

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2009-1-5 (Muafiyet)  
Karar Sayısı : 10-13/130-50  
Karar Tarihi : 4.2.2010

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

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

**B. RAPORTÖRLER:** Abdulgani GÜNGÖRDÜ, İsmail Yücel ARDIÇ

**C. BİLDİRİMDE**

20

**BULUNAN** : Petrol Sanayi Derneği İktisadi İşletmesi  
Temsilcisi: Prof. Dr. İ. Yılmaz ASLAN  
Barbaros Bulv. Tan Apt. 60/5 Balmumcu, Beşiktaş/İstanbul

**D. TARAFLAR**

: - Petrol Sanayi Derneği İktisadi İşletmesi  
Kaptanpaşa Mah. Piyalepaşa Blv. Ortadoğu Plaza Kat:5,  
Daire:10 Okmeydanı, Şişli/İstanbul  
- Motor Yağı Toplama ve Bertaraf Etme Yükümlülüğü Olan  
Teşebbüsler

30

**E. DOSYA KONUSU:** Petrol Sanayi Derneği İktisadi İşletmesi ile motor yağlarını üretenler, kendi markaları ile piyasaya sürenler, ithal edenler veya yurt dışından ithal ettikleri araçların içerisinde bulunan motor yağından dolayı toplama ve bertaraf yükümlülüğü bulunan teşebbüsler arasında imzalanan "Atık Yağların Yönetimi Protokolü"ne menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talebi.

40

**F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 20.1.2009 tarih ve 541 sayı ile giren ve eksikleri en son 13.5.2010 tarih ve 3429 sayı ile tamamlanan bildirim üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 5 ve 8. maddeleri hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 26.1.2010 tarih ve 2009-1-5/MM-10-AG sayılı Menfi Tespit/Muafiyet Ön İnceleme Raporu, 28.1.2010 tarih ve REK.0.05.00.00-130/32 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-13 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda,

- Taraflar arasında imzalanan "Atık Yağların Yönetimi Protokol" ile yaratılan ilişkinin, rakip konumundaki teşebbüsleri bir araya getiren yatay nitelikte bir ilişki olduğu ve bu nedenle söz konusu Protokole 4054 sayılı Kanun kapsamında menfi tespit belgesi verilemeyeceği,

- 50 - Bununla birlikte bildirim konusu Protokolün 4054 sayılı Kanununun 5. maddesindeki muafiyet koşullarını taşıdığı anlaşıldığından söz konusu Protokole bireysel muafiyet verilebileceği, görüşü ifade edilmiştir.

## H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### H.1. Taraflar

#### H.1.1. Petrol Sanayi Derneği İktisadi İşletmesi (PETDER İktisadi İşletmesi)

Bildirime konu olan Atık Yağların Yönetimi Protokolüne taraf PETDER İktisadi İşletmesi, motor yağı üreten ve piyasaya süren yükümlüler adına 21 Ocak 2004 tarihli Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliğinden kaynaklanan sorumlulukları yükümlü şirketler adına yerine getirmek üzere 12 Nisan 2004 tarihinde kurulmuştur. 21 Ocak 2004 tarihli Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği Çevre ve Orman Bakanlığı'nca yürürlükten kaldırılıp yerine 30 Temmuz 2008 tarih ve 26952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği" (2008 tarihli Yönetmelik) yürürlüğe sokulması üzerine, PETDER İktisadi İşletmesi 2008 tarihli Yönetmeliğin 4. maddesi uyarınca Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 4 Eylül 2008 tarihinde Yetkilendirilmiş Kuruluş olarak atanmıştır. 2008 tarihli Yönetmelikte Yetkilendirilmiş Kuruluş; "Atık motor yağlarının toplanması amacıyla, Bakanlıkça belirlenen esaslar dahilinde piyasa payları toplamı en az %30 olan motor yağı üreticileri tarafından kurulan atık motor yağı toplama organizasyonu" olarak tanımlanmıştır. 2008 tarihli Yönetmeliğe göre atık motor yağlarının sadece yetkilendirilmiş kuruluş ve motor yağı üreticileri tarafından toplanma zorunluluğu bulunmaktadır. Atık motor yağlarının toplanması ile ilgili olarak hâlihazırda yetkilendirilmiş kuruluş statüsünde PETDER İktisadi İşletmesi dışında başka bir kuruluş bulunmamaktadır.

PETDER İktisadi İşletmesi, Petrol Sanayi Derneği'ne (PETDER) bağlıdır. PETDER'e Türkiye'nin önde gelen akaryakıt, LPG ve madeni yağ üreticileri olan BP Petrolleri A.Ş., Shell & Turcas Petrol A.Ş., Turcas Petrol A.Ş., Total Oil Türkiye A.Ş., Belgin Madeni Yağlar A.Ş., Petrol Ofisi A.Ş., Delta Akaryakıt Ticaret A.Ş. ve Altınbaş Petrol ve Ticaret A.Ş. üyedir. PETDER İktisadi İşletmesi, atık motor yağlarının toplanması konusunda PETDER üyesi teşebbüsler yanında 2008 tarihli Yönetmelik uyarınca atık motor yağı toplamakla yükümlü, PETDER üyesi olmayan motor yağı üreticilerine de hizmet vermektedir. PETDER İktisadi İşletmesi, hâlihazırda 58 motor yağı üreten veya piyasaya sunan teşebbüsler ile bildirim konusu "Atık Yağların Yönetimi Protokolü" imzalayarak söz konusu teşebbüslerin 2008 tarihli Yönetmelik çerçevesinde atık motor yağların toplanması, taşınması ve bertaraf edilmesi yükümlülüklerini yerine getirmektedir.

#### H.1.2. 2008 tarihli Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği Çerçevesinde Atık Motor Yağlarını Toplamakla Yükümlü Teşebbüsler

90 2008 tarihli Yönetmelikte yağ üreticileri; rafineri hariç olmak üzere orijinal kullanım amacına uygun olarak motor yağı üreten, ithal eden veya kendi markası ile piyasaya sürenler veya atık yağları işleyerek ulusal ve uluslararası standart ve şartnamelere uygun baz yağ veya motor yağına dönüştürebilen tesisleri işleten gerçek ve tüzel kişiler olarak tanımlanmaktadır (madde 4). 2008 tarihli Yönetmelik ile yağ üreticileri içerisinde sadece motor yağı üreticileri üretmiş oldukları motor yağlarını toplamakla yükümlü kılınmışlardır (madde 10). Bu çerçevede, motor yağı üreten, kendi markaları ile piyasaya süren, ithal eden veya yurt dışından ithal ettikleri araçların içerisinde bulunan yağdan dolayı sorumlulukları bulunan teşebbüsler (genel olarak motor yağı

100 üreticileri), 2008 tarihli Yönetmelik çerçevesinde atık motor yağlarını toplama ve bertaraf yükümlülükleri bulunmaktadır. Motor yağı üreticileri atık motor yağlarını toplamak üzere ülke genelinde bir sistem kurmak ve bu sistemi verimli bir şekilde işletmekle yükümlüdürler. Motor yağı üreticileri bu yükümlülüklerini ya doğrudan ya da kendileri adına yetkilendirilmiş kuruluş vasıtasıyla yerine getirebilirler (madde 13).

110 Dosyadaki bilgilere göre, Türkiye’de sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte 130-140 adet motor yağı üreticisinin bulunduğu tahmin edilmektedir. 58 motor yağı üreticisi veya piyasaya sunan teşebbüs, Yetkilendirilmiş kuruluş olan PETDER İktisadi İşletmesi ile Atık Yağların Yönetimi Protokolünü imzalayarak, 2008 tarihli Yönetmelikten kaynaklanan sorumluluklarını PETDER İktisadi İşletmesine devretmişlerdir.

## H.2. İlgili Pazar

### H.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Menfi tespit/muafiyet verilmesi talep edilen “Atık Yağların Yönetimi Protokolü”nün konusunu, 2008 tarihli Yönetmelik uyarınca atık motor yağları toplamakla yükümlü teşebbüslerin yükümlülüklerini Yetkili Kuruluşa devredilmesi ve bu yükümlülüklerin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yerine getirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı’na ve yükümlü teşebbüse raporlanması oluşturmaktadır. Bu bakımdan Protokol temelde bir atık piyasası olan “atık motor yağları” piyasasında etkili olacaktır.

120 Atık piyasası, ürünün atık haline gelmesinden sonra, düzenlemeler çerçevesinde tabi olduğu işlemlerin tümünün gerçekleştirildiği piyasayı ifade etmektedir. Bu anlamda atık piyasasını, atık yönetiminin sağlandığı “*atık yönetimi piyasası*” olarak ifade etmek de mümkündür. Atık yönetimi piyasasını, olay bazında farklı alt piyasalara ayırabilmek mümkündür. Örneğin ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için öncelikle toplanan atıkların türlerine göre (cam, plastik vb.) birbirlerinden ayrıştırılması gerekmektedir. Bu nedenle, ambalaj atıklarına ilişkin olarak ayrıştırma işlemi ayrı bir pazar olarak kabul edilebilecektir. Geri kazanılması mümkün olmayan atıklar ile geri kazanım işlemleri sonrasında ortaya çıkan atıkların bertaraf edilmesine ilişkin ise ayrıca bir bertaraf piyasasının tanımlanması gerekli olabilmektedir. Dolayısıyla atık yönetimine ilişkin piyasa yapılanması, atığın türüne veya söz konusu atıkla ilgili olarak düzenlemelerle 130 getirilen yönetim zorunluluklarına göre farklılık gösterebilmektedir. Bu açıklamalar ışığında bildirim konusu işlem bakımından ilgili ürün pazarı, atık motor yağların yönetimini sağlayacak sistemlerin hizmet sunduğu ve atıkların toplanmasını da kapsayacak şekilde “*atık motor yağları yönetim sistemleri pazarı*” olarak tanımlanmıştır.

### H.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

Dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar, “*Türkiye*” olarak belirlenmiştir.

## H.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

140 Başvuruya konu olan Protokol, motor yağlarını üretenler, kendi markaları ile piyasaya sürenler, ithal edenler veya yurt dışından ithal ettikleri araçların içerisinde bulunan motor yağından dolayı toplama ve bertaraf yükümlülüğü bulunan yükümlülerin (Şirket) 2008 tarihli Atık Yönetmeliğinden kaynaklanan yükümlülüklerinin PETDER İktisadi İşletmesine devredilmesi ve bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yerine getirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı’na ve Şirket’e raporlanmasını konu almaktadır. Dolayısıyla anılan Protokolün kapsam ve dayanağını 2008 tarihli Atık Yönetmeliğin uygulanması oluşturmaktadır.

150 Söz konusu Yönetmelikte, atık yağlardan kaynaklanan her türlü zararın giderilmesi için yapılan harcamaların “kirleten öder” prensibine göre kirliliğe neden olan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanacağı, atık motor yağların, motor yağı üreticileri veya bunların yetkilendirilmiş kuruluşları tarafından toplanacağı, atık motor yağların bunlar dışındaki gerçek ve tüzel kişiler tarafından toplanamayacağı, motor yağı üreticilerinin, ülkenin her yanından atık motor yağlarını toplayacak şekilde sistem kurmakla ve bu sistemi etkin olarak çalıştırmakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir. 2008 tarihli Atık Yönetmeliğinde “kirleten öder ilkesine” göre yapılan harcamalara kirliliğe neden olan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanacağı belirtilmekle birlikte, kirleteni üreticiler olarak belirlemesi nedeniyle kirleten öder ilkesinin yalnızca üreticilere uygulanan özel bir çeşidi olarak tanımlanan üretici sorumluluğu ilkesini benimsediği görülmektedir. Üretici sorumluluğu ilkesi, kirleten öder prensibi uyarınca, kirletenin “üretici” olarak tanımlandığı ve dolayısıyla kirlilik maliyetlerinin üretici tarafından karşılanması gerekliliğini ifade etmektedir.

### H.3.1. Bireysel/Kolektif Atık Yönetim Sistemleri ve PETDER İktisadi İşletmesinin 4054 sayılı Kanun Karşısındaki Durumu

170 Üretici sorumluluğu çerçevesinde 2008 tarihli Atık Yönetmeliği ile motor yağı üreticilerine atık motor yağların toplanmasının sağlanması için ya doğrudan kendileri bir sistem oluşturma (bireysel sistem/organizasyon) ya da bir sisteme (kolektif sistem/organizasyon-yetkilendirilmiş kuruluş) katılma zorunluluğu getirilmiştir. Üreticilerin sorumluluklarını yerine getirebilmeleri bakımından doğrudan kendilerinin oluşturacakları bireysel sistemler ile kolektif sistemler ilke olarak birbirlerinin yerine kullanılabilen seçenekler olarak değerlendirilmektedir<sup>1</sup>.

180 Üretici sorumluluğu çerçevesinde kurulan kolektif sistemlere üye/hissedar olarak katılan üreticilerin atık yönetim sistemleri kurma yükümlülükleri bulunduğu göz önüne alındığında, söz konusu kolektif sistemin bulunmadığı durumda, bu üreticilerin bireysel olarak veya diğer üreticilerle birlikte sistem kurmaları gerekmektedir. Bu anlamda kolektif sistemler, bu sisteme rakip sistemleri kurabilecek teşebbüsler tarafından oluşturulmaktadır. Dolayısıyla ilgili tüm üreticilerin üye/hissedar olarak hizmet aldıkları bir sistemin varlığı esasen, potansiyel olarak atık yönetim hizmeti sağlayabilecek teşebbüslerin bir araya getirilmesi anlamını taşımaktadır. Bu çerçevede, diğer yatay işbirliği alanlarında olduğu gibi sistem çatısı altında rakipler arasında yaratılan işbirliğinin de dikkatlice değerlendirilmesi gerekmektedir. OECD<sup>2</sup>'ye göre, üreticiler atık yönetimini sağlamak üzere birlikte çalışabiliyor ve kolektif sistemler oluşturabiliyorlarsa, bu firmaların başka konular üzerinde de danışıklı hareket edebilmeleri her zaman mümkün olabilecektir. Benzer şekilde AB Komisyonu tarafından da, üye ülkelerin tamamında yükümlü teşebbüslerin atık yönetim sistemleri kurmak için koordinasyona yöneldikleri, bu durumun birtakım rekabetçi endişeler yarattığı ifade edilmiştir<sup>3</sup>. Bu anlamda, ürün piyasasında rakip olan teşebbüslerin ortaklığına dayanan kolektif sistemlerin ilk bakışta rekabet hukuku bakımından sakıncalı olduğu düşünülse bile, AB Komisyonu'nun atık yönetimine ilişkin olarak verdiği kararlarda, sistemin “rakiplerin birlikteliğine dayanan yapısını” muafiyet değerlendirmesine konu yapmadığı, ancak

<sup>1</sup> AB Komisyonu, aynı atık çeşidine ilişkin olarak verdiği *Eco-Emballages* kararında, düzenlemelerde bu tarz bir zorunluluğun bulunmaması karşısında, sistem piyasasını alt piyasalara ayırmamıştır. Benzer şekilde Komisyon, AB Direktifleri çerçevesinde atık cihaz ile hurda araçlara ilişkin yaptığı değerlendirmede, bireysel ve kolektif sistemleri ayrı pazar tanımlarının konusu yapmayarak, söz konusu çözümlerin birbirine ikame kabul edildiği tek bir sistem piyasası belirlemiştir.

<sup>2</sup> OECD (2006), “Working Group on Waste Prevention and Recycling: EPR Policies and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies” ENV/EPOC/WGWPR(2005)9/FINAL s.11.

<sup>3</sup> European Commission (2005), “Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems” DG Competition Paper s.14.

atık yönetim sistemlerinin yapısına itiraz etmemekle birlikte, faaliyet ve kararlarının rekabet kurallarına uygunluğunu yakından izlediği görülmektedir. Bu çerçevede, PETDER İktisadi İşletmesinin, Türkiye’de hâlihazırda ulusal anlamda atık yönetimi hizmeti veren ve üyelerine çevresel düzenlemelerden kaynaklanan sorumluluklarından bağımsızlık sağlayan fiilen tek sistem olduğu (yetkilendirilmiş kuruluş), bu sebeple bu tip bir sistemden hizmet almak isteyen üreticiler bakımından hayati olduğu (2008 tarihli Atık Yönetmeliği madde 13), PETDER İktisadi İşletmesi ortak/üyelerinin başka sistemlerle anlaşma yapmak konusunda serbest oldukları dikkate alındığında, PETDER İktisadi İşletmesi yapısının 4054 sayılı Kanun kapsamında bir değerlendirilmesi yapılmasının gerekli olmadığı düşünülmektedir. Üstelik 2008 tarihli Atık Yönetmeliğinin 4. maddesinde, motor yağı üreticilerinin bir araya gelerek kolektif sistemler (yetkilendirilmiş kuruluş) kurabilecekleri açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere her ne kadar çevresel düzenlemeler gereği kurulan kolektif sistem yapılarının, rekabet hukuku bakımından bir sakınca doğurmadığı kabul edilse bile, faaliyet ve kararları yakından incelenmelidir.

### H.3.2. Menfi Tespit/Muafiyet Değerlendirmesi

Yetkilendirilmiş kuruluş olarak atanan PETDER İktisadi İşletmesi ile 2008 tarihli Atık Yönetmeliği uyarınca atık motor yağlarını toplamak ve bertaraf etmekle yükümlü motor yağı üreticisi ve ithalatçısı teşebbüsler arasında imzalanan “Protokol” ile kurulan sistem, bu sisteme rakip sistemleri kurabilecek teşebbüslerin bir araya gelerek oluşturdukları kolektif bir sistem niteliğindedir. Dolayısıyla ilgili tüm üreticilerin üye/hissedar olarak hizmet aldıkları bir sistemin varlığı esasen, potansiyel olarak atık yönetim hizmeti sağlayabilecek teşebbüslerin bir araya getirilmesi anlamını taşımaktadır. Bu bakımdan, başvuru konusu Protokol ile yaratılan ilişkinin, rakip konumundaki teşebbüsleri bir araya getiren yatay nitelikte bir ilişki olduğu ve bu nedenle Protokole 4054 sayılı Kanun kapsamında menfi tespit belgesi verilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

4054 sayılı Kanununun “Muafiyet” başlıklı 5. maddesine göre, Rekabet Kurulu, bu maddede belirtilen koşulların tamamının varlığı halinde teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birlikleri kararlarının 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulmasına karar verebilir: Bu koşullar;

- a. Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
- b. Tüketicinin bundan yarar sağlaması,
- c. İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
- d. Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması

şeklindedir. Söz konusu Protokolün yukarıda yer alan muafiyet koşullarını taşıyıp taşımadığına ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

#### **a. Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması**

Taraflar arasında imzalanan Protokol hükümleri çerçevesinde toplanan atık motor yağları, Çevre ve Orman Bakanlığı’ndan lisans alarak yakıtlarına karıştırarak yakabilecek ve böylece enerji elde edebilecek olan çeşitli şirketlere nakliye ve hizmet bedeli üzerinden fiyatlandırılarak satılmak suretiyle ekonomiye geri kazandırılabilir. Bu şirketler bir yandan ucuz alternatif yakıt elde ederken bir

240 yandan da çevreye zararlı etkileri olan ve uygun olmayan yöntemlerle işlenerek tekrar pazara sürülerek ekonomiye zarar veren atık motor yağlarının Çevre ve Orman Bakanlığı'nın öngördüğü kurallara uygun olarak bertaraf edilmesi sağlayacaklardır. Öte yandan toplanan atık motor yağlarından, 2008 tarihli Atık Yönetmeliğinde öngörülen kimyasal özellikleri taşıması durumunda geri dönüşüm şirketlerine verilerek hem atıklardan ekonomik değeri olan ürünler üretilecek hem de çevreye zararlı etkileri olan atıkların çevreye salınmasının önüne geçilecektir. Sonuç olarak bildirim konusu Protokolün bu şartı sağladığı anlaşılmaktadır.

### **b. Tüketicinin bundan yarar sağlaması**

250 Protokolün konusunu oluşturan atık motor yağlarının toplanması iki açıdan tüketicinin yararına sonuçlar doğuracaktır. Birincisi tüketici atık motor yağlarının doğaya salınmasından oluşacak olan çevre kirliliğine maruz kalmayacaktır. İkincisi, atık motor yağların uygun olmayan şartlarda yeniden işlenerek tüketiciye satılması ihtimali ortadan kalkacağından tüketicinin doğrudan sağlığını tehlikeye atan ürünler Çevre ve Orman Bakanlığı'nın öngördüğü kurallara uygun olarak bertaraf edilmiş ve/veya geri kazanılmış olacaktır.

### **c. İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması**

Dosyadaki bilgiler doğrultusunda, atık yönetim pazarında çıkabilecek rekabet sorunlarını dört başlık altında toplamak mümkündür:

1. Sistem Aidatı
2. Üyelik Koşulları
3. Potansiyel Rekabet/Giriş Engelleri
- 260 4. Üyelik Süreleri

#### **1. Sistem Aidatı:**

Çevresel düzenlemelerle üreticilere atık yönetiminin sağlanması zorunluluğunun getirilmesi esasen, üreticiler için ek bir maliyet kaleminin yaratılması anlamını taşımaktadır. Yükümlülüklerini kolektif sistemler vasıtasıyla gerçekleştiren üreticiler, atık yönetim hizmeti karşılığında sisteme belli bir ücret/aidat ödemektedirler. Dolayısıyla sistem aidatı, bu üreticiler bakımından, atık yönetim maliyetlerini ifade etmektedir.

270 Sistem aidat miktarı, sistemin yetkili organları tarafından (sistemde kontrol hakkı bulunan üye yükümlü teşebbüsler) belirlenmektedir. Sistem ortakları arasında, tüm taraflar için geçerli olacak sabit bir aidat üzerinde anlaşılması, tarafların atık yönetim maliyetleri üzerinde anlaşması anlamı taşımaktadır. Söz konusu anlaşma ile atık yönetim maliyetleri belirlenmekte ve tüm taraflar için aynı/ortak hale getirilmektedir. AB Komisyonu'na göre, atık yönetimine ilişkin maliyetlerin ortaklaştırılmasının;

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

olmak üzere iki anti-rekabetçi etkisinden bahsetmek mümkündür<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> European Commission (2005), "Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems" DG Competition Paper s.15.

280 Genel bir kural olarak, teşebbüslerin maliyetlerini ürün/hizmet satış gelirleriyle karşıladıkları ve dolayısıyla ürün/hizmet fiyatlarının maliyetler çerçevesinde belirlendiği kabul edilmektedir. Dolayısıyla maliyetler, ürün fiyatlarının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede prensip olarak, maliyetler arttıkça ürün fiyatlarının da artacağı, maliyetleri benzer olan ürünlerin fiyatlarının da benzer olacağı kabul edilmektedir.

Bu çerçevede, taraflar bakımından atık yönetim maliyetlerini ifade eden sistem aidatlarının belirlendiği anlaşmaların da, ürün piyasasındaki fiyat rekabetine olan etkileri bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. Toplama/geri kazanım maliyetleri, her atık bakımından farklı değerleri ifade etmektedir. Söz konusu maliyetler bazı 290 sektörlerde önemli miktarlara ulaşırken, bazılarında önemsenmeyecek değerlerde kalmaktadır. Örneğin AB Komisyonuna göre, toplama/geri kazanım maliyetleri ambalaj atıklarında, ürüne ilişkin toplam maliyetler içerisinde önemsiz bir bölüm oluştururken, cihaz atıklarından olan lamba atıklarında bu durumun tam tersi olarak gerçekleşmektedir. Bu nedenle AB Komisyonu'na göre, lamba üreticileri arasında atık yönetim sistemi bazında sağlanan koordinasyonla belirlenen sistem aidatının, lamba üreticilerinin ürün fiyatlarında bir fiyat birlikteliği yaratma riski bulunmaktadır. AB Komisyonu VOTOB kararında<sup>5</sup> da benzer bir değerlendirme yaparak, finansmanı üyelerden toplanan sabit bir aidat ile sağlanan, kimya endüstrisinde faaliyet gösteren firmalara kimyasal maddelerin depolanması hizmetini sunan altı firma arasında yapılan 300 anlaşmayı, söz konusu aidatın üyelerin ürün maliyetlerini uyumlaştırdığı ve fiyatın önemli bir bileşeninde rekabeti önlediği gerekçesiyle rekabeti kısıtlayıcı olarak nitelendirmiştir.

Sistem aidatının tüm taraflar için eşit hale getirilmesinin bir diğer olumsuz etkisi, sabit ücretlerin, üreticilerin ürünlerinin toplama/geri kazanım maliyetlerini düşürme motivasyonlarını azaltabilmesidir. Gerçekte üreticilerin daha kolay parçalanabilir, toplanabilir (hafif) veya geri kazanılan ürünler tasarlamak suretiyle atık yönetim maliyetlerini azaltabilmeleri mümkündür. Üreticiler atık yönetim maliyetlerini düşürmek suretiyle ürün piyasasındaki rekabetçi konumlarını güçlendirebileceklerdir. Bu anlamda, rakipler arasında toplama/geri kazanım maliyetlerinin düşürülmesine yönelik 310 bir rekabetin oluşması da söz konusu olabilecektir. AB Komisyonu'na göre, toplama/geri kazanım maliyetlerinin tüm üreticiler için eşit bir hale getirilmesi, teşebbüslerin yükümlülüklerini daha düşük maliyetlerle gerçekleştirmek üzere bir yarışa girmelerini engellemekte, çevreye duyarlı ürün tasarımlarına yönelerek atık yönetim maliyetlerini azaltma güdülerini azaltmaktadır.

Bildirim konusu Protokolün "6.2. Organizasyona Katılan Şirketler için Maliyete Katılım Esasları" başlıklı maddesinde üyelerin sisteme katılım aidatları düzenlenmektedir. İlgili maddenin "Tanıtım ve Eğitim Giderlerine Katılım" başlıklı bölümünde, sisteme katılan şirketlerin tanıtım ve eğitim giderlerine eşit miktarlarda iştirak edecekleri ve bu katılımında yılda bir seferde 2.000 TL'yi geçmeyeceği belirtilmiştir. Maddenin "Diğer Masraflara Katılım" başlıklı kısmında ise; yıllık piyasaya arz edilen motor yağı miktarı 150 tonun üzerinde olan şirketler bakımından ilgili şirketin bir önceki yıl satışa arz edilen motor yağı miktarının Yetkilendirilmiş Kuruluş'la sözleşme imzalamış şirketlerin bir önceki yıl toplam motor yağı satışına olan oranında, şirkete aylık olarak fatura edeceği ve bu katılım paylarının tahsil edileceği; yıllık piyasaya arz edilen motor yağı miktarı 150 tonun altında olan şirketler için masraflara katılım payı olan 1.500 TL sabit miktarı ödeyecekleri ifade edilmiştir. Protokolde, tanıtım ve eğitim giderlerine katılımın sabit bir miktar olarak belirlenmesinin, tanıtım ve eğitim faaliyetlerinden tüm üye

<sup>5</sup> VOTOB, 22. Commission Report on Competition Policy (1992), par.177. Karar resmi olarak yayınlanmamıştır.

teşebbüslerin eşit olarak yararlanacağı noktası göz önüne alındığında, ayrıca yıllık piyasaya arz edilen motor yağı miktarı 150 tonun altında olan şirketler bakımından da diğer masraflara katılım bedellerinin yıllık sabit bir miktar olarak belirlenmesinin, gerek kolektif bir sistemin işleminin sabit bir maliyeti gerektirmesi, gerekse sisteme katılan teşebbüslerin çoğunun aylık sistem giderlerine katılım bedellerinin son derece düşük olmasının bir takım muhasebe sorunlarına sebep olması nedenleriyle, yukarıda ifade edilen anti-rekabetçi sonuçları ortaya çıkarmayacağı düşünülmektedir.

## 2. Üyelik Koşulları

Bazı endüstrilerde faaliyet gösteren üreticilere çevresel düzenlemeler ile atık yönetim sistemleri oluşturma zorunluluğu getirilmesi nedeniyle, çevresel düzenlemelere tabi endüstrilerde faaliyette bulunabilmenin koşullarından birini bireysel/kolektif bir atık yönetim sistemi kurmak veya kurulu sistemlere katılmak oluşturmaktadır. Bu durumda kolektif sistemlerin veya kolektif sistem ortakları olan üreticilerin, ürün piyasasındaki rakiplerine hizmet vermesi gündeme gelebilmektedir ki, bu durumun ürün piyasasına girişleri engelleyebilecek nitelikte uygulamaları beraberinde getirebilmesi mümkündür. Bu nedenle, sistem üyelik koşullarının yükümlü teşebbüslerin büyüklükleriyle orantılı, sisteme üye olunmasını ve dolayısıyla ürün piyasasına girişleri destekler nitelikte tasarlanması, özellikle küçük üreticilerin ürün piyasasındaki rekabetçi güçlerinin korunması bakımından hayati bir önem arz etmektedir.

AB Komisyonu'na göre, sistem üyelik koşullarının ürün piyasasına girişler üzerindeki olumsuz etkilerinin önlenmesi için sistemler tarafından ayrımcı olmayan koşulların getirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen anti-rekabetçi kaygılar, dosya konusu Protokol bakımından değerlendirildiğinde, ürün piyasasına yeni girişleri olumsuz etkileyebilecek üyelik koşullarının Protokol hükümleri arasında bulunmadığı görülmüştür.

## 3. Potansiyel Rekabet/Giriş Engelleri

Genel bir ilke olarak pazara girişlerin kolay ve hızlı olduğu durumlarda, ilgili piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin mevcut pazar paylarını sürdürebilmelerinin güçleşeceği, bu nedenle potansiyel rekabetin varlığının piyasa yapılanmalarının değerlendirilmesi bakımından dikkate alınması gereken bir husus olduğu kabul edilmektedir.

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

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

konumunda bulunması nedeniyle, söz konusu üreticilerin tamamı veya önemli bir kısmını bünyesinde bulunduran kolektif sistemlerin atık yönetimi piyasalarındaki potansiyel rekabeti önemli ölçüde kısıtladığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum, piyasaya girişlerin engellenmesi suretiyle, atık yönetim sistemleri piyasalarındaki

yüksek yoğunlaşma seviyeleri veya tekelleşmenin, süreklilik arz etmesine neden olmaktadır.

380 Üreticilerin, sistemler bakımından hem potansiyel sağlayıcı hem de müşteri konumunda bulunmaları, söz konusu teşebbüsleri tek bir sisteme bağlı hale getiren uygulamaların atık yönetim sistemleri piyasalarındaki mevcut ve potansiyel rekabet üzerinde önemli etkiler doğurabilmesine yol açmaktadır. AB Komisyonu'nun, sistem piyasalarındaki rekabet analizlerinin, üreticilerin potansiyel müşteri konumlarının dikkate alınarak yapıldığı ve üreticileri tek bir sisteme bağlı hale getiren uygulamalara itiraz edildiği görülmektedir.

390 Sistemlerin kimi zaman üreticilere "sorumluluklarındaki atıkların tamamının yönetiminin sisteme devredilmesi" koşuluyla hizmet verdiği görülmektedir. Bu durumda yükümlü teşebbüsler, yönetiminden sorumlu oldukları atıkların tamamının toplanması/geri kazanılmasını sisteme devretmek zorunda bırakılmakta, aksi takdirde sistemden herhangi bir hizmet alamamaktadır. AB Komisyonu'na göre "ya hep ya hiç kuralı" (*all or nothing rule*) olarak ifade edilebilecek bu koşul, atık yönetim sistemleri piyasasında, mevcut sistem dışındaki alternatiflerin oluşmasını engeller niteliktedir. Yükümlü teşebbüslerin, sorumlulukları altındaki atık miktarının tamamı için bir sistem ile anlaşmak zorunda bırakılmaları, bu teşebbüslerin yükümlülüğü altındaki atıkların bir kısmı için mevcut sistemle, diğer kısmı için mevcut sistemden farklı sistemler ile çalışabilmelerini engellemektedir. Dolayısıyla ya hep ya hiç kuralı, hizmet verilecek müşterilerin bağlanması sebebiyle, sistem piyasasına girişleri engellemekte, hâlihazırda faaliyet gösteren diğer sistemlerin faaliyetlerini ise zorlaştırmaktadır.

400 Dosya konusu Protokolde "ya hep ya hiç kuralı" olarak değerlendirilen hükümlere yer verilmiştir. Protokolde şirketlerin Yönetmelikten kaynaklanan tüm yükümlülüklerini Yetkilendirilmiş Kuruluşa devredecekleri (madde 3) ve mükerrer uygulamaları önlemek üzere Protokol süresi boyunca şirketin Yetkilendirilmiş Kuruluş dışında, atık motor yağlarının toplanması ile ilgili Yönetmelik hükümlerini yerine getirmek amacı ile herhangi bir surette bireysel toplama faaliyetine girişmeyecekleri, böyle bir girişime aracı olmayacakları veya üçüncü şahıslarla benzer kapsamda bir anlaşma yapmayacakları düzenlenmiştir (madde 4.4.). Bu noktada yükümlü teşebbüslerin tek bir sistemle çalışmasının zorunlu olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bildirim formunda mükerrer uygulamaları önlemek, iki ayrı toplama şirketi ile sözleşme yapılması halinde atık motor yağlarının toplanması katkı paylarının hesaplanmasında çeşitli sorunlar çıkacağı ve ülke genelinde planlanan organizasyonun verimli ve ekonomik olarak çalışabilmesi için yükümlü şirketlerin sadece bir tek yetkilendirilmiş kuruluşla çalışmasının bir zorunluluk olduğu belirtilmiştir. 410 Söz konusu gerekçeler dikkate alındığında, atık motor yağlarını toplamakla yükümlü şirketlerin yükümlülüklerini etkin olarak yerine getirebilmeleri ve kolektif sistemlerin de etkin ve ekonomik olarak çalışabilmeleri nedenleriyle sadece tek bir sistem ile çalışmanın bir zorunluluk olduğu anlaşılmaktadır.

Sadece tek bir sistemle çalışmanın zorunluluk olarak ortaya çıktığı bir piyasada, sisteme üyelik süreleri büyük bir önem kazanmaktadır. Aşağıda bildirim konusu Protokol çevresinde sisteme üyelik süreleri değerlendirilmiştir.

#### 4. Üyelik Süreleri

420 Kolektif sistem ile yükümlü teşebbüsler arasındaki ilişkilerde çıkabilecek rekabet sorunlarının analizinde dikkat edilmesi gereken bir diğer konuyu, üyelik süreleri oluşturmaktadır. Yükümlü teşebbüslerin, uzun süreli üyelik sözleşmeleri ile bir sisteme bağlanması da, rakip sistemlerin müşteri kaynaklarının sınırlandırılması ve bu yolla piyasaya girmelerinin engellenmesi sonucunu doğurabilecektir.

430 AB Komisyonu'nun üyelik sürelerine ilişkin yaklaşımını *Eco-Emballages* kararında<sup>6</sup> yer verilen tespitlerden görebilmek mümkündür. Eco-Emballages ile üye teşebbüsler arasındaki üyelik anlaşmaları (tarafarca altı ay önce itiraz edilmediği takdirde kendiliğinden bir yıl uzayacak şekilde) üç yıl süreli olarak yapılmaktadır. Söz konusu süreler 1996 yılında (tarafarca itiraz edilmediği takdirde kendiliğinden üç yıl uzayacak şekilde) altı yıla çıkartılmıştır. AB Komisyonu'na göre bu süreler, yükümlü teşebbüslerin farklı sistemler arasındaki seçim hakkını kısıtlayarak, rakip sistemlerin piyasaya girmesine olanak vermeyecek uzunluktadır. Soruşturması sırasında AB Komisyonu tarafından yapılan itirazlar üzerine, Eco-Emballages tarafından üyelik anlaşmalarının süresinin bir yıl ile sınırlandırılmasına yönelik taahhütte bulunulmuştur.

440 Protokolün, "Süre ve Sözleşmenin Feshi" başlıklı 9. maddesinde, protokol süresinin 2 yıl olduğu, taraflardan herhangi biri tarafından bu süre ve Protokol'ün uzatıldığı süreler dolmadan bir ay önce yazılı olarak feshedilmediği takdirde, Protokol aynı şartlarla birer yıllık süreler için uzamış olacağı, Protokolün hiçbir şekilde yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş (5) yıldan daha uzun bir süre yürürlükte kalmayacağı, taraflar dilerse, söz konusu beş yıllık sürenin sonunda iradelerini açıkça beyan etmek suretiyle yeni bir protokol akdedebilecekleri ifade edilmiştir. Dosyada yer alan 21.1.2010 tarihli görüşme tutanağında, PETDER Genel Sekreteri ve Genel Operasyon Müdürü tarafından, sözleşme süresinin 2 yıl olarak öngörülmekle birlikte ilgili şirketin dilediği zaman sözleşmeyi feshedebileceği, ayrıca 2010 yılından itibaren imzalanan sözleşmelerin 1 yıl süre ile yapıldığı ve sözleşmeye "ilgili şirketin istediği zaman çıkabileceğine ilişkin" açık bir hüküm konulacağı ifade edilmiştir. Bu ifadeler ve taahhütler dikkate alındığında, rakip atık yönetim sistemlerinin müşteri kaynaklarının sınırlandırılması ve bu yolla piyasaya girmelerinin zorlaştırılmasının önünde engellerin kalktığı değerlendirilmektedir.

450 ***d. Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması***

Yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında, bildirim konusu Protokol bakımından ilgili pazarda rekabetin 4054 sayılı Kanunun 5. maddesi a ve b bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla kısıtlayacak bir husus tespit edilememiştir.

Sonuç olarak yukarıda yer verilen açıklamalar ve değerlendirmeler ışığında, ilgili Protokolün 4054 sayılı 5. maddesi çerçevesinde muafiyet koşullarını taşıdığı değerlendirilmiş ve söz konusu Protokole bireysel muafiyet tanınabileceği kanaatine varılmıştır.

## I. SONUÇ

460 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1. Petrol Sanayi Derneği İktisadi İşletmesi ile 30 Temmuz 2008 tarihli 26952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yağların Kontrolü Yönetmeliği uyarınca motor yağlarını üretenler, kendi markaları ile piyasaya sürenler, ithal edenler veya yurt dışından ithal ettikleri araçların içerisinde bulunan motor yağından dolayı toplama ve bertaraf yükümlülüğü bulunan şirketler arasında imzalanan "Atık Yağların Yönetimi Protokolü"ne, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olması nedeniyle aynı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilemeyeceğine,

<sup>6</sup> Commission Decision of 15 June, 2001, *Eco Emballages*, OJ 2001 L 233/37

**10-13/130-50**

- 470 2. Bununla birlikte bildirim konusu Protokolün 2010 yılında değişiklik yapılacağı ifade edilen haliyle 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki muafiyet koşullarını taşıdığı anlaşıldığından söz konusu Protokole bireysel muafiyet verilmesine,  
OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.