



REKABET DEĞERLENDİRMESİ REHBERİ

Kabul Tarihi:20.08.2014 Karar Sayısı:14-29/609

GİRİŞ

Ülkemizce tercih edilen piyasa ekonomisi sisteminden beklenen faydalara ulaşılması için rekabetçi yapı son derece önemlidir. Bu kapsamda rekabetçi bir piyasa tesis etmenin bir yolu, teşebbüslerin rekabeti bozucu davranışlarını engellemek ve yoğunlaşmaları kontrol etmek olarak açıklanabilen rekabet hukuku kurallarının uygulanmasıdır. Ancak, rekabetin kısıtlanması yalnızca teşebbüs davranışları ile sınırlı değildir. Kamu kurumları da yaptıkları çeşitli düzenleme ve işlemlerle piyasalarda rekabetin kısıtlanmasına neden olabilmektedir.

Bilindiği gibi Düzenleyici Etki Analizi (DEA), mevcut ve/veya yeni çıkarılacak düzenlemelerin olası olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini amaçlayan bir yönetim aracıdır. DEA ile ilgili düzenlemeler ele alınırken, düzenlemeye sebep olan sorunların doğru tanımlanması, ilgili düzenlemenin ekonomiye, çevreye ve sosyal yapıya olan etkilerinin ölçülmesi, düzenlemenin hazırlanması sürecine daha geniş katılımın sağlanması ve yürürlüğe konulan düzenlemelerin uygulanmasının izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Düzenlemelerin ekonomik etkilerinin ölçülmesi bakımından önemli bir değerlendirme kriteri, düzenlemelerin rekabete olan etkilerinin ölçülmesidir. Zira devletin düzenleyici rolü kapsamında çıkardığı mevzuat, bazen söz konusu mevzuattan etkilenen piyasaların yapısı açısından sakıncalar içerebilmektedir. Bu sakıncaların giderilebilmesi ve daha iyi düzenleme yapılabilmesi için rekabetçi etki değerlendirmesine de ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde DEA çok uzun bir geçmişe sahip değildir. Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecinde Lizbon Stratejisi kapsamında 2000 yılından itibaren başlatılan “Daha İyi Düzenleme Çalışmaları” çerçevesinde Türkiye “düzenleyici çerçeve”yi iyileştirmek amacıyla adımlar atmaya başlamıştır. AB üyesi ülkelere paralel olarak atılan bu adımlardan ilki 2006 yılında yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”tir. Bu yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca Türkiye’de kamu tarafından yapılacak düzenlemelerde DEA yapılması öngörülmektedir¹.

¹ İlgili madde aşağıdaki gibidir;

“Düzenleyici etki analizi

MADDE 24 - (1) Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

(2) Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(3) Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

(4) Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Ayrıca 2007 yılının Nisan ayında resmi DEA ilkeleri bir Başbakanlık Genelgesi ile yayımlanmıştır. Söz konusu Genelge ile Yönetmeliğin açıklaması yapılmış, Genelge'nin ekinde yer alan "DEA Rehberi"nde düzenleme yapanlar için uyulacak prensiplere yer verilmiş, rekabet değerlendirmesinde Rekabet Kurumundan yardım alınacağı belirtilmiştir². İşbu Rehber düzenleme yapacak kurum ve kuruluşlara bu amaçla yol göstermesi gayesiyle hazırlanmıştır.

Ancak bu Rehberde yer verilen ilkelerin DEA yapılması zorunlu tutulan mevzuat dışındaki düzenleme ve işlemler bakımından da göz önüne alınmasında fayda bulunduğu hatırlatılmalıdır. Bir başka deyişle Rehber DEA kapsamında olmayan ve rekabet üzerinde olumsuz etki doğurma riski bulunan birincil ve ikincil düzenlemeler ile idari işlemler bakımından dikkate alınabilecek bir çerçeve sunmaktadır. Örnek olarak çevrenin korunmasıyla amacıyla hazırlanan bir kanun veya yönetmelikle yapılan düzenleme, bu hedefe ulaşmak için gerektiğinden daha fazla rekabeti kısıtlayıcı sonuç doğurabilir. Bu nedenle hazırlanan tüm taslaklara rekabetçi bir bakış açısının kazandırılmasında yarar görülmektedir.

Rehberde yer verilen değerlendirmeler esas olarak OECD tarafından hazırlanan "Araç Kiti"³nde yer alan "Kontrol Listesi" ve Rekabet Kurumu'nun 17 yıllık tecrübesine dayanmaktadır. Rehber esas olarak üç ana soru grubundan oluşan bir kontrol listesi içermektedir. Listede yer verilen ve esas olarak bir rekabet kısıtına karşılık gelen hususlar, Rehberde Rekabet Kurumu uygulamalarına dayalı örnekler çerçevesinde açıklanmaya çalışılmaktadır.

(5) Düzenleyici etki analizinde ek-1'de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistikî verilerden de yararlanır."

² 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesinde;

"Rekabet üzerine olan etki: Firmaların pozisyonlarını güçlendirici veya baskın bir duruma getirip getirmediği, firmaların sayısını azaltıcı veya artırıcı etki yapıp yapmadığı, rekabetin sınırlandırılıp sınırlandırılmadığı, rekabet düzeyinin güçlendirilip güçlendirilmediği değerlendirilmelidir. Bu süreç rekabet otoritesi ile birlikte yürütülmelidir" ifadeleri yer almaktadır.

³ Competition Assessment Toolkit, OECD.

<http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Kontrol Listesi

1. Taslak, piyasada faaliyet gösteren teŖebbüslerin sayısını veya konumunu sınırlıyor mu?

TeŖebbüslerin sayısını veya konumunu etkileyen durumlara ilişkin, özellikle aŖağıdaki hallerden bahsedilebilir:

- a. Bir teŖebbüse mal ya da hizmet sağlaması için münhasır⁴ haklar verilmesi,
- b. Piyasada faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da benzeri bir onay alınmasının koşul olarak getirilmesi,
- c. Bazı teŖebbüslerin mal ya da hizmet sunma imkanlarının sınırlandırılması,
- d. TeŖebbüslerin piyasaya girme veya piyasadan çıkma maliyetlerinin önemli ölçüde artırılması,
- e. TeŖebbüslerin mal ya da hizmet sunmasında bazı bölgesel sınırlamalar getirilmesi,
- f. Yapılan düzenlemelerin, pazara yeni girecek teŖebbüsler için belirsizliğe yol açacak nitelikte olması.

2. Taslak, piyasada faaliyet gösteren teŖebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlıyor mu?

TeŖebbüslerin rekabet edebilirliğini etkileyen durumlara ilişkin, özellikle aŖağıdaki hallerden bahsedilebilir:

- a. Mal veya hizmet fiyatlarının piyasa koşullarında serbestçe belirlenmesini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen düzenlemeler,
- b. Mal ya da hizmetlerin pazarlamasına (reklam vb.) yönelik engeller getirilmesi,
- c. Bazı teŖebbüslerin görece avantajlı duruma geçmesi sonucunu doğuracak şekilde standartlar getirilmesi,
- d. Pazara yeni giren teŖebbüsler ile pazarda yerleşik teŖebbüsler arasında farklılık yaratılması.

3. Taslak, piyasada faaliyet gösteren teŖebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltıyor mu?

TeŖebbüslerin rekabet etme güdüsünü etkileyen durumlara ilişkin, özellikle aŖağıdaki hallerden bahsedilebilir:

⁴ Bkz. Sayfa 5.

- a. Teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine faaliyette buldukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmesi,
- b. Teşebbüslerin fiyat, maliyet satış ve üretim miktarı gibi bilgilerini açıklamalarına yönelik düzenlemeler yapılması,
- c. Belirli sektör veya teşebbüsler için getirilen çeşitli muafiyet veya istisnalarla, rekabet kurallarının uygulanmasının zayıflatılması,
- d. Tüketicilerin mal veya hizmet aldığı teşebbüsü değiştirme serbestisini zorlaştıracak düzenlemeler yapılması.

Kontrol Listesinde yer alan yukarıdaki sorular ve bu soruların altındaki durumlar; örnekler, Rekabet Kurumu Görüşleri veya Rekabet Kurulu Kararları ile aşağıda aydınlatılmaya çalışılacaktır. Bu ve benzeri hususları içeren düzenleme taslaklarının, görüş almak üzere Rekabet Kurumu'na gönderilmesinde fayda bulunmaktadır.

I. Bölüm

Bir teşebbüse mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verilmesi

Piyasadaki teşebbüs sayısı ve konumunun etkilenmesine neden olabilecek çeşitli durumların en klasik örneği, pazarda sadece tek bir teşebbüsün faaliyet göstermesine imkan verecek münhasır hakların tesisidir. Tek bir teşebbüse münhasır hak verilmesi “yasal tekel” durumunu ortaya çıkaracak ve pazara yeni giriş olmayacaktır. Diğer bir ifadeyle “piyasada rekabet” ortadan kalkacaktır. Bu çerçevede bir teşebbüse mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verilmesine ilişkin olarak Rekabet Kurumu tarafından verilen bazı örnek görüşlere aşağıda yer verilmektedir.

29.12.2005 tarihli⁵ “Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılması ve Yeniden Düzenlenmesi Çalışması Hakkında Başbakanlığa Gönderilen Görüş”te “2840 sayılı Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanun, Madde 2 ve 3213 sayılı Maden Kanunu Madde 49”da yer alan ifadeler birlikte incelenmiş ve Eti Holding’e bor madeninin topraktan çıkarılmasından nihai ürün üretimine ve bunların pazarlanmasına kadar olan süreçte yasal bir tekel hakkının verildiğine dikkat çekilmiştir. Görüşte, kanunların ilgili maddelerinin piyasaya

⁵<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus43.pdf>

giriş engeli⁶ oluşturduğu ve bunların rekabet hukukunun genel ilkeleriyle çeliştiği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin verilebilecek bir başka örnek 27.09.2006 tarihli⁷ Rekabet Kurumu görüşüdür. “*Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*” taslağının incelendiği bu görüşte, münhasırlığın tek bir teşebbüs yerine belirli teşebbüslere tanınması üzerinde durulmuştur. Taslakta, herhangi bir istisna öngörülmezsizin ilaçların, ilaç benzeri ürünlerin, destekleyici ürünlerin vs. münhasıran eczanelerde satılacağını düzenleyen hükmün, esasen eczanelerde münhasıran satılmasında makul bir gerekçe olmayan ürünlere tüketicinin, daha düşük fiyatla ve daha çok noktada ulaşmasını engeller nitelikte olduğu ve değiştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir⁸. Dolayısıyla, sadece yasal tekellere imkan veren hükümler değil belirli bir gruba münhasırlık tanıyan hükümler de rekabetçi açıdan incelenmelidir. Böyle bir durumun ancak geçerli bir kamu politikası amacıyla, istisnai durumlarda benimsenmesi gerektiği ifade edilebilir.

Pazarda tek bir teşebbüsün faaliyet göstermesine imkân vermesi nedeniyle rekabet hukuku bakımından sakıncalı görülen durumun düzeltilmesi için görüş gönderilen bir başka düzenleme ise “*Ömrünü Tamamlamış Taşıtların Kontrolü Yönetmeliği Taslağı*”dır. Taslak’ta tüm üretici ve ithalatçı teşebbüsler için tek bir yetkilendirilmiş kuruluş tanımlaması yapılmaktayken, Kurumca gönderilen görüşte, oluşturulması öngörülen yetkilendirilmiş kuruluşun, yüksek olasılıkla tekel konuma geleceğinin altı çizilmiş, birden fazla yetkilendirilmiş kuruluşun oluşmasına imkân verilmesini teminen ilgili tanımlamanın Taslak’tan çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

⁶ Giriş engelleri, piyasaya yeni teşebbüslerin girmesine yönelik engellerdir. İki tür giriş engelinden bahsedilebilir: Yapısal giriş engelleri ve stratejik giriş engelleri. Bunlara sırasıyla ekonomik giriş engeli ve davranışsal giriş engeli de denebilir. Yapısal engeller teknoloji, maliyet, talep vs. gibi piyasanın kendi özelliklerinden kaynaklanan engellerdir. Stratejik giriş engelleri ise mevcut teşebbüslerin davranışları sonucu ortaya çıkan engellerdir. Örneğin, mevcut teşebbüsün kapasiteye aşırı yatırım yaparak, pazara yeni teşebbüs girişi olursa fiyat savaşına girişeceği yönünde bir tehdit uygulaması stratejik bir giriş engelidir. Genellikle piyasadan çıkmayı zorlaştıran engeller de giriş engeli olarak sayılır. Ayrıca devletler de çeşitli işlem ve tasarruflarıyla piyasaya giriş engeli yaratabilirler. Bu tür engeller, yasal giriş engeli olarak anılır.

⁷<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus25.pdf>

⁸ Beşeri ilaçlar gibi bazı ürünlerin münhasıran eczanelerde satılması kamu sağlığı bakımından bir zorunluluktur. Ancak, uzmanlık bilgisi gerektirmeyen bitkisel ürünler ile beslenme ürünlerinin yalnızca eczanelerde satılabilmesi tüketicinin veya müşterinin o ürüne daha düşük fiyatla ve daha çok noktada ulaşmasını engelleyecektir.

Piyasada faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da benzeri bir onay alınmasının koşul olarak getirilmesi

Bazı düzenlemeler herhangi bir piyasada faaliyet göstermek için izin, lisans ya da benzeri bir onay alınmasını gerektirebilir ve giriş engeli oluşturarak piyasada rekabet edecek teşebbüs sayısını kısıtlayabilir.

Konuya ilişkin olarak, 07.05.2001 tarihli⁹ Rekabet Kurumu görüşünde “*Tüketim Maddeleri ve İhtiyaç Malzemelerinin Satışıyla İştigal Eden Büyük Mağazaların Kurulmaları Hakkında Kanun Tasarısı*” taslağı değerlendirilmiştir. Yapılan inceleme sonucunda, büyük mağazaların kuruluşunun izne bağlanması, kısıtlanması veya şehir dışına çıkarılmasının içsel büyümeyi önleyeceği ve pazara yeni girişleri engelleyerek rekabeti kısıtlayacağı endişesi dile getirilmiştir.

Bu kapsamda özellikle herhangi bir piyasada faaliyet gösterecek teşebbüs sayısını doğrudan kısıtlayan, örneğin, bir coğrafi alanda çalışabilecek taksi, açılacak eczane ya da hastane sayısının belirlenmesi gibi hükümler içeren düzenlemeler yapılırken söz konusu bakış açısı dikkate alınmalıdır.

Teşebbüslerin mal ya da hizmet sunma imkânlarının sınırlandırılması

Teşebbüslerin mal ya da hizmet sunma imkânlarının sınırlandırılması özellikle kamu tarafından yapılan alımlarda karşımıza çıkmaktadır. Kamunun yapacağı mal ya da hizmet alımlarında, bazı teşebbüslerin öncelikli olması durumunda rekabet eksik olabilecektir. Özellikle bazı piyasalarda kamunun tek alıcı durumunda olması halinde, düzenlemeler nedeniyle kamuya mal ya da hizmet sunamayan teşebbüsler piyasa dışına itilebilecek ve rekabet eksikliği nedeniyle refah kaybı yaşanabilecektir.

13.06.2008 tarihli¹⁰ Rekabet Kurumu görüşünde “*Sınai ve Tıbbi Gazların Üretim, Dolum, Satış, Dağıtım Şirketleri ile Yetkili Bayilerin ve Kullanıcıların Uymaları Gereken Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ Taslağı*” incelenmiştir. Yapılan değerlendirmede düzenleme ile sınai ve tıbbi gazlar pazarındaki bayilerin tek bir üretici ile çalışmak zorunda kalabileceği belirtilmiştir. Sonuçta bayilerin iki ya da daha fazla üreticiye satış yapamaması yönündeki düzenleme piyasa yapısıyla bağdaşmaz nitelikte görülmüş ve maddenin değiştirilmesi önerilmiştir.

⁹<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus73.pdf>

¹⁰<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus86.pdf>

Teşebbüslerin piyasaya girme veya piyasadan çıkma maliyetlerinin önemli ölçüde artırılması

Piyasaya giriş engellerinin diğer bir örneği de pazara giriş veya çıkış maliyetlerinin yüksek tutulmasıdır. Özellikle koşul olarak asgari miktar sermayenin istenmesi, faaliyet gösterilen tesisler için belli bir alan büyüklüğü öngörülmesi veya belirli nitelik ve sayıda personelin zorunlu tutulması gibi düzenlemeler, piyasaya giriş maliyetlerini artıracaktır.

Konu hakkında Rekabet Kurulu'nun *TÜRSAB kararı* örnek olarak verilebilir¹¹. Bilindiği üzere bazı mesleklerde faaliyet gösterilmesi için ilgili meslek birliğine üye olma zorunluluğu bulunmakta olup, karar bu zorunlulukla ilgilidir. Rekabet Kurulu, meslek birliği tarafından belirlenen giriş aidatlarının yüksek olmasının, piyasaya giriş maliyetlerini artırdığını belirtmiştir.

Ayrıca 11.08.2005 tarihli¹² "*Sigortacılık Kanunu Tasarısı*" taslağına ilişkin Rekabet Kurumu görüşünde, Türkiye Sigorta Eksperleri Birliği ve Türkiye Sigorta Acenteleri Birliği giriş aidatlarının, pazara giriş engeli teşkil etmeyecek şekilde belirlenmesi yönündeki düzenlemelerin, ilgili mevzuatta yer alması gerektiği değerlendirilmiştir.

Teşebbüslerin mal ya da hizmet sunmasında bazı bölgesel sınırlamalar getirilmesi

Mal ve hizmetlerin değişik bölgelerde sunulmasına coğrafi engeller konulmasına yönelik hükümler, piyasaların yapay nedenlerle küçülmesine ve rekabetin azalmasına neden olabilmektedir. Örneğin taksicilik gibi bazı mesleklerde sadece kayıtlı bulunulan bölge sınırlarında faaliyet gösterilebilmekte, diğer bölgelerde çalışma imkanı bulunmamaktadır.

22.01.2008 tarihli¹³ Rekabet Kurumu görüşünde, "*Gümrük Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*" değerlendirilmiştir. Söz konusu tasarıya göre bir gümrük müşaviri kayıtlı olduğu derneğin faaliyet alanında bulunmayan bir teşebbüse hizmet veremeyecek olup anılan görüşte bu hükümlerin tasarıdan çıkarılması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemelerin, pazara yeni girecek teşebbüsler için belirsizliğe yol açacak nitelikte olması

Teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltan diğer bir husus da düzenlemelerin pazara yeni giren teşebbüsler için belirsizliğe sebep olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, piyasaya

¹¹ 17.12.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

¹² <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus39.pdf>

¹³ <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus82.pdf>

yeni giren teşebbüsler için düzenlemeler açık ve anlaşılır olmalıdır. Aksi takdirde bu durum anılan teşebbüslerin rekabet imkânını azaltabilecek, potansiyel rakiplerin de piyasaya girmekten imtina etmelerine yol açabilecektir.

II. Bölüm

Mal veya hizmet fiyatlarının piyasa koşullarında serbestçe belirlenmesini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen düzenlemeler

Piyasa ekonomisinde teşebbüslerin ürettikleri mal veya hizmetlerin fiyatlarını piyasa şartlarına göre belirlemesi beklenir. Ancak bazı hallerde fiyatlar düzenleme konusu olabilmektedir. Bu düzenlemeler doğrudan asgari ya da azami fiyatların tespiti yoluyla olabileceği gibi, dolaylı yoldan da olabilmektedir. Bir düzenleme ile fiyat tespit edilmesi ya da bir kuruma, teşebbüse ya da teşebbüs birliğine¹⁴ herhangi bir tür (azami, asgari, tavsiye vb.) fiyat, fiyat aralığı ya da indirim oranı tespiti yetkisi verilmesi gibi düzenlemeler bu kapsamda değerlendirilebilir.

Yukarıda yer verilen 29.12.2005 tarihli¹⁵ Rekabet Kurumu görüşünde “1136 sayılı Avukatlık Kanunu” da değerlendirilmiştir. Avukatlık Kanunu’ndaki baro yönetim kurullarının avukatlık asgari ücretlerini belirleyen tarife yapması, Rekabet Kanunu ile çelişir nitelikte bulunmuştur. Aynı görüşte, “5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu” ile odalara verilen fiyat belirleme yetkisine de olumsuz görüş bildirilmiştir.

Diğer yandan “6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu” ile Türk Eczacıları Birliği’ne azami satış fiyatı belirleme yetkisi verilmesi rekabet hukukunun genel ilkeleri ile çelişkili bulunmuştur.

Fiyat tarifesi belirlenmesi nedeniyle rekabet hukukunun genel prensiplerine aykırı bulunan bir diğer düzenleme “Çevre Ölçüm ve Analiz Laboratuvarları Yeterlilik Yönetmeliği Taslağı” olmuştur. Anılan Taslağa ilişkin 18.10.2011 tarihli Rekabet Kurumu görüşünde¹⁶, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na asgari fiyat belirleme yetkisi veren düzenlemenin rekabeti gereğinden fazla sınırlandıran bir düzenleme olduğu ifade edilmiş ve ilgili hükmün Taslak metinden çıkartılması gerektiği bildirilmiştir. Görüş metninde ayrıca, söz konusu düzenlemenin en önemli rekabet aracı olan fiyatın, teşebbüslerin özgür iradeleri ile

¹⁴ Teşebbüs birlikleri, isminden de anlaşılacağı üzere teşebbüslerin oluşturdukları birliklerdir. Genel olarak dernek adı altında olabileceği gibi vakıf ya da herhangi bir ad altında da birlik oluşturulabilir.

¹⁵<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus42.pdf>

¹⁶<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus156.pdf>

belirlenmesine müdahale edilmesi anlamına geldiği, Bakanlığın asgari fiyat tarifesi belirlemesi durumunda piyasada daha etkin faaliyet gösteren teşebbüslerin bu etkinliklerini fiyatlarına yansıtamayacağı ve bu durumun müşteriler açısından refah kaybına neden olacağı ifade edildikten sonra tüm bu sakıncalarına rağmen fiyat konusunda bir düzenleme yapılacak ise, bunun tavsiye ya da referans fiyat listesi şeklinde yapılmasının daha uygun olacağı belirtilmiştir.

Mal ya da hizmetlerin pazarlamasına (reklam vb.) yönelik engeller getirilmesi

Piyasa ekonomisinde teşebbüsler ürettikleri mal ya da hizmetleri pazarlama veya reklamını yapabilme konusunda serbest olmakla birlikte yapılan bazı düzenlemelerle, teşebbüslerin bu imkânları ortadan kaldırılabilir veya kısıtlanabilir.

03.04.2008 tarihli¹⁷ Rekabet Kurumu görüşünde, “*Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*” taslağı incelenmiştir. Söz konusu taslak ile bir teşebbüsün tasfiye nedeniyle indirimli satış yapabilmesi için indirimle satılacak ürünlerin envanterini ilgili odaya sunması ve odadan izin alması zorunlu tutulmak istenmiştir. Ayrıca, tasfiye nedeniyle indirimli satış süresinin iki ayı aşmaması kaydıyla, izin alınmasından itibaren altı ay içerisinde tamamlanması da öngörülmüştür. Bu hükümlere ilişkin yapılan değerlendirmede, teşebbüslerin pazardaki rekabet şartlarına ve dönemsel ekonomik koşullara bağlı olarak pazarlama stratejilerini serbestçe belirleyebilmeleri ve indirimli satışlar düzenleyebilmeleri vurgulanmış, pazardaki rekabet açısından son derece olumlu etkileri bulunan bu serbestliklere yapılan müdahalelerin taslaktan çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

Bazı teşebbüslerin görece avantajlı duruma geçmesi sonucunu doğuracak şekilde standartlar getirilmesi

Teknik ve kalite standartları sıkça düzenleme konusu olmakla birlikte bazı durumlarda bu standartlar piyasada mevcut teşebbüsler arasında asimetrik etkiye neden olabilmektedir. Örneğin yüksek maliyet gerektiren bazı standartların finansal açıdan büyük teşebbüslerce hemen karşılanması mümkün olabilirken, diğer teşebbüslerin bu standartlara uyum sağlaması vakit alabilir ve rekabeti olumsuz şekilde etkileyebilir. Bu nedenle, bir veya birden fazla teşebbüs lehine sonuç doğurabilecek nitelikteki teknik ve kaliteye yönelik standartlar getiren düzenlemelerden mümkün olduğunca kaçınılmalıdır.

¹⁷<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus84.pdf>

Bu duruma 07.12.2010 tarihli Rekabet Kurumu görüşü örnek olarak verilebilir¹⁸. Söz konusu görüşün konusunu oluşturan Ara Depolama Tesisleri Tebliğ Taslağı'nda entegre atık bertaraf tesisi içerisinde yer alanlar ile organize sanayi bölgelerindeki ara depolama tesisleri haricindeki tüm ara depolama tesislerini işletecek teşebbüsler için, bu tesislerin mülkiyetine sahip olma şartı getirilmiştir. Kurum görüşünde ifade edildiği üzere, mülkiyete sahip olma şartı, ara depolanama alanında faaliyet gösteren teşebbüsler arasındaki rekabeti, bu şartı görece daha çabuk/kolay yerine getirebilecek finansal açıdan güçlü teşebbüsler lehine bozabilecek bir nitelik taşımaktadır. Bu çerçevede anılan görüşte, önemli bir piyasaya giriş engeli haline geleceği düşünülen bu şartın sektöre özel teknik bir gerekçeden kaynaklanmıyor ise Taslak'tan çıkarılması ve teşebbüslerin kiralama yoluyla da faaliyet gösterebilmelerinin önünde herhangi bir engel olmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Pazara yeni giren teşebbüsler ile pazarda yerleşik teşebbüsler arasında farklılık yaratılması

Piyasada yerleşik teşebbüsler ve yeni giren teşebbüsler arasında farklı uygulamalara neden olabilecek düzenlemeler de rekabeti olumsuz olarak etkileyebilir. Bu durumun klasik bir örneği “tarihsel hak tanıyan hükümleri (*grandfather clauses*)” olarak nitelendirilen hükümlerdir. Diğer bir ifadeyle, yerleşik teşebbüslerin eski düzenlemeye, yeni teşebbüslerin ise yeni düzenlemeye tabi olması durumudur. Özellikle, yerleşik teşebbüslerin tabi olduğu düzenlemelerin yeni teşebbüslere oranla daha az kapsayıcı olması veya pazara yeni girenlerin görece yüksek maliyetlere katlanması sonucunda rekabetin kısıtlanması söz konusu olabilir. Bazı hallerde, özellikle piyasaların sonradan rekabete açıldığı koşullarda yeterli düzenleme eksikliği de yerleşik teşebbüsler ile yeni girenler arasında rekabetçi açıdan farklılıklara ve dezavantaja neden olabilir. Bu nedenlerle, piyasadaki teşebbüslere farklı uygulamalar getiren ve bazı teşebbüslerin lehine olabilecek düzenlemelerde rekabeti en az etkileyen çözümler hedeflenmelidir.

III. Bölüm

Teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine faaliyette buldukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmesi

Bu başlık altında yer alan durumlar teşebbüslerin rekabet edebilme isteklerini ve imkânlarını kısıtlayan ve ilk iki bölüme göre rekabeti dolaylı yoldan azaltan durumlardır.

¹⁸<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus140.pdf>

Bunlardan ilki teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine faaliyette buldukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmesidir (“*self regulation*”). Piyasadaki teşebbüslerin kendi kendini düzenlemesi halinde, rekabet düzeninde olumsuz etkiler görülebilir. Örneğin, bazı pazarlarda faaliyet gösterebilmek için ilgili meslek birliğinden izin alınması gerekliliği pazardaki rekabetçi yapıyı olumsuz yönde etkileyebilir.

Teşebbüslerin fiyat, maliyet satış ve üretim miktarı gibi bilgilerini açıklamalarına yönelik düzenlemeler yapılması

Bilindiği gibi, rakip teşebbüsler arası bazı bilgilerin değişimi rekabet adına ciddi sakıncalar ihtiva etmektedir. Özellikle, rekabet etmenin en önemli araçlarından olan fiyat, stok, üretim ve maliyet gibi teşebbüse özgü bilgilerin rakipler arasında paylaşılması veya bu bilgilerin getirilen bir düzenleme ile kamuoyuna açıklanması rekabetin olumsuz etkilenmesine sebep olabilir.

Konu hakkında Rekabet Kurumu’nun verdiği önemli bir görüş bulunmaktadır. “*Petrol Piyasasında Uygulanacak Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi’nin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Hazırlanan Düzenleme Taslakları*”na ilişkin 11.10.2007 tarihli¹⁹ görüş, bilgi değişimi konusundaki çekinceleri ortaya koymaktadır. Taslaklarda yer alan hükümler arasında rekabet politikası açısından dikkati çeken en önemli husus, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin sağladığı bazı bilgilerin derlenerek bunların kamuya açıklanması olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, teşebbüslerin satış ve üretim miktarı ile özellikle fiyat gibi bazı ticari bilgileri paylaşması ya da yayımlamasının rekabet hukuku açısından sorunlu olabileceği vurgulanmıştır.

Belirli sektör veya teşebbüsler için getirilen çeşitli muafiyet veya istisnalarla, rekabet kurallarının uygulanmasının zayıflatılması

Teşebbüslerin rekabet etme isteğini azaltan diğer bir unsur da rekabet kurallarının uygulanmasının zayıflatılmasıdır. Rekabet kurallarından istisna tutulan sektörlerin ya da şirketlerin varlığı rekabet hukukunun sağlıklı bir şekilde uygulanmasını engelleyebilecektir. 29.12.2005 tarihli²⁰ Rekabet Kurumu görüşünde, “*5411 sayılı Bankacılık Kanunu*”nda belirlenen eşikler dahilindeki yoğunlaşma işlemlerinin Rekabet Kurulu denetiminden istisna tutulmasına imkan sağlayan hüküm rekabet hukuku ile çelişir nitelikte bulunmuştur.

¹⁹<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus4.pdf>

²⁰<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum%2bG%25c3%25b6r%25c3%25bc%25c5%259f%25c3%25bc%2fgorus42.pdf>

Tüketicilerin mal veya hizmet aldığı teşebbüsü değiştirme serbestisini zorlaştıracak düzenlemeler yapılması

Bazı düzenlemeler, müşterilerin mal ya da hizmet aldığı teşebbüsü değiştirme serbestisini zorlaştırarak veya engelleyerek rekabeti olumsuz yönde etkileyebilir. Bunun özellikle düzenlemeler yoluyla yapılması rekabet sınırlandırabilecektir.

SONUÇ

Kamu kurumları tarafından yapılan düzenlemeler rekabetçi açıdan değerlendirildiğinde ana hatlarıyla;

- Piyasaya giriş engellerine ve teşebbüsler arasında ayrımcılığa neden olan,
- Rakiplerin bir araya geldiği meslek birliklerine fiyat belirleme yetkisi veren,
- Arz kısıtlaması, yeni ürün satamama ve bir alanda ya da bölgede faaliyet gösterememe gibi sonuçlar doğuran,
- Etkin bir rekabet politikası için sakıncalı olan

hükümlerin daha dikkatli bir şekilde incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Bununla birlikte, sağlık, güvenlik ve çevre gibi diğer bazı politikalar kapsamında yapılması gereken bazı düzenlemelerde rekabetçi yapı üzerinde daha az kısıtlayıcı olabilecek çözümler üretilmesi toplumsal refah açısından daha tercih edilebilir olabilecektir. Bu nedenle, Rehber kapsamında yer verilen alt başlıklardaki durumlara ilişkin görüşü alınmak üzere, düzenleme taslaklarının gerekçeleri ile birlikte Rekabet Kurumu'na gönderilmesi söz konusu amaca ulaşılması noktasında katkı sağlayacaktır.

Rekabet Kurumu İrtibat Bilgileri

Rekabet Kurumu Merkez

Üniversiteler Mahallesi 1597. Cadde No:9 Bilkent Çankaya 06800 / ANKARA

Tel : (312) 291 44 44

Faks : (312) 266 79 20

E-Posta : rek@rekabet.gov.tr