

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-1-141 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 10-22/298-108
Karar Tarihi : 11.3.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Mehmet Akif ERSİN,
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Cengiz SOYSAL, Harun ULU, Harun GÜNDÜZ,
Cemal Ökmen YÜCEL, S. Yersu ŞAHİN

**C. BİLDİRİMDE
BULUNAN**

: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

20 **D. TARAFLAR**

: - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
(Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.)
Ziya Gökalp Cad. No: 80 06600 Kurtuluş/Ankara
- AKSA Elektrik Perakende Satış A.Ş.
Gülbahar Cad. 1. Sokak No:2 34540Güneşli/İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesinin blok olarak satış yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında söz konusu hisselerin AKSA Elektrik Perakende Satış A.Ş. tarafından devralınması işlemine izin verilmesi talebi.

30 **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 10.11.2009 tarih ve 8054 sayı ile giren ve eksiklikleri en son 26.2.2010 tarihi itibarıyla tamamlanan bildirim üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 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'in ilgili hükümleri çerçevesinde düzenlenen 26.2.2010 tarih ve 2009-1-141/ÖN-09-CS sayılı Özelleştirme Nihai İnceleme Raporu 1.3.2010 tarih ve REK.0.05.00.00-120/49 sayılı Başkanlık Önergisi ile 10-22 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

40 **G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, raportör Cengiz SOYSAL tarafından bildirim konusu işleme ilişkin;

- 4054 sayılı Kanun ve 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında izne tabi olduğu,
- Teklif sahibinin Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesini blok olarak devralmasının 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ hükümleri uyarınca bir hakim durum yaratan veya mevcut hakim durumu güçlendiren ve böylece ilgili pazarlarda rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir işlem olmadığı, dolayısıyla bildirim konusu işleme izin verilmesi gerektiği,

görüşü yer alırken; raportörlerden Harun ULU, Harun GÜNDÜZ, C. Ökmen YÜCEL ve S. Yersu ŞAHİN tarafından karşı görüş olarak;

50 - Teklif sahibinin Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesini blok olarak devralmasının 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ hükümleri

10-22/298-108

uyarınca bir hakim durum yaratan veya mevcut hakim durumu güçlendiren ve böylece ilgili pazarlarda rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir işlem olduğu, dolayısıyla bildirim konusu işleme izin verilmemesi gerektiği,

görüşü yer almaktadır.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Taraflar

H.1.1. Devredilen: ÇORUH Elektrik Dağıtım A.Ş. (ÇORUH)

60 ÇORUH'un ana sözleşmesinin "Sermaye" başlıklı 6. maddesine göre sermayesinin tamamı TEDAŞ'a ait olup, şirket hissedarı olarak da yalnızca TEDAŞ yer almaktadır. Ancak 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun gereğince hisselerinin %100'ü şu anda Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na aittir.

Elektrik dağıtımı, perakende satışı ve perakende satış hizmeti faaliyetlerinde bulunan ve tamamı kamu mülkiyetinde bir iktisadi devlet teşekkülü olan TEDAŞ, 2.4.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. ÇORUH, TEDAŞ'ın özelleştirilmesi kapsamında Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize illerini kapsayan bölgedeki elektrik dağıtımı ve perakende hizmetlerini yerine getirmek için 2005 yılında TEDAŞ'a bağlı bir ortaklık olarak kurulmuştur. ÇORUH, ilgili faaliyetlerini 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yürütmektedir.

70 ÇORUH'un 2008 yılı cirosu (.....) TL'dir. Şirketin 2008 yılı elektrik satışı 2.268 GWh olarak gerçekleşmiş olup, perakende elektrik satışı ve hizmeti pazarında 2008 yılı pazar payı yaklaşık olarak %1,66'dır.

H.1.2. Teklif Sahibi: AKSA Elektrik Perakende Satış A.Ş. (AKSA)

2007 ve 2008 yılında cirosu bulunmayan AKSA'nın hissedarlık yapısı ve yönetim kurulu listesine aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 1: AKSA'nın Hissedarlık Yapısı

Hisse Sahibi	Hisse Oranı (%)
Kazancı Holding A.Ş.	99,6
Ali Metin KAZANCI	0,1
Necati BAYKAL	0,1
Mehmet KAZANCI	0,1
Ş. Cemil KAZANCI	0,1
TOPLAM	100,000

Tablo 2: AKSA'nın Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri

Adı-Soyadı	Görevi
Şaban Cemil KAZANCI	Yönetim Kurulu Başkanı
Sedat SİVEREK	Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı
A. Serdar NİŞLİ	Yönetim Kurulu Üyesi

Kazancı Holding'in hissedarlık yapısı ise aşağıda gösterilmektedir:

Tablo 3: Kazancı Holding'in Hissedarlık Yapısı

Hisse Sahibi	Hisse Oranı (%)
Ali Metin KAZANCI	75
Gönül KAZANCI	5
Mehmet KAZANCI	5
Ş. Cemil KAZANCI	5
Necati BAYKAL	5
Tülay BAYKAL	5
TOPLAM	100,000

80

10-22/298-108

Yukarıda aktarılan hissedarlık yapıları ve Bildirim Formu'ndaki ifadelerden AKSA'nın, Metin Kazancı'nın kontrol ettiği Kazancı Holding A.Ş. (Kazancı Holding) tarafından kontrol edildiği anlaşılmıştır. Kazancı Holding'in 2008 yılına ait cirosu ise (.....) TL'dir.

Kazancı Holding, Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye (YEŞİLIRMAK) teklif veren ve Fatih BÜYÜKTOPÇU'nun kontrolünde bulunan Anadolu Doğal Gaz Dağıtım A.Ş. (ANADOLU DOĞAL GAZ) ve aynı grup içinde yer alan bir dizi¹ doğal gaz dağıtım şirketini devralmak üzere Kurum'a başvuruda bulunmuş ve Rekabet Kurulunun 18.2.2010 tarih ve 10-18/209-80 sayılı kararı çerçevesinde bu başvuruya izin verilmiştir. Ancak, söz konusu işlem bakımından EPDK'dan alınması gereken izin süreci halihazırda devam etmektedir.

Dosya kapsamında değerlendirilmek üzere, Kazancı Holding'in faaliyetleri elektrik ile doğal gaz pazarlarında ayrı ayrı incelenmiştir:

Elektrik

AKSA ve AKSA'yı kontrol eden Kazancı Holding, elektrik dağıtım ve perakende pazarında herhangi bir faaliyet göstermemekle birlikte elektrik enerjisi üretimi pazarında faaliyet göstermektedir. Kazancı Holding'in elektrik üretim pazarında faaliyet gösteren grup şirketleri ve bu şirketlerin üretimine ilişkin bilgiye aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 4: Kazancı Holding'in Elektrik Üretim Faaliyetleri (2008)

Grup Şirketi	Yakıt Tipi	Kurulu Güç (MW)	Satılan Elektrik (MWh)
Aksa Enerji Üretim A.Ş.	Doğal gaz ve fuel-oil	(.....)	(.....)
Rasa Radyatör San.	Fuel-oil	(.....)	(.....)
Deniz Elektrik Üretim Ltd. Şti.	Rüzgar	(.....)	(.....)
Baki Elektrik Üretim Ltd. Şti.	Rüzgar	(.....)	(.....)
TOPLAM		(.....)	(.....)

Yukarıda yer verilen bilgiler göz önüne alındığında AKSA'nın ve AKSA'yı kontrol eden Kazancı Holding'in elektrik üretim pazarındaki faaliyetleri ve pazar paylarına ilişkin özet tablo aşağıdadır:

Tablo 5: Kazancı Holding'in Elektrik Üretim Faaliyetleri ve Türkiye'deki Pazar Payları (2008)

	Satılan Elektrik (MWh)	Kurulu Güç (MW)	Türkiye Tüketim Miktarı (MWh)	Türkiye Kurulu Gücü (MW)	Üretim Pazar Payı (%)	Kurulu Güç Pazar Payı (%)
Kazancı Holding	(.....)	(.....)	198.085.200	41.817,2	(....)	(....)

Kaynak: Bildirim Formu, cevabi yazı, TEİAŞ istatistikleri, raporörlerin hesaplamaları.

Bunun yanında, Kazancı Holding'in yapım veya lisans aşamasında olan ve toplam 2.446,154 MW kurulu güce sahip olması planlanan elektrik üretim yatırımı bulunmaktadır.

Doğal Gaz

Kazancı Holding'in doğal gaz toptan satış ve dağıtım pazarında faaliyet gösteren grup şirketlerine ve bu şirketlerin doğal gaz satış miktarları ile Türkiye pazar paylarına ilişkin bilgiye aşağıda yer verilmektedir:

¹ Anadolu Doğalgaz Toptan Satış A.Ş., Trakya Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Gemlik Doğalgaz Dağıtım A.Ş., M. Kemalpaşa Susurluk Karacabey Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Afyon Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Gümüşhane Bayburt Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Sivas Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Elazığ Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Bandırma Doğalgaz Dağıtım A.Ş., Tokat Amasya Doğalgaz Dağıtım A.Ş. ve Siirt Batman Doğalgaz Dağıtım A.Ş.

10-22/298-108**Tablo 6: Kazancı Holding ile Anadolu Doğalgaz Grubu'nun Doğal Gaz Toptan Satış ve Dağıtım Faaliyetleri**

	Şirket	Grup	Dağıtım Bölgesi
1	Bilecik Bolu Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (BEYGAZ)	Kazancı Grubu	Bilecik, Bolu, Bozüyük, İnönü, Söğüt, Pazaryeri, Çukurhisar, Osmaneli, Vezirhan, Bayırköy
2	Manisa Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Manisa, Turgutlu, Akhisar, Muradiye
3	Van Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Van
4	Balıkesir Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (BALGAZ)	Kazancı Grubu	Balıkesir
5	Düzce Ereğli Doğalgaz Dağıtım A.Ş.(DERGAZ)	Kazancı Grubu	Ereğli, Düzce, Konuralp, Kaynaşlı, Gülüş, Alaplı, Beyköy, Cumayeri, Gümüşova
6	Çanakkale Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Çanakkale, Biga, Çan, Ezine Bayramiçi, Kepez, Mahmudiye
7	Ordu Giresun Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Ordu, Giresun, Çarşamba, Ünye, Fatsa, Terme
8	Karadeniz Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Trabzon, Rize, Akçaabat, Of
9	Malatya Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Malatya, Konak, Gündüzbey, Yeşilyurt, Bostanbaşı, Yakınca, Topsöğüt, Şahnahan, Dilek, Hatunsuyu, Hanımçiftliği, Ordüzü, Battalgazi, Hasırcılar
10	Şanlıurfa Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Urfa, Siverek, Suruç, Karaköprü, Onbirnisan
11	Aksa Gaz Dağıtım A.Ş.	Kazancı Grubu	Adana, Osmaniye, Mersin, İskenderun, Sarıseki, Karayılan, Bekbele, Denizciler, Ceyhan, Payas, Toprakkale, Tarsus, Azganlık, Nardüzü, Kadırlı, Belen, Dört Yol, Antakya
12	Aksa Doğal Gaz Toptan Satış A.Ş.	Kazancı Grubu	--
13	Afyon Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Anadolu Grubu	Afyonkarahisar, Bolvadin, Çay ve Dinar
14	Sivas Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (SİDAŞ)	Anadolu Grubu	Sivas, Şarkışla, Suşehri ve Cemel
15	Trakya Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (TRAKYADAŞ)	Anadolu Grubu	Çatalca, Muratbey ve Hadımköy
16	Gemlik Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (GEMDAŞ)	Anadolu Grubu	Gemlik ve Umurbey
17	Bandırma Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (BADAŞ)	Anadolu Grubu	Bandırma
18	Elazığ Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Anadolu Grubu	Elazığ, Yazıkonak, Yurtbaşı ve Hankendi
19	Tokat Amasya Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (TAMDAŞ)	Anadolu Grubu	Amasya, Tokat, Merzifon, Suluova, Turhal, Niksar, Erbaa, Zile ve Ziyaret
20	Mustafa Kemalpaşa Susurluk Karacabey Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (OVAGAZ)	Anadolu Grubu	Mustafakemalpaşa, Susurluk, Karacabey, Ovaazatlı, Yalıntaş ve Tatkavaklı
21	Gümüşhane Bayburt Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Anadolu Grubu	Gümüşhane ve Bayburt
22	Siirt Batman Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Anadolu Grubu	Siirt, Batman ve Kurtalan
23	Anadolu Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Anadolu Grubu	--
24	Anadolu Doğalgaz Toptan Satış A.Ş.	Anadolu Grubu	--

H.2. İlgili Pazar**H.2.1. İlgili Ürün Pazarı**

Dosya kapsamında ilgili ürün pazarları, “elektrik dağıtım hizmeti pazarı” ve “küçük ölçekli endüstriyel, ticari ve hane halkından oluşan tüketicilere yapılan perakende satışlar” olarak belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, değerlendirmede toptan satış ve ikili

10-22/298-108

anlaşmalar kapsamında dağıtım şirketlerine yapılan satışlar ve doğal gaz dağıtım ve perakende faaliyetlerine ilişkin tespitlere de yer verilecek olmakla birlikte, bu aşamada bu faaliyetlere ilişkin nihai bir pazar tanımı yapılmasına gerek görülmemiştir.

H.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

Dosyadaki bilgiler doğrultusunda, her iki ilgili ürün pazarı açısından da ilgili coğrafi pazar, “Trabzon - Artvin - Giresun - Gümüşhane - Rize illeri” olarak kabul edilmiştir.

H.3. Değerlendirme

130 İlgili ürün pazarı olarak belirlenen dağıtım faaliyetlerinin bölgesel olarak doğal tekel niteliği taşıması nedeniyle ÇORUH’un bu pazar açısından %100 pazar payına sahip olduğu dikkate alındığında, tek başına bu durum sebebiyle dahi bildirim konu devir işleminin alıcı taraf her kim olursa olsun Rekabet Kurulu iznine tabi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Kaldı ki ÇORUH’un 2007 yılı cirosu da (.....) TL’dir. Aşağıda dosya konusuna ilişkin değerlendirmede öncelikle dağıtım özelleştirmelerine ilişkin ön bildirim aşamasında oluşturulan Kurul kararında yer alan hukuki ayrıştırma konusuna değinilmiş, ardından Kanun’un 7. maddesi kapsamında değerlendirmeler yapılmış ve sonrasında İhale Şartnamesinin 20. maddesine² ilişkin bir bölüme yer verilmiştir.

H.3.1. Hukuki Ayrıştırma

140 Rekabet Kurulu TEDAŞ’ın özelleştirilmesine ilişkin oluşturduğu 21.7.2005 tarihli Kurul Görüşünde,

“Geçiş döneminin sonuna kadar dağıtım faaliyetlerinin ve diğer elektrik piyasası faaliyetlerinin hukuki olarak ayrıştırılmasının Rekabet Kurulu’nun nihai izin koşulu olduğu”

150 hükmüne yer vermiştir. Nitekim dağıtım özelleştirmeleri kapsamında olmamakla birlikte, ayrı bir sürecin devamı niteliğindeki Aydın-Muğla-Denizli bölgesinin dağıtım faaliyetlerinin AYDEM tarafından devralınmasına ilişkin işlemde, AYDEM tarafından söz konusu hukuki ayrıştırmanın yapılacağına ilişkin taahhüt ile birlikte Kurul devre izin vermiştir. Bildirim konu işlem ise özelleştirme programı içinde gerçekleştirilmektedir ve konuya ilişkin Rekabet Kurulu görüşüne dayanılarak hazırlanan İhale Şartnamesinin 17. maddesi³ uyarınca teklif sahipleri söz konusu ayrıştırmayı yapacaklarını taahhüt etmiş bulunmaktadır. Kaldı ki, 4628 sayılı Kanunda yapılan değişikliğin ardından dağıtım firmalarının 2013’ten itibaren üretim ve perakende faaliyetlerini ayrı tüzel kişilikler altında göstermeleri bir yükümlülük haline gelmiştir. Dolayısıyla Kurulun konuya ilişkin koşulunun yerine geldiği anlaşılmaktadır.

H.3.2. Kanun’un 7. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

160 Kanunun 7. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmede dikkate alınması gereken hususlardan biri, devam eden süreçte YEŞİLİRMAK, OSMANGAZİ ve ÇORUH olmak üzere üç bölge için aynı anda ihaleye çıkılması ve bazı teşebbüslerin birden fazla bölge için ÖYK’ya sunulan teklif sahibi listesinde yer almasıdır. Söz konusu üç dağıtım bölgesinin, dağıtım firmalarınca yapılan satışlar bakımından paylarını ve bu bölgelere ilişkin olarak ÖYK’ya bildirilmesi kararlaştırılan listede yer alan teklif sahiplerini gösteren tablo aşağıda yer almaktadır:

² ÖYK kararının ardından yapılacak devir sözleşmelerinin en az %51’ini Teklif Sahibinin oluşturacağı anonim şirket ile yapılması durumunda Rekabet Kurulu onayının aranmasına ilişkin İhale Şartnamesinde yer alan hüküm.

³ İhale Şartnamesi Madde 17. Alıcının Taahhüdü: Alıcı, Ek 5’de sunulan, Rekabet Kurulu’nun 21.07.2005 tarih ve 05-48/695-M sayılı Kararı’nda belirttiği şekilde 31.12.2012 tarihine kadar dağıtım faaliyetini ve diğer elektrik piyasası faaliyetlerini hukuken ayrıştıracağını kabul, beyan ve taahhüt eder. Rekabet Kurulu’nun ve Kurul’un bu konudaki yetkileri saklıdır.”

10-22/298-108**Tablo 7: YEŞİLIRMAK, ÇORUH ve OSMANGAZİ Dağıtım Bölgelerinin, Dağıtım Firmaları Tarafından Yapılan Satışlar İçindeki Payları ve Sırasıyla Teklif Sahipleri**

İhalesi Yapılan Bölgeler	Dağıtım Firmaları Tarafından Yapılan Satışlar İçindeki Payları (2008, %)	Bu Bölgelere İlişkin ÖYK'ya Bildirilen Listede Yer Alan Teklif Sahipleri (Sırasıyla)
YEŞİLIRMAK	2,97	- ÇALIK - Anadolu Doğal Gaz Dağıtım A.Ş., - Kolin İnşaat Turizm San. ve Tic. A.Ş. - CENGİZ - Limak İnşaat San. ve Tic. A.Ş.
ÇORUH	1,66	- AKSA - ÇALIK - CENGİZ - AYDEM
OSMANGAZİ	3,69	- Eti Gümüş A.Ş. - AKSA - Sarar Ortak Girişim Grubu ⁴ - KCETAŞ Ayen Ortak Girişim Grubu - Kolin İnşaat Turizm San. ve Tic. A.Ş. - CENGİZ

Devam etmekte olan dağıtım özelleştirmeleri sürecinde her bir devir işleminin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında yatay ya da dikey bütünleşme bakımından hakim durum analizine tabi tutulacağı açıktır. Bunun yanında her yeni dağıtım özelleştirmesinde aday alıcıların özelliklerine göre yapılan değerlendirmelerin farklı yaklaşımları ve yönleri de beraberinde getirmesi kaçınılmazdır.

Dağıtım özelleştirmelerine ilişkin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmelerde öncelikle 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda yer alan pazar payı eşikleri ile teşebbüslere getirilen sınırlamalara değinmek gerekmektedir. Şöyle ki, 4628 sayılı Kanun ile gerçek ve tüzel kişilere sahip olacakları üretim kapasitesi bakımından %20⁵ ve toptan satış şirketleriyle yapılacak satışlar bakımından ise %10⁶ sınır getirilmektedir. Bununla birlikte, dağıtım faaliyetleri açısından üretim ve toptan satıştaki gibi bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu sınırlamalar özellikle özelleştirme sürecinde rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmak adına önemli olmakla birlikte, 4054 sayılı Kanunun 7. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmede "hakim durum yaratılması veya hakim durumun güçlendirilmesi" yönünde yapılacak tespitler önem kazanmaktadır. Rekabet politikası açısından ise söz konusu devir işlemlerine ilişkin değerlendirmede piyasada etkinliği artırma hedefi çerçevesinde, elektrik sektörünün özelliklerinden kaynaklanan ölçek ekonomisinin sağlayacağı etkinlik ile rekabetçi yapının getireceği etkinliği sağlamaya yönelik olarak devir işlemlerine getirilecek sınırlamalar arasında uygun dengeyi bulmak önem kazanmaktadır. Bu kapsamda söz konusu devirler açısından hakim durum analizinde yatay ve dikey yoğunlaşmaların değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.

Yatay ve dikey bütünleşme yönleriyle yapılacak hakim durum analizlerinin yanında, serbestleşmeye ilişkin geçiş döneminde olan elektrik piyasalarında, özelleştirmelerin, devirler sonrası rekabetçi yapıda teşebbüslerin üstleneceği rollerin belirlenmesi bakımından da önemli olduğu açıktır. Bu nedenle söz konusu devirler, sadece devrin gerçekleştiği elektrik dağıtım pazarı bakımından değil, bu pazarlarla rekabetçi yapıda etkileşim içinde olması beklenen doğalgaz pazarı bakımından da değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Nitekim OSMANGAZİ, YEŞİLIRMAK ve ÇORUH özelleştirmeleri sürecinde alıcı tarafların belli olmasıyla ortaya çıkan yeni tartışma alanı, bir bölgede doğalgaz dağıtımını yapan teşebbüslerin aynı bölgedeki elektrik dağıtım faaliyetlerini devralmaları ile gerçekleşecek olan *yakınsayan pazar bütünleşmesi* durumudur. Şöyle

⁴ Sarar Giyim Tekstil San. Tic. A.Ş. – Sarar Büyük Mağacılık Ortak Girişim Grubu

⁵ "...Herhangi bir gerçek kişinin ya da özel sektör tüzel kişisinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla sahip olacağı toplam elektrik enerjisi kurulu gücü, bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi kurulu gücünün yüzde yirmisini geçemez."

⁶ "...Herhangi bir gerçek kişinin ya da özel sektör tüzel kişisinin kontrol ettiği toptan satış şirketleri aracılığıyla toptan satışını yapabilecekleri elektrik enerjisi miktarı, piyasada bir önceki yılda tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarının yüzde onunu geçemez."

10-22/298-108

ki, elektrik ve doğalgaz perakende pazarında faaliyet gösteren şirketler, özellikle dağıtım şirketleri, birbirlerinin pazarlarına girme konusunda potansiyel rakip konumdadırlar. Dolayısıyla yakınsayan pazar bütünleşmesi aslında rakipler arasında gerçekleşen yatay bir yoğunlaşmanın özel bir türünü oluşturmaktadır. Bu nedenle, bu dosya kapsamında yapılan hakim durum analizinde yakınsayan pazar bütünleşmesine ilişkin değerlendirme ayrı bir başlık altında yapılmıştır. Bu kapsamda aşağıda dağıtıma ilişkin özelleştirmelerde hakim durum analizi üç başlık altında incelenmiştir:

- Yoğunlaşmaya (yatay) ilişkin değerlendirme
- Dikey bütünleşmeye ilişkin değerlendirme
- Yakınsayan pazarlar bakımından değerlendirme

a. Yoğunlaşmaya İlişkin Değerlendirme

Dağıtım Hizmeti Pazarı: Elektrik dağıtım hizmeti pazarı açısından bakıldığında ÇORUH'un ve diğer dağıtım şirketlerinin doğal tekel konumunda olduğu ve özelleştirme işlemlerinin kamu tekelinin özel tekele devri niteliğinde olacağı, başka bir ifadeyle mevcut hakim durumun korunacağı görülmektedir. Bu bakımdan devir işleminin alıcı taraf her kim olursa olsun mevcut hakim durumun (tekelin) el değiştirmesi anlamına geleceği, dolayısıyla yeni bir hakim durum yaratılması ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin söz konusu olmayacağı görülmektedir.

Perakende Satış Pazarı: Perakende satış hizmetleri bakımından da özellikle serbest olmayan tüketiciler açısından piyasada faaliyet gösteren perakende satış firmalarının bulunmadığı ve dağıtıcının perakende satış tarifesinin düzenlemeye tabi olduğu da dikkate alındığında, anılan özelleştirme işlemiyle düzenlenmiş bir alanın devrinin söz konusu olduğu söylenebilir. Dolayısıyla dağıtım bölgesini kim alırsa alsın geçiş dönemi sonuna kadar %100 pazar payına sahip olacağı dikkate alındığında, yatay yoğunlaşma bakımından mevcut hakim durumun güçlenmesinin söz konusu olmadığı görülmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki bu değerlendirme, salt elektrik perakende faaliyetleri bakımından yatay yoğunlaşmanın değerlendirmesi şeklindedir. Daha önce de belirtildiği üzere, yatay yoğunlaşma bakımından bir başka başlık da yakınsayan pazarlar konusudur. Serbest olmayan tüketicilerin serbest tüketici limitlerinin sifıra indirilmesiyle tamamen serbestleşeceği ve serbestleşme bile perakende şirketlerinin faaliyetlere başlamasıyla bu alandaki dağıtım firmasının sahip olduğu fiili tekelin ortadan kalkacağı görülmektedir. Bu noktada dağıtım firmasının bölgede %100 olan pazar payının rekabetçi pazar yapısına geçişin etkin bir şekilde sağlanabilmesi halinde zamanla düşmesi beklenmektedir. Bu noktada yapılacak özelleştirmenin, alıcı tarafın özelliklerine göre giriş engeli yaratacak şekilde elektrik dağıtım firmasının hakim durumunu güçlendiren bir özellik taşıması gerekmektedir. Yatay yoğunlaşma bakımından bu konu yakınsayan pazara ilişkin bölümünde yeniden ele alınmıştır.

İkili Anlaşmalar Pazarı: Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinin sadece şebeke hizmetlerinin devri yönüyle değil, toptan satış pazarının talep tarafında piyasanın oluşması yönüyle de ele alınması gerekmektedir. Mevcut durumda dağıtım firmaları bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilerin münhasır tedarikçisi oldukları gibi, serbest tüketicilerin de büyük bölümüne satış yapmaktadır. Söz konusu yerleşik dağıtım firmalarını devralacak olan teşebbüs, dağıtıma ilişkin teknik faaliyetlerle birlikte perakende satış işini ve müşteri portföyünü de devralacaktır. Geçiş dönemi sonunda bütün tüketicilerin serbest tüketici statüsüne geçmesinin beklenmesi ve 2013'ten itibaren dağıtım firmalarının perakende faaliyetlerini ayrı tüzel kişilik altında sürdüreceği olması, dağıtım bölgelerine yeni tedarikçilerin girerek rekabetçi bir baskı yaratmaları beklentisini beraberinde getirirse de, dağıtım faaliyetleriyle birlikte müşteri bilgilerine sahip olmak ve tüketici gözünde bölgenin dağıtım firması konumunda olmak gibi hususlar söz konusu dağıtım şirketlerine rekabetçi avantaj sağlayacaktır. Bu nedenle, özelleştirmeye tabi olan dağıtım şirketlerini devralan teşebbüslerin ikili anlaşmalar

10-22/298-108

250 piyasasının talep tarafından da pay almış olarak kabul edilmeleri gerektiği ve söz konusu devir işlemlerinin toptan satış pazarında alım gücü bakımından da yoğunlaşma oluşturup oluşturmadığının dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda, daraltılmış pazar tanımı olan dağıtım şirketlerine yapılan toptan satışlar itibarıyla bakıldığında, Türkiye'deki dağıtım şirketlerinin 2008 yılı itibarıyla yapmış oldukları alım ve satımlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo -8: Dağıtım şirketlerine ait alım-satım ve kayıp kaçaklara ilişkin veri (2008)

Bölge	Dağıtım Şirketi İsmi	Alınan Elektrik (GWh)	Satılan Elektrik (GWh)	Kayıp ve Kaçak (GWh)	Kayıp ve Kaçak Oranı (%)	Alınan Elektrikteki Pay (%)	Satılan Elektrikteki Pay (%)
1	Dicle Elektrik	14.576	5.214	9.362	64,2	9,15	3,82
2	Vangözü Elektrik	2.580	1.137	1.443	55,9	1,62	0,83
3	Aras Elektrik	2.274	1.656	618	27,2	1,43	1,21
4	Çoruh Elektrik	2.538	2.268	270	10,7	1,59	1,66
5	Fırat Elektrik	2.396	2.145	250	10,5	1,50	1,57
6	Çamlıbel Elektrik	2.290	2.088	202	8,8	1,44	1,53
7	Toroslar Elektrik	15.263	13.905	1.358	8,9	9,58	10,18
8	Meram Elektrik	6.394	5.859	535	8,4	4,01	4,29
9	Başkent Elektrik	12.167	11.161	1.005	8,3	7,64	8,17
10	Akdeniz	6.646	6.049	597	9	4,17	4,43
11	Gediz Elektrik	14.797	13.862	935	6,3	9,29	10,15
12	Uludağ Elektrik	11.643	10.941	702	6	7,31	8,01
13	Trakya Elektrik	5.886	5.473	413	7	3,70	4,01
14	İstanbul A. Yakası	9.491	8.672	819	8,6	5,96	6,35
15	Sakarya Elektrik	9.349	8.760	588	6,3	5,87	6,41
16	Osmangazi Elektrik	5.320	5.042	278	5,2	3,34	3,69
17	Boğaziçi Elektrik	21.282	18.948	2.335	11	13,36	13,87
18	Kayseri Elektrik	2.391	2224	167	7	1,50	1,63
19	AYDEM	3.982	3.815	167	4,2	2,50	2,79
20	Göksu Elektrik	3.562	3.303	260	7,3	2,24	2,42
21	Yeşilirmak Elektrik	4.467	4.063	405	9,1	2,80	2,97
	TOPLAM	159.294	136.585	22.709		100,00	100,00

260 Tablodan da görüleceği üzere, ÇORUH'un bütün dağıtım şirketleri içindeki payı %1,66'dır. AKSA, ÇORUH'un yanı sıra OSMANGAZİ'ye de teklif vermiştir. Buna ek olarak, Rekabet Kurulunun 18.2.2010 tarih ve 10-18/209-80 sayılı kararı çerçevesinde AKSA'yı kontrol eden Kazancı Holding'e devrine izin verilen ANADOLU DOĞAL GAZ'ın da YEŞİLIRMAK'a teklif verdiği göz önüne alındığında, yoğunlaşmaya ilişkin değerlendirmede, her üç bölgenin de tek bir teşebbüs tarafından devralınmasının analiz edilmesi gerekmektedir.

270 Yatay yoğunlaşma bakımından bu dosya kapsamında ortaya çıkabilecek en büyük yoğunlaşma seviyesi olan Kazancı Holding'in üç bölgeyi birden alması durumunun, dağıtım firmalarına yapılan satışlarda yatay yoğunlaşma açısından hakim durum yaratılması gibi bir sakınca doğurmayacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, üç bölgenin de Kazancı Holding'in kontrol ettiği teşebbüslere verilmesi olasılığı değerlendirildiğinde, tek kontrolde olacak elektrik dağıtım bölgelerinin toplam payının %12,61 olacağı hesaplanmakta ve bu durumda dahi, işlemin yeni bir hakim durum ortaya çıkarmayacağı görülmektedir.

b. Dikey Bütünleşmeye İlişkin Değerlendirme

Elektrik endüstrisinin serbestleşme sürecindeki yeniden yapılandırılmasında üretim, iletim, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılması öngörülmekle birlikte, üretim ve perakende satış faaliyetlerinin bütünleşmesinin engellenmediği görülmektedir. Dikey bütünleşme, sağlıklı işleyen rekabetçi bir piyasa yapısı açısından hem olumlu hem de olumsuz sonuçlar doğurabilecektir.

10-22/298-108

280 Üretim ve perakende satış bütünleşmesinin sağlanmasıyla elde edilen olumlu sonuçlardan birinin, tüm tüketicilerin serbest olmasıyla uzun dönemli ikili anlaşmaların azalması ve üretim yatırımlarının cazibesini kaybetmesi riskini azaltmaya yönelik olarak üretim yatırımlarının teşvik edilmesi olduğu söylenebilir. Bunun yanında, spot piyasada oluşacak değişken fiyat seviyelerine karşı da dağıtım/perakende satış firmalarının üretim ile bütünleşik bir yapıya sahip olmasının avantaj yaratacağı ileri sürülebilir. Tüm tüketicilerin seçme hakkı kazanmasıyla, dikey bütünleşmenin bir risk olmaktan çıkacağı yönünde görüşler bulunsa da, serbest olmayan tüketicilerden oluşan münhasır bir müşteri portföyüyle özelleştirilen dağıtım firmaları açısından, dikey bütünleşmenin rekabetçi yapı açısından hiçbir risk taşımadığını söylemenin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

290 Dağıtım bölgelerinde perakende satış faaliyetlerinde rekabetin oluşturulması açısından, dağıtım şirketlerinin aynı ekonomik bütünlük içindeki üretim şirketleriyle ikili anlaşmalar yapmaları, yüksek fiyatla alınan elektriğin maliyetinin tüketicilere yansıtılması riskini taşımaktadır. Bu nedenle, iyi işleyen bir ikili anlaşmalar piyasası sağlanabilmesi açısından dağıtım ve üretim şirketlerinin özelleştirme işlemleri, dikey bütünleşme yönüyle de ayrıntılı olarak ele alınmalı ve hem yapısal hem de davranışsal olarak rekabetçi bir toptan satış piyasası oluşturulması sağlanmalıdır. Şüphesiz, üretim-perakende satış bütünleşmesi ile piyasada hakim durum yaratma riski, üretim ve/veya perakende satış seviyelerinde yoğunlaşmanın varlığı halinde ortaya çıkacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, elektrik piyasasında kurulu güç bakımından kamunun egemenliği söz konusudur. Türkiye’de 2008 yılı itibarıyla kurulu gücün üretici kuruluşlara göre dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

300 **Tablo -9: Türkiye’nin Yakıt Cinslerine Göre Kurulu Gücü (2008, MW)**

Kuruluşlar	Termik	Hidroelektrik	Jeotermal	Rüzgar	Kuruluş Toplamı	Oran (%)
EÜAŞ	8690,9	11.455,9			20.146,8	48,2
EÜAŞ'IN Bağlı Ortaklık Ortaklıkları	3.834,0				3.834,0	9,2
Mobil Santraller	262,7				262,7	0,6
Otoprodüktör + Üretim Şirketleri + İHD	14.807,4	2372,8	363,7	29,8	17573,8	42,0
TOPLAM	27.374,0	13.453,4		325,6	41.817,2	
Kaynakların Kurulu Güce Katkısı (%)	66,0	33,1	0,9	0,1		%100

Burada hemen belirtmek gerekir ki, EÜAŞ’a ait santraller (%48,2) ve EÜAŞ’ın bağlı ortaklıkları (%9,2) gibi üretimini yaptıkları elektriği anlaşmalar çerçevesinde devlete satan santraller dikkate alındığında, Türkiye kurulu gücünün yaklaşık %57,4’ünün kamu kuruluşu ve onlarla ilişkili şirketler tarafından işletildiği görülmektedir.

Türkiye’de 2008 yılı itibarıyla elektrik üretiminin üretici kuruluşlara göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo -10: Türkiye’nin Yakıt Cinslerine Göre Elektrik Üretimi, Brüt Talebi (2008, GWh)

Kuruluşlar	Termik	Hidroelektrik	Jeotermal	Rüzgar	Kuruluş Toplamı	Oran (%)
EÜAŞ	46.499,6	28.419,4			74.919,1	37,82
EÜAŞ'IN Bağlı Ortaklık Ortaklıkları	22.797,8				22.797,8	11,51
Mobil Santraller	330,5				330,5	0,17
Üretim Şirketleri	75.223,7		5109,2		80.332,9	40,55
Otoprodüktörler+ İHD	19.287,6		750,1		20.037,7	10,12
TOPLAM (Türkiye)	164.139,2		34.278,8		198.417,9	
İthalat					789,4	0,40
İhracat					1.122,2	-0,57
BRÜT TALEP (Tüketim)					198.085,2	100

10-22/298-108

İhalede teklif veren Kazancı Holding'in sahip olduğu kurulu güç, üretim miktarı ve pazar paylarına ilişkin tablo aşağıdadır:

310 **Tablo 11: AKSA'nın Elektrik Satım, Kurulu Güç ve Üretim Pazar Payları (2008)**

	Satılan Elektrik (MWh)	Kurulu Güç (MW)	Türkiye Tüketim Miktarı (MWh)	Türkiye Kurulu Gücü (MW)	Üretim Pazar Payı (%)	Kurulu Güç Pazar Payı (%)
Kazancı Holding	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(...)	(...)

Kaynak: Bildirim formları, cevabi yazılar, 2009 ÖİB Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirilmesi Bilgi Dokümanı ve KCETAŞ Yıllık Raporu'ndaki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

Bütün bu veriler, teklif sahibi teşebbüsün sahip olduğu üretim kapasitesinin. dikey bütünleşme açısından rekabetçi risk doğuracak büyüklükte olmadığını göstermektedir. Dikey bütünleşme konusu, dağıtım ve üretim özelleştirmelerinde izlenen strateji kapsamında. daha sonra gerçekleşecek olan üretim özelleştirmeleri aşamasında daha detaylı değerlendirmeyi gerektirecek bir husus olarak görülmektedir. Bu çerçevede, AKSA'nın ÇORUH'u devralmasının. dikey bütünleşme açısından da hakim durum yaratılması ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesi bakımından bir sakınca doğurmadığı değerlendirilmektedir.

c. Yakınsayan Pazarlara İlişkin Değerlendirme

Esas itibarıyla yatay yoğunlaşma başlığının alt bölümlerinden biri olmakla birlikte, bu bölümde "yakınsayan pazarlar" bakımından işlemin hakim durum yaratılması ya da mevcut hakim durumun güçlendirilmesi yönüyle değerlendirilmesi yapılmıştır.

c.1. Yakınsama Kavramı:

Yakınsama; bölgeler, ülkeler, endüstriler ve aktiviteler arasındaki farklılıkların azalması ve benzerliklerin artması sürecini ifade etmektedir. Bu kapsamda yakınsama terimi, daha önce ayrı kabul edilen altyapı ve şebeke endüstrilerinin kısmen veya tam olarak entegrasyonu anlamına gelmektedir (gaz ve elektrik sektörü/Telekom-TV-internet sektörü gibi). Bunun yanında aynı terim, altyapı ve şebeke endüstrilerine ilişkin düzenlemelerdeki artan benzerlikler için de kullanılmaktadır.

Enerji ve enformasyon endüstrilerinde son dönemde ortaya çıkan değişimler, elektrik, doğalgaz, internet, telefon, kablo TV gibi temel hizmetlerin üretim ve dağıtım şeklini değiştirmektedir. Tekel endüstrileri serbestleştirme girişimleri ve takip eden birleşme, devralma ve ortaklıklar, geleneksel kamu hizmetleri arasındaki sınırları bulanıklaştırmaktadır. Öyle ki elektrik şirketleri telekomünikasyon hizmetleri sunarken, doğal gaz şirketleri elektrik şirketleri ile kablolu hizmet veren şirketler telefon şirketleri ile birleşmektedir.

Endüstriler arasındaki yakınsama kavramı ilk olarak bilgisayar ve telekomünikasyon endüstrilerinde kullanılmaya başlanmıştır. Söz konusu sektörlerin ekonomilerinin enerji endüstrilerinden farklı olduğu dikkate alındığında, yakınsamanın nedenleri endüstri bakımından farklılıklar arz etmektedir.

c.2. Elektrik ve Doğal Gaz Sektörleri Bakımından Yakınsama

Bu bölümde enerji endüstrileri, daha özel olarak da enerji şebekeleri arasındaki yakınsamanın nedenleri ele alınacaktır. Enerji şebekeleri arasındaki yakınsamanın nedenleri 4 başlık altında ele alınabilir:

- Enformasyon teknolojisindeki gelişmeler,
- Şebeke ekonomisi,
- Serbestleştirme,
- Enerji ve enformasyon endüstrilerindeki müşteri talepleri.

Enformasyon teknolojisi: Enformasyon teknolojileri bütün endüstrilerde ortaya çıkan yakınsamanın temelinde bulunmaktadır. Bütün iletişimin dijital hale gelmesi iletişim endüstrisinde bir yakınsamaya neden olmuş ve bu durum diğer endüstrilerdeki yakınsamanın ilk ayağını teşkil etmiştir. Bilgisayar teknolojisindeki ilerlemenin büyük miktarlardaki bilginin depolanması ve yayılmasını olanaklı hale getirmesi, bu yakınsamayı daha da hızlandırmıştır. Şöyle ki, bilgisayar hafıza ve programlarındaki gelişmeler, bilgilerin kısa zamanda çeşitli bölgelerden toplanması ve değerlendirilmesini olanaklı kılmıştır.

360 **Şebeke ekonomisi:** Küçük ve verimli doğal gaz santrallerinin kurulmasının elektrik ve doğal gaz sektörleri arasındaki yakınsamada büyük payı vardır. Bu tip santrallerin kullanımının artması, elektrik üreticilerinin doğal gaz işiyle bütünleşmesini rasyonel kılmaktadır. Bütünleşik faaliyet tedarik, koordinasyon, taşıma, talep ve risk yönetimi gibi konularda önemli avantajlar doğurmaktadır.

370 **Serbestleştirme:** ABD, Avrupa ve Pasifik ülkelerinde başlayan ve hala devam eden, enerji sektörünü serbestleştirmeye ve düzenlemeye ilişkin süreç, enerji endüstrileri arasındaki yakınsamayı hızlandırmıştır. Bu süreçte, daha önce bütünleşik yapı içerisinde merkezi bir idareye tabi olan ulusal enerji şirketlerinin faaliyetleri ayrıştırılmış ve bazı ülkelerde özelleştirmeye tabi tutulmuştur. Giriş engellerinin kaldırılmasıyla birçok özel şirketin girdiği bu endüstrilerde pazar ekonomisine dayalı bir model oluşturulmaya çalışılmaktadır. Riskin olmadığı tekeli bir yapıdan rekabetçi bir yapıya geçen enerji piyasalarındaki oyuncuların, faaliyet alanlarını genişleterek riskleri dağıtma stratejileri, yakınsamaya hız kazandırmaktadır.

Müşteri talepleri: Müşteri talepleri, yeni teknoloji ve ürün gelişimini sağlayarak endüstriler arasındaki yakınsamayı artırmaktadır. Müşterilerin, farklılaştırılmış yeni ürünler talep etmeleri, elektrik, gaz, su, telefon gibi temel hizmetleri bir paket olarak sunan şirketlere yönelmeleri, yakınsamayı artıran faktörler arasındadır.

380 Dikey olarak da birbirine benzer yapılara sahip olan elektrik ve gaz pazarları arasındaki yakınsama, esas itibarıyla bu sektörlerin dikey yapılarındaki üç ayrı kademede ortaya çıkmaktadır: (i) üst pazarlardaki yakınsama, (ii) orta pazarlardaki yakınsama ve (iii) alt pazarlardaki (perakende) yakınsama. Hemen belirtmek gerekir ki, bu dosya kapsamında, elektrik ve doğal gaz pazarlarının **dağıtım ve perakende satış seviyelerinde** ortaya çıkan yakınsama özelliği ve bu bakımdan devir işleminin “serbestleşme” sürecine etkisi üzerinde durulmuştur.

c.3. Elektrik ve Doğal Gaz Perakende Seviyesinde Rekabet

Elektrik ve doğal gaz pazarlarının yakınsama özelliklerine geçmeden önce, bu pazarların mevcut durumda ve serbestleşme sürecinde nasıl bir rekabetçi yapıya sahip olduklarının ve bu pazarlarda rekabetin sağlanmasının niçin önemli olduğunun ortaya konması yerinde olacaktır.

390 Elektrik ve gaz sektöründeki serbestleşme hedeflerinden birisi de bu sektörlerin perakende pazarlarının rekabete açılmasıdır. Avrupa ülkelerinde serbestleştirmenin fiilen başlamasından önceki dönemde, bu pazarlara görevli şirketlerin yanında bu ürünlerin üretim ve dağıtım işinde bulunmayan bağımsız perakendecilerin de gireceği umulmaktaydı. Ancak bu beklenti, perakende işinin kendi başına bir katma değer yaratmaması ve dolayısıyla bir iş modeline konu olmaması nedeniyle istenilen ölçüde gerçekleşmemiştir. Bu noktada, aslında katma değer yaratmayan bir pazar seviyesinde hakim durum yaratılmasının önemli olup olmadığı, hatta bundan da öte, böyle bir pazar tanımına gerek olup olmadığı sorgulanabilir. Nitekim raportörlerce bu dosya kapsamında yapılan çeşitli görüşmelerde, elektrik sektöründe üretim kapasitesinin rekabet üzerindeki asil belirleyici olduğu, eğer üretim rekabetçi bir yapıda olursa, toptan satış ve perakende pazarlarının da rekabetçi olacağı görüşünün sıklıkla

10-22/298-108

dile getirildiği görülmektedir. Bu konuda bir yargıya varmak için yürürlükteki mevzuatın nasıl bir piyasa modeli öngördüğünü dikkate almak gerekmektedir. Aşağıda kısaca, mevcut düzenlemeler kapsamında elektrik ve doğal gaz perakende piyasalarında hedeflenen rekabetçi yapı ele alınmıştır:

i. Elektrik Piyasası Bakımından Perakendede Rekabet: Elektrik piyasaları bakımından dönüm noktasını, 2001 yılında yürürlüğe girmiş olan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu oluşturmaktadır. Bu Kanun ile birlikte temelde piyasa faaliyetlerinin düzenleyici kurum denetimi altında gerçekleştiği, piyasadaki alım satım faaliyetlerinin ikili anlaşmalara dayandığı, bütün tüketicilerin tedarikçisini seçme serbestisine kavuşacağı, rekabete dayalı bir piyasa yapısının hedeflendiği görülmektedir. Bu kapsamda Kanun'da perakende satış şirketlerine de yer verilmiş, bunun yanında, hedeflenen rekabetçi piyasa yapısını oluşturmaya yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması için de Kanun'un Geçici 9. Maddesi ile bir geçiş dönemi (31.12.2012) belirlenmiştir. Geçiş döneminin ardından tüm tüketicilerin tedarikçisini seçme serbestisine ulaşması ve hanehalkına satış yapmaya yönelik perakende satış şirketlerinin de faaliyete geçmesiyle, hanehalkına yapılan satışlar bakımından da rekabetçi bir piyasa yapısına yönelik önemli bir adım atılmış olacaktır. Geçiş dönemi boyunca ise dağıtım ve perakende satışlara ilişkin "Geçiş Dönemi Tarifeleri" uygulandığı görülmektedir. Dağıtım faaliyetleri bakımından geçiş dönemi tarifelerini dört kısma ayırmak mümkündür:

- Perakende satış tarifeleri
- Dağıtım sistem kullanım tarifeleri
- Perakende hizmet tarifeleri
- İletim tarifeleri

İletim tarifeleri TEİAŞ tarafından belirlenen ve tüketiciye aynen yansıtılan bir kalemdir. Dağıtım sistem kullanım ve perakende hizmetleri tarifesi ise bu faaliyetlere ilişkin işletme giderlerini ve yatırım harcamalarını karşılamaya yönelik "gelir tavanı" yöntemi ile belirlenmektedir. Öte yandan, perakende satış tarifesi, dağıtım şirketi tarafından satın alınan enerjinin ortalama fiyatının doğrudan tüketiciye yansıtıldığı "fiyat tavanı" yöntemi ile belirlenmektedir. Burada, perakende satış tarifesinde düzenlemenin olduğu geçiş döneminde dahi, dağıtıcının, enerji bedelini olduğu gibi tüketiciye yansıttığı görülmektedir. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, Strateji Belgesi uyarınca yapılacak özelleştirmelere hazırlık amacıyla, dağıtım şirketleriyle TETAŞ ve EÜAŞ'ın portföy şirketleri arasında geçiş dönemi sözleşmeleri imzalanmıştır. Bu kapsamda, dağıtım şirketlerinin enerji talebinin en az %85'ine gelen miktarına ilişkin olarak, söz konusu kamu üretim ve toptan satış şirketleri arasında, düzenlenmiş fiyatlar üzerinden geçiş dönemi sonuna kadar süren enerji alım anlaşmaları yapılmıştır. Bu sözleşmelerin süreleri bittiğinde ise dağıtım firmaları ve sağlayıcılar arasında pazarlık sonucunda oluşan ve piyasa fiyatlarına dayalı ikili anlaşmalar yapılacak ve böylelikle rekabetçi piyasaya geçiş yapılacaktır. Başka bir ifade ile, söz konusu perakende tarifesi ya da daha genel ifadeyle perakende fiyatının oluşmasında, özellikle geçiş döneminin ardından, bölgede yerleşik dağıtım firmasının perakende satışlar bakımından nasıl bir rekabetçi ortam içinde faaliyet gösterdiği, ucuz enerji bulma gereksiniminin ne olduğu önem kazanacaktır. Yerleşik dağıtım firması bakımından, serbestleşmiş bir perakende piyasasında tüketicilere daha ucuz elektrik satışı yapmak ve bunun için daha ucuz kaynaklardan enerji alımı yapmak yönündeki baskı, ancak perakende satışa yönelik fiili ve potansiyel rakiplerin varlığıyla mümkün olacaktır.

ii. Doğal Gaz Piyasası Bakımından Perakendede Rekabet: Doğal gaz piyasası ele alındığında, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu kapsamında, elektrik piyasasına ilişkin düzenlemelerden farklı olarak "doğal gaz perakende satış şirketi" kavramına yer verilmediği görülmektedir. Böyle bir tanıma ya da kavrama yer verilmemesinin doğal gaz

10-22/298-108

piyasalarına ilişkin olarak perakende seviyesinde rekabetin amaçlanmadığı gibi bir hükme yol açmasının söz konusu olmadığı düşünülmektedir.

460 Bahse konu 4646 sayılı Kanun'un amacını açıklayan 1. maddesinde, doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesinin Kanun'un amaçlarından olduğu açıklanmış olup ilgili mevzuat da bu saikle düzenlenmiştir. Bu temelde rekabetçi bir doğal gaz piyasasının oluşturulması için doğal gaz tedarikçisini seçme yetisine sahip "serbest tüketici" ve doğal gazı kendi kullanımı için dağıtım şirketlerinden almak zorunda olan "serbest olmayan tüketici" tanımları getirilmiş olup, söz konusu ayırım EPDK tarafından yıllık doğal gaz tüketimine ilişkin bir limit ile belirlenmektedir. Bu limitin gelecekte sifıra düşürülmesi amaçlanmakla birlikte, kademeli olarak düşürüldüğü göz önüne alındığında serbest piyasaya geçiş yönünde bir geçiş dönemi olduğu görülmektedir. Nitekim 4646 sayılı Kanun'da 1 milyon m³ olarak belirlenen serbest tüketici olma sınırı, EPDK'nın 29.12.2009 tarihli ve 2378 tarihli Kurul kararı ile 800.000 m³'e indirilmiştir.

Doğal gaz dağıtım şirketleri, dağıtım faaliyetlerinin yanı sıra kendi bölgelerinde perakende satış gerçekleştirmektedirler. Hatta dağıtım şirketleri, kendi bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilere doğal gaz satış hizmeti vermekle yükümlüdürler. Kendi bölgelerinde bulunan serbest tüketici olmaya hak kazanan tüketicilere ise talep etmeleri durumunda doğal gaz tedarik etmektedirler.

470 Doğal gazın nihai tüketicilere satışına bakıldığında, tarifelerin serbest tüketiciler ve serbest olmayan tüketiciler için ayrı ayrı tanımlandığı, serbest tüketicilerin alt grupları için alım miktarı, sözleşme süresi gibi kriterlere dayanılarak herhangi bir tarife ayrıştırması yapılmadığı görülmektedir. Mevcut durumda, dağıtım şirketi, serbest tüketicilere yaptığı satışlarda BOTAS'ın doğal gaz satış fiyatı üzerine bir taşıma bedeli eklemekte; serbest olmayan tüketicilere yapılan satışlarda ise BOTAS'ın doğal gaz satış fiyatına birim hizmet ve amortisman bedelini eklemektedir. Tedarik pazarının rekabete açılması ve BOTAS'ın yanı sıra yeni tedarik şirketlerinin piyasada faaliyete başlamasının ardından dağıtım şirketleri, tarife hesaplarında BOTAS satış fiyatı yerine yeni teşebbüsün satış fiyatını kullanacaklardır. Bu noktada, dağıtım şirketlerinin serbest 480 olmayan tüketicilere yaptığı satışlar bakımından, doğal gaz alım fiyatını aynen tüketiciye yansıttığı, bu yöntemde doğal gaz ticaretinden bir kar ya da zararının söz konusu olmadığı ileri sürülebilir. Bununla birlikte, serbestleşmenin ilerleyen dönemlerinde, BOTAS'ın sağlayıcı olarak payının azalması ve yeni piyasa yapısı içinde dikey bütünleşmelerin de söz konusu olmasının ardından, bu satışlar bakımından, dağıtım firmalarının ucuz kaynaktan gaz bulmalarını ve perakende tüketicilerine ucuza gaz temin etmelerini sağlamak önem kazanmaktadır.

490 Bu noktada, 4646 sayılı Kanun'un 7 ve 11. maddeleri, bu husustaki eksikliği ortadan kaldırmaya yönelik hükümler ihtiva etmektedir. Nitekim 7. madde kapsamında, dağıtım şirketlerinin bir yıl içinde dağıtacakları gazın en fazla yüzde ellisini bir tüzel kişiden satın alabilecekleri, EPDK'nın rekabet ortamının oluşmasını dikkate alarak bu oranı arttırabileceği ya da azaltılabileceği hükme bağlanmıştır. Buna ek olarak, Kanun'un 11. maddesi uyarınca dağıtım şirketleri, en ucuz kaynaktan gaz temin ettiklerini ispat etmekle yükümlü kılınmıştır. Bu maddeler ile dağıtım firmasına, ucuz yerden alma yönünde bir yükümlülük getirilmiş olmakla birlikte, böyle bir yükümlülüğün etkin bir şekilde uygulanmasının zor olduğu düşünülmektedir⁷. Bir yandan piyasaları serbestleştirir ve piyasadaki firmaların fiyatlandırmalarındaki ayrıntılı düzenlemeleri ortadan kaldırırken, bir yandan da bu firmalara en ucuz kaynaktan alma yükümlülüğü

⁷ Örneğin, vade koşulları ve al-ya da-öde gibi, parametreleri farklı olan iki gaz kontratından hangisinin ucuz olduğu, şirketin risk anlayışı ve uyguladığı indirim oranı gibi subjektif değerlere bağlıdır ve başka bir şirkete göre daha ucuz veya pahalı olabilir. Başka bir ifade ile, enerji bedeli bir ölçüde şirketin uygulamaları ve inisiyatifine kalmıştır. Bu durumda ortaya çıkması beklenen sonuç ise, düzenlemeye tabi olan şirketin (dağıtım), düzenlemeye tabi olmayan yavru şirketine yüksek fiyatlardan alımlar yapmak yoluyla (toptan satış) kar aktarmasıdır. Böyle bir sistemde ise görevli şirketin yüksek fiyat uygulamasını önleyecek tek mekanizma, perakende pazarında rakiplerin varlığıdır.

10-22/298-108

500 getiren mevzuatla rekabetçi davranışı sağlamaya çalışmanın kolay ve etkin olmayacağı düşünülmektedir. Etkin bir serbestleşme sürecinde esas olması gereken, şüphesiz serbest tüketici limitinin sifıra indirilmesiyle birlikte hanehalklarına da satış yapmayı hedefleyen doğal gaz ticareti yapan firmaların, yerleşik dağıtım firmalarının karşısına rakip olarak çıkması, başka bir ifadeyle, dağıtıcıların fiyatlarını düzenleme görevini, perakende aşamasında oluşturulan rekabetin üstlenmesidir. Böyle bir sistemde yerleşik şirketin yüksek fiyat uygulamasını önleyecek tek mekanizma, perakende pazarında rakiplerin varlığıdır. Bu çerçevede, fiyat baskısı yaratarak, görevli şirketlerin ucuz enerji tedarikine yöneltmesini ve toptan pazarın bu yolla daha verimli çalışmasını sağlama bakımından, perakende pazarındaki rekabetin ihmal edilemeyecek bir işlevi olduğu anlaşılmaktadır.

510 Bu çerçevede, her ne kadar farklı kavramlara yer verilmiş olsa da, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun, perakende seviyesinde rekabetin oluşturulmasına yönelik benzer vizyona sahip düzenlemeler olduğu görülmektedir. Her iki pazarda da, dağıtım konusunda görevli şirketlerin bölgelerinde uygulayacakları (aynı zamanda serbestleşmenin ardından tüketicinin satın aldığı enerjide ödemek durumunda olduğu) enerji satış fiyatları şu şekilde basitleştirilebilir:

$$\text{Görevli şirket enerji satış fiyatı} = \text{dağıtım bedeli} + \text{enerji bedeli}$$

Bu formülde yer alan dağıtım bedeli düzenlemeye tabidir. Enerji bedeli ise, tüketiciye doğrudan yansıtılan rekabete açık elektrik veya gaz toptan piyasalardan alınan enerjinin maliyetidir.

520 **c.4. Elektrik ve Doğal Gaz Perakendesinde Rekabeti Oluşturmadaki Zorluklar**

Yukarıda da belirtildiği üzere, enerji piyasalarında serbestleşmeye yönelik yapısal geçiş döneminde, serbestleşmenin başarıya ulaşmasındaki önemli noktalardan biri de nihai tüketiciye yapılan perakende satışlarda rekabetin sağlanması ve bu yönde, dağıtım bölgeleriyle sınırları oluşturulmuş olan bölgesel tekellerin ortadan kalkmasıdır. Esas itibarıyla, hanehalkına yönelik elektrik arzında rekabetçi yapıyı etkileyen dört unsur ön plana çıkmaktadır:

- 530 i. Piyasanın açılması ve tüketicinin sağlayıcısını değiştirme fırsatı, firmaların fiyatlandırma stratejilerini belirlerken, geçiş maliyetlerinden dolayı, yeni müşteri kapmak ya da müşteri sadakati yaratmak arasında tercih yapmak durumunda kalmasına neden olmaktadır.
- ii. Elektrik arzı, kalite bakımından homojen bir üründür, bu nedenle fiyat farklılaşması dışında ürün farklılaştırması zordur.
- iii. Piyasa, abonelik sistemine dayanmaktadır, bu nedenle bir müşterinin aynı anda iki farklı sağlayıcıdan hizmet alması söz konusu değildir.
- iv. Piyasa doygunluğa ulaşmıştır ve talepte artış oldukça azdır. Bu yapı içerisinde müşterilerin, yerleşik dağıtım firmaları tarafından bağlanmış olması nedeniyle diğer firmaların yeni müşteriler bularak piyasaya girmesinin maliyeti artmaktadır.

540 Türkiye tecrübesinde, elektrik bölgeleri henüz özelleştirme aşamasında olup, geçiş dönemi boyunca dağıtım firmalarının hanehalkına münhasıran satış yapacakları; doğal gaz bakımından ise, sektörün büyük bölümünün halen yatırım aşamasında olduğu ve küçük tüketiciler bakımından bu alanlardaki tekelin kalkmasının ancak serbest tüketici limitinin sifırlanmasından sonra gerçekleşeceği görülmektedir. Bu nedenle, her ne kadar mevzuat ve pazar yapısı bakımından birebir aynı olmasa da, özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yaşanan serbestleşme tecrübeleri, devam eden özelleştirme sürecinde dikkat edilmesi gereken noktalar bakımından yol gösterici nitelikte olmaktadır.

10-22/298-108

Elektrik ve doğal gaz perakende satışları kapsamında, özellikle hanehalkı ve küçük müşterilere yönelik satışlar yönünden, söz konusu tüketicilerin sağlayıcılarını değiştirmesine yönelik *geçiş maliyetlerinin* rekabetin oluşturulmasında en büyük engeli oluşturduğu görülmektedir.

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

560 OFT'nin 2003 yılında yaptığı bir çalışmasındaki geçiş maliyetleri tanımında yer alan "gerçek veya algılanan" ifadesi, müşterinin sağlayıcı değiştirirken katlandığı subjektif maliyetlere atıf yapmaktadır: Müşterilerin, sağlayıcı değiştirme işlemlerini karmaşık ve zaman kaybına neden olan bir işlem olarak algılamaları, bununla ilgili mali fayda ve zararları tam olarak hesaplayamamaları nedeniyle bu maliyetlerin, gerçekte olduğundan daha yüksek olarak algılanması olasıdır. Nitekim, İngiltere doğal gaz pazarına ilişkin bir araştırma, tüketicilerin sağlayıcı değiştirme olanaklarının farkında olmalarına rağmen, araştırma ve geçiş maliyetlerini gerçekte olduğundan daha yüksek algılamaları nedeniyle, yerleşik şirketlerin, rakiplerin tarifelerinden daha yüksek fiyatlardan satış yapmalarını kabullendiklerini göstermektedir.

570 Geçiş maliyetlerinin, endüstri yapısı ve dinamikleri ile pazardaki oyuncuların davranışları üzerinde önemli etkileri vardır. Şöyle ki, bu maliyetler, homojen bir ürünün alım sonrasında müşteri tarafından heterojen olarak algılanmasına neden olabilmektedir. Bu bakımdan, bir nevi yapay ürün çeşitlendirmesine yol açan geçiş maliyetleri, teşebbüslerin ürün gamında ve fiyatlama seçeneklerinde etkili olmaktadır. Bu kapsamda, teori ve pratikte ortaya çıkan genel sonuç, geçiş maliyetlerinin, müşterilerin sağlayıcı değiştirmesini güçleştirerek şirketlerin talep esnekliğini azalttığı, pazara giriş engeli yarattığı ve özellikle elektrik ve gaz gibi pazarlarda yerleşik şirketlerin, yeni giriş yapan şirketlere oranla müşterilerine daha yüksek fiyatlar uygulamasına neden olduğu yönündedir.

580 Geçiş maliyetleri her pazarda ortaya çıkmamakla birlikte, ortaya çıkış nedenlerinin nitelikleri ve sonuçları endüstriler arasında farklılık arz etmektedir. Geçiş maliyetlerinin çeşitlerine ilişkin değişik sınıflandırmalar bulunmakla birlikte bunlar, aşağıda yer verildiği şekilde ele alınabilir:

- Ekonomik risk maliyeti
- Değerlendirme maliyeti
- Öğrenme maliyeti
- Kurulum maliyeti
- Yarar kaybı maliyeti
- Parasal kayıp maliyetleri
- Kişisel ilişki kaybı maliyetleri

590 Geçiş maliyetleri, müşterilerin sağlayıcı değiştirmekte isteksiz davranmasına yol açmakta ve bu bakımdan firmaların iş ve fiyatlama stratejilerini etkilemektedir. Bu stratejiler, temel olarak ticari bir ilişki başlatarak (abonelik gibi) müşteriyi bağlamak (lock-in) ve daha sonrasında geçiş maliyetlerinin varlığından yararlanarak pazar payını artırma, giriş engelleri yaratma veya bağlanan müşterilere yüksek fiyatlar uygulamaya dayanmaktadır. Söz konusu stratejiler, pazarın yeni veya olgun olup olmadığına ve ilgili

teşebbüslerin pazar paylarına bağlı olarak şekillenmektedir. Pazarın durumu ve teşebbüsün pazar payına göre çeşitlilik gösteren stratejiler aşağıda özetlenmiştir.

Pazarın olgunluk derecesi: Geçiş maliyetleri, pazarın olgunluk derecesine bağlı olarak değişik pazar dinamikleri ve rekabet koşulları yaratabilmektedir. Yeni oluşan pazarlarda bu maliyetlerin önemli ölçüde fiyat rekabeti yarattığı söylenebilir. Bu pazarlardaki müşterilerin büyük bölümü başlangıçta bir sağlayıcı tarafından bağlanmamıştır. Bu nedenle, teşebbüslerin, bu müşterilerle ticari ilişki oluşturmak ve belirli bir müşteri portföyü yaratmak için düşük fiyatlar teklif etmesi beklenmelidir. Olgunlaşmış pazarlarda ise, neredeyse bütün müşteriler bağlanmış olduğu ve şirketlerin portföyleri ve pazar payları istikrar kazandığı için, sıkı bir fiyat rekabeti yerine, daha önce yapılan düşük fiyatlı satışların telafi edilmesi ve mevcut müşterilerden rant elde edilmesi için yüksek fiyatlama eşlik eden düşük bir fiyat rekabeti söz konusu olabilmektedir (yatırım-hasat stratejisi).

Teşebbüsün pazar payı: Geçiş maliyetlerinin söz konusu olduğu bir pazarda faaliyet gösteren yüksek pazar payına sahip bir teşebbüs, pazar payı kaybetmeye neden olsa dahi yüksek fiyat uygulayabilmektedir. Bu strateji, çok sayıdaki bağlanmış müşteriden kar elde etmeye dayanmakta olup, uygulanan yüksek fiyatlardan elde edilen gelirin, azalan müşteri sayısından kaynaklanan kayıpları geçmesi halinde rasyonel hale gelmektedir. Bu nedenle, bölgelerinde tekel konumunda olan yerleşik elektrik ve gaz dağıtım şirketleri, piyasalar serbestleştirildikten sonra bölgelerine giren diğer şirketlere oranla, perakende müşterilerine daha yüksek fiyat uygulamaktadırlar. Görevli şirketlerin bu pazar güçleri, serbestleşmenin ilk yıllarında daha yoğun olarak gözlemlenmektedir.

ii. Elektrik ve Doğal Gaz Perakende Pazarında Ortaya Çıkan Geçiş Maliyetleri: Elektrik ve doğal gaz endüstrisinin perakende seviyesi, geçiş maliyetlerinin ortaya çıktığı önemli pazarlardandır. Bu pazarlarda ortaya çıkan ana geçiş maliyetleri, önem sırasına göre; işlem maliyetleri, araştırma maliyetleri, sözleşmeden doğan maliyetler ve psikolojik maliyetlerdir. Bunlarla ilgili kısa açıklamalara aşağıda yer verilmiştir:

İşlem maliyeti: Sağlayıcı değiştirme sürecinde müşterinin yeni bir sağlayıcı bulması ve bu yeni sağlayıcı ile anlaşması gerekmektedir. Ülke uygulamaları çeşitlilik göstermekle birlikte, genellikle, tüketicinin bu süreçte dikkate alması gereken yasal süreler bulunmaktadır. Bunun yanında, geçiş esnasında yanlış faturalama ve düşük hizmet kalitesi ortaya çıkabilmektedir.

Araştırma maliyeti: Bu maliyetler, bölgesinde etkinlik gösteren sağlayıcıları belirleme, fiyat alma, ödeme çeşitlerini ve tasarruf miktarlarını hesaplama sırasında müşterinin katlandığı mali olmayan maliyetlerdir. Öte yandan müşterinin, aynı anda hem elektrik hem de gaz tüketicisi olduğu dikkate alındığında, aynı işlemleri her bir ürün için ayrı ayrı yaptıktan sonra bunları farklı sağlayıcılardan mı, yoksa tek sağlayıcıdan mı alacağına karar vermesi gerekmektedir.

Sözleşmesel geçiş maliyetleri: Bazı sağlayıcılar, yapılan indirim karşılığı sözleşmenin geçerli olduğu sabit bir süre tayin edebilmektedirler. Böyle bir sözleşmeye taraf olan müşterinin yeni bir sağlayıcıya geçmesi halinde, mevcut sözleşmesini süresinden önce iptal ettiği için belirli bir ceza ödemesi söz konusu olabilmektedir.

Psikolojik maliyetler: Piyasaların serbestleştirilmesinden önce yerleşik şirketlerden alım yapan müşteriler, sunulan hizmetlerden memnun olabilirler ve bu durum sağlayıcı değiştirme isteğini azaltırken, bununla ilgili algılanan riskleri yükseltebilir.

Yukarıda açıklandığı gibi, geçiş maliyetleri, serbestleşme sonrasında bölgedeki müşteri portföyünün tamamını devralan görevli şirketlere belirli bir pazar gücü sağlamaktadır. Öte yandan, bölgelerine yeni giriş yapacak şirketlere karşı görevli şirketlere rekabet avantajı sağlayan diğer bazı hususlar da bulunmaktadır. İlk olarak, görevli şirket, bölgesinde, uzun süre tekel olmasından kaynaklanan bir marka tanınmışlığına sahiptir.

10-22/298-108

Öte yandan, dağıtım alt yapısını elinde tutan görevli şirketin, bölgedeki müşteriler ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Bu ise, pazarlama konusunda görevli şirkete önemli bir avantaj sağlamaktadır. Şöyle ki, yeni bağlantı, rutin kontroller veya acil durumlar gibi nedenlerle görevli şirket müşteri ile direkt temas kurabilmektedir. Bu da şirketin, bölgede müşteri ile birebir iletişim kuran çok sayıda teknik ve satış elemanı bulundurması sonucunu doğurmaktadır. Ek olarak, görevli şirket, gerek geçmişteki tekel konumu, gerekse dağıtım sistemini yönetmesi nedeniyle bölgesindeki müşterilerle ilgili tüketim profilleri ve finansal risk gibi önemli bilgilere sahip olmaktadır. Buna karşılık, bölgeye yeni girecek şirketin marka tanınırlığının olmadığı, müşteri ile iletişim kurmakta zorluklarla karşılaşacağı ve etkin bir pazarlama faaliyeti için çok sayıda eleman bulundurmaya zorunda kalacağı hususları dikkate alındığında, görevli şirketlerin bölgelerinde önemli rekabetçi avantajlara sahip olduğu görülmektedir.

iii. Ülke Örnekleri Bakımından Dağıtım Bölgelerinin Serbestleşmesi: Yukarıda belirtilen geçiş maliyetlerinin yüksek oluşu ve diğer unsurlar, yerleşik dağıtım firmalarının, bölgelerinde, özellikle serbestleşme sürecinin başlangıcında, yüksek pazar paylarını korumasını temin etmektedir.

OFT'nin 2003 yılında geçiş maliyetlerine ilişkin düzenlediği raporda, yerleşik şirketlerin pazar gücü hususunun altı çizilerek, bunların, bölgelerine yeni girenlere göre daha yüksek fiyatlar uyguladığı belirtilmektedir. Bu rapordaki bulgular, gaz piyasasının serbestleştirildiği 1997⁸ yılı ile 2001 yılı arasında, yerleşik şirket konumundaki British Gaz'ın satış tarifesinin, pazara yeni giren şirketlere göre ortalama %9 daha yüksek olduğunu göstermektedir⁹. Aynı raporda, 2001 yılında elektrik pazarının perakende seviyesindeki yerleşik şirketlerin, bölgelerine yeni giriş yapanlara göre ortalama %6 ile %14 arasında değişen oranlarda daha yüksek tarife uyguladığı belirtilmektedir. Green'in (2005) İngiltere doğal gaz ve elektrik perakende pazarına ilişkin olarak yaptığı çalışmada da, elektrik ve doğal gaz pazarında yerleşik şirketten alım yapan bir müşterinin, ortalama %10'dan fazla bedel ödemek zorunda kaldığı gösterilmektedir.

Bu noktada, yerleşik şirketlerin, bölgelerine yeni giren şirketlere göre daha yüksek fiyat uygulamaları nedeniyle pazar payı kaybına uğrayıp uğramadıkları sorusu akla gelebilir. Bu konuda yapılan bazı çalışmalar, yerleşik şirketlerin, pazarın rekabete açılmasıyla birlikte kendi bölgelerinde pazar payı kaybına uğradıklarını göstermektedir. Aşağıdaki tabloda, İngiltere'de gaz ve elektrik dağıtım bölgesinde yerleşik şirketlerin pazar paylarının serbestleşme sonrasındaki seyrine yer verilmiştir:

Tablo 12: Yerleşik şirketlerin elektrik ve doğal gaz dağıtım bölgesindeki ortalama pazar payları

Pazar	Şirket	Pazar Payı (%)			
		1994	1999	2001	2003
Doğalgaz	British Gas (görevli şirket)	100	75	67	61
	Yeni giriş	0	25	33	39
Elektrik	Görevli şirket	100	90	70	59
	Yeni giriş	0	10	20	41

Bu tablodan da anlaşılacağı üzere, görevli şirketlerin daha yüksek fiyat uygulamasına ve pazarın rekabete açılmasının üzerinden 5 yıl geçmesine rağmen müşterilerin yaklaşık %60'ı, bölgelerindeki yerleşik şirketlerden elektrik ve gaz temin etmektedir.

İngiltere'nin söz konusu pazarlarının, tüketici geçiş oranları ve rekabet şartları bakımından dünyada birinci sırada bulunduğunu belirlemek yerinde olacaktır. Başka bir ifade ile, yukarıda yer verilen müşteri geçiş oranları ve görevli şirketlerin bölgesel pazar payları ülke örnekleri içinde en iyimser tabloyu çizmektedir. Örneğin, elektrik piyasasında serbestleştirmeyi ilk başlatan ve zengin hidroelektrik kaynakları ile ucuza

⁸ Pazar, Nisan 1998 yılında tamamen rekabete açılmıştır.

⁹ İlgili raporda, pazara yeni girenlerin, British Gas'a göre ortalama %9 iskonto uyguladığı belirtilmektedir. Fakat bu durum kaynaklarda genellikle görevli şirketlerin yüksek fiyat uyguladığı şeklinde ele alınmaktadır.

10-22/298-108

690 elektrik üreten bir ülke konumundaki Norveç, üretim ve toptan satış piyasasında oluşturduğu etkin rekabeti, perakende seviyesinde tam olarak sağlayamamıştır. Bu ülkenin elektrik pazarında 1990'da başlayan serbestleşme süreci, küçük müşterilerin de tamamen serbest müşteri olmasıyla 1999'da tamamlanmıştır. Norveç elektrik pazarının perakende seviyesine ilişkin bir araştırma, 2007 yılı itibariyle elektrik dağıtımında görevli şirketlerin ortalama %10-15 yüksek tarife uygulamalarına rağmen, bölgelerinin perakende satış seviyesinde %72 pazar payına sahip olduğunu göstermektedir. Elektrik perakende pazarları rekabete açık ülkelerde, görevli şirketten yeni bir sağlayıcıya geçen tüketicilerin ortalama oranına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 13: Çeşitli ülkelerin elektrik pazarında küçük tüketicinin geçiş oranı

Ülke	Rekabete Açılış	Geçiş oranı (%)	Görevli şirketin payı (%)
İngiltere	1999	47	53
İsveç	1999	32	68
Norveç	1997	28	72
İspanya	2003	7	93
Finlandiya	1998	11	89
Belçika	2003	12	88
Hollanda	2004	15	85
Almanya	1998	7	93
Fransa	2004	6	94
Danimarka	2003	2	98

700 Avrupa ülkelerinin doğal gaz perakende satış seviyesindeki geçiş oranlarına gelindiğinde, bu pazarın rekabete açılmasında çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Elektrikten farklı olarak, gazın doğal bir kaynak olması, üretimin az sayıdaki ülkenin elinde toplanması ve buna bağlı olarak birçok ülkede henüz toptan satış piyasasının oluşturulamaması, var olan temin ve toptan satış piyasalarında fiyat başta olmak üzere çeşitli parametrelerin şeffaf olması, geçmişte milli şirketlerin dikey bütünleşmiş bir yapı ile piyasa faaliyetlerini tek elden yürütmüş olması gibi sorunlar nedeniyle, bu alandaki serbestleştirme çalışmalarının Avrupa ülkelerinde yavaş yürüdüğü ve hatta ülkelerin bu pazarı rekabete açmakta isteksiz davrandığı söylenebilir. Öte yandan, tam olarak rekabete açılan piyasalarda eski tekel şirketlerinden başka temin kaynağı bulunmadığı için müşteriler, rekabetçi teklifler veren değişik firmalar bulmakta zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bu nedenle müşteri geçiş oranları çok düşük seviyelerde gerçekleşmektedir. Geçiş miktarlarına ilişkin karşılaştırmalı tablo bulunmamakla birlikte, 710 bu alanda en etkin piyasa yapısının %18,4 yıllık geçiş oranı İngiltere ve %8,3 geçiş oranı ile Hollanda olduğu görülmektedir. Avrupa'da da doğal gaz piyasalarının henüz olgunlaşmamış olmasından dolayı geçiş miktarlarının düşük olduğu ve ayrıca, sağlayıcıyı değiştirme konusunda elektrik tüketicilerinin doğal gaz tüketicilerine göre daha aktif olduğu görülmektedir.

c.5. Elektrik ve Doğal Gaz Yakınsaması – Potansiyel Rekabet

720 Bir önceki bölümde, serbestleşme sürecinde dağıtım bölgelerinde yapılan perakende satışlar bakımından yerleşik dağıtım firmalarının hakim durumda olduğu ve yeni girişlerin zor olduğu belirtilmişti. Bu noktada, halihazırda zor olan bu yeni girişlerin kimler ya da hangi teşebbüsler tarafından gerçekleştirildiği, başka bir ifadeyle potansiyel rakiplerin kim olabileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de dağıtım pazarlarının elektrik bakımından henüz özelleştirme aşamasında, doğal gaz bakımından ise özelleştirme ve bazı bölgeler için yatırım aşamasında olduğu ve henüz serbestliğe geçişin sağlanmadığı dikkate alındığında, bu konuda da diğer ülke örneklerinden yararlanmanın yerinde olacağı görülmektedir.

Serbestleşmenin en başarılı olduğu ülkelere İngiltere doğal gaz ve elektrik piyasalarının perakende seviyesinde görevli şirketlerin, bölgelerinde sahip oldukları pazar paylarının zaman içindeki seyrine ilişkin (bir önceki bölümde de yer verilen) tablo aşağıdadır:

10-22/298-108**Tablo 14: Görevli şirketlerin elektrik ve doğalgaz dağıtım bölgesindeki ortalama pazar payları**

Pazar	Şirket	Pazar Payı (%)			
		1994	1999	2001	2003
Doğal gaz	British Gas (görevli şirket)	100	75	67	61
	Yeni giriş	0	25	33	39
Elektrik	Görevli şirket	100	90	70	59
	Yeni giriş	0	10	20	41

730 Elektrik perakende satışları bakımından 2003 yılı itibarıyla İngiltere genelinde teşebbüslerin payları ise aşağıdaki tablodan görülebilir:

Tablo 15: 2003 ve 2009 yılı sonu itibarıyla hane halkına yapılan elektrik satışında ulusal pazar payları

Şirket	2003 Pazar Payı (%)	2009 Pazar Payı (%)
British Gas (doğal gaz – görevli şirket)	24	22
EdF Energy (elektrik - görevli şirket)	14	13
PowerGen (elektrik - görevli şirket)	21	18
Npower (elektrik - görevli şirket)	15	15
SS Energy (elektrik - görevli şirket)	14	19
Scottish Power (elektrik - görevli şirket)	11	12
Bağımsız giriş yapanlar	1	1
TOPLAM	100	100

740 Yukarıdaki tabloda elektrik perakende satışında %24 pazar payına sahip olduğu görülen British Gaz aslında gaz dağıtım faaliyeti yürüten görevli teşebbüstür. Bu tabloda yer alan diğer şirketler ise İngiltere'deki 12 elektrik dağıtım bölgesinde görevli olan şirketlerdir. Görevli olmayan şirketler ise "bağımsız giriş yapanlar" başlığı altında toplanmıştır. Burada dikkat çekici ilk nokta, doğal gaz şirketinin ulusal düzeyde elektrik perakende satış pazarında görevli şirketlerden daha yüksek bir pazar payına sahip olmasıdır. Bu durum, yukarıda da ifade edildiği gibi, görevli şirketlerin müşteriye ulaşma konusundaki avantajlarından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; British Gaz, geçmişte gaz satışı konusunda ülke boyutunda tekel olması ve söz konusu araştırmanın yapıldığı tarihte bütün bölgelerde (BGas markasını kullanan yavru şirketi Centrica vasıtasıyla) faaliyet göstermesi, doğal gaz müşterilerine aynı zamanda elektrik de satarak pazara girme ve müşteri elde etmede, diğer şirketlerden daha başarılı olmasına olanak sağlamaktadır. Almanya'da da benzer şekilde elektrik perakende pazarındaki satışların yarısı, gaz şirketleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

750 Tablodan çıkarılan diğer bir sonuç ise, elektrik ve doğal gaz dağıtımında görevli şirketlerin, ülke düzeyinde elektrik perakende pazarını elinde tuttuğu; yeni giriş yapan bağımsız şirketlerin pazar payının ise %1'in altında kaldığı hususudur.

Yukarıdaki tablolarda ortaya konulan ve İngiltere elektrik perakende piyasasında yaşanan sürecin, İngiltere doğal gaz perakende piyasası için de geçerli olduğu görülmektedir. 2003 yılında İngiltere'de doğal gaz perakende pazarının hanehalkına yapılan perakende satış seviyesinde faaliyet gösteren şirketlerin ulusal pazar paylarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 16: 2003 ve 2009 yılı sonu itibarıyla İngiltere ülke bazında hane halkına yapılan doğalgaz satışlarına ilişkin teşebbüslerin payları

Şirket	2003 Pazar Payı (%)	2009 Pazar Payı (%)
British Gas (Doğal gaz - görevli şirket)	61	44
EdF Energy (elektrik-görevli şirket)	5	7
PowerGen (elektrik-görevli şirket)	12	13
Npower (elektrik-görevli şirket)	9	12
SS Energy (elektrik-görevli şirket)	7	15
Scottish Power (elektrik-görevli şirket)	6	9
Bağımsız giriş yapanlar	<1	<1
TOPLAM	100	100

10-22/298-108

760 Tablodaki veriler, doğal gaz pazarının elektrik pazarına göre daha yoğunlaşmış olduğunu göstermektedir. Elektrik pazarına benzer şekilde, piyasaya bağımsız yeni girişlerin ihmal edilebilecek kadar küçük olduğu ve pazarın ağırlıklı olarak görevli şirket British Gas tarafından kontrol edildiği görülmektedir. Bu pazara rakip olarak giren oyuncuların ise, mevcut elektrik müşterilerine doğal gaz pazarlayan görevli elektrik şirketleri olduğu görülmektedir.

770 Serbestleşme tecrübesi yaşayan ülkelerde elektrik ve doğal gaz görevli/yerleşik firmalarının birbirlerinin rakipleri olarak ortaya çıkmaları, bu teşebbüslerin, birleşme/devralma vakalarında potansiyel rakip olarak değerlendirilmeleri sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, özellikle serbestleşmenin ilk yıllarında yaşanan tecrübeler de dikkate alınarak, gerek Avrupa Komisyonu ve gerekse ülke uygulamalarında elektrik ve doğal gaz şebekelerinin bütünleşmesine ilişkin yoğunlaşma kararlarında, yakınsama konusunun ayrıntılı olarak ele alındığı görülmektedir.

780 İngiltere'den başlamak gerekirse, elektrik ve doğal gaz bütünleşmesinin özellikle son dönemde daha detaylı bir şekilde değerlendirildiği görülmektedir. İngiliz Enerji Komisyonu OFGEM tarafından elektrik ve gaz sektöründeki yoğunlaşmalara ilişkin iki ayrı "politika belgesi" hazırlanmıştır. Bunlardan, elektrik dağıtım sektöründeki yoğunlaşmalara ilişkin politika belgesi 2002 yılında, Doğal gaz dağıtımdaki yoğunlaşma politikası ise 2007 yılında yayımlanmıştır. Bununla birlikte OFGEM, 7.12.2009 tarihinde yayımladığı bildiriye, elektrik ve gaz sektörlerindeki yoğunlaşmalara ilişkin politika belgelerini, güncelleme ihtiyacından dolayı, geçici bir süre askıya alma konusunu kamuoyunun görüşüne açmıştır. Komisyon bu bildirisinde, diğer konuların yanında, elektrik ve gaz şebekelerine sahip şirketler arasındaki yoğunlaşmaların da gözden geçirme sürecinde ele alınacağını ifade etmiştir. Komisyon, 02.02.2010 tarihinde yayımladığı kararında ise, enerji sektörlerindeki yoğunlaşmalara ilişkin politikasını, gözden geçirme işlemi tamamlanana karar askıya aldığını, yeni bir politika oluşturulana karar yapılacak başvuruları vaka bazında değerlendireceğini ilan etmiştir. Bu gelişmelerden anlaşılmaktadır ki, perakende seviyesinin rekabete açılmasında en büyük tecrübeye sahip ülkelerin başında gelen İngiltere'de, elektrik ve gaz şebekelerinin sahiplik bakımından çakışmasına daha hassas yaklaşıma başlanmıştır.

790 Elektrik ve gaz sektörleri arasındaki birleşme girişimlerinden birisi de Gaz Natural/Endesa dosyasıdır. İspanya gaz sektöründe faaliyet gösteren Gaz Natural ve aynı ülkede elektrik sektöründe faaliyet gösteren Endesa'nın 2005 yılında yaptıkları birleşme başvurusu, İspanya Enerji Komisyonu ve İspanya rekabet otoritesi tarafından ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Enerji Komisyonu, bildirilen başvurunun elektrik ve gaz sektörünün çeşitli seviyelerinde rekabet problemlerine yol açtığı yönünde değerlendirmelerde bulunmuştur. Komisyon, elektrik ve gaz perakende pazarına ilişkin olarak ise, bildirilen işlemin ilgili ürün pazarlarında mevcut hakim durumu güçlendireceği ve önemli bir rakibi ortadan kaldıracığını belirtilmiştir. Yoğunlaşma işleminin, perakende satış pazarında yaratacağı rekabet sorunlarını gidermeye yönelik olarak ise, tarafların şebekelerinin kesiştiği bölgelerde gaz şebekesini ve belirli bir müşteri portföyünü devretme koşulu getirilmiştir.

800 Yine, 2008 yılında, İspanya'da, Gas Natural'ın Union Fenosa'yı devralmasına ilişkin başvurunun değerlendirmesinde de elektrik ve doğal gaz dağıtım bölgelerinin kesişmesi konusunun yer aldığı görülmektedir. Gas Natural, İspanya'nın büyük bölümünde gaz dağıtımını elinde tutarken, Union Fenosa ise ülkenin elektrik dağıtımının %14'ünde faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla, devralmanın sonucu olarak teşebbüslerin bazı bölgelerde ikili fiyat sunma avantajı ile rekabet avantajı elde edeceği değerlendirilmiştir. Söz konusu devralma işleminin olumsuz etkilerini bertaraf etmek için Gas Natural, Union Fenosa'nın perakende satış yapan firmasını, Gas Natural'den bağımsız olarak faaliyet gösterecek şekilde elinde tutmayı taahhüt etmiştir. Bunun yanında Gas

10-22/298-108

810 Natural, kesişmeye konu olan bölgelerde toplam 600.000 noktaya hizmet veren gaz dağıtım ağını devretmeyi de taahhüt etmiştir.

Yakınsayan pazarlar ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu, Eni/EDP/GDP kararında geniş değerlendirmelerde bulunmuştur. Burada, söz konusu karara geniş bir biçimde yer vermek yerinde olacaktır. EDP, Portekiz’de faaliyet gösteren bir elektrik şirketi, GDP ise aynı ülkede etkin olan bir doğal gaz şirkettir. ENI ise bir İtalyan enerji şirkettir.

820 Komisyona bildirilen bu yoğunlaşma işlemi, ENI ve EDP tarafından GDP’nin ortak kontrolünün devralınmasına ilişkindir. Bu dosyada Komisyon, perakende pazarını, (i)büyük endüstriyel tüketiciler ve (ii)küçük tüketiciler-hanehalkı olarak ikiye ayırmıştır. Sonuçta Komisyon, doğal gaz ve elektrik pazarında mevcut hakim durumun güçlenmesine neden olacağı için işleme izin vermemiştir. Komisyon’un, dosyada elektrik ve doğal gaz pazarlarına ilişkin değerlendirmesi şu şekildedir:

Elektrik pazarı: Komisyon bu kararında, elektrik toptan satış pazarında ve perakende satış pazarında EDP’nin mevcut hakim durumunun güçleneceğini belirtmiştir. Perakende pazarıyla ilgili olarak Komisyon, EDP’nin hakim durumda olduğu, tek potansiyel rakibinin geniş bir müşteri çevresi, tanınmış markası ve ikili enerji teklifi yapma imkanı bulunan GDP olduğu, bu nedenle GDP’yi devralmasının bu pazarda önemli potansiyel bir rakibi ortadan kaldıracağı kanaatine ulaşmıştır.

830 **Doğal gaz pazarı:** Komisyon, bildirilen işlemin, doğal gaz pazarının her seviyesinde GDP’nin hakim durumunu güçlendireceği sonucuna varmıştır. Doğal gazın perakende satış pazarıyla ilgili olarak Komisyon, GDP’nin hakim durumda olduğu, bu pazardaki potansiyel rakibinin elektrik şirketi EDP olduğu, bu işlem sonucunda bu potansiyel rakibin ortadan kalkması nedeniyle GDP’nin hakim durumunun güçleneceği ve pazara giriş engelleri yaratılacağı sonucuna ulaşmıştır. Komisyon bu kararında, İspanya düzenleyici otoritesinin, gaz ve elektrikteki görevli şirketlerin birbirinin pazarlarına girme konusunda en uygun potansiyel rakipler olduğu şeklindeki görüşlerine de yer vermiştir.

840 Yukarıdaki örneklerde, elektrik ve doğal gaz dağıtımının birbirlerinin potansiyel rakibi olarak kabul edilmelerine dayanan Komisyon ve üye ülke yaklaşımları görülmektedir. Bu örnek kararlarda Türkiye uygulamaları bakımından farklılık arz eden hususların başında, söz konusu ülkelerde fiili olarak perakende seviyesinde rekabetin başlamış olması, ayrıca ilgili kararlarda yer alan teşebbüslerin ülke çapında dikey bütünleşmiş yapıları gelmektedir.

c.6. Kanun’un 7. Maddesi Kapsamında Elektrik ve Doğal Gaz Yakınsaması

850 Bir önceki bölüm esas itibarıyla; perakende satış piyasalarının serbestleşme sürecinde elektrik ve doğal gaz şebekelerini elinde tutan teşebbüslerin birbirlerinin potansiyel rakipleri konumunda olduklarını ortaya koyan teori ve ülke tecrübelerini içermektedir. Şüphesiz, sadece söz konusu tespitten hareketle, herhangi bir kesişmeye yol açan devir işleminin 4054 sayılı Kanunun 7. maddesi kapsamında izin verilemez bir durum olduğunu ileri sürmek söz konusu değildir. Elektrik dağıtım özelleştirmeleri kapsamında elektrik ve doğal gaz dağıtım bölgelerinin kesişmesinden dolayı yakınsayan pazarlar kavramı altında yapılacak değerlendirmelerde belirleyici olan unsur, 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesidir.

“Madde 7 - Bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır.”

10-22/298-108

860 Bu bağlamda, devre konu elektrik dağıtım bölgelerini devralacak teşebbüsün, görevli olduğu bölgede elektrik perakende satışında hakim durumda olup olmadığı, devralan teşebbüsün aynı bölgede doğal gaz dağıtımında görevli olması halinde bunun söz konusu hakim durumu güçlendirip güçlendirmeyeceği, ayrıca bu durumun rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucu doğurup doğurmayacağı hususlarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Geçiş maliyetlerine ilişkin bölümde ifade edildiği üzere, görevli şirketler, çeşitli nedenlerden dolayı bölgelerinde önemli bir pazar gücüne sahip olmaktadır. Gerçekte, görevli şirketin sahip olduğu pazar gücü ve rekabetçi avantaj, dağıtım şebekesini elinde tutmasından kaynaklanmaktadır. Şebekeyi kontrol etmekten ve o bölgede yerleşik olmaktan kaynaklanan rekabet avantajı geçiş maliyetleri, müşteriye doğrudan ulaşma ve pazarlama teknikleri ile ilgili bulunmaktadır.

870 Teknolojik ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak tüketici ihtiyaç ve tercihleri devamlı değişmektedir. Daha önceden ürünleri en ucuz ve verimli şekilde üretmeyi ve tüketiciye ulaştırmayı amaçlayan, şirketlerin tek taraflı kararlarına bağlı yönetim ve pazarlama teknikleri, tüketici gelir düzeyindeki artışlara paralel olarak yerini, şirketlerin üretim ve pazarlama kararlarını müşterilerin ihtiyaç, istek ve ilgi alanlarına göre şekillendirdiği bir anlayışa bırakmıştır. Bu yeni pazarlama anlayışı içerisinde şirketler, üretim ve pazarlama pozisyonlarını, belirli bir hedef müşteri kitlesini dikkate alarak oluşturmaktadırlar. Pazarlama alanındaki bu gelişmelerin, elektrik ve gaz sektörlerindeki faaliyetleri de etkilediği görülmektedir. Bir şebekeyi elinde tutan görevli şirketlerin sahip olacağı pazarlama avantajları şu şekilde özetlenebilir:

880 **Marka tanınmışlığı:** Görevli şirketlerin, bölgelerinde yüksek oranda marka tanınmışlığı bulunmaktadır.

Müşteri Farkındalığı: Pazarlama teorilerinde müşterilerin alım kararını etkileyen ilk unsurların; bir ihtiyacın ortaya çıkması ve müşterilerin bu ihtiyacı giderecek sağlayıcıların farkında olması şeklinde sıralandığı görülmektedir. Bölgeye dışarıdan gelen bir şirket, ulusal boyutta marka tanınmışlığına sahip olsa bile, yerel boyutta müşterilerin dikkatini çekmeyebilir.

890 **Promosyon/Doğrudan pazarlama:** Doğrudan pazarlamanın, başka bir ifade ile çeşitli araçlar yoluyla veya müşteri ile yüz yüze karşılıklı olarak iletişimde bulunma ve cevap alabilme yönteminin önemi artmaktadır. Görevli şirketler, geçiş maliyetlerine ilişkin bölümde değinildiği üzere, doğrudan pazarlama konusunda diğerlerine göre daha avantajlıdırlar. Hatta ülke örnekleri, şebekeyi kontrol eden şirketlerin iş sahalarını, gaz ve elektrik dışında, internet, kablo TV hizmeti ve klima satışına kadar uzatabilmektedir.

900 **Lojistik:** Lojistik, ürünlerin ve pazarlama parametrelerine ilişkin bilgilerin, üretim merkezinden müşteriye ulaştığı noktaya kadar verimli ve etkin bir şekilde akışına ilişkin planlama, uygulama ve kontrol prosesini ifade etmektedir. Hizmet sektörü açısından değerlendirildiğinde ise lojistik, maddi olmayan ürünlerin en düşük maliyetle ve kaliteli bir şekilde müşteriye ulaşmasına yönelik etkinliklerin koordine edilmesini ifade etmektedir. Görevli şirketler, bölgelerinde, lojistik kapsamında değerlendirilebilecek dağıtım, promosyon, talep idaresi ve bilgi akışı konusunda diğer şirketlere göre daha avantajlıdırlar. Öte yandan, lojistikle ilgili yaklaşımlar, bir şirketin bölgede rekabet yaratabilmesi için, fiziksel olarak bir bölgede bulunmasının önemini göstermektedir. Yine bu çerçevede, görevli şirketlerin bölgelerinde önemli bir insan kaynağına sahip bulunmaları ve müşteri ilişkilerindeki üstünlükleri, bu şirketlere önemli bir pazar gücü sağlamaktadır.

Özellikle bu piyasaların serbestleşmesinin ilk yıllarında, elektrik ve gaz şirketlerinin pazar güçleri ve pazar payları dikkate alındığında bu şirketlerin görevli oldukları

10-22/298-108

bölgenin perakende satış seviyesinde hakim durumda olacakları öngörülebilir. Bu noktada, bir bölgenin elektrik ve doğal gaz faaliyetlerini aynı teşebbüsün devralmasına ilişkin değerlendirirken, 1997/1 sayılı Tebliğ'in

“Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi

Madde 6- Rekabet Kurulu, birleşme ve devralmaları Kanun'un 7 nci ve müteakip maddeleri çerçevesinde değerlendirir. Bu değerlendirmede özellikle:

a) İlgili piyasanın yapısı ve ülke içinde veya dışında yerleşmiş olan teşebbüslerin fiili ve potansiyel rekabeti bakımından ülkedeki etkin rekabetin korunması ve geliştirilmesi ihtiyacı;

b) İlgili teşebbüslerin, pazardaki durumu, ekonomik ve mali güçleri, sağlayıcı ve kullanıcı bulabilme alternatifleri, arz kaynaklarına ulaşabilme veya pazarlara giriş olanakları; pazara girişte herhangi bir yasal veya diğer giriş engelleri, ilgili mal ve hizmetlere olan arz-talep eğilimleri, aracı ve son tüketicilerin menfaatleri, rekabet engeli şeklinde olmayan ve tüketiciye avantajlar sağlayan teknik ve ekonomik süreçteki gelişmeler ve diğer hususlar göz önünde tutulur.”

şeklindeki 6. maddesini göz önünde bulundurmamak yerinde olacaktır. Aynı bölgedeki elektrik ve gaz dağıtım şirketleri arasındaki birleşme ve devralmalarda değerlendirilmesi gereken husus, operasyonlar ve pazarlama açısından hayati öneme sahip olan ve maliklerine rekabet avantajı sunan iki şebekenin tek elde toplanmasının rekabet üzerinde yaratacağı etkilerdir. Bu değerlendirmenin, ülkenin sahip olduğu mevzuata göre farklı değerlendirilmesi olasıdır. Örneğin, elektrik ve doğal gaz sektörlerinin perakende seviyesini rekabete açmamış olan bir ülkede, söz konusu iki şebekenin aynı elde toplanmasına müsaade edilebilir, hatta bu yoğunlaşmanın doğuracağı etkinlikler ve bunların tüketicilere yansımaları dikkate alınarak, şebekelerin aynı elde toplanması desteklenebilir. İlgili sektörlerin perakende seviyesinin rekabete açık olmasının hedeflenmesi halinde ise, aynı bölgedeki şebekelerin tek elde toplanması, söz konusu görevli şirketin potansiyel rakibinin ortadan kalkması yönüyle bir değerlendirmeyi gerekli kılacaktır. Bu konuya ilişkin gerekçe ve açıklamalara aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir.

Rakip veya potansiyel rakip olma hususu: Bir bölgedeki görevli şirket, şebekeden doğan dışsalıkları kullanarak, aynı müşteriye hem elektrik hem de gaz pazarlayabilmektedir. Bölgeye diğer bölgelerden girişlerin önündeki engeller dikkate alındığında, söz konusu şebekeleri elinde tutan şirketlerin, görev bölgelerinde birbirlerinin mevcut veya potansiyel en büyük rakibi olduğu ortadadır. Bu iki şebekenin birleşmesi ise mevcut veya potansiyel en büyük rakibin ortadan kalkması anlamına gelecektir.

İkili enerji teklif etme olanağı: Görevli şirketler, bölgelerinde güçlü bir müşteri tabanına sahiptirler. Elektrik ve gazı birlikte, en uygun koşullarla müşteriye teklif edebilme ve bu sayede müşteri tabanlarını artırabilme olanağına sahip bu şirketler, bölgede görevli elektrik ve doğal gaz şirketleridir. Bunlar arasındaki bir yoğunlaşma sonrasında oluşacak yeni şirket sahip olacağı “portföy etkisiyle”¹⁰, rakipleri harekete geçmeden doğrudan ikili enerji sunan bir konuma geçecektir. Bu ise, ilgili pazarlardaki hakim durumu güçlendirecek ve özellikle rekabetin az olduğu doğal gaz pazarında giriş engelleri yaratabilecektir.

Bu değerlendirmeler ışığında, bir elektrik dağıtım bölgesinin, bu bölgede doğal gaz dağıtım faaliyetleri olan bir teşebbüs tarafından devralınmasının, **-potansiyel rekabet bakımından ülkedeki etkin rekabetin korunması ve geliştirilmesi ihtiyacı-** yönünden değerlendirilebileceği görülmektedir. Bu noktada ortaya çıkan soru, her türlü

¹⁰ Portföy Etkisi: Hakim durum olmasa bile, tarafların bir pazar gücüne sahip olduğu ve komşu ya da ilişkili pazarlarda satılan ürünleri konu alan birleşmeler sonucu ortaya çıkabilecek rekabetçi ve anti-rekabetçi etkiler.

10-22/298-108

çakışmanın, Kanun'un 7. maddesi kapsamında izin verilemez (per se yasaklanmış) bir bütünleşme olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususudur.

960 Yukarıda yer verilen 1997/1 sayılı Tebliğ'in "Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi" başlıklı 6. maddesinde, birleşme ve devralmaların değerlendirilmesinde dikkate alınması gerekenler arasında, potansiyel rekabetin korunmasının yanında, **son tüketicinin menfaatlerine** de yer verildiği görülmektedir. Bu noktada, devir işlemlerinin değerlendirilmesinde, devralma işleminin yol açacağı "son tüketicinin menfaatlerine uygun olan olası etkinlikleri" de dikkate almak gerekmektedir. Söz konusu etkinlikler; sabit maliyetlerde azalma, elektrik ve gaz işletmesindeki ölçek ekonomileri ve yeni ürün yelpazesi oluşturabilmenin sağlayacağı talep yönlü etkinlikler olabilir. Bu noktada, homojen olan elektrik ürünü bakımından müşterilerin gözünde en temel belirleyicinin fiyat olduğu dikkate alındığında, kesişmenin, etkinlik ve benzeri sebeplerle fiyat üzerinde olumlu etkisinin bulunup bulunmadığını ortaya koymak gerekecektir. Bu noktada, daha önceki bölümlerde de yer verilen, elektrik ve doğal gaz 970 dağıtım ve perakende faaliyetleri bakımından enerji satış bedelinin basitleştirilmiş formülüne dönmek yerinde olacaktır:

$$\text{Görevli şirket enerji satış fiyatı} = \text{dağıtım bedeli} + \text{enerji bedeli}$$

Kararın bu bölümüne kadar ağırlıklı olarak, aynı teşebbüsün elektrik ve doğal gaz dağıtım faaliyetlerini elinde tutmasının, perakende satış faaliyetlerinde rekabetin oluşmasını zorlaştıracağı ve bunun yansımalarının da yukarıdaki formülde yer alan enerji bedelinin artmasına ve tüketicinin daha pahalı ürün almasına neden olabileceği üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte, aynı bölgedeki şebeke faaliyetlerinin tek teşebbüs tarafından yürütülmesinin doğuracağı etkinliğin, yukarıdaki formülde yer alan ve tarifeye bağlı olan dağıtım bedeline yansıtılacağını, dolayısıyla böyle bir kesişmenin 980 esas itibarıyla tüketici yararına olacağını öne süren görüşler de mevcuttur. Elektrik dağıtım özelleştirmeleri sürecinde ÖİB ile yapılan görüşmeler kapsamında, hem doğal gaz hem elektrik şebeke faaliyetleri gösteren şirketlerin, elde ettikleri sinerjiden dolayı maliyetleri düşürme fırsatı yakaladıkları ve bunun, toplam maliyetlerde %5-10 civarında bir azalmayı mümkün kıldığı belirtilmektedir. Söz konusu sinerjinin %63'ünün çakışmadan dolayı değil genel olarak ölçek ekonomilerinden kaynaklandığı, başka bir ifadeyle, farklı bölgelerde şebekeler söz konusu olsa bile bu sinerjinin mümkün olduğu; geriye kalan %37 oranındaki sinerjinin ise, aynı bölgedeki dağıtım faaliyetlerinin tek teşebbüs tarafından gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Buradan hareketle, aynı bölgedeki şebekelerin tek teşebbüs tarafından yürütülmesinin, yaratılan 990 sinerji bakımından dağıtım maliyetlerinin %2-4 oranında düşürdüğü görülmektedir. Çakışmanın olumlu yönlerinin ağır bastığını öne süren bu görüşte, aşağıdaki argümanlar öne çıkmaktadır:

- Şebekelerin aynı teşebbüs tarafından yürütülmesi maliyetlerde %2-4 arası bir azalmaya yol açacaktır.
- Çakışmanın ölçeği arttıkça, maliyetlerdeki düşüş oranı da artacaktır.
- Dağıtım faaliyetleri ve dağıtım bedelleri tarifeye bağlı olduğu için, düzenleyici kurum tarafından, maliyetlerdeki bu düşüşün tüketiciye yansıtılması imkanı bulunmaktadır.
- İki şebekenin gerek teknik gerekse organizasyonel bakımdan tam entegrasyonunu sağlamaktaki zorluklar, bu durumun giriş engeli olarak 1000 kullanılmasını güç getirmektedir.

Bu noktada, yakınsayan elektrik ve doğal gaz dağıtımının bazı bölgelerde kesişmesi konusunun hangi ölçekte olursa olsun izin verilemez bir durum olarak değerlendirilemeyeceği, söz konusu kesişmelerde, konunun olumlu ve olumsuz etkilerinin ortaya konularak her dosya bazında muhakeme kurallarının (rule of reason)

10-22/298-108

uygulanmasının yerinde olacağı anlaşılmaktadır. Bu yönde yapılacak değerlendirmede dikkate alınması gereken unsurlar şunlar olmalıdır:

- i. Türkiye Serbestleşme Süreci
- ii. Düzenleyici Kurumun Rolü
- 1010 iii. Son Tüketici Yararı – Kesişmenin Fiyata Etkisi
- iv. Potansiyel Rekabet

i. Türkiye Serbestleşme Süreci

Daha önceki bölümlerde de sık sık tekrarlandığı üzere, Türkiye elektrik ve doğal gaz sektörleri serbestleşme süreci içindedir. Bu nedenle, yakınsayan pazarlar olmaları sebebiyle aynı bölgedeki elektrik ve doğal gaz şebekelerinin tek elde toplanmasının hakim durum değerlendirmesinde bir sorun yaratıp yaratmadığı hususu da sektörlerin fiili durumları üzerinde yapılan değerlendirmeleri değil; özellikle Avrupa ülke örneklerinde yaşanan serbestleşme tecrübesi ve bu tecrübe kapsamında ortaya çıkan literatüre dayanılarak yapılan değerlendirmeleri kapsamaktadır. Bu değerlendirmeler de, 1020 ancak geçiş döneminin ardından (mevcut mevzuat kapsamında 2013 yılından itibaren) elektrik ve doğal gaz perakende piyasalarının rekabete açılacak olması hedefi çerçevesinde yapılmaktadır. Hiç şüphesiz, piyasalarda rekabetin korunması bakımından 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında ex ante olarak yapılan birleşme-devralma değerlendirmelerinde, piyasanın geleceğine dönük değerlendirmeler de etkin ve anlamlıdır. Ancak, bu noktada piyasaların geleceğine dönük değerlendirmelerde kısa, orta ve uzun dönem beklentilerin bir bütün olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Bu durumda, yakınsayan pazarlara ilişkin değerlendirmelerde olduğu üzere Avrupa ülkelerinin tecrübelerini dikkate almak yerinde olacaktır. Gerek Avrupa Komisyonu ve gerekse üye ülkelerin rekabet hukuku uygulamalarında da elektrik ve doğal gaz 1030 sektörlerine ilişkin ilgili pazar ve ilgili ürün pazarı tanımlarının serbestleşme süreci ile birlikte değişikliklere uğradığı görülmektedir. Örneğin, Almanya uygulamalarında, hanehalkı ve küçük ticari işletmelere yapılan satışlar bakımından genellikle şehir ve belediyelere yönelik coğrafi pazar tanımları yapılırken, son dönemde, bu tanımın ulusal ölçekte genişletilmesi yönünde bir yaklaşımın başladığı görülmektedir. Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında da, fiili durumda sektörün rekabetçi yapısında ağırlıklı olarak, az sayıda ve dikey bütünleşik firmanın faaliyet gösterdiği bir yapının söz konusu olduğu anlaşılmaktadır.

Şöyle ki; Almanya piyasa yapısına bakıldığında, üretimin yaklaşık %70'ini elinde bulunduran dört teşebbüsün, perakende seviyesinde de pazar payı bakımından aynı 1040 orana ulaştığı görülmektedir. Almanya'da bu dört teşebbüsün dışında 800'den fazla elektrik dağıtım ve perakende şirketi ile 700'e yakın küçük belediyelere ait doğal gaz dağıtım ve perakende şirketinin olduğu bir yapı söz konusudur. İtalya'da, üretimde yoğunlaşma görece düşük olup, Enel'in %25 ile en büyük paya sahip olduğu, bununla birlikte dağıtım ağının büyük bölümünün ve perakende satışların yaklaşık %50'sinin Enel tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Doğal gaz piyasaları bakımındansa ENİ, Enel ve Edison'un tedarik pazarının yaklaşık %75'ini kontrol ettiği, buna karşın perakende seviyesinde ENI ve ENEL'in toplam pazar paylarının %60'a yaklaştığı görülmektedir.

Ülke örneklerine ilişkin bölümde belirtildiği üzere, perakende piyasalarının rekabete 1050 açılmasında en fazla yol kateden ülke olan İngiltere'de dahi, şebeke sahipliği bakımından dağıtım bölgelerinin kesişmesi konusu 2010 yılında hazırlanma aşamasında olan politika belgesi kapsamında tartışmaya açılmıştır. Dağıtım şebekelerinin kesişmesinin rekabet hukuku kapsamında değerlendirmeye tabi tutulduğu ülkelerden biri İspanya'dır. 2008 yılında yetkili otoriteler tarafından değerlendirilen Gas Natural/Union Fenosa devralması örneğinde de, Gas Natural'in, İspanya doğal gaz dağıtım faaliyetlerinin neredeyse tamamını elinde tutan teşebbüs; Union Fenosa'nın ise

10-22/298-108

1060 elektrik dağıtımının %14'ünü elinde tutan teşebbüs olduğu görülmektedir. Bütün bu örnekler de göstermektedir ki, perakende piyasasında oluşması beklenen rekabetçi yapı, esas itibarıyla, elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki değer zincirlerinin farklı aşamalarında da faaliyet gösteren sınırlı sayıda teşebbüsler arasında gerçekleşmektedir.

1070 Avrupa örnekleri bakımından dikkate alınması gereken bir nokta da, bu ülkelerde altyapı çalışmalarının büyük ölçüde tamamlanmış olmasıdır. **Türkiye örneğinde ise, doğal gaz piyasasının büyük bölümünün henüz yatırım aşamasında olduğu ve tam olgunlaşmadığı, elektrik piyasalarının, olgunlaşmış olmakla birlikte, dağıtım faaliyetleri bakımından bir takım yatırımlara ihtiyaç duyduğu bir yapı mevcuttur. Ayrıca, elektrik piyasaları bakımından, dağıtım faaliyetlerinde gerçekleşen kayıp-kaçak oranlarının yüksekliğinin de, dağıtımda etkinliğin sağlanmasının, Türkiye bakımından, Avrupa ülkelerine kıyasla daha öncelikli hale gelmesine sebep olmaktadır.**

ii. Etkinlik - Son Tüketici Yararı – Kesişmenin Fiyata Etkisi

Yukarıda da belirtildiği üzere, elektrik ve doğal gaz yakınsamasına ilişkin değerlendirmede, özellikle elektrikte yüksek kayıp-kaçak oranları ile doğal gazda dağıtım ağını yaygınlaştırmaya ilişkin yatırım gereksinimi, Türkiye bakımından, konunun değerlendirmesinde “sinerjiden dolayı sağlanabilecek etkinlikler” konusunun önemini artırmaktadır. Bu durumda, yakınsamadan dolayı perakende seviyesinin serbestleşmesi sürecinde oluşabilecek olumsuzluklar ile, aynı bölgedeki iki şebekenin entegrasyonunun sağladığı etkinlikten kaynaklanan maliyet avantajlarının değerlendirilmeye tabi tutulması gerekmektedir.

1080 Şüphesiz, bu yönde oluşacak etkinliğin tarifelere yansıtılması, tüketici bakımından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Bununla birlikte, dağıtım ve perakende satış faaliyetleri, geçiş döneminin sonuna kadar bütünleşik bir yapıda olsa da, perakende faaliyetlerinin, geçiş döneminin ardından hukuki ayırıştırmaya tabi tutulacağı görülmektedir. Bu noktada, tüketiciye yansıyan fiyat içerisinde dağıtım hizmet bedelleri tarifeye bağlı olsa da, satın alınan enerjinin bedelini rekabetçi yapı belirleyecektir. Dolayısıyla, aynı bölgedeki elektrik ve doğal gaz şebekesinin tek bir teşebbüs elinde toplanmasının etkilerinin değerlendirmesinde; dağıtım hizmet bedellerinde sinerjiden dolayı yaşanabilecek olumlu katkı ile potansiyel rekabetin ortadan kalkmasının enerji bedeline olumsuz etkisinin karşılaştırmaya tabi tutulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

1090 Bu yönde bir karşılaştırmada ortaya çıkan ilk zorluk; sinerjiden kaynaklanan maliyetlerdeki düşüş hesaplanabilir nitelikteyken (%2-4 oranında), potansiyel rekabetin ortadan kalkmasının ileride fiyatları ne şekilde etkileyeceğine ilişkin bir hesaplama yapılmasının mümkün olmamasıdır. **Bu nedenle, yapılacak değerlendirmede, Türkiye elektrik ve doğal gaz sektörlerinin perakende piyasalarının rekabete açılması ile birlikte, hedeflenen yapıda hangi ölçekteki bölge ya da şehirlerin, potansiyel perakende teşebbüslerin oluşmasını sağlayacağını, ayrıca hangi ölçekteki çakışmaların potansiyel olarak bir perakende teşebbüsünü ortadan kaldıracığının göz önünde bulundurulması gerekecektir. Bu yaklaşım, esas itibarıyla, küçük ölçekli şehirlerdeki çakışmalarda ölçek ekonomisinin sağlanarak etkinliğin artırılmasının ön planda tutulması, büyük ölçekli şehirlerde ise, çakışmanın ortadan kaldıracığı potansiyel rekabetin değerlendirmede dikkate alınması sonucunu doğurmaktadır.**

iii. Potansiyel Rekabet

Bir önceki bölümde de görüldüğü üzere, bildirim konu işlemin Kanun'un 7. maddesi kapsamında değerlendirmesinde kilit noktayı potansiyel rekabet konusu oluşturmaktadır.

10-22/298-108

Potansiyel rakipleri konu alan birleşmeler, birleşme olmasa idi gerçek rakip olacakları varsayılan veya zaten pazardaki rekabet üzerinde etkisi bulunan teşebbüsleri konu almakla, yatay rekabete işaret etmektedir. Potansiyel rekabet teorisi, birleşme sırasında ilgili pazarda faaliyette bulunmamasına rağmen, konumu itibarıyla bu pazara girebilecek durumda olan ve dolayısıyla potansiyel rakip olan bir teşebbüsün, birleşme yoluyla pazara girmesi sebebiyle, pazardaki teşebbüsler üzerindeki etkisinin ortadan kalkacağına işaret etmektedir. Bu etkinin ortadan kalkmasıyla, pazarda yer alan teşebbüsler, üzerlerinde daha az bir rekabetçi baskı hissedecekler ve hakim durumda olan teşebbüslerin pazar gücü daha da artacaktır. Söz konusu teori daha ziyade aynı ürün pazarında ama farklı coğrafi pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından söz konusu olmakla birlikte, ilişkili ya da komşu pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından da gündeme gelmiştir.

Avrupa Birliği uygulamaları açısından potansiyel rekabetin birleşme ve devralmalar bağlamında kısıtlanmasına ilişkin hususlar Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı 2004/C 31/03 sayılı "Teşebbüsler Arası Birleşmelerin Kontrolü Kapsamında Yatay Birleşmelerin Değerlendirilmesi Rehberi"nde (Rehber) de konu edilmiştir. Rehberde "Potansiyel Rakip ile Birleşme" başlığını taşıyan 58-60. paragraflarında ilgili pazarda faaliyet gösteren bir teşebbüsün o pazardaki potansiyel bir rakibi devralmasının, aynı pazarda faaliyet gösteren iki rakibin birleşmesine benzer şekilde koordinasyon doğurucu olan veya olmayan rekabeti bozucu etkilere neden olabileceği belirtilmiştir. Söz konusu rekabeti bozucu etkilerin ortaya çıkabilmesi için potansiyel rakibin ilgili pazara girmesini kolay kılacak ve önemli batık maliyetler yaratmayacak varlıklara sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Rekabeti kısıtlayacak bu etkilerin özellikle, devralınan tarafın gerekli batık maliyetleri üstlenmeye olan yatkınlığının yüksek olduğu alanlarda ortaya çıkabileceği ifade edilmiştir. Bahse konu Rehber, bu çerçevede potansiyel bir rakibin devralınmasının rekabeti kısıtlayıcı ciddi etkiler yaratabilmesi için iki temel unsurun varlığının aranması gerektiğini vurgulamıştır:

- Potansiyel rakibin hali hazırda ciddi bir rekabetçi etki unsuruna sahip olması ya da etkin bir rekabetçi güç olabilme ihtimali.
- Yeterli rekabetçi baskı yaratabilecek yeterli sayıda başka potansiyel rakibin olmaması.

Bir elektrik dağıtım bölgesindeki en büyük potansiyel rakibin aynı bölgede görevli doğal gaz dağıtım şirketi olduğu yukarıda aktarılan örnek ve analizlerde ortaya konmaktadır. Bu bağlamda söz konusu devir çerçevesinde Rehber'in ilk şartının sağlandığı öne sürülebilir. Öte yandan, bir elektrik dağıtım bölgesinde görevli teşebbüsün perakende elektrik satışı pazarındaki potansiyel rakiplerinin sadece o bölgede görevli doğal gaz dağıtım şirketi değil –elektrik piyasasının serbestleştirilmesinden beklenen piyasa tasarımı kapsamında- başka bölgelerdeki elektrik dağıtım şirketlerinin de olabildiği görülmektedir. Bu durumun, devam etmekte olan özelleştirme sürecinde söz konusu olabilecek şebeke çakışmalarının doğrudan yasaklanması yerine, dosya özelinde alıcı tarafların özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya çıkardığı açıktır.

ABD uygulamaları bakımından 'Potansiyel Rekabet Doktrininde' gerçek ve algılanan potansiyel rekabet olmak üzere iki başlık açmak mümkün olmakla birlikte, birleşmeler kapsamındaki uygulamalarda, 'algılanan potansiyel rekabet' argümanına ağırlık verildiği görülmektedir. Algılanan potansiyel rekabet teorisi; bir pazarda fiilen bulunmamasına rağmen, pazarın kıyısında olduğu kabul edilen, pazardaki diğer teşebbüsler tarafından pazara her an girebileceği düşünülen ve dolayısıyla bu pazardaki fiyatların artmasına engel teşkil eden bir teşebbüsün, pazardaki mevcut rekabet yapısını değiştirmeyecek bir birleşme ile bu pazara girmesi durumunda, önemli potansiyel bir rakibin eliminasyonu sebebiyle fiyatların artabileceği argümanına dayanmaktadır.

10-22/298-108

1160 Gerek Komisyon uygulamalarında gerekse ABD uygulamalarında potansiyel rekabet teorisi kapsamında aynı ürün pazarında olmasa da ilişkili ya da komşu pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüsler de potansiyel rakip olarak kabul ediliyorsa da, söz konusu teori daha ziyade aynı ürün pazarında ama farklı coğrafi pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından gündeme gelmektedir. Elektrik ve gaz şebekelerinin birbirine potansiyel rakip olduğunun ortaya konduğu İngiltere örneğine geri dönülecek olursa, bir bölgedeki elektrik dağıtım şebekesinin tek potansiyel rakibinin gaz dağıtım şebekesi olmadığı, diğer bölgelerdeki elektrik dağıtım şebekelerinin de potansiyel rakip olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

1170 Bu değerlendirmeler kapsamında, rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının ortaya konulması gereken etki analizi bakımından, küçük ölçekli bir bölgede dahi olsa şebekeler arasındaki çakışmanın Kanununun 7. maddesi kapsamında değerlendirilmesinde, öncelikle devir işlemini gerçekleştiren teşebbüse ve devralınan bölgeye ilişkin dosya bazında değerlendirmeler yapılması gerektiği ortadadır. Bu değerlendirmelerde şu iki noktanın öne çıktığı görülmektedir:

- Devralan tarafın elektrik ya da doğal gaz dağıtımını bakımından ülke bazında ne kadar yaygın bir ağa sahip olduğu ve bu alanlarda yeni girişleri yapabilecek potansiyel perakende şirketlerinin mevcudiyeti,
- Devre konu çakışan bölgenin ölçek itibarıyla aynı bölgedeki diğer şebeke faaliyetine ya da aynı faaliyet alanı bakımından diğer bölgelere ciddi potansiyel rakip oluşturabilecek olması.

iv. Düzenleyici Kurumun Rolü

1180 Birleşme devralmalar kapsamında potansiyel rekabete dayalı değerlendirmeler esas itibarıyla kısa dönem/uzun dönem perspektifine dayanmaktadır. Bu değerlendirmelerde mevcut durumda potansiyel rakibe ilişkin değerlendirmeler dahi geleceğe dair bir takım öngörülerini gerektirmekteyken, dağıtım özelleştirmeleri kapsamında perakende piyasalarındaki rekabete ilişkin değerlendirmeler, geçiş dönemi sonrasına ilişkin öngörülerini kapsamaktadır.

1190 Daha önceki bölümlerde serbestleşmeye yönelik genel politikalar ve mevzuat bakımından mevcut temel kavramlar üzerinden geçiş dönemi sonrasına yönelik değerlendirmeler yapılmış olsa da, gerek elektrik gerekse doğal gaz perakende piyasası bakımından henüz geçiş döneminin içinde olunmasından dolayı, mevzuat ve piyasa yapısının şekillenmesi bakımından belirsizlikler oldukça fazladır. Bu geçiş dönemi boyunca birincil mevzuat kapsamında yapılabilecek yeni düzenlemeler ve EPDK tarafından yapılacak ikincil mevzuat çalışmalarının, geçiş dönemi sonrasında oluşacak piyasa tasarımı belirleyici olacağı açıktır. Elektrik ve doğal gaz dağıtım ve perakende faaliyetlerinde geçiş döneminin ardından, işleyen rekabetçi bir yapının belirlenmesi için;

- Şeffaflık
- Hukuki ayrıştırmanın nasıl uygulanacağı
- Müşteri bilgilerine ulaşım
- 'Son Çare' (last resort) uygulamalarının kapsamı
- 1200 • Yerleşik firmalara yönelik yapısal ve davranışsal kısıtlamalar
- Fiyat tarifeleri

ve benzeri konularda düzenleme yapma gerekliliği bulunmaktadır. Şüphesiz, şebekelere ilişkin bir kesişme olsun ya da olmasın, bu dağıtım bölgelerinde perakende seviyesinde oluşması beklenen rekabet bakımından en önemli unsur, geçiş dönemi boyunca EPDK tarafından hazırlanacak ikincil mevzuattır. Bu noktada, özellikle kesişmeden kaynaklanacak etkinlik ve dolayısıyla maliyetlerde yaşanacak azalmanın, EPDK tarafından tarifelere yansıtılması da önem kazanmaktadır. Buna ilaveten, serbestleşme

10-22/298-108

1210 sürecinde gerek özelleştirmeler gerekse mevzuat değişiklikleri bakımından Rekabet Kurumunun sürece zamanında dahil edilmesi, sürecin etkin bir şekilde sürdürülmesi bakımından önem kazanmaktadır.

c.7. Yakınsama Kapsamında Taraplara İlişkin Değerlendirme

1220 Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere; birleşme-devralmalar çerçevesinde elektrik ve doğal gaz dağıtım faaliyetlerinin kesişmesi halinde bu iki faaliyetin yakınsayan pazarlar olmasından ötürü rekabetçi yapı bakımından ortaya çıkabilecek sorunların değerlendirmesinde, özellikle küçük ölçekli kesişmeler bakımından doğrudan yasaklamanın yerinde olmayacağı görülmektedir. Her ne kadar kesişen bölgelerdeki perakende piyasası bakımından bu iki faaliyet birbirlerinin potansiyel rakipleri olsalar da, tek potansiyel rakip olarak değerlendirilmeleri söz konusu değildir. Bir elektrik dağıtım bölgesinde görevli teşebbüsün perakende elektrik satışı pazarındaki geçiş dönemi sonrası faaliyetleri bakımından, (elektrik piyasasının serbestleştirilmesinden beklenen piyasa tasarımı kapsamında) başka bölgelerdeki elektrik dağıtım şirketlerinin de potansiyel rakip olduğu görülmektedir. Bu durum, doğal gaz faaliyetleri bakımından da geçerlidir.

1230 Dolayısıyla, sadece çakışma olmasının, söz konusu devir işleminin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak bir işlem olarak değerlendirilmesi için yeterli olmadığı görülmektedir. Şüphesiz bu değerlendirme, yakınsayan pazarlar kavramının ve aynı bölgedeki şebekelerin tek teşebbüste toplanmasının Kanun'un 7. maddesi kapsamında hiçbir şekilde sorun oluşturmayacağı anlamına gelmemelidir. Devir işleminin alıcı tarafının mevcut elektrik ve doğal gaz piyasalarındaki konumu, ülke çapında her iki sektörün perakende piyasaları bakımından nasıl bir yapılanmanın olduğu (diğer potansiyel rakiplerin durumu) ve kesişen bölgeye ilişkin devir işleminin gerçekleşmesinin hangi ölçekte bir potansiyel rakibi ortadan kaldırmakta olduğu gibi unsurların dikkate alınması sonucu, devir işlemine ilişkin piyasanın rekabetçi yapısında rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracağı dolayısıyla izin verilemeyeceği değerlendirilmesi yapmak da mümkündür.

1240 Bu noktada Türkiye elektrik ve doğal gaz dağıtım faaliyetlerine ilişkin yapıya bakıldığında; bir yanda gerekli alt yapı yatırımları kamu tarafından tamamlanmış olan ancak özelleştirme süreci içinde özel sektöre devir süreci devam etmekte olan elektrik dağıtımı, diğer yanda ise hali hazırda özel sektör teşebbüslerinin görevlendirildiği ancak çoğu bölgesinde halen alt yapı yatırım süreci devam etmekte olan doğal gaz dağıtım faaliyetleri söz konusudur.

Daha önce ifade edildiği üzere AKSA'nın kontrolünü elinde tutan Kazancı Holding, ANADOLU DOĞAL GAZ Grubu bünyesinde yer alan şirketlerin çoğunluk hisselerini devralmak üzere Rekabet Kurulu'ndan izin almıştır. Dolayısıyla, yapılacak değerlendirmelerde ANADOLU DOĞAL GAZ Grubu'nun da yer alması yerinde olacaktır.

1250 Daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, Türkiye doğal gaz piyasasının gelişimi bakımından mevcut durumda talep tarafında ağırlıklı olarak elektrik üreten doğalgaz çevrim santrallerinin yer aldığı, serbest olmayan abone niteliğindeki tüketicilerin ise Türkiye tüketiminin %22'sini oluşturduğu görülmektedir. Bu noktada, gerek Kazancı gerekse ANADOLU DOĞAL GAZ Grubunun bölgeler itibarıyla abonelere ve serbest müşterilere yapmış oldukları satışları değerlendirmek gerekmektedir. Kazancı Grubu ve ANADOLU DOĞAL GAZ Grubu kapsamındaki şirketlerin yapmış oldukları satışlara ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır:

10-22/298-108

Tablo 17: Kazancı Grubu ve Anadolu Doğalgaz Grubu 2008 yılı satışları

	Abone (sm ³)	Serbest Tüketici (sm ³)	TOPLAM
ANADOLU DOĞALGAZ GRUBU			
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
SİDAŞ	(.....)	(.....)	(.....)
TRAKYADAŞ	(.....)	(.....)	(.....)
GEMDAŞ	(.....)	(.....)	(.....)
BADAŞ	(.....)	(.....)	(.....)
ELAZIĞ	(.....)	(.....)	(.....)
TAMDAS	(.....)	(.....)	(.....)
OVAGAZ	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM	(.....)	(.....)	(.....)
KAZANCI GRUBU			
BEYGAZ	(.....)	(.....)	(.....)
MANİSA	(.....)	(.....)	(.....)
VAN	(.....)	(.....)	(.....)
BALGAZ	(.....)	(.....)	(.....)
DERGAZ	(.....)	(.....)	(.....)
ÇANAKKALE	(.....)	(.....)	(.....)
ORDU	(.....)	(.....)	(.....)
RİZE	(.....)	(.....)	(.....)
MALATYA	(.....)	(.....)	(.....)
URFA	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM	(.....)	(.....)	(.....)
GENEL TOPLAM	(.....)	(.....)	(.....)

1260 Türkiye toplam tüketimi 2008 yılı itibarıyla 35.638 milyar sm³'dir. Kazancı Grubu ve ANADOLU DOĞAL GAZ Grubu'nun toplam satış miktarının (.....) m³ ile Türkiye toplam tüketiminin %(....) oluşturduğu görülmektedir. İki grubun Türkiye genelinde serbest olmayan müşterilere satışlardaki payının ise %(....) kaldığı görülmektedir. Oldukça düşük seviyede kalan bu pay şüphesiz tek başına anlamlı değildir, çünkü, daha önce de belirtildiği üzere mevcut durumda halen bazı bölgelerdeki alt yapı çalışmaları devam etmektedir ve bu pay yatırımların tamamlanması halinde farklılık gösterebilecektir. Bu noktada, Kazancı Grubu ve ANADOLU DOĞAL GAZ Grubu bünyesinde toplam 21 adet doğal gaz dağıtım bölgesinin bulunmasının da potansiyel rekabet üzerindeki etkileri bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, adet olarak 60 bölgeden 21'inin Kazancı Holding'e ait olmakla birlikte, doğal gaz perakendesinde potansiyeli oluşturacak bölgelerin esas itibarıyla büyük tüketim miktarına sahip bölgeler olacağı değerlendirilmektedir. Sektörde potansiyel rekabeti oluşturabilecek bölgeler bakımından, özelleştirilecek olan İstanbul ve Ankara ile İzmir (Kolin), İzmit (GDF) Bursa - Kayseri (EWE) gibi büyük illeri elinde bulunduran teşebbüsler ve yine çok sayıda ili elinde bulunduran Energaz'ın mevcut olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, her ne kadar Kazancı Holding'in sahip olacağı 20 adet bölge adet olarak Türkiye toplamının yaklaşık üçte birini oluştursa da, ileride oluşacak doğal gaz perakende pazarı bakımından potansiyel rekabeti oluşturacak yapı bakımından yeterli sayıda teşebbüs bulunmaktadır.

1270 Elektrik dağıtım ve perakende satış faaliyetleri bakımından konu değerlendirildiğinde, daha önce belirtildiği üzere bu alan halen özelleştirme sürecindedir. Bu süreçte Kazancı Holding'in mevcut elektrik dağıtım faaliyeti bulunmamaktadır. Bu dosya kapsamında devre konu olan ÇORUH'un bütün dağıtım şirketleri içindeki payı %1,66'dır. Kazancı Holding'in ÇORUH'un yanısıra YEŞİLİRMAK ve OSMANGAZİ bölgelerini de alması durumunda dahi bu oranın %12,61 olacağı görülmektedir.

1280 Bu değerlendirmeler kapsamında, görece doğal gazda daha güçlü bir konumda olan Kazancı Holding'in her iki piyasa bakımından da geçiş dönemi sonrası perakende piyasalarının oluşmasında potansiyel perakende satış firması olacak bir yapılanma

10-22/298-108

1290 içinde olduğu görülmektedir. Bu noktada, her iki piyasanın dağıtım ağında faaliyetleri bulunan Kazancı Holding'in, devir işleminin gerçekleşmesiyle bu iki faaliyetin kesiştiği bölgeler bakımından hangi ölçekte bir potansiyel rekabeti ortadan kaldırdığının değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Bu noktada ÇORUH elektrik dağıtım bölgesinde Kazancı Holding'in elinde bulunan ve dolayısıyla çakışmaya konu olan şehirlerin Giresun, Gümüşhane, Rize ve Trabzon olduğu görülmektedir. Söz konusu kesişmelerin gerek nüfus gerekse abone sayıları bakımından oldukça küçük ölçekli illerde ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, her ne kadar Kazancı Holding mevcut durumda yaygın doğal gaz ağına sahip bir teşebbüs olsa da, devre konu ÇORUH bakımından çakışmaya tabi olan bölgelerin ölçek olarak serbestleşme sürecinde rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde potansiyel rekabetin ortadan kalkmasına neden olmayacağı değerlendirilmektedir.

H.3.3. İhale Şartnamesinin 20. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

1300 ÇORUH'un özelleştirilmesine ilişkin 17.4.2009 tarihli ihale şartnamesinin "devir ve teslim" başlıklı 20. maddesi ile, ihale sonucu ÖYK kararının ardından yapılacak devrin, en az %51'ini ihaleye teklif veren teklif sahibinin oluşturacağı şirket ile tamamlanması öngörülmektedir. Söz konusu hüküm şu şekildedir;

"İhale sonucunda ÖYK tarafından tüzel kişiye satışın yapılmasına karar verilmesi halinde, Teklif Sahibi'nin talebi durumunda idarece belirlenecek süre içerisinde sermayesinin en az % 51'ini (elli bir) ihaleye teklif veren teklif sahibinin oluşturacağı bir anonim şirket kurulacak ve Hisse Satış Sözleşmesi bu surette kurulacak anonim şirket ile yapılacaktır.

1310 *İhale sonucunda ÖYK tarafından Ortak Girişim Grubu'na satışın yapılmasına karar verilmesi halinde, İdarece belirlenecek süre içinde, Ortak Girişim Grubu Beyannamesindeki pay oranları esas olmak üzere sermayesinin en az % 51'ini (ellibir) ihaleye teklif veren Ortak Girişim Grubu üyelerinin oluşturacağı bir "Anonim Şirket" kurulacak ve Hisse Satış Sözleşmesi bu surette kurulacak anonim şirket ile yapılacaktır.*

İhale sonucunda Teklif Sahibi'nin kuracağı ve sermayesinin en az % 51'ini (elli bir) Teklif Sahibi'nin oluşturacağı anonim şirketteki diğer hissedarların Rekabet Kurulundan ve EPDK nezdinde Kurul'dan İdare'ce belirlenecek süre içinde izin ve onay alması ve İdareye başvurması gerekmektedir."

1320 Hiç şüphesiz, ihale şartnamesinin 20. maddesi ile teklif sahibine verilen hakkın kullanılması aşamasında en az % 51'i teklif sahibi tarafından oluşturulacak yeni tüzel kişideki diğer hisselerin farklı bir teşebbüse ait olması ve bir kontrol değişikliğinin söz konusu olması halinde, bu işlemin yeni bir devir işlemi olarak ele alınması ve 4054 sayılı Kanunun 7. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmeye yeni oluşuma izin verilip verilmeyeceğinin değerlendirilmesi gerekecektir. Yeni kurulacak anonim şirketin hissedarları içinde Teklif Sahibi dışında rekabet hukuku çerçevesinde farklı bir teşebbüsün bulunmaması halinde ise söz konusu işlemin yeni bir devir işlemi olarak bildirilmesine gerek olmadığı, mezkûr bildirim kapsamında verilen kararın yeterli olduğu düşünülmektedir¹¹. Bu nedenle, bu özelleştirme kapsamında, ÖYK kararının ardından YEŞİLİRMAK hisselerini devralacak şirketin hisselerinin % 51'inin Teklif Sahibine ait olması ve kontrolün de Teklif Sahibine ait olması durumunda anılan durumun yeni bir işlem olarak nitelendirilemeyeceği; ancak devralacak yeni şirket içerisinde Teklif Sahibi 1330 dışında başka teşebbüslerin bulunması ve bunlarla ortak kontrole sahip olunması durumunda bu işleme ilişkin olarak bildirim yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

¹¹ Nitekim ADÜAŞ'ın Zorlu Grubu'na devri işleminde İhale Şartnamesi'nde bulunan benzer hükümden dolayı kurulan yeni anonim şirketin devir sözleşmelerini imzalaması aşamasında yapılan bildirim kapsamında Kurul, işlemin 4054 sayılı Kanun ve 1997/1 sayılı Tebliğ kapsamında olmadığına karar vermiştir.

I. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesinin blok olarak satış yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında söz konusu hisselerin AKSA Elektrik Perakende Satış A.Ş. tarafından devralınması işleminin, 4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"un 7. maddesi ve 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" kapsamında izne tabi olduğuna,
2. Adı geçen teklif sahibi tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda aynı Kanun maddesinde belirtilen nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece ilgili pazarda rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 11.3.2010 tarih ve 10-22/298-108 Sayılı Kararına

KARŞI OY GEREKÇESİ

Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hisselerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında ihaleye katılan AKSA Elektrik Perakende Satış A.Ş. tarafından devralınması işleminin 4054 sayılı Kanununun 7. maddesi kapsamında hâkim durum yaratmayacağı veya mevcut hâkim durumun güçlendirilmesi sonucunu doğurmayacağından bahisle, mezkur teşebbüsün teklif sahibi AKSA A.Ş. tarafından devralınmasına izin verilmesinde bir sakınca bulunmadığına ilişkin 11.03.2010 tarih ve 10-22/298-108 sayılı Kurul kararına aşağıda açıklanacak sebeplerden dolayı iştirak etmem mümkün olmamıştır.

Bilindiği gibi, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun amacı 1/1. maddesinde, *“Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması”* şeklinde açıklanmıştır. Madde lafzından da açıkça anlaşıldığı üzere, 4628 sayılı Kanunda rekabetçi bir elektrik piyasası öngörülmüştür.

Aynı Kanununun 3. maddesi ise, dağıtım şirketlerinin üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 01.01.2013 tarihinden itibaren *ayrı tüzel kişilikler* altında yürütmeleri hükmünü amirdir. Kanun *“serbest olan”* ve *“serbest olamayan”* tüketici ayrımı getirerek, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlama görevini Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna (EPDK) vermiştir. Kanununun 5. maddesine göre EPDK bu limitleri her yılın Ocak ayının sonuna kadar belirlemek ve kamuya duyurmak zorundadır.

Kısaca ifade edilecek olursa, 4628 sayılı Kanunun yukarıda sözü edilen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; rekabetçi olması beklenen elektrik üretimi ve perakende satışının, doğal tekel niteliğinde, regüle edilen bir şebeke faaliyeti durumundaki elektrik dağıtım faaliyetinden hukuki olarak ayrıştırılarak, rekabetçi bir elektrik üretim ve perakende satış piyasası için gerekli altyapının hazırlanmasına çalışıldığı; serbest tüketici limitlerinin düşürülmesi ile de, tüketicilerin, tedarikçilerini seçme serbestisine kavuşturulmalarının ve yine bu yolla, rekabetçi bir elektrik perakende satış piyasasının oluşturulmasının amaçlandığı görülmektedir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 7. maddesi uyarınca; *“Bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır.”* Görüldüğü gibi kanun koyucu tarafından, hâkim durumun yaratılması veya güçlendirilmesi yoluyla rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran birleşme ve devralma işlemleri, hukuka aykırı ve yasak olarak kabul edilmektedir.

Dosya konusu ve blok satış yöntemiyle %100'ü özelleştirilmek istenen Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.; Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane ve Rize illerini kapsayan bölgede elektrik dağıtım faaliyetinde tekel durumda olan bir teşebbüstür. Aynı şekilde anılan şirket elektrik perakende satış faaliyeti bakımından serbest olmayan tüketiciler için bu bölgenin tek tedarikçisi konumundadır. Diğer bir ifadeyle Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş., faaliyet gösterdiği bölgede “şimdilik” tedarikçisini seçme serbestisi bulunmayan küçük ticarethaneler ve hane halkı (küçük tüketiciler) bakımından da tekel durumundadır. Bu sebeple karar konusu özelleştirme işlemiyle ilk etapta devlete ait tekelin özel sektöre devrinden söz edilebilir.

Oysa 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun temel amacı rekabetçi bir elektrik piyasa yapısını tesis etmektir. Bu Kanunda öngörülen rekabetçi piyasaların oluşturulabilmesi için, kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin özel sektöre devri gerekli ise de tek başına yeterli değildir. Bunun için, özel sektöre tekel olarak devredilen, ancak yakın gelecekte rekabetçi olması öngörülen pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin tekel olarak kalmalarını engelleyecek tedbirlerin alınmasına ihtiyaç vardır. Bu çerçevede, düzenleyici otorite olan EPDK'nın yapacağı düzenlemelerle, serbestleştirilen piyasaların rekabete açılması konusunda gerekli tedbirleri alması beklenen bir husustur. Esasen 4628 sayılı Kanun ile EPDK'ya verilen görev de bunu gerektirmektedir.

Ancak, özelleştirme yoluyla serbestleştirilen piyasaların rekabete açılması sürecinde, Rekabet Kurumuna da önemli görevler düşmektedir. Rekabet Kurulu, özelleştirme işlemlerinde, ön bildirim aşamasında verdiği görüşlerle ve nihai bildirim aşamasında aldığı işleme izin verme/vermeme kararlarıyla elektrik piyasalarının, 4628 sayılı Kanunda öngörüldüğü şekilde rekabetçi kılınabilmesi doğrultusunda katkıda bulunma imkânına sahiptir.

Özelleştirme işlemine konu Çoruh Elektrik Dağıtım Bölgesinde dağıtım faaliyetini yürütmek üzere ihaleye teklif veren AKSA'nın ve AKSA'yı kontrol eden Kazancı Holding'in çoğunluk hisselerine sahip olduğu Anadolu Doğalgaz A.Ş.'nin aynı bölgede doğalgaz dağıtım lisansları da bulunmaktadır. Bu bölgede bulunan illerden Giresun, Trabzon, ve Rize illeriyle Akçaabat ve Of ilçelerinde Kazancı Grubu, Gümüşhane'de ise Anadolu Doğalgaz Grubu dağıtım lisansına sahiptir. Dolayısıyla Çoruh Elektrik Dağıtım Bölgesinde bulunan adı geçen şehirlerde elektrik ve doğalgazın dağıtımını ve pazarlanması hizmetlerinde bir “çakışma” söz konusudur.

Gerçi doğalgaz piyasasına ilişkin coğrafi pazar tanımı elektrik piyasasında olduğu gibi birkaç ili içine alacak şekilde değil, dağıtım lisanslarında belirtilen görev bölgeleri olarak yapılmış ve bu bölgeler de ekseriyetle “il merkezi” şeklinde belirlenmiştir. Doğalgaz dağıtım bölgelerinin genellikle il seviyesinde belirlendiği dikkate alındığında, bir ildeki elektrik ve doğal gaz şebekesinin aynı şirkete verilmesi o düzeydeki pazarda hâkim durum yaratılması veya güçlendirilmesi şeklinde bir yoğunlaşmaya neden olabilecektir.

Elektrik ve doğalgaz dağıtım ve pazarlama faaliyetleri arasında teknolojik yeniliklerin de katkısıyla son dönemde önemli bir yakınsama ortaya çıkmıştır. Yakınsama kavramı, bölgeler, ülkeler, endüstriler ve faaliyetler arasındaki farklılıkların azalarak benzerliklerin artmasını ifade eder. Bu çerçevede, elektrik ve doğalgaz sektörlerinde üretim, dağıtım ve pazarlama için daha önce ayrı kabul edilen altyapı ve şebekelerin kısmen veya tamamen entegrasyonunu yakınsama olarak nitelendirmek mümkündür.

Zira günümüzde artık bilgi ve iletişim sektöründeki teknolojik yenilikler, şebeke ekonomisi, enerji sektörünü serbestleştirme ve düzenlemeye yönelik süreçler ile enerji, bilgi ve iletişim endüstrisindeki müşteri talepleri çeşitli sektörler arasındaki yakınsamaya büyük bir ivme kazandırmıştır.

Bundan dolayıdır ki, doğalgaz işiyle uğraşan bir teşebbüs aynı zamanda elektrik dağıtım ve pazarlama faaliyetlerini, elektrikle iştigal eden bir teşebbüs de doğalgaz sektöründeki faaliyetleri asıl uğraş alanıyla birlikte sürdürebilmektedir.

Endüstriler arasındaki yakınsamanın iktisadi açıdan etkinlik sağlaması nedeniyle arzu edilebilir bir keyfiyet olduğu izahtan varestedir. Rekabetçi açıdan bakıldığında da kınanacak bir durum olmadığı savunulabilir. Ancak, belli bir coğrafi pazarda elektrik ve doğalgaz dağıtım faaliyetlerinin tek bir teşebbüs elinde toplanmasını, söz konusu pazarda rekabetçi bir yapının tesisi bakımından sorunsuz bir durum olarak görmek mümkün değildir. Zira eğer bir yoğunlaşma işlemi hâkim durumun yaratılması veya tahkimi sonucunu doğuruyorsa, etkinlik değerlendirmesinin rekabet hukuku bakımından önemi ikinci planda kalmaktadır.

İşbu kararda da zikrolunan ülke örneklerinden görüldüğü gibi, bir bölgede piyasanın rekabete açılması safhasında oyuna %100 pazar payı ile başlayan bir perakende satış firması, zaman içerisinde, söz konusu payın bir bölümünü başka perakende satış şirketlerine kaybetse de, çoğunlukla süper hâkim durumda kalmaya devam etmektedir. Bunun nedeni, bölgede yerleşik teşebbüs olmanın kendisine sağladığı avantajdır. Ülke örnekleri göstermektedir ki, elektrik perakende satış piyasasında, yerleşik elektrik dağıtım şirketinin en büyük ve çoğu zaman tek rakibi yine o bölgede yerleşik doğal gaz dağıtım şirketi olmaktadır. Nitekim en rekabetçi perakende satış piyasasına sahip ülkelerin başında geldiği kabul edilen İngiltere’de dahi bu tablo ile karşılaşmaktadır.

4054 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkartılan 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında 1997/1 sayılı Tebliğin 6. maddesinde, birleşme ve devralmaların değerlendirmesinde Rekabet Kurulu tarafından ilgili piyasanın yapısı ve ülke içinde veya dışında yerleşmiş olan teşebbüslerin fiili ve potansiyel rekabeti bakımından ülkedeki etkin rekabetin korunması ve geliştirilmesi ihtiyacının göz önünde tutulması öngörülmüştür. Bu hüküm dikkate alındığında; rekabete açılması istenen bir piyasada, oyuna %100 pazar payıyla başlama imkânını, o tekelin en büyük ve belki de tek potansiyel rakibine verilmesinin “hâkim durumun tahkimi” sonucunu doğuracağına şüphe yoktur.

Perakende piyasalarının rekabete açılmasında en fazla yol kat eden ülke olan İngiltere’de dahi, şebeke sahipliği bakımından dağıtım bölgelerinin kesişmesi konusunun 2010 yılında hazırlanma aşamasında olan politika belgesi kapsamında tartışmaya açıldığı ifade edilmektedir. Perakende piyasalarını rekabete açmak konusunda en fazla yol kat eden İngiltere’de bile şebeke endüstrilerindeki yakınsamanın neden olduğu çakışma olgusu üzerinde tartışılmaya değer bir konu olarak değerlendirilmektedir. Ülkemizin elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleştirilme ve rekabete açılma takviminin çoğu ülkenin gerisinde kalması, diğer ülke örneklerinin incelenip, yapılan yanlışlardan ders alınması bakımından bir fırsat olarak görülebilir. Bu durumda, diğer ülkelerin düştüğü ve ancak yeni yeni tartışmaya açtığı yanlışların ülkemizde tekrarına düşülmemelidir kanısındayım.

Çakışma sorunu, Kararda savunulan çoğunluk görüşünün aksine, büyük bölgeler için değil küçük bölgeler bakımından sorun teşkil edecektir. Zira büyük bölgelerde potansiyel rekabet imkânı daha fazla iken küçük bölgelerde, yerleşik elektrik perakende satış şirketinin tek rakibi muhtemelen yine o bölgede yerleşik doğalgaz dağıtım şirketi olacaktır. Bu nedenle Çoruh ve benzeri küçük bölgelerde elektrik ve doğalgaz dağıtım ve pazarlama faaliyetlerinin aynı teşebbüs bünyesinde olması, özellikle hane halkları ile küçük düzeydeki endüstriyel ve ticari tüketiciler bakımından ciddi şekilde endişeleri davet etmektedir.

Esasen şu an için büyük-küçük bölge ayrımı yapabilmek için elimizde uygun bir ölçüt de bulunmamaktadır. Bundan dolayı elektrik ve doğalgaz sektörlerinde çakışmaya büyük-küçük bölge ayrımı yapılmaksızın izin verilmemesi bize göre daha doğru bir tercih görünmektedir. Çünkü rekabet hukukunda, rekabeti bozucu bir işleme izin vermek yönünde yapılacak hatanın telafisi olmayacaktır. Bu durumda, rekabeti çok da büyük ölçüde kısıtlamayacak bir işleme izin verilmemesi, tersi duruma oranla daha da tercihe şayandır.

Mamafih dünya örnekleri dikkate alınarak raporda da ifade edildiği gibi elektrik ve doğalgaz piyasaları ve bu piyasalarda dağıtım faaliyeti gerçekleştiren görevli şirketler:

- Geçiş maliyetleri ve pazarlama avantajları nedeniyle görev bölgelerinde önemli bir pazar gücüne sahiptirler.
- Serbestleşmenin hemen sonrasında %100 civarında bir pazar payı ile yarışa başlamaktadırlar.
- Yüksek fiyat uygulamalarına ve rekabetin gelişmesine bağlı olarak görevli şirketlerin pazar payları zamanla azalmakla birlikte, hâkim durumlarını devam ettirmektedirler.
- Elektrik ve doğal gaz bölgelerine, diğer dağıtım bölgelerinde görevli başka teşebbüslerin girmesi zor, bağımsız girişler ise neredeyse imkânsızdır.
- Elektrik ve doğal gaz pazarında aynı bölgede görevli şirketler, birbirlerinin potansiyel veya gerçek rakibidirler.

Teklif sahibi AKSA ve onun kontrolünü elinde bulunduran Kazancı Grubunun doğalgaz dağıtım lisansına sahip olduğu şehirlerde aynı zamanda elektrik dağıtım lisansına da sahip olması, elektrik ve doğalgaz dağıtım bölgelerinde ortaya çıkan çakışmadan dolayı rekabet hukuku yönünden tecviz edilemeyecek düzeyde yoğunlaşmaya neden olacaktır. İşleme izin verilmesiyle ortaya çıkan yoğunlaşma elektrik pazarındaki hâkim durumu güçlendirirken, rekabete açılmasının önünde zorluklar bulunan doğalgaz piyasasında hem hâkim durumu güçlendirecek, hem de giriş engellerini artırabilecektir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hisselerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında ihaleye katılan AKSA Elektrik Perakende Satış A.Ş. tarafından devralınması, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ hükümleri uyarınca bir hâkim durum yaratan veya mevcut hâkim durumu güçlendiren ve böylece ilgili pazarlarda rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracağından, bildirim konusu işleme adı geçen teşebbüs yönünden izin verilmemesi gerektiği kanaatiyle çoğunlukça benimsenen Karar hükmünün 2. paragrafına iştirak etmiyorum.

Doç. Dr. Mustafa ATEŞ
Kurul İkinci Başkanı