

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2013-1-78 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 13-62/857-365
Karar Tarihi : 6.11.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER : Metin PEKTAŞ, Emre GÜLER, Hakan EREK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Pamuk Hes Elektrik Üretim A.Ş.
1380 Sk. No: 2/1 K: 4 D: 8 35220 Alsancak/İzmir

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.
Başkent Plaza Ehlibeýt Mah. Ceyhun Atuf Kansu Cd. No: 106
06520 Balgat Çankaya/Ankara
- Enerjisa Elektrik Perakende Satış A.Ş.
Hanımeli Sokak No: 1 Sıhhiye 06440 Çankaya/Ankara

(1) **E. DOSYA KONUSU:** **Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin tüketicilerin elektriğini kesmeyerek tedarikçi şirketi zarara uğrattığı ve tedarik şirketleri arasında ayrımcılık yaparak hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası.**

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda;

- Serbest tüketici konumundaki Tümsağ Bilim Tıp Merkezi Özel Sağlık Hizmetleri ve Tesisleri Turz. San. ve Tic. A.Ş.'nin (Tümsağ) Pamuk Hes Elektrik Üretim A.Ş. (Pamuk Elektrik)'ne olan borcunu ödememesi nedeniyle Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne (Bedaş) elektriğin kesilmesi bildirim yapıldığı fakat bu taleplerinin Bedaş tarafından yerine getirilmediği, ilgili sayaçların süresi içerisinde okunmadığı ve kendilerine zamanında bildirim yapılmayarak ihtilafa sebep olunduğu,
- Tümsağ'ın Pamuk Elektrik'e olan borcunu ödememesi nedeniyle bu müşterinin 2012 Kasım ayında müşteri portföyünden çıkarıldığı ancak buna rağmen Bedaş'ın 2013 yılı Şubat ayında Tümsağ'a ilişkin geçmişe dönük düzeltme kalemi olarak Pamuk Elektrik'e yeni bir fatura gönderdiği,
- Tümsağ'ın Pamuk Elektrik'e olan borcuna rağmen bu şirket ile organik bağı bulunan Ankara Veni Vidi Sağlık Hizmetleri San.ve Tic. A.Ş.'ye (Veni Vidi) aynı (ihtilafı) sayaç üzerinden Enerjisa Elektrik Perakende Satış A.Ş. (Enerjisa) tarafından elektrik tedarik edildiği

iddia edilmektedir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 9.7.2013 tarih, 4198 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 23.8.2013 tarih ve 2013-1-78/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 5.9.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 13-50/721-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 23.10.2013 tarih ve 2013-1-78/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(4) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; önaraştırma konusuna ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneri Yapılan Taraflar

I.1.1. Bedaş

- (5) Bedaş, Başkent Elektrik Dağıtım bölgesini kapsayan illerde (Ankara, Zonguldak, Kastamonu, Bartın, Karabük, Kırıkkale, Çankırı) elektrik dağıtım¹ faaliyetlerini münhasıran yürütmektedir.

I.1.2. Enerjisa

- (6) Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme süreci içinde hem elektriğin dağıtımını hem de elektriğin perakende satışını bünyesinde dikey bütünleşik olarak bulunduran dağıtım şirketleri yasal ayrıştırmaya tabi tutularak, dağıtım ve perakende hizmetlerini ayırmışlardır. Enerjisa, bu kapsamda Bedaş'dan ayrışarak 12.9.2013 tarihinde kurulan perakende şirkettir. Faaliyetlerine 1.1.2013 tarihinde başlayan Enerjisa ilgili dağıtım bölgesi olan Ankara, Zonguldak, Kastamonu, Bartın, Karabük, Kırıkkale, Çankırı illerinde görevli tedarik şirketi² unvanına sahiptir.

I.2. İlgili Pazar

- (7) Dosya kapsamında ilgili ürün pazarları “elektrik dağıtım pazarı” ve “elektriğin perakende satış pazarı”, elektrik dağıtım pazarı bakımından ilgili coğrafi pazar ise “Ankara, Zonguldak, Kastamonu, Bartın, Karabük, Kırıkkale, Çankırı” olarak belirlenmiştir. Dosya kapsamında “elektriğin perakende satış pazarı” bakımından ilgili coğrafi pazar tespitine gerek görülmemiştir.

I.3. EPDK Düzenlemeleri

- (8) 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanun'un (6446 sayılı Kanun) 9. maddesinin 2. fıkrasında “Dağıtım şirketi, lisansında belirtilen bölgedeki dağıtım sistemini elektrik enerjisi üretimi ve satışında rekabet ortamına uygun şekilde işletmek, bu tesisleri yenilemek, kapasite ikame ve artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin hizmet sunmakla yükümlüdür.” hükmü yer almaktadır.
- (9) Görevli tedarik şirketinin sorumluluklarına ilişkin olarak 6446 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 4., 5. ve 7. fıkralarında şu hükümler yer almaktadır:

“(4) Dağıtım şirketi tarafından yürütülmekte olan perakende satış faaliyeti, görevli tedarik şirketi tarafından yerine getirilir. Görevli tedarik şirketi, ilgili dağıtım bölgesinde bulunan serbest tüketici olmayan tüketicilere Kurul tarafından onaylanan perakende satış tarifeleri üzerinden elektrik enerjisi satışı yapar.

(5) Görevli tedarik şirketi, serbest tüketici niteliğini haiz olduğu hâlde, başka bir tedarikçiden elektrik enerjisi temin etmeyen tüketicilere, son kaynak tedarikçisi sıfatıyla elektrik enerjisi sağlamakla yükümlüdür. ...

(7) Görevli tedarik şirketinin piyasada rekabeti kısıtlayıcı veya engelleyici etki doğuran davranış veya ilişkilerinin tespiti hâlinde ilgili tedarik şirketi, Kurulca öngörülecek tedbirlere uymakla yükümlüdür. Kurul, bu tedarik şirketinin yönetiminin yeniden yapılandırılması veya dağıtım şirketiyle sahiplik ya da kontrol ilişkisinin belli bir program dâhilinde kısıtlanmasını ya da sonlandırılmasını da içeren tedbirleri alır.”

¹ Dağıtım faaliyeti elektrik enerjisinin ulusal iletim hatlarından taşınmasının ardından şehir veya daha geniş coğrafi bölgelerde kurulu yerel şebeke üzerinden nihai kullanıcıya ulaştırılması faaliyetidir. Dağıtım şirketleri dağıtım faaliyetinin doğası gereği doğal tekel niteliğindedir.

² Görevli tedarik şirketi dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin hukuki ayrıştırmaya kapsamında kurulan veya son kaynak tedarikçi yükümlüsü olarak Kurul tarafından yetkilendirilen tedarik şirkettir. Görevli tedarik şirketi yıllık elektrik enerjisi tüketimi 5000 kwh'ın altında olan veya yıllık tüketimi belirtilen sınırın üstünde olup elektriğini ikili anlaşma ile almak istemeyen tüketicilere elektrik sağlamakla yükümlüdür.

- (10) Dağıtım şirketinin sorumluluklarına ilişkin olarak, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 23. maddesinin 5.,8. ve 10. fıkralarında sırasıyla şu hükümler yer almaktadır:

“(5) Bulunduğu dağıtım bölgesindeki perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi dışındaki bir tedarikçiden elektrik enerjisi ve/veya kapasite satın almakta olan bir serbest tüketicinin, hukuki gerekler nedeniyle tedarikçisinin faaliyetine geçici olarak ara verilmesi veya tedarikçisinin faaliyetinin son bulması halinde, bulunduğu bölgedeki dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi bu serbest tüketicie yeni bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapıncaya kadar elektrik enerjisi ve/veya kapasite temin etmekle yükümlüdür. (...)

(8) Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler, lisanslarına kayıtlı olan dağıtım bölgesindeki sayaçların okunmasından ve elde edilen verilerin ilgili tedarikçie bildirilmesinden sorumludur. (...)

(10) Dağıtım şirketleri, üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 1/1/2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütürler.”

- (11) Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 25. maddesinde de dağıtım firmasının sorumluluklarına ilişkin olarak şu hükümlere yer verilmektedir:

“(...) c) Eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeksizin dağıtım hizmeti sunulacağı,

d) Üçüncü şahısların dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanım taleplerinin sisteme erişim hakkı gözetilerek karşılanacağı, (...)

k) Piyasada; verimli, istikrarlı ve ekonomik bir sistemin oluşturulması ve korunması açısından, elektrik enerjisi üretimi, toptan satışı ve perakende satışında rekabet ortamına uygun alt yapının sağlanacağı, (...)

t) Bölgesinde yürütülen perakende satış faaliyetlerinde, tüm perakende satış lisansı sahibi tüzel kişilere eşit taraflar arasında ayırım gözetmeden dağıtım hizmeti sağlayacağı, (...)

aa) Perakende satış şirketlerinin ilgili mevzuat kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için gerekli olan bilgilerin talep edilmesi halinde sağlanacağı,”

- (12) Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin “Eşit taraflar arasında ayırım yapılmaması” başlıklı 37(1) maddesinde aşağıdaki hususlar yer almaktadır:

“TEİAŞ ve dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler, lisansları kapsamındaki hizmetleri sağlarken; a) Lisans sahibi diğer tüzel kişiler, serbest ve serbest olmayan tüketiciler arasında ayırım yapamaz, piyasa koşullarını bozucu davranışlarda bulunamaz, b) İlgili mevzuatın gereklerini ve tarifeleri, tüm sistem kullanıcılarına eşitler arasında ayırım gözetmeyecek şekilde uygular, c) İletim ve dağıtım sistemine erişilebilirlik hususunda ve elektrik enerjisi kesintileri veya kısıntıları ile ilgili olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi veremez, d) Serbest tüketicileri herhangi bir tedarikçie yönlendiremez.”

- (13) Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin “Sisteme erişim ve sistem kullanım hakları” başlıklı 38. maddesinde aşağıdaki hususlara yer verilmiştir:

“Gerçek veya tüzel kişilerin, iletim ve/veya dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanım taleplerinin, ilgili mevzuat gereğince müstakil olarak iletim ve/veya dağıtım faaliyetini yürütmekle görevli TEİAŞ ve/veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeksizin karşılanması zorunludur. Serbest tüketici niteliği kazanmış bir tüketicinin tedarikçisini seçme serbestisine hiçbir surette müdahale edilemez ve serbest tüketicilerin sisteme erişim ve sistem kullanım hakları engellenemez.”

- (14) Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği'nin 30/A maddesinin 3. fıkrasında aşağıdaki hususlara yer verilmektedir:

“Bir piyasa katılımcısının, bir serbest tüketiciye ait çekiş birimini portföyünden çıkartmasını talep etmesi durumunda serbest tüketicinin mevcut tedarikçisi niteliğinde olan piyasa katılımcısı, içinde bulunulan ayın en geç altıncı gününden önceki son iş günü saat 17:00’ye kadar, Piyasa İşletmecisine PYS aracılığıyla başvuruda bulunur ve serbest tüketicinin mevcut tedarikçisi olan piyasa katılımcısının portföyünden, serbest tüketiciyi çıkarma işlemi gerçekleşir.”

- (15) Elektrik Piyasası Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Zamanında ödenmeyen borçlar” başlıklı 24. maddesinde aşağıdaki hususlara yer verilmektedir:

“(...) (2) Müşterinin perakende satış sözleşmesi veya ikili anlaşmalar kapsamında öngörülen ödemeleri zamanında yapmaması halinde, nihai tüketicilere enerji tedarik eden lisans sahibi şirketlerin bildirimine üzerine, en geç 5 iş günü içerisinde dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından elektriği kesilir. Söz konusu durum iki gün içerisinde dağıtım şirketi tarafından ilgili tedarikçiye bildirilir. (...) (4) Aynı kullanım yerine ait başka müşterilerin önceki dönemlere ilişkin tüketimlerinden kaynaklanan borçları, yeni müşterinin üstlenmesi talep edilemez.”³

- (16) Sayaçların okunması ve ilgili taraflara bildirilmesine ilişkin esaslar, Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği'nin sayaç okumaya ilişkin 81., 82. ve 83. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

- (17) Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği'nin “Serbest tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 7. maddesinin 5. fıkrasına aşağıda yer verilmektedir:

“(5) Tedarikçisini değiştirmek isteyen bir serbest tüketici ikili anlaşma yapmadan önce bir önceki tedarikçisine olan yükümlülüklerini yerine getirdiğini yeni tedarikçisine belgelemek zorundadır. Başvuru sahibinin bir önceki tedarikçisinden, borcu olmadığına ilişkin belge talep etmesi halinde söz konusu belge, başvuru tarihini izleyen iki iş günü içerisinde başvuru sahibine verilir.”

- (18) Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği'nin “Tedarikçilerin yükümlülükleri” başlıklı 8. maddesinin 5. fıkrasına aşağıda yer verilmektedir:

“(5) İletim sistemine bağlı serbest tüketicilerin ikili anlaşmalar kapsamında öngörülen ödemeleri zamanında yapmaması halinde tedarikçinin yazılı başvurusu üzerine ve tüketicinin ödeme yaptığını belgeleyememesi durumunda iletim lisansı sahibi tüzel kişi tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde tüketicinin elektriği kesilir.”

- (19) Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği'nin “Kamuoyunu Bilgilendirme” başlığı altında 9. maddesinde dağıtım şirketlerinin serbest tüketicilerle ilgili paylaşması gereken bilgilere dair hükümlere yer verilmiştir:

“Bir önceki takvim yılına ait olmak üzere; Dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler; (...) 2) Tedarikçisini seçme hakkını kullanan serbest tüketiciler tarafından tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarını, 3) Serbest tüketici limitini geçtikleri halde tedarikçisini seçme hakkını kullanmayan tüketiciler tarafından tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarını, her yıl Ocak ayı içerisinde EPDK'ya bildirmek ve internet sayfasında yayımlamak suretiyle kamuoyuna duyurmak zorundadır.”

- (20) Görüldüğü üzere, sektörel mevzuatta dağıtım şirketlerinin, kendi bölgelerinde faaliyet gösteren tüm elektrik tedarik şirketlerine eşit mesafede olmaları ve bu şirketlerin piyasada faaliyet

³ Ödenmeyen borçlara yönelik elektrik kesme talimatının düzenlediği bu madde şikayet konusu olay bakımından önem arz etmektedir. Zira Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin söz konusu 24. maddesinin 2. fıkrasında 30.12.2012 tarihinde kritik bir değişiklik yapılmıştır. 2. fıkrada yer alan “... elektriği kesilebilir” şeklindeki hüküm, fıkranın yeni halinde “... elektriği kesilir” şeklinde değiştirilmiştir. Böylece daha önce dağıtım şirketinin inisiyatifine bırakılmış olan elektriğin kesilmesi eylemi, bu değişiklikle birlikte dağıtım şirketinin yükümlülüğü haline getirilmiştir.

göstermelerini zorlaştıracı ve görevli tedarik şirketi ile rekabet etmelerini güçleştirici davranışlarda bulunmamaları gerektiği hususları düzenlenmektedir.

I.4. Değerlendirme

- (21) Dosya konusu esas olarak doğal tekel konumu nedeniyle hakim durumda bulunan Bedaş'ın bu gücünü perakende piyasasında kötüye kullanarak kendisiyle aynı ekonomik bütünlük içinde bulunan Enerjisa lehine avantaj yarattığı iddiasıdır. Elektrik kesme ve sayaç okuma gibi enstrümanları elinde bulunduran Bedaş'ın Pamuk Elektrik'in borcunu ödemeyen müşterisinin elektriğini kesmeyerek ve ilgili sayaçları zamanında okumayarak kendilerini müşteriyle anlaşmazlığa düşürdüğü ve bu süreç sonucunda söz konusu müşterinin Bedaş ile aynı ekonomik bütünlük içerisinde bulunan Enerjisa'nın portföyüne dahil olduğu iddia edilmektedir.
- (22) Elektrik kesme ve sayaç okuma konusundaki ihtilafların tamamı elektrik mevzuatında detaylı olarak düzenlenmektedir. Dosya konusu olayın rekabet hukuku açısından değerlendirilebilecek boyutu ise, elektrik kesme ve sayaç okuma gibi müşteriyle doğrudan iletişim kurulan ve tedarikçi şirketlerin elinde önemli bir yaptırım aracı olarak bulunan işlevlerin, dağıtım şirketi tarafından kendisiyle aynı ekonomik bütünlük içinde bulunan perakende şirketi lehine rekabet avantajı olarak kullanılıp kullanılmadığı ve 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında hâkim durumunu kötüye kullanılıp kullanılmadığı hususudur.
- (23) Ancak dosya kapsamında yapılan incelemede, Enerjisa'nın serbest tüketici konumundaki söz konusu müşteriyle yaptığı sözleşmenin serbest tüketicilerle yapılan ve pazarlığa tabi bir sözleşme olmadığı, Enerjisa'nın görevli tedarik şirketi sıfatıyla imzaladığı düzenlemeye tabi bir sözleşme olduğu anlaşılmaktadır. Bedaş tarafından gönderilen dosya mevcudu bilgilerinde de ilgili müşterinin hastane gibi kritik önemi haiz bir kuruluş olması ve perakende satış sözleşmesinin farklı bir ticari unvanlı şirket ile imzalanmış olması hususlarına dikkat çekilmektedir.
- (24) Bu çerçevede Bedaş'ın ilgili müşterinin Enerjisa'nın müşteri portföyüne dahil edilmesi sonucunu doğuracak şekilde elektrik kesme ve sayaç okuma gibi işlevleri kötüye kullanmasının söz konusu olmadığı kanaatine ulaşılmaktadır. Dosya kapsamında yapılan yerinde incelemelerde de, teşebbüslerin bu amacını gösteren herhangi bir belgeye ulaşılammıştır.
- (25) Bu hususlar ışığında dosya konusuna ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (26) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.