

Uzmanlık Tezleri Serisi No: 243

REKABET KURUMU

ELEKTRİK TOPTAN
SATIŞ PİYASALARINDA
PAZAR GÜCÜ TEMELLİ
MANİPÜLASYON

ESMA AKSU

ELEKTRİK TOPTAN SATIŞ PİYASALARINDA PAZAR GÜCÜ TEMELLİ MANİPÜLASYON

Esmâ AKSU

Ankara 2026

©Bu eserin tüm telif hakları
Rekabet Kurumuna aittir. 2026

Baskı, Nisan 2026
Rekabet Kurumu-ANKARA

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

Bu tez, Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Ferhat TOPKAYA, Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Dr. Faik Metin TİRYAKİ, IV. Denetim ve Uygulama Dairesi Selvi KOCABAY, 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 17.01.2022 tarihinde yürütülen Tez Savunma Toplantısı sonucunda yeterli ve başarılı kabul edilmiştir.

Tez yazarı Esmâ AKSU, 07.03.2022 tarihinde yapılan Yeterlik Yazılı Sınavı ile 15.03.2022 tarihinde yapılan Yeterlilik Sözlü Sınavında başarılı olmuş ve Başkanlık Makamınının 22.11.2022 tarih ve 53899 sayılı onayı ile Rekabet Uzmanı olarak atanmıştır.

YAYIN NO

431

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1

ELEKTRİK TOPTAN SATIŞ PİYASASI VE PİYASANIN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

1.1. ELEKTRİK SEKTÖRÜNE GENEL BAKIŞ	3
1.2. ORGANİZE TOPTAN ELEKTRİK PİYASASI VE TÜRKİYE’DEKİ YAPISI	4
1.2.1. Spot (Organize) Piyasalar.....	6
1.2.2. Gerçek Zamanlı Piyasalar	7
1.2.3. İkili Anlaşmalar Piyasası.....	8
1.2.4. Türev Piyasalar.....	9
1.3. KISA VADELİ PİYASALARDA FİYAT OLUŞUMU.....	10

BÖLÜM 2

ELEKTRİK TOPTAN SATIŞ PAZARLARINDA PAZAR GÜCÜ TEMELLİ MANİPÜLASYON: KAPASİTE TUTMA STRATEJİSİ

2.1. GENEL ANLAMDA MANİPÜLASYON	15
2.2. ENERJİ PİYASALARINDA MANİPÜLASYONA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER	16
2.2.1. ABD Yaklaşımı - FERC’nin Uygulama Programına İlişkin Perspektifler	16
2.2.2. AB Yaklaşımı - 1227/2011 sayılı Enerji Toptan Satış Piyasalarında Dürüstlük ve Şeffaflığa İlişkin Avrupa Birliği Tüzüğü’nün (REMIT) Uygulanmasına İlişkin Perspektifler	17
2.2.2.1. Şeffaflık.....	19
2.2.2.2. Piyasayı Bozucu Davranışların Engellenmesi	20

2.2.3. Elektrik Piyasası Mevzuatı Kapsamında Türkiye’de Manipülasyon.....	22
2.3. PAZAR GÜCÜ	25
2.4. PAZAR GÜCÜNÜN KULLANIMI VE MANİPÜLASYON.....	26
2.4.1. Fiziksel Kapasite Tutma.....	27
2.4.2. Ekonomik Kapasite Tutma.....	32
2.5. MANİPÜLASYONUN TESPİT EDİLMESİ	36
2.5.1. Fiziksel Kapasite Tutmanın Tespiti.....	36
2.5.2. Ekonomik Kapasite Tutmanın Tespiti.....	37
2.5.2.1. Marjinal Maliyet Hesaplaması	38

BÖLÜM 3

REKABET HUKUKU ÇERÇEVESİNDE MANİPÜLASYON

3.1. REKABET HUKUKU ÇERÇEVESİNDE MANİPÜLASYONA MÜDAHALE	42
3.1.1. Elektrik Piyasalarında Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması ile Manipülasyon	44
3.1.1.1. Rekabet Hukukunda Elektrik Sektörü Özelinde Aşırı Fiyat ..	45
3.1.1.2. Birleşik Markalar Testi (<i>The United Brands Test</i>).....	47
3.1.1.3. Birleşik Markalar Testinin Elektrik Toptan Satış Piyasasına Uygulanması.....	49
3.1.1.4. AB Kararları.....	52
3.1.1.5. AB Üyesi Ülke Rekabet Otoritelerinin Kararları	53
3.1.1.6. Türkiye	61
3.1.2. Elektrik Piyasalarında Yoğunlaşmaların (Birleşme ve Devralmaların/Özelleştirmelerin) Kontrolü	63
3.1.2.1. AB Kararları.....	63
3.1.2.1.1. İlgili Ürün Pazarı	64

3.1.2.1.2. İlgili Coğrafi Pazar	65
3.1.2.2. Türkiye	66
3.1.2.2.1. İlgili Ürün Pazarı	67
3.1.2.2.2. İlgili Coğrafi Pazar	67
3.1.3. Elektrik Piyasalarında Rekabetin Anlaşma ve Uyumlu Eylemler ile Engellenmesi	70
3.1.3.1. ABD - California Krizi	71
3.1.3.2. AB Kararları.....	72
3.1.3.3. Türkiye.....	73
3.2. SEKTÖRE ÖZGÜ YAPISAL VE DÜZENLEYİCİ ÇÖZÜMLER.....	76
SONUÇ VE ÖNERİLER	77
ABSTRACT	80
KAYNAKÇA	81
EK-I	94
EK-II.....	98
ŞEKİL DİZİNİ	
Şekil 1: Elektrik Toptan Satış Piyasaları.....	5
Şekil 2: Gün Öncesi Piyasalarda Sistem İşleyişi.....	7
Şekil 3: Elektrik Toptan Satış Piyasaları İşleyiş Yapısı	10
Şekil 4: Yıllar İtibarıyla Lisanslı Elektrik Üretiminin Kamu-Özel Olarak Değişimi (%).....	62
GRAFİK DİZİNİ	
Grafik 1: Rekabetçi kısa vadeli elektrik piyasalarında fiyat oluşumu (şematik gösterim).....	12
Grafik 2: Fiziksel kapasite çekilmesinin rekabetçi kısa vadeli elektrik piyasalarında fiyat oluşumuna etkisi (şematik temsil)	29

Grafik 3: Kapasite Tutma Stratejisi Detaylı Gösterim 30

Grafik 4: Rekabetçi Kısa Vadeli Elektrik Piyasalarında Ekonomik Çekilmenin Fiyat Oluşumu Üzerindeki Etkisi (Şematik Gösterim)..... 33

TABLO DİZİNİ

Tablo 1: EPDK Mevzuatı Çerçevesinde Pazar Gücü Temelli Manipülasyon ... 23

KISALTMALAR

4054 sayılı Kanun	: 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
6446 sayılı Kanun	: 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
a.g.k	: Adı Geçen Karar/Kaynak
A.Ş.	: Anonim Şirket
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABİDA	: Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Anlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union)
ACER	: Avrupa Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı (The Agency for the Cooperation of Energy Regulators)
ADC	: Portekiz Rekabet Otoritesi (Autoridade da Concorrência)
BCA	: Belçika Rekabet Otoritesi (Belgian Competition Authority)
BİST	: Borsa İstanbul Anonim Şirket
Bknz.	: Bakınız
Bundeskartellamt	: Almanya Rekabet Otoritesi
CDLC	: Fransa Rekabet Otoritesi (Autorité de la concurrence)
CNMC	: İspanya Rekabet Otoritesi (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)
DCA	: Danimarka Rekabet Otoritesi (Danish Competition And Consumer Authority)
DGP	: Dengeleme Güç Piyasası
DUY	: Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPIAŞ	: Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi
ERCOT	: Teksas Elektrik Piyasası (Electric Reliability Council of Texas)
EÜAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi
FERC	: ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (Federal Energy Regulatory Commission)
GİP	: Gün İçi Piyasası
GÖP	: Gün Öncesi Piyasası
GWB	: Alman Rekabet Kanunu (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)
ICA	: İtalya Rekabet Otoritesi (Italian Competition Authority)
Komisyon	: Avrupa Komisyonu
OFGEM	: Birleşik Krallık Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu (Office of Gas and Electricity Markets)

OTC	: Tezgah Üstü Piyasa (Over The Counter)
para.	: Paragraf
PTF	: Piyasa Takas Fiyatı
Rekabet Kurulu	: Kurul
REMIT	: Enerji Toptan Satış Piyasalarında Dürüstlük ve Şeffaflığa İlişkin Avrupa Birliği Tüzüğü (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency)
s.	: Sayfa
SMF	: Sistem Marjinal Fiyatı
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
v.	: Versus
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
Vol.	: Volume (Cilt)

GİRİŞ

Dünyanın birçok ülkesinde elektrik piyasalarının serbestleştirilmesi süreci, geleneksel olarak dikey bütünleşik ve kamu ağırlıklı yapıdan rekabetçi piyasa mekanizmalarına geçişi amaçlayan kapsamlı bir reform sürecini temsil etmektedir. Dikey bütünleşik bir yapı arz eden ve geçmişte büyük ölçüde devlet kontrolünde olan Türkiye elektrik piyasaları da küresel eğilimlere paralel olarak benzer bir reform sürecine girmiştir.

Türkiye’de elektrik sektöründe gerçekleştirilen reform süreci kapsamında öncelikle mevzuat düzenlemeleri yapılmış ve piyasaya yönelik özelleştirme uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda perakende piyasasının serbestleştirilmesi amacıyla serbest tüketici limitinin düşürülmesi ve dağıtım özelleştirmeleri gerçekleştirilmiş, akabinde elektrik piyasasına özgü düzenlemeleri içeren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (6446 sayılı Kanun) yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun ile birlikte likit bir toptan satış piyasasının oluşturulması amaçlanmış; elektrik piyasalarının organize ve şeffaf bir şekilde işlemesini sağlamak amacıyla Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPIAŞ) kurulmuştur.

Bununla birlikte serbestleştirme sürecinden beklenen rekabetçi faydaların her zaman öngörüldüğü ölçüde gerçekleşmediği görülmektedir. Bu durumun arkasında çoğu zaman pazar gücüne sahip teşebbüslerin rekabetçi fiyat seviyelerinin üzerinde fiyat oluşumuna yol açabilecek stratejik davranışları yer almaktadır. Elektrik piyasalarının yapısal özellikleri, bazı durumlarda görece düşük pazar payına sahip teşebbüslerin dahi fiyat oluşumu üzerinde etkili olabilmesine imkân tanıyabilmektedir.

Elektriğin depolanamaması, bu piyasalarda arz-talep dengesinin eş zamanlı kurulma zorunluluğu ve iletim kısıtları gibi sektöre özgü özellikler, bu piyasaları pazar gücü kullanımına ve manipülatif davranışlara karşı görece daha hassas hale getirmektedir. Bu nedenle elektrik piyasalarında pazar gücüne dayalı davranışların ortaya çıkması ve bu davranışların piyasa fiyatları üzerinde etkili olması ihtimali diğer birçok piyasaya kıyasla daha yüksek olabilmektedir. Bu

durum elektrik piyasalarını piyasa gücüne karşı daha savunmasız hale getirmekte ve serbestleştirme sürecinden beklenen faydaların sınırlanmasına yol açabilmektedir.

Özelleştirmelerin ardından piyasada aktif bir oyuncu olarak devletin rolü azalırken, düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıkmıştır. Özelleştirmelerin büyük ölçüde tamamlanmasıyla birlikte serbest üretim yapan teşebbüslerin payının artması, daha önce sınırlı ölçüde karşılaşılan pazar gücünün kötüye kullanılması sorunlarının günümüzde ve gelecekte rekabetin yeterli düzeyde tesis edilemediği alanlarda ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

Teşebbüslerin regülasyonların bulunmadığı veya yetersiz olduğu piyasalarda serbest piyasa kurallarına uygun rekabet etmek yerine toplumsal refahı olumsuz etkileyebilecek hukuka aykırı işbirliklerine yönelebildikleri bilinmektedir. Piyasaya girişin sınırlandırılması, gizli veya açık kartelleşme ya da yatay ve dikey entegrasyon yoluyla yapay fiyat oluşumunu hedefleyen davranışlar, serbestleşme politikalarından beklenen faydaların gerçekleşmesini zorlaştırabilmektedir. Bu nedenle elektrik sektörünün rekabet hukuku perspektifiyle yakından izlenmesi önem arz etmektedir. Elektrik piyasalarında pazar gücünün kullanımı ve bu gücün piyasa fiyatları üzerindeki etkileri iktisat literatüründe uzun süredir tartışılmakla birlikte, bu davranışların rekabet hukuku perspektifiyle değerlendirilmesi özellikle serbestleşme sürecini tamamlayan piyasalar bakımından önem arz etmektedir.

Bu çalışmanın amacı, rekabetçi bir piyasa yapısı hedefiyle reform sürecini büyük ölçüde tamamlayan Türkiye elektrik üretim ve toptan satış piyasalarında ortaya çıkabilecek pazar gücü kaynaklı manipülatif davranışlara ilişkin bir değerlendirme yapmak ve pazar gücünün sınırlandırılması ile manipülasyona müdahale mekanizmalarına ilişkin bir çerçeve ortaya koymaktır.

Bu çalışmada öncelikle Türkiye elektrik toptan satış piyasalarının işleyişi incelenecek, ardından bu piyasalar özelinde pazar gücünün manipülatif bir kullanım biçimi olan kapasite tutma stratejisi analiz edilecektir. Son olarak rekabet karşıtı fiil ve eylemlerden uzak, manipülatif davranışlara imkân vermeyecek şekilde işleyen sağlıklı bir piyasa yapısının tesisi bakımından Rekabet Kurumu'nun rolü değerlendirilecektir.

BÖLÜM 1

ELEKTRİK TOPTAN SATIŞ PİYASASI VE PİYASANIN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

1.1. ELEKTRİK SEKTÖRÜNE GENEL BAKIŞ

Elektrik, modern ekonomilerin işleyişi açısından temel bir girdi niteliğindedir. Elektriğin diğer emtialardan ayrılan başlıca özellikleri depolanamaması, şebekeye bağlı olması ve üretim ile iletim süreçlerinin fiziksel kısıtlara tabi olmasıdır. Bu çerçevede, elektriğin depolanamaması sebebiyle üretim ile tüketimin eş zamanlı olarak dengelenmesi gerekmektedir (Ela vd. 2017, 70). Bu durum, arz-talep dengesindeki küçük sapmaların dahi sistem güvenliğini etkileyebilmesine yol açmaktadır (Wolak vd. 2002; Komisyon 2007). Elektrik şebekeye bağlı bir ürün olup iletim ile dağıtım faaliyetleri mevcut şebeke altyapısı üzerinden gerçekleştirilmektedir (Twomey vd. 2005). Bu nedenle elektrik piyasalarının işleyişi, iletim kapasitesi ve şebeke kısıtlarıyla doğrudan ilişkilidir. Ayrıca, elektrik üretimi ve iletim süreçleri fiziksel kısıtlamalara tabi olup bu durum elektrik piyasasını diğer mal piyasalarından farklılaştırmaktadır (Wolak vd. 2002, 1377; Twomey vd. 2005, 4).

Son olarak, elektrik talebinin fiyat esnekliği oldukça düşük olduğundan fiyat değişimleri tüketim miktarında sınırlı etki yaratmaktadır. Talep eğrisi çoğu zaman dikey kabul edilmekle birlikte talep gün içi ve mevsimsel olarak dalgalanabilmektedir (Sadowska 2011a). Bu nedenle üretim kapasitesinin talep değişimlerine uyum sağlayabilecek esneklikte olması gerekmektedir. Bu kapsamda bazı santraller baz yükü¹ karşılamak üzere sürekli çalışırken, pik/puant² santraller yalnızca talebin yüksek olduğu saatlerde devreye girmektedir (Komisyon 2007)³.

¹ Günün her saatinde oluşan elektrik miktarı; baz yükte çalışan santraller 24 saat boyunca elektrik üretimi yapmaktadır.

² Pik yük santralleri, 08:00-20:00 saatleri aralığında yalnızca talebin yoğun olduğu zamanlarda çalışan santrallerdir.

³ para. 369.

Elektrik piyasalarının sahip olduğu bu yapısal özellikler, fiyat oluşum mekanizmalarını ve piyasa oyuncularının stratejik davranışlarını doğrudan etkilemekte, bu durum elektrik toptan satış piyasalarının işleyişinin diğer mal piyasalarından farklı bir şekilde ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

1.2. ORGANİZE TOPTAN ELEKTRİK PİYASASI VE TÜRKİYE'DEKİ YAPISI

Elektrik piyasası (1) üretim, (2) iletim, (3) dağıtım ve (4) perakende satış olmak üzere dört temel aşamadan oluşmaktadır. 6446 sayılı Kanun'da yer alan tanıma göre üretim, enerji kaynaklarının elektrik enerjisine dönüştürülmesidir. Bu kapsamda petrol, doğal gaz, kömür, nükleer enerji, hidroelektrik ile çeşitli yenilenebilir enerji kaynakları kullanılarak elektrik üretimi gerçekleştirilmektedir.

İletim, üretilen elektriğin yüksek gerilim hatları aracılığıyla taşınması faaliyetidir. Türkiye'de iletim faaliyeti kamu mülkiyetindeki Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından yürütülmekte olup doğal tekel niteliği taşımaktadır. Dağıtım ise iletim şebekesinden alınan elektriğin gerilim seviyesinin düşürülerek nihai tüketicilere ulaştırılmasını ifade etmektedir.

Elektrik piyasasının teknik özellikleri nedeniyle ülke genelinde şebeke dengesinin sağlanabilmesi için organize bir piyasa yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. 6446 sayılı Kanun'a göre toptan satış "*elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin tekrar satışı için satışı*" olarak tanımlanmaktadır. Toptan satış faaliyetleri, üretim ve tedarik şirketleri tarafından yürütülmektedir. Türkiye Elektrik ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) kamuya ait toptan satış şirketi iken diğer üretim şirketleri özel sektör ağırlıklıdır. Literatürde elektrik toptan satış piyasaları, piyasa tasarımlarındaki farklılıklar nedeniyle çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır⁴ (Yücel 2011). Bu çalışmada ise söz konusu piyasaların sınıflandırılması, rekabet

⁴ Stoft (2002, 202-314) elektrik piyasalarını "spot piyasalar", "vadeli piyasalar" ve "ikili anlaşmalar" olarak sınıflandırmaktadır. Rothwell ve Gómez (2003, 102-110) ile Kirschen ve Strbac (2005, 52-59) ise piyasaları "havuz piyasaları" ve "fiziksel ikili anlaşmalar" şeklinde iki başlık altında incelemektedir. Cabau (2007, 26), Avrupa Komisyonu kararları çerçevesinde yaptığı değerlendirmede piyasayı "fiziksel ticaret" ve "fiziksel olmayan ticaret" olarak ayırmaktadır. Arslan (2008, 65-75) piyasaları "havuz içi piyasalar", "havuz dışı piyasalar" ve "finansal piyasalar" olarak sınıflandırırken, Perekhodstev ve Blumsack (2009, 626) ise elektrik piyasasını "ikili anlaşmalar", "enerji borsaları" ve "havuz piyasaları" kapsamında ele almaktadır.

hukuku kapsamında yapılacak ilgili pazar değerlendirmesi dikkate alınarak yapılmaktadır.

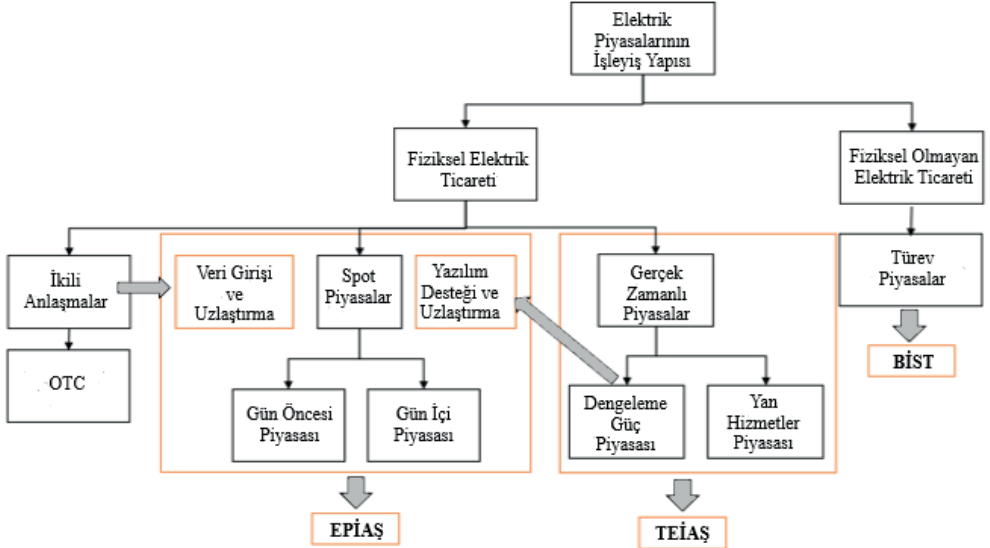
Bu çerçevede elektrik toptan satış piyasaları;

1. Elektriğin fiziksel ticaretinin gerçekleştirildiği ve piyasa fiyatının merkezi bir idare tarafından işletilen bir sistem tarafından teklif (ihale) usulü belirlendiği kısa dönemli spot (organize) piyasalar,
2. Arz ve talep dengesizliklerinin giderildiği dengeleme ve uzlaştırma piyasaları,
3. Taraflar arasında doğrudan veya dolaylı şekilde fiyatın belirlendiği uzun dönemli ikili anlaşmalar piyasası,
4. Elektriğin fiziksel ticaretini içermeyen ve fiyat riskinden korunma amacı taşıyan türev (finansal) piyasalar

olmak üzere dört başlığa ayrılacaktır⁵.

Aşağıda yer verilen Şekil 1’de Türkiye organize toptan elektrik piyasalarının genel çerçevesi sunulmaktadır:

Şekil 1: Elektrik Toptan Satış Piyasaları



Kaynak: EPIAŞ

⁵ Bu piyasaların tamamı her ülkede bulunmamakta, hedeflenen serbestleşme seviyesine göre farklılaşmamakta ve genellikle karma bir biçimde işletilmektedir.

1.2.1. Spot (Organize) Piyasalar

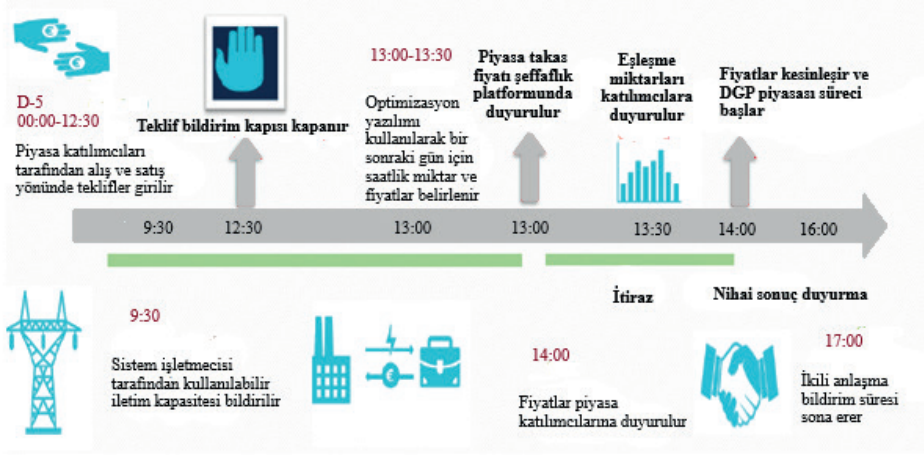
Spot piyasalar, elektriğin fiziksel teslimatından önce alınıp satıldığı kısa vadeli piyasalardır. Spot piyasalar, üreticilerin ve tedarikçilerin teslimata yakın bir zaman diliminde portföylerini dengelemelerine ve açık pozisyonlarını kapatmalarına imkân tanımaktadır. Elektrik piyasalarında spot piyasa yapısı genel olarak gün öncesi piyasası ve gün içi piyasasından oluşmaktadır⁶. Uygulamada bu kavram çoğunlukla gün öncesi piyasasını ifade etmektedir⁷ (Komisyon 2007). Bu piyasalar, elektrik üretimi ve tüketimi arasındaki dengeyi kısa vadede sağlanmasına hizmet etmektedir.

Gün Öncesi Piyasası (GÖP), kısa dönemli ticaretin gerçekleştirildiği ve fiyatların teklif usulüyle belirlendiği organize bir piyasadır. Elektriğin depolanamaması nedeniyle diğer emtia piyasalarında görülen anlamıyla “anında teslim” niteliğinde bir spot piyasa bulunmamaktadır⁸. Bu nedenle elektriğin ticareti, fiziksel teslimattan belli bir süre (genellikle bir gün, bazı zamanlar bir saat ya da daha kısa zaman dilimleri) önce gerçekleştirilmektedir (OECD 2001, 71). Bu piyasada oluşan fiyatlar teslimat saatine yakın olmaları nedeniyle referans fiyat niteliği taşımaktadır (Biçen 2016). Gün öncesi piyasalarda sistem işleyişi kısaca aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

⁶ Bu çalışmada aksi belirtilmedikçe spot piyasa kavramı ile gün öncesi piyasası kastedilmektedir.

⁷ para. 364.

⁸ Literatürde elektrik piyasalarında gün öncesi, gün içi ve gerçek zamanlı piyasalar genellikle “spot piyasa” kavramı kapsamında ele alınmaktadır. Bu çalışmada da söz konusu piyasaların kısa vadeli işlem niteliği dikkate alınarak “organize piyasa” kavramı yerine çoğunlukla “spot piyasa” terimi tercih edilmiştir.

Şekil 2: Gün Öncesi Piyasalarda Sistem İşleyişi

Kaynak: EPIAŞ

Gün içi piyasası⁹ (GİP), katılımcıların teslimata yakın bir zaman diliminde pozisyonlarını güncelleyebilmelerine imkân tanımaktadır. GİP sayesinde piyasa katılımcıları, gün öncesi piyasasında verdikleri teklifleri revize edebilmekte; arıza, talep değişimi veya yenilenebilir enerji üretimindeki dalgalanmalar gibi öngörülemeyen gelişmelere uyum sağlayabilmektedir. Bu durum, dengeleme güç piyasasında ortaya çıkabilecek işlem hacmini ve sistem dengesizlik maliyetlerini azaltarak sistem işletiminin daha etkin bir şekilde yürütülmesine katkı sağlamaktadır¹⁰.

Gün öncesi ve gün içi piyasaları aracılığıyla kısa vadeli elektrik ticareti gerçekleştirildikten sonra sistemde ortaya çıkan gerçek zamanlı arz-talep dengesizlikleri ise dengeleme mekanizmaları aracılığıyla giderilmektedir.

1.2.2. Gerçek Zamanlı Piyasalar

Gerçek zamanlı piyasalar, gün öncesi piyasası kapandıktan sonra üretim ve tüketimin anlık olarak dengelenmesi amacıyla işletilen piyasalardır (Wang vd.

⁹ <https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=V9a11+xfURI>, Erişim Tarihi: 24.04.2021. Ayrıca, Gün içi piyasası 1 Temmuz 2015 itibarıyla faaliyete başlamıştır.

¹⁰ Gün İçi Piyasası Kullanım Kılavuzu, EPIAŞ. https://www.epias.com.tr/wp-content/uploads/2019/04/G%C4%B0P-Kullan%C4%B1c%C4%B1-Klavuzu_05.04.2019.pdf, Erişim Tarihi 07.03.2021.

2015). Bu piyasalar dengeleme güç piyasası ve yan hizmetler piyasasından oluşmaktadır¹¹ (İlter ve Narin 2018).

Dengeleme güç piyasasında (DGP) sistem işletmecisi, piyasa katılımcılarının sunduğu teklifleri dikkate alarak arz ve talepte ortaya çıkan anlık dengesizlikleri gidermek amacıyla üretimin artırılması veya azaltılması yönünde talimat vermektedir¹². Bu piyasada temel amaç ticaret yapmak değil, sistem dengesini sağlamaktır. Gün öncesi piyasasında arz ve talep dengelenmiş olsa dahi gerçek zamanlı süreçte arıza, beklenmeyen talep artışı veya üretim düşüşü gibi nedenlerle sapmalar ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda sistem işletmecisi, DGP'ye sunulan teklifleri kullanarak sistem dengesini yeniden tesis etmektedir¹³. Gün içi piyasasında giderilemeyen sapmalar da bu aşamada düzeltilmektedir. Dengesizliklerden doğan mali yükümlülükler ise uzlaştırma¹⁴ mekanizması kapsamında hesaplanmaktadır.

Yan hizmetler piyasası ise doğrudan elektrik ticaretinin yapıldığı bir piyasa olmayıp sistem güvenliğinin sağlanmasına yöneliktir (Devir 2017). Bu kapsamda sistem işletmecisi, frekans kontrolü ve şebeke güvenilirliğinin devamlılığı için gerekli teknik dengeyi sağlamaktadır.

Gerçek zamanlı süreçte, teslimat saatine yaklaşıldıkça fiyat riski artmakta ve fiyat tahmini güçleşmektedir (Kölmek ve Navruz 2015; Raviv vd. 2015; Weron 2014; Keleş vd. 2016; Narayanan ve Anbazhagan 2013). Gün öncesi piyasasında oluşan fiyatlar görece daha dengeli iken dengeleme güç piyasasında oluşan fiyatlar daha değişken ve oynaktır (Biçen 2016).

1.2.3. İkili Anlaşmalar Piyasası

İkili anlaşmalar piyasasında elektrik ticareti, alıcı ve satıcı arasında yapılan sözleşmeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu piyasada üreticiler ile alıcılar¹⁵, kimi zaman bir aracı ya da takas platformu kullanarak¹⁶ başlangıç tarihi,

¹¹ <https://www.epias.com.tr/dengeleme-guc-piyasasi/genel-esaslar/>, Erişim Tarihi 07.03.2021.

¹² Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği, EPDK.

¹³ <https://www.epias.com.tr/dengeleme-guc-piyasasi/genel-esaslar/>, Erişim Tarihi 07.03.2021.

¹⁴ Uzlaştırma gün öncesi piyasası, gün içi piyasası, dengeleme güç piyasası ve enerji dengesizliğinden kaynaklanan alacak ve borç tutarlarının hesaplanmasını kapsayan bir süreçtir.

¹⁵ Üreticiler ile perakende satış şirketleri veya büyük ölçekli tüketiciler arasında doğrudan yapılan ikili anlaşmalar, elektrik piyasasında gerçekleştirilen işlemlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

¹⁶ İkili anlaşmalar genellikle üreticilerin kendi aralarında veya üreticiler ile tüketiciler arasında tezgâh üstü (*over-the-counter* - OTC) piyasalarda gerçekleştirilmektedir. Bu sözleşmeler fiziksel

süresi, teslimat bölgeleri gibi unsurlar bakımından taraflara özgü koşullar içeren ve standart nitelikte olmayan sözleşmeler imzalamaktadır (Şen 2006, 19; Boisseleau 2004, 54). İkili anlaşmalar piyasasının en önemli işlevlerinden biri, uzun vadeli sözleşmeler aracılığıyla üreticilerin ve tüketicilerin spot piyasalarda ortaya çıkabilecek fiyat dalgalanmalarına karşı korunmasını sağlamasıdır. Bu nedenle söz konusu piyasa yapısı çoğu zaman “vadeli piyasa” (*forward market*) olarak da adlandırılmaktadır.

1.2.4. Türev Piyasalar

Türev ürünler, iki taraf arasında nitelikleri önceden belirlenmiş bir veya daha fazla varlığın gelecekteki değerine bağlı olarak bugünden alım satımının yapılmasını sağlayan finansal sözleşmelerdir¹⁷. Türev piyasalar ise bu sözleşmelerin işlem gördüğü piyasalardır (Ersoy 2011, 64). Elektriğin spot ve ikili anlaşmalar piyasalarındaki ticareti fiziksel teslimat içerirken türev piyasalar kural olarak fiziksel teslimat içermeyen ve fiyat riskine karşı korunma amacı taşıyan piyasalardır (Yücel 2011). Bu piyasalarda sözleşmeler bugünden akdedilmekte, yükümlülükler ise ileri bir tarihte yerine getirilmektedir.

Türkiye’de organize türev işlemler Borsa İstanbul A.Ş. (BİST) bünyesinde yürütülmektedir. Bunun yanı sıra EPIAŞ tarafından 2020 yılından itibaren işletilmeye başlanan vadeli elektrik piyasasında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) lisansına sahip piyasa katılımcıları işlem yapabilmektedir¹⁸.

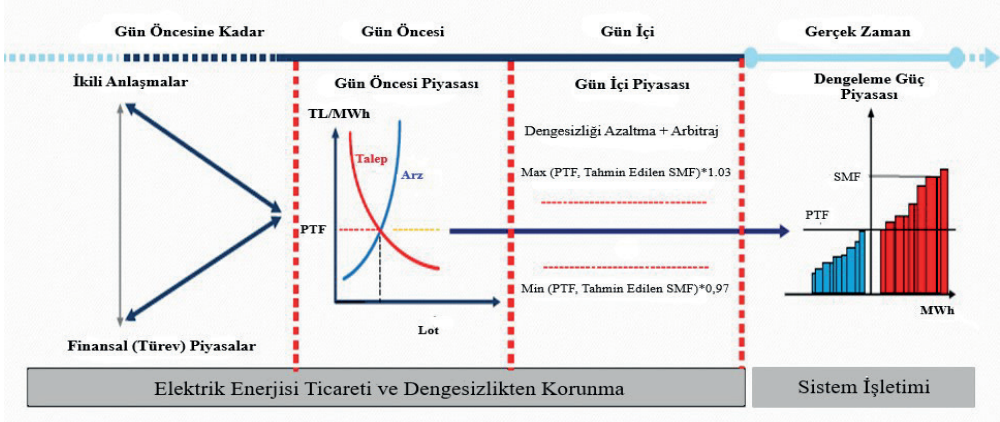
Yukarıda konu edilen farklı işlevleri olan elektrik toptan satış piyasalarına ilişkin ayrıma aşağıdaki şekilde yer verilmektedir:

teslimatlı ya da nakit uzlaşmalı nitelikte olabilmektedir. Fiziksel teslimatlı sözleşmelerde üretici, gerçek zaman geldiğinde sözleşmede belirlenen miktardaki elektriği teslim etmekle yükümlüdür (Anderson vd. 2007, 3089-90).

¹⁷ <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/817265>, Erişim Tarihi: 25.02.2021.

¹⁸ <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-159-3/yonetmelikler>, Erişim Tarihi: 23.02.2021.

Şekil 3: Elektrik Toptan Satış Piyasaları İşleyiş Yapısı



Kaynak: EPIAŞ

Yukarıda açıklanan piyasa türleri birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’de elektrik piyasasının çok katmanlı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de elektrik toptan satış piyasası, EPIAŞ tarafından işletilen gün öncesi ve gün içi piyasaları, TEİAŞ tarafından yürütülen gerçek zamanlı piyasalar (DGP ve yan hizmetler) ile ikili anlaşmalar ve türev piyasalardan oluşmaktadır.

Bu çok katmanlı yapı nedeniyle spot veya gerçek zamanlı piyasalarda ortaya çıkan fiyat değişimleri, ikili anlaşmalar ve türev piyasalar üzerindeki fiyatları da etkileyebilmektedir. Bu durum, kısa vadeli piyasa gücü kullanımının yalnızca ilgili piyasayla sınırlı kalmayıp diğer piyasa segmentlerine de yansiyebileceğini göstermektedir. Nitekim tek taraflı veya birlikte pazar gücünün kullanılması, spot piyasalarda oluşan piyasa takas fiyatını ya da gerçek zamanlı piyasalarda belirlenen sistem marjinal fiyatını artırabilmektedir (Pinczynski 2016).

Elektrik piyasalarında farklı piyasa segmentleri arasında güçlü bir etkileşim bulunduğundan bu piyasalarda fiyatların hangi mekanizmalar aracılığıyla oluştuğunun incelenmesi büyük önem taşımaktadır.

1.3. KISA VADELİ PİYASALARDA FİYAT OLUŞUMU

Elektrik üretim teknolojilerinin çeşitliliği, üretim maliyetlerinde önemli farklılıklara yol açmaktadır (Sadowska 2011a; Chauve vd. 2009; Komisyon

2007¹⁹). Nükleer, hidroelektrik, güneş veya rüzgar gibi yenilenebilir enerji²⁰ kaynaklarının kullanımıyla, elektrik üretimi neredeyse sıfıra yakın marjinal maliyetle gerçekleştirilebilmektedir²¹. Bu tür üretim tesislerinde ilk yatırım maliyetleri gibi sabit maliyetler yüksek olmakla birlikte işletme ve yakıt gibi değişken maliyetler görece düşüktür²² (Komisyon 2007). Buna karşılık doğal gaz kombine çevrim santralleri ve bazı kömür santrallerinde yatırım maliyetleri daha düşük olmakla birlikte yakıt maliyetleri daha yüksek seviyededir. Bu maliyet farklılıkları nedeniyle elektrik üretim tesislerinin sistemde devreye alınma sırası farklılaşmaktadır. Yenilenebilir enerji, nükleer ve linyit gibi görece düşük yakıt maliyetine sahip santraller genellikle sürekli çalışarak baz yük talebini karşılamaktadır. Buna karşılık doğal gaz veya petrol yakıtlı santraller gibi daha yüksek değişken maliyete sahip üretim birimleri çoğunlukla talebin yüksek olduğu dönemlerde devreye girmektedir. Üretim teknolojileri arasındaki bu maliyet farklılıkları, kısa vadeli elektrik piyasalarında fiyat oluşumunda belirleyici rol oynamaktadır (Tsangaris 2017, 9).

Spot piyasalarda fiyat oluşumu sürecinde üretim birimleri maliyetlerine göre sıralı biçimde devreye alınmaktadır. Bu sistemde üretim tesisleri kısa vadeli marjinal maliyetlerine (SRMC) göre artan şekilde sıralanmakta ve talebi karşılamak için gerekli olan son üretim biriminin marjinal maliyeti piyasa fiyatını belirlemektedir²³ (Stoft 2002). Literatürde bu fiyat oluşum mekanizması “liyakat sıralaması” (*merit order*) olarak adlandırılmaktadır (London Economics 2007a, 123). Santraller kısa vadeli marjinal üretim maliyetlerine göre sıralandığında en düşük maliyetli üretim birimleri talebi karşılamak üzere ilk olarak devreye girmekte, talebin artması halinde ise daha yüksek marjinal maliyetli üretim tesisleri kademeli olarak üretime dahil edilmektedir. Bu şekilde elde edilen birleştirilmiş arz eğrisi “liyakat emri (*merit order*) eğrisi” olarak ifade edilmektedir (Stoft 2002, 101; Sadowska 2011a). Arz eğrisinin talep eğrisini kestiği noktada oluşan fiyat ise talebi karşılamak için gerekli olan son üretim

¹⁹ para. 325.

²⁰ Günümüzde birçok ülke enerji arz güvenliği ve çevresel sürdürülebilirlik hedefleri doğrultusunda yenilenebilir enerji yatırımlarını artırmaya yönelik politikalar geliştirmektedir (Bekar 2020, 41). Detaylı bilgi için bkz. (Koç ve Kaya 2015).

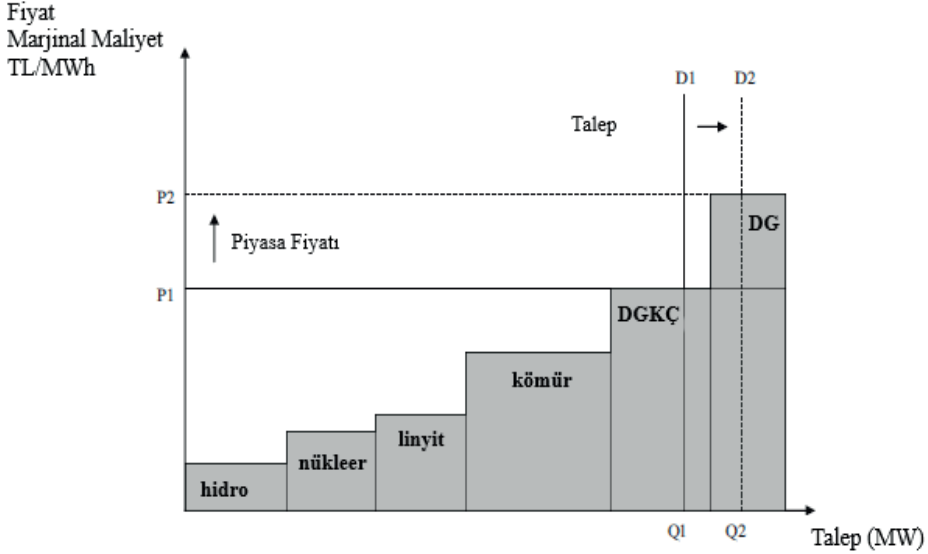
²¹ www.arrhenius.de/uploads/media/arrhenius_DP_1E.pdf, Erişim Tarihi 1.04.2021.

²² a.g.k. para. 368.

²³ a.g.k. para. 369.

biriminin kısa vadeli marjinal maliyetine eşit olmaktadır (Tsangaris 2017, 9; Sadowska 2011a). Bu çerçevede “son” veya “marjinal” santral, ilgili saat bakımından talebin karşılanması için devreye girmesi gereken ve sistemde çalışan santraller arasında en yüksek kısa vadeli marjinal maliyete sahip üretim birimini ifade etmektedir²⁴. Aşağıda yer verilen Grafik 1, liyakat sıralaması mekanizmasını şematik olarak açıklamaktadır:

Grafik 1: Rekabetçi kısa vadeli elektrik piyasalarında fiyat oluşumu (şematik gösterim).



Kaynak: Komisyon (2007,123)

Talepte bir artış olması durumunda- bu, talep eğrisinin sağa kayması anlamına gelmektedir- talebi karşılamak için daha yüksek maliyetli bir üretim tesisinin devreye girmesi gerekmektedir (Sadowska 2011a). Bu durumda piyasa fiyatı yeni marjinal santralin kısa vadeli marjinal maliyetine yükselmektedir. Belirlenen bu fiyat yalnızca marjinal üretim biriminin değil, daha düşük maliyetli tüm üretim birimlerinin gelirini belirlemektedir²⁵ (Komisyon 2007). Dolayısıyla daha düşük değişken maliyete sahip üretim tesisleri, piyasa fiyatı ile kendi kısa

²⁴ a.g.k. para. 369.

²⁵ Komisyon para. 370.

vadeli marjinal maliyetleri arasındaki fark kadar birim başına gelir elde etmektedir²⁶ (Sadowska 2011a).

Uygulamada birçok spot elektrik piyasasında tek tip fiyatlı açık artırma (*uniform pricing auction*) mekanizması uygulanmaktadır (Maurer ve Barroso 2011, 119; Crampton ve Stoft 2007, 26). Bu mekanizmada, talebi karşılamak için gerekli en pahalı teklif tarafından belirlenen piyasa takas fiyatı tüm üreticilere uygulanmaktadır.

Elektrik piyasalarında spot fiyatlar, genellikle ertesi günün 24 saatinin her biri için ayrı ayrı düzenlenen müzayedeler yoluyla belirlenmektedir²⁷ (Komisyon 2007). Piyasa katılımcıları her saat için fiyat-miktar teklifleri sunmakta, toplam arz ve talep eğrilerinin kesişimi sonucunda piyasa takas fiyatı ve takas miktarı oluşmaktadır²⁸ (Chauve ve Godfried 2007, 19). Bu sistemde üreticiler, teklifleri daha düşük bir fiyat içerse dahi, talebi karşılamak için gerekli olan en pahalı teklif tarafından belirlenen piyasa takas fiyatından ödeme almaktadır²⁹.

Spot piyasada oluşan fiyatlar yalnızca organize piyasalarda gerçekleşen işlemler açısından değil, aynı zamanda vadeli ve tezgâh üstü piyasalarda işlem gören sözleşmeler bakımından da belirleyici rol oynamaktadır. Spot piyasa denge fiyatı çoğu durumda vadeli işlemler için referans fiyat işlevi görmekte, dolayısıyla spot piyasada ortaya çıkan fiyat değişimleri piyasa katılımcılarının geleceğe ilişkin beklentileri aracılığıyla vadeli fiyatlara da yansiyabilmektedir³⁰.

Bu çerçevede spot piyasalarda ortaya çıkan fiyat hareketleri ikili anlaşmalar ve türev piyasalarda işlem gören sözleşme fiyatlarını da etkileyebilmektedir. Spot ve tezgâh üstü piyasalarda işlem gören benzer ürünler arasındaki arbitraj imkânları

²⁶ Değişken maliyetler, üretilen tüm birimler üzerindeki marjinal maliyetlerin toplamını ifade eder. Değişken ve sabit maliyetler, toplam üretim maliyetlerinin iki bileşenini oluşturur.

²⁷ Komisyon para. 365, 371. Çoğu elektrik borsasında farklı saat bloklarına ilişkin ürünler de işlem görebilmektedir. Buna karşılık vadeli ürünler genellikle haftalık, aylık, üç aylık ve yıllık sözleşmelerden oluşmakta ve bu sözleşmeler “baz” veya “pik (puant)” sözleşmeler olarak alınıp satılabilmektedir. “Baz” sözleşme teslimat dönemi boyunca kesintisiz elektrik teslimatını ifade ederken, “pik (puant)” sözleşme yalnızca iş günlerinde genellikle 08:00-20:00 saatleri arasındaki teslimatı kapsamaktadır.

²⁸ a.g.k. para. 371.

²⁹ Komisyon para. 370.

³⁰ a.g.k. para. 375-76. Ayrıca bknz. Case No: 39.388 *German Electricity Wholesale Market*, para. 38 (26.11.2008).

fiyatların paralel biçimde gelişmesine yol açmakta ve piyasalar arasında güçlü bir fiyat ilişkisi ortaya çıkarmaktadır^{31,32} (Komisyon 2007).

Elektrik piyasalarında fiyat oluşumunun bu yapısı, bazı üretim birimlerinin belirli saatlerde piyasa fiyatının belirlenmesinde kritik rol üstlenebilmesine imkân tanımaktadır. Özellikle talebin karşılanması için gerekli marjinal üretim kapasitesine sahip üreticiler, belirli koşullar altında piyasa fiyatı üzerinde önemli ölçüde etkili olabilmektedir. Bu durum, elektrik toptan satış piyasalarında pazar gücünün stratejik kullanımına imkân tanıyabilmekte ve bazı durumlarda manipülatif davranışların ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilmektedir.

³¹ Komisyon para. 374.

³² a.g.k. para. 366-367.

BÖLÜM 2

ELEKTRİK TOPTAN SATIŞ PAZARLARINDA PAZAR GÜCÜ TEMELLİ MANİPÜLASYON: KAPASİTE TUTMA STRATEJİSİ

2.1. GENEL ANLAMDA MANİPÜLASYON

Manipülasyona kavramına ilişkin iktisat literatüründe, sermaye piyasası mevzuatında ve akademik yayınlarda birçok tanım mevcuttur. ABD Sermaye Piyasaları Komisyonu (*Securities and Exchanges Commission-SEC*) tarafından yürütülen *Santa Fe Ind. & Green* davasında³³ (1977) manipülasyon, piyasa faaliyetlerini yapay biçimde etkileyerek yatırımcıları yanıltmayı amaçlayan muvazaalı satışlar ve eşleştirilmiş emirler gibi uygulamaları kapsayan bir kavram olarak ele alınmıştır. *Ernst&Ernst* davasında³⁴ (1976) ise manipülasyon “*bilerek ve isteyerek menkul kıymet fiyatlarını kontrol etmek veya yapay şekilde etkilemek suretiyle yatırımcıları aldatmayı veya dolandırmayı amaçlayan davranışlar*” şeklinde tanımlanmıştır. Genel olarak manipülasyon “*kâr elde etmek veya zarardan kaçınmak amacıyla, piyasanın işleyişine müdahalede bulunarak fiyatların yapay bir seviyede oluşmasına yönelik her türlü fiil ve eylemler bütünü olarak*” olarak tanımlanabilecektir (Yaşar 2005). Bu kavram finansal piyasalar bağlamında geliştirilmiş olmakla birlikte, elektrik piyasaları bakımından da “*elektrik enerjisi ya da türevlerinin fiyatlarının arz ve talep dengesinden bağımsız biçimde ve yapay olarak etkilenmesi*” şeklinde ifade edilmektedir (Yücel 2011).

Elektrik piyasalarında manipülasyon, “pazar gücü temelli manipülasyon” (*market power-based manipulation*) ve “hileli davranış temelli manipülasyon/piyasa manipülasyonu” (*fraud-based manipulation/market manipulation*) olarak iki temel kategori altında ele alınmaktadır (Sektör Raporu 2015;Yücel 2011).

Pazar gücü temelli manipülasyonda, fiyatların yapay şekilde etkilenmesi için teşebbüsün piyasa gücüne sahip olması belirleyici unsur olup ayrıca bilgi

³³ Santa Fe Indus., Inc. - Green - 430 US 462-463, (1977) No. 75-1753 (23.03.1977).

³⁴ Ernst & Ernst v. Hochfelder, 425 U.S. 185, 214. s. 471-474. Kasap, Mehmet, *Hisse Senedi Piyasasında Manipülasyon ve Türkiye*, Mersin, 2006, s. 8.

verilmesi veya yanıltıcı işlem yapılması zorunlu değildir. Buna karşılık hileli davranış temelli manipülasyonda piyasa gücüne sahip olunması gerekmekte, piyasa katılımcılarını yanıltmaya yönelik yanlış bilgi verilmesi veya aldatıcı işlemler gerçekleştirilmesi manipülasyon için yeterli olabilmektedir. Uygulamada bu iki kavram arasında net bir ayırım yapmak zor olmakla birlikte (Ledgerwood ve Harris 2012, 3) bu çalışmanın kapsamı pazar gücü temelli manipülasyon ile sınırlandırılmıştır.

Elektriğin fiziksel özellikleri ve iletim şebekelerinde ortaya çıkabilen darboğazlar, elektrik piyasalarını diğer mal ve hizmet piyasalarından önemli ölçüde farklılaştırmaktadır. Bu yapısal özellikler, görece düşük pazar payına sahip teşebbüslerin dahi belirli dönemlerde fiyat oluşumu üzerinde etkili olabilmesine imkân vermektedir (Tsangaris 2017; Joskow P. 2008). Bu durum ise elektrik piyasalarında rekabetin sağlanmasını ve korunmasını görece güç kılmaktadır.

Manipülatif davranışlar yoluyla piyasa gücünün kullanılması piyasa işleyişini bozabilmekte ve fiyat sinyallerinin sağlıklı oluşumunu engelleyebilmektedir. Bu durum yatırım kararlarını ve piyasa güvenini olumsuz etkileyerek piyasa etkinliğini zayıflatabilmektedir. Bu nedenle birçok ülkede piyasa gücünün kötüye kullanılmasını sınırlamaya yönelik düzenleyici ve hukuki çerçeveler oluşturulmuştur. Amaç, rekabetçi piyasa etkileşimlerinin sağladığı faydaları korurken piyasa gücünün kötüye kullanılmasından doğabilecek riskleri azaltmaktır (Sektör Raporu 2015).

Her ne kadar bu çalışma pazar gücü temelli manipülasyonla sınırlı olsa da, kapasite tutma stratejisinin AB ve ABD uygulamalarında piyasa manipülasyonu kapsamında da değerlendirilmiş olması nedeniyle, bir sonraki bölümde enerji piyasalarında manipülasyona ilişkin yasal düzenlemelere yer verilecektir.

2.2. ENERJİ PİYASALARINDA MANİPÜLASYONA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

2.2.1. ABD Yaklaşımı - FERC'nin Uygulama Programına İlişkin Perspektifler

ABD'de 2005 yılında kabul edilen Enerji Politikası Kanunu³⁵ (*Energy Policy Act-EPAct*) ile 1920 tarihli Federal Elektrik Kanunu'na ve 1938 tarihli Doğal Gaz

³⁵ Federal Energy Regulatory Commission, Office of Enforcement, 2017 Report on Enforcement

Kanunu'na manipülasyon karşıtı hükümler eklenmiştir. Bu düzenlemelerle enerji piyasalarında manipülatif davranışların önlenmesi ve cezalandırılması konusunda Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'na³⁶ (FERC) geniş yetkiler tanınmıştır. Bu çerçevede FERC tarafından kabul edilen 670 sayılı Karar (Order No. 670), manipülasyon yasağının kapsamını ve uygulanma biçimini somutlaştırmıştır³⁷.

EPA ile getirilen düzenlemeler, doğal gaz ve elektrik piyasalarında “piyasa manipülasyonunun yasaklanması” ilkesini açık biçimde hüküm altına almış, bu yasak daha sonra FERC kararları ve uygulamalarıyla detaylandırılmıştır³⁸. Günümüzde FERC Uygulama Dairesi'nin faaliyetleri başlıca dört alana odaklanmaktadır: (1) dolandırıcılık ve piyasa manipülasyonu, (2) zorunlu güvenilirlik standartlarının ciddi ihlalleri, (3) rekabete aykırı davranışlar ve (4) piyasa şeffaflığını tehdit eden uygulamalar.

ABD yaklaşımında manipülasyon yasağı, belirli davranış türlerini sınırlı biçimde saymaktan ziyade genel bir yasak çerçevesi üzerine kurulmuştur. Bu nedenle kapasite tutma gibi spesifik davranışlara ilişkin açık ve ayrı bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni emtia piyasalarında manipülasyon yöntemlerinin oldukça çeşitli olması ve bu davranışların önceden sınırlı sayıda kategorize edilmesinin güçlüğüdür. ABD uygulamasında esas olan, ilgili davranışın başlangıcı, işleyişi veya sonucu itibarıyla hilekârlık, yanıltma ya da sahtekârlık niteliği taşıyıp taşımadığının değerlendirilmesidir (Sanlı ve Avcı 2020).

2.2.2. AB Yaklaşımı - 1227/2011 sayılı Enerji Toptan Satış Piyasalarında Dürüstlük ve Şeffaflığa İlişkin Avrupa Birliği Tüzüğü'nün (REMIT) Uygulanmasına İlişkin Perspektifler

AB tarafından 2011 yılında kabul edilen REMIT, AB üyesi ülkelerdeki enerji toptan satış piyasalarında piyasa bütünlüğünü sağlamak ve manipülatif

<https://www.ferc.gov/legal/staff-reports/2017/11-16-17-enforcement.pdf>. Erişim Tarihi 16.04.2021.

³⁶ FERC, 1977'de Federal Enerji Bakanlığı'nın yeniden yapılanması sırasında kurulmuş bağımsız bir ABD düzenleyicisidir.

³⁷ Order No 670 “Prohibition of Energy Market Manipulation Prohibition of Energy Market Manipulation, Order No. 670, FERC Stats. & Regs. Para. 31,202, reh'g denied, 114 FERC para. 61,300 (2006) (Order No. 670); bkz. ayrıca 18 C.F.R. Part 1c (2016).

³⁸ <https://www.ferc.gov/enforcement/enforce-res/EPAAct2005.pdf>, <https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&SID=65877fa508f1c32f4eddc835961a3481&rgn=div5&view=text&node=18:1.0.1.1.3&idno=18>, Erişim Tarihi: 14.03 2020.

davranışları önlemek amacıyla oluşturulan temel düzenleyici çerçeveyi oluşturmaktadır. REMIT ile şeffaflığın artırılması, piyasa bütünlüğünün korunması ve manipülatif davranışların etkin biçimde tespit edilerek yaptırıma bağlanması amaçlanmıştır³⁹.

REMIT, sermaye piyasalarında uygulanan Finansal Araç Piyasalarının Kötüye Kullanımı Tüzüğü düzenlemelerini (*Market Abuse Directive / Market Abuse Regulation - MAD/MAR*) tamamlayıcı nitelikte tasarlanmıştır. Enerji piyasalarına özgü manipülasyon riskleri dikkate alınarak oluşturulan bu düzenleme ile sektöre özel bir piyasa bütünlüğü rejimi tesis edilmiştir. REMIT'in uygulanmasını sağlamak ve piyasa gözetimini yürütmek amacıyla 2011 yılında Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER*) kurulmuştur. ACER, veri toplama ve piyasa izleme yetkilerine sahip olup uygulamaya ilişkin rehberler yayımlamakta ve ulusal düzenleyici otoriteler arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Bu yönüyle REMIT, enerji piyasalarında merkezi ve sektöre özgü bir piyasa gözetim mekanizması oluşturmuştur⁴⁰.

REMIT madde 2(2) uyarınca piyasa manipülasyonu, bir enerji toptan satış ürününün arzı, talebi veya fiyatı hakkında yanlış ya da yanıltıcı sinyaller verilmesi veya fiyatların yapay seviyelerde oluşturulması ya da oluşturulmaya teşebbüs edilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımın uygulamada yorum farklılıklarına yol açabilmesi nedeniyle ACER tarafından yorumlayıcı nitelikte rehber belge yayımlanmıştır⁴¹. Bu rehberde piyasa manipülasyonu dört ana kategori altında ele alınmaktadır⁴².

- Yanlış ve / veya yanıltıcı işlemler,

³⁹ REMIT çerçevesi, Finansal Araç Piyasalarının Kötüye Kullanımı Tüzüğü'nün (MAR/MAD) uygulanabilir olduğu durumlarda elektrik ve gaz türevlerine ilişkin piyasa manipülasyonu fiillerini kapsam dışında bırakmaktadır.

⁴⁰ ACER, *Questions and Answers on REMIT*, 16.06.2017, s. 6.

⁴¹ ACER, *Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency*, 5 th Edition 11.05.2021.

⁴² ACER, *Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency*, 11.05.2021, s. 44-48.

- Fiyat konumlandırması (*price positioning*)⁴³,
- Aldatma içeren işlemler,
- Yanlış ve yanıltıcı bilgilerin yayılması.

REMIT'in uygulama alanı “enerji toptan satış piyasaları” ile sınırlı olup enerji toptan satış ürünlerinin ticaretinin yapıldığı AB içindeki tüm piyasaları kapsamaktadır (REMIT, m. 2/VI). Tanım, hem fiziksel piyasaları hem de türev ürün piyasalarını içermektedir. Dolayısıyla organize piyasalar, ikili anlaşmalar, dengeleme piyasaları, tezgâh üstü piyasalar ve kapasite piyasaları⁴⁴ REMIT kapsamına dâhildir⁴⁵.

Enerji toptan satış ürünleri ise elektrik ve doğal gazın tedariki veya iletimine ilişkin sözleşmeler ile bunlara dayalı türev ürünleri kapsamaktadır (REMIT, m. 2/IV).

REMIT'in düzenlediği temel alanlar şeffaflık yükümlülükleri, piyasa izleme mekanizması ve piyasayı bozucu davranışların yasaklanmasıdır. Bu çalışmanın kapsamı piyasa bozucu davranışlar ile sınırlı olduğundan, şeffaflık hükümlerine kısaca değinilecek; piyasa izleme ve manipülatif davranışların önlenmesine ilişkin düzenlemeler daha ayrıntılı biçimde incelenecektir.

2.2.2.1. Şeffaflık

REMIT, enerji toptan satış piyasalarında şeffaflığın sağlanması ve bilgi asimetrisinin azaltılması amacıyla piyasa katılımcılarına belirli bilgileri kamuoyuna açıklama yükümlülüğü getirmiştir (REMIT, m. 4). Bu kapsamda açıklanması gereken bilgiler “dâhili bilgi” (*inside information*) olarak adlandırılmaktadır. REMIT'e göre dâhili bilgi, enerji toptan satış ürünleriyle doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan, henüz kamuya açıklanmamış olmakla birlikte açıklandığında bu ürünlerin fiyatlarını önemli ölçüde etkileyebilecek

⁴³ Enerji toptan satış ürünleri kapsamındaki sözleşmeler veya türev ürünlerden herhangi birinin fiyatının piyasa koşullarından bağımsız olarak yapay bir seviyede sabitlenmesi ya da bu seviyede tutulmasının sağlanması anlamına gelmektedir.

⁴⁴ Kapasite piyasası, özellikle değişken ve öngörülemez nitelikteki yenilenebilir enerji üretiminin artmasıyla birlikte elektrik arzının talebi karşılayabilmesini güvence altına almak amacıyla uygulanan bir mekanizmadır. Bu mekanizma kapsamında üretim tesislerine yalnızca ürettikleri elektrik için değil, ihtiyaç duyulduğunda üretim yapmaya hazır kapasite bulundurmaları karşılığında da ödeme yapılmaktadır. Bu yönüyle kapasite piyasaları, katılımcıların gelecekteki teslimat dönemleri için üretim kapasitesi taahhüt etmelerini teşvik ederek sistem güvenilirliğinin korunmasını amaçlamaktadır (Brown 2018).

⁴⁵ ACER, Guidance on the Application of REMIT, 4. Baskı, 2016, s. 15-16.

nitelikteki, gerçekleşmiş ya da gerçekleşmesi makul ölçüde beklenen olay ve durumlara ilişkin bilgileri ifade etmektedir (REMIT, m. 2/I).

Piyasa katılımcılarının açıklamakla yükümlü olduğu dâhili bilgiler arasında elektrik ve doğal gaz üretim, depolama, iletim ve tüketim tesislerinin kapasite ve kullanım durumlarına ilişkin veriler ile bu tesislerin planlı veya plansız devre dışı kalmasına ilişkin bilgiler de yer almaktadır (REMIT, m. 4/I). Bu yükümlülük, özellikle üretim kapasitesi ve arz tarafındaki gelişmelerin fiyat oluşumu üzerindeki etkisi dikkate alındığında kritik öneme sahiptir.

REMIT yalnızca kamuya açıklama yükümlülüğü öngörmekle kalmamış, aynı zamanda etkin piyasa gözetiminin sağlanabilmesi amacıyla belirli bilgilerin ACER ve ulusal düzenleyici otoritelere bildirilmesini de zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede piyasa katılımcıları, piyasa işletmecileri ve ilgili diğer kişiler organize toptan enerji piyasalarında gerçekleştirilen işlemler ve verilen ticaret emirlerine ilişkin kayıtları ACER'e iletmekle yükümlüdür. Bu kayıtlar ticarete konu ürünün türü, miktarı, fiyatı, sözleşme süresi, işlem tarafları ve işlemin lehtarları gibi işlemin temel unsurlarını kapsamaktadır (REMIT, m. 8/I). Bu veri toplama ve raporlama sistemi sayesinde ACER ve ulusal düzenleyici otoriteler enerji piyasalarında gerçekleşen işlemleri izleyebilmekte ve manipülatif davranışların tespit edilmesine yönelik kapsamlı bir piyasa gözetimi gerçekleştirebilmektedir.

2.2.2.2. Piyasayı Bozucu Davranışların Engellenmesi

REMIT, enerji toptan satış piyasasıyla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili bir dâhili bilgiyi elinde bulunduran kişilerin bu bilgiyi kendi yararlarına veya üçüncü kişiler lehine kullanmalarını ya da bu yönde teşebbüste bulunmalarını yasaklamıştır (REMIT, m. 3). Bu yasak, “içeriden öğrenenlerin ticareti” (*insider trading*) olarak adlandırılmaktadır. Yasağın muhatabı, dâhili bilgiye erişim imkânına sahip gerçek veya tüzel kişilerdir.

REMIT kapsamında yasaklanan bir diğer fiil ise “piyasa manipülasyonu”dur. ACER'in sınıflandırmasına göre manipülasyon türlerinden biri “fiyat konumlandırması”dır (REMIT m. 2(2)(a)(ii)). Kapasite tutma uygulamaları, özellikle kötüye kullanım amacı taşıdığı durumlarda fiyat konumlandırması kapsamında değerlendirilebilmektedir. ACER tarafından yayımlanan rehber belgelerde fiziksel kapasite tutma uygulamalarına açıkça atıf yapılmakta, ekonomik kapasite tutma ise fiyat konumlandırmasının alt kategorilerinden biri

olarak ele alınmaktadır. Her iki uygulama da arzın yapay biçimde daraltılması yoluyla spot piyasa fiyatlarının yükselmesine yol açabilmekte ve fiyatların yapay seviyelerde oluşmasına hizmet edebilmektedir⁴⁶.

REMIT uyarınca ACER ve ulusal düzenleyici otoriteler, piyasa manipülasyonu vakalarını tespit edebilmek amacıyla toptan enerji ürünlerindeki ticaret faaliyetlerini izleme yetkisine sahiptir⁴⁷. ACER, şüpheli işlemleri tespit etmesi halinde ilgili ulusal düzenleyici otoriteden soruşturma başlatılmasını talep edebilmektedir⁴⁸.

ACER'in 14 Haziran 2019 tarihli Konsolide Yıllık Faaliyet Raporu'na⁴⁹ göre, 2018 yılı boyunca REMIT raporlama mekanizması kapsamında toplanan verilerin analizinde ayda yaklaşık 8.000 adet arz kısıtı ve yüksek fiyat kaynaklı şüpheli durum tespit edilmiştir. Bu vakalar ACER uzmanları tarafından incelenmekte ve yüksek derecede şüpheli görülen işlemler ulusal düzenleyici otoritelere bildirilmektedir (aylık ortalama yaklaşık 70 bildirim). Aynı rapor, 2018 yılında ulusal makamlar tarafından yaklaşık 5,4 milyon Avro tutarında idari para cezası uygulandığını göstermektedir⁵⁰.

REMIT hükümleri, rekabet hukuku kapsamında değerlendirilebilecek davranışlara da uygulanabilmektedir⁵¹. Rekabet otoriteleri, ACER tarafından toplanan verilere erişebilmekte ve düzenleyici kurumlarla işbirliği içerisinde çalışabilmektedir⁵². Örneğin, Almanya'da Enerji Piyasalarından Sorumlu Şebeke Düzenleme Kurumu (Bundesnetzagentur) bünyesinde kurulan "Piyasa Şeffaflığı Birimi"⁵³, hem Bundesnetzagentur hem de Bundeskartellamt tarafından

⁴⁶ ACER, 'Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 15 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency' s. 36-38.

⁴⁷ Madde 7, para. 1, 2 REMIT.

⁴⁸ Madde 16, para. 4 (b) REMIT.

⁴⁹ s. 12, 13.

⁵⁰ a.g.k. s. 17.

⁵¹ Madde 1, para. 2 REMIT.

⁵² Beyanlar 22, 29 ve madde 1 para. 3, 10 para. 1, 16 para. 1 cümle 4 REMIT.

⁵³ Söz konusu birimin temel görevleri kısaca enerji piyasalarının izlenmesi, toptan satış fiyatlarının adil ve rekabetçi bir ortamda oluşmasının sağlanması ile elektrik ve doğal gaz toptan satış piyasalarının bütünleşmesinin desteklenmesi olarak özetlenebilmektedir.

kullanılmakta ve özel soruşturma araçlarıyla donatılmış bir piyasa gözetim mekanizması olarak faaliyet göstermektedir⁵⁴.

Düzenleyici otoriteler, toptan enerji piyasasında gerçekleşen belirli davranışların rekabet hukuku ihlali teşkil edebileceğine dair şüphe oluşması halinde, Avrupa Komisyonu, ACER ve ilgili üye devlet rekabet otoritelerini bilgilendirmektedir⁵⁵. Ancak REMIT kapsamında yaptırım uygulanabilmesi için aranan koşullar ile rekabet hukuku çerçevesinde ihlal tespitine ilişkin kriterler birbirinden farklıdır. Nitekim 2019 yılında Almanya’da bu iki alan arasındaki ilişkiye yönelik taslak kılavuzlar yayımlanmıştır⁵⁶.

Görüldüğü üzere REMIT düzenlemeleri ile rekabet hukuku uygulamaları enerji piyasalarında farklı amaçlara hizmet eden iki ayrı denetim mekanizması oluşturmaktadır. REMIT daha çok piyasa bütünlüğünün korunması ve manipülatif davranışların hızlı biçimde tespit edilmesine odaklanırken, rekabet hukuku piyasa gücünün kötüye kullanılmasına yönelik daha geniş kapsamlı bir denetim sağlamaktadır. Bununla birlikte uygulamada bu iki düzenleme alanı arasında önemli ölçüde tamamlayıcılık bulunduğu görülmektedir.

2.2.3. Elektrik Piyasası Mevzuatı Kapsamında Türkiye’de Manipülasyon

Türkiye uygulamasına bakıldığında, rekabet hukuku ve sermaye piyasası mevzuatı dışında, enerji piyasalarında manipülasyona ilişkin REMIT benzeri sektöre özgü ve bütüncül bir düzenleme bulunmamaktadır. Nitekim EPDK bünyesinde uygulanan 6446 sayılı Kanun’da da manipülasyon kavramına ilişkin açık bir tanım yer almamakla birlikte, pazar gücünün kötüye kullanımını sınırlamaya yönelik çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir.

⁵⁴ https://remit.bundesnetzagentur.de/eln_121/REMIT/DE/Home/start.html;jsessionid=983AA7C76DE9D86A02970C4D417B08E7, Erişim Tarihi: 24.03.2021.

⁵⁵ Madde 16, para. 3 (d) REMIT.

⁵⁶ e-Competitions Bulletin March 2019, Art. N° 89893, 20.03.2019.

Tablo 1: EPDK Mevzuatı Çerçevesinde Pazar Gücü Temelli Manipülasyon

Türkiye
<p>Türkiye’de sektöre özgü düzenlemeler çerçevesinde pazar gücü temelli manipülasyonun önlenmesine ilişkin olarak 6446 sayılı Kanun ile “Üretim faaliyeti” başlıklı 7. maddenin beşinci fıkrasında gerçek ve tüzel kişilere sahip olacakları üretim kapasitesi bakımından %20 ve aynı maddenin altıncı fıkrasında toptan satış şirketleriyle yapılacak satışlar bakımından %20’lik bir üst sınır getirilmektedir. Buna göre, elektrik üretimi yapan teşebbüsler bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi üretim miktarının yüzde %20’sinden fazla üretim yapmayacaktır. Bu sınırlamalar özellikle rekabetçi bir piyasa yapısının teşviki bakımından özelleştirme sürecinde çok önemlidir. Ancak elektrik piyasalarının kendine has özelliklerinden dolayı söz konusu eşik değerleri, daha düşük pazar paylarından itibaren ortaya çıkabilecek manipülasyonları engellemekte yetersiz kalmaktadır.</p>
<p>Pazar gücü temelli manipülasyona müdahale hususuna ilişkin olarak Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği’nin, gün öncesi planlamaya ilişkin öne çıkan bir başka hüküm ise “Rekabete aykırı eylem ve işlemler” başlıklı 135. maddesinde bulunmaktadır. Bu maddede yönetmelik kapsamındaki bir organize toptan elektrik piyasası faaliyetine ilişkin olarak rekabete aykırı eylem ve işlem içerisinde olduğundan şüphelenilen tüzel kişilere ilişkin Rekabet Kurumunca inceleme yapılmasına dair girişimlerin TEİAŞ ve/veya EPIAŞ’ın buna ilişkin rapor düzenleyerek EPDK’ye sunması ile ya da doğrudan, EPDK tarafından başlatılacağına dair hükmü bulunmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, rekabete aykırı eylem ve işlem içerisinde oldukları Rekabet Kurumunca tespit edilen katılımcıların ve/veya dengeleme birimlerinin gün öncesi piyasası ve dengeleme güç piyasası kapsamındaki azami fiyat limitlerinin EPDK kararı ile en fazla 1 yıl süre ile katılımcı ve/veya dengeleme birimi bazında düzenlenebileceği de hükmü bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemeye ilişkin usul ve esasların “Gün Öncesi Piyasasında ve Dengeleme Güç Piyasasında Asgari ve Azami Fiyat Limitlerinin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar”da ele alındığı belirtilmektedir.</p> <p>Bu kapsamda Yönetmeliğin 135. maddesine dayanılarak bu usul ve esasların “Rekabete aykırı eylem ve işlemler” başlıklı 5. maddesinde dengeleme güç piyasası kapsamında rekabete aykırı eylem ve işlem içerisinde oldukları Rekabet Kurumunca tespit edilen dengeleme birimlerinin azami fiyat limitlerinin EPDK Kurulu tarafından marjinal maliyetlerine eşit olacak şekilde belirleneceği hükmü bağlanmıştır.</p> <p>Aynı maddenin devamında piyasa katılımcısı ilgili tespiti takip eden 15 iş günü içerisinde marjinal maliyetlerine ilişkin detaylı çalışmayı dengeleme birimi bazında EPDK’ye sunmakla yükümlü kılınmış; ilgili çalışmanın EPDK tarafından değerlendirilip uygun bulunması halinde onaylanacağı ve EPDK’nin gerekli görmesi halinde ilgili fiyat limitini değiştirerek de onaylayabileceği hükümlerine yer verilmiştir.</p>
<p>Yine aynı maddenin ikinci fıkrasında gün öncesi piyasası kapsamında rekabete aykırı eylem ve işlem içerisinde oldukları Rekabet Kurumunca tespit edilen piyasa katılımcıların portföylerine ilişkin tüm fiyat, maliyet ve hacim bilgilerini de içeren veri setini ve açıklamalarını 15 gün içerisinde EPDK’ye sunmakla yükümlü kılınmıştır. Söz konusu piyasa katılımcısına uygulanacak azami fiyat limitinin miktarı ve yapısının EPDK tarafından yapılacak çalışma neticesinde EPDK Kurulu kararı ile belirleneceği hükmü bağlanmıştır.</p>
<p>Elektrik Piyasası Yan Hizmetler Yönetmeliği’nin 11. Bölümünde yer alan “Çeşitli ve Son Hükümler” başlıklı “Rekabet aykırı işlem ve eylemler” konulu 64. maddesinde de yönetmelik kapsamındaki herhangi bir yan hizmete ilişkin rekabete aykırı eylem ve işlem içerisinde olduğundan şüphelenilen gerçek/tüzel kişilere ilişkin TEİAŞ’ın hâkim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin rapor düzenleyerek EPDK’ye sunması ile ya da doğrudan EPDK tarafından inceleme başlatılacağına dair hüküm bulunmaktadır.</p>

Yukarıda yer verilen düzenlemeler incelendiğinde, Türkiye’de pazar gücü temelli manipülasyona ilişkin olarak hem kanun düzeyinde hem de ikincil mevzuatta çeşitli önlemlere yer verildiği görülmektedir. Bununla birlikte, elektrik piyasalarında rekabetin tesis edilmesi görevi, 4054 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, EPDK’nin yetki alanı içerisinde de değerlendirilmektedir.

Mevcut düzenlemeler incelendiğinde, getirilen önlemlerin büyük ölçüde pazar payı eşikleri, fiyat teklifi sınırlamaları ve azami fiyat limitlerinin belirlenmesi gibi yapısal veya idari müdahale araçlarına dayandığı görülmektedir. Buna karşılık, AB’de REMIT ile birlikte piyasa bütünlüğünü korumaya yönelik davranışsal düzenlemelerin de ön plana çıktığı dikkate alındığında, yalnızca yapısal müdahalelere dayalı bir sistemin manipülasyon riskini bertaraf etmede yeterli olup olmayacağı tartışmaya açıktır.

Öte yandan serbestleşme sürecini yaşayan Türkiye elektrik piyasalarında manipülasyona ilişkin düzenlemelerin 6446 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat içerisinde dağınık bir yapı sergilediği görülmektedir. Mevzuatta rekabete aykırı eylem ve işlemlere ilişkin hükümler bulunmakla birlikte, bu işlemlerin tespiti ve değerlendirilmesi bakımından inceleme yetkisinin esasen Rekabet Kurumu’na ait olduğu anlaşılmaktadır. Rekabet Kurumu tarafından rekabete aykırı bir işlemin tespit edilmesi hâlinde ise EPDK’nin, TEİAŞ ve/veya EPIAŞ tarafından hazırlanan raporlar doğrultusunda ya da resen idari tedbirler alabileceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, ilgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, piyasaların rekabet boyutlu incelenmesi ve ihlalin tespiti görevinin esasen Rekabet Kurumu’na ait olduğu, EPDK’nin ise düzenleyici otorite olarak piyasa işleyişine yönelik tedbirleri uygulama fonksiyonuna sahip olduğu söylenebilecektir. Bu ikili yapı, manipülasyonla mücadelede kurumsal koordinasyon ihtiyacını da beraberinde getirmektedir.

Bu bölümde manipülasyon kavramı ve enerji piyasalarında manipülasyona ilişkin düzenlemeler incelenmiştir. Bir sonraki bölümde ise elektrik piyasalarında pazar gücü, tek taraflı pazar gücünün kullanımı ve bu kapsamda ortaya çıkabilen kapasite tutma stratejisi ele alınacaktır.

2.3. PAZAR GÜCÜ

FERC'e göre pazar gücü, fiyatları uzun süre rekabetçi düzeyin üzerinde kârlı biçimde sürdürebilme yeteneği olarak tanımlanmaktadır (Peeperkorn ve Verouden 2014, 56; Jones ve Sufrin 2014, 59). Benzer şekilde Tamaschke vd. (2005, 318), bir firmanın talebinde önemli bir azalma yaşamaksızın fiyatları marjinal maliyetin üzerine çıkarabilmesini pazar gücünün göstergesi olarak değerlendirmektedir. Pazar gücü yalnızca fiyat artışı ile sınırlı olmayıp çıktının veya kalitenin rekabetçi seviyelerin altında sınırlandırılması şeklinde de ortaya çıkabilmektedir (Tsangaris 2017, 55-56). Bu nedenle pazar gücü analizinde maliyet üstü fiyatlandırma önemli bir ölçüt olmakla birlikte, pazar gücünün yalnızca fiyat üzerinden değerlendirilmesi her zaman yeterli olmayabilmektedir. Ürün çeşitliliğinde azalma veya kalite düşüşü gibi unsurlar da pazar gücünün kullanıldığına işaret edebilmektedir (Tsangaris 2017, 64-65).

Elektrik sektöründe pazar gücü kavramı, sektörün fiziksel ve teknik özellikleri nedeniyle diğer endüstrilerden farklı bir görünüm arz etmektedir. Elektrik piyasalarında pazar gücü, bir üretim biriminin üretim miktarını değiştirerek toptan piyasa fiyatını etkileyebilme yeteneği şeklinde tanımlanmaktadır. Benzer biçimde talep tarafında bir yükün tüketim miktarını değiştirerek ödediği toptan fiyatı etkileyebilmesi de pazar gücünün varlığına işaret etmektedir (Biggar ve Hesamzadeh 2014, 282).

Elektrik piyasalarının depolanamama özelliği, arz-talep dengesinin anlık sağlanma zorunluluğu ve iletim kısıtları gibi yapısal özellikleri, görece küçük ölçekli teşebbüslerin dahi belirli zaman dilimlerinde veya belirli bölgelerde fiyat oluşumu üzerinde etkili olabilmesine imkân tanıyabilmekte (Tsangaris 2017; Joskow 2008), bu durum ise klasik pazar payı göstergelerinin elektrik piyasalarında her zaman yeterli olmayabileceğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle elektrik toptan satış piyasalarında pazar gücünün tespitinde klasik pazar payı göstergelerine ek olarak çeşitli ekonomik analiz araçları geliştirilmiştir⁵⁷

⁵⁷ Elektrik piyasalarında pazar gücünün ölçümünde yaygın olarak kullanılan göstergelerden biri artık arz endeksidir (*Residual Supply Index-RSI*). RSI, belirli bir üreticinin kapasitesi piyasadaki çıkarıldığında kalan toplam üretim kapasitesinin talebi karşılayıp karşılayamayacağını ölçmektedir. Endeks genel olarak şu şekilde hesaplanmaktadır: $RSI = \frac{\text{Toplam kapasite} - \text{İlgili üreticinin kapasitesi}}{\text{Toplam talep}}$. RSI değerinin 1'in altında olması, söz konusu üreticinin talebin karşılanması bakımından "pivotal" (vazgeçilmez) konumda olduğunu göstermektedir. Elektrik piyasalarında pazar gücünün analizinde ayrıca kilit üretici endeksi (*Pivotal Supplier*

(Tsangaris 2017, 56). Özellikle Kilit Üretici Endeksi (*Pivotal Supplier Index - PSI*) ve Artık Arzı Endeksi (*Residual Supply Index - RSI*), belirli bir zaman diliminde toplam talebin karşılanması bakımından bir üreticinin vazgeçilmez olup olmadığını ölçmeye yönelik göstergeler olarak kullanılmaktadır (Bundeskartellamt 2011, 8). Bununla birlikte, bu tür ekonomik analizlerin hangi parametreler çerçevesinde uygulanacağına ilişkin belirliliğin sağlanması önem taşımaktadır. Piyasa katılımcılarının kullanılan endeksler ve eşik değerler konusunda bilgilendirilmesi, öngörülebilirlik ve hukuki güvenlik bakımından fayda sağlayacaktır.

Spot piyasalardaki fiyat oluşum mekanizması dikkate alındığında, elektrik toptan satış piyasalarının diğer mal piyasalarına kıyasla manipülasyona daha elverişli olduğu değerlendirilmektedir (Yücel 2011). Bu risk, spot fiyatların vadeli ve türev piyasalara referans teşkil etmesi nedeniyle daha da artmaktadır. Nitekim spot piyasalarda oluşan yüksek fiyatlar, geleceğe ilişkin fiyat beklentilerini etkileyerek vadeli sözleşme fiyatlarını yükseltebilmektedir. Örneğin cari yılda spot fiyatların yüksek gerçekleşmesi, gelecek yıla ilişkin fiyat beklentilerini artırabilecek ve üreticilerin vadeli sözleşmelerde daha yüksek fiyat talep etmesine neden olabilecektir. Bu çerçevede vadeli piyasalarda satış yapan bir üreticinin, gerçek zamanlı fiyatları yükseltme yönünde teşvike sahip olabileceği söylenebilecektir.

2.4. PAZAR GÜCÜNÜN KULLANIMI VE MANİPÜLASYON

Elektrik üreticileri ve toptan satıcıları, pazar gücünü temel olarak iki strateji aracılığıyla kullanabilmektedir⁵⁸ (Şen 2006, 35; Komisyon 2007, 132):

Index-PSI) gibi göstergeler de kullanılmaktadır. Bu tür analizler elektrik piyasalarında pazar gücünün tespiti bakımından yaygın biçimde kullanılmaktadır (Hakam 2018, 350).

⁵⁸ Kapasite tutma stratejileri pazar gücünün kullanımının tek biçimi değildir. Nihai amaç piyasa fiyatlarını rekabetçi seviyenin üzerine çıkarmak olmakla birlikte, pazar gücüne sahip üreticiler bazı durumlarda piyasaya yeni girişleri caydırmak amacıyla aşırı düşük veya maliyet altı fiyatlarla satış yapabilmektedir. Ayrıca rakiplerin belirli zaman dilimlerinde koordinasyon içerisine girmesi ya da ikili anlaşmalar piyasasında yüksek hacimli elektrik satın alınması da piyasa fiyatları üzerinde yukarı yönlü baskı yaratabilmektedir (Komisyon 2007, 132). Bunun yanında üretimin artırılması yoluyla şebekelerde darboğaz yaratılması veya uzun dönemli ikili anlaşmalar aracılığıyla rakiplerin dışlanması gibi stratejiler de pazar gücünün kullanım biçimleri arasında sayılmaktadır. Bununla birlikte bu çalışmanın kapsamı kapasite tutma stratejisi ile sınırlandırılmıştır.

1. *Fiziksel Kapasite Tutma Stratejisi*: Üretimin doğrudan veya dolaylı biçimde kısılması veya mevcut kapasitenin bir kısmının piyasaya sunulmaması

2. *Ekonomik Kapasite Tutma Stratejisi*: Talebin karşılanmasında sahip olunan üretimin vazgeçilmez olduğunu bilerek kapasiteyi fiziksel olarak kısmaksızın yüksek fiyat teklif edilmesi⁵⁹.

Her iki strateji de öncelikle tek taraflı kâr maksimizasyonu çerçevesinde açıklanmaktadır. Pazar gücü, bir firmanın rakiplerinin davranışlarını dikkate almakla birlikte, kendi kararlarıyla piyasa fiyatını etkileyebildiği durumlarda tek taraflı nitelik taşımaktadır (Punkanen 2014). Kapasite tutmanın kârlılığı da, üreticinin üretim miktarını veya teklif stratejisini değiştirerek piyasa takas fiyatını yukarı yönlü etkileyebilmesine dayanmaktadır. Bu yönüyle kapasite tutma, üreticiler arasında açık veya örtülü bir anlaşma gerektirmeksizin uygulanabilen bir piyasa gücü stratejisidir (Tsangaris 2017).

Bununla birlikte, kapasite tutmanın tek taraflı karakteri, koordinasyon ihtimalini dışlamamaktadır. Birden fazla üretici, belirli saatlerde arzı birlikte azaltarak bir tedarikçiyi “vazgeçilmez” konuma getirebilmekte ve böylece piyasa fiyatının yükselmesine katkıda bulunabilmektedir (Crawford vd. 2007, 1258). Özellikle marjinal konuma gelebilecek üreticiler, marjinal maliyetlerinin üzerinde teklif vererek kapasite kısıtlamasından fayda sağlayabilmektedir (Sadowska 2011a, 456). Bu durumda artan piyasa takas fiyatı, koordinasyon içerisinde hareket eden üreticilerin tamamı açısından daha yüksek gelir anlamına gelebilecektir.

2.4.1. Fiziksel Kapasite Tutma

Fiziksel kapasite tutma, bir üreticinin sahip olduğu veya kontrol ettiği üretim kapasitesinin kısa vadeli marjinal maliyeti rekabetçi piyasa fiyatına eşit ya da daha düşük olmasına rağmen kapasitenin tamamını piyasaya sunmaması veya kapasitesinin bir kısmını piyasadan çekmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Pinczynski (2016, 157)'ye göre bu strateji, teşebbüsün arz ettiği elektrik miktarını

⁵⁹ Yüksek pazar payına sahip bir üretici açısından pazar gücünü kullanmanın en iyi yolu yüksek fiyat teklif etmektir. Bununla birlikte üretim maliyetlerinin düzenleyici otoriteler tarafından yaklaşık olarak bilinebilmesi nedeniyle üreticilerin bu stratejiyi uzun süre açık biçimde sürdürmeleri çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenle üreticiler, bazı üretim kapasitelerini piyasaya sunmamak veya belirli üretim birimleri için marjinal maliyetin üzerinde fiyat teklif etmek suretiyle piyasa denge fiyatını yükseltmeye yönelik daha örtülü stratejilere başvurabilmektedir (David ve Wen 2001, 357-358).

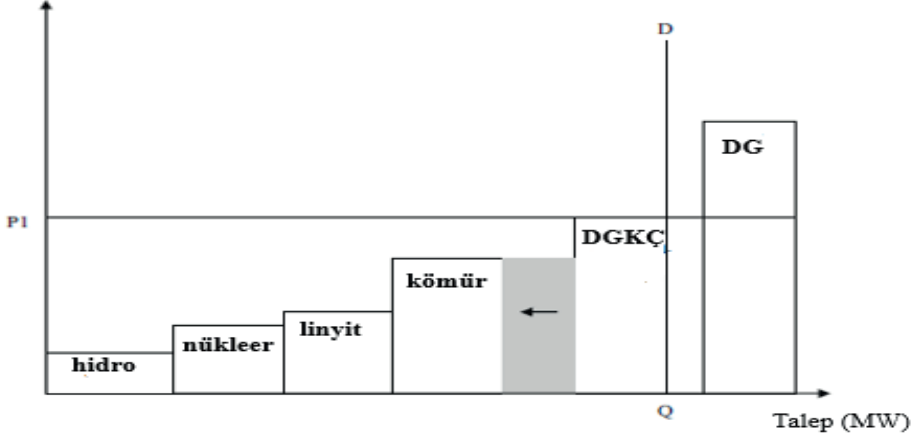
azaltarak toplam arz eğrisini sola kaydırması ve bu yolla piyasa fiyatını yükseltmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Başka bir tanıma göre fiziksel kapasite tutma, mevcut kapasitenin devreye alınma zamanının değiştirilmesi veya gerçeğe aykırı arıza ve bakım bildirimleri yoluyla kapasitenin piyasadan çekilmesidir (Rahimi ve Sheffrin 2003, 487).

Kısa vadeli piyasalarda fiyat oluşum mekanizması ve elektriğin depolanamama özelliği, üreticilerin bir santrali tamamen geri çekerek ya da kapasitesinin altında çalıştırarak piyasadan kapasite azaltmasını mümkün kılmaktadır (Komisyon 2007, 326,403,437; Chauve ve Godfried 2007, 25). Bu durumda liyakat sırası gereği marjinal santralden bir sonraki santral devreye girmekte ve piyasa fiyatı daha yüksek bir marjinal maliyet seviyesine yükselmektedir. Böylece yeni marjinal tesis fiyat belirleyici konuma gelmektedir. Üretim portföyü geniş ve özellikle düşük marjinal maliyetli santrallere sahip üreticiler, bu mekanizma aracılığıyla fiyatları yükseltme esnekliğine sahip olabilmektedir (Yücel 2011).

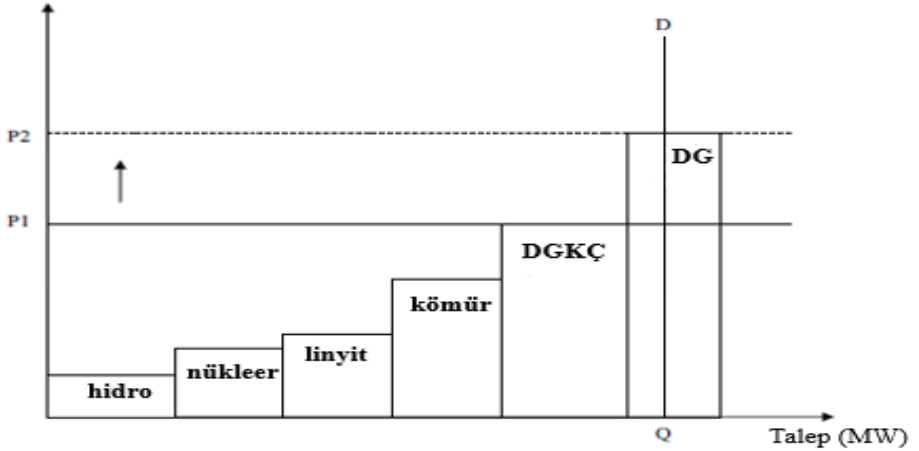
Grafik 2, fiziksel kapasite tutmanın piyasa fiyatı üzerindeki etkisini şematik olarak göstermektedir. Bu grafikte kömür yakıtlı üretimden belirli bir kapasitenin piyasaya sunulmadığı varsayılmaktadır. Kömür santralının kapasitesinin bir kısmının tutulması sonucunda toplam arz azalmakta, ancak talep seviyesi değişmemektedir. Bu durumda, oluşan arz açığını karşılamak üzere doğal gaz kombine çevrim (DGKÇ) ve doğal gaz (DG) santralleri devreye girmektedir (Bataille vd. 2014, 10). Arz eğrisi sola kaydığı için talep eğrisi ile kesişim noktası daha yüksek bir fiyat seviyesinde gerçekleşmektedir (Chauve vd. 2009). Böylece kapasite tutma öncesine kıyasla piyasa takas fiyatı yükselmekte ve gaz türbinleriyle üretim yapan tesisler yeni marjinal üretici konumuna gelmektedir.

Grafik 2: Fiziksel Kapasite Tutmanın Rekabetçi Kısa Vadeli Elektrik Piyasalarında Fiyat Oluşumuna Etkisi (Şematik Temsil)

Fiyat TL/MWh



Fiyat TL/MWh

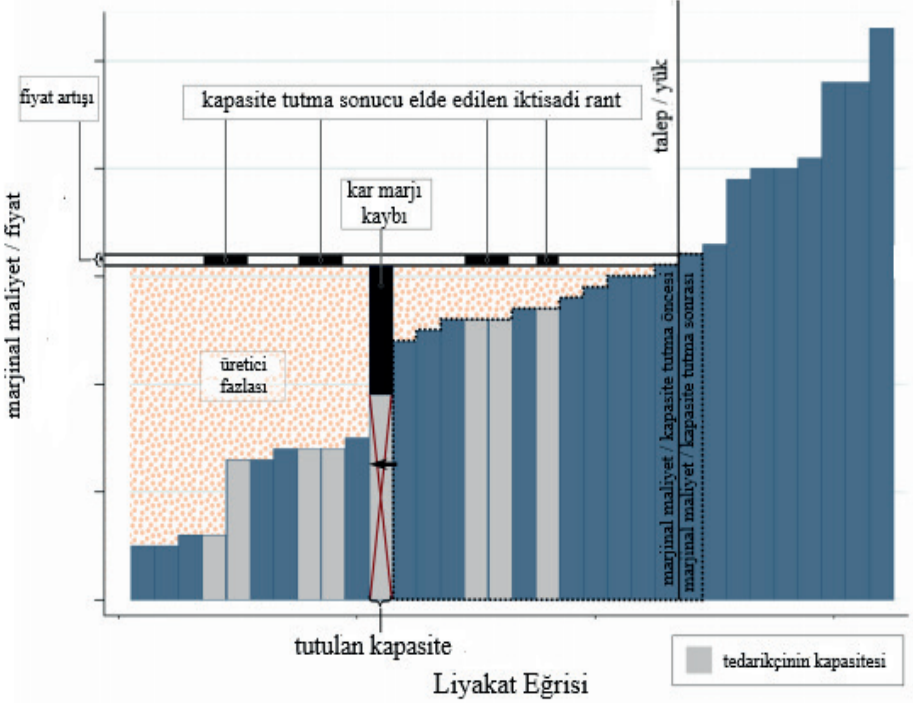


Kaynak: (Tsangaris 2017)

Kapasite tutma stratejisinin daha ayrıntılı gösterildiği aşağıdaki grafikte, kırmızı renk ile gösterilen santral kapasitesinin piyasaya sunulmadığı varsayılmaktadır. Söz konusu kapasitenin çekilmesi sonucunda daha yüksek marjinal maliyete sahip bir üretim birimi devreye girmekte ve ihtiyaç duyulan yükü karşılamaktadır. Talep her hâlükârda karşılanmakla birlikte, piyasa takas

fiyatı kapasite tutma öncesine göre yükselmekte, buna paralel olarak üreticilerin elde ettiği iktisadi rant da artmaktadır.

Grafik 3: Fiziksel Kapasite Tutma Stratejisi Detaylı Gösterim



Kaynak: Bataille vd. (2019, 227-237)

Yeni marjinal santralin sahibi kim olursa olsun, liyakat sırasındaki marjinal üretim biriminin solunda yer alan tüm santraller, sundukları elektrik hacmi için daha yüksek piyasa fiyatından gelir elde etmektedir. Bu nedenle kapasiteyi tutan üretici ile marjinal fiyatı belirleyen üretici aynı olmak zorunda değildir. Başka bir ifadeyle, fiyatı yükselten teklif sahibi ile fiyatı belirleyen marjinal üretici farklı teşebbüsler olabilmektedir. Bu durum, pazar gücü uygulamasına katılmayan üreticilerin de fiyat artışından yararlanmasına yol açmaktadır. Hatta kapasite tutan teşebbüs üretim azaltımı nedeniyle belirli bir maliyete katlanırken, diğer üreticiler herhangi bir üretim kaybı yaşamaksızın daha yüksek gelir elde edebilmektedir (Sitti 2010, 59).

Kapasite tutma stratejisinin kârlı olabilmesi için fiyat artışından sağlanan kazancın üretim azalmasından kaynaklanan gelir kaybını aşması gerekmektedir

(Joskow ve Kahn 2002, 1-18). Kapasitesini tutan üreticinin tek taraflı kâr maksimizasyonu mantığı şu şekilde ifade edilmektedir:

$\Delta \text{Kâr} = \Delta \text{Fiyat} * \text{Kalan Miktar} - \Delta \text{Kapasite} * \text{Rekabetçi Fiyat} + \Delta \text{İşletme Maliyeti}$

ΔFiyat : Kapasite çekilmesi sonucu oluşan fiyat artışı,

Kalan Miktar : Kapasite çekildikten sonra piyasada satılmaya devam eden üretim miktarı,

$\Delta \text{Kapasite}$: Piyasadan çekilen üretim miktarı,

Fiyat : Kapasite çekilmemiş olsaydı geçerli olacak fiyat,

$\Delta \text{İşletme Maliyeti}$: Çekilen kapasitenin üretim maliyeti (Sadowska 2011a).

Bu denklem, kapasite tutmanın kârlılığını belirleyen temel unsurları ortaya koymaktadır. Kapasite tutmanın kârlılığı öncelikle teşebbüsün pazardaki payına bağlıdır. Üretimi toplam arzın küçük bir kısmını oluşturan teşebbüslerin üretimini kısması piyasa fiyatı üzerinde anlamlı bir etki yaratmayacağından kapasite tutma teşviki zayıf olacaktır. Buna karşılık arzın önemli bir bölümünü kontrol eden üreticiler tarafından üretimin kısılması fiyat artışı doğurabilecektir⁶⁰. Burada kritik olan toplam kurulu kapasite değil, özellikle spot piyasada arz edilen kapasitedir. Üretimin büyük kısmının ikili anlaşmalar kapsamında satılması durumunda, kapasite tutma teşviki azalacaktır, zira havuzda kalan arz miktarı sınırlı olacaktır (Bataille vd. 2019; Sadowska 2011a).

İkinci olarak, fiziksel kapasite tutmanın kârlılığı teşebbüslerin varlık portföyünün bileşimine bağlıdır. Tesis liyakat sırası eğrisinde ne kadar sola doğru yer alıyorsa, başka bir deyişle marjinal maliyeti ne kadar düşükse, elde edilecek kâr marjı o kadar yüksek olacaktır. Düşük maliyetli üretim birimleri fiyat artışından daha fazla fayda sağlayabilmektedir. Bu nedenle geniş üretim portföyüne sahip üreticiler, düşük maliyetli baz yük santrallerinden elde ettikleri geliri korurken daha yüksek maliyetli üretim birimlerini piyasadan çekerek fiyatları yükseltme teşvikine sahip olabilmektedir⁶¹ (Chauve vd. 2009).

Bununla birlikte, düşük maliyetli üretim kapasitesinin doğrudan piyasadan çekilmesi yüksek fırsat maliyeti doğuracaktır. Bu nedenle uygulamada kapasitesi

⁶⁰ Komisyon para. 404,409.

⁶¹ a.g.k.

tutulacak santraller genellikle işletim maliyeti görece daha yüksek olan ve baz yük ünitelerine kıyasla daha düşük kapanma fırsat maliyetine sahip üretim birimleridir (Sadowska 2011a). Bu santraller çoğunlukla liyakat sırası eğrisinin orta bölümünde yer alan pik veya puant üretim tesisleridir. Sürekli çalışmaları zorunlu olmadığından sistem açısından vazgeçilmez nitelikte değildirlere ancak fiyat oluşum mekanizmasında belirleyici etki yaratabilmektedirler. Bu yönüyle yüksek maliyetli inframesajlı santraller olarak karakterize edilebilen bu santraller, kapasite tutma maliyetini sınırlarken piyasa fiyatı üzerinde anlamlı etki yaratabilmektedir⁶². Komisyon yetkilileri bu durumu “kapasite tutma yeteneği” olarak tanımlamaktadır (Chauve vd. 2009, 52). Sonuç olarak, kapasite tutma açısından ideal portföy yapısı, bir yandan düşük maliyetli baz yük üretim birimlerinden kaynaklanan gelir avantajını barındırırken, diğer yandan liyakat eğrisinin ortasında yer alan ve görece düşük fırsat maliyetine sahip santraller aracılığıyla kapasiteyi stratejik olarak geri çekme imkânı sağlayan bir bileşimi gerektirmektedir.

Üçüncü olarak, fiyat artışının büyüklüğü kapasite tutma teşvikini doğrudan etkilemektedir⁶³. Küçük bir kapasite azaltımının önemli bir fiyat artışı yaratması halinde, özellikle yüksek talep dönemlerinde kapasite tutma daha olası hâle gelmektedir. Buna karşılık düşük talep dönemlerinde, liyakat eğrisinin daha yatık olması nedeniyle aynı miktarda kapasite azaltımı piyasa fiyatı üzerinde daha sınırlı bir etki doğuracaktır⁶⁴.

2.4.2. Ekonomik Kapasite Tutma

Ekonomik kapasite tutma, bir firmanın sahip olduğu veya kontrol ettiği üretim kapasitesini fiziksel olarak piyasadan çekmeksizin söz konusu kapasiteyi kısa vadeli marjinal maliyetinin ve beklenen piyasa takas fiyatının üzerinde bir fiyatla teklif ederek fiilen devre dışı bırakmasıdır (Sitti 2010, 51-55). Bu durumda kapasite teknik olarak piyasaya sunulmakta, ancak teklif edilen fiyat rekabetçi seviyenin üzerinde olduğu için söz konusu üretim birimi ekonomik olarak piyasadan dışlanmış olmaktadır⁶⁵.

⁶² Komisyon para. 404, dipnot 230.

⁶³ a.g.k, Annex.

⁶⁴ a.g.k, Annex.

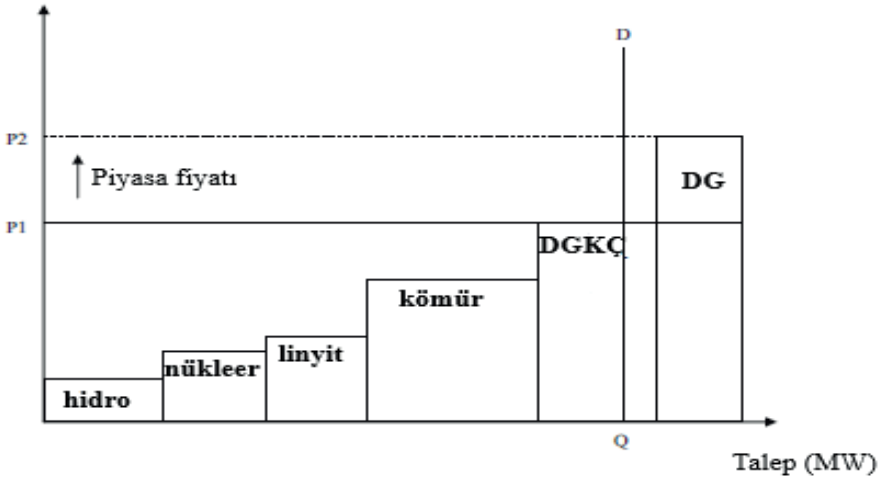
⁶⁵ Komisyon para. 326, 403, 405.

Temel etki bakımından ekonomik kapasite tutma ile fiziksel kapasite tutma arasında sonuç yönünden benzerlik bulunmaktadır. Her iki uygulama da toptan elektrik fiyatlarının yükselmesine ve bu artışın nihai olarak tüketici fiyatlarına yansımaya yol açmaktadır (Hunt 2012).

Grafik 4, ekonomik kapasite tutmanın etkisini grafiksel olarak göstermektedir. Grafikte marjinal üretim birimleri DGKÇ tesisleri olmakla birlikte, piyasa fiyatı bu tesislerin fiili kısa vadeli marjinal maliyetlerinin üzerinde oluşmaktadır. Bunun nedeni, ilgili üretim birimlerinin marjinal maliyetlerinin üzerinde teklif sunmaları ile piyasa takas fiyatının yukarı yönlü oluşmasına katkı sağlamalarıdır.

Grafik 4: Rekabetçi Kısa Vadeli Elektrik Piyasalarında Ekonomik Kapasite Tutmanın Fiyat Oluşumu Üzerindeki Etkisi (Şematik Gösterim).

Fiyat TL/MWh



Kaynak: (Tsangaris 2017)

Büyük kapasiteli portföyler kârlı bir fiziksel kapasite tutma için daha elverişli olsa da, aynı durum ekonomik kapasite tutma açısından geçerli değildir. Nispeten küçük bir üretim portföyü dahi yüksek fiyatlandırma davranışı yoluyla piyasa fiyatını etkileyebilmektedir. Burada belirleyici olan toplam kapasite büyüklüğünden ziyade belirli üretim varlıklarının liyakat sırası eğrisinin kritik bölümlerinde veya iletim şebekesinin belirli noktalarında talebi karşılamadaki vazgeçilmezliği.

Bir üretici toplam kapasite bakımından düşük pazar payına sahip olsa dahi, fiyat belirleyici konumdaki tesisleri kontrol ediyorsa sınırlı rekabet baskısı altında fiyatları artırabilmektedir. Örneğin, talebin yüksek olduğu saatlerde devreye giren daha pahalı üretim birimlerinin büyük kısmını elinde bulunduran bir üretici (başka bir ifadeyle liyakat eğrisinin sağ tarafında yoğunlaşma varsa), teklifleri aracılığıyla çoğu zaman piyasa takas fiyatını belirleyebilecektir. Bu durumda ilgili üretici, talebi karşılamada vazgeçilmez konumda olduğunu bilerek diğer santraller tarafından ikame edilme riski olmaksızın teklif fiyatını artırabilmektedir. Bu nedenle elektrik üretim teknolojilerinin piyasa içindeki dağılımı ve konumlanışı fiyat oluşumu açısından önem taşımaktadır⁶⁶. Fiziksel kapasite tutmada olduğu gibi, ekonomik kapasite tutmanın da özellikle talebin yüksek olduğu dönemlerde ortaya çıkması muhtemeldir (Crawford vd. 2007, 1233-1235).

Bu strateji özellikle iletim kısıtlarının bulunduğu bölgelerde daha sık kullanılmaktadır (Lakic vd. 2017). Elektriğin tüketim noktasına ulaştırılması şebekeye bağımlı olduğundan yalnızca dönemsel değil bölgesel istisnai durumlar da ortaya çıkabilmektedir (Tsangaris 2017). Arz ve talep arasındaki dengesizliğin yüksek olduğu bir bölgede iletim kapasitesinin yetersiz kalması hâlinde, söz konusu bölge fiilen tüm piyasadan bağımsız ayrı bir pazar niteliği kazanabilmektedir. Örneğin üretimin sınırlı, talebin yüksek olduğu ve iletim şebekesinin diğer bölgelerle yeterli bağlantı sağlayamadığı bir bölgede, toplam piyasa içinde küçük paya sahip bir üretici dahi bölgesel düzeyde fiyat üzerinde belirleyici konuma gelebilecektir. OECD (2002, 36)'ya göre de iletim hatlarında konjesyon (tıkanıklık) yaşanması hâlinde üreticilerin bölgesel pazar gücüne sahip olabileceği belirtilmektedir. Bu nedenle iletim hatları ve kapasitesi, elektrik üretim pazarında rekabetin temel göstergelerinden biri olarak değerlendirilmektedir.

Kapasitenin fiziksel veya ekonomik biçimde tutulması, her iki durumda da toptan elektrik fiyatlarının yükselmesine yol açmaktadır. Elektrik talebinin kısa vadede esnek olmaması nedeniyle, bu tür fiyat artışları tüketim miktarı üzerinde sınırlı etki yaratmaktadır (Borenstein vd. 2002, 1379). Bununla birlikte daha pahalı üretim birimlerinin devreye girmesi ve daha düşük maliyetli üretim birimlerinin devre dışı kalması üretimde verimsizliğe yol açabilmektedir. Bu

⁶⁶ a.g.k. para. 405-428.

bağlamda teşebbüsler, örneğin hidroelektrik gibi kaynakları ekonomik verimliliği azaltacak şekilde kullanmaya yönlendirilebilmektedir (Bushnell 2003, 80-89).

Pazar gücünün yol açtığı yüksek fiyatlar yatırım kararlarını da etkileyebilmektedir. Yüksek fiyatlar yeni yatırımları teşvik edebilse de bu yatırımlar gerçek kapasite ihtiyacından değil piyasa gücü kullanımından kaynaklanan fiyat artışlarından besleniyorsa ekonomik açıdan verimsiz olacaktır. Yapay biçimde yükselmiş fiyatlar, bazı firmaların elektrik yoğun yatırımlardan vazgeçmesine veya daha az elektrik yoğun üretim teknolojilerine yönelmesine neden olabilmektedir (Borenstein vd. 2002, 1379).

Son olarak piyasa gücünün kullanılması, iletim şebekesinde konjesyon düzeyini artırarak sistemin verimliliğini ve güvenilirliğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir⁶⁷.

Her iki kapasite tutma uygulaması da ABİDA'nın 102. maddesi kapsamında hâkim durumdaki teşebbüslerin piyasa gücünü kötüye kullanmaları şeklinde değerlendirilebilmektedir (Borenstein vd. 2000, 294-317; Joskow ve Tirole 2000, 450-462)⁶⁸.

Elektriğin homojen, depolanamaz ve talebi kısa vadede esnek olmayan bir emtia olması nedeniyle tüketicilerin fiyat ve arz değişimlerine uyum sağlama imkânı sınırlıdır (Chauve vd. 2009, 51). Yeni üretim yatırımlarının uzun inşa süreleri gerektirmesi de piyasanın kısa vadede dengeleyici tepki vermesini güçleştirmektedir⁶⁹. Bu sektöre özgü özellikler nedeniyle kapasite tutma uygulamaları tüketiciler bakımından önemli zararlar doğurabilmektedir.

Bununla birlikte, iktisat teorisi kapasiteye dayalı manipülasyonların hangi koşullarda ortaya çıkabileceğini açıklayabilse de, uygulamada bu tür ihlallerin ispatı oldukça güçtür. Kapasitenin geri çekilmesi veya yüksek teklif verilmesi davranışına alternatif açıklamalar getirilebilmesi mümkündür⁷⁰ (Greco 2004, 391).

⁶⁷ a.g.k.

⁶⁸ Sömürücü ve dışlayıcı kötüye kullanım arasındaki ayırım hakkında bkz. Jones ve Sufirin (2014, 367ff).

⁶⁹ Yeni bir elektrik santralının inşasına karar verilmesi ile söz konusu santralin devreye alınması arasında genellikle birkaç yıllık bir süre bulunmaktadır Maronati ve Petrovic (2019, 221).

⁷⁰ Konuya ilişkin genel bir bakış için bkz. Rebennack vd. (2009, 2); Kuntz ve Müsgens (2007, 21). Bunun yanında bazı piyasa sonuçlarının yalnızca stratejik kapasite tutma davranışlarıyla açıklanamayabileceği, kamu politikaları veya sübvansiyon mekanizmalarının da piyasa

Nitekim Aralık 2006'da Bundeskartellamt, RWE'nin CO₂ emisyon sertifikalarının piyasa fiyatının %25'inden fazlasını elektrik fiyatlarına yansıtmak suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığına hükmetmiştir⁷¹. Buna karşılık üreticiler, emisyon sertifikası fiyatlarının fiyatlandırmaya dâhil edilmesi gereken bir fırsat maliyeti olduğunu savunmuştur.

Benzer şekilde Danimarka Rekabet Otoritesi (DCA), Nord Pool enerji borsasında Temmuz 2003-Aralık 2005 döneminde aşırı fiyatlama yaptığı iddia edilen Energy E2'nin hâkim durumunu kötüye kullanmadığı sonucuna varmıştır. İncelenen 21.900 saatin yalnızca 67-84'ünde fiyatların maliyetleri aştığı, bu saatlerin bazılarında ise sistem güvenliğini sağlamak amacıyla oluşan maliyetlerin fiyatlara yansıtıldığı tespit edilmiştir⁷².

Sonuç olarak, başta spot piyasalar olmak üzere elektrik toptan satış piyasaları, elektriğin özgün yapısı nedeniyle pazar gücü kullanımına diğer piyasalara kıyasla daha açıktır. Bununla birlikte bu tür uygulamaların tespiti ve ispatı son derece güçtür. Her iki kapasite tutma biçimi de fiyat artışına yol açtığından, söz konusu artışın rekabetçi piyasa koşullarından mı yoksa stratejik kapasite tutma davranışından mı kaynaklandığını ortaya koymak çoğu zaman karmaşık ve veri yoğun analizler gerektirmektedir.

2.5. MANİPÜLASYONUN TESPİT EDİLMESİ

2.5.1. Fiziksel Kapasite Tutmanın Tespiti

Fiziksel kapasite tutmanın tespiti, kapsamlı ve çok boyutlu bir veri setinin toplanmasını gerektirmektedir. Zira marjinal maliyeti gün öncesi spot piyasa fiyatının altında olan bir üretim tesisinin çalıştırılmamasının her zaman manipülatif bir saikle açıklanması mümkün değildir. Bu durum rutin bakım çalışmaları, plansız arızalar, minimum işletim ve minimum durma süreleri, iletim kısıtları ile kontrol ve yedek kapasite sağlama yükümlülükleri gibi teknik sınırlamalardan kaynaklanabilmektedir⁷³. Dolayısıyla söz konusu teknik ve

sonuçları üzerinde etkili olabileceği belirtilmektedir. Örneğin kömür sübvansiyonları uzun süredir tartışmalı bir konu olmakla birlikte Avrupa Birliği'nde fosil yakıtların bir kısmı çeşitli politika araçlarıyla desteklenmeye devam etmektedir. Konuya genel bir bakış için bknz. Hancher vd. (2012, 437-453).

⁷¹ RWE, Bundeskartellamt, B 8 - 88/05 - 2, 26.09.2007.

⁷² Bknz. DONG *Elsam E2 A/S* kararı.

⁷³ Bknz. Bölüm 2.4.1.

operasyonel parametrelere ilişkin verilerin analizde mutlaka dikkate alınması gerekmektedir.

Tesis bazlı kapasite verilerine (maksimum işletme kapasitesi, fiili üretim miktarı, kontrol ve rezerv kapasite taahhütleri gibi) ek olarak, bireysel üretim birimlerinin kesinti bilgileri, üretim maliyetleri ve saatlik piyasa fiyatı verilerinin de toplanması gerekmektedir (London Economics 2007a, 86). Bu veriler, kapasitenin teknik veya ekonomik nedenlerle mi devre dışı kaldığının ayrıştırılabilmesi açısından kritik öneme sahiptir.

Tüm verilerin tek bir veri tabanında birleştirilmesinin ardından özel olarak tasarlanmış analiz yazılımlarının geliştirilmesi gerekmektedir (London Economics 2007a, 37,86). Bu kapsamda oluşturulan değerlendirme algoritmaları, üretim maliyetleri ile piyasa takas fiyatını esas alarak her bir üretim biriminin ekonomik olarak çalışmasının rasyonel olup olmadığını belirlemektedir. Başka bir ifadeyle, belirli bir saat diliminde ilgili santralin ekonomik gerekçelerle üretim yapmasının optimal olup olmadığı hesaplanmaktadır. Bu optimal üretim düzeyi ile üretim biriminin fiili çalışma düzeyi karşılaştırılarak ekonomik olarak üretim yapması gereken bir birimin hangi ölçüde devre dışı bırakıldığı tespit edilmektedir⁷⁴ (Bundeskartellamt 2011, 134). Böylelikle teknik zorunluluklar ile stratejik kapasite tutma davranışı arasındaki ayrım yapılmaya çalışılmaktadır.

Son aşamada, kapasite tutma davranışının varlığına ilişkin bulgular ortaya konulduktan sonra, tutulan kapasite miktarı ve kapasitenin devre dışı kaldığı saat sayısı esas alınarak tüketicilerin maruz kaldığı muhtemel zarar hesaplanabilmektedir. Bu zarar hesabı, genellikle kapasite tutma davranışı sonucunda oluşan fiyat artışı ile gerçekleşen üretim miktarı arasındaki fark üzerinden tahmin edilmektedir⁷⁵.

2.5.2. Ekonomik Kapasite Tutmanın Tespiti

Elektrik piyasasında rekabetçi piyasa koşullarında satış fiyatının, talebi karşılamak için gereken son üretim biriminin kısa vadeli marjinal maliyetine eşit olması beklenmektedir. Bu çerçevede, marjinal üretici konumundaki bir santralin kısa vadeli marjinal maliyetinin üzerinde teklif sunması ilk bakışta aşırı fiyatlama olarak değerlendirilebilmektedir.

⁷⁴ a.g.k. 85.

⁷⁵ Örneğin, bkz. Bundeskartellamt (2011, 156-157).

Bununla birlikte, üretim birimlerinin elektriği yalnızca kısa vadeli marjinal maliyet düzeyinde sunmaları her durumda zorunlu değildir. Santrallerin sabit maliyetlerine katkı sağlama ihtiyacı gibi meşru ekonomik gerekçelerle marjinal maliyetin üzerinde teklif sunmaları mümkün olabilmektedir. Bu durum özellikle pik/puant santraller bakımından önem taşımaktadır. Söz konusu santraller yalnızca sınırlı saatlerde çalışmakta ve liyakat sırası eğrisinin en sağında yer aldıklarından sabit maliyetlerine yeterli katkıyı sağlayabilmek için marjinal maliyetlerinin üzerinde fiyat teklif edebilmektedirler. Ayrıca piyasa yapısına bağlı olarak, liyakat eğrisinin görece düz olduğu piyasalarda daha düşük maliyetli teknolojilere sahip santraller açısından dahi benzer bir fiyatlama davranışı söz konusu olabilmektedir⁷⁶. Dolayısıyla marjinal maliyetin üzerindeki her teklif otomatik olarak manipülatif nitelik taşımamaktadır.

Bu nedenle ekonomik kapasite tutmanın tespiti bakımından, elektrik santrallerinin üretim maliyetlerinin üreticilerin gün öncesi piyasasında sundukları tekliflerle karşılaştırılması gerekmektedir. Analizde, teklif fiyatlarının kabul edilebilir maliyet temelli fiyatlandırma seviyesinden ne ölçüde saptığı hesaplanmalı ve bu sapmanın sistematik ve stratejik nitelik taşıyıp taşımadığı değerlendirilmelidir (Bundeskartellamt 2011, 162).

2.5.2.1. Marjinal Maliyet Hesaplaması

Ekonomik kapasite tutmanın tespiti, fiziksel kapasite tutmaya kıyasla ilk bakışta daha kolay görünmekle birlikte, marjinal maliyetlerin doğru ve tutarlı biçimde hesaplanması önemli belirsizlikler içermektedir. Marjinal maliyetler genel olarak dört temel bileşenden oluşmaktadır: yakıt maliyetleri, işletme maliyetleri, CO₂ emisyon maliyetleri ile santralin devreye alma ve kapatma maliyetleri (London Economics 2007a, 6-14).

Yakıt maliyetleri, kullanılan enerji kaynağının temin maliyeti ile buna ilişkin nakliye giderlerinden oluşmaktadır (Bundeskartellamt 2011, 163). İşletme maliyetleri ise üretim sürecinde kullanılan işletme ve yardımcı malzemeleri kapsamakta, santral türüne ve yakıt tipine göre farklılık gösterebilmektedir⁷⁷. Devreye alma ve kapatma maliyetleri de santral teknolojisine bağlı olarak

⁷⁶ Bknz. Bölüm 2.4.2.

⁷⁷ a.g.k. s. 166.

değişiklik gösterebilmekte⁷⁸, bazı üretim birimleri yüksek başlangıç maliyetleri nedeniyle toplam marjinal maliyetlerini önemli ölçüde artırabilmektedir (Komisyon 2007a)⁷⁹. Ayrıca 2005 yılında Avrupa’da Emisyon Ticareti Sistemi’nin yürürlüğe girmesinden itibaren CO₂ emisyon sertifikaları ücretsiz tahsis edilmiş olsa dahi geleneksel enerji santrallerinin marjinal maliyetlerinin bir unsuru olarak dikkate alınmaktadır (London Economics 2007a, 81). Bununla birlikte, elektrik üreticilerinin CO₂ emisyon maliyetlerini elektrik fiyatlarına ne ölçüde yansıtmasının kabul edilebilir olduğu hususu tartışmalıdır⁸⁰ (London Economics 2007a, 14-19).

Bazı santral türleri bakımından, özellikle zamansal kısıtlamalara tabi olan üretim birimleri (örneğin nükleer santraller ve depolama tesisleri) için marjinal maliyet hesaplamasına fırsat maliyetlerinin dâhil edilmesi önemli bir rol oynayabilmektedir (Bundeskartellamt 2011, 163). Fırsat maliyeti, elektriğin belirli bir zamanda üretilmesi durumunda, daha yüksek kâr elde edilebilecek başka bir zamanda üretim yapma imkânından vazgeçilmesinin değerini ifade etmektedir. Üretimin en yüksek kâr marjının elde edilebileceği dönemlere kaydırılması ekonomik açıdan rasyonel olmakla birlikte, talebin yoğun olduğu dönemlerde üretimin artırılması fiyat düşürücü etki de yaratabilmektedir⁸¹. Fırsat maliyetlerinin hesaplanması beklenen su girişleri, rezervuar doluluk oranları ve gelecekteki piyasa fiyatlarına ilişkin beklentiler üzerinden yapılan karmaşık optimizasyon hesaplamalarına ve bu hesaplamalardan türetilen gölge fiyatların⁸² (*shadow prices*) belirlenmesine dayanmaktadır⁸³. Bu durum, hesaplama geniş bir takdir alanı bırakmaktadır.

Nitekim sunulan verilerin karşılaştırılması, üreticilerin fırsat maliyetlerini marjinal maliyet hesaplamalarına dâhil etme konusunda önemli ölçüde takdir yetkisi kullandığını göstermektedir⁸⁴. Dikkate alınması gereken çok sayıda

⁷⁸ a.g.k. s. 164.

⁷⁹ para.428, dipnot 247.

⁸⁰ dipnot 22.

⁸¹ a.g.k. 188.

⁸² Gölge fiyat, piyasada gözlemlenen fiyatların yetersiz veya çarpıtılmış olduğu ya da fiyatın hiç oluşmadığı durumlarda bir mal veya kaynağın gerçek ekonomik değerini yansıtmak amacıyla hesaplanan varsayımsal fiyatı ifade etmektedir. Detaylı bilgi için bkz. https://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%B6lge_fiyat, Erişim Tarihi: 23.04.2021.

⁸³ a.g.k.

⁸⁴ a.g.k.

parametre bulunması ve tahminlerin doğruluğunu teyit edecek bağımsız verilerin sınırlı olması nedeniyle Bundeskartellamt, sektör incelemesi kapsamında sunulan tüm verileri kapsamlı biçimde doğrulayamadığını belirtmiştir⁸⁵. Bununla birlikte Bundeskartellamt, özellikle pompa-depolama tesislerinin EPEX'te fiyat oluşumu bakımından stratejik önemini dikkate alarak gelecekte fırsat maliyetlerinin değerlendirilmesi gerekliliğini kabul etmiştir⁸⁶. Dolayısıyla doğru ve objektif biçimde hesaplanması koşuluyla fırsat maliyetlerinin marjinal maliyete dâhil edilmesine kategorik bir itiraz bulunmamakta, ancak yapay fiyat oluşumuna yol açan davranışların ekonomik kapasite tutma kapsamında değerlendirilebileceği kabul edilmektedir⁸⁷.

Benzer bir takdir alanı, üreticilerin marjinal maliyetlerine ekledikleri temerrüt risk primi bakımından da söz konusudur⁸⁸. Temerrüt risk priminin amacı, gün öncesi piyasada teklif verilmesi ile ertesi gün uzlaşma arasındaki sürede santralin arızalanması ihtimaline karşı finansal riskten korunmaktır⁸⁹. Üretim biriminin çalışmaması hâlinde, yükümlülüğün dengeleme piyasası, gün içi piyasası veya üreticinin rezervleri aracılığıyla karşılanması gerekmektedir⁹⁰. Bu durum, olası arıza riskine karşı gün öncesi tekliflere belirli bir prim eklenmesine yol açabilmektedir⁹¹. Serbest fiyat oluşumuna dayalı bir piyasa ekonomisinde makul bir risk priminin dâhil edilmesi kendi başına sorun teşkil etmemle birlikte, objektif gerekçelerle açıklanamayan aşırı risk primleri manipülatif fiyatlama şüphesini gündeme getirebilmektedir⁹².

Bu bölümde elektrik piyasalarında manipülasyon kavramı ekonomik boyutlarıyla ele alınmış; pazar gücü, kapasite tutma stratejileri ve bu davranışların tespitine yönelik yöntemler incelenmiştir. Elektrik piyasalarının teknik ve ekonomik özellikleri, belirli koşullar altında üreticilerin piyasa fiyatları üzerinde etkili olabilmesine imkân tanıyabilmektedir. Bununla birlikte söz konusu davranışların rekabet hukuku bakımından hangi koşullar altında ihlal teşkil

⁸⁵ a.g.k. 190.

⁸⁶ a.g.k.

⁸⁷ a.g.k. 189.

⁸⁸ a.g.k. 190.

⁸⁹ a.g.k.

⁹⁰ a.g.k. 191.

⁹¹ a.g.k.

⁹² Bknz. 26 Haziran 2013 tarihinde değiştirilen Rekabet Kısıtlamalarına Karşı Kanun (Federal Kanun Gazetesi I, s. 1750, 3245).

edeceği ayrı bir değerlendirme gerektirmektedir. Bu çerçevede bir sonraki bölümde manipülasyon davranışları rekabet hukuku perspektifinden ele alınacaktır.

BÖLÜM 3

REKABET HUKUKU ÇERÇEVESİNDE MANİPÜLASYON

Bu çalışmada ele alınan manipülatif davranışların temelinde pazar gücünün kullanımı yer almaktadır. Pazar gücü yüksek olan bir teşebbüs, rekabetçi fiyat düzeyine kıyasla üretim miktarını kısarak veya fiyatı artırarak piyasa takas fiyatının oluşumunda belirleyici olabilmektedir. Bu durum, elektrik toptan satış piyasaları bakımından da diğer piyasalar gibi bir piyasa aksaklığına işaret etmektedir. Bununla birlikte, önceki bölümlerde açıklandığı üzere, elektriğin teknik ve ekonomik özellikleri nedeniyle söz konusu aksaklık elektrik piyasalarında diğer piyasalara kıyasla daha yüksek risk barındırmaktadır. Talebin kısa vadede esnek olmaması, üretimin anlık dengelenme zorunluluğu ve iletim kısıtları gibi faktörler, pazar gücü kullanımının fiyatlar üzerindeki etkisini artırabilmektedir. Bu nedenle birçok ülkede pazar gücünün manipülatif biçimde kullanılmasına karşı çeşitli müdahale mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu müdahaleler temelde iki ana çerçevede şekillenmektedir:

- Rekabet hukuku araçlarıyla manipülasyona müdahale
- Elektrik sektörüne özgü yapısal ve düzenleyici çözümler ile manipülasyona müdahale

Aşağıdaki bölümlerde öncelikle rekabet hukuku çerçevesinde uygulanan müdahale araçları ele alınacak; ardından elektrik sektörüne özgü yapısal ve düzenleyici çözümler farklı ülke uygulamaları ışığında incelenecektir. Son olarak Türkiye elektrik piyasalarındaki sektörel düzenlemelere ve rekabet hukuku kapsamında uygulanan ve uygulanabilecek çözüm yollarına yer verilecektir.

3.1. REKABET HUKUKU ÇERÇEVESİNDE MANİPÜLASYONA MÜDAHALE

Elektrik piyasalarında gerek hâkim durumun tespiti gerekse hâkim durumun kötüye kullanılması incelemelerinde, ayrıca birleşme ve devralmalar, özelleştirmeler ile teşebbüsler arası rekabeti bozucu anlaşmaların değerlendirilmesinde öne çıkan temel hususlardan biri, teşebbüslerin “kapasite

tutma stratejisi” uygulayarak piyasa fiyatlarını önemli ölçüde etkileyebilme gücüne sahip olmalarıdır. Bu stratejinin uygulanması sonucunda piyasa takas fiyatını etkileme yeteneği, rekabet hukuku bakımından hâkim durum kavramıyla ilişkilendirilebilmektedir. Bununla birlikte kapasite tutma stratejisinin dikkat çeken bir özelliği, piyasa fiyatını etkileyebilmek için her zaman yüksek pazar payına sahip olunmasının gerekmemesidir. Elektrik piyasasında üretim ve iletim kısıtları nedeniyle rekabetçi koşulların zamansal ve coğrafi olarak değişkenlik gösterebilmesi, ayrıca talebin kısa vadede son derece düşük fiyat esnekliğine sahip olması, bu stratejinin önemli ölçüde tek el kârına ve tüketici zararına yol açabilme potansiyelini artırmaktadır.

Rekabet hukukunun temel amacı teşebbüslerin rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan davranışlarına müdahale etmektir. Bu çerçevede elektrik sektöründe pazar gücü temelli manipülasyona müdahale iki temel araç üzerinden gerçekleştirilebilmektedir (Yücel 2011):

- Hâkim durumun kötüye kullanılmasına müdahale (ex-post)
- Yoğunlaşma işlemlerinin (birleşme ve devralmaların/özelleştirmelerin) kontrolü ile hâkim durumun oluşumuna müdahale (ex-ante).

Bu noktada pazar gücü ile hâkim durum kavramları arasındaki ilişkiyi ayırt etmek gerekmektedir. Pazar gücü teorik olarak marjinal maliyetin üzerindeki her fiyatlama davranışında belirli ölçüde mevcut olabilmektedir. Buna karşılık hâkim durum, daha yoğun ve kalıcı bir pazar gücü niteliği olan “etkin pazar gücü” kavramıyla örtüşmektedir. Hâkim durum hukuki bir nitelendirme iken etkin pazar gücü hem hukuki hem de iktisadi bir kavram olarak düzenlemelerde yer bulmaktadır. Dolayısıyla rekabet hukuku çerçevesinde pazar gücüne yönelik müdahale, öncelikle hâkim durum temelli bir kavramsal çerçeve üzerinden yürütülmektedir. Bununla birlikte elektrik piyasası özelinde, hâkim durumda olmayan veya görece düşük pazar payına sahip teşebbüslerin de belirli koşullar altında fiyatları etkileyebildiği, ayrıca hâkim durumdaki teşebbüslerin ya da birden fazla teşebbüsün anlaşma veya uyumlu eylem yoluyla piyasa bozucu davranışlarda bulunabildiği görülmektedir. Bu nedenle pazar gücüne müdahale yalnızca hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında değil, aynı zamanda anlaşma ve uyumlu eylem hükümleri çerçevesinde de mümkün olabilmektedir.

3.1.1. Elektrik Piyasalarında Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması ile Manipülasyon

Bundeskartellamt, fiziksel kapasite tutma uygulamasını ABİDA'nın 102(2)(b) maddesi kapsamında, üretimin tüketicilerin zararına olacak şekilde sınırlandırılması olarak değerlendirmiştir (Bundeskartellamt 2011, 119). Buna karşılık bazı ülke rekabet otoriteleri, liyakat sırasının değişmesi ve bunun sonucunda daha yüksek bir piyasa takas fiyatı oluşması nedeniyle söz konusu davranışın ABİDA'nın 102(2)(a) maddesi kapsamında aşırı fiyatlandırma olarak nitelendirilebileceğini belirtmektedir (Sadowska 2011a, 458). Esasen söz konusu davranışın 102(2)(a) kapsamında aşırı fiyatlandırma olarak mı yoksa 102(2)(b) kapsamında üretimin sınırlandırılması olarak mı değerlendirileceği uygulamada belirleyici bir farklılık yaratmamaktadır. Zira her iki durumda da sonuç, sömürüye dayalı bir fiyat artışı etkisi doğurmaktadır (Leveque 2006, 32-33).

Ekonomik kapasite tutmada ise üretim kapasitesi teknik olarak piyasaya sunulmakta, ancak arz ve talebin kesişmesi sonucunda fiilen satılamayacak kadar yüksek bir fiyatla teklif edilmektedir (Komisyon 2007a)⁹³. Bundeskartellamt, ekonomik kapasite tutmanın ABİDA 102(2)(a) mı yoksa 102(2)(b) kapsamında mı değerlendirilmesi gerektiği hususunu açık bırakmıştır (Bundeskartellamt 2011, 119).

Ekonomik kapasite tutma da fiziksel kapasite tutma gibi fiyat ve miktar düzeyinde benzer bozulmalara yol açmaktadır (Weigt 2010, 36). Bununla birlikte ekonomik kapasite tutmada kötüye kullanım davranışı doğrudan üretimin fiziki olarak sınırlandırılması şeklinde ortaya çıkmamaktadır. Üretim kısıtı, marjinal maliyetin üzerinde ve rekabetçi düzeyin üstünde fiyat teklif edilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle üretimin azalması, yüksek satış fiyatlarının dayatılmasının dolaylı sonucudur. Bu nedenle kapasite tutma uygulamasının, özellikle fiyatın doğrudan rekabetçi seviyenin üzerine çıkarılması şeklinde tezahür etmesi sebebiyle ABİDA'nın 102(2)(a) maddesi kapsamında değerlendirilmesinin daha isabetli olduğu ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, ABİDA 102(2)(a) ve 102(2)(b) hükümlerinin her ikisi de aşırı fiyatlandırma niteliğindeki ihlalleri kapsadığından, hangi bent kapsamında nitelendirileceğine ilişkin teorik tartışmanın pratikte sınırlı önemi bulunmaktadır (Tsangaris 2017).

⁹³ para. 306, 403.

3.1.1.1. Rekabet Hukukunda Elektrik Sektörü Özelinde Aşırı Fiyat

AB hukukunda, hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün aşırı fiyat uygulaması yasaklanmaktadır (OECD 2011, 27)⁹⁴. Bununla birlikte aşırı fiyat yasağı, rekabet hukukunda hem ekonomik faydası hem de piyasaya olası etkileri bakımından yoğun tartışmalara konu olmaktadır (Sadowska 2011b, 41). ABİDA'nın 102(2)(a) maddesi, “*doğrudan veya dolaylı olarak haksız alım veya satım fiyatları dayatmayı*” yasaklamakla birlikte, Komisyon tarafından bu hüküm çerçevesinde şimdiye kadar nadiren yaptırım uygulanmıştır (Evans ve Padilla 2005, 119; Röller 2007, 531). Aşırı fiyatlamaya müdahale edilmesine yöneltelen temel eleştiriler, bu tür müdahalelerin yatırımları caydırma ve dinamik etkinliği zayıflatma riskine işaret etmektedir (OECD 2011, 26). Bu nedenle aşırı fiyatlara hangi koşullarda müdahale edilmesi gerektiğine ilişkin literatürde farklı testler önerilmiştir (Motta ve Streel 2007, 21)⁹⁵.

Elektrik toptan satış piyasası, giriş engellerinin yüksek olduğu piyasaların tipik bir örneği olarak kabul edilmektedir (Evans ve Padilla 2005, 119). Yeni bir üretim santralının kurulması ve işletmeye alınması yüksek maliyetli ve uzun süreli bir süreçtir. Bu nedenle aşırı fiyat uygulaması söz konusu olduğunda, piyasanın yeni girişler yoluyla kısa sürede kendi kendini düzeltmesi çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bu durum, iletim kapasitesinin sınırlı olması ve toptan satış piyasalarının yeterince likit olmaması nedeniyle daha da güçlenmektedir (Sektör Raporu 2015, 15). Buna ek olarak, mevcut santral sahipleri zaman zaman üçüncü taraflara üretim kapasitesine katılım hakkı tanımakta, bu tür sözleşmeler ise potansiyel girişimcilerin yeni tesis kurma teşvikini zayıflatabilmektedir. Böylece yerleşik teşebbüsler piyasadaki üstünlüklerini sürdürme imkânı bulabilmektedir⁹⁶. Bu nedenle fiyatları etkileyebilen bir teşebbüsün gelecekte de benzer davranışları sürdürebilme kapasitesini en azından belirli ölçüde koruyabileceği ifade edilmektedir (Tsangaris 2017).

Aşırı fiyat değerlendirmesinde literatürde öne çıkan bir diğer ölçüt, teşebbüsün hâkim durumunun kaynağıdır. Bazı testlere göre, hâkim durumun mevcut veya geçmişteki münhasır haklardan ya da rekabeti sınırlayıcı

⁹⁴ www.oecd.org/competition/abuse/49604207.pdf, Erişim Tarihi: 25.11.2021.

⁹⁵ Bu çalışma kapsamında amaç, farklı kaynaklar tarafından önerilen tüm bireysel testlerin ayrıntılı biçimde incelenmesi değildir.

⁹⁶ Case No: 39.388 *German Electricity Wholesale Market*, para. 41-44. (26.11.2008).

düzenlemelerden kaynaklanması durumunda müdahale daha güçlü biçimde gerekçelendirilebilmektedir (Evans ve Padilla 2005, 119). Bu durum özellikle serbestleşme öncesi dönemde üretim, iletim, dağıtım ve perakende faaliyetlerini birlikte yürüten dikey entegre elektrik şirketlerinin hâkim olduğu piyasalarda görülmüştür. Bu piyasalarda şirketler uzun süre rekabetten korunmuş ve fiyatlar düzenlenmiştir (Komisyon 2007a)⁹⁷.

Her ne kadar Avrupa’da elektrik piyasalarının serbestleşmesiyle üretim faaliyetleri rekabete açılmış ve düzenlenmiş alanlar ile rekabetçi alanlar ayrıştırılmış olsa da⁹⁸, birçok ülkede serbestleşme öncesinden devralınan yüksek yoğunlaşma düzeyi korunmuştur (Komisyon 2007b)⁹⁹. Bu çerçevede, bazı teşebbüslerin hâkim durumlarını geçmiş yatırımlarının doğal sonucu olarak değil, serbestleşme öncesi yasal korumaların mirası olarak sürdürdüğü ileri sürülmektedir. Dolayısıyla yüksek fiyatlar, yenilik ve yatırımın ödülü olmaktan ziyade uzun süre rekabetten korunmuş bir teşebbüsün piyasa gücünü kullanmasının sonucu olarak değerlendirilebilecektir (Evans ve Padilla 2005, 119).

Aşırı fiyat müdahalesi bağlamında tartışılan bir diğer husus ise sektör düzenleyicisinin varlığıdır. Bazı görüşlere göre, sektöre özgü düzenleyicinin mevcut olduğu ve fiyatları değerlendirme yetkisine sahip bulunduğu durumlarda rekabet otoritesinin ayrıca müdahale etmemesi gerektiği savunulmaktadır (Röller 2007, 531). Zira sektör düzenleyicisi, fiyatların aşırı olup olmadığını değerlendirmek bakımından sektöre özgü bilgi ve teknik uzmanlığa sahiptir (Motta ve Streel 2007, 19). Bununla birlikte düzenleyicinin konumu, fiyatların “doğru” seviyesinin belirlenmesine ilişkin düzenleyici perspektiften kaynaklanan bir yanlışlık riski de barındırabilmektedir. Bu durum, düzenleyici ile rekabet otoritesi arasında yetki ve yaklaşım farklılıklarından doğan çatışmalara yol açabilmektedir¹⁰⁰. Düzenleyicinin fiyat düzenlemesi yoluna başvurma eğilimi, fiyatın kendisini hedef alırken aşırı fiyat, çoğu zaman piyasa yapısındaki bir sorunun yansıması olabilmektedir. Bu nedenle fiyatı doğrudan düzenlemek yerine, aşırı fiyatın yapısal nedenlerini tespit etmek daha uygun bir çözüm olarak

⁹⁷ para. 322, 331.

⁹⁸ a.g.k. para. 322.

⁹⁹ para. 14.

¹⁰⁰ a.g.k. 27.

değerlendirilmektedir (Fletcher ve Jardine 2007, 544; Motta ve Streel 2007, 40). Rekabet hukuku, yapısal çözümlere başvurma imkânı tanımaları bakımından bu tür sorunlara müdahale edebilme kapasitesine sahiptir.

Son olarak, enerji düzenleyicisinin müdahale yetkisine sahip olması, rekabet otoritelerinin aşırı fiyatlara karşı harekete geçmesini engellemektedir. ABİDA hükümleri ve AB mahkemelerinin içtihadı uyarınca, bir sektör ulusal düzenleyici tarafından düzenleniyor olsa dahi hâkim durumdaki teşebbüslerin davranışlarına AB rekabet hukukunun uygulanması mümkündür (Larouche 2009, 85). Düzenlenmiş sektörlerde ex-ante araçların varlığı, hâkim durumdaki teşebbüsleri ABİDA'nın 102. maddesinin uygulanmasından muaf kılmamaktadır. Ancak teşebbüsün davranış alanı tamamen düzenleyici tarafından belirlenmiş ve bağımsız hareket imkânı ortadan kaldırılmışsa rekabet kurallarının uygulanması söz konusu olmayabilecektir¹⁰¹. Bunun dışında, ulusal düzenleyicinin varlığı ve belirli uygulamalara müdahale yetkisi, rekabet otoritelerinin aynı konuda inceleme yapma yetkisini ortadan kaldırmamaktadır¹⁰².

3.1.1.2. Birleşik Markalar Testi (*The United Brands Test*)

Rekabet otoritelerinin aşırı fiyat iddialarını değerlendirirken öncelikle hangi testin uygulanacağına karar vermesi gerekmektedir. Komisyonun *General Motors* kararı¹⁰³ “aşırı fiyat” kavramının açıkça kullanıldığı ilk kararlardan biridir. Her ne kadar söz konusu karar ABAD tarafından bozulmuş olsa da, ABİDA'nın 102. maddesi kapsamında bir kötüye kullanımın “diğerlerinin yanı sıra, sağlanan hizmetin ekonomik değerine göre aşırı bir fiyat uygulanmasını” içerebileceği kabul edilmiştir¹⁰⁴. Avrupa Adalet Divanı (*Court of Justice of the European Communities*), *United Brands* davasında bu yaklaşımı daha da netleştirerek “tedarik edilen ürünün ekonomik değeriyle makul bir ilişkisi bulunmayan bir fiyat talep edilmesinin 82. madde (bugünkü 102. madde) kapsamında kötüye kullanım

¹⁰¹ Case COMP/38.369 - T-Mobile Deutschland/O2 Germany: Network Sharing Rahmenvertrag, para. 22; Joint Cases C-359/95 P and C-379/95 P Commission and France v Ladbroke Racing Ltd [1997], para. 35; Case C-280/08 P Deutsche Telekom AG v European Commission [2010], para 80, 92; Case T-336/07 - Telefónica and Telefónica de España v Commission [2012], para. 339; Case T-398/07 - Spain v Commission [2012], para. 50.

¹⁰² Bknz. REMIT.

¹⁰³ Case COMP/28.851 - *General Motors* [1974].

¹⁰⁴ Case 26/75 *General Motors Continental NV v Commission* [1975], para. 12.

teşkil edeceğini” ifade etmiştir¹⁰⁵. Bu karar ile birlikte *United Brands*, ABİDA’nın 102. maddesi kapsamında aşırı fiyat değerlendirmesi bakımından emsal nitelik kazanmıştır (Woude 2008, 623). *United Brands* yaklaşımı, bir fiyatın ürün veya hizmetin “ekonomik değeri” ile makul bir ilişki içinde olup olmadığını belirlemek amacıyla iki aşamalı bir test öngörmektedir. Kararda ifade edildiği üzere:

“Bu fazlalık, diğerlerinin yanı sıra, söz konusu ürünün satış fiyatı ile üretim maliyeti arasında karşılaştırma yapılarak nesnel biçimde belirlenebilir. Bu karşılaştırma, kâr marjının miktarını da ortaya koyacaktır.

Bu nedenle belirlenmesi gereken hususlar; fiilen katlanılan maliyet ile fiilen tahsil edilen fiyat arasındaki farkın aşırı olup olmadığı ve bu sorunun olumlu yanıtlanması hâlinde, fiyatın kendi içinde ya da rakip ürünlerle karşılaştırıldığında adil olmayan nitelik taşıyıp taşımadığıdır¹⁰⁶.”

Bu yaklaşım çerçevesinde test iki aşamadan oluşmaktadır. Testin ilk kısmında, fiyat ile maliyet arasındaki farkın aşırı olup olmadığı belirlenmektedir. İkinci aşamada ise aşırı bulunan fiyatın aynı zamanda haksız (*unfair*) olup olmadığı değerlendirilmektedir. İkinci aşama kapsamında ilgili teşebbüsün farklı coğrafi pazarlarda, farklı zaman dilimlerinde veya benzer pazarlarda uyguladığı fiyatlar ile karşılaştırmalar yapılabilmektedir. Aynı şekilde rakip teşebbüslerin benzer ürünler için uyguladığı fiyatlar da karşılaştırma ölçütü olarak kullanılabilir. Ancak testin kümülatif iki aşamalı bir yapı arz etmediği, bir başka deyişle her iki aşamanın birlikte mi yoksa alternatifli biçimde mi uygulanacağı konusunda doktrinde tam bir görüş birliği bulunmamaktadır¹⁰⁷. ABAD’ın Komisyon kararını iptal gerekçelerinden biri, *United Brands* kararında Komisyon’un *United Brands Company*’nin (UBC) maliyet yapısını yeterli biçimde analiz etmemiş olmasıdır. Bu durum, salt fiyat karşılaştırmalarının aşırı fiyatın varlığını kanıtlamak için tek başına yeterli olmadığını göstermektedir. Benzer şekilde *Helsingborg Limanı* kararında da Komisyon, maliyet analizi ile karşılaştırmalı fiyat analizini birlikte değerlendirme yoluna gitmiştir¹⁰⁸. Aşırı fiyatın belirlenmesindeki belirsizlikler ve özellikle tip I hata riski dikkate

¹⁰⁵ *United Brands v Commission (Chiquita Bananas)* para. 250.

¹⁰⁶ *United Brands v Commission (Chiquita Bananas)* para. 251-252.

¹⁰⁷ Kümülatif bir test için bkz. Mano (2014, 514-519); O’donoghue ve Padilla (1998, 744); Wahl (2007, 60). Kümülatif bir teste karşı olanlar için bkz. Motta (2006, 97); Gal (2004, 343,369).

¹⁰⁸ Case No: 36.568 *Scandlines Sverige AB/Port of Helsingborg*, para. 102, 158.

alındığında, doktrinde kümülatif ve daha yüksek ispat standardı içeren bir test uygulanması gerektiği ileri sürülmektedir (Motta ve Streeel 2007, 37-40).

3.1.1.3. Birleşik Markalar Testinin Elektrik Toptan Satış Piyasasına Uygulanması

Aşırı fiyat testinin uygulanmasında temel sorunlardan biri, fiyat-maliyet karşılaştırmasında hangi referans ölçütün esas alınacağıdır. Elektrik piyasasında fiyatın teorik olarak, talebi karşılamak için gereken son birimin kısa vadeli marjinal maliyetine eşit olması beklenmektedir (Chauve ve Godfried 2007, 19). Bununla birlikte aşırılığın tespiti bakımından hangi maliyet ölçütünün esas alınacağı konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Seçilecek karşılaştırma ölçütünün, mevcut tesislerin sabit maliyetlerini karşılayabilecek ve uzun vadeli yatırım planlarına imkân tanıyacak bir yapıya sahip olması gerektiği ifade edilmektedir (Bundeskartellamt 2011, 193).

Bundeskartellamt, sektör soruşturmasında GWB'nin 19. ve 29. maddeleri ile ABİDA 102. madde çerçevesinde hâkim durumdaki teşebbüslerin, tüm üretim portföyleri itibarıyla ortalama toplam maliyetlerini karşılayan makul bir kâr marjını ispat edemedikleri sürece marjinal maliyetlerin üzerinde fiyat teklif edemeyecekleri yönünde daha katı bir yaklaşım benimsemiştir¹⁰⁹. Bu yaklaşım, Alman pazarındaki dört büyük teşebbüsün geniş ve çeşitlendirilmiş üretim portföylerine sahip olması gerçeğine dayanmaktadır. Pik talep dönemlerinde piyasa takas fiyatı genellikle yüksek marjinal maliyetli pik yük tesisleri tarafından belirlenmektedir¹¹⁰. Buna karşılık hâkim durumdaki teşebbüsler, daha düşük marjinal maliyetli baz ve orta yük santrallerinden önemli kâr marjları elde edebilmektedir. Özellikle nükleer gibi düşük maliyetli baz yük santralleri, pik yük yatırımlarının finansmanında kullanılacak yüksek marjlar yaratabilmektedir¹¹¹.

Ayrıca pik yük tesisleri her zaman marjinal tesis olarak çalışmamaktadır. Daha yüksek maliyetli yeni bir pik tesis devreye girdiğinde, mevcut pik yük tesisleri de yatırım maliyetlerini aşan getiriler elde edebilmektedir. Buna ek olarak pik yük birimleri dengeleme enerjisi piyasasından da önemli katkı payları

¹⁰⁹ a.g.k. 194-195.

¹¹⁰ a.g.k.

¹¹¹ a.g.k. 194.

sağlayabilmektedir¹¹². Bundeskartellamt'a göre marjinal maliyetin üzerinde fiyatlama yasağı yalnızca hâkim durumdaki teşebbüsler bakımından geçerlidir. Hâkim durumda olmayan teşebbüsler ise özellikle orta ve uzun vadeli kıtlık koşullarında yatırım teşvikini sağlamak amacıyla marjinal maliyetin üzerinde fiyatlama yapabilmektedir¹¹³.

Buna karşılık DCA, ekonomik kapasite tutma vakalarında daha esnek bir yaklaşım benimsemiştir. DCA, hâkim durumdaki teşebbüsün hem değişken maliyetlerini hem de sabit maliyetlerinin bir kısmını karşılayabilmesi için marjinal maliyet yerine ortalama toplam maliyet ölçütünü esas almıştır. Bu çerçevede fiyatların, ortalama toplam maliyeti aşan ve sektördeki ortalama getiri oranı ile uyumlu bir kâr marjı içerip içermediği incelenmiştir. Ayrıca belirli saatlerde maliyet altı fiyatlama ile dengelenen yüksek fiyatlı saatler de değerlendirmeye dâhil edilmiştir¹¹⁴.

Marjinal maliyet temelli katı yaklaşım ile ortalama toplam maliyet temelli daha esnek yaklaşım arasındaki tercih, piyasanın yapısal özelliklerine bağlıdır. Çok sayıda farklı santral türünün bulunduğu ve dolayısıyla dik eğimli bir liyakat sırası eğrisine sahip piyasada, marjinal maliyet fiyatlaması hâkim teşebbüse portföy genelinde yüksek kârlar sağlayabilmektedir. Buna karşılık tek tip yakıt yapısına ve düz bir liyakat eğrisine sahip piyasalarda, marjinal maliyet esaslı katı bir kıyaslama hâkim teşebbüsün ortalama toplam maliyetini karşılayamamasına yol açabilecektir¹¹⁵. Dolayısıyla liyakat sırası eğrisinin şekli, uygun referans maliyet ölçütünün belirlenmesinde belirleyici bir faktördür.

Kâr marjlarının değerlendirilmesinde yenilenebilir enerji kaynaklarının sisteme entegrasyonu da önem taşımaktadır. Yenilenebilir üretim arttıkça geleneksel santrallerin çalışma saatleri azalmakta, bu durum ortalama toplam

¹¹² a.g.k.

¹¹³ a.g.k. 195.

¹¹⁴ 2005 ve 2007'de DCA, ülkenin elektrik üreticisi Elsam A/S'nin Batı Danimarka'da aşırı fiyatlara yol açan bir ihale stratejisi benimseyerek hâkim durumunu kötüye kullandığını tespit etmiştir.

¹¹⁵ Örneğin Fransa elektrik piyasasında üretimin büyük ölçüde düşük marjinal maliyetli nükleer santrallerden oluşması nedeniyle üreticilerin ortalama toplam maliyetlerini karşılayabilmeleri için marjinal maliyetin üzerinde fiyat marjları gerekli olabilmektedir. Bu nedenle marjinal maliyet ile piyasa fiyatı arasındaki farkın tek başına aşırı fiyatlandırmanın göstergesi olarak değerlendirilmesi her zaman uygun olmayabilmektedir. Bakınız Bundeskartellamt (2011, 193).

maliyetlerin geri kazanımını güçleştirebilmektedir¹¹⁶. Bu nedenle hâkim durumdaki teşebbüslerin marjinal maliyetin üzerinde fiyatlama ihtiyacı artabilmektedir¹¹⁷. Bununla birlikte Bundeskartellamt, sektör soruşturması döneminde yenilenebilir enerjinin toplam üretim içindeki payının geleneksel santrallerin çalışma sürelerini marjinal maliyet üstü fiyatlamayı zorunlu kılacak ölçüde azaltmadığını belirtmiştir¹¹⁸.

United Brands testinin ilk aşaması, referans fiyat ile fiili fiyat arasındaki farkın aşırı olduğu saatleri belirlemeye yöneliktir. İkinci aşamada ise bu fiyatların kendi içinde veya karşılaştırmalı olarak haksız olup olmadığı incelenmektedir (Tsangaris 2017, 101).

Elektrik piyasasında ikinci aşamanın uygulanmasında dikkatli olunması gerekmektedir. Hâkim durumdaki üreticiler ABİDA 102. maddeye tabi olduklarından fiyatlandırmaları sınırlanmış olabilirken, hâkim durumda olmayan üreticiler aynı sınırlamaya tabi değildir. Bu nedenle hâkim durumda olmayan üreticilerin fiyatlarını kıstas almak hatalı sonuçlara yol açabilecektir. Benzer şekilde farklı ülkelerdeki veya farklı üretim yapısına sahip piyasalardaki kâr marjlarının karşılaştırılması da yanıltıcı olabilecektir. Santral türlerinin, maliyet yapılarının ve piyasa koşullarının farklılığı nedeniyle doğrudan karşılaştırma yapmak güçtür. Bu sebeple, aynı üreticinin farklı dönemlerde veya aynı saat dilimlerinde uyguladığı fiyatların karşılaştırılması daha sağlıklı bir yöntem olarak görülmektedir (Tsangaris 2017, 102).

Nitekim DCA, incelenen dönemdeki fiyatları, aynı üreticinin farklı dönemlerde aynı saatlerde uyguladığı fiyatlarla karşılaştırmıştır¹¹⁹. Benzer şekilde, İtalya’da Sicilya ile ülkenin diğer bölgeleri arasındaki fiyat farklılıkları, 2010 yılında İtalyan rekabet otoritesinin soruşturma başlatmasına yol açmıştır¹²⁰. Her ne kadar Enel’in fiyatları arasında doğrudan bir karşılaştırma yapılmamış olsa da, bu tür bölgesel karşılaştırmaların teorik olarak mümkün olduğu kabul edilmektedir. Unutulmamalıdır ki *United Brands* testinin ikinci aşaması, ilk

¹¹⁶ a.g.k. 259.

¹¹⁷ a.g.k. 195.

¹¹⁸ a.g.k.

¹¹⁹ DCA, *Elsam E2 A/S*, 2007-0013574, 23.04.2008; DCA, *Energy E2 A/S*, 2007-0013572, 20.06.2007.

¹²⁰ Case A423- *Enel/Edipower*, ICA, Decision No: 21960, 10.01.2011.

aşamada aşırı olarak belirlenen saat sayısını azaltabilmektedir. Nihai değerlendirme fiyatın gerçekten haksız olup olmadığı, bu uygulamanın süresi ve tüketiciler üzerinde doğurduğu zarar dikkate alınarak yapılmaktadır.

Aşırı fiyatın tespiti, tek başına hâkim durumun kötüye kullanıldığını göstermemektedir. Teşebbüs, fiyatlandırma davranışı için nesnel ve maliyet temelli gerekçeler ileri sürebilmektedir. Örneğin, 2007 yılında Energy E2 A/S hakkında Danimarka’da yürütülen soruşturmada DCA, bazı saatlerde fiyatların aşırı olduğu sonucuna varmış, ancak teşebbüs söz konusu saatlerde sistem güvenliğini sağlamak amacıyla Alman piyasasından yapılan alımları yansıtan fiyatlarla teklif verdiğini ortaya koymuştur. Bu nedenle fiyatlandırma kararlarının nesnel olarak haklı olduğu değerlendirilmiştir. Sonuçta DCA, sınırlı sayıda saat hariç, hâkim durumun kötüye kullanıldığına dair yeterli kanıt bulunmadığına karar vermiştir¹²¹.

3.1.1.4. AB Kararları

Elektrik piyasalarının serbestleşme düzeyinin görece daha ileri olduğu AB’de alınan kararlar arasında, Komisyon’un 2008 tarihli *E.ON* kararı¹²² özel bir önem taşımaktadır.

Komisyon, soruşturma açmadan önce ilgili teşebbüslerden kısa vadeli toptan satış piyasalarında kapasitelerini ne ölçüde teklif ettiklerine ilişkin son derece kapsamlı veri setleri talep etmiştir. İnceleme, tesislerin teknik kullanılabilirliği ve maliyet yapıları dikkate alınarak yürütülmüş, 2003-2007 dönemine ilişkin üretim birimlerinin saatlik teklif fiyatları analiz edilmiştir. Komisyon, Almanya’daki bazı tesislerin 2003-2005 yılları arasında benzer özellikteki tesislere kıyasla daha düşük kapasite kullanım oranına sahip olduğunu tespit etmiştir¹²³. Bu bulgu, piyasa simülasyonu yöntemleri kullanılarak derinleştirilmiş ve söz konusu tesislerin rekabetçi bir piyasada beklenen üretim miktarının altında üretim gerçekleştirdikleri belirlenmiştir. Bu analizler sonucunda Komisyon, Kasım 2008’de E.ON ve diğer üç üretici hakkında soruşturma başlatmıştır. İlgili ürün pazarı elektrik toptan satış pazarı, ilgili coğrafi pazar ise Almanya olarak tanımlanmıştır¹²⁴. 2002-2006 döneminde Alman toptan elektrik piyasasında

¹²¹ Bknz. DCA, *Energy E2 A/S*, 2007-0013572, 20.06.2007.

¹²² Case No: 39.388 *German Electricity Wholesale Market Case* (26.11.2008).

¹²³ para. 437-448.

¹²⁴ para. 4-5.

toplam dört büyük oyuncunun bulunduğu ve E.ON'un iki teşebbüsle birlikte hâkim durumda olduğu değerlendirilmiştir.

Komisyon'un tespitlerine göre, söz konusu teşebbüsler piyasada önemli miktarda fazla kapasiteye sahip olup bu durum diğer piyasa aktörleri tarafından da bilinmektedir. Bu çerçevede E.ON'un portföyünde yer alan düşük marjinal maliyetli santrallerin kapasitelerini tam olarak kullanmaktan imtina ederek piyasa fiyatlarının yükselmesine katkıda bulunduğu ve geniş üretim portföyü sayesinde artan fiyatlardan önemli kârlar elde ettiği değerlendirilmiştir. Soruşturmanın sonucunda E.ON, çeşitli üretim tesislerine ilişkin kapasite kullanım haklarından feragat etmeyi ve toplam kurulu kapasitesinin yaklaşık %20'sine karşılık gelen 5000 MW'lık üretim kapasitesini üçüncü taraflara devretmeyi taahhüt etmiştir¹²⁵. Komisyon, sunulan bu yapısal taahhütlerin toptan satış piyasasındaki rekabet endişelerini gidermek bakımından yeterli olduğuna karar vermiştir.

Bir sonraki başlıkta, konuya ilişkin AB üyesi ülkelerin rekabet otoritelerinin kapasite tutma stratejisine dair kararlarına yer verilecektir.

3.1.1.5. AB Üyesi Ülke Rekabet Otoritelerinin Kararları

ENEL/Edipower Kararı¹²⁶

Aralık 2010'da İtalya Rekabet Otoritesi (ICA), *ENEL/Edipower* kararında, biri ENEL grubunun hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasıyla; diğeri ise İtalya'nın Sicilya kentindeki elektrik üretim kapasitesi pazarında Edipower ile grup şirketleri arasında yapılan anlaşma nedeniyle iki ayrı soruşturma açmıştır¹²⁷.

ENEL hakkında ABİDA'nın 102. maddesi kapsamında yapılan değerlendirmede, öncelikle ilgili coğrafi pazarın belirlenmesi meselesi ele alınmıştır. Alışılmışın aksine, pazar tüm İtalya olarak değil, Sicilya bölgesi olarak tanımlanmıştır¹²⁸. Bu yaklaşımın temel dayanağı, Sicilya'daki elektrik toptan satış fiyatlarının İtalya geneline kıyasla sistematik biçimde daha yüksek seyretmesi

¹²⁵ E.ON ayrıca 380/220 kw. hat ağı, E.ON kontrol alanının sistem işletimi ve ilgili faaliyetlerden oluşan Alman elektrik iletim sistemi işini elden çıkarmayı teklif etmiştir.

¹²⁶ Case A423- *Enel/Edipower*, ICA, Decision No: 21960, 10.01.2011.

¹²⁷ *Edipower*, 101. madde kapsamında değerlendirildiğinden aynı karara 3.2.3. numaralı bölümde tekrar değinilecektir.

¹²⁸ para. 15-25.

olmuştur¹²⁹. Böylece iletim kısıtları ve bölgesel arz koşulları dikkate alınarak coğrafi pazar daraltılmıştır.

Hâkim durum tespitinde, ENEL'in Sicilya'daki yaklaşık %50 pazar payı ile birlikte, belirli saatlerde fiyatı belirleyebilecek üretim kapasitesine sahip olması belirleyici unsurlar olarak değerlendirilmiştir¹³⁰. Özellikle en yüksek talep saatlerinde ENEL'in portföyündeki tesislerin piyasa fiyatını belirleme konumuna gelmesi, şirketin yapısal olarak güçlü bir konumda bulunduğunu göstermiştir¹³¹. ICA, ENEL'in yüksek talep dönemlerinde kapasiteyi kısıtlayarak kıtlık yarattığı ve bu suretle fiyatların yükselmesine katkıda bulunduğu sonucuna ulaşmıştır¹³². Başka bir ifadeyle, kapasite tutma davranışı bölgesel piyasa koşullarında fiyat artışına yol açan bir strateji olarak değerlendirilmiştir.

Soruşturma sürecinde ENEL, 1 Ocak 2011'den 2013 yılı sonuna kadar gün öncesi piyasasında teklif edeceği kapasite için bir fiyat tavanı uygulamayı, ayrıca 2011 ve izleyen iki yıl boyunca teklif fiyatlarını Brent petrol fiyatlarındaki değişime endekslemeyi taahhüt etmiştir¹³³. ICA, söz konusu taahhütleri bağlayıcı hâle getirerek soruşturmayı sonlandırmıştır.

ENEL/Edipower kararı, iletim kısıtları nedeniyle oluşan bölgesel piyasa yapılarında nispeten sınırlı kapasiteye sahip teşebbüslerin dahi kapasite tutma stratejileri aracılığıyla fiyat oluşumunu etkileyebileceğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

Electrabel Kararı¹³⁴

Belçika Rekabet Otoritesi (BCA) tarafından Belçika'nın en büyük enerji üreticisi Electrabel hakkında 2007-2010 dönemine ilişkin bir soruşturma yürütülmüştür. Soruşturmada, Electrabel'in hâkim durumda bulunduğu ve kapasite tutma yoluyla özellikle üçüncül rezerv tedariki (çok yüksek talep durumlarında devreye alınan rezerv elektrik) bakımından kötüye kullanımda bulunduğu iddia edilmiştir.

¹²⁹ para. 20-22.

¹³⁰ para. 26-28.

¹³¹ para. 34-37.

¹³² para. 38-45.

¹³³ para. 61-68.

¹³⁴ BCA, *Electrabel*, Case No: ABC-2014-I/O-15, 30.07.2014.

Soruşturma, Belçika Elektrik ve Gaz Regülatörü'nün Belpex piyasasında gözlenen anormal fiyat artışlarına ilişkin çalışmasının ardından 2009 yılında başlatılmıştır. Belpex, Belçika'da elektrik teslimatı ve çekilmesine ilişkin kısa vadeli spot piyasaları kapsamaktadır. Yapılan incelemede, 2007 yılı ile 2008'in ilk yarısında Electrabel'in mevcut kapasitesinin tamamını kullanmadığı ve bazı saatlerde oldukça yüksek teklif fiyatları sunduğu¹³⁵, bu durumun Belpex borsasında genel fiyat seviyesinin yükselmesine katkıda bulunduğu tespit edilmiştir¹³⁶.

BCA'nın karar organı olan Rekabet Koleji (Kolej), özellikle Electrabel'in Belpex gün öncesi piyasasında uyguladığı "marj ölççeği" mekanizmasını incelemiştir¹³⁷. Kolej, bu uygulamanın aşırı fiyatlandırma teşkil edip etmediğini değerlendirmek amacıyla fiyatların marjinal üretim maliyetleriyle karşılaştırılmasını içeren testler uygulamış ve uygulanan marjın aşırı derecede orantısız olduğu sonucuna ulaşmıştır¹³⁸. Temmuz 2014 tarihli kararlar Kolej, Electrabel'in 2007'den 2010'un başına kadar Belçika'da elektrik üretimi, toptan satışı ve ticareti pazarlarında fiyatların yapay biçimde yükselmesine neden olarak hâkim durumunu kötüye kullandığını tespit etmiş ve şirkete 2 milyon Avro idari para cezası vermiştir¹³⁹. İlgili ürün pazarı Belçika'da elektrik üretimi, toptan satışı ve ticareti olarak belirlenmiştir¹⁴⁰. Hâkim durum tespitinde Electrabel'in toplam üretim kapasitesi, ilgili pazardaki ve alt pazardaki pazar payları ile 2007-2010 dönemindeki sınırlı piyasa likiditesi belirleyici unsurlar olarak değerlendirilmiştir¹⁴¹. Kolej, bu unsurların Electrabel'in hâkim durumda bulunduğunu açıkça ortaya koyduğunu belirtmiştir¹⁴².

Bununla birlikte, kapasite durdurma iddiasına ilişkin olarak Kolej, soruşturma raporundaki kötüye kullanım değerlendirmesine tamamen katılmamıştır¹⁴³. Bu kapsamda özellikle şu hususlar vurgulanmıştır:

¹³⁵ para. 58.

¹³⁶ para. 142.

¹³⁷ para. 54.

¹³⁸ para. 82.

¹³⁹ para. 165.

¹⁴⁰ para. 22.

¹⁴¹ para. 36.

¹⁴² para. 48.

¹⁴³ para. 88.

- Electrabel'in 300 MWh'ye kadar ek kapasite tutmasının toplam talebin en fazla %1,1'ine karşılık geldiği; soruşturma raporunun bu kapasite tutma davranışı ile fiyat artışı arasında yeterli nedensellik bağı kurmadığı ve söz konusu davranışın dengeleme gereksinimlerini karşılamaya yönelik nesnel bir gerekçeye dayanabileceği¹⁴⁴,

- 2008 yılında 1350 MWh'yi aşan kapasitenin devre dışı bırakılması bakımından da bu davranışın fiyatları artırma amacı taşıdığına dair yeterli kanıtın bulunmadığı¹⁴⁵.

Bu nedenle Kolej, ilave yedek kapasite teklif etmeme davranışının Belçika Rekabet Yasası'nın 3(2). maddesi veya ABİDA 102(b) kapsamında üretimin sınırlandırılması şeklinde bir kötüye kullanım oluşturmadığı sonucuna varmıştır¹⁴⁶.

Electrabel kararı, kapasite tutma iddialarının rekabet hukuku kapsamında değerlendirilmesinde yalnızca kapasitenin geri çekildiğinin tespit edilmesinin yeterli olmadığını, aynı zamanda bu davranış ile fiyat artışı arasında açık bir nedensellik bağının ortaya konulması gerektiğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

EDP Produção Kararı¹⁴⁷

Portekiz Rekabet Otoritesi (ADC) tarafından yürütülen bir diğer önemli vaka, EDP Produção'nun ikincil dengeleme rezervi arzını sınırladığı iddiasına ilişkindir. ADC'ye göre EDP Produção'nun davranışı, ulusal elektrik sistemine ve nihai tüketicilere önemli maliyetler yüklemiş ve tüketicilerin daha yüksek dengeleme rezervi ve elektrik fiyatları ödemesine yol açmıştır¹⁴⁸. Söz konusu teşebbüs, Portekiz ulusal elektrik sisteminde ikincil dengeleme rezervi hizmetinin başlıca tedarikçilerinden biri olup bu hizmeti sunabilecek üretim kapasitesi bakımından kritik bir konuma sahiptir¹⁴⁹. Bu nedenle EDP Produção'nun piyasadaki davranışlarının sistem dengesi ve fiyat oluşumu üzerinde belirleyici etkiler doğurabilecek nitelikte olduğu değerlendirilmiştir¹⁵⁰.

¹⁴⁴ para. 92-98.

¹⁴⁵ para. 104.

¹⁴⁶ para. 104.

¹⁴⁷ ADC, *EDP Produção*, PRC/2016/5, 04.06.2019.

¹⁴⁸ para. 805-808.

¹⁴⁹ par. 248.

¹⁵⁰ para. 482.

EDP Produção'nun bu yapısal konumu, fiyat oluşumu üzerinde belirleyici bir etki yaratmasına imkân tanımıştır. Başka bir ifadeyle, talebin karşılanması için kritik öneme sahip olması, şirketin ikincil dengeleme rezervi piyasasında fiyatları etkileyebilmesini mümkün kılmıştır¹⁵¹. Davranışın piyasa üzerindeki etkisine ilişkin olarak ADC, ikincil dengeleme rezervi piyasasının toplam cirosunun 2012 yılında 114 milyon Avro iken 2016 yılında 37 milyon Avro'ya gerilediğini, buna karşın her iki yılda da benzer talep seviyelerinin kaydedildiğini belirtmiştir¹⁵². Bu gelişme, arzın sistematik biçimde sınırlandırıldığı ve fiyat oluşumunun rekabetçi düzeyden saptığı yönündeki değerlendirmeyi destekleyici bir gösterge olarak ele alınmıştır¹⁵³.

İkincil dengeleme rezervi arzının 2009-2013 döneminde sürekli biçimde sınırlandırıldığı şüphesi üzerine ADC, Eylül 2016'da EDP Produção hakkında hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında resmi inceleme başlatmıştır. Soruşturma sonucunda ADC, 2019 yılında EDP Produção'ya Portekiz'de ikincil dengeleme hizmetleri piyasasında hâkim durumunu kötüye kullandığı gerekçesiyle 48 milyon Avro idari para cezası vermiştir¹⁵⁴. Karara ilişkin yargısal süreç, hâlihazırda Rekabet, Düzenleme ve Denetleme Mahkemesi nezdinde devam etmektedir.

EDP Produção kararı, dengeleme piyasalarında arzın sınırlanmasının elektrik sisteminin işleyişi üzerinde doğrudan etkiler yaratabileceğini ve bu tür davranışların rekabet hukuku kapsamında hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebileceğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

EDF Kararı¹⁵⁵

Haziran 2007'de, Fransa Rekabet Otoritesi (CDLC), EDF hakkında yürütülen inceleme kapsamında geçici tedbir kararı almıştır. Soruşturma, EDF'nin toptan elektrik arzındaki konumunu kullanarak Fransız perakende elektrik piyasasına yeni giren tedarikçilere yönelik davranışlarına ilişkindir¹⁵⁶.

¹⁵¹ par. 504-506.

¹⁵² para. 612.

¹⁵³ para. 615-618.

¹⁵⁴ para. 912-915.

¹⁵⁵ CDLC, Decision No: 07-MC-04, 28.06.2007.

¹⁵⁶ para. 1-5.

Başvuru kapsamında Direct Energie, EDF'nin üretim portföyünden kaynaklanan özellikle nükleer üretim maliyet avantajını kendi perakende faaliyetleri lehine kullandığını ve alternatif tedarikçilere sunulan toptan elektrik fiyatlarının rekabetçi faaliyet yürütmeyi imkânsız hale getirdiğini ileri sürmüştür. Şikâyet özellikle EDF'nin alternatif tedarikçilere sunduğu toptan satış fiyatları ile kendi perakende satış fiyatları arasındaki ilişkinin fiyat sıkıştırması (*margin squeeze*) etkisi yarattığı iddiasına dayanmaktadır¹⁵⁷.

Soruşturma kapsamında yapılan değerlendirmede, alternatif tedarikçilerin büyük ölçüde EDF'den sağladıkları toptan elektrik arzına bağımlı oldukları ve bu nedenle EDF'nin üretim portföyüne erişimin rekabetçi faaliyet için kritik önem taşıdığı tespit edilmiştir. İnceleme ayrıca, alternatif tedarikçilerin sınırlı sayıda olduğu ve piyasaya giriş koşullarının oldukça zor olduğu bir ortamda EDF'nin fiyatlandırma davranışlarının perakende piyasada rekabetin gelişimini ciddi biçimde zorlaştırabileceğini ortaya koymuştur¹⁵⁸.

CDLC, söz konusu uygulamaların özellikle elektrik piyasasının tam serbestleşmesinin yaklaşmakta olduğu bir dönemde rekabetin gelişimi üzerinde ciddi bir tehdit oluşturduğu sonucuna ulaşmıştır¹⁵⁹. Bu nedenle piyasada rekabetin gelişmesini korumak amacıyla EDF'ye yönelik geçici tedbir uygulanmasına karar verilmiştir. CDLC, EDF'nin toptan elektrik arzı bakımından sahip olduğu güçlü konumu dikkate alarak perakende piyasaya giriş yapmak isteyen tüm tedarikçilerin erişebileceği makul, şeffaf ve ayrımcı olmayan koşullarda uzun vadeli elektrik arzı sağlayacak bir toptan satış teklifinin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır¹⁶⁰. Kararda ayrıca bu tür bir teklifin alternatif tedarikçilerin EDF'nin perakende satış teklifleriyle rekabet edebilmesini mümkün kılacak nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir¹⁶¹.

Söz konusu karar hâkim durumdaki bir teşebbüsün toptan piyasadaki konumunu perakende piyasadaki rekabeti kısıtlayacak biçimde kullanmasının önüne geçmeyi amaçlayan geçici nitelikte bir rekabet hukuku müdahalesi olarak değerlendirilmektedir. Böylece dikey bütünleşik bir elektrik şirketinin toptan arz

¹⁵⁷ para. 117-124.

¹⁵⁸ para. 78-83 ve 100-105.

¹⁵⁹ para. 124-126.

¹⁶⁰ para. 131-134.

¹⁶¹ para. 132.

üzerindeki kontrolünü perakende piyasasında rekabeti engelleyici şekilde kullanmasının önlenmesi hedeflenmiştir.

DONG Kararı¹⁶²

Haziran 2007’de DCA, Dong’un enerji borsası Nord Pool Spot’ta elektrik satışında aşırı fiyat uygulayarak Batı Danimarka’daki elektrik toptan satış piyasasında hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasıyla soruşturma başlatmıştır. Soruşturma, Elsam’ın Nord Pool’a sunduğu tekliflerin maliyetlerinin önemli ölçüde üzerinde olduğu ve bazı saatlerde piyasa fiyatının belirlenmesinde belirleyici rol oynadığı yönündeki tespitlere dayanmaktadır¹⁶³. Bu kapsamda rekabet otoritesi, Elsam’ın teklif stratejisinin belirli saatlerde elektrik fiyatlarının önemli ölçüde artmasına yol açtığını değerlendirmiştir.

Kararda ilgili coğrafi pazar Batı Danimarka olarak tanımlanmıştır¹⁶⁴. DCA, bu bölgesel pazar tanımını yalnızca Dong’un yüksek pazar payına dayandırmamış, aynı zamanda üretim portföyünün esnekliği, sahip olduğu yedek kapasite, önemli giriş ve erişim engelleri ile piyasa şeffaflığı gibi yapısal unsurları da dikkate almıştır¹⁶⁵. DCA, aşırı fiyat analizinde¹⁶⁶ öncelikle, değişken ve sabit maliyetler dâhil olmak üzere ilgili maliyetleri hesaplamış ve bu maliyetleri saatlik bazda dağıtmıştır. Daha sonra yatırımlar için makul kabul edilen %10 oranında bir getiri oranı hesaplamaya eklenmiştir¹⁶⁷.

Testin ikinci aşamasında ise iki ek unsur dikkate alınmıştır. Bu kapsamda hesaplamaya, piyasa fiyatının Dong’un maliyetlerini karşılamadığı saatlerin dengelenmesi amacıyla¹⁶⁸ “fiyat değişimi eki” ve emisyon maliyetlerini hesaba

¹⁶² DCA, *DONG Elsam E2A/S* 2007-0013574, 23.04.2008.

¹⁶³ s. 26-30, 35.

¹⁶⁴ s. 21-25.

¹⁶⁵ Bknz. a.g.k. s. 21-31. Dong’un 2005-2006 pazar payı resmi olarak yüzde 50’nin altındayken, DCA, Dong’un pazar gücünü kullanma kapasitesinin fiilen yüzde 79’luk bir pazar payına karşılık gelen bir etki yaratabileceğini belirtmiştir.

¹⁶⁶ DCA ayrıca bir fiyatın aşırı olarak değerlendirilebilmesine ilişkin ölçütlerin ortaya konduğu Avrupa Adalet Divanı’nın *United Brands* kararına atıf yapmıştır. C 27/76 - *United Brands*, ECR 1978, s. 207. Bknz. ayrıca aşırı fiyat için Jonathan ve Nikpay (2014, 514).

¹⁶⁷ Bknz. a.g.k. s. 41-45.

¹⁶⁸ İlgili elektrik santrallerinin önemli bir kısmı eş zamanlı ısı ve elektrik üretimi gerçekleştirmektedir. Bu nedenle, elektrik fiyatının doğrudan maliyetleri karşılamadığı durumlarda santralin faaliyetinin durdurulması pratikte mümkün olmamaktadır. Bu durumun telafi edilmesi amacıyla hesaplamalara “fiyat değişimi eki” dâhil edilmiştir.

katmak amacıyla “CO₂ kotası takviyesi” dâhil edilmiştir¹⁶⁹. Bu hesaplamalar sonucunda DCA, Ocak 2005 ile Aralık 2006 döneminde toplam 1.484 saat boyunca belirlenen maliyet ölçütünün aşıldığını ve bu saatlerde aşırı fiyat uygulandığını tespit etmiştir. Bu süre, incelenen dönemin yaklaşık %8,5’ine tekabül etmektedir¹⁷⁰.

Ağustos 2016’da Danimarka Denizcilik ve Ticaret Yüksek Mahkemesi, kararın onaylanan kısmına ilişkin olarak Dong’un bir parçası olan Elsam’ın 1 Ocak 2005-30 Haziran 2006 döneminde Batı Danimarka’da aşırı fiyat uyguladığı sonucuna varmıştır¹⁷¹. Ancak karar temyiz edilmiş, Mayıs 2018’de Danimarka Batı Yüksek Mahkemesi, DCA’nın Elsam’ın fırsat maliyetlerini¹⁷² yeterince hesaba katmadığı gerekçesiyle aşırı fiyat tespitinin yeterli derecede ispatlanamadığına hükmetmiş ve DCA kararını bozmuştur¹⁷³. Yargılama sürecinde test yeniden uygulanmış ve fiyatların maliyetleri %22 ila %37 oranında aştığı ileri sürülmüş olsa da¹⁷⁴, Haziran 2018’de DCA’nın Danimarka Yüksek Mahkemesi Usul Temyiz Kurulu’na yaptığı başvuru reddedilmiştir.

Dong kararı, aşırı fiyat iddialarının değerlendirilmesinde maliyet hesaplamalarının ve özellikle fırsat maliyetlerinin doğru biçimde belirlenmesinin kritik önem taşıdığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

¹⁶⁹ a.g.k. s. 45-47. Kötüye kullanımın varlığını daha sağlam biçimde değerlendirebilmek amacıyla DCA tarafından ayrıca beş ek test gerçekleştirilmiştir. Bu testler kapsamında; kritik saatlerde oluşan fiyatların kritik olmayan saatlerdeki fiyatlarla karşılaştırılması ve kritik saatlerde ortaya çıkan fiyat artışları ile marjinal gelirin genel olarak kabul edilebilir bir getiri oranını sağlamak bakımından gerekli olup olmadığının incelenmesi amaçlanmıştır. Bknz. a.g.k. s. 56-62. Ayrıca DCA, hesaplamalara CO₂ kotası ekinin dâhil edilmesine bağlı olarak, 111 milyon DKK (15 milyon Avro) ile 783 milyon DKK (105 milyon Avro) arasında doğrudan tüketici kaybı hesaplamıştır. Bknz. a.g.k. s. 65-70.

¹⁷⁰ a.g.k. s. 55.

¹⁷¹ Danimarka Deniz ve Ticaret Mahkemesi, 30.08.2016, *Elsam A/S v. Danish Competition Council*. s.2.

¹⁷² 31.01.2020 tarihli EFET değerlendirmesinde, (AB) 2019/943 sayılı Elektrik Piyasası Yönetmeliği ile (AB) 1227/2011 sayılı REMIT Yönetmeliği çerçevesinde fiyat oluşumu ve kapasite tutma davranışlarının değerlendirilmesinde kullanılan “ekonomik kapasite tutma” ve “fırsat maliyetleri” kavramlarının daha açık biçimde tanımlanması gerektiği belirtilmektedir. EFET’e göre ACER tarafından hazırlanan rehber metin, bir üretim varlığının marjinal maliyetleri değerlendirilirken yalnızca kısa dönem marjinal maliyetlerin değil, fırsat maliyetlerinin de dikkate alınması gerektiğine işaret etmektedir. Bu yaklaşımın daha açık şekilde ifade edilmesi ve yalnızca “enerjisi sınırlı” veya “kapasitesi sınırlı üretim varlıkları” ile sınırlandırılmayarak tüm üretim varlıklarını kapsayacak biçimde ele alınması önerilmektedir.

¹⁷³ Danimarka Batı Yüksek Mahkemesi, 24.05 2018, s. 225-230.

¹⁷⁴ a.g.k. s. 150-170.

Komisyon ve ulusal rekabet otoritelerinin kapasite tutma ve aşırı fiyat uygulamalarına ilişkin kararları, AB düzeyinde geniş bir literatür ve uygulama pratiği oluşturmuştur. Bununla birlikte, özellikle ulusal mahkemelerin aşırı fiyat iddialarında yüksek ispat standardı araması nedeniyle teşebbüslerin cezalandırılması konusunda çekingen davranıldığı gözlemlenmektedir.

Öte yandan, son dönemde -özellikle ACER'in REMIT platformunda yayımlanan çeyrek dönemlik raporlarında da görüldüğü üzere¹⁷⁵- Avrupa elektrik piyasalarında manipülasyon ve pazar gücü uygulamalarına yönelik incelemelerin artış gösterdiği ve uygulamada bir hareketlilik yaşandığı söylenebilecektir.

3.1.1.6. Türkiye

Elektrik üretim piyasasına ilişkin olarak bugüne kadar alınan Rekabet Kurulu (Kurul) kararları incelendiğinde¹⁷⁶, EPDK ve TEİAŞ tarafından Rekabet Kurumu'na yapılan herhangi bir başvurunun olmadığı¹⁷⁷, herhangi bir elektrik üreticisinin ilgili pazarlarda hâkim durumda olduğuna dair açık bir tespitin yapılmadığı ve bu kapsamda hâkim durumun kötüye kullanımına ilişkin bir ihlal kararının bulunmadığı görülmektedir¹⁷⁸. Bu durumun başlıca nedenleri şu şekilde değerlendirilebilecektir:

- Kararlara konu olan teşebbüslerin Türkiye elektrik üretimi ve kurulu gücü içindeki görece düşük pazar payları,
- Geçmişte elektrik üretiminde kamu hâkimiyetinin yüksek olması ve hâlen Türkiye Elektrik Üretim A.Ş.'nin (EÜAŞ) özel sektör üreticilerine kıyasla önemli bir paya sahip bulunması ve
- Elektrik sektörünün rekabete açılma sürecinde uzun süre yeniden yapılandırma aşamasında olması.

¹⁷⁵ "REMIT Quarterly - Documents." <https://documents.acer-remit.eu/category/remit-quarterly/>, Erişim Tarihi:14.04.2021.

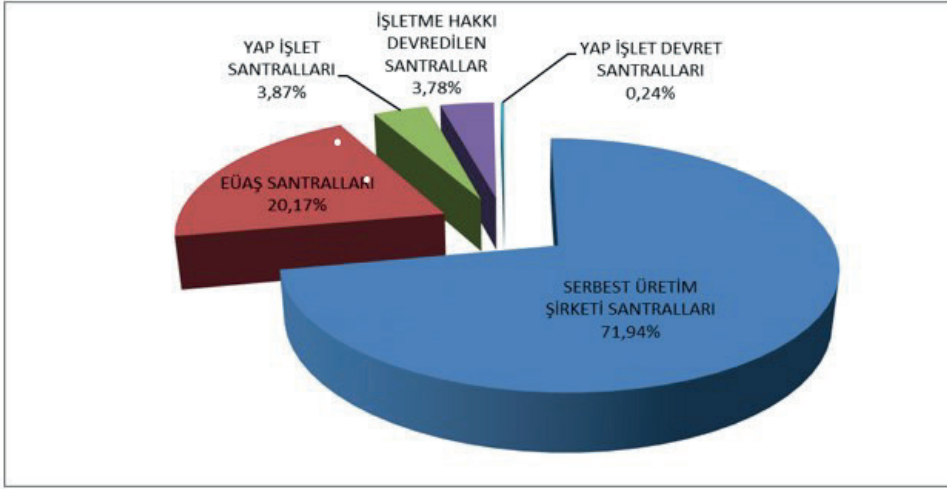
¹⁷⁶ 2010-2021 yılları alınmış toplam 46 adet karar incelenmiştir.

¹⁷⁷ Elektrik piyasasında yürütülen yeniden yapılandırma sürecinin ve üretim özelleştirmelerinin tamamlanmasının ardından toptan satış piyasalarında ortaya çıkabilecek rekabet sorunlarına ilişkin olarak gerek Rekabet Kurumu'na gerekse sektörel düzenleyici otoritelere daha fazla başvurunun yapılması öngörülmektedir.

¹⁷⁸ 10.11.2003 tarih ve 03-72/874-373 sayılı kararda, Çukurova Elektrik A.Ş.'nin (ÇEAŞ) dönemin ilgili mevzuatı çerçevesinde dikey bütünleşik yapıda olduğu için "elektrik üretimi ve nakli pazarında" hâkim durumda olduğu tespitinde bulunulmuştur.

Son on yıllık dönem incelendiğinde, kamu hâkimiyetinin önemli ölçüde serbest üretime yerini bıraktığı görülmektedir. 2018 yılında kamunun üretimdeki toplam payı (mevcut sözleşmeler¹⁷⁹ dâhil) %31,77 iken bu oran 2019 yılında %28,06'ya gerilemiştir. Buna karşılık serbest üretimin payı 2018'de %68,23 iken 2019 yılında %71,94'e yükselmiştir. Lisanslı elektrik üretiminin kamu, özel ve mevcut sözleşmeler kapsamındaki dağılımına Şekil 4'te yer verilmektedir:

Şekil 4: Yıllar İtibarıyla Lisanslı Elektrik Üretiminin Kamu-Özel Olarak Değişimi (%)



Kaynak: (EPDK Piyasa Gelişim Raporu 2018, 20)

Lisanslı elektrik üretiminin kamu, özel sektör ve mevcut sözleşmeler kapsamındaki dağılımı incelendiğinde, serbest üretimin payındaki artışın devam ettiği anlaşılmaktadır. Bu artışın iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki yeni yatırımların büyük ölçüde serbest üretim şirketleri tarafından gerçekleştirilmesidir. İkinci neden ise mevcut sözleşmelerin bir kısmının süresinin dolması ve bu kapsamda yer alan santrallerin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesidir¹⁸⁰.

Geçmişte üretimin ağırlıklı olarak kamu kontrolünde bulunması nedeniyle pazar gücünün kullanımı yönünde bir tespit yapılmamıştır. Ancak özelleştirmelerin büyük ölçüde tamamlanması ve üretim yapısının daha rekabetçi

¹⁷⁹ Yap işlet ve yap işlet devret sözleşmeleri. Bu sözleşmelerin süresinin bitimiyle birlikte kamunun payının daha da azalacağı öngörülmektedir.

¹⁸⁰ EPDK, Piyasa Gelişim Raporu, s.20.

bir görünüme kavuşmasıyla birlikte, gelecekte rekabetin yeterince tesis edilemediği alanlarda pazar gücü problemlerinin ortaya çıkması ihtimali artmaktadır. Bu nedenle, potansiyel pazar gücü sorunlarının ortaya çıkmadan veya büyümeden tespit edilmesi ve pazar gücünü azaltıcı mekanizmaların etkin biçimde uygulanması önem arz etmektedir.

Pazar gücü bakımından dikkate alınması gereken bir diğer unsur, iletim kısıtları ile bölgesel arz-talep dengesidir. Kamu hâkimiyetinin söz konusu olduğu dönemde dikey bütünleşik yapıya göre tasarlanan iletim altyapısının, üretim özelleştirmelerinin tamamlanması sonrasında işleyen piyasa mekanizması bakımından yetersiz kalma ihtimali bulunmaktadır. Bu durum, özellikle bölgesel pazar gücü sorunlarının ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilecektir. Bu çerçevede, piyasanın düzenli biçimde izlenmesi ve şeffaflık mekanizmalarının güçlendirilmesi önem taşımaktadır (Sektör Raporu 2015). EPIAŞ, TEİAŞ ve EPDK ile işbirliğinin artırılması, piyasa bozucu davranışlara erken aşamada müdahale edilmesini mümkün kılacaktır.

Yeniden yapılandırma süreci ve kamu kontrolündeki üretim portföylerinin özelleştirilmesi büyük ölçüde tamamlanmış olmakla birlikte, yeni piyasa yapısının hâkim durum analizlerine nasıl yansıtacağı önümüzdeki dönemde daha belirgin hale gelecektir. Bu kapsamda, değişen üretim kompozisyonu ve bölgesel rekabet koşulları dikkate alınarak yapılacak değerlendirmelerin artması muhtemeldir.

3.1.2. Elektrik Piyasalarında Yoğunlaşmaların (Birleşme ve Devralmaların/Özelleştirmelerin) Kontrolü

3.1.2.1. AB Kararları

AB’de elektrik piyasalarında gerçekleşen bazı birleşme ve devralma işlemlerinin, rekabeti kısıtlama riski nedeniyle koşullu olarak onaylandığı veya belirli taahhütlere bağlandığı görülmektedir. Bu kararlar, özellikle elektrik üretim kapasitesinin yoğunlaşması sonucunda ortaya çıkabilecek pazar gücü ve kapasite tutma stratejilerine ilişkin risklerin değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu kapsamda *Dong/Elsam/Energi E2*¹⁸¹ kararında, Danimarka merkezli iki elektrik üretim şirketi olan Elsam ve Energi E2’nin yine Danimarka merkezli Dong tarafından devralınması işlemi incelenmiştir. Komisyon, işlem

¹⁸¹ Case No: M.3868 *DONG/Elsam/Energi E2* para. 668-669.

sonucunda elektrik üretim kapasitesinde önemli bir yoğunlaşma meydana gelebileceğini değerlendirmiştir. Ancak Dong'un toplam elektrik üretim kapasitesinin %25'ini işlem öncesinde rakip üreticilerden biri olan Vattenfall'a devretmeyi taahhüt etmesi üzerine, söz konusu devralma işlemine izin verilmiştir. Bu taahhüt, işlem sonucunda oluşabilecek pazar gücü yoğunlaşmasının azaltılmasını amaçlamaktadır.

Benzer şekilde, İngiltere'de faaliyet gösteren elektrik üreticisi British Energy'nin (BE), Fransa merkezli elektrik üretim şirketi EDF tarafından devralınmasına ilişkin *EdF/British Energy*¹⁸² kararında da Komisyon, yoğunlaşmanın elektrik piyasasında fiyat seviyeleri üzerindeki olası etkilerini incelemiştir. Komisyon, yatay etkiler bakımından özellikle birleşme sonrası teşebbüsün kapasite tutma stratejisi uygulayarak elektrik fiyatlarını yükseltme ihtimaline dikkat çekmiştir. İnceleme kapsamında BE'nin elektrik toptan satış piyasasında yaklaşık %20-30 düzeyinde pazar payına sahip olduğu ve bu durumun birleşme sonrası hâkim durum riskini artırabileceği değerlendirilmiştir. Bu endişeleri gidermek amacıyla EDF tarafından kömür ve doğal gazla çalışan iki elektrik üretim santralının başka bir teşebbüse devredilmesine yönelik taahhüt sunulmuştur. Komisyon, söz konusu yapısal taahhütleri yeterli görerek devralma işlemine izin vermiştir.

Bu kararlar, elektrik piyasalarında yoğunlaşma işlemlerinin yalnızca pazar payları açısından değil, aynı zamanda üretim kapasitesi, portföy yapısı ve kapasite tutma stratejileri gibi rekabetçi parametreler bakımından da değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

3.1.2.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Komisyon'un elektrik sektörüne ilişkin devralma işlemlerini incelediği *EdF/British Energy*, *EdF/AEM/Edison*¹⁸³, *Sydkraft/Graninge*¹⁸⁴, *Verbund/Enrgie Allianz*¹⁸⁵, *ENI/EDP/GDP*¹⁸⁶ ve *DONG/Elsam/Energi E2*¹⁸⁷ kararlarında, ilgili ürün pazarının belirlenmesi bakımından bazı alt pazar ayrımlarına değinilmiştir.

¹⁸² Case No: M.5224 *EdF/British Energy*.

¹⁸³ Case No: M.3729 *EdF/AEM/Edison*.

¹⁸⁴ Case No: M.3268 *Sydkraft/Graninge*.

¹⁸⁵ Case No: M.2947 *Verbund/Enrgie/Allianz*.

¹⁸⁶ Case No: M.3440 *ENI/EDP/GDP*.

¹⁸⁷ dipnot.172.

Bununla birlikte, söz konusu kararlarda bu alt pazarlara ilişkin kesin ve nihai bir pazar tanımı yapılmamış; değerlendirmeler çoğunlukla işlem özelinde ortaya çıkabilecek rekabet etkilerinin incelenmesi çerçevesinde yürütülmüştür. Başka bir ifadeyle, Komisyon bazı kararlarında üretim, toptan satış veya elektrik ticareti gibi farklı faaliyet alanlarını ayırt etmekle birlikte, ilgili ürün pazarının kesin sınırlarını belirleme ihtiyacı duymamıştır.

Bu yaklaşım, özellikle elektrik piyasalarının yapısal özellikleri ve işlem bazlı rekabet etkilerinin ön planda olması nedeniyle, pazar tanımının çoğu durumda açık bırakılabildiğini göstermektedir.

3.1.2.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

İlgili pazarın bir diğer boyutunu ilgili coğrafi pazar oluşturmaktadır. Elektrik toptan satış piyasalarının coğrafi kapsamının belirlenmesinde sistem tasarımı, iletim hatlarında meydana gelen tıkanıklıklar, fiyat korelasyonları ve fiyat farklılıkları ile tıkanıklık noktalarının iki tarafındaki arz ve talep yapısındaki farklılıklar önemli kriterler arasında yer almaktadır.

AB’de elektrik toptan satış piyasalarına ilişkin Komisyon kararlarında, ilgili coğrafi pazar çoğunlukla ulusal düzeyde tanımlanmıştır¹⁸⁸. Benzer şekilde, enerji sektörü soruşturmasına ilişkin Rekabet Genel Müdürlüğü raporunda¹⁸⁹ da, Danimarka ve İtalya dışındaki Avrupa toptan elektrik piyasalarının büyük çoğunluğunda coğrafi pazarın ülke boyutunda kabul edildiği ifade edilmiştir. Bu yaklaşımın temel nedeni, üye devletler arasındaki sınır ötesi iletim altyapısının sınırlı olması ve AB genelinde farklı sistem tasarımlarının bulunmasıdır. Bu durum, elektrik akışının üye devletler arasında tam anlamıyla serbest şekilde gerçekleşmesini engelleyebilmekte ve piyasa sınırlarının çoğu zaman ulusal düzeyde kalmasına yol açabilmektedir. Bununla birlikte, coğrafi pazarın kapsamı yukarıda belirtilen kriterlerin değerlendirilmesine bağlı olarak bazı durumlarda ulusal pazardan daha dar veya daha geniş şekilde de tanımlanabilmektedir.

Bu çerçevede, İtalyan bir şirket olan Eni Portugal Investment S.p.A. (ENI) ile İspanyol bir şirket olan Energias de Portugal’ın (EDP) Portekiz’de doğal gaz ve elektrik piyasalarında faaliyet gösteren Gas de Portugal’i (GDP) devralması

¹⁸⁸ Case No: M.5711 *RWE/Ensys*, para. 31; Case No: M.5549- *EDF/Segebel* para. 22.

¹⁸⁹ DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, para.402.

işlemine ilişkin *ENI/EDP/GDP* kararında¹⁹⁰, Komisyon tarafından İspanya ve Portekiz'in ortak bir toptan elektrik pazarı oluşturup oluşturmadığı analiz edilmiştir. Yapılan incelemede 2004 yılının ilk yarısı için zamanın %25'inde, geri kalan aylarda ise zamanın %66'sına denk gelen bölümünde iletim kısıtlarının olduğu neticesine ulaşılmıştır. Ayrıca iki ülke arasındaki fiyat seviyeleri de analiz edilmiş ve bu bulgular doğrultusunda İspanya ve Portekiz ayrı coğrafi pazarlar olarak değerlendirilmiştir. Komisyon, söz konusu işlem sonucunda EDP'nin hâkim durumunun güçleneceği kanaatine vararak devralma işlemine izin vermemiştir.

Benzer şekilde, İtalyan Edison teşebbüsünün kontrolünün ortak bir şekilde EDF ve AEM tarafından devralınmasına ilişkin *EDF/AEM/Edison* kararında¹⁹¹ da, İtalya elektrik piyasasının coğrafi yapısı incelenmiştir. Bu incelemede, elektriğin üretim tesislerinden tüketicilere ulaştırılması sürecinde iletim hatlarında çeşitli kısıtların ortaya çıkabildiği ve bu kısıtların ülkenin farklı bölgelerinde ayrı denge fiyatlarının oluşmasına yol açtığı belirtilmiştir. Özellikle Sardunya bölgesinin neredeyse sürekli olarak, Sicilya bölgesinin ise zamanın yaklaşık %41'inde diğer bölgelerden izole bir yapı sergilediği tespit edilmiştir. Bu bulgular, elektrik piyasasında bölgesel pazarların tanımlanabileceğine işaret etmekle birlikte, Komisyon söz konusu kararda ilgili coğrafi pazarın kesin sınırlarını belirlememiş ve pazar tanımını açık bırakmıştır.

3.1.2.2. Türkiye

4054 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik öncesi dönemde verilen Kurul kararları incelendiğinde, bir önceki bölümde de belirtildiği üzere, elektrik üretimine ilişkin piyasalarda gerçekleştirilen devralma ve özelleştirme işlemlerine yönelik olarak Kurul tarafından herhangi bir hâkim durum tespitinin yapılmadığı görülmektedir. Bu kapsamda söz konusu işlemlerin rekabeti önemli ölçüde azaltacağı veya hâkim durum yaratacağı ya da mevcut hâkim durumu güçlendireceği yönünde bir değerlendirme yapılmamış; dolayısıyla bu işlemlere ilişkin bir yasaklama kararı da bulunmamaktadır.

Bu durumun temel nedeni, incelenen dönemde elektrik üretim piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin pazar paylarının görece düşük olması ve üretim

¹⁹⁰ Case No: M.3440 *ENI/EDP/GDP*.

¹⁹¹ Case No: M.3729 *EdF/AEM/Edison*.

kapasitesinin çok sayıda teşebbüs arasında dağılmış bir yapı göstermesidir. Ayrıca, elektrik sektörünün söz konusu dönemde büyük ölçüde özelleştirme ve yeniden yapılandırma sürecinde bulunması da devralma işlemlerinin rekabet hukuku bakımından değerlendirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Bu çerçevede Kurul kararlarında, elektrik üretim piyasasına ilişkin devralma ve özelleştirme işlemlerinin genel olarak rekabetçi yapıyı bozucu bir etki yaratmadığı sonucuna varıldığı görülmektedir.

3.1.2.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Elektrik üretim ve toptan satış piyasalarına ilişkin Kurul kararlarında ilgili ürün pazarı bugüne kadar genel olarak “elektriğin üretimi ve satışı” olarak tanımlanmıştır.

Türkiye’de elektrik toptan satış piyasasının uzun süre gelişim aşamasında olması ve özelleştirmeye konu olan santrallerin büyüklükleri dikkate alındığında, kanun değişikliği öncesi dönemde elektrik üretimi ile toptan satış faaliyetleri arasında daha dar bir pazar tanımı yapılmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Bu çerçevede Kurul kararlarında, elektrik üretimi ve toptan satış faaliyetleri birlikte değerlendirilmiş ve ilgili ürün pazarı geniş bir çerçevede ele alınmıştır.

Bu yaklaşım, sektörün yeniden yapılandırma ve serbestleşme sürecinde bulunması nedeniyle piyasa yapısının henüz tam olarak olgunlaşmamış olmasına ve elektrik toptan satış piyasasının kurumsal ve ticari işleyişinin zaman içinde gelişmesine bağlanmaktadır.

3.1.2.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

Elektrik üretimi ve satışı pazarına ilişkin Kurul kararlarında coğrafi pazarın genel olarak Türkiye olarak tanımlandığı görülmektedir. Bununla birlikte, bazı özelleştirme işlemlerinin incelenmesi sırasında Kurul tarafından iletim kısıtları ve bölgesel arz-talep dengesi gibi unsurların değerlendirilmesi amacıyla TEİAŞ’tan görüş talep edildiği anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda *Menzelet* ve *Kılavuzlu* hidroelektrik santrallerinin özelleştirilmesine ilişkin kararda¹⁹², özelleştirmeye konu santrallerin kurulu güç ve üretim düzeylerinin görece düşük olmasına rağmen ürettikleri elektriğin buldukları bölge ve sistem işletmesi açısından vazgeçilmez olup olmadığı ile

¹⁹² Bknz. 06.12.2016 tarihli ve 16-42/687-305 sayılı karar.

söz konusu bölgede iletim kısıtı bulunup bulunmadığı hususlarında TEİAŞ'tan bilgi talep edilmiştir. TEİAŞ tarafından verilen cevapta, santrallerin bulunduğu bölgede iletim kısıtı sorununun bulunmadığı, 2015 yılında devreye alınan yeni üretim ve iletim tesisleri ile bölgesel kısıtların ortadan kalktığı ve 2017 yılında devreye alınması öngörülen 400 kV Maraş TM tesisi ile bölgede yük alma talimatı verilmesinin de beklenmediği ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu santrallerin bölge iletim sistemi açısından fiyat belirleyici veya marjinal üretici konumunda olmadığı belirtilmiştir. Bu değerlendirmeler doğrultusunda Kurul, özelleştirmeye konu santraller açısından rekabet analizinin daha dar bir çerçevede derinleştirilmesine gerek olmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Benzer bir yaklaşım, EÜAŞ'a ait Doğan kent, Kürtün ve Torul hidroelektrik santralleri ile bu santraller tarafından kullanılan taşınmazların "İşletme Hakkının Verilmesi" yöntemi ile özelleştirilmesi kararında¹⁹³ da benimsenmiştir. Bu kapsamda TEİAŞ'tan alınan görüşte, söz konusu santraller tarafından üretilen elektriğin bölge ve sistem işletmesi açısından vazgeçilmez olmadığı belirtilmiş; ancak santrallerin bulunduğu bölgede özellikle ilkbahar feyzan döneminde iletim kısıtlarının oluşabildiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, TEİAŞ'ın yatırım programında bu kısıtların giderilmesine yönelik projelerin bulunduğu belirtilmiştir. Bu nedenle Kurul, söz konusu dosya kapsamında da rekabet analizinin daha dar bir coğrafi pazar çerçevesinde yapılmasına gerek olmadığı kanaatine varmıştır.

Öte yandan *Seyitömer*¹⁹⁴ ve *Hamitabat*¹⁹⁵ santrallerinin özelleştirilmesine ilişkin kararlarda da nihai bir coğrafi pazar tanımına gidilmediği görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Rekabet Kurumu ile TEİAŞ arasındaki bilgi paylaşımının elektrik üretim piyasasındaki birleşme, devralma ve özelleştirme işlemlerinin rekabet hukuku bakımından değerlendirilmesinde önemli katkı sağladığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, tüm işlemler bakımından söz konusu kurumsal işbirliğinin sistematik olarak gerçekleştirildiğini söylemek mümkün değildir. İncelenen kararların büyük bölümünde Kurul, elektrik üretim pazarındaki pazar paylarının ve Türkiye'deki toplam kurulu güç içerisindeki

¹⁹³ Bknz. 10.02.2016 tarihli ve 16-04/70-28 sayılı karar.

¹⁹⁴ Bknz. 24.01.2013 tarihli ve 13-07/69-38 sayılı karar.

¹⁹⁵ Bknz. 28.03.2013 tarihli ve 13-17/247-122 sayılı karar.

payların görece düşük seviyelerde olduğunu, ayrıca çoğunlukla yenilenebilir kaynaklara dayalı ve görece düşük kurulu güce sahip santrallerin fiyat belirleyici olma ihtimalinin sınırlı bulunduğunu tespit etmiştir. Bu nedenle söz konusu özelleştirme işlemlerinin piyasa üzerindeki rekabetçi etkilerinin ihmal edilebilir düzeyde olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Bununla birlikte, her dosya özelinde iletim kısıtları, bölgesel arz-talep dengesi ve sistem işletmesi açısından kritik üretim kapasitesinin varlığı gibi hususlara ilişkin bilgilerin temin edilmesi, yapılacak pazar tanımlarının daha sağlıklı olmasına katkı sağlayacaktır. Bu durum, rekabetçi elektrik piyasalarının oluşması bakımından da önem taşımaktadır.

Öte yandan, 4054 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle literatüre giren “etkin rekabet” kavramı, birleşme ve devralma işlemlerinin değerlendirilmesinde yeni bir perspektif sunmaktadır. Bu değişiklikle birlikte işlemler yalnızca hâkim durum yaratılması veya hâkim durumun güçlendirilmesi bakımından değil, aynı zamanda rekabeti önemli ölçüde azaltabilecek etkiler bakımından da incelenebilecektir. Bu yaklaşımın, elektrik piyasası gibi yapısal özellikleri bulunan sektörlerde rekabet hukuku uygulamasına önemli katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede gelecekte yapılacak değerlendirmelerde, pazar tanımının zamana bağlı olarak daha dar şekilde yapılabilmesi mümkün görünmektedir (Soysal vd. 2015, 45). Nitekim Komisyon’un sektör araştırmasında da elektrik toptan satış piyasasında yılın belirli dönemlerinde ürün pazarının daha dar tanımlanmasının gerekebileceği ifade edilmiştir (Komisyon 2011, 31). Bu doğrultuda birleşme ve devralma işlemlerinde pazar paylarının daha sağlıklı tespit edilebilmesi amacıyla ilgili ürün pazarının spot piyasalar, ikili anlaşmalar piyasası gibi alt pazarlar temelinde tanımlanması, iletim kısıtlarının bulunduğu durumlarda ise ilgili coğrafi pazarın bölgesel düzeyde belirlenmesi mümkün olabilecektir. Bu bağlamda iletim kısıtlarına ilişkin verilerin TEİAŞ’tan temin edilmesi ve gerekli durumlarda belirli saatler ve bölgeler için özel analizler yapılması önem arz etmektedir.

Ayrıca pazar paylarının katılımcılara sağlayabileceği piyasa yönlendirme gücünün değerlendirilmesinde yalnızca pazar payının büyüklüğü değil, bu payların piyasa oyuncularını arasında nasıl dağıldığı da önemli bir unsurdur. Örneğin, pazar payı üst sınırının %20 olduğu bir piyasada yüz katılımcının her

birinin yaklaşık %1 paya sahip olması ile tek bir katılımcının %20 paya sahip olup diğer katılımcıların çok düşük paylara sahip olması aynı şekilde değerlendirilemeyecektir. Bu nedenle yeni kanun değişikliği ile birlikte belirli koşullar altında %20 düzeyindeki bir pazar payının dahi hâkim durum tespiti açısından önem taşıyabileceği değerlendirilebilecektir.

Bu kapsamda yapılacak rekabet analizlerinde pazar paylarının dağılımının dikkate alınması ve piyasada diğer katılımcılara kıyasla yüksek paya sahip teşebbüslerin davranışlarının yakından incelenmesi gerekmektedir. Böylelikle, rekabet hukuku uygulamasında diğer sektörlerde olduğu gibi, hâkim durumdaki teşebbüslerin davranışları elektrik piyasalarında da daha sıkı bir incelemeye tabi tutulabilecektir.

Bu bağlamda pazar payı üst sınırlarının çok düşük tutulması savunulmasa da, teşebbüslerin pazar paylarından kaynaklanan güçlerini nasıl kullandıklarının etkin biçimde denetlenmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla Rekabet Kurumu, gerektiğinde taahhüt mekanizması yoluyla görece yüksek pazar payına sahip teşebbüslerin bazı üretim portföylerini elden çıkarmasını öngören koşullu izin kararları verebilecek ve böylece birleşme, devralma ve özelleştirme işlemlerine müdahale edebilecektir. Bu yaklaşımın, AB ve üye ülke rekabet otoritelerinin uygulamalarıyla da uyumlu olduğu görülmektedir.

3.1.3. Elektrik Piyasalarında Rekabetin Anlaşma ve Uyumlu Eylemler ile Engellenmesi

Elektrik piyasalarında kapasite tutma stratejisinin en dikkat çekici özelliklerinden biri, teşebbüslerin görece düşük pazar paylarına sahip olsalar dahi, talebin yoğun olduğu belirli zaman dilimlerinde piyasa fiyatlarını etkileyebilecek bir pazar gücü elde edebilmeleridir. Bu çerçevede, teşebbüsler arasında yapılabilecek bir anlaşma veya uyumlu eylem sonucunda üretim miktarının kısıtlanması ve bu suretle piyasa fiyatlarının yükseltilmesi, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (c) bendi kapsamında değerlendirilebilecektir.

Bu kapsamda elektrik piyasalarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında gerçekleşebilecek rekabete duyarlı bilgi değişimi de rekabeti kısıtlayıcı nitelikte sonuçlar doğurabilecektir. Özellikle üretim planları, kapasite kullanımı, teklif stratejileri veya fiyat beklentileri gibi bilgilerin piyasa katılımcıları arasında paylaşılması, teşebbüslerin davranışlarını koordine etmelerine ve dolayısıyla

piyasa sonuçlarının rekabetçi seviyeden sapmasına yol açabilecektir. Bu tür bilgi değişimleri de, niteliğine ve piyasa üzerindeki etkilerine bağlı olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil edebilecektir.

Bu nedenle elektrik piyasalarında pazar gücü yalnızca tek taraflı davranışlar yoluyla değil teşebbüsler arasında gerçekleşebilecek koordinasyon ve bilgi değişimi yoluyla da ortaya çıkabilmektedir.

3.1.3.1. ABD - California Krizi

2000 yılında ABD'de yaşanan Kaliforniya Elektrik Krizi, daha önce düzenlemeye tabi bir piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin serbestleşme sonrasında rekabeti kısıtlayıcı davranışlarda bulunabileceğini gösteren en önemli örneklerden biri olarak kabul edilmektedir. Kriz sürecinde elektrik fiyatlarının olağanüstü biçimde yükseldiği görülmüştür. Nitekim 2000 yılı Ocak ayında elektriğin ortalama fiyatı 3,5 cent/kWh seviyesinden 40 cent/kWh seviyesine yükselmiş, pik saatlerde ise fiyatların 1,5 dolar/kWh düzeyine kadar çıktığı gözlemlenmiştir. Elektrik üreticileri, serbestleşme öncesinde yaklaşık 40.000 MW seviyesindeki talebi karşılayabilirken, serbestleşme sonrasında talebin 30.000 MW civarında gerçekleşmesi nedeniyle bazı santrallerin bakım amacıyla devre dışı bırakılmasının zorunlu olduğunu ileri sürmüşlerdir¹⁹⁶. Ancak söz konusu dönemde talebin esnek olmaması ve arzın çeşitli nedenlerle kısıtlanması, elektrik üreticilerinin birlikte hareket etmelerine gerek kalmaksızın fiyatları önemli ölçüde yükseltebilmelerine imkân tanımıştır.

Kaliforniya'da elektrik fiyatlarının hızla artmasına ve krizin tüm ABD'de gündem haline gelmesine yol açan başlıca üç unsur bulunmaktadır (Ilıcak 2007):

1. Doğalgaz piyasasında ortaya çıkan piyasa gücünün elektrik piyasasını etkilemesi,
2. Üreticilerin marjinal maliyetlerinin üzerinde teklif vererek pazar güçlerini kullanmaları,
3. Üreticilerin üretim kapasitelerini sınırlamaları (kapasite tutma davranışı).

Kaliforniya'daki fiyat artışlarının nedenleri konusunda literatürde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre söz konusu fiyat artışları, üreticilerin

¹⁹⁶ Cummins, Chip; Smith, Rebecca, *Power Suppliers See California Lose Its Golden Glow Amid Woes*, Wall Street Journal, 25.01.2001.

aralarında anlaşarak fiyatları yükseltmelerinin sonucudur. Buna karşılık bazı çalışmalar ise bu süreci, üreticilerin piyasa koşullarına göre hareket ettiği dinamik bir fiyatlandırma oyunu olarak değerlendirmiştir (Sanlı ve Avcı 2020). Bununla birlikte piyasada kapasitenin tutulması fiyatların hızla yükselmesine, bazı büyük enerji şirketlerinin iflas etmesine ve Kaliforniya ekonomisinin ciddi zarar görmesine yol açmıştır.

Krizin ardından eyalet savcıları, nihai tüketiciler adına piyasada aşırı fiyatlandırma yoluyla elde edilen gelirlerin geri alınması amacıyla çeşitli davalar açmış ve bu davaların önemli bir kısmını kazanmıştır¹⁹⁷. Kaliforniya Genel Savcısı, manipülatif davranışlarda bulunduğu tespit edilen Enron¹⁹⁸ ile 1,52 milyar Doların eyalete geri ödenmesi konusunda uzlaşmaya varmıştır. Ayrıca ABD Enerji Bakanlığı tarafından yapılan incelemede, 1998 ve 1999 yıllarının yaz aylarında üreticilerin pazar güçlerini kullanmaları sonucunda rekabetçi fiyat seviyelerinin oldukça üzerinde, yaklaşık 800 milyon dolar tutarında ödeme yapıldığı tespit edilmiştir (Hudson 2000, 7).

Kaliforniya Elektrik Krizi'nin ardından, enerji piyasalarında manipülatif davranışların önlenmesi amacıyla düzenleyici çerçeve güçlendirilmiş ve FERC tarafından "Piyasa Davranış Kuralları" uygulamaya konulmuştur.

3.1.3.2. AB Kararları

AB uygulamasında elektrik piyasalarında rekabeti kısıtlayıcı anlaşma veya uyumlu eylem iddialarına ilişkin örneklerden biri, ICA tarafından Ocak 2011'de verilen ENEL/Edipower kararıdır¹⁹⁹. Daha önce 3.1.1.5. başlığı altında değinildiği üzere, söz konusu kararda iki ayrı soruşturma yürütülmüştür.

Soruşturmalarından birinde, Edipower ve bazı şirketlerin Sicilya elektrik piyasasında bölgesel fiyatları yükseltmek amacıyla San Filippo del Mela üretim santralinin kapasitesinin ekonomik veya fiziksel olarak sınırlandırılması

¹⁹⁷ Bknz. Attorney General Lockyer Announces Energy Crisis Settlement With Enron Valued At \$1.52 Billion|State of California - Department of Justice - Office of the Attorney General, <https://oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-lockyer-announces-energy-crisis-settlement-enron-valued-152>, Erişim Tarihi: 14.01.2020.

¹⁹⁸ Enron, 1985 yılında Houston Natural Gas ile Omaha merkezli InterNorth şirketlerinin birleşmesi sonucunda kurulmuştur. Şirketin temel iş modeli, enerji başta olmak üzere çeşitli emtiaların piyasalaştırılması ve bu piyasalarda gerçekleştirilen işlemler üzerinden değer yaratılması üzerine kurulmuştur. Enron, bu yaklaşımı aynı zamanda yatırımcılardan sermaye çekmek amacıyla kullanılan bir strateji olarak benimsemiştir (Sanlı ve Avcı 2020).

¹⁹⁹ Case A423- *Enel/Edipower*, ICA, Decision No: 21960.

konusunda anlaşmaya vardıkları iddia edilmiştir²⁰⁰. Bu kapsamda üretim kapasitesinin piyasaya sunulmaması yoluyla arzın kısıtlanması ve böylece fiyatların yükseltilmesi suretiyle rekabetin kısıtlandığı ileri sürülmüştür²⁰¹.

Soruşturma sürecinde Edipower ve ilgili şirketler tarafından çeşitli taahhütler sunulmuştur. Bu taahhütlerden ilki yapısal nitelikte olup Edipower ve bazı şirketlerin San Filippo del Mela üretim tesisindeki sahip oldukları orantılı kapasite paylarını elden çıkarmalarını içermektedir²⁰². Buna ek olarak davranışsal nitelikte bir taahhüt de sunulmuştur. Buna göre Edipower, gün öncesi piyasasında vereceği teklifleri, sistem işletmecisi Terna tarafından San Filippo del Mela santralinin Sicilya elektrik sisteminin güvenliği açısından gerekli görüldüğü saatlerde sıfır fiyatla, diğer tüm saatlerde ise değişken maliyetlere eşit bir fiyatla sunmayı taahhüt etmiştir²⁰³. ICA, söz konusu taahhütlerin rekabetçi endişeleri gidermeye yeterli olduğu sonucuna varmış ve bu nedenle taahhütleri kabul ederek soruşturmayı sonlandırmıştır.

3.1.3.3. Türkiye

Türkiye uygulaması incelendiğinde, elektrik piyasasında serbestleşme sürecinin büyük ölçüde tamamlanmasıyla birlikte kamu hâkimiyetinin azalmasının piyasaların rekabet ihlallerine daha açık hâle getirebileceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, serbestleşen piyasa ortamında teşebbüslerin aralarında anlaşarak birlikte karar almaları veya uyumlu eylemler yoluyla piyasayı yönlendirmeleri ihtimalinin rekabet hukuku bakımından titizlikle incelenmesi gerekmektedir. Nitekim bu tür davranışların tespiti hâlinde caydırıcılığın sağlanabilmesi için etkin yaptırımların uygulanması önem arz etmektedir. Aksi takdirde, söz konusu iş birliklerinin tespit edilmesinin güçlüğü nedeniyle serbestleşme sürecinden beklenen rekabetçi faydaların ortaya çıkması zorlaşabilecektir. Bu nedenle elektrik piyasalarında rekabetin etkin şekilde tesis edilebilmesi için yalnızca tek taraflı pazar gücü kullanımının önlenmesi ve birleşme ve devralmalar ile özelleştirmelerin denetlenmesi yeterli olmayıp aynı zamanda rekabeti kısıtlayıcı anlaşma ve uyumlu eylemlere karşı da etkin müdahalede bulunulması gerekmektedir.

²⁰⁰ par. 48-52.

²⁰¹ par. 55.

²⁰² par. 75-78.

²⁰³ par. 82-84.

Elektrik toptan satış piyasasında rekabetçi bir piyasa yapısına ulaşılabilmesi için yüksek likidite düzeyi önemli bir unsurdur. Likiditenin artırılması ise piyasaların etkin şekilde izlenmesi ve şeffaflığın artırılması ile yakından ilişkilidir. Bununla birlikte rekabet hukuku perspektifinden bakıldığında şeffaflık her zaman olumlu sonuçlar doğurmayabilmektedir. Zira piyasalarda belirsizliğin ortadan kalkması ve teşebbüsler arasında rekabete duyarlı ticari bilgilerin aşırı ölçüde paylaşılması, teşebbüsler arasında koordinasyon veya anlaşma riskini artırabilmektedir. Buna karşın elektrik piyasaları bakımından, sektöre ilişkin temel verilerin bağımsız ve güvenilir bir merkezi otorite veya piyasa işletmecisi tarafından eş zamanlı olarak tüm piyasa katılımcılarıyla paylaşılması, piyasada etkin rekabetin tesis edilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu bağlamda piyasa şeffaflığının rekabeti bozucu davranışlara yol açmadan sağlanması kritik bir denge gerektirmektedir.

Bu çerçevede, piyasa bozucu davranışlara yol açma ihtimali nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet değerlendirmesine konu olan güncel ve tek karar niteliğindeki “ETD kararı²⁰⁴” üzerinde durulması önem arz etmektedir. Söz konusu karar, Enerji Ticareti Derneği (ETD) bünyesinde ve OTC piyasasında faaliyet gösteren altı broker tarafından gerçekleştirilen işlemlere ilişkin bazı verilerin konsolide edilerek yayımlanmasına yönelik menfi tespit veya muafiyet talebine ilişkindir.

İlgili kararda ve Komisyon'un sektör araştırmasında²⁰⁵ toptan elektrik piyasalarında şeffaflığın önemine ilişkin olarak üç temel gerekçeye yer verilmektedir. Buna göre:

Daha fazla bilginin yayımlanması, piyasa oyuncularının bilgiye dayalı şekilde karar almalarına olanak sağlayacaktır. Bu şekilde alınan kararlar hem ticari riskleri asgariye indirecek hem de piyasaya giriş engellerini azaltacaktır.

Ticari açıdan hassas bilgilere (özellikle dikey bütünleşik ve/veya yüksek pazar payına sahip olan) belli teşebbüslerce erişim mümkünken diğer oyuncuların bu bilgilere sahip olmadığı durumlarda, adil bir oyun alanı söz konusu olmayacak ve bu durum piyasa oyuncularından bir kısmının haksız kazanç elde etmesine neden olabilecektir.

²⁰⁴ Bknz. 26.12.2019 tarihli ve 19-46/785-342 sayılı karar.

²⁰⁵ Komisyon (2007, 188), para. 565.

Şeffaflığın yeterli olmadığı algısının piyasa oyuncuları arasında yaygınlaşması durumu, toptan satış piyasasına olan güveni sekteye uğratmaktadır. Piyasaya güven tesisinin eksikliği ise, öncelikle piyasaya girişleri caydırmakta ve piyasadaki mevcut rekabetçi yapıya da zarar vermektedir. Şeffaflığın sağlanmadığı piyasalarda güven tesis edilemediğinden toptan satış fiyat sinyalleri güvenilir bir gösterge olarak kullanılamayacaktır.

Kurul tarafından yapılan değerlendirmede özetle²⁰⁶;

- OTC ve VİOP piyasalarındaki işlem hacminin düşük olması ve risk yönetimi bakımından önemli olan vadeli piyasaların henüz gelişme aşamasında bulunması,
- Kamuya ait üretim varlıklarının hâlen piyasada önemli bir yer tutması,
- Vadeli piyasaların gelişebilmesi için OTC piyasasında görece şeffaflığın sağlanmasının piyasa katılımcıları bakımından güven artırıcı bir unsur olması ve
- Vadeli Elektrik Piyasası'nın henüz devreye girmemiş olması

gibi hususlar birlikte değerlendirilmiş ve başvuru konusu bilgi paylaşımının mevcut aşamada elektrik toptan satış piyasalarında rekabeti bozucu bir etki yaratmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Bununla birlikte Kurul kararında, Türkiye'de enerji ticaretine özgü bir piyasa izleme mekanizmasının ve kurumsal yapılanmanın henüz yeterince gelişmemiş olması da dikkate alınmıştır. OTC piyasasındaki işlem hacminin artması durumunda şeffaflığın artmasının rekabeti bozucu davranışları kolaylaştırma ihtimali bulunduğu değerlendirilmiş ve bu nedenle söz konusu muafiyetin üç yıl ile sınırlandırılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak elektrik piyasalarının serbestleşme derecesi arttıkça bu alandaki başvuruların ve rekabet hukuku incelemelerinin artması kaçınılmaz görünmektedir. Bu noktada Rekabet Kurumu'nun piyasa bozucu davranışların önlenmesindeki rolü, elektrik piyasasında rekabetçi yapının tesis edilmesi açısından belirleyici olacaktır. Bu kapsamda, toptan elektrik piyasalarının işleyişine ilişkin teknik kapasitenin geliştirilmesi, EPDK ve EPIAŞ ile iş birliğinin

²⁰⁶ para. 139.

güçlendirilmesi ve piyasaların etkin şekilde izlenmesi, elektriğin serbestleştirilmesi sürecine önemli katkı sağlayacaktır.

3.2. SEKTÖRE ÖZGÜ YAPISAL VE DÜZENLEYİCİ ÇÖZÜMLER

Elektrik sektörüne özgü düzenlemeler, piyasa mekanizmasına doğrudan müdahale eden araçların yanı sıra daha dolaylı ve yapısal nitelikte politikaları araçlarını da kapsamaktadır. Bu kapsamda piyasa mekanizmasında uygulanan pazar payı sınırlamaları, fiyat veya fiyat artışlarına getirilen üst sınırlar ve büyük elektrik üretim portföylerinin bölünmesi gibi daha müdahaleci düzenleme araçlarının yanında, piyasanın işleyişini destekleyici nitelikte arz ve talep esnekliğini artırmaya yönelik mekanizmaların geliştirilmesi, iletim altyapısının genişletilmesi ve yeni üretim yatırımlarının teşvik edilmesi gibi daha sınırlı müdahaleci politikalar da uygulanabilmektedir (Yücel 2011). Nitekim elektrik sektörünün rekabete açıldığı ilk aşama, pazar gücüne yönelik müdahalelerin etkili şekilde uygulanabileceği dönem olarak görülmektedir. Bu çerçevede özellikle özelleştirme sürecinde izlenecek politika, piyasaya giriş yapan teşebbüslerin rekabeti sağlayabilecek sayıda olması ve söz konusu teşebbüslerin pazar paylarının görece dengeli şekilde dağıtılması (Şen 2006, 77) bakımından önemli bir düzenleme aracı olarak değerlendirilmektedir. Buna ek olarak, sektör rekabete açılmadan önce piyasaların ve bu piyasaların işleyiş mekanizmalarının tasarlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmakta, rekabete açılmasının ardından ise piyasanın izlenmesi ve piyasa verilerinin detaylı şekilde analiz edilmesi önem kazanmaktadır. Bu süreçte pazar gücüne dayalı manipülatif davranışların tespit edilmesine yönelik piyasa izleme mekanizmalarının geliştirilmesi de kritik bir rol oynamaktadır²⁰⁷.

Genel olarak yeniden yapılandırma süreçlerinin başlangıç aşamalarında ve rekabetin henüz yeterince tesis edilemediği yoğunlaşmış piyasalarda bu tür düzenleyici müdahalelere daha sık başvurulmaktadır. Bununla birlikte, piyasaların rekabete açılması ve yoğunlaşma oranlarının azalmasıyla birlikte söz konusu müdahale araçlarının zaman içinde daha sınırlı kullanılacağı ve piyasanın işleyişine ilişkin denetimin giderek rekabet otoriteleri tarafından yürütülen rekabet hukuku uygulamalarına bırakılacağı öngörülmektedir.

²⁰⁷ Pazar gücü temelli manipülasyona ilişkin ABD, AB ve farklı ülke otoritelerine ilişkin yapısal ve düzenleyici çözümler için bkz. Ek-II.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada öncelikle elektrik toptan satış piyasalarının işleyişi, pazar gücü kavramı ve pazar gücüne dayalı manipülatif davranışlardan biri olan kapasite tutma stratejisi ele alınmıştır. Söz konusu stratejinin sektörde hem düzenleyici kurumlar hem de ulusal rekabet otoriteleri tarafından çeşitli düzenlemeler aracılığıyla önlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Her ne kadar bu alana müdahale yetkisi esas olarak rekabet otoritelerine ait olsa da son dönemde düzenleyici kurumlarla iş birliği yapılması yönündeki yaklaşımın da önem kazandığı anlaşılmaktadır.

Çalışmada ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere pazar gücü ve kapasite tutma stratejileri büyük ölçüde ilgili pazar tanımına bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir. Elektrik üretim ve toptan satış piyasalarına ilişkin bugüne kadar verilen Kurul kararlarında ilgili ürün pazarı genellikle “*elektriğin üretimi ve satışı*”, ilgili coğrafi pazar ise “*Türkiye*” olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte son dönemde literatürde ve uygulamada; (i) elektrik piyasalarının ikili anlaşmalar, gün öncesi piyasası, gün içi piyasası ve dengeleme güç piyasası gibi alt pazarlara ayrılıp ayrılamayacağı, (ii) iletim kısıtları nedeniyle oluşan bölgesel farklılıkların ayrı coğrafi pazarlar olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ve (iii) talebin zamana duyarlı olması sebebiyle baz, orta ve puant yüklerin farklı ilgili pazarlar olarak tanımlanıp tanımlanamayacağı gibi konulara ilişkin tartışmaların giderek arttığı görülmektedir.

Bunun yanında kapasite tutma uygulamaları, rekabet hukuku bakımından değerlendirilmesinin yanı sıra piyasa manipülasyonu yasağı kapsamında da ele alınabilecek davranışlar arasında yer almaktadır. Bu konuda hem AB’de hem de ABD’de yoğun tartışmalar yürütülmekte olup rekabet otoriteleri ile sektörel düzenleyici kurumlar arasında kurulacak iş birliğinin kapasite tutma uygulamalarının azaltılmasında önemli bir rol oynayacağı değerlendirilmektedir. Nitekim AB’de REMIT düzenlemesi kapsamında ACER ve ulusal düzenleyici kurumlara piyasayı izleme, inceleme ve piyasa manipülasyonuna müdahale etme yetkileri verilmiştir.

Yetkili kurumlar arasında REMIT benzeri bir çerçeveye dayalı iş birliği mekanizmasının oluşturulması, müdahale süreçlerinin etkinliği açısından belirleyici olacaktır. Bu bağlamda Rekabet Kurumu tarafından yürütülecek incelemelerde gerek hâkim durumun tespiti gerekse kötüye kullanma analizlerinde EPDK ve TEİAŞ ile veri analizi ve piyasa değerlendirmeleri konusunda güçlü bir kurumsal iletişim ve iş birliği kurulması önem taşımaktadır.

Bu kapsamda EPİAŞ bünyesinde yeni oluşturulan Piyasa Gözetim Birimi'nin sürece katkı sağlaması beklenmektedir. Ancak piyasa izleme faaliyetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi için mevcut mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Türkiye enerji piyasası mevzuatında manipülasyonun önlenmesine yönelik doğrudan ve kapsamlı bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla mevcut düzenlemelerle piyasayı bozucu davranışların etkin şekilde önlenmesi sınırlı kalabilmektedir. Oluşturulacak yeni mevzuat çerçevesinde piyasa izleme kurallarının belirlenmesi, REMIT düzenlemesinde olduğu gibi “manipülasyon” ve “içeriden bilgi kullanımı” gibi kavramların açık biçimde tanımlanması, uygulanacak yaptırımların belirlenmesi ve bu yaptırımların piyasa katılımcılarına açık şekilde duyurulması gerekmektedir. Bu bağlamda EPDK ve SPK arasında REMIT benzeri ortak bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması veya kurumlar arası koordinasyona ilişkin mevzuatın geliştirilmesi önem arz etmektedir.

Ayrıca piyasa izleme faaliyetlerini yürütmek üzere oluşturulacak izleme komitesinin kurumsal yapısının tamamlanması ve tüm üyelerinin atanması gerekmektedir. Bu komitenin piyasa oyuncularına karşı tarafsız bir yapıda olması önem taşımaktadır. Aynı zamanda ortaya çıkabilecek aksaklıkların düzenleyici otoriteler tarafından giderilmesi gerektiğinden komitenin faaliyetlerinin EPDK tarafından izlenmesi uygun olacaktır. Söz konusu izleme faaliyetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi için EPİAŞ ve EPDK'nın yanı sıra SPK, BİST ve Rekabet Kurumu arasında güçlü bir koordinasyon mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir.

Bu alandaki bir diğer önemli husus, manipülatif davranışların çoğu zaman doğrudan delillerle (örneğin yazışmalarla) ortaya konulamamasıdır. Bu nedenle incelemelerde esas alınan deliller çoğu zaman piyasa verileri ve piyasa hareketleri olmaktadır. EPİAŞ'ın gün öncesi ve gün içi piyasalarında, TEİAŞ'ın ise

dengeleme güç piyasası ve yan hizmetler piyasalarında piyasa işletmecisi konumunda bulunması nedeniyle söz konusu kurumların piyasa izleme faaliyetlerini etkin şekilde yürütmesi ve elde edilen şüpheli bulguları EPDK ile birlikte Rekabet Kurumu'na düzenli olarak raporlaması önem taşımaktadır. Böylelikle manipülatif davranışlara ilişkin şüphelerin ortaya çıkarılması ve gerektiğinde inceleme, soruşturma ve yaptırım süreçlerinin başlatılması mümkün olabilecektir.

Bu bağlamda doğrudan yaptırım odaklı bir yaklaşım yerine gözetim, inceleme, soruşturma ve uzlaşma/cezalandırma aşamalarından oluşan aşamalı bir uygulama sürecinin benimsenmesi daha uygun olacaktır. Piyasa izleme faaliyetlerinde ihlalin tespitinin güç olması nedeniyle uzlaşma mekanizmalarının etkin şekilde kullanılabilmesi bir uygulama modeli önem taşımaktadır. Bu kapsamda izleme kurallarının önceden belirlenmesi ve bu kuralların REMIT benzeri bir çerçevede “enerji ticaretinde uyulması gereken davranış kuralları” olarak piyasa katılımcılarına duyurulması faydalı olacaktır.

Öte yandan piyasa izleme faaliyetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi için gerekli verilerin toplanması ve izlenmesine ilişkin mevzuat altyapısının da REMIT hükümleri dikkate alınarak gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede alt mevzuat düzenlemeleri ile hangi davranışların piyasa bozucu nitelikte olduğu açık şekilde belirlenmeli, buna uygun teknolojik altyapı ve izleme sistemleri oluşturulmalı ve piyasaların etkin şekilde izlendiği piyasa katılımcılarına gösterilmelidir.

Son olarak manipülatif davranışların tespit edilmesi hâlinde uygulanacak yaptırımlar bakımından ABD uygulamasında olduğu gibi tüketicilere veya tüketici temsilcilerine dava açma imkânı tanınması da değerlendirilebilmelidir. Bu şekilde, piyasada yüksek fiyat oluşumuna neden olan katılımcıların elde ettikleri haksız kazançların geri alınması ve nihai tüketicilerin zararlarını tazmin edebilmeleri mümkün olabilecektir. Bu tür bir yaklaşım, yalnızca idari para cezalarına dayanan bir yaptırım sistemine kıyasla daha etkili ve caydırıcı sonuçlar doğurabilecektir.

ABSTRACT

With the liberalization of electricity markets, new regulatory and competition-related challenges have emerged. Due to the specific characteristics of electricity as a commodity - such as the limited possibility of storage, the necessity of real-time balancing, and demand fluctuations - electricity markets are particularly vulnerable to the exercise of market power.

The main objective of this study is to examine the concept of market power in electricity markets and to analyze the capacity withholding strategy as a form of market power exercise that may lead to price manipulation in wholesale electricity markets. In this context, the study evaluates the regulatory frameworks and competition law approaches adopted in the European Union, the United States, Turkey, and selected other jurisdictions.

First, the functioning of wholesale electricity markets and the price formation mechanisms in these markets are examined. Second, the legal and regulatory frameworks governing electricity markets - particularly those addressing capacity withholding and market manipulation - are analyzed in the EU, the US, Turkey, and other selected countries. Third, the theoretical literature and selected regulatory and competition law decisions aimed at mitigating market power and preventing manipulative practices in wholesale electricity markets are reviewed.

Finally, based on the comparative analysis of international practices, policy recommendations are proposed to strengthen the monitoring and regulation of wholesale electricity markets and to prevent market manipulation in the Turkish electricity market.

KAYNAKÇA

- AKGÜÇ, Ö. (1998), *Finansal Yönetim*, 7. Baskı, Avcıol Basım Yayın, İstanbul.
- ANDERSON, E. J.; X. HU, ve D. WINCHESTER (2007), “Forward contracts in electricity markets: The Australian experience”, *Energy Policy*, Vol:35, No:5., s.3089-3103, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2006.11.010>, Erişim Tarihi: 21.04.2021.
- ARSLAN, S. (2008), *Elektrik Enerjisi Sektöründe Serbestleşme, Yeniden Yapılanma, Özelleştirme Uygulamaları ve Dünya Örnekleri*, EPDK Uzmanlık Tezi.
- ATEŞ, M. A. (2018), “Enerji Toptan Satış Piyasalarının İzlenmesi ve REMIT”, *Uzman Gözüyle Enerji*, No:5, s.36-39, https://www.researchgate.net/profile/Muhammet-Ates-2/publication/342452788_Enerji_Toptan_Satis_Piyasalarinin_Izlenmesi_ve_REMIT_Uzman_Gozuyle_Enerji_Sayi_5_2018_s_36-39/links/5ef502a5a6fdcc4ca430fab8/Enerji-Toptan-Satis-Piyasalarinin-Izlenmesi-ve-REMIT-Uzman-Goezueyle-Enerji-Sayi-5-2018-s-36-39.pdf, Erişim Tarihi: 21.04.2021.
- AUSUBEL, L. M. ve P. CRAMTON (2010), “Virtual Power Plant Auctions”, *Utilities Policy*, Vol:18, <https://www.cramton.umd.edu/papers2005-2009/ausubel-cramton-virtual-power-plant-auctions.pdf>, Erişim Tarihi: 24.04.2021.
- AYDIN, N.; M. BAŞAR ve M. COŞKUN (2007), *Finansal Yönetim*, 2. Baskı, Genç Copy Center, Eskişehir.
- BATAILLE, M., A. STEINMETZ ve S. THORWARTH (2014), “Screening Instruments for Monitoring Market Power in Wholesale Electricity Markets - Lessons from Applications in Germany”, ZEW - Centre for European Economic Research, Discussion Paper No:14-048, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2475943, Erişim Tarihi: 23.03.2021.
- BATAILLE, M., O. BODNAR, A. STEINMETZ ve S. THORWARTH (2019), “Screening instruments for monitoring market power - The Return on Withholding Capacity Index (RWC)”, *Energy Economics*, Vol:81, 227-237, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2019.03.011>, Erişim Tarihi: 25.04.2021.
- BEKAR, N. (2020), “Yenilenebilir Enerji Kaynakları Açısından Türkiye’nin Enerji Jeopolitiği”, *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, Vol:3, No:1, s.37-54, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1021680>, Erişim Tarihi: 25.03.2021.

- BIGGAR, D. (2005), "Background Note: OECD Competition Issues in the Electricity Sector", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Vol:6 No:4, s.81-181, <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/6095721.pdf>, Erişim Tarihi: 24.02.2021.
- BIGGAR, D. R. ve M. R. HESAMZADEH (2014), *The Economics of Electricity Markets*, John Wiley & Sons Ltd., Melbourne-Avustralya.
- BİÇEN, Y. (2016), "Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası Gelişim Süreci: Gün Öncesi ve Dengeleme Güç Piyasası Özellikleri", *Karaelmas Fen ve Mühendislik Dergisi*, Vol:6, No:2, s.432-438, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1329548>, Erişim Tarihi: 18.02.2021.
- BOISSELEAU, F. (2004), "The Relevance of the Relevant Market for Market Power in Power Markets", 25th IAEE Conference, Delft University of Technology, The Netherlands, Paris Dauphine University, France.
- BORENSTEIN, S., J. BUSHNELL ve F. A. WOLAK (2002), "Measuring Market Inefficiencies in California's Restructured Wholesale Electricity Market", *American Economic Review*, Vol:92, No:5, s.1376-1405, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1257/00028280276202455>, Erişim Tarihi: 01.03.2021.
- BORENSTEIN, S., J. BUSHNELL ve S. STOFT (2000), "The Competitive Effects of Transmission Capacity in a Deregulated Electricity Industry", *RAND Journal of Economics*, Vol:31, No:2, s.33, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.2307/2601042>, Erişim Tarihi: 26.02.2021.
- BROWN, P. D. (2018), "Capacity Market Design: Motivation and challenges in Alberta's electricity market", SPP Briefing Paper, s.11-12, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3152611, Erişim Tarihi: 03.03.2021.
- BUSHNELL, J. (2003), "A Mixed Complementarity Model of Hydrothermal Electricity Competition in the Western United States", *Operations Research*, Vol:51, s.14, <http://bushnell.ucdavis.edu/uploads/7/6/9/5/76951361/mixed-complementary-model.pdf>, Erişim Tarihi: 05.03.2021.
- BUSHNELL, J., E. T. MANSUR ve C. SAVARIA (2008), "Vertical Arrangements, Market Structure, and Competition: An Analysis of Restructured US Electricity Markets", *American Economic Review*, Vol:98, No:1, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w13507/w13507.pdf, Erişim Tarihi: 21.02.2021.
- CABAU, E. (2007), "The Definition of the Relevant Market Part II", C. Jones, *EU Energy Law Volume II, EU Competition Law and Energy Markets* içinde, 2. Baskı, Claeys & Casteels, s. 3-128.

- CHAUVE, P. ve M. GODFRIED (2007), “Modelling Competitive Electricity Markets: Are Consumers Paying for a Lack of Competition?”, *Competition Policy Newsletter* (2), https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_2_18.pdf, Erişim Tarihi: 24.02.2021.
- CHAUVE, P.; M. GODFRIED, K. KOVÁCS, G. LANGUS, K. NAGY ve S. SIEBERT (2009), “The E.ON Electricity Cases: an Antitrust Decision with Structural Remedies” *Competition Policy Newsletter* (1), https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_1_13.pdf, Erişim Tarihi: 21.02.2021.
- CRAMPTON, P. ve S. STOFT (2007), “Why We Need to Stick with Uniform-Price Auctions in Electricity Markets”, *Electricity Journal*, Vol:20, No:1, s.26-37, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.tej.2006.11.011>, Erişim Tarihi: 19.02.2021.
- CRAWFORD, G.; J. CRESPO ve H. TAUCHEN (2007), “Bidding Asymmetries in Multi-unit Auctions: Implications of Bid Function Equilibria in the British Spot Market for Electricity”, *International Journal of Industrial Organization*, Vol:25, No:6, s.1233-1268, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2006.10.001>, Erişim Tarihi: 24.02.2021.
- DAVID, A. K. ve F. WEN (2001), “Strategic Bidding in Competitive Electricity Markets: A Literature Survey”, *IEEE Power Engineering Review*, Vol:21, No:5, s.357-358.
- DEVİR, K. (2017), *Türk Elektrik Piyasasının İşleyişi*, Dora Basım, Bursa.
- ELA, E., C. WANG, K.S. MOORTY, K. RAGSDALE, J. O’SULLIVAN, M. ROTHLEDER ve B. HOBBS (2017), “Electricity Markets and Renewables: A Survey of Potential Design Changes and Their Consequences”, *IEEE Power and Energy Magazine*, Vol:15, No:6, s.70-82, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1109/MPE.2017.2730827>, Erişim Tarihi: 20.02.2021.
- ERSOY, E. (2011), “Türkiye’de ve Dünyada Organize Türev Piyasaların Gelişimi”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, No:51, s.63-80, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/426900>, Erişim Tarihi: 10.01.2021.
- EVANS, D. S. ve A.J. PADILLA (2005), “Excessive Prices: Using Economics to Define Administrative Legal Rules”, *Journal of Competition Law and Economics*, Vol:1, No:1 s.97-122. <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhi002>, Erişim Tarihi: 08.04.2021.
- EWEA (2012), “Creating the Internal Energy Market in Europe: A Report by the European Wind Energy Association”, The European Wind Energy Association, http://www.ewea.org/uploads/tx_err/Internal_energy_market.pdf, Erişim Tarihi: 04.01.2021.

- FLETCHER, A. ve A. JARDINE (2007), “Towards an Appropriate Policy for Excessive Pricing” Ehlermann C-D and Marquis M (eds), *European Competition Law Annual 2007: A Reformed Approach to Article 82 EC* içinde, Hart Publishing 2007.
- FRUTOS, M.A. ve N. FABRA (2012), “How to Allocate Forward Contracts: The Case of Electricity Markets”, *European Economic Review*, Vol:56, No:3, s.451-469, <https://scihub.se/https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2011.11.005>, Erişim Tarihi: 10.01.2021.
- GAL, M. S. (2004), “Monopoly Pricing as an Antitrust Offense in the U.S. and the EC: Two Systems of Belief”, *Antitrust Law Journal*, Vol:71, No:2, s.343-369.
- GRAF, C., F. QUAGLIA ve F. A. WOLAK (2021), “Market Power Mitigation Mechanisms for Wholesale Electricity Markets”, Program on Energy and Sustainable Development (PESD), Stanford University, https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/mpm_review_gpqw.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2021.
- GRECO, R. A. (2004), “When is Routine Maintenance Really Routine? A Proposed Modification to the EPA’s New Source Review Program”, *Marquette Law Review*, Vol:88, No:2, <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=mulr>, Erişim Tarihi: 02.01.2021.
- HAKAM, D. F. (2018), “Market Power Modelling in Electricity Market: A Critical Review”, *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol:8, No:5, 347-356, https://www.researchgate.net/publication/328706769_Market_Power_Modelling_in_Electricity_Market_A_Critical_Review, Erişim Tarihi: 16.02.2021.
- HANCHER, L., T. OTTERVANGER ve P. J. SLOT (2012), “EU State Aids”, Published: Sweet & Maxwell, 6. Baskı.
- HARTLEY, P., K. MEDLOCK ve O. JANKOVSKA (2017), “Electricity Reform and Retail Pricing in Texas”, *Energy Economics*, Vol:80, s.1-11, <https://scihub.se/https://doi.org/10.1016/j.eneco.2018.12.024>, Erişim Tarihi: 25.01.2021.
- HUDSON, R. (2000), “Analysis of Uniform and Discriminatory Price Auctions in Restructured Electricity Markets”, Oak Ridge: Oak Ridge National Laboratory.
- İLİCAK, A. (2007), “Elektrik Sektöründe Rekabet Hukukunun Uygulanması”, s. 2.
- İLTER, B. ve M. NARİN (2018), “Türkiye Elektrik Türev Piyasalarının Gelişimi”, *International Journal of Economics and Innovation*, Vol:4, No:2, s.153-173, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/547447>, Erişim Tarihi: 30.01.2021.
- JONES, A. ve B. SUFRIN (2014), *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*, 5.Baskı, Oxford University Press.

- JOSKOW, P. (2008), “Lessons Learned From Electricity Market Liberalization”, *The Energy Journal*, International Association for Energy Economics, Vol:27, No:1, s.9-42, https://www.researchgate.net/publication/227359458_Lessons_Learned_from_Electricity_Market_Liberalization, Erişim Tarihi: 25.12.2020.
- JOSKOW, P. L. ve E. KAHN (2002), “Quantitative Analysis of Pricing Behaviour in California’s Wholesale Electricity Market During Summer 2000: The Final Word”, *The Energy Journal*, Vol:23, Sayı:4, s.1-36, https://www.researchgate.net/publication/227359373_A_Quantitative_Analysis_of_Pricing_Behavior_in_California’s_Wholesale_Electricity_Market_During_Summer_2000, Erişim Tarihi: 20.03.2021.
- JOSKOW, P. L. ve J. TIROLE (2000), “Transmission Rights and Market Power on Electric Power Networks”, *RAND Journal of Economics*, Vol:31, No:3, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.2307/2600996>, Erişim Tarihi: 15.03.2021.
- KAISER, M. J. (2018), “Pivotal Supplier Analysis and Market Power in Electricity Markets”, Louisiana State University, Energy Studies Institute.
- KASAP, M. (2006), *Hisse Senedi Piyasasında Manipülasyon ve Türkiye*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Mersin.
- KELEŞ, D., J. SCALLE, F. PARASCHIV ve W. FICHTNER (2016), “Extended forecast methods for day-ahead electricity spot prices applying artificial neural networks”, *Applied Energy*, Vol:162, s.218-230, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.apenergy.2015.09.087>, Erişim Tarihi: 11.03.2021.
- KIRSCHEN, D. S. ve G. STRBAC (2005), “Fundamentals of Power System”, UK: John Wiley & Sons.
- KOÇ, E. ve K. KAYA (2015), “Enerji Kaynakları-Yenilenebilir Enerji Durumu”, *Mühendis ve Makina*, Vol:56, No:668, s.36-47, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1099827>, Erişim Tarihi: 18.03.2021.
- KOMİSYON (2007), “DG Competition Report on Energy Sector Inquiry”, SEC (2006) 1724 Final, https://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005_inquiry/full_report_part1.pdf, Erişim Tarihi: 26.02.2021.
- KOMİSYON (2007b), “Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No: 1/2003 into the European gas and electricity sectors”, (Communication) COM (2006) 851 final, 10 Ocak 2007.
- KOTEN, S. V. ve A. ORTMANN (2013), “Structural versus Behavioral Remedies in the Deregulation of Electricity Markets: An Experimental Investigation Guided by Theory

and Policy Concerns”, UNSW Australian School of Business Research Paper No. 2012-36, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140646, Erişim Tarihi: 12.04.2021.

KÖLMEK, M. A. ve İ. NAVRUZ (2015), “Forecasting the day-ahead price in electricity balancing and settlement market of Turkey by using artificial neural networks”, *Turkish Journal of Electrical Engineering & Computer Sciences*, Vol:23, s.843-852, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.3906/elk-1212-136>, Erişim Tarihi: 10.04.2021.

KUNTZ, L. ve F. MUSGENS (2007), “Modelling Start-Up Costs of Multiple Technologies in Electricity Markets”, *Mathematical Methods of Operations Research*, Vol: 66, No:1, s.21-32, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1007/s00186-007-0148-y>, Erişim Tarihi: 16.01.2021.

LAKIC, E.; T. MEDVED ve A. F. GUBINA (2017), “The Review of Market Power Detection Tools in Organised Electricity Markets”, 14th International Conference on the European Energy Market (EEM), Dresden: IEEE, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1109/EEM.2017.7982010>, Erişim Tarihi: 05.01.2021.

LAROUCHE, P. (2009), “Contrasting Legal Solutions and the Comparability of EU and US Experiences” François Leveque and Howard Shelanski (eds), *Antitrust and Regulation in the EU and US: Legal and Economic Perspectives* içinde, (Elgar 2009) s.85.

LEDGERWOOD, S. D. ve D. HARRIS (2012), “A Comparison of Anti-Manipulation Rules in US and EU Electricity and Natural Gas Markets: A Proposal for A Common Standard”, *Energy Law Journal*, Vol:33, No:1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045773. Erişim Tarihi: 16.01.2021.

LEVEQUE, F. (2006), “Antitrust Enforcement in the Electricity and Gas Industries: Problems and Solutions for the EU”, *The Electricity Journal*, Vol:19, No:5, s.27-34, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.623.8655&rep=rep1&type=pdf>, Erişim Tarihi: 04.01.2021.

LEVEQUE, F. (2006), “Antitrust Enforcement in the Electricity and Gas Industries: Problems and Solutions for the EU (2006)”, Vol:19, No:5, *The Electricity Journal*, s.27-34, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.tej.2006.05.008>, Erişim Tarihi: 22.03.2021.

LONDON ECONOMICS, “Structure and Performance of Six European Wholesale Electricity Markets in 2003, 2004 and 2005’ February 2007” http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005_inquiry/index_en.html, Erişim Tarihi: 19.02.2021.

- MANO, M. (2014), “The European Commission's Guidance on Article 102 TFEU”, R. D. Blair ve D. D. Sokol (eds.), *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*, Vol:2, Oxford University Press, Oxford, s.514-519.
- MARONATI, G. ve B. PETROVIC (2019), “Estimating cost uncertainties in nuclear power plant construction through Monte Carlo sampled correlated random variables”, *Progress in Nuclear Energy*, Vol:111, s.211-222, <https://scihub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.pnucene.2018.11.011>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.
- MASSIMO, M. ve ALEXANDRE D. S. (2006), “Excessive Pricing and Price Squeeze under EU Law”, *Claus-Dieter Ehlermann and Isabela Atanasiu (eds), European Competition Law Annual 2003: What is an Abuse of a Dominant Position?* içinde (Hart Publishing 2006), s. 97.
- MASSIMO, M. ve ALEXANDRE D. S. (2007), “Excessive Pricing in Competition Law: Never Say Never?” A. Fredenberg ve N. Strand (eds), *The Pros and Cons of High Prices* içinde (Swedish Competition Authority 2007), s.14-46.
- MAURER, L. ve L. BARROSO (2011), “Electricity Auctions: An Overview of Efficient Practices”, The World Bank 2011.
- MOTTA, M. (2006), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, New York, s.97.
- NARAYANAN, K. ve S. ANBAZHAGAN (2013), “Day-Ahead Deregulated Electricity Market Price Forecasting Using Recurrent Neural Network”, *IEEE Systems Journal*, Vol:7, No:4, s.866-872.
- O'DONOGHUE, R. ve J. PADILLA (1998), *The Law and Economics of Article 82 EC*, 1. Baskı, Hart Publishing, Oxford, s.744.
- OECD (2001), “Competition In Electricity Markets”, Paris: OECD International Energy Agency, Paris.
- OECD (2002), “Policy Roundtables- Competition Policy in the Electricity Sector”-2002.
- OECD (2011), “Excessive Prices”, Policy Roundtables 2011, <https://www.oecd.org/competition/abuse/49604207.pdf>, Erişim Tarihi: 25.04.2021.
- PEEPERKORN, L. ve V. VEROUDEN (2014), “The Economics of Competition”, J. Faull, & A. Nikpay, *The EU Law of Competition* içinde, 3.Baskı, OUP - Oxford University Press.
- PEREKHODSTEV, D. ve S. BLUMSACK (2009), “Wholesale Electricity Markets and Generators's Incentives: An International Review”, J. Evans&L.C. Hunt (edt),

International Handbook of the Economics of Energy içinde, Edvard Elgar Publishing Ltd., s. 624-649.

PINCZYNSKI, M. (2016), “Overview of Electricity Market Monitoring”, *Economics and Sociology*, Vol:9, No:4, s.153-167, https://www.economics-sociology.eu/files/E&S_9_4_Pinczynski_Kasperowicz.pdf, Erişim Tarihi: 18.04.2021.

PUNKANEN, L. (2014), “Unilateral Market Power in Wholesale Electricity Markets - A Cournot Based Analysis”, Department of Economics Aalto University, https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/14178/hse_thesis_13743.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Erişim Tarihi: 18.02.2021.

RAHIMI, A. F. ve A.Y. SHEFFRIN (2003), “Effective Market Monitoring in Deregulated Electricity Markets”, *IEEE Transactions on Power Systems*, Vol:18, No:2, s.486-493, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1109/TPWRS.2003.810680>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.

RAVIV, E.; K. E. BOUWMAN ve V. D. DICK (2015), “Forecasting day-ahead electricity prices: Utilizing hourly prices.” *Energy Economics*, Vol:50, s.227-239, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.05.014>, Erişim Tarihi: 05.04.2021.

REBENNACK, S.; J. KALLRATH ve P. M. PARDALOS (2009), “Short Term Portfolio Optimization for Discrete Power Plant Dispatching”, IEEE Power & Energy Society General Meeting, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1109/PES.2009.5275614>, Erişim Tarihi: 08.04.2021.

ROLLER, L.H. (2007), “Exploitative Abuses”, D. Ehlermann ve M. Marquis (eds), *European Competition Law Annual 2007: A Reformed Approach to Article 82 EC* içinde, Hart Publishing 2007, s.530.

ROTHWELL, G. ve T. GÓMEZ (2003), “Electricity Economics: Regulation and Deregulation”, Wiley-IEEE Press.

SADOWSKA, M. (2011a), “Energy Liberalization in an Antitrust Straitjacket: A Plant Too Far?”, *World Competition: Law and Economics Review*, Vol:34, No:3, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18358/RSCAS_2011_34.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Erişim Tarihi: 07.05.2021.

SANLI, K. C. ve M. AVCI (2020), “Enerji Piyasalarında Rekabet Hukuku ve Düzenleyici Denetim İlişkisi: Elektrik ve Doğal Gaz Piyasaları”, Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol:8, Sayı:1, s.1-45.

SİTTİ, K. (2010), *Türkiye Organize Toptan Elektrik Piyasalarında Fiyat Oluşumu ve Pazar Gücü Uygulamalarının Tespit Edilmesi*, EPDK Uzmanlık Tezi.

- SOYSAL, C., M. PEKTAŞ, S. Y. ŞAHİN, E.TOKGÖZ ve H.EREK (2015), “Elektrik Toptan Satış ve Perakende Satış Piyasası Sektör Araştırması”, Rekabet Kurumu, Ankara.
- STOFT, S. (2002), “Power System Economics: Designing Markets for Electricity”, Wiley-IEEE Press.
- ŞEN, S. (2006), *Elektrik Piyasalarının Rekabet Boyutlu İzlenmesi ve Pazar*, EPDK Uzmanlık Tezi, 2006.
- TAMASCHKE, R., G. DOCWRA ve R. STILLMAN (2005), “Measuring Market Power in Electricity Generation: A Long-Term Perspective Using a Programming Model”, *Energy Economics*, Vol:27, No:2, s.317-335, <https://sci-hub.se/http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2005.01.001>, Erişim Tarihi: 04.03.2021.
- TSANGARIS, P. (2017), “Capacity Withdrawals In the Electricity Wholesale Market Between Competition Law and Regulation”, *Munich Studies on Innovation and Competition*, Vol:7, Publisher:Springer.
- TWOMEY, P., G. RICHARD, K. NEUHOFF ve D. NEWBERY (2005), “A Review of the Monitoring of Market Power: The Possible Roles of Transmission System Operators in Monitoring for Market Power Issues in Congested Transmission Systems”, *Journal of Energy Literature*, Vol:11, No:2, s.3,13, https://www.researchgate.net/publication/4998936_A_Review_of_the_Monitoring_of_Market_Power_The_Possible_Roles_of_TSOs_in_Monitoring_for_Market_Power_Issues_in_Congested_Transmission_Systems, Erişim Tarihi: 07.05.2021.
- WAHL, N. (2007), “Exploitative High Prices and European Competition Law - A Personal Reflection” A. Fredenberg ve N. Strand (eds), *The Pros and Cons of High Prices* içinde (Swedish Competition Authority), s. 60, www.konkurrensverket.se/globalassets/english/research/the-pros-and-cons-of-high-prices-14mb.pdf, Erişim Tarihi: 11.03.2021.
- WANG, Q., C. ZHANG, Y. DING, G. XYDIS, J. WANG ve J. ØSTERGAARD (2015), “Review of real-time electricity markets for integrating Distributed Energy Resources and Demand Response”, *Applied Energy*, Vol:138, s.695-706, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2014.10.048>, Erişim Tarihi: 07.05.2021.
- WEIGT, H., A. NEUMANN ve C. V. HIRSCHHAUSEN (2009), “Divestitures in the Electricity Sector: Conceptual Issues and Lessons from International Experiences”, *The Electricity Journal*, Vol:22, No:3, s.57-69, <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1016/j.tej.2009.02.016>, Erişim Tarihi: 02.03.2021.
- WERON, R. (2014), “Electricity price forecasting: A review of the state-of-the-art with a look into the future”, *International Journal of Forecasting*, Vol:30, No:4, s.1030-1081,

<https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2014.08.008>, Erişim Tarihi: 06.05.2021.

WILSON, R. (2020), “Over-Procurement of Generating Capacity in PJM”, Wilson Energy Economics, <https://wilsonenec.com/dev/wp-content/uploads/2021/10/WilsonOverprocurement-of-Capacity-in-PJM.pdf>, Erişim Tarihi: 06.05.2021.

WOUDE, M. (2008), “Unfair and Excessive Prices in the Energy Sector” Claus-Dieter Ehlermann and Mel Marquis (eds), *European Competition Law Annual 2007: A Reformed Approach to Article 82 EC* içinde, Hart Publishing 2008, s.623.

YÜCEL, C. Ö. (2011), *Elektrik Üretiminde Hakim Durumun Tespiti*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, 2011, Ankara.

Diğer Kaynaklar

http://www.ewea.org/uploads/tx_err/Internal_energy_market.pdf, Erişim Tarihi 01.04.2021.

https://www.epias.com.tr/wp-content/uploads/2019/04/G%C4%B0P-Kullan%C4%B1c%C4%B1-Klavuzu_05.04.2019.pdf, Erişim Tarihi: 07.03.2021.

<https://www.epias.com.tr/dengeleme-guc-piyasasi/genel-esaslar/>, Erişim Tarihi: 07.03.2021.

www.arrhenius.de/uploads/media/arrhenius_DP_1E.pdf, Erişim Tarihi: 01.04.2021.

<https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 24.04.2021.

<https://www.ferc.gov/enforcement/enforce-res/EPAAct2005.pdf>, Erişim Tarihi: 14.03.2020

<https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&SID=65877fa508f1c32f4eddc835961a3481&rgn=div5&view=text&node=18:1.0.1.1.3&idno=18>, Erişim Tarihi: 16.03.2020.

https://remit.bundesnetzagentur.de/cln_121/REMIT/DE/Home/start.html;jsessionid=983AA7C76DE9D86A02970C4D417B08E7, Erişim Tarihi: 24.03.2021.

https://www.monitoringanalytics.com/reports/PJM_State_of_the_Market/2020.shtml, Erişim Tarihi: 23.03.2021.

<https://www.e-education.psu.edu/ebf483/node/707>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.

<https://www.aeso.ca/aeso/training/guide-to-understanding-albertas-electricity-market/>, Erişim Tarihi: 23.03.2021.

http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/A498A-A498AA_accogl.%20imp.chius_omi.pdf/download.html, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/A498B_%20chius.%20istr.pdf/download.html, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

https://elpais.com/economia/2016/03/16/actualidad/1458162732_265446.html, Erişim Tarihi: 28.04.2021.

<https://www.competitionpolicyinternational.com/spain-cnmc-case-goes-to-criminal-investigation/>, Erişim Tarihi: 29.04.2021.

<https://documents.acer-remit.eu/category/remit-quarterly/>, Erişim Tarihi: 14.04.2021.

<https://oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-lockyer-announces-energy-crisis-settlement-enron-valued-152>, Erişim Tarihi: 12.03.2021.

<https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-159-3/yonetmelikler>, Erişim Tarihi: 23.02.2021.

İlgili Mevzuat

6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği

Gün Öncesi Piyasasında ve Dengeleme Güç Piyasasında Asgari ve Azami Fiyat Limitlerinin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar

Elektrik Piyasası Yan Hizmetler Yönetmeliği

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

AB

Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Anlaşma (ABİDA)

1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (REMIT)

ACER, *Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency*, 11.05.2021

Price formation and capacity withholding in light of Regulation (EU) 2019/943 and Regulation (EU) 1227/2011, EFET position paper, Erişim Tarihi 31.01.2020.

Article 13(10) of Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (MAR).

ABD

Energy Policy Act of 2005.

UK

Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem), 'Transmission Constraint Licence Condition Guidance' October 2012 www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/40377/tclc-guidance.pdf, Erişim Tarihi 01.03.2021.

Rekabet Kurulu Kararları

- 26.12.2019 tarih ve 19-46/785-342 sayılı karar
06.12.2016 tarih ve 16-42/687-305 sayılı karar
10.02.2016 tarih ve 16-04/70-28 sayılı karar
24.01.2013 tarih ve 13-07/69-38 sayılı karar
28.03.2013 tarih ve 13-17/247-122 sayılı karar

Komisyon Kararları

- E.ON / MOL*, (Case COMP M.3696) [2005]
EDP / ENI / GDP, (Case COMP M.3440) [2004]
EdF/British Energy, (Case COMP/M.5224) [2008]
EdF/AEM/Edison, (Case COMP/M.3729) [2005]
Sydkraft/Grange, (Case COMP/M.3268) [2003]
Verbund/Energie/Allianz, (Case COMP/M.2947) [2003]
ENI/EDP/GDP, (Case COMP/M.3440) [2004]
DONG/Elsam/Energi E2, (Case COMP/M.3868) [2006]
RWE/Ensys, (Case COMP/M.5711) [2009]
EDF/Segebel (Case COMP/M.5549) [2009]
ELIA/IFM / HERTZ (Case COMP/M.5827) [2010]
Mytilineos / Motor Oil / Corinthos Power (Case COMP/M.5445)
Edison/Hellenic Petroleum/JV (Case COMP/M.5249) [2008]
German Electricity Wholesale Market (Case COMP/39.388) [2008].

Bundeskartellamt'ın Kararı

- RWE*, Bundeskartellamt, B 8 - 88/05 - 2. [2007]

Danimarka Rekabet Otoritesinin Kararı

- DCA, *Energy E2 A/S*, 2007-0013572 [2007]
DONG *Elsam A/S*, DCA, 2007-0013574 [2008]

Fransa Rekabet Otoritesinin Kararı

- EDF*, CDLC, 07-MC-04 [2007]

İtalya Rekabet Otoritesinin Kararları

- Enel/Sorgenja*, ICA, No 342/2016/E/eel. [2016]
Enel/Edipower, ICA, Decision 21960-A423 [2011]

İspanya Rekabet Otoritesinin Kararı

- Iberdola*, CNMC, SNC/DE/0046/14. [2015]

Belçika Rekabet Otoritesinin Kararı

Electrabel, BCA, ABC-2014-I/O-15 [2014]

Portekiz Rekabet Otoritesinin Kararı

EDP Produção, ADC, Decision PRC/2016/5 . [2019]

EK-1**Türkiye’de EPİAŞ ve Şeffaflık**

Türkiye’de 6446 sayılı Kanun ile birlikte EPİAŞ’ın kurulması, elektrik toptan satış piyasalarının gelişimi bakımından önemli bir dönüm noktası olmuştur (Soysal vd. 2015). Özellikle EPDK tarafından yürürlüğe konulan Organize Toptan Elektrik Piyasalarında Şeffaflığın Teminine İlişkin Usul ve Esaslar ile EPİAŞ tarafından yürütülen çalışmalar sayesinde piyasa katılımcılarının ihtiyaç duyduğu verilerin önemli bir bölümü EPİAŞ internet sitesi üzerinden Şeffaflık Platformu aracılığıyla yayımlanmaktadır. Bu platform sayesinde söz konusu veriler yalnızca piyasa katılımcılarının değil, tüm ilgililerin erişimine açık hale gelmiştir.

Bu kapsamda, arz miktarı açısından büyük önem taşıyan bilgilerden biri olan üretim santrallerinin arıza ve bakım durumlarına ilişkin bilgilerin paylaşılmaya başlanması, piyasa şeffaflığı bakımından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Zira bu tür bilgiler, gerek kısa vadeli işlemlerin gerçekleştiği GİP gerekse daha uzun vadeli piyasalarda alınan pozisyonların ve fiyatlamaların temel girdilerinden biri olan arz miktarının tahmin edilmesini doğrudan etkilemektedir.

Arz miktarı, hem spot hem de vadeli piyasalarda alınacak pozisyonların en önemli belirleyicilerinden biridir. Bu nedenle piyasa katılımcıları arasında söz konusu bilgilere ilişkin bilgi asimetrisinin oluşması, rekabeti bozucu sonuçlar

Sorun: Türkiye elektrik piyasalarında her ne kadar arıza bildirim mekanizması bulunsa da yapılan arıza bildirimlerinin doğruluğunu, zamanlamasını ve bu bildirimlerle ilişkilendirilebilecek piyasa hareketlerini izleyerek piyasayı koruyucu tedbirlerin alınmasını sağlayabilecek bütüncül bir izleme mekanizması henüz tam olarak oluşturulamamıştır.

Çözüm: Bu konuda sorumluluğun yalnızca EPİAŞ ve bünyesindeki Şeffaflık Platformu ile sınırlı kalmaması, aynı zamanda TEİAŞ’ın da sürece aktif şekilde dahil edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede TEİAŞ’ın arıza ve bakım bildirimlerinin doğruluğunu ve zamanlamasını izleyen bir mekanizmanın oluşturulmasını öncelikleri arasına alması ve EPİAŞ ile birlikte etkin bir yaptırım mekanizmasının oluşturulmasına katkı sağlaması önem taşımaktadır. Böyle bir mekanizma piyasa katılımcıları arasındaki adil rekabetin korunmasına ve manipülatif davranışların önlenmesine katkı sağlayacaktır.

doğurabilmektedir. Örneğin bir piyasa katılımcısının bir veya birden fazla santrale ilişkin arıza veya bakım durumuna dair diğer katılımcıların sahip olmadığı bilgilere sahip olması, bu katılımcıya piyasa işlemlerinde önemli bir avantaj sağlayabilecektir. Özellikle santral sahibi bir şirketin ticaret biriminde çalışan personelin, aynı şirkete ait santraldeki arz durumuna ilişkin içsel bilgileri kullanarak piyasada işlem yapması diğer piyasa katılımcıları bakımından rekabeti bozucu sonuçlar doğurabilecektir.

Bunun da ötesinde söz konusu işlemlerin fiyat üzerinde belirleyici bir etki yaratması halinde bu durum piyasa manipülasyonu olarak değerlendirilebilecektir. Bu nedenle serbest piyasa yapısına sahip elektrik piyasalarında üretim santrallerine ilişkin arıza ve bakım bilgilerinin tüm piyasa katılımcıları ile eş zamanlı ve doğru şekilde paylaşılması sıkı kurallara bağlanmıştır.

Türkiye’de Piyasanın İzlenmesi	
<p>Piyasa izleme faaliyetleri bakımından EPIAŞ bünyesinde “Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi Teşkilat Yapısı ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik”te 4 Mart 2021 tarihinde yapılan değişiklik ile bağımsız bir Piyasa Gözetim Birimi oluşturulmuştur. Bu birim piyasada oluşan fiyatları ve piyasa katılımcılarının davranışlarını inceleyerek EPIAŞ üst yönetimine rapor sunmaktadır. EPIAŞ’ın sorumluluğu izleme faaliyetlerinin yürütülmesi ve elde edilen bulguların raporlanması ile sınırlı olup inceleme ve yaptırım uygulama yetkisi EPDK’ye verilmiştir.</p>	<p>Sorun: Türkiye’de piyasa izleme faaliyetleri ve bu faaliyetlere bağlı yaptırımlara ilişkin kapsamlı bir mevzuat altyapısı henüz oluşturulmamıştır.</p> <p>Çözüm 1: Piyasa İzleme Komitesi göreve başlamış olmakla birlikte izleme faaliyetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi için gerekli verilerin toplanması ve analiz edilmesine ilişkin mevzuat altyapısının REMIT hükümleri dikkate alınarak gözden geçirilmesi faydalı olacaktır. Bu kapsamda piyasa izleme kurallarının belirlenmesi, manipülasyon ve içeriden öğrenenlerin ticareti gibi kavramların mevzuatta açık şekilde tanımlanması ve uygulanacak yaptırımların net biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca EPDK, SPK ve BİST arasında piyasa izleme faaliyetlerine ilişkin kurumsal koordinasyonu sağlayacak bir mevzuat çerçevesinin oluşturulması önem taşımaktadır.</p> <p>Çözüm 2: Piyasa izleme faaliyetlerine ilişkin mevzuat bakımından önemli düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte bu düzenlemelerin uygulamasına ilişkin somut sonuçların kamuoyuna yeterince yansımadağı görülmektedir. Bu nedenle EPIAŞ organizasyon yapısında yer alan Piyasa Gözetim Müdürlüğü tarafından yürütülen faaliyetler ile piyasayı ilgilendiren tespit ve yaptırımların mümkün olduğu ölçüde kamuya açık şekilde paylaşılması piyasa şeffaflığı açısından önem taşımaktadır.</p> <p>Çözüm 3: Piyasada rekabetin korunması görevinin Rekabet Kurumu’na verilmiş olması dikkate alındığında piyasa</p>

	izleme faaliyetlerine ilişkin sonuçların Rekabet Kurumu ile düzenli şekilde paylaşılması da faydalı olacaktır. Bu çerçevede yapılacak bir mevzuat düzenlemesi veya kurumlar arası protokol ile izleme sonuçlarının üç aylık ve yıllık dönemler halinde Rekabet Kurumu'na raporlanması sağlanmalıdır.
--	--

Farklı piyasa düzenlemelerinde, toptan elektrik piyasasının işleyişini izlemeye yönelik bir piyasa izleme ve raporlama mekanizmasının bulunduğu görülmektedir. Bu mekanizmalar genellikle piyasanın rekabetçi performansının değerlendirilmesi ve pazar gücünün olası kullanımının tespit edilmesi amacıyla düzenli raporlamalar yapılmasını içermektedir. Türkiye'de de ilgili mevzuatta yer alan düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesiyle birlikte piyasa izleme faaliyetlerinin güçleneceği ve düzenlemelerin yetersiz kaldığı alanlarda Rekabet Kurumu'nun rolünün daha belirgin hale geleceği değerlendirilmektedir.

EK-II

ABD’de Pazar Gücüne Yönelik Yapısal ve Düzenleyici Çözümler	
<p>Genel olarak Kuzey Amerika elektrik piyasalarında piyasa gücünün kullanılmasını önlemek amacıyla önleyici (<i>ex-ante</i>) düzenleyici tedbirler uygulanmaktadır. Bu tedbirler çoğunlukla yapısal düzenleme araçları şeklinde ortaya çıkmaktadır.</p>	
<p><i>Yapısal yaklaşımda</i>, iletim hatlarında oluşan tıkanıklıklar ve bu tıkanıklıkların piyasa üzerindeki etkileri dikkate alınarak piyasadaki önemli üreticilerin rolü analiz edilmektedir. Bu çerçevede belirli iletim kısıtları altında talebin karşılanabilmesi için belirli üreticilerin vazgeçilmez olup olmadığı değerlendirilmektedir. Eğer bazı tedarikçilerin tek taraflı piyasa gücünü kullanabilecek büyüklükte olduğu tespit edilirse, bu üreticilerin teklif fiyatları düzenleyici otoriteler tarafından belirlenen bir referans teklif seviyesi ile sınırlandırılabilir. Bu referans seviye, düzenleyici kurumların söz konusu üreticinin etkin rekabet koşullarında sunması beklenen fiyatı tahmin etmesiyle belirlenmektedir.</p> <p>Pazar gücünü azaltmaya yönelik bu yaklaşımı uygulayan başlıca toptan elektrik piyasaları, California ISO (CAISO) ve Pennsylvania New Jersey Maryland (PJM) piyasalarıdır²⁰⁸ (Graf vd. 2021, 9-13; Wilson 2020).</p>	<p><i>Davranış ve etki testlerine dayalı yaklaşım</i>, bir üreticinin teklif davranışının piyasa takas fiyatı üzerindeki etkisini değerlendiren iki aşamalı bir analiz sürecini içermektedir. İlk aşamada üretim biriminin teklif fiyatının genellikle üretim birimi için belirlenen referans teklif seviyesini aşp aşmadığı incelenmektedir. Bu aşama davranış testi olarak adlandırılmaktadır. Davranış testinin başarısız olması durumunda ikinci aşama olan etki testi uygulanmaktadır. Etki testinde, söz konusu teklif fiyatının piyasa takas fiyatı üzerinde anlamlı bir etki yaratıp yaratmadığı değerlendirilmektedir. Eğer bir teklif fiyatı hem davranış hem de etki testini geçemezse bu teklif düzenleyici tarafından belirlenen referans teklif seviyesi ile değiştirilmektedir. Bu yaklaşım özellikle New England ISO (ISO-NE), Midwest ISO (MISO) ve New York ISO (NYISO) piyasalarında uygulanmaktadır.</p> <p>Bu sistem aynı zamanda iletim kısıtlarını dikkate alarak tek taraflı piyasa gücünün ortaya çıkma ihtimalinin yüksek olduğu alanları belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda toptan elektrik piyasası işletmecileri piyasayı “kısıtlı” ve “kısıtsız” alanlar olarak ikiye ayırmaktadır. İletim</p>

²⁰⁸ Enerji piyasası bir kapasite piyasası mekanizması altında çalışır; hem gün öncesi hem de gerçek zamanlı piyasadandır. PJM’nin dikkate değer bir özelliği, piyasa izleme fonksiyonunun bağımsız özel bir şirkete yaptırılmasıdır.

	kısıtlarının bulunduğu kısıtlı alanlarda verilen teklifler daha sıkı davranış ve etki testlerine tabi tutulmaktadır (Graf vd. 2021).
<p>ABD’de birçok bölgede, örneğin PJM, NYISO ve CAISO piyasalarında üreticilerin kısa vadeli fiyatları gereksiz şekilde etkileme kabiliyetini sınırlamak amacıyla temel tedarikçi testleri (<i>pivotal supplier tests</i>) uygulanmaktadır. Bu testler özellikle iletim kısıtlarının bulunduğu dönemlerde talebin yalnızca sınırlı sayıda üretici tarafından karşılanabildiği durumları tespit etmeyi amaçlamaktadır (Kaiser 2018). Bu koşullar altında söz konusu üreticilerin teklif fiyatları sınırlandırılabilir. Başka bir ifadeyle pazar gücüne sahip olduğu belirlenen üreticiler maliyet temelli teklif sınırlarına tabi tutulmakta ve bu sınırlar yalnızca piyasa gücünün ortaya çıktığı saatler için uygulanmaktadır (Graf vd. 2021).</p>	
<p>ABD’de bölgesel iletim örgütleri (<i>Regional Transmission Organizations - RTO</i>) tarafından yönetilen elektrik piyasaları ayrıca bağımsız piyasa gözlemcileri (<i>Independent Market Monitors - IMM</i>) tarafından sürekli olarak izlenmektedir²⁰⁹. IMM’ler Lerner Endeksi gibi göstergeleri kullanarak piyasa gücünün fiili kullanımını ölçmekte ve temel tedarikçi testleri aracılığıyla üretici gruplarının piyasa gücünü kullanma potansiyelini analiz etmektedir (Hartley 2017). IMM’ler ayrıca piyasa yoğunlaşmasını ölçmek amacıyla Herfindahl-Hirschman Endeksi (HHI) değerlerini de hesaplamaktadır. Bununla birlikte HHI göstergelerinin piyasa gücünü tespit etmede temel tedarikçi testleri kadar etkili olmadığı değerlendirilmektedir. IMM bir teklifin manipülatif olabileceğini veya fiyatları yükseltmeyi amaçladığını tespit ederse iki farklı mekanizma devreye girmektedir. İlk olarak otomatik piyasa gücü azaltım prosedürleri uygulanarak teklif fiyatı marjinal maliyet seviyesine indirilebilmektedir. İkinci olarak şüpheli teklif RTO veya FERC’e inceleme ve olası müdahale amacıyla iletilebilmektedir (Kaiser 2018). IMM kuruluşları ayrıca izledikleri piyasalar hakkında kapsamlı analizler de yayımlamaktadır. Bu analizlerin en önemlileri Piyasa Durumu Raporları (<i>State of the Market Reports</i>) olup genellikle üç aylık ve yıllık dönemler halinde yayımlanmaktadır²¹⁰.</p>	

²⁰⁹ ABD elektrik piyasaları için Bağımsız Piyasa Monitörü olarak hizmet veren iki ana firma bulunmaktadır. Monitoring Analytics adlı bir firma PJM için IMM işlevini yerine getirirken, Potomac Economics (potomaceconomics.com) ABD RTO’larının geri kalanı ve Teksas’taki ERCOT pazarı için IMM işlevini yerine getirmektedir.

²¹⁰ https://www.monitoringanalytics.com/reports/PJM_State_of_the_Market/2020.shtml, <https://www.e-education.psu.edu/ebf483/node/707>, Erişim Tarihi: 21.03.2021.

AB-REMIT Kapsamında Pazar Gücüne Yönelik Yapısal ve Düzenleyici Çözümler

AB’de, ikinci bölümde de ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, elektrik toptan satış piyasalarında piyasa gücünün kontrol altına alınmasına yönelik sınırlı sayıda yapısal müdahale uygulanmakta; bunun yanında piyasa katılımcılarının davranışlarını düzenleyen temel mevzuat olan REMIT aracılığıyla piyasa gücünün izlenmesi ve gerektiğinde yaptırım uygulanması sağlanmaktadır. REMIT, AB enerji piyasalarında yasaklanan faaliyetleri ayrıntılı biçimde tanımlamakta ve bu nedenle yasaklanan davranışlarda bulunan piyasa katılımcılarına karşı ex-post müdahalelerin uygulanmasına imkân tanımaktadır.

REMIT’e göre tespit edilen herhangi bir ihlalin giderilmesi için gerekli önlemleri almak ilgili ulusal düzenleyici kurumların sorumluluğundadır²¹¹. Ulusal mevzuata bağlı olarak uygulanabilecek yaptırımlar para cezalarından, teşebbüs hakkında rekabet hukuku benzeri yapısal ve davranışsal tedbirlere, mesleki faaliyet yasağına veya REMIT kapsamında yasaklanan davranışlarda bulunan kişilere yönelik hapis cezalarına kadar uzanabilmektedir²¹².

Yapısal çözümler, genel olarak enerji sektöründe ve özelde elektrik sektöründe piyasa gücünün kötüye kullanılmasıyla mücadelede etkili bir araç olarak değerlendirilmektedir (Weigt vd. 2009 57-66). Elektrik spot piyasasında kapasite tutulmasında AB’de emsal nitelikte bir karar olan Komisyon’un *E.ON kararı*²¹³ ile İtalyan düzenleyici kurumu (IEA) tarafından verilen *ENEL kararı*²¹⁴, varlıkların elden çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır. Varlıkların elden çıkarılması, piyasa yapısını değiştirerek rekabeti artırmakta ve üreticilerin gelecekte kapasite tutma stratejisine başvurma olasılığını azaltmaktadır.

Yapısal çözümlerin yanı sıra davranışsal çözümler de spot elektrik piyasalarındaki kötüye kullanım davranışlarının önlenmesinde kullanılmaktadır. Muhtemel bir davranışsal çözüm olarak, perakendecilere sabit fiyatlı sözleşmeler kapsamında belirli bir miktarda kapasite satma yükümlülüğü getirilebilmektedir. Bu yaklaşım, piyasa havuzunda kapasitenin azaltılmasını kârlı bir strateji olmaktan çıkarmayı amaçlamaktadır (Frutos ve Fabra 2012, 451; Korten ve Ortmann 2013, 256).

Özellikle ekonomik kapasite tutma durumlarında uygulanabilecek bir diğer davranışsal çözüm ise ilgili teşebbüsün satış tekliflerine bir fiyat üst sınırı

²¹¹ Madde 13, 16 para. 4(b) REMIT.

²¹² Kapasite tutma uygulamaları bir kartelden kaynaklandığında, idari para cezaları bireylere de uygulanması düşünülebilecektir.

²¹³ Case No: 39.388 *German Electricity Wholesale Market Case*.

²¹⁴ Karar No: 342/2016/E/eel.

<p>Birleşme kararlarında uygulanan yapısal ve davranışsal çözümler arasında yer alan bir diğer araç ise yarı-yapısal bir çözüm olarak nitelendirilen sanal enerji santrali ihaleleri (<i>Virtual Power Plant - VPP</i>) uygulamalarıdır²¹⁵. Bu uygulama kapsamında üreticiler belirli bir süre için kapasitelerinin bir bölümünü piyasaya sunmakla yükümlü kılınmaktadır. Üretim tesislerinin mülkiyet yapısı değişmediğinden bu durum yalnızca sanal bir kapasite devri anlamına gelmektedir. VPP uygulamalarının amacı üretim düzeyindeki yatay yoğunlaşmayı azaltmak ve toptan elektrik piyasasında likiditeyi artırmaktır (Ausubel ve Cramton 2010, 201-202).</p>	<p>getirilmesidir²¹⁶. Bu kapsamda ICA, ENEL tarafından sunulan ve 1 Ocak 2011 ile 2013 yılı sonu arasında gün öncesi piyasasında verilen kapasite teklifleri için üst fiyat belirlenmesini içeren taahhütleri kabul etmiştir. 2016 yılında ENEL hakkında yürütülen başka bir incelemede ise şirket, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında Brindisi Güney elektrik üretim tesisinin kârlılığı için belirli bir üst sınırı aşmayacağını taahhüt etmiştir. Benzer şekilde Bundeskartellamt, RWE'nin elektrik tekliflerinin fırsat maliyeti içermeyeceği ve yalnızca üretim maliyetlerini kapsayacağı yönündeki taahhüdünü kabul etmiştir.</p>
<p>Komisyon'un enerji sektöründeki uygulaması, yapısal çözüm yollarının kullanımının giderek daha fazla öne çıktığını gösterirken²¹⁷, REMIT çerçevesi genel olarak enerji piyasalarında davranışsal çözümlerin uygulanmasını kolaylaştıran bir düzenleyici çerçeve sunmaktadır.</p> <p>Sonuç olarak rekabetin korunmasına ilişkin kurallar diğer piyasalarda olduğu gibi enerji piyasalarında da uygulanmaktadır. Bununla birlikte elektrik piyasalarının kendine özgü yapısı nedeniyle rekabet hukuku kuralları bazı durumlarda tek başına yeterli olmayabilmektedir. Nitekim elektrik piyasalarında hâkim durumda olmayan bir teşebbüs dahi belirli zaman dilimlerinde önemli ölçüde pazar gücü elde edebilmekte ve manipülatif işlemler gerçekleştirebilmektedir. Bu nedenle enerji piyasalarında etkin rekabet hukuku denetiminin yanında piyasaların sürekli olarak izlenmesi ve piyasa</p>	

²¹⁵ Case No: M.1853 *EDF/EnBW* (07 02.2001) (ayrıca bkz EnBW taahhütleri ile ilgili olarak Case No: M.1853 *EDF/EnBW* 2002/164/EC kararını değiştiren 30.11.2011 tarihli Komisyon kararları, EDF'yi VPP taahhütlerinden çıkaran C (2011) 8775 final); Komisyon Basın Bülteni IP/02/792, 31.05.2002, "*Komisyon, ESB ve Statoil arasındaki İrlandalı Synergen girişimini katı taahhütlere uyarak temizledi*"; CDLC, Karar No: 07-MC-04, *EDF*, 28.06.2007 (geçici önlemler) ve CDLC, Karar No: 07-D-43, *EDF*, 10.12.2007 (taahhütler).

²¹⁶ The ECN Brief 1/2011, 'Italy: The Italian Competition Authority (ICA) Accepts Commitments and Closes Investigations into Sicilian Power Prices' http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/01_2011/it_sicily.pdf, Erişim Tarihi: 07.05.2021.

²¹⁷ a.g.k. 322.

bozucu davranışlara karşı ilave düzenleyici tedbirlerin uygulanması gerekmektedir (Sanlı ve Avcı 2020, 15; Ateş 2018, 36-39).

Bu çerçevede REMIT kapsamında geliştirilen düzenleyici çözümler ile rekabet hukuku araçlarının büyük ölçüde birbirini tamamlayan bir yapı oluşturduğu görülmektedir. REMIT'in uygulanması enerji piyasalarında şeffaflığın artırılmasına ve manipülatif davranışlara karşı daha esnek müdahale araçlarının geliştirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu süreçte düzenleyici otoriteler ile rekabet otoriteleri arasında kurulacak iş birliği hayati önem taşımaktadır (Tsangaris 2017).

REMIT-Rekabet Otoriteleri Arasındaki İşbirliğine İlişkin Kararlar

Haziran 2007'de CDLC, Fransız elektrik şirketi Electricité de France (EDF) hakkında yürütülen inceleme kapsamında geçici tedbir kararı almıştır²¹⁸. Söz konusu karar ile EDF'nin Fransız perakende elektrik piyasasına yeni giren tedarikçilere, tüm perakende tedarikçilerin erişebileceği makul ve ayrımcı olmayan koşullarda toptan satış teklifleri sunması zorunlu kılınmıştır. Bu kararda dikkat çeken husus, CDLC'nin kararını verirken Fransız enerji düzenleyicisi (CRE) ile yakın iş birliği içinde hareket etmesidir. CDLC, marj sıkıştırmasına ilişkin değerlendirmesinde CRE'nin görüşlerini dikkate almış ve EDF tarafından önerilen çözüm yollarının değerlendirilmesi sürecinde CRE'ye danışmıştır.

Haziran 2016'da IEA, REMIT'in piyasa manipülasyonunu yasaklayan hükümlerinin ihlal edilmiş olabileceği gerekçesiyle, Güney İtalya'daki iki İtalyan elektrik jeneratörü olan Enel ve Sorgenia'nın²¹⁹ enerji tedariki ve ihale uygulamaları hakkında soruşturma başlatmıştır²²⁰. Ekim 2016'da, IEA'nın bildirimini takiben, ICA da Enel ve Sorgenia'ya karşı, ABİDA 102. madde kapsamındaki hâkim durumun kötüye kullanılması nedeniyle kendi soruşturmasını başlatmıştır²²¹. Yapılan incelemelerde her iki kurum da Enel ve Sorgenia'nın 27 Mart - 15 Haziran 2016 döneminde Brindisi bölgesindeki üretim tesislerinden sağlanan elektrik arzına ilişkin stratejilerini değiştirdiklerini tespit etmiştir. Enel, diğerlerinin yanı sıra, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında Brindisi Güney elektrik üretim tesisinin kârlılığına ilişkin maksimum bir sınırı aşmayacağını taahhüt etmiştir. ICA, ENEL'in taahhütlerini kabul ederek ve Sorgenia aleyhindeki soruşturmayı da şirketin ilgili pazarda hâkim durumda olmadığı gerekçesiyle Mayıs 2017'de kapatmıştır²²². IEA nezdindeki süreç ise hâlihazırda devam

²¹⁸ CDLC, *EDF*, 07-MC-04, 28.06.2007.

²¹⁹ Enel, dört adet kömürle çalışan elektrik santraline sahipken, Sorgenia bir doğal gaz kombine çevrim santrali sahibidir.

²²⁰ IEA'nın 24.06.2016 tarihli kararı No:342/2016/E/eel, 8.12.2011.

²²¹ ICA A498A, http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/A498A-A498AA_accogl.%20imp.chiusomi.pdf/download.html. Erişim Tarihi: 04.05.2021.

²²² ICA A498B, http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/A498B_%20chius.%20istr.pdf/download.html. Erişim Tarihi: 04.05.2021.

etmekte olup IEA'nın Sorgenia'ya REMIT'in piyasa manipülasyonu yasağı kapsamında yaptırım uygulayıp uygulamayacağı hususu merak edilmektedir. Şayet yaptırım uygulanırsa, hâkim durum analizine gerek kalmadan REMIT kapsamında fiziksel ve ekonomik kapasite tutma gibi bazı kötüye kullanım uygulamalarına müdahale etmek için olası yeni bir eğilimin işareti olabilecektir.

Kasım 2015'te CNMC, Iberdrola Generación'u, REMIT kapsamındaki ilk piyasa manipülasyonu kararında, İspanya toptan elektrik piyasasını manipüle ettiği için 25 milyon Avro para cezasına çarptırmıştır²²³. Bu kararın dikkat çekici yönü, CNMC'nin ABİDA'nın 102. maddesi veya İspanyol rekabet hukukuna dayanmak yerine doğrudan REMIT hükümlerini uygulamış olmasıdır. CNMC'nin incelemesine göre Iberdrola, 30 Kasım - 23 Aralık 2013 tarihleri arasında Duero, Sil ve Tajo nehirleri üzerindeki hidroelektrik santrallerinden sağlanan üretimi azaltmaya yönelik bir strateji izlemiştir. Bu stratejinin amacı, gün öncesi piyasasında hidroelektrik üretimini düşürerek daha yüksek maliyetli doğal gaz kombine çevrim santrallerinin devreye girmesine yol açmak ve böylece piyasa fiyatlarını yükseltmek olmuştur. CNMC ayrıca söz konusu üretim azalmasının teknik veya kapasite yetersizliği ile açıklanamayacağını tespit etmiştir. Sonuç olarak CNMC, Iberdrola'nın stratejisinin, manipülasyon döneminde daha yüksek fiyatlı DGKÇ tesislerinin girişine neden olmayı amaçladığı sonucuna varmıştır. Mart 2016'da ise İspanya ulusal mahkemesi Audiencia Nacional para cezasının ödenmesini askıya almıştır²²⁴. Mayıs 2017'de²²⁵, İspanyol Savcılığı bu iddialar için bir ceza soruşturması başlatmış, söz konusu soruşturma hâlihazırda sonuçlanmamıştır.

Diğer Ülkeler Tarafından Uygulanan Sektörel ve Düzenleyici Çözümler

Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Alberta (Kanada) gibi bazı ülkelerde elektrik piyasalarında piyasa gücünün kontrol altına alınmasına yönelik düzenlemeler, belirli davranışların ex-ante olarak yasaklanmasından ziyade daha esnek bir yaklaşım çerçevesinde uygulanmaktadır. Bu ülkelerde genel olarak piyasa gücünün kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi rekabet hukuku mevzuatına ve uygun davranış kurallarının ex-post uygulanmasına dayanmaktadır (Hartley 2017).

Birleşik Krallık elektrik piyasası hâlihazırda bir kapasite piyasası ve gün öncesi ve gerçek zamanlı piyasalarla çalışmaktadır. 2011'de İngiltere hükümeti, Enerji Piyasası

²²³ CNMC, *Iberdrola*, SNC/DE/0046/14. 30.11.2015.

²²⁴ El País, 'La Audiencia Nacional suspende una multa de Competencia a Iberdrola', 17 Mart 2016, https://elpais.com/economia/2016/03/16/actualidad/1458162732_265446.html, Erişim Tarihi: 28.04.2021.

²²⁵ Competition Policy International, 'Spain CNMC case goes to criminal investigation', <https://www.competitionpolicyinternational.com/spain-cnmc-case-goes-to-criminal-investigation/>, Erişim Tarihi: 29.04.2021

Reform paketi kapsamında pazarda bir dizi önemli değişiklik duyurmuştur²²⁶. Birleşik Krallık elektrik ve doğal gaz piyasalarını düzenleyen bağımsız düzenleyici otoritesi (Ofgem), 2012 yılında, iletim kısıtlaması sürelerini istismar eden üreticilerin endişelerini gidermek için bir İletim Kısıtlaması Lisans Koşulunu²²⁷ (TCLC) kabul etmiştir²²⁸. TCLC'nin temel kısıtlaması, "lisans sahibinin bir iletim kısıtlaması döneminde elektrik üretiminden aşırı bir fayda elde etmemesi gerektiği" yönündedir²²⁹. ABD'de uygulanan tekliflerin önleyici şekilde sınırlandırılmasına dayalı yaklaşımlardan farklı olarak TCLC, piyasa katılımcılarının uyması gereken davranış standartlarını belirlemekte ve lisans koşullarının ihlali hâlinde üreticiler hakkında yaptırım uygulanmasına imkân tanımaktadır. Ayrıca 8 Eylül 2015 tarihli Ofgem düzenlemesi ile Birleşik Krallık'ta piyasa manipülasyonunu yasaklayan REMIT hükümleri de uygulamaya konulmuştur (Sektör Raporu 2015).

Yeni Zelanda elektrik piyasası²³⁰, piyasa gücünün kötüye kullanılmasını hafifletmek için 'istenmeyen ticaret durumu' (UTS) olarak bilinen bir konsepte sahiptir²³¹; burada Yeni Zelanda Elektrik Otoritesi (EA) kötüye kullanmaya yönelik davranışların gerçekleştiğini gözlemlediğinde fiyatları geriye dönük olarak değiştirebilmektedir (Kaiser 2018). Bu yaklaşım, düzenleyici otoriteye piyasa gücünün kullanımını sonradan düzeltme konusunda önemli bir müdahale aracı sağlamaktadır. EA ayrıca "Elektrik Endüstrisi Katılım Yönetmeliği"ni önemli tedarikçi durumlarını kapsayacak şekilde değiştirmiş ve piyasa katılımcılarının "güvenli liman"²³² olarak ifade edilen güvenli davranış alanı içinde kalabilmeleri için belirli kriterler belirlemiştir. Bu düzenleme, katılımcıların hangi ticari davranışların kabul edilebilir olduğunu öngörebilmelerine ve düzenleyici müdahalelerden kaçınabilmelerine yardımcı olmayı amaçlamaktadır²³³.

Yeni Zelanda pazarına oldukça benzeyen *Avustralya*'da ise National Electricity Market'de (NEM) kapsamında uygulanan düzenleyici çerçeve, fiyatların sonradan düzeltilmesine dayalı bir mekanizma öngörmemektedir. Davranışın piyasa kurallarına

²²⁶ UK Parliament, Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity, Temmuz 2011.

²²⁷ Toptan satış piyasasında likiditeyi artırmak amacıyla, dikey bütünlük yapıya sahip olan altı teşebbüs başta olmak üzere belirli üreticilere yönelik olarak yeni "lisans koşulu" ("Secure and Promote" Licence Condition) modeli uygulamasına geçilmiş ve uygulama 31.03.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Sektör Raporu 2015).

²²⁸ Ofgem, *Draft Transmission Constraint Licence Condition Guidance*, 03.02.2017, s. 3-4.

²²⁹ Ofgem, *Decision to introduce the Transmission Constraint Licence Condition (TCLC) as a standard licence prohibiting potential abuse of transmission constraints*, 17.05.2017, s. 9.

²³⁰ Yeni Zelanda elektrik piyasası, rekabetçi bir spot piyasası, yerleşik türev ticaret piyasası ve rekabetçi bir perakende sektörü ile serbestleştirilmiş bir piyasadır.

²³¹ EA, *Guidelines for Participants on Undesirable Trading Situations*, 20.06.2016, s. 7.

²³² Belirli davranışların muaf kabul edildiği istisnalar için kullanılan terimdir.

²³³ EA, *Improving the efficiency of prices in pivotal supplier situations*, 04.06.2014, s. 2-3.

veya rekabet hukuku mevzuatına aykırı olduğunun tespit edilmesi hâlinde düzenleyici otoriteler tarafından yaptırım uygulanmakta, ancak piyasa fiyatları geriye dönük olarak değiştirilmemektedir (Kaiser 2018).

Kanada'nın *Alberta* eyaletinde ise Piyasa Gözetim Kurumu (MSA), Elektrik Tesisleri Yasasının²³⁴ 6. bölümü ve Adil, Verimli ve Açık Rekabetin (FEOC) 2 (h) ve 2 (j) bölümlerine aykırı davranışlarda bulunulduğunu tespit etmesi halinde idari yaptırım uygulamaktadır. Alberta aynı zamanda kapasite piyasasına geçişi öngören bir piyasa reformu süreci yürütmektedir²³⁵. Kapasite piyasasına geçişin temel amacı elektrik sisteminin güvenilirliğini artırmak, fiyat istikrarını sağlamak ve üreticiler açısından daha öngörülebilir gelir akışları oluşturmaktır. Kapasite piyasalarında üreticiler yılın belirli dönemlerinde sisteme hazır kapasite sağlamaları karşılığında ek gelir elde etmektedir. Ancak enerji gelirleri ile kapasite gelirlerinin toplamının aşırı seviyelere ulaşmasını engellemek amacıyla genellikle çeşitli idari düzenlemeler de uygulanmaktadır (Hartley 2017).

Yukarıda ortaya konulan çerçeve, elektrik piyasalarında pazar gücüne dayalı manipülasyon riskine karşı ABD, AB ve diğer ülkelerde çeşitli sektörel ve düzenleyici tedbirlerin geliştirildiğini göstermektedir. Bu tedbirler genel olarak pazar payı sınırlamaları, fiyat artış limitleri, yoğunlaşma göstergeleri ve benzeri araçlar aracılığıyla uygulanan yapısal ve davranışsal önlemlerden oluşmaktadır.

Bazı ülkelerde rekabet otoriteleri ile sektörel düzenleyici otoritelerin aynı kurumsal yapı içerisinde faaliyet gösterdiği dikkate alındığında, piyasa müdahalesinin bu iki işlevi birlikte yürüten kurumlar tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Buna karşılık söz konusu yetkilerin ayrı kurumsal yapılarda bulunduğu ülkelerde ve AB uygulamasında müdahale alanı ağırlıklı olarak rekabet otoritelerine bırakılmakla birlikte, özellikle son dönemde REMIT kapsamında düzenleyici otoritelerin de piyasa manipülasyonuna karşı müdahalede bulunduğu anlaşılmaktadır.

²³⁴ Section 6 of the *Electric Utilities Act*,

²³⁵ <https://www.aeso.ca/aeso/training/guide-to-understanding-albertas-electricity-market/>, Erişim Tarihi: 23.03.2021.



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