

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-1-85 (Menfi Tespit/Muafiyet)
Karar Sayısı : 12-36/1042-330
Karar Tarihi : 04.07.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ,
İsmail Hakkı KARAKELLE, Dr. Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖR : Şamil PİŞMAF

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN

: Türkiye Likid Petrol Gazcıları Derneği
Temsilcisi: Dr. Aydın ÖZTUNALI
Turan Güneş Blv. No:100/20 Yıldız/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Türkiye Likit Petrol Gazcıları Derneği'nin LPG pazarındaki gelişmelerin takip edilmesi ve endüstri büyüklükleri hakkında bilgilerin oluşturulması amacıyla yapmakta olduğu çalışmalara menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına en son 12.01.2012 tarih ve 344 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 19.06.2012 ve 2011-1-85/MM sayılı Menfi Tespit/Muafiyet Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda,
- Başvuruya konu uygulamaya, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 8. maddesi kapsamında menfi tespit belgesi verilemeyeceği ve aynı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet de tanınamayacağı,
- Öte yandan, veri toplama ve derleme işlemlerinin bağımsız üçüncü kuruluşlar eliyle yürütülmesi ya da teşebbüs birliği bünyesinde bu işlemler ile görevli olan kişilerin, rekabete hassas bilgileri birlik üyelerinden ve üçüncü kişilerden gizli tutmalarının sağlanması için gerekli her türlü tedbirlerin alınması; teşebbüslerden toplanan tüplü, dökme ve otogaz LPG üretim ve satış verilerinin, hiçbir teşebbüse yönelik bireysel bilgi içermeyecek şekilde ülke genelinde toplulaştırılması ve toplulaştırılan bu verilerin ilgili ayın bitiminden itibaren iki ay geçmeden dağıtılmaması halinde, söz konusu bilgi paylaşımının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bakımından herhangi bir sakınca içermeyeceği görüşüne yer verilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. İlgili Pazar

- (4) Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, ilgili ürün pazarı "LPG dağıtım pazarı"; ilgili coğrafi pazar ise "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

G.2. Başvuru Konusu Uygulama

- (5) Bildirimde; başvuru konusu uygulama kapsamında gönüllülük esasına göre, Türkiye Likit Petrol Gazcıları Derneği (TLPGD) üyesi olan ve olmayan teşebbüslerin, LPG sektöründe

12-36/1042-330

mevcut üç alt kategori olan tüplü, dökme ve otopaz kategorilerindeki toplam satış rakamlarının aylık olarak toplanmasının planlandığı; bu çerçevede anılan ürünlere ilişkin olarak geçmiş bir ayın üretim ve satış bilgilerinin toplanacağı ve bu bilgilerin izleyen bir sonraki ay içinde üyelerle ve talep halinde diğer sektör kuruluşları ve gerekli görülmesi halinde kamuoyuyla paylaşılacağı; toplanan bilgilere ilişkin olarak yayımlanacak olan raporlarda, dernek üyelerinin satışlarının fiili olarak belirtileceği; sektörde yer alan 50'nin üzerindeki LPG dağıtım firmasının satışlarının ise önceki aylar ve geçen yıllardaki satışlara göre tahmin yapılarak belirleneceği belirtilmiştir.

- (6) Bildirim formu ve ek bilgi yazısında, toplanacak bilgilerin esas itibariyle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından da üçer aylık dönemlerde toplanmakta ve yayımlanmakta olduğu; 2011 yılı Ağustos ayından itibaren ise söz konusu bilgilerin EPDK tarafından aylık olarak yayımlanmaya başlanıldığı; bu bakımdan sektörün düzenleyici otoritesi tarafından da yayımlanan söz konusu bilgilerin kamuya açık nitelikte olduğu ifade edilmiştir. Öte yandan TLPDG tarafından hazırlanıp sunulacak bilgilerde ürün fiyatları, fiyat oluşumları, uygulanan indirimler, şirket stokları ve benzeri ticari sır niteliğindeki bilgilere yer verilmeyeceği bildirilmiştir.
- (7) Uygulamanın amacı olarak, pazardaki gelişmelerin takip edilmesi, teşebbüslerin ülke içindeki konumlarını ve rekabetçi yapılarını güncel şekilde rekabet hukuku ilkelerine aykırı olmayacak şekilde takip edebilmeleri, sektöre yönelik sağlıklı istatistiklerin tutulması ile devlet, kamuoyu ve pazara yeni girecek oyuncuların bu istatistiklere ulaşabilmesinin sağlanması gösterilmektedir.

G.3. Değerlendirme

G.3.1. Menfi Tespit Değerlendirmesi

- (8) TLPDG, 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesi bağlamında teşebbüs birliği sıfatını haizdir. Diğer yandan, yukarıda yer verildiği üzere başvuru konusu uygulama kapsamında tüplü, dökme ve otopaz LPG dağıtım pazarlarına ilişkin çeşitli bilgilerin TLPDG tarafından toplanması, toplanan bu bilgilerin teşebbüsler bazında üyelerle paylaşılması söz konusudur. Pazardaki şeffaflık düzeyini artıracak ve/veya rakip teşebbüsler arasında rekabete hassas bilgi değişimine yol açabilecek türden bilgi değişimleri, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanan türden anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararı oluşturabilmektedir. Bu doğrultuda başvuru konusu uygulamaya menfi tespit verilip verilemeyeceğinin belirlenmesi için bahse konu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde herhangi bir sakınca yaratıp yaratmayacağına irdelenmesi gerekmektedir.
- (9) İlgili pazarın yapısı incelendiğinde; LPG dağıtım pazarlarında EPDK'nın 2011 yılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Sektör Raporu'na göre dağıtıcı lisansına sahip olan 71 şirket bulunduğu görülmektedir. Her ne kadar ilgili pazarda faaliyet gösteren teşebbüs sayısı yüksek görünmektense de; bu durumun yoğunlaşma oranlarına yansıdığını söylemek mümkün değildir. Zira yine aynı Rapor'da yer alan verilerin incelenmesinden, tüplü LPG dağıtım alt pazarında CR5 oranının yaklaşık %88; Herfindahl Hirschman Index'ine (HHI) göre yoğunlaşma oranının ise yaklaşık 2650 olduğu görülmektedir. Söz konusu oranlar dökme LPG alt pazarı için sırasıyla yaklaşık %90 ve 3360; otopaz LPG alt pazarı için ise yine sırasıyla yaklaşık %63 ve 1070 düzeyindedir. Bu değerler Avrupa Birliği (AB) Komisyonunun 2004 yılında yayımlanmış olduğu "Yatay Birleşmelerin Değerlendirilmesine İlişkin Rehber" ve ABD rekabet otoriteleri olan Adalet Bakanlığı (DOJ) ve Federal Ticaret Komisyonunun (FTC) 2010 yılında yayımladıkları "Yatay Birleşmeler

12-36/1042-330

Rehberi”nde yer verilen açıklamalar ışığında değerlendirildiğinde, gerek tüplü gerekse dökme LPG pazarlarının yüksek derecede yoğunlaşmış birer yapı arz ettikleri; otogaz LPG pazarındaki yoğunlaşma oranlarının ise görece düşük olduğu anlaşılmaktadır.

- (10) Yukarıda yer verilen özelliklere sahip tüplü, dökme ve oto LPG dağıtım pazarlarının, bilgi değişimi anlaşmasının rekabete aykırı etki doğurmasına müsait bir yapı sergilediği; öte yandan, bildirim kapsamında toplanarak değiştirilmesi planlanan bilgilerin ilgili pazarlar bakımından stratejik bilgi niteliğindeki aylık üretim ve satış verileri olması, bu verilerin toplulaştırmaya tabi tutulmadan teşebbüsler bazında paylaşılacak olması, söz konusu verilerin oldukça yakın tarihli olması ve bu verilerin her ay paylaşılmasının planlanması, öngörülen paylaşım zamanı dikkate alındığında bahse konu verilerin gerçek anlamda kamuya açık veriler olarak nitelendirilmelerinin mümkün olmaması, bilgi toplama ve yayma faaliyetlerinin teşebbüs birliği bünyesinde ve görece sık gerçekleştirilecek olması ve öngörülen haliyle planlanan bilgi değişimi sisteminin gerçek anlamda kamuya açık bir bilgi değişimi olarak değerlendirilmesinin güçlüğü gibi hususlar dikkate alındığında, TLPGD tarafından yürütülmesi planlanan bildirim konu uygulama kapsamında gerçekleşecek olan bilgi değişiminin, ilgili pazarlardaki stratejik belirsizliği ve tarafların bağımsız davranma güdülerini zedelemek, böylelikle rakip teşebbüsler arasında rekabetçi davranışların koordinasyonunu ve anlaşmayı kolaylaştırmak suretiyle ilgili pazarlardaki rekabeti kısıtlayıcı etki doğurabileceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede anılan uygulama 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamına gireceğinden, TLPGD tarafından yapılan bildirim konu bilgi değişimi sistemine, aynı Kanun’un 8. maddesi kapsamında menfi tespit belgesi verilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

G.3.2. Bireysel Muafiyet Değerlendirmesi

- (11) 4054 sayılı Kanunun “Muafiyet” başlıklı 5. maddesine göre Kurul, bu maddede belirtilen koşulların tamamının varlığı halinde teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birlikleri kararlarının 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulmasına karar verebilmektedir. Bu koşullar 5. maddenin birinci fıkrasında:
- Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
 - Tüketicinin bundan yarar sağlaması,
 - İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
 - Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması
- (12) şeklinde sayılmıştır. Dolayısıyla anılan madde ile Kanun Koyucu, rekabeti kısıtlayıcı nitelik arz etmekle birlikte, sağladığı yararlar rekabetin kısıtlanması nedeniyle ortaya çıkabilecek olan zararlara kıyasla daha baskın nitelik taşıyabilen bazı anlaşmaların, 4054 sayılı Kanun’da öngörülen yaptırımlardan bireysel olarak muaf tutulabilmesine yönelik olarak Rekabet Kuruluna münhasır bir yetki vermiştir.
- (13) TLPGD tarafından sunulan bildirim formunda, öngörülen bilgi paylaşımı sisteminin sağlayacağı etkinlik kazanımlarına ilişkin herhangi bir değerlendirmenin yer almadığı belirlenmiştir. Bununla birlikte genel olarak rakipler arası bilgi değişimi ve piyasa şeffaflığı firmaların üretim planlamalarını daha iyi yapabilmelerine, daha iyi bir dağıtım ağı kurmalarına veya kıyaslama gibi uygulamalar yoluyla maliyet tasarrufları sağlamalarına imkân tanıyabilmektedir. Bilgi değişimi sonucunda üretim, talebin yüksek olduğu piyasalara

12-36/1042-330

yahut düşük maliyetli firmalara kayabilmektedir. Bu şekilde kaynak dağılımının görelî olarak düzelmesi mümkündür.

- (14) Şeffaf piyasalar kimi durumlarda potansiyel rakiplerin piyasaya girişte karşılaşabilecekleri riskleri düşürebilmektedir. Aynı zamanda arama maliyetleri düşeceğinden, tüketicilerin belirli firmalara bağılı kalmaları önlenilmekte, daha iyi tercihler yapabilmeleri sağlanabilmekte ve böylelikle uygun koşulların varlığında piyasadaki rekabetin düzeyi de artabilmektedir. Bu çerçevede dosya konusu bilgi değişimi sistemi kapsamında net bir değerlendirme yapılamamakla birlikte, genel olarak bilgi değişiminin, çeşitli etkinlik kazanımlarına yol açabileceği, belirli koşulların varlığında söz konusu etkinlik kazanımlarından tüketicilerin de yararlanabileceği kabul edilmektedir.
- (15) Öte yandan her ne kadar bilgi değişimi kimi durumlarda etkinlikleri artırabilse de, rakipler arasında artan şeffaflık düzeyine bağılı olarak rekabetçi endişelerinin daha ağır basma ihtimali göz ardı edilmemelidir. Nitekim Almanya Kartel Otoritesi, Almanya akaryakıt dağıtım pazarına yönelik olarak yürüttüğü sektör araştırması sonucunda, ilk 5 firmanın sahip oldukları %65 düzeyindeki pazar payı nedeniyle birlikte hâkim durumda bulduklarını kabul etmiş ve pazardaki yüksek derecede şeffaflığın birlikte hâkim durumda bulunan rakiplerin, birbirlerinin fiyat hareketlerine saatler içinde cevap verebilmelerine ve bu nedenle fiyatların arz ve talep koşullarına uygun bir trendde seyretmemesine sebep olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur. Bu açıdan, benzer bir değerlendirmenin, ilk 5 firmanın sahip olduğu pazar payının sırasıyla %88, %90 ve %63 olduğu, oligopol piyasaların hemen tüm temel özelliklerini barındıran ve gerek LPG pazarlarına ilişkin ilgili mevzuattan kaynaklanan yükümlülükler gerekse EPDK'nın veri paylaşımı uygulamaları nedeniyle, ilgili pazarların bilgiye erişimin kolay ve maliyetsiz olduğu şeffaflaştırmış olan tüplü, dökme ve otogaz LPG alt pazarları bakımından da geçerli olacağı; böylelikle TLPGD tarafından yapılan başvuruya konu bilgi değişimi sisteminin, ilgili pazarlardaki rekabeti zedeleyebileceği açıktır.
- (16) Bunun yanında, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (d) bendinde de açıkça düzenlendiği üzere, aynı Kanun'un 4. maddesi kapsamına giren bir anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararına muafiyet tanınabilmesi için ilgili pazardaki rekabetin her halükarda Kanun'un 5. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde sayılan amaçların elde edilebilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması gerekmektedir.
- (17) Bu çerçevede bilgi değişiminin, konu, toplulaştırılmış olma, güncellik, kamuya açık olup olmama, sıklık ve pazarı kapsama gibi özellikleri bakımından, etkinlik kazanımlarının elde edilmesi ve tüketiciye yansıtılması için rekabeti kısıtlama riskini en az düzeyde taşıdığı ortaya konulması gereklidir. Ayrıca, bilgi değişimi, bu koşulların sağlanması için gerekli olanlar haricinde bir veri de içermemelidir. Örneğin, kıyaslama amacıyla teşebbüslerin sektördeki sıralaması gibi toplulaştırılmış verilerin değişimi, teşebbüs bazındaki verilerin değişimine oranla daha düşük bir rekabeti kısıtlama riskiyle etkinlik kazanımları sağlayabilir.
- (18) Dosya konusu bilgi paylaşımı sayesinde teşebbüslerin, pazardaki toplam talep düzeylerine, endüstrinin büyüklüğüne ve kendilerinin pazardaki konumlarına yönelik olarak bilgi sahibi olacakları, bu çerçevede üretim, satış ve dağıtım planlamalarını iyileştirerek etkinlik kazanımları sağlayabilecekleri düşünülebilir. Ancak bu tür bir etkinlik artışının sağlanabilmesi için, pazar genelinde toplulaştırılmış verilerin paylaşılması pekâlâ yeterlidir. Hal böyleyken oldukça güncel nitelikteki, bireysel firma üretim ve satış verilerinin teşebbüsler arasında değişimi, beklenen etkinliğin sağlanması için kaçınılmaz nitelikte değildir. Öte yandan, veri toplama ve derleme işlemlerinin bağımsız üçüncü kuruluşlar

12-36/1042-330

eliyle yürütülmesi yerine bu işi TLPGD'nin üstlenmesi de rekabeti olumsuz etkileyebilecektir. Üstelik ilgili piyasanın yapısı, değişime konu edilmesi planlanan bilgilerin niteliği ve söz konusu bilgi değişiminin uygulama şekli dikkate alındığında, bildirim konu uygulamanın, ilgili pazarlardaki rekabetin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde sayılan türden faydaların elde edilebilmesi için gerekenden daha fazla sınırlandırılmasına yol açabilecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

- (19) Yapılan tüm bu tespit ve değerlendirmeler ışığında, TLPGD'nin uygulamaya koymayı planladığı bilgi değişimi sistemine, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet de tanınamayacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (20) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
- Türkiye Likid Petrol Gazcıları Derneği tarafından LPG ürünlerinin üretimi ve satışı gibi bazı bilgilerin üyelerden toplanarak yine üyeleri ve talepte bulunulması halinde diğer sektör kuruluşları ile paylaşılmasına ilişkin bildirim konusu uygulamaya mevcut haliyle 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi kapsamında menfi tespit belgesi verilemeyeceğine,
 - Bahse konu uygulamaya aynı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet de tanınamayacağına
- OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.