

Uzmanlık Tezleri Serisi No: 208

REKABET KURUMU

REKABET HUKUKU
BAĞLAMINDA
AKARYAKIT PİYASALARINDA
FİYAT OLUŞUMU

MELİSA AĞYÜZ AYDOĞDU

**REKABET HUKUKU
BAĞLAMINDA
AKARYAKIT PİYASALARINDA
FİYAT OLUŞUMU**

MELİSA AĞYÜZ AYDOĞDU

Ekim 2022

©Bu eserin tüm telif hakları
Rekabet Kurumuna aittir. 2022

Baskı, Ekim 2022
Rekabet Kurumu-ANKARA

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

Bu tez, Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Dr. Faik Metin TİRYAKİ, Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Ferhat TOPKAYA, I. Denetim ve Uygulama Dairesi Başkanı Esin AYGÜN, Dış İlişkiler ve Rekabet Savunuculuğu Dairesi Başkanı Zeynep MADAN ve VI. Denetim ve Uygulama Dairesi Başkan Yardımcısı Vekili Hilal YILMAZ'dan oluşan Tez Değerlendirme Heyeti tarafından 31 Ağustos 2021 tarihinde yürütülen Tez Savunma Toplantısı sonucunda yeterli ve başarılı kabul edilmiştir.

Tez yazarı Melisa AĞYÜZ AYDOĞDU, 08.11.2021 tarihinde yapılan Yeterlik Sınavı ve 03.12.2021 tarihinde yapılan Sözlü Sınavda başarılı olmuş ve Başkanlık Makamının 03.12.2021 tarih ve 35535 sayılı onayı ile Rekabet Uzmanı olarak atanmıştır

YAYIN NO

392

*Her zaman kalbimde olan babama,
çok kıymetli anneme, kardeşime ve eşime...*

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iii
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM 1

AKARYAKIT SEKTÖRÜNE İLİŞKİN TEMEL ÇERÇEVE

1.1. PAZARIN YAPISI VE İŞLEYİŞİ.....	3
1.2. HAM PETROL (UPSTREAM)	4
1.3. İLETİM (MIDSTREAM)	7
1.4. PİYASA FAALİYETLERİ (DOWNSTREAM)	8
1.4.1. Rafinaj	9
1.4.2. Dağıtım.....	11
1.4.3. Bayilik	13

BÖLÜM 2

AKARYAKIT SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME VE FİYATLANDIRMA: FARKLI ÜLKE VE TÜRKİYE UYGULAMALARINA BAKIŞ

2.1. SERBESTLEŞME SÜREÇLERİ.....	17
2.2. FİYATLANDIRMA	21
2.2.1. Ham Petrol Fiyatının Oluşumu.....	21
2.2.2. Rafineri Fiyatının Oluşumu.....	22
2.2.3. Dağıtıcı ve Bayi Fiyatlarının Oluşumu	25
2.3. TÜRKİYE AKARYAKIT DAĞITIM SEKTÖRÜ DİNAMİKLERİNİN VE FİYATLANDIRMA MEKANİZMASININ REKABET ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	28
2.3.1. Dağıtım Seviyesinde Fiyat Oluşumunun Rekabet Üzerindeki Etkileri	29
2.3.2. Marka Bağımlılığının Rekabet Üzerindeki Etkileri	33
2.3.3. Oligopolistik Pazar Yapısının Rekabet Üzerindeki Etkileri	36

BÖLÜM 3

REKABET HUKUKU-REGÜLASYON İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA SEKTÖR UYGULAMALARI

3.1. REKABET HUKUKU VE REGÜLASYON TEORİSİ	41
3.2. FARKLI ÜLKE UYGULAMALARI İŞİĞİNDA OPTİMAL DENGE: NE KADAR REKABET? NE KADAR REGÜLASYON?.....	43
3.3. TÜRKİYE UYGULAMASI	46
3.3.1. EPDK Tarafından Akaryakıt Dağıtım Sektörüne Yönelik Gerçekleştirilen Müdahalelerin Rekabet Hukuku Kapsamında Ele Alınması	51
SONUÇ	61
ABSTRACT	65
KAYNAKÇA	66
ŞEKİL DİZİNİ	
Şekil-1: Genel Hatları İle Petrol Piyasasının İşleyişi	4
TABLO DİZİNİ	
Tablo-1: Türkiye ve AB Ülkeleri Bakımından Benzin ve Motorin Fiyat Karşılaştırması.....	26
Tablo-2: Benzin ve Motorin Türleri Fiyat Oluşumu (TL/lit)	27
Tablo-3: Dağıtıcıların İstasyon Başına Günlük Ortalama Satış Miktarları 2019.....	35
Tablo-4: Akaryakıt Sektörü CR ve HHI Değerleri.....	37
Tablo-5: Regülasyon Teorileri.....	42

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AHDR	: Avusturalya Hükümeti Düzenleme Rehberi (Australian Government Guide to Regulation)
APEC	: Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (Asia-Pacific Economic Cooperation)
API	: Amerikan Petrol Enstitüsü (American Petroleum Institute)
APPI	: Asya Petrol Fiyat İndeksi (Asian Petroleum Price Index)
bkz	: Bakınız
BTC	: Bakü-Tiflis-Ceyhan Ham Petrol Boru Hattı
CCP	: Pakistan Rekabet Otoritesi (Competition Commission of Pakistan)
CIF	: Mal Bedeli, Sigorta ve Navlun İçeren Teslim (Cost, Insurance & Freight)
CMA	: Birleşik Krallık Rekabet Otoritesi (Competition Markets Authority)
CNC	: İspanya Rekabet Otoritesi (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)
COCO	: Dağıtıcı Mülkiyetinde Bulunan İstasyonun Dağıtıcı Tarafından İşletildiği Yatırım Modeli (Company Owned, Company Operated)
CODO	: Dağıtıcı Mülkiyetinde Bulunan İstasyonun Bayi Tarafından İşletildiği Yatırım Modeli (Company Owned, Dealer Operated)
CR	: Yoğunlaşma İndeksi
CRS	: Kongre Araştırma Servisi (Congressional Research Service)
CUTS	: Tüketici Birliği ve Güven Topluluđu (Consumer Unity & Trust Society)
DOCO	: Bayi Mülkiyetinde Bulunan İstasyonun Dağıtıcı Tarafından İşletildiği Yatırım Modeli (Dealer Owned, Company Operated)
DODO	: Bayi Mülkiyetinde Bulunan İstasyonun Bayi Tarafından İşletildiği Yatırım Modeli (Dealer Owned, Dealer Operated)
EC	: Avrupa Komisyonu (European Commission)
ECS	: Belçika Enerji Şartı Sekreterliđi (Energy Charter Secretariat)
EIA	: Enerji Bilgi Kurumu (U.S. Energy Information Administration)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

FESG	: Fossil Enerji Rehberi (Fossil Energy Study Guide)
FOB	: Gemide Masrafsız Teslim (Free On Board)
FTC	: Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission)
HHI	: Herfindahl-Hirschman İndeksi
IEA	: Uluslararası Enerji Ajansı (International Energy Agency)
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İEBBA	: İsviçre Ekonomik ve Bölgesel Büyüme Ajansı (Swedish Agency for Economic and Regional Growth)
KB 95	: Kurşunsuz Benzin 95 Oktan
KDV	: Katma Değer Vergisi
Krş	: Kuruş
Kurul	: Rekabet Kurulu
Kurum	: Rekabet Kurumu
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı (Liquefied Petroleum Gas)
MED	: Akdeniz (Mediterranean)
NRGI	: Doğal Kaynaklar Denetim Enstitüsü (National Resources Governance Institute)
NWE	: Kuzeybatı Avrupa (North West Europe)
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development)
OFM	: Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması
OPEC	: Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (The Organization of the Petroleum Exporting Countries)
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
PETDER	: Petrol Sanayi Derneği
PPK	: 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu
PSF	: Pompa Satış Fiyatı
RKHK	: 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TPK	: 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu
TSKB	: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası

- TÜSİAD** : Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
- UKPIA** : Birleşik Krallık Petrol Sanayi Derneği (United Kingdom Petroleum Industry Association)
- UNCTAD** : Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference on Trade and Development)
- vb.** : ve benzeri
- vd.** : ve diğerleri
- WTI** : Teksas Petrolü (Western Texas Intermediate)
- YASED** : Uluslararası Yatırımcılar Derneği
- YSFB** : Yeniden Satış Fiyatının Belirlenmesi

GİRİŞ

Petrol piyasası değer zinciri, petrolün arama-bulma-çıkarma aşamasıyla başlayıp (*upstream*) iletim (*midstream*) faaliyetiyle devam edip dağıtım faaliyetleri ile birlikte nihai tüketiciye ulaşması (*downstream*) şeklinde üç ana faaliyetten oluşmaktadır (Günaydın 2012). Bu değer zincirinde rafineri, dağıtıcı ve bayiden oluşan kısım ise öz tabir ile akaryakıt dağıtım sektörü ismini almaktadır.¹

Tüm dünyayı etkisi altına alan ve akaryakıt sektörünün de yeniden inşasını gerektiren serbestleşme dönemi öncesinde, ülke ekonomilerinde hâkim anlayış olan Keynesyen politikalar 1973-1974 yıllarını kapsayan petrol krizi² ile birlikte popülerliğini yitirmiştir (Eraslan ve Bayraktar 2013). Yaşanan kriz ülkelerin enerji güvenliği, enerji bağımsızlığı vb. konularına ağırlık vermelerine sebep olmuş ve karşılaşılan ekonomik zorluklarla mücadele etmek zorunda kalan ülkeler, ekonomilerini yeniden tanımlamaya yönelik çalışmalar yaparak liberal politikalara daha yakın durmuşlardır (Öztürk ve Saygın 2017). Bu bağlamda Türkiye akaryakıt piyasası da 1999 yılından 2005 yılına kadar belli bir serbestleşme sürecinden geçmiştir. Bahse konu dönem içinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuş, Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş. (TÜPRAŞ) ve daha önceki yıllarda akaryakıt fiyatlarının oluşumunda etkisi bulunan Petrol Ofisi A.Ş. (PO) özelleştirilmiştir. Özelleştirmeler ile birlikte akaryakıt dağıtım faaliyetleri büyük oranda özel sektörün kontrolüne geçmiş³ ve 2003 yılında, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (PPK) ile Türkiye akaryakıt piyasasını düzenleme ve denetleme yetkisi EPDK'ye verilmiştir (Günaydın 2012).

¹ Bu çalışmanın konusunu, beyaz akaryakıt ürünleri olarak bilinen, benzin ve motorini kapsayan otomotiv yakıtları oluşturmaktadır. Siyah ürünler olarak tanımlanan fuel-oil türleri/kalorifer yakıtı ve ham petrolün rafinerilerde damıtılması sırasında doğal gazın ayrıştırılması ile elde edilen Sıvılaştırılmış Petrol Gazı (LPG) çalışmaya konu edilmeyecektir.

² Özellikle 1973 petrol krizinin ekonomiye kazandırdığı kavramlardan olan stagflasyon, Keynesyen politikaların sorgulanmasında itici güç olmuştur.

³ 08.03.2000 tarihli ve 00-10/105-51 sayılı Kurul Kararı.

2005 yılında ise PPK ile birlikte dağıtım seviyesinde faaliyette bulunan teşebbüslerin ve bayilerin petrol ürünlerinden elde ettikleri kâr marjının maktu tutarlara bağlandığı otomatik fiyatlandırma mekanizması (OFM) terk edilmiş ve uluslararası fiyatlara referans verilerek “en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu” dikkate alınmaya başlanmıştır.⁴ İlk olarak 2005-2008 yılları arasında akaryakıt fiyatlarına ilişkin yapılan inceleme sonucu, dağıtıcı ve bayi marjlarının PPK kapsamında öngörülen “en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu” dikkate alınarak oluşmadığı ve fiyat uygulamalarının rekabetin bozulduğu, kısıtlandığı bir piyasada görülebilecek sonuçlarla benzerlik gösterdiği gerekçesiyle 2009 yılında EPDK tarafından iki ay süre ile akaryakıt dağıtım ve bayi tavan fiyatı uygulaması başlatılmıştır.⁵ Benzer tespitler 2014, 2015 ve 2021 yıllarında da yapılmış ve alınan EPDK Kararları ile petrol piyasasında iki ay süreyle uygulanacak akaryakıt fiyatlarının belirlenmesine karar verilmiştir.⁶

Akaryakıt piyasasına dair Rekabet Kurumu (Kurum) tarafından yayımlanan çalışmaların, sektörü bir bütün olarak ele aldığı ve getirilen çözüm önerilerinin sektörün geneline yönelik olduğu görülmektedir. Bu tezde, öncelikle sektörün yapısal çerçevesine yer verilmesi, ardından serbestleşme süreçlerine vurgu yapılarak PPK ile öngörülmüş olan yeni fiyatlandırma mekanizmasının rafinaj, dağıtım ve bayi özelinde getirdiği sorunlar ve bu sorunlara ilişkin önerilebilecek çözümlerin, Türkiye ve örnek ülkelerin sektöre yönelik uygulamaları temelinde ele alınması planlanmaktadır. Ardından, Kurum tarafından akaryakıt sektörünü konu alan fiyat odaklı incelemelerin yanında, 2009 yılından bu yana sektörel düzenleyici otorite konumundaki EPDK'nin sektörde yaratılan katma değerlerin paydaşlar arasındaki dağılımına ilişkin olarak gerçekleştirmiş olduğu müdahalelerin akaryakıt piyasalarındaki serbestleşmeyi ne ölçüde sağladığı ve bu müdahalelerin piyasada norm hâline gelip gelmediği regülasyon teorisi-rekabet hukuku ekseninde incelenecektir. Böylece çalışmanın, akaryakıt piyasasında rekabetçi çerçevenin tesis edilebilmesi adına atılabilecek adımlar konusunda önerilerde bulunması ve sürdürülebilirliğin nasıl sağlanacağı hususunda katkı sağlaması öngörülmektedir.

⁴ Rekabet Kurumu, Akaryakıt Sektör Raporu, 2008.

⁵ 25.06.2009 tarihli ve 2145/1 sayılı EPDK Kararı.

⁶ 20.03.2014 tarihli ve 4927 sayılı, 09.02.2015 tarihli ve 5486 sayılı, 17.03.2021 tarihli ve 10081 sayılı EPDK Kararları.

BÖLÜM 1

AKARYAKIT SEKTÖRÜNE İLİŞKİN TEMEL ÇERÇEVE

Petrol, çoğu ekonomi için önemli bir girdi olmasından ve dünya toplam enerji tüketimi içindeki yüksek payından ötürü günümüzde de başlıca enerji kaynaklarından birisi olmaya devam etmektedir. Dünya enerji talebinin çoğunu karşılayan⁷ petrole olan talep, aydınlatma ve makine yağlanması kullanılan balina yağının yeterli olmamaya başlaması, 19. yüzyılda petrol endüstrisinin gelişmesi, akabinde motorun icadı ve petrolün özellikle ulaşım araçlarında yakıt olarak kullanılmaya başlanması ile gelişmekte olan ülkeler bakımından her geçen yıl artarak devam etmiştir. Ancak sanayileşmiş ülkelerdeki petrol talebi, 2005-2014 yılları arasında yaşanan istikrarlı bir büyüme döneminin ardından azalışa geçerek 2014 yılında %10,4'lük bir düşüş kaydetmiştir (Palazzo 2016). Talepteki bu düşüş eğilimi yenilenebilir enerji kaynaklarının popülerlik kazanması, dönem içinde petrol fiyatlarında meydana gelen artışlar ve özellikle ulaşım sektöründe artan enerji verimliliği gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır (Arezki vd. 2017). Bu bağlamda çalışmanın devamında petrol tüketiminin büyük bir kısmını oluşturan akaryakıt sektörü özelinde yapılacak açıklamalara zemin oluşturması amacıyla önemli konumda bulunan ülkeler/birlikler, Türkiye için fiyatlandırma açısından referans konumda bulunan ülkeler ve Türkiye bakımından sektörün işleyişine genel hatlarıyla yer verilecektir.

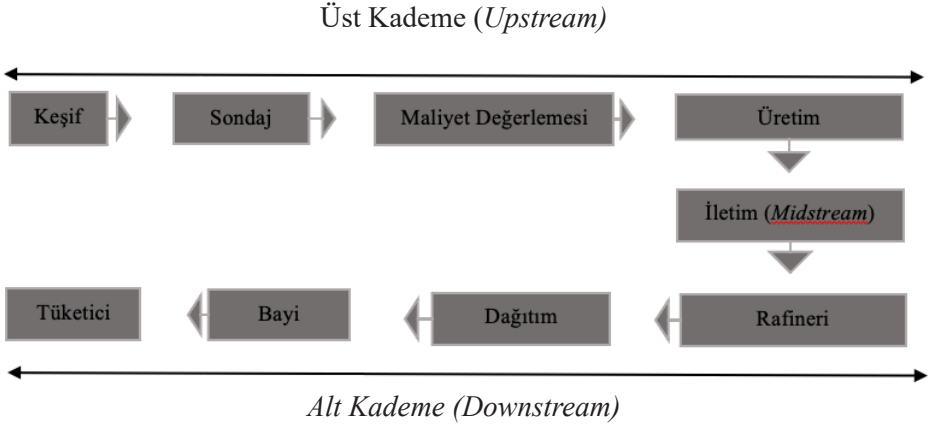
1.1. PAZARIN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Petrol endüstrisi, ham petrol arama ve üretim aşamalarını içeren üst kademe (*upstream*), iletim aşamasını içeren orta kademe (*midstream*) ve rafinasyon ile

⁷ 2020 yılı BP Dünya Enerji İstatistikleri Raporu'na göre, 2019 yılı küresel birincil enerji tüketimi içinde petrolün payı yaklaşık %33 olarak hesaplanmıştır (BP 2020b).

pazarlamayı içeren alt kademe (*downstream*) olarak bölümlendirilmektedir (OECD 2013). Sektördeki bazı teşebbüsler tüm bu faaliyetleri gerçekleştirirken (dikey bütünleşik teşebbüsler), bazıları da yalnızca birini veya birkaçını (bağımsız teşebbüsler) gerçekleştirmektedir. Genel itibarıyla petrol piyasasının işleyişi aşağıdaki şekildedir:

Şekil-1: Genel Hatları İle Petrol Piyasasının İşleyişi



Kaynak: Günaydın (2012).

1.2. HAM PETROL (UPSTREAM)

Ham petrolü en genel anlamıyla yer kabuğundaki çeşitli gözenekli kaya oluşumlarında birikmiş bulunan veya kimyasal ürünlere dönüştürmek üzere çıkarılan sıvı petrol olarak tanımlamak mümkündür⁸. Zeminde bulunan petrolün farklı dereceleri ve nitelikleri olmakla birlikte kalitesini tespit etmenin ilk yolu tatlılığı ile ağırlığıdır (EIA 2012a). Tatlılık, petroldeki kükürt miktarını ifade etmektedir. Daha az kükürt içeren petrol daha tatlı olarak tanımlanmaktadır. Kullanıma sunulmadan önce daha az işlem gerektirdiğinden daha değerlidir (Harraz 2016). Petrolün ağırlığı ise yoğunluğunu ifade etmektedir ve bu yoğunluk API değeri⁹ ile ölçülmektedir. Ham petrolün API değeri ne kadar yüksekse, petrol o kadar hafiftir. Hafif ham petrol, benzin gibi daha yüksek değerli ürünlere

⁸ Ham petrol tanımı için bkz. <https://www.britannica.com/science/crude-oil> Erişim Tarihi: 30.01.2021.

⁹ Ham petrolerin API yoğunluğu 5° API ile 55° API arasında değişmektedir. Ortalama kalitedeki ham petrol 25° API ile 35° API aralığında, hafif ham petrol 35° ile 45° API aralığında ve ağır ham petrol 25° API'nin altında seyretmektedir.

dönüştürülebiliyorken ağır ham petrol, istenmeyen ve rafine edilmesi gereken daha fazla kimyasal madde içermektedir (NRGI 2015).

Ticari olarak uygun olduğu düşünülen petrol rezervleri, bir başka deyişle piyasaya sürülerek kâr elde edilme ihtimali en az %90 olan rezervler¹⁰, kanıtlanmış rezervler olarak sınıflandırılmaktadır (BP 2020a). Büyük petrol rezervlerine sahip ülkeler - İran ve Venezuela gibi istisnaları olsa da- sektörde güçlü oyuncular olarak varlığını sürdürmektedir (CRS 2019). 1960 yılında kurulan ve ana amacı üye ülkelerinin petrol politikalarını koordine etmek ile petrol piyasalarının istikrarını sağlamak olan Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (*The Organization of the Petroleum Exporting Countries*-OPEC), bugün bünyesindeki 14 ülke ile dünyanın kanıtlanmış rezervlerinin yaklaşık %80'ini ve küresel ham petrol üretiminin üçte birini elinde bulundurmaktadır (OPEC 2020). OPEC'in oluşturulması, üye devletleri küresel petrol piyasasında kilit birer oyuncu hâline getirmiş¹¹ ve kaynaklar üzerindeki ulusal egemenliği yeniden tanımlamıştır (John 2018).

2020 yılı itibarıyla en çok petrol üreten ülkeler ise ABD (%20), Suudi Arabistan (%12), Rusya (%11), Kanada (%6) ve Çin (%5) olmuştur¹². Çoğu zaman bu ülkeler, petrolün çıkarılmasına ve piyasaya sürülmesine yardımcı olmaları için ulusal/uluslararası düzeyde faaliyet gösteren teşebbüsler ile anlaşma/sözleşme yapmaktadır. Bazı ülkelerde ulusal nitelikte bulunan teşebbüsler, büyük oranda veya tamamen kamu mülkiyetinde olmakla beraber (Al-Fattah 2013), piyasadaki en büyük oyuncular arasında yer almaktadır¹³. Uluslararası teşebbüsler ise kamu mülkiyetinde bulunmaktan ziyade özel girişimcilere aittir¹⁴.

ABD'de, bağımsız üretici olan teşebbüsler özel araziler, kamu arazileri ve açık deniz sularında ham petrol üretimi gerçekleştirmektedirler. 2014 yılı öncesinde üretimi gerçekleştirilen petrol, mevcut talebi karşılamadığından ilgili dönemde

¹⁰Petrolün piyasaya sürülerek kâr edilme ihtimalinin en az %50 olduğu rezervler muhtemel rezervlerdir. Kanıtlanamayan veya olası rezervler, %10 ila %50 arası kârlılığa işaret eden rezervlerdir.

¹¹Özellikle OPEC üyelerinin elinde bulunan yedek üretim kapasitesi, dünya petrol piyasasında önemli bir rol oynamaktadır ve piyasa fiyatını dengeleme potansiyeli açısından önemlidir.

¹²2020 yılında en çok petrol üretimi gerçekleştiren ülkeler için bkz. <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6> Erişim Tarihi: 01.04.2021.

¹³Örneğin Saudi Aramco, bu anlamda petrol sektöründe dünyanın en büyük teşebbüsü olarak nitelendirilebilecektir (Al-Fattah 2013).

¹⁴En büyük altı teşebbüs Lukoil, Chevron, TOTAL, ExxonMobil, BP ve Royal Dutch olarak belirtilmektedir.

belli bir kısmı ithal ediliyor olsa da (FESG 2013) 2014 yılından bu yana üretilen kaya petrolü (*shale oil*) ABD'yi en çok üretim yapan ülkelerden biri konumuna getirmiştir (Bordoff ve Houser 2015). Kökleri 1973'teki petrol krizine uzanan dışa bağımlılığı azaltma ihtiyacı, çevreci hareketlerin desteklenmesi, alternatif yakıtlar ile çalışabilen araçların gündeme gelmesi, fosil yakıtlardan uzaklaşma eğilimi vb. sebeplerden dolayı ABD petrol talebi düşüşe geçmiş, böylece dışa bağımlılık daha da azalmış ve ABD net ihracatçı ülke konumuna ulaşmayı başaramıştır (Taneri 2020).

Yıllar içinde yenilenebilir enerji ve alternatif yakıtlara yönelimden kaynaklı azalan üretime rağmen, yine de ham petrol ve türev ürünleri AB enerji tüketimi içinde yadsınamayacak derecede yer tutmaktadır¹⁵. 1990'lı yıllardan beri AB'nin en büyük tedarikçisi olan Norveç'in yerini 2000'li yıllarda tedarik miktarını üç katına çıkaran Rusya almıştır¹⁶. 2018'de AB'deki en büyük petrol üreticileri Danimarka, İtalya ve Romanya olurken¹⁷ yine aynı yıl, AB'nin petrol ithalat bağımlılık oranı %94,6 olarak hesaplanmıştır¹⁸. ABD'ye göre AB¹⁹, petrol talebinin son 20 yıldır sabit kalması ve üretiminin de düşmesinden dolayı daha dışa bağımlı konumdadır.

Petrol, Türkiye için de hem enerji ürünleri arzı bakımından hem de nihai enerji tüketimi açısından önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye enerji ürünleri arzının yaklaşık %30'u, nihai enerji tüketiminin ise ortalama %35'i petrol ve petrol ürünlerinden oluşmaktadır (TSKB 2019). Türkiye'deki petrol arama ve üretim faaliyetleri, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu (TPK) ile düzenlenmiş olup 2019 yılı itibariyle Türkiye'de 25 adet yerli, 18 adet yabancı olmak üzere toplam 43 adet teşebbüs arama ve/veya üretim faaliyetinde bulunmuştur²⁰. 2019

¹⁵FuelsEurope verilerine göre AB'nin 2018 yılı enerji tüketimi içinde petrol ürünlerinin payı %38'dir.

¹⁶Rusya'daki ham petrol üretimi, payı yaklaşık %90 olan 11 dikey bütünsel teşebbüs tarafından yapılmaktadır.

¹⁷ AB üye ülkeleri petrol üretim istatistikleri için bkz. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Oil_and_petroleum_products_-_a_statistical_overview&oldid=315177#Production_of_crude_oil, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

¹⁸AB petrol ithalat bağımlılık oranı, Eurostat verileri, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/61/Oil_import_dependency%2C_in_selected_years%2C_1990-2018.png Erişim Tarihi: 31.01.2021.

¹⁹ Almanya, İngiltere, İspanya, İtalya vb. ülkelere dair açıklamalara ilerleyen bölümlerde değinileceği için bu bölümde ayrıntılarına girilmeyecektir.

²⁰ TPAO 2019 yılı Sektör Raporu.

yılında Türkiye petrol arama çalışmalarının yaklaşık %50'si ve petrol üretiminin yaklaşık %70'lik kısmı Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) tarafından gerçekleştirilmiştir.²¹ Türkiye petrol üretimi, 2019 yılı itibarıyla dünya petrol üretiminin %0,1'i seviyesinde gerçekleşmiştir. Ham petrol ithalatı ise toplam petrol ürünleri ithalatının içinde %69'luk bir orana tekabül etmektedir²². Yıllar içinde Türkiye'nin ham petrol üretimi artsa da²³ petrol ve petrol ürünlerine olan talep daha yüksek oranda arttığından üretimin artan talebi karşılama oranı düşük kalmakta ve ithalat bağımlılığı yüksek seyretmektedir.

1.3. İLETİM (MIDSTREAM)

Orta kademe (*midstream*), zaman zaman alt kademe içinde gösterilebilse de çoğu sınıflandırmada petrol endüstrisinin ayrı bir alt sektörü olarak tanımlanmaktadır²⁴. Orta kademe, ham petrolün rafine edilmeden ve yakıt olarak işlenmeden önce toplanması, taşınması ve depolanması için gereken tüm altyapı süreçlerini kapsamaktadır. Toplama işleminde, petrol kuyularını daha büyük, uzun mesafeli boru hatlarına bağlamak için dar, düşük basınçlı boru hatları kullanılmaktadır (Harraz 2016). Taşıma aşamasında, petrol çıkarılıp doğal gazdan ayrıştırıldıktan sonra, rafineri tesislerine ve oradan da nihai tüketicilere boru hattı, tanker/mavna²⁵, kamyon vb. ile taşınmaktadır (Lotay ve Tang 2020). Depolamada ise petrol dağıtım kanalları boyunca depolama tesisleri ile hizmet sunulmaktadır²⁶.

Orta kademe, kapsadığı bu aşamalar ile üretici teşebbüsler ve nihai tüketiciye ürün temin eden teşebbüsler arasında köprü niteliği taşımaktadır ve tasarımı her ülkede farklılık göstermektedir. Dolayısıyla bir coğrafyada orta kademenin büründüğü yapının arz güvenliği açısından önemli olacağı, alt kademeyi şekillendireceği ve rafinaj ile dağıtım faaliyetlerinin bu yapı ekseninde

²¹ Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2019 yılı faaliyet raporunda yer alan verilerden, ham petrol üretiminin yaklaşık %7,5'lük kısmının yerli teşebbüsler tarafından, %22'lik kısmının ise yabancı teşebbüsler tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

²² EPDK 2019 Yılı Petrol Piyasası Sektör Raporu.

²³ TPAO 2019 Yılı Sektör Raporu verilerine göre Türkiye'de 2018 yılında 54.911 v/g ve 2019 yılında 59.941 v/g petrol üretimi gerçekleştirilmiştir.

²⁴ Orta kademe (*midstream*) tanımı, <https://www.investopedia.com/terms/m/midstream.asp>. Erişim Tarihi: 31.01.2021.

²⁵ Gemilere ve yakın kıyılara yük taşıyan, güvertesiz büyük tekne anlamına gelmektedir.

²⁶ Bu tesisler çoğunlukla rafine tesislerinin yakınında bulunmakta ve ürün talebinin karşılanması gerektiğinde sevkiyatı kolaylaştırmak için boru hattı sistemlerine bağlanmaktadır.

gerçekleştirileceği söylenebilecektir. Örneğin ABD'nin oldukça zengin boru hattı ağı, yerli petrol kaynaklarını ABD'deki rafinerilere, kimya fabrikalarına, işletmelere ve tüketicilere ulaştırma bakımından hayati bir öneme sahiptir.²⁷ Öyle ki ABD Federal Ticaret Komisyonu (*Federal Trade Commission-FTC*) *Irving Oil/ExxonMobil Kararı*'nda²⁸, Irving Oil tarafından ExxonMobil'e ait olan altyapı hizmetlerinin devralınmasının rekabeti kısıtlayabileceği ve tüketiciler için daha yüksek akaryakıt fiyatlarına yol açabileceği tespitini yapmıştır. Terminaller yakıtların satışı ve dağıtımı için kritik olarak kabul edilmiş ve ilgili devralma kararında Irving Oil, ExxonMobil'in altyapı hizmetlerini satın alma hakkından feragat etmiştir.

Türkiye, petrol rezervlerine sahip olma konusunda üst sıralarda yer almasa da petrol zengini ülkeler ile büyük petrol tüketicileri olan oldukça sanayileşmiş batı ekonomileri arasında, petrol arz ve talebi bakımından bağlantı noktası işlevi görmektedir (TPAO 2019). Türkiye'de ham petrol iletimi görevini üstlenen Boru Hatları ile Petrol Taşımacılığı A.Ş. (BOTAŞ), Türkiye ile Irak arasında 1973 yılında imzalanan Ham Petrol Boru Hattı Anlaşması²⁹ uyarınca Irak ham petrolünün taşınmasını gerçekleştirmek üzere 1974 yılında TPAO'ya bağlı bir iştirak olarak kurulmuştur. Bunun yanında Bakü-Tiflis-Ceyhan Ham Petrol Boru Hattı (BTC) ile Hazar Bölgesi'nde üretilecek petrolün Ceyhan'a taşınması ve buradan da tankerlerle dünya pazarlarına ulaştırılması amaçlanmış 1999 yılında Azerbaycan, Gürcistan ve Türkiye arasında Hükümetler Arası Anlaşma imzalanmıştır (Zengin ve Asedov 2009). Uluslararası boru hatları ile edinilen ve/veya yurt içinde üretimi gerçekleştirilen ham petrol, bahsi geçen ulaştırma yöntemlerinin yanında ulusal boru hatları da kullanılarak³⁰ rafinerilere iletilmektedir.

1.4. PİYASA FAALİYETLERİ (DOWNSTREAM)

Alt kademe olarak nitelendirilen piyasa faaliyetleri, ham petrolün rafineride işlenmesinden başlayarak işlenen ürünün nihai tüketiciye teslimine kadar tüm

²⁷ ABD boru hattı ağına ilişkin bilgi, <https://www.extractiveshub.org/topic/view/id/30/chapterId/325> Erişim Tarihi: 31.01.2021.

²⁸ FTC File No. 101-0021, Irving Oil/ExxonMobil (2011).

²⁹ Irak-Türkiye Ham Petrol Boru Hattı'nın Türkiye kısmının sahibi olan BOTAŞ, aynı zamanda boru hattının Türkiye kısmının işletiminden de sorumludur.

³⁰ Ceyhan-Kırıkkale ve Batman-Dörtyol boru hatları.

aşamaları kapsamaktadır (Harraz 2016). Orta ve alt kademeler genellikle üst kademeye göre daha az risk içermektedir çünkü bu pazarlarda yer alan ürün fiyatları genellikle regüle edilmektedir. Daha sonra tartışılacağı üzere bu regülasyonlar sektör üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.

1.4.1. Rafinaj

Petrol rafineri endüstrisi, ham petrolü sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG), benzin, gaz yağı, uçak yakıtı, motorin, fuel-oil ve petrokimya endüstrisi için ham maddeler dâhil olmak üzere 2.500'den fazla rafine ürüne dönüştürmektedir. Rafineri faaliyetleri ham petrolün teslim alınması ile başlamakta, tüm petrol elleçleme-rafinaj işlemlerini içermekte ve rafine ürünlerin sevkiyatına kadar depolama hazırlığı ile sona ermektedir³¹.

Rafineri operasyonları bölgesel anlamda farklılık gösterse de neredeyse tüm rafinerilerde ham petrolün işlenmesi bakımından üç temel yöntem kullanılmaktadır. Malzemelerin uçuculuklarındaki farklılıklara göre ayrılmasını içeren damıtma işlemi, rafinasyon sürecindeki ilk ve en temel adımdır. Çatlatma, ağır molekülleri daha hafif ve daha değerli hidrokarbonlara ayırmayı içermektedir. Dönüştürme ise istenen fiziksel özellikleri elde etmek ve bu kimyasalların piyasa değerini artırmak için hidrokarbonların kimyasal yapısını değiştirmeyi kapsamaktadır (Robinson 2007).

Hem ABD'de hem de dünyada, 2004-2007 yılları arasında başta benzin olmak üzere petrol ürünlerine olan talep hızla artmıştır. Yüksek ham petrol fiyatları ve kâr marjlarının damgasını vurduğu dalgalı bir on yılın ardından, ABD rafinerileri uzun vadede azalan talep ile karşı karşıya kalmıştır (Andrews vd. 2010). Rafineriler ise bu süreçte maliyetlerini düşürerek, kapasite kullanımını azaltarak ve tesisleri kapatarak azalan talebe karşılık vermişlerdir. Aktif olarak faaliyetini sürdüren rafineriler, koklaştırma kapasiteleri³² bakımından oldukça karmaşık yapılarla sahiptir³³. Her rafineri, özel olarak tasarlanmış işleme ekipmanı ile verimli bir

³¹ Rafineri sürecine ilişkin detaylı bilgi için bkz. <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/refining-crude-oil-the-refining-process.php> Erişim Tarihi 06.02.2021.

³² Koklaşma, rafinerinin benzin işleme akışına yönlendirilen daha hafif uçucu petrol fraksiyonlarını uzaklaştıran ciddi bir termal parçalama işlemidir.

³³ Rafineri gelişmişliğinin karmaşıklık seviyesi üzerinden ölçülmesi Nelson Endeksi ile mümkündür. Bir rafinerinin Nelson Endeksi ne kadar yüksekse o rafineri o kadar karmaşıktır ve düşük kaliteli ham petrol işleme veya daha fazla katma değerli ürün üretme kabiliyeti nedeniyle emsallerine göre daha değerli olacaktır (EIA 2012b).

şekilde çalışmak için, belirli nitelikte bir ham petrole bağlıdır (CRS 2019). Zira hafif ham petrol ile ağır ham petrol ikame edilememekte ve koklaştırma kapasitesi olmadan, hafif-tatlı ham petrolü işlemek için tasarlanmış bir rafineri, ağır-ekşi ham petrolü rafine edememektedir³⁴.

AB rafinerilerinin yapısı, kısmen düşük koklaştırma kapasitesi nedeniyle ABD rafinerilerine göre daha az karmaşıktır. AB rafineri endüstrisindeki faaliyetler, ulusal veya bölgesel teşebbüsler tarafından yürütülüyorken³⁵ daha sonra bu pazara OPEC üyelerinin³⁶ ve Rusya gibi ülkelerin alt kademe merkezli ulusal petrol teşebbüsleri dâhil olmuştur³⁷. Son yıllarda, rafine edilmiş ürünlerle olan toplam talep, çoğunlukla akaryakıt talebinin düşmesi nedeniyle istikrarlı bir şekilde azalmaktadır. Nitekim 2009 yılından bu yana, Avrupa’da faaliyet gösteren 100’e yakın rafineriden 19’u kapanmıştır. Aynı zamanda ilgili dönemde yaşanan dizelleşme, hem talepte genel düşüğe hem de yapısal anlamda benzinden motorine kaymaya³⁸ sebep olmuştur (EC 2015). Ayrıca, hava taşımacılığı faaliyetlerindeki önemli artışa paralel olarak jet yakıtı ve gaz yağı tüketimi de son dönemde artmaktadır. Azalan talebe paralel olarak, daha yavaş bir hızda olmak üzere, rafineri üretiminin de azaldığı görülmektedir³⁹.

AB’de yaşanan azalan üretime rağmen Almanya, rafinaj kapasitesi bakımından Avrupa’nın birincisi konumundadır⁴⁰ ancak sektörde yeterli boru hattı altyapısına sahip olunamaması nedeniyle petrol ürünlerinin çoğu yüksek nakliye maliyetleri ile taşınmaktadır. İtalya’nın ise Akdeniz kıyıları boyunca uzanan geniş

³⁴ Söz gelimi Citgo Petroleum Corp. (ABD), Venezuela’da üretilen ağır ham petrol ürününe göre işletilirken Motiva Enterprises LLC. (ABD) Suudi Arabistan ham petrollerine göre işletilmektedir.

³⁵ Almanya’da DEA ve Veba, Belçika’da Petrofina, İtalya’da Agip, İspanya’da Repsol, Avusturya’da OMV, Macaristan’da MOL vb. teşebbüsler örnek verilebilecektir.

³⁶ OPEC ülkeleri başlangıçta ham petrol satış noktalarını güvence altına almak için varlık satın alma yoluna gitseler de hiçbir zaman yeterli kapasiteyi elde edemediklerinden bazıları Avrupa pazarını terk etmeye karar vermiştir. Buna karşın Lukoil gibi Rus menşeli teşebbüsler son zamanlarda Avrupa rafinaj sektörüne girmişlerdir.

³⁷ AB rafinaj sektörüne ilişkin bilgi, <https://www.petder.org.tr/Uploads/Document/907fb9eb-518e-48d6-a496-322902990129.pdf?v-636450636206978182>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

³⁸ Bununla birlikte, 2017’den bu yana dizelleşme eğiliminin tersine döndüğü de gözlemlenmektedir. (PETDER 2019).

³⁹ AB rafinerileri tarafından gerçekleştirilen üretime ilişkin bilgi, https://www.fuelseurope.eu/wp-content/uploads/SR_FuelsEurope-2020.pdf, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

⁴⁰ Almanya rafineri kapasitesi için bkz. <https://www.fuelseurope.eu/wp-content/uploads/FuelsEurope-Statistical-Report-2019-2.pdf>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

yelpazeli rafineri ağı mevcuttur. Almanya'dan sonra rafineri kapasitesi bakımından Avrupa'da ikinci sırada yer alan İtalya, bulunduğu konum itibarıyla ham petrol için önemli bir geçiş merkezi olup rafine edilmiş ürün ithalatı bakımından oldukça değerli bir yer teşkil etmektedir. Fransa ise rafinaj kapasitesi bakımından Avrupa'da dördüncü sırada yer almaktadır (EIA 2016) ve ülkede limanları iç pazara bağlayan ve ürün ithalatını teşvik eden gelişmiş bir boru hattı altyapısı mevcuttur. Yerli rafineriler, bölgeye yeterli petrol ürünü sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır (Bergh vd. 2016). Son olarak Birleşik Krallık, rafineri kapasitesi bakımından Avrupa'da beşinci sırada yer almaktadır. Ülkede bulunan rafinerilerin hepsi kıyıda yer almaktadır ve kapsamlı bir boru hattı altyapısı ile iç pazarı beslemektedir (UKPIA 2018).

Türkiye rafineri sektörünün, orta kademedede oldukça önem arz eden boru hatlarının ulaşabildiği coğrafya bakımından yeterli alana nüfuz edemediği düşünülmektedir. Bu durum sektörde mevcut olan sınırlı kapasite sorunu ile birleştiğinde ise iç pazarın yeteri kadar beslenemediği söylenebilecektir⁴¹. Nitekim EPDK verilerinden görüleceği üzere, Türkiye'de altı adet rafineri lisansı sahibi teşebbüs bulunmaktadır⁴². Hâlihazırda aktif olarak faaliyette bulunan beş adet rafineri olmakla beraber bu rafinerilerin dördü⁴³ TÜPRAŞ bünyesinde yer almaktadır. Öyle ki Türkiye'nin stratejik konumu bakımından elde ettiği avantajın merkezi olan Ceyhan bölgesinde rafineri bulunmayışı, hem iç pazarı besleyecek rafine edilmiş ürün miktarı bakımından hem de Türkiye'nin boru hatları ile edindiği ham petrolü dünya pazarına aktarmadan önce işleyememesi bakımından sorun teşkil eder niteliktedir. Bu durumda Türkiye tarafından dünya pazarına aktarılan ham petrolden alınan geçiş ücreti yerine rafine edilmiş ürün olarak elde edilebilecek olan potansiyel katma değer, Akdeniz kıyıları boyunca güçlü rafineri ağına sahip İtalya ve İspanya gibi ülkelere kaymaktadır (Bal ve Alper 2010).

1.4.2. Dağıtım

Rafineri endüstrisinde işlenen ürünler dağıtım kanalı aracılığı ile pazarlanmaktadır. Dağıtım seviyesinde faaliyet gösteren teşebbüsler (dağıtıcı),

⁴¹ 2020 yılında Türkiye rafinerilerinde yaklaşık 34 milyon ton üretim gerçekleştirilirken Almanya rafinerilerinde gerçekleştirilen üretim 66 milyon tondur.

⁴² 2017 yılında temeli atılan Ersan Rafineri henüz inşaat aşamasındadır.

⁴³ İzmit, İzmir, Kırıkkale ve Batman Rafinerileri.

nihai ürünü üretmemekte/tüketmemekte olup bunun yerine perakendecilere, tüccarlara, endüstriyel, kurumsal ve ticari kullanıcılara satış yapan pazarlama araçları olarak hareket etmektedirler. Sektördeki faaliyetler genellikle dağıtıcılar aracılığı ile gerçekleştiriliyor olsa da dünya çapındaki uygulamalara bakıldığında bu durumun genel geçer bir kural olmadığı söylenebilecektir.

ABD’de dağıtım sistemi, yalnızca dağıtıcı lisansına sahip teşebbüslerden oluşmamakta rafineriler de dağıtım kanalında aktif rol üstlenmektedirler⁴⁴. Temel olarak rafineriden satış üç ana kola ayrılmaktadır. İlk olarak, üretilen petrol ürünü rafineriden ya direkt rafineri ile bütünleşik hâlde bulunan bayiye ya da rafinerinin isim hakkını kullanan üçüncü kişi olan bayilere satış şeklinde gerçekleştirilebilmektedir. İkinci olarak, bütünleşik olmayan rafineriler dağıtım faaliyetinde bulunmadıklarından piyasayı daha iyi bilen dağıtıcıları (*jobber*) aracı olarak kullanabilmektedirler (Günaydın 2012). Son olarak rafineriler direkt olarak süpermarketlere satış gerçekleştirebilmektedirler.

AB’de de ABD’ye benzer şekilde rafineriden doğrudan nihai tüketiciye ürün satışı, sanayi tesislerine toptan satış ve toplu satış⁴⁵ olmak üzere üç ana kanal bulunmaktadır. Dağıtıcılar bağımsız teşebbüsler olabildiği gibi rafinerilerle kısmen veya tamamen bütünleşik durumda da bulunabilmektedirler. Bir rafineri, dağıtıcılar aracılığıyla veya üçüncü bir tarafın dağıtım ağını kullanarak sektörde hareket edebilmektedir. Dağıtım faaliyetinin bir başka örneği de ürünlerin ihale yoluyla satışlarıdır. Yine rafinerilere sahip teşebbüsler ihaleye kendi iştirakleri aracılığıyla katılabilmekte veya alternatif olarak bağımsız bir dağıtıcı ihaleye girebilmektedir. Her iki durumda da, ihaleyi kazanan teşebbüs daha sonra uygun bir yerel rafineriden veya ithalat kanalından ürün temini yapmaktadır (Harraz 2016).

Almanya’da dağıtım faaliyetleri büyük ölçüde, oligopolistik pazar yapısı içinde, dikey bütünleşik yapıda bulunan beş teşebbüs⁴⁶ tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna karşılık bağımsız teşebbüsler yalnızca bölgesel olarak

⁴⁴ ABD’de bulunan rafinerilerin neredeyse tamamına yakınının akaryakıt perakende piyasasında da doğrudan faaliyette bulunduğu görülmektedir (Günaydın 2012).

⁴⁵ Genellikle doğrudan rafineriler veya teşebbüsler tarafından yapılan büyük hacimli satışlardır (Harraz 2016).

⁴⁶ BP (Aral), ConocoPhillips (Jet), ExxonMobil (Esso), SHELL ve TOTAL.

faaliyette bulunmaktadır ve görece düşük pazar payına sahiptir. Bu durum büyük petrol şirketlerine, rakiplerine kıyasla olağanüstü bir pazar avantajı sağlamaktadır. Çünkü bu teşebbüsler, kendi rafineri tesislerine sahiptir ve ülke bütününe yayılmış durumdadır. Ayrıca, daha küçük altyapı imkânına sahip olan bağımsız teşebbüsler akaryakıt ikmal bakımından dikey bütünleşik yapıdaki teşebbüslere bağımlı konumdadır (Bantle vd. 2018). İtalya’da ise yine dikey bütünleşik yapıda bulunan altı petrol şirketinin faal olduğu oligopolistik bir pazar yapısından söz etmek mümkündür. Bağımsız teşebbüslerin pazar payı görece azdır ancak her geçen yıl artmaya devam etmektedir. Fransa’da ise dikey bütünleşik teşebbüslerin hâkimiyeti bağımsız dağıtıcılar tarafından baskılanmaktadır (Torrado ve Escribano 2020). Son olarak İngiltere’deki dağıtım faaliyetleri depolama terminalleri, boru hatları, demir yolu altyapısı ve deniz taşımacılığı ile desteklenmektedir. Rafineri düzeyinde dikey bütünleşme oranı diğer ülkelere göre daha düşük olduğundan bağımsız dağıtıcıların pazardaki payı görece daha yüksektir (OECD 2013).

Türkiye akaryakıt dağıtım sektörü faaliyetlerine bakıldığında, ABD ve AB’de uygulama alanı bulan rafinerilerin doğrudan dağıtım kanalında faaliyette bulunması, Türkiye açısından mümkün değildir.⁴⁷ Dolayısıyla dağıtım faaliyetleri dağıtıcı lisansına sahip teşebbüsler tarafından yerine getirilmektedir. EPDK verilerine bakıldığında⁴⁸ Mayıs 2021 itibarıyla piyasada faaliyette bulunan dağıtıcı lisansı sahibi teşebbüs sayısı 48 olarak görünmekte ve pazar payları açısından bakıldığında ilk 10 teşebbüse ait payların yaklaşık %80-85 bandında seyrettiği tespit edilmektedir (EPDK 2019; EPDK 2021a). PPK’nin 9. maddesinde belirtildiği üzere dağıtıcı lisansına sahip teşebbüslerin yurt dışından akaryakıt temin etme imkânları da bulunmaktadır⁴⁹.

1.4.3. Bayilik

Dağıtım kanalını yurt genelinde verimli kullanabilmek ve daha geniş alanlara yayılabilmek açısından bayilik ağı oldukça önemlidir. Bayilik, sözleşmeler

⁴⁷ PPK 5. madde, rafinerilerin ancak sahip olacağı dağıtım şirketi ile akaryakıt dağıtımını yapabileceğini düzenleme altına almaktadır.

⁴⁸ İlgili veriler elde edilirken EPDK lisans sorgulama ekranından yararlanılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIstatistik/petrolIstatistik.xhtml>, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

⁴⁹ PPK 9. madde: “(...) Dağıtıcılarca yapılacak akaryakıt ithalatı, ilgilinin lisansında yer alan alt başlık kapsamındaki akaryakıtlarla sınırlıdır (...).”

aracılığı ile gerçek veya tüzel kişilere, nihai tüketiciler için akaryakıt satış yetkisinin verilmesi olarak tanımlanabilecektir (Günaydın 2012). Bayilik sözleşmesine taraf olan gerçek veya tüzel kişiler ise dağıtım faaliyetlerini bölgesel ve/veya ülkesel düzeyde farklılaşan düzenlemelere göre gerçekleştirmektedir. Akaryakıt istasyonlarının yönetimi, mülkiyeti ve markalaşması dikey yapıdaki farklılaşma stratejisine göre belirlenmektedir. Bahse konu farklılıklar yatırım modeline göre temelde dört başlıkta incelenebilmektedir: COCO (*Company Owned, Company Operated*), CODO (*Company Owned, Dealer Operated*), DOCO (*Dealer Owned, Company Operated*) ve DODO (*Dealer Owned, Dealer Operated*).

COCO modelinde dağıtıcı mülkiyetinde bulunan istasyon yine dağıtıcı tarafından işletilmektedir. Bu modelin en büyük getirisi kontrol avantajı olup dağıtıcı, istasyon için belirlenecek lokasyonu kendisi seçebilmekte ve kaçak akaryakıt satışının önüne rahatça geçebilmektedir. CODO ise dağıtıcı tarafından mülkiyet hakkı bulunan istasyon üzerinde işletme hakkının bayiye ait olduğu modeldir. Bayilik faaliyetinde bulunmak isteyen gerçek ya da tüzel kişi, istasyonun kurulması için gerekli olan arazi yatırımına katlanmamakta, arazi yatırım bedeli dağıtıcı tarafından üstlenilmektedir (Karauz 2015). DOCO modeli ise bayi mülkiyetinde bulunan arazinin dağıtıcıya kiralanması suretiyle, ilgili arazi üzerinde dağıtıcı tarafından işletme faaliyetinin gerçekleştirilmesini kapsamaktadır. Son olarak DODO modelinde, araziye sahip bulunan bayi ayrıca istasyonu işletme hakkına da sahiptir. Genelde kırsal alanlar için tercih edildiğinden dağıtıcının bu alanlarda bayilik ağı kurma motivasyonunun düşük olduğu söylenebilecektir.

ABD’de marketlerin yaklaşık %80’i aynı zamanda benzin istasyonu olarak hizmet vermekte ve toplam akaryakıt satışının %80’i bu kanal aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.⁵⁰ ABD’de akaryakıt ürünü satan marketlerin yaklaşık yarısı, belirli bir rafinerinin ürününü pazarlayan markalı satış noktaları olsa da, genellikle rafineriye ait değildir. Rafineriden bütünleşik bayilere direkt satış için COCO modelinin kullanıldığı, rafineri tarafından kiralanılan arazi üzerinde bayi aracılığı ile gerçekleştirilecek satışlarda ise CODO veya DODO modellerinin kullanıldığı görülmektedir (Günaydın 2012). AB’de de ABD’ye benzer sektör dinamikleri bulunduğundan, yatırım modelleri benzerdir. Nitekim daha önce belirtildiği üzere

⁵⁰ ABD hakkında sektörel bilgi için bkz. <https://www.cnn.com/2020/03/18/americas-gas-stations-and-convenience-stores-grapple-with-an-uncertain-future.html> Erişim Tarihi: 12.02.2021.

Almanya, İtalya, Fransa ve İngiltere’de dikey bütünleşik teşebbüslerin ağırlıkta olması COCO modelinin yaygın olduğunu göstermektedir. Ancak rafineriler ve bütünleşik yapıda bulunmayan bayiler arasındaki ilişkinin tartışmalı olması, hem bağımsız hem de kiracı konumunda bulunan bayiler nezdinde, rafinerilerle bütünleşik bulunan bayiler lehine ayrımcılık yapılması ve tedarik ilişkilerinde rekabete aykırı sonuçların ortaya çıkması bakımından endişe uyandırmaktadır (OECD 2008). Hem AB’de hem de ABD’de, herhangi bir dağıtıcı ile anlaşma yapmaksızın doğrudan rafineriden veya yurt dışından ithal ettikleri akaryakıtı nihai kullanıcıya pazarlayabilen ve beyaz bayraklı olarak nitelendirilen bağımsız istasyonlar da bulunmaktadır.

ABD ve AB’deki yatırım modellerinin aksine Türkiye’de yaygın olan modelin DODO modeli olduğu görülmektedir⁵¹. PPK’nin 7. maddesinde⁵² dağıtıcıların kendi nam ve hesabına işletecekleri istasyonlara, satış miktarıyla ilişkili olarak bir sınırlama getirilmiştir (Karauz 2015). İlgili maddeye göre, dağıtıcının kendi işlettiği istasyonlar aracılığı ile yaptığı satışlar, toplam yurt içi pazar payının %15’inden fazla olamayacaktır. Dolayısıyla mevcut düzenlemenin, Türkiye özelinde COCO ve/veya CODO modellerinin gelişmesi önünde engel teşkil ettiği ileri sürülebilecektir. Bayi seviyesine kadar dikey bütünleşik yapının önünde hukuki bir engel bulunmamakla birlikte ilgili düzenlemenin, dağıtıcı ve bayi arasında dikey bütünleşik bir yapının ortaya çıkmasını önlemeyi amaçladığı söylenebilecektir. Sınırlandırmanın amacı rekabeti engelleyici faktörlerin önüne geçmek olsa da, yatırım modellerinin işlerliğini kısıtlamak sektörde hareket etme alanını daraltmaktadır (Günaydın 2012). Bu düzenleme ile bayilerin korunmak istendiği ve böylece ilgili pazarın bayi odaklı bir yapıya büründüğü söylenebilecektir (Karauz 2015). EPDK verilerine bakıldığında⁵³ sektörde faaliyette bulunan tüm dağıtıcıların, yurt genelinde sahip oldukları bayi sayısı toplamı 13.081’dir. 17.05.2021 tarihinde erişilen verilere göre, sektördeki en büyük 10 dağıtıcının sahip olduğu bayilik ağının, toplam bayi sayısına oranı ise %70 civarında seyretmektedir.

⁵¹ Dağıtıcı-bayi ilişkisinde yer alan ve rekabet etmeme yükümlülüğü kapsamında bulunan intifa hakları, bu çalışmanın konusunu oluşturmadığından ayrıntılarına değinilmeyecektir.

⁵² PPK 7. madde: “Dağıtıcıların kendi işlettiği istasyonlar aracılığı ile yaptığı satış, dağıtıcının toplam yurt içi pazar payının yüzde onbeşinden fazla olamaz.”

⁵³ İlgili veriler elde edilirken EPDK lisans sorgulama ekranından yararlanılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIstatistik/petrolIstatistik.xhtml>, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

Sonuç olarak ülkeler bakımından farklılaşan sektör yapıları söz konusu olmakla beraber bu farklılığın arka planı, fiyatlandırma üzerindeki etkileri ve iç piyasada ne gibi rekabetçi/rekabet karşıtı etkilerinin olduğu bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

BÖLÜM 2

AKARYAKIT SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME VE FİYATLANDIRMA: FARKLI ÜLKE UYGULAMALARINA VE TÜRKİYE'YE BAKIŞ

Serbestleşmenin genel amaçlarından biri, rekabetçi ortamın oluşturularak verimliliğin artırılması ve dolayısıyla daha düşük maliyetler ile fiyatlara erişim imkânının sağlanmasıdır. Bu imkân, gittikçe küreselleşen bir pazarda, teşebbüslerin rekabet etme güçlerini artırmakta, tüm tüketiciler bakımından ihtiyaçların daha verimli karşılanmasını olanaklı kılmakta ve tüketicilerin ucuz enerji türlerinden yararlanmalarını sağlamaktadır (Karaaslan ve Tuncer 2010).

Petrol endüstrisi açısından serbestleşme öncesi döneme bakıldığında Latin Amerika, Kuzey Afrika ve Orta Doğu'da bulunan geniş petrol rezervlerinin, başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkeler için ucuz ham madde açısından önemli olduğu söylenebilecektir. Mevcut rezervlerini kullanma kapasitesi bakımından teknoloji, bilgi ve sermaye eksikliği yaşayan bu ülkeler, gelişmiş ülkelerin “*Seven Sisters*”⁵⁴ adıyla anılan ve uluslararası petrol sektörünü hâkimiyeti altına alan yedi büyük teşebbüs tarafından, belirli bir miktar karşılığında rezervlerinin çıkarılıp işlenmesine izin vermişlerdir (Rybczynski 1976). Ancak 1950'lere gelindiğinde -Venezuela ve Suudi Arabistan başta olmak üzere- Latin Amerika, Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri, petrol rezervlerinin ulusallaştırılmasını ve fiyat oluşumunun gözden geçirilmesini talep etmeye başlamıştır. Bu yaklaşım 1960'larda OPEC'in kurulması üzerinde etkili olmuştur ve uluslararası teşebbüslerin üretim ve

⁵⁴ *Seven Sisters* olarak anılan teşebbüsler ve menşe ülkeleri: Anglo-Persian Oil Company (Birleşik Krallık), Gulf Oil (ABD), Royal Dutch Shell (Hollanda/Birleşik Krallık), Standard Oil Company of California (ABD), Standard Oil Company of New Jersey (ABD), Standard Oil Company of New York (ABD), Texaco (ABD).

fıyatlandırma üzerindeki etkisi böylece kırılmaya başlanmıştır. Daha sonraki dönemde ABD'nin Bretton-Woods Sistemi'ni terk etmesi sonucu OPEC ülkelerinin kazancının düşmesi ve Arap-İsrail savaşlarında ABD'nin İsrail'i desteklemesi gibi sebeplerden ötürü, İsrail müttefiki olan ülkeler 1973 yılında OPEC üyelerinin ambargosu ile karşı karşıya kalmıştır (Örki 2019).

1973-1974 yıllarını kapsayan petrol krizi sonrası ülkeler ciddi bir ekonomik buhran içine girerek devlet müdahalesi ile desteklenen ekonomi modellerini sorgulamaya başlamıştır (Konat ve Yıldız 2020). 1980 sonrası gelişen neoliberal politikalar ile geleneksel kamusal yaklaşım yerini kamu mal ve hizmetlerinin sunumuna yönelik piyasa odaklı bir yaklaşıma bırakmıştır. Genel olarak ülkeler kamu gelirin artırılması, özelleştirilen endüstri veya teşebbüs için yatırım sermayesinin artırılması, hükümetin ekonomideki rolünün azaltılması, verimliliği ve sektörün rekabet edebilirliğini artırma amaçları ile özelleştirmeleri teşvik etmişlerdir (Baysal 2016). Buna ek olarak OPEC üyesi ülkeler ile olan çıkar çatışmaları, istikrarsız hükümet rejimleri, özelleştirmelerin OPEC ile Orta Doğu'ya bel bağlamaktan kaçınmak için gerekli bir araç olduğu ve OPEC dışı üreticilerle ilişkileri kuvvetlendirme gibi konular petrol endüstrisinde serbestleşme politikalarının uygulamaya konulmasında etkili olmuştur (Rhea 2020). Dolayısıyla bu bölümde, serbestleşme süreçlerine neden olan faktörlere ve bu süreçlerin ülke bazında neler getirdiğine değinildikten sonra Türkiye bakımından serbestleşme süreci ele alınıp fiyat oluşumuna etki eden unsurlar analiz edilecektir. Ardından Türkiye bakımından ilgili sektörün dinamikleri incelenecek ve sektördeki rekabetçi endişeler tartışılacaktır.

2.1. SERBESTLEŞME SÜREÇLERİ

Birçok ülke tarafından edinilen tarihsel tecrübeler sonucunda, kamu mülkiyetinde bulunan ve enerji sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler özelleştirme kapsamına alınmıştır⁵⁵. Şüphesiz bu yaklaşım petrol endüstrisinde de karşılık bulmuş ve sanayileşmiş ülkelerde bulunan dünyanın en büyük teşebbüslerinden bazıları özelleştirilmiştir (EIA 1996).

⁵⁵ Enerji sektörünü de kapsayacak şekilde, 1988 ve 1993 yılları arası 95'ten fazla ülkede, yaklaşık 2.700 kamu iktisadi teşebbüsü kamu mülkiyetinden çıkarak özel mülkiyete devredilmiştir (EIA 1996).

OPEC karşısında petrol sektöründeki hâkimiyetinin gerilemesi sonucu ABD, yabancı petrole artan bağımlılığı ile yüzleşmek zorunda kalmıştır. 1974 yılında ABD ve OECD üye ülkeleri arasında gerçekleştirilen Washington Enerji Konferansı'nda enerji tasarrufu, Arap kaynaklı olmayan petrol arzının artırılması, alternatif enerji kaynaklarının geliştirilmesi ve yeni uluslararası enerji politikalarının oluşturulması konuları tartışılarak bu bağımlılığın azaltılması yoluna gidilmiştir (Brew 2019). Böylece enerji tüketimi enerji üretiminden fazla olan ülkelerin de uygulamaya konulacak politikaları koordine edebileceği, verileri toplayabileceği ve küresel petrol rezervlerini takip edebileceği bir organizasyon olan Uluslararası Enerji Ajansı'nın (IEA) kurulması kararlaştırılmıştır.

1996 yılında, *U.S. Energy Information Administration* (EIA) tarafından yayımlanan *Enerji Piyasalarının Özelleştirilmesi ve Küreselleşmesi* adlı raporda⁵⁶ Latin Amerika'da -rezervlerin ulusallaştırılması sonucu- kamu mülkiyetinde bulunan teşebbüslerin özelleştirilmesine yönelik ilk çalışma yapılmıştır. Latin Amerika ülkelerinin çoğunda petrol sektörü modası geçmiş teknoloji, yetersiz yatırım düzeyi ve kalitesiz hizmet sunumuyla karakterize edildiğinden kamu mülkiyetinde bulunan teşebbüsler dış sermayeyi çekme kabiliyetini büyük ölçüde kaybetmiştir. İlgili raporda belirtildiği üzere yapılacak devlet yardımları ile sektörü canlandırma fikri, teşebbüsleri özelleştirme kapsamına alma konusunda oldukça ikna edici olmuştur. Böylece Latin Amerika, ABD menşeli teşebbüsler için hızla büyüyen keşif faaliyetlerinin olduğu bir bölge hâline gelmiştir.

OECD ülkelerine bakıldığında BP (Birleşik Krallık), Elf Aquitaine (Fransa), TOTAL (Fransa), ENI (İtalya), Petro Canada (Kanada), Statoil (Norveç) ve REPSOL (İspanya) gibi küresel devlerin tümü, 1990'lı yıllarda kamu mülkiyetinden çıkıp önemli ölçüde özel mülkiyete geçiş yapmışlardır. Özelleştirme süreçleri milyarlarca dolarlık yeni yatırımlara yol açmış ve mevcut petrol rezervlerini genişletmiştir (EIA 1996). Bu teşebbüsler, coğrafi sınırlarının ötesinde yabancı iş kollarına sahip olmakla beraber özelleştirmelerin yarattığı yatırım fırsatlarına dünyanın en aktif teşebbüsleri olarak karşılık vermişlerdir. Öyle ki, Almanya akaryakıt sektörü kamu hâkimiyeti bulunmaksızın tamamen serbestleştirilmiştir (Torrado ve Escibano 2020) ve bugün dünyadaki en büyük

⁵⁶ İlgili raporda yalnızca büyük ABD merkezli teşebbüsler değil, aynı zamanda birçok yabancı teşebbüs de incelenmektedir.

rafinerileri bünyesinde barındırmaktadır. Fransa’da ise akaryakıt sektörü, 1990’ların sonunda TOTAL hisselerinde kamu hâkimiyetinin sonlandırılmasından bu yana serbest piyasa dinamiklerine göre işlemektedir. Çoğu yabancı kökenli olmak üzere birçok teşebbüs Fransız rafine, dağıtım ve perakende kademelerinde aktif rol üstlenmektedir (OECD 2020).

Dünya genelinde enerji sektöründe esen özelleştirme rüzgârı, Türkiye’ye 1990’lı yıllarda ulaşmış ve o yıllarda başlatılan enerji sektörü dönüşüm süreci, 2001 yılında hareketlenerek ilerlemeye devam etmiştir. Bu hareketlenmenin altında, dünyanın gelişmiş ekonomilerinde yaşanan kriz ve durağanlık sebebiyle gelişmekte olan ülkelerin kayda değer bir yatırım pazarı hâline gelmesi yatmaktadır. Sektörü hareketlendiren bir diğer gelişme ise Türkiye’nin hızlı büyümesi ile artan enerji ihtiyacıdır (YASED 2019). Uluslararası yatırımcılar için cazip bir pazar hâline gelen Türkiye’de yatırımların ülkeye çekilmesi, enerji talebinin karşılanması ve arz güvenliği açısından oldukça önemsenmiştir.

Petrol endüstrisi özelinde ise ilk olarak PO’nun özelleştirilmesi ile akaryakıt dağıtım faaliyetleri büyük oranda özel sektörün kontrolüne geçmiştir⁵⁷. 1984 yılına kadar TPAO’nun iştiraki olan PO, 1990 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın (ÖİB) iştiraki konumuna gelmiştir. 1999 yılına kadar PO sermayesinin %7’si İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nda halka açılmıştır. 2000 yılında ÖİB, PO’nun %51 oranındaki hissesini Türkiye İş Bankası-Doğan Holding Konsorsiyumu’na devretme kararı almıştır. Bunun ardından 2002 yılında ÖİB, PO’nun %17 hissesini daha halka arz etmiş ve aynı yıl PO’nun kalan %26 oranındaki hissesi de Türkiye İş Bankası-Doğan Holding Konsorsiyumu’na devredilmiştir (Oğuz 2006).

PO’nun ardından TÜPRAŞ özelleştirmesi ile mevcut bütünleşik yapının kırılması hedeflenmiş ve rekabetçi bir piyasa yapısı öngörülmüştür. 24 Ağustos 1961 tarihinde TPAO ve ABD’de yerleşik bulunan California Texas Oil Corp. (CALTEX) ortaklığında kurulan İstanbul Petrol Rafinerileri A.Ş. (İPRAŞ), 1972 yılında CALTEX tarafından elde tutulan %49 hissenin de TPAO’ya devri ile 1983’e kadar TPAO bünyesinde faaliyet göstermiştir. 16 Kasım 1983 tarihinde İPRAŞ tümüyle TÜPRAŞ’a devredilmiş, 1984 yılında TÜPRAŞ, TPAO’ya

⁵⁷ 08.03.2000 tarihli ve 00-10/105-51 sayılı Kurul Kararı.

bağlanmış ve böylece Batman, İzmit, İzmir ve Kırıkkale rafinerileri olmak üzere dört kamu rafinerisini bünyesinde toplayarak ulusal bir teşebbüs hâline gelmiştir⁵⁸. 2005'e kadar %65 oranındaki hissesi kamuya ait olan TÜPRAŞ hisselerinin özelleştirme yoluyla devredilmesi işlemine izin verilmesi talebi ile Kuruma da başvuru yapılmıştır⁵⁹.

Son olarak 2003 yılında yayımlanan PPK ile öngörülen bu rekabetçi yapının sürdürülebilir olması hedeflenerek lisanslar, hak ve yükümlülükler geniş bir çerçevede yorumlanmış ve fiyatlandırma bakımından uygulanacak yöntem değiştirilmiştir. Böylece sektöre giriş yapan dağıtıcı sayısının artacağı öngörülmüş ve rekabetçi bir piyasa ortamı oluşturulmak istenmiştir (YASED 2019).

2.2. FİYATLANDIRMA

2.2.1. Ham Petrol Fiyatının Oluşumu

Ham petrol sadece enerji kaynağı olmakla kalmayıp aynı zamanda dünyada en çok ticareti yapılan emtialardan biri konumuna gelmiştir. Bu anlamda petrol, küresel ekonominin itici güçlerinden biridir ve petrol fiyatlarındaki dalgalanmalar ekonomik büyüme ve refah üzerinde de oldukça etkilidir. Serbestleşme sonrası dönemde dünya ekonomisinin küreselleşmesi ve enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesiyle birlikte fiyatlar üzerindeki OPEC etkisi de nispeten azalmıştır (Bayraç 2019). Düşük petrol fiyatları, ham petrol ithalatçısı ülkelerin ekonomileri için faydalı olabileceği gibi ham petrol ihraç eden ülkelerin ekonomilerini de ciddi şekilde sarsabilecektir (Sayed 2016).

Ham petrol fiyatlarını etkileyen birçok değişken bulunmakla birlikte bunlardan en görünür olanı arz ve taleptir. Petrol fiyatları uzun vadede -nihai olarak- arz ve talep tarafından belirlenirken kısa vadeli dalgalanmalar, spekülasyonlar gibi petrol piyasalarının istikrarsızlığını artıran ekonomik ve finansal sebepler de fiyatlar üzerinde etki doğurabilmektedir (Peng vd. 2020). Süreç içinde ham petrol emtia piyasasının sürekli gelişimi ile fiyat oluşum mekanizması da köklü değişikliklere

⁵⁸ TMMOB, Mühendis ve Makina Dergisi, TÜPRAŞ Başlıklı Yazı, Cilt:48, http://www1.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/f2268bd1d3d3eba_ek.pdf?dergi=102, Erişim Tarihi: 13.02.2021.

⁵⁹ 23.10.2002 tarihli ve 4625 sayılı ön bildirimde, 1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'in 4. maddesi uyarınca Rekabet Kurulu'nun görüşü talep edilmiştir.

uğramıştır. Bu nedenle, ham petrol fiyatlarındaki dalgalanma artık basit bir arz ve talep değişiminden kaynaklanmamakta, arz ve talep yapısında değişikliklere yol açan faktörlerin yanı sıra yedek üretim kapasitesi, gelişmekte olan piyasalardaki petrol talebi, ABD kaya petrolünün gelişimi, rafineri kapasiteleri ve küresel karbon emisyonlarını kontrol etmek için geliştirilen enerji politikaları gibi değişkenler de fiyatlandırma üzerinde rol oynamaktadır. Petrol piyasalarının finansallaşması, piyasaların daha hızlı tepki vermesine sebep olmaktadır ve bu dinamik yapı öngörülebilir fiyatların oluşmasını da olanaksız kılmaktadır (Ertekin 2018).

Ham petrol homojen bir emtia olmadığından ticari değerini belirleme noktasında öncelikle API değeri dikkate alınmaktadır (Fattouh 2011). Buna ek olarak, sayıca fazla petrol türü olduğundan ve her biri farklı ürünlere dönüşebildiğinden petrol için belirli bir piyasa fiyatı bulunmamakta, finans piyasalarında *Western Texas Intermediate* (WTI), Brent ve Umman petrolerine göre gösterge fiyatlar oluşmaktadır. WTI'nın çıkarım maliyeti Brent petrole göre daha fazla olmakla beraber motorin ve benzin üretimi bakımından talebi yüksektir. Yüksek fiyatla pazarlanabilen benzin ve motorinin hafif-tatlı ham petrol kullanılarak kolay ve ucuza üretilmesi, hafif-tatlı ham petrole olan talebi artırdığından bu petrol türü daha yüksek fiyat düzeyinden işlem görmektedir (Gyagri vd. 2017).

Yerli ham petrol fiyatının oluşumu bakımından PPK'de öngörülen düzenlemeye göre⁶⁰ üretilen ham petrole emsal olarak 26 API değerinin kullanıldığı ve daha yüksek/düşük API değerine ulaşılması durumunda fiyatın ona göre ayarlandığı görülmektedir. API ayarlaması üzerine nakliye eklenerek bulunan fiyata, *Worldscale*'de⁶¹ ilan edilen nominal navlun baz alınarak sigorta ve primler eklenmektedir. Son olarak ithalatta alınan gümrük vergilerinin de bu fiyata ilave edilmesiyle yerli ham petrol fiyatına ulaşıldığı belirtilmektedir (Ertekin 2018). Bundan sonraki aşama ise ürünün iç piyasada satış fiyatının oluşumunu kapsamaktadır.

2.2.2. Rafineri Fiyatının Oluşumu

Ham petrol iç pazara girerken oluşan tedarik maliyeti rafinerinin coğrafi konumu, her ülkenin çevresel gerekliliklerine bağlı olarak temin ettiği ham

⁶⁰ PPK 10. madde.

⁶¹ *Worldscale*, petrol tankerleri vb. için navlun oranlarını hesaplamada kullanılan sistemdir.

petrol türü, ülkeler arası politik ilişkiler ve referans olarak kullanılan uluslararası fiyatlar (Brent veya WTI) bakımından değişiklik arz etmektedir (OECD 2013). Bu doğrultuda, dış ticarete yaygın olarak kullanılan *Free on Board* (FOB) ve *Cost, Insurance and Freight* (CIF) olarak bilinen iki teslim türüne göre rafineri fiyatları oluşmaktadır. Rafine ürünlerin teslimat fiyatları sözleşmeler için temel oluşturduğundan, bu teslim şekillerinden hangisinin tercih edildiğinin perakende satış fiyatları üzerinde potansiyel olarak etkisinin olacağı söylenebilecektir.

Alıcılar, ham petrol veya rafine edilmiş ürünleri FOB fiyatından satın alırken nakliye masraflarını kendileri karşılamak durumundadır. CIF fiyatlarına ise nakliye masrafları da dâhildir. Ayrıca, FOB fiyatları oluşurken yükleme tarihi, CIF fiyatları oluşurken ise boşaltma tarihi esas alındığından iki teslim türü zamanlama açısından da farklılaşmaktadır⁶². Genel olarak uygulamaya bakıldığında, ham petrol FOB fiyatından alınıp satılırken rafine ürünler CIF fiyatından alınıp satılmaktadır (ECS 2011).

Değişiklik gösteren rafineri maliyetleri, marjların belirlenmesi üzerinde oldukça etkilidir. Rafineri marjı, önemli bir parametredir ve hesaplanması için birkaç yol bulunmasına rağmen genel olarak petrol ürünlerinin rafineriden çıktıkları andaki değerleri ile rafineriye giren ham petrolün değeri arasındaki fark olarak hesaplanmaktadır (Larraz 2017). Her rafinerinin farklı bir ürün yelpazesi ile arz ve talep dengesi olduğundan benzin ve motorin bakımından rafineri marjları çok değişken olabilmektedir. Örneğin Avrupa’da, Kuzey Batı Avrupa’daki (NWE) veya Akdeniz’deki (MED) rafinerilerle gerçekleştirilen işlemler için *Platts*⁶³ tarafından günlük olarak yayımlanan fiyatlar, rafineri çıkış fiyatları için referans alınmaktadır (OECD 2013).

Öte yandan rafineri fiyatlandırması için temelde, mahsus (*ad-hoc*) fiyatlandırma, formül temelli fiyatlandırma ve serbest fiyatlandırma olarak üç yöntemin kullanıldığı söylenebilecektir (Hayaloğlu 2009). Mahsus fiyatlandırma, yeterli seviyede üretim ve rafineri kapasitesinin olduğu Çin gibi ülkelerde, tüketicilerin korunması amacıyla kullanılan bir yöntem olmakla beraber ürünlerin

⁶² Tanker taşımacılığı birkaç gün ile birkaç hafta arasında sürdüğünden aradaki farkın kayda değer olacağı söylenebilecektir.

⁶³ *Platts* bir fiyat raporlama ajansıdır. *Platts*’ın yanı sıra diğer raporlama ajansları arasında Argus Media, Asia Petroleum Price Index (APPI) ve ICIS London Oil Report bulunmaktadır.

yurt içi satış fiyatı alış maliyetine çok yakın bir düzeyde, düzensiz aralıklarla ve genelde uzun dönemli olarak oluşmaktadır. Formül temelli fiyatlandırmada, esas alınacak olan yöntem ve süreler mevzuatta belirtilmektedir ve bir kamu kuruluşu fiyat dalgalanmalarının izlenmesi ile görevlendirilmektedir. Serbest fiyatlandırmanın uygulandığı OECD ülkelerinde, fiyat oluşumu konusunda piyasa oyuncuları serbest bırakılmaktadır ve devletin rolü sadece vergilerin belirlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Bayraç 2019).

Rafineri fiyat oluşumunda formül temelli fiyatlandırmanın esas alındığı Türkiye’de, 2005 yılı öncesi⁶⁴ dönemde uygulanan OFM’ye göre, uluslararası petrol fiyatları ve döviz kuru dikkate alınarak bir tavan fiyat oluşturulması benimsenmiştir. Bu durumda son yedi günlük ortalama fiyatın, tavan fiyattan (\pm) %3 farklılık göstermesi durumunda tavan fiyat yeniden belirlenecektir. Kâr marjları da petrol ürünlerinin fiyatları ne kadar değişirse değişsin maktu tutarlara bağlanmıştır. Ancak bu kâr marjının dağıtıcı ve bayi arasındaki dağılımı piyasa koşullarına bırakılmıştır. 2005 yılı sonrası PPK ile uygulamaya konulan yeni fiyatlandırma mekanizmasıyla ise petrol ürünü fiyatlarının rafinaj ve dağıtım aşamasında faaliyet gösteren teşebbüsler tarafından serbestçe belirlenmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda rafineri fiyatlarında “en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu”nun (CIF MED) dikkate alınacağı, Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ve EPDK gelir payının⁶⁵ eklenmesi ile oluşturulan Katma Değer Vergisi (KDV) hariç rafineri tavan satış fiyatının EPDK’ye bildirileceği PPK’nin 10. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak Kurum tarafından yayımlanmış olan 2008 tarihli Akaryakıt Sektör Raporu’nda yeni fiyatlandırma mekanizması incelenmiş olup 2005 yılı sonrasında da esasen OFM benzeri bir sistemin uygulanmaya devam edildiği tespiti yapılmıştır⁶⁶.

Rafineri fiyatlaması bakımından değinilmesi gereken bir diğer husus da 2018 yılında⁶⁷ uygulamaya konulan ve döviz kurundaki hareketlilik nedeniyle

⁶⁴ 01.07.1998 tarihli ve 98/11319 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiştir. Bu sistemde CIF fiyatlarının basit ortalamasının, CIF fiyatın oluşmaması durumunda FOB fiyatlarına navlun ve sigorta eklenerek oluşan CIF fiyatları ortalamasının fiyat tespitinde son beş gün, fiyat değişiminde ise son yedi gün ortalamaları esas alınmaktadır.

⁶⁵ Ulusal stok tutma yükümlülüğü kapsamında katlanılan ek maliyettir.

⁶⁶ Farklılık arz eden nokta, fiyat tespitinde daha önce uygulama alanı bulan yedi günlük ortalamaların yeni fiyatlandırma sisteminde en fazla beş gün olarak uygulanmasıdır.

⁶⁷ 14.05.2018 tarihli ve 2018/11818 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulamaya konulmuştur.

fiyat değişiminin sıklığını önlemek için akaryakıt fiyatlarındaki artış/azalışların ÖTV'den otomatik bir şekilde karşılanmasını öngören Eşel Mobil Sistemi'dir⁶⁸. Pompa satış fiyatının⁶⁹ (PSF) sabit kalmasını sağlamaya yönelik olarak oluşan fiyat farkı rafineri çıkışında ÖTV'den karşılanmaktadır. Örneğin benzin/motorin fiyatı 20 krş arttığında, benzin/motorin ürünü içerisindeki ÖTV miktarı 20 krş indirilmek suretiyle benzin/motorin perakende satış fiyatı sabit tutulmaktadır⁷⁰.

2.2.3. Dağıtıcı ve Bayi Fiyatlarının Oluşumu

Dağıtım ve bayi kanalındaki fiyat oluşumu, daha önce bahsedilen dikey bütünleşik yapı, bağımsız dağıtıcı ve bayilik sistemi, market kanalıyla satış ve münhasır uygulamalar ekseninde farklılaşmaktadır. Dikey bütünleşik yapıda fiyatlar, hem doğrudan rafineriler/dağıtıcılar tarafından işletilen hem de acente aracılığıyla işletilen istasyonlarda rafineriler ya da dağıtıcılar tarafından belirlenebilmektedir. Dağıtıcıların markaları altında faaliyet gösteren bayiler ise ticari riskleri kendileri üstlendiğinden fiyatlarını kendileri belirlemektedir ancak bu bayiler de fiyatlama davranışı konusunda rafinerilerden etkilenebilmektedir (OECD 2013). Bağımsız dağıtıcılar ise alternatif kaynaklardan temin ettikleri akaryakıt ürünlerini, bağımsız bayilere ödemeye razı oldukları fiyattan ulaştırmayı taahhüt etmektedirler. Ancak bu dağıtıcıların ithalat kanallarına⁷¹ erişimleri kolay olmadığına az sayıda alternatif tedarik kaynağına sahip oldukları için pazarlık güçlerinin de kısıtlı olacağı söylenebilecektir. Süpermarketler ise akaryakıt satışının temel faaliyet konuları olmaması ve müşterileri mağazalarına çekebilmek için akaryakıt satışlarını bir araç olarak kullanmaları bakımından bağımsız perakendecilerden farklılaşmaktadır (OECD 2013).

Ham petrol fiyatları, benzin ve motorin fiyatlarının temel belirleyicisi olarak kabul edilse de PSF'deki değişiklikler yalnızca ham petrol fiyatlarındaki

⁶⁸ Eşel mobil kelimesi, Fransızca "échelle mobile" (hareketli ölçek) teriminin Türkçeye uyarlanmış hâlidir. Fiyat veya ücret belirlenmesinde hareketli bir ölçeğin kullanılmasını ifade etmektedir.

⁶⁹ Bayi fiyatı, perakende satış fiyatı ve PSF aynı anlama gelecek şekilde kullanılmıştır.

⁷⁰ Nitekim konuyla ilgili olarak, Enerji Petrol Gaz İkmal İstasyonları İşveren Sendikası tarafından "06.05.2021 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere; benzinde 30 krş/lt, motorinde 14 krş/lt fiyat artışı gerçekleşmiş olup bu artış mevcut uygulama olan Eşel Mobil Sistemi gereği ÖTV'den karşılandığından pompa fiyatlarına yansımayacaktır." açıklaması yapılmıştır. İlgili haber için bkz. <https://www.petroturk.com/akaryakit/akaryakit-urunlerinde-otv-duzenlemesi-23>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

⁷¹ Boru hatları veya depolama tesisleri gibi kanallar kastedilmektedir.

değişikliklerden kaynaklanmamakta; ulusal stok bulundurma yükümlülüğü⁷², rafineriler tarafından referans alınan fiyatlar, döviz kuru, talep artışı ve doğal afetler gibi diğer faktörler de bu değişiklik üzerinde rol oynamaktadır. Öte yandan PSF'nin büyük bir kısmını oluşturan bileşen vergilerdir ve ülkeler arası PSF farklılaşmasının temel sebebini oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda benzin ve motorin ürünleri özelinde Türkiye ve AB ülkeleri bakımından vergili/vergisiz fiyatların karşılaştırmasına yer verilmektedir:

Tablo-1: Türkiye ve AB Ülkeleri Bakımından Benzin ve Motorin Fiyat Karşılaştırması

Ülkeler	Vergisiz Fiyatlar (TL/LT)		Vergili Fiyatlar (TL/LT)		Vergi Oranı (%)	
	Benzin	Motorin	Benzin	Motorin	Benzin	Motorin
Almanya	4,72	5,08	12,62	11,08	62,65	54,18
İtalya	4,25	4,31	13,18	12,04	67,78	64,21
Fransa	4,36	4,29	12,70	11,73	65,67	63,42
AB 27 Ortalama	4,46	4,67	12,04	10,87	62,99	57,01
Türkiye	3,71	3,72	7,19	6,58	48,36	43,52

Kaynak: EPDK (2021b).

Tablo-1'deki vergiden arındırılmış fiyatlar incelendiğinde 2021 Şubat itibarıyla en düşük benzin ve motorin fiyatının Türkiye'de olduğu görülmektedir. Öyle ki bu rakamlar AB 27 ortalamasının da altında seyretmektedir. Vergiden arındırılmış fiyatların ürün fiyatı, toptancı marjı, dağıtıcı ve bayi marjını (entegre marj⁷³) içerdiği göz önüne alındığında Türkiye bakımından marjların referans alınan ülkelere göre düşük seyrettiği söylenebilecektir. Oysa 2018 yılına kadar, tabloda belirtilen rakamların tam tersi bir durum yaşandığından da bahsetmek

⁷² Yaşanan arz şoklarına karşı alınan bir önlem olarak, her bir IEA ülkesi, en az 90 günlük net petrol ithalatına eşdeğer acil durum petrol stoku bulundurma yükümlülüğü altındadır. Aynı şekilde PPK'nin 16. maddesinde "Piyasada sürekliliğin sağlanması, kriz veya olağanüstü hallerde risklerin önlenmesi ve uluslararası anlaşmalar gereği olağanüstü hâl petrol stokları ile ilgili yükümlülüklerin ifası amaçlarıyla bir önceki yıl günlük ortalama kullanımının içindeki net ithalatın en az doksan günlük miktarı kadar petrol stoğu tutulur." düzenlemesi mevcuttur.

⁷³ Perakende satış noktasına ürün taşındığında ortaya çıkan nakliye ve depolama maliyetlerinin yanı sıra perakende satış noktasının işletme maliyetlerini ve kârını da kapsamaktadır.

gerekmektedir. Öyle ki 2016 yılındaki vergisiz fiyatlar incelendiğinde, benzin ve motorin ürünleri bakımından, Türkiye’deki vergiden arındırılmış PSF’lerin Almanya, İtalya, Fransa, Birleşik Krallık ve AB 28 ortalamasının üzerinde seyrettiği görülmektedir⁷⁴. 2018 yılında yaşanan bu değişikliğin, sektörde faaliyette bulunan teşebbüsler tarafından “en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu” dikkate alınarak oluşturulan fiyatlara, ilgili dönemde yaşanan kur artışlarının yansıtılmamasından kaynaklı olabileceği çıkarımı yapılabilecektir.

Yukarıda da açıklandığı üzere PSF belli aşamalardan geçerek belirlenmektedir. Türkiye’de CIF MED piyasası izlenerek fiyat değişim farkında gümrüksüz rafineri tavan satış fiyatı oluşmaktadır. Oluşan bu fiyata ÖTV ve EPDK gelir payının eklenmesi ile KDV hariç rafineri satış fiyatı hesaplanmaktadır. Rafineriden çıkan ürünler dağıtıcı tarafından teslim alınırken ilgili dağıtıcı hem kendi marjını hem de ürün servis ücretini rafineri satış fiyatına ekleyerek -tüm depolar için- depo satış fiyatını oluşturmaktadır. Dağıtıcı tarafından, depo satış fiyatı üzerine bayinin masrafları ve bulunduğu bölgenin nakliye ücretlerinin de eklenmesiyle, tavsiye edilen PSF oluşturulmaktadır ve bu fiyatlar il/ilçe/istasyon bazında bayilere bildirilmektedir⁷⁵. Bayiler, kural olarak tavsiye edilen PSF’yi uygulamakta veya bulunduğu bölgenin rekabet koşullarına göre PSF’yi belirlemekte serbest olmaktadır. Nitekim ürün bazında fiyat oluşumuna aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo-2: Benzin ve Motorin Türleri Fiyat Oluşumu (TL/lt)

Ürün	Ürün Fiyatı	Toptancı Marjı	Gelir Payı	Entegre Marj	Toplam Vergi	PSF
KB 95	3,054	0,104	0,00526	0,818	3,223	7,204
KB 95 (Diğer)	3,054	0,104	0,00526	0,855	3,230	7,248
Motorin	3,050	0,029	0,00526	0,836	2,675	6,596
Motorin (Diğer)	3,050	0,029	0,00526	0,869	2,681	6,635

Kaynak: EPDK (2021b).

⁷⁴ EPDK Petrol ve LPG Piyasası Fiyatlandırma Raporu, Aralık 2016.

⁷⁵ Entegre marjlar EPDK tarafından referans ülke olarak kabul edilen Almanya, İtalya, Fransa ve İngiltere’deki marj seviyeleri izlenmek suretiyle belirlenmektedir.

Tablo-2’den de görüleceği üzere benzin türlerinden alınan toplam vergi, motorin türlerinden alınan toplam vergiye göre daha yüksek seyretmektedir. Şubat ayında ortalama olarak 7,204 TL/lt düzeyindeki KB 95 PSF’sinin %44,81’lik kısmı vergi ve gelir payından oluşmaktadır. Ortalama olarak 6,596 TL/lt düzeyindeki motorin PSF’sinin ise %40,64’lük kısmının vergi ve gelir payından oluştuğu görülmektedir.

2.3. TÜRKİYE AKARYAKIT DAĞITIM SEKTÖRÜ DİNAMİKLERİNİN VE FİYATLANDIRMA MEKANİZMASININ REKABET ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Akaryakıt dağıtım sektörü -her ülke bakımından- kendine has dinamikleri içinde barındıran bir sektördür. Bu bağlamda Türkiye’nin sektör özelinde sahip olduğu yapısal farklılıkların, mevcut düzende, sektördeki teşebbüslerin rekabet edebilirliğini sektöre uğratan birçok sorunu da beraberinde getirdiği görülmektedir. Serbestleşme sonrası dönemde özelleştirmeler ile rekabete açılan akaryakıt sektörünün, zaman içinde evrildiği yapı nedeniyle beklenen rekabetçi ortama kavuşamadığı düşünülmektedir. Genel olarak rekabetçi piyasalarda oluşan düşük fiyat, yüksek inovasyon vb. çıktılar doğrultusunda artması beklenen tüketici refahının, özellikle serbestleşmeden itibaren birkaç yıl önceki döneme kadar, Türkiye akaryakıt dağıtım piyasasının oligopolistik yapısından kaynaklanan ve buna yol açan fiyatlama davranışı, yüksek marka bağımlılığı, asimetrik bilgi, kaçakçılık gibi sebeplerden dolayı elde edilemediği söylenebilecektir.

Dağıtım seviyesindeki endişelere geçmeden önce, fiyatlama konusunda etkili olan rafineri düzeyinin rekabet koşullarını incelemek yerinde olacaktır. TÜPRAŞ Özelleştirme Kararı’nda⁷⁶ rafineri sektörüne yönelik olarak TÜPRAŞ’ın mevcut hâkim durumunun, işlem sonrasında rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde güçlendirilmiş olmayacağı değerlendirilmesi yapılmış olmakla birlikte yalnızca dört yıl sonra yayımlanan Akaryakıt Sektör Raporu’nda, TÜPRAŞ’ın mevcut hâkim durumunun daha da güçlendiği tespitinin yapıldığı görülmektedir. Kararda ayrıca dikey bütünleşik bir yapının ortaya çıkmasından kaynaklanan avantajların pazara giriş engeli yaratabileceği ihtimali ile TÜPRAŞ’ın kapasite artış yatırımlarının Rekabet Kurulu (Kurul) tarafından izlenmesi gerektiği de ifade edilmiştir. Yine

⁷⁶ 29.01.2004 tarihli ve 04-09/77-19 sayılı Kurul Kararı.

Akaryakıt Sektör Raporu'nda, özelleştirme işlemi ile birlikte dağıtımla dikey bütünleşik yapı içine girilmesi ve Opet Petrolcülük A.Ş.'nin (OPET) %40 oranındaki hisselerinin 2007 yılında satın alınmasının da TÜPRAŞ'ın sektördeki gücünü artıran diğer faktörler olduğu, TÜPRAŞ'ın yalnızca rafinajda değil dağıtım ve perakende satış aşamasındaki fiyatlandırmada da etkili hâle geldiği ifade edilmiştir.

Öte yandan temeli 2011'de atılan, Azerbaycan merkezli State Oil Company of Azerbaijan Republic'in (SOCAR) Türkiye iştiraki SOCAR Turkey Enerji A.Ş. tarafından 2018 yılında hayata geçirilen STAR Rafineri (STAR), TÜPRAŞ rafinerilerinin akaryakıt ürünlerinin toplam üretim içindeki payının %99,74 olduğu 2018 yılında, pazardan %0,26 pay alabilmiştir. 2019 yılında ise TÜPRAŞ'ın bahse konu ürünlere ilişkin payı %82,08 iken STAR, aynı yıl pazarda %17,92 oranında bir pay elde etmiştir. Görüldüğü üzere STAR'ın faaliyete geçmiş olması, rafineri sektörü bakımından TÜPRAŞ'ın baskın konumunu kırmaya başlamıştır. Nitekim dışa bağımlılık açısından, ithalat verilerine bakıldığında 2018 yılında⁷⁷ rafineriler tarafından gerçekleştirilen ithalat oranı yaklaşık %18 civarında seyrederken, 2019 yılında bu oran %7'ye düşmüştür. Rafineriler tarafından gerçekleştirilen toplam ithalatın içinde motorin ithalatı 2018 yılında %81 seviyelerinde iken, 2019 yılında bu oran %49 civarında gerçekleşmiştir. Benzin ürünü bakımından ise 2016-2019 yılları arasında ithalat gerçekleştirilmemiş olup 2019 yılında üretilen benzinin %56'sı ihraç edilmiştir⁷⁸. 2019 yılında satışını gerçekleştirdiği yaklaşık üç milyon ton motorinin %50'lik kısmını yurt içine pazarlayan⁷⁹ STAR'ın, motorin ithalatı bakımından Türkiye'ye tasarruf sağladığı söylenebilecektir.

2.3.1. Dağıtım Seviyesinde Fiyat Oluşumunun Rekabet Üzerindeki Etkileri

Akaryakıt dağıtım sektöründe ticarete konu olan ürünler kendi içlerinde homojen bir yapı sergilemektedir ve özellikleri gereği inovasyona çok yatkın değildir. Öyle ki ürün farklılaştırmasının son derece düşük olduğu⁸⁰ bu

⁷⁷ EPDK Petrol Piyasası 2018 Yılı Sektör Raporu verilerinden yararlanılmıştır.

⁷⁸ EPDK Petrol Piyasası 2019 Yılı Sektör Raporu verilerinden yararlanılmıştır.

⁷⁹ STAR Rafineri 2019 Yılı Faaliyet Raporu.

⁸⁰ Öyle ki Türkiye'de arz edilen akaryakıt ürünlerinin teknik spesifikasyonları, EPDK'nin ikincil mevzuatı ile katı şekilde düzenlenmektedir.

sektörde, öngörülen serbest piyasa yapısı işleyebildiğinde, rekabetin konusunu oluşturabilecek en iyi parametrenin fiyat olacağı söylenebilecektir (Bantle vd. 2018). Serbest piyasa koşullarının tam olarak sağlanamadığı durumlarda ise fiyat oluşumu yeterince serbest bırakılmadığında, teşebbüsler için hâlihazırda kısıtlı olan rekabetçi alanın daha da daralacağı düşünülmektedir.

Daha önce de ifade edildiği üzere ham petrol fiyatlandırmasından PSF'ye gelene kadarki süreçte uluslararası piyasaların takip edildiği ve fiyatların belirlenen formülasyona göre oluştuğu bilinmektedir. Entegre marj bakımından referans alınan ülkelere bakıldığında öncelikle marjların farklı seviyelerde seyrettiği söylenebilecektir (PETDER 2019). Bu farklılığın temel sebebi ise genellikle paraşüt etkisi⁸¹ (*rockets and feathers*) kavramıyla açıklanmaktadır (OECD 2013). Öyle ki ham petrol fiyatı yükseldiğinde bu artış PSF'ye direkt yansıtılırken ham petrol fiyatı azaldığında bu düşüş PSF'ye aynı hızda yansıtılmamaktadır. Nitekim Türkiye bakımından 2020 yılında bu fenomenin istisnasının yaşandığı⁸² ve Türkiye ile referans ülkelerin entegre marjı arasındaki makasın açıldığı söylenebilecektir (PETDER 2019).

Marjlar arasında makasın açılmasına sebep olan diğer faktörler ise ülke dinamiklerinin, iletim maliyetlerinin, istasyon yatırım modellerinin, fiyat bildirim metodolojilerinin ve maliyet yapılarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan Türkiye bakımından yasal düzenlemelerden kaynaklı olarak katlanılmak zorunda olunan ilave maliyetler bulunmaktadır (PETDER 2019). Akaryakıttan alınan yüksek vergi, kaçak akaryakıt maliyetinin düşük seyretmesi, çeşitli sosyolojik ve coğrafi nedenlerden kaynaklı olarak ortaya çıkan kayıt dışı ve kaçak akaryakıt ile mücadele yükümlülüğü bu maliyetlerden birisidir. Avrupa'daki çoğu ülkeden farklı olarak dağıtıcıların bu yükümlülük kapsamında, bayi işlemlerinin kayıt altına alınması ve takip edilebilirlik amacıyla bayi otomasyon sistemini oluşturması gerekmektedir (EPDK 2014). Ardından kaçak akaryakıt ile mücadele

⁸¹ Asimetrik fiyat aktarımı olarak da bilinen paraşüt etkisi, alt pazardaki fiyatların üst pazardaki fiyat değişikliklerine farklı bir şekilde tepki vermesi durumunda ortaya çıkan fiyatlandırma davranışını ifade etmektedir.

⁸² Şubat 2020'de ham petrol fiyatında yaşanan düşüş, söz konusu dönemde Türkiye bakımından PSF'ye yansıtılırken referans alınan ülkelerde aynı eğilim gözlemlenmemiştir.

kapsamında hayata geçirilen ulusal marker⁸³ uygulamasının getirdiği maliyetlere dağıtıcılar tarafından katlanılmaktadır⁸⁴. Bir diğer ilave maliyet ise finansal maliyet olarak adlandırılabilir olan ÖTV'nin peşin tahsil edilmesi durumudur. Türkiye'nin aksine, İtalya ve İspanya gibi ülkelerde ÖTV ödeme planının zamana yayıldığı görülmektedir (PETDER 2019). Sonuç olarak dağıtıcılar tarafından katlanılmak durumunda kalınan bahse konu maliyetler kayda değer tutarlara ulaşabilmektedir.

Tüm bu faktörler göz önüne alındığında Türkiye'de, referans ülkeler temel alınarak oluşturulan marjların serbest olarak tasarlanmış bir piyasadaki beklenen karşılığı alamadığı söylenebilecektir. Marjların olması gerekenin altında seyretmesi, rafineriden PSF'ye uzanan katı bir metodolojiye bağlı fiyatlandırma ile birleştiğinde sektörde faaliyette bulunan teşebbüslerin manevra alanını oldukça daraltmaktadır. Dikey ilişkide var olan bu katı metodolojinin manevra alanını daraltıyor olması, yatay ilişkilerde olası bir uyumlu eylem riskine de işaret edebilecektir. Nitekim Kurulun *TÜPRAŞ Kararı*'nda⁸⁵ dağıtıcıların fiyat değişiklik dönemlerinde birbirlerine çok yakın hareket ettikleri tespit edilerek bu tespitin uyumlu eyleme yönelik şüphe oluşturduğu belirtilmiştir.

Öteyandan PPK'nin 7. maddesinde belirtilen sınır doğrultusunda dağıtıcı ve bayi arasında oluşturulan münhasır dikey ilişki; satış garantisi sağlaması, ürün teminini güvence altına alması, sermaye maliyetlerini düşürmesi ve düşen maliyetlerin tüketiciye olumlu yansımaları gibi sebeplerden dolayı tercih edilebilecekse de fiyat mekanizmasına olan etkileri nedeniyle rekabeti engelleyebilecek özellikleri bünyesinde barındırmaktadır⁸⁶. Kural olarak rekabetçi bir piyasada, dağıtıcılar tarafından tavsiye edilen fiyat kapsamında, akaryakıt istasyonlarının fiyatlarını yerel rekabet koşullarına göre serbestçe belirlemesi beklenmektedir (Polemis ve Oikonomou 2018). Ancak entegre marjın bu beklentiyi karşılayamayacak düzeyde seyretmesinden ve bayiler açısından bilgi eksikliğinin mevcut olmasından ötürü, bayiler belirtilen tavan (tavsiye) satış fiyatının altında satış yapabilecek

⁸³ PPK'nin 2. maddesinde ulusal marker "akaryakıt rafineri çıkışında veya gümrük girişinde eklenecek katkı" olarak tanımlanmaktadır.

⁸⁴ Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Yönetmelik, 3. madde.

⁸⁵ 04.07.2012 tarihli ve 12-36/1040-328 sayılı Kurul Kararı.

⁸⁶ Daha detaylı bilgi için bkz. Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz.

motivasyon bulamamaktadır. Dahası, bayi ile yapılan sözleşmelerde bayinin kâr marjının dağıtıcı tarafından belirlenmesi söz konusudur. Bu şekilde doğrudan ya da dolaylı uygulamalar dağıtıcı-bayi ilişkisi bakımından yeniden satış fiyatının belirlenmesi (YSFB) olarak adlandırılan rekabetçi endişenin ortaya çıkmasına sebep olmakta ve marka içi rekabeti kısıtlamaktadır. Nitekim Kurulun almış olduğu *BP/OPET/PO/SHELL/GÜZEL ENERJİ⁸⁷ Kararı*'nda⁸⁸ BP, OPET, PO ve SHELL tarafından bayilerine ve EPDK'ye bildirilen tavan (tavsiye) fiyatlar ile bayilerinin uyguladığı PSF'ler karşılaştırıldığında, bayilerin çok yüksek oranlarda dağıtım firmaları tarafından belirlenen tavsiye fiyatlara uyum gösterdiği tespit edilmiş ve ilgili dağıtıcıların YSFB suretiyle 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (RKHK) 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varılmıştır.

Bayilerin serbestçe fiyatlarını oluşturma konusundaki motivasyon eksikliğinden kaynaklı olarak, tavsiye edilen azami fiyatların fiiliyatta sabit fiyata dönüştüğü düşünülmektedir. Hâlihazırda uygulanmakta olan metodoloji uyarınca çok farklılaşamayan tavan (tavsiye) fiyatlar, YSFB gibi uygulamalar ile birleştiğinde, teşebbüs davranışlarının daha gözlemlenebilir olmasına sebebiyet vererek (Motta 2004) fiyatların rakipler arası düzlemde (yatay olarak) sabitlenmesine de yol açabilecektir (Bello vd. 2018). İspanya Rekabet Otoritesi (CNC) tarafından 2009 yılında alınan *REPSOL/CEPSA/BP Kararı*'nda⁸⁹, dağıtıcılar tarafından uygulanan fiyatlandırma yöntemleri ve sözleşme içeriklerinin istasyon sahiplerinin indirim yapma teşviklerini azaltarak fiyat rekabetini ortadan kaldırdığı, bu uygulamaların bir sonucu olarak bayilere iletilen tavsiye fiyatların sabit fiyatlara dönüştüğü ve bayilerin kendi fiyatlarını belirleme özgürlüğünün ortadan kalktığı tespiti yapılmıştır. Öte yandan bu dolaylı YSFB uygulamasının, bayilere bildirilen tavsiye fiyatların her üç dağıtıcı bakımından da aynı olmasına yol açarak farklı marka altında faaliyette bulunan bayiler arasındaki rekabeti engellediği ve böylece YSFB uygulamasının marka içi rekabeti kısıtlamasının yanında markalar arası rekabet üzerinde de olumsuz etkisinin olduğu belirtilmiştir.

⁸⁷ Eski unvanı Total Oil Türkiye A.Ş.'dir.

⁸⁸ 12.03.2020 tarihli ve 20-14/192-98 sayılı Kurul Kararı.

⁸⁹ Case Number. S/0652/07.

Yukarıda açıklanan sebeplerden dolayı fiyat rekabetinden kaçınıldığı için, sektörün fiyatın belli olduğu bir pazar olarak şekillendiği söylenebilecektir. Fiyatlar olduğu gibi piyasaya yansıtıldığından tüketici tercihlerinde istasyona olan fiziksel yakınlığın, istasyonda sunulan hizmetlerin ve marka adının da önemli bir rol oynadığı düşünülmektedir (OECD 2013).

2.3.2. Marka Bağımlılığının Rekabet Üzerindeki Etkileri

Türkiye akaryakıt dağıtım sektöründe akaryakıt bayisinin dağıtıcı markası ile sıkı şekilde bütünleştiği görülmektedir. Güvenli akaryakıt temini bakımından müşteri tercihlerinde, dağıtıcının “algılanan” ürün kalitesi, hizmet kalitesi ve markası önemli rol oynamaktadır. Bu sebeptir ki bayiler dağıtıcıları tarafından gıydirilmekte ve dışarıdan bakıldığında bayilerin bağımsız tacir niteliği anlaşılammamaktadır (Karauz 2015).

Ürün farklılaştırmasının oldukça düşük olduğu akaryakıt sektöründe, dağıtıcıların tüketicileri ellerinde tutmak istemeleri marka değerine duyulan güven ve sadakat ile sağlanmaya çalışılmaktadır (Erin 2018). Bu kapsamda dağıtıcılar, güçlü bir marka adı ve yüksek düzeyde sadakat oluşturmak adına potansiyel tüketici yapılarını analiz etmekte ve ona göre pazarlama stratejileri oluşturmaktadır (Birbilener 2017). Bu stratejiler, reklam ve müşterilere çeşitli promosyonlar sunma şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, dağıtıcılar satışlarını artırmak için bayileri aracılığıyla market ve araba yıkama gibi yan hizmetleri sunarken sadakat kartları gibi çeşitli uygulamalarda da bulunmaktadır (OECD 2013). Böylece tüketici tercihlerinde ürünün marka değeri, marka sadakati, kalite algısı gibi fiyat dışı nedenler de önemli hâle gelmektedir. Türkiye bakımından -kaçak akaryakıt sorunu da dikkate alındığında- pazar payları uzun yıllardır ilk beş sırada yer alan teşebbüsler tarafından sunulan ürünlerle diğer dağıtıcılar tarafından sunulan ürünlerin tüketiciler nezdinde ikame olmadığı düşünülmektedir (Pişmaf 2019). Bütün bu faktörler birlikte değerlendirildiğinde, akaryakıt sektöründe var olan rekabetin, fiyat parametresinden bağışık olarak yan hizmetler bakımından işlediği söylenebilecektir.

Markaya duyulan sadakat rekabete etkisi bakımından her zaman olumlu sonuçlara yol açmamakta; bazı durumlarda müşteri değiştirme davranışına

engel teşkil edebileceğinden, sürdürülebilir bir rekabet ortamının geliştirilmesi üzerinde olumsuz etki yaratabilecektir (Wahid 2009). Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'un 107. paragrafında “yoğun pazarlama faaliyeti ile yaratılmış tüketicinin marka bağımlılığı” olarak belirtilen durumun, pazara giriş engeli oluşturabileceği belirtilmiştir. Türkiye’de dağıtım sektöründe faaliyette bulunmak için gerekli olan ve dağıtıcı lisansı kapsamında öngörülen şartlardan biri de bayilik ağı oluşturulmasıdır⁹⁰. Daha önce ifade edildiği üzere Türkiye’de yurt içi satışların %85’i yaklaşık %70’lik orana karşılık gelen bayilik ağı ile yapılmaktadır. İlk 10 dağıtıcı dışında kalan dağıtıcıların %15’lik yurt içi satışları için %30 oranında bayilik ağına sahip olduğu görülmektedir. Marka bağımlılığının sonucu olarak nitelendirilebilecek bu durum⁹¹, pazara girişlerde asgari satış şartının⁹² sağlanması için, bayilik ağı oluşturulması önünde engel teşkil edebilecektir.

Giriş engellerinin yanı sıra, marka bağımlılığının fiyatlama üzerinde de etkileri olabilecektir. Öncelikle fiyat rekabetinin kısıtlı olması nedeniyle bayilerin odak noktası, gelirlerini en üst düzeye çıkarmak için satışlarını artırmak yönünde şekillenmektedir. Bu amaçla, bayiler, bahse konu satış garantisini sağlayabilecek yerleşik markalara başvurma eğiliminde olabilmektedir. Bu nedenle dağıtıcının marka imajı, bayilerin sahip olduğu cazip satış noktaları ve intifa/kira sözleşmeleri ile bütünleştirilmektedir. Bu tür sözleşmelerin sonucu olarak, hem dağıtıcı hem de bayi için belirli bir satış miktarı garanti edilmektedir. Dolayısıyla hem dağıtıcının hem de bayinin fiyat rekabeti eğilimi satış garantisi karşısında zayıflamış olacaktır (OECD 2013). Nitekim aşağıdaki tabloda ilk 10 dağıtıcıya ait bayilerin günlük ortalama benzin ve motorin satış miktarları yer almaktadır:

⁹⁰ Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği 34. madde: “Dağıtıcı lisansı sahipleri lisansının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde en az on, altı ay içinde en az yirmi beş ve bir yıl içinde en az elli istasyonlu bayinin bulunduğu bayilik teşkilatını oluşturur.”

⁹¹ Marka bağımlılığının yanı sıra, yüksek satış potansiyeline sahip lokasyonların genellikle büyük dağıtım şirketlerinin bayilik ağına olması bir diğer deyişle, büyük dağıtıcıların bayilerinin lokasyon avantajları da bir diğer etken olarak düşünülebilecektir.

⁹² PPK 9. madde: “Dağıtıcılar, lisans başvurularında asgarî yıllık 60.000 ton beyaz ürün (benzin, motorin) dağıtım projeksiyonu ile bayi bilgilerini Kuruma vermek zorundadır.”

Tablo-3: Dağıtıcıların İstasyon Başına Günlük Ortalama Satış Miktarları 2019⁹³

Teşebbüs	Bayi Sayısı	Benzin (Ton)	Motorin (Ton)	Toplam (Ton)
PO	1.866	0,575	7,652	8,227
OPET	1.745	0,907	7,200	8,107
SHELL	1.087	1,505	8,588	10,093
BP	754	1,004	6,777	7,781
GÜZEL ENERJİ	898	0,387	3,767	4,154
AYTEMİZ	533	0,443	5,147	5,590
TP	715	0,262	3,779	4,041
AKPET	494	0,278	2,998	3,276
KADOOĞLU	403	0,154	2,669	2,823
TERMOPET	527	0,087	1,807	1,894

Kaynak: EPDK (2019).

Tablodan da görüleceği üzere istasyon başına toplam benzin ve motorin satış miktarı bakımından ilk sırada yer alan SHELL ile son sırada yer alan TERMOPET arasında yaklaşık beş kat fark bulunmaktadır. Bu durumu, dağıtıcılara karşı duyulan marka sadakati ve kalite algısı gibi fiyat dışı unsurlar⁹⁴ ile açıklamak mümkün olabilecektir (Pişmaf 2019). Bu noktadan hareketle, küçük ölçekli teşebbüslerin marka bağımlılığından kaynaklı olarak bayi başına düşen satış hacimleri düşük olduğu için, büyük ölçeklilere kıyasla daha rekabetçi fiyat uygulamasalar bile, büyük teşebbüsler üzerinde kayda değer bir rekabetçi baskı yaratamadıkları ya da yaratmalarının çok olası olmadığı söylenebilecektir.

Öte yandan referans ülkelerde uygulama alanı bulan süpermarket/bağımsız bayi kanalı ile akaryakıt satışının Türkiye’de uygulanma imkânının olmaması, pazarda yerleşik olarak faaliyette bulunan teşebbüsler üzerinde yeterince rekabetçi baskı yaratamamaktadır. Bu durum fiyatların aşağı yönlü hareketinin engellenmesi veya kalitenin azalması ile sonuçlanabilecektir. Nitekim Avrupa Komisyonu’nun (*European Commission-EC*) *REPSOL YPF/SHELL Portugal*

⁹³ Ortalama günlük satış verileri hesaplanırken EPDK lisans sorgulama ekranından yararlanılmıştır.

⁹⁴ Daha önce de ifade edildiği üzere, büyük dağıtıcıların bayilerinin lokasyon avantajları da önemli bir etkidir.

Kararı'nda⁹⁵ süpermarketler ve diğer bağımsız bayilerin son yıllarda Portekiz pazarında rekabeti artırdığı, müşterileri kendilerine çekmek için daha düşük fiyat sunarak Portekiz pazarındaki yerleşik oyuncular üzerinde fiyat konusunda rekabetçi baskı yarattığı ifade edilmiştir.

2.3.3. Oligopolistik Pazar Yapısının Rekabet Üzerindeki Etkileri

Rekabet hukukunun konularından biri olan oligopol problemi, az sayıda teşebbüsün olduğu ya da teşebbüslerin belli kısmının pazarın çoğunluğunu elinde bulundurduğu durumlarda, sunulan hizmetler bakımından etkili bir şekilde rekabet etmeden ortak bir politika benimsenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Holmes 2017). Sınırlı sayıda teşebbüs ve davranışların karşılıklı bağımlılığı ile karakterize edilen oligopol pazarlarda, rekabetçi düzeyin üzerinde kâr elde etmek için bir anlaşmaya gerek kalmadan fiyatların koordine edilmesi kolaylaşmaktadır (CNC 2015).

Akaryakıt dağıtım sektörü açısından bakıldığında homojen ürün, piyasada faaliyette bulunan 10 teşebbüsün toplam pazar payı, yoğun dikey ilişkiler, marka bağımlılığı, giriş engelleri vb. sonucu pazarın oligopol yapı arz ettiği söylenebilecektir. Nitekim Kurulun akaryakıt sektörüne yönelik inceleme/önaraştırma ve soruşturma kararlarında⁹⁶ yapılan değerlendirmelerde sektör bakımından oligopol piyasanın varlığı kabul edilmiştir (Pişmaf 2019). Öte yandan her sene EPDK tarafından yayımlanan sektör raporlarında, sektörde faaliyette bulunan teşebbüslerin rekabetçi ortamı nasıl etkilediklerine yönelik çalışma yapılmaktadır. Bu doğrultuda, EPDK tarafından hazırlanan 2018 ve 2019 yılı Petrol Piyasası Sektör Raporu'nda benzin ve motorin ürünleri bakımından *Herfindahl-Hirschman İndeksi* (HHI)⁹⁷ ve yoğunlaşma indeksi (CR_n)⁹⁸ kullanılarak hesaplanan değerler aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak verilmektedir:

⁹⁵ Case COMP/M.3516, REPSOL YPF/SHELL Portugal, 13.09.2004.

⁹⁶ 22.09.2011 tarihli ve 11-48/1215-428 sayılı Kurul Kararı, 04.07.2012 tarihli ve 12-36/1040-328 sayılı Kurul Kararı, 21.11.2013 tarihli ve 13-64/904-384 sayılı Kurul Kararı, 12.03.2020 tarihli ve 20-14/192-98 sayılı Kurul Kararı.

⁹⁷ Piyasada faaliyette bulunan bütün teşebbüslerin payları üzerinden hesaplanan HHI değerleri 1000 ve altında ise rekabetçi, 1000-1800 arasında ise orta yoğunluklu, 1800 ve üzerinde ise oligopol bir piyasa olarak değerlendirilmektedir.

⁹⁸ İlk n sayıda (CR_n) teşebbüsün pazar paylarının toplamı üzerinden hesaplanan değer $CR_n < 30$ ise düşük derecede yoğunlaşma, $30 \leq CR_n < 50$ ise orta derecede yoğunlaşma, $50 \leq CR_n < 70$ ise yüksek derecede yoğunlaşma, $CR_n \geq 70$ ise çok yüksek derecede yoğunlaşma olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo-4: Akaryakıt Sektörü CR ve HHI Değerleri

Yıl	Ürün Türü	CR ₄	CR ₁₀	HHI	Teşebbüs Sayısı
2018	Benzin Türleri	76,20	91,28	1.627,85	65
	Motorin Türleri	64,43	83,99	1.222,30	66
	Genel Toplam	65,59	84,61	1.249,45	66
2019	Benzin Türleri	76,94	92,99	1.663,43	49
	Motorin Türleri	66,64	86,98	1.322,15	49
	Genel Toplam	67,82	87,58	1.350,366	49

Kaynak: EPDK (2018); EPDK (2019).

Tablodan da görüleceği üzere 2019 yılına ait CR₄ ve HHI değerlerinin, 2018 yılı ile kıyaslandığında, artma eğiliminde bulunduğu⁹⁹ ve akaryakıt dağıtım sektörünün genel olarak oligopol pazarlarla benzer yapıda olduğu söylenebilecektir. Bu şekilde az sayıda teşebbüs tarafından dikey bütünleşik yapı ile baskılanan pazarlarda, oligopolistik bağımlılıktan¹⁰⁰ farklı olarak rekabeti azaltmayı veya ortadan kaldırmayı amaçlayan zımnî anlaşma (*tacit collusion*) ihtimalini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Öyle ki -piyasa yapısından kaynaklı olarak fiyat dışı unsurlara kayma eğilimi göz ardı edildiğinde- sektörde rekabete konu edilmesi beklenen en iyi parametrenin fiyat olması, üzerinde anlaşmayı gerektirecek başka konu olmamasından hareketle, iş birlikçi sonuca ulaşmayı daha da kolaylaştırmaktadır (Bantle vd. 2018). Sektörün yukarıda bahsedilen özelliklerine ek olarak şeffaf piyasa yapısından kaynaklı olarak fiyat izleme maliyetinin düşük olması da zımnî anlaşma ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Öyle ki teşebbüsler tarafından gerçekleştirilen bilgi alışverişi, tüketicilerin benzer derinlikte bilgiye erişemediği durumlarda, zımnî anlaşmayı kolaylaştırıcı olarak görülmektedir (OECD 2013).

⁹⁹ Tablodan da görüleceği üzere 2018 yılından 2019 yılına geçerken dağıtıcı sayısında ciddi şekilde düşüş yaşanmıştır.

¹⁰⁰ Rekabet Terimleri Sözlüğü: “Teşebbüsler, fiyat düzeyi veya üretim miktarı gibi stratejik kararlarını verirken, içinde buldukları pazar koşullarını ve aynı piyasada faaliyet gösteren rakiplerinin karar ve eylemlerini sıkı bir şekilde izleme ihtiyacı hissetmektedir. Bu durum oligopol piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerin, aldıkları kararların rakiplerinin kararlarını etkilediğinin ve her bir teşebbüsün kârının sadece kendi davranışlarına değil, bu davranış karşısında rakiplerinin göstereceği tepkilere de bağlı olduğunun farkında olmalarından kaynaklanmaktadır. Zira rakiplerin tepkileri, oldukça rekabetçi bir süreci tetikleyerek süreç sonucunda, teşebbüslerin elde etmeyi planladıkları kardan mahrum kalmaları sonucunu doğurabilmektedir.”

Oligopolistik bağımlılık ile zımni anlaşma arasında çok ince bir çizgi olduğundan ulusal rekabet otoriteleri ispat standardı bakımından zorlanabilecektir. Nitekim Fransa Rekabet Otoritesi tarafından 2003 tarihinde alınan *Total France/Esso/BP France/Pétroles Shell Kararı*'nda¹⁰¹ oligopol olarak nitelendirilebilecek pazarda, bayiler tarafından rakip bayi fiyatlarının fiziksel çabalarla (istasyona gidip görme biçiminde) elde edilmesinin maliyetli olduğu, telefonla fiyat bilgisinin alınmasının maliyetleri önemli ölçüde azalttığı, bu uygulamaların fiyat şeffaflığını artırdığı, her dağıtıcının kendi bayi fiyatını rakip bayi fiyatına göre oluşturduğu ve böylece düzenli izleme mekanizması ile fiyat indiriminden sapma durumunda anında misilleme imkânının doğabileceği ifade edilmiştir. Ancak ilgili karar temyiz mahkemesinin, dosya kapsamında ulaşılan mevcut delilleri bu uygulamaların daha yüksek bir fiyat düzeyine ulaşmayı kolaylaştırdığına ve fiyat rekabetini azalttığına yeterli görmemesi sonucu iptal edilmiştir.

İspat standardı konusunun Türkiye'deki yansımaları ise Kurul tarafından alınan *TÜPRAŞ Kararı*'nda açıkça görülmektedir. TÜPRAŞ tarafından uygulanan fiyat metodolojisinden dolayı dağıtıcıların birbirlerinin fiyatlama davranışını tahmin edebildiği, aşırı şeffaflık nedeniyle fiyat hareketlerinin rahatça gözlemlendiği ve dağıtıcıların kendi bayisini ya da saha personeli diğer rakip bayilerin fiyat bilgilerini raporlamaları için görevlendirdikleri ifade edilmiş ancak bahse konu paralel fiyatlama davranışının RKHK'nin 4. maddesi anlamında bir anlaşma veya uyumlu eylemden mi kaynaklandığı yoksa mevcut durumda aşırı derecede şeffaflaşmış pazar yapısından kaynaklanan oligopolistik bağımlılığın bir sonucu mu olduğu konusunda yeterli bulguya ulaşılmaması gerekçesiyle söz konusu teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına yer olmadığı kararı verilmiştir.

Bu tür durumlarda, zımni anlaşmanın ortaya konulabilmesi bakımından nitel olguları destekleyecek nicel teknikler kullanılarak teşebbüs davranışlarının analiz edilmesi önem arz etmektedir (Polemis ve Oikonomou 2018). Andreoli-Versbach ve Franck (2013) tarafından yapılan ekonomik analiz, 2004 yılında İtalya'da pazar lideri konumunda bulunan ENI'nin fiyatlandırma stratejisini değiştirdiğini duyurması sonucunda, adı geçen teşebbüsün tek taraflı davranışı ile (katı fiyatlandırma- *sticky pricing*) pazar genelinde fiyatları nasıl koordine

¹⁰¹ Competition Council Decision Number: 03-D-17.

ettiğini ve bunun fiyat seviyeleri üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. ENI'nin ardından tüm rakipler, liderin fiyat değişikliğini takiben fiyatlarını revize ederek bu yeni fiyatlama davranışı ile kendi fiyatlarını önemli derecede artırma imkânına kavuşmuştur. Dolayısıyla ENI tarafından uygulamaya konulan fiyatlandırma politikasının, pazardaki iş birliğini kolaylaştırarak fiyatları yükseltmeyi amaçladığı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere Türkiye akaryakıt dağıtım sektörü çeşitli rekabetçi endişeleri bünyesinde barındırmaktadır. Sektördeki düzenleyici otorite olan EPDK piyasa aksaklıklarını gidermek için zaman zaman müdahalelerde bulunsa da endişeler hâlihazırda devam ettiğinden bu müdahalelerin sektörün yapısal sorunları bakımından yeterli olmadığı söylenebilecektir. Bir sonraki bölümde, Kurum tarafından yürütülen incelemeler ve EPDK tarafından gerçekleştirilen müdahaleler, serbestleştirilen piyasalarda kurulması beklenen rekabet hukuku-regülasyon dengesi temelinde ele alınacak ve yapısal sorunlardan kaynaklı rekabetçi endişeleri gidermek adına ne gibi tedbirlerin hayata geçirilebileceği analiz edilecektir.

BÖLÜM 3

REKABET HUKUKU-REGÜLASYON İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA SEKTÖR UYGULAMALARI

Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere, küresel düzeydeki serbestleşme hareketleri sonucu değişen ekonomik modeller ile devletin piyasadaki rolü sorgulanmış ve kamu mülkiyetindeki teşebbüsler özelleştirilerek ekonomik alan özel girişimcilere bırakılmıştır. Devlet, 1980 öncesi dönemde müdahaleci ve girişimci rol üstleniyorken 1980 sonrası dönemde kural koyan, bu kurallara uyulup uyulmadığını takip eden, düzenleyici ve denetleyici rol üstlenmeye başlamıştır (Öztekin 2007).

Devletin ekonomi içindeki rolünün yeniden tanımlanması ile başlatılan serbestleşme döneminde, kuralların olabildiğince piyasa dinamikleri tarafından belirlenmesi beklenmektedir. Öyle ki “gerektiği kadar regülasyon” öngörülmekte olup fazla düzenlenmiş¹⁰² bir piyasada karşılaşılabilecek olası etkilerin de bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır (Yıldız 2011). Bu bağlamda rekabet hukuku ile regülasyon arasındaki ilişki, hem karşıt hem de tamamlayıcı olarak nitelendirilebilecektir. Bu ilişkideki temel tartışma hangi kuralın öncelikli uygulanacağı yönünde olmakla birlikte konuya ilişkin genel bir kabul bulunmamaktadır. Somut olayın gerekliliklerine göre yapılacak bir değerlendirme ile hangisinin daha avantajlı olacağı tespit edilebilecektir (Sarıçiçek 2012). Dolayısıyla bu bölümde, regülasyon uygulamaları ile rekabet hukuku arasındaki dengenin nasıl olması gerektiği temelinde, serbestleşme sonrası dönemden günümüze kadar akaryakıt piyasasında sektörel düzenleyici otorite olan EPDK tarafından gerçekleştirilen müdahalelerin rekabet hukuku ile ilişkisi incelenecek ve bu müdahalelerin sektöre olan etkileri tartışılacaktır.

¹⁰²Düzenleme ve regülasyon kavramları aynı anlama gelecek şekilde kullanılmıştır.

3.1. REKABET HUKUKU VE REGÜLASYON TEORİSİ

Rekabet, en genel anlamıyla, teşebbüsler arasında pazarda var olabilmek ve bu durumu sürdürülebilir kılmak adına gerçekleştirilen davranışlar bütünü olarak tanımlanabilir. Teşebbüsler daha düşük fiyatlar, daha kaliteli ürün ve hizmetleri daha yenilikçi çerçeve ile pazarlayarak müşterileri kendilerine çekmek için rekabet etmektedirler (CMA 2020). Rekabet hukuku ise, pazarda var olmaya çalışan teşebbüslerin rekabete aykırı davranışlarını önleyerek piyasa rekabetini teşvik eden ve tüketici refahını koruyan kurallardan oluşmaktadır.

Adam Smith gibi klasik iktisatçılar için rekabet, teşebbüsler tarafından piyasa koşullarına yanıt olarak fiyatların değiştirilmesi sonucu aşırı kâr ve düşük talep düzeyini ortadan kaldıran bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru neoklasik iktisadın gelişmesi ile beraber rekabet kavramı, davranışsal bir yaklaşımdan çok denge ve optimizasyona dayalı piyasa yapısının önemini vurgulayan yaklaşıma doğru evrilmiştir (Cook vd. 2004). 20. yüzyılda ise tam rekabet piyasasının dayandığı varsayımların gerçeği yansıtmaması piyasaların sorgulanmasına neden olmuş ve tarihsel tecrübeler sonucu ekonomik modeller temelinde dönüştürülen piyasalarda, rekabet hukukunun oluşabilecek aksaklıkların çözümü bakımından her zaman yeterli olamayacağı belirtilmiştir (Sarıçiçek 2012).

Serbestleşme döneminde tekeli piyasalardan rekabetçi piyasalara geçişle birlikte, rekabetin hiç olmadığı veya düşük seviyede seyrettiği sektörlerde özelleştirme yapılması ile teşebbüsler arasındaki rekabet ortamının sağlanacağı ve piyasaları denetleyebilecek kaynaklara sahip olan bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından uygulanacak regülasyon politikalarının, bu amaca ulaşmak adına araç olarak kullanılması gerektiği kabul görmüştür (Miola 2014). Özellikle yerleşik teşebbüslerin faaliyette bulunduğu sektörlerde rekabet hukuku kurallarının regülasyonlar ile desteklenmesi önerilmektedir (CUTS 2003).

Regülasyon, geniş anlamıyla, bir toplumda değer atfedilebilecek olan faaliyetlerin bir kamu kuruluşu tarafından, devamlı olarak izlenmesi olarak tanımlanabilecektir (Özharat 2009). İktisadi, sosyal ve idari karaktere sahip olan regülasyonlar etkinliği ve sosyal refahı artırma gibi amaçları da bünyesinde barındırmaktadır. Günümüzde iktisadi anlamı ile anlaşılan regülasyonlar, rekabetçi piyasaların işleyişi açısından önem arz etmekte, mevzuatta belirtilen kurallardan

ve bunları uygulamak için yürürlüğe konulan süreçlerden oluşmaktadır. Rekabetçi piyasaları güvence altına almak için bazı durumlarda regülasyona ihtiyaç duyulmakla birlikte, devletin piyasalara müdahale etme gerekçesi kapsamında dışsallıkların, aşırı piyasa gücünün ve asimetrik bilgiden kaynaklı piyasa başarısızlıklarının önlenmesi veya düzeltilmesi amacı yatmaktadır (İEBBA 2017). Literatürde bu müdahalenin nasıl gerçekleştiğine dair bir dizi teori bulunmakla birlikte belli başlı teoriler aşağıdaki tabloda özetlenmektedir:

Tablo-5: Regülasyon Teorileri

Teori	Temel Mantık
Kamu Yararı Teorisi	Piyasa başarısızlıklarını düzeltmek ve sosyal refahı artırmak için piyasaya müdahale edilmesidir. Böyle bir piyasaya devletin müdahale etmesi, bilgi asimetrisini azaltarak taraflar arasında daha etkin bir mübadele yapılmasını sağlamaktadır.
Avusturya Teorisi	Devlet müdahalesine karşı serbest piyasanın üstünlüğü ön plana çıkarılmakta, rekabet edebilme özgürlüğünün varlığı yeterli görülmekte, piyasada aksaklıklarının geçici olduğu savunularak müdahaleye gerek duyulmadığı belirtilmektedir. Regülasyon iyi niyetli olsa bile regülatif sarmala ¹⁰³ neden olacaktır.
Özel Yarar Teorisi (Chicago Teorisi)	Regülasyonlar aracılığı ile belirli bir büyüklükteki teşebbüsler fayda sağlarken bu düzeye ulaşmamış diğer teşebbüsler yeterince fayda sağlayamamaktadır. Düzenleyici otoriteler maliyet, talep, kalite ve teşebbüs davranışının diğer boyutları hakkında yeterli bilgiye sahip değildir.
Kamu Tercihi Teorisi	Tüm bireyler kendi çıkarlarına göre hareket etmektedir. Politikacılar, yeniden seçilme şanslarını en üst düzeye çıkarmak için teşebbüsler lehine kararlar alırlar. Bu görüşe göre rekabeti kısıtlayan regülasyonlar ve mevzuat değişikliklerinden kaynaklı olarak ortaya çıkan yapay rantlar, baskı gruplarının lobicilik faaliyetlerine neden olmaktadır.

Kaynak: İEBBA (2017); Yıldız (2011).

¹⁰³Piyasaya yapılan müdahalenin yarattığı bozulmanın, daha fazla müdahale gerektiren sorunlara neden olması durumu olarak açıklanmaktadır.

Rekabet hukuku ve regülasyonun temelde aynı amaca hizmet ettiği düşünülse de rekabet hukuku kartelleşme, fiyat tespiti, YSFB, bölge paylaşımı, ayrımcı muamele, birleşme ve devralmaların kontrolü vb. uygulamalara yönelik kuralları ile teşebbüslerin ne yapmamaları gerektiğinin çerçevesini çizmektedir (CUTS 2003). Regülasyon ise, rekabet hukukunun aksine, teşebbüslere ne yapmaları gerektiğini açıkça ifade etmektedir (Sarıçiçek 2012). Regülasyon, oyunun kurallarının önceden belirlendiği *ex ante* bir yapıdayken rekabet hukuku uygulaması -birleşme/devralma rejimi dışında- *ex post* bir yapıya sahiptir (Nair ve Roberts 2017).

Özellikle kamu etkinliğinin azaltıldığı ve serbest piyasa koşullarının öngörüldüğü sektörlerde rekabet hukuku ve regülasyon ilişkisi daha karmaşık bir hâl almaktadır (Eerma ve Sepp 2007). Bu nitelikteki pazarlarda temel çatışma, sektör-spesifik düzenleyici kurumlar (düzenleyici otorite) ile rekabet otoriteleri bakımından kullanılan araçlar ve sahip olunan kaynaklardan hangisinin tercih edileceği noktasında ortaya çıkmaktadır (Sarıçiçek 2012). Özelleştirme veya serbestleştirme sürecinin bir parçası olarak yeniden yapılandırılan sektörlerle ilişkin genel kabul, elde edilmesi beklenen sonuçlara ulaşmak açısından rekabet otoritesi görüşlerinin daha önemli olacağı yönündedir (UNCTAD 2010).

3.2. FARKLI ÜLKE UYGULAMALARI IŞIĞINDA OPTİMAL DENGİ: NE KADAR REKABET? NE KADAR REGÜLASYON?

Regülasyonların serbest rekabetin etkin işlemediği durumlarda gerekli olduğu varsayımı altında, gerçekleştirilecek devlet müdahalesi ile tüketicilerin korunması ve tüketicilere kaliteli mal/hizmet sağlanması amaçlanmaktadır. Bununla birlikte bu tür düzenlemelerin aşırı derecede olması rekabet seviyesinin azalmasına, teşebbüsler üzerinde daha düşük rekabetçi baskıya ve daha yüksek fiyat seviyelerine sebep olabilmektedir (AHDR 2020). Bu durum, rekabet hukuku ve regülasyon uygulamalarının birbirini dengelemesi ihtiyacını doğurmaktadır.

Birleşik Krallık'ta yapılan bir dizi çalışma regülasyonların, firmalar ve sektörler arasındaki kaynakların dağılımında çarpıklığa yol açabileceğini ve böylece verimliliği azaltabileceğini öne sürmektedir. Bir başka deyişle düzenleyici otoriteler tarafından belirlenen yasal yükümlülükler, pazarda yerleşik bulunan

teşebbüslere odaklandığında pazara girişleri engelleyerek rekabeti kısıtlayıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle politika yapımcıların, regülasyonun yüklediği bazı maliyetleri tüketicilere aktarma kapasitesine sahip yerleşik firmaları destekleyecek veya sektördeki daha küçük ölçekli teşebbüslere orantısız bir biçimde zarar verecek uygulamalardan kaçınması gerekmektedir. Bu yüzden Birleşik Krallık'ta regülasyonlar daha çok pazara yeni girişlere izin verilmesi ve piyasa başarısızlığının giderilmesi gibi konular ile ilgilenmektedir (CMA 2020).

Avustralya hükümeti tarafından yapılan araştırmalarda ise rekabetin verimlilik ve inovasyonun itici gücü olduğu, üretkenliği artırdığı, teşebbüslerin birbirleriyle rekabet etme şeklinin tüketici refahını büyük ölçüde etkilediği, planlanan regülasyon şayet rekabeti kısıtlayacaksa politika yapımcıların öncelikle regülasyon yapmama ihtimali de dahil olmak üzere, rekabeti kısıtlamayan alternatif çözümlerin etkisizliğini ortaya koyması gerektiği ifade edilmiştir (AHDR 2020).

Denge kurulması ihtiyacı sadece gerekenden çok regüle edilmiş olma durumundan değil, aynı zamanda otoriteler arasındaki yetki sorunundan da kaynaklanmaktadır. Örneğin Pakistan'da birçok sektörel düzenleyici otorite bulunmakta ve bu otoriteler birbirlerinden ve Pakistan Rekabet Otoritesi'nden (CCP) bağımsız olarak çalışmaktadır. Her ne kadar düzenleyici otoriteler CCP'ye danışabileceklerse de bu durum yasal bir gereklilikten kaynaklanmamaktadır. Otoriteler arasındaki sınırın iyi belirlenmediği Pakistan gibi ülkelerde, yetki çatışması ihtimali de çoğalmaktadır. Uluslararası deneyimler, bu yetki sorunlarının sektörel düzenleyici otoriteye veya rekabet otoritesine öncelik vermek yahut her iki otorite arasında çeşitli yollarla iş birliğini sağlamak gibi yöntemler ile çözülebileceğini öngörmektedir. (CUTS 2003).

Hem sektörel düzenleme hem de rekabet hukukunun uygulanması için tek bir otoritenin yetkilendirmesi bakımından farklı yaklaşımlar bulunmaktadır (UNCTAD 2010). Rekabet otoriteleri Avustralya ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi bazen hem sektörel düzenlemeleri hem de rekabet hukukunu uygulayabilmektedir. Söz gelimi Hollanda Rekabet Otoritesi, rekabet kanunlarının yanı sıra enerji ve ulaşım sektörlerine özgü düzenlemelerin uygulanmasında da yetki sahibidir. Enerji ve ulaşımdan sorumlu Enerji Düzenleme Dairesi (*Office of Energy Regulation*), rekabet otoritesinin alt birimi şeklinde örgütlenmiştir (Gaur 2016).

Bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ise rekabet otoriteleri, daha sonraki bir aşamada sektöre özgü kural ve kurumlarla değiştirilmek üzere geçici bir önlem olarak kullanılabilmektedir (CUTS 2003).

Otoriteler arası iş birliğini sağlamak adına sektörel düzenleyici otoriteye, rekabete ilişkin konularda, rekabet otoritesine danışma yükümlülüğü getirilmesi regülasyon sürecinin verimliliğini ve etkililiğini artırmaya yardımcı olabilecektir. Pakistan örneğinin aksine Zambiya’da, rekabet otoritesine danışmak için getirilen yasal gereklilik, yapıcı uygulamaların hayata geçirilmesini sağlamış ve bunun sonucunda etkili regülasyonlar ile tüketici refahı korunabilmiştir (CUTS 2002). Aynı şekilde Türkiye bakımından da sektördeki rekabeti engelleyecek nitelikteki düzenlemeler öncesinde Kurumun görüşünün alınması zorunlu tutulmuş¹⁰⁴ olsa da daha sonra tartışılacağı üzere bu zorunluluğun uygulamaya konulan düzenlemeler bakımından pek dikkate alınmadığı söylenebilecektir.

Regüle edilen sektörlerde rekabet kurallarının etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak rekabet otoriteleri de teknik uzmanlık gerektiren konularda sektörel düzenleyici otoritelerin iş birliğinden yararlanabilecektir (UNCTAD 2006). Estonya’da yapılan bir çalışmada (Eerma ve Sepp 2007) rekabet politikasının kendisinin rekabet yaratamayacağı, yalnızca rekabet özgürlüğünü kısıtlayan belirli faaliyetlerin etkilerini önleyebileceği ifade edildikten sonra düzenleyici otoritelerin tipik olarak, regüle ürün ve hizmetlerin teknik yönleri hakkında daha kapsamlı ve sürekli bilgiye sahip oldukları belirtilmiştir. Bu görüş Güney Afrika ve Kanada gibi çoğu ülke tarafından da benimsenmektedir. Öte yandan, otoriteler arası iş birliğinin bir başka görünümü de her iki otoritenin eş zamanlı yetkiye sahip olmasıdır. Birleşik Krallık’ta uygulama alanı bulan anlayışa göre, regüle edilen sektörlerde rekabet hukuku yalnızca rekabet otoritesi (*Competition and Markets Authority-CMA*) tarafından değil, aynı zamanda sektörel düzenleyici otoriteler tarafından da uygulanmaktadır (CMA 2019).

AB uygulamasına bakıldığında yürürlüğe konulan Çerçeve Direktif¹⁰⁵ ile ulusal düzenleyici otoriteler ve rekabet otoriteleri arasında çıkabilecek olası yetki uyuşmazlıklarının önlenmesi amacıyla, sektörel düzenleyici otoritelerin mümkün

¹⁰⁴ Konu hakkında daha detaylı bilgi için bkz. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu/kamu-islemleri-ve-ozellestirmeler>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

¹⁰⁵ Directive 2002/21/EC OJ L 108/33, 24.04.2002.

olduğunca rekabet otoriteleriyle iş birliği yapması gerektiği belirtilmektedir. Bu kapsamda, düzenleyici otorite uygulamalarından beklenen sonucun elde edilemediği durumlarda rekabet hukuku kendine uygulama alanı bulabilecektir.

Görüldüğü üzere serbest rekabetin verimliliği sağlama imkânının düşük olduğu durumlarda, rekabet hukuku ile regülasyon arasındaki bağın karşılıklı olarak güçlendirici ve ekonomik refahı optimize edecek bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Bu hedefe ulaşabilmenin yolu ise rekabet hukuku ve regülasyon dengesini kurmakla mümkündür. Ancak belirlenen yaklaşım ne olursa olsun rekabet hukukunun, regülasyonun merkezinde yer alması gerekmektedir. Çünkü rekabet hukuku, ilkeleri ile iktisadi regülasyonların işlerliğini değerlendirmek için bir kıstas oluşturmaktadır. Dahası, regülasyonlar yapısal değişimi öngördüğünden, piyasa suistimallerini önlemek için rekabet kurallarının güçlü bir şekilde uygulanmasına ihtiyaç duyulmaktadır (OECD 2000). Etkin rekabetin gerçekleşebileceği sürdürülebilir bir çerçeve oluşturma amacı öngören regülasyonların, rekabet yasalarıyla uyumlu olacağı ve rekabet üzerindeki olumsuz etkileri önemli ölçüde azaltabileceği kabul edilebilmektedir (Cramton 2002).

3.3. TÜRKİYE UYGULAMASI

Akaryakıt dağıtım sektöründeki uygulamalara geçmeden önce, Türkiye’de rekabet hukuku ve regülasyon teorisi bağlamında, Kurum ve sektörel düzenleyici otorite ilişkilerine değinmek yerinde olacaktır. Uygulamaya koydukları kurallar bakımından normlar hiyerarşisinde aynı seviyede yer alan EPDK ve Kurumun, sahip oldukları görev ve yetkiler bakımından çatışma olup olmayacağı gündeme gelmekte ve bazı durumlarda bu sorunun teşebbüsler açısından hukuki belirliliği ortadan kaldıracabileceği endişesi de oluşmaktadır (TÜSİAD 2014). Bu noktada üzerinde durulması gereken konu, kurulması beklenen denge özelinde, düzenleyici otorite mevzuatı kapsamına giren bir davranışın, RKHK kapsamında rekabeti ihlal ettiği şüphesi taşınması hâlinde rekabet kurallarının uygulanıp uygulanamayacağıdır. RKHK’nin Kapsam başlıklı 2. maddesinde

Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer.

ifadesi mevcuttur. İlgili hükümden de anlaşıldığı üzere Kurum, rekabetçi endişe oluşan piyasalara denetleyici yetkisi bağlamında müdahale edebilecek ve rekabetin tesisini sağlayarak nihai olarak tüketicinin korunması hedefini gerçekleştirebilecektir. Dolayısıyla RKHK tarafından herhangi bir sektöre yönelik açıkça muafiyet/istisna getirilmediği¹⁰⁶ görülmektedir (Sarıçiçek 2012).

Bu kapsamda Kurumun, RKHK'nin *Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar* başlıklı 4. maddesinde yer alan

Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.

hükmü, *Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması* başlıklı 6. maddesinde yer alan

Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır.

hükmü ve *Birleşme veya Devralma* başlıklı 7. maddesinde yer alan

Bir ya da birden fazla teşebbüsün başta hâkim durum yaratılması ya da mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır.

hükmü ile piyasalara yönelik müdahalede bulunacağı söylenebilecektir.

Kurulun yukarıda bahsedilen yetkiler çerçevesinde, ayrıntılı bir şekilde regülasyona tabi olan telekomünikasyon, bankacılık, enerji vb. sektörlerle yönelik olarak bu zamana kadar almış olduğu birçok kararı bulunmaktadır¹⁰⁷. Alınan kararlarda RKHK'nin ilgili sektörlerle uygulanıp uygulanamayacağı bakımından ulaşılan sonuçlar oldukça benzerdir. Nitekim Kurul tarafından elektrik sektörüne yönelik olarak alınan *CK Akdeniz Kararı*'nda¹⁰⁸ yer alan

¹⁰⁶ İstisna hükmü bakımından 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun Birleşme, Bölünme ve Hisse Değişimi ve İradi Tasfiye başlıklı 19. maddesinde, belirli bir pazar payı eşliğinin altında kalan teşebbüsler için RKHK'nin 7.,10. ve 11. maddelerinden muaf tutulmalarına yönelik düzenleme mevcuttur.

¹⁰⁷ 19.11.2008 tarihli ve 08-65/1055-411 sayılı Kurul Kararı, 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı Kurul Kararı, 19.12.2013 tarihli ve 13-71/992-423 sayılı Kurul Kararı.

¹⁰⁸ 20.02.2018 tarihli ve 18-06/101-52 sayılı Kurul Kararı.

Teşebbüs davranışlarının ilgili sektörel mevzuatla uyumlu olması, teşebbüslerin rekabet hukuku mevzuatına uygun hareket ettikleri anlamına gelmediği gibi bu davranışların, hem sektörel düzenlemelere hem de rekabet hukuku mevzuatına aykırı olması halinde, her iki mevzuat kapsamında da denetime ve yaptırıma tabi olması mümkündür.

İfadelerinden de sektörde düzenleyici bir çerçeve olması sonucu ilgili davranışın kendiliğinden RKHK kapsamından muaf olmayacağı anlaşılmaktadır. Kaldı ki Danıştay 13. Dairesi tarafından alınan kararlarda¹⁰⁹, sektörel düzenleyici otorite kararları doğrultusunda hareket eden teşebbüslerin rekabet hukuku kurallarından muaf tutulamayacağına açık olduğu, sektörel düzenleyici kurumun yaptığı düzenlemeler ile rekabete yönelik sorunların ortadan kalkması ve konunun sadece sektörel mevzuatı ilgilendiren teknik bir özellikte bulunsa dahi Kurulun soruşturma açıp açmama konusunda takdir yetkisi bulunduğu, düzenleyici otorite yetkisi kapsamında işlem tesis edilmiş olmasının, konunun Kurum tarafından incelenmesinin önünde engel oluşturmayacağı, ilgili sektörel düzenleyici otorite ve Kurumun kendi yetkileri çerçevesinde aynı fiil hakkında uygulayabilecekleri idari yaptırımlar için iş birliği içerisinde bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

İlgili Kurul ve Danıştay kararlarından hareketle, akaryakıt sektörü bakımından düzenleyici otorite konumunda bulunan EPDK'nin¹¹⁰ sektöre yönelik olarak yürüttüğü inceleme ve çalışmaların, bu düzenlemelere tabi olan teşebbüs faaliyetlerini rekabet hukuku kapsamı dışına çıkarmayacağı tespiti yapılabilecektir. Öyle ki Kurulun *TÜPRAŞ Kararı* ve *BP-OPET-PO-SHELL-GÜZEL ENERJİ Kararı*'na ek olarak akaryakıt sektörü özelinde almış olduğu birçok kararı bulunmaktadır¹¹¹. İlgili kararlara değinmeden önce EPDK ile Kurum arasında 2015 yılında imzalanan İşbirliği Protokolü'nden¹¹² de bahsetmek yerinde olacaktır. Bahse konu iki otoritenin uygulamakta oldukları kanunlar çerçevesinde, enerji piyasalarındaki rekabet ortamının işlerliğinin tesisi bakımından karşılıklı iş birliği ve koordinasyon sağlanması öngörülmüştür.

¹⁰⁹ E.2008/13184, K.2012/359; E.2008/14245, K.2012/960; E.2010/4805, K.2014/832.

¹¹⁰ PPK'nin *Tanımlar ve Kısaltmalar* başlıklı 2. maddesinde yer alan "Kurum: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunu" ifadesinden sektörel düzenleyici kurumun EPDK olduğu anlaşılmaktadır.

¹¹¹ Kurum tarafından alınan önraştırma/soruşturma kararları yanında 2008 tarihli Akaryakıt Sektör Raporu da bulunmakta olup, ilgili rapora daha sonra değinilecektir.

¹¹² Daha detaylı bilgi için bkz. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Haber/epdk-ile-kurumumuz-arasinda-isbirligi-pr-246ab0f27ac645e4981fcdd856978751>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

İlk olarak 2008 yılında Kurul tarafından TÜPRAŞ ile beş dağıtıcı teşebbüse¹¹³ yönelik olarak bir önaraştırma başlatılmış¹¹⁴ ve elde edilen mevcut bilgi ve belgelerin, akaryakıt ürünleri dağıtımındaki fiyat benzerliğinin RKHK'nin 4. maddesini ihlal edebileceği şüphesi oluşturduğu, ancak soruşturma açılması gerektiği sonucuna ulaşmak bakımından yeterli olmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte ulaşılan bu sonuç sektöre dair rekabetçi endişeleri bertaraf etmemiştir. Türkiye'de vergisiz akaryakıt fiyatlarının referans pazarlara kıyasla yüksek olması ile rafineri çıkışı fiyatlarının takip edilmesi sürecinde dağıtım şirketleri tarafından fiyatın rekabetçi parametre olarak kullanılma eğilimine girilmemesi sonucu fiyat indirimlerinin yansıtılması noktasında bir katılık bulunması hususları fiyatlandırmaya yönelik rekabetçi endişeler olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca ilgili kararda, sektörde rekabet edebilmeyi engeller nitelikte olan yapısal aksaklıkların giderilmesi gerektiği ve bunlar yapılanaya kadar PPK'nin 10. maddesinde öngörülen ve akaryakıt fiyatlarının düzenlenmesi ile ilgili olarak verilen yetkilerin kullanılabilmesi için EPDK'ye görüş yazısı gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ardından Kurul tarafından 2010 yılında Manisa ili Turgutlu ilçesindeki bazı akaryakıt istasyonlarının kırsal motorin satışında düşük fiyatlar belirlediği iddiası ile önaraştırma başlatılmış¹¹⁵ ancak pazar payları birbirine yakın oranlarda seyreden çok sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği akaryakıt ürünleri dağıtım ve perakende satış pazarlarında hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün varlığından söz etmenin olanaklı olmadığı gerekçesi ile RKHK'nin 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığı ancak dosya kapsamındaki iddiaların, PPK ve ilgili mevzuat kapsamında değerlendirilebileceği, bu nedenle başvuru dilekçesi ve eklerinin EPDK'ye gönderilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

*TÜPRAŞ Soruşturma Kararı*¹¹⁶ da sektöre yönelik ilk soruşturma kararı olması bakımından önem taşımaktadır. TÜPRAŞ'ın fiyatlandırma ve sözleşmelere ilişkin uygulamaları yoluyla RKHK'nin 6. maddesini ihlal edip etmediğinin ve TÜPRAŞ ile OPET'in pazar paylaşımı ve diğer yollarla aynı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik olarak yürütülen soruşturma sonucunda TÜPRAŞ'ın

¹¹³ Önaraştırma tarafı olan dağıtıcılar PO, SHELL, BP, OPET ve TOTAL'dir.

¹¹⁴ 24.07.2008 tarihli ve 08-47/653-250 sayılı Kurul Kararı (*Akaryakıt Ürünlerinin Fiyatlandırılması Kararı*).

¹¹⁵ 27.05.2010 tarihli ve 10-38/637-214 sayılı Kurul Kararı.

¹¹⁶ 17.01.2014 tarihli ve 14-03/60-24 sayılı Kurul Kararı.

hâkim durumunu kötüye kullandığı ve RKHK'yi ihlal ettiği gerekçesi ile ilgili teşebbüse idari para cezası verilmesi gerektiğine, rafinerilere ilişkin fiyatlandırma mekanizmasının tüketicilerin faydasına olacak şekilde ilgili ve yetkili kuruluşlarca yeniden tanzim edilmesi yönünde ilgili mercilere ve ihlal oluşturduğu belirtilen uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde TÜPRAŞ'a görüş bildirilmesine karar verilmiştir. Öte yandan TÜPRAŞ ve OPET'in RKHK'nin 4. maddesini ihlal ettiklerine dair yeterli bulguya ulaşılamadığına; bu nedenle anılan teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına karar verilmiştir. Ayrıca ilgili kararda TÜPRAŞ'ın fiyat serbestisine sahip olduğu belirtilmiş ve Danıştay 13. Dairesi'nin ilgili kararına¹¹⁷ atıfta bulunularak regülasyona tabi bir piyasada faaliyet gösteren TÜPRAŞ'ın fiyatlandırma davranışlarının RKHK kapsamında değerlendirilebileceği konusunda şüphe bulunmadığı ifade edilmiştir. Öte yandan *TÜPRAŞ Kararı*'nın temyiz incelemesine yönelik olarak 2020 yılında Danıştay 13. Dairesi tarafından alınan kararda¹¹⁸ ilgili husus yeniden dile getirilmiş ve "bir sektörün düzenleyici ve denetleyici bir kurumun regülasyonuna tabi olmasının o piyasada yer alan faaliyetleri RKHK'nin kapsamı dışına çıkarmayacağı" hususu vurgulanmıştır.

2014 yılında ise Osmaniye ilinin Düziçi ilçesinde faaliyet gösteren akaryakıt istasyonlarının benzin, motorin ve LPG fiyatlarını ortaklaşa belirlemek suretiyle RKHK'nin 4. maddesini ihlal ettiği iddiasına yönelik olarak önaraştırma başlatılmış¹¹⁹ ancak ihlalin varlığına dayanak teşkil edebilecek bir bulgu elde edilemediğinden soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca Kararın raportör görüşü kısmında

Akaryakıt bayilerinin dağıtıcılar tarafından kendilerine bildirilen tavan fiyatları uygulanması gereken fiyatlar olarak algıladıkları dikkate alındığında, ilgili teşebbüslere tavan fiyatın altında olmak üzere satış fiyatlarını dağıtıcılardan ve diğer bayilerden bağımsız olarak kendilerinin belirlemesi gerektiği hususunda Başkanlık görüşü gönderilmesinin¹²⁰ uygun olacağı

ifadelerine yer verilmiştir. Yine benzer iddialar çerçevesinde, Osmaniye ili Düziçi ilçesine yönelik olarak yürütülen 2016 tarihli önaraştırma kararında¹²¹

¹¹⁷ E.2008/14245, K.2012/960 sayılı Karar.

¹¹⁸ E. 2018/661, K.2020/528 sayılı Karar

¹¹⁹ 16.04.2014 tarihli ve 14-15/270-114 sayılı Kurul Kararı.

¹²⁰ RKHK'nin 9. maddesinin 3. fıkrasında "(...) Kurul, birinci fıkraya göre bir karar almadan önce ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine ihlale ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirir." hükmü yer almaktadır.

¹²¹ 23.06.2016 tarihli ve 16-21/355-161 sayılı Kurul Kararı.

da, fiyatların birlikte belirlendiği yönünde bir anlaşma ve/veya uyumlu eylemin varlığına işaret eden herhangi bir bilgi ya da belgeye ulaşılmadığı gerekçesi ile soruşturma açılmasına yer olmadığı kararı verilmiştir.

Kurul tarafından 2018 yılında alınan *Aytemiz/Lukoil/TP Kararı*'nda¹²², dağıtıcıların bayilerine yönelik uygulamaları ile RKHK'nin 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti amacıyla yürütülen önaraştırma kapsamında, dağıtım firmalarının bayilerinin nihai satış fiyatına müdahale ettiklerine ilişkin herhangi bir bulguya rastlanılmadığından soruşturma açılmasına gerek olmadığı kararı verilmiştir.

Görüldüğü üzere Kurum tarafından 2018 yılına kadar yürütülen önaraştırmalarda özetle, dağıtım seviyesinde maliyetlerle ilişkisiz fiyatlama yapıldığı, fiyat indirimlerine fiyat artışları kadar duyarlı olunmadığı, fiyatlar konusunda uyumlu eylem iddiasını kuvvetlendirebilecek yapısal koşulların bulunduğu konuları dile getirilmiş ancak konuyla ilgili somut bulgu olmadığından soruşturma açılmamıştır. 2014 ve 2020 yıllarında yürütülen soruşturmalarda ise sırasıyla RKHK'nin 6. ve 4. maddesi kapsamında ihlal tespiti yapılarak ilgili teşebbüslere idari para cezası yaptırımında bulunulmuştur.

3.3.1. EPDK Tarafından Akaryakıt Dağıtım Sektörüne

Yönelik Gerçekleştirilen Müdahalelerin Rekabet Hukuku Kapsamında Ele Alınması

2003 yılında yürürlüğe konulan PPK ile petrol sektörüne yönelik düzenleme ve denetleme yetkisi EPDK'ye devredilmiş ve EPDK, PPK'ye dayanarak uygulamaya koyduğu ikincil mevzuat kapsamında sektörel düzenleyici yetkilerini kullanmaya başlamıştır. İkincil mevzuata dayanılarak yürürlüğe konulan uygulamalara geçmeden önce PPK'de yer alan ilgili hükümlerden bahsetmek yerinde olacaktır.

PPK'nin *Amaç ve Kapsam* başlıklı 1. maddesinde "Bu Kanun; petrole ilişkin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemelerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik; düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemlerini kapsar." hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda EPDK tarafından izlenecek sektörel faaliyetlere

¹²² 11.10.2018 tarihli ve 18-38/603-293 sayılı Kurul Kararı.

ilişkin ilk olarak lisans türleri PPK'nin üçüncü bölümünde düzenlenmiş olup rafinerici lisansı 5. maddede hüküm altına alınmıştır. Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye bakımından rafinerilerden doğrudan nihai tüketiciye ürün satış imkânı olmamasının rakip rafineri sayısının az olmasından ve rafineriden yapılacak doğrudan satışların yüksek sabit maliyetler gerektirmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir (Günaydın 2012).

Dağıtım faaliyetleri PPK'nin 7. maddesinde düzenlenmiş olup dağıtıcı lisansı sahiplerinin bayilik ağları ile yapabilecekleri akaryakıt satışının yanında, serbest kullanıcılara¹²³ yapacakları toptan satışlar ve depolama tesislerinin yakınındaki tesislere yapacakları boru hatları ile taşıma faaliyetleri de hüküm altına alınmıştır. Mevcut olan rafinaj kapasitesinin yurt içi talebi karşılamaması hâlinde PPK'nin 9. maddesi uyarınca yurt dışından nihai ürün ticareti gündeme gelebilecektir ve bu durumda dağıtıcılar tarafından gerçekleştirilecek nihai ürün ithalatının rafinaj faaliyeti ile rakip olması söz konusu olabilecektir¹²⁴. Örneğin rekabetçi sektör yapısı ile bilinen ABD'de (Günaydın 2012) yerli rafineriler, petrol ürünleri ithalatı ile doğrudan rekabet hâlinindedir (API 2011). Dolayısıyla rekabetin olduğu bir pazar yapısı içinde dağıtıcıların ithalat kanalına yönelmesi ve ithalat kanalının rafineri fiyatları üzerinde rekabetçi baskı oluşturması beklenecektir. Nitekim 2018 ve 2019 yılı motorin ürünü ithalat verilerine bakıldığında¹²⁵, 2018 yılında dağıtıcı lisansı altında gerçekleştirilen motorin ithalat miktarı 11.112.987,317 ton ile %80,82'ye karşılık gelirken 2019 yılında 10.434.573,328 ton ile %95,71'e karşılık gelmektedir¹²⁶. Öyle ki 2018 yılında yurt içi motorin talebinin¹²⁷ yaklaşık %40'ı rafineri üretimi, %11'i rafineri ithalatı ve %46'sı dağıtıcı ithalatı ile karşılanmıştır. 2019 yılında ise yurt içi motorin talebinin¹²⁸ yaklaşık %55'i rafineri üretimi, %2'si rafineri ithalatı ve %43'ü dağıtıcı ithalatı ile karşılanmıştır. Görüldüğü üzere 2019 yılında dağıtıcıların ithalat miktarı, STAR'ın faaliyete geçmesi ile beraber

¹²³ PPK'nin 2. maddesinde serbest kullanıcı tanımı şu şekilde yer almaktadır: "Kalorifer yakıtı, fuel-oil ve motorinde yıllık 5.000 tondan aşağı olmayacak şekilde EPDK tarafından ürün bazında belirlenen tüketim miktarından fazla yıllık petrol tüketimi olan lisanslı kullanıcı".

¹²⁴ Akaryakıt Sektör Raporu, 2008.

¹²⁵ 2018 yılında toplam motorin ithalat miktarı 13.752.120 ton iken 2019 yılında 10.901.420 ton olarak gerçekleşmiştir.

¹²⁶ EPDK 2018 ve 2019 yılı Petrol Piyasası Sektör Raporu.

¹²⁷ 2018 yılı toplam motorin talebi 23.722.846,437 ton olarak gerçekleşmiştir.

¹²⁸ 2019 yılı toplam motorin talebi 24.656.950,843 ton olarak gerçekleşmiştir.

motorin ürününün toplam ithalatında azalma yaşanmasına rağmen (yaklaşık üç milyon ton), sınırlı ölçüde azalmıştır (yaklaşık 700 bin ton). Bu durum, daha önce de bahsedilen, mevcut rafineri kapasitesinin artan yurt içi talebi karşılamaya yetmemesi ile açıklanabilecektir. Dolayısıyla, dağıtıcılar tarafından ithalat kanalının yurt içi talebi karşılama noktasında aktif olarak kullanıldığı ancak yine de uluslararası piyasa koşullarında neredeyse rafineri üretimine yakınsayan derecede¹²⁹ ürün temini yapılmasının, rafineri pazarı üzerinde rekabetçi baskı yaratabileceği söylenebilecektir.

Bayilik faaliyetlerine bakıldığında ise PPK'nin 8. maddesi bayilerin dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre faaliyetlerini yürüteceklerini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla bayiler dağıtıcıların tescilli markası altında faaliyet göstermektedir (Karauz 2015). Bir başka deyişle ABD ve AB'de örnekleri bulunan, piyasada yerleşik hâlde bulunan teşebbüsler üzerinde rekabetçi baskı oluşturabilen bağımsız bayilik/süpermarket aracılığı ile akaryakıt satışı, ilgili kanun hükmü gereği Türkiye'de uygulanamamaktadır (Günaydın 2012).

Piyasa faaliyetlerinin yanında, PPK'nin *Fiyat Oluşumu* başlıklı 10. maddesinin 14. fıkrasında

Ancak, petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturması halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına Kurum yetkilidir.

denilmek suretiyle EPDK'ye fiyat tespit etme yetkisi tanınmıştır.

*Akaryakıt Ürünlerinin Fiyatlandırılması Kararı*¹³⁰ ile EPDK'ye görüş yazısının gönderilmesi ve Kurum tarafından Akaryakıt Sektör Raporu'nun yayımlanmasının akabinde, EPDK'nin PPK'ye dayanılarak tavan fiyat ilan etme yetkisini ilk defa 2009 yılında kullandığı görülmektedir¹³¹. İlgili kararın gerekçesini ise 2005 ile 2008 yılları arasında, akaryakıt fiyatlarına ilişkin yapılan

¹²⁹ EPDK 2018 ve 2019 yılı Petrol Piyasası Sektör Raporu'nda yer alan verilere göre, rafineriler tarafından 2018 yılında gerçekleştirilen motorin üretimi 9.292.050,653 ton iken 2019 yılında 13.642.113,671 ton motorin üretimi gerçekleştirilmiştir.

¹³⁰ 24.07.2008 tarihli ve 08-47/653-250 sayılı Kurul Kararı.

¹³¹ 25.06.2009 tarihli ve 2145/1 sayılı EPDK Kararı.

inceleme sonucu dağıtıcı ve bayi marjlarının PPK'nin 10. maddesi kapsamında öngörülen "en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu" dikkate alınarak belirlenmediği tespiti oluşturmaktadır. Ortaya çıkan fiyat uygulamalarının rekabetin bozulduğu, kısıtlandığı bir piyasada görülebilecek sonuçlarla benzerlik gösterdiğinin anlaşılması ile iki ay süreyle uygulanacak akaryakıt fiyatlarının tespitine ilişkin EPDK Kararı alınarak akaryakıt dağıtım ve bayi tavan fiyatı uygulamaya konulmuştur. İkinci olarak, 2014 yılında, petrol piyasasında iki ay süreyle uygulamaya konulacak akaryakıt fiyatının tespitine karar verilmiş ve bu süre zarfında akaryakıt satış fiyatlarındaki değişimler, dünya petrol piyasalarında oluşan ürün fiyatları ve döviz kurundaki değişimlere göre belirlenmiştir¹³². Ardından, EPDK tarafından 2015 yılında¹³³ iki aylık süre için tavan fiyat uygulaması başlatılmıştır. Bu süre zarfında akaryakıt satış fiyatlarındaki değişimler, esasen dünya petrol piyasalarında oluşan ürün fiyatları ve döviz kurundaki değişimlere göre belirlenmeye devam etmiş, alınan Kurul Kararı ile sadece dağıtıcı ve bayi marjlarına sınır getirilmiştir¹³⁴. Son olarak 2021 yılında¹³⁵ Türkiye'nin tüm illerinde uygulanacak tavan fiyatların EPDK tarafından belirleneceğine ilişkin Kurul Kararı alınmıştır.

EPDK'nin piyasaya müdahale olarak nitelendirilen bu kararlarının, serbestleşme ve piyasanın rekabete açılma süreçleri bakımından kavranması önem taşımaktadır. Akaryakıt sektöründe faaliyette bulunan dağıtıcı ve bayi lisansı sahipleri, 2009 ve 2014 yıllarında tavan fiyat uygulama kararı ile karşılaşırken, rafineri sektörü ilk kez 2014 yılında tavan fiyat uygulamasıyla karşılaşmıştır. Kanun tarafından öngörülen şartların gerçekleşip gerçekleşmediği, serbest işlemesi beklenen piyasaya müdahale ediliyor olmasının yasal/fiili yerindeliği ve ülkelerarası fiyat karşılaştırmasının adil olup olmadığı gibi noktaların o dönem için önemli tartışma konuları arasında yer aldığı belirtilmektedir (TÜSİAD 2014). İlgili kararlarda, PPK'de öngörülen ve tavan fiyat kararı alınmasına sebep teşkil eden rekabetin işleyememesinden kaynaklı piyasa bozuklukları ortaya konmamış, referans fiyatlardan sapmaların ne oranda gerçekleştiği ve tüketim dinamikleri

¹³² 20.03.2014 tarihli ve 4927 sayılı EPDK Kararı.

¹³³ 19.02.2015 tarihli ve 5486 sayılı EPDK Kararı.

¹³⁴ Benzin ve motorin için 34 krş/lt marj dağıtıcı ve bayi marjı toplamı olarak hesaplanmış ve bu marjın en az %60'ının bayiye verileceği karara bağlanmıştır.

¹³⁵ 17.03.2021 tarihli ve 10081 sayılı EPDK Kararı.

tamamen farklı olan benzin ve motorin için sabitlenen entegre marjın hangi kriterler göz önüne alınarak belirlendiği ifade edilmemiştir (Gökdemir 2010).

Öte yandan piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatların oluşturulması, uygulanması ile bunların ilgililere ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği'nin (Fiyatlandırma Yönetmeliği) 7. maddesinde rafinerici ve dağıtıcılar bakımından fiyat ilanlarında tavan (tavsiye) fiyat esasının¹³⁶ uygulanacağını düzenlemektedir. 12. maddede ise bu fiyat ilanlarının EPDK internet sayfası aracılığıyla kamuoyuna açıklanacağı belirtilerek dağıtıcıların, iller bazında bayilerine tavsiye ettikleri fiyatları internet aracılığıyla açıklaması EPDK takdirine bırakılmıştır. Daha önce de ifade edildiği üzere asimetrik bilgidен kaynaklı bayi davranışı ve marjların tavan fiyattan aşağı yönlü sapmaya olanak vermemesi durumları, fiyat listelerinin EPDK tarafından kamuoyuna duyuruluyor olması ile birlikte değerlendirildiğinde, zımni anlaşmaya zemin hazırlayabilecektir. Öyle ki teşebbüs bazlı fiyatların paylaşılması anlaşma için kolaylaştırıcı bir unsur olabilecektir. Bu paylaşım homojen ürünlerin söz konusu olduğu pazarlarda meydana geldiğinde ise fiyat şeffaflığının rekabete aykırı sonuçlar doğuracağından bahsedilebilecektir (Pişmaf 2012). Nitekim 2019 yılında Norveç Rekabet Otoritesi tarafından alınan *Circle K ve YX Kararı*¹³⁷ ile PSF'lerin belirlenmesi bakımından iki teşebbüsün iş birliği yaptığı endişeleri gündeme gelmiştir. Circle K tarafından ilan edilen yeni fiyat listesinin ardından YX ve pazarda faaliyette bulunan diğer teşebbüsler de PSF artışına gitmiştir. Norveç Rekabet Otoritesi tarafından yapılan değerlendirmede, fiyatların internet üzerinden yayımlanmasının müşterilerden ziyade rakipler için çok değerli olduğu ifade edilmiştir. Fiyat listelerinin yayımlanması davranışının, PSF'ler farklı günlerde artırılrsa bile, fiyatların ne zaman ve hangi düzeyde artırılabileceği bakımından rakiplere sinyal gönderme niteliği teşkil ettiği ve bu uygulamanın tek bir coğrafi alanla sınırlı kalmayıp ulusal düzeyde gerçekleştiği belirtilmiştir. Circle K ve YX'in internet sitelerinde PSF'leri yayımlamaktan vazgeçtiklerini taahhüt etmeleri ile soruşturma süreci son bulmuştur.

¹³⁶ Burada kastedilen tavan fiyat, EPDK uygulamasından farklı olup Fiyatlandırma Yönetmeliği'ne göre "birim başına en fazla ödenmesi gereken meblağ" olarak tanımlanmaktadır.

¹³⁷ Norveç Rekabet Otoritesi Basın Açıklaması, <https://konkurransetilsynet.no/closes-investigation-against-circle-k-and-yx/?lang=en>, Erişim Tarihi: 08.04.2021

Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin 9. ve 10. maddelerinde düzenlenen onaya ve bildirim tabi tarife değişiklikleri ile EPDK'nin, lisans sahipleri tarafından yapılan tarife değişiklik başvurularını inceleme yetkisi olduğu anlaşılmaktadır. Her ne kadar bildirim tabi tarifelerin onay gerektirmeyeceği düzenleme altına alınmış olsa da 10. maddenin 2. fıkrasında¹³⁸ EPDK'nin bildirim tabi tarife değişikliklerini de inceleme kapsamına alabileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla ilgili hükümlerden EPDK'nin metodoloji değişimi bakımından lisans sahibi teşebbüsler üzerinde etkisinin olduğu ve fiyat oluşumu bakımından gizli kontrol yetkisinin bulunduğu söylenebilecektir.

Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin *Fiyat İlanı* başlıklı 13. maddesinde, bayilerin satışa sundukları akaryakıt ürünlerinin tavan fiyatlarını açıkça görünür şekilde ilan etmekle ve ilan panosunda yer alan tavan fiyatların üzerinde akaryakıt satışı yapmamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Burada üzerinde durulması gereken nokta ise bayilerin dağıtıcıları tarafından bildirilen tavan (tavsiye) fiyatların üzerinde satış yaptıkları durumda herhangi bir yaptırımla karşılaşmayacağıdır. EPDK tarafından alınan kararda¹³⁹, ilan panosunda yer alan fiyatın üzerinde ancak dağıtıcı tarafından belirlenen tavan (tavsiye) fiyatının altında akaryakıt satışı yapılmasının, PPK'nin *İdari Yaptırımlar* başlıklı 20. maddesinde yer alan “niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller” kapsamında yer alacağı ve ilgili teşebbüse bu kapsamda ihtar gönderileceği ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri incelendiğinde, bayilerin dağıtıcısı tarafından Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin 12. maddesi kapsamında EPDK'ye bildirilen tavan (tavsiye) fiyatın üzerinde bir fiyatı ilan panolarında belirtmeleri ve bu fiyattan *tüketiciye* satış yapmaları *durumunda nasıl* bir yaptırımla karşılaşacakları sorusu gündeme gelmektedir¹⁴⁰. Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin *Tanımlar* başlıklı

¹³⁸ PPK 10. madde: “Metodolojiye ilişkin, tarife değişikliği bildirimleri değerlendirilerek, tarife değişikliğinde; a) Depolama tesislerinde erişimi kısıtlayıcı, b) Petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğurabilecek hükümlerin bulunması veya depolama tarifesinin tip tarifeye uygun olmaması hâlinde, tarife değişikliği bildirimini iade edilerek eski tarifenin uygulanmasına devam olunur.”

¹³⁹ 14.03.2019 tarihli ve 8487-3 sayılı EPDK Kararı.

¹⁴⁰ Bu durumun aksine, LPG Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği'nin 8. maddesinde yer alan “Dağıtıcısı tarafından Kuruma bildirilen il tavan fiyatını aşmamakla yükümlüdür.” ifadesi ile LPG piyasalarında bayilere yönelik olarak, dağıtıcı tarafından EPDK'ye bildirilen tavan fiyatın üzerinde otogaz satışı yapılamayacağına ilişkin idari yaptırım öngörülmüştür.

4. maddesinde tavan fiyat, “birim başına en fazla ödenmesi gereken meblağ” olarak tanımlanmaktadır. Burada sözü geçen tavan fiyattan, dağıtıcı tarafından tavsiye edilen fiyatın anlaşılmadığı ve tavan fiyatın, fiyat panosunda yer alacak olan fiyatı *işaret ettiği düşünülmektedir. Bu durumda fiyat panosunda yer alan fiyat, tüketiciye satışın gerçekleştirildiği fiyata eşit olduğunda ancak dağıtıcı tarafından bildirilen tavan (tavsiye) fiyattan fazla olduğunda, bayilerin nasıl bir yaptırımla karşılaşacaklarına yönelik bir düzenlemenin* Fiyatlandırma Yönetmeliği’nin 12. maddesi kapsamında yer almadığı tespiti yapılabilecektir. Dolayısıyla EPDK tarafından dağıtıcılara getirilen fiyat bildirim yükümlülüğünün idari yaptırıma esas alınmak amacıyla değil de yaptırımı hafifletmek amacıyla kullanıldığı dikkate alındığında, dağıtıcılar tarafından fiyat listelerinin EPDK’ye bildirilmesinin ve bu listelerin kamuoyu ile paylaşılmasının, fiyat oluşumunda “en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu”nun takip edilip edilmediğine yönelik olarak dikkate alındığı ve EPDK’nin yurt genelinde uygulamaya koyacağı tavan fiyat kararına esas teşkil edebileceği *çıkartımı yapılabilecektir.*

Tavan fiyat kararları dışında kalan ve fiyatlama davranışına etki ettiği düşünülen EPDK kararlarına bakıldığında ise 2014 tarihli *Akaryakıt Fiyatlarının Takibine İlişkin Kurul Kararı* dikkat çekmektedir¹⁴¹. İlgili karara göre Türkiye bakımından oluşacak marjın, takip edilen referans ülkeler için AB resmi internet sayfasında yayımlanan marjların ortalaması ile uyumlu olması gerektiği ve kararda yer alan metodoloji kapsamında yapılan düzenlemelere uyulmaması hâlinde, PPK’nin 10. maddesi kapsamında gerekli idari işlemlerin yapılacağı ifade edilmektedir.

Son olarak *Dağıtıcı ve Bayi Marjlarının Paylaşımına İlişkin Karar*¹⁴² (Marj Paylaşım Kararı) ile *Petrol ve LPG Piyasalarında Uygulanan Promosyonlar Hakkında Karar*¹⁴³ (Promosyon Kararı) 1 Ekim 2019’da Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Promosyon Kararı ile bayiye yansıtılmayacak olan maliyetler belirlenirken, Marj Paylaşım Kararı ile entegre marjın nasıl hesaplanacağı ve hesaplanan marjın en az %55’inin bayiye bırakılacak şekilde sözleşme imzalanacağı düzenleme altına alınmıştır. İlgili karar incelendiğinde, her ne

¹⁴¹ 03.11.2014 tarihli ve 5291 sayılı EPDK Kararı.

¹⁴² 26.09.2019 tarihli ve 8851 sayılı EPDK Kararı.

¹⁴³ 26.09.2019 tarihli ve 8845 sayılı EPDK Kararı.

kadar EPDK tarafından dağıtıcı ve bayi arasındaki kazanç paylaşımı sorunlarının giderilmesi, uzun vadede tüketici faydası da dâhil olmak üzere toplam faydayı artırma ve nispeten bayilerin korunması amacının güdüldüğü ifade edilse de pratikte bu hedeflere ulaşmanın zor olduğu söylenebilecektir. Öyle ki, serbestleştirilmek istenen bir piyasada esasen sözleşme özgürlüğüne dayalı gerçekleşmesi öngörülen marj paylaşımı EPDK tarafından belirlenmektedir. Bu uygulama fiyat takibi kararı ile birlikte incelendiğinde, serbest piyasada oluşması beklenen fiyat hareketlerinin EPDK tarafından tespit edildiği, rafineriden bayiye gelene kadar belli bir metodolojiye tabi olan fiyat ve marjların teşebbüs kararları ile şekillenmediği ve ilgili kararlar ile dağıtım seviyesinde fiyat rekabetinin azaltıldığı düşünülmektedir.

Promosyon Kararı ile ilgili mevzuata göre dağıtıcı sorumluluğunda olan veya bayiye teslimden önceki aşamalarda gerçekleştirilen iş ve işlemlere ilişkin maliyetlerin hiçbir suretle bayilere yansıtılamayacağı düzenleme altına alınmıştır. Ancak EPDK tarafından amaçlanan değerlerin hayata geçirilebilmesi bakımından, bayisine en az %55 kâr marjı bırakmak durumunda kalan dağıtıcının, bazı bayileri için önceki duruma nazaran katlanacağı fazla marj bölüşümünü ve ek maliyetleri telafi etmek adına, rekabeti ve nihayetinde tüketiciyi etkileyebilecek uygulamalardan kaçınması gerekmektedir.

EPDK müdahalelerinin rekabet hukuku kapsamında ele alınması bakımından Kurum tarafından 2008 yılında yayımlanan Akaryakıt Sektör Raporu'na da değinmenin faydalı olacağı düşünülmektedir. Her ne kadar söz konusu raporun çıkış noktası dağıtım/bayilik seviyesindeki dikey anlaşmalar olsa da sektör bütünüyle ele alınmış olup fiyatın rekabet bakımından önemli bir parametre olduğu dile getirilmiştir. PPK ile hedeflenen fiyat serbestisi ve rekabetçi fiyatlandırmanın oluşmamasının ardında, bahse konu dikey ilişkiler ve regülasyonlardan kaynaklı yapısal sorunlar ile fiyatlandırmada meydana gelen aksaklıkların bulunduğu belirtilmiştir. Dikey ilişkiler, vergilendirme vb. konularda var olan aksaklıklara yönelik getirilen önerilere ek olarak¹⁴⁴ söz konusu raporda,

- Kalıcı rekabetin tesis edilebilmesi için oligopolistik pazar yapısının mutlak suretle değişmesi gerektiği,

¹⁴⁴ İlgili raporda değinilen tüm çözüm önerilerine bu çalışma kapsamında yer verilmemiştir. Bahsedilen öneriler, bu tez kapsamında üzerinde durulan hususlara yöneliktir.

- Piyasada bağımsız bayiler olmadığı sürece dağıtıcıları mevcut piyasa koşulları çerçevesinde rekabetçi fiyatlandırmaya zorlayan bir yapının oluşturulamayacağı,
- Teşebbüsler arasında uyumlu eyleme girişilmesini zorlaştıracak şekilde yalnızca geçmişe dönük fiyatların yayımlanmasını kapsayan bir düzenlemeye gidilmesi gerektiği,
- Fiyatlandırma noktasında bayilere tam bir serbestlik getirilebilmesi bakımından dikey sözleşmelere ilişkin düzenlemelerin gözden geçirilmesi gerektiği

gibi çeşitli önerilerde de bulunulmuştur. Ancak gelinen noktada, piyasadaki rekabetçi çerçeveyi tesis etmeye yönelik olarak, Kurum tarafından Akaryakıt Sektör Raporu'nda getirilen çoğu çözüm önerisinin hayata geçirilmediği ve 2008 yılında aksaklık olarak nitelendirilebilecek durumların hâlihazırda devam ettiğine de dikkat çekmek gerekmektedir.

Özetle, akaryakıt piyasasının 1999 yılından 2005 yılına kadar belli bir serbestleşme sürecinden geçtiği göz önünde bulundurulduğunda, PPK ile öngörülen düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilen EPDK uygulamalarının piyasada oluşması beklenen rekabetçi dinamikleri destekler nitelikte olmadığı tespiti yapılabilecektir. Öyle ki EPDK'nin denetim ve düzenleme alanında bulunan elektrik ve doğal gaz sektörlerinden doğal tekel niteliğinde olmaması sebebiyle ayrıışan akaryakıt sektörü, tıpkı elektrik ve doğal gaz sektöründeki gibi en ince ayrıntısına kadar düzenlenir hâle gelmiştir. Bu noktadan bakıldığında ise kurulması beklenen rekabet hukuku-regülasyon dengesinin mevcut ortamda işlerliğinin bulunmadığı ve 2015 yılında Kurum ile EPDK arasında imzalanan İşbirliği Protokolü'nün uygulamada beklenen eş güdümü sağlayamadığı söylenebilecektir. Dolayısıyla, EPDK tarafından gerçekleştirilen müdahaleler sonucu piyasada fiyatlama bakımından bir atalet oluşturulmakta ve bu müdahalelerin geçici nitelikten çıkarak norm hâline dönüşebileceği düşünülmektedir. Öte yandan ilave maliyetler sebebiyle daralan manevra alanında, PSF'de bayi tarafından indirim yapılacaksa da bu desteğin dağıtıcıdan gelmesi beklendiğinden dağıtıcının bu indirim üzerinde söz sahibi olduğu, kaldı ki Marj Paylaşım Kararı ve Promosyon

Kararı ile marj oranları azalan ve maliyetleri artan dağıtıcıların, kârlarını istenilen seviyede tutabilmeleri için bu tür indirimlere katlanma konusunda motivasyonlarının olmayacağı ifade edilebilecektir.

Daha önce de bahsedildiği üzere uygulamaya konulan Eşel Mobil Sistemi ile fiyat değişim sıklığının azaltılmak istenmesi her ne kadar fiyatların arttığı dönemlerde tüketici lehine sonuçlar doğurabilecek nitelikteyse de fiyat değişim kontrolünün kamunun eline geçtiğinin bir göstergesi olarak da yorumlanabilecektir. Piyasada var olan fiyat şeffaflığı, fiyat değişimlerinin sık olmadığı bir ortamda ele alındığında ise hâlihazırda piyasa yapısından kaynaklı olası bir anlaşma durumunun, anlaşmadan sapmaları da kısa sürede tespit etmeyi sağlayacağı, dolayısıyla geliştirilecek sert ve caydırıcı cezalandırma mekanizmaları sayesinde olası bir anlaşmanın istikrarlı olmasına imkân tanıyacağı düşünülmektedir (Pişmaf 2012).

SONUÇ

Petrolün dünya ekonomileri bakımından sahip olduğu değer ve bu ekonomiler içindeki yeri incelendiğinde, her ne kadar talepte azalma yaşanıyor olsa da, günümüzde önemli bir enerji girdisi olarak nitelendirilmeye devam ettiği söylenebilecektir. Dolayısıyla petrol fiyatının ve petrolü kullanıma sunmak üzere tasarlanmış piyasa yapılarının hem ihracatçı hem de ithalatçı konumunda bulunan ülkeler bakımından oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

Yaşanan tarihsel tecrübeler sonucu piyasa yapılarının petrol fiyatında yaşanan değişimlere göre şekillendiği de görülmektedir. Ulusallaştırma hareketleri sonucu OPEC kontrolüne geçen petrol arzı, ülkelerin ekonomi modellerini sorgulamalarına neden olmuştur. Bunun sonucunda OPEC etkinliğinin kırılabilmesi bakımından her ülke, kendi enerji güvenliği ve bağımsızlığı konularına öncelik vererek piyasaları serbestleştirme eğilimine girmiş ve müdahaleci devlet alanından çıkarak düzenleyici devlet alanına geçmeye başlamıştır. Değişen ekonomik modeller üzerinden yeniden tanımlanan piyasanın enerji sektöründeki izdüşümü ise petrol fiyatlarının daha sağlıklı koşullarda belirlenmesine olanak tanımıştır.

Bu değişim, petrolün girdi olarak kullanıldığı sektörleri de etkilemiştir. İlgili sektörlerden biri olan akaryakıt sektörü bakımından da dünya genelinde serbest fiyat oluşumu benimsenmeye başlanmış, değer zincirleri bu kapsamda şekillenmiştir. Değer zincirinin sağlam temellendirildiği ve kamunun düzenleyici rolünün sektöre dengeli aktarıldığı bazı ülkelerde, piyasaların sağlıklı işlemesi ve tüketici faydasının gözetilmesi mümkün olmuştur. Ancak yapısal sorunlardan ve düzenleyici rolün sınırlarının belli olmamasından kaynaklı olarak ortaya çıkan/ çıkabilecek rekabetçi endişeler bazı ülkeler bakımından bertaraf edilememiştir. Bu endişeler rekabet otoriteleri ve düzenleyici kurumlar bakımından yetki sorunlarının doğmasına sebep olmuş ve rekabet hukuku ile regülasyonun

dengelemesi ihtiyacını gündeme getirmiştir. Dengenin kurulması bakımından her iki otoritenin sahip olacağı yetkiler ya da birlikte çalışıp çalışamayacaklarına yönelik ülke bazlı farklı yaklaşımlar söz konusu olsa da akaryakıt sektörü gibi sonradan serbestleştirilen piyasaların sağlıklı işleyebilmesi için mümkün olduğu ölçüde rekabet kurallarının işletilmesi, kaçınılmaz olması hâlinde regülasyonların devreye girmesi gerektiği savunulmaktadır.

Sektör dinamiklerinin tasarlanan yapı ile uyuşmaması sonucu ortaya çıkabilecek olan yapısal sorunlar Türkiye bakımından da uzun süredir gündemde olan bir konudur. Öyle ki özelleştirmeler sonucu rekabete açılmak istenen akaryakıt sektöründen istenen sonucun elde edilemediği düşünülmektedir. Yapısal sorunların regülasyonlar ile daha da derinleştirilmesinin fiyatlama davranışının rekabetçi bağlamdan çıkması sonucunu doğurduğu söylenebilecektir. Rafineri aşamasında operasyonların gelişmiş altyapı mekanizmaları ile desteklenememesi, var olan rekabet düzeyinin azlığı, EPDK'nin fiyat oluşumu üzerindeki gizli kontrolü vb. sebeplerden dağıtım seviyesi de etkilenmektedir. Bu duruma ek olarak dağıtım seviyesinde ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve kültürel arka planlar sektörün oligopolistik yapısı ile birleşerek rekabetçi perspektifi daha da daraltmaktadır. En nihayetinde bayiler de PSF konusunda söz sahibi olacak fırsatı yakalayamamaktadır. Dolayısıyla, EPDK'nin elektrik ve doğal gaz sektörlerinden kaynaklı edindiği regülatif refleksi ve bu refleksin piyasaya olan etkilerini hafifletmek adına, akaryakıt ve LPG piyasalarının ayrı bir düzenleyici otoritenin görev alanına bırakılması hususu tartışmaya açılabilir.

Türkiye akaryakıt sektörü bakımından temel problemlerden birinin fiyat rekabetine ilişkin olduğu söylenebilecektir. Ancak bu problemin çözümüne yönelik olarak öncelikle arka planda fiyatlandırma davranışına etki eden yapısal sorunların ele alınması gerekmektedir. Öyle ki bu sorunların çözülmediği durumda, sektör paydaşları fiyat konusunda rekabet edemediklerinden, rekabetçi dinamikler satış gelirinin artırılması bakımından bayileri dağıtım ağına katma noktasına, marka sadakatinin geliştirilmesine yahut bayilerde sunulan yan hizmetlere kayma eğilimi göstermektedir. Böylece akaryakıt sektöründe rekabete konu olması beklenen ürün fiyatından ziyade tüketicileri bayilere çekebilmek adına gerçekleştirilen ikincil hizmetler rekabetin konusu hâline gelmekte ve dağıtıcılar arasındaki rekabet,

homojen ürün ve katı fiyat metodolojisi ile karakterize edilmiş akaryakıt ürünleri pazarından bayi hizmetleri pazarına doğru kaymaktadır.

Serbestleşme ile öngörülen piyasa yapısının, sektörü rekabet anlamında aşağı seviyeye indiren regülasyonların gölgesinde kalmadan, işlerliğini sağlayacak uzun dönemli atılımlara ihtiyacı bulunmaktadır. Dağıtım zincirinin farklı seviyelerine yönelik olan ve piyasada oluşması beklenen rekabeti engelleyici düzenlemelerin revize edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda oligopol piyasa yapısından pozitif anlamda bir kopuşu sağlamak adına, kaçak akaryakıt ve marka bağımlılığı sorunlarına ilişkin olarak etkili adımlar atılarak lisans alma koşullarının ve tek elden satış yükümlülüğünün rekabetçi perspektif ile yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Böylece tüketiciler bakımından akaryakıt kalitesine olan güven yeniden şekillendirilebilecek ve ABD, İtalya vb. ülkelerde sektörün rekabet düzeyine katkısı bulunan ve yerleşik teşebbüsler üzerinde rekabetçi baskı aracı olarak nitelendirilen bağımsız bayilerin sektörde var olabilmesi sağlanabilecektir. Akabinde serbest kullanıcıların rafinerilerden doğrudan ürün alması yönündeki engel kaldırılarak bu tüketici grubu açısından dağıtıcı marjına katlanma maliyetinin önüne geçilebileceği ve rafineriden yapılacak doğrudan satışların dağıtıcılar üzerinde rekabetçi baskı yaratabileceği söylenebilecektir.

Öte yandan fiyatlama metodolojileri incelendiğinde ilk olarak rafineri fiyatlandırmasında kullanılan tarifenin gözden geçirilmesi gerekmektedir. 2005 yılında terk edilen OFM'nin pratikte hâlâ uygulanıyor olmasının resmi fiyat algısından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu algıyı kırmak adına rekabet savunuculuğu gibi enstrümanların uygulamaya sokularak metodolojinin revize edilmesi sağlanabilecektir. EPDK'nin tarife değişikliği üzerindeki gizli kontrol mekanizmasının da rekabetçi fiyatların oluşması bakımından terk edilmesi gerekmektedir.

Dağıtım ve bayi seviyesindeki fiyatlandırmaya bakıldığında ise manevra alanını daraltan marj oluşumunun, Türkiye pazar dinamiklerine daha yakın referans ülkelerin takip edilerek rekabetçi seviyelere çekilmesi ile PSF'lerin aşağı yönlü hareket etmesine olanak sağlanabilecektir. Aşağı yönlü fiyat hareketlerini olanaksız kılan bir başka durum olarak nitelendirilen, bayilerin dağıtıcıları

tarafından kendilerine bildirilen tavan (tavsiye) fiyatlardan aşağı yönlü olarak sapma konusunda sahip oldukları eksik bilginin de etkili politikalar vasıtasıyla ortadan kaldırılması gerektiği söylenebilecektir. Ayrıca lisans sahipleri tarafından EPDK'ye bildirilen tavan fiyatların, mevcut olan oligopolistik pazar yapısı da dikkate alındığında, EPDK ve dağıtıcılar tarafından internet sayfalarında yayımlanmamasının faydalı olabileceği düşünülmektedir.

PSF içinde kayda değer miktarda bulunan vergiler bakımından da ürün bazında düzenlemeye gidilmesi gerektiği düşünülmektedir. Öyle ki benzin türlerinden alınan toplam verginin motorin türlerinden alınan toplam vergiye göre daha yüksek seyretmesi, benzine yönelik yurt içi talebi azaltmakta ve ürünün ihraç edilmesine neden olmaktadır. Motorin bakımından yurt içi talebin fazla olması üretimin talebi karşılamaması sorununu da beraberinde getirerek motorinin ithal edilmesine sebep olmaktadır. Bu ürünlerde yapılacak olan sağlıklı vergi düzenlemesi ile benzin tüketimi teşvik edilerek ihracatın yurt içine kaydırılabileceği ve motorin ithalatının azaltılabileceği söylenebilecektir.

Tüm bu çözüm önerilerinin hayata geçirebilmesi bakımından önem arz eden bir başka konu da Kurum ile EPDK arasındaki iş birliğinin sağlanmasıdır. EPDK'nin fiyatların yükseliş eğiliminde olduğu dönemlerde salt PPK 10. madde kapsamında tavan fiyat yetkisinin kullanmaması, bu trendi uzun dönemde engelleyecek rekabetçi piyasa yapısının tesisi bakımından Kurumun görüşlerine de başvurması gerektiği düşünülmektedir. EPDK ve Kurum tarafından akaryakıt sektörüne yapılan müdahalelerin piyasadaki yapısal aksaklıklar bakımından düzeltici etkilere sahip olabilmesi için iki otoritenin de sorunların çözümünde atmış oldukları yahut atacakları adımları birlikte değerlendirip kamuoyu ve sektör paydaşlarının bilgisine sunmasının, sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler ve nihai tüketiciler bakımından aydınlatıcı nitelikte olacağı ifade edilebilecektir.

ABSTRACT

Competitive concerns in the fuel distribution sector have been on the agenda of countries for a long time. Prior to the liberalization period, which affected the whole world and required the rebuilding of the fuel sector, Keynesian policies were dominant understanding in the economies of the countries. Nevertheless, these policies lost their popularity with the oil crisis of 1973-1974. Due to the crisis, countries focused on the issues such as energy security and energy independence, so in the economic field they implemented more liberal policies. This approach has been effective also in Turkey's liberalization process between 1999 and 2005.

In 2003, with the Petroleum Market Law, Energy Market Regulatory Authority has been authorized to regulate and supervise in the domestic fuel distribution sector. On several times, within the scope of this authorization, Energy Market Regulatory Authority has intervened in the sector for eliminating the structural problems that occurred. In this context, it is important to discuss with a competitive perspective Energy Market Regulatory Authority's interventions for understanding the structural problems of the sector.

This study examines with the aspect of regulation theory and competition law, to what degree Energy Market Regulatory Authority's interventions provide liberalization in the fuel market. Thus, the study will make suggestions on the steps that can be taken to establish a competitive framework and contribute to competitive sustainability in the fuel market.

KAYNAKÇA

AHDR (2020), “Competition and Regulation”, <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/competition-and-regulation.pdf>, Erişim Tarihi: 11.04.2021.

AL-FATTAH, S. M. (2013), “The Role of National and International Oil Companies in the Petroleum Industry”, United States Association for Energy Economics Working Paper Number:13/17, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2299878#, Erişim Tarihi: 30.01.2021.

ANDREOLI-VERSBACH, P. ve J. U. FRANCK (2013), “Actions Speak Louder than Words: Econometric Evidence to Target Tacit Collusion in Oligopolistic Markets”, https://epub.ub.uni-muenchen.de/16179/1/AndreoliVersbachFranck_2013.pdf, Erişim Tarihi: 05.04.2021.

ANDREWS, A., R. PIROG ve M. F. SHERLOCK (2010), “The U.S. Oil Refining Industry: Background in Changing Markets and Fuel Policies”, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41478.pdf>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

API (2011), “Outsourcing U.S. Refining?”, https://www.api.org/~media/files/oil-and-natural-gas/refining/api_case_for_us_refining_summary.pdf, Erişim Tarihi: 12.04.2021.

AREZKI, R., Z. JAKAB, D. LAXTON, A. MATSUMOTO, A. NURBEKYAN, H. WANG ve J. YAO (2017), “Oil Prices and the Global Economy”, IMF Working Paper, Number:17/15, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/27/Oil-Price-s-and-the-Global-Economy-44594>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.

BAL, H. ve A. E. ALPER (2010), “Bakü-Tiflis-Ceyhan Petrol Boru Hattı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:19, Sayı:3, s.345-360.

BANTLE, M., M. MATTHIAS ve D. RALF (2018), “*A New Price Test in Geographic Market Definition: An Application to German Retail Gasoline Market*”, Diskussionspapier, Number:180, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg.

BAYRAÇ, H. N. (2019), “Küresel Petrol Piyasasındaki Fiyat Dalgalanmalarının Ekonomik Etkileri”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:19, s.44-59.

BAYSAL T. (2016), “Neo-Liberalizm Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Türkiye Pratiği”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:8, Sayı:15, s.171-195.

BELLO, A., I. CONTIN-PILART ve M. B. PALACIOS (2018), “Pricing and Margins in the Retail Automotive Fuel Market: Empirical Evidence from Spain”, *The Energy Journal*, Volume:39, Special Issue:1, Article:4.

BERGH, V. D., M. NIVARD ve M. KREIJKES (2016), “Long Term Prospects For Northwest European Refining” Clingendael International Energy Programme Paper, https://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/CIEP_paper_2016-01_web.pdf, Erişim Tarihi: 07.02.2021.

BİRBİLENER, G. (2017), *Akaryakıt Alımında Tüketicilerin İstasyon Tercihini Etkileyen Faktörler Üzerine Bir Araştırma*, Türk Hava Kurumu Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

BORDOFF, J. ve T. HOUSER (2015), “Navigating the U.S. Oil Export Debate” Columbia University, Center on Global Energy Policy, http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Navigating%20the%20US%20Oil%20Export%20Debate_January%202015.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

BP (2020a), “Oil Reserve Definitions”, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-oil-reserve-definitions.pdf>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.

BP (2020b), “Statistical Review of World Energy”, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.

BREW, G. (2019), “OPEC, International Oil, and the United States”, <https://oxfordre.com/americanhistory/view/10.1093/acrefore/9780199329175.001.0001/acrefore-9780199329175-e-719>, Erişim Tarihi: 02.03.2021.

CMA (2019), “Annual Report on Concurrency”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811431/ACR_PV2406.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2021.

CMA (2020), “Regulation and Competition-A Review of the Evidence”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857024/Regulation_and_Competition_report_-_web_version.pdf, Erişim Tarihi: 05.04.2021.

- CNC (2015), “Study of the Wholesale Automotive Fuel Market in Spain”, https://www.cnmc.es/sites/default/files/1296392_0.pdf, Erişim Tarihi: 02.04.2021.
- COOK, P., C. KIRKPATRICK, M. MINOGUE ve D. PARKER (2004), “Competition, Regulation and Regulatory Governance: An Overview”, https://www.researchgate.net/publication/265364870_Competition_regulation_and_regulatory_governance_An_overview, Erişim Tarihi: 06.04.2021.
- CRAMTON, P. (2002), “*Striking the Right Balance Between Competition and Regulation: The Key is Learning From Our Mistakes*”, APEC-OECD Co-Operative Initiative on Regulatory Reform: Third Workshop, Korea.
- CRS (2019), “The World Oil Market and U.S. Policy: Background and Select Issues for Congress”, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45493.pdf>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- CUTS (2002), “Enforcing Competition Law in Zambia”, https://cuts-lusaka.org/pdf/Enforcing_Competition_Law_in_Zambia.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2021.
- CUTS (2003), “Competition and Sectoral Regulation Interface”, http://www.cuts-ccier.org/pdf/Competition_and_Sectoral_Regulation_Interface.pdf, Erişim Tarihi: 08.04.2021.
- EC (2015), “*EU Petroleum Refining Fitness Check: Impact of EU Legislation on Sectoral Economic Performance*” Joint Research Centre Science For Policy Report.
- ECS (2011), “Putting a Price of Energy”, https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/Oil_Pricing_2011_en.pdf, Erişim Tarihi: 14.03.2021.
- EERMA, D. ve J. SEPP (2007), “Competition Policy’s Role in Network Industries: Regulation and Deregulation in Estonia”, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/55431/1/685076849.pdf>, Erişim Tarihi: 09.04.2021.
- EIA (1996), “Privatization and the Globalization of Energy Markets”, <https://www.eia.gov/finance/archive/060996.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2021.
- EIA (2012a), “Crude Oils Have Different Quality Characteristics”, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=7110>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- EIA (2012b), “Petroleum Refineries Vary by Level of Complexity”, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=8330>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- EIA (2016), “Country Analysis: France”, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/FRA>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

EIA (2020), “Oil and Petroleum Products Explained: Refining Crude Oil”, <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/refining-crude-oil-the-refining-process.php>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

EPDK (2014), “Petrol Piyasasında Bayi Denetim Sistemi Kapsamında İstasyon Otomasyon Sistemi”, <https://docplayer.biz.tr/1635341-Petrol-piyasasinda-bayi-denetim-sistemi-kapsaminda-istasyon-otomasyon-sistemi.html>, Erişim Tarihi: 18.03.2021.

EPDK (2016), “Aralık Ayı Petrol ve LPG Piyasası Fiyatlandırma Raporu”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-143/fiyatlandirma-raporu>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

EPDK (2018), “Petrol Piyasası Sektör Raporu”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu>, Erişim Tarihi: 16.03.2021.

EPDK (2019), “Petrol Piyasası Sektör Raporu”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu>, Erişim Tarihi: 16.03.2021.

EPDK (2021a), “Ocak Ayı Petrol Piyasası Sektör Raporu”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-104-1008/petrolaylik-sektor-raporu>, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

EPDK (2021b), “Şubat Ayı Petrol ve LPG Piyasası Fiyatlandırma Raporu”, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-143/fiyatlandirma-raporu>, Erişim Tarihi: 16.03.2021.

ERASLAN, C. ve Y. BAYRAKTAR (2013), “Küresel Kriz, Sosyal Piyasa Ekonomisine Geçiş İçin Bir Fırsat Olabilir Mi?”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:14, Sayı:2, s.161-185.

ERİN, S. M. (2018), *Perakende Akaryakıt Sektöründe Şirket İtibarı Şirkete Güven ve Marka Memnuniyetinin Markaya Güven ve Marka Sadakatine Etkisi*, Hasan Kalyoncu Üniversitesi Doktora Tezi.

ERTEKİN, R. (2018), “Akaryakıt Ekonomisi”, *Gümrük Ticaret Dergisi*, Cilt:5, Sayı:14, s.44-61.

FATTOUH, B. (2011), “An Anatomy of the Crude Oil Pricing System”, *The Oxford Institute For Energy Studies*, University of Oxford.

FERRIS, R. (2020), “America’s Gas Stations and Convenience Stores Grapple With an Uncertain Future”, *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2020/03/18/americas-gas-stations-and-convenience-stores-grapple-with-an-uncertain-future.html>, Erişim Tarihi: 12.02.2021.

FESG (2013), “Oil Study Guide”, https://www.energy.gov/sites/prod/files/2013/04/f0/HS_Oil_Studyguide_draft2.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

- FuelsEurope (2019), “Statistical Report”, <https://www.fuelseurope.eu/wp-content/uploads/FuelsEurope-Statistical-Report-2019-2.pdf>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.
- FuelsEurope (2020), “Statistical Report”, https://www.fuelseurope.eu/wp-content/uploads/SR_FuelsEurope-_2020.pdf, Erişim Tarihi: 06.02.2021.
- GAUR, S. (2016), “Managing Interface Between Competition and Sectoral Regulators: International Experience”, <https://www.researchgate.net/publication/303736817>, Erişim Tarihi: 10.04.2021.
- GÖKDEMİR, B. (2010), “Türkiye Akaryakıt Sektöründe Serbestleşme Sonrası Fiyat Hareketleri”, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1293715114-3.Turkiye_Akaryakit_Sektorunde_Serbestlesme_Sonrasi_Fiyat_Hareketleri.pdf, Erişim Tarihi: 13.04.2021.
- GÜNAYDIN, E. (2012), *Türkiye Akaryakıt Piyasası'nın Örnek Ülkeler İle Karşılaştırılması ve Türkiye İçin Öneriler*, TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- GYAGRI, M., E. M. AMARFIO ve S. A. MARFO (2017), “Determinants of Global Pricing of Crude Oil-A Theoretical Review”, https://www.researchgate.net/publication/318571984_Determinants_of_Global_Pricing_of_Crude_Oil-A_Theoretical_Review, Erişim Tarihi: 10.03.2021.
- HARRAZ, H. Z. (2016), “Petroleum Industry Structure” https://www.researchgate.net/publication/301838936_PETROLEUM_INDUSTRY_STRUCTURE, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- HAYALOĞLU, B. (2009), “Petrol Piyasasında Fiyat Oluşumu”, *Enerji Piyasası Bülteni*, Sayı:5, s.7-13.
- HOLMES, C. R. (2017), *Collective Dominance and Oligopoly Control in European Competition Law: Dealing With Persistent Oligopoly in Markets Such as Telecommunications*, Monash University, Doctor of Philosophy Thesis.
- İEBBA (2017), “Regulation and Competition”, https://tillvaxtverket.se/download/18.7b586e5115b13ff864b24615/1490965697446/Regulation+and+Competition+-+170331_hela.pdf, Erişim Tarihi: 08.04.2021.
- JOHN, E. S. (2018), “Organization of Petroleum Exporting Countries” https://www.researchgate.net/publication/328772560_OPEC_Organization_of_Petroleum_Exporting_Countries, Erişim Tarihi: 31.01.2021.
- KARAASLAN, A. ve G. TUNCER (2010), “Uluslararası Rekabet Gücünün Artırılmasında Temel Devlet Politikaları”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:26, s.23-45.

KARAUZ, A. K. (2015), *Akaryakıt Bayilik Sözleşmesi*, Akdeniz Üniversitesi Doktora Tezi.

KONAT, M. E. ve Z. YILDIZ (2020), “Neoliberal Politikalar Perspektifinde Kalkınma”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:13, Sayı:69, s.1229-1237.

LARRAZ, R. (2017), “Refining Margin Time Series Analysis”, https://www.researchgate.net/publication/318593475_Refining_Margin_Time_Series_Analysis, Erişim Tarihi: 15.03.2021.

LOTAY, J. S. ve Y. TANG (2020), “*A Primer Understanding Oil and Gas Transportation Agreements and Identifying Key Issues*”, The University of Texas School of Law, 46th Annual Ernest E. Smith Oil, Gas and Mineral Law Fundamentals and Institute, Houston, Texas.

MAPEG (2019), “2019 Yılı Faaliyet Raporu”, <http://www.mapeg.gov.tr/formlar-dok/MAPEG%202019%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

MIOLA, I. Z. (2014), *Law and the Economy in Neoliberalism: The Politics of Competition Regulation in Brazil*, Università degli Studi di Milano, Doctor of Philosophy Thesis.

MOTTA, M. (2004), *Competition Policy Theory and Practice*, First Edition, Cambridge University Press, New York.

NAIR, R. ve S. ROBERTS (2017), “Competition and Regulation Interface in Energy, Telecommunications and Transport in South Africa”, J. Klaaren, S. Roberts ve I. Valodia (der.), *Competition Law and Economic Regulation in Southern Africa: Addressing Market Power in Southern Africa* içinde, Wits University Press, South Africa, s.120-147.

NRGI (2015), “The Oil and Gas Industry Overview and Trends”, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_oil-and-gas-industry.pdf, Erişim Tarihi: 01.02.2021

OECD (2000), “Country Studies, Italy - The Role of Competition Policy in Regulatory Reform”, <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/2497327.pdf>, Erişim Tarihi: 11.04.2021.

OECD (2008), “Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing”, <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse/43040511.pdf>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.

- OECD (2013), “Competition in Road Fuel”, <https://www.oecd.org/competition/CompetitionInRoadFuel.pdf>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- OECD (2020), “Country Statistics: France”, <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=5218472f-3343-4d34-b820-97e72fe8913c>, Erişim Tarihi: 04.03.2021.
- OĞUZ, E. (2006), *The Liberalization of Downstream Oil Industry in Turkey*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi.
- OPEC (2020), “Annual Statistical Bulletin”, https://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- ÖRKİ, A. (2019), “1973 Petrol Krizi ve Sonuçları”, https://www.researchgate.net/publication/337211970_1973_PETROL_KRIZI_VE_SONUCLARI, Erişim Tarihi: 20.02.2021.
- ÖZHARAT, N. (2009), *Regülasyon Teorileri ve Politikası: 1980 Sonrası Türkiye Örneği*, Erciyes Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- ÖZTEKİN, H. (2007), “Neo-Liberal Toplumlarda Düzenleyici Devlet Anlayışı ve Görsel-İşitsel İletişim Alanında Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar: RTÜK Örneği”, *Selçuk İletişim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, s.52-65.
- ÖZTÜRK, S. ve S. SAYGIN (2017), “1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:12, s.1-12.
- PALAZZO, B. (2016), “A Decade of Oil Demand”, http://www.eniscuola.net/wp-content/uploads/2016/01/Pdf_ten_years_of_oil_demand_2016.pdf, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- PENG, J., Z. LI ve B. M. DRAKEFORD (2020), “Dynamic Characteristics of Crude Oil Price Fluctuation-From the Perspective of Crude Oil Price Influence Mechanism”, *Energies*, Volume:13, Number:17, Article:4465.
- PETDER (2019), “Sektör Raporu”, <http://www.petder.org.tr/Uploads/Document/7b886e84-a89f-403b-a510-32fcb202f3dd.pdf?v=637332621912723005>, Erişim Tarihi: 17.03.2021.
- PİŞMAF, Ş. (2012), “İktisadi ve Hukuki Açından Teşebbüsler Arası Bilgi Değişimi”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- PİŞMAF, Ş. (2019), “Yoğunlaşmaların Kontrolünde Modern Bir Araç Olarak Yoğunlaşma Simülasyonu: Teori ve Türkiye Akaryakıt Dağıtım Sektörü Üzerine Varsayımsal Bir Uygulama”, *Rekabet Dergisi*, Cilt:20, Sayı:1, s.135-218.
- POLEMIS, M. L. ve A. OIKONOMOU (2018), “Tacit Collusion or Parallel Behaviour in Oligopolistic Markets? The Two Faces of Janus”, *European Competition Journal*, Volume:14, Issue:1, s.1-37.

REKABET KURUMU (2008), “Akaryakıt Sektör Raporu”, <http://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sector-raporlari/1-akaryakit-pdf>, Erişim Tarihi: 05.03.2021.

Rekabet Terimleri Sözlüğü, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/geneldosya/rk-terimleri-sozlugu-2018-pdf>, Erişim Tarihi: 03.04.2021.

RHEA, J. E. (2020), “Privatization in the International Petroleum Industry: The Interplay Between Politics, Economics, and Reliance”, *Denver Journal of International Law & Policy*, Volume:33, Number:4, s.609-639.

ROBINSON, P. (2007), “Petroleum Processing Overview”, https://www.researchgate.net/publication/226038766_Petroleum_Processing_Overview, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

RYBCZYNSKI, T. M. (1976), *Economics of the Oil Crisis*, First Edition, Holmes & Meier, New York.

SARIÇİÇEK, C. (2012), “Düzenlenen Davranış Doktrini Çerçevesinde Rekabet Hukuku Uygulamaları”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

SAYED, M. A. (2016), “The Impact of Oil Prices on the Economic Growth and Development in the MENA Countries”, *Middle East Economic Association 15th International Conference*, Cairo University, Egypt.

STAR (2019), “2019 Yılı Faaliyet Raporu”, http://www.socar.com.tr/docs/default-source/starrafineri/star_rafineri_faaliyet_raporu_2019.pdf?sfvrsn=1ae7ee02_4, Erişim Tarihi: 15.02.2021.

TANERİ, İ. (2020), *The U.S. Shale Oil, Market Forces And Export Ban*, Bilkent Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

TORRADO, M. ve A. ESCRIBANO (2020), “*European Gasoline Markets: Price Transmission Asymmetries in Mean and Variance*”, Working Paper, Number:1, Universidad Carlos III de Madrid.

TPAO (2019), “Ham Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu”, <https://www.tpao.gov.tr/file/2005/2019-tpao-sektor-raporu-3185ed3b4af5442c.pdf>, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

TSKB (2019), “Enerji Sektör Görünümü”, <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2019.pdf>, Erişim Tarihi: 02.02.2021.

TÜSİAD (2014), “Rekabet Hukuku ve Rekabet Gücü Sektör Tartışmaları: Enerji Sektörü”, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/7944-rekabet-hukuku-ve-rekabet-gucu-sektor-tartismalari-enerji-sektoru>, Erişim Tarihi: 13.04.2021.

UKPIA (2018), “Statistical Review”, <https://www.ukpia.com/media/1008/ukpia-statistical-review-2018.pdf>, Erişim Tarihi: 07.02.2021.

UNCTAD (2006), “Best Practices for Defining Respective Competences and Settling of Cases, Which Involve Joint Action by Competition Authorities and Regulatory Bodies”, https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf6d13rev1_en.pdf, Erişim Tarihi: 11.04.2021.

UNCTAD (2010), “Model Law on Competition-Chapters I-XII”, https://unctad.org/system/files/official-document/CCPB2014_EVENT_BALI_UNCTADML_en.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2021.

WAHID, A. Z. A. (2009), *Customer Loyalty and Petrol Station's Convenience Store Patronage in Penang: The Influence of Store Image, Corporate Image and Customer Satisfaction*, Universiti Sains Malaysia, Master Thesis.

YASED (2019), “Türkiye Enerji Sektörü”, <https://yased-api.yased.org.tr/Uploads/Reports/YASED-Rapor---Turkiye-Enerji-Sektoru.pdf>, Erişim Tarihi: 04.03.2021

YILDIZ, F. (2011), *Telekomünikasyon Sektöründeki Regülasyonun Rekabet Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkeleri İçin Ampirik Bir Uygulama*, Dumlupınar Üniversitesi Doktora Tezi.

ZENGİN, E. ve A. ASEDÖV (2009), “Türkiye ve Azerbaycan Örneğinde Boru Hatları Ulaştırmasının Çevre Üzerindeki Etkileri”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:9, s.97-108.

AB Mevzuatı

Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of The Council of 7 March 2002 on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services, OJ L 108/33, 24.04.2002.

Türk Mevzuatı

14.05.2018 tarihli ve 2018/11818 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

Petrol Piyasasında Ulusal Marker Uygulamasına İlişkin Yönetmelik, RG 12.04.2006-26137.

07.12.1994 tarihli 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, RG 13.12.1994-22140.

1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ (2013/2 Sayılı Tebliğ), RG 18.04.2013-28622.

01.07.1998 tarih ve 98/11319 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

04.12.2003 tarihli 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, RG 20.12.2003-25322.

Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği, RG 17.06.2004-25495.

19.10.2005 tarihli 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, RG 01.11.2005-25983.

Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği, RG 14.10.2008-27024.

30.05.2013 tarihli 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu, RG 11.06.2013-28674.

LPG Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği, RG 30.12.2014-29221.

Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz (29.03.2018, 18-09/179-RM(1)).

Rekabet Kurulu Kararları

08.03.2000 tarihli ve 00-10/105-51 sayılı Karar (PO Özelleştirme Kararı)

29.01.2004 tarihli ve 04-09/77-19 sayılı Karar (TÜPRAŞ Özelleştirme Kararı)

24.07.2008 tarihli ve 08-47/653-250 sayılı Karar (Akaryakıt Ürünlerinin Fiyatlandırılması Kararı)

19.11.2008 tarihli ve 08-65/1055-411 sayılı Karar (Türk Telekom/TTNET Kararı)

27.05.2010 tarihli ve 10-38/637-214 sayılı Karar (Manisa-Turgutlu Kırsal Motorin Kararı)

22.09.2011 tarihli ve 11-48/1215-428 sayılı Karar (PETDER Menfi Tespit Kararı-1)

04.07.2012 tarihli ve 12-36/1040-328 sayılı Karar (TÜPRAŞ Kararı)

08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı Karar (12 Banka Kararı)

21.11.2013 tarihli ve 13-64/904-384 sayılı Karar (PETDER Menfi Tespit Kararı-2)

19.12.2013 tarihli ve 13-71/992-423 sayılı Karar (Türk Telekom/TTNET Kararı)

17.01.2014 tarihli ve 14-03/60-24 sayılı Karar (TÜPRAŞ Soruşturma Kararı)

16.04.2014 tarihli ve 14-15/270-114 sayılı Karar (Osmaniye Öneri Kararı-1)

23.06.2016 tarihli ve 16-21/355-161 sayılı Karar (Osmaniye Öneri Kararı-2)

20.02.2018 tarihli ve 18-06/101-52 sayılı Karar (CK Akdeniz Kararı)

11.10.2018 tarihli ve 18-38/603-293 sayılı Karar (AYTEMİZ/LUKOIL/TP Kararı)

12.03.2020 tarihli ve 20-14/192-98 sayılı Karar (BP/OPET/PO/SHELL/GÜZEL ENERJİ Kararı)

Danıştay Kararları

Danıştay 13.D, 13.02.2012 tarihli ve E.2008/13184, K.2012/359 sayılı Karar.

Danıştay 13.D, 08.05.2012 tarihli ve E.2008/14245, K.2012/960 sayılı Karar.

Danıştay 13.D, 11.03.2014 tarihli ve E.2010/4805, K.2014/832 sayılı Karar.

Danıştay 13.D, 13.07.2020 tarihli ve E. 2018/661, K.2020/528 sayılı Karar.

Avrupa Komisyonu Kararı

Case COMP/M.3516, *REPSOL YPF/SHELL Portugal*, 13.09.2004.

Federal Ticaret Komisyonu Kararı

FTC File No. 101-0021, *Irving Oil/ExxonMobil* (2011).

Diğer Ülke Otorite Kararları

Fransa Rekabet Otoritesi, *Total France/Esso/BP France/Pétroles Shell*, Decision No: 03-D-17, 31.03.2003.

İspanya Rekabet Otoritesi, *REPSOL/CEPSA/BP*, Case No. S/0652/07, 30.07.2009.

EPDK Kararları

25.06.2009 tarihli ve 2145/1 sayılı EPDK Kararı.

20.03.2014 tarihli ve 4927 sayılı EPDK Kararı.

03.11.2014 tarihli ve 5291 sayılı EPDK Kararı.

09.02.2015 tarihli ve 5486 sayılı EPDK Kararı.

14.03.2019 tarihli ve 8487-3 sayılı EPDK Kararı.

26.09.2019 tarihli ve 8845 sayılı EPDK Kararı.

26.09.2019 tarihli ve 8851 sayılı EPDK Kararı.

17.03.2021 tarihli ve 10081 sayılı EPDK Kararı.

Diğer Kaynaklar

AB Rafineri Sektörüne İlişkin Bilgi, <https://www.petder.org.tr/Uploads/Document/907fb9eb-518e-48d6-a496-322902990129.pdf?v-636450636206978182>, Erişim Tarihi: 06.02.2021.

EIA, “Frequently Asked Questions”, <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>, Erişim Tarihi: 01.04.2021.

Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/science/crude-oil>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.

Enerji Petrol Gaz İkmal İstasyonları İşveren Sendikası, Akaryakıt Ürünlerine Yönelik ÖTV Düzenlemesi, <https://www.petroturk.com/akaryakit/akaryakit-urunlerinde-otv-duzenlemesi-23>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

EPDK Lisans Sorgulama Ekranı, <http://lisans.epdk.gov.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/petrolIstatistik/petrolIstatistik.xhtml>, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

Eurostat Statistics Explained, “Oil and Petroleum Products-A Statistical Overview”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Oil_and_petroleum_products_a_statistical_overview&oldid=315177#Production_of_crude_oil, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

Eurostat Statistics Explained, “Oil Import Dependency in 1990-2018”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/61/Oil_import_dependency%2C_in_selected_years%2C_1990-2018.png, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

Extractiveshub, “Petroleum Industry Overview”, <https://www.extractiveshub.org/topic/view/id/30/chapterId/325>, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

Investopia, “Midstream Oil Operations Defined”, <https://www.investopedia.com/terms/m/midstream.asp>, Erişim Tarihi: 31.01.2021.

Norveç Rekabet Otoritesi, *Circle K/YX*, Basın Açıklaması, <https://konkurransetilsynet.no/closes-investigation-against-circle-k-and-yx/?lang=en>, Erişim Tarihi: 08.04.2021.

Rekabet Kurumu, EPDK ile İmzalanan İşbirliği Protokolü, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Haber/epdk-ile-kurumumuz-arasinda-isbirligi-pr-246ab0f27ac645e4981fcdd856978751>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

Rekabet Kurumu, Kamu İşlemleri ve Özelleştirmeler, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu/kamu-islemleri-ve-ozellestirmeler>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

TMMOB (2007), TÜPRAŞ Başlıklı Yazı, Mühendis ve Makina Dergisi, Cilt:48, http://www1.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/f2268bd1d3d3eba_ek.pdf?dergi=102, Erişim Tarihi: 13.02.2021.



Üniversiteler Mahallesi
1597. Cadde No: 9
06800 Bilkent - Çankaya /ANKARA
[http:// www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)