

ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE REKABET HUKUKU ÇALIŞTAYI SONUÇ BİLDİRGESİ

24 Mayıs 2016 tarihinde Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Elektrik Dağıtım Hizmetleri Derneği, Enerji Ticareti Derneği ve Elektrik Üreticileri Derneği işbirliği ile “Elektrik Sektöründe Rekabet Hukuku Çalıştayı” düzenlenmiştir.

Çalıştayın “Dağıtım ve Perakende Satış Pazarındaki Rekabet Sorunları” başlıklı öğleden önceki ilk oturumunda;

(a) Dağıtım ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Ayrı Ayrı ya da Etkileşim İçerisinde Gerçekleştirdikleri Davranışlar Sonucu Ortaya Çıkan Rekabet Sorunları,

(b) Elektrik, Doğalgaz ve İnternet Piyasalarının Yakınsaması ve Rekabet Hukuku,

(c) Perakende Satış Piyasasında Pazarın Sınırlarının Belirlenmesi ve Rekabet Hukuku Uygulamalarında İlgili Pazar Tanımı Bakımından Öne Çıkan Yönelimler tartışılmıştır.

Öğleden sonra yapılan ikinci oturumda “Üretim ve Toptan Satışta Pazar Gücü ve Olası Rekabet Karşıtı Davranışlar” konusu ele alınmıştır. Bu oturumda;

(a) Üretim ve Toptan Satışta Pazar, Pazar Gücü, Bölgesel Kısıtlar, Koordinasyon Riski,

(b) Pazar Gücünü Azaltan Unsurlar: Şeffaflık, Pazar izleme, Talep Tarafı Katılımı,

(c) Kamu Şirketlerinin Üretimdeki Ağırlığı, Alım Garantileri ve Gelecekteki Durum konuları tartışılmıştır.

Çalıştayda katılımcılar tarafından yapılan sunumlar ve tartışmalar çerçevesinde ulaşılan sonuçlar aşağıda kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır:

1. DAĞITIM VE PERAKENDE SATIŞ PAZARINDAKİ REKABET SORUNLARI

a) Dağıtım ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Ayrı Ayrı ya da Etkileşim İçerisinde Gerçekleştirdikleri Davranışlar Sonucu Ortaya Çıkan Rekabet Sorunları

Dağıtım şirketlerinin doğal tekel konumunda olmaları ve görevli tedarik şirketlerinin (GTŞ) bölgesel düzeyde pazar gücüne sahip olmaları nedeniyle bu şirketlerin piyasa davranışları, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (Kanun) hakim durumun kötüye kullanılması başlıklı 6. maddesi kapsamında değerlendirilebilmektedir.

Serbestleşme sürecinde bu şirketlerin mülkiyet ayrıştırmaya tabi tutulmayarak bütünleşik bir şekilde özelleştirilmesi sistem operatörü konumundaki dağıtım şirketleriyle perakende satış faaliyeti gerçekleştiren GTŞ'lerin aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almasına sebep olmuştur. Özelleştirme sonrası bu şirketlerin hukuki ve fonksiyonel ayrıştırmaya tabi tutulması rekabet sorunlarının ortaya çıkmasını engelleyememiştir.

Rekabetçi piyasa yapısı tüketicilerin tercihlerini serbestçe yapabilmeleri üzerine kurulu olduğundan, perakende elektrik satış piyasasının rekabetçi işleyişi, en temelde tüketicilerin tedarikçi değişimlerini herhangi bir sorunla karşılaşmadan kolaylıkla yapabilmelerini gerektirmektedir. Buna bağlı olarak geçiş maliyetlerini artırmaya dönük yerleşik şirket davranışları, bağımsız tedarik şirketlerinin (BTŞ) rekabetini zorlaştırdığından Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilebilecektir.

Bu noktada Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından sağlayıcı değiştirmenin kolaylaştırılmasına yönelik olarak yapılan düzenlemeler ve Enerji Piyasaları İşletme A.Ş. (EPIAŞ) tarafından oluşturulacak tüketici portalının piyasanın rekabetçi işleyişine katkı sağlaması beklenmektedir.

Diğer yandan GTŞ'lerin perakende satış faaliyeti gerçekleştirirken, dağıtım şirketinin dağıtım faaliyetinden kaynaklanan gücünden faydalanması; buna yönelik olarak sayaç okuma, arızalara müdahale, elektrik kesme gibi süreçleri perakende satışta bir avantaj olarak kullanması ve sunması, BTŞ'lerin piyasa faaliyetlerini zorlaştırmaktadır. Benzer şekilde, dağıtım şirketlerinde bulunan piyasa bilgilerinin GTŞ'lerle ayrımcı bir şekilde paylaşılması, BTŞ'lerin eşit koşullarda rekabet etmelerini güçleştirmektedir.

Bu noktada EPDK tarafından Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği ile Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliğinde yapılan son dönem değişikliklerle olumlu anlamda mesafe kat edildiği ifade edilmelidir.

Tüm bu sorunların çözümü için düzenleyici araçlar ile rekabet hukuku araçlarının işbirliği içerisinde kullanılması, teşebbüslerin uyum programları yürütmelerinin sağlanması ve tüketicilerin bilinçlendirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik bir takım faaliyetlerin (kamu spotu vb.) kamu eliyle hayata geçirilmesinde yarar görülmektedir.

b) Elektrik, Doğalgaz ve İnternet Piyasalarının Yakınsaması ve Rekabet Hukuku

Serbestleşen piyasa yapısında elektrik, doğal gaz ve sabit internet hizmetlerinin özellikle küçük ve orta büyüklükteki tüketicilere yönelik olarak yakınsaması ve söz konusu hizmetlerin bir arada sunulabileceği bir pazar yapısının ortaya çıkması beklenmektedir. Bu pazar yapısı, yaratacağı tüketici faydası ve etkinlikler nedeniyle gerek elektrik gerekse doğalgaz ve internet piyasaları açısından olumlu karşılanmaktadır.

Ancak bu piyasalarda, serbestleşme seviyeleri ve mevzuat yapısı bakımından mevcut bulunan asimetriler, karşılık verememe bağlamında rekabet sorunlarına yol açabilecektir. Bu noktada Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) ve EPDK'nın etkin bir işbirliği içerisinde bir mevzuat değerlendirmesi yaparak olası yakınsama girişimlerinin önündeki engelleri azaltması, farklı piyasalarda bulunan oyuncuların yakınsama eksenli rekabet olanaklarını eşitlemesi ve piyasaların serbestleşme seviyelerini yakınlaştırması önem arz etmektedir.

Elektrik, doğalgaz ve internet ürünlerinin bir arada sunumunun, tüketici faydası yaratması beklense de, sektörler arasındaki maliyet ve kârlılık farklılıkları ve buna bağlı olarak paket ürünlerin sunum ve satış şekillerinin rekabet hukuku aykırılıkları yaratması olasıdır.

c) Perakende Satış Piyasasında Pazarın Sınırlarının Belirlenmesi ve Rekabet Hukuku Uygulamalarında İlgili Pazar Tanımı Bakımından Öne Çıkan Yönelimler

İlgili pazarın belirlenmesi, rekabet hukuku uygulamalarının ve bu kapsamda yapılan incelemelerin ilk adımını ve temelini oluşturmaktadır. Elektrik sektörü, kendine özgü özellikleri nedeniyle yüksek derecelerde pazar gücünün oluşabildiği ve kullanılabildiği

piyasaların başında gelmektedir. Bu nedenle elektrik sektöründe pazar tanımları olası rekabet hukuku incelemelerinde kritik öneme sahip olacaktır.

Elektrik perakende satış piyasasına yönelik yapılacak ilgili pazar değerlendirmelerinde, piyasaların rekabete açılma derecesi önemli bir değişkendir. Bu nedenle yalnızca içinde bulunulan dönemin değil gelecekte oluşması beklenen piyasalardaki rekabetçi yapının da dikkate alındığı dinamik bir yaklaşımın benimsenmesi rekabetçi bir yapının tesisi için gerekli olacaktır. İlgili ürün pazarı tanımlanırken tüketim hacimleri, talep yapıları, anlaşma şartları ve pazarlık güçleri gibi özelliklere göre oluşturulan tüketici grupları arasındaki farklılaşmalar göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu doğrultuda, perakende elektrik satışı ve hizmeti faaliyetlerine yönelik ilgili ürün pazarı; tüketim büyüklüklerine bağlı olarak, hanehalkları ile küçük ölçekli endüstriyel/ticari tüketicilere yapılan satışlar ve büyük sanayi tüketicilerine yapılan satışlar olarak tanımlanabilecek; hatta ilerleyen süreçte küçük ölçekli endüstriyel tüketiciler ile hanehalkı da ayrı pazarlar olarak kabul edilebilecektir.

Perakende elektrik satışı bakımından ilgili coğrafi pazar ise; yerleşik tedarik şirketlerinin sahip oldukları bölgesel avantajlar sebebiyle görevli olunan dağıtım bölgesi olarak tanımlana gelmiştir. Küçük tüketiciler seviyesinde bu tanımlı değiştirmeyi gerektirecek bir pazar yapısı henüz oluşmamıştır. Ancak büyük tüketicilere yapılan satışlarda ilgili coğrafi pazarın daha geniş örneğin ulusal seviyede tanımlanmasının gelecekteki kararlar bakımından olası olduğu söylenebilir.

Serbest tüketici limitinin sıfıra indirilmesi, düzenlenen tarifelerin aşama aşama terk edilmesi, tüketici seviyesinde oluşan piyasa bilinci ve bu gelişmelere koşut olarak tedarik şirketlerinin geliştirecekleri iş modelleri ve pazarlama stratejileri ile yakınsama kaynaklı pazara girişler (özellikle telekomünikasyon şirketleri) pazar tanımlarında farklılaşmalar yaratabilecektir. Sonuç olarak gerek ilgili ürün pazarı gerekse ilgili coğrafi pazar tanımlarının gelişen piyasa yapısına uygun olarak revize edilmesi olasıdır.

2. ÜRETİM VE TOPTAN SATIŞTA PAZAR GÜCÜ VE OLASI REKABET KARŞITI DAVRANIŞLAR

a) Üretim ve Toptan Satışta İlgili Pazar, Pazar Gücü Bölgesel Kısıtlar, Koordinasyon Riski

Elektrik üretim ve toptan satış piyasalarına ilişkin Rekabet Kurulu kararlarında ilgili ürün pazarı bugüne kadar “Elektriğin üretimi ve satışı”, ilgili coğrafi pazar ise “Türkiye” olarak belirlenmiştir. Ancak son dönemde, (i) elektriğin ticaret kanallarının (ikili anlaşmalar, gün öncesi piyasası, gün içi piyasa ve dengeleme güç piyasası/mekanizması gibi) ayrı ilgili pazarlar olup olamayacağı; (ii) iletim kısıtları nedeniyle ayrışan bölgelerin ayrı ilgili coğrafi pazarlar sayılıp sayılamayacağı, (iii) elektriğin talebinin zamansallığı nedeniyle baz, orta ve puant yüklerin farklı ilgili pazarlar olarak tanımlanıp tanımlanamayacağı hakkındaki tartışmalar önem arz etmektedir.

Pazar tanımlarına bağlı olarak pazar gücü, kapasite tutma stratejileri ve koordinasyon riski önemli birer rekabet hukuku konusu olabilecek hususlardır. Ülkemizin iletim haritası ve 1 kodlu kısıt talimat maliyetlerine bakıldığında, bölgesel iletim kısıtları nedeniyle ayrışan bölgelerin mevcut olduğu; bu noktada iletim yatırımlarının yanı sıra Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği kapsamında teklif bölgeleri oluşturulmasının önemli bir çözüm yöntemi olabileceği üzerinde durulmalıdır.

b) Pazar Gücünü Azaltan Unsurlar: Şeffaflık, Pazar izleme, Talep Tarafı Katılımı

Elektrik üretim ve toptan satış piyasalarındaki pazar gücüne müdahale için rekabet hukuku araçlarının yanı sıra bu araçların tamamlayıcı birer unsuru olarak şeffaflığın temini, talep tarafı katılımının sağlanması ve pazar izleme faaliyetlerinin hayata geçirilmesi gibi yapısal ve davranışsal birtakım önlemler önem arz etmektedir.

Şeffaflığa ilişkin olarak oyuncuların bilgiye dayalı kararlar alabilmesi, etkin bir şekilde ayrıştırılmayan ve yüksek pazar payına sahip firmaların ulaşabildiği hassas bilgilerin diğer oyuncuların erişimine açık olması, yatırımcıların daha güvenli karar alabilmesi için bilgilere eşit şartlarda erişimi önem arz etmektedir. Bununla birlikte piyasadaki şeffaflık seviyesi ve açıklanan bilgilerin içeriği teşebbüslerin koordinasyonuna olanak sağlamamalıdır.

Şeffaflık başlığı altında, kamu şirketlerinin piyasayı etkileyen davranışlarının, muhtemel tarife ve mevzuat değişikliklerinin, piyasadaki rekabeti etkileyecek kamu stratejilerinin tüm piyasa oyuncularıyla makul bir zamanlama ve içerikle paylaşılması da önem arz etmektedir.

Pazar izleme faaliyeti, pazar gücünün azaltılması bakımından sorunların ortaya çıkmasından önce ve sonrasında tespitine ilişkin olarak veri toplama/değerlendirme/raporlama işlemlerini kapsamaktadır. Bu faaliyeti yürütmek üzere EPIAŞ'ta oluşturulması planlanan Piyasa İzleme Komitesinin sürece katkı sağlaması beklenmektedir. Söz konusu izleme komitesinin bağımsız çalışabilme yeteneği garanti altına alınmalı ve aynı zamanda komite performansı düzenleyici kurumlar tarafından takip edilmelidir. EPIAŞ'ın yanı sıra TEİAŞ'ın da dengeleme güç piyasası ve yan hizmetler piyasasında piyasa işletmecisi olduğundan yola çıkılarak gerekli izleme faaliyetlerini yürütmesi ve ilgili düzenleyici kurumlara izleme sonuçlarını raporlaması sağlanmalıdır.

Diğer taraftan talep tarafı katılımı, pazar gücünün azaltılmasında alıcı gücü oluşturulması ve ani fiyat artışlarının önüne geçmek için talebin etkin bir şekilde yönetimi sürecidir. Talep tarafı katılımı serbest tüketici olma sınırı ve bu hakkın fiilen kullanılması ile ilişkilidir. Son kaynak tarifelerinin belirlenmemiş olması, özellikle sanayi tüketicilerinin talep esnekliğini kullanmalarını gerektiren kontratlara yönelik motivasyonunu azaltmaktadır. Satıcı ve alıcılar arasında fiyata tepki veren ikili anlaşmaların akdedilmemesi büyük ölçüde sanayi tüketicilerine yönelik devam eden tarifelerden kaynaklanmaktadır. Etkin bir talep tarafı katılımının sağlanabilmesi için; gerekli teknolojik altyapının tamamlanması, son kaynak tarifelerinin hayata geçirilmesi ve tüketicinin bilgilendirilmesi ve güçlendirilmesi önem arz etmektedir.

c) Kamu Şirketlerinin Üretimdeki Ağırlığı, Alım Garantileri ve Gelecekteki Durum

Üretim özelleştirmelerinin tamamlanması ve Yİ-YİD-İHD sözleşmelerinin önümüzdeki yıllarda sona ermeye başlaması ile birlikte, Kamu'nun elektrik üretimindeki ağırlığının azalması beklenmekle birlikte, nükleer santraller ve ulusal enerji stratejilerine bağlı olarak Kamu'nun enerji piyasasındaki varlığı ve ağırlığının sürmesi öngörülmektedir.

Alım garantili anlaşmalar mevcut haliyle piyasanın rekabete açık alanını daraltmakta ve piyasanın rekabete açılma sürecini geciktirmektedir. Yİ-YİD ve İHD santrallerine yönelik alım garantili sözleşmeler 2018-2019 yıllarında sona erecek olmakla birlikte YEKDEM, nükleer santraller ve yerli kömürden elektrik üretimine izin verilmesi ile yeni alım garantileri ortaya çıkacaktır. Bu noktada; alım garantilerinin mümkün olduğu ölçüde kısa süreli ve düşük kapasite için tasarlanması, kuralların açık bir şekilde belirlenmesi, alım garantili miktar ve fiyatlar bakımından şeffaflığın sağlanması ve Kamu'nun kontrolündeki kapasitenin fiyat oluşumuna suni etkisinin azaltılması piyasadaki rekabet açısından önem arz etmektedir.