

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-1-67 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-36/1040-328
Karar Tarihi : 04.07.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : İsmail Yücel ARDIÇ, Şamil PİŞMAF, Tuğçe KOYUNCU,
Başak ARSLAN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Resen
Gizlilik talebi bulunan iki başvuru
Mehmet DÜMEN
Türk Telekom Teknik ve Endüstri Meslek Lisesi
Hızır Paşa Mah. Oniki Haziran Cad. Merkez/Amasya

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN :

- Petrol Sanayi Derneği (PETDER)
Kaptanpaşa Mah. Piyalepaşa Bulvarı, Ortadoğu Plaza No:73/10
34384 Okmeydanı, Şişli/İstanbul
- OMV Petrol Ofisi A.Ş. (POAŞ)
Eski Büyükdere Cad. No:33 Maslak, Şişli/İstanbul
- Shell&Turcas Petrol A.Ş. (SHELL&TURCAS)
Salih Tozan Caddesi Karamancılar İş Hanı B Blok No.18 Esentepe, Şişli/İstanbul
- Opet Petrolcülük A.Ş. (OPET)
Kısıklı Mahallesi Sarıgazi Caddesi No: 65 Üsküdar/İstanbul
- BP Petrolleri A.Ş. (BP)
Kozyatağı Mah. Sarı Kanarya Sk. No:14 K2 Plaza Kadıköy/İstanbul
- Total Oil Türkiye A.Ş. (TOTAL)
Sur Yapı, Onur Ofispark İşmerkezi Saray Mahallesi Üntel Sok. No:10
B1 Blok Ümraniye/ İstanbul
- Lukoil Eurasia Petrol A.Ş. (LUKOIL)
Akatlar Mahallesi Ebulula Mardin Caddesi Maya Park Tower 1
No:22 Beşiktaş/İstanbul
- Altınbaş Petrol ve Ticaret A.Ş. (ALPET)
Atatürk Havalimanı Kavşağı Egs Business Park B2-Blok Kat:10
34149 Yeşilköy/İstanbul
- Milan Petrol San. ve Tic. A.Ş. (MOİL)
Emekyemez Mahallesi Gümüşgerdan Sokak Şişhane Yokuşu
Demirören Han No:2 Azapkapı, Beyoğlu/İstanbul
- Aytemiz Akaryakıt Dağıtım A.Ş. (AYTEMİZ)
Söğütlüçeşme Caddesi No:89 Kadıköy/İstanbul

- TP Petrol Dağıtım A.Ş. (TPPD)
Söğütözü Caddesi No.27 06520 Söğütözü/Ankara
- Termopet Akaryakıt Nakliyat ve Ticaret Ltd. Şti. (TERMOPET)
Mutlukent Mahallesi S.S. Beysu Villakent Sitesi 2 Serpmeleri
No:13 Çankaya/ANKARA
- Kadooğlu Petrolcülük Taşımacılık Tic. San. İth. ve İhr. A.Ş. (KADOOĞLU)
Dünya Ticaret Merkezi A1 Blok Kat:10 Yeşilköy/İstanbul
- Starpet Garzan Akaryakıt Dağıtım Pazarlama A.Ş. (STARPET)
Dünya Ticaret Merkezi A2 Blok Kat 5 No.203-204 Yeşilköy, Bakırköy/İstanbul
- Turkuaz Petrol Ürünleri A.Ş.
Bulgurlu Mah. Bağlar Cad. No:7 Üsküdar/İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Akaryakıt dağıtım sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin paralel fiyatlandırma ve bilgi değişimi yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti.

- (1) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 04.04.2012, 02.05.2012, 04.06.2012 tarih ve 2987, 3807, 4659 sayılar ile intikal eden başvurular ve ayrıca resen başlatılmış olan çalışma ile ilgili olarak hazırlanan 17.05.2012 tarihli ve 2012-1-67/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun 23.05.2012 tarih ve 12-27 sayılı toplantısında görüşülerek söz konusu iddia ile ilgili olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine hazırlanan 19.06.2012 tarih ve 2012-1-67/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (2) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Türkiye akaryakıt sektöründe gerek rafineriler tarafından uygulanan toptan satış fiyatları, gerek dağıtım şirketleri tarafından uygulanan dağıtım fiyatları, gerekse yine dağıtım şirketleri tarafından bayilerine tavsiye edilen ve bayilerce de büyük ölçüde riayet edilen perakende satış fiyatlarının vergi öncesinde dahi emsal ülkelere kıyasla yüksek olması bu konuda resen bir araştırma başlatılmasına neden olmuştur.
- (3) Öte yandan süreç içerisinde Mehmet DÜMEN tarafından yapılan ve Rekabet Kurumu kayıtlarına 04.04.2012 tarih ve 2987 sayı ile intikal eden başvuruda özetle; akaryakıt dağıtım şirketlerinin 2012 yılı Mart ayı içerisinde üç kez eşanlı olarak fiyat artışına gittikleri, bu durumun serbest rekabet kurallarına aykırı olduğu iddia edilmiştir.
- (4) Yine Rekabet Kurumu kayıtlarına 02.05.2012 tarih ve 3807 sayı ile intikal eden gizlilik talepli başvurularda ise akaryakıt şirketlerinin, maliyetlerin arttığı durumda fiyat artışları gerçekleştirmelerine karşın, aynı durumun petrol fiyatları ile döviz kurlarının düştüğü dönemlerde gözlenmediği, mevcut durumda da petrol fiyatları ve ABD doları kuru düşmesine rağmen indirimle gidilmediği öne sürülmüştür.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, akaryakıt dağıtım sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler arasındaki paralel fiyatlandırma davranışının 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi anlamında bir anlaşma veya uyumlu eylemden kaynaklanıp kaynaklanmadığı konusunda yeterli bulguya ulaşılamadığı, bu nedenle akaryakıt dağıtım şirketlerine ve teşebbüs birliği konumunda bulunan PETDER'e yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (6) Türkiye'de hâlihazırda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan (EPDK) aldıkları "Dağıtıcı Lisansı" doğrultusunda faaliyet gösteren toplam 47 adet dağıtım şirketi bulunmaktadır.

12-36/1040-328

- (7) Öneri kapsamında Petrol Sanayi Derneği (PETDER)¹, Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ), OMV Petrol Ofisi A.Ş. (POAŞ), Shell&Turcas Petrol A.Ş. (SHELL&TURCAS), Opet Petrolcülük A.Ş. (OPET), BP Petrolleri A.Ş. (BP), Total Oil Türkiye A.Ş. (TOTAL), Lukoil Eurasia Petrol A.Ş. (LUKOIL), Altınbaş Petrol ve Ticaret A.Ş. (ALPET), Milan Petrol San. ve Tic. A.Ş. (MOİL), Aytemiz Akaryakıt Dağıtım A.Ş. (AYTEMİZ), TP Petrol Dağıtım A.Ş. (TPPD), Termopet Akaryakıt Nakliyat ve Ticaret Ltd. Şti. (TERMOPET), Kadooğlu Petrolcülük Taşımacılık Tic. San. İth. ve İhr. A.Ş. (KADOOĞLU), Starpet Garzan Akaryakıt Dağıtım Pazarlama A.Ş. (STARPET) ve Turkuaz Petrol Ürünleri A.Ş.'de (TURKUAZ) yerinde incelemeler yapılmıştır.
- (8) 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde; *"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmüne yer verilerek amacı veya etkisi rekabeti engelleme, sınırlama veya bozma olan teşebbüsler arası anlaşmalara, uyumlu eylemlere ve teşebbüs birliklerinin kararlarına karşı genel bir yasaklama getirilmiştir. Buna ek olarak, maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında uyumlu eylemlere yönelik olarak bir karine getirilerek, koşulların sağlanması halinde uyumlu eylemde bulunmadıkları hususunun ispatı teşebbüslere bırakılmıştır.
- (9) Anılan mevzuat hükümleri dikkate alındığında, somut olayda uyumlu eylem karinesine başvurulabilmesi, dolayısıyla ihlalin ortaya konulabilmesi için salt paralel davranışların yeterli olup olmadığı hususunun değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (10) Bilindiği üzere oligopol piyasalar, temel itibarıyla az sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği, ürünün homojen, yoğunlaşma oranlarının ve giriş engellerinin genellikle yüksek, teşebbüsler arasında uzun dönemli etkileşimin bulunduğu piyasalardır. Bu tür piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüsler, her türlü pazar davranışının rakipleri tarafından takip edildiğini ve karşılık göreceğini bilmektedirler. Oligopol piyasalarda teşebbüslerden birinin rakipleri tarafından takip edilebilmekte, benzer şekilde birinin fiyatı düşürmesi durumunda bunu genellikle rakipler tarafından yapılan fiyat indirimleri izlemektedir. Zira bu tür bir fiyat indirimi takip etmeyen teşebbüslerin pazar paylarını kaybetme riski ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle iktisadi açıdan paralel davranışlar oligopol piyasalarda genellikle olağan bir durum olarak nitelendirilmektedir. Oligopolistik bağımlılık veya bilinçli paralellik olarak ifade edilen bu özellik oligopolistik pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin fiyatlandırma davranışlarında paralelliklerin oluşmasına neden olabilmektedir.
- (11) Oligopolistik bağımlılıktan kaynaklanan paralel davranışların teşebbüsler arasındaki iletişimi gösteren bir delil olmaksızın uyumlu eylem olarak kabul edilip edilemeyeceği öteden beri tartışılmakla birlikte, gerek literatürde gerekse uygulamada uyumlu eylemin ortaya çıkması için paralel fiyat hareketleri yanında rakipler arasında iletişimin varlığını gösteren ek delillerin aranması gerektiği yaygın olarak kabul edilmektedir.. Bundan dolayı, teşebbüsler arasındaki fiyat hareketlerinin elde edilen delillerle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (12) 20.09.2010–01.03.2012 tarihleri arasında TÜPRAŞ ve dağıtım firmalarının kurşunsuz benzin ve motorin vergili bayi fiyatları arasındaki ilişki incelendiğinde fiyatların birbirine paralellik gösterdiği, dağıtım şirketlerinin TÜPRAŞ tarafından yapılan her bir fiyat değişikliği

¹ 4054 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesine göre bir teşebbüs birliği olan PETDER'in halihazırdaki üyeleri, SHELL & TURCAS, Turcas Petrol A.Ş., TOTAL, BP, Belgin Madeni Yağlar A.Ş., POAŞ, Delta Akaryakıt Ticaret A.Ş. ve ALPET, OPET ve AYTEMİZ'dir.

doğrultusunda hemen her seferinde aynı tarihlerde ve birbirine çok yakın düzeylerde fiyat değişikliğine gittikleri görülmüştür. Aynı dönem içerisinde dağıtım şirketlerinin ortalama stok maliyetlerinde gözlenen farklılıklara karşın, hemen her seferinde TÜPRAŞ'ın yeni fiyat değişikliğine anında intibak etmeleri, söz konusu teşebbüsler arasında 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi anlamında bir uyumlu eylemin varlığı hususunda şüphelerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

- (13) Bununla birlikte bahse konu ilgili ürün pazarı, malların homojen olduğu, toplam talebin artmadığı, olgunlaşmış ve bilgiye erişim konusunda şeffaf bir pazar yapısı özelliği göstermekte ve bu yapı, paralel davranışları kolaylaştıran, örtülü koordinasyona fırsat tanıyan bir dizi yapısal özelliği de beraberinde getirmektedir.
- (14) Nitekim 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve ilgili ikincil düzenlemeler uyarınca rafineri ve dağıtım lisansı sahiplerinin düzenli olarak fiyat, üretim, satış, ithalat, ihracat vb. bilgilerini EPDK'ya bildirim zorunluluğu bulunmaktadır. EPDK tarafından toplanan bu bilgiler çerçevesinde belirli bir bölgeye ilişkin olarak en yüksek işlem hacmine sahip sekiz dağıtım şirketinin tavsiye edilen tavan fiyatlarının ortalaması, rafineri, üretim, ithalat fiyatları düzenli olarak yayımlanan sektör raporları aracılığıyla yine EPDK tarafından duyurulmaktadır. Bunun yanında her bir dağıtım şirketi, zorunlu olarak, ilçe bazında tavsiye edilen bayi satış fiyatlarını internet siteleri aracılığıyla yayınlamak durumunda olduğu gibi bu bilgilere yine EPDK internet sitesinden de erişilebilmektedir. Ayrıca akaryakıt pazarında toptan, dağıtıcı ve bayi fiyatları ortalamalarına da aylık sektör raporlarında haftalar itibarıyla yer verilmektedir.
- (15) Yine önaraştırma sırasında elde edilen bilgi ve belgelerden, pazarda yer alan yüksek orandaki şeffaflık nedeniyle zaman içinde akaryakıt dağıtım şirketlerince uygulanan fiyat belirleme modelleri olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki, dağıtım şirketleri TÜPRAŞ'ın dağıtıcılara uyguladığı satış fiyatlarını, Platts Cif Med fiyatları ve dolar kuru satış fiyatlarıyla karşılaştırmakta, bu şekilde hesaplanan Platts Cif Med fiyatının 5 günlük ortalaması alınmakta ve satış fiyatı bu fiyatın %3 altında veya üstünde ise indirim ya da zam yapılacağı tahmin edilmektedir. Bu çerçevede dağıtım şirketleri birbirlerinin fiyatlamalarını da tahmin edebilmektedir. Kaldı ki pazardaki aşırı şeffaflık nedeniyle, dağıtım şirketleri birbirlerinin fiyat hareketlerini kolaylıkla gözlemleyebilmekte ve gerektiği şekilde tepki verebilmektedir. Önaraştırma sırasında edinilen bilgilere göre dağıtım şirketleri, kendi akaryakıt istasyonu ya da saha personelini diğer rakip akaryakıt istasyonlarının fiyat bilgilerini günlük olarak toplamaları ve sonuçları raporlamaları için görevlendirebilmektedir.
- (16) Ayrıca dağıtım şirketlerinin PETDER bünyesinde birbirleriyle bilgi paylaşımında buldukları ve söz konusu bilgi değişimini geliştirebilmeye yönelik çeşitli toplantılar yaptıkları da tespit edilmiştir. Bu toplantılar da yasak olan anlaşma veya uyumlu eylem yerine yasak olmayan bilinçli paralelliği teşvik etmiş olabilir.
- (17) Tüm bu bilgi ve belgeler dikkate alındığında, dağıtım seviyesinde faaliyet gösteren teşebbüsler arasında TÜPRAŞ tarafından yapılan fiyat değişikliklerini izleme yönünde belirgin bir paralel fiyatlama eğilimi bulunduğu görülmekle birlikte, bahse konu paralel fiyatlama davranışının 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi anlamında bir anlaşma veya uyumlu eylemden mi kaynaklandığı yoksa mevcut durumda gerek ilgili mevzuat gerekse düzenleyici otorite uygulamaları ve PETDER bünyesinde gerçekleşen bilgi paylaşımı nedeniyle aşırı derecede şeffaflaşmış bir oligopol pazar yapısından kaynaklanan bilinçli paralelliğin bir sonucu mu olduğu konusunda yeterli bulguya ulaşılamamıştır.
- (18) Öte yandan dosya mevcudu inceleme ve tespitler doğrultusunda, siyah ve beyaz akaryakıt ürünleri dağıtım pazarlarının, veri bir bilgi değişimi anlaşmasının rekabete aykırı etki doğurmasına müsait birer piyasa yapısı sergiledikleri; bunun yanında, paylaşım konu bilgilerin stratejik bilgi niteliğindeki "ürün bazında aylık satış verileri" olması, bu verilerin toplulaştırmaya tabi tutulmadan teşebbüsler bazında paylaşılması, söz konusu verilerin

12-36/1040-328

oldukça yakın tarihli olması ve her ay paylaşılması, bilgi toplama ve yayma faaliyetlerinin görece sık gerçekleştirilmesi ve mevcut haliyle yürütülen bilgi değişimi sisteminin gerçek anlamda kamuya açık bir bilgi değişimi olmaması gibi hususlar dikkate alındığında, PETDER bünyesinde gerçekleştirilen bilgi değişiminin, ilgili pazarlardaki stratejik belirsizliği ve tarafların bağımsız davranma güdülerini zedelemek, böylelikle rakip teşebbüsler arasında rekabetçi davranışların koordinasyonunu ve anlaşmayı kolaylaştırmak suretiyle rekabeti kısıtlayıcı etki doğurabileceği anlaşılmıştır.

- (19) Bu çerçevede yukarıda yer verilen tüm bu inceleme, tespit ve değerlendirmeler ışığında, akaryakıt dağıtım şirketleri arasında PETDER aracılığıyla gerçekleştirilen bilgi değişiminin, 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi anlamında rekabeti sınırlayıcı etki gösterme ihtimali olduğundan, PETDER'e bahse konu bilgi değişimi uygulaması için aynı Kanun'un 8 inci maddesi kapsamında 20.09.2007 tarihli ve 07-76/907-345 sayılı Kurul kararıyla verilen menfi tespit belgesinin, 4054 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi çerçevesinde geri alınıp alınmayacağına yönelik inceleme yapılması gerektiği kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

- (20) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, akaryakıt dağıtım sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin paralel fiyatlandırma yoluyla 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiasına yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetlerin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.