piyasasında rekabetin sağlanabilmesi açısından önem taşımaktadır.



Davranışsal tedbirler sadece rekabeti kısıtlayıcı davranışı hedef alırken, ayırıştırma yönelik yapısal tedbirler mülkiyet haklarına da bir müdahale içerdiğinden, yapısal tedbirlere, teşebbüsün yapısından kaynaklanan sürekli veya tekrarlanan bir kötüye kullanma riskinin söz konusu olduğu durumda başvurulması gerektiği savunulmaktadır (Shelanski ve Sidak 2001, 49). Modernizasyon Tüzüğü'nde, teşebbüsün rekabeti kısıtlayıcı davranışı gerçekleştirdiği andaki yapısına getirilecek değişikliklerin orantılı olarak kabul edilebilmesi için, söz konusu riskin önemli derecede olması gerektiği belirtilmektedir.

AT mahkemeleri, *Alrosa* kararında<sup>95</sup>, orantılılık prensibinin ne şekilde uygulanacağına yönelik ipuçları vermiştir. Buna göre, AT organlarının uygulamaları, ulaşılmak istenen amaç (örneğin, bozulan rekabetin yeniden tesis edilmesi) için uygun ve gerekli olanın ötesine geçmemelidir. Orantılılık prensibi çerçevesinde, yapısal tedbirler, rekabeti kısıtlayıcı davranışla değil; ulaşılmak istenen amaçla orantılı olmalıdır (Sadowska 2011, 12). *Sullivan* (2003, 377), bir rekabet hukuku tedbirinin, rekabeti kısıtlayıcı davranışı sonlandırdığı, tekrarlanmasını önlediği ve piyasadaki rekabetçi koşulları yeniden sağladığı durumda orantılılık prensibini karşıladığını ifade etmektedir.

*Ehlers* (2010, 114), rekabet otoriteleri davranışsal tedbirler yoluyla enerji şebekelerine üçüncü kişi erişimini sağlamak konusunda başarılı olduğundan, ayırıştırma tedbirinin aşırı bir müdahale teşkil ettiğini ve orantılılık prensibine aykırı olduğunu belirtmektedir. Benzer şekilde, *Diathesopoulos* (2010, 34-35), ayırıştırma tedbirinin, orantılılık prensibinin bir parçası olan zorunluluk kriterini karşılamayabileceğini ifade etmektedir. Yazar, ancak BSO ve BİO gibi daha gevşek ayırıştırma modellerinin, dikey bütünleşmenin ve rekabeti kısıtlayıcı davranışların devamına yol açan yetersiz bir sektörel denetim eşliğinde uygulandığı durumda mülkiyet ayırıştırmasının zorunlu ve orantılı bir tedbir olacağını dile getirmektedir.

*Pielow ve Ehlers* (2008a, 17), Modernizasyon Tüzüğü'nün 7. maddesinin Komisyon'a çok sayıda enerji şirketini mülkiyet ayırıştırmasına tabi tutma yetkisi verdiğini söylemenin güç olduğunu belirtmektedir. *Willis ve Hughes* (2008, 153) ise, Komisyon'un, incelediği somut olay bağlamında kapsamlı bir ekonomik analiz yapması ve getirilen çözümün, rekabet ihlaline orantılı olması durumunda mülkiyet ayırıştırması yükümlülüğü getirme yetkisine sahip olduğunu ifade etmektedir.

Birleşme Tüzüğü'nün 8(2). maddesinde, birleşme ve devralma işlemleri çerçevesinde getirilen yapısal tedbirler düzenlenmektedir. Komisyon, birleşme

<sup>95</sup> Case T-170/06 - *Alrosa v Commission*, (2007) ECR II-2601.

ve devralma kararlarında, ayrıştırma gibi yapısal tedbirleri, davranışsal tedbirlere tercih etmektedir (Landes 2011, 543). *RWE/Essent* kararında<sup>96</sup> Komisyon, etkili rekabetin korunması için en etkin yöntemin, ayrıştırma ve elden çıkarma yoluyla, piyasada yeni bir rakip teşebbüsün ortaya çıkması veya mevcut rakiplerin güçlenmesi için gerekli koşulların sağlanması olduğunu ifade etmiştir.

Literatürde, rekabet hukuku çerçevesinde getirilen ayrıştırma tedbirlerine yönelik farklı görüşler bulunmaktadır. *Sadowska* (2011, 2), rekabet hukukunun, enerji sektörünün serbestleştirilmesi politikasının bir aracı olarak kullanılmasının ve dikey bütünleşik yapıların bu şekilde ayrıştırılmasının iki nedenle sakıncalı olduğunu ifade etmektedir. İlk olarak, bu durum, yetersiz argümanlara dayanan “zayıf” kararların alınmasına neden olmaktadır. İkincisi, üzerinde uzlaşılan çözümler, somut olayda rekabetin kısıtlanmasına yol açan davranışı ortadan kaldırmaya yönelik değil; enerji sektörünün serbestleştirilmesi gibi daha genel ve kapsamlı bir amaca yönelik olarak tasarlanmaktadır. Üstelik, söz konusu çözümler, müzakereler aracılığıyla kararlaştırıldığından, ilgili teşebbüsün çıkarları doğrultusunda şekillenebilmektedir. *Sadowska* (2011, 22), yapısal tedbirlerin, Komisyon’a hızlı müdahale etme ve esnek sorun çözme imkanının yanı sıra, enerji sektörünün yapısını etkileyecek kararlar alma imkanı tanıdığını belirtmekle birlikte, bu tür kararların, rekabet hukuku uygulaması olmaktan çıktığını dile getirmektedir. Benzer şekilde, *Papandropoulos ve Tjana* (2006) ile *Vasconcelos* (2005) da, rekabet otoritelerinin birleşme ve devralma işlemleri çerçevesinde aldıkları yapısal tedbirlerin, sektördeki rekabeti artırma gibi daha genel bir amaç çerçevesinde, somut olayın ortaya çıkardığı rekabet sorunlarını çözmek için yeterli olandan daha fazla bir müdahaleyi içerdiğini ifade etmektedir.

*Riley* (2008, 3) ise, rekabet hukuku aracılığıyla ayrıştırma uygulanmasının enerji sektöründeki rekabet üzerinde olumlu etkileri bulunduğunu savunmaktadır. Öncelikle, yazar, rekabet soruşturmalarının taahhülle sonuçlandırılmaması halinde, ilgili teşebbüsün rekabete aykırı davranışlarının tüm ayrıntılarıyla kamuoyuna sunulacağını ve bu olasılığın, teşebbüsler üzerinde, muhtemel para cezalarından daha büyük bir baskı oluşturduğunu dile getirmektedir. Bu şekilde bir itibar kaybı, söz konusu teşebbüsün siyasi otorite ile olan ilişkisini de etkileyecek, siyasi desteğin ve pazarlık imkanının yitirilmesine neden olabilecektir. Ek olarak, dikey bütünleşik teşebbüsün rekabeti kısıtlayıcı davranışları büyük olasılıkla uzun yıllardır süregeldiğinden, rekabet soruşturması sonrasında açılacak tazminat davaları sonucunda teşebbüsün ödemesi gereken bedeller çok yüksek olabilecektir.

*Ehlers* (2010, 86) de, teşebbüslerin şebeke faaliyetlerinden kaynaklı gelirleri üzerinden yüksek para cezalarına maruz kalma olasılığının; hem mevcut

<sup>96</sup> Case COMP/M.5467 - *RWE/Essent*, 23 June 2009.

rekabetçi kaygıların giderilmesini, hem de tüm sektöre sinyal vererek teşebbüslerin rekabet hukuku kurallarına uygun davranmasını sağladığını dile getirmektedir.

#### 4.4. Avrupa Komisyonu Kararlarında Ayırıştırma

Ayırıştırma, hakim durumun kötüye kullanılması çerçevesindeki rekabet ihlalleri ile birleşme ve devralma işlemlerinin değerlendirildiği bir dizi yakın tarihli Komisyon kararında çözüm ve taahhüt olarak getirilmiştir.

##### 4.4.1. *E.ON-MOL Kararı*<sup>97</sup>

Önemli ayırıştırma taahhütleri içeren Komisyon kararlarından biri, Alman enerji şirketi *E.ON*'un, Macar petrol ve doğal gaz şirketi *MOL*'u devralma işlemine ilişkin 2005 tarihli karardır. *MOL*, Macaristan doğal gaz piyasasında üst pazarlarda faaliyet gösterirken; *E.ON*, dağıtım ve perakende satış alanlarında faaliyet göstermektedir. Komisyon, işlem sonucunda oluşacak dikey bütünleşik yapının, alt pazarlarda fiyatları ve diğer ticari koşulları belirleme yeteneğine ve güdüsüne sahip olacağını belirtmiş ve söz konusu işleme izin verirken, Macaristan'daki doğal gaz iletim şebekesi ile doğal gaz toptan satış ve depolama faaliyetlerinin gönüllü olarak mülkiyet ayırıştırmasına tabi tutulması koşulunu getirmiştir. Bu çerçevede, *MOL*'un, doğal gaz toptan satış, pazarlama ve ticaret şirketi ile depolama şirketindeki azınlık hisselerinin satılması zorunlu tutulmuştur.

*Willis ve Hughes* (2008, 159), kararda yer alan, şebeke faaliyetlerinin mülkiyet ayırıştırmasına tabi tutulmasına yönelik yapısal taahhüdü, Komisyon'un, gelecekte ortaya çıkabilecek benzer somut olaylardaki yaklaşımına ilişkin bir gösterge olarak değerlendirmiştir.

##### 4.4.2. *Gaz de France-Suez Kararı*<sup>98</sup>

2006 yılında Komisyon, enerji şirketleri *Gaz de France (GDF)* ve *Suez* arasındaki birleşme işleminin, Fransa ve Belçika elektrik ve doğal gaz piyasalarında önemli giriş engelleri yaratacağını ve rekabeti azaltacağını tespit etmiştir.

Fransa'da, *Suez*'in bağlı şirketi olan *Distrigas*, doğal gaz şebekelerinin büyük kısmının işleticisi durumundaki *GDF*'nin en büyük rakiplerinden biridir. Komisyon'un yaptığı değerlendirmede; birleşme işlemi sonucunda, *GDF*'nin Fransa doğal gaz piyasasındaki hakim durumunun güçleneceği ve doğal gazın elektrik üreticilerine tedarikindeki rekabetin büyük ölçüde kısıtlanacağı ortaya konulmuştur.

<sup>97</sup> Case COMP/M.3696 - *E.ON/MOL*, 21 December 2005.

<sup>98</sup> Case COMP/M.4180 - *Gaz de France/Suez*, 14 December 2006.

Belçika’da ise, *GDF*, elektrik toptan satış pazarında hakim durumda bulunan *Suez*’in en önemli rakibi olan *SPE*’de *Centrica* ile birlikte ortak kontrole sahiptir. Dolayısıyla, birleşme işlemi, Belçika elektrik toptan satış pazarında *Suez*’in en etkili rakibinin ortadan kalkmasına neden olacaktır.

Anılan riskleri gidermek adına taraflar, *Distrigas*’ı ve *SPE*’deki *GDF* hisselerini tümüyle elden çıkarmayı kabul etmişlerdir.

#### 4.4.3. *ENI Kararı*<sup>99</sup>

2007 yılında Komisyon, enerji sektör araştırması sırasında edindiği bilgilerden yola çıkarak, İtalyan şirketi *ENI* hakkında bir inceleme başlatmış ve *ENI*’nin, kapasite kullandırmaktan ve şebeke altyapısına yatırım yapmaktan kaçınmak yoluyla doğal gaz piyasasını rakip teşebbüslere kapattığını ileri sürmüştür. Buna göre, dikey bütünleşik bir teşebbüs olan *ENI*, kendi bağlı şirketlerine rakip olan teşebbüslerin lehine olacak şebeke yatırımlarını yapmaktan kaçınarak şebeke kullanıcıları arasında ayrımcılık yapmıştır. Komisyon, açık bir talebin bulunduğu bir ortamda *ENI*’nin yatırım yapmaktan kaçınmış olmasının, iletim şirketinin çıkarlarına aykırı olduğunu dile getirmiştir. Sonuç olarak, *ENI*, iletim şebekelerinde sahip olduğu hisseleri elden çıkarmayı içeren bazı taahhütlerde bulunmuştur.

*Willis ve Hughes* (2008, 155), *ENI* örneğinin, dikey bütünleşik yapıdaki çıkar çatışmasını ve bundan kaynaklı ayrıştırma gereksinimini açıkça ortaya koyduğunu ifade etmektedir.

#### 4.4.4. *E.ON Kararı*<sup>100</sup>

2008 tarihli kararında Komisyon, Alman elektrik toptan satış pazarında kapasite kullandırmaktan kaçınma yoluyla fiyatları manipüle ettiğini ileri sürdüğü *E.ON* ile müzakere masasına oturmuş ve *E.ON*, üretim kapasitesinin %20’sini elden çıkarma taahhüdünde bulunmuştur.

*E.ON*’un, elektrik iletim şebekesini ayrıştırma konusunda Komisyon ile gönüllü olarak anlaşma masasına oturmuş olması, yerleşik enerji şirketlerinin konumunun sanıldığı kadar güçlü ve sarsılmaz olmadığına bir göstergesi olarak değerlendirilmiş (Riley 2008, 1) ve karar, “çılgır açıcı” olarak nitelendirilmiştir (Francese 2010, 60).

<sup>99</sup> Case COMP/39.315 - *ENI*, 29 September 2010.

<sup>100</sup> Case COMP/39.388 - *E.ON*, 26 November 2008.

#### 4.4.5. *RWE* Kararı<sup>101</sup>

Komisyon, doğal gaz şebekesinde muhtemel bir piyasa kapama etkisinin söz konusu olması nedeniyle *RWE*'ye yapısal tedbir uygulamış ve sonuç olarak *RWE*, sahip olduğu doğal gaz iletim şebekesini gönüllü olarak mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutmayı taahhüt etmiştir.

*RWE*'nin söz konusu taahhüdü, şebeke mülkiyetine sahip olmanın, doğal gaz ticareti için zorunluluk teşkil etmediği yönündeki eğilimlerin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir (Lohmann 2009, 103-104).

#### 4.5. Rekabet Hukuku Kapsamında Ayrıştırma Uygulamasına İlişkin Değerlendirme

Ayrıştırma uygulaması, rekabet hukuku kavramları ve yaklaşımlarıyla yakın ilişkili olduğundan, etkili ayrıştırma tedbirlerinin getirilmesi ve uygulanan ayrıştırma yöntemlerinin gerektiği şekilde hayata geçirilip geçirilmediğinin izlenmesi konusunda rekabet otoritelerinin, sektörel düzenleyici kurumların rolünü tamamlayıcı bir role sahip olması gerektiği düşünülmektedir.

Sektörel düzenlemelerin, mülkiyet ayrıştırmasından daha dar kapsamlı ayrıştırma uygulamaları öngörmesi halinde, rekabet otoritesinin müdahalesi, özellikle de sektörün serbestleşmesinin ve rekabete açılmasının hedeflendiği geçiş döneminde kritik hale gelmektedir. Bu dönemde rekabet otoritesi, hem özelleştirme işlemleri ile diğer birleşme ve devralma işlemlerine ilişkin görüş ve değerlendirmeleri, hem de rekabeti kısıtlayıcı uygulamaları ortadan kaldırmaya yönelik girişimleri çerçevesinde ayrıştırma tedbirleri getirerek, sektörün rekabetçi hale gelmesi konusunda önemli bir rol üstlenecektir. Ayrıca, rekabet otoritesinin, ayrıştırılan şebeke unsurlarının dikey bütünlüklü yapıdaki diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsızlığının sağlanıp sağlanmadığının izlenmesinde sektörel düzenleyici kuruma destek olmasının, ayrıştırmadan beklenen faydaların elde edilebilmesi bakımından büyük önem taşıdığına inanılmaktadır.

---

<sup>101</sup> Case COMP/39.402 - *RWE*, 18 March 2009.

## BÖLÜM 5

# TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE AYRIŞTIRMA UYGULAMASI

### 5.1. Türkiye Enerji Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Serbestleşme Süreci

#### 5.1.1. Türkiye Elektrik Piyasasının Gelişimi

Türkiye elektrik piyasası, 1970 yılında Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) kurulmasıyla birlikte dikey bütünleşik yapı kazanmış ve 1980'li yıllara dek kamu tekelinde kalmıştır. 1984 yılında yayımlanan 3096 sayılı Kanun<sup>102</sup>, özel sektörün elektrik üretimi, dağıtım ve ticareti faaliyetlerinde bulunabilmesini mümkün kılarak, elektrik piyasasını kamu tekeli dışında bir yapılanma imkanına kavuşturmuştur.

3096 sayılı Kanun ve sonrasında yürürlüğe giren kanunlar<sup>103</sup>, özel teşebbüslerin, Yap-İşlet-Devret (YİD) sözleşmeleri ve Yap-İşlet (Yİ) sözleşmeleri çerçevesinde yeni üretim tesisleri kurmalarına ve işletmelerine, İşletme Hakkı Devri (İHD) sözleşmeleri çerçevesinde mevcut üretim ve dağıtım varlıklarını işletmelerine olanak sağlamıştır.

1993 yılında TEK, Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) olmak üzere ikiye bölünmüştür<sup>104</sup>. Böylece, TEAŞ tarafından gerçekleştirilen üretim ve iletim faaliyetleri, TEDAŞ tarafından yürütülen dağıtım faaliyetlerinden ayrıştırılmıştır.

<sup>102</sup> 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.

<sup>103</sup> 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

<sup>104</sup> TEK'in bölünmesi, 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilmiştir.

2000 yılına gelindiğinde ise, TEAŞ, Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ), Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) olmak üzere üç tüzel kişiliğe ayrılmıştır<sup>105</sup>. Bu gelişme, Türkiye elektrik piyasası reformunun ilk adımı olarak değerlendirilmektedir (Özercan 2007, 52).

Türkiye’de, gerek elektrik piyasasında, gerekse doğal gaz piyasasında yaşanan reform sürecinin temel sebebi olarak, enerji talebinin hızla artması nedeniyle ortaya çıkan yatırım ihtiyacının kamu kaynaklarıyla karşılanmasına ilişkin zorluklar sayılmaktadır (Atiyas ve Dutz 2003, 8). Reform girişimlerinin diğer önemli gerekçeleri ise, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) desteğinde hazırlanan programların ve AB müktesebatına uyum sürecinin gereğinin yerine getirilmesidir (Tan 2010, 97).

Elektrik piyasası reformunun yasal çerçevesi, 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (4628 sayılı Kanun) ile belirlenmiştir. Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilere sunulması için, rekabet ortamında faaliyet gösteren güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir piyasanın oluşturulmasını amaçlayan 4628 sayılı Kanun çerçevesinde, piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimi sağlamak üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)<sup>106</sup> oluşturulmuştur.

4628 sayılı Kanun, elektrik üretimi ile toptan satış ve perakende satış faaliyetlerinin rekabete açılmasını; doğal tekel niteliğindeki elektrik iletim ve dağıtım faaliyetlerinin ise düzenlenmesini öngörmektedir. Bu çerçevede, iletim hattının TEİAŞ bünyesinde ve kamu elinde kalacağı; üretim ve dağıtım tesislerinin ise özelleştirme yoluyla özel sektöre devredileceği bir yapı tasarlanmıştır. Bu doğrultuda gerçekleştirilen dağıtım özelleştirmeleri büyük ölçüde tamamlanmış olup, üretim özelleştirmelerinin yakın dönemde hız kazanması beklenmektedir.

Elektrik piyasasında rekabetin oluşması bakımından büyük önem taşıyan “serbest tüketici<sup>107</sup>” kavramını getiren 4628 sayılı Kanun, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerin her yıl indirilmesini ve böylece, nihai aşamada tüm tüketicilerin tedarikçilerini seçme serbestisine kavuşması yoluyla piyasadaki rekabetin artırılmasını hedeflemektedir.

<sup>105</sup> TEAŞ’ın bölünmesi, 2000/1312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilmiştir.

<sup>106</sup> Başlangıçta, “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” adını taşıyan Kurum, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile 4628 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” adını almıştır.

<sup>107</sup> Serbest tüketici ve serbest olmayan tüketici kavramları, 4628 sayılı Kanun’un 1(3). maddesinde tanımlanmaktadır.

### 5.1.2. Türkiye Doğal Gaz Piyasasının Gelişimi

Türkiye doğal gaz piyasasına ilişkin hukuki süreç, 1988 yılında yürürlüğe giren 350 sayılı KHK<sup>108</sup> ile başlamıştır. Boru hatlarıyla petrol taşımacılığı faaliyeti yapmak üzere, 7/7871 sayılı Kararnameye istinaden 1974 yılında Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) tarafından kurulan Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ), 350 sayılı KHK ile doğal gaz ithalatı konusunda tek yetkili kuruluş olarak belirlenmiştir. 1990 yılında yürürlüğe giren 397 sayılı KHK<sup>109</sup> ile 350 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış ve doğal gaz ithalatı, satış fiyatının tespiti ve ülke içinde dağıtım yetkisi münhasıran BOTAŞ'a verilmiştir (EPDK 2011, 21).

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun (4646 sayılı Kanun) yürürlüğe girmesine kadar geçen dönem boyunca BOTAŞ, doğal gaz ithalatı, toptan satışı ve iletimi faaliyetlerini dikey bütünleşik bir yapıda münhasıran yürütmüş; ayrıca, Bursa ve Eskişehir'deki şehir içi doğal gaz dağıtım faaliyetlerini üstlenmiştir. Bu süreçte, Ankara, İstanbul ve İzmit şehirlerindeki doğal gaz dağıtım faaliyeti ise, belediye şirketleri EGO (Başkentgaz), İGDAŞ ve İZGAZ tarafından gerçekleştirilmiştir (EPDK 2011, 22).

Doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesini ve güçlü, istikrarlı, şeffaf bir piyasanın oluşturulmasını amaçlayan ve 2001 yılında yürürlüğe giren 4646 sayılı Kanun'da, BOTAŞ'ın dikey bütünleşik tekel yapısını ortadan kaldırmaya yönelik kapsamlı bir reform çerçevesi çizilmiştir.

4646 sayılı Kanun'da, BOTAŞ'ın, dağıtım faaliyeti hariç olmak üzere, 2009 yılı sonrasında ayrıştırılarak yeniden yapılandırılması ve iletim faaliyetini gerçekleştiren şirket hariç olmak üzere, depolama ve ticaret faaliyetlerini yürüten diğer şirketlerin özelleştirilmesi hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'deki doğal gaz ve petrol boru hatlarının mülkiyetine sahip olan BOTAŞ'ın kamu teşebbüsü niteliği devam edecektir. Ayrıca, 4646 sayılı Kanun'un yayımlandığı dönemde BOTAŞ'ın mülkiyetinde ve işletiminde bulunan şehir içi dağıtım şirketleri ve varlıklarının özelleştirilmesi; yeni oluşturulacak dağıtım bölgelerinde ise, EPDK tarafından gerçekleştirilecek ihaleler ile belirlenecek özel şirketlerin faaliyet göstermesi öngörülmüştür. Bu çerçevede, BOTAŞ'ın doğal gaz dağıtım faaliyeti, 2004 yılında BURSAGAZ ve ESGAZ'ın özelleştirilmesiyle sona ermiş; yeni oluşturulan dağıtım bölgeleri için özel şirketlere lisans verilmiştir. 4646 sayılı Kanun öncesinde faaliyet gösteren dağıtım şirketlerinden İZGAZ'ın özel sektöre devri gerçekleşmiş olup, Başkentgaz ve İGDAŞ'ın özelleştirme süreci devam etmektedir.

<sup>108</sup> 18.11.1988 tarih ve 350 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK.

<sup>109</sup> 02.01.1990 tarih ve 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK.



4646 sayılı Kanun, doğal gaz tüketicilerinin tedarikçilerini seçme serbestisine kavuşması yönünde de düzenlemeler getirmiş ve serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerin her yıl yeniden belirlenmesini öngörmüştür. Nihai aşamada tüm tüketicilerin serbest tüketici olması yoluyla doğal gaz piyasasındaki rekabetin artırılması hedeflenmektedir.

## **5.2. Türkiye Elektrik Piyasasında Ayrıştırma Uygulaması**

### **5.2.1. Elektrik Piyasası Mevzuatındaki Düzenlemeler**

4628 sayılı Kanun'un 3(1)(a) maddesinde, elektrik piyasasında birden fazla lisansa sahip olan veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten tüzel kişilere, lisansa tabi her bir faaliyet veya tesis için ayrı ayrı hesap ve kayıt tutma zorunluluğu getirilmiştir. Söz konusu hüküm çerçevesinde, muhasebe ayrıştırmasının, 4628 sayılı Kanun uyarınca tüm piyasa faaliyetleri bakımından asgari bir yükümlülük olduğu anlaşılmaktadır.

Dağıtım faaliyetleri bakımından getirilen hükümlere bakıldığında, 4628 sayılı Kanun'un ilk halinde, dağıtım ve üretim faaliyetlerinin dikey bütünleşmesinden kaynaklanabilecek sakıncaları önlemek adına bazı kısıtlamalar getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, dağıtım şirketlerinin, lisanslarında belirtilen bölgelerde, üretim lisansı almak kaydıyla ve yıllık elektrik enerjisi üretimi bir önceki yılda bölgelerinde tüketime sunulan yıllık toplam elektrik enerjisi miktarının yüzde yirmisinden fazla olmamak üzere üretim tesisi kurabileceği hükme bağlanmıştır. Kanun'da ayrıca, dağıtım şirketlerinin, sahibi olduğu veya iştirak ilişkisinde bulunduğu üretim şirketinden veya şirketlerinden, bölgelerinde bir önceki yılda dağıtımını yaptıkları yıllık toplam miktarın yüzde yirmisinden fazla olmamak üzere elektrik enerjisi satın alabileceği belirtilmiştir.

4628 sayılı Kanun'un 3(1)(c)(3) maddesinde 2005 yılında yapılan değişiklik ile, anılan kısıtlamaların kaldırıldığı ve dağıtım şirketlerinin, dağıtım veya perakende satış faaliyeti dışında, üretim lisansı almak ve hesapları ayrı tutulmak kaydıyla üretim tesisi kurabilmesinin sağlandığı görülmektedir. Bu çerçevede, mevcut durumda dağıtım şirketleri, muhasebe ayrıştırması yapmak koşuluyla, perakende satış ve üretim faaliyetleri gerçekleştirebilmektedir.

Bununla birlikte, söz konusu maddede 2008 yılında yapılan değişiklik ile, dağıtım şirketlerinin, üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 01.01.2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütecekleri hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla, 2013 yılından itibaren, dağıtım şirketleri hukuki ayrıştırmaya tabi olacak ve üretim ve perakende satış faaliyetleri, dağıtım şirketinden farklı şirketler tarafından gerçekleştirilecektir.

4628 sayılı Kanun, iletim faaliyetini TEİAŞ bünyesinde ve kamu tekelinde bırakarak, diğer piyasa faaliyetlerinden ayırtmıştır. Kanun'un 2(4) (b) maddesinde, iletim faaliyetinin TEİAŞ tarafından gerçekleştirileceği hükme bağlanmış ve TEİAŞ'a, kamu mülkiyetindeki tüm iletim tesislerini devralma, yeni iletim tesislerini kurma ve işletme görevi verilmiştir. Bu çerçevede, elektrik iletim faaliyeti bakımından, mevcut durumda hukuki ayırıştırma yönteminin geçerli olduğu; diğer piyasa faaliyetlerini yürüten kamu şirketlerinin özelleştirilmesinin ardından ise mülkiyet ayırıştırmasının öngörüldüğü söylenebilecektir.

### **5.2.2. Rekabet Kurumu Yaklaşımı**

Rekabet Kurumu, elektrik dağıtım faaliyeti bakımından daha kapsamlı bir ayırıştırmanın yapılmasına ve böylece üretim ve tedarik faaliyetlerinde rekabetin sağlanmasına yönelik olarak, elektrik piyasası mevzuatındaki düzenlemeleri de şekillendiren önemli adımlar atmıştır.

TEDAŞ'ın özelleştirilmesi işlemine ilişkin olarak 1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ (1998/4 sayılı Tebliğ) çerçevesinde hazırlanan 24.06.2005 tarihli Rekabet Kurumu Mesleki Daire Görüşü'nde ve bu görüş çerçevesinde Rekabet Kurulu tarafından hazırlanan 21.07.2005 tarihli ve 05-48/695-M sayılı görüşte, ayırıştırma konusunda çok önemli saptamalar yapılmış ve işleme izin verilebilmesi için bazı koşullar öngörülmüştür.

Anılan görüşlerde, elektrik piyasasında rekabetin sağlanması için, dağıtım faaliyetinin, üretim ve perakende satış faaliyetlerinden ayırıştırılmasının önemi vurgulanmıştır. Ayrıca, tüketicilerin tedarikçi değiştirme oranının yüksek olabilmesi ve üretim faaliyetinde bulunmayan tedarikçilerin, yerleşik şirketle etkin şekilde rekabet edebilmesi açısından, ayırıştırma uygulamasının, özellikle de piyasanın rekabete açıldığı ilk yıllarda önemli olduğu dile getirilmiştir.

Dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünlük bir şekilde özel sektöre devredilmesinin, serbestleştirme sürecinde rekabetin tesisi bakımından bazı sakıncaları beraberinde getireceğinin belirtildiği görüşlerde, mülkiyet ayırıştırmasının bu sakıncaları giderecek en ideal yöntem olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte, sayılabilecek başka gerekçelerin yanında; yatırımcıların, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerini bütünlük biçimde devralmak yönündeki talep ve baskıları ile, zaman gerektiren bir işlem olan mülkiyet ayırıştırmasının özelleştirme sürecini geciktirme riski nedeniyle, hukuki ayırıştırma yükümlülüğü asgari koşul olarak getirilmiştir. Bu çerçevede Kurul, geçiş döneminin sonuna kadar dağıtım faaliyetlerinin ve diğer elektrik piyasası

faaliyetlerinin hukuki olarak ayrıştırılmasının Rekabet Kurulu'nun nihai izin koşulu olduğunu belirtmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 08.05.2008 tarihli ve 08-32/397-134 sayılı AYDEM kararında, teklif sahipleri, 21.07.2005 tarihli Kurul görüşü çerçevesinde dağıtım faaliyetini ve diğer elektrik piyasası faaliyetlerini 31.12.2010 tarihine kadar hukuken ayrıştıracaklarını taahhüt etmiş olduklarından, devir işlemine izin verildiği belirtilmiştir. Kurul, kararın alındığı tarih itibarıyla 4628 sayılı Kanun'da dağıtım faaliyetlerinin ayrıştırılmasına ilişkin bir hüküm bulunmamasına karşılık, 21.07.2005 tarihli Kurul görüşüne sadık kalarak, teşebbüsün hukuki ayrıştırma taahhüdü çerçevesinde işleme izin vermiştir.

Dağıtım özelleştirmelerine ilişkin yakın tarihli Rekabet Kurulu kararlarında, enerji sektöründeki serbestleşme sürecinde perakende satış rekabetinin oluşturulmasının önemi vurgulanmış ve gerek elektrik, gerekse doğal gaz piyasası bakımından, müşterilerin, dağıtım şirketine rakip tedarikçilere geçiş maliyetlerinin, perakende satış rekabetinin önündeki en büyük engel olduğu belirtilmiştir. Söz konusu geçiş maliyetlerinin detaylı biçimde açıklandığı kararlarda; ülke örneklerinde, yerleşik dikey bütünlüklü dağıtım şirketlerinin perakende satış pazarındaki payının, serbestleşmenin ardından büyük ölçüde korunduğu ve pazara yeni giriş yapan rakip şirketlerin oldukça düşük pazar payları elde edebildiği ortaya konulmuştur.

### 5.2.3. Değerlendirme ve Öneriler

İletim faaliyeti bakımından ayrıştırma konusundaki mevcut hükümler değerlendirildiğinde, 4628 sayılı Kanun ile TEİAŞ'ın halihazırda hukuki ayrıştırmaya tabi tutulduğu söylenebilecektir. 2009 tarihli AB enerji direktiflerinde, şebekelerin, kamu elinde bulunan enerji şirketlerinden diğer kamu otoritelerine veya farklı kamusal birimlere transfer olması da mülkiyet ayrıştırması olarak nitelendirilmekle birlikte, Bağdadioğlu (2008, 76), TEİAŞ'ın diğer kamu şirketlerinden ayrıştırılmasının mülkiyet ayrıştırması olarak tanımlanamayacağını belirtmektedir.

Kamu otoritesinin diğer piyasa faaliyetlerinden tamamıyla çekilmemiş olması nedeniyle, kamu şirketleri ile özel şirketlerin rekabet içinde olduğu bir ortamda TEİAŞ'ın, kamu şirketleri lehine ayrımcılık yapma riski her zaman mevcut olacaktır. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için, iletim şirketinin, arz güvenliğini ve rekabetin gelişmesini sağlama hedeflerinin açık bir biçimde belirlenmesi ve bu ilkelere uygun ve yetkin bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması halinde, iletim faaliyetinin kamu mülkiyetinde olmasının,

üreticilerin piyasa gücünün kötüye kullanılmasının engellenmesi ve gerekli şebeke genişletme yatırımlarının yapılması açısından önemli bir fırsat ve avantaj doğurabileceği ifade edilmektedir (Atiyas 2006, 66).

Bu çerçevede, iletim faaliyetinin bağımsızlığının önemi nedeniyle, diğer piyasa faaliyetleri tümüyle özel sektör tarafından yürütülünceye dek, TEİAŞ'ın, AB enerji direktiflerinde tanımlanan şekilde mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasının doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, TEİAŞ'ın, elektrik piyasasında faaliyet gösteren diğer kamu şirketlerinden farklı ve bağımsız bir kamusal birim tarafından kontrol edilmesinin sağlanmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiğine inanılmaktadır.

Bu çalışmada yer verilen çeşitli görüş ve değerlendirmeler dikkate alındığında, elektrik piyasasında serbestleştirme ve rekabete açılma sürecinin hedefine ulaşabilmesi açısından, iletim şebekesi bakımından benimsenecek mülkiyet ayrıştırmasının, dağıtım faaliyeti bakımından da geçerli olması gerektiği düşünülmektedir. Hukuki ayrıştırma uygulamasından mülkiyet ayrıştırmasına geçiş getirdiği ek maliyetlerin çok düşük olduğu konusunda literatürde yer alan görüşler de dikkate alındığında, mülkiyet ayrıştırması yönteminin doğrudan benimsenmesinin, geçiş sürecindeki zaman kaybını ve maliyetleri önleyeceğine inanılmaktadır. Bununla birlikte, AB'nin mevcut düzenlemeleri de göz önünde bulundurulduğunda, Rekabet Kurulu'nun yukarıda yer verilen kararları çerçevesinde dağıtım faaliyetinin hukuki olarak ayrıştırılması yönünde atılan adımların 4628 sayılı Kanun'da hükme bağlanmış ve dağıtım faaliyetinin, 2013 yılından itibaren üretim ve perakende satış faaliyetlerinden ayrı tüzel kişilikler altında yürütülecek olması, olumlu girişimler olarak değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, dağıtım faaliyetinin, diğer piyasa faaliyetlerinden ayrıştırılarak özelleştirilmemiş olmasının önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir. 2004 yılında yayımlanan ve elektrik piyasasının yeniden yapılanma sürecine ilişkin ana hatların belirlendiği "Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi"nde (Özelleştirme Strateji Belgesi)<sup>110</sup>, özelleştirmelerde yalnızca gelire odaklı bir yaklaşım sergilenmeyeceği belirtilmiş olmakla birlikte, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin bir arada özelleştirilmesi tercih edilmiştir<sup>111</sup>. Yine, 4628 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler ile üretim ve dağıtım faaliyetlerinin dikey bütünleşmesine getirilen kısıtlamaların kaldırılmış olması, özelleştirme gelirlerini artırmaya yönelik bir girişim olarak değerlendirilmektedir.

<sup>110</sup> Özelleştirme Strateji Belgesi, 17.03.2004 tarih ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilmiştir.

<sup>111</sup> Şahin (2006, 31), dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılmasının, dağıtım özelleştirmelerine engel teşkil edeceği değerlendirilmesinde bulunmuştur.

Rekabet Kurulu, dağıtım özelleştirmelerini değerlendirdiği 16.12.2010 tarihli, 10-78/1645-609 sayılı ve 03.03.2011 tarihli, 11-12/240-77 sayılı kararlarında, dağıtım ve perakende satış seviyesinde %30 oranında pazar payına sahip olunmasını, hakim durum bakımından gösterge olarak kabul etmiştir. Dağıtım faaliyetlerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulması halinde, dağıtım faaliyetlerinde yatay yoğunlaşma yönünden herhangi bir sorun kalmayacak; tüm dağıtım şebekelerinin tek bir teşebbüsün elinde toplanması dahi, rekabetin sağlanması açısından sakınca doğurmayacaktır.

Önceki bölümlerde bahsedildiği üzere, ayrıştırma uygulamaları konusundaki tercihlerin, serbestleştirme ve özelleştirme süreçlerinin başlangıcında yapılması, serbest ve rekabetçi piyasa yapısına hızlı ve yumuşak bir geçiş sağlamak ve ayrıştırmadan kaynaklı maliyetleri ve hukuki sorunları en aza indirmek bakımından önem taşımaktadır. Benimsenecek ayrıştırma yöntemine ve seçilen yöntemin uygulanma biçimine ilişkin detaylı bir çerçevenin en kısa sürede oluşturulması, teşebbüsler açısından hukuki belirlilik sağlanması yönüyle de gereklidir. Bu noktada, dağıtım faaliyetleri bakımından hukuki ayrıştırma yönteminin mi, yoksa daha kapsamlı bir ayrıştırma modelinin mi uygulanacağı konusundaki tartışmalara ağırlık verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Dağıtım faaliyetleri bakımından hukuki ayrıştırmanın yeterli olacağına karar verilmesi halinde, ayrıştırmanın, faaliyetlerin ayrı tüzel kişilikler altında yürütülmesinden ibaret kalmaması; önceki bölümlerde ayrıntılı şekilde değinildiği üzere, dikey bütünleşik yapının sakıncalarını mümkün olduğunca ortadan kaldırmaya yönelik kapsamlı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede, hukuki ayrıştırma uygulamasında, fonksiyonel ayrıştırma ile öngörülen tüm tedbirler hayata geçirilmelidir. Rekabet Kurulu'nun dağıtım özelleştirmelerine ilişkin kararlarında ortaya konulan yüksek geçiş maliyetleri nedeniyle, dağıtım şirketinin, dikey bütünleşik yapıdan olabildiğince bağımsız ve tam işlevsel olması sağlanmalı ve dağıtım şirketiyle aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan perakende satış şirketinin, tüketicilerin gözünde ana şirketten bağımsız hale getirilmesi için gerekli düzenleyici tedbirler alınmalıdır.

Üretim ve tedarik faaliyetlerinin ayrıştırılması meselesi, henüz üzerinde çok fazla durulmayan potansiyel bir tartışma alanıdır. Şebeke faaliyetlerinin diğer piyasa faaliyetlerinden ayrıştırılması konusu öncelikli ilgi alanı olmakla birlikte, üretim ve tedarik faaliyetlerindeki dikey bütünleşmenin olumlu ve olumsuz etkilerinin değerlendirilerek, anılan faaliyetler bakımından ayrıştırmaya ihtiyaç bulunup bulunmadığının da ortaya konulması gerektiği düşünülmektedir.

### 5.3. Türkiye Doğal Gaz Piyasasında Ayrıştırma Uygulaması

#### 5.3.1. Doğal Gaz Piyasası Mevzuatındaki Düzenlemeler

4646 sayılı Kanun'un 7/c maddesinde, doğal gaz piyasasında birden fazla konuda faaliyet gösteren tüzel kişilerin muhasebe ayrıştırması yapmaları zorunlu tutulmuştur. Ayrıca, 4646 sayılı Kanun'un 6/a maddesinde, birden fazla lisansa sahip olan veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten tüzel kişilerin, lisansa tabi her bir faaliyet veya tesis için ayrı ayrı muhasebe kayıtları tutmak zorunda oldukları hükme bağlanmıştır. Anılan hükümler çerçevesinde, muhasebe ayrıştırmasının, 4646 sayılı Kanun uyarınca tüm piyasa faaliyetleri bakımından asgari bir yükümlülük olduğu anlaşılmaktadır.

Muhasebe ayrıştırmasına ilişkin daha detaylı hükümler Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği'nde<sup>112</sup> yer almakta ve Yönetmelik'in 35. maddesinde, ayrıştırılan hesaplar arasında çapraz sübvansiyonu yasaklayan açık bir hüküm bulunmaktadır.

4646 sayılı Kanun'un 7(b) maddesinde, doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren tarafların, ticari yönden hassas bilgi ve belgeleri gizli tutmakla yükümlü oldukları ve faaliyetleri sırasında edindikleri bilgileri, kendileri veya bağlı şirketleri yararına kullanamayacakları hükme bağlanmıştır.

Türkiye doğal gaz piyasasında dağıtım faaliyeti bakımından benimsenen ayrıştırma yöntemine bakıldığında; 4646 sayılı Kanun'un geçici 3/d maddesi ile, şehir içi doğal gaz dağıtım şirketlerinin 01.01.2002 tarihinden itibaren dağıtım ve satış faaliyetleri için de muhasebe ayrıştırması yapmasının zorunlu kılındığı görülmektedir. Öte yandan, 4646 sayılı Kanun'da dağıtım faaliyetinin, dağıtımı ve perakende satışı kapsayacak şekilde tanımlandığı ve perakende satışın, ayrı bir piyasa faaliyeti olarak nitelendirilmediği dikkat çekmektedir.

Doğal gaz iletim faaliyeti bakımından ise, 4646 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesinde, BOTAŞ'ın 2009 yılına kadar devam edecek dikey bütünsel yapılarının, bu tarihten sonra yeniden yapılandırılacağı hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, BOTAŞ'ın dikey olarak ayrıştırılması sonucunda ortaya çıkacak şirketlerden, doğal gaz alım sözleşmelerine sahip olacak ve ithalat faaliyeti de dahil olmak üzere doğal gaz ticareti yapacak olan şirketin adı BOTAŞ olarak kalacak<sup>113</sup>;

<sup>112</sup> Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği, 07.09.2002 tarih ve 24869 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>113</sup> Günaydın (2009, 64-65), doğal gaz ticareti faaliyetini gerçekleştirecek şirketin BOTAŞ adını kullanmaya devam etmesine ilişkin hükmün, sözleşmelerin yenilenmesinin zorluğu ve uluslararası piyasada yeni ve tanınmayan bir unvanla faaliyet göstermenin güçlüğü nedeniyle getirilmiş olabileceğini ifade etmektedir.

iletim faaliyetini yürüten şirket hariç olmak üzere, ortaya çıkan diğer şirketler ise en geç iki yıl içinde özelleştirilecektir. Dolayısıyla, 4646 sayılı Kanun'da, iletim faaliyeti bakımından öncelikle hukuki ayrıştırmanın; özelleştirme işlemleri sonucunda ise mülkiyet ayrıştırmasının öngörüldüğünü söylemek mümkündür.

4646 sayılı Kanun'da, BOTAŞ'ın iletim faaliyetinin, diğer doğal gaz piyasası faaliyetlerinden ayrıştırılmasına yönelik hükümler getirilirken, EPDK'dan onay alarak iletim hattı inşa edebileceği belirtilen üçüncü kişilerin, iletim faaliyetlerini diğer piyasa faaliyetlerinden ayrıştırmalarına yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

### 5.3.2. Rekabet Kurumu Yaklaşımı

Rekabet Kurulu, Başkentgaz'ın<sup>114</sup> ve İZGAZ'ın<sup>115</sup> özelleştirilmesine ilişkin olarak Kurum'a yapılan ön bildirimler çerçevesinde oluşturduğu görüşlerde, 4646 sayılı Kanun'da öngörülen muhasebe ayrıştırmasının, etkin uygulandığı takdirde çapraz sübvansiyon ve ayrımcılık yapılması ihtimalini azaltacağını belirtmiştir. Kurul, şeffaflığın tam olarak sağlanabilmesi, yönetim ve karar alma mekanizmalarının daha etkin olabilmesi ve rekabete aykırı bilgi paylaşımının azaltılabilmesi için en etkin yöntemin ise mülkiyet ayrıştırması olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte, mülkiyet ayrıştırması yönteminin, yatırımların azalması riski içermesi nedeniyle, önemli bazı dezavantajları da barındırdığı dile getirilmiştir. Kurul, bu değerlendirme çerçevesinde, anılan faydalara ulaşılabilmesi için, farklı ayrıştırma yöntemleri arasında hukuki ayrıştırmanın ön plana çıktığını belirtmiştir.

Söz konusu değerlendirmeler kapsamında oluşturulan Kurul görüşlerinde, “doğal gaz dağıtım faaliyetinin, rekabetin tesisi bakımından, diğer tüm piyasa faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılması, dolayısıyla doğal gaz dağıtım dışındaki faaliyetlerin, dağıtım faaliyeti gösteren şirketten ayrı tüzel kişilikler altında yapılandırılmış şirketlerce gerçekleştirilmesi” koşulunun, ihale şartnamelerine eklenmesi gerektiği belirtilmiştir. İGDAŞ'ın<sup>116</sup> özelleştirilmesi sürecinin ön bildirim safhasında da, özelleştirme şartname taslağında anılan koşulun yer aldığı görülmektedir.

Rekabet Kurulu'nun elektrik piyasasında ayrıştırma konusundaki yaklaşımının ortaya konulduğu önceki bölümlerde, yerleşik dağıtım şirketinin perakende satış faaliyeti bakımından sahip olduğu avantajlara ve müşterilerin rakip

<sup>114</sup> 18.10.2007 tarihli, 07-79/984-M sayılı ve 15.04.2010 tarihli, 10-31/500-M sayılı Rekabet Kurulu görüşleri.

<sup>115</sup> 15.05.2008 tarihli ve 08-33/444-M sayılı Kurul görüşü.

<sup>116</sup> 06.01.2011 tarihli ve 11-02/6-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü.

tedarik şirketlerine geçiş maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle perakende satış seviyesindeki rekabetin sağlanmasındaki zorluklara değinilmişti. Rekabet Kurulu, Başkentgaz'ın özelleştirilmesi sürecindeki 16.12.2010 tarihli ve 10-78/1643-608 sayılı kararında da doğal gaz piyasası bakımından aynı değerlendirmelere yer vermiştir.

### 5.3.3. Değerlendirme ve Öneriler

Rekabet Kurulu, Ankara, İzmit ve İstanbul şehirlerinde doğal gaz dağıtım faaliyeti yürüten belediye şirketlerinin özelleştirme süreçlerinde, ön bildirim aşamasında verdiği görüşler ve nihai bildirim aşamasında aldığı kararlar yoluyla doğal gaz dağıtım faaliyetinin, diğer piyasa faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılması koşulunu getirmiştir. Bununla birlikte, 4646 sayılı Kanun'un yayımlanması sonrasında yeni oluşturulan dağıtım bölgelerinde faaliyet gösterecek özel şirketler, EPDK tarafından gerçekleştirilen ihaleler ile belirlendiğinden ve Rekabet Kurumu söz konusu ihale süreçlerine dahil olmadığından, anılan dağıtım şirketleri bakımından halihazırda hukuki ayrıştırma yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Bülbül (2007, 72-73), doğal gaz dağıtım faaliyetinin, ithalat ve/veya toptan satış faaliyetlerinden ayrıştırılması gereği üzerinde durmaktadır. Yazar, Türkiye gibi ithalata bağımlı ve doğal gaz temin koşulları ağır olan bir ülkede ithalat ve/veya toptan satış faaliyetinde bulunan bir teşebbüsün, çok düşük bir pazar payına sahip olsa dahi, kendi bağılı şirketi lehine ayrımcı uygulamalar yapabilmesinin ve doğal gaz fiyatlarını artırmasının mümkün olduğunu dile getirmektedir. Akcollu (2006, 12-13) da benzer bir değerlendirme yapmakta ve olası rekabet ihlallerinin önüne geçebilmek adına 4646 sayılı Kanun'a, doğal gaz dağıtım faaliyetinin, diğer piyasa faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılmasına ilişkin bir hükmün eklenmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Bu çerçevede, tüm doğal gaz dağıtım şirketleri bakımından paralel ayrıştırma hükümlerinin getirilmesi ve doğal gaz dağıtım faaliyetinin, diğer tüm piyasa faaliyetlerinden en azından hukuki olarak ayrıştırılması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda değinildiği üzere, 4646 sayılı Kanun'da perakende satış, ayrı bir piyasa faaliyeti olarak tanımlanmamakta ve dağıtım faaliyetinin bir parçası olarak nitelendirilmektedir. Kanun'daki bu tip hükümlerin, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerine ilişkin daha kapsamlı bir ayrıştırma uygulamasına engel teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Doğal gaz dağıtım faaliyeti bakımından mülkiyet ayrıştırmasından daha dar kapsamlı bir ayrıştırma yönteminin benimsenmesi halinde, detaylı ikincil



düzenlemelerin yapılması ve ayırıştırılmadan sağlanacak faydaların maksimize edilmesi için gerekli tedbirlerin alınması, dikey bütünleşik yapıdan kaynaklı sakıncaların mümkün olduğunca ortadan kaldırılması açısından önem taşımaktadır. 4646 sayılı Kanun'un 7(b) maddesinde, doğal gaz piyasasında faaliyet gösteren tarafların, ticari yönden hassas bilgi ve belgeleri kendileri veya bağlı şirketleri yararına kullanamayacağı hükme bağlanmış olmakla birlikte, ayrımcı davranışları ve rekabete duyarlı bilgi değişimini önlemeye yönelik olarak çok daha kapsamlı tedbirlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu doğrultuda, 4646 sayılı Kanun'da çizilecek çerçeve dahilinde yapılacak detaylı ikincil düzenlemeler ile, dağıtım şirketinin tam işlevsel olmasını ve yöneticiler ile çalışanların bağımsızlığını sağlamaya, şirketler arası iletişim ve bilgi akışı ile çıkar çatışmalarını engellemeye yönelik önlemlerin getirilmesi ve sıkı bir gözetim ve denetime bağlanması gerekmektedir.

Doğal gaz iletim faaliyeti bakımından ise, 4646 sayılı Kanun'da BOTAŞ için öncelikle hukuki ayırıştırma, özelleştirme işlemleri sonucunda ise mülkiyet ayırıştırması öngörülmekle birlikte; 2011 yılı sonuna gelindiğinde, BOTAŞ'ın hukuki olarak ayırıştırılmasına ve ortaya çıkacak şirketlerin bir kısmının özelleştirilmesine ilişkin olarak halen bir aşama kaydedilemediği görülmektedir. Bu noktada, BOTAŞ'ın hangi ölçüde ve ne şekilde bir ayırıştırılmaya tabi tutulması gerektiği konusunda yeniden bir tartışma yapılması ve ulaşılabilecek sonuçlar doğrultusunda 4646 sayılı Kanun'da ilgili değişikliklerin yapılması gerektiğine inanılmaktadır.

BOTAŞ, 2004 yılından bu yana, iletim, depolama ve ticari faaliyetleri için ayrı hesaplar tutmaktadır. Mevcut durumda, iletim biriminin şebekeye dair finansal kararlar üzerinde kesin yetki sahibi olmaması, iletim bedellerine ilişkin faturaların merkez birimde düzenlenmesi, BOTAŞ'ın en büyük müşterisinin yine kendi ticari birimleri olması, faturalandırma için farklı tüzel kişiliklere ihtiyaç duyulması gibi sorunlar, muhasebe ayırıştırmasının da istenen düzeyde gerçekleşmediğini göstermekte ve piyasa oyuncularının iletim şebekesine olan güvenini zedelemektedir (Günaydın 2009, 75-76).

Çalışmada yer verilen görüş ve değerlendirmeler ışığında, doğal gaz iletim faaliyeti bakımından da mülkiyet ayırıştırma yönteminin uygulanması gerektiği düşünülmektedir. Hukuki ayırıştırma gibi daha dar kapsamlı bir ayırıştırma modelinin benimsenmesi halinde ise, piyasada rekabetin sağlanabilmesi bakımından, çok detaylı ikincil düzenlemelere ve sıkı bir sektörel denetime ihtiyaç bulunmaktadır.

Mülkiyet ayırıştırmasının, bir geçiş döneminin ardından uygulanmasına karar verilmesi halinde ise, geçiş dönemi süresince faaliyetler arasında bilgi

alışverişini ve ayrımcı uygulamaları mümkün olduğunca önlemeye dönük düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede BOTAS'ın, en azından, yönetim ayrıştırmasını da içeren fonksiyonel ayrıştırmaya tabi tutulması, geçiş dönemine ilişkin sakıncaları bir miktar da olsa giderebilecektir. Bu kapsamda, yöneticilerin ve çalışanların bağımsızlığının sağlanması, farklı birimlerin farklı binalarda ve tesislerde faaliyet göstermesinin temin edilmesi, birimler arası iletişimin ve bilgi alışverişinin engellenmesi gibi tedbirlerin alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Önceki bölümlerde de değinildiği üzere, 4646 sayılı Kanun'da, BOTAS'ın iletim faaliyetinin, diğer doğal gaz piyasası faaliyetlerinden ayrıştırılmasına yönelik hükümler getirilirken, EPDK'dan onay alarak iletim hattı inşa edebileceği belirtilen üçüncü kişilerin, iletim faaliyetlerini diğer piyasa faaliyetlerinden ayrıştırmalarına yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu çerçevede, yalnız BOTAS'ı değil, iletim hattına sahip diğer teşebbüsleri de kapsayacak şekilde bir ayrıştırma uygulaması yapılması gerektiği düşünülmektedir. Bu noktada, iletim şebekesinin ayrıştırılması sonrasında şebeke yatırımlarının finansmanında ortaya çıkması muhtemel sorunlar için çözüm seçeneklerinin ortaya konulması da önem taşımaktadır (Bülbül 2007, 80).

Doğal gaz piyasasının serbestleşme ve yeniden yapılanma sürecinde, rekabetin sağlanmasına yönelik çabaların yanı sıra, politik ve stratejik kaygılar da rol oynamaktadır. BOTAS'ın, AB düzenlemelerine paralel şekilde ve 4646 sayılı Kanun'un mevcuthükümleri çerçevesinde mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasının yanında, dikey entegre yapısının korunması ve hatta TPAO ile birleştirilerek güçlendirilmesi ve böylece, uluslararası piyasalarda rekabet edebilecek güçte bir "ulusal şampiyon" yaratılması gibi seçenekler bulunmaktadır<sup>117</sup> (Bülbül 2010). Bu noktada alınacak karar, esas itibarıyla, doğal gaz piyasasında serbestleşme ve rekabete açılma hedefinin gerçekleştirilmesi veya korumacı bir yaklaşımın benimsenmesi konusundadır. Bu çerçevede, mülkiyet ayrıştırmasının, doğal gaz iletim faaliyeti bakımından en uygun çözüm olacağı düşünülmekle birlikte, benimsenecek ayrıştırma yönteminin, yalnız rekabet perspektifiyle değil, bütüncül ve detaylı bir değerlendirme sonucunda belirlenmesi gerektiğine inanılmaktadır. Doğal gaz faaliyetleri bakımından geçerli olacak ayrıştırma modeline karar verildikten sonra, uygulamanın hızlı ve kararlı bir biçimde gerçekleştirilmesi, hem piyasadaki mevcut ve potansiyel teşebbüsler açısından belirlilik sağlayacak, hem de ayrıştırmının ortaya çıkaracağı faydaları maksimize edecektir.

<sup>117</sup> Gökdemir (2009, 154-155), BOTAS'ın TPAO ile birleştirilmesinin, üzerinde düşünmeye değer bir seçenek olduğunu belirtmekle birlikte, serbestleşme sürecinin devam ettirilmesi adına, BOTAS'ın toptan satış pazarından tamamen çekilmesinin ve yalnızca üretim ve dış ticaret alanlarında faaliyet göstermesinin sağlanmasıyla bir denge kurulabileceğini dile getirmektedir.

## SONUÇ

Enerji sektöründe rekabetin işlerlik kazanabilmesi için dikey bütünleşik yapıların ayrıştırılması gerektiği düşüncesi, sektörün serbestleşme sürecinde, üzerinde büyük ölçüde uzlaşılan bir konu haline gelmiştir. Bununla birlikte, hangi ayrıştırma yönteminin, hangi koşullarda ve ne şekilde uygulanması gerektiği meselesi oldukça tartışmalıdır. Bu çalışmada, başta AB uygulaması olmak üzere uygulama örnekleri incelenmiş ve ayrıştırmanın çeşitli boyutlarına ilişkin olarak literatürde yer alan görüş ve tartışmalar ile, konunun rekabet hukuku perspektifinden değerlendirilmesine yer verilmiştir.

Başta AB enerji direktiflerinde yer alan düzenlemeler olmak üzere, ayrıştırma konusundaki eğilimler incelendiğinde, uygulanması gereken ayrıştırma modeline ilişkin görüşlerin kısa bir zaman zarfında epeyce değişiklik gösterdiği ve gittikçe daha kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin benimsendiği dikkat çekmektedir. Ülke uygulamaları ve literatürde yer alan görüşler çerçevesinde, yakın dönemde BSO, hukuki ayrıştırma ve mülkiyet ayrıştırması yöntemlerinin ön plana çıktığı ve optimal ayrıştırma modeline yönelik tartışmaların daha çok bu modeller üzerinden yürüdüğü görülmektedir. Anılan modellerin olası fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması sonucunda, mülkiyet ayrıştırması yönteminin, elektrik ve doğal gaz piyasalarında dikey bütünleşik yapılardan kaynaklanan sakıncaları tümüyle gidermek suretiyle sektörde rekabeti sağlayacak en uygun yöntem olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer ayrıştırma yöntemlerinin, çıkar çatışması ve ayrımcılık gibi riskleri ortadan kaldırmakta yetersiz olması ve daha kapsamlı ve sıkı bir sektörel düzenleme ve denetim gerektirmesi nedeniyle, mülkiyet ayrıştırması yönteminin, ileri sürülen görüşlerin aksine, rekabetin sağlanması bakımından gerekli ve orantılı bir tedbir olduğu ve ekonomik özgürlükleri kısıtlamadığı düşünülmektedir. Dikey bütünleşik enerji şirketlerini korumacı yaklaşımların veya düzenleme tuzağının bir sonucu olarak daha dar kapsamlı ayrıştırma modellerinin tercih edilmesinin, mülkiyet ayrıştırmasından taviz vermek anlamına geldiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, enerji sektöründe iletim ve dağıtım faaliyetleri bakımından nihai aşamada mülkiyet ayrıştırması yöntemi benimsenecek ise, bu adımın en kısa sürede atılmasının, hem hukuki belirlilik açısından, hem de mülkiyet

ayrıştırmasının sağlayacağı faydaların mümkün olduğunca hızlı biçimde elde edilebilmesi açısından önemli olduğuna inanılmaktadır.

Mülkiyet ayrıştırmasından daha dar kapsamlı ayrıştırma yöntemlerinin benimsenmesi halinde, dikey bütünleşmeden kaynaklı riskleri mümkün olduğunca azaltmak adına, ayrıştırma uygulamasının, ayrıntılı ikincil düzenlemelerde getirilecek sıkı tedbirlerle desteklenmesi gerekmektedir. Hukuki ayrıştırma gibi görece dar kapsamlı bir modelin yeterli görülmesi durumunda, sıkı bir sektörel düzenleme ve denetimin yanı sıra, rekabet hukuku kapsamında yapılacak denetim ve müdahaleler de önem kazanmaktadır. Teşebbüslerin, dikey bütünleşik yapıya sahip olmaktan kaynaklanan rekabeti kısıtlama imkan ve olasılığının bulunması halinde, ayrıştırmanın, rekabet hukuku çerçevesinde alınacak yapısal tedbirler kapsamında çözüm ve taahhüt olarak getirilmesi söz konusu olmaktadır. Buna ek olarak, Türkiye uygulamasında olduğu üzere, rekabet otoritesinin, özelleştirmeler kapsamındaki görüş ve değerlendirmeleriyle ayrıştırma koşulunu getirmesi de mümkündür. Rekabet otoritesinin ayrıştırmaya yönelik müdahaleleri, özellikle de serbestleştirme ve özelleştirme sürecinde, sektörün rekabetçi biçimde şekillenmesini sağlamak bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, rekabet otoritesi, ayrıştırma uygulaması konusunda, sektörel düzenlemelerin etkisini tamamlayan önemli bir role sahip bulunmaktadır.

Türkiye enerji sektörüne ilişkin mevzuata bakıldığında, ayrıştırma konusundaki mevcut hükümlerin yetersiz olduğu değerlendirilmektedir.

Elektrik piyasası bakımından, iletim şebekesinin hukuki ayrıştırmaya tabi tutulmasının yeterli olmadığı düşünülmektedir. Diğer piyasa faaliyetlerini yürüten kamu şirketlerinin tümüyle özelleştirilmesi sonucunda TEİAŞ'ın mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulması hedeflenmekle birlikte; bu aşamada, TEİAŞ'ın bağımsızlığını sağlamaya ve diğer kamu şirketleri lehine uygulamalarda bulunmasını önlemeye yönelik tedbirlerin alınması ve TEİAŞ'ın bağımsız bir kamusal birim tarafından kontrol edilmesi yoluyla mülkiyet ayrıştırması uygulanması gerektiği düşünülmektedir. Dağıtım şebekesi bakımından da, mevcut durumda öngörülen hukuki ayrıştırmanın yetersiz olduğuna inanılmaktadır. Bununla birlikte, bu tür bir ayrıştırmayla yetinilmesi halinde uygulamanın, ayrı tüzel kişiliklerin oluşturulmasından ibaret kalmaması ve fonksiyonel ayrıştırmaya yönelik yükümlülükleri içeren çok sıkı ve kapsamlı düzenlemelerle desteklenmesi gerekmektedir.

Doğal gaz piyasasında ise, Rekabet Kurulu'nun, özelleştirmeye tabi dağıtım bölgeleri bakımından getirdiği hukuki ayrıştırma yükümlülüğünün, 4646 sayılı Kanun'da hükme bağlanarak tüm dağıtım şebekeleri için geçerli

olması gerektiği düşünülmektedir. Kanun'da, perakende satış faaliyetinin ayrı bir piyasa faaliyeti olarak tanımlanmamış ve dağıtım faaliyetinin bir parçası olarak nitelendirilmiş olması, hukuki ayrıştırmanın tam anlamıyla gerçekleştirilmesine engel teşkil ettiğinden, ilgili hükümlerde değişiklik yapılması uygun olacaktır. İletim faaliyeti bakımından, BOTAS'ın ayrıştırılmasına ilişkin olarak 4646 sayılı Kanun'un mevcut halinde yer alan hükümlerin uygun olduğu düşünülmekle birlikte, bu konuda herhangi bir mesafe kaydedilemediğinden, konunun yeniden değerlendirilmesi gerektiğine inanılmaktadır. Ek olarak, iletim hattına sahip diğer teşebbüsler için, BOTAS'ın iletim şebekesinin ayrıştırılmasını düzenleyen hükümlere paralel hükümlerin getirilmesi gerekmektedir.

Rekabetin sağlanması perspektifinden değerlendirildiğinde, tüm şebeke faaliyetlerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulması gerektiği düşünülmekle birlikte, benimsenecek ayrıştırma modelinin tercihi, rekabetin sağlanması hedefinin yanında, ayrıştırmanın diğer olumlu ve olumsuz etkilerinin bütüncül bir şekilde değerlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Yapılacak etki değerlendirmesinde, Türkiye enerji sektörünün kendine özgü koşulları ortaya konulmalı, piyasaların gelişimine ve hedeflenen piyasa yapılarına en uygun model benimsenmelidir. Ülke koşullarına uygun olarak dikey bütünleşik yapıların sakıncalarını en etkin ve etkili şekilde ortadan kaldıracığı düşünülen modelin hızlı ve kararlı biçimde uygulamaya konulması, sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin faaliyetleri ve yatırım planları açısından belirlilik sağlanması ve uygulamadan en fazla faydanın elde edilebilmesi bakımından önem taşımaktadır.

Elektrik ve doğal gaz piyasalarında serbestleşmenin ve rekabetin tam anlamıyla sağlanabilmesi için, ayrıştırma konusunda atılacak adımlar, etkili bir sektörel düzenleme ve denetim ile desteklenmelidir. Bu çerçevede, rekabet otoritesi ile sektörel düzenleyici kurum arasında iyi bir işbirliği ve koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç duyulduğu düşünülmektedir. Elektrik ve doğal gaz piyasalarında etkin ve etkili bir gözetim ve denetim gerçekleştirilmesi yoluyla, ayrıştırma uygulamasından beklenen faydalar elde edilebilecek ve enerji sektöründe hedeflenen düzeyde bir rekabet sağlanabilecektir.

## **ABSTRACT**

Unbundling stands as an important issue to be addressed in the process of liberalization of the energy sector. For the efforts towards liberalized and competitive electricity and natural gas markets to succeed, an efficient and effective unbundling of the vertically integrated companies is crucial. Although there seems to be a consensus on the need for some kind of unbundling for securing competition, the issue of the type and scope of the unbundling measure that needs to be implemented is highly controversial. A number of different methods for unbundling exist and are advocated for their relative costs and benefits against each other.

In this study, as a result of the evaluation of different approaches to and applications of unbundling, ownership unbundling of transmission and distribution networks is found to be the most effective means of ensuring competitive electricity and natural gas markets. After an overview of different methods adopted recently in the European Union and other countries, debates on a number of aspects of unbundling will be examined. That will be followed by an assessment of the unbundling issue from a competition law perspective. Lastly, the current status of unbundling in the Turkish energy sector will be analysed, conclusions will be drawn upon that analysis and suggestions will be put forward for the establishment and protection of competitive electricity and natural gas markets through unbundling.

## KAYNAKÇA

AKCOLLU, F. Y. (2006), “Major Challenges to the Liberalization of the Turkish Natural Gas Market”, *Oxford Institute for Energy Studies*, NG 16, November 2006.

AKCOLLU, F. Y. (2003), *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

ARDIYOK, Ş. (2002), *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar; Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Ankara.

ASLAN, Y., E. KATIRCIOĞLU, G. ALTINAY, Ş. ARDIYOK, A. ILICAK, B. GÜLTEKİN, E. ÖNAL VE C. AKÇAOĞLU (2007), *Enerji Hukuku Cilt I*, Ekin Kitabevi, Bursa.

ATİYAS, İ. (2006), *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, TESEV Yayınları, İstanbul.

ATİYAS, İ. (2001), “Regülasyon ve Rekabet”, *Regülasyon ve Rekabet (15-16 Mart 2001)*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

ATİYAS, İ., M. DUTZ (2003), *Competition and Regulatory Reform in the Turkish Electricity Sector*, Presentation at the Conference on EU Accession: Turkey, May 10-11, 2003, Ankara.

BAARSMA, B., M. DE NOOIJ, W. KOSTER, C. VAN DER WEIJDEN (2007), “Divide and Rule. The Economic and Legal Implications of the Proposed Ownership Unbundling of Distribution and Supply Companies in the Dutch Electricity Sector”, *Energy Policy*, Vol. 35, s.1785-1794.

BAĞDADIÖĞLU, N. (2008), “Rekabet İçin Koruma Şart mı? AB Enerji Reformu Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Perşembe Konferansları 21*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

BALDICK, R., E. KAHN (1993), “Network Costs and the Regulation of Wholesale Competition in Electric Power”, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 5, s.367-384.

BALMERT, D., G. BRUNEKREEFT (2009), “Unbundling, Deep ISOs and Network Investment”, *UNECOM Discussion Paper*, DP 2009-07, September 2009.

BAUER, F., C. BREMBERGER, M. RAMMERSTORFER (2010), “The Impact of Different Unbundling Scenarios on Concentration and Wholesale Prices in Energy Markets”, *IAEE*, Rio de Janeiro.

BAYKAL, M. (2008), “Hukuk-Ekonomi İlişkisi ve Ekonomi Hukuku Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:66, Sayı:4, Güz, Ankara.

BERTRAM, G. (2006), “Restructuring the New Zealand Electricity Sector 1984-2005”, *International Experience in Restructured Electricity Markets: What Works, What Does Not and Why? içinde*, F.P. Sioshansi ve W. Pfaffenberger (der.), Elsevier Science.

BOLLE, F., Y. BREITMOSER (2006), “On the Allocative Efficiency of Ownership Unbundling”, *European University Viadrina Frankfurt (Oder) Department of Business Administration and Economics Discussion Paper*, No. 255.

BRUNEKREEFT, G. (2008), “Ownership Unbundling in Electricity Markets - A Social Cost Benefit Analysis of the German TSOs”, *University of Cambridge, EPRG Working Paper*, No: 0816, August 11, 2008.

BRUNEKREEFT, G., N. FRIEDRICHSEN (2010), “Vertical Unbundling, the Coordination of Investment, and Network Pricing”, *Bremen Energy Working Papers*, No.03, August 2010.

BUCHAN, D. (2007), “Crusading Against Vertical Integration”, *Oxford Institute for Energy Studies*, September 2007.

BÜLBÜL, M.O. (2010), “Liberalization of the Turkish Natural Gas Market”, *Rekabet Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1, s.7-35.

BÜLBÜL, M.O. (2007), *Doğal Gaz Piyasasında Rekabet*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, Ankara.

CABAU, E. (2010), “Unbundling of Transmission System Operators”, *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market The Third Liberalisation Package içinde*, C. Jones (der.), Claeys&Casteels, Belgium.



CAMERON, P. (2002), *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, Oxford, New York.

CARLTON, D., J. PERLOFF (2005), *Modern Industrial Organization*, Pearson Addison-Wesley, USA.

CAVALIERE, A. (2007), “The Liberalization of Natural Gas Markets: Regulatory Reform and Competition Failures in Italy”, *Oxford Institute for Energy Studies*, NG 20, May 2007.

CHAO, H-P, S. OREN, R. WILSON (2008), “Reevaluation of Vertical Integration and Unbundling in Restructured Electricity Markets”, *Competitive Electricity Markets – Design, Implementation, Performance içinde*, F.P. Sioshansi (der.), Elsevier, The Netherlands.

COASE, R. (1937), “The Nature of the Firm”, *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16., s.386-405.

COPENHAGEN ECONOMICS (2005), “Market Opening in Network Industries: Part II Sectoral Analyses”, *Copenhagen Economics for DG Internal Market*.

CRANDALL, R.W., C. WHINSTON (2003), “Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol:17, No:4, s.3-26.

CREMER, H., J. CREMER, P. DE DONDER (2006), “Legal vs Ownership Unbundling in Network Industries”, *CEPR Working Paper*, No. 5767.

DAVIES, S., C. WADDAMS PRICE (2007), “Does Ownership Unbundling Matter? Evidence from UK Energy Markets”, *ESRC Centre for Competition Policy*, University of East Anglia.

DE NOOIJ, M., B. BAARSMA (2009), “Divorce Comes at a Price: An Ex Ante Welfare Analysis of Ownership Unbundling of the Distribution and Commercial Companies in the Dutch Energy Sector”, *Energy Policy*, 37, s.5449-5458.

DEMİRÖZ, A. (2009), “Sözleşme Yapmayı Reddetme Bağlamında Hakim Durumdaki Teşebbüslere Getirilen Yükümlülüklerin Sınırları”, *Erciyes Üniversitesi Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu VII*.

DIATHESOPOULOS, M. D. (2010), “Ownership Unbundling in EU & Legal Problems”, December 29, 2010.

DPT (2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DUBE, C. (2008), “Competition Authorities and Sector Regulators: What is the Best Operational Framework?”, *Cuts Centre For Competition, Investment & Economic Regulation*, India.

EĞİLMEZ, M. (2009), *Küresel Finans Krizi (Piyasa Sisteminin Eleştirisi)*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

EHLERS, E. (2010), *Electricity and Gas Supply Network Unbundling in Germany, Great Britain and The Netherlands and the Law of the European Union: A Comparison*, Portland.

EPDK (2011), *2010 Yılı Doğal Gaz Piyasası Sektör Raporu*, Ankara.

ERGEG (2009a), “ERGEG 2009 Status Review of the Liberalisation and Implementation of the Energy Regulatory Framework”, 10 December 2009.

ERGEG (2009b), “Status Review of DSO Unbundling with Reference to Guidelines of Good Practice on Functional and Informational Unbundling for Distribution System Operators”, 9 September 2009.

ERGEG (2008), “Guidelines For Good Practice on Functional and Informational Unbundling for Distribution System Operators”, 15 July 2008.

EROĞLU, M. (2010), “Enerji Sektöründe Ayrıştırma Uygulamaları”, *Rekabet Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1, s.109-148.

EURELECTRIC (2007), “EURELECTRIC Views on Unbundling DSOs”, Working Group Distribution, July 2007.

EUROPEAN COMMISSION (2007b), “Commission Staff Working Document, Accompanying Report, Impact Assessment, European Commission”, SEC(2007) 1179, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION COMPETITION DG (2007a), “Sector Inquiry under Art 17 Regulation 1/2003 on the Gas and Electricity Markets, Final Report”, 10 January 2007.

EUROPEAN COMMISSION COMPETITION DG (2006), “Sector Inquiry under Art 17 Regulation 1/2003 on the Gas and Electricity Markets, Preliminary Report, Executive Summary”, 16 February 2006.

EUROPEAN COMMISSION COMPETITION DG (2005), “Sector Inquiry under Art 17 Regulation 1/2003 on the Gas and Electricity Markets, Issues Paper”, 11 November 2005.

FAULL, J., A. NIKPAY (1999), *The EC Law of Competition*, Oxford University Press.

FRANCESE, C. (2010), *Third Party Access and Network Unbundling in the European Gas Market – Is It Enough to Foster Competition?*, VDM Verlag Dr. Müller, Germany.

FRAQUELLI, G., M. PIACENZA, D. VANNONI (2005), “Cost Savings from Generation and Distribution with an Application to Italian Electric Utilities”, *Journal of Regulatory Economics*, 28(3), s.289-308.

GAO, A. M.-Z. (2010), *Regulating Gas Liberalization - A Comparative Study on Unbundling and Open Access Regimes in the US, Europe, Japan, South Korea and Taiwan*, Kluwer Law International, Great Britain.

GAO, A. M.-Z. (2008), “The Third European Energy Liberalization Package: Does Functional and Legal Unbundling in the Gas Storage Sector Go Too Far?”, July 21, 2008.

GERADIN, D., N. PETIT (2005) “Price Discrimination Under EC Competition Law: The Need for a Case-by-Case Approach”, GCLC Working Paper 07/05, *College of Europe Global Competition Law Centre (GCLC)*, Brugge.

GÖKDEMİR, B. (2009), *Türkiye’de Doğalgaz Sektörünün Yeniden Yapılandırılması: Sekiz Yıllık Deneyimin Arz Güvenliği ve Rekabet Politikası Perspektifinden Değerlendirilmesi*, TEPAV Yayınları, Ankara.

GRASSANI, M. (2007), “The ‘f-o-u-l-s’ Approach to Unbundling in the Electricity Sector: Pitfalls and Legal Risks of Structural Regulatory Intervention”, *European Review of Energy Markets*, European Energy Institute, Issue 4.

GROWITSCH, C., M. STRONZIK (2011), “Ownership Unbundling of Gas Transmission Networks - Empirical Evidence”, *EWI Working Paper*, No.11/7.

GÜLER, F., S. Y. ŞAHİN, C. TANERİ (2011), “Seçici Fiyatlama: İhlal mi, Değil mi?”, *Rekabet Dergisi*, Cilt:12, Sayı:3, s.37-84.

GÜNAYDIN, E. B. (2009), *Dikey Bütünleşik Doğal Gaz Şirketlerinde İletim Faaliyetinin Ayırıştırılması ve Piyasaya Etkileri*, EPDK Uzmanlık Tezi, Ankara.

HARIHARAN, S. (2011), “European Energy’s Tyrst with Competition Law”, *European Competition Law Review*, 32(10), s.513-520.

HATTORI, T., M. TSUTSUI (2004), “Economic Impact of Regulatory Reforms in the Electricity Supply Industry: A Panel Data Analysis for OECD Countries”, *Energy Policy*, 32, s.823-832.

HAUCAP, J. (2007), “The Costs and Benefits of Ownership Unbundling”, *Intereconomics*, November/December 2007.

HELLWIG, M. (2008), “Competition Policy and Sector-Specific Regulation for Network Industries”, *Max Planck Society*, Germany.

HOWELL, B., R. MEADE, S. O’CONNOR (2009), “Structural Separation versus Vertical Integration: Lessons for Telecommunications from Electricity Reforms”, *New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation Inc.*, April 2009.

HÖFFLER, F., S. KRANZ (2010), “Imperfect Legal Unbundling of Monopolistic Bottlenecks”, *April 2010 version, First Complete Version September 2007, Bonn Econ Discussion Papers 16/2007*.

HÖFFLER, F., S. KRANZ (2007), “Legal Unbundling can be a Golden Mean between Vertical Integration and Separation”, *Bonn Econ Discussion Papers 15/2007*.

IDA, T., T. KUWAHARA (2004), “Yardstick Cost Comparison and Economies of Scale and Scope in Japan’s Electric Power Industry”, *Asian Economic Journal*, 18(4), s.423-438.

JONES, A., B. SUFRIN (2008), *EC Competition Law*, Oxford University Press, USA.

JOSKOW, P. (2007), “Independent System Operators (VI + Access Rules vs ISO vs IISO)”, *Presentation to EPRG-CEEPR London Conference*, 28 September 2007.

JOSKOW, P. (2004), “Transmission Policy in The United States”, *AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies*, Washington DC.

JOSKOW, P., J. TIROLE (2000), “Transmission Rights and Market Power on Electric Power Networks”, *RAND Journal of Economics*, 31(3): 450-87.

KANAPINSKAS, V., A. URMONAS (2011), “Changes of Legal Regulation on Natural Gas Market in the Context of the Third European Union Energy Package”, *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 18(1), s.233-249.

KROES, N. (2007), “A New European Energy Policy; Reaping the Benefits of Open and Competitive Markets”, *Energy Conference: E-World Energy & Water*, Essen, 5 February 2007.

KROES, N. (2006a), “A New Energy Policy for a New Era”, *Conference on European Energy Strategy - The Geopolitical Challenges*, Lisbon, 30 October 2006.

KROES, N. (2006b), “Towards an Efficient and Integrated European Energy Market – First Findings and Next Steps”, *European Commission Conference, Energy Sector Inquiry – Public Presentation of the Preliminary Findings*, Brussels, 16 February 2006.

KWOKA, J. (2002), “Vertical Economies in Electric Power: Evidence on Integration and Its Alternatives”, *International Journal of Industrial Organization*, 20(5), s.653-671.

KWOKA, J., M. POLLITT (2007), “Industry Restructuring, Mergers and Efficiency: Evidence from Electric Power”, *Faculty Working Papers Northeastern University*.

LANDES, V. (2011), “Remedies in Energy Mergers”, *EU Energy Law Volume II - EU Competition Law and Energy Markets içinde*, C. Jones (der.), Claeys&Casteels, Belgium.

LAPUERTA, C. (2007), “The Costs of Moving to a Perfect World: Forced Ownership Unbundling in the Natural Gas and Electricity Sectors”, *The Brattle Group Ltd.*, September 2007.

LOHMANN, H. (2009), “The German Gas Market post 2005: Development of Real Competition”, *Oxford Institute for Energy Studies*, September 2009.

LOWE, P. (2007), “Effective Unbundling of Energy Transmission Networks: Lessons from the Energy Sector Inquiry”, *Competition Policy Newsletter*, No.1, Spring 2007.

MEYER, R. (2011a), “Benchmarking Economies of Vertical Integration in U.S. Electricity Supply: An Application of DEA”, *Competition and Regulation in Network Industries*, 12(4).

MEYER, R. (2011b), “Vertical Economies and the Costs of Separating Electricity Supply – A Review of Theoretical and Empirical Literature”, *Bremen Energy Working Papers*, No.6, April 2011.

MIDTTUN, A. (2001), “Deregulation and Reconfiguration of Infrastructure Industry: Theoretical Reflections on Empirical Patterns from Nordic Markets”, *Journal of Network Industries*, 2(1), s.25-68.

MULDER, D., V. SHESTALOVA (2005), “Costs and Benefits of Vertical Separation of the Energy Distribution Industry: the Dutch Case”, *CPB Document, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*.

MULDER, D., V. SHESTALOVA, M. LIJESSEN (2005), “Vertical Separation of the Energy-Distribution Industry - An Assessment of Several Options for Unbundling”, *CPB Document, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*.

MULDER, D., V. SHESTALOVA, G. ZWART (2007), “Vertical Separation of the Dutch Energy Distribution Industry: an Economic Assessment of the Political Debate”, *Intereconomics*, November/December 2007.

NARDI, P. (2010a), “The Interplay Between the European Commission, Member States and Utilities in the Debate on Transmission Network Unbundling”, June 9, 2010.

NARDI, P. (2010b), “Transmission Network Unbundling and Grid Investments. Evidence from the UCTE Countries”, May 6, 2010.

NEMOTO, J. ve M. GOTO (2004), “Technological Externalities and Economies of Vertical Integration in the Electric Utility Industry”, *International Journal of Industrial Organization*, Vol.22 (1), s.67-81.

NEWBERY, D. M. (2002), “Regulating Unbundled Network Utilities”, *The Economic and Social Review*, Vol.33, No.1, Spring 2002, s.23-41.

NILLESSEN, P., M. G. POLLITT (2008), “Ownership Unbundling in Electricity Distribution: Empirical Evidence from New Zealand”, *Electricity Policy Research Group Working Papers*, No.EPRG0820, Cambridge.

O’DONOGHUE, R. ve A. J. PADILLA (2006), *The Law and Economics of Article 82 EC*, Hart Publishing, USA.

OECD (2005), *The Relationship Between Competition Authorities and Sectoral Regulators Issues Paper*, Paris.

OECD (2001), *Restructuring Public Utilities for Competition*, Paris.

ÖZ, G. (2004), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Enerji Piyasalarında Rekabet Hukukunun Uygulanması”, *AB’nin Enerji Politikası ve Türkiye içinde*, UPAV, Ankara.

ÖZERCAN, M. (2007), *Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

PAPANDROPOULOS, P., A. TJANA (2006), “The Merger Remedies Study - In Divestiture We Trust”, *European Competition Law Review*, 443.

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

PELTZMAN, S., M. E. LEVINE, R. G. NOLL (1989), “The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation”, *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics*, Vol.1989, s.1-59.

PEPERMANS, G., B. WILLEMS (2005), “The Potential Impact of Cross-Ownership in Transmission: An Application to the Belgian Electricity Market”, *Katholieke Universiteit Leuven, Energy, Transport and Environment, Center for Economic Studies*, Working Paper Series No: 2005-01.

PIELOW, J. C., E. EHLERS (2008a), “Ownership Unbundling and Constitutional Conflict: A Typical German Debate?”, *European Review of Energy Markets*, Vol: 2, Issue: 3, May 2008.

PIELOW, J. C., E. EHLERS (2008b), “The Constitutional Challenge of Ownership Unbundling – a European and German Perspective”, *UNECOM Discussion Paper*, DP 2008-01, January 2008.

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

PITTMAN, R. (2003), “Vertical Restructuring (or Not) of the Infrastructure Sectors of Transition Economies”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 3:1/2, s.5-26.

POLLITT, M. (2007a), “Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector”, *Intereconomics*, November/December 2007.

POLLITT, M. (2007b), “The Arguments For and Against Ownership Unbundling of Energy Transmission Networks”, *Cambridge Working Papers in Economics*, August 2007.

POSNER, R. A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), s.335-358.

PWC (2006), "An Economic Analysis of the Ownership Unbundling of Electricity Distribution in New Zealand", Amsterdam.

REES, R., S. SCHOLZ (2010), "Electricity Market Design for Germany", *Sosyo Ekonomi*, 2010-EN.

REKABET KURUMU (2010), *Rekabet Terimleri Sözlüğü*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

RILEY, A. (2008), "Ownership Unbundling - A Logic Outage for the Anti-Energy Liberalisers?", *CEPS Commentary*, 8 April 2008.

SÄCKER, F. J. (2008), "The 'Deep' Independent System Operator - A German Perspective on Implementing an Effective and Efficient Unbundling of TSOs", *European Review of Energy Markets*, Vol. 2, Issue 3, May 2008.

SADOWSKA, M. (2011), "Energy Liberalization in Antitrust Straitjacket: A Plant Too Far?", *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 34, Issue 3.

SHELANSKI, H. A., J. G. SIDAK (2001), "Antitrust Divestiture in Network Industries", *The University of Chicago Law Review*, Vol.68, No.1, Winter 2001.

SHOBER, D., C. WEBER (2009), "Success of Political Reform in Electricity Markets: A Dynamic Panel Approach Applied to South America", *Second Annual Conference on Competition and Regulation in Network Industries*, 20 November 2009, Centre for European Policy Studies, Brussels, Belgium.

SOARES, I., O. SARMENTO (2010), "Does Unbundling Really Matter? The Telecommunications and Electricity Cases", *FEP Working Papers*, No.380, July 2010.

SOARES, I., O. SARMENTO (2009), "Telecommunications, Electricity and Natural Gas Sectors Unbundling: How Far Should It Go?", *Second Annual Conference on Competition and Regulation in Network Industries*, 20 November 2009, Centre for European Policy Studies, Brussels.

SPIWAK, L. J. (1999), "You Say ISO, I say Transco - Let's Call the Whole Thing Off: Why Current Electric Utility "Unbundling" Initiatives Won't Work Without Fundamental Change", *Phoenix Center Policy Paper*, No: 4, January 1999.



STEINER, F. (2000), "Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry", *OECD Economics Department Working Paper*, ECO/WKP 11, OECD, Paris.

STERN, J. (2011), "System Operators: Lessons from US and EU Energy Industry Experience and Implications for the England and Wales Water Industry", *City University London, CCRP*, Working Paper No: 18, July 2011.

STIGLER, G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), s.3-21.

SULLIVAN, E. (2003), "Antitrust Remedies in the US and EU: Advancing a Standard of Proportionality", *Antitrust Bulletin*, Summer 2003.

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

ŞAHİN, V. (2006), *Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma - Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Yerküre Kitaplığı, İstanbul.

TAN, T. (2010), *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Turhan Kitabevi, Ankara.

THOMAS, S. (2007), "A Critique of the European Commission's Impact Assessment on the Legislative Package for Electricity and Gas" *PSIRU University of Greenwich*, London.

TOKATLI, A. (2009), *Rekabet Hukukunda Ekonomik Bütünlük Kavramı*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

TÖNJES, C. (2005), "Ownership Unbundling of Energy Distribution Companies in The Netherlands", *Clingendael International Energy Programme*, August 2005.

ÜNAL, Ç. (2010), "Rekabet Hukukunda Tek Taraflı Sömürücü Davranışlar", *Rekabet Dergisi*, Cilt:11, Sayı:4, s.111-164.

ÜNSAL, E. M. (2004), *Mikro İktisat*, İmaj Yayınevi, Ankara.

VAN DAMME, E., A. KANNING (2004), "Unbundling of Regional Energy Companies: Research for the Province of Noord Brabant", *Tilburg Law and Economics Center* (preliminary version).

VAN DER PUTTEN, K. (2008), "Vertical Unbundling of the Energy Market: Influences on the Innovative Capability of Sustainable Electricity Development in the Netherlands", *E-Insight*, Mei 2008.

VANKOTEN, S., A. ORTMANN (2007), “The Unbundling Regime for Electricity Utilities in the EU: A Case of Legislative and Regulatory Capture?”, *CERGE-EI Working Paper Series*, Prag.

VAROL, N. (2009), *Rekabeti Kısıtlayıcı Birleşme ve Devralmalarda Çözümler ve Taahhütler*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

VASCONCELOS, H. (2005), “Efficiency Gains and Structural Remedies in Merger Control”, *CEPR Discussion Papers*, No.6093.

WEIGT, H., B. WILLEMS (2011), “The Effect of Divestitures in the German Electricity Market”, *Tilburg Law and Economics Center Discussion Paper*, No.2011-020.

WILLIAMSON, O. E. (1979), “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, *Journal of Law and Economics*, 22, s.233-261.

WILLIS, P., P. HUGHES (2008), “Structural Remedies in Article 82 Energy Cases”, *The Competition Law Review*, Vol.4, Issue 2, s.147-174.

WRIGHT P. (2006), “The Advantages of Full Ownership Unbundling in Gas Transportation and Supply: How the European Commission Got It Wrong About the UK”, *SERIS*, June 2006.

YÜCEL, C. Ö. (2011), *Elektrik Üretiminde Hakim Durumun Tespiti*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.

ZENGİNOBUZ, Ü. (2000), “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve ‘Regülasyon’”, *Perşembe Konferansları 5*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

### **Avrupa Komisyonu Kararları**

Case COMP/39.315 - *ENI*, 29 September 2010.

Case COMP/M.5467 - *RWE/Essent*, 23 June 2009.

Case COMP/39.402 - *RWE*, 18 March 2009.

Case COMP/39.388 - *E.ON*, 26 November 2008.

Case COMP/38.784, *Wanadoo Espana vs. Telefonica*, 4 July 2007.

Case COMP/M.4180 - *Gaz de France/Suez*, 14 December 2006.

Case COMP/M.3696 - *E.ON/MOL*, 21 December 2005.

Case COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 - *Deutsche Telekom AG*, 14 October 2003.

### **Avrupa Adalet Divanı Kararları**

ECJ, C-491/01 - *British American Tobacco*, (2002), ECR I-11453.

ECJ, C-265/87 - *Schröder*, (1989), ECR I-237.

### **AT Mahkemeleri Kararları**

Case T-201/04, *Microsoft v Commission*, 17 September 2007.

Case T-170/06 - *Alrosa v Commission*, (2007) ECR II-2601.

### **AB Mevzuatı**

Council Regulation (EC) No. 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation).

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, OJ L 1, 4 January 2003.

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

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

Directive 2005/89/EC of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investments, OJ 2006 L 33/22, 4.2.2006.

Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ 2004 L 127/92, 29.4.2004.

Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC.

Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity.

Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas.

Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators.

### **ABD Mevzuatı**

FERC Order 2004 of 2003.

FERC Order 2000 of 1999.

FERC Order 888 of 1996.

FERC Order 636 of 1992.

FERC Order 436 of 1985.

### **Rekabet Kurulu Görüş ve Kararları**

03.03.2011 tarih ve 11-12/240-77 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

06.01.2011 tarih ve 11-02/6-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü.

16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

16.12.2010 tarih ve 10-78/1643-608 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

15.04.2010 tarih ve 10-31/500-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü.

08.04.2010 tarih ve 10-29/440-166 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

08.04.2010 tarih ve 10-29/437-163 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

11.03.2010 tarih ve 10-22/298-108 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

11.03.2010 tarih ve 10-22/297-107 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

11.03.2010 tarih ve 10-22/296-106 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

15.05.2008 tarih ve 08-33/444-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü.

08.05.2008 tarih ve 08-32/397-134 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

18.10.2007 tarih ve 07-79/984-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü.

21.07.2005 tarih ve 05-48/695-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü.

### **Türkiye Cumhuriyeti Mevzuatı**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu.

3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun.

4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

02.01.1990 tarih ve 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK.

18.11.1988 tarih ve 350 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK.

07.09.2002 tarih ve 24869 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği.

2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ.

1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ.

08.10.2000 tarih ve 24194 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/1312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

15.09.1993 tarih ve 21699 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

17.3.2004 tarih ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilen Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi.

### **İnternet Siteleri**

[http://www.rae.gr/europe/sub4/role\\_of\\_regulators\\_DGTREN.pdf](http://www.rae.gr/europe/sub4/role_of_regulators_DGTREN.pdf), Erişim Tarihi: 15.11.2011.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Madde Gereçleri, <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerikhtml&icId=74&detId=100&ustId=74&Lang=TR>, Erişim Tarihi: 02.12.2011.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Gereçesi (2000), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm>, Erişim Tarihi: 28.12.2011.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu Gereçesi (2001), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss651m.htm>, Erişim Tarihi: 28.12.2011.

### **Diğer Kaynaklar**

Commission Staff Working Paper, Interpretative Note on Directive 2009/72/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas, The Unbundling Regime, 22.01.2010.

Communication from the Commission, “Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)”, COM(2006) 851 final, Brussels, 10.1.2007.

Communication from the Commission, “Prospects for the internal gas and electricity market”, COM(2006) 841, Brussels, 10.1.2007.

European Commission, “Mergers: Commission clears acquisition of Amprion by Molaris and Commerz Real”, IP/11/980, press release of 23 August 2011.

European Commission, “The Commission takes action against Member States which have not opened up their energy markets properly”, IP/06/430, press release of 4 April 2006.

“The Unbundling Regime”, Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the Internal Market in Electricity and Gas, Brussels, 16.1.2004.





Üniversiteler Mahallesi  
1597. Cadde No: 9  
06800 Bilkent/ANKARA  
ISBN 978-605-5479-33-6  
<http://www.rekabet.gov.tr>