

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2016-1-3 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 16-19/308-137  
Karar Tarihi : 01.06.2016

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ  
Kenan TÜRK, Adem BİRCAN

**B. RAPORTÖRLER:** Zeynep MADAN, Burak SAĞLAM, Hakan EREK

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILANLAR** : - Enerya Gaz Dağıtım A.Ş.  
İçerenköy Yeşilvadi Sokak No:6 Ataşehir, İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Enerya Gaz Dağıtım A.Ş.'nin doğal gaz dağıtım faaliyeti neticesinde elde ettiği bilgileri elektrik piyasasına giriş yapmak için kullanması ve elektrik ve doğal gaz hizmetlerini birlikte sunması gibi faaliyetleri ile doğal gaz hizmeti veremeyen elektrik tedarikçilerini piyasadan dışlamak yoluyla 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 18.01.2016 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 17.02.2016 tarih ve 2016-1-3/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 02.03.2016 tarih ve 16-07 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 16.05.2016 tarih ve 2016-1-3/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;
- Antalya, Konya, Karaman, Ereğli, Erzincan, Denizli, Aydın, Aksaray ve Nevşehir illerinde 30 yıl süreyle doğal gaz dağıtım lisansına sahip olan Enerya Gaz Dağıtım A.Ş.'nin (ENERYA) tekel olarak yürüttüğü doğal gaz dağıtım faaliyeti neticesinde elde ettiği bilgileri kendisinin ve ENERYA ile bağlantılı şirketlerin yararına kullandığı,
  - ENERYA'nın doğal gaz ve elektrik satışı için aynı siteleri kullandığı, bu anlamda rekabete açık olmayan doğal gaz hizmeti ile rekabete açık olan elektrik hizmetinin birbirlerinden ayrılmadan sunulduğu,
  - Bu şekilde ENERYA'nın tekel konumunda bulunduğu doğal gaz piyasasından, rekabete açık bir piyasa olan elektrik piyasasına sahip olduğu pazar gücünü aktardığı,
  - ENERYA'nın sunduğu ikili tekliflere, diğer elektrik tedarikçilerinin doğal gaz tedarik edememeleri nedeniyle karşılık veremedikleri, bu durumun ENERYA'nın elektrik piyasasındaki rakiplerinin dışlanmasına yol açacağı,
  - ENERYA'nın doğal gaz ile elektriği bir arada sunacağı hususunun üst yöneticilerin basına verdiği demeçlerle kamuoyuyla paylaşıldığı

iddia edilerek ENERYA'nın 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a (4054 sayılı Kanun) aykırılık teşkil ettiği iddia edilen söz konusu faaliyetleri hakkında gereğinin yapılması talep edilmiştir.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca ENERYA hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı belirtilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Hakkında İnceleme Yapılan: ENERYA

- (5) ENERYA, STFA Yatırım Holding (STFA) grup şirketi olarak 2003 yılında kurulmuştur. STFA, inşaat, müteahhitlik, ağır iş makinelerinin dağıtımı ve doğalgaz dağıtımı gibi sektörlerde faaliyet göstermektedir. 2014 yılında STFA'nın İsviçreli bir finans kuruluşu olan Partners Group ile ENERYA'ya yönelik yaptığı ortaklık anlaşması sonucu ENERYA; %70 STFA Yatırım Holding, %30 Partners Group hissedarlığında bu iki grubun ortak kontrolüne girmiştir.
- (6) ENERYA temel olarak, Antalya, Aksaray, Aydın, Denizli, Ereğli, Erzincan, Karaman, Konya ve Nevşehir'den oluşan 9 ilde doğal gaz dağıtımı ve gerekli altyapının sağlanması alanında faaliyet göstermektedir. ENERYA bu illerde 30 yıl süreli gaz dağıtım lisansına sahiptir. Ayrıca Enerya Gaz Ticaret A.Ş. adı altında doğal gaz toptan satışı ile de iştigal etmektedir. Temel faaliyet alanı olan doğal gaz dağıtımının yanı sıra ENERYA'nın elektrik ve yenilenebilir enerji alanında da faaliyeti bulunmaktadır. ENERYA elektrik tedarik lisansını 2013 yılında almış olup, 2014 yılında fiili olarak elektrik alanında perakende satış faaliyetlerine başlamıştır.
- (7) ENERYA'nın 2015 sonu itibarıyla doğal gaz abonesi sayısı (.....) olup, toplam doğal gaz satış miktarı (.....) sm<sup>3</sup>, elde ettiği ciro (.....) TL olarak gerçekleşmiştir<sup>1</sup>. Dolayısıyla ENERYA'nın satış miktarı bazında Türkiye'deki pazar payının (.....) olduğu görülmektedir<sup>2</sup>.

### I.2. İlgili Pazar

#### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (8) ENERYA'nın temel faaliyet alanını doğal gazın şehir içi dağıtımı ve perakende satışı oluşturduğundan, dosya kapsamında doğal gaz faaliyetine ilişkin pazar en genel anlamda "doğal gazın şehir içi dağıtım pazarı" olarak tanımlanabilecektir. Diğer yandan ENERYA'nın 2014 yılında elektrik perakende satışına başlaması ve dosya konusunu da ENERYA'nın elektrik ve doğal gaz hizmetlerini birlikte sunarak doğal gaz satış hizmeti veremeyen elektrik tedarikçilerini piyasadan dışladığı iddiasının oluşturması itibarıyla "elektrik perakende satış pazarı" da dosyanın genel manada diğer ilgili pazarını oluşturmaktadır.
- (9) Literatürde daha önce ayrı kabul edilen altyapı ve şebeke endüstrilerinin kısmen veya tamamen entegrasyonu ya da bu altyapı faaliyetlerinin sahiplerine diğer altyapı faaliyet alanlarına girebilme bakımından rekabetçi avantaj sağlaması *yakınsama* olarak ifade edilmekte, aralarında bu tür bir ilişkinin bulunduğu pazarlar ise *yakınsayan pazarlar* olarak anılmaktadır. Dosya konusunu da, ENERYA'nın doğal gaz dağıtım faaliyeti neticesinde elde ettiği bilgileri elektrik piyasasına girmek için kullandığı iddiası kapsamında ENERYA'nın doğal gaz dağıtım ve elektrik perakende satış pazarı faaliyetlerinin incelenmesi oluşturduğundan, dosyanın konusu da *yakınsayan pazarlar* kavramı ile ilişkilidir. Bu bağlamda aşağıda öncelikle Türkiye doğal gaz ve elektrik piyasalarına ilişkin yapılanmalar hakkında bilgi verilecek, daha sonra yakınsama ve yakınsayan pazarlar kavramına yer verilecektir.

<sup>1</sup> Taşıma geliri ve taşıma hacmi hariç olmak üzere.

<sup>2</sup> Türkiye'deki 2015 yılı doğal gaz tüketimi 47.375.280.000 sm<sup>3</sup> olarak gerçekleşmiştir. (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) 2015 Yılı Aylık Doğal Gaz Sektör Raporları)

### I.2.1.1. Türkiye Doğal Gaz Piyasası

- (10) Türkiye’de doğal gaz piyasasına ilişkin faaliyetler 2001 yılında yürürlüğe giren 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (4646 sayılı Kanun) çerçevesinde düzenlenmektedir. Anılan Kanun uyarınca doğal gaz piyasasına ilişkin faaliyetler ithalat, üretim, iletim, doğal gazın depolanması, toptan satış, doğal gazın şehir içi dağıtımı, doğal gazın ihracı ve sıkıştırılmış doğal gaz dağıtımı ve iletimi şeklinde ayrılmıştır. Anılan faaliyetlerden dağıtım ve iletim doğal tekel niteliği göstermekteyken, ithalat, toptan satış, doğal gazın şehir içi dağıtımı ve sıkıştırılmış doğal gazın dağıtımı alanlarında serbestleşme devam etmektedir. Türkiye ihtiyaç duyduğu doğal gazın tamamına yakını ithalat yoluyla temin etmektedir<sup>3</sup>. İthal edilen doğal gaz boru hatlarıyla ve sıvılaştırılmış bir şekilde (LNG) ülkemize getirilmektedir. 2014 yılında ithal edilen 49.262 milyon sm<sup>3</sup>’lük doğal gazın %85’i boru hatlarıyla, %15’lik kısmı ise LNG olarak ithal edilmiştir.
- (11) Doğal gazın ithalatını gerçekleştiren teşebbüslere bakıldığında ise Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.’nin (BOTAŞ) ithal edilen doğal gazın %79’unu getirdiği, geri kalan kısmın ise kontrat devri yoluyla BOTAŞ kontratlarının bir kısmını devralan şirketler ve LNG ithalatı yapan özel şirketler tarafından temin edildiği görülmektedir. Hakkında inceleme yürütülen teşebbüs olan ENERYA ise yukarıda da ifade edildiği üzere doğal gazın şehir içi dağıtım alanlarında faaliyet göstermektedir.
- (12) 4646 sayılı Kanun ile başlayan serbestleşme döneminde doğal gaz kullanımının yaygınlaştırılması ve doğal gaz dağıtım faaliyetinin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi ön plana çıkan hususlardır. Nitekim 2001 yılında sadece 6 şehirde doğal gaz dağıtım hizmeti verilmekteyken bugün itibarıyla toplam 81 ilde konutlarda ve sanayide doğal gazın kullanımı sağlanmıştır. Yapılan ihale ve özelleştirmeler sonucunda il bazında doğal tekel özellikleri gösteren doğal gaz dağıtım hakkı genelde 30 yıllık sürelerle ihaleyi kazanan teşebbüsün üzerine geçmiştir.
- (13) Dağıtım faaliyeti doğal gazın nihai tüketicilere teslim edilmek üzere şehir içi şebeke ile naklini ve perakende satışını nitelemektedir. Dağıtım şirketleri, mülkiyetine sahip oldukları dağıtım hatları vasıtasıyla yapacakları dağıtım faaliyetlerinin yanı sıra sahip oldukları dağıtım lisansında belirtilen bölge içinde perakende satış da gerçekleştirmektedirler<sup>4</sup>. Doğal gazın nihai tüketiciye satışında iki farklı müşteri grubu bulunmaktadır: “*serbest tüketici*” ve “*serbest olmayan tüketici (abone)*”. 4646 sayılı Kanun’da serbest tüketici yurt içinde herhangi bir üretim şirketi, ithalat şirketi, dağıtım şirketi veya toptan satış şirketi ile doğal gaz alım-satım sözleşmesi yapma serbestisine sahip gerçek veya tüzel kişi olarak; serbest olmayan tüketici (abone) ise doğal gazı kendi kullanımı için dağıtım şirketlerinden almak zorunda olan gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanmıştır. Dağıtım şirketleri kendi bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilere doğal gaz satış hizmeti vermekle yükümlüdürler. Kendi bölgelerinde yer alan serbest tüketici olmaya hak kazanan tüketicilere ise talep etmeleri durumunda ikili anlaşma yapmak suretiyle doğal gaz tedarik etmektedirler.

<sup>3</sup> 2014 EPDK Doğal Gaz Sektör Raporuna göre, 2014 yılında 46.741 milyon sm<sup>3</sup> tedarik edilmiş, 49.262 milyon sm<sup>3</sup> ithalat yoluyla, 479 milyon sm<sup>3</sup> ise yurt içi üretimle karşılanmıştır.

<sup>4</sup> Elektrik piyasasından farklı olarak, birkaç büyük ildeki doğal gaz dağıtım şirketleri dışında kalan şirketlere dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin hukuki olarak ayrıştırılması zorunluluğu getirilmemiştir. Nüfus olarak büyük olan illerde faaliyet gösteren doğal gaz şirketlerine ilişkin hukuki ayrıştırma zorunluluğu ise doğrudan bir Kurul kararıyla getirilmemiş olup, söz konusu bölgeler için yapılacak olan ihalelere dair verilen Kurum görüşü neticesinde Özelleştirme İşleri Başkanlığı tarafından hüküm olarak özelleştirme şartnamesine eklemiştir.

- (14) 4646 sayılı Kanun'un 8. maddesinde serbest tüketiciler, satın aldığı yıllık doğal gaz miktarı bir milyon metreküpten daha fazla olan tüketiciler ve kullanıcı birlikleri, elektrik enerjisi üretimi için gaz satın alan şirketler, elektrik ve ısı enerjisi üreten kojenerasyon tesisleri ve üretim faaliyetinde kullanılmak üzere Türkiye'de doğal gaz üreten üretim şirketleri olarak sıralanmakla beraber, maddenin devamında "[EPDK], bütün tüketiciler serbest tüketici oluncaya kadar her yıl serbest tüketici olma sınırını yeniden belirleyecektir" hükmüne yer verilmiştir. Bu bağlamda anılan maddede bir milyon metreküp olarak belirlenen serbest tüketici doğal gaz tüketim alt sınırı halihazırda 24.12.2015 tarih ve 5967 sayılı EPDK kararıyla 75.000 m<sup>3</sup>'e inmiş durumdadır<sup>5</sup>. Diğer yandan EPDK'nın doğal gaz piyasasında 2014 yılı boyunca uygulanmak üzere serbest tüketici olma sınırına ilişkin olarak almış olduğu 26.12.2013 tarihli ve 4793 sayılı kararında konut tüketicileri hariç tüm tüketicilerin serbest tüketici statüsünde olduğu ifade edilerek, anılan alt sınırların sadece konut aboneleri için geçerli olduğu bir anlamda teyit edilmiştir.
- (15) Doğal gazın satış fiyatını belirleyen tarifeler bakımından ise, söz konusu tarifelere ilişkin esaslar Doğal Gaz Piyasası Tarifeler Yönetmeliği ile EPDK tarafından düzenlenmekte olup, serbest olmayan veya serbest tüketicilere yapılan satışlarda tedarikçinin ilgili kategori için uyguladığı doğal gaz satış fiyatına, dağıtım şirketinin ilgili kademe için geçerli olan ve EPDK tarafından belirlenen sistem kullanım bedeli veya ihale ile belirlenmiş olan birim hizmet ve amortisman bedeli eklenerek dağıtım şirketinin fiyatı belirlenmektedir. EPDK serbest tüketicilere yapılacak satışlarda uygulanabilecek tavan perakende satış fiyatları da ayrıca belirlemektedir. Diğer yandan farklı bir doğal gaz toptan satış şirketinin müşterisi olup dağıtım şirketinden yalnızca taşıma hizmeti alan serbest tüketicilerden yalnızca ilgili kademe için geçerli olan sistem kullanım bedeli (taşıma bedeli) veya birim hizmet ve amortisman bedeli alınmaktadır. Tarifelere ilişkin Yönetmelik uyarınca söz konusu sistem kullanım bedeli de Kurul tarafından belirlenen bedelleri geçmemektedir. Bu doğrultuda, 2012 yılına ilişkin Rekabet Raporu'nda<sup>6</sup> da belirtildiği üzere, gerek serbest gerekse serbest olmayan tüketicilere uygulanacak maksimum perakende satış fiyatı EPDK tarafından belirlenmektedir.
- (16) Tüm bu bilgiler ışığında doğal gaz dağıtım ve perakende satış pazarı bakımından ilgili ürün pazarının genel başlıklar olarak "*serbest tüketicilere yapılan doğal gaz satışları*" ve "*serbest olmayan tüketicilere (abonelere) yapılan doğal gaz satışları*" alt pazarlarına ayrılması mümkündür. Diğer yandan tüketicilerin büyüklükleri/tüketim miktarları ve talep yapıları dikkate alınarak, sanayiye yapılan doğal gaz satışları (serbest tüketici), ticarethanelere yapılan doğal gaz satışları (serbest tüketici) ve mesken (konut-hane halkına) yapılan doğal gaz satışları (serbest olmayan tüketici) alt pazar ayrımlarına da gidilebilecektir. Bununla birlikte zaman içerisinde serbest tüketici limitlerinin düşmesi ile birlikte bir noktada tüm tüketiciler serbest tüketici durumuna gelecek ve serbest-serbest olmayan tüketici ayrımı ortadan kalkacaktır. Bu bağlamda, değerlendirme bölümünde bu alt ayrımlara ilişkin veri ve tespitlere yer verilmeyle beraber, İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafındaki "... *inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu olmuyorsa pazar tanımı yapılmayabilir*" ifadesi göz önünde bulundurulurken, doğal gazın şehir içi dağıtım pazarı haricinde alt pazarlar bakımından nihai bir ilgili ürün pazarı tanımlamasına gerek görülmemiştir.

<sup>5</sup> Söz konusu limit 18.12.2014 tarih ve 5362 sayılı EPDK kararıyla 2015 yılına ilişkin belirlenmiş olup, 17.12.2015 tarih ve 5920 sayılı kararla 2016 yılı için de sabit bırakılmıştır.

<sup>6</sup> <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/1/Documents/Rekabet+Raporu/rapor.pdf>

### I.2.1.2. Türkiye Elektrik Piyasası

- (17) Yakın tarihe kadar üretim faaliyetinden satış faaliyetine tümüyle kamunun kontrolünde olan Türkiye elektrik piyasasının serbestleşme sürecinin temeli 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun ile atılmış olup, hâlihazırda ise 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlükte. Elektrik piyasasında da temel faaliyet alanları üretim, iletim, dağıtım ve tedarik (perakende satış ve toptan satış) olup, üretim ve tedarik piyasaları rekabetin sağlanabileceği faaliyetler iken, iletim ve dağıtım faaliyetleri doğal tekel özelliği göstermektedir. Dağıtım faaliyetleri bakımından Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) 21 elektrik dağıtım bölgesine ayrılarak, anılan bölgelerin dağıtım faaliyetlerin özelleştirilmesi 2013 yılı itibarıyla tamamlanmıştır. İletim faaliyeti ise kamunun kontrolünde Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından yürütülmektedir.
- (18) 4628 sayılı Kanun ile dağıtım şirketlerine 01.01.2013 tarihinden itibaren elektrik dağıtım şirketlerine üretim ve perakende satış faaliyetlerini ayrı tüzel kişilikler altında yürütme, bir başka deyişle hukuki ayrıştırma yükümlülüğü getirilmiştir. Bunun sonucu olarak 01.07.2013 tarihinden itibaren her bir dağıtım bölgesinde, sadece dağıtım ile ilgilenen dağıtım şirketi ile sadece tedarik ile ilgilenen görevli tedarik şirketi (GTŞ) kurulmuş durumdadır<sup>7</sup>. Bununla birlikte, GTŞ'lerin dağıtım şirketlerinden yalnızca tüzel kişilik seviyesinde hukuki olarak ayrıştırılması öngörüldüğünden, GTŞ ve dağıtım şirketleri tüm bölgelerde aynı mülkiyet ve kontrol yapısı, dolayısıyla da aynı ekonomik bütünlük içerisinde faaliyetlerine devam etmektedir.
- (19) Elektrik piyasasında da doğal gaz piyasasına benzer şekilde serbest tüketiciler ve serbest olmayan tüketiciler ayrımı olup, 2016 yılı serbest tüketici limiti 3.600 kwh'tir<sup>8</sup>. Buna göre yıllık tüketimi 3.600 kwh'in üstünde olan tüketiciler sadece yerel görevli tedarik şirketi ile bağlı kalmayıp, başka bir tedarik şirketinden de elektrik alabilecek durumdadır. Diğer yandan tarifeler bakımından ise, doğal tekel niteliği gösteren iletim ve dağıtım faaliyetlerindeki tarifeler maliyet esaslı olarak EPDK tarafından Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Anılan Yönetmelik'te serbest olmayan ya da serbest tüketici olup da bu hakkını kullanmayan tüketicilere ilişkin perakende satış tarifesinin de Tebliğ<sup>9</sup> ile belirleneceği belirtilirken, doğal gaz tarifelerine ilişkin Yönetmelik'ten farklı olarak serbest tüketicilere ilişkin bir tavan fiyat düzenlemesi yapılmadığı görülmektedir.
- (20) Bölgesel dağıtım şirketleri, elektrik enerjisinin yerel düzeyde fiziksel olarak taşınması ve bununla ilgili tüm saha operasyonlarına yönelik faaliyetleri "*doğal tekel*" olarak gerçekleştirmektedir. Dağıtım şirketleri sahip oldukları "*doğal tekel*" nitelikleri nedeniyle yerel seviyede her bir dağıtım bölgesinde elektriğin dağıtımını bakımından hâkim durumda bulunmaktadır.
- (21) GTŞ'ler son kaynak tedarikçisi sıfatıyla, bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilerin tamamına ve serbest tüketici hakkına sahip olmasına rağmen başka bir tedarikçiyle ikili anlaşma yapmayan tüketicilere münhasıran elektrik satışı yapmakla görevlendirilmiş olup bu noktada yasal bir imtiyaza sahip bulunmaktadır.

<sup>7</sup> GTŞ'ler ile dağıtım şirketlerinin ana faaliyetleri kapsamında ayrışması öngörülmüş olmakla birlikte 01.01.2016 tarihine kadar yan hizmetler olarak adlandırılacak bilgi-işlem, hukuk ve insan kaynakları gibi hizmetlerin ortak yürütülmesine izin verilmiştir.

<sup>8</sup> 24.12.2015 tarih ve 5967 sayılı EPDK kararıyla belirlenmiştir.

<sup>9</sup> Perakende Satış Hizmet Geliri ile Perakende Enerji Satış Fiyatlarının Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ

- (22) Serbest tüketiciler bakımından ise bu şirketler ile diğer bağımsız tedarikçiler birbirlerine rakip konumdadır. Bununla birlikte, her bir GTŞ kendi bölgesinde “yerleşik sağlayıcı” olmanın sağladığı avantajla hâlihazırda bölgesinde bulunan serbest tüketicilerin çok büyük bir kısmını portföylerinde bulundurmaktadır. Bu nedenle de, her bir GTŞ'nin kendi bölgesinde yüksek pazar gücüne sahip olduğunu söylemek mümkündür.
- (23) Bu bilgiler ışığında, elektrik piyasası bakımından yapılacak ilgili ürün pazarları bakımından da doğal gaz bölümünde açıklanan yaklaşım benimsenmiş (serbest-serbest olmayan; sanayi-ticarethane-mesken) ve pazar perakende elektrik satışı pazarı olarak tanımlanmıştır. Ayrıca alt pazarlar bakımından nihai bir ilgili ürün pazarı tanımı yapılmamakla beraber alt pazarlar kapsamında veri analizi, tespit ve değerlendirmelere de yer verilmiştir.

### **I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar**

- (24) Yukarıda da ifade edildiği üzere, ENERYA Antalya, Aksaray, Aydın, Denizli, Ereğli, Erzincan, Karaman, Konya ve Nevşehir olmak üzere Türkiye'nin 9 ili ve ilçelerinde doğal gaz şehir içi dağıtımını elinde bulunduran şirket olup, doğal gaz dağıtımı ve perakende satışı bakımından ilgili coğrafi pazar anılan iller bazında tanımlanabilecektir. Elektrik perakende satış pazarı bakımından ise serbest olan ve olmayan tüketiciler bakımından farklı bölgelerden elektrik tedarik edilebilmesi nedeniyle tüketici bazında bir coğrafi pazar tanımlamasına gerek duyulmakla birlikte dosya konusunu doğal gaz ve elektriğin birlikte satışı oluşturduğundan, ilgili coğrafi pazarın da bu kesişme çerçevesinde belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda ilgili coğrafi pazar, söz konusu iller bazında belirlenmiştir.

### **I.2.3. Yakınsama ve Yakınsayan Pazarlar**

- (25) Yakınsama kavramının tanımı üzerinde bir uzlaşma bulunmamakla birlikte yakınsama, genel olarak önceden birbiri ile ilgisiz olan iki veya daha fazla ekonomik aktivitenin, üretim sürecinde organizasyonu veya piyasa yapısında etkinliği artırmak için bir araya gelmesi anlamına gelmektedir<sup>10</sup>. Kurul kararlarında<sup>11</sup> ise yakınsama bölgeler, ülkeler, endüstriler ve aktiviteler arasındaki farklılıkların azalması veya benzerliklerin artması süreci olarak özetlenmiş olup bu çerçevede rekabet perspektifinden yakınsama kavramı daha önce ayrı kabul edilen altyapı ve şebeke endüstrilerinin kısmen veya tamamen entegrasyonunu ya da bu altyapı faaliyetlerinin sahiplerine diğer altyapı alanlarının ticaret alanlarına girebilme bakımından rekabetçi avantaj sağlaması durumlarını ifade etmektedir (gaz ve elektrik sektörü/telekom-TV-internet sektörü gibi).

<sup>10</sup> The Consumer Energy Council Of America Convergence Forum (2000), The Convergence Phenomenon: A Consumer Perspective.

<sup>11</sup> 11.03.2010 tarih ve 10-22/297-107 sayılı, 11.03.2010 tarih ve 10-22/298-108 sayılı, 08.04.2010 tarih ve 10-29/437-163 sayılı, 08.04.2010 tarih ve 10-29/438-164 sayılı, 08.04.2010 tarih ve 10-29/439-165 sayılı, 08.04.2010 tarih ve 10-29/440-166 sayılı, 16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı, 03.03.2011 tarih ve 11-12/240-77 sayılı Kurul kararları.

- (26) Yakınsama kavramına elektrik ve doğal gaz sektörleri bakımından yaklaşıldığında, gelişmiş ülkeler açısından gaz ve elektrik kullanıcılarının/abone kitlesinin aynı olduğu görülmektedir. Bu durum, belirli bir bölgede faaliyet gösteren gaz ve elektrik şirketleri için önemli bir pazarlama fırsatı doğurmaktadır. Bu çerçevede, bir bölgede müşteri çevresine sahip şirketler, sundukları ürün yelpazesini, geleneksel faaliyetlerini aşacak şekilde genişletebilmektedirler. Örneğin, doğal gaz firması, mevcut müşterilerine gazın yanında elektrik de pazarlayabilmektedir. Mevcut ülke uygulamaları (İngiltere ve Almanya gibi), ikili enerji teklifinin kullanıcılar tarafından ilgi gördüğünü göstermektedir. Elektrik ve doğal gaz pazarlarında faaliyet gösteren şirketlerin gereksinim duyduğu sistem, operasyon ve nitelikli işgücünün birbirine benzerlik arz etmesi, bu tür bir yatay çeşitlendirmeyi olanaklı ve cazip kılmaktadır.
- (27) Konunun rekabet hukuku bakımından önemi ise genelde özelleştirme ya da birleşme/devralma işlemlerinde ortaya çıkmaktadır. Bir bölgede yerleşik elektrik dağıtım firmasının potansiyel rakiplerinin başında öncelikle diğer bölgelerdeki elektrik dağıtım firmaları gelmekte, bunun yanında en önemli potansiyel rakiplerinin ise doğal gaz dağıtım firmalarının olması beklenmektedir. Bu bağlamda bir bölgeye ilişkin özelleştirme işlemlerinde elektrik ve doğal gaz faaliyetlerinin, rekabetin gelişimine sekte vuracağı düşünülerek, aynı teşebbüste toplanmasına sıcak bakılmamakta, yakınsama kavramı da bu noktada konuya dahil olmaktadır<sup>12</sup>.
- (28) Yakınsama kavramı Rekabet Kurulu tarafından ilk olarak 11.03.2010 tarih ve 10-22/296-106 sayılı Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin kararda ele alınmış ve genel manada küçük ölçekli kesişmelerin (düşük pazar payına sahip teşebbüsler tarafından gerçekleştirilen, görece küçük bir coğrafi pazar ya da abone grubu kapsamında gerçekleşen) sorun oluşturmadığı kanaatine varılmıştır. Bununla birlikte kararın "Kanun'un 7. Maddesi Kapsamında Elektrik ve Doğalgaz Yakınsaması" başlıklı bölümünde;

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

şeklinde elektrik ve doğal gaz dağıtım faaliyetlerinin tek elde toplanmasının yol açabileceği anti-rekabetçi etkilere yönelik açıklamalara da yer verildiği görülmektedir.

- (29) Dosya konusunu, herhangi bir bölgede bir özelleştirme sonucunda elektrik ve doğal gaz dağıtım faaliyetlerinin tek elde toplanması oluşturmamakla beraber, Türkiye'nin Antalya, Aksaray, Aydın, Denizli, Ereğli, Erzincan, Karaman, Konya ve Nevşehir olmak üzere 9 il ve bunların ilçelerinde doğal gaz dağıtım hakkını elinde bulunduran şirket olan ENERYA'nın bu şehirlerde aynı zamanda elektrik perakende satışına yönelik faaliyetlere başlaması da yakınsama kavramı ve yakınsayan pazarlar çerçevesinde değerlendirilebilecek niteliktedir. Bu bağlamda aşağıda değerlendirme bölümünde ENERYA'nın elektrik perakende satış alanındaki faaliyetlerinin sayılan illerde doğal gaz dağıtımında sahip olduğu hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine yönelik tespitlere yer verilecektir.

<sup>12</sup> Nitekim AB Komisyonu m.3440 sayılı ve 09.12.2004 tarihli ENI/EDP/GDP kararında yerleşik bir elektrik şirketinin en büyük potansiyel rakibinin yine o bölgedeki yerleşik doğal gaz şirketi olduğu belirtilmiş ve bu iki şirketin birbirini devralmasının en büyük potansiyel rakibin ortadan kalkması anlamına geleceği ifade edilmiştir.

### I.3. Yapılan İnceleme ve Tespitler

- (30) Yukarıda da ifade edildiği üzere, doğal gaz dağıtım faaliyeti doğal tekel niteliğinde bir faaliyet olup, ENERYA, Antalya, Aksaray, Aydın, Denizli, Ereğli, Erzincan, Karaman, Konya ve Nevşehir'de doğal gaz dağıtım hakkını 30 yıl süreyle elinde bulundurmaktadır. Bu bağlamda ENERYA doğal gaz dağıtım bakımından anılan illerde hâkim durumda bir teşebbüs olarak kabul edilmektedir. Bu bölümde ENERYA'nın sayılan illerde doğal gaz dağıtımında sahip olduğu hâkim durumunu elektrik perakende satış pazarında kötüye kullanıp kullanmadığı değerlendirilecektir.
- (31) Doğal gaz piyasasındaki serbest tüketici hakkı 75.000 m<sup>3</sup>'lük bir doğal gaz tüketimi, elektrik piyasasındaki serbest tüketici hakkı ise 3.600 kwh'lık bir elektrik tüketimi ile kazanılmaktadır. Ayrıca, gerek yerel elektrik dağıtımında gerekse doğal gaz dağıtımında yerleşik tedarikçi haricinde diğer bölgelerde yer alan tedarikçiler sadece serbest tüketici olma hakkını kazanmış tüketici grubuna teklif götürebilmektedir. Bu kapsamda ilgili ürün pazarında da değinildiği üzere yerel dağıtım şirketi haricindeki şirketler doğal gaz dağıtımında mesken haricindeki tüketicilere, elektrik perakende satış pazarında ise tüketimi 3.600 kwh'ın üstünde olan tüketicilere teklif götürebilecektir. Her iki piyasa yapısı dikkate alındığında "*yerleşik doğal gaz şirketinin sunacağı ikili tekliflere karşılık verememe*" hususu ise özellikle mesken grubu tüketicilerde ortaya çıkmaktadır.
- (32) Elektrik piyasasındaki 3.600 kwh'lık serbest tüketici limiti, orta büyüklükteki bir hanenin ulaşabileceği bir tüketim miktarıyken, 75.000 m<sup>3</sup>'lük doğal gaz tüketimi bir hanenin tek başına ulaşabileceği bir tüketim miktarı değildir<sup>13</sup>. Bu nedenle, yerleşik doğal gaz şirketi kendi bölgesinde yer alan mesken tüketicilerine doğal gazın yanı sıra elektrik de tedarik edebilecekken elektrik tedarikçileri serbest tüketici olmayan tüketicilere doğal gaz tedarik edememektedirler. Bu noktada iki piyasa arasında yerleşik doğal gaz şirketlerinin lehine bir asimetri oluşmaktadır. Söz konusu hususun başlıca nedenlerinden birini elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşme düzeylerinin birbirinden farklılaşması oluşturmaktadır. Gelineen noktada elektrik piyasalarının gerek toptan satış piyasalarının oluşturulması, gerek dağıtım ve perakende faaliyetleri bakımından hukuki ayrıştırma gerekse de serbest tüketici limitinin düşürülmesi gibi pek çok konuda serbestleşme bakımından doğal gaz piyasasının önünde olduğu görülmektedir.

<sup>13</sup> Bir hane halkı bir yıl içerisinde yaklaşık 1500-2000 m<sup>3</sup> doğal gaz tüketmektedir (<http://enerjiensitüsü.com/2014/12/22/dogalgazda-serbest-tuketici-limiti-100-binden-75-bin-metrekupe-dusuruldi/>).



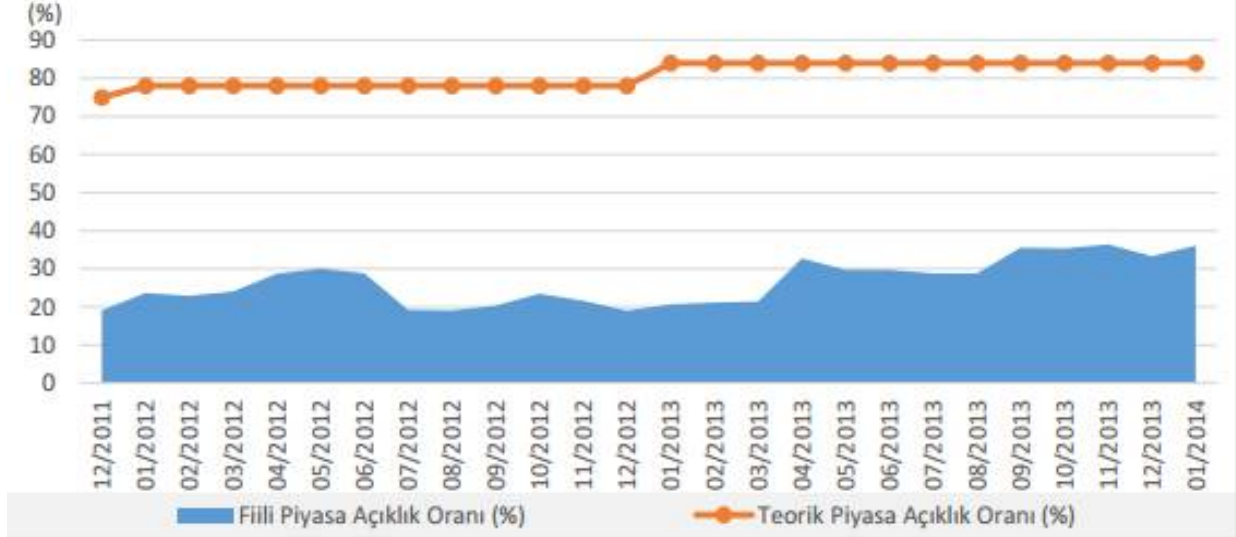
- (33) Yerleşik doğal gaz şirketlerinin lehine oluşan söz konusu asimetrinin elektrik piyasasında rekabeti olumsuz etkileyip etkilemediğinin elektrik piyasası özelinde irdelenmesi gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, elektrik piyasasında bölgesel dağıtım şirketleri, elektrik enerjisinin yerel düzeyde fiziksel olarak taşınması ve bununla ilgili tüm saha operasyonlarına yönelik faaliyetleri “doğal tekel” olarak gerçekleştirmektedir. Dağıtım şirketleri sahip oldukları “doğal tekel” nitelikleri nedeniyle yerel seviyede her bir dağıtım bölgesinde hâkim durumda bulunmaktadır. GTŞ’ler ise son kaynak tedarikçisi sıfatıyla, bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilerin tamamına münhasıran elektrik satışı yapmakla görevlendirilmiş olup bu noktada yasal bir imtiyaza sahip bulunmaktadırlar. Serbest tüketiciler bakımından ise bu şirketler ile diğer bağımsız tedarikçiler birbirlerine rakip konumdadır. Bununla birlikte, her bir GTŞ kendi bölgesinde “yerleşik sağlayıcı” olmanın sağladığı avantajla hâlihazırda bölgesinde bulunan serbest tüketicilerin çok büyük bir kısmını portföylerinde bulundurmaktadır. Bu nedenle de her bir GTŞ kendi bölgesinde yüksek pazar gücüne sahiptir<sup>14</sup>.
- (34) Dağıtım şirketleri, GTŞ’lere ve bu GTŞ’ler ile rakip konumda bulunan tüm tedarik şirketlerine dağıtım hizmetlerini ayrımcı olmayan bir şekilde sağlamakla yükümlüdür. Ancak GTŞ’ler ile dağıtım şirketlerinin aynı ekonomik bütünlük içerisinde bulunmasından kaynaklı menfaat birlikteliği ve GTŞ’lerin her bir dağıtım bölgesindeki yerleşik konumlarının, 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında birtakım rekabet ihlallerinin ortaya çıkmasına neden olabildiği daha önceki pek çok Rekabet Kurulu kararında ifade edilmiştir<sup>15</sup>.
- (35) Öte yandan tüketicinin tedarikçisini serbestçe seçebilmesi için gerekli tüketim sınırını belirleyen serbest tüketici limiti, EPDK tarafından her yıl indirilmekte ve bunun sonucu olarak da serbest tüketicilerin sayısı sürekli olarak artmaktadır. Mesken tüketicilerin çok büyük kısmı halen bu hakkı kazanmamış olmakla birlikte, sanayi kuruluşlarının ve ticarethanelerin büyük bölümü, serbest tüketici hakkını kullanabilecek durumdadır. Serbest tüketicilerin sayısı artmış olmakla beraber, tüketicilerin bu haklarını kullanmak noktasında yeterli farkındalığa ve rekabetçi piyasa bilincine sahip olduğunu söylemek güçtür.

<sup>14</sup> 03.12.2014 tarih ve 14-47/860-390 sayılı Karar.

<sup>15</sup> 22.10.2014 tarih ve 14-42/337 sayılı, 22.10.2014 tarih ve 14-42/338 sayılı ve 03.12.2014 tarih ve 14-47/860-390 sayılı Kurul kararları.

- (36) Nitekim 2014 yılının başı itibarıyla toplam tüketimin yaklaşık %80'ine sahip olan tüketiciler kendi tedarikçilerini seçme hakkına sahip olmakla birlikte bu tip tüketicilerin yaklaşık %30'u serbest tüketici haklarını kullanarak ikili anlaşmalar yoluyla elektrik tedarik etmektedir. Geri kalan tüketiciler EPDK tarafından belirlenen tarifeler üzerinden elektrik alımına devam etmektedir. Aşağıdaki grafikte 2011 Aralık-2014 Ocak ayları arasındaki teorik ve fiili piyasa açıklık oranı gösterilmektedir.

Grafik 1: Teorik ve Fiili Piyasa Açıklık Oranı

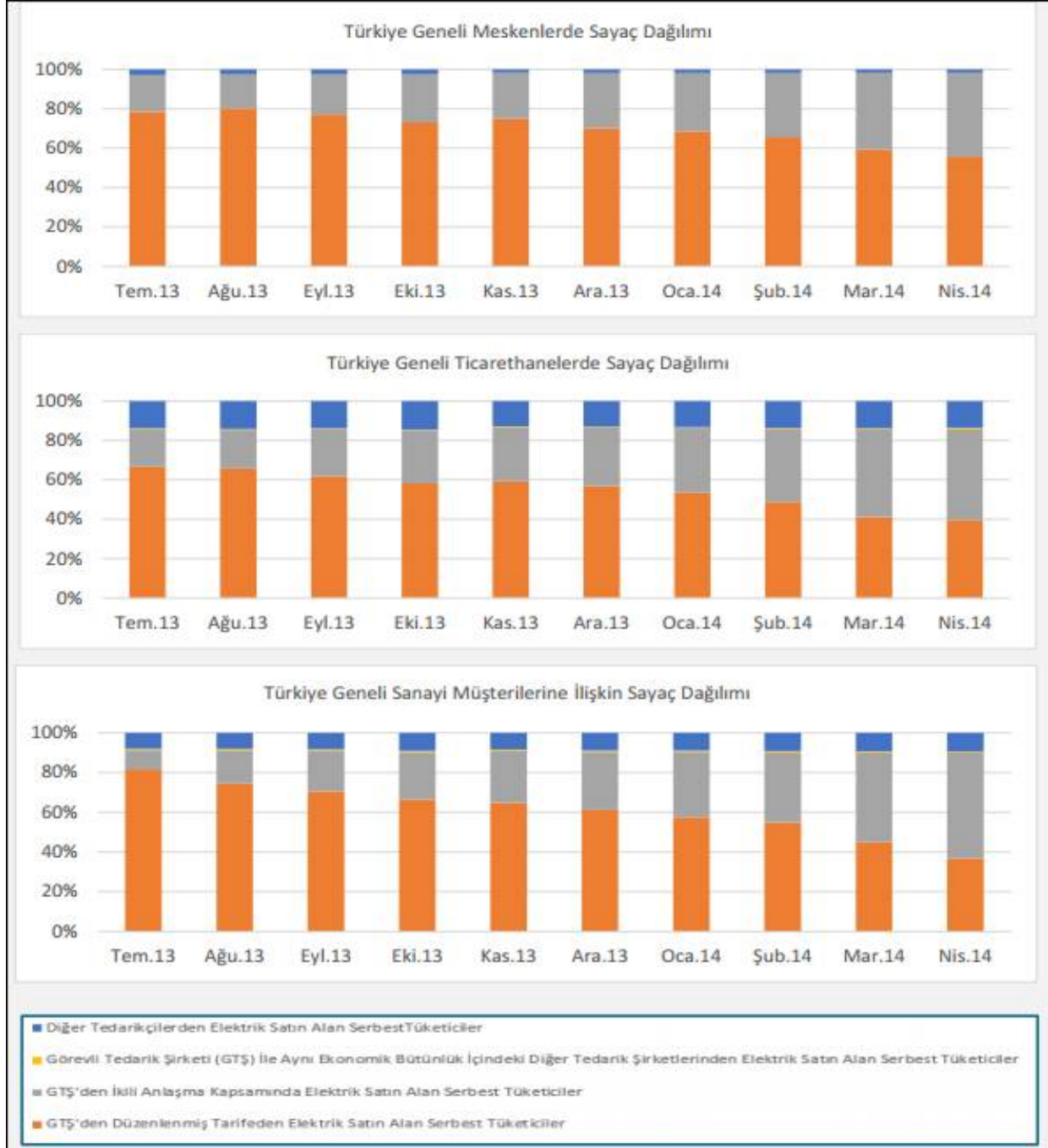


Kaynak: Rekabet Kurumu Elektrik Sektör Araştırması

- (37) Fiili açıklık oranının da gösterdiği üzere, serbest tüketici olma hakkını yeni kazanan tüketicilerin büyük çoğunluğu yeterli piyasa bilincine sahip olmadıklarından, bu hakkı kullanmak noktasında eylemsiz kalabilmekte ve bunun sonucu olarak da GTŞ'den elektrik temin etmeye devam etmektedir. Elektrik perakende satış pazarındaki rekabet, bağımsız tedarik şirketlerinin, yerleşik GTŞ'den müşteri elde etmesiyle söz konusu olabilmektedir ki, bu noktada da geçiş maliyetleri sorunu ön plana çıkmaktadır. Tüketicilerin diğer tedarikçilere geçiş yapma güdüsünü azaltan; işlem maliyetleri, araştırma maliyetleri, sözleşmeden doğan maliyetler ve psikolojik maliyetler gibi geçiş maliyetleri<sup>16</sup>, özelleştirme ve serbestleşme sonrası süreçte ilgili dağıtım bölgesindeki müşteri portföyünün tamamını elinde bulunduran GTŞ'lerin, sahip oldukları pazar gücünü koruyabilmelerine olanak sağlamakta ve perakende satış piyasasında gerçek anlamda bir rekabetin oluşmasını güçleştirmektedir. Aşağıdaki grafikler serbest tüketici hakkını kullanarak ikili anlaşma yapan tüketicilerin dağılımını göstermektedir.

<sup>16</sup> Rekabet Kurumu Elektrik Sektör Araştırması.

Grafik 2: Mesken, Ticarethane ve Sanayi Gruplarındaki Serbest Tüketicilerin Tedarikçi Bazında Dağılımı



Kaynak: Rekabet Kurumu Elektrik Sektör Araştırması

- (38) Grafik 2'den, serbest tüketici hakkını haiz tüketicilerin azımsanmayacak bir bölümünün bu hakkı kullanarak ikili anlaşma yapmadığı ve düzenlenen tarifeden elektrik tedarik etmeye devam ettiği ve serbest tüketici hakkını kullanan tüketicilerin de bu haklarını GTŞ'ler ile ikili anlaşma yaparak kullandığı görülmektedir.

- (39) Grafik 2’de gösterilen durumun oluşmasında yukarıda yer verilen hususlara ek olarak elektrik ürünü ile tüketici gruplarının özellikleri de rol oynamaktadır. Elektrik homojen bir üründür ve teşebbüsler arasında sadece fiyat rekabetine konu olabilmektedir. Buna ek olarak, elektrik perakende satış faaliyetinin Türkiye’deki ortalama kar marjı<sup>17</sup> %5-6 olarak çıkmaktadır. Elektrik ürünün ekonomik özelliklerinin yanı sıra mesken, ticarethane ve sanayi grubu tüketicilerin tercihleri ve karşılaştıkları koşullar elektrik piyasasındaki rekabet seviyesini etkilemektedir. Mesken, ticarethane ve sanayi tüketicileri hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır.
- (40) En büyük tüketici grubu olan sanayi grubu tüketicileri yüksek tüketime ve tüketimlerini esnek hale getirme kapasitesine<sup>18</sup> sahip oldukları için bir tedarikçi açısından cazip müşteriler olmaktadır. Ayrıca sanayi tüketicilerinin tüketimlerinin düzenli kayıtlarını tutması birçok farklı tedarikçiden teklif alabilmesi kolay olmaktadır. Öte yandan sanayi müşterilerinin kendileri açısından bir maliyet kalemi olan elektrik giderlerini azaltma eğiliminde oldukları için fiyat esneklikleri yüksek olmakta, bu bağlamda pazarlık güçleri bulunmaktadır. Sanayi tüketicilerinin düşük fiyat almak adına sahip olduğu avantajlara rağmen Grafik 2’den görüldüğü üzere bir kısım tüketici düzenlenen tarifeden elektrik tedarik etmektedir. Bu durumun temel sebebi ise düzenlenen sanayi tarifesinin sübvansede edilmesi ve birçok tedarikçinin sübvansede edilmiş fiyatların altında teklif verememesidir.
- (41) En küçük tüketici grubu olan mesken tüketicileri elektriği bir meta olarak görmemekte ve tüketimlerinin düşük olması sebebiyle alacakları indirimlerden fayda sağlamayacaklarını düşünmektedir. Bu etmenlere ek olarak söz konusu tüketicilerin piyasaya ilişkin bilinç seviyesinin düşük olması nedeniyle mesken tüketicileri ikili anlaşma yapma arayışına girmemektedir. Diğer yandan sayıca fazla olan mesken tüketicilerine yapılacak geniş ölçekli pazarlama ve satış faaliyetlerinin maliyetlerinin düşük marjlarla karşılanması birçok tedarikçi için ekonomik olmamaktadır. Mesken tüketicilerinin tercihleri ve ekonomik koşullar kapsamında GTŞ’ler mesken tüketicilerine teklif verebilecek yegâne oyuncular olarak karşımıza çıkmaktadır.
- (42) Ticarethane tüketicileri mesken ve sanayi grubu tüketicileri arasındaki geçişi gösteren bir grup olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki küçük ölçekli tüketime sahip ticarethaneler mesken grubunun özelliklerini yansıtırken, büyük ölçekli tüketime sahip ticarethane tüketicileri sanayi grubu ile benzer özellikler göstermektedir.
- (43) Özetle serbest tüketici hakkının kullanılması ve bağımsız tedarikçilerin müşteri kazanması gibi hususlar tüketici gruplarının tercih ve özelliklerine göre ciddi farklılıklar göstermektedir.
- (44) Elektrik perakende satış piyasasında yukarıda sayılan nedenler neticesinde rekabet seviyesinin yeterince gelişmemiş olmasının yanında GTŞ’lerin, perakende satış faaliyetlerini gerçekleştirirken, esasen ayrıştırılmış durumda olan dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin bütünleşik olduğu izlenimini vermesi ve kendileriyle aynı ekonomik bütünlük içindeki dağıtım şirketlerinin tekel konumunu perakende satış faaliyetleri açısından bir avantaj olarak kullanması, tüketicilerin rakip tedarik şirketlerine geçişlerini zorlaştırmakta ve perakende satış piyasasındaki rekabeti daha da kısıtlayabilmektedir.

<sup>17</sup> Söz konusu marj yerleşik tedarikçiler açısından daha yüksek olurken, bağımsız tedarikçiler bakımından daha düşük olmaktadır.

<sup>18</sup> Gün içinde elektriğe olan talep aynı çizgide seyretmemekte ve dalgalanma göstermektedir. Talebin yoğun olduğu saatlerde elektrik fiyatı görece yüksekken, talebin düşük olduğu saatlerde elektriğin fiyatı görece düşmektedir. Sanayi grubu tüketiciler, üretim saatlerini elektrik talebinin düşük olduğu saatlere kaydırarak daha ucuz teklifler alabilmektedirler.

- (45) Serbest tüketici sayısındaki artışa bağlı olarak teorik piyasa açıklık oranının büyümesine rağmen yukarıda da ifade edilen geçiş maliyetleri nedeniyle fiili açıklık oranının her dönemde teorik açıklık oranının oldukça altında olduğu da dikkate alındığında, *mevcut piyasa yapısında* ENERYA gibi yüksek bilinirliğe sahip bir teşebbüsün doğal gaz hizmetinin yanında elektrik satış hizmeti sunmaya başlamasının rekabeti artırıcı bir unsur olduğu değerlendirilmektedir.
- (46) Esasen yukarıda yer verilen Osmangazi kararı ve sonrasındaki yakınsama konusunun işlendiği özelleştirme kararlarında yer alan aynı bölgedeki elektrik ve doğal gaz dağıtımın/tedarikinin aynı elde toplanmamasının rekabet açısından daha faydalı olacağı tespitinin arkasında da bu rasyonalite bulunmaktadır. Böyle bir durumda ENERYA'nın yaptığı gibi, bir bölgede doğalgaz dağıtımı ile iştirak eden bir firma, o bölgedeki elektrik alanında faaliyet gösteren GTŞ'nin karşısına rakip olarak çıkabilecek, her iki faaliyetin tek elde toplandığı durumda ise anılan pazarda rekabetin artırılması iyice zorlaşacaktır<sup>19</sup>. Bunun haricinde tüketici tercih ve taleplerinde de son dönemde elektrik, doğalgaz, internet gibi ev içi tedarik hizmetlerini bir paket olarak alma yönünde eğilimler ortaya çıkmakta, bu bağlamda ikili teklifler tüketici seçeneklerini artırıcı yönüyle pazara katkıda bulunmaktadır. Öte yandan iki ya da daha fazla ev içi tedarik hizmetinin aynı teşebbüs tarafından birlikte yürütülmesinin olumlu yönlerinin ağır bastığını ve etkinlik yarattığını öne süren görüşe göre, ikili hizmet sunumları maliyetlerde %2-4 arası bir düşüşe yol açmakta, ölçek artıkça maliyetlerdeki düşüş oranı da artmakta ve dağıtım tarifeleri düzenlendiği için maliyetlerdeki bu düşüşün düzenleyici kurum tarafından son tüketiciye yansıtılması imkânı bulunmaktadır. Bu noktada akla gelen soru hangi noktaya kadar ikili tekliflerin rekabet ve etkinlik yaratacağı hangi noktadan sonra ise rekabeti kısıtlayıcı etkilerinin rekabeti artırıcı ve etkinlik yaratıcı etkilerinin üzerine çıkacağıdır.
- (47) ENERYA'nın elektrik pazarına girerken bir kısmı batık maliyet olmak üzere önemli maliyetlere katlanmak zorunda kaldığını ENERYA'nın 2014 ve 2015 yıllarındaki kârlılık oranlarında görmek mümkündür. Şöyle ki, ENERYA'nın elektrik perakende satış işine girerken projeksiyonlarında 2014 yılında zarar etmeyi, 2015 yılında başabaş durumda olmayı ve ancak 2016 yılından itibaren kara geçmeyi planladığı görülmektedir. Bir diğer deyişle, ENERYA'nın bu piyasaya girebilmek için ilk iki senede konsolide bazda zarar etmeyi göze aldığı görülmektedir. Teşebbüsten istenen gelir tablolarında da ENERYA Elektrik Ticaret A.Ş.'nin 2014 yılında (.....) TL, 2015 yılında (.....) TL zarar ettiği görülmektedir. ENERYA gibi yüksek marka bilinirliği ve önemli finansal gücü sayesinde pazara girebilen bir teşebbüs dahi ilk iki yılı itibarıyla elektrik perakende satış faaliyetinden zarar etmektedir. Mevcut durum elektrik sektörüne yeni girişin maliyetsiz ve kolay olmadığını gösterdiği gibi, ENERYA'nın pazara başarılı bir şekilde giriş yaptığını söylemek için üç yıllık sürenin çok erken olduğu değerlendirilmektedir. Halihazırda ENERYA'nın elektrik faaliyetinde elde ettiği ciro da son derece sınırlı olup, tüm cirosu içinde 2014 yılında (.....), 2015 yılında ise (.....) bir paya sahip olmuştur.
- (48) Diğer yandan 9 ilde faaliyet gösteren yerleşik doğal gaz şirketi ENERYA'nın elektrik sektöründe sunacağı ikili tekliflere dağıtım şirketlerinin karşılık verememe hususunun değerlendirilmesi açısından, ENERYA'nın anılan illerdeki mevcut durumunun incelenmesi yararlı olacaktır. Aşağıda en yüksek müşteri potansiyeline sahip Konya, Antalya, Aydın ve Denizli illerinde Mart 2016 itibarıyla toplam elektrik serbest tüketici sayısı ve ENERYA'nın elektrik ve doğalgaz müşteri sayısı verilerine abone grubu bazında yer verilmiştir.

<sup>19</sup> Bkz. Osmangazi kararı, sf.26.

Tablo 1: ENERYA'nın Konya İlindeki Doğal Gaz ve Elektrik Müşteri Sayısı (Mart 2016)

Konya	Mesken	Ticarethane	Sanayi
Doğal Gaz Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Hem Doğal Gaz Hem Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Elektrik Serbest Tüketicisi Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: ENERYA'dan Gelen Bilgiler			

Tablo 2: ENERYA'nın Antalya İlindeki Doğal Gaz ve Elektrik Müşteri Sayısı (Mart 2016)

Antalya	Mesken	Ticarethane <sup>20</sup>	Sanayi
Doğal Gaz Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Hem Doğal Gaz Hem Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	-
Toplam Elektrik Serbest Tüketicisi Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: ENERYA'dan Gelen Bilgiler			

Tablo 3: ENERYA'nın Aydın İlindeki Doğal Gaz ve Elektrik Müşteri Sayısı (Mart 2016)

Aydın	Mesken	Ticarethane	Sanayi
Doğal Gaz Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Hem Doğal Gaz Hem Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Elektrik Serbest Tüketicisi Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: ENERYA'dan Gelen Bilgiler			

Tablo 4: ENERYA'nın Denizli İlindeki Doğal Gaz ve Elektrik Müşteri Sayısı (Mart 2016)

Denizli	Mesken	Ticarethane	Sanayi <sup>21</sup>
Doğal Gaz Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Hem Doğal Gaz Hem Elektrik Tedarik Edilen	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Elektrik Serbest Tüketicisi Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: ENERYA'dan Gelen Bilgiler			

- (49) Yukarıdaki tablolardan da görüldüğü üzere ENERYA'nın perakende satış yaptığı elektrik müşteri sayısının, gerek anılan illerdeki toplam elektrik serbest tüketici sayısı gerekse ENERYA'nın doğal gaz müşterisi sayısı ile kıyaslandığında ihmal edilebilecek düzeyde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle ENERYA'nın şikâyet başvurusunda belirtildiği gibi doğal gaz piyasasındaki gücüne dayanarak elektrik tedarik etmesi, mevcut durumda yukarıda incelenen illerde herhangi bir kapama veya dışlama etkisi oluşturmaktan uzaktır.
- (50) ENERYA'nın faaliyetlerinin anılan illerde elektrik tedarikçilerine pazarı kapatıp kapatmadığının tespit edilebilmesi için ENERYA'nın müşteri sayısını, Konya, Antalya, Aydın ve Denizli illerindeki serbest tüketici sayılarıyla karşılaştırmak gerekmektedir. Aşağıda yer alan grafiklerde Ocak 2014–Mart 2016 tarihleri arasında ENERYA'nın elektrik hizmeti verdiği müşteri sayısının toplam içindeki yeri gösterilmektedir.

<sup>20</sup> ENERYA'nın doğal gaz tedarik ettiği ticarethane müşterilerinden sadece (.....) ikili anlaşma ile doğal gaz almaktayken diğerleri düzenlenen tarife üzerinden doğal gaz almaktadır.

<sup>21</sup> ENERYA'nın Denizli ilinde doğal gaz tedarik ettiği (.....) sanayi müşterisinin (.....) tanesi ikili anlaşma, geri kalan (.....)'si de düzenlenen tarifeler üzerinden doğal gaz almaktadır.

Grafik 3: ENERYA'nın Konya İlinde Elektrik Piyasasındaki Konumu<sup>22</sup>

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

Grafik 4: ENERYA'nın Antalya İlinde Elektrik Piyasasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

Grafik 5: ENERYA'nın Aydın İlinde Elektrik Piyasasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

Grafik 6: ENERYA'nın Denizli İlinde Elektrik Piyasasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

- (51) Grafiklerden de görülebileceği üzere ENERYA'nın elektrik satışı gerçekleştirmiş olduğu müşterilerin sayısı, her dört ilde ve tüm müşteri gruplarında mevcut durumda ihmal edilebilecek bir kısma tekabül ettiği gibi 2014 Ocak-2016 Mart döneminde de son derece düşük kalmıştır. Grafiklerden çıkartılabilecek bir diğer husus da, anılan illerdeki yerleşik elektrik şirketi dışında kalan bağımsız tedarikçilerin, hiçbir il ve hiçbir müşteri grubunda istikrarlı olarak (.....) üzerinde pazar payı elde edemediğidir. ENERYA da anılan illerde yerleşik doğal gaz şirketi olmasına rağmen elektrik piyasası bakımından bağımsız tedarikçi konumundadır.
- (52) ENERYA'nın doğal gaz ile birlikte elektrik sunmaya başlamasının yerleşik şirketin avantajlarına sahip olmayan bağımsız tedarikçilere etkisi bakımından ise, ENERYA'nın elektrik tedarik ettiği müşteri sayısının, anılan illerde elektriğini bağımsız tedarikçilerden tedarik eden müşteriler içerisindeki payına bakmak gerekmektedir. Aşağıda yer alan grafiklerde Ocak 2014-Mart 2016 tarihleri arasında ENERYA'nın Konya, Antalya, Aydın ve Denizli illerinde sahip olduğu müşteri sayısının bağımsız tedarikçilerin sahip olduğu müşteri sayısı ile kıyaslaması yer almaktadır.

Grafik 7: ENERYA'nın Konya İlinde Bağımsız Tedarikçiler Arasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

<sup>22</sup> Grafikler her bir il için temel müşteri grupları olarak kabul edilen mesken, ticarethane ve sanayi bazında hazırlanmıştır.

Grafik 8: ENERYA'nın Antalya İlinde Bağımsız Tedarikçiler Arasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

Grafik 9: ENERYA'nın Aydın İlinde Bağımsız Tedarikçiler Arasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

Grafik 10: ENERYA'nın Denizli İlinde Bağımsız Tedarikçiler Arasındaki Konumu

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Dosya kapsamında elde edilen bilgiler

- (53) Yukarıdaki grafiklerden de görüldüğü üzere ENERYA'nın yaptığı elektrik satışları sadece Denizli ilindeki mesken ile Antalya ilindeki mesken ve sanayi müşterileri nezdinde yaklaşık olarak (.....) bir orana ulaşmakta, diğer illerde oldukça düşük kalmaktadır. Anılan (.....) payın, ENERYA'nın elektrik satış faaliyetlerinin mevcut durumda bağımsız tedarikçiler açısından bir dışlama veya kapama etkisi oluşturacak derecede olmadığı değerlendirilmektedir.
- (54) Yapılan çalışma ve analizler neticesinde, mevcut durumda, ENERYA'nın doğal gaz dağıtım faaliyetinde bulunduğu en büyük 4 il olan Konya, Antalya, Aydın ve Denizli illerinde, elektrik satışına başlamasıyla hem yerleşik şirketler hem de bağımsız tedarikçiler açısından bir dışlama veya kapama etkisi doğurmadığı kanaatine varılmıştır. Bu bölgelerdeki diğer tedarikçilerle yapılan görüşmelerde de, kendi bölgelerinde sistematik bir şekilde ENERYA'nın ikili teklif vermek suretiyle dışlayıcı uygulamalarda bulunduğu dair bir gözlemlerinin olmadığı ifade edilmiştir. Öte yandan ENERYA'da yapılan yerinde incelemede de, ENERYA'nın diğer teşebbüsleri pazar dışına itmek, pazarı diğer teşebbüslere kapamak niyetiyle hareket ettiğini gösteren herhangi bir bilgi, belge ya da bulguya ulaşılamamıştır. Yerinde incelemelerde elde edilen belgeler daha çok ENERYA'nın elektrik ve doğal gazın bir arada sunulması ile ortaya çıkacak etkinlikten faydalanmayı amaçladığını göstermektedir.



- (55) Sonuç olarak, ENERYA'nın, gerek kar-zarar durumu ve elektrik faaliyetinin tüm faaliyetleri içindeki payı gerekse müşteri sayısı bakımından, mevcut durumda elektrik ve doğal gazı bir arada sunmak suretiyle elektrik piyasasını rakip teşebbüslere kapattığı sonucuna varmak mümkün görünmemektedir. Diğer yandan elektrik ve doğal gaz piyasalarının serbestleşme düzeyinin farklılığı ve bunun sonucunda sektörler/teşebbüsler arasında ortaya çıkan asimetrinin ise yapısal bir sorun olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte ilerleyen dönemde elektrik ve doğal gaz piyasaları serbestleşme seviyeleri arasındaki farkın devam etmesi ve müşterilerin daha yüksek indirim alabilmek için hem doğal gaz hem de elektrik hizmetlerini tek bir şirketten tedarik etmeyi talep etmeleri durumunda, ENERYA ve ENERYA'nın konumunda bulunan diğer yerleşik doğal gaz şirketlerinin yapacağı ikili tekliflerin elektrik piyasasını bugünden daha fazla etkileyebileceği ve rekabet hukuku bağlamında daha kapsamlı bir şekilde ele alınabileceği kanaatine ulaşılmıştır.

#### **J. SONUÇ**

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