

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2006-1-22 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 08-47/653-250  
Karar Tarihi : 24.7.2008

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : Tuncay SONGÖR, M. Sıraç ASLAN, Mehmet Akif ERSİN  
Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE

**B. RAPORTÖRLER:** İsmail Atalay YOLCU, Çiğdem ÜNAL, Harun GÜNDÜZ

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNANLAR :** - Re'sen

20

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu  
Ziya Bey Cad. No:19 06520 Balgat – Ankara

- Tüketiciler Birliği  
Demirkapı Cad. No:25/8 34160 Bayrampaşa – İstanbul

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA**

**YAPILANLAR**

- Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.  
41790 Körfez - Kocaeli

- Petrol Ofisi A.Ş.  
Eski Büyükdere Cad. No:37 34398 Maslak - İstanbul

30

- Shell&Turcas Petrol A.Ş.  
Gülbahar Mah. Salih Tozan Sok. Karamancılar İş Merkezi  
No:18 B Blok Esentepe Şişli 34394 İstanbul

- BP Petrolleri A.Ş.  
Kozyatağı Mah. Sarı Kanarya Sok. No:14 K2 Plaza  
Kat: 4-12 81090 Kadıköy – İstanbul

- Opet Petrolcülük A.Ş.  
Bulgurlu Mah. Sarıgazi Cad. No:47  
34696 Üsküdar – İstanbul

40

- Total Oil Türkiye A.Ş.  
Oycan Plaza Ayazağa Mah. Eski Büyükdere Cad.  
No:15 Kat:7 Maslak - İstanbul

**E. DOSYA KONUSU:** Akaryakıt ürünlerinin fiyatlandırılmasında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti.

**F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulu'nun 6.7.2006 tarih ve 06-47/650-M sayılı kararı uyarınca akaryakıt dağıtım sektöründe dikey anlaşmaların uygulanmasında ortaya çıkan sorunların değerlendirilmesi amacıyla bir sektör araştırması yürütülmüş olup, söz konusu araştırma sonucunda hazırlanan "Akaryakıt Sektör Raporu", 2.6.2008

50 tarih ve REK.0.05.00.00-110/75 sayılı Başkanlık Önergesi ile 30.5.2008 tarih ve 2006-  
1-22/BN-08-İAY sayılı Bilgi Notu ekinde Kurula sunulmuştur. Söz konusu Bilgi  
Notu'nun yanı sıra, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Kurum kayıtlarına  
30.5.2008 tarih ve 3368 sayı ile intikal eden başvurusunu ve Tüketiciler Birliği'nin  
Kurum kayıtlarına 4.6.2008 tarih ve 3479 sayı ile intikal eden başvurusunu 5.6.2008  
tarihli toplantısında değerlendiren Rekabet Kurulu tarafından 08-37/485-M sayı ile  
60 dosya konusu iddialara yönelik olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Söz  
konusu Kurul Kararı uyarınca yürütülen inceleme sonunda hazırlanan 15.7.2008 tarih  
ve 2006-1-22/ÖA-08-İAY sayılı Önaraştırma Raporu 22.7.2006 tarih ve  
REK.0.05.00.00-110/113 sayılı Başkanlık Önergesi ile 08-47 sayılı Kurul toplantısında  
görüşülerek karara bağlanmıştır.

**G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurulunun 6.7.2006 tarih ve 06-47/650-M sayılı  
kararı uyarınca re'sen hazırlanan "Akaryakıt Sektör Raporu"nda yer alan  
değerlendirmeler ışığında hazırlanan 2006-1-22/BN-08-İAY sayılı Bilgi Notu'nda;

*"...Fiyatlandırmada ise yapısal sorunların fiyata yansımalarının ötesinde, 4054 sayılı  
Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edilip edilmediği noktasında kuşkular  
bulunmaktadır. Bu nedenle, rafinaj pazarındaki hakim durumu güçlenen ve rafineri  
çıkışı fiyatlandırmada belirleyici olan Tüpraş ile dağıtım ve perakende satış  
aşamasındaki fiyatlandırmada etkili olan büyük dağıtım şirketleri hakkında önaraştırma  
70 yapılması gerekmektedir. Pazarın oligopolistik yapısı nedeniyle, yapılacak  
araştırmanın boyutunun, %5 ve üstünde pazar payına sahip olan 5 dağıtım şirketi ile  
sınırlı tutulmasının yeterli olduğu düşünülmektedir."*

değerlendirmesi yapılmıştır.

Ayrıca, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) başvurusunda özetle; akaryakıt  
dağıtım şirketlerinin rafinerinin fiyat değiştirdiği gün veya akabinde fiyat listelerinde  
değişikliğe gittiği ve iller bazında bildirdikleri ve bayilerce uygulanan bayi fiyatlarının  
önemli ölçüde benzerlik gösterdiği ayrıca son zamanlarda basına yansıyan bazı  
haberlerde de benzer yönde değerlendirmeler yapıldığı ifade edilmiştir.

80 Buna ilaveten, Tüketiciler Birliği'nin başvurusunda ise ülke genelinde petrol dağıtım ve  
satışı yapan en yüksek hacimli 8 firmanın petrol fiyatlarının farklı illerde dahi aynı  
olmasının, dağıtım şirketleri arasında kartelleşme oluştuğuna dair ciddi kanaatlere  
neden olduğu ve bu durumun da basına yansıdığı ifade edilmiştir.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; haklarında önaraştırma yürütülen  
Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş., Petrol Ofisi A.Ş., Shell & Turcas Petrol A.Ş., BP  
Petrolleri A.Ş., Opet Petrolcülük A.Ş. ve Total Oil Türkiye A.Ş.'nin akaryakıt ürünlerinin  
fiyatlandırılmasına ilişkin uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerine  
90 aykırılık teşkil etmediği, dolayısıyla adı geçen teşebbüsler hakkında soruşturma  
açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

## **I. YAPILAN İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Hakkında Önaraştırma Yapılan Teşebbüsler**

#### **I.1.1. Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (Tüpraş)**

Ana faaliyet konusu, sahibi olduğu rafinerilerde ham petrol işleyerek petrol ürünlerini  
sağlamak olan Tüpraş'ın ayrıntılı faaliyet konuları; ham petrol tedarik etmek, ham petrol  
rafine etmek, petrol ürünleri ihraç ve ithal etmek, petrol rafinerileri veya yeni üniteler

100 kurmak, satın almak, devralmak ve işletmek, petrokimya sanayi alanında fabrikalar, tesisler kurmak işletmek ve bu maddelerin yurtiçi ve yurtdışı ticaretini yapmak, her türlü enerji ve enerji ile ilgili sanayi alanında santraller, tesisler kurmak ve işletmek, her türlü petrol ürünleri, LPG ve doğal gazın yurt içi, yurt dışı, toptan ve perakende pazarlanması ve dağıtımını yapmaktır.

Tüpraş, Opet Petrolcülük A.Ş.'nin %40 oranındaki Aygaz A.Ş.'ye ait hisselerini 27.12.2006 tarihi itibarıyla satın almıştır. Ancak, Opet Petrolcülük A.Ş.'nin diğer hissedarlarının pay oranları da göz önünde bulundurulduğunda, ortak kontrol altında faaliyet gösterdiği görülmektedir.

### 110 I.1.2. Akaryakıt Dağıtım Şirketleri

EPDK'nın dağıtıcı lisansı verdiği toplam 47 şirket bulunmakta, bu şirketlerden en büyük pazar payına sahip olan ilk beş teşebbüsün pazar payları benzinler toplamında yaklaşık olarak piyasanın %93'ünü, motorinler toplamında ise %85'ini oluşturmaktadır. Oligopol piyasa yapısı teşkil eden akaryakıt dağıtım sektöründeki pazar payı en büyük beş teşebbüs; Petrol Ofisi A.Ş. (Poaş), Shell & Turcas Petrol A.Ş. (Shell & Turcas), BP Petrolleri A.Ş. (BP), Opet Petrolcülük A.Ş. (Opet) ve Total Oil Türkiye A.Ş. (Total)'dir. Haklarında önaraştırma yürütülen akaryakıt dağıtım şirketleri ile diğer dağıtım şirketlerinden bazılarının pazar payları ve istasyon sayıları aşağıda gösterilmektedir:

120

**Tablo 1:** Yıllar İtibarıyla Pazar Payları (Toplam Benzinler) (%)

	2003	2004	2005	2006	2007
SHELL & TURCAS	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
POAŞ	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
BP	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
OPET	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
TOTAL	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>İlk Beş TOPLAMI</b>	<b>95,08</b>	<b>95,10</b>	<b>95,03</b>	<b>94,73</b>	<b>93,73</b>
AKPET	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
ALPET	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
DİĞER	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>TOPLAM</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**Tablo 2:** Yıllar İtibarıyla Pazar Payları (Toplam Motorinler) (%)

	2003	2004	2005	2006	2007
POAŞ	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
SHELL & TURCAS	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
OPET	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
BP	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
TOTAL	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>İlk Beş TOPLAMI</b>	<b>88,54</b>	<b>88,32</b>	<b>87,93</b>	<b>87,66</b>	<b>86,31</b>
AKPET	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
ALPET	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
DİĞER	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>TOPLAM</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Tablo 3: Bayi Sayıları

	İstasyonlu	İstasyonsuz	Toplam
POAŞ	(...)	(...)	(...)
OPET	(...)	(...)	(...)
SHELL&TURCAS	(...)	(...)	(...)
BP	(...)	(...)	(...)
TOTAL	(...)	(...)	(...)
<b>TOPLAM</b>	(...)	(...)	(...)
<b>Türkiye Toplamı</b>	(...)	(...)	(...)

130 Anılan teşebbüslerin gerek sahip oldukları pazar payları gerekse bayi sayıları, bu teşebbüslerin pazardaki lider konumlarını ortaya koymaktadır. Bu değerlendirmeden hareketle sektördeki faaliyetlerin geneline hakim olmaları bakımından, anılan 5 akaryakıt dağıtım şirketi önaraştırmaya dahil edilmiştir.

## I.2. İlgili Pazar

### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Hakkında önaraştırma yürütülen teşebbüslerden Tüpraş rafinaj alanında, diğer teşebbüsler ise akaryakıt ürünlerinin dağıtım alanında faaliyet göstermektedirler. Tüpraş'ın özelleştirilmesine ilişkin Rekabet Kurulu'nun 21.10.2005 tarih ve 05-71/981-270 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nda rafinaja ilişkin olarak;

140 “Rafinaj aşamaları sonucunda en çok üretilen nihai ürün yelpazesinde; LPG, nafta, benzin, solvent, jet yakıtı, gaz yağı, motorin, kalorifer yakıtı, fuel oil-6, asfalt ve madeni yağ bulunmaktadır. Talep yönünden bakıldığında, bu ürünlerin kullanım amaçları farklıdır, dolayısıyla, tüketim noktasından bakıldığında, farklı pazar tanımlarına esas teşkil edebilecekleri görülmektedir. Ancak, devre konu olan TÜPRAŞ'ın, bu ürünlerin nihai kullanıcıya sunumu noktasında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Dolayısıyla talep yönlü bakış açısı, TÜPRAŞ'ın pazar faaliyetlerinin tanımlanması bakımından yetersizdir.

150 Arz açısından bakıldığında ise, bir rafineriden çıkacak olan nihai ürünlerin miktarları ve çeşitlerinin, rafinerinin sahip olduğu üniteleri ile teknolojik özelliklerine ve ham petrolün türüne bağlı olduğu, ancak bir rafinerinin mevcut teknolojik yapısında yenilik yapmanın hem yüksek maliyet oluşturması, hem de uzun bir zaman alması sebebiyle, rafinaj işlemine girdi olarak kullanılan ham petrolden hangi çeşit petrol ürününün ne miktarda üretileceğinin daha baştan belli ve sabit olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bir petrol ürününün üretim miktarını artırmak için girdi olarak kullanılan ham petrol miktarını da arttırmak gerekmektedir ki, bu da diğer petrol ürünlerinden de daha fazla üretilmesi sonucunu doğurmaktadır. Rafineride üretilen petrol ürünlerinin bu şekilde üretim miktarları birbirine bağlı olduğundan bunların “bağlı ürünler” olarak ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede, ilgili ürün pazarı, tüm nihai petrol ürünlerini kapsayacak şekilde “rafinaj pazarı” olarak tespit edilmiştir.”

160 ifadelerine yer verilmektedir. Kararda yer verilen değerlendirmelerin mevcut dosya bakımından da geçerli olduğu düşünülmektedir.

Akaryakıt ürünlerinin dağıtım açısından bakıldığında ise, geçmiş tarihli kararlarında Rekabet Kurulu'nun ilgili ürün pazarını genellikle “siyah ve beyaz ürünlerden oluşan (jet yakıtı hariç) akaryakıt ürünleri dağıtım” pazarı olarak tanımladığı görülmektedir. Yapılan önaraştırmanın esas itibarıyla, akaryakıt dağıtım şirketlerinin ürün fiyatlarını paralel bir şekilde belirleyip belirlemediklerine ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine ilişkin olması, ayrıca pazarda hakim durumda olan herhangi bir teşebbüsün mevcut olmaması nedeniyle daha ayrıntılı pazar tanımlanmasına gerek görülmemiştir.

170 Sonuç olarak, Rekabet Kurulu'nun bugüne kadar petrol sektöründe rafinaj ve dağıtım seviyelerine ilişkin olarak benimsediği pazar tanımları, yapılan incelemenin konusu ve hakkında önaraştırma yapılan teşebbüslerin faaliyet alanları göz önünde bulundurulduğunda; bu dosya özelinde ilgili ürün pazarlarının "rafinaj" ile "siyah ve beyaz ürünlerden oluşan (jet yakıtı hariç) akaryakıt ürünleri dağıtımı" pazarları olarak belirlenmiştir.

## I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

180 İlgili ürün pazarlarının bölgesel tanım gerektirmeyen yapısı ve daha önceki Kurul kararları göz önüne alındığında ilgili coğrafi pazarın "Türkiye Cumhuriyeti sınırları" olması gerektiği düşünülmektedir.

## I.3. Değerlendirme

### I.3.1. Petrol Bilgi Sistemi

190 20.12.2003 tarih ve 25322 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 'Fiyat Oluşumu' başlıklı 10. maddesinde "Rafinerici ve dağıtıcı lisansı kapsamında yapılan piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatlar, en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak, lisans sahipleri tarafından hazırlanan tavan fiyatlar olarak Kuruma bildirilir." denmektedir. Kanun'un bu hükmüne paralel olarak, petrol piyasasında Kurum onayına tabi tarifelerin hazırlanması, incelenmesi, değerlendirilmesi ve onaylanması ile bildirim tabi tarifelerin Kuruma bildirimine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amacıyla 17.7.2004 tarih ve 25525 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Petrol Piyasası Tarifeler Yönetmeliği'nde tarifeler onaya tabi tarifeler, bildirim tabi tarifeler ve ilana tabi tarifeler olarak üçe ayrılmıştır. Bu ayrıma göre, işleme ve iletim hatları ile bağlantılı olmayan lisanslı depolama faaliyetlerine ilişkin tarifeler ile rafinerici ve dağıtıcı lisans sahiplerinin tavan fiyat tarifeleri bildirim tabi tarifeler olarak nitelendirilmektedir ve bu tarifeler onay gerektirmeyip ancak, EPDK'ya bildirildikten sonra uygulanabilmektedir.

200 Bu çerçevede EPDK tarafından Petrol Piyasası Bilgi Sistemi Yönetmeliği hazırlanmış ve 9.12.2005 tarihli ve 26018 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik doğrultusunda oluşturulan Petrol Bilgi Sistemine bildirimler dönemsel ya da oluşuma bağlı olarak yapılmaktadır. Yönetmeliğin 'Oluşuma Bağlı Bildirimler' başlıklı 10. maddesinin (f) bendi ile tarife değişikliği bildirim, oluşuma bağlı bildirimler arasında sayılmış olup, bu bildirim tarifelerin değişmesi hâlinde, rafinerici, dağıtıcı, işleme ve depolama lisansı sahiplerince, tarife değişikliğinin yürürlüğe girmesinden önce yapılacağı hükme bağlanmıştır.

210 Bu bağlamda, EPDK tarafından oluşturulan ve takip edilen Petrol Bilgi Sistemine şirketler tarife değişikliklerini uygulayacakları günün bir gün öncesinde saat 24.00'a kadar fiyat bilgilerini girmekle yükümlüdürler. Sisteme girilen fiyatlar ancak bir sonraki gün 00.00'dan itibaren uygulanabilmektedir. Ayrıca, bu sisteme girilen bilgiler gizli nitelikte olup EPDK yetkilileri haricinde anında ulaşılması mümkün değildir. Bir başka deyişle, bu sistemi kullanarak bir teşebbüsün rakibinin uygulayacağı fiyatı görerek ona göre pozisyon belirlemesi ve fiyat açıklaması olası gözükmemektedir.

### I.3.2. Fiyatlandırmaya İlişkin Genel Tespit ve Değerlendirmeler

220 Bilindiği üzere 1.1.2005 tarihinden önce, akaryakıt ürünlerinin rafineri çıkışı fiyatlandırılmasında Otomatik Fiyatlandırma Sistemi (OFM) uygulanmaktaydı. OFM'ye, Tüpraş'ın özelleştirmesine ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu kararından sonra da bir süre daha uygulanmaya devam edilmiş, ancak 5015 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesi, OFM'ye dayanak teşkil eden 98/10745 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi'ni, 1.1.2005 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırmıştır.

5015 sayılı Kanun'un fiyatlandırmaya ilişkin 10. maddesi'nde, fiyatlandırmayla ilgili olarak "serbest piyasa koşulları"na yapılmış "genel" bir atıf mevcuttur. Ancak gerek ham petrol gerekse nihai ürün fiyatlandırmasında, "en yakın erişilebilir dünya fiyatları dikkate alınarak" ifadesine yer verilerek, aslında tam olarak bir serbestlik getirilmediği izlenimi de uyandırılmıştır.

230 Nitekim, piyasada da bu hükmün tam bir serbestlik olarak algılanmadığı ve daha çok rafineri çıkışı fiyatlandırmada uygulanmak üzere "Platts İtalya CIF-MED" fiyatlarının referans alındığı görülmektedir.

OFM çerçevesinde, petrol ürününün son beş günlük CIF İtalya fiyatlarının, CIF fiyatın afişe edilememesi durumunda ise FOB fiyatlarına navlun ve sigorta ilavesi ile oluşturulan CIF fiyatlarının son 5 günlük ortalamasının %3 fazlası tavan fiyat olarak belirlenmiş; rafineriler ve ithalatçıların satış fiyatlarının bu tavan fiyatı aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

240 OFM çerçevesinde belirlenen fiyat, fiyat değişim gününde hesaplanan, ürünün son yedi günlük CIF İtalya fiyatlarının basit ortalaması, CIF fiyatın afişe edilememesi durumunda FOB fiyatlarına navlun ve sigorta ilavesi ile oluşan CIF fiyatları ortalaması, (+-) %3 aralığında kaldığı sürece geçerli olmuş, bu aralığın aşılması halinde fiyat yeniden tespit edilmiştir. Tespit edilen fiyatlar "tavan fiyatlar" olup, CIF fiyatlar üzerinden Tüpraş'a %3'lük bir ilave kar marjının tanındığı görülmektedir. Dağıtım ve bayi marjları da OFM ile maktu tutarlar halinde belirlenmiştir.

Bu sistemde rafineri çıkışı fiyat tespitinde son 5 gün, fiyat değişiminde ise son 7 gün ortalamaları esas alınarak, bir taraftan uluslararası fiyatların referans alınması, diğer taraftan ise ani fiyat değişikliklerinin piyasaya yansımalarının önlenmesi amaçlanmıştır. Dağıtım ve bayi marjları da tespit edilerek, bu fiyat istikrarının nihai tüketiciye kadar yansıtılması sağlanmıştır.

250 OFM'nin uygulamada olduğu dönemde fiyat değişimine esas olan ve "7 gün" olarak ifade edilen süreç aslında "7 kotasyon"u ifade etmektedir. Yani, gerek Platts çerçevesinde nihai petrol ürünü fiyatı gerekse Merkez Bankası döviz kurunun birlikte açıklandığı günlerin her biri kotasyon günü olarak dikkate alınmaktaydı. Dolayısıyla, Platts'da meydana gelen spesifik bir fiyat değişiminden itibaren aynı yöndeki fiyat değişimleriyle %3'lük fiyat koridorunun aşılması ve bunun nihai olarak Tüpraş fiyatlarına yansıtılması süreci bazen gecikmeli olarak gerçekleşmiştir.

Ancak yeni fiyatın tespit edilmesi noktasında "doğrudan" son 5 günlük fiyatların aritmetik ortalamasının esas alınması, gecikmeli de olsa Tüpraş fiyatlarının İtalya fiyatlarını takip etmesi ve aynı yönde değişmesi; dolayısıyla Platts fiyatlarıyla uyumlu olması sonucunu doğurmuştur.

260 Bu nedenlerle; OFM genel olarak uluslar arası fiyatlarla uyumlu bir fiyatlandırma sistemi ortaya çıkarmış olmakla birlikte, çok kısa dönemli (örnek olarak günlük ya da

haftalık) fiyat değişimlerinin piyasaya yansıtılması noktasında yeterli bir uygulama olamamıştır. Ancak, rekabet mevzuatı çerçevesinde bakıldığında; OFM'nin asıl olumsuz yönü kısa dönemli fiyat hareketlerini yansıtmadaki yetersizliğinden çok sistemin özünde **“fiyat regülasyonu”** olgusunun bulunmasıdır.

Regülasyona dönük uygulamaların, mevzuat çerçevesinde daha çok rekabetin yetersiz olduğu piyasalarda gündeme getirildiği dikkate alındığında, petrol ürünleri piyasasının da uzun bir süre bu kapsamda değerlendirildiği görülmektedir.

270 Bu noktada cevaplanması gereken soru; **“bugün itibarıyla akaryakıt fiyatlandırmasına ilişkin regülasyon sürecinin devam edip etmediğidir.”**

Yukarıda ifade edildiği üzere, 5015 sayılı Kanun'la OFM yürürlükten kaldırılmış, ancak fiyatlandırmada bu kez “en yakın erişilebilir dünya fiyatları” kriteri getirilmiştir. Esasen OFM'nin de hizmet ettiği amaç akaryakıt fiyatlarının dünya geneline uygunluğunun sağlanması olduğundan, Kanun'da geçen ve fiyatlandırma serbestisine işaret eden “piyasa koşulları çerçevesinde...” türünden ifadelerle rağmen, uluslararası fiyatlara yapılan atıf nedeniyle regülasyon sürecinin bir ölçüde devam ettiği ortadadır. Dolayısıyla, Kanun'da yer verilen “en yakın erişilebilir dünya fiyatları”nın esas alınması ve “serbest piyasa koşullarında” gibi ifadeler arasında tutarsızlıklar olduğu, teşebbüslerin hangi hususlarda düzenlemeler kapsamında, hangi hususlarda ise serbest piyasa koşullarında faaliyette bulunulacağı konusunda açıklık olmadığı görülmektedir.

280 Ayrıca, “en yakın erişilebilir dünya fiyatları” kriteri, yalnızca rafineri çıkışı fiyatları değil “dağıtım” seviyesini de kapsayacak şekilde (depo fiyatları) kaleme alınmıştır. Ancak, rafineri çıkışında uygulanan ÖTV ve rafineri çıkışıyla birlikte daha sonraki her aşamada uygulanan KDV oranları ülkeler itibarıyla birbirinden farklı olduğundan, depo fiyatları seviyesinde uluslararası fiyatların takip edilebilmesi mümkün değildir. Bu ifadeden olsa olsa vergi öncesi fiyatlandırma bakımından uluslar arası fiyatların esas alınması gerektiği yönünde bir sonuç çıkarmak mümkündür. Bu noktada ise dağıtım şirketlerinin gerek uluslar arası fiyatları gerekse Tüpraş'ın fiyat hareketlerini hangi ölçüde dikkate almaları gerektiği sorunu ortaya çıkmaktadır.

290 Özetle, fiyatlandırmada regülasyon sürecinin devam edip etmediği, devam ediyorsa hangi alanların düzenleme kapsamında olduğu ve hangi noktadan itibaren rekabet kurallarının uygulanacağı gibi hususlarda belirsizlikler mevcut olup, bu belirsizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Aşağıda, bu genel çerçeve içerisinde rekabet mevzuatı yönüyle yapılan değerlendirmeler ve ulaşılan sonuçlara yer verilmektedir.

### **I.3.3. Tüpraş'ın Mevcut Fiyatlandırma Modeli ve Değerlendirme**

300 Yapılan inceleme kapsamında, OFM'nin sona erdiği 1.1.2005 tarihinden sonra da Platts İtalya CIF-MED fiyatlarının bir ölçüde dikkate alındığı ve OFM benzeri bir sistemin uygulanmasına devam edildiği, ancak bazı yönleriyle farklılar olduğu tespit edilmiştir.

Tüpraş tarafından uygulanan sistemdeki temel farklılık, yeni fiyatın oluşturulması konusunda OFM döneminde geçerli olan “son 5 günün basit aritmetik ortalaması”nın terk edilmesidir. Mevcut sistemde de “yeni bir fiyat tespitine gerek olup olmadığı” noktasında aynen OFM'de olduğu gibi  $\% (+-)^3$ lük fiyat makası belirleyici olup, yeni fiyatın tespit edilmesi noktasında ise son 5 gün kotasyonları arasından seçim yapılarak bunların aritmetik ortalaması alınabildiği gibi fiyat tahminleri de yeni fiyatın belirlenmesinde etkili olabilmektedir. Burada kotasyonlar arasından yapılan seçimde,

ortaya çıkan fiyat değişiminin boyutu, nedeni ve 5 günlük ortalama ne olursa olsun 6. gün uluslararası fiyatların nereye gidebileceğine ilişkin tahminler dikkate alınmaktadır.

310 Dolayısıyla, tespit edilen yeni fiyat ve böylece Tüpraş'ın fiyatlarında meydana gelen değişiklik, Platts fiyatları ve fiyat değişiklikleri ile OFM döneminde olduğu gibi "mutlak suretle" uyumlu olmayabilmektedir. Bu farklılıkların ise son dönemlerde ham petrol fiyatlarının çok hızlı değişmesi, rafinaj kapasitesindeki daralmalar ve nihai ürün talep dengesinin belirli ürünler lehine bozulması sonucunda ani fiyat değişikliklerinin ortaya çıkması gibi nedenlerle fiyat uyarlamasının daha hızlı yapılması yönündeki ihtiyaçtan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Ayrıca, OFM döneminde yeni fiyatın tespit edilmesi noktasında basit bir aritmetik ortalama esas alınırken, yeni dönemde ortaya çıkan ve geleceğe ilişkin fiyat tahminlerini de dikkate alan bu model, özelleştirme sonrasında özel sektöre hakim olan 320 kar maksimizasyonu anlayışının da bir yansımasıdır. Bir başka ifadeyle; Tüpraş'ın, bölgesel olarak sahip olduğu avantajlı konumunu, uluslararası fiyat hareketlerinden kaynaklanan fırsatlar ölçüsünde kendi lehine kullanmaya çalıştığı görülmektedir. Bu çerçevede, Platts İtalya fiyatlarında meydana gelen fiyat değişikliklerine %100 uyumlu olmayan fiyat ayarlamaları da ortaya çıkabilmektedir.

Söz konusu fiyat ayarlamalarının Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir kötüye kullanma olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği noktasında öncelikle OFM'nin sona erdiği 1.1.2005 tarihinden itibaren Platts İtalya fiyatları ile Tüpraş fiyatlarının seyrini gösteren grafikler değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmelerin sonucuna göre Tüpraş fiyatlarının genel olarak Platts İtalya fiyatlarını takip ettiği görülmüştür. Zaman 330 zaman aksi yönde fiyat hareketleri de görülmekle birlikte, kısa bir süre içerisinde fiyatların birbirine yaklaştığı, hatta bazı dönemlerde Platts İtalya fiyatının da altına inildiği gözlenmiştir. Nitekim, Platts İtalya fiyatları %3'lük koridorun dışına çıkmadığı sürece aynen OFM'de olduğu gibi Tüpraş tarafından herhangi bir fiyat ayarlaması yapılmadığından, Tüpraş fiyatının zaman zaman Platts İtalya fiyatlarının altına inmesi son derece doğal bir olgudur.

Ancak OFM döneminden farklı olarak, Tüpraş'ın fiyat değişikliklerinde Platts İtalya fiyatlarının aritmetik ortalamasından hareket edilmediğinden, yapılan zamlar nisbi olarak Platts'daki yükselişlerin üzerinde gerçekleşmektedir. Rapor'da ortaya konulan ve 340 önaraştırma sürecinde EPDK'dan sağlanan veriler çerçevesinde, Tüpraş'ın uyguladığı yüzdesel fiyat artışlarının neredeyse istisnasız bir biçimde Platts fiyat artışlarının üzerinde olduğu görülmüştür.

Bunun nedenlerinden biri, gerek OFM gerekse Tüpraş'ın yeni fiyatlandırma yapısı çerçevesinde, yapılan zamların belirli bir dönemde Platts'da oluşan fiyat hareketlerine karşı konsolide bir tepki niteliğine sahip olmasıdır. Bir başka ifadeyle %3'lük fiyat koridoru aşılmadığı sürece yeni bir fiyat açıklanmadığından, yapılan zamlar, toplamda %3'ü buluncaya kadar olan zamların tümüne karşı verilen ortalama bir reaksiyonu ifade etmektedir.

Bu noktada ifade etmek gerekirse; OFM'den gelen bu özellik sayesinde, fiyatların sürekli olarak arttığı dönemlerde piyasadaki fiyatın birkaç günlük de olsa gecikmelerle 350 değiştirilmesi, tüketicilere de yansımaları kaydıyla olumlu bir husustur. Bu konu ileride değerlendirilmekle birlikte, bu aşamada belirtmek gerekir ki, dağıtım şirketlerinin fiyatlandırma modeli, bu avantajların tüketiciye yansımalarını büyük ölçüde engellemektedir.



Tüpraş'ın fiyatlandırmasına geri dönecek olursa; neticede Platts'ta oluşan fiyat artışlarının üzerinde bir artışa gidiliyor olduğundan, bu fiyatlandırma biçiminin piyasadaki kümülatif etkisinin dikkate alınması gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi ise fiyat düşüşlerinin de dikkate alınmasını gerektirmiştir. Hemen anlaşılacağı üzere uluslar arası fiyat düşüşleri de geriden takip edildiği için bu noktada geçici olarak Tüpraş'ın lehine bir durum ortaya çıkmaktadır. Fiyat artışlarının genel olarak Platts'ın üzerinde seyretmesi nedeniyle, fiyat düşüşleri halinde izlenen fiyatlandırma biçimi, Tüpraş'ın fiyatlandırmadaki gücünün Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için özellikle önem arz etmektedir. Çünkü, fiyat artışlarında nisbi olarak yüksek artış politikası izleyen ve hakim durumunu kötüye kullandığından şüphe edilen bir teşebbüsün, fiyat düşüşlerinde nisbi olarak daha düşük bir indirim gitmesi ve sonuçta ciddi bir fiyat avantajı oluşturması beklenir. Ancak, nisbi fiyat hareketleri incelendiğinde, aksine fiyat düşüşlerinde de Tüpraş'ın Platts'ın üstünde bir oranda indirim gittiği gözlenmiştir. Dolayısıyla, fiyat artış ve azalışları birlikte değerlendirildiğinde, Tüpraş'ın Platts'da oluşan fiyat hareketlerinden kendi lehine sonuçlar çıkarma ve hakim durumunu kötüye kullanma eğiliminde olmadığı, uluslar arası fiyatlarla Tüpraş fiyatları arasındaki farklılıkların zorlanmadığı ve bir süre sonra fiyatların uyumlaştığı anlaşılmıştır.

Ancak burada özellikle dikkat çekilmesi gereken husus, Platts'da meydana gelen fiyat değişimlerine, gerek artış gerekse azalış yönünde Tüpraş tarafından verilen tepkilerin genel olarak Platts'daki fiyat hareketlerinin üzerinde olduğudur. Bir başka ifadeyle, Tüpraş sahip olduğu pazar gücü ve bunun somut ifadesi olan  $\%(+3)$ 'lük fiyat koridoru sayesinde, Platts fiyatlarından çok fazla etkilenmeden Türkiye pazarını kontrolü altında tutabilmekte ve kompleks Avrupa rafinerilerinin ortalama marjlarının üzerinde olan marjlarını koruyabilmektedir.

Ayrıca, OFM'nin yürürlükten kalkmasıyla birlikte,  $\%3$ 'lük değişimlerin üstünde fiyat artışı ve indirim dönük uygulamalar sıklaşmakta ve bunun sonucunda ortaya çıkan uyumsuzluklar OFM dönemine kıyasla artmaktadır. Sonuç olarak, bir süre sonunda fiyatlar uyumlu hale gelmekle birlikte, fiyat değişiklik tarihleri esas alındığında Tüpraş ve Platts fiyatları arasındaki fark OFM dönemine kıyasla artmaktadır. Türkiye'de akaryakıt tedariği bakımından gerek ithalatta gerekse Tüpraş'ın ithalat içerisindeki payında meydana gelen gelişmelerin de Tüpraş'ın pazar payının ve fiyatlandırmadaki gücünün de giderek artmasına yol açtığı görülmektedir.

Dolayısıyla, 5015 sayılı Kanun çerçevesinde Tüpraş'ın "en yakın erişilebilir dünya fiyatlarını" dikkate alması zorunluluğunun ne anlama geldiği, bunun  $\%100$  bir uyuma mı işaret ettiği yoksa kısmi bir uyumun yeterli görülüp görülmeyeceği hususları giderek daha da önem kazanmaktadır. Ancak, fiyat regülasyonu çerçevesinde teşebbüslerin fiyatlarına müdahale edilmesinin, orta ve uzun dönemde rekabetçi sonuçlar elde edilebilmesi bakımından tercih edilir bir yol olmadığı açıktır. Bu nedenle, rekabetçi bir fiyatlandırma yaratılabilmesi için asıl gerekli olan, rafinaj pazarının rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ve gerek ithalat gerekse yeni rafinaj yatırımlarının önündeki engellerin kaldırılmasıdır.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, salt rekabet mevzuatı açısından bakıldığında Tüpraş tarafından uygulanan mevcut fiyatlandırma modelinin, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine aykırılık teşkil etmediği, bununla birlikte "uluslar arası fiyatlara uygunluğun sağlanması" kapsamında hangi ölçütlere uyulması gerektiği konusunda açıklık bulunmadığı ve bunun petrol piyasası mevzuatı çerçevesinde çözülmesi gereken bir husus olduğu kanaatine ulaşılmıştır.

### I.3.4. Dağıtım Şirketleri Hakkında Yapılan İnceleme ve Değerlendirmeler

Önaraştırma kapsamında, dağıtım şirketleri bakımından yapılan değerlendirmelerde esas olarak, dağıtım şirketlerinin EPDK'ya bildirdikleri depo çıkış fiyatlarının seyri incelenmiştir. Bu çerçevede 1.1.2005 tarihinden 17.6.2008 tarihine kadar geçen zaman diliminde, Tüpraş İzmit rafinerisinin kurşunsuz 95 oktan benzin ve motorin için belirlediği rafineri çıkış fiyatları ile hakkında önaraştırma yapılan dağıtım şirketlerinin İstanbul Avrupa yakasındaki depo çıkış fiyatları karşılaştırılmıştır. Bu kapsamda örnek olarak alınan İstanbul Avrupa yakası bakımından, dağıtım şirketlerinin depolarının birbirine oldukça yakın olduğu hatta bazılarının aynı depoyu kullandığı görülmektedir. Bu depolarda oluşan fiyatların, en yakın rafineri konumunda olan İzmit rafinerisi ürün çıkış fiyatlarıyla karşılaştırması yapılarak, rafineri çıkış fiyatlarında yaşanan değişimlerin depo fiyatları üzerindeki etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bu çerçevede, Önaraştırma Raporu'nda ve Ekleri'nde yer alan çok sayıda istatistiksel veri ve grafikler üzerinde değerlendirmeler yapılmıştır. Özetle belirtmek gerekirse, 1.1.2005-30.9.2007 ve 1.10.2007-17.6.2008 dönemleri olmak üzere iki ayrı dönem itibarıyla incelemeler yapılmış, bu ayırmada süre olarak daha kısa olmasına karşın ikinci dönemde yaşanan fiyat artışlarının sayıca ilk döneme kıyasla bir kat daha fazla olması, bunun temelinde ise 2007 yılının başından itibaren ham petrol fiyatlarında sürekli artışların ortaya çıkması ve bu artışların nihai ürün fiyatlarına etkilerinin tespit edilmesi yaklaşımı belirleyici olmuştur.

Yapılan incelemeler sonucunda, dağıtım şirketlerinin;

- uyguladıkları fiyatlar arasında litre bazında genellikle 1-3 kuruşluk farkların bulunduğu,
- genel olarak rafineri çıkış fiyatlarını takip ettikleri,
- fiyat düşüşlerini, fiyat artışlarına kıyasla aynı duyarlılıkla piyasaya yansıtmadıkları

görülmüştür.

Hakkında önaraştırma yapılan beş dağıtım firmasının belirlediği fiyatlar ilk bakışta birbirine büyük benzerlik göstermekle birlikte, dağıtıcıların belirledikleri depo çıkış fiyatları arasında görülen ve 1 ila 3 kuruş arasında değişen farklar, sektörün yapısı ve fiyat oluşumuna etki eden unsurlar birlikte değerlendirildiğinde anlam kazanmaktadır.

Türkiye genelinde akaryakıt tedarikine bakıldığında toplam akaryakıt arzının yaklaşık %70'inin Tüpraş'tan, %30'unun ise ithalat yoluyla karşılandığı görülmektedir. Bu nedenle fiyat oluşumu açıklanırken Tüpraş'tan ürün tedarik edildiği varsayımından hareket edilmiştir. Şirketler, Tüpraş satış fiyatına Özel Tüketim Vergisini (ÖTV), EPDK gelir payını, katık maliyetini, depolama ve elleçleme maliyetini, nakliye maliyetini ve nihai olarak dağıtıcı karını ekleyerek depo çıkış fiyatını tespit etmektedirler. Katma Değer Vergisi (KDV) ise mal ve hizmet teslimlerinin her aşamasında ödenip, bir sonraki aşamadaki alıcıya yansıtılan bir dolaylı vergi olduğundan fiyat oluşumunun değerlendirilmesinde dikkate alınmamıştır.

Tüm dağıtım şirketleri için Tüpraş satış fiyatı, ÖTV ve EPDK gelir payı sabit kalemlerdir. Bunun üzerine eklenen maliyet kalemlerinin de akaryakıt dağıtım şirketlerinin Türkiye'nin belli bölgeleri için aynı rafineriden ürün almaları, o bölgeye akaryakıt arz

etmek amacıyla kullandıkları birbirlerine yakın depolara nakletmeleri ve depolama maliyeti olarak da yaklaşık maliyetlere katlanmaları nedeniyle birbirine oldukça yakın, hatta bazı kalemler bakımından aynı oldukları görülmüştür.

Akaryakıt ürünlerinde kar marjının da diğer birçok pazara kıyasla dar olması nedeniyle, piyasada birbirine yakın fiyatların oluşması olağandır. Bu noktada, 1-3 kuruş arasına sıkışacak ölçüde benzer fiyatların oluşması konusu ayrıca ele alınmıştır.

460 Yapılan değerlendirmeler sonucunda, ürün bedeli ve vergilerle birlikte düşünüldüğünde ortaya çıkan yüksek fiyatlar içerisinde kuruşla ifade edilen farklılıklar önemsiz gibi görünmekle birlikte, şirketlerin karlılıklarıyla mukayese edildiğinde bu farklılıkların önemsiz olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Örnek olarak ifade etmek gerekirse, akaryakıt dağıtım şirketlerinin kurşunsuz 95 oktan benzinde litre başına ortalama 0,18 YTL dağıtıcı karı elde ettikleri dikkate alındığında, litre başına dağıtıcı karı içindeki 0,01 YTL'lik (1 kuruş) fark dahi %5 gibi bir orana tekabül etmektedir. Bir başka deyişle yukarıda açıklanan maliyetlerin benzerliği nedeniyle oluşan fiyat yakınsamalarını birbirinden ayıran en önemli unsur, dağıtıcıların kendi sermaye yapılarına ve ticari hedeflerine bağlı olarak tespit ettikleri dağıtıcı karı olmaktadır. Bu noktadan hareketle

470 dağıtıcıların karlarında %5-15 gibi bir farklılaşmaya yol açan 0,01-0,03 YTL'lik fiyat farklılıkları, pazar toplamında satışı yapılan yıllık ürün miktarı da düşünüldüğünde oldukça ciddi tutarlara tekabül etmektedir.

Bunların ötesinde, düşük miktarda yapılan satışlarda fiyat farklılıkları önemsiz hale gelirken, alım miktarının artmasına bağlı olarak kuruşluk farklılıkların da öneminin arttığı ve özellikle toptan satışlarda müşterilerce dikkate alındığı tespit edilen diğer hususlardan biridir. Ayrıca, büyük miktardaki alımlarda, bayi listelerinde yer verilen fiyatların dışında ek indirimlerle fiyatın farklılaştığı da teşebbüs yetkililerince ifade edilmiş ve bu husus Rapor'a yansıtılmış olup, toptan alım-satım işlemlerinde daha da rekabetçi fiyat seviyelerinin uygulandığı anlaşılmıştır. Bayilerin bu yolla yaptıkları

480 indirimlerde, dolaylı olarak dağıtıcıların bayilere yaptıkları satışlarda uygulanan vade ve iskontolar etkili olmaktadır.

Akaryakıt sektöründeki rekabetle ilgili olan bir başka husus ise, özellikle OFM'ye ilişkin kararnamenin yürürlükten kaldırılmasının ardından piyasanın serbestleşmesi ve pazarda faaliyet gösteren akaryakıt dağıtım şirketlerinin sayısının artmasıyla birlikte promosyon uygulamalarının yoğunlaşmasıdır. Akaryakıt dağıtıcıları, bir yıl boyunca uygulayacakları promosyon ve kampanya programını bir önceki yıl tayin etmekte ve bütçelerinde promosyon harcamaları için bir pay ayırmaktadırlar. Dolayısıyla,

490 promosyon harcamaları fiyat oluşumuna doğrudan etki eden bir maliyet kalemi olarak değerlendirilmemektedir.

Bilindiği üzere basında yer alan haberlerde, akaryakıt dağıtım şirketleri arasında promosyonlar aracılığıyla yürütülen rekabetin önemsiz olduğu, esas olanın fiyat rekabeti olduğu, dağıtıcıların bu yolla fiyat rekabetinden kaçındıkları vs... türünden argümanlara yer verilmiştir. Bununla birlikte, bu değerlendirmelerin birçoğunun dayanaksız olduğu, dağıtım şirketlerinin promosyon maliyetlerinin büyüklüğünü tayin edebilmek için kullanılan kriterlerin önem arz ettiği, bu amaçla aynen küçük fiyat farklılıklarının değerlendirilmesinde olduğu gibi burada da şirketlerin promosyon

500 maliyetlerinin net satış karı içindeki yerine bakılması gerektiği noktasından hareket edilmiştir.

Yapılan tespitlere göre promosyon kampanyalarının kar marjı içerisindeki yeri, dağıtım şirketlerinin promosyon politikalarına göre %1 ile %10 arasında değişmektedir. Akaryakıt fiyatı içerisinde vergilerin çok yüksek bir paya sahip olması ve nihai ürün fiyatının yükselmesi nedeniyle şirketlerin ciroları karşısında promosyon harcamaları çok küçük oranlara tekabül ederken, şirket karları içindeki paya bakıldığında ise azımsanmayacak tutarlar olduğu ve şirketlerin promosyon yoluyla rekabete önemli bir pay ayırdıkları görülmektedir.

510 Özetle, önaraştırmada elde edilen mevcut bilgi ve belgeler doğrultusunda, ilgili ürünlerin fiyatlandırmasındaki esaslar, maliyetler, karlılık ve promosyon politikaları ile promosyon rekabeti ve toptan satışlarda uygulanan indirimler dikkate alındığında, akaryakıt ürünleri dağıtımındaki fiyat benzerliğinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edebileceği ve soruşturma açılması gerektiği sonucuna ulaşmak bakımından yeterli olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

520 Bununla birlikte, sektörde rekabet seviyesinin yeterli olduğu ve rekabet mevzuatı bakımından hiçbir sorun bulunmadığı sonucuna ulaşmak da mümkün değildir. Akaryakıt fiyatlandırmasına ilişkin iddialardan bağımsız olarak, daha çok dikey anlaşmalardaki rekabet sorunlarından hareketle yürütülen sektör incelemesi de yakın tarihlerde sonuçlanmış olup; 2.6.2008 tarihi itibarıyla tamamlanan "Akaryakıt Sektör Raporu", önaraştırma Raporu ile aynı gündemde eşzamanlı olarak değerlendirilmiştir. Gerek önaraştırma gerekse sektör araştırması kapsamında elde edilen verilere göre, akaryakıt fiyatlandırmasında rekabetçi piyasa yapısından uzak bir görünüme işaret eden iki önemli husus bulunmaktadır:

530 Birincisi, vergilerin akaryakıt fiyatlarının yüksekliğinde önemli bir etken olduğu bir ölçüde kabul edilebilir olmakla birlikte, vergi dışı fiyatlar bakımından da Türkiye'de akaryakıt fiyatlarının yakın pazarlara kıyasla yüksek olduğu; depo fiyatlarının bile Avrupa perakende satış fiyatlarının üzerinde seyrettiği görülmektedir.

540 İkincisi ise, uluslar arası fiyatların dalgalı bir seyir izlediği ve Tüpraş tarafından OFM benzeri bir fiyatlandırma sisteminin uygulanmakta olduğu 1.1.2005 sonrası dönemde, fiyat düşüşlerinin, fiyat artışlarına kıyasla aynı duyarlılıkla piyasaya yansıtılmaması; dağıtım şirketlerinin fiyat düşüşlerini bazen gecikmeli olarak, bazen ise nispi olarak yansıtılmaları, bazen de hiç yansıtılmamalarıdır. Rafineri fiyatlarının takibi, gerek Tüpraş'ın gerekse uluslar arası fiyatların takip edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Fiyatların yükseldiği dönemlerde Tüpraş'ın fiyat ayarlaması için %3 sınırının aşılması gerektiğinden, dağıtım şirketleri çoğunlukla Tüpraş'ı beklemeden fiyatlarını artırmaktadırlar. Bu durum, geçici olarak ortaya çıkan bu fiyat avantajından tüketicilerin faydalanmalarına engel olmaktadır. Aksi olduğunda ise aynı hızla fiyatların uyarlanmadığı, çoğunlukla Tüpraş'ın beklendiği ya da aynı oranda indirime gidilmediği; bu dönemlerde fiyat oluşumu içerisinde dağıtım ve perakende satış marjlarının nisbi olarak yükseldiği anlaşılmaktadır. Özetle ifade edilecek olursa; rafineri çıkışı fiyatların takip edilmesi sürecinde, dağıtım şirketleri tarafından genelde "fiyatı bir rekabet aracı olarak kullanma" eğilimine girilmemekte, özellikle fiyat indirimlerinin yansıtılması noktasında bir katılık bulunmaktadır.

550 Bu iki husus birlikte değerlendirilerek, teşebbüslerin fiyat rekabetinden kaçındıkları ve 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden bir uyumlu eylem içine girdikleri ileri sürülebilir. Ancak bu noktada, Akaryakıt Sektör Raporu'nda yer verilen ve mevzuat değişikliği ile önlem alınması gerektiği ifade edilen hususlar ciddi görülmüş olup; bu yapısal sorunların,

teşebbüslerin fiyat rekabetine girmeme yönündeki eylemlerini kolaylaştırdığı dikkate alınarak, öncelikle bu mevzuat değişikliklerinin yapılması gerektiği, bunlar yapıncaya kadar geçecek sürede ise EPDK'ya tanınan düzenleyici yetkilerin kullanılmasıyla aksaklıkların geçici olarak giderilmesi gerektiği kanaati oluşmuştur.

560 Bilindiği üzere, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 10. maddesinin 14. fıkrasında; *"... petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturması halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına Kurum yetkilidir."* hükmü yer almaktadır. Bu hükümlerle, 4054 sayılı Kanun'da yer alan "hakim durumun kötüye kullanılması, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve uyumlu eylem" olgularına işaret edildiği, söz konusu ihlallerin "piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturması" halinde ise EPDK'ya fiyatlara ilişkin olarak düzenleyici yetkiler tanındığı görülmektedir.

570 Rekabet mevzuatının görece yeni olduğu ülkelerde, cezai yaptırıma bağlanan anlaşmalar ya da uyumlu eylemlerin yanı sıra mevzuattan kaynaklanan "yapısal" engeller nedeniyle de rekabetin tesis edilememesi ve tam da bu nedenle "piyasa düzeninin bozulması" sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Nitekim bu olgu, on yılı aşkın bir süreye yayılan rekabet hukuku uygulamalarında neredeyse istisnasız bir biçimde tüm sektörler bakımından karşımıza çıkmış olup; Rekabet Kurumu tarafından dosya konusu olan ihlallerin sona erdirilmesinin ötesinde, bu tür yapısal engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak çeşitli sektörlerde birçok girişimde bulunulmuştur.

580 Akaryakıt Sektör Raporu'ndaki tespitler çerçevesinde yapılan değerlendirmelere göre, bu sektörde de rekabetin önünde ciddi yapısal engeller bulunduğu tespit edilmiş olup; teşebbüsler bir yandan sınırlı bir alanda rekabet ederken, diğer yandan bu yapısal engellerin yarattığı avantajlar sayesinde fiyat rekabetinden kaçınmaktadırlar. Tekrar etmek gerekirse, böyle bir durumda, rekabet hukuku çerçevesinde, fiyatlandırmadaki katılık ve görece pahalılıktan hareketle uyumlu eylem karinesine başvurulabilirse de; **söz konusu yapısal engeller ortadan kaldırılmadığı sürece, teşebbüslere cezai yaptırım uygulamanın ötesinde, piyasada kalıcı bir rekabet ortamının tesis edilmesi mümkün değildir.** Dolayısıyla, bu aşamada öncelikle yapılması gereken, söz konusu engellerin ortadan kaldırılması için gereken adımların atılması ve bunun için gerekli olan süre zarfında EPDK'ya tanınan düzenleyici yetkilerin kullanılmasıdır.

590

## J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre;

600 1- Haklarında önaraştırma yürütülen Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş., Petrol Ofisi A.Ş., Shell & Turcas Petrol A.Ş., BP Petrolleri A.Ş., Opet Petrolcülük A.Ş. ve Total Oil Türkiye A.Ş.'nin akaryakıt ürünlerinin fiyatlandırılması uygulamalarına ilişkin olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerine aykırılık teşkil edecek bilgi ve belge elde edilemediğine, teşebbüs davranışlarından hareketle 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği sonucuna ulaşılamaması nedeniyle adı geçen teşebbüsler hakkında aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına ve şikayetlerin reddine,

**08-47/653-250**

- 2- Ancak, dosya konusu Rapor ile eş zamanlı olarak müzakere edilen ve 2.6.2008 tarih ve REK.0.05.00.00-110/75 sayılı önerge ekinde yer alan "Akaryakıt Sektör Raporu" sonucunda, akaryakıt ürünleri sektöründe rekabeti engelleyen yapısal hususların mevcut olduğu ve pazarın genel olarak rekabetçi bir görünüm arz etmediğine; söz konusu yapısal aksaklıkların giderilmesi gerektiğine ve bunlar yapılarına kadar 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörülen ve akaryakıt fiyatlarının düzenlenmesi ile ilgili olarak, verilen yetkilerin kullanılabilmesi için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna görüş yazısı gönderilmesine

610

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

**KARŞI OY GEREKÇESİ**  
**(24.07.2008 tarih ve 08-47/653-250 sayılı Kurul Kararı)**

Haklarında ön araştırma yapılan dağıtım firmaları ile ilgili, akaryakıt ürünlerinin fiyatlandırılması usulü ve uygulamalar hakkında, rekabetçi açıdan sakıncasız bir tablonun varlığı yeterli delil ve açıklamalar ile ortaya konulamamıştır.

İlgili firmaların uyumlu eylem görüntüsü veren, rekabetçi yapı ve işleyişe aykırı uygulamalara son vermelerini temin için gerekli tedbirleri almaları Kurul tarafından karara bağlanabilirdi.

Rekabet mevzuatı çerçevesinde kullanılacak inisiyatifler olduğu gerekçesiyle alınan karara katılmıyorum.

**Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI**  
**Başkan**