

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2013-1-67(1) (Menfi Tespit)  
Karar Sayısı : 13-64/904-384  
Karar Tarihi : 21.11.2013

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

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

**B. RAPORTÖRLER** : Şamil PİŞMAF, Başak ARSLAN

**C. BİLDİRİMDE**

**BULUNAN** : - Resen

**D. İLGİLİ TARAF** : - Petrol Sanayi Derneği  
Temsilcisi: Av. Dr. İ. Yılmaz ASLAN  
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza 38/8 Balmumcu,  
Beşiktaş/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Petrol Sanayi Derneği aracılığıyla akaryakıt ve LPG piyasasında bazı bilgilerin derlenerek dağıtım şirketleriyle paylaşılmasına yönelik bilgi değişimi uygulamasının 4054 sayılı Kanun'un 8. ve 13. maddeleri kapsamında değerlendirilmesi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Petrol Sanayi Derneği (PETDER) tarafından yapılan ve 14.6.2007 tarih, 4131 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden bildirim üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (Kanun) 4, 5 ve 8. maddeleri uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 17.9.2007 tarih, 2007-1-71/MM-07-CS sayılı Menfi Tespit Raporu, 20.9.2007 tarih ve 07-76 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 07-76/907-345 sayı ile PETDER aracılığıyla akaryakıt ve LPG piyasasında bazı bilgilerin derlenerek dağıtım şirketleriyle paylaşılmasına yönelik bilgi değişimi uygulamasına menfi tespit belgesi verilmesine karar verilmiştir.
- (3) Rekabet Kurulu'nun 04.07.2012 tarih ve 12-36 sayılı toplantısında, söz konusu Kurul kararıyla verilen menfi tespit belgesinin geri alınmasının gerekip gerekmediğine yönelik inceleme başlatılmasına 12-36/1040-M(1) sayı ile karar verilmiştir. Bu kapsamda düzenlenen 28.10.2013 tarih ve 2012-1-67(1)/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- a) PETDER bünyesinde gerçekleştirilen inceleme konusu bilgi değişimine 20.09.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı Kurul kararıyla verilen menfi tespit belgesinin Kanun'un 13. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi çerçevesinde geri alınması gerektiği,
- b) PETDER tarafından önerilen alternatif uygulamaya da Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit verilemeyeceği,
- c) Öte yandan;

- Teşebbüslerin belirli bir aya ilişkin ürünler özelinde bireysel satış verilerinin üçüncü bir taraf eliyle toplanması; toplanan bu bilgilerin ise yine ilgili üçüncü tarafça herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespit edilmesine imkân verilmeyecek şekilde toplulaştırılmak ve anonimleştirilmek suretiyle, ürün özelinde ve ülke toplamı olarak izleyen ayda kamuya açık şekilde yayımlanması,

- Teşebbüslerin asgari üçer aylık dönemler için gerçekleşen satış verileri dikkate alınmak suretiyle, ilgili üç aylık dönemin sona ermesinden itibaren bir aylık gecikmeyle, herhangi bir teşebbüsün bireysel pazar payı verilerine yer vermeksizin, yalnızca pazar payına göre belirlenen sıralamaları belirtilmek suretiyle kamuya açık şekilde yayımlanması,

halinde Kanun'un 5. maddesinde sayılan koşulların karşılanabileceği,

- Bununla birlikte, teşebbüslerin belirli bir takvim yılı içerisindeki her bir aya ilişkin ayrıntılı bireysel satış verilerinin, ilgili düzenleyici otorite olan EPDK veya bir başka kamu kurumu tarafından daha önce yayımlanmadığı takdirde, ilgili takvim yılı sona ermeden yayımlanmasına Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet tanınmayacağı,

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### H.1. İlgili Taraf: PETDER

- (4) 23.9.1996 tarihinde ülkenin önde gelen akaryakıt dağıtım şirketleri tarafından kurulmuş olan PETDER, akaryakıt, yağlama yağları ve LPG ürünlerinin üretimi, depolanması, ikmal, dağıtım, taşınması, kullanımı, sağlık, emniyet ve çevre ile ilgili konularda çalışmalarında bulunmaktadır. PETDER'in amacı 04.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu uyarınca akaryakıt, LPG ve yağlama yağlarının güvenli ve ekonomik olarak piyasaya sunumunun temini, piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi, istikrarlı bir şekilde sürdürülebilmesi, haksız rekabetin, tüketici ve insan sağlığına zararlı eylemlerin önlenmesi ve sektör standartlarının geliştirilmesidir.

### H.2. İlgili Pazar

- (5) İlgili ürün pazarı beyaz ve siyah akaryakıt ürünleri alt pazarlarını içerecek şekilde "akaryakıt ürünleri dağıtım pazarı", "oto LPG dağıtım pazarı" ve "madeni yağ pazarı"; ilgili coğrafi pazar ise Türkiye olarak belirlenmiştir.

### H.3. Değerlendirme

- (6) Dosya konusu uygulama kapsamında akaryakıt ürünleri, oto LPG ve madeni yağ pazarlarına ilişkin çeşitli bilgiler PETDER ile anlaşmalı bağımsız bir şirket tarafından toplanmakta, toplanan bu bilgiler kamuya açık şekilde paylaşılmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi söz konusu uygulamaya Rekabet Kurulu'nun 20.9.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı kararı ile menfi tespit belgesi verilmiştir.
- (7) Belirli koşullar altındaki bilgi değişimi, tarafların rekabetçi güdülerinin azaltılması suretiyle rekabetçi davranışlarının koordinasyonuna, dolayısıyla rekabeti kısıtlayıcı etkiler doğmasına yol açabilmektedir. Yoğunlaşmış bir yapı arz eden, ürünlerin homojen, maliyetlerin benzer, arz ve talebin istikrarlı olduğu, yüksek giriş ve çıkış engellerinin bulunduğu, teşebbüsler arasında tekrarlanan etkileşimin var olduğu pazarlarda, bilgi değişiminin "kolaylaştırıcı eylem" (*facilitating practice*) görevi görme veya bağımsız bir ihlal niteliği taşıma ihtimali daha yüksektir. Bu koşulların varlığında bilgi değişimi, rekabeti kısıtlayıcı açık bir anlaşma olmaksızın teşebbüsler arasında ortak bir anlayışa ulaşmayı ve/veya anlaşmadan sapanları ya da pazara girişleri tespit

ederek -uygun cezalandırma stratejileri geliştirmeye imkân tanınması bakımından-mevcut bir anlaşmayı sürdürmeyi mümkün kılmaktadır.

- (8) Rekabet Kurulu'nun 22.09.2011 tarih, 11-48/1215-428 sayılı ve 04.07.2012 tarih, 12-36/1042-330 sayılı kararlarında da belirtildiği üzere, akaryakıt ürünleri dağıtım pazarı ve oto LPG dağıtım pazarları bilgi değişiminin rekabete aykırı etki gösterme ihtimalinin yüksek olduğu oligopol piyasalarının temel özelliklerini taşımaktadır. İlgili pazarların görece yoğunlaşmış ve durağan pazar yapısı sergiledikleri, ürünlerin homojen nitelik taşıdığı, nispeten yüksek pazar payına sahip teşebbüslerin uzun süredir pazarda yer almaları nedeniyle aralarında tekrarlanan etkileşim bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (9) Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan Haziran 2008 tarihli Akaryakıt Sektör Raporu'nda ve 24.07.2008 tarih, 08-47/653-250 sayılı ve 04.07.2012 tarih, 12-36/1040-328 sayılı Kurul kararlarında da, muhtelif yapısal ve davranışsal unsurlar nedeniyle akaryakıt sektörünün teşebbüsler arasındaki rekabetçi davranışların koordinasyonuna müsait bir yapı arz ettiği tespiti yapılmıştır.
- (10) Bilgi değişiminin piyasada yaratacağı etki, piyasanın şeffaflık düzeyine de bağlıdır. Esasen bilgi değişiminin pazardaki şeffaflık düzeyine katkısı ne kadar kısıtlıysa, ilgili pazarda bilgi değişiminden kaynaklanan rekabeti kısıtlayıcı bir etkinin ortaya çıkma ihtimali de o kadar az olacaktır.
- (11) Bu çerçevede 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 5307 sayılı LPG Piyasası Kanunu ve ilgili ikincil düzenlemeler uyarınca rafineri ve dağıtım lisansı sahiplerinin düzenli olarak fiyat, üretim, satış, ithalat, ihracat vb. bilgilerini EPDK'ya bildirim zorunluluğu bulunmaktadır. EPDK tarafından toplanan bu bilgiler çerçevesinde dağıtım şirketlerinin satış miktarları, rafineri üretimi ve ithalat miktarları düzenli olarak yayımlanan sektör raporlarında "Özet Piyasa Rakamları" başlığı altında veya internet sitesi aracılığıyla yine EPDK tarafından duyurulmaktadır.
- (12) Aynı şekilde her dağıtım şirketinin internet sitesi aracılığıyla yayınlamak durumunda olduğu ilçe bazında tavsiye edilen bayi satış fiyatları ve her bir teşebbüsün sahip olduğu depolama kapasitesine EPDK internet sitesinden erişilebilmektedir. Gerek akaryakıt gerekse oto LPG pazarlarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında yaygın olan ortak depolama anlaşmaları ve dağıtıcılar arası ticaret kapsamında yapılan satışlar da dikkate alındığında, teşebbüslerin rakiplerinin stok bilgilerine dair belirli bir öngörüye sahip olabilecekleri görülmektedir.
- (13) Bu bakımdan gerek akaryakıt ve oto LPG pazarlarına ilişkin ilgili mevzuattan kaynaklanan yükümlülükler, gerekse EPDK'nın uygulamaları nedeniyle, ilgili pazarların bilgiye erişimin kolay ve maliyetsiz olduğu şeffaflaşmış bir yapı arz ettiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, dosya konusu uygulamanın ilgili pazarların şeffaflık seviyesine olan katkısının sınırlı kalacağı öngörülebilir.
- (14) Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'da da dikkat çekildiği üzere, satış, kapasite verileri ya da girdi ve bileşen maliyetleri gibi verilerin bir meslek birliği ya da pazar araştırma şirketi tarafından toplanması ve toplulaştırılmış halde yayınlanması, sektörün ekonomik durumuna ışık tutacağından, tedarikçilerin ve müşterilerin yararına olabilir. Verilerin bu şekilde toplanması ve yayınlanması, pazardaki teşebbüslerin bilgiye dayalı tercihler yaparak, stratejilerini pazar koşullarına etkin bir şekilde uyarlamalarını sağlar. Verilerin teşebbüs bazındaki değişimi ise, aksine bir yandan pazar konusunda ortak bir anlayışa varmayı kolaylaştırırken, diğer yandan doğrudan anlaşmadan sapan veya pazara yeni giren firmayı belirleyerek uygun bir cezalandırma stratejisi geliştirmeyi mümkün kılabilir.

- (15) Yine Kılavuz'da bütün rakipler, alıcılar ve üçüncü taraflarca aynı derecede ulaşılabilir nitelikteki bilgi gerçek anlamda kamuya açık bilgi şeklinde tanımlanmakta ve bu nitelikteki bilgilerin rakipler arasında paylaşılmasının genellikle Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirilmeyeceği belirtilmektedir. Ancak veriler kamuya açık olsa dahi (örneğin düzenleyici kurumların yayınladığı bilgiler), rakiplerce yapılan bilgi değişimi, pazardaki belirsizliği azaltıyorsa, işbirlikçi sonuç ortaya çıkabilir. Diğer taraftan bilgi değişiminin gerçek anlamda kamuya açık bir şekilde yapılması halinde, bilgi değişiminin işbirlikçi etkilerinin, diğer teşebbüsler, potansiyel rakipler ve müşteriler tarafından sınırlanabildiği ölçüde, pazardaki rekabetin bozulması olasılığını azaltabileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, gerçek anlamda kamuya açık bir bilgi değişimi, pazardaki işbirlikçi sonuç olasılığının tamamen ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir.
- (16) Bu açıklamalar ışığında PETDER bünyesinde gerçekleştirilen bilgi değişimi incelendiğinde, öncelikle paylaşım konu verilerin, bilgi değişimine taraf olan tüm teşebbüslerin tamamlanan ay içerisinde, 95 oktan kurşunsuz benzin, 97 oktan kurşunsuz benzin, kalorifer yakıtı, fuel oil no 6 gibi alt kırılımları da içerecek şekilde her bir akaryakıt ürününe, oto LPG'ye ve 6 ana başlık altında 16 farklı madeni yağ ürününe ilişkin, varsa transit ticarete konu olanları da belirtmek suretiyle Türkiye genelindeki satış miktarları olduğu görülmektedir. Bu veriler ilgili ayın tamamlanmasını müteakip teşebbüsler tarafından anlaşmalı bağımsız bir şirkete gönderilmekte; şirket tarafından derlenerek herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespitine imkân vermeyecek şekilde bir toplulaştırmaya gidilmeksizin PETDER'e ve değişime taraf olan teşebbüslere raporlanmaktadır.
- (17) Kurulun vermiş olduğu menfi tespit kararı çerçevesinde fiili uygulama dikkate alındığında, paylaşım konu bilgilerin, fiili paylaşım tarihi itibarıyla gerçek anlamda kamuya açık bilgi niteliğinde değerlendirilmesi tereddütlü hale gelmektedir. Zira PETDER bünyesinde gerçekleşen bilgi değişimi kapsamında teşebbüslerin her bir aya ilişkin bireysel verileri, hemen izleyen ay paylaşılmaktadır. Oysa benzer bilgiler EPDK tarafından genellikle asgari 2-3 aylık bir gecikmeyle yayımlanmaktadır. Ayrıca EPDK tarafından sunulan teşebbüs özelindeki verilerde ürünlerin alt kırılımına ve iç satış yahut transit ticaret ayırımına ilişkin detay bilgilere yer verilmemektedir. Örneğin akaryakıt ürünleri bakımından yalnızca "benzin türleri", "motorin türleri", "fuel oil türleri" ve "diğer" ana başlıklarında, Madeni yağ türleri bakımından ise yalnızca "baz yağlar" adı altında Türkiye genelindeki toplam satış bilgileri sunulmaktadır. PETDER ve EPDK tarafından yayımlanan bilgiler, aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

Tablo: PETDER ve EPDK tarafından yayımlanan bilgiler<sup>1</sup>

PETDER		EPDK	
Madeni Yağ	Akaryakıt	Madeni Yağ	Akaryakıt
Teşebbüs Özelinde / Toplu	Teşebbüs Özelinde / Toplu	Toplu	Teşebbüs Özelinde / Toplu
A.1 Taşıt Yağları	95 Oktan + Katkılı Kurşunsuz Benzin (m <sup>3</sup> )	Baz Yağlar	Benzin Türleri
Motor Yağları	97 ve Üzeri Oktan Kurşunsuz Benzin (m <sup>3</sup> )		Motorin Türleri
Motosiklet	Toplam Benzinler (m <sup>3</sup> )		Fuel Oil
Binek Araç			Diğer
Ticari Araç	Gazyağı (m <sup>3</sup> )		

<sup>1</sup> PETDER tarafından yayımlanan teşebbüs özelinde madeni yağ türlerine ilişkin satış verileri, kamuya açık olarak yayımlanmamakta; yalnızca bilgi değişimine taraf olan teşebbüslerle paylaşılmaktadır.

	Monograde	
	Multigrade	Düşük Kükürtlü + Kırsal Motorin (m <sup>3</sup> )
	Dişli ve Transmisyon Yağları	Motorin, Diğer (m <sup>3</sup> )
	Monograde	Motorin, Transit (m <sup>3</sup> )
	Multigrade	Toplam Motorinler (m <sup>3</sup> )
A.2	Endüstriyel Yağlar	
	Hidrolik Yağlar	Toplam Otogaz LPG (Ton)
	Proses Yağları	
	Metal İşleme Yağları	Toplam Otomotiv Yakıtları (Ton)
	Dişli Yağları	
	Trafo Yağlar	Kalorifer Yakıtı (mTon)
	Diğer	Fuel Oil No: 6 (mTon)
A.3	Deniz Yağları	Fuel Oil No: 6 Transit (mTon)
A.4	Gresler	Toplam Siyah Ürünler (Ton)
A. TOPLAM MADENİ YAĞLAR		
B.1	Hidrolik Fren Sıvısı	
B.2	Antifriz	Toplam Akaryakıt (Ton)
B: TOPLAM KİMYASALLAR		
<b>Kaynak:</b> PETDER ve EPDK		

- (18) Yukarıda yer verilen açıklamalar ve dosya konusu bilgi değişiminin kapsamı dikkate alındığında, söz konusu bilgi değişiminin mevcut haliyle sürdürülmesinin ilgili pazarlarda rekabet karşıtı etkiler doğurabileceğine yönelik kuşku oluşmuştur.
- (19) Bununla birlikte PETDER tarafından Rekabet Kurulu'nun 20.9.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı kararı ile verilen menfi tespit belgesinin geri alınmaması talep edilerek, dosya konusu bilgi değişiminden kaynaklanan olası rekabetçi endişeleri giderebilecek değişikliklerin yapılmasının mümkün olduğu yönünde görüş ve önerilerde bulunulmuştur.
- (20) Öte yandan Kanun'un 13. maddesinde menfi tespit kararının hangi şartların varlığı halinde geri alınabileceği düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre, menfi tespit kararının geri alınabilmesi için;
- a) Kararın alınmasına esas teşkil eden herhangi bir olayda değişiklik olması,
- b) Karara bağlanan şartların veya yükümlülüklerin yerine getirilmemesi,
- c) Kararın söz konusu anlaşma hakkında yanlış veya eksik bilgiye dayanarak verilmiş olması
- şartlarından herhangi birisinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Dosya kapsamında yapılan incelemede kararın geri alınması için Kanunda öngörülen şartların gerçekleşmediği kanaatine ulaşılmıştır.
- (21) Bu çerçevede, PETDER aracılığıyla akaryakıt ve LPG piyasasında bazı bilgilerin derlenerek dağıtım şirketleriyle paylaşılmasına yönelik bilgi değişimi uygulamasına 20.09.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı karar ile verilmiş olan menfi tespit belgesinin geri alınmasına gerek olmadığı ancak teşebbüs birliği tarafından iletilen görüş ve öneriler de dikkate alınarak menfi tespit belgesinin kapsamının; verilerin toplulaştırılmak ve teşebbüs özelinde bilgi içermek suretiyle ürün özelinde yayınlanması, bireysel satış verileri ve pazar paylarının EPDK tarafından yayımlanan verilere paralel olarak yayınlanması ve ürünlerin alt kırılımlarını içerecek şekilde ayrıntılı bireysel satış verilerinin ve pazar paylarının ise 3'er aylık dönemler halinde derlenmek suretiyle yayımlanması şeklinde belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

## I. SONUÇ

(22) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Petrol Sanayi Derneği tarafından sunulan görüşler dikkate alınarak 20.09.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı karar ile 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde verilen menfi tespit belgesinin kapsamının;

- Teşebbüslerin belirli bir aya ilişkin ürünler özelinde bireysel satış verilerinin üçüncü taraf eliyle toplanması; toplanan bu bilgilerin yine ilgili üçüncü tarafça herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespit edilmesine imkân vermeyecek şekilde toplulaştırılmak ve teşebbüs özelinde bilgi içermemek suretiyle, ürün özelinde ve ülke toplamı olarak izleyen ayda kamuya açık şekilde yayımlanması,

- Teşebbüslerin her bir aya ilişkin bireysel satış verileri ve pazar paylarının aynı koşullarda toplanarak EPDK tarafından yayımlanan verilere ve ayrıntıya paralel şekilde "benzin, motorin, fuel-oil türleri ve diğer" kalemleri halinde ve yine EPDK ile aynı gecikme ile yayımlanması,

- Teşebbüslerin, ürünlerin alt kırılımlarını içerecek şekilde ayrıntılı bireysel satış verilerinin ve pazar paylarının ise yine aynı koşullarda toplanmak ve 3'er aylık dönemler halinde derlenmek suretiyle yayımlanması

şeklinde belirlenmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.