

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-1-247 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-11/370-105
Karar Tarihi : 14.03.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Dr. Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR, Prof. Dr. Metin TOPRAK

B. RAPORTÖRLER : Selen Yersu ŞAHİN, Emine TOKGÖZ

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR : - Gamares Elektrik Üretim İletim ve Dağıtım A.Ş.
Temsilcisi: Can İsmet ÜNVER
Cumhuriyet Bulvarı No: 131 Kat: 6 Daire: 11 Alsancak/İzmir
- Topres Elektrik Üretim İletim ve Dağıtım A.Ş.
Temsilcisi: Can İsmet ÜNVER
Cumhuriyet Bulvarı No: 131 Kat: 6 Daire: 11 Alsancak/İzmir
- Akres Enerji Üretim San. Tic. Ltd. Şti.
Gazi Bulvarı No:30 Kat:3 İzmir
- Mares Enerji Üretim San. ve Tic. Ltd. Şti.
Gazi Bulvarı Aktarhan No:30 Kat:3 Çankaya/İzmir
- Antares Enerji Üretim San. ve Tic. Ltd. Şti.
Gazi Bulvarı Aktarhan No:30 Kat:3 Çankaya/İzmir

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Türkiye Elektrik İletim A.Ş.’nin açmış olduğu rüzgar enerjisi santrali bağlantı noktası yarışmalarından 6., 9., 10. ve 11. paketlere teklif veren firmalar

E. DOSYA KONUSU: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.’nin açmış olduğu rüzgar enerjisi santrali bağlantı noktası yarışmalarında teklif veren firmaların, iletim kapasitesini bölüşmek ve katkı payı teklif bedellerini düşük tutmak üzere aralarında anlaşmak suretiyle 4054 sayılı Kanun’u ihlal ettikleri iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Başvurularda özetle;

- Başvuru sahibi şirketlerin İzmir-Havza 200 MW, Antakya-İskenderun 80 MW, Osmaniye 50 MW, İzmir-Urla 10 MW ve İzmir-Havza 45 MW kapasiteli bölgeler için RES elektrik üretim lisansı almak üzere 30.10.2007 tarihinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna (EPDK) müracaatta buldukları ve lisans alabilecek adaylar arasına girdikleri,
- İlgili projeler için Türkiye çapında 751 adet başvuru olması nedeniyle, 09.11.2008 tarih ve 27049 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Rüzgar Enerjisine Dayalı Lisans Başvurularının Teknik Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmelik” ile 22.09.2010 tarih ve 27707 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Rüzgar Enerjisine Dayalı Üretim Tesisi Kurmak Üzere Yapılan Lisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği”nin çıkarıldığı,
- İlgili yönetmelikler çerçevesinde, rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurmak üzere yapılmış lisans başvurularının aynı bölge veya aynı trafo merkezi için birden fazla

olması durumunda sisteme bağlanacak olan(lar)ı belirlemek amacıyla rüzgar enerjisi santrali (RES) bağlantı noktası yarışmalarının yapıldığı,

- Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından, söz konusu yarışmalara katılmak isteyen şirketlerden, MW başına 10.000 TL gibi çok yüksek tutarda teminat mektuplarının ve ek birtakım teknik bilgi ve belgelerin talep edildiği,
- Lisans başvurularının yapılmasının ardından getirilen söz konusu şartların, başvuru sahibi şirketlerin kazanılmış haklarını ortadan kaldırdığı ve anılan şirketleri zarara uğrattığı,
- İlgili yarışmalara, demir-çelik ve tekstil gibi sektörlerde faaliyet gösteren ve kendi kullanımları için elektrik üreten teşebbüslerin de katılmasının, yalnızca satış yapmak amacıyla elektrik üretmeyi planlayan teşebbüslerin aleyhine olacak şekilde piyasadaki rekabeti kısıtladığı,
- TEİAŞ tarafından, Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde yapılan RES bağlantı noktası yarışmalarında verilen teklifler arasında büyük fark bulunduğu, bu durumun rekabet hukukunun genel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ve TEİAŞ'ı zarara uğrattığı,
- Örneğin, 06.09.2011 tarihinde Sütluçe Havzası için yapılan yarışmada verilen katkı payı teklifleri arasında 30-40 kat fark bulunması nedeniyle TEİAŞ bakımından önemli bir zararın ortaya çıktığı,
- Teklif sahibi teşebbüslerin, yarışma bölgelerindeki trafo gücü kapasitesini bölüşmek ve katkı payı tekliflerini düşük tutmak üzere aralarında anlaşığı

iddia edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 26.12.2011 tarih ve 8793, 8794, 8795, 8796 ve 8797 sayılar ile intikal eden başvurular üzerine hazırlanan 19.01.2012 tarih ve 2011-1-247/İİ-12-408.SYŞ sayılı İlk İnceleme Raporu 26.01.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 12-03/103-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 07.03.2012 tarih ve 2011-1-247/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; dosya konusu iddialara ilişkin olarak herhangi bir bulguya ulaşılmadığından soruşturma açılmasına gerek olmadığı ve başvuruların reddedilmesi gerektiği görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. RES Bağlantı Noktası Yarışmalarına İlişkin Mevzuat Hükümleri

RES bağlantı noktası yarışmaları, 22.09.2010 tarih ve 27707 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Rüzgar Enerjisine Dayalı Üretim Tesisleri Kurmak Üzere Yapılan Lisans Başvurularına İlişkin Yarışma Yönetmeliği (Yönetmelik)" hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Yönetmelik'in amacı, 1. maddesinde belirtildiği üzere; rüzgar enerjisine dayalı üretim tesisleri kurmak üzere yapılmış lisans başvurularından aynı bölge ve/veya aynı trafo merkezi için birden fazla başvurunun bulunması durumunda, sisteme bağlanacak olanı/olanları tespit etmek için yapılacak yarışmanın ve yarışma sonunda belirlenen RES katkı payının ödenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir. RES katkı payı, "üretim tesisinin ilk ünitesinin geçici kabulünün yapıldığı tarihten başlamak üzere ve tüm tesisin geçici kabulünün yapıldığı tarihten itibaren yirmi yıllık süre boyunca RES'te üretilen net elektrik enerjisi için TEİAŞ'a Kwh (kilovat saat) başına ödenecek bedel" olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmelik'in 4. maddesine göre, aynı bölge, "Coğrafi koordinatlarıyla tanımlanan santral sahalarının birbirleriyle kesiştiği (bir santral sahasının diğer bir santral sahasını kısmen

kapsaması ve/veya birbirlerinin türbinlerini etkilemesi hali) veya çakıştığı (bir santral sahasının diğer bir santral sahasının tamamını kapsamaması hali) bölgeyi"; aynı trafo merkezi ise, "Lisans başvurusu aşamasındaki birden fazla üretim tesisinin bağlanması talep edilen trafo merkezini" ifade etmektedir.

100 RES bağlantı noktası yarışmaları kapalı zarf usulü ile yapılmaktadır. Teklif sahibi teşebbüsler, Kwh başına TEİAŞ'a ödeyecekleri katkı payı üzerinden teklif vermekte ve projeler en yüksek katkı payını teklif eden projeden başlamak üzere sıralanarak, kapasitenin tümü tahsis edilene dek, söz konusu elektrik üretim tesislerine kapasite tahsisleri yapılmaktadır.

1.2. RES Bağlantı Noktası Yarışmaları Hakkında Genel Değerlendirme

Dosya konusu şikayet, elektrik üretim faaliyeti gerçekleştirmek amacıyla RES kurarak lisans başvurusunda bulunan teşebbüslerden hangilerine kapasite tahsis edileceğinin belirlenmesi için yapılan bağlantı noktası yarışmalarına ilişkindir.

110 Rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim santrallerine yönelik yatırımlar özellikle son yıllarda arz güvenliğine ve sürdürülebilir enerjiye verilen önemle beraber ivme kazanmıştır. Güneş, biyogaz, biyokütle ve jeotermal gibi fosil olmayan (karbon barındırmayan) enerji kaynakları arasında yer alan RES yatırımlarının genellikle iki yılda tamamlandığı görülmektedir. Özellikle, elektrik talebindeki hızlı artış sebebiyle ve yatırımlarda ithalata bağımlılığın azaltılması amacıyla "Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Sistemi (YEKDEM)" geliştirilmiş ve lisanslı üreticilere teşvik ödemesi uygulaması getirilmiştir.

120 RES bağlantı noktası yarışmaları incelendiğinde, yarışmacı teşebbüslerin teklif ettikleri katkı payı miktarını belirlerken göz önüne aldıkları unsurlardan ilkinin, bölgenin coğrafi ve fiziksel özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkan rüzgar verimliliği olduğu görülmektedir. Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü'nün, bölgelerin il bazında rüzgar teknik verimlilik potansiyellerine yer verdiği çalışmasında ve Türkiye Rüzgar Atlası'nda gösterildiği üzere, bölgelerin rüzgar verimlilikleri arasında önemli farklar bulunmaktadır. TEİAŞ bünyesinde RES bağlantı noktası yarışmalarını yürüten Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'ndan İletim, Planlama ve Koordinasyon Müdür Yardımcısı ile Raportörlerce yapılan görüşmede; söz konusu verimlilik farklarının, verilen katkı payı tekliflerinin bölgeden bölgeye farklılık göstermesinin altında yatan en önemli neden olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, teşebbüslerin tekliflerine etki eden diğer önemli unsurlar arasında, bölgenin iletim kapasitesinin büyüklüğü, projelerin kapasite büyüklüğü ve yapılan saha çalışmalarının sonuçları sayılmıştır. TEİAŞ yetkilisi tarafından ifade edildiği üzere, bazı projeler için henüz saha çalışması tamamlanmadan lisans başvurusu yapılmakta; ancak teşebbüsler, saha çalışması sonucunda elde edilen veriler ışığında ortaya çıkan teknik koşulları yeterli ve projeyi ekonomik anlamda uygulanabilir bulmamaları halinde yarışmalara katılmayabilmektedir.

1.3. Değerlendirme

130 Başvurularda yer verilen;

- Rüzgar enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurmak üzere yapılan başvurulardan lisans verilecek olanları belirlemek amacıyla çıkarılan yönetmelikler çerçevesinde yarışma koşulunun getirilmiş ve ek birtakım bilgi ve belgelerin talep edilmiş olmasının, başvuru sahiplerinin kazanılmış haklarını ortadan kaldırdığı,
- Kendi kullanımları için elektrik üretmeyi amaçlayan teşebbüslerin yarışmalara katılmış olmasının, elektrik piyasasındaki rekabeti kısıtladığı

yönündeki iddiaların, yapılan inceleme sonucunda 4054 sayılı Kanun'un kapsamında olmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca, yarışmalarda verilen düşük katkı payı teklifleri sonucunda

12-11/370-105

140 TEİAŞ'ın zarara uğradığı yönündeki iddiaya (Sütlüce Havzası yarışması için de ifade edilmiştir) ilişkin olarak ise 17.11.2011 tarih ve 11-57/1504-535 sayılı Kurul kararında soruşturma açılmasına gerek olmadığı değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede başvuru konusu iddialardan; teklif sahibi teşebbüslerin, yarışma bölgelerindeki trafo gücü kapasitesini bölüşmek ve katkı payı tekliflerini düşük tutmak üzere aralarında anlaşmış oldukları yönündeki iddia mevcut önaraştırma kapsamında incelenmiştir.

150 Dosya mevcudundan; hakkında inceleme talep edilen RES bağlantı noktası yarışmalarının İzmir-Havza (TEİAŞ 11. Paket), İzmir-Urla (TEİAŞ 9. Paket), Antakya 2-İskenderun 2 (TEİAŞ 10. Paket) ve Osmaniye (TEİAŞ 6. Paket) bölgeleri için yapılan yarışmalar olduğu, bu kapsamda anılan bölgeler için gerçekleştirilen yarışmaların yer aldığı paketlerin, katılanlar, kazananlar ve teklif miktarları gibi çeşitli açılardan incelendiği görülmüştür.

Yapılan değerlendirmede özet olarak;

- 6. paket yarışmalarının, 06.06.2011 tarihinde, 9 trafo merkezine bağlanacak olan santrallerin belirlenmesi amacıyla yapıldığı ve söz konusu pakette toplam 31 firmanın yarıştığı,

- 19.08.2011 tarihinde gerçekleşen 10. paket yarışmalarında, 238 MW kapasitedeki 5 trafo merkezine bağlanacak olanları belirlemek amacıyla 37 projenin yarıştığı,

- 06.09.2011 tarihinde düzenlenen yarışmalara 16 trafo merkezine bağlanacak olanları belirlemek amacıyla 174 firmanın katılım gösterdiği

anlaşılmıştır.

160 RES bağlantı noktası yarışmaları genel olarak incelendiğinde; RES lisans başvurusu yapılan çok sayıda projenin bulunduğu, katkı payı tekliflerinin, bölgeden bölgeye farklılık gösterdiği ve bu farklılığın en önemli nedeninin, ilgili bölgenin rüzgar verimliliği şeklinde ifade edildiği anlaşılmaktadır. Teklif sahibi teşebbüsler, verecekleri katkı payı teklifi tutarını, başta rüzgar verimliliği olmak üzere, rüzgarın hızı, trafo gücü, iletim hatlarının ve projenin kapasite büyüklüğü gibi unsurlara dayanarak tayin etmektedir. Rüzgar verimliliği ve iletim kapasitesi yüksek olan bölgelerde yarışmaların çok sayıda teklif sahibinin katılımıyla gerçekleşmesi ve yüksek katkı payı tutarları ile sonuçlanması, yarışmalarda verilen tekliflerin asıl belirleyicisinin verimlilik ve kapasite olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede, az sayıda teklif sahibinin ve diğer bölgelere kıyasla görece düşük tekliflerin olduğu

170 yarışmalardaki rasyonelitenin, ilgili bölgelerin rüzgar verimliliği özellikleri, iletim ve trafo kapasiteleri, projeye tahsis edilmek istenen kapasite miktarı, projenin karlılığına ilişkin olarak saha çalışmaları sonucunda şekillenen öngörüler ve iletim hatlarının gerilim özellikleri gibi unsurlardan kaynaklandığı kanaatine varılmıştır. Dolayısıyla, yalnızca farklı bölgeler için verilen katkı paylarının büyüklüğü arasındaki farklılıktan yola çıkılarak, yarışmalarda işbirliğine gidilmek suretiyle iletim kapasitesinin bölüşüldüğünün ve katkı payı tekliflerinin düşük tutulduğunun ileri sürülmesinin herhangi bir dayanağının bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

180 Yapılan incelemede; 9., 10. ve 11. paketlere ilişkin yarışmalarda verilen tekliflerin, diğer bölgelere ilişkin yarışmalarda verilen tekliflere kıyasla düşük olmadığı, aksine oldukça yüksek tutarlarda gerçekleştiği; ancak 6. paket kapsamında, Beyşehir TM, Seydişehir TM ve Merzifon TM için yapılan yarışmalarda verilen katkı payı tekliflerinin diğer bölgelere kıyasla düşük olduğu görülmüştür. Bununla birlikte, söz konusu trafo merkezlerinin bulunduğu Konya ve Amasya illerindeki rüzgar hızı ve verimliliğinin oldukça düşük olduğu, bu nedenle elektrik üretim miktarının görece düşük gerçekleşeceği bu bölgelerde lisans başvurusu sahiplerinin ve dolayısıyla teklif sahiplerinin de az sayıda olmasının makul olduğu kanaatine varılmıştır.

190 Altıncı paket kapsamındaki son bölge olan Karaburun TM'de 20 MW'lık orta gerilim hattı için yapılmış beş adet lisans başvurusu bulunmaktadır. Bu bölgedeki beş projenin üçü aynı şirkete aittir. Söz konusu şirket, üç projesinden ikisi için teşekkür belgesi vermiş ve yarışmaya devam eden üç proje için verilen teklifler 0,04 kr.; 0,05 kr. ve 0,07 kr. şeklinde gerçekleşmiştir. İzmir ilinin, rüzgar hızı, kurulu güç ve rüzgar enerjisinden yararlanılabilecek toplam alan açısından ülkemizin önde gelen bölgelerden biri olduğu göz önüne alındığında, anılan tekliflerin görece düşük kaldığı ifade edilebilecektir. Öte yandan, söz konusu yarışmadaki katkı payı tekliflerinin diğer bölgelere kıyasla düşük seviyede gerçekleşmesinin, TEİAŞ yetkilisinin de ifade ettiği üzere, bu bölgedeki trafo merkezinin kapasitesinin düşüklüğünden ve bu nedenle, söz konusu bölge için yalnızca üç şirketin, beş adet proje için lisans başvurusunda bulunmuş olmasından kaynaklandığı sonucuna ulaşılmıştır.

200 Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde; söz konusu yarışmalardaki katkı payı tekliflerinin sayı ve büyüklük bakımından, teknik ve objektif kriterlerle açıklanabilir olduğu, rüzgar verimliliği ve iletim kapasitesi yüksek olan yerlerde lisans başvurusu sahibi teşebbüslerin sayısının fazla olduğu ve bu bölgelere yönelik yarışmalarda yoğun bir rekabetin yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır. Rüzgar hızı ve verimliliği yüksek olmakla birlikte, iletim kapasitesinin görece düşük ve bu nedenle de lisans başvurusu sahibi sayısının az olduğu 6. pakette de, şikayete konu diğer üç pakette olduğu gibi, teklif sahibi teşebbüslerin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine ilişkin herhangi bir bilgi veya bulguya rastlanmamıştır.

J. SONUÇ

210 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddiaya yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetlerin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.