

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2008-1-118 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 08-69/1116-433
Karar Tarihi : 4.12.2008

10 **A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

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

B. RAPORTÖRLER: Mert KARAMUSTAFAOĞLU, Cemal Ökmen YÜCEL

20 **C. BİLDİRİMDE**

BULUNAN : - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

D. TARAFLAR

: - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Ziya Gökalp Cad. No: 80 Kurtuluş - Ankara
- Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.
Edip Somunoğlu Mah. Şih Köyü Yolu Üzeri
Tedaş Tesisleri - Erzurum
- Kiler Alışveriş Hizmetleri Gıda San. ve Tic. A.Ş.
Namık Kemal Mah. Tonguçbaba Cad. No:23 Kat:4
Esenyurt - İstanbul

30 **E. DOSYA KONUSU:** Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesinin blok olarak satış yöntemiyle özelleştirilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

F. DOSYA EVRELERİ: Rekabet Kurulu'nun 1998/5 Sayılı Tebliği ile değişik 1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Önbildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ uyarınca Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin (TEDAŞ) özelleştirilmesine ilişkin olarak 11.3.2005 tarihinde yapılan önbildirim üzerine hazırlanan 24.6.2005 tarihli Mesleki Daire görüşü ile bu görüşe ilişkin ÖİB'nin yukarıda adı geçen Tebliğ'in yine aynı hükmü gereği gönderdiği 11.7.2005 tarihli görüşü, Rekabet Kurulu'nun 21.07.2005 tarih ve 05-48 sayılı toplantısında birlikte değerlendirilerek konuya ilişkin Kurul Görüşü oluşturulmuştur.

ÖİB'nin Kurum kayıtlarına 18.9.2008 tarih, 6249 sayı ve 6.10.2008 tarih, 6528 sayı ile intikal eden Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin (ARAS) özelleştirilmesine ilişkin başvurusu üzerine dosyaya ilişkin olarak talep edilen ilave bilgi ve belgeler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) 15.10.2008 tarih, 6723 sayı ile; Türkiye Elektrik İletim A.Ş.'nin (TEİAŞ) 20.10.2008 tarih, 6788 sayı ile; Kiler Alışveriş Hizmetleri Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin (KİLER) 24.11.2008 tarih ve 7722 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden yazılarıyla tamamlanmıştır.

Dosyadaki eksikliklerin tamamlanması üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 1998/4 sayılı Tebliğ'in ilgili hükümleri çerçevesinde düzenlenen 27.11.2008 tarih ve 2008-1-118/ÖN-08-MK sayılı Özelleştirme Ön İnceleme Raporu, 28.11.2008 tarih ve REK.0.05.00.00-120/212 sayılı Başkanlık Önergesi ile 08-69 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

60 Dosya kapsamındaki bilgi ve belgeler çerçevesinde; ARAS'ın %100 oranındaki hissesinin blok olarak satış yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında söz konusu hisselerin KİLER tarafından devralınması işlemlerinin;

- 4054 sayılı Kanun ve 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında izne tabi olduğu,
- 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi hükmü 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,

ifade edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Yapılan İşlem

70 Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş. (BAŞKENT) ve Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin (SEDAŞ) ardından bildirim konu olan ARAS ve Meram Elektrik Dağıtım A.Ş. (MERAM) özelleştirmeleriyle birlikte, kamuya ait elektrik dağıtım şirketi TEDAŞ'ın özelleştirilmesi süreci devam etmektedir. TEDAŞ'ın sahip olduğu dağıtım şirketleri, elektrik dağıtımıyla, elektriğin tüketicilere perakende satışı ve tüketicilere perakende satış hizmeti verilmesiyle iştigal eden iktisadi devlet teşekkülleridir. TEDAŞ'ın sahibi olduğu dağıtım şirketlerinin 2007 yılında 29,5 milyon müşterisi ve 126 milyar kWh'lik elektrik satışı bulunmaktadır.

80 Esas itibarıyla dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin stratejinin ana hatlarının Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi (Strateji Belgesi) ile belirlendiği görülmektedir. 17.3.2004 tarihli Strateji Belgesi ile Türkiye'nin dağıtım şebekesi coğrafi yakınlık, yönetsel yapı, enerji talebi ve diğer teknik/mali etkenler dikkate alınarak 21 dağıtım bölgesine bölünmüş ve bunlardan 20'sinin sahibi olan TEDAŞ özelleştirme programına alınmıştır. Söz konusu 21 bölge şu şekildedir:

Tablo 1: Dağıtım bölgeleri

Bölge	Dağıtım Şirketi İsmi	Kapsanan İller
1	Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	Diyarbakır, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Siirt, Şırnak
2	Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş.	Bitlis, Hakkari, Muş, Van
3	Aras Elektrik A.Ş.	Erzurum, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Erzincan, Iğdır, Kars
4	Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize
5	Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	Elazığ, Bingöl, Malatya, Tunceli
6	Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sivas, Tokat, Yozgat

7	Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.	Adana, Gaziantep, Hatay, Mersin, Osmaniye, Kilis
8	Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Aksaray, Konya, Karaman.
9	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı, Kastamonu
10	Akdeniz Elektrik A.Ş.	Antalya, Burdur, Isparta İl sınırları
11	Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	İzmir, Manisa
12	Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	Balıkesir, Bursa, Çanakkale, Yalova
13	Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ.
14	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul ili Anadolu Yakası.
15	Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sakarya, Bolu, Düzce, Kocaeli.
16	Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	Eskişehir, Afyon, Bilecik, Kütahya, Uşak
17	Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul ili Rumeli Yakası.
18	Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kayseri
19	AYDEM	Aydın, Denizli, Muğla
20	Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kahramanmaraş, Adıyaman
21	Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	Samsun, Amasya, Çorum, Ordu, Sinop

90 İlerleyen süreçte Menderes EDAŞ 2008 yılında özelleştirme programından çıkarılmış ve bu bölge 1991 yılında başlayan süreç çerçevesinde Aydem Güneybatı Anadolu Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilmiştir¹. Mevcut durumda özel sektör şirketleri tarafından işletilen dağıtım bölgeleri, işletme hakkı 1990 yılında Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye devredilen Kayseri bölgesi ve 2008 yılında AYDEM'e devri gerçekleşen Aydın-Denizli- Muğla bölgesidir. Öte yandan Rekabet Kurulu, 14.8.2008 tarih, 08-50/746-302 ve 08-50/747-303 sayılı kararlar ile sırasıyla BAŞKENT ve SEDAŞ'ın özelleştirmelerine izin vermiştir.

Dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesi sürecinde dört ana konu ön plana çıkmaktadır. Bunlar i) İşletme Hakkı Devri, ii) Tarifeler, iii) Enerji Satış Anlaşmaları ve iv) Yatırım Yükümlülükleridir.

100 **İşletme Hakkı Devri:** Dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesinde İşletme Hakkı Devri'ne (İHD) dayalı Hisse Satış Modeli uygulanacaktır. Bu modele göre yatırımcı, özelleştirilen dağıtım şirketinin bulunduğu bölgedeki elektrik dağıtım lisansına sahip tek şirket olacaktır; ancak, yatırımcının işletme hakkını devraldığı dağıtım tesisleri ve bu tesislerin işletilmesinde varlığı zorunlu unsurların mülkiyeti TEDAŞ uhdesinde kalmaya devam edecektir. Yatırımcı, dağıtım şirketinin hisselerinin sahibi olarak, TEDAŞ ile imzalanmış olan İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi (İHD Sözleşmesi) çerçevesinde dağıtım varlıklarının işletme hakkını elde edecektir. Söz konusu model uyarınca dağıtım tesislerini devralanlar hem bu tesislerin işletilmesinden sorumlu hem de yeni

¹ Rekabet Kurulu'nun 8.5.2008 tarih ve 08-32/397-134 sayılı kararı.

110 yatırımları yapmakla yükümlüdürler. Yapılacak yeni yatırımlarla oluşacak varlıkların mülkiyeti TEDAŞ'ta kalacaktır. Dağıtım tesislerini devralanlar yatırımlarını, EPDK tarafından onaylanan tarifeler yoluyla finanse edeceklerdir.

120 **Tarifeler:** Elektrik sektörünün serbestleşmesi çalışmalarında hedeflerden biri de tamamen maliyete dayalı tarife yapısına geçmektir. Bu kapsamda 31.12.2012 tarihine kadar olan süre geçiş dönemi olarak adlandırılmaktadır. Geçiş döneminde uygulanacak olan son kullanıcı tarifeleri ve bu tarifelerin hesaplanmasına esas oluşturan gelir gereksinimleri, özelleştirme öncesinde EPDK tarafından onaylanmış durumdadır. Söz konusu gelir gereksinimleri, dağıtım ve perakende hizmetleri için öngörülen giderlerle birlikte hedeflenen kayıp/kaçak miktarı için bir karşılık içermektedir. Dağıtım şirketleri, geçiş döneminin sona erdiği 2013 yılından sonra Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği'ne ve ilgili yönetmeliklere uygun olarak tarifeleri kendileri belirleyecekler ve EPDK'nın onayına sunacaklardır. Tarifeyi oluşturan dört unsur olan perakende satış, dağıtım, perakende hizmet ve iletim tarifeleri, Elektrik Piyasası Kanunu, Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği ve ilgili düzenlemeler uyarınca birbirinden ayrılmıştır. Buna göre perakende satış tarifesi, dağıtım şirketi tarafından satın alınan enerjinin ortalama fiyatını yansıtan bir "fiyat tavanı" uyarınca belirlenecektir. Dağıtım ve perakende hizmet tarifeleri ise dağıtım ve perakende hizmetlerine yönelik maliyetleri karşılayacak şekilde "gelir tavanı" şeklinde belirlenecektir. İletim bedeline ilişkin iletim tarifesi de tüketiciye aynen yansıtılacaktır.

130 Geçiş dönemi süresince "bölgesel tarife" uygulanması uyarınca bazı bölgeler daha yüksek gelir elde edecekleri için (bölgeler arasındaki elektrik kayıp kaçak oranlarının değişiklik göstermesi nedeniyle) tek bir "ulusal tarifenin" sağlanabilmesi amacıyla EPDK'nın uygulayacağı fiyat eşitleme mekanizması yoluyla bölgeler arasında gelir transferi yapılacaktır.

140 **Enerji Satış Anlaşmaları:** Strateji belgesi uyarınca yapılacak özelleştirmelere hazırlık amacıyla dağıtım şirketleriyle Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) ve Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) arasında geçiş dönemi sözleşmeleri imzalanmıştır. Bu kapsamda, özelleştirmelere hazırlık aşamasında dağıtım şirketlerinin enerji talebinin en az %85'ine gelen miktarına ilişkin olarak söz konusu kamu üretim ve toptan satış şirketleri arasında düzenlenmiş fiyatlar üzerinden 5 yıl süreli enerji alım anlaşmaları yapılacaktır. Bu sözleşmelerin süreleri bittiğinde ise yerlerine taraflar arasında pazarlık sonucunda oluşan ve piyasa fiyatlarına dayalı ikili anlaşmalar yapılacak ve böylelikle rekabetçi piyasaya geçiş yapılacaktır.

TETAŞ'ın mevcut uzun dönemli alım anlaşmalarından doğan mali yükümlülüklerinin karşılanmasını amaçlayan bu sistem uyarınca; TETAŞ'ın mevcut sözleşmeler kapsamında üretim tesislerinden ve EÜAŞ'ın hidroelektrik santrallerinden aldığı elektrik enerjisinin tüm dağıtım şirketlerine paylaşılması amaçlanmıştır.

150 Devralma konusu ARAS da hem EÜAŞ'ın portföy şirketleriyle hem de TETAŞ ile "Elektrik Enerjisi Satış Anlaşmaları" imzalamıştır. Söz konusu anlaşmalar geçiş dönemi sonuna kadar yapılmış olup, 5784 sayılı Kanun'un 8. maddesi ile bu sürenin Bakanlık görüşü alınarak en fazla iki yıl uzatılabileceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu sözleşmeler ile hem dağıtım şirketlerinin enerji temini konusundaki sıkıntıların azaltılması ve arz güvenliğinin sağlanması hem de özelleştirilecek üretim santralleri bakımından rekabetçi piyasaya yumuşak bir geçiş yapılması sağlanmıştır. Gerek dağıtım gerek de üretim özelleştirmelerinin ardından söz konusu şirketleri devralanlar geçiş dönemi sözleşmeleri uyarınca faaliyet göstermeye devam edeceklerdir. Dolayısıyla dağıtım şirketlerinin geçiş dönemi sonunda rekabetçi piyasa

modeline uygun olarak sağlayıcılarını belirleyeceği ve yapacakları ikili anlaşmalar yoluyla elektrik enerjisini temin edecekleri anlaşılmaktadır.

160 **Yatırım Yükümlülükleri:** Özelleştirme sürecindeki hedeflerden biri de dağıtım sistem ve şebekesi üzerinde gerçekleştirilmesi gereken yatırımların özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi ve dolayısıyla devletin bütçesi üzerindeki yükün hafifletilmesidir. Bu kapsamda i) genişleme yatırımları ve kamulaştırma maliyeti, ii) yenileme yatırımları ve iii) ihalesi yapılmış ve halen devam eden yatırımlar olmak üzere üç bileşenden oluşan yatırım harcamaları dikkate alınarak dağıtım firmaları tarafından yıllık yatırım planları hazırlanacak ve EPDK onayına sunulacak, onaydan geçmiş olan yatırımlar ise dağıtım firmaları için bir yükümlülük haline gelecektir. Yükümlenilen yatırımların olması gereken miktarda ve şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, EPDK ve dağıtım şirketleri işbirliğinde gerçekleştirilecek olan yatırım, denetim ve kalite ölçüm mekanizmaları yoluyla denetlenecektir.

170

H.2. Taraflar

H.2.1. Devralınan: ARAS

TEDAŞ ve sahibi olduğu dağıtım şirketleri, elektrik dağıtımıyla, elektriğin tüketicilere perakende satışı ve tüketicilere perakende hizmeti verilmesiyle iştigal eden iktisadi devlet teşekkülleridir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun uyarınca hisseleri ÖİB'ye ait olan TEDAŞ, Yüksek Planlama Kurulu'nun Türkiye elektrik sektörünün serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi süreciyle ilgili temel adımları belirleyen ve 17.3.2004 tarihinde yayınlanan Strateji Belgesi ve 4046 sayılı Kanun uyarınca özelleştirme kapsamına alınmıştır. Söz konusu Strateji Belgesi ile Türkiye'nin elektrik dağıtım şebekesi 21 dağıtım bölgesine ayrılmıştır. Bu çerçevede ÖİB'nin 25.4.2008 tarihli kararıyla bahse konu dağıtım bölgelerinden 3. ve 8. bölgeler olan ARAS ve MERAM özelleştirme kapsamına alınmıştır.

180

ARAS'ın elektrik dağıtım bölgesi Erzurum, Erzincan, Ağrı, Iğdır, Kars, Ardahan ve Bayburt olmak üzere 7 ilden oluşmaktadır. ARAS Bölgesi ülke yüzölçümünün %9,1'ini teşkil eden 70.990 km²'lik bir alana sahiptir. Ülke nüfusunun %3,1'ine tekabül eden 2,2 milyonluk nüfusu ile kilometrekareye 31 kişinin düştüğü ARAS Bölgesi'nin nüfus yoğunluğu ülke genelinin (90 kişi/km²) altındadır.

ARAS'ın 2007 yılı cirosu yaklaşık (.....) YTL olup, 2007 yılı elektrik satışı (.....) kWh olarak gerçekleşmiştir. Perakende elektrik satışı ve hizmeti pazarında TEDAŞ'ın toplam elektrik satışının %1,16'sını gerçekleştirmektedir.

190

H.2.2. Devralan: KİLER

KİLER, 1983 yılında Nahit Kiler, Vahit Kiler ve Ümit Kiler tarafından kurulan ve temel olarak Kiler Holding A.Ş.'nin (Kiler Holding) faaliyet kollarından birisi olan perakendecilik alanında Türkiye çapında faaliyet gösteren bir şirkettir. 30.9.2007 tarihi itibarıyla 2007 yılına ait cirosu (.....) YTL olan KİLER'in hissedarlık yapısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 2: KİLER Hissedarlık Yapısı

Hisse Sahibi	Hisse Oranı (%)
Nahit Kiler	(...)
Vahit Kiler	(...)
Ümit Kiler	(...)
Hikmet Kiler	(...)
Sevgül Kiler	(...)
Kiler Holding	(...)
TOPLAM	100

KİLER Yönetim Kurulu üye listesine aşağıda yer verilmektedir:

200

Tablo 3: KİLER Yönetim Kurulu Üyeleri

Adı – Soyadı	Görevi
Ümit Kiler	Yönetim Kurulu Başkanı
Nahit Kiler	Yönetim Kurulu Başkan vekili, Üye
Hikmet Kiler	Üye

Hissedarlık yapısı itibarıyla KİLER'in tamamıyla Kiler Holding ve Kiler Holding'in ortaklarının kontrolünde olduğu anlaşılmıştır. Kiler Holding'in perakendecilik dışında inşaat, gayrimenkul yatırım ortaklığı, gıda üretimi, turizm, yayıncılık, reklam, sağlık hizmetleri, etçilik, besicilik ve elektrik-enerji alanlarında faaliyeti bulunmaktadır. 2007 yılına ait cirosu (.....) YTL olan Kiler Holding'in hissedarlık yapısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 4: Kiler Holding Hissedarlık Yapısı

Hisse Sahibi	Hisse Oranı (%)
Ümit Kiler	(.....)
Nahit Kiler	(.....)
Vahit Kiler	(.....)
Hikmet Kiler	(.....)
Sevgül Kiler	(.....)
Taşyapı İnşaat Ticaret Ltd. Şti.	(.....)
TOPLAM	100

Kiler Holding Yönetim Kurulu üye listesine aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 5: Kiler Holding Yönetim Kurulu Üyeleri

Adı – Soyadı	Görevi
Nahit Kiler	Yönetim Kurulu Başkanı
Ümit Kiler	Yönetim Kurulu Başkan Yrd., Üye
Vahit Kiler	Üye

210

H.3. İlgili Pazarlar

220

230

Elektrik piyasalarının özelleştirilmesi sürecinde gerçekleşen devralmalarda rekabet hukukunun uygulanması bakımından büyük önem taşıyan konulardan biri ilgili pazar tanımıdır. Bununla birlikte, sektörün kendine özgü yapısı ve ayrıca serbestleşme ve özelleştirme faaliyetleri nedeniyle bir geçiş dönemi içinde olması ilgili pazar tanımında güçlükler ortaya çıkarmaktadır. Daha önce dağıtım özelleştirmesine ilişkin verilen Mesleki Daire görüşünde ve Aydın-Denizli-Muğla bölgesinin Aydem tarafından devralınmasına ilişkin kararda ilgili pazar tanımları, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca düzenlenen dağıtım faaliyetleri ve dağıtım firmalarının yapacağı satışlar bakımından ele alınmıştır. Bununla birlikte, BAŞKENT ve SEDAŞ'ın ardından ARAS ve MERAM devirleriyle süren elektrik sektörü özelleştirmelerinde her bir devir işlemi ayrı ayrı değerlendirilecek olsa da, diğer dağıtım bölgeleri ve üretime ilişkin özelleştirmelerle birlikte bütün sürecin bir bütün olarak da ele alınmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Nitekim bir *ex-ante* denetim aracı olan birleşme ve devralmaların kontrolü konusu, sektörün gelecekteki yapısal oluşumuna ilişkin değerlendirmeleri de içermek durumundadır. Bu nedenle, sadece sektörün mevcut durumunun fotoğrafının çekilmesiyle ortaya çıkan pazar tanımlarının yanında, serbestleşme süreci ve mevcut durumda kamu elinde bulunan diğer dağıtım bölgeleri ve üretim şirketlerinin özelleştirilmesinin ardından hedeflenen serbest ve rekabetçi piyasa yapısı da dikkate alınarak ilgili pazar tanımları ve dolayısıyla yoğunlaşma değerlendirmeleri yapılmalıdır. Bu noktadan hareketle, ilgili pazar tanımını iki ayrı başlık altında aşağıda incelenmektedir. İlk bölümde, daha önceki kararlarda da yer alan, doğal tekel niteliğindeki dağıtım hatlarına ilişkin dağıtım hizmetleri ve düzenlemeye tabi

olan mevcut perakende satış faaliyetleri kapsamında yapılan ilgili pazar tanımı ele alınmaktadır. İkinci bölümde ise, serbestleşme sürecinde beklenen ve hedeflenen pazar yapısı dikkate alındığında yapılacak değerlendirmelerde belirleyici olacak pazar tanımlarına ilişkin bir değerlendirme yer alacaktır.

H.3.1. Dağıtım Ve Perakende Satışa İlişkin Pazar Tanımı

240 a. İlgili Ürün Pazarı

Özelleştirme işlemine konu dağıtım bölgelerinde faaliyet göstermekte olan dağıtım şirketleri, elektriğin dağıtımı ve perakende satışı ile perakende satış hizmeti faaliyetleri ile iştigal etmektedir. Bu faaliyetler kısaca şu şekilde tanımlanabilir;

- *Dağıtım*: Elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 kV ve altındaki hatlar üzerinden naklini,
- *Perakende satış*: Elektriğin tüketicilere satışını,
- *Perakende satış hizmeti*: Perakende satış lisansına sahip şirketlerce, elektrik enerjisi ve/veya kapasite satımı dışında tüketicilere sağlanan diğer hizmetleri ifade etmektedir.

250 Söz konusu faaliyetlerden dağıtım faaliyeti, alçak gerilimli elektrik taşıyan kablolardan oluşan yeni bir dağıtım şebekesinin kurulmasına ilişkin zorluklar ve yüksek yatırım maliyetleri sebebiyle doğal tekel niteliği taşımakta olup; her bir bölgedeki dağıtım şirketi tarafından münhasıran yerine getirilmektedir. Bu bakımdan elektrik pazarının dağıtım seviyesinin pazarın diğer seviyelerinden farklı bir ürün/hizmet pazarı olarak tanımlanması gerekmektedir.

Perakende satış ve perakende satış hizmeti faaliyetleri ise 4628 sayılı Kanun çerçevesinde rekabete açılan faaliyetler arasında yer almaktadır. Söz konusu faaliyetler, dağıtım şirketlerinin yanı sıra perakende satış şirketleri tarafından da yerine getirilebilecektir. Perakende satış hizmeti sayaçların okunarak elektrik tüketim 260 miktarlarının belirlenmesi ve faturaların düzenlenmesi gibi hizmetleri kapsamakta olup, 4628 sayılı Kanun perakende satış ve perakende satış faaliyetlerinin perakende satış lisansında yer verilmesi halinde aynı lisans kapsamında yürütülmesine imkan sağlamaktadır. Başka bir ifade ile perakende satış hizmeti, elektrik pazarının perakende satış seviyesindeki faaliyetleri bütünleyici bir özellik taşımaktadır.

Yukarıda yer verilmekte olan bilgiler ışığında, bu aşamada ilgili ürün pazarları;

- elektrik dağıtım hizmeti pazarı ve
- perakende elektrik satışı ve hizmeti pazarı

olarak ele alınmıştır.

b. İlgili Coğrafi Pazar

270 Elektrik dağıtım varlıklarının özelleştirilmesine ilişkin esaslar 17.3.2004 tarihli Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kabul edilen Strateji Belgesi ile ortaya konulmakta olup; söz konusu belge, coğrafi yapı, işletme koşulları, enerji bilançoları, teknik/mali özellikler ve mevcut hukuki yapı ve geçmiş dönemde imzalanmış “mevcut sözleşmeler” dikkate alınarak 21 adet elektrik dağıtım bölgesinin oluşturulmasını öngörmektedir. Elektrik dağıtım hizmetleri açısından her bir dağıtım bölgesinin ayrı bir ilgili coğrafi pazar olarak kabul edilmesi gerektiği görülmektedir. Bildirime konu işlem kapsamında belirlenen 3. dağıtım bölgesi Erzurum-Erzincan-Ağrı-Iğdır-Kars-Ardahan ve Bayburt illerinden oluşmaktadır.

280 Perakende elektrik satışı ve hizmeti açısından bakıldığında, Strateji Belgesi ile getirilen kural gereği, her bir dağıtım bölgesindeki serbest olmayan tüketicilere perakende

elektrik satışının münhasıran bölgedeki dağıtım şirketi tarafından yapılması öngörülmektedir. Bu anlamda, özelleştirilmesi düşünülen bölgelerdeki serbest olmayan tüketicilerin alternatif temin kaynağı bulunmamaktadır. Serbest olmayan tüketicilerin Türkiye toplam tüketiminin oldukça büyük bir bölümünü oluşturduğu ve bu tüketicilerin dağıtım firmalarından tarife kapsamında sadece kendi bölgelerindeki dağıtım şirketlerinden alım yapabildikleri dikkate alındığında, dağıtım bölgesindeki perakende satış ve hizmetinin başka bir bölgedeki perakende satış ve hizmetinden kesin olarak ayrıldığı görülmektedir. Bu bakımdan perakende elektrik satışı ve hizmetleri açısından her bir dağıtım bölgesinin ayrı bir ilgili coğrafi pazar oluşturduğunu kabul etmek yerinde olacaktır. Bu açıklamalar çerçevesinde, bildirim açısından da perakende satışlara ilişkin coğrafi pazar Erzurum-Erzincan-Ağrı-Iğdır-Kars-Ardahan ve Bayburt illeri olarak belirlenmiştir.

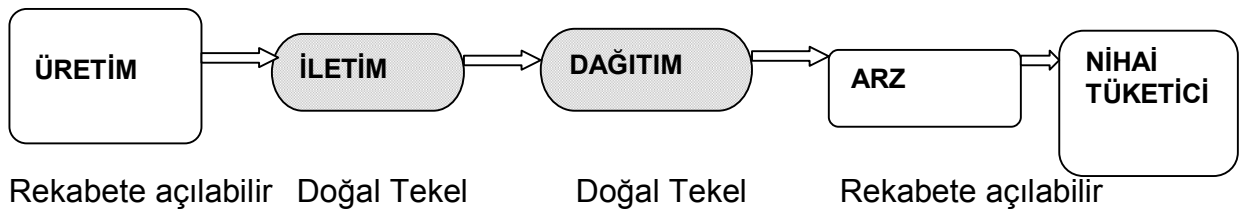
H.3.2. Dikey Bütünleşik Yapı Kapsamında İlgili Pazar

Daha önce de belirtildiği üzere sektörün bir geçiş dönemi içinde olması, ilgili pazar tanımının da zaman içinde değişikliklere açık bir hale gelmesine neden olmaktadır. Bu duruma verilebilecek örneklerden biri, mevzuat kapsamında oluşturulan serbest müşterilere ve serbest olmayan müşterilere yapılan satışlara ilişkin ayrımdır. Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında perakende satış pazarının serbest müşterilere satışlar ve serbest olmayan müşterilere satışlar olarak ikiye ayrılabilmesi görülmektedir. Dağıtım firmalarının serbest olmayan müşterilere yapılan satışlar yanında serbest müşterilere satışlara ilişkin de satış hakları bulunmaktadır. Bununla birlikte, mevcut durumda dağıtım firmalarının serbest müşterilere ikili anlaşmalar çerçevesinde satış yapmadığı, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi (PMUM) uygulamalarının ardından serbest müşterilerin de ağırlıklı olarak dağıtım şirketlerinden serbest olmayan tüketiciler için belirlenen tarife kapsamında mal temin ettiği dikkate alındığında, bu dosya kapsamında serbest müşterilere yapılan satışlara ilişkin ayrı bir pazar tanımı yapılmasına gerek görülmemiştir. Bu konuya ilerleyen bölümde perakende satışlara ilişkin kısımda yeniden değinilecektir.

Esas itibarıyla ilgili pazar olarak dağıtım ve perakende satış pazarları ele alınmış olsa da, elektrik piyasalarının dikey yapısı dikkate alındığında dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesi ile ortaya çıkacak yapının üretimden başlayarak nihai tüketiciye kadar gelen dikey yapının bütün aşamalarını etkileyeceği açıktır. Dolayısıyla dağıtım bölgelerini devralacak firmaların üretim ve toptan satış gibi alanlardaki faaliyetleri de sektörün dikey entegrasyonuna ilişkin değerlendirmelerde önem kazanmaktadır.

Elektrik piyasaları elektriğin üretiminden nihai tüketiciye ulaştırılmasına kadar olan arz zinciri bakımından ele alındığında, üretim, iletim, dağıtım, tedarik (arz) gibi farklı seviyelere ayrıştırılarak değerlendirilmektedir.

Elektrik piyasası arz zinciri

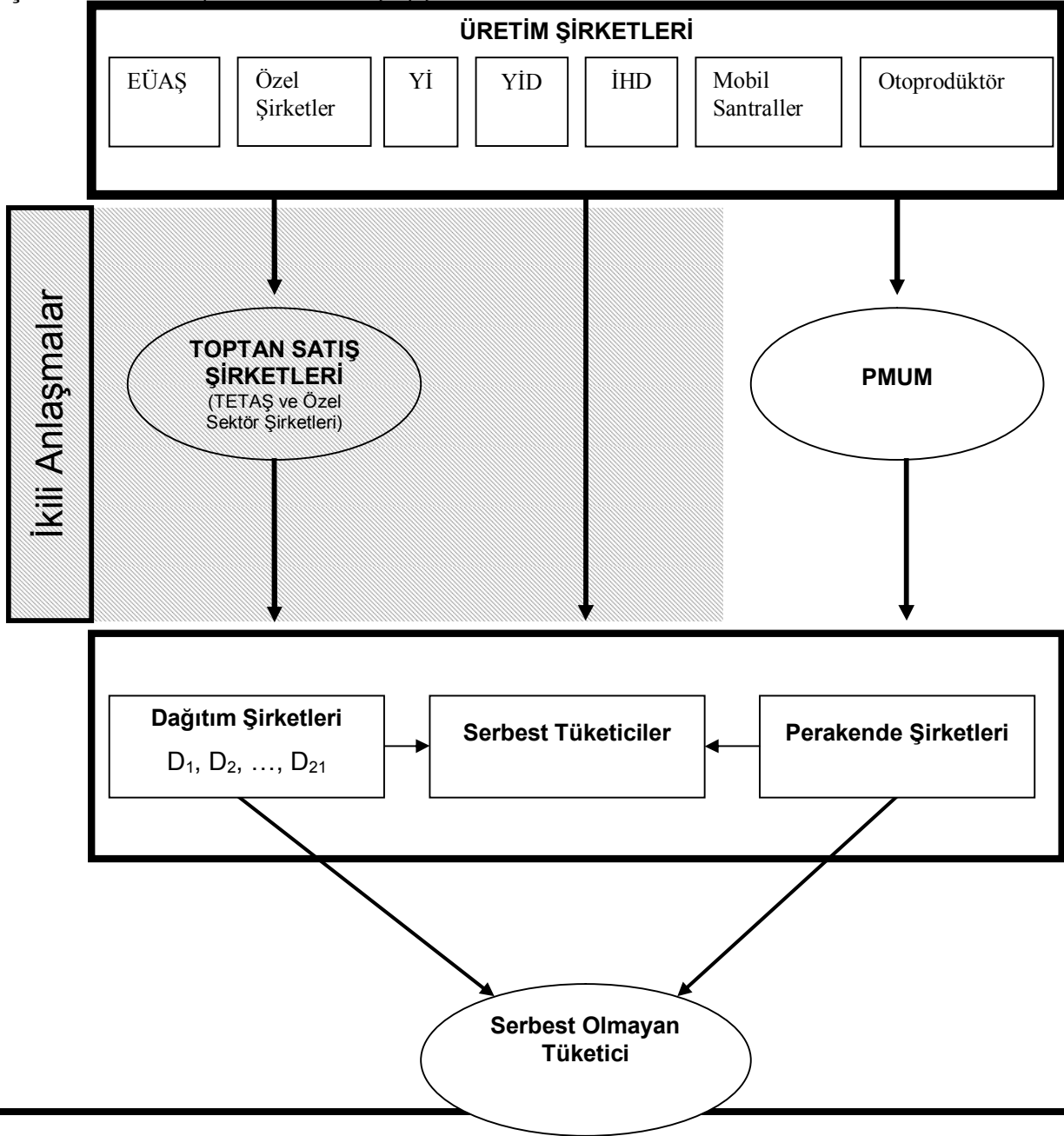


Yukarıdaki şekilden de görüldüğü üzere, elektrik piyasasının üretim, iletim, dağıtım ve tedarik/arz olmak üzere 4 ana bölüme ayrılabilmesi söylenebilir. Bunlardan iletim ve dağıtım aşamaları doğal tekel niteliği taşıyan bölümlerdir. Başka bir ifadeyle, daha az düzenleme ve daha çok rekabetin sağlanabileceği aşamalar elektriğin üretimi ve nihai

330 tüketiciye arzı piyasaları olarak ortaya çıkmakta, iletim ve dağıtım ise ağırlıklı olarak düzenlemeye tabi tutulmaktadır. Başka bir ifade ile toptan satış ve nihai tüketici fiyatının oluşması, alıcılar ve satıcıların karşı karşıya geldiği üretim ve tedarikçi seviyelerindeki etkileşime bağlı olup, iletim ve dağıtım hizmetlerinin bu sürece dinamik bir etkisi bulunmamaktadır. Burada hemen belirtmek gerekir ki, yukarıdaki şekilde elektriğin fiziki akışına ilişkin yapı bulunmaktadır ve bu yönüyle iletim ve dağıtım faaliyetinin elektriğin taşınması dışında bir katkısı bulunmamaktadır. Bununla birlikte elektriğin ticari akışında iletim şirketi TEİAŞ'ın (dengeleme piyasası bakımından PMUM ile) ve dağıtım şirketlerinin alıcı ve satıcı olarak rollerinin bulunduğu görülmektedir. Elektriğin ticari akışını gösteren şema aşağıda yer almaktadır.

340

Şekil 1: Elektrik Piyasasının Ticari İşlevişi



Bu şemadan hareketle yoğunlaşma işlemlerinde dikkate alınması gereken piyasaları şu şekilde ayrıştırmak mümkündür:

350	Üretim	: Elektriğin üretimi
	Toptan satış	: Sağlayıcı tarafında üretici ve toptan satış şirketlerinin (toptan satış şirketleri yeniden satıcı konumundadır), alıcı tarafında ise dağıtım şirketleri, perakende şirketleri ve serbest tüketicilerin bulunduğu, ikili anlaşmalardan oluşan piyasa
	İletim/dağıtım	: Doğal tekel niteliğindeki şebeke faaliyetleri (grid business).
	Perakende satış	: Serbest ve serbest olmayan tüketicilere yapılan satışlar

Üretim: Ticari akış bakımından dikey piyasa yapısının en tepesinde üretim bulunmaktadır. Esas itibarıyla, üretime ilişkin yatay pazar tanımının daha önceki ilgili devir kararlarında “*elektrik üretimi ve satışı*” şeklinde belirlendiği, üretime ilişkin yoğunlaşma değerlendirmesinde ise üretim tesislerinin kurulu kapasitelerinin dikkate alındığı görülmektedir. Bununla birlikte, sektörün dikey yapısı bütün olarak ele alındığında, sektörün ikili anlaşmalara dayalı bir rekabetçi yapıya kavuşmasının hedeflendiği görülmektedir. İkili anlaşmalar piyasasına ilişkin değerlendirmelere geçmeden önce dengeleme piyasasından kısaca bahsetmek yerinde olacaktır.

Dengeleme Piyasası ve PMUM: Piyasada arz ve talep arasında gerçekleştirilen ikili anlaşmalar çerçevesinde oluşan dengesizliklerin giderilmesi konusunda TEİAŞ bünyesinde yer alan PMUM görevlidir. Dengeleme mekanizması, ikili anlaşmaları tamamlayıcı nitelikte olup, gün öncesi dengeleme ile gerçek zamanlı dengelemeden oluşan faaliyetleri kapsamaktadır. Esas itibarıyla PMUM’un işleyişine ilişkin yapı da dinamik bir süreç içinde olup, değişiklik yapılması gündemdedir. Bu kapsamda, aktif elektrik enerjisi arz ve talebinin dengelenmesine ve uzlaştırmanın gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik yönetmelik taslağı halen EPDK internet sayfasında yer almaktadır. Bu noktada, dengeleme piyasasının sadece ikili anlaşmaları tamamlayıcı bir mekanizma olarak mı alınması gerektiği yoksa bu piyasaya ilişkin ayrı bir pazar tanımına mı gidilmesi gerektiği henüz belirlenmemiş olmakla birlikte, bu konunun daha çok üretim özelleştirmelerinde önem kazanacağı dikkate alınarak bu dosya kapsamında daha detaylı bir değerlendirme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Toptan Satış (İkili Anlaşmalar): İkili anlaşmaların yapıldığı piyasada ise kamu teşebbüsü olan TETAŞ’ın mevcut en büyük toptan satıcı olarak faaliyetlerini devam ettirdiği görülmektedir. Bununla birlikte, serbestleşme ve özelleştirme sürecinin sonunda geçiş dönemi sözleşmelerinin de sona ermesiyle TETAŞ’ın payının azalacağı ve özel sektör toptan satış şirketlerinin daha aktif hale geleceği söylenebilir. İkili anlaşmaların arz tarafında üretim şirketleri ya da üretim şirketleriyle yaptığı anlaşmalar kapsamında kendi portföyüne sahip olan yeniden satıcı konumundaki toptan satış şirketlerinin yer aldığı, bu piyasanın (ve anlaşmaların) alıcı tarafını ise dağıtım firmaları, perakende satış firmaları ve serbest tüketicilerin oluşturduğu görülmektedir. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, mevzuat kapsamında perakende satış şirketleri tanımlanmış olmakla birlikte, piyasanın fiili yapısı içerisinde henüz EPDK’dan lisans almış bir perakende satış şirketi bulunmamaktadır. Piyasanın geçmişinde serbest tüketiciler ile üreticiler arasında ikili anlaşmalar etkin bir şekilde uygulanmış olsa da, mevcut durumda TEDAŞ fiyatlarının düşük seviyede olması ve üretim şirketlerinin daha uygun fiyatlarla PMUM’a satış yapabiliyor olmasının sonucu olarak bu anlaşmaların uygulama alanının oldukça daraldığı ve serbest tüketicilerin de ağırlıklı olarak bölgelerindeki dağıtım şirketlerinden alım yaptığı görülmektedir. Bu noktada, elektrik sektörüne ilişkin ana hedef olan sağlıklı ve rekabetçi yapıda işleyen bir ikili anlaşmalar piyasasının oluşması açısından, devir işlemlerinde sadece günümüz pazar yapısı değil, geleceğe yönelik gelişmelerin de dikkate alınarak bir değerlendirme yapılması uygun olacaktır. Bu yönüyle bakıldığında, özelleştirmeye tabi dağıtım şirketlerinin geçiş dönemi boyunca devam edecek olan “geçiş dönemi sözleşmeleri” ile

400 birlikte devredildiği ve söz konusu geçiş dönemi boyunca uygulanacak tarifelerin daha özelleştirmeler öncesinden düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, geçiş dönemi sonrası serbest piyasa yapısı içinde dağıtım firmaları en önemli alıcı konumunda bulunacaktır. Bu noktada, ikili anlaşmalara dayalı piyasa yapısı içinde dağıtım firmalarına yapılan satışların ayrı bir pazar olarak tanımlanarak, yoğunlaşma değerlendirmelerinde bu pazar tanımının kullanılıp kullanılmayacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu değerlendirmede ilk akla gelen husus ise, dağıtım şirketlerinin elektrik ticaretinde mevcut durumdaki rolü ve 2013 yılından itibaren gerçekleştirilecek olan hukuki ayrıştırma sonundaki rolünün ortaya konması gerekliliğidir.

410 Bilindiği üzere dağıtım özelleştirmelerinde Rekabet Kurulu, dağıtım faaliyetlerinin diğer piyasa faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılmasını koşul olarak ortaya koymuştur. Devam eden süreçte ise yapılan Kanun değişikliği ile birlikte 4628 sayılı Kanun'un "Lisans Genel Esasları ve Türleri" başlıklı 3. maddesine aşağıdaki hüküm eklenmiştir:

"Dağıtım şirketleri, tanımlanan bu faaliyetler dışında piyasada başka bir faaliyette bulunamaz. (Ek cümle: 9/7/2008-5784/3. md.) *Dağıtım şirketleri, üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 1/1/2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütürler.*"

Bu hüküm ile birlikte, 2013 yılından itibaren dağıtım şirketlerinin esas itibarıyla perakende satış faaliyetinde bulunmayacağı, bunun yanında kuracakları ayrı bir tüzel kişilikle perakende satış yapabileceği görülmektedir. Bu noktada, sektörün gelişiminde 420 dağıtım şirketlerinin mevcut durumdaki gibi büyük alıcılar olmayacağı, alıcıların ancak bu dağıtım şirketleri ile aynı kontrol yapısı içerisinde olan ancak hukuki olarak ayrıştırılmış perakende şirketleri olacağı, perakende şirketleri bakımından serbest piyasa ortamında bölgeler arası ticaret kısıtlaması olmayacağından hareketle, bölgesel tanımlar yapılamayacağı ve rekabetçi yapı içerisinde gelişen süreçte bugün yapılacak olan "sadece dağıtım firmalarına yapılan toptan satışlara" ilişkin bir tanımlamanın anlamını yitireceği söylenebilir. Bununla birlikte, serbestleşmeye ve perakende seviyesinde rekabetin oluşturulmasına yönelik başka ülke tecrübeleri de göstermektedir ki, teorik olarak ve mevzuat açısından bölgeler arası alım satım ve serbest tüketicilere ilişkin limitlerin azaltılması ya da kaldırılmasıyla rekabetçi alt yapı 430 oluşturulsa da, fiili olarak rekabetçi yapıya ulaşmanın önündeki önemli engellerden birinin; yerleşik dağıtım firmalarının (incumbents) geleneksel olarak münhasıran satış yaptıkları kapatılmış tüketicilerin (captive customers), tedarikçisini seçme şansına sahip olduktan sonra dahi yerleşik dağıtım firmasından ya da bu firmayla aynı ekonomik bütünlük içerisindeki perakende satış firmasından alım yapmaya devam etmeleri, dolayısıyla söz konusu dağıtım bölgesine diğer tedarikçi firmaların girmemeleri ya da girememeleridir. Bu durumun sebeplerinden biri tüketicilerin serbestleşmiş ve rekabetçi bir elektrik piyasası kültürüne geçişte zorlanması olarak gösterilirken, diğeri de yerleşik dağıtım firmasının serbestleşme öncesi dönemden gelen avantajlarıdır. Bu nedenle, 2013 yılından itibaren hukuki ayrıştırma kapsamında 440 perakende faaliyetlerini ayrı tüzel kişilik altında sürdürecektir olsalar da, mevcut özelleştirmeler kapsamında alıcıların sadece teknik olarak dağıtım faaliyetlerini değil, geçiş döneminde münhasıran satış yapacakları müşterileri de devraldıkları ve bu bakımından söz konusu dağıtım şirketlerinin toptan satış pazarının alım tarafındaki en önemli oyuncular oldukları söylenebilir.

Bu noktada toptan satış pazarına ilişkin ortaya çıkan yeni soru, dağıtım firmalarına yapılan satışlarla nihai tüketici konumunda olan serbest tüketicilere yapılan satışların birbirinden ayrı tanımlanması gerekliliğine ilişkindir. Esas itibarıyla her iki grupta da yapılan ikili anlaşmalar toptan satış pazarı içine alınabilirse de, talep yapıları itibarıyla dağıtım şirketlerinin ayrı olarak ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Esas itibarıyla

450 bu yönde yapılacak bir değerlendirmede sektörün mevcut yapısı sağlıklı bir gösterge
olmaktan uzaktır. Mevcut yapıda farklı tüzel kişilikler olmakla birlikte dağıtım
şirketlerinin –devir sürecinde olan BAŞKENT ve SEDAŞ dahil- 19'unun kamu
teşebbüsü niteliğinde olduğu, bu şirketlerin geçiş dönemi boyunca sürecek olan EÜAŞ
ve TETAŞ ile yapılmış enerji alım anlaşmaları bulunduğu ve nihai tüketiciye
yapacakları satışların da düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Serbest tüketiciler
açısından bakıldığında da, geçmişte üreticilerle ikili anlaşmaları bulunan serbest
tüketicilerin Ağustos 2006'da dengeleme piyasasının işlemeye başlamasıyla birlikte
(üreticilerin ikili anlaşma yapmak yerine PMUM'a satış yapmayı tercih etmeye
başlamaları sebebiyle) alımlarını dağıtım firmalarından yapmak durumunda kaldıkları,
460 dolayısıyla toptan satış pazarı kapsamında alıcı tarafında büyük nihai tüketicilerin
bulduğu pazarın bir hayli daraldığı görülmektedir. Mevcut durum böyle olmakla
birlikte, sektörün iyi işleyen rekabetçi bir yapıya kavuşması halinde de dağıtım
firmalarının (ya da bu firmalarla aynı ekonomik bütünlük içinde yer alacak olan
perakende satış firmalarının) büyük nihai tüketicilerden ayrılması gerektiği söylenebilir.
Şöyle ki, dağıtım firmaları mevcut durumda münhasıran sahip oldukları tüketici
portföyüyle toptan satış pazarında alıcı olan diğer büyük tüketicilerden tamamen farklı
bir talep yapısına sahiptir. Bu noktada, her ne kadar geçiş dönemi sonrasında mevcut
sözleşmeler ortadan kalkacak ve ayrıca dağıtım şirketleri de 2013 yılından itibaren
hukuki ayrıştırmayı gerçekleştirecek olsa da, ileride oluşacak sağlıklı bir elektrik
470 piyasası açısından mevcut durumda yapılacak dağıtım özelleştirmeleri açısından
dağıtım şirketlerine yapılan satışların ayrı bir pazar olarak tanımlanmasının yerinde
olacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte, "Değerlendirme" bölümünde de görüleceği
üzere bu yönde yapılacak en dar pazar tanımının dahi bu dosya kapsamında sonucu
değiştirmiyor olması nedeniyle, toptan satışlara ilişkin olarak mezkur dosya
kapsamında nihai bir pazar tanımı yapılmasına gerek görülmemiştir.

Perakende Faaliyetleri: Elektriğin perakende satışı, nihai tüketicilere satışları
kapsamaktadır. Perakende satışlarına ilişkin piyasa esas itibarıyla sadece dağıtım
şirketleri ve henüz piyasada bulunmayan perakende şirketlerinin satış yapabildikleri
serbest olmayan tüketiciler ile tedarikçisini seçebilme şansına sahip olan serbest
480 tüketicilerden oluşmaktadır. Bu noktada mevzuattan kaynaklanan bu durum dikkate
alınarak piyasanın serbest tüketici ve serbest olmayan tüketicilere satışlar olarak
ayrılması doğru olmayacaktır. Şöyle ki; serbest tüketici limiti EPDK tarafından
belirlenmekte olup zaman içinde düşürülmesi hedeflenmektedir. Dolayısıyla serbest
tüketici limitinin sifıra indiği andan itibaren mevzuat açısından tüm tüketiciler serbest
tüketici olarak kabul edilecektir. Bu nedenledir ki, ilgili pazar tanımı açısından ileriye
dönük bir değerlendirmede, mevzuat açısından serbest olan ve olmayan tüketiciler
arasındaki ayırmadan ziyade, tüketici özellikleri bakımından büyüklük, iletim hattına
doğrudan bağlı olmak ve benzeri özellikleri bakımından yapılabilecek ayrımlar önem
kazanmaktadır. AB Komisyonu kararlarında da perakende satışlara ilişkin pazarın
490 büyük endüstriyel tüketiciler ve diğer küçük ölçekli endüstriyel, ticari ve hanehalkından
oluşan tüketiciler olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, dağıtım
özelleştirmeleri açısından perakende satışlara ilişkin olarak yapılacak tanımın
değerlendirmeyi etkilemeyecek olması nedeniyle bu dosya kapsamında nihai bir pazar
tanımı yapılmasına gerek görülmemiştir.

H.4. Değerlendirme

İlgili ürün pazarı olarak belirlenen dağıtım faaliyetlerinin bölgesel olarak doğal tekel
niteliği taşıması nedeniyle ARAS'ın bu pazar açısından %100 pazar payına sahip
olduğu dikkate alındığında, tek başına bu durum sebebiyle dahi bildirim konu devir

500 işleminin alıcı taraf her kim olursa olsun Rekabet Kurulu iznine tabi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

H.4.1. Hukuki Ayırıştırma

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 ayırıştırılmasının Rekabet Kurulu'nun nihai izin koşulu olduğu”

510 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 ayırıştırmanın yapılacağına ilişkin taahhüt ile birlikte Kurul devre izin vermiştir. Bildirime konu işlem ise özelleştirme programı içinde gerçekleştirilmektedir ve konuya ilişkin Rekabet Kurulu görüşüne dayanılarak hazırlanan İhale Şartnamesinin 17. maddesi uyarınca teklif sahipleri söz konusu ayırıştırılmayı yapacaklarını taahhüt etmiş bulunmaktadır. Ayrıca, 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, Kurul'un konuya ilişkin koşulunun yerine geldiği anlaşılmaktadır.

520

H.4.2. Kanun'un 7. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

Dağıtım özelleştirmelerine ilişkin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamındaki değerlendirmelere geçmeden önce 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda yer alan pazar eşikleri ile teşebbüslere getirilen sınırlamalara değinmek yerinde olacaktır. Şöyle ki, 4628 sayılı Kanun ile gerçek ve tüzel kişilere sahip olacakları üretim kapasitesi bakımından %20 ve toptan satış şirketleriyle yapılacak satışlar bakımından ise %10 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 daha da güçlendirilmesi” yönünde yapılacak tespitler önem kazanmaktadır. Rekabet politikası açısından ise söz konusu devir işlemlerine ilişkin değerlendirmede piyasada etkinliği artırmak hedefi çerçevesinde, elektrik sektörünün özelliklerinden kaynaklanan ölçek ekonomisinin sağlayacağı etkinlik ile rekabetçi yapının getireceği etkinliği sağlamaya yönelik devirlerde konulacak sınırlamalar arasında uygun dengeyi bulmak önem kazanmaktadır. Bu kapsamda dağıtıma ilişkin özelleştirmeler aşağıda (yatay) yoğunlaşmalar ve dikey bütünleşmeler alt başlıkları altında değerlendirilecektir.

540

H.4.2.1. Yoğunlaşmaya İlişkin Değerlendirme

Elektrik dağıtım hizmeti pazarı açısından bakıldığında ARAS'ın 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. Perakende satış hizmetleri bakımından da özellikle serbest olmayan tüketiciler açısından piyasada faaliyette olan 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. Bu bakımdan devir işleminin alıcı tarafı her kim olursa

550 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 görölmektedir.

Bununla birlikte, 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 sürdüreceğ 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 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 düşünölmektedir. Bu kapsamda, daraltılmış pazar tanımı olan dağıtım şirketlerine yapılan toptan satışlar itibarıyla bakıldığında, Türkiye'deki dağıtım şirketlerinin 2007 yılı itibarıyla yapmış oldukları alım ve satımlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 6: Dağıtım şirketlerine ait alım-satım ve kayıp kaçaklara ilişkin veri (2007)

Bölge	Dağıtım Şirketi İsmi	Alınan Elektrik (GWh)	Satılan Elektrik (GWh)	Kayıp ve Kaçak (GWh)	Kayıp ve Kaçak Oranı (%)	Alınan Elektrikte ki Pay (%)	Satılan Elektrik teki Pay (%)
1	Dicle Elektrik	12608	4451	8158	64,70	8,38	3,47
2	Vangölu Elektrik	2292	1004	1288	56,20	1,52	0,78
3	Aras Elektrik	2116	1495	621	29,40	1,41	1,16
4	Çoruh Elektrik	2382	2096	286	12,00	1,58	1,63
5	Fırat Elektrik	2374	2113	261	11,00	1,58	1,65
6	Çamlıbel Elektrik	2161	1972	189	8,80	1,44	1,54
7	Toroslar Elektrik	14484	13068	1416	9,80	9,63	10,18
8	Meram Elektrik	5889	5426	462	7,90	3,91	4,23
9	BAŞKENT Elektrik	10913	9966	947	8,70	7,25	7,77
10	Akdeniz	6168	5592	576	9,30	4,10	4,36
11	Gediz Elektrik	14261	13033	1228	8,60	9,48	10,16
12	Uludağ Elektrik	10188	9442	746	7,30	6,77	7,36
13	Trakya Elektrik	5439	5009	430	7,90	3,62	3,90
14	İstanbul A. Yakası	9008	8166	843	9,40	5,99	6,36
15	Sakarya Elektrik	8411	7890	521	6,20	5,59	6,15
16	Osmangazi Elektrik	5089	4769	320	6,30	3,38	3,72
17	Boğaziçi Elektrik	20559	17987	2573	12,50	13,67	14,02
18	Kayseri Elektrik	2420	2239	181	7,48	1,61	1,74
19	AYDEM	6081	5658	423	7,00	4,04	4,41
20	Göksu Elektrik	3390	3121	270	8,00	2,25	2,43
21	Yeşilırmak Elektrik	4213	3830	383	9,10	2,80	2,98
	TOPLAM	150446	128327	22122	14,7	100,00	100

Tablodan da göröleceği üzere, ARAS'ın bütün dağıtım şirketleri içinde satılan elektrikteki payı %1,16'dır. Teklif sahibi teşebbüsün de mevcut her hangi bir dağıtım şirketi bulunmadığ dikkate alındığında, tek başına bu devir işleminin alım gücü bakımından yeni bir hakim durum yaratmasının söz konusu olmadığı söylenebilir.

Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken husus Kiler Grubunun ARAS dışında MERAM özelleştirmesine de katıldığı ve en yüksek ikinci teklifi verdiği'dir. Dolayısıyla ARAS'ın devrine ilişkin olarak anılan teşebbüs hakkında yapılacak değerlendirmeler açısından ÖİB'nin her iki bölgeyi de aynı teşebbüse vermeyi kararlaştırması ihtimalinin de değerlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Dağıtım şirketlerinin satışları içinde MERAM'ın payının %4,23 olduğu görülmektedir. Bu durumda her iki bölgenin aynı teşebbüse verilmesi halinde toplam pay %5,39'a ulaşacaktır. Rekabet hukuku uygulamalarında hakim duruma ilişkin değerlendirmelerde pazar payı oranlarının en önemli gösterge olduğu ve genellikle %40 seviyesinden itibaren devralma işlemlerinde hakim durum yaratılmasına ilişkin tespitlerde bulunulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, söz konusu devir işlemini herhangi bir devir işleminden ayıran unsurlar, ülke çapında tekel olan dağıtım ağının yatay anlamda ayrıştırılarak devredilme sürecinin başlamış olması ve ayrıca dağıtımda başlayan özelleştirmelerin üretimde de devam etmesi ile birlikte bu işlemler sonucunda serbestleşmeye yönelik geçiş dönemi sonrası piyasa yapısının oluşacak olmasıdır. Bunun dışında elektriğin homojen bir ürün olması, maliyet yapılarının benzerliği, şeffaflık, piyasa işleyişinde bilgi akışının hızı ve benzeri özellikler elektrik sektöründe birlikte hakim durum oluşturulmasını kolaylaştıran unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle %40'ın altında bir paya ulaşılması halinde de devralma işleminin hakim durum yarattığını ileri sürmek mümkün olabilecektir. Bu noktada hangi paya ulaşıldığında hakim durum yaratıldığı sorusunun yanında hangi paya kadar hakim duruma ilişkin herhangi bir risk bulunmadığı yönünde bir tespit de önem kazanmaktadır. Dağıtım bölgeleri içinde en büyük tüketim seviyesine sahip olan İstanbul Avrupa yakası dağıtım şirketi olan Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin toplam içindeki payının %14,02 olduğu dikkate alındığında, yaklaşık %15'e kadar olan devralmaların detaylı bir değerlendirmeye gerek kalmaksızın hakim durum yaratma durumunun olmayacağını söylemek mümkündür. Bir teşebbüsün devraldığı dağıtım şirketleriyle sahip olduğu payın %15'i geçmesi halinde her devir işlemi özelinde hakim duruma geçilip geçilmediği yönünde değerlendirme yapmak gerekecektir. Bu değerlendirmelerde yoğunlaşma oranı ve dikey bütünleşme gibi unsurların yanında dağıtım bölgelerinin birbirlerine kıyaslanabilir şekilde farklı teşebbüsler tarafından devralınmasının da önemli olduğu görülmektedir. Şöyle ki, dağıtım faaliyetleri büyük oranda düzenlemeye tabi olup, EPDK'nın denetimi ve düzenlemesi altındadır. Bu noktada özellikle doğal tekel sahiplerinin düzenleme yapan otoritelere karşı asimetrik bilgiye sahip olmaktan kaynaklanan bir avantajı bulunmaktadır. Dolayısıyla söz konusu kıyaslama şansının ortadan kaldırılması, bu doğal tekelleri elinde tutan teşebbüslerin tarifelerle ilgili ekonomik parametreleri belirleyebilme gücünü de beraberinde getirebilecektir. Söz konusu doğal tekellerin bu yönde elde edecekleri avantajla tarifeler üzerindeki etkilerini artırmalarının olumsuz sonuçları şüphesiz tüketiciye yansımaktır. Bu noktada düzenleyici kurumlar için birbirine benzer yapıda farklı doğal tekellerin birbirlerine kıyaslanabilmesinin, bu doğal tekellerin düzenlenmesindeki etkinliği artıracak bir husus olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu gruplandırma dağıtım bölgelerinin kayıp-kaçak oranları, sanayi yoğunluğu, köy yoğunluğu, abone yoğunluğu gibi kriterler dikkate alınabilir. Dolayısıyla, %15'i geçen devralmalarda hakim durum yaratılıp yaratılmadığının değerlendirilmesi aşamasında bu hususun da dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

ARAS ve MERAM devirlerine geri dönülecek olursa, her iki bölgenin toplam tüketiminin bütün dağıtım şirketleri toplam tüketimi içindeki payı %5,39'dur. Bu nedenle, ARAS'ın, MERAM özelleştirmesinde en yüksek ikinci teklifi veren Kiler Grubuna devredilmesinde bir sakınca bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

H.4.2.2. Dikey Bütünleşme

630 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.

640 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 hakkını kazanmasıyla dikey bütünleşmenin bir risk olmaktan çıkacağı yönünde görüşler bulursa da, serbest olmayan tüketicilerden oluşan münhasır bir müşteri portföyüyle özelleştirilen dağıtım firmaları açısından, dikey bütünleşmenin rekabetçi yapı açısından hiçbir risk taşımadığını söylemenin mümkün olmadığını görülmektedir.

650 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. Bu noktada, bir önceki bölümde dağıtım/perakende seviyesinin ele alınmış olmasından hareketle, aşağıda kısaca Türkiye üretim pazarına göz atılacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, elektrik piyasasında üretim kapasitesi bakımından da kamunun egemenliği söz konusudur. Türkiye’de 2007 yılı itibarıyla kurulu gücün üretici kuruluşlara göre dağılımı aşağıdaki tabloda görüldüğü gibidir:

Tablo 7: Türkiye'nin Yakıt Cinslerine Göre Kurulu Gücü (2007, MW)

Kuruluşlar	Termik	Hidroelektrik	Rüzgar	Kuruluş Toplamı	Oran (%)
EÜAŞ	8690,9	11.350,3		20.041,2	48,7
EÜAŞ'A Bağlı Ortaklık Santralleri	3.834,0			3.834,0	9,3
Ankara Doğal Elektrik (Özelleşti)	30,0	111,3		141,3	0,3
İHD Santraller	620,0	30,1		650,1	1,6
Mobil Santraller	262,7			262,7	0,6
Yap İşlet Santralleri	6.101,8			6.101,8	14,8
Yap İşlet Devret Santralleri	1.449,6	982,0	17,4	2.449,0	6,0
Serbest Üretim Şirketleri	3.318,1	421,5	307,0	4.046,5	9,8
Otoprodüktör Santralleri	3.066,9	558,2	1,2	3.626,3	8,8
TOPLAM	27.374,0	13.453,4	325,6	41.152,9	
Kaynakların K. Güce Katkısı (%)	66,5	32,7	0,8	%100	

660 Burada hemen belirtmek gerekir ki, EÜAŞ'a ait santraller (%48,7), EÜAŞ'ın bağlı ortaklıkları (%9,3) ve YİD (%6), Yİ (%14,8), İHD (%1,6) ve Mobil santraller (%0,6) gibi üretimini yaptıkları elektriği anlaşmalar çerçevesinde devlete satan santraller dikkate alındığında, Türkiye kurulu gücünün yaklaşık %81'inin kamu kuruluşu ve onlarla ilişkili şirketler tarafından işletildiği görülmektedir.

670 Kiler Grubu'nun elektrik üretimi alanında inşaatı devam eden lisans almış santral yatırımları² bulunsa da, mevcut elektrik üretimi bulunmamaktadır. Kiler Grubu'nun elektrik üretimi alanında santral yatırımlarının toplam kurulu güç içindeki oranı da çok küçük olduğundan yatay ya da dikey bütünleşme ile rekabetçi bir risk oluşturmayacağına açık olduğu görülmektedir. Dikey bütünleşme konusu, dağıtım ve üretim özelleştirmelerinde izlenen strateji kapsamında daha sonra gerçekleşecek olan üretim özelleştirmeleri aşamasında daha dataylı değerlendirmeyi gerektirecek bir husus olarak görülmektedir. Bu çerçevede, KİLER'in ARAS'ı devralmasının dikey bütünleşme açısından da hakim durum yaratılması ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesi bakımından bir sakınca doğurmadığı değerlendirilmektedir.

H.4.3. İhale Şartnamesinin 20. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

ARAS'ın özelleştirilmesine ilişkin 5.5.2008 tarihli ihale şartnamesinin "devir ve teslim" başlıklı 20. maddesi ihale sonucu ÖYK kararının ardından yapılacak devrin en az %51'ini ihaleye teklif veren teklif sahibinin oluşturacağı şirket ile tamamlaması öngörülmektedir. Söz konusu hüküm şu şekildedir;

680 "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.

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.

690 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 İdare ye başvurması gerekmektedir."

700 Hiç şüphesiz, İhale 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 değerlendirmeyle 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 düşünülmektedir. Bu nedenle, bu özelleştirme kapsamında, ÖYK kararının ardından ARAS'ın 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 şirketin içinde Teklif Sahibi dışında başka teşebbüslerin bulunması ve kontrolün bunlarla ortak olması durumunda bu işleme ilişkin bildirim yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

² Söz konusu lisans almış santral yatırımlarının toplam büyüklüğü (...) MW civarındadır.

I. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

710 1- Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesinin blok olarak satış yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında söz konusu hisselerin Kiler Alışveriş Hizmetleri Gıda Sanayi ve Ticaret 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,

720 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
OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.