

ATIK YÖNETİMİ SEMPOZYUMU

ATIK PİYASALARI ve REKABET

Yaşar Tekdemir*

**III. Denetim ve Uygulama Dairesi
Başkanı**

Antalya, 24.04.2012

Sunum Planı

- **I. Piyasa Ekonomisi ve Rekabet**
- **II. Rekabet Kanunu (4054 Sayılı Kanun) ve Rekabet Kurumu**
 - Rekabet Kanunu
 - Rekabet Kurumu Görev ve Sorumlulukları
- **III. Çevre ve Rekabet İlişkisi: Atık Yönetimi/Atık Piyasaları ve Rekabet Hukuku/Politikası**
 - Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet
 - Atık Yönetimi Piyasaları ve 4054 Sayılı Kanun Uygulaması

I. Piyasa Ekonomisi ve Rekabet

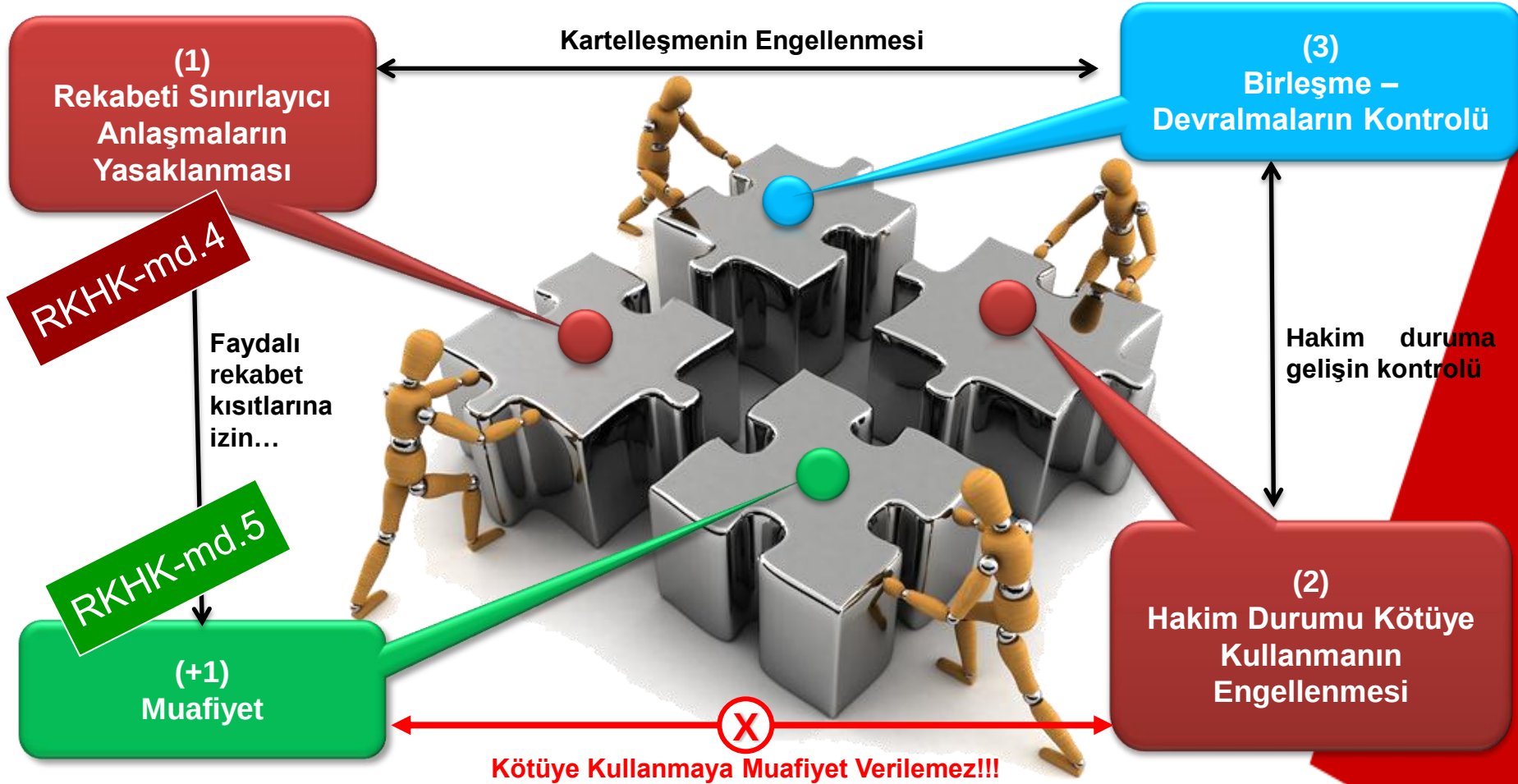
- 24 Ocak 1980 Kararları ve Piyasa Ekonomisi Modeli Tercihi
- Piyasa ekonomisi aşağıdaki koşulları taşıyan toplum ve piyasa oyuncuları arasında toplumsal bir sözleşmedir:
 - Toplum ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretmesi için elindeki kıt kaynakları piyasa oyuncularına verir
 - Piyasa oyuncuları **rekabetçi koşullarda** bu kaynakları kullanarak ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri üretir
 - Devlet bu sistem içinde esas olarak düzenleyici rolündedir
 - Piyasa ekonomisi modelinden beklenen yararların elde edilmesi rekabetin korunmasına bağlıdır
 - Rekabetin olmadığı yerde piyasa ekonomisi tehdit altındadır
 - Piyasa oyuncularının rekabeti kısıtlaması
 - Devletin oyuncu ve/veya düzenleyici olarak rekabeti kısıtlaması
- Rekabetin korunması için rekabet hukuku ve politikası ihtiyacı

II. Rekabet Kanunu (4054 Sayılı Kanun) ve Rekabet Kurumu

A. 4054 Sayılı Kanun: Amaç/Bazı Kavramlar

- **Amaç:** Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi sürecin korunması yoluyla toplumsal refahın artırılmasıdır.
- **Bazı Kavramlar:**
 - Teşebbüs (Atık ile ilgili piyasalarda faaliyet gösteren firmalar vs)
 - Mal/hizmet (Atık, atık yönetimi, toplanması, geri dönüşümü)
 - İlgili Pazar (atık akü, atık lastik, atık kağıt vs.)
 - Hakim Durum/Pazar gücü
 - Rekabet
 - Haksız Rekabet (TTK)

A. 4054 sayılı Kanun – Temel Sistematiik



B. Rekabet Kurumu: Görev ve Sorumluluk

- 4054 Sayılı Kanunu Uygulamak (Temel Yasaklamalar)
- Rekabet Savunuculuğu

B.1. 4054 Sayılı Kanunu Uygulama Görevi

- 4. Madde: Rekabeti sınırlayıcı;
 - Teşebbüsler arası anlaşma (yatay ve dikey),
 - Teşebbüsler arası uyumlu eylem
 - Teşebbüs birliği kararları
 - Fiyat tespiti (maliyet, kar vs unsurlar, alış-satış şartları),
 - Pazar paylaşımı,
 - Boykot,
 - Bağlama anlaşmaları vs.
- Anlaşma:
 - Yatay Anlaşmalar:Aynı düzeydeki rakipler arası anlaşmalar (Toplayıcılar, Üreticiler, Yetkilendirilmiş Kuruluş vs)
 - Dikey Anlaşmalar: Farklı düzeylerdeki teşebbüsler arası anlaşmalar (Yetkilendirilmiş Kuruluş-Toplayıcı)
- 6 Madde: Hakim durumun kötüye kullanılması,
 - Rakip faaliyetlerinin zorlaştırılması,
 - Aşırı fiyat,
 - Mal arzının reddi,
 - Bir piyasadaki gücün diğerinde kötüye kullanımı,
 - Ayrımcı uygulamalar

**REKABET
İHLALLERİ**

B.1. 4054 Sayılı Kanunu Uygulama Görevi

- 7. Madde: Birleşme/devralmalar;
 - Hakim durum doğuran,
 - Mevcut bir hakim durumu güçlendiren,
 - Zorunlu bildirim sistemi
 - 2010/4 Sayılı Birleşme/Devralmalar Tebliği: Bildirim ve değerlendirmeye ilişkin koşullar
 - **Ciro Eşiği:**
 - Türkiye cirosu toplamı 100 milyon tl ve en az iki tarafın ciroları ayrı ayrı 30 milyon tl
 - Dünya cirosu: Taraflardan birisinin dünya cirosu 500 milyon ve diğerinin cirosu 5 milyon tl
- 5. Madde: Muafiyet Sistemi (4. madde kapsamındaki uygulamalar için)
 - Koşullar
 - Teknik gelişme, iyileşme vs.
 - Tüketici yararı,
 - Rekabetin önemli ölçüde ortadan kalkmaması,
 - Rekabetin gereğinden fazla sınırlanmaması
 - Grup Muafiyeti/Bireysel Muafiyet

B.1. 4054 Sayılı Kanunu Uygulama Görevi -İnceleme Usul ve Esasları

İncelemelerde Kullanılan Yetkiler:

- 9. Madde: ihlale son verme
- 14. Madde: Bilgi isteme
- 15. Madde: Yerinde inceleme
- 16. Madde: Usul ihlalleri ve esastan ihlaller için teşebbüslerin cirolarının %10'una kadar ceza
- 17. Madde: Süreli para cezaları

İncelemelere ilişkin esaslar:

- Tüm aşamalar sürelerle disipline edilmiştir
- 3 yazılı ve bir sözlü savunma hakkı
- Dosyaya giriş hakkı
- Hakkında bilgilendirme yapılmayan delillerin dayanak olarak kullanılamaması

B.2. Rekabet Savunuculuğu Görevi

Kamu Düzenlemeleri ve İşlemleri:

- Rekabeti bozan eylem ve işlemlere yönelik görüş, öneri vs gönderilmesi
- Görüş/öneriler yoluyla mal ve hizmet piyasalarında rekabet koşullarının iyileştirilmesi hedeflenmektedir
- Düzenleyici Etki Analizi ve Rekabetçi Etki Değerlendirmesi (Rekabet Savunuculuk rolünün kurumsallaşması)

Rekabet Kültürünü/ Farkındalığını Geliştirme:

- Hedef Kitle
 - Tüketiciler
 - İş Dünyası
 - Kamu kurum ve kuruluşları
 - Akademik Çevre
- Yöntemler
 - Konferans vb. etkinlik
 - Yayınlar
 - Medya kanalı
 - Raporlar
 - Rekabet Mektubu vs.

III. Çevre ve Rekabet İlişkisi

**Atık Yönetimi/Atık Piyasaları ve
Rekabet Hukuku/Politikası**

A. Çevre ve Rekabet Açısından **ATIK** Kavramı

- **Çevre Politikası Açısından:** çevre üzerinde olumsuz etkilere yol açan bir RİSK
- **Rekabet Politikası Açısından:** Kıt kaynak niteliğinde olan EKONOMİK DEĞER
 - **Çevre Politikası:** Atığın çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi hedefi
 - **Rekabet Politikası:** Atığın mümkün olduğunca en rekabetçi şekilde değerlendirilmesi ve ilgili piyasalarda rekabetin tesisi ve geliştirilmesi hedefi

RİSK / EKONOMİK DEĞER

A. Çevre ve Rekabet Açısından **ATIK** Kavramı

- Çevre Politikası



- Rekabet Politikası

B. REKABET HUKUKU/POLİTİKASI AÇISINDAN

Çevre ve Rekabet İlişkisi: Atık Yönetimi/Atık Piyasaları

- Çevre Düzenlemeleri ve Rekabet Değerlendirmesi (Rekabet Savunuculuğu Rolü)
 - Çevre Politikaları-Rekabet Politikası: Çatışma mı? Tamamlayıcı mı?
 - Düzenlemeler 4054 Sayılı Kanun kapsamında değildir. Rekabet Kurumu’nun rekabet savunuculuğu rolü vardır.
- İlgili Atık Yönetim/Geri Dönüşüm Piyasalarındaki Rekabet İhlalleri ve Rekabet Kanunu
 - 4054 Sayılı Kanunun uygulanması açısından **ilke olarak** atık yönetimi/geri dönüşüm piyasaları ve faaliyet gösteren teşebbüsler (toplayıcılar, geri dönüşüm firmaları, üreticiler, yetkilendirilmiş kuruluşlar) açısından bir farklılık/ayrıcılık söz konusu değildir.
 - Rekabet Kurumu bu piyasalardaki rekabeti sınırlayıcı eylem ve uygulamaları denetleme yetki ve görevine sahiptir.

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet

- **Rekabet-Düzenleme İlişkisi**
 - **Piyasa ekonomisi:** Mümkün olduğunca fazla rekabet/az düzenleme
 - **Devlet:** Oyuncu değil sadece ve gerektiği kadar düzenleyici rolündedir
 - **Rekabet-Düzenleme İlişkisi Bakından Önemli Bir Soru:** Eğer piyasa ekonomisi en iyi sonucu veriyorsa, düzenlemelere neden ihtiyaç duyulur?
 - **Cevap:** Piyasa aksaklıklarının varlığıdır.
 - **Düzenleme-Rekabet Arasında Doğru Denge:** Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet

- **Düzenleyici Etki Analizi:**

- **Tanım:** Düzenlemenin fayda/maliyetinin ve muhtemel etkilerinin incelenmesini ve ölçülmesini öngören sistematik karar alma aracıdır.
- **DEA'nın amaçları:**
 - Düzenlemelerin gerçek hayattaki etkilerinin fayda ve maliyet analiziyle birlikte anlaşılmasının sağlanması,
 - Çoklu politika hedeflerinin bütünleştirilmesi,
 - Şeffaflık ve danışmayı geliştirme,
 - Devletin hesapverebilirliğini artırma,
- **DEA'nın Yöntemi:**
 - Sosyal Etki,
 - Çevresel Etki,
 - Ekonomik Etki (Rekabet üzerine etki dahil)

DEA'dan beklenen temel yarar: Alternatif düzenleme seçeneklerinin geliştirilmesi

- **Türkiye'de DEA:**

- 17 Şubat 2006 Tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Madde 24 hukuki temeli oluşturur
- 3 Nisan 2007 Tarihli Başbakanlık Genelgesi Eki-DEA Rehberi
- Rehber aynı zamanda Rekabetçi Etki Değerlendirmesi için bir bölüm içermektedir ve Rekabet Kurumu ile işbirliği yapılmasını

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet

- **Rekabetçi Etki Değerlendirmesi: Çerçeve ve Amaç**
 - Düzenlemenin rekabet üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi
 - Düzenlemenin piyasa ekonomisi önceliklerine uygun olarak oluşturulması
 - Rekabeti hiç sınırlamayan veya daha az sınırlayan alternatif seçeneklerin üretilmesi
 - Aynı amaca ulaşmak için daha az sınırlayıcı alternatiflerin tercih edilmesi

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet: İnceleme Kriterleri/Kontrol Listesi

Piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısını veya konumunu sınırlandırıyor mu?

- Münhasır haklar verilmesi,
- Lisans, izin ya da benzeri bir onay alınmasının koşul olarak getirilmesi,
- Bazı teşebbüslerin faaliyetlerinin sınırlandırılması,
- Piyasaya giriş ve piyasadan çıkış maliyetlerinin önemli ölçüde artırılması,
- Bazı bölgesel sınırlamalar getirilmesi,
- Piyasa yeni girecekler bakımından belirsizliğe yol açması

Piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlıyor mu?

- fiyatların piyasa koşullarında serbestçe belirlenmesini doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmesi,
- Bazı teşebbüslerin kayrılmasına imkan verecek standartlar getirilmesi,
- Pazara yeni giren teşebbüsler ile pazarda yerleşik teşebbüsler arasında farklılık yaratacak düzenleme yapılması.

Piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltıyor mu?

- Teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine faaliyette bulundukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmesi,
- Teşebbüslerin fiyat, maliyet satış ve üretim miktarı gibi bilgilerini açıklamalarına yönelik düzenlemeler yapılması,
- Belirli sektör veya teşebbüsler için getirilen çeşitli muafiyet veya istisnalarla, rekabet kurallarının uygulanmasının zayıflatılması,

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet: *Görüş Verilen Düzenleme Örnekleri (Rekabet Savunuculuğu)*

- “Atıkların Düzenli Depolanmasına İlişkin Yönetmelik Taslağı”
- “Atık Ara Depolama Tesisleri Tebliği Taslağı”
- Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Taslağı”
- “Tehlikesiz ve İnert Atıkların Geri Kazanımı Tebliği ile İlgili Değişiklik Taslağı”
- “Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği”

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet: *Görüş Verilen Düzenleme Örnekleri (Rekabet Savunuculuğu)*

- GENEL GÖZLEMLER:
 - “Kar amacı gütmeyen” anlayışından “kar amacı güden” anlayışına geçiş (piyasalaşma bakımından önemli),
 - Minimum Yer büyüklüğü/ortaklık payı/faaliyet için temsil edilmesi gereken pazar payı gibi standartlarda azalış eğilimi (giriş engelinin azalması)
 - Yetkilendirilmiş kuruluş/toplayıcı piyasalarında münhasırlık vb. koşulların azalması eğilimi
 - Fiyatlara müdahaleden kaçınma eğilimi
 - Faaliyet gösteren teşebbüs sayısını sınırlayan düzenlemelerde azalma

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet: Değerlendirme/Doğru Dengenin Kurulması

- Çevre Politikası Düzenlemeleri:
 - **Teknik standartlar/gereklilikler/koşullar:**
 - Standartların belirli bir düzeyi aşması piyasaya giriş engeli yaratabilir
 - Standartların keyfi/sürekli değişmesi giriş engeli olabilir
 - **Piyasa yapısına/oluşuma yönelik kriterler:**
 - Özellikle yeni oluşan piyasalar bakımından tüm mevcut ve yeni girecek teşebbüsler için aynı rekabet koşulları temin edilmelidir.
 - Mühür hak tesisi,
 - Yeni girecekler için belirsizlik,
 - Giriş/çıkış engeli,
 - Bazı ve/veya yerleşik teşebbüslerin kayrılması,
 - Fiyatlara müdahale edilmesi,
 - Rekabeti bozucu işbirliğine hukuki zemin hazırlaması (Rekabet ihlalleri bakımından Gerekçe olarak kullanım)

B.1. Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Rekabet: Değerlendirme/Doğru Dengenin Kurulması

- Çevrenin korunması hayati derecede önemli bir kamu politikası hedefidir.
- Aynı şekilde rekabetin korunması ve geliştirilmesi de önemli bir kamu politikası hedefidir.
- GENEL GÖRÜŞÜMÜZ:
 - Çevre düzenlemelerinde hedef doğru tespit edilmeli ve bu hedefe ulaşmak için rekabeti en az kısıtlayıcı yöntem tercih edilmelidir
 - Atık piyasalarında rekabetin tesisi aynı zamanda çevrenin korunması hedefine de hizmet etmektedir
 - Önerimiz çevresel hedeflerin/kaygıların bir kenara bırakılıp, sadece rekabetin gözetilmesi ve korunması değildir
 - Önemli olan hedeflerin ve yöntemlerin maliyet-fayda analizi çerçevesinde oluşturulmasıdır
 - Çevresel kaygılardan kopmadan mümkün olduğunca piyasa ekonomisine uygun ve rekabete saygılı düzenlemeler olmalıdır
- İŞBİRLİĞİ: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Rekabet Kurumu arasındaki canlı/dinamik/verimli/sürekli işbirliği

B.2. 4054 Sayılı Kanun ve Atık Piyasaları

- **4. Madde:**

- Yatay ihlaller:
 - Teşebbüsler arasında/Teşebbüs birlikleri tarafından; fiyat tespiti, satış-alım koşullarının tespiti, piyasa paylaşımı, rakip faaliyetlerini zorlaştırmacı, gelecek stratejiler hakkında bilgi paylaşımı vs.
- Dikey ihlaller (Yetkilendirilmiş Kuruluş/Toplayıcı arasında):
 - Karşılıklı/tek bir tarafın rekabet etmeye yönelik özgürlüklerinin (özellikle alım veya satıma ilişkin sınırlamalar, fiyata ilişkin koşullar vs) sınırlanması
 - Münhasırlık içeren ve her iki düzeyde (biri veya her ikisinde) rakiplerin piyasaya girişini zorlaştıran uygulamalar (özellikle toplayıcılar bakımından yetkilendirilmiş kuruluşlar ile anlaşma yapma zorunluluğu dikkate alındığında)
- **Örnek: ATIK AKÜ KARARI (20.05.2008 tarih ve 08-34/456-161 sayılı Karar)**

- **5. Madde: Muafiyet Sistemi**

- Atık yönetimi/geri dönüşümü piyasalarında faaliyet gösteren teşebbüsler arası (yatay veya dikey) anlaşmalar 4. Madde’yi ihlal etse dahi, belirli koşullarla muafiyet alabilir.
- **Örnek: LASDER KARARI (27.10.2010 tarih ve 10-67/1422-538 sayılı Karar)**

- **6. Madde: Hakim durumun kötüye kullanımı,**

- Aşırı fiyat, Yıkıcı fiyat, anlaşma yapmayı reddetme, ayrımcılık, bir pazardaki gücün diğerinde kötüye kullanımı. **İlgili piyasalarda soruşturma örneği yok**

- **7. Madde: Birleşme/devralmalar**

- Son dönemde özellikle geri dönüşüm alanında ortak girişimler başta olmak üzere artan bir eğilim

Örnek Karar: Atık Akü Kararı-Rekabet İhlali

- **APAK Yönetmeliği:** Atık akü ve pillerin toplanmasını öngören düzenleme
 - AKÜDER AKÜÇEV’i yetkilendirmiştir.
 - **AKÜÇEV (Ortak Girişim):** Akas Akü, Aslan Kurşun, Esan Akü, İnci Akü, Kudret Metal, Muflu Akü, Türker İzabe ve Yiğit Akü tarafından kurulmuştur.
 - Soruşturma AKÜÇEV ve 9 üyesi hakkında yürütülmüştür.
 - **Şikayetçi: TÜMAKÜDER**
 - Temel İddia: AKÜÇEV vasıtasıyla akü toplama piyasasında rekabetin tüm aşamalarda sınırlandığı ve sistem dışındaki teşebbüslerin dışlandığı
- Tespitler:**
- AKÜÇEV, ortakları arasında koordinasyon ve işbirliğine imkan veren bir oluşum,
 - Ortakları AKÜÇEV vasıtasıyla atık akü toplaması piyasasında tüm davranışlarını koordine ediyor,
 - Atık akü fiyatlarının el değiştirdiği her aşamada tespit edilmesi,
 - Bölge bayileri ile imzaladığı sözleşmeler ve bayilerden aldığı taahhütnameler yoluyla atık akülerin Aküçev’e satılmasının zorunlu tutulması,
 - Aküçev ortağı geri dönüşüm tesislerinin sadece Aküçev kanalından atık akü almasının zorunlu tutulması.
- Rekabetin Tesisi İçin:**
- Para cezası,
 - AKÜDER “Atık Akümülatör Yönetim Planı”nın değiştirilmesi,
 - AKÜÇEV’in kuruluş sözleşmesinin değiştirilmesi veya lağvedilmesi

Örnek Karar: LASDER Kararı

- **Ömrünü Tamamlamış Lastik Yönetmeliği:** Toplama, Depolama, Geri Dönüştürme ve Bertaraf etme
- **LASDER:** “ÖTL Atık Yönetimi Stratejileri ve 2010 Uygulama Plan”
- **İlgili Piyasalar:**
 - Yeni Lastik Pazarı
 - ÖTL Yönetim Sistemleri Pazarı
 - ÖTL Geri Dönüşüm Pazarı
- **Yöntem:** Bireysel sistem kurmak yerine Kolektif sistem kurulması (LASDER)

Örnek Kararı: LASDER Kararı

- **Genel Tespitler:**
- **LASDER**, bazı lastik üreticileri tarafından kurulan birlik
- ÖTL sistemi bireysel sistem kurmak yerine kolektif olarak yükümlülüğün üstlenilmesi
- ÖTL yeni gelişmekte olan bir piyasa ve bu nedenle dikkatle incelenmesi ihtiyacı
 - Lastik üreticileri ve ithalatçıları
 - Toplayıcılar
 - Geri dönüşüm ve enerji geri kazanım firmaları
- **Sistemin Rekabetle İlgili Unsurları:**
- ÖTL katkı payı tespiti
- Toplayıcılar lehine münhasırlık (zorunluluk, süre ve ihale ile sağlanması)
- Toplayıcıların pazarlama hakkının sınırlandırılması
- ÖTL sisteminin alt ve üst piyasalara etkisi,
- **Değerlendirme:**
- Kolektif sistemin daha etkin ve etkili olduğu
- Maliyetlerin düşmesi ve geri dönüşümün daha sistematik ve verimli şekilde yapılabilmesi
- Toplum açısından/çevre açısından yararlı olduğu
- Sistemin alt ve üst piyasalar bakımından önemli bir giriş engeli barındırmadığı
- Toplayıcı firma lehine olan münhasırlığın, zorunluluk, makul süre ve ihaleye dayanması nedeniyle kabul edilebilir olması
- Toplayıcılar bakımından atığın pazarlama hakkına LASDER lehine getirilen sınırlamanın sistemin devamlılığı için gerekliliği
- Gibi unsurlar dikkate alınarak sisteme 5 yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmıştır

Sonuç

- Düzenlemelerin rekabetçi gözle oluşturulması,
 - Teşebbüs/teşebbüs birliklerinin rekabete ve rekabet kurallarına duyarlı olmaları,
 - Rekabet Politikası Hedefleri
 - Çevre Politikası Hedefleri
- açısından gerekli ve önemlidir.

Teşekkürler

ytekdemir@rekabet.gov.tr

www.rekabet.gov.tr