

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

**DOKUZUNCU** 2007  
**KALKINMA** 2013  
**PLANI**

***REKABET HUKUKU  
VE POLİTİKALARI***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

YAYIN NO: DPT: 2723 - ÖİK: 676

**DOKUZUNCU 2007  
KALKINMA 2013  
PLANI**

***REKABET HUKUKU  
VE POLİTİKALARI***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

ISBN 978 - 975 – 19 – 4069-8 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 1000 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

## ÖNSÖZ

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Türkiye Büyük Millet Meclisinde 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsat ve risklerin arttığı bir dönemde Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçeveye kavuşturan temel bir strateji dokümanıdır.

Toplumun tamamını ilgilendiren kalkınma planları, gerek hazırlık gerekse uygulama aşamasında, ilgili tüm kesimlerin katkısını ve sahiplenmesini gerektirmektedir.

Kalkınma planlaması alanında ülkemizin katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Özel İhtisas Komisyonları, bu deneyim içinde kurumsallaşmış bir katılımcılık mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu, özel kesim, üniversite ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Plan hazırlıklarında da son derece önemli bir işlev görmüştür. Bu bağlamda, 5 Temmuz 2005 tarihinde 2005/18 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde geniş bir konu yelpazesini kapsayacak biçimde toplam 57 Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuş, alt komisyonlarla birlikte bu sayı 66'ya ulaşmıştır. Bu komisyonlarda toplam 2252 katılımcı görev yapmıştır. Komisyonların oluşturulmasında ise ülkemizin kalkınma gündemini yakından ilgilendiren temel konular belirleyici olmuştur.

Özel İhtisas Komisyonlarında yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, planların hazırlanmasına ışık tutmakta ve plan metnine yansıtılmaktadır. Ayrıca, bu kapsamda ortaya çıkan raporlar birer referans dokümanı olarak, çeşitli alt ölçekli planlama, politika geliştirme ve araştırma ihtiyaçlarına da cevap vermektedir. Bu anlamda, Özel İhtisas Komisyonu raporları sadece plana katkıda bulunmamakta, müstakil olarak da basılan ve çeşitli kesimlerin istifadesine sunulan birer kaynak niteliği taşımaktadır.

Sahip oldukları birikimi katılımcı bir ortamda toplumun genel yararı için özveriyle paylaşan Komisyon üyelerinin, ülkemizin kalkınma sürecine önemli katkılar verdikleri inancıyla, emeği geçen herkese Teşkilatım adına şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu raporlarının ve raporların ışığında hazırlanan Dokuzuncu Planın ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Dr. Ahmet TIKTIK  
Müsteşar

**Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Üyeleri**

Başkan	İsmail Hakkı KARAKELLE	Rekabet Kurumu
Koordinatör	Dr. Uğur EMEK	Devlet Planlama Teşkilatı
Raportör	Ali DEMİRÖZ	Rekabet Kurumu
A. Murat HATİPAĞAOĞLU	Dış Ticaret Müsteşarlığı	
Abdullah ÇELİK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	
Ayten SÜMER	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	
Banu ŞENSİVAS	TÜSİAD	
Bülent GÖKDEMİR	Rekabet Kurumu	
Ebru KÖMEZ	TESK	
Faruk KÜÇÜK	Kamu İhale Kurumu	
Fatma ÇAĞLAR	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	
Gökçay AĞAOĞLU	Sermaye Piyasası Kurulu	
Gökhan ARALAN	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	
Gökhan İSKENDER	Telekomünikasyon Kurumu	
İlmutluhan SELÇUK	Özel Sektör	
Av. İsmet CANTÜRK	Türkiye Barolar Birliği	
Doç. Dr. İzak ATIYAS	Sabancı Üniversitesi	
Av. Mertaşık KİLCİLER	Rekabet Derneği	
Mustafa DALKIRAN	Türk Patent Enstitüsü	
Dr. Orhan ÇAKMAK	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	
Prof. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK	TİSK	
Av. Sahin ARDIYOK	ACT Danışmanlık Ltd.	
Taylan UYSAL	İktisadi Kalkınma Vakfı	
Av. Tolga CEYLANTEPE	Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği	

## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ .....	V
<b>1. GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>2. DURUM ANALİZİ .....</b>	<b>5</b>
2.1. DÜNYADA REKABET HUKUKU VE POLİTİKALARI: UYGULAMALAR VE EĞİLİMLER.....	5
2.1.1. Genel .....	5
2.1.2. ABD Örneği.....	6
2.1.3. AB Örneği.....	8
2.1.4. Uluslararası Örgütler Bünyesinde Rekabet Hukuku ve Politikaları.....	11
2.2. TÜRKİYE’DE REKABET HUKUKU VE POLİTİKASI.....	13
2.2.1. Mevcut Durum: Hukuki Çerçeve, Uygulamalar ve Sorunlar .....	13
2.2.1.1. 8. 5 Yıllık Kalkınma Planında Öngörülen Hedefler.....	14
2.2.1.2. Hukuki Çerçeve .....	15
a. Genel .....	15
b. Anayasa.....	15
c. İki Anlaşmalardan Kaynaklanan Yükümlülükler .....	15
d. 4054 Sayılı Kanun ve İkincil Mevzuat.....	16
2.2.1.3 Türkiye’de Rekabet Hukuku Uygulaması.....	18
a. Rekabet Hukukunun Uygulanmasından Sorumlu Kurum ve Kurul: Görevler, Yetkiler ve Kurumsal Altyapı.....	18
b. Rekabet Hukuku Uygulaması.....	21
Genel Konular.....	21
Rekabet Hukuku ve Politikasının Amacı .....	22
4. (Rekabeti Kısıtlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Yasaklanması) ve 5. Maddenin (Muafiyet) Uygulanması.....	24
6. Maddenin (Hakim Durumun Kötüye Kullanılmasının Yasaklanması) Uygulanması .....	30
7. Maddenin (Birleşme ve Devralmaların Kontrolü) Uygulanması.....	32
Uygulama Usulleri.....	37
Cezalar.....	39
Özel Hukuk Uygulaması.....	39
Uluslararası İşbirliği.....	40
2.2.1.4. Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi .....	41
2.2.1.5. Rekabet Savunuculuğu .....	43
2.3. REKABET POLİTİKASININ DİĞER EKONOMİ POLİTİKALARIYLA ETKİLEŞİMİ .....	45
2.3.1. Genel: Rekabet Politikasının Ekonomik Düzenlemelerdeki Rolü .....	45
2.3.2. Devlet Yardımları .....	49
2.3.3. Kamu Alımları ve İhaleler .....	52
2.3.4. Özelleştirmeler .....	53
2.3.5. Kamu Teşebbüsleri ile Münhasır ve Özel Haklara Sahip Teşebbüsler.....	55
2.3.6. Serbestleşme ve Düzenlemeye Tabi Alanlarda Rekabet Hukukunun ve Kurumunun Rolü .....	56
Telekomünikasyon .....	59
Enerji.....	61
Posta.....	62
2.3.7. Dış Ticaret ve Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları.....	62
2.4 TÜRKİYE’DE REKABET HUKUKU VE POLİTİKASININ MEVCUT DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	63
<b>3. AB’YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ .....</b>	<b>68</b>
3.1. GENEL HATLARIYLA REKABET HUKUKU VE POLİTİKASI ALANINDAKİ AB MÜKTESEBATI .....	68

3.2. AB MÜKTESEBATINA UYUMUN MEVCUT DÜZEYİ.....	71
3.3. TAM OLARAK UYUM SAĞLANMASI HALİNDE BEKLENEN ETKİLER .....	72
3.4. DİĞER ÜLKELERİN TALEP ETTİĞİ VE ALDIĞI DEROGASYONLAR.....	74
<b>4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ.....</b>	<b>76</b>
4.1. 2013 VİZYONU.....	76
4.3. TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALARA DÖNÜK ÖNCELİKLER VE TEDBİRLER .....	78
<b>5. UYGULAMA STRATEJİLERİ .....</b>	<b>80</b>
5.1. MEVZUAT DÜZENLEMELERİ.....	80
5.2. KURUMSAL DÜZENLEMELER.....	82
5.3. MALİ KAYNAKLAR .....	85
5.4. İNSAN KAYNAKLARI .....	85
<b>6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>86</b>
6.1. TEMEL AMAÇ VE POLİTİKALAR İLE ÖNCELİK VE TEDBİRLERİN GELİŞME EKSENLERİ BAZINDA TASNİFİ.....	86
6.2. DOKUZUNCU KALKINMA PLANI AÇISINDAN TEMEL YANSIMALAR.....	95

## Sunuş

Türkiye 1994 yılı sonundan itibaren bir Rekabet Kanununa (4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun) 1997 yılından itibaren de bu Kanunu uygulamaktan sorumlu bir Kuruma (Rekabet Kurumu) sahiptir. Teşebbüslerin rekabeti sınırlayan eylem ve işlemlerine karşı rekabet kurallarının ulaştığı başarılı uygulama seviyesi başta OECD (Gözden Geçirme Raporu 2005) olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından da tespit ve teyid edilmiş bulunmaktadır.

Ancak ne yazık ki aynı başarının devlet müdahalelerine karşı da sağlandığını söylemek mümkün değil. Devletin rekabeti artıran, rekabetçi süreçleri destekleyen diğer politikalarını da içerecek şekilde kullandığımız rekabet politikası köklü devlet müdahalesi geleneğine sahip Türkiye’de tüm olumlu çabalara karşın kamu kuruluşlarında ve kamuoyunda henüz yeterince benimsenmiş değil.

Bu durum Rekabet Otoritesine, Rekabet Kanununun maddi hukuk hükümlerinin (Md.4, 6 ve 7) titizlikle uygulanmasının yanısıra, devletin teşebbüs sayılmayan birimlerinin tasarruflarına yönelik rekabetçi görüş ve önerileri ortaya koymak şeklinde özetlenebilecek “rekabet savunuculuğu” görevine daha fazla ağırlık vermeyi hatırlatmakta; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ise, mal ve hizmet piyasalarına yönelik başta mevzuat hazırlıkları olmak üzere her türlü uygulamalarında ülkemizin yaptığı piyasa ekonomisi tercihinin paralel davranma sorumluluğunu yüklemektedir.

Dokuzuncu beş yıllık Kalkınma Planı’na hazırlık çalışmaları kapsamında kurulan Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarını tamamlayarak Plan’ın ilgili bölümüne esas teşkil edecek olan raporunu hazırlamış bulunmaktadır. Rapor’un 4054 sayılı Kanun’da özellikle uygulama kuralları yönüyle köklü değişikliklerin tartışıldığı bir süreçte yayınlanmasının bu tartışmalara yapacağı katkı bakımından önemini artıracığını umuyorum.

Bu umutlarla öncelikle Komisyon Raportörü Rekabet Uzmanı Ali Demiröz’e teşekkür etmek istiyorum. Ali Demiröz yoğun mesleki çalışmalarından kalan sınırlı zamanda gerçekten olağan üstü bir iş çıkardı. İkinci olarak Komisyon Koordinatörü Planlama Uzmanı Dr.Uğur Emek’e teşekkür ediyorum. Kendisi sadece Komisyon çalışmalarını kolaylaştırıcı tedbirleri almakla kalmadı, aynı zamanda yetkin iktisatçı kimliği ile tartışmalara önemli katkı sağladı. Son olarak Komisyonun ekli listedeki üyelerine teşekkür etmek istiyorum. Her biri görüş, eleştiri ve değerlendirmeleri ile bu Rapor’un oluşumunda çok kıymetli rol oynadılar.

**İsmail Hakkı KARAKELLE**  
**Komisyon Başkanı**





## Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGE	: Adı Geçen Eser
AGK	: Adı Geçen Kitap
AT	: Avrupa Toplulukları
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
BKZ	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EFTA	: Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması
FTC	: Federal Ticaret Komisyonu (ABD)
ICN	: Uluslararası Rekabet Ağı
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OKK	: Ortaklık Konseyi Kararı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRIPS	: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD	: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
4054 sayılı Kanun ya da Kanun	: 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

## 1. Giriş

Piyasa ekonomisi, günümüzde dünya üzerindeki ülkelerin önemli bölümünde benimsenmiş bir ekonomik modeldir. 1980’li yılların sonunda Sovyetler Birliği’nin dağılması ve Doğu Bloku içerisinde yer alan ülkelerin de bu düzeni benimsemeye başlamasıyla birlikte, piyasa ekonomisinin, uluslararası uygulamalarda genel kabul görmüş bir ekonomik model haline geldiği gözlemlenmektedir. Bu model temelinde piyasa bazlı bir ekonomik yapılanma yoluyla toplumun kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirileceği öngörülmektedir.

Piyasa ekonomisinin temeli, piyasalarda varolan rekabet sürecine dayanmaktadır. Rekabet, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)’un 3. maddesinde “mal ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarış” olarak tanımlanmakla birlikte, rekabet kavramının anlamı<sup>1</sup> üzerinde kimi zaman uygulamaya da tesir ettiği iddia edilen önemli tartışmalar bulunmaktadır.

Rekabetten beklenen faydaların başında doğal olarak ekonomik faydalar gelmektedir. Ekonomik faydalar rekabet sürecinin ortaya çıkardığı ekonomik etkinlik (üretimde etkinlik, kaynak dağılımında etkinlik ve yenilikte -dinamik- etkinlik) sonucunda gerçekleşmektedir. Ekonomik etkinlik sağlanması yoluyla rekabet, tüketicilere daha düşük fiyatlar, daha kaliteli mal ve hizmetler, daha çok seçme hakkı ile yeni ürün ve hizmetler getirmektedir. Rekabetten beklenen ekonomik faydaların yanında sosyal ve siyasal faydalar da bulunduğu öne sürülmektedir.<sup>2</sup>

Piyasa düzenin benimsenmesi, tek başına, bu düzenin temelinde yer alan rekabet sürecinin devamını garanti edememektedir. Piyasaların “görünmeyen el (*invisible hand*)” yoluyla dışarıdan herhangi bir müdahale olmadan işleyeceği yönündeki kuramın doğru olmadığı ortaya çıkmıştır. Piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerin davranışları yoluyla zamanla rekabetin bozulduğu ya da kısıtlandığı görülmüş, dolayısıyla, teşebbüslerin rekabeti bozucu ve kısıtlayıcı davranışlarını

---

<sup>1</sup> Rekabet kavramı üzerine ekonomistlerin yaklaşımlarının kısa bir değerlendirmesi için bkz: COOK, P. “Competition and its Key Issues”, Centre on Regulation and Competition Working Paper Series, 2001 [http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working\\_papers/wp2.pdf](http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/wp2.pdf) ve JONES, A. ve SUFRIN, B. *EC Competition Law*, OUP, Second Edition, 2004, s.14.15.

<sup>2</sup> Rekabetin ortaya çıkarabileceği sosyal ve siyasal faydalar için bkz. DPT, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu” (Bundan böyle “8. Plan ÖİK Raporu”), 2000, s.1-4.

önlemek ve denetlemek amacıyla devlet müdahalesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla da 19. Yüzyıl'ın sonlarında ilk örneği görülen rekabet (antitröst-İngilizce antitrust) kuralları ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bazı piyasaların özellikleri (doğal tekel ve bilgi<sup>3</sup> asimetrisi gibi) nedeniyle ortaya çıkan piyasa aksaklıkların giderilmesine yönelik olarak devlet müdahalesi yapılmaktadır. Bu çerçevede, günümüzde, doğru bir rekabet politikası ve güçlü bir rekabet hukuku uygulamasının pazarların etkin çalışması ve ekonomik büyüme için kritik önemi olduğu kabul edilmektedir.<sup>4</sup> Rekabet politikası, aynı zamanda, etkin çalışan pazarları sağlaması yoluyla da ülkenin rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Türkiye’de, 1980’li yılların başından itibaren, piyasa ekonomisinin tam olarak hayata geçirilmesine yönelik reformlar uygulamaya konulmuştur. Ancak, piyasalarda rekabetin korunmasına yönelik kuralların yasalaşması, bu yönde çeşitli hazırlık ve taslaklar bulunmasına rağmen, 1990’lı yılların ortasında gerçekleşebilmiştir. AB ile gümrük birliğine gidilmesine ilişkin 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) hazırlık sürecinin bir yansıması olan 4054 sayılı Kanun’un 1994 yılında kabul edilmesi ve 1997 yılında bu Kanun’u uygulamakla görevli Rekabet Kurulu’nun atanmasıyla, Türkiye’de rekabet hukuku uygulaması başlamıştır.

Rekabet hukuku ve politikasının ekonomik etkinlik sağlamak yoluyla ortaya çıkması beklenen ekonomik faydalarının yanında, AB müktesebatı içerisindeki yeri ve önemi göz önüne alındığında, AB ile müzakere sürecinde, AB üyeliği yolunda önemli katkıları olacağı kuşkusuzdur. Bu anlamda, rekabetin getirdiği ekonomik faydaların sağlanabilmesi için rekabet hukuku uygulamasına yol gösterecek şekilde, amacı belirlenmiş bir rekabet politikasının gerekliliğine ihtiyaç duyulmaktadır.

Rekabet politikası, yukarıda belirtildiği gibi rekabet hukuku uygulamasına yol gösterici olmanın dışında, genel olarak piyasalarda rekabeti etkileyen diğer politika ve düzenlemelerle ilişkisi bakımından da önemlidir. Bilindiği gibi, devletin dış ticaret, devlet yardımları, özelleştirme, vergi, yabancı sermaye yatırım gibi piyasaları doğrudan etkileyen politikaları bulunmaktadır. Bu politikalara ek olarak, devletin bazı piyasalarda, ya o piyasaların ekonomik özellikleri (doğal tekel, şebeke dışsallıkları gibi) nedeniyle ortaya çıkan piyasa aksaklıklarını

<sup>3</sup> Burada “bilgi”, tam olarak Türkçe anlamını vermemekle birlikte, İngilizce “*information*” kelimesine karşılık olarak kullanılmıştır.

<sup>4</sup> KOLASKY, W.J. “The Role of Competition in Promoting Dynamic Markets and Economic Growth”, 12.11.2002, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/200485.htm>

gidermek ya da değişik kamu politikası amaçlarına (örneğin finansal piyasalarda asimetrik bilgi nedeniyle tüketicilerin korunması gibi) ulaşmak için rekabet hukukunun ötesine giden düzenlemeleri bulunmakta ve rekabet bu piyasalarda tam anlamıyla tesis edilememektedir. Ülkenin ekonomik refahı ve çıkarına yönelik olarak, söz konusu ekonomik politikaların oluşturulması aşamasında rekabet politikasının dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, bu raporun amacı, dünyada ve Türkiye’de rekabet hukuku ve politikaları alanında mevcut durum ve uygulamalarla birlikte ortaya çıkan sorunları ele alarak, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde rekabet hukuku ve politikalarına ilişkin politika seçenekleri ve önerileri ortaya koymaktır.

Rapor’un ele alacağı çerçeveye ilişkin bilgi vermeden önce, bu noktada, Rapor’da sıklıkla kullanılacak olan rekabet hukuku ve rekabet politikası kavramlarından ne anlaşılması gerektiği konusunda açıklama yapılması ihtiyacı duyulmaktadır.

Rekabet ya da antitröst hukukunun neyi ifade ettiği konusunda çok fazla bir belirsizlik bulunmamaktadır.<sup>5</sup> AB’de rekabet hukukunun kapsamı devlet yardımları ile kamu imtiyaz ve tekellerini içermesi nedeniyle farklılık arz etse de, rekabet hukuku, genel olarak piyasalardaki rekabetin korunması ve geliştirilmesi amacıyla teşebbüslerin rekabeti bozucu davranışlarını engellemeye yönelik kurallar bütünü olarak anlaşılmaktadır. Bu anlamda, Türkiye için rekabet hukuku, 4054 sayılı Kanun ve bu Kanun’un uygulanmasını ifade edecek şekilde kullanılacaktır.

Bunun yanında, rekabet politikası kavramının, rekabet hukukundan daha geniş bir anlamı olduğu ve rekabet hukukunun rekabet politikasının bir alt kümesini oluşturduğu ifade edilmektedir.<sup>6</sup> Bununla birlikte, rekabet politikasının, rekabet hukuku uygulaması ve bu uygulamada esas alınacak rekabet politikasını ifade etmek üzere dar anlamda ve devletin genel olarak piyasalarda rekabetçi şartları oluşturmak için kullandığı politikaları ifade etmek için geniş anlamda olmak üzere iki ayrı anlamda kullanıldığı görülmektedir.<sup>7</sup> Bu Rapor’da temel olarak dar anlamda rekabet politikası ya da rekabet hukuku üzerine odaklanılacak olmakla birlikte (bölüm2.2.), geniş anlamda rekabet politikası hususları da ayrıca ele alınacaktır (bölüm2.3.).

<sup>5</sup> Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde rekabet hukuku “antitröst hukuku” olarak adlandırılmaktadır. Ancak AB’de antitröst kavramının sadece teşebbüsler arası anlaşmaları ve hakim durumun kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik kurallarını belirtmek üzere kullanıldığı belirtilmelidir.

<sup>6</sup> Örneğin bkz. COOK, P. age, s.11, JONES, A. ve SUFRIN, B. age, s.1-2.

<sup>7</sup> ERSİN, M.A. “Yatırım Ortamının İyileştirilmesi ve Rekabet Gücü İçin Nasıl Bir Rekabet Politikası?”, AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Yatırım Ortamının İyileştirilmesi ve Rekabet Politikası Sempozyumu 4-5 Mart 2004, Rekabet Kurumu Yayını.

Yukarıda belirtilen amaca yönelik olarak, Rapor'un 2. bölümünün ilk kısmında, genel olarak dünyada rekabet hukuku ve politikalarına yer verilerek, ABD ve AB örnekleri ile uluslararası örgütler bünyesinde rekabet hukuku ve politikalarının nasıl ele alındığına özetle yer verilecek ve dünyadaki genel eğilimler ortaya konacaktır. Bu noktada, Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonlarının Oluşturulmasına İlişkin Başbakanlık Genelgesi (2005/18)'nde de vurgulandığı gibi, Dokuzuncu Kalkınma Planı çalışmaları "AB ile bütünleşme sürecinde temel bir yapı taşı" niteliği taşıdığından, rekabet hukuku ve politikası alanındaki, AB mevzuatı ve bu mevzuata uyum konusunun nispeten daha ayrıntılı olarak 3. bölümde ayrıca ele alınacaktır. Türkiye'de rekabet hukuku ve politikasının hukuki ve kurumsal çerçevesi ile uygulamalar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar ise 2. bölümün ikinci kısmında detaylı bir biçimde tartışılacaktır. Bu bölümün üçüncü kısmında ise rekabet politikasının ekonomik düzenlemeler içerisindeki yeri ve diğer politikalarla ilişkisi ele alınarak, piyasalarda rekabeti etkileyen devlet yardımları, kamu alımları, özelleştirmeler, devlet tekelleri, dış ticaret ve yabancı yatırım ile düzenlenmeye tabi alanlarda rekabet politikasının dikkate alınması konuları incelenecektir. 4. bölümde geleceğe dönük strateji belirlenecek; 5. bölümde 9. Kalkınma Planı döneminde rekabet hukuku ve politikaları alanında mevzuat, kurumsal düzenlemeler ve insan kaynakları açısından dikkate alınması gereken politika önerileri, "uygulama stratejileri" başlığı altında ele alınacaktır. 6. ve son bölümde ise genel bir değerlendirme yapılarak önerilen tedbirlerin gelişme eksenleri açısından katkıları ve 9. Kalkınma Planı için temel yansımalarına yer verilecektir.

## 2. Durum Analizi

### 2.1. Dünyada Rekabet Hukuku ve Politikaları: Uygulamalar ve Eğilimler

#### 2.1.1. Genel

Rekabet hukuku uygulaması, 1890'da ABD'de modern anlamda ilk rekabet (antitröst) yasasının ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Son yıllarda birçok ülke rekabet kanunu kabul etmiştir. 2003 yılı rakamlarıyla, seksenden fazla Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) üyesi ülkede rekabet hukuku uygulanmaktadır. ABD uygulaması, sonradan kabul edilen ulusal kanunları önemli ölçüde etkilemiş, rekabet kanunlarının içeriği genel olarak birbirine benzemiştir. Bununla birlikte, her ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik yapısı ile benimsediği hukuk düzeninin etkisiyle, bu kanunlarda bir takım farklılıklar da ortaya çıkmıştır.

AB'de rekabet hukuku ve politikası, ortak pazarın oluşturulması amacının elde edilmesine yönelik ortak bir politika olması nedeniyle, AB'nin kuruluşunu oluşturan antlaşmalarda yerini bulmuştur. Bu açıdan AB, bölgesel ekonomik örgütlerin antlaşmalarında rekabete ve rekabet hukuku uygulamasına yönelik hükümlere yer vermelerinin en önemli örneğini oluşturmaktadır. AB rekabet hukuku ve politikası hem mevzuatı ve uygulamaları hem de ortak pazar oluşturma amacıyla getirdiği diğer rekabet kuralları nedeniyle (devlet yardımları ve devlet tekellerine yönelik kurallar) özgün bir model oluşturmaktadır. Ülkemiz mevzuatına mehzaz oluşturması ve uyum yükümlülüğümüz nedeniyle, AB rekabet hukuku mevzuatının ülkemiz için ayrı bir önem arz ettiği belirtilmelidir.

Ulusal ve bölgesel rekabet hukuku uygulamaları ile birlikte, küresel düzeyde rekabet hukukunun kabul edilmesi ve uygulanması bakımından, özellikle DTÖ bünyesinde müzakereler yapılmış, ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerin direnmesi neticesinde, bu konu, 5. Bakanlar Konferansı'ndan sonra DTÖ gündeminden çıkartılmıştır.

Dünyada rekabet hukuku ve politikalarının mevcut durumu ve bu alandaki genel eğilimlerin ortaya konacağı bu bölümde, önce ABD uygulaması incelenecek; daha sonra, ülkemizde bu alandaki mevzuata mehzaz teşkil etmesi ve uyum yükümlülüğümüz nedeniyle önemli bir örnek olduğu yukarıda belirtilen AB uygulamasına genel olarak değinilecek ve

AB'deki son dönemdeki gelişme ve eğilimlere yer verilecektir. Son olarak uluslararası örgütler bünyesinde rekabet hukuku ve politikalarının nasıl ele alındığına değinilecektir.

### 2.1.2. ABD Örneği<sup>8</sup>

ABD'de 1890 yılında Sherman Yasası adıyla bir antitröst kanununun kabul edilmesinin arkasında, o dönemin ekonomik ve sosyal gelişmelerinin ve yaşanan olumsuzluklar bulunmaktadır. Yasa'nın kabulünden önceki yıllarda imalat sanayinde yaşanan gelişmeler, Amerikan ekonomik ve sosyal hayatında önemli etkiler ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde, ekonomik krizler, şirket birleşmeleri ve özellikle demiryolu ve petrol alanında büyük şirketlerin ortaya çıkması ile rakipler arasındaki fiyat savaşlarının tröst (tekel-İngilizce trust) ya da kartellere yol açması gibi nedenler, çiftçilerin ve küçük işletmelerin şikayetlerine yol açmıştır. Çiftçilerin ve küçük işletmelerin siyasi baskıları sonucunda, federal bir antitröst kanunu, Sherman Yasası adıyla kabul edilmiştir.

Yasa'nın 1. maddesi, *“eyaletler arası ya da ABD ile yabancı devletler arası ticareti ve rekabeti sınırlar nitelikte olan, her türlü sözleşme, gizli anlaşma, tröst veya benzeri şekilde örgütlenme”*yi; 2. maddesi ise *“eyaletler arası ya da ABD ile yabancı devletler arası ticaretin bir alanında tekelleşen, tekelleşmeye teşebbüs eden ya da tekelleşmek için başkalarıyla sözleşme ya da gizli anlaşma yapmayı”* yasaklamaktadır. Bu kurallar temel olarak tüm sektörlerde uygulanmakla birlikte sigorta, tarım, balıkçılık, profesyonel basketbol ve işçi örgütleri gibi bazı alanlar resmi olarak uygulamadan hariç tutulmaktadır.

Çok kısa olan ancak geniş bir yasaklama içeren yasa maddeleri, mahkemeler tarafından yorumlanarak uygulanmıştır. Yasanın ilk uygulama yıllarında (1890-1914) önemli kararlar alınmış ancak birleşme devralmalara yönelik bir hükmün bulunmaması ve birleşmelere Yüksek Mahkeme'nin sıcak bakmasıyla, bu dönemde önemli bir birleşme dalgası yaşanmıştır.

1914 yılında, fiyat ayrımcılığının, münhasır satış sözleşmelerinin, rekabeti önemli ölçüde azaltan birleşme ve devralmaların hukuka aykırı olduğunu belirleyen ve rekabete aykırı eylemlerden zarar görenlerin zararlarını üç katına kadar tazmin edebilme imkanı (treble damages) tanıyan Clayton Yasası ile yalnız rekabete aykırılık hallerine değil, genel olarak tüketici aleyhine

<sup>8</sup> Bu kısmın hazırlanmasında MOTTA, M. *Competition Policy Theory and Practice*, CUP, 2004, s.1-9 ile KOVACIC, W. ve SHAPIRO, C. *“Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking”*, 1999, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=506284](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=506284) dan yararlanılmıştır.



olabilecek tüm eylem ve işlemlere ilişkin hükümleri içeren ve Federal Ticaret Komisyonu'nu kuran Federal Ticaret Komisyonu (FTC) yasası kabul edilmiştir. Clayton Yasası'nın fiyat ayrımcılığına ilişkin hükümleri 1936'da Robinson-Patman Yasası ile; birleşmelere ilişkin hükümleri de 1950'de Celler-Kefauver Yasası ile değişikliğe uğramıştır.

Yapılan bu değişikliklerle, antitröst kurallarının alanı genişletilirken, aynı zamanda ABD'de antitröst kurallarının uygulanması konusunda, Adalet Bakanlığı ile birlikte FTC de yetkili olmuştur. Bu otoritelerden herhangi biri tarafından soruşturulan konular, mahkemeler tarafından karara bağlanmaktadır. Ayrıca antitröst yasalarının ihlali nedeniyle ortaya çıkan zarar, özel hukuk alanında da dava konusu olabilmektedir.

Yapılan bu yasal düzenlemeler sonrasındaki 1915-1936 arası dönemde, mahkemeler, enerjilerini daha çok firma davranışları ve anlaşmaların makul olup olmadığı (*rule of reason*) üzerine yoğunlaştırmıştır. Bu süreç, 1. Dünya Savaşı ve 1929 ekonomik çöküntüsü nedeniyle, antitröst kurallarının daha az uygulandığı bir dönem olmuştur.

1930'ların sonundan 1970'lerin ortasına kadar olan dönemde ise daha çok pazar yapıları üzerine odaklanılarak, anlaşmalar (karteller) üzerine yoğun bir şekilde gidilmiş ve *per se* yasaklar uygulanmıştır. Bu dönemde, antitröst müdahalesinin yoğun olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu süreçte endüstri iktisadına Mason ve Bain tarafından ortaya atılan ve piyasa yapısının (yoğunlaşma oranlarının) firma davranışlarını ve dolayısıyla performanslarını belirlediğini ileri süren Yapı-Davranış-Performans (Structure-Conduct-Performans) paradigmasının hakim olması ve büyük firmaların getirdiği etkinliklerin göz ardı edilmesi, büyük oranda dönemin hakim ekonomik düşüncesi ile mahkeme kararlarının tutarlılık gösterdiği yönünde değerlendirilmektedir<sup>9</sup>.

1970'li yılların başına kadar antitröst müdahalesinin yoğun olarak kullanılması, Bork ve Posner gibi akademisyenler başta olmak üzere Chicago Okulu temsilcileri tarafından eleştirilmiş; ABD'nin uluslararası piyasalarda rekabet gücünün de azalmasının etkisiyle de 1970'li yılların ortasından itibaren ekonomik etkinlik daha çok dikkate alınmaya başlanmış; dikey anlaşmalar, birleşmeler ve hakim firma davranışlarına daha yumuşak yaklaşım ve anlaşmalarda ise *per se* yaklaşımı yerini özenli bir *rule of reason* uygulamasına bırakmıştır. 1980'li yıllarda ise Reagan

<sup>9</sup> Kovacic, W. ve Shapiro, C. (age, s.12) bu dönemde yargı kararlarının çalışabilir rekabet ya da oligopol piyasalarda fiyat liderliği gibi yeni çalışmaların gerisinde kaldığını belirtmektedir.

döneminin piyasaya müdahaleyi asgariye indirmeye yönelik politikaları nedeniyle, antitröst uygulaması sınırlı düzeyde kalmıştır.

1990'lerden itibaren antitröst politikası ve uygulaması daha esnek bir nitelik kazanmış, Chicago Okulu'nun görüşlerinin bir kısmı benimsenmekle birlikte, firmaların rekabeti bozmaya yönelik stratejik davranışları olabileceği de kabul edilmiştir. Bu dönemin antitröst uygulamasında detaylı ekonomik analizlere yer verilmektedir. Karteller, “antitröstün baş düşmanı”<sup>10</sup> olarak kabul edilmekte, kartellerle (uluslararası karteller de dahil olmak üzere) mücadelede oyun teorisinden faydalanılarak, karteli ilk açıklayan kartel üyelerine cezai bağışıklık sağlanmakta ve karteller, yüksek para ve hapis cezaları ile cezalandırılmaktadır. Birleşme analizlerinde ise ampirik teknikler elektronik veriler aracılığıyla ağırlıklı olarak kullanılmaktadır. Yenilik (innovasyon) konuları da son dönemde dikkati çeken uygulama alanları olmuştur.

Yukarıda kısaca özetlenen tarihi süreçten de anlaşılacağı üzere, ABD’de ekonomik ve sosyal şartlar rekabet hukuku ve politikasını belirleyebilmekte; yönetimlerin (başkanların) değişmesi de antitröst politikalarını etkileyebilmektedir. Buna en yakın tarihteki örnek olarak, Adalet Bakanlığı’nın Microsoft antitröst davasındaki tavrını, Bush yönetiminin iktidara gelmesiyle Microsoft lehine değiştirmesi gösterilmektedir.<sup>11</sup>

### 2.1.3. AB Örneği

AB ile Türkiye arasında uzun yıllardır süren ilişki ve bu ilişkinin yakın bir tarihte üyelik müzakerelerine başlanacak kadar ilerlemiş olması nedeniyle,<sup>12</sup> genel olarak AB hukuku ve ülkemize model olması nedeniyle de özel olarak AB rekabet hukuku ve politikaları, ülkemizde yakından takip edilmektedir. Diğer yandan söz konusu hukukun takibi AB-Türkiye arasındaki gümrük birliğinin de bir gereğini oluşturmaktadır.<sup>13</sup>

AB rekabet hukuku ve politikasının temel hukuki çerçevesini, Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu kuran Roma Antlaşması’nın ilgili hükümleri oluşturmaktadır. Daha sonra çeşitli

<sup>10</sup> *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398 (ABD Yüksek Mahkeme Görüşü).

<sup>11</sup>2000 yılında, Federal Yargı, Microsoft’un internet tarayıcısı pazarında Nestcape’e karşı yıkıcı fiyatlandırma uyguladığına karar verdi; akabinde Microsoft’un hisse değerleri büyük oranda düştü ve Başkan Bush tarafından yeni atanan Adalet Bakanlığı yetkilileri, bu suçlamalara karşı etkili bir yaptırım uygulamayı kabul etmedi. MOTTA, M. age, s.9.

<sup>12</sup>Türkiye AB ilişkileri 1963 yılında yapılan ortaklık anlaşmasıyla başlamış, 1995 yılında AB ile Türkiye arasında gümrük birliği oluşturulmuş ve 2004 yılı Aralık ayında alınan kararla, AB, 2005 yılı Ekim ayında Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine başlama kararı almıştır. AB Konseyi’nin 3 Ekim 2005 tarihli toplantısında Türkiye ile müzakerelere başlanması kararlaştırılmıştır.

<sup>13</sup> Bu durum, Danıştay 10. Dairesi’nin E.2001/4817, K. 2003/4770 sayılı Belko Kararı’nda açıkça ifade edilmiştir.

tarihlerde imzalanan anlaşmalarla Roma Antlaşması<sup>14</sup> değiştirilmiş olmakla birlikte, rekabet kurallarına ilişkin temel hükümlerde değişikliğe gidilmemiştir.

Avrupa Toplulukları (AT) Anlaşması'nın 2. maddesi Topluluğun ya da Birliğin amaçlarını belirlemekte, 3. maddesi ise bu amaçlara ulaşmak için yapılacak faaliyetlere yer vermektedir. Bu faaliyetler içerisinde *"iç pazardaki rekabetin bozulmadığı bir sistem (3(g))"* de sayılmıştır. AB'nin rekabet hukuku ve politikası değerlendirilirken, AT Antlaşması'ndaki amaç ve araç ilişkisi ile Anlaşma'nın rekabeti ilgilendiren diğer hükümlerinin (mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı gibi) göz önüne alınması gerekmektedir.

AT Antlaşması'nın rekabete ilişkin hükümleri 81-89. maddelerde düzenlenmiştir. Genel olarak bu hükümler, antitröst, kamu tekelleri ve imtiyazlar ile devlet yardımlarına ilişkin kuralları getirmektedir. Antlaşma'da yer almamakla birlikte, Birleşme Tüzüğü ile getirilen birleşmelerin kontrolüne ilişkin hükümler de önemli bir rekabet hukuku enstrümanını oluşturmaktadır. 3. bölümde ilgili AB mevzuatına daha geniş yer verileceğinden, bu kısımda genel olarak AB rekabet hukuku ve politikası alanındaki son gelişme ve eğilimlere kısaca değinilecektir.

Günümüzde AB'de rekabet hukuku ve politikasının iki temel amacının bulunduğu söylenebilir: etkin rekabetin sağlanması ve pazar bütünleşmesi. Bu amaçların yanında zaman zaman sosyal meselelerin de (kriz kartelleri, istihdam ve küçük ve orta ölçekli şirketlerin korunması gibi) dikkate alındığı belirtilmektedir.<sup>15</sup>

AB Komisyonu, rekabet kurallarının uygulanması ve rekabet politikalarının oluşturulmasında önemli bir role sahiptir. Yapılan reformla birlikte, üye ülke rekabet otoriteleri ve mahkemelerinin de dahil olduğu ve işbirliği içine girdiği yeni bir dönem başlamış bulunmaktadır. Komisyon kararları, Bidayet Mahkemesi (Court of First Instance)'nde temyiz edilmekte ve Bidayet Mahkemesi kararları ise bazı hukuki itirazlar için Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)'na götürülebilmektedir.

AB'de rekabet hukukunun temel hükümlerinde (birleşme kontrolü hariç) değişiklik yapılmamakla birlikte, yakın dönemde uygulamaya yönelik olarak önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar ve uygulamaya yönelik eğilimler başlıklar halinde aşağıda sıralanmıştır:

<sup>14</sup> Bundan sonra, bu Raporda, Roma Antlaşması'nın sonraki anlaşmalarla değiştirilmiş hali Avrupa Topluluğu (AT) Anlaşması olarak isimlendirilecektir.

<sup>15</sup> Motta, M., age, s.14-17.

- 1999 yılında kabul edilen bir tüzükle<sup>16</sup> (teknoloji transferi ve motorlu taşıtlar dağıtım anlaşmaları hariç olmak üzere) dikey anlaşmalar için tek bir grup muafiyeti kabul edilmiştir. Böylece dikey anlaşmaların önemli bir bölümü tek bir çatıda değerlendirilmektedir.
- 2002 yılında 81 ile 82. maddenin uygulanmasına ilişkin uygulama kurallarında değişiklik yapan modernizasyon paketi<sup>17</sup> kabul edilmiş ve bu paket 2004 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan reformla, bildirim sistemi kaldırılmış ve Komisyon'un tekelinde bulunan muafiyet yetkisi (madde 81(3)) üye ülke rekabet otoritelerine ve mahkemelerine de verilmiştir. Artık, bir anlaşmanın muafiyet hükümlerinden yararlanması için bir karara ihtiyaç bulunmamaktadır. Komisyon, yayınladığı açıklayıcı dökümanlar (duyuru ve rehberler) aracılığıyla, muafiyet hükümlerinin nasıl değerlendirilmesi gerektiğini duyurmaktadır. Teşebbüsler, ilgili anlaşmanın muafiyet kapsamında olup olmadığını ilgili rehberleri dikkate alarak ve çok yeni bir sorun ortaya çıktığında ise Komisyon'a danışarak (*informal guidance*) karar verecektir. Böylece Komisyon, bildirimlerle uğraşmak yerine, öncelik olarak belirlediği rekabet sorunları üzerine şikayetleri inceleyerek, re'sen incelemeler yaparak ve pişmanlık (*leniency*) uygulamaları yoluyla gidebilecektir. Buna ek olarak, yapılan reformla Komisyon'un soruşturmalardaki yetkileri güçlendirilmektedir.
- 2004 yılında kabul edilen yeni birleşme tüzüğü,<sup>18</sup> birleşmelerin kontrolü alanında hem temel değerlendirme testi hem de usul bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Bu çerçevede, birleşmelerin değerlendirilmesinde kullanılan hakim durum testinde değişiklik yapılarak, bu testte ortaya çıkan boşluğun ortadan kaldırılması ve etkinliklerin dikkate alınması amaçlanmaktadır.
- Komisyon, 2004 yılında yayınladığı bir bildiri<sup>19</sup> ile Lizbon Stratejisi amaçları doğrultusunda, "Rekabetçi Bir Avrupa İçin Proaktif Bir Rekabet Politikası" izleyeceğini

<sup>16</sup> Commission Regulation (EC) No 2790/1999 of 22 December 1999 on the application of Article 81(3) of the Treaty to categories of vertical agreements and concerted practices, OJ L336/21, 29.12.1999

<sup>17</sup> Modernizasyon paketi, bir Konsey Tüzüğü (1/2003 ) temel olmak üzere, bir Komisyon Tüzüğü ve 6 Duyuru'dan oluşmaktadır. Tüm paket için bkz. [http://europa.eu.int/comm/competition/publications/publications/modernisation\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/publications/publications/modernisation_en.pdf).

<sup>18</sup> Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ L24/1, 29.1.2004

<sup>19</sup> Communication from the Commission "A Pro-active Competition Policy for a Competitive Europe", 20.4.2004, COM(2004) 293 final

duyurmuştur. Bu çerçevede, Komisyon, kilit endüstrilerde sektörel çalışmalar, pazar araştırmaları ve sektörel incelemeler yapacağını, kartellerle mücadelenin öncelikli konu olmayı sürdüreceğini, bu mücadelenin pişmanlık uygulamaları, habersiz yerinde incelemeler ve şiddetli ceza kararları ile yürütüleceğini, enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi serbestleştirilen pazarlarda uygulamanın güçlendirileceğini ve profesyonel hizmetler ile finansal piyasalardaki kısıtlamaların üzerine gidileceğini duyurmaktadır.

- Araştırma-geliştirme ve inovasyonun artırılması Komisyon'un öncelikli konularından biri olarak yer almakta, bu alanda hakim durumdaki firmaların bu durumlarını kötüye kullanmalarına müdahale edilmektedir. Microsoft<sup>20</sup> ve AstraZeneca<sup>21</sup> kararları, bu konuda örnek olacak niteliktedir.
- Komisyon müdahale edilen davranışların etkilerine son zamanlarda daha çok önem vermekte ve ekonomik bir yaklaşım geliştirme çabası içerisinde bulunmaktadır. Bu çerçevede, 81. madde ve birleşmelere ilişkin reformlar sonrasında, 82. madde uygulamasına ekonomik yaklaşım geliştirmek için bir çalışma başlatılmıştır.<sup>22</sup>
- Özel hukuk uygulamalarının geliştirilmesi ve desteklenmesi gündemdeki konulardan bir diğerini oluşturmaktadır.

Yukarıda belirtilen uygulamalar ve politikalar, rekabet hukuku ve politikasının ekonomik şartlara ve uygulama tecrübesine göre sürekli gelişim içinde olduğunu, dolayısıyla, uygulanan politika ve kurallarla bunlara ilişkin usullerin sürekli gözden geçirilme ihtiyacı bulunduğunu göstermektedir.

#### **2.1.4. Uluslararası Örgütler Bünyesinde Rekabet Hukuku ve Politikaları**

Rekabet politikası alanında faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlar arasında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), DTÖ, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) ve Uluslararası Rekabet Ağı (ICN) yer almaktadır. Her ne kadar bu kurumların gerek kuruluş koşulları ve gerekse kuruluş gerekçeleri birbirinden farklı olsa da, mevcut durumda

<sup>20</sup> Case COMP/C-3/37.792 Microsoft, 24.03.2004.

<sup>21</sup> Bkz. Komisyon Basın Duyurusu, IP/05/737, 15.7.2005.

<sup>22</sup> Bkz. Report by the EAGCP, "An Economic Approach to Article 82", July 2005, [http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/eagcp\\_july\\_21\\_05.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/eagcp_july_21_05.pdf)

söz konusu kuruluşların en azından rekabet hukuku ve politikası bağlamında bir bütünün parçaları olarak işlev gördüklerini ileri sürmek mümkündür. Söz konusu kuruluşlar bünyesinde yürütülen çalışmaların nihai hedefi, artan küreselleşme ve serbestleşmeye paralel olarak, dünya ekonomisinde yer edinen tüm ülkelerde en azından asgari işleyen bir rekabet politikası sisteminin kurulmasıdır. Bu nihai amaca yönelik olarak, her bir kurum, bazen bağımsız ve bazen iç içe geçen faaliyetler yürütmektedir.

Bu kuruluşlardan OECD bünyesinde rekabet hukuku ve politikasına ilişkin yürütülen çalışmalar, esas olarak Rekabet Komitesi çerçevesinde yürütülmektedir. Bu Komite bünyesinde bazı çalışma grupları oluşturulmuştur. Genel olarak Rekabet Komitesi çalışmalarının temel amacı, OECD üyesi ülkelerde rekabet kurallarının etkin bir şekilde uygulanmasını temin etmek üzere, üye ülke katılımcıları bir araya getirerek, teorik ve pratik sorunlara yönelik olarak tecrübe değişimine imkan tanımaktır. OECD, üyeleri bakımından bağlayıcı kararlar alamadığı için ancak tavsiye kararları alabilmektedir. Bu çerçevede Rekabet Komitesi, üye ülkelerin belirli konularda asgari uygulama kurallarına sahip olmalarını sağlamak üzere, OECD'nin en üst düzey karar organı olan OECD Konseyi'ne tavsiye karar alabilmesi için önerilerde bulunmaktadır.

Rekabet hukuku ve politikalarıyla ilgilenen bir diğer uluslararası platform DTÖ'dür. DTÖ kapsamında 1996 Singapur zirvesinde kabul edilen ve "Singapur Konuları"<sup>23</sup> olarak bilinen paket, diğer başlıkların yanı sıra "ticaret ve rekabet etkileşimi" başlığını da içinde bulundurmaktadır. Bu başlık çerçevesinde bir çalışma grubu oluşturulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır. Bilindiği üzere, DTÖ kapsamında ulaşılan kararlar kabul eden ülkeler bakımından bağlayıcı olup bu kararlara uyulmaması halinde DTÖ bünyesindeki usuller çerçevesinde yaptırımlarla karşılaşmaktadır.

Ticaret ve Rekabet çalışma grubunun da temel amacı, DTÖ kapsamında uluslararası bir anlaşmayı DTÖ üyesi ülkelere kabul ettirmektir. Bu bağlamda, uluslararası rekabet anlaşması ile DTÖ üyesi ülkelerde asgari düzeyde uygulanabilir rekabet kurallarının kabul edilmesi ve bunu uygulayacak kurumsal kapasitenin kurulmasını amaçlanmıştır. Bu itibarla, yapılan çalışmalar TRIPS (Ticarette Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması) anlaşması benzeri bir anlaşmanın rekabet konuları için de yapılmasını öngörmektedir. Diğer Singapur Konuları'yla birlikte, rekabet

<sup>23</sup> Singapur konuları, 1996 yılında Singapur'da yapılan 2. Bakanlar Konferansı'nda DTÖ bünyesinde gelecekte ele alınacak 4 konuyu belirtmek amacıyla kullanılmaktadır. Bunlar; ticareti kolaylaştırma, yatırım, rekabet ve kamu alımlarıdır.

konusu, Doha Kalkınma Gündemi'nin bir parçası olarak müzakere edilmiş, ancak özellikle gelişmekte olan ve/veya az gelişmiş ülkelerin artan kaygıları sonucunda, Cancun zirvesinde gündem görüşmeleri tıkanmış ve son olarak DTÖ Konseyi'nin 31.07.2004 tarihli kararıyla Singapur Konuları, ticaretin kolaylaştırılması konusu dışında, kalkınma gündeminden çıkarılmıştır. Bunun rekabet politikası açısından en temel sonucu, uluslararası bir rekabet anlaşmasının kabul edilmesinin ikinci bir girişime kadar rafa kaldırılmış olmasıdır.

UNCTAD bünyesinde rekabet hukuku ve politikası çalışmaları, Rekabet ve Tüketici Politikaları Bölümü bünyesinde sürdürülmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) Genel Meclisi'nin 1980 yılında kabul ettiği ve üye ülkelerin dikkate almasını beklediği rekabet kuralları seti (Set), UNCTAD bünyesinde rekabet politikası konusunda yürütülen çalışmaları yönlendiren temel kuralları kapsamaktadır. Bu çerçevede, UNCTAD bünyesinde yürütülen çalışmaların temel amacı, Set kapsamında yer alan kuralların tüm UNCTAD üyesi ülkeler tarafından benimsenip uygulanmasını temin etmektir. Bu amaca yönelik olarak, 1980 yılından sonra her beş yılda bir kez tüm BM üyesi ülkelerin davet edildiği ve ilgili Set kapsamında yer alan kuralların uygulanmasının gözden geçirildiği bir BM Konferansı düzenlenmektedir. Set'in gözden geçirilmesine ilişkin 5. BM Konferansı, 2005 yılında Türkiye'nin ev sahipliğinde Rekabet Kurumu tarafından organize edilmiştir.

Uluslararası Rekabet Ağı (ICN), 2001 yılında rekabet otoritelerinin gönüllülük esasına dayalı olarak kurduğu, sanal nitelikte bir kurumsal yapıdır. Temel amacı, tüm rekabet otoritelerinin karşı karşıya olduğu teorik ve pratik sorunlara yönelik çalışmalar yapmak ve önerilerde bulunmaktır. Bu amaca yönelik olarak alt çalışma grupları oluşturulmuştur. Çalışma grupları belirli konuları ele almakta ve periyodik olarak bu konularda raporlar hazırlamaktadır. Bu çalışma grupları dışında, yılın belli dönemlerinde atölye çalışmaları ve ayrıca yılda bir kez büyük çaplı bir konferans düzenlenmektedir.

## ***2.2. Türkiye'de Rekabet Hukuku ve Politikası***

### **2.2.1. Mevcut Durum: Hukuki Çerçeve, Uygulamalar ve Sorunlar**

Bir önceki kısımda rekabet hukuku ve politikaları alanında dünya üzerindeki iki önemli örnek olan AB ve ABD uygulamaları ile uluslararası örgütler bünyesinde yapılan çalışmalar

kısaca ele alınmıştır. Bu kısımda, Türkiye’de rekabet hukuku ve politikaları alanındaki mevcut durum; hukuki çerçeve, kurumsal yapı, uygulamalar ve ortaya çıkan sorunlar göz önüne alınarak tespit edilecektir. Bu kısımdaki değerlendirmelerin genel olarak dar anlamda rekabet politikası üzerine yoğunlaşacağı tekrar hatırlanmalıdır. Ancak, hem bu kısım hem de gelecek kısımda yapılacak tespit ve değerlendirmelerden önce, 8. Kalkınma Planı’ndaki hedeflerin öncelikle dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.

### **2.2.1.1. 8. 5 Yıllık Kalkınma Planında Öngörülen Hedefler**

8. 5 yıllık Kalkınma Planı’nın “Rekabet Hukuku ve Politikaları” başlığı altında özetle aşağıda belirtilen politika hedefleri amaçlanmıştır:

- Etkin bir uygulamayla birlikte toplumda rekabet kültürünün geliştirilmesi için bilgilendirme çalışmalarının yapılması,
- Piyasaların işleyişini etkileyen diğer unsurlarda yapılan idari ve yasal düzenlemelerde rekabet politikalarının göz önüne alınması,
- 4054 sayılı Kanun’a aykırı hükümler taşıyan mevzuatın tespit edilerek gerekli değişikliklerin yapılması ve rekabet mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi,
- Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimini yapmak üzere, Danıştay’da müstakil bir daire kurulması için çalışmalar yapılması,
- Rekabet Kurulu’nun karar alma sürecinde küreselleşmenin etkilerinin dikkate alınması,
- Özelleştirmelerde rekabetin sağlanmasına ve devir aşamasında ilgili piyasada rekabet kurallarının tesis edilmesine özen gösterilmesi, kamu şirketleri ile özel şirketler arasında eşit yarışı sağlayacak düzenlemeler yapılması ve doğal tekel olan alanlarda düzenleyici kurum ve kuralların oluşturulması,
- Kamu ihalelerinde rekabeti bozucu davranışların etkin bir biçimde takip edilmesi,
- Devlet yardımları politikalarının oluşturulmasında rekabet politikalarının dikkate alınması.

8. Plan döneminde öngörülen bu hususların ne derece gerçekleştirildiğine, bu bölümün sistematığı içerisinde yer verilecektir.



### 2.2.1.2. Hukuki Çerçeve

#### a. Genel

Rekabet hukuku ve politikasının Türkiye'deki hukuki çerçevesini başta Anayasa olmak üzere, AB ile ortaklık ilişkisi ve müzakere sürecinden kaynaklanan yükümlülükler ve 4054 sayılı Kanun ile bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin ikincil mevzuat oluşturmaktadır.

#### b. Anayasa

Ülkemizde bir rekabet kanunu kabul edilmesine yönelik anayasal temel 1982 Anayasası'nın

##### ***“V. Devletin temel amaç ve görevleri***

***Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”***

şeklindeki 5. ve

*“Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”*

şeklindeki 167. maddesinde bulunmaktadır.

Anayasa'nın özellikle 167. maddesi hükmü, 4054 sayılı Kanun'un gerekçesinde de belirtildiği gibi, bir rekabet hukuku düzenlemesini zorunlu kılmaktadır.

#### c. İkili Anlaşmalardan Kaynaklanan Yükümlülükler

Rekabet politikası alanında Türkiye bakımından uluslararası anlaşmalar bağlamında en önemli yükümlülük kaynağı 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı ve AB'ye tam üyelik sürecinden kaynaklanan mevzuat uyum yükümlülüğüdür. Gümrük Birliği Kararı'nın rekabet politikasına

ilişkin olan bölümü, bir yandan Türkiye’de AB mevzuatı ile uyumlu bir rekabet hukuku ve bunu uygulayacak bir Rekabet Kurumu’nun oluşturulmasını öngörürken, diğer yandan gümrük birliği alanında uygulanacak rekabet kurallarını belirlemektedir.<sup>24</sup>

1/95 sayılı Karar, rekabet politikası başlığı altında Türkiye’ye antitröst, münhasır ve özel hakka sahip teşebbüsler ile kamu tekelleri ve son olarak devlet yardımlarının rekabetçi açıdan denetim ve izlenmesi bakımından bazı ödevler yüklemiştir. Diğer yandan Türkiye’nin AB ile tam üyelik sürecinde müzakereye açılacak mevzuat başlıklarından 8’incisi olan rekabet politikası, 1/95 sayılı Karar’daki rekabet politikası başlığındaki hususlara paralel konuları içermektedir.

Türkiye-AB ilişkileriyle bağlantılı olarak üçüncü ülkelerle Türkiye’nin yaptığı serbest ticaret anlaşmaları, rekabet kurallarına ilişkin genel nitelikte bir hüküm öngörmekte ve anlaşma bölgesinde taraflar arası ticareti etkileyen ihlaller bakımından bazı düzenlemeler getirmektedir. Bu anlaşmalar aynı zamanda tarafların işleyebilir bir rekabet hukuku uygulama sistemine sahip olmasını öngörmektedir. Ancak, serbest ticaret anlaşmalarındaki rekabet hükümleri bugüne kadar Türkiye açısından herhangi bir uygulama alanı bulabilmiş değildir.

#### ***d. 4054 Sayılı Kanun ve İkincil Mevzuat***

Yukarıda belirtilen anayasal hükümlere ve 1970’lerden itibaren hazırlanan çalışmalara<sup>25</sup> rağmen, 1994 yılına kadar bir rekabet kanunu çıkarılamamıştır. AB ile yapılan Gümrük Birliği Antlaşması müzakereleri sırasında gündeme gelmesi nedeniyle hazırlıklarına 1992 yılında başlanmış olan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, TBMM’de 7 Aralık 1994 tarihinde kabul edilip, 13 Aralık 1994 tarih ve 22140 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>24</sup> Gümrük Birliği Kararı’nın 32 ila 43’üncü maddeleri “Gümrük Birliği’nin Rekabet Kurallarını” düzenlemektedir. Genel olarak bakıldığında, olan teşebbüsler arası anlaşmalara ilişkin olan 32’nci madde, hakim durumun kötüye kullanılmasını düzenleyen 33’ncü madde ve rekabeti bozucu devlet yardımlarını düzenleyen 34’üncü maddenin Türkiye ile Topluluk arasındaki ticaret etkilendiği ölçüde uygulanabileceği görülmektedir. Diğer yandan aynı Kararın 37’nci maddesi, söz konusu rekabet kurallarının uygulanmasını temin edecek uygulama kurallarının belirlenmesi konusunda taraflara görev vermiştir. Ancak Gümrük Birliği Kararı sadece gümrük birliği alanına yönelik kurallar belirlemekle sınırlı kalmamakta, aynı zamanda Türkiye’ye Mevzuat Uyumu başlıklı bölümde yer alan kurallar çerçevesinde, Türk rekabet mevzuatının AT rekabet mevzuatına uyum yükümlülüğü getirmektedir. Bu kapsamda Kararın 39’uncu maddesine göre “Gümrük Birliğinin nihai hedefi olan ekonomik bütünleşmenin tesis edilmesi amacıyla, Türkiye rekabet kuralları alanındaki mevzuatını AT mevzuatıyla uyumlu hale getirmek ve bu kuralları etkin bir şekilde uygulamak yükümlülüğünü ” taşımaktadır. Bu madde çerçevesinde, Türkiye, rekabet kurallarını uygulayacak bir Rekabet Kurumu kurmak ve Roma Antlaşmasının 81 ve 82’nci maddelerinde öngörülen koşulları ve AT ikincil mevzuatındaki prensipleri uygulama yükümlülüğü altındadır. 39’uncu madde dışında Mevzuat Uyumu başlığı altında 40’nci madde AT’na bir yükümlülük getirmekte ve bu kapsamda AT Komisyonu’na AT rekabet hukuku alanındaki gelişmeleri ivedilikle Türkiye tarafına bildirme sorumluluğu yüklenmektedir.

<sup>25</sup> Bu çalışmalar için bkz, 8. Plan ÖİK Raporu, s.11.

4054 sayılı Kanun'un "yasaklanan faaliyetler" başlıklı bölümü rekabet hukukuna ilişkin temel hükümleri oluşturmaktadır. Bu bölümde yer alan 4. madde, rekabeti kısıtlayıcı, engelleyici ya da bozucu nitelikteki teşebbüsler arası anlaşmalar ve uyumlu eylemler ile teşebbüs birliği kararlarını yasaklarken; 6. madde hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklamaktadır. Kanun'un 7. maddesi ise bir piyasada hakim durum yaratmaya ya da mevcut bir hakim durumu güçlendirmeye yönelik olarak rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak teşebbüsler arası birleşme ya da devralma işlemlerini yasaklamaktadır. Bu yasaklayıcı hükümlere ek olarak, bu bölümde yer verilen 5. maddede, 4. maddenin yasaklamasına getirilebilecek muafiyetin şartları düzenlenmektedir.

Temel hükümlere bakıldığında, 4054 sayılı Kanun'un AT Antlaşması'nın gelecek bölümde ayrıntılı ele alınacak olan 81 ve 82. maddeleri ile eski Birleşme Tüzüğü (4064/89)'ndeki temel hükümleri birebir aynı olmasa da büyük ölçüde esas aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Kanun'da devlet yardımları ile kamu teşebbüsleri ve özel ve münhasır haklara sahip teşebbüslere yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kanun'un diğer bölümlerinde, Rekabet Kurulu ve Rekabet Kurumu'nun yapısı, görev ve yetkileri ile Kanun'un uygulanmasına yönelik usul hükümleri düzenlenmiştir.

4054 sayılı Kanun'un fiilen uygulanmaya başladığı 1997 yılından itibaren, Rekabet Kurulu, çeşitli konularda ikincil mevzuat yayınlamıştır.<sup>26</sup>

4054 sayılı Kanun'da 2003<sup>27</sup>, 2004<sup>28</sup> ve 2005<sup>29</sup> yılında bazı değişiklikler yapılmış ancak söz konusu değişiklikler Kanun'un usul hükümleriyle sınırlı kalmıştır. Yasaklanan hükümler bakımından herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Rekabet Kurumu'nun gündeminde 4054 sayılı Kanun'da temel hükümler ve usul bakımından köklü değişiklikler getirecek nitelikte bir Değişiklik Taslağı<sup>30</sup> bulunmaktadır. Söz konusu Taslak kamuoyu görüşüne açılmıştır.

<sup>26</sup> 4054 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata [www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr) adresinden ulaşılabilir.

<sup>27</sup> 1.8.2003 tarih ve 4971 sayılı Kanun.

<sup>28</sup> 21.9.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun.

<sup>29</sup> 2.7.2005 tarih ve 5388 sayılı Kanun

<sup>30</sup> "4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılması Öngörülen Değişikliklere İlişkin Taslak Metin", <http://www.rekabet.gov.tr/word/taslakkanun.doc>

4054 sayılı Kanun'un hükümlerine, bu Kanun'da yapılan değişikliklere ve hazırlanan Değişiklik Taslağı'nın öngördüğü değişikliklere aşağıda yeri geldikçe değinilecek olup, söz konusu hususlar burada ele alınmayacaktır.

### 2.2.1.3 Türkiye'de Rekabet Hukuku Uygulaması

Yukarıda belirlenen hukuki çerçeve kapsamında, Türkiye'de rekabet hukuku uygulaması çeşitli yönleriyle aşağıda incelenecektir.

#### *a. Rekabet Hukukunun Uygulanmasından Sorumlu Kurum ve Kurul: Görevler, Yetkiler ve Kurumsal Altyapı*

4054 sayılı Kanun'un uygulanmasını gözetmek ve bu Kanun'da verilen görevleri yerine getirmek üzere idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu 1997 yılında teşkil edilmiştir. Rekabet Kurumu, Sanayi Bakanlığı ile ilişkilidir. Kanun'da yer alan ve hiç bir organ, makam ya da mercinin Kurum'un nihai kararlarını etkileyemeyeceği yönündeki hüküm ile Kurumun karar almasındaki bağımsızlık garanti altına alınmıştır.

Rekabet Kurumu'nun karar organı Rekabet Kurulu'dur. Rekabet Kurulu'nun ilk üyeleri Kanun'un yürürlüğe girmesinden yaklaşık 2 yıl sonra 27 Şubat 1997'de atanmış; Rekabet Kurumu'nun yapılanması ise 5 Kasım 1997'de tamamlanmıştır. Daha önce onbir olan Kurul'un üye sayısı, 2005 yılında yapılan değişiklikle yediye indirilmiştir. Kurul'un, 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesinde sayılan ve temel olarak Kanun'un uygulanması ve Kurum işleri ile ilgili kararların alınmasını içeren görevleri bulunmaktadır.

Rekabet Kurulu, yürütülen soruşturma ve incelemelerde, uygulama usulleri ile ilgili bölümde yer verileceği üzere, bilgi isteme ve yerinde inceleme yapma yetkisine sahiptir.

Rekabet Kurumu ve karar organı Rekabet Kurulu yapısı itibariyle Türkiye'de son yıllarda örnekleri çoğalmaya başlayan ve ülkemiz idari teşkilatlanması içerisindeki yeri konusunda önemli tartışmaların<sup>31</sup> bulunduğu hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından biridir. Zaman zaman "bağımsız idari otorite" veya "bağımsız düzenleyici kurum" olarak da adlandırılan bu kuruluşların, ekonomik düzenlemelerin başta siyasi olmak üzere baskı gruplarının etkisinden

<sup>31</sup> Bu konuda bkz, TAN, T. "Bağımsız İdari Otoriteler", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu Yayını, 2000 ve KARACAN, A. "Özerk Kurumların Özerkliği", Rekabet Dergisi, Sayı:8, 2001.

uzak bir şekilde oluşturulması ve uygulanmasının gerekli olduğu alanlar için dünyadaki uygulamalara paralel olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte, her biri farklı amaçlara hizmet eden bu kuruluşların genel idare içindeki yeri, diğer kuruluşlarla ilişkileri ile personelinin idari, mali ve sosyal hakları konusundaki tartışmaların nihayetlenmediği ancak son zamanlarda yapılan düzenlemelerle bu kuruluşların idari ve mali açıdan hareket alanlarının sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu nedenle, bağımsız idari otoriteler genelinde ve Rekabet Kurumu özelinde, Dokuzuncu Plan Dönemi'nde bu kuruluşların hesap verebilirliklerinin sağlandığı ve kendilerine verilen görevleri etkin olarak yürütebilmeleri için gerekli idari ve mali özerkliğin korunduğu bir modelin benimsenmesi ve bu alandaki tartışmaların sonuçlandırılması gerekmektedir. Rekabet hukuku uygulanmasında ve rekabet politikasının oluşturulmasında merkezi konumda bulunan Rekabet Kurumu'nun, 4054 sayılı Kanun ile verilen bu görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmesi bakımından 4054 sayılı Kanun'da öngörülen idari ve mali özerkliğinin korunması, özellikle uygulama bakımından önem arz etmektedir.

Rekabet Kurulu üyelerinin aday gösterilmesi ve seçilmesine ilişkin usul 4054 sayılı Kanun'un 22. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye uygun olarak yapılan Rekabet Kurulu üyeliklerine atama sürecindeki saydamlığın artırılması, bu amaçla aday gösterilenlerin kamuoyunda tartışılabilmelerinin sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Buna ek olarak, 5388 sayılı Kanun ile Rekabet Kurulu tarafından gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumu'nun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunluluğu kaldırılarak Rekabet Kurulu içerisinde bu alanda yetişmiş uzman kadroların yer alması zorlaştırılmıştır. Bu durumun 4054 sayılı Kanun'un ilk halinde öngörüldüğü şekliyle, Rekabet Kurumu tarafından gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumu'nun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunluluğu getirilerek düzeltilmesi gerekmektedir.

Kurumsal kapasite açısından bakıldığında, Kurum'un halihazırda etkin bir uygulama için yeterli bütçeye ve yetişmiş uzman kadrosuna sahip olduğu belirtilmektedir. Bu husus AB'nin İlerleme Raporlarında da zikredilmektedir.<sup>32</sup> Bununla birlikte, gelecek döneme ilişkin olarak,

<sup>32</sup> Örneğin bkz. AB KOMİSYONU, *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*, 2005, Gayri Resmi Tercüme, "2005 yılı İlerleme Raporu", [http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/İlerleme\\_Raporu\\_2005\\_tr.pdf](http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/İlerleme_Raporu_2005_tr.pdf)

Rekabet Kurumu'nun bütçesinin hazırlanmasına yönelik getirilen düzenlemeler bakımından, Kurum'un mali özerkliğinin zayıflayacağı yönünde endişeler ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, uygulamada hukuki ve ekonomik analizlerin geliştirilmesi için Kurum'un hukukçu sayısı ve uzmanlığının artırılması ve sanayi iktisadı alanındaki kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği yönünde tavsiyeler yapılmaktadır.<sup>33</sup> Bu nedenle mevcut kadroların rekabet hukuku ve politikası alanında uzmanlığı için gerekli eğitim imkanlarının geliştirilmesinin yanı sıra, Rekabet Kurumu'nun ihtiyaç duyduğu alanlardaki (hukuk ve ekonomi) eksikliklerini kapatması gerekmektedir. Ayrıca, özellikle ekonomi biliminden uygulamada yararlanabilmek için, kurumsal kapasitenin yetersiz kaldığı durumlarda, Kurum dışından hizmet sağlanması yoluna gidilebilmelidir.

Rekabet Kurumu, mesleki işleri ile ilgili dairelerini sektörel bazda yapılan ayrımlara göre yapılandırmıştır. Buna göre, her bir daire sorumlu bulunduğu sektörlerde 4054 sayılı Kanun'un uygulanması amacıyla gerekli inceleme, araştırma ve soruşturmaları yapmakla görevlidir. Organizasyon bakımından, sektör bazlı bir yapılanma yerine, konu bazlı (karteller, birleşmeler gibi) bir yapılanmaya geçmenin daha uygun olacağı yönünde değerlendirmeler de yapılmaktadır. Bu çerçevede, Rekabet Kurumu'nun genel anlamda organizasyon yapısını belli standartlara getirmenin yanında, mesleki yapılanması bakımından da bir çok ülke uygulamasında olduğu gibi konu bazlı bir yapılanmaya ya da her iki modelin bir arada kullanıldığı karma bir yapılanmaya geçişi ele alması gerekmektedir.

Rekabet Kurumu, Türkiye'de idari kurumlar içerisinde Rekabet Kurulu kararlarının gerekçelerinin ve görüşlerinin yayınlanması nedeniyle, saydamlık bakımından önde gelen Kurumlardan biri olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte, saydamlığın yeteri derecede sağlanması ve artırılması için özellikle uygulayıcılardan bazı talepler gelmektedir. Bunlar arasında, Rekabet Kurulu'nun gerekçeli kararlarında ilgili daire görüşlerine daha ayrıntılı yer verilmesi, ilgili dosya konusuna ilişkin olarak bir kurumun görüşüne yer verilmiş ise bu görüşün ayrıntılı bir biçimde kararda yer alması, Kurul'un, özellikle özelleştirmelere ilişkin olarak, verdiği görüşlere dayanak oluşturan daire görüşlerinin yayınlanması ve yapılacak düzenlemelere ya da mevcut düzenlemelerde öngörülen değişikliklere ilişkin olarak kamuoyu görüşünün alınması ve bu görüşlerin sonuçlarının yayınlanması gibi hususlar bulunmaktadır. Bunlara ek

<sup>33</sup> OECD, *Türkiye'de Rekabet Hukuku ve Politikası*, OECD, 2005 (bundan böyle "OECD Türkiye Raporu 2005"), s.79-80.

olarak, 4054 sayılı Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak teşebbüslerde tereddüt yaratan konularda Rekabet Kurumu'nun açıklayıcı nitelikte rehberler çıkarma konusuna ağırlık vermesi beklenmekte ve bu husus, saydamlığın artırılması bakımından önemli bulunmaktadır.

Rekabet Kurumu tarafından rekabet hukuku ve politikaları alanında yapılması beklenen ve kurumsal kapasite bakımından önemli bir başka husus ise Rekabet Kurumu'nca yapılan müdahalenin etki ve sonuçlarının araştırılması, bunların yayınlanması ve bu çerçevede politika önceliklerinin belirlenmesidir.

Rekabet Kurumu'nun rekabet hukuku ve politikası alanındaki faaliyetlerinin bir parçası olarak akademi dünyası (üniversiteler) ile iletişimini geliştirmesi gerektiği de ifade edilmektedir. Bu çerçevede, bir üniversite bünyesinde rekabet hukuku ve politikaları alanında bilimsel araştırmaların yapılacağı bir araştırma merkezi ya da enstitü kurulması ihtiyacı dile getirilmektedir. Rekabet hukuku ve politikaları alanında hem eğitim faaliyetleri yürütecek hem de bu alanda bilimsel çalışmaların üretileceği bir enstitü ya da merkezin kurulması çalışmalarının yapılması, Rekabet Kurumu ile akademi dünyası arasında iletişimin geliştirilmesi çabalarına örnek olabilecektir.

## ***b. Rekabet Hukuku Uygulaması***

### **Genel Konular**

4054 sayılı Kanun genel olarak tüm sektörlerde uygulanmaktadır. Bu duruma tek kanuni istisna, bankacılık alanında belli eşiklerin altında kalan birleşmelerin Kanun'un 7. maddesinin uygulamasından hariç tutulmasına ilişkindir. Bu istisna da sadece belli eşiklerin altındaki birleşmelerle ilgili olduğundan tam bir sektörel istisna olarak değerlendirilmemelidir.<sup>34</sup> Bununla birlikte, OECD tarafından, bankacılık alanının önemi nedeniyle, söz konusu istisnanın kaldırılması gerektiği tavsiye edilmektedir.<sup>35</sup> Bunun dışında, AB ve ABD uygulamasında görüldüğü gibi, tarım, savunma sanayi, ulaştırma gibi alanlar açısından getirilmiş bir istisna bulunmamaktadır. Ancak, doğrudan bir istisna getirmemekle birlikte, büyük çoğunluğu 4054

<sup>34</sup> 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Birleşme, bölünme ve hisse değişimi" başlıklı 19. maddesi, "...Bankaların bu Kanun hükümlerine göre birleşme, bölünme ve devirlerinde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile devir veya birleşmeye konu bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının yüzde yirmiye geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 7, 10 ve 11 inci maddeleri hükümleri uygulanmaz..." hükmünü getirmektedir.

<sup>35</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.70.

sayılı Kanun'un kabulünden önce kabul edilmiş bulunan çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan bazı kurum, kuruluşlara ya da meslek birliklerine piyasalara müdahale imkanı veren hükümler yoluyla 4054 sayılı Kanun'a getirilmiş dolaylı istisnalar bulunmaktadır. Örneğin, bazı bakanlıklara görev alanları ile ilgili bazı piyasalardaki fiyatları belirleme imkanı verilmektedir. Böyle bir durumda, teşebbüslerin söz konusu fiyatları uygulaması, rekabeti kısıtlayıcı bir davranış bile olsa, 4054 sayılı Kanun kapsamı dışında kalmaktadır.

4054 sayılı Kanun tüm sektörlerde uygulandığı gibi, kamu ya da özel ayırımı yapmadan tüm teşebbüslere de uygulanmaktadır. Türk Telekom ve Belko gibi kamu şirketleri hakkında yürütülen soruşturmalar buna örnektir. Ancak, 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesindeki teşebbüs tanımına zaman zaman eleştiriler getirilmiş olması nedeniyle, Rekabet Kurumu'nun Değişiklik Taslağı'nda mevcut teşebbüs tanımında değişiklik önerilmekte, böylece 4054 sayılı Kanun'un tüm teşebbüslere uygulanacağı açıkça belirtilmek istenmektedir.

### **Rekabet Hukuku ve Politikasının Amacı**

Türkiye'de rekabet hukuku uygulaması ele alınırken değinilmesi gereken konuların başında, rekabet hukukunun uygulanmasında benimsenen amacın tespiti gelmektedir.

Rekabet hukukunun kabul edilmesinde ve uygulamasında benimsenen politika amaç ya da amaçları, doğrudan rekabet hukuku uygulamasını etkilemektedir. Belirlenen amaç ya da amaçlar, piyasalara rekabet hukuku aracılığıyla yapılan devlet müdahalesinin yoğunluğunu da belirlediğinden, genel olarak dar anlamda rekabet politikasının amacı önemli bir tartışma alanıdır.

Rekabet hukuku uygulamasından istenen yararların elde edilebilmesi için bu uygulamaların amacının netleştirildiği bir rekabet politikasına ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>36</sup> Rekabet hukukunun ya da politikasının amacının ne olduğu ya da ne olması gerektiği ile ilgili tartışmalarda genel itibarıyla yasal metinler ve gerekçeleri yol gösterici olamamaktadır. Ayrıca, ABD gibi çok uzun süredir antitröst hukukuna sahip ülkeler, söz konusu hukukun ortaya çıktığı ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerden bağımsız olarak rekabet politikası amaçlarını belirlemektedir.

Bu anlamda, ABD'de de belli bir dönem ekonomik etkinlik ve tüketici refahı dışında bazı amaçlar izlenmiş; ancak 1970'li yıllarda stagflasyona sebep olması nedeniyle, rekabetin bir süreç

<sup>36</sup>Bu konudaki ayrıntılı bir tartışma için bkz. GÜRKAYNAK, G. *Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin "Hukuk ve İktisat" Perspektifinden "Amaç" Tartışması*, Rekabet Kurumu Yayını, 2003.



olarak benimsenip tüketici refahı ve ekonomik ilerlemenin de mal ve hizmetlerin olabildiğince etkin bir şekilde sunulması yoluyla sağlanmasının hedeflendiği, bir başka ifadeyle, “etkinliğin amaç, rekabetin bir süreç” olarak belirlendiği bir rekabet politikası benimsenmiştir.<sup>37</sup> Böyle bir politikanın, ABD’nin son yirmi yılda elde ettiği verimlilik ve yenilik artışında katkısı olduğu ifade edilmektedir.<sup>38</sup>

Rekabet hukuku ve politikasının amacı konusunda üzerinde fikir birliği oluşturulan konulardan biri, rekabetin kendisinin bir amaç olmadığıdır. Ekonomik etkinliğin sağlanması ve bu yolla toplam refahın artırılması, rekabet politikasının kabul edilen ekonomik amaçlarının başında gelmektedir. Toplam refahın ekonomik etkinliğin sağlanması yoluyla artırılması amacı yanında, rekabet hukuku ve politikasının başka amaçları dikkate alıp almaması gerektiği konusu da yine tartışmalı olan konulardan biridir.

Bu kapsamda, ekonomik etkinlik amacı dışında rekabet hukuku ve politikasının amacı olabilecek hususlar aşağıda sıralanmaktadır.<sup>39</sup>

- Küçük teşebbüslerin korunması
- Pazar bütünleşmesinin desteklenmesi (AB örneği)
- Ekonomik özgürlük
- Enflasyonla mücadele
- Eşitlik ve hakkaniyet
- Diğer politika konuları (İşsizliğin azaltılması, tüketicilerin korunması, çevrenin korunması, stratejik ticaret ve kalkınma hedefleri.)

Sayılan amaçların önemli bir kısmına, 4054 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde yer verildiği görülmektedir. Bu amaçların birçoğu, rekabet hukuku uygulamasının temel amacı olan ekonomik etkinliğin sağlanması amacıyla çatışabilecek niteliktedir. Örneğin, küçük teşebbüsleri korumaya yönelik bir uygulama, ekonomik etkinlik amacıyla çelişebilecektir. Dolayısıyla rekabet politikasının çeşitli amaçları dikkate almaya çalışması, çatışmaların ortaya çıkmasına ve tutarsız sonuçlara neden olabilecektir.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> KOLASKY, W.J. age.

<sup>38</sup> Age.

<sup>39</sup> MOTTA, M. age, s.17-30.

<sup>40</sup> OECD ve DÜNYA BANKASI, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, 1999, s.4.

Bu nedenle, ülkenin temel makroekonomik hedefleri doğrultusunda, Türkiye’de rekabet hukuku uygulamasının temel olarak ekonomik etkinliğin sağlanması yoluyla toplam refahın ya da tüketici refahının<sup>41</sup> artırılmasını amaçlaması, dünyadaki uygulamalara paralel bir yaklaşım olacaktır. Rekabet hukuku uygulaması kimi zaman tüketicilerin ve küçük işletmelerin korunması gibi başka amaçlara hizmet eden sonuçlar da ortaya çıkarabilecektir ancak söz konusu amaçlar, rekabet politikası için belirleyici olmamalıdır.<sup>42</sup> Rekabet Kurumu’nun “*Kanun’un nihai hedefinin, etkin piyasalar oluşturmak ve tüketici refahını artırmak amacıyla, (sadece firmalar arasındaki yarış değil) rekabet sürecini korumak*” olduğu şeklindeki ifadesinden,<sup>43</sup> toplam refah yerine tüketici refahının artırılması yönünde bir tercih kullandığı anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, ekonomik etkinliğin hangi boyutunun (üretim, dağıtım ya da dinamik) politika tercihi yapılacağı, uygulamada ülkenin ihtiyaçları ile ekonomik ve sosyal şartlar göz önünde bulundurularak Rekabet Kurulu tarafından belirlenmesi uygun olacaktır. Örneğin bir birleşme-devralma işlemi kısa vadede üretim etkinliğinin azalması sonucunu doğurabilecek iken, Rekabet Kurulu, bu işlemin orta vadede dinamik etkinliği arttıracığı öngörüsünü ortaya koymak suretiyle işleme izin verebilmelidir.

#### **4. (Rekabeti Kısıtlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Yasaklanması) ve 5. Maddenin (Muafiyet) Uygulanması**

Daha önce ifade edildiği gibi, Kanun’un 4. maddesi, rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararları yasaklamakta ve örnek kısıtlama hallerini saymaktadır. 4. maddedeki yasaklama bakımından yatay ve dikey anlaşmalar arasında farklılık gözetilmemiştir.

4. maddenin genel yasaklaması nedeniyle, uygulamada, ilgili piyasadaki rekabete etkileri çok az ya da hiç olmayacak anlaşmaların dahi salt içerdikleri bazı hükümler dolayısıyla 4. madde kapsamında Kurum’ca incelendiği görülmekte, bu durum, kamu (Kurum) kaynaklarının gereksiz bir şekilde harcamasına neden olmaktadır. Kurul, ulusal rekabet politikasının gelişmesini ve uygulama önceliklerini dikkate almak suretiyle sınırlı idari kapasitesini belirli dosyalara ağırlık verilebilecek şekilde kullanabilmelidir. Rekabet Kurumu, bu hususları gözeterek, uygulamada

<sup>41</sup> Kimi ülkelerin (ABD gibi) tüketici refahını artırmayı, bazı ülkelerin ise (Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada gibi) toplumsal refahı artırmayı amaç edindiği söylenebilir. Bkz. MOTTA, M. age, s.20.

<sup>42</sup> Rekabet Hukuku ve politikalarının amacı konusundaki kısmen farklı sayılabilecek görüşler için bkz. GÜRKAYNAK, G. age, s.3. ve ASLAN, İ.Y. *Rekabet Hukuku*, Ekin Kitabevi, 2001, s.5.

<sup>43</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.12.

kamu kaynaklarının etkin olmayan bir biçimde kullanılmasına neden olan bu durumun önlenmesi amacıyla, Değişiklik Taslağı'nda, *de minimis*<sup>44</sup> düzenlemesine imkan verecek şekilde 4. maddeye rekabetin “önemli ölçüde” kısıtlanması kriterini getirecek değişikliğe yer vermiştir. Aynı Taslak'ta, Kurul'a bu uygulamanın ayrıntılarını düzenlemesine yönelik tebliğler çıkarabilme imkanı da sağlanmıştır.

Rekabet Kurumu tarafından incelenen yatay anlaşmaların önemli bir kısmı kartellerle ilgilidir. Kartellerin ülke ekonomisine ve doğrudan tüketicilere olan zararları göz önüne alındığında, Kurum'un 4. madde uygulamasında dikkatini Türkiye'deki pazarları doğrudan etkileyen uluslararası olanlar da dahil olmak üzere kartellere yönelmesi gerekmektedir. Geçmiş uygulama döneminde önemli sayıda yatay anlaşma incelenmiş ve yüksek miktarda cezalar verilmiştir.<sup>45</sup>

Ancak, rekabet hukuku uygulamasının yerleşmesiyle birlikte kartellerin rekabet hukuku müeyyidelerinden kurtulmak için çok gizli organize edilmeleri nedeniyle, kartellerle mücadelede diğer ülke uygulamalarında kullanılan yöntemlere başvurulması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yöntemler, daha önce değinilen AB uygulamasında olduğu gibi, pişmanlık uygulamaları, güçlü yerinde inceleme yetkileri ve caydırıcı bir cezalandırma mekanizmasıdır. Pişmanlık uygulamaları için mevcut Kanun'da değişiklik ihtiyacı bulunmakta, bu amaca yönelik olarak, Rekabet Kurumu'nca hazırlanan Değişiklik Taslağı'nda, para cezaları ile ilgili hükümlerin Kurumla işbirliği içine giren teşebbüslere uygulanmayabileceği yönünde değiştirilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte, Değişiklik Taslağı'nda öngörülen ve işbirliğine giren teşebbüslerin cezalandırılmayacağına ya da cezasının indirileceğine yönelik hükümle birlikte, şeffaflık ve öngörülebilirliği sağlamaya yönelik bir çok hususu ele alan bir ikincil mevzuatın iyi bir pişmanlık programı için şart olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla, iyi tasarlanmış bir pişmanlık programının kartellerle mücadele bakımından önemli bir araç olacağı kuşkusuzdur. Ayrıca, pişmanlık programı, aşağıda ele alınacağı gibi, Rekabet Kurulu kararlarında zaman zaman kullanılan ve eleştiriler alan uyumlu eylem karinesine olan ihtiyacı azaltacak olması bakımından da faydalar getirecektir.

<sup>44</sup> Bkz. Bölüm 3.1.

<sup>45</sup> Bkz. OECD Türkiye Raporu 2005, s.50-51.

Yatay anlaşmalar bakımından ihalelere katılan teşebbüslerin anlaşmaları ve ihalelere hileli teklif vermeleri de önemli bir uygulama alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle kamu alımlarının önemli bir kısmının ihale yoluyla yapıldığı ve bu alımların ekonomi içindeki payının önemli miktarlara ulaştığı dikkate alındığında, ihalelerde kartelci uygulamaların önüne geçilmesi önem arz etmektedir.

Ayrıca geçmiş dönemdeki uygulamadan, meslek birliği niteliindeki teşebbüs birliklerinin fiyat tespiti, piyasaya girişi engelleme gibi faaliyetleri nedeniyle 4. madde uygulamasına konu olduğu görülmektedir.<sup>46</sup> Ancak, bazı birliklerin kamu tüzel kişiliğini haiz olması ve bu birliklere ilgili mevzuattaki hükümlerle fiyat tespit etme ya da ücret belirleme gibi yetkiler verilmesi nedeniyle, mesleki hizmetler alanındaki rekabeti kısıtlayıcı eylemlere zaman zaman 4054 sayılı Kanun hükümleri uygulanamamaktadır. Bu nedenle, mesleki birliklerin rekabeti kısıtlayıcı uygulamalarına imkan veren ve herhangi bir kamu politikası amacıyla gerekçelendirilmemiş yasal hükümlerin belirlenmesi ve bu hükümlerin değiştirilmesi amacıyla çalışmalar yapılması gerektiği ifade edilmekte ve AB ile yapılacak müzakere sürecinin bu çalışmalar için iyi bir fırsat olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, mesleki örgütlerle Rekabet Kurumu'nun, meslek sahiplerini rekabet hukuku konusunda bilgilendirmek amacıyla işbirliği içinde çalışmalar yapmaları gerektiği de kaydedilmektedir.

Yine yatay anlaşmalar bakımından önemli bir araç olan ve 4. madde ile getirilen uyumlu eylem karinesine bazı eleştiriler getirilmiş; bu karinenin çok dikkatli kullanılması gerektiği yönünde tavsiyeler yapılmıştır.<sup>47</sup> Uyumlu eylem karinesi, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan *“bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder. Ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir”* şeklindeki hükmü ile getirilmiştir.

Esasen karine hükmü, varlığı doğrudan somut deliller ile ortaya konamamış, ancak iktisadi verilerle dolaylı olarak ispatlanan danişıklı eylemler ile etkin bir biçimde mücadele etmek

<sup>46</sup> Bkz. Rekabet Kurumu, *2004 yılına ilişkin 6. Yıllık Rapor*, 2005, s.8-9.

<sup>47</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.38-39, 71-72.

amacını taşımaktadır. Oysa karinenin kanundaki tanımını, karineye başvurulmasını rekabetin kısıtlandığı piyasalarla benzerlik göstermesi koşuluna bağlayarak karinenin kullanımını güçleştirmektedir. Bu nedenle karineye ilişkin kanun hükmünün yeniden ele alınması ve daha açık bir biçimde formüle edilmesi, karteller ile mücadeleyi daha etkin kılacaktır

Yapılan eleştirilerde, karinenin tek başına Anayasa'ya aykırılığı iddia edilebildiği gibi, uygulanmasında kullanılan ekonomik analizlerin yetersiz olduğu da ifade edilmektedir. Rekabet Kurumu, uyumlu eylem ile ilgili soruşturmalarda karineyi tek başına kullanmadığını, uyumlu eylemi destekleyici ek faktörlere de yer verdiğini belirtmektedir.<sup>48</sup> Bununla birlikte, oligopol piyasalardaki rekabeti kısıtlayıcı uygulamaların engellenmesi amacıyla getirilen bu aracın, yapılan eleştiriler de göz önüne alınarak, Kanun'da yeniden düzenlenmesinin yanında, Rekabet Kurumu tarafından ekonomik analizlerle desteklenmesi ve dikkatli bir biçimde kullanılması gerekmektedir.

Bilindiği gibi, rekabeti kısıtlamakla birlikte 5. maddede sayılan halleri karşılayan anlaşmalar, 4. maddedeki yasaklamadan muaf tutulabilmekte ve bazı anlaşma türleri için grup muafiyeti çıkarılabilmektedir. Yatay anlaşmalar bakımından sadece araştırma geliştirme anlaşmaları için Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde grup muafiyeti çıkarılmıştır.<sup>49</sup> Gelecek bölümde değinileceği üzere AB ile karşılaştırıldığında teknoloji transferi grup muafiyeti ve bazı sektörel grup muafiyetlerinin henüz çıkarılmadığı görülmektedir. Ancak bireysel muafiyet imkanının varlığının AB'ye karşı olan yükümlükler ve uyum bakımından önemli bir sorun teşkil etmeyeceği ve ilgili grup muafiyet tebliğlerinin çıkarılması hazırlıklarının bulunduğu Rekabet Kurumu tarafından ifade edilmektedir.<sup>50</sup> Bununla birlikte, AB'nin 2002, 2003, 2004 ve 2005 yılı İlerleme Raporları'nda sektörel grup muafiyetleri ile yatay işbirliği anlaşmalarına ilişkin ikincil mevzuatın bulunmaması gündeme getirilmektedir. Ayrıca, AB uygulamasına paralel sektörel muafiyet hükümlerinin benimsenmesi ya da bu hükümlerin uygulamaya geçirilmesi, ilgili sektörlerin (Örneğin, sigorta sektörü gibi) temsilcilerince talep edilmektedir.

Bu noktada, AB müktesebatına uyum bakımından yaklaşım farklılıklarının ortaya çıktığı görülmektedir. Rekabet Kurumu yetkilileri uyum bakımından tüm mevzuatın birebir alınması yerine AB uygulamalarındaki ilkelerin uygulamasının benimsenmesinin önemini

<sup>48</sup> Age, 38-39.

<sup>49</sup> Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin 2003/2 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği, <http://www.rekabet.gov.tr/word/03-2.doc>

<sup>50</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.45-46

vurgulamaktadır. Bu açıdan, herhangi bir ikinci mevzuatın kabulünden ziyade bu ikincil mevzuatla amaçlanan ilkelerin Rekabet Kurumu tarafından uygulanıp uygulanmadığına bakılmasının önemli olduğu, bir ikincil mevzuatın bulunmamasının o mevzuatça getirilen ilkelerin Rekabet Kurumu tarafından dikkate alınmadığı anlamına gelmediği ifade edilmektedir.

Bu tartışmalar çerçevesinde, hem AB ile uyum hem de ilgili sektörlerde hukuki belirliliğin sağlanması açısından, sektörel muafiyetlere ilişkin olarak AB mevzuatı ilkeleri paralelinde ilgili mevzuatın ya da AB mevzuatında getirilen ilkelerin Rekabet Kurulu tarafından nasıl uygulanacağına ilişkin rehberlerin çıkarılması gerekliliği ortadadır.

Dikey anlaşmalar bakımından da, Kanun'un 4. maddesi uygulaması yine AB'yi takip etmektedir. Dikey anlaşmalar için çıkarılan grup muafiyeti tebliği<sup>51</sup> ve ilgili kılavuz<sup>52</sup> AB uygulamasına çok yakın hükümler benimsemiştir. Dikey anlaşmalar için grup muafiyeti tebliği, grup muafiyetinden yararlanmak için pazar payı eşiği getirmemesi ve bazı durumlarda rekabet etmeme süresinin 5 yıldan fazla olmasına imkan vermesi nedeniyle, AB uygulamasından farklılaşmaktadır. Pazar payı eşiği bulunmaması nedeniyle ortaya çıkan sorunlar, muafiyetin geri alınması (madde 13) yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır.<sup>53</sup>

Dikey anlaşmalar bakımından motorlu taşıtlar ve servisleri için ayrı bir grup muafiyeti tebliği<sup>54</sup> bulunmaktadır ve söz konusu Tebliğ de AB'deki düzenlemeler paralelinde 2006 yılı başından itibaren yürürlüğe girmek üzere değiştirilmiştir.<sup>55</sup>

Dikey anlaşmaların 4. madde çerçevesinde ele alınması bakımından Kurul'a getirilen eleştirilerden biri, dikey anlaşmaların, taraflarının ticaret serbestisini sınırlayan bazı hükümler içermeleri nedeniyle doğrudan grup muafiyeti tebliğleri kapsamında ele alınarak ilgili grup muafiyeti tebliğinde çizilen çerçevede yeniden düzenlenmelerinin talep edilmesiyle ilgilidir. Bu çerçevede, dikey anlaşmaların "salt bazı ticaret kısıtlamaları içermeleri nedeniyle" başkaca bir inceleme yapılmaksızın "rekabeti kısıtlayıcı" olarak etiketlendiği, grup muafiyeti tebliğlerinin

<sup>51</sup> 2003/3 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği ile Değişik, Dikey Anlaşmalara İlişkin 2002/2 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği, <http://www.rekabet.gov.tr/word/02-2.doc>

<sup>52</sup> 2002/2 Sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliğinin Açıklanmasına Dair Kılavuz, <http://www.rekabet.gov.tr/word/kilavuz.doc>

<sup>53</sup> Örneğin bkz. Rekabet Kurulu'nun 22.4.2005 ve 05-27/317-80 sayılı muafiyetin geri alınmasına ilişkin Kararı.

<sup>54</sup> 2000/3 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği ile Değişik Motorlu Taşıtlar Dağıtım ve Servis Anlaşmalarına İlişkin 1998/3 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği, <http://www.rekabet.gov.tr/word/teblig10.doc>

<sup>55</sup> 2005/4 sayılı Motorlu Taşıtlar Sektöründeki Dikey Anlaşmalar ve Uyumlu Eylemlere İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği, <http://www.rekabet.gov.tr/word/motorlutasitteblig.doc>  
Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/word/motorlu.doc>

4054 sayılı Kanun altında yürütülmesi gereken piyasa incelemesinin yerine geçerek rekabet incelemesinin bir nevi kısayolu haline geldiği iddia edilmektedir. Bu eleştirilere yönelik olarak, uygulamaya yol göstermesi bakımından bir dikey anlaşmanın herhangi bir grup muafiyeti tebliği ile tanınan sınırları aşan kısıtlamalar içermesinin tek başına bahsi geçen anlaşmanın Kanun'a aykırılığı sonucunu doğurmayacağı açıkça ifade edilmelidir. Aksi durum rekabet kanununun yasaklayıcı yerine belirleyici bir nitelik kazanma tehlikesini barındırmakta ve teşebbüslerin tek tip anlaşma yapmakla karşı karşıya bırakılarak ticari hayatın gereğinden fazla sınırlandırılması riskini ortaya çıkarmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca, rekabeti kısıtlayıcı yatay ve dikey anlaşmaların bir ay içerisinde bildirilme zorunluluğu bulunmaktaydı. Ancak, bu yükümlülük, 2005 yılında yapılan değişiklikle kaldırılmış ve 5. maddede yapılan değişiklikle de, bireysel muafiyetin ilgililerin talebi ve süre sınırı olmadan verilebileceği hükmü getirilmiştir.<sup>56</sup> Böylece kısmen de olsa AB uygulamasına uyum sağlanmaya çalışılmış ve Kurum'un enerjisini daha önemli alanlara çevirme imkanı verilmiştir. Ancak AB uygulamasının aksine bireysel muafiyet ve menfi tespit başvuruları alınmaya devam edilecektir. Rekabet Kurumu'nun hazırladığı Değişiklik Taslağı'nda ise menfi tespit sistemi kaldırılmakla birlikte bireysel muafiyet sistemi korunmaktadır. Bu durum, 4. ve 5. maddenin uygulanması bakımından belli konularda AB'de olduğu gibi rehberler yayınlanması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Yukarıda kısaca özetlenen Kanun'un 4 ve 5. maddelerinin uygulamasından aşağıdaki sonuçlar çıkarılabilir:

- Kurul'a önceden ilan edilen kriterleri sağlayan anlaşmalar hakkında işlem tesis etmeme olanağı tanıyacak *de minimis* ve kartellerin ortaya çıkarılması amacına hizmet edecek pişmanlık uygulamasına imkan verecek yasal değişiklik ihtiyacı bulunmaktadır.
- Grup muafiyet tebliğleri ile muafiyet alması öngörülen sınırlamalar dışında çeşitli sınırlamalar taşıyan anlaşmaların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde ticaretin tek tip anlaşmalar aracılığıyla yapılması riski doğurmayacak şekilde incelenmesi gerekmektedir.
- Bildirim zorunluluğunun ve muafiyet için ilgililerin başvuru şartının kaldırılması, muafiyet sistemi bakımından olumlu bir değişikliktir ve Rekabet Kurumu'nun daha

<sup>56</sup> Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 5388 sayılı Kanun.

önemli gördüğü alanlara odaklanması bakımından gereklidir. Ancak menfi tespit sisteminin de kaldırılması planlandığı göz önüne alındığında, teşebbüsler açısından hukuki belirliliğin sağlanmasına yönelik olarak, Rekabet Kurumu'nun anlaşmaları nasıl yorumlayacağına dair rehberliğe ihtiyaç duyulacaktır.<sup>57</sup>

- Rekabet Kurumu'nun diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi dikkatini ulusal ve uluslararası kartellerle mücadelele ayırması gerekmektedir.
- Hem AB'ye yükümlülüklerimiz ve uyum hem de teşebbüslere hukuki belirlilik sağlanması açısından, AB mevzuatı ilkeleri paralelinde eksik olan ikincil mevzuatın ya da söz konusu mevzuat ile getirilen ilkelerin Rekabet Kurulu tarafından nasıl uygulanacağına ilişkin rehberlerin çıkarılması gerekliliği ortadadır.

## **6. Maddenin (Hakim Durumun Kötüye Kullanılmasının Yasaklanması) Uygulanması**

4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi, hakim durumda olan teşebbüs ya da teşebbüslerin bu durumlarını kötüye kullanmalarını yasaklamakta ve örnek kötüye kullanma hallerini saymaktadır. Kanun'un 6. maddesi, AT Antlaşması'nın 82. maddesine paralel bir hüküm getirmekle birlikte, örnek olarak sayılan kötüye kullanma halleri kısmen farklılık arz etmektedir.

Kurul, AB uygulamalarını takip ederek, sadece tek bir teşebbüsün hakim durumunu kötüye kullanmasıyla sınırlı kalmamakta, birlikte hakimiyetin kötüye kullanılmasını da yasaklamaktadır.<sup>58</sup> Yine aynı şekilde, diğer ülke örneklerinde ortaya çıkan doktrinler (Örneğin, zorunlu unsur doktrini)<sup>59</sup> ve uygulamalar (Örneğin, seçici düşük fiyatlama gibi)<sup>60</sup>, özellikle AB örneği takip edilerek uygulanmaktadır.

6. maddenin uygulanması konusunda Kurul, şimdiye kadar önemli sayıda dosyayı karar bağlamıştır.<sup>61</sup> Bu bakımdan, 6. maddenin uygulanmasının yatay anlaşmalarla birlikte rekabet hukuku ve politikası alanında önemli bir yer tuttuğu söylenebilecektir.

<sup>57</sup> Bu konuda bkz. ÖZ, G. "Modernisation of Turkish Competition Law", AB Türkiye İlişkileri Işığında Rekabet Hukuku'nda Güncel Meseleler Kolokiyumu Sunumu, 15.10.2004, s.14-15.

<sup>58</sup> Örneğin bkz. 9.6.2003 tarih ve 03-40/432/186 sayılı Rekabet Kurulu Kararı (*Roaming Kararı*)

<sup>59</sup> Agk.

<sup>60</sup> Bkz. 1.12.2004 tarih ve 04-76/1086-271 sayılı Rekabet Kurulu Kararı (*Anadolu Cam Kararı*)

<sup>61</sup> Bkz. REKABET KURUMU, 6. Yıllık Rapor, 2005, s.94-95.



6. madde uygulamasının dosya sayısı bakımından çokluğu, kamuoyunda rekabet hukukunun bilinirliği konusunda olumlu bir işaret gibi görünmekle birlikte, bu dosyaların bir çoğunun Kurul'ca inceleme derinleştirilmek suretiyle karara bağlanmış olunması, kamuoyunda hakim teşebbüslerin kaçınması gereken rekabeti bozucu nitelikteki davranışların kapsamı konusunda olması gerekenden daha geniş bir anlayışın oluşabileceği endişesini de beraberinde getirmektedir. Bu durum rekabet kurallarının hakim durumdaki teşebbüslerin davranışlarını önceden belirleyen ve bu teşebbüse örneğin yaygın olarak ifade edilen eşitlik, talep eden herkese mal verilmesi zorunluluğu gibi bazı müspet davranışlar yükleyen bir rol biçilmesine neden olmakta, bu durum sonucunda hakim teşebbüslerin rekabetçi davranışlarına dair bir takım hukuki belirsizlikler oluşabilmektedir. Her teşebbüs gibi hakim durumdaki teşebbüsün de, rekabetçi süreç içerisinde rekabetçi davranışlar sergileme hakkının bulunduğuna şüphe yoktur.

Bu kapsamda, 4. madde uygulamasına ilişkin getirilen eleştirilerin bir benzeri ile burada da karşılaşılmakta ve madde metni içerisinde bentler halinde sayılan davranışlara benzer davranışlar sergileyen teşebbüslerin, başkaca bir değerlendirme yapılmasına gerek olmaksızın, rekabeti sınırlandırmakla itham edilebilme endişesi taşıdıkları anlaşılmaktadır. Bu nedenle, yapılan incelemelerde, madde metninde sayılan bentlere yüklenen vazifenin amacını aşmaması ve Kurul'ca incelenen bir davranışın rekabet sürecinin işlemlerine ne şekilde engel olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Bu bakımdan, kötüye kullanma eylemine karar verilmesinde ekonomik bir yaklaşımla belirlenmiş hukuki standartların oluşturulması önem arz etmektedir. Kötüye kullanma sayılan hallerle kötüye kullanma sayılmayan rekabetçi davranışlar (*competition on the merits*) bakımından kimi zaman AB ve ABD'de aynı olaylarda farklı kararlar alınabilmekte<sup>62</sup> ve ilgili hükümlerin sınırları<sup>63</sup> tartışma konusu olabilmektedir. Bu kapsamda, AB'nin 82. maddeye iktisadi bir yaklaşım getirme çabalarına önceki kısımda değinilmiştir. Bu örnekler göz önüne alınarak 6. madde analizlerini geliştirmeye yönelik olarak çalışmalara başlanmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, 6. madde uygulaması bakımından karşılaşılan en önemli sorunlardan biri de, düzenlemeye tabi alanlarda (enerji ve telekom gibi) hem düzenleyici otoritelerin kendi mevzuatlarındaki yetkilerle hem de Rekabet Kurulu'nun 6. madde uygulamasıyla, aynı soruna

<sup>62</sup> Bkz, OECD, "Competition on the Merits", Background Note, DAF/COMP/(2005)17.

<sup>63</sup> GERADIN, D. "Limiting the Scope of Article 82 of the EC Treaty: What can the EU Learn from the US Supreme Court's Judgment in *Trinko* in the wake of *Microsoft*, *IMS*, and *Deutsche Telekom*", *Common Market Law Review*, December 2004.

müdahale edebilecek iki ayrı mevzuatın ve uygulayıcı otoritenin bulunduğu durumlarda yaşanmaktadır. Bu husus, genel olarak düzenlenen alanlarda, özellikle telekomünikasyon sektöründe, karşılaşılan bir sorundur ve henüz dünyada üzerinde uzlaşmış bir uygulama da ortaya çıkmış değildir.<sup>64</sup> Bu sorunun önemli bir kısmı, yasal düzenlemelerin sektörel düzenlemeler ile 4054 sayılı Kanun ve bu kuralları uygulayan kurumlar arasındaki sorumluluk dağılımını ve resmi bir işbirliği mekanizmasını oluşturamamasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, gelecek bölümde ele alınacağı gibi, rekabet politikaları ile diğer ekonomik düzenlemeler arasında bütüncül ve tutarlı bir etkileşimin bulunmadığını da göstermektedir.

Bu sorunun aşılması amacıyla Rekabet Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu arasında 2002 yılında bir işbirliği protokolü yapılmış olmakla birlikte, bu protokolün yeterince uygulanmadığı ve sorunların hala sürdüğü bilinmektedir. Bazı kararlarında farklılık bulunsa da (örn. *Roaming* gibi), Rekabet Kurulu'nun bu konudaki genel yaklaşımı, sektörel düzenlemenin teşebbüse başka bir şekilde davranma imkanı vermediği durumlarda, 6. madde kapsamında bir ihlal ortaya çıkma ihtimali bulunsa bile, müdahil olmamak yönündedir. Ancak bu konuda sektörel düzenleyiciler ile Rekabet Kurumu arasında işbirliğinin artırılması ve düzenlenen alanlarda 4054 sayılı Kanun'un rolü bakımından uygun politikaların benimsenmesi hem bu sektörlerdeki hedeflere ulaşılması hem de teşebbüslere hukuki belirlilik sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca, ihlallerin telafisinin ivedilik gerektirdiği bu alanlarda kamu kurumlarınca yetki ya da görev tartışmalarıyla zaman kaybetme lüksünün bulunmadığı açıktır.

## **7. Maddenin (Birleşme ve Devralmaların Kontrolü) Uygulanması**

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi teşebbüsler arasındaki birleşme ve devralmaların kontrolü amacıyla kullanılmaktadır. 7. maddede "*hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak*" nitelikteki birleşme ve devralmalar yasaklanmaktadır.

7. maddede ayrıca Kurul'a, hangi tür birleşme ve devralmaların Kurul'a bildirilip izin alınacağı konusunda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede Kurul, 1997 yılında

<sup>64</sup> AB (Deutsche Telecom Kararı) ve ABD (Trinko Kararı)'da benzer bir durumla ilişkili olarak alınan farklı kararlar bakımından bkz. GERADIN, D. age.

çıkardığı bir tebliğ<sup>65</sup> ile birleşme ve devralmaların bildirim usullerini belirlemiştir. Buna göre, ilgili ürün piyasasındaki pazar paylarının toplamı %25'i ya da cirolarının toplamı 25 Trilyon TL (25 Milyon YTL)'yi geçen teşebbüslerce gerçekleştirilen birleşme, devralma ve yoğunlaşma niteliğindeki ortak girişim işlemlerinin hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Rekabet Kurulu'ndan izin alınması zorunlu tutulmaktadır. Ayrıca, özelleştirme işlemleri yoluyla yapılan devirler de 7. madde kapsamında ele alınmakta ve ayrı bir bildirim sürecine tabi bulunmaktadır.<sup>66</sup>

Birleşme ve devralmalar için yukarıda belirtilen temel yasaklama kriteri, AB'nin eski Birleşme Tüzüğü (4064/89)'ndeki yasaklama kriteri ile aynıdır. Ancak, daha önce de değinildiği gibi, AB, uzun tartışmalar sonucunda bu yasaklama kriterini yeni Birleşme Tüzüğü'nde değiştirmiş ve *“özellikle hakim durum yaratılmasının ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin sonucu olarak, ortak pazarda veya önemli bir bölümünde etkin rekabetin önemli ölçüde kısıtlanması”* kriterini birleşme ve devralmaların değerlendirilmesinde esas almaya başlamıştır. Bu kriter, hakim durum testi olarak adlandırılan eski testin muhafaza edilmesini savunan görüşler ile ABD ve bazı diğer ülkelerde kullanılan *“rekabetin önemli ölçüde azaltılması”* testinin benimsenmesini savunan görüşlerin uzlaştırıldığı bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Eski testin değiştirilmesinin temel nedeni ise, bazı oligopolistik piyasalarda birleşme sonucunda hakim durum oluşmamakla birlikte, rekabeti bozucu tek taraflı etkilerin ortaya çıkabildiği; bu tür durumların eski test kapsamına girmediği ve ortaya bir *“boşluk”* çıktığı ve birleşmeler sonucunda yaratılan etkinliklerin hakim durum testi içinde yeterince değerlendirilemediği yönündeki görüşlerdir.<sup>67</sup>

Rekabet Kurumu da birleşmeler alanında ortaya çıkan bu tartışmaları takip ederek, Taslak Değişiklik'te, 7. maddedeki mevcut hakim durum testini *“rekabetin önemli ölçüde azaltılması”* testi yönünde değiştirmeyi planlamaktadır. Ancak, AB'nde süren tartışmalardan, hakim durum testinden rekabetin önemli ölçüde azaltılması yönündeki teste geçiş nedeniyle hukuki belirsizlik, geçmiş dönem tecrübesinin kaybedilmesi, Kurum'un yeni testi uygulamaya hazırlıklı olup olmaması gibi olumsuzlukların ortaya çıkabileceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, söz konusu

<sup>65</sup> 1998/2, 1998/6 ve 2000/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliğleri ile Değişik, Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (Tebliğ No:1997/1). <http://www.rekabet.gov.tr/word/teblig1.doc>.

<sup>66</sup> 1998/5 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği ile Değişik, Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde Ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında 1998/4 sayılı Tebliğ. <http://www.rekabet.gov.tr/word/teblig11.doc>

<sup>67</sup> Bu konuda bkz. Rekabet Kurumu, *Rekabet Politikası ve Yoğunlaşmaların Kontrolü Sempozyumu*, Rekabet Kurumu Yayını, 2003.

değişikliğin getireceği olumsuzlukların da dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca, OECD'nin bu konuda yeni AB testinin kabul edilmesi yönünde tavsiyede bulunduğu da belirtilmelidir.<sup>68</sup>

Diğer yanda, Türk rekabet hukuku uygulamasında birleşme ve devralmalar için hangi test benimsenirse benimsensin söz konusu testin uygulanmasına dair yol gösterici duyurulara ihtiyaç duyulacağı açıktır. Ne var ki Rekabet Kurulu'na 1997 yılından bu yana bu yönde bir düzenleme yapılmamış olunması bu alanda önemli ve ivedilikle tamamlanması gerekli bir eksikliklerdir.

Söz konusu duyurulara sadece uygulanacak test bakımından değil, uygulamada teşebbüsler açısından belirsizlik doğuran önemli bir alan olan “yan sınırlamalar” gibi alanlarda da ihtiyaç duyulmaktadır. AB hukukunda 1999 yılında önemli değişikliklere gidilen bu alana dair uygulamada bir netliğin bulunmadığı görülmektedir. Öte yandan ortak girişimler (ortak kontrol, tam işlevsellik vb.) alanına dair, AB Komisyonu'nun uygulamada yarattığı sıkıntılar nedeniyle 1997 yılında terk ettiği eski uygulamanın, Türk hukukunda ikincil düzenlemeler ile revize edilmemiş olunması, uluslararası birleşme ve devirlerin önem arz ettiği şu günlerde rekabet hukuku uygulamasında önemli bir sıkıntı teşkil etmektedir.

Ön inceleme süresinin 15 gün gibi kısa bir süre olması, nihai inceleme sürecinin belirsizliği ve uzunluğu, bildirilmeden yürürlüğe girmiş birleşmelere yönelik müeyyidelerin yetersizliği gibi hususlar uygulamada karşılaşılan sorunların başında gelmektedir. Bu olumsuzlukları gidermek ve birleşme ve devralma usulünü basitleştirmek amacıyla Değişiklik Taslağı'nda önemli değişiklikler önerilmektedir.<sup>69</sup>

Bununla birlikte, yanda kanunî sürelerin işlemesi bakımından da önemli olan ancak esasen teşebbüslere hukuki belirlilik kazandırılması için büyük önem arz eden bir diğer husus, Kurul'un, teşebbüslere resmi bir bildirim yapılmaksızın, resmi bildirim öncesi birlikte çalışılması olanağını tanıyacak süreçler geliştirmesidir. Bu anlamda, AB hukukunda ön bildirim olarak adlandırılan süreç benzeri örneklerden istifade edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, Kurul'a Kanun ile tanınan sürelerin etkin kullanılabilmesi için 1997/1 sayılı Tebliğ ekinde yer verilen bildirim formunda (Form 2) yer alan belirsizliklerin giderilmesi, birleşme ve devralmaların kontrolü uygulamasının geliştirilmesinde önemli bir aşama oluşturacaktır. Bu

<sup>68</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.72.

<sup>69</sup> Bu konuda OECD tavsiyeleri için bkz. Türkiye Raporu 2005, s72-73.

durumun Kurul tarafından ilgili tarafların de görüşleri alınmak suretiyle düzeltilmesi gerekmektedir.

Birleşme ve devralmalarla ilgili olarak eleştiri konusu olan bir başka husus, Kurul'un bazı işlemlerde kendisine yapılacak bildirimler için taraflardan imzalı "sözleşme" talebinde bulunmasıdır. Bu durum, uygulamada sıkıntı doğurmakta ve damga vergisi gibi hususlardan kaynaklanan bir çok olumsuz sonucu ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan, söz konusu durum, dostane olmayan şirket devralmalarında uygulanma kabiliyetini tamamen yitirmektedir.

Uygulamaya bakıldığında, Rekabet Kurumu'nun 1999-2004 yılları arasında özelleştirme işlemleri de dahil olmak üzere toplam üzere 337 işlemi incelediği, bunlardan yalnızca ikisine izin vermediği görülmektedir. İncelenen işlemlerden yaklaşık %10'una koşul getirilerek izin verilirken, incelenen işlemlerin %90'ına izin verilmiştir.<sup>70</sup>

Bu durumun gerekçelerine dair ilk olarak, birleşme ve devralma işlemleri bakımından Kurul'un yasaklayıcı bir tutum içinde olmadığı, Kurul'un küresel pazarları ve ithalatın getirdiği rekabeti de incelemesinde göz önüne alarak 8. Plan'da belirtildiği gibi küresel etkileri dikkate aldığı ifade edilebilecektir. Ancak bu durumun bir diğer önemli nedeni ise, Rekabet Kurulu'nca bildirim tabi işlemlerin tespiti aşamasında kullanılan eşiklerin güncelliğini çok uzun zaman önce yitirmiş olmasıdır. Zira ilk ilan edildiği tarihlerde 100 Milyon ABD Dolarına tekabül eden 25 Trilyon TL'nin halen 17-18 Milyon ABD Dolarına tekabül ediyor olması ve Türkiye gibi uzunca bir süre ağır enflasyonist bir süreç yaşamış bir ülkede söz konusu TL eşığının uzun yıllar değiştirilmemiş olunması önemli bir eksikliklerdir.

Ayrıca, 1997/1 sayılı Tebliğ ile özellikle faaliyet alanları arası hiçbir kesişme olmayan ya da başka bir deyişle aynı pazarlarda faal olmayan taraflar arası birleşme ve devirlerin kapsam içerisine alınmış olunması da doğal olarak incelenen birleşme ve devralmaların büyük kısmına izin verilmesinin gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Söz konusu işlemlere dair hızlandırılmış bir usulün bulunmayışı ya da sadeleştirilmiş bir bildirim formu sağlanmamış olunması, Kurum ve teşebbüsler açısından zaman ve emek kaybına neden olmaktadır.

Birleşme ve devralmaların ticari hayat içerisindeki önemi karşısında, Kanun ile Kurul'a tanınan sürelerin Kurul'ca esnetilmesi ve bunun sonucunda ortaya çıkan ticari belirsizlik, uygulamada Kurul'a getirilen eleştirilerden bir başkasını oluşturmaktadır. Özellikle bildirimlerin

<sup>70</sup> Age. s.26-27.

incelenmesi sürecinde bilgi isteme yoluyla sürelerin uzatılması konusunda daha hassas davranılması gerektiği açıktır.

8. Plan döneminde hedeflenen özelleştirme işlemlerinde rekabetin sağlanması amacı bakımından, 7. madde uygulamasının önemli bir işlevi bulunmaktadır. 1998/4 sayılı Tebliğ ile belli nitelikteki ve belli eşikleri aşan özelleştirmeler için ön bildirim prosedürü getirilerek ihale öncesinde Rekabet Kurulu ile Özelleştirme İdaresi ya da ilgili kamu kurumunun görüş alışverişinde bulunması sağlanmaktadır. Bu süreçte Rekabet Kurulu, 7. madde çerçevesindeki görüşlerine ek olarak 7. madde çerçevesinde değerlendirilemeyecek görüşlerini<sup>71</sup> de ileterek rekabet savunuculuğu rolü de yapmaktadır. Bu kapsamda Kurul'un, zaman zaman özelleştirmede yapısal değişikliklere gidilmesine neden olacak görüşler sunduğu görülmektedir. Örneğin, Kurul, Türk Telekom özelleştirmesinde, yerel telefon şebekesine en önemli alternatif durumundaki Kablo TV şebekesinin Türk Telekom'dan ayrı bir şekilde özelleştirilmesini istemiş ve iki şebekenin sahipliğinin ayrılmasında büyük rol oynamıştır.<sup>72</sup> İzin aşamasındaki değerlendirme kriteri ise yalnızca 7. madde hükmüdür.

Uygulamada 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde özelleştirme işlemlerinin Rekabet Kurulu iznine tabi olduğu kabul edilmekle ve 1998/4 sayılı Tebliğ ile bu işlemler için farklı bir usul öngörülmeyle birlikte, özelleştirme işlemleri konusunda Rekabet Kurulu'nun yetkisinin, bu işlemlerin ekonomik ve toplumsal hayattaki önemi nedeniyle, açıkça 4054 sayılı Kanun'da yer bulması gerekmektedir.

7. Madde uygulanması açısından özetle aşağıdaki sonuçlara ulaşılabilir:

- 7. maddenin hem temel değerlendirme testinde hem de usul hükümlerinde değişiklik ihtiyacı bulunmaktadır. Rekabet Kurumu Değişiklik Taslağı bu alanda gerekli değişiklikleri içermekle birlikte temel değerlendirme testi bakımından, AB yeni değerlendirme testi yerine "rekabetin önemli ölçüde azaltılması" testinin benimsenmesinin avantaj ve dezavantajlarının tekrar değerlendirilmesi gerekmektedir.
- Benimsenecek test ne olursa olsun uygulamaya yol gösterecek duyuru ve benzeri çalışmalar bir an evvel hukuk hayatına kazandırılmalıdır.

<sup>71</sup> Örneğin, Türk Telekom özelleştirmesinde Rekabet Kurulu, Türk Telekom lehine ayrımcılık yapan vergi uygulamasını gündeme getirerek, bu durumun düzeltilmesini sağlamıştır.

<sup>72</sup> İlgili rekabet Kurulu Görüşü için bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/word/gorus/telekom.doc>

- Birleşme ve devralmaların incelenmesi esnasında değerlendirmeye konu olan başta yan sınırlamalar olmak üzere uygulamada kullanılan ortak kontrol, tam işlevsel ortak girişim gibi kavramların açıklanmasına dair ihtiyaç bir an evvel giderilmelidir.
- Banka birleşmelerine getirilen istisnanın kaldırılması gerekmektedir.
- Kurul'a bildirilerek izin alınması gereken birleşme ve devralma işlemlerini belirleyen ciro eşiği acilen gözden geçirilmelidir. Diğer yanda birleşme ve devralmaların bildiriminde kullanılan Form 2'ye daha açıklayıcı bir nitelik kazandırılması, taraflar arası faaliyet alanlarında kesişmenin bulunmadığı durumlara dair sadeleştirilmiş bir Form 2 ile beraber hızlandırılmış bir süreç öngörülmesi gereklidir.
- Kurul'ca teşebbüsler ile resmi bildirim öncesi işbirliği olanakları artırılmalı, yapılacak bildirimlerde "sözleşme" şartı terk edilmelidir.
- Birleşme ve devralmaların incelenmesinde Kanun'da öngörülen inceleme süresinin sınırları konusunda hassas davranılmalıdır.
- 7. madde uygulaması, özelleştirmeler sonrasında rekabetin sağlanması bakımından önemli bir işlev görmektedir ve Rekabet Kurumu'nun rekabeti etkileyen düzenlemelere ilişkin rekabeti savunucu rolüne iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bununla birlikte, Rekabet Kurulu'nun bu alandaki yetki ve görevlerinin açıkca 4054 sayılı Kanun'a dercedilmesi gerekmektedir.

### **Uygulama Usulleri**

4054 sayılı Kanun, daha önce değinildiği gibi, Rekabet Kurulu'na çeşitli yetkiler vermekte, inceleme sürelerini belirlemekte ve karar alma sürecinde taraflara sözlü ve yazılı savunma hakları vermektedir. 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla birlikte oluşan tecrübeler sonucunda ortaya çıkan sorunların giderilmesi için Kanun'da 2003, 2004 ve 2005 yıllarında küçük değişiklikler yapılmıştır. Bununla birlikte, etkin bir uygulama için usul hükümlerinde geniş çaplı değişiklik ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

4054 sayılı Kanun'un 14 ve 15. maddeleri Rekabet Kurulu'na bilgi isteme ve yerinde inceleme yapma yetkisi vermektedir. Zaman zaman yerinde incelemelerin engellemesi nedeniyle, 2003 yılında 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesine yapılan bir ekleme ile yerinde incelemenin engellendiği ve engelleme olasılığının bulunduğu durumlarda sulh ceza hakiminin kararı ile

yerinde inceleme yapılabileceği hükmü getirilmiştir. Yine Kanun'un 16. maddesinde yapılan değişiklikle bilgi istemeye hiç cevap verilmemesine ceza uygulanmasını açıklığa kavuşturan bir hüküm eklenmiştir. Bunlara ek olarak, Değişiklik Taslağı'nda, yerinde inceleme ve bilgi isteme yetkilerini güçlendiren değişiklikler yer almaktadır. Özellikle kartellerle mücadele açısından, kartellerin saptanması amacıyla yerinde inceleme yetkilerinin güçlendirilmesi, etkin bir uygulama bakımından önem arz etmektedir.

Bununla birlikte, ister mevcut durumda ister Değişiklik Taslağı'nda öngörülen değişikliklerin hayata geçirilmesi durumunda, uygulamaya yön verici ikincil mevzuatın oluşturulması, bu mevzuatla yetki belgesi, incelemenin konusu ve amacı gibi kavramların açıklanması ve bu alanda çıkabilecek uyuşmazlıklara dair hızlandırılmış bir itiraz mercii oluşturulması gerektiği açıktır. Zira uygulamada yerinde incelemeler esnasında kullanılacak yetkilerin sınırlarının dosyadan dosyaya değişebilmesi önemli bir hukuki belirsizlik doğurmaktadır.

2005 yılında Kanun'da yapılan değişiklikle usul bakımından Danıştay'da sorun olan ve Rekabet Kurulu'nun aldığı soruşturma kararlarının önemli bir kısmının iptaline sebep olan ve olacak olan Rekabet Kurulu üyelerinden birinin soruşturma heyetinde bulunmasına son verilmiştir (Bu konuya ileriki bölümde yer verilecektir.).

Usul bakımından Kanun'daki boşluklardan biri, incelemelerin uzlaşmayla sonuçlandırılmasına yönelik hüküm bulunmamasıdır. Kısmen bu amaca yönelik olarak zaman zaman Kanun'un 9/3. maddesinin uygulandığı görülse de,<sup>73</sup> etkin bir uygulama için Kanun'un Rekabet Kurulu'na soruşturmaları uzlaşmayla sona erdirecek imkanı sağlaması yönünde değişikliğe ihtiyaç duyulmaktadır.

Usul bakımından, değinilmesi gereken bir başka husus da, AB örneğinde de bahsedildiği gibi, önemli görülen pazar ya da sektörlerde, belli bir teşebbüsü hedef almadan, Kurum'un araştırma ve inceleme yapabilmesi ve bu çerçevede Kanun'daki bilgi isteme yetkilerini kullanabilmesine imkan sağlayacak hükmün bulunmamasıdır. Ancak bu hususun sınırlarının net olarak çizilmesi ve Kurul'ca kullanılacak yetkilerin açıklığa kavuşturulması gerektiği açıktır.

Özetle, Kanun'un ülkemizde ortaya çıkan tecrübeler ışığında etkin bir şekilde uygulanması ve dünyada bu alandaki tecrübelerden yararlanılması bakımından Taslak Değişiklik'te ele alınan

<sup>73</sup> REKABET KURUMU, 2004 yılına ilişkin 6. Yıllık Rapor, 2005, s.8.



usul hükümlerine ilişkin değişikliklerin yasalaşmasına, bununla birlikte bu alanda taraf haklarını ortaya koyan, hızlandırılmış itiraz merciileri içeren birincil ve ikincil düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

### **Cezalar**

4054 sayılı Kanun'un 16 ve 17. maddeleri teşebbüslere ve gerçek kişilere uygulanacak cezaları düzenlemektedir. Cezalar usul hükümlerinin ihlali için sabit ya da süreli para cezaları şeklinde düzenlenmiştir. Temel hükümlerin ihlali nedeniyle ise Kurul 16. maddenin 2. fıkrasına göre zorunlu sabit miktardan az olmamak kaydıyla teşebbüslerin cirolarının %10'una kadar ceza verebilme yetkisine sahiptir.

Kurul, cezaları verirken, kastın varlığı, kusurun ağırlığı, pazar gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları dikkate alacaktır. Uygulamada, Rekabet Kurulu'nun ceza oranlarını belirlerken anılan kriterlerin uygulanmasında şeffaf olmadığı yönünde eleştiriler gelmekte<sup>74</sup> ve bu kavramların nasıl yorumlanması gerektiği konusunda da belirsizlikler yaşanmaktadır.

Ayrıca, sabit bir ceza miktarı belirlenmesi ve Kurul'la işbirliği içinde olan teşebbüslere ceza indirimini sağlayacak hüküm bulunmaması da son dönemde kartellerle mücadelede önemli bir araç olan pişmanlık uygulamalarının önündeki engel olarak görülmektedir. Daha önce de değinildiği gibi, Değişiklik Taslağı bu hususu ele alacak değişiklikler getirmektedir. Ne var ki bu konuda uygulamanın sınırlarının son derece net çizilmesi önem taşımaktadır.

4054 sayılı Kanun, ABD ve bazı diğer ülkelerde bulunduğu gibi rekabet ihlallerinden dolayı hapis cezasını öngören bir hüküm içermemektedir. Kartellerle mücadele bakımından önemli bir caydırıcı unsur olan hapis cezasının, açık kartel anlaşmalarına yönelik bir müeyyide olarak kullanılması konusunun önümüzdeki dönemde tartışmaya açılması ve sonuçlandırılması gerekmektedir.

### **Özel Hukuk Uygulaması**

4054 sayılı Kanun'un 56-59. maddeleri rekabet sınırlamasının özel hukuk alanındaki sonuçları ile ilgilidir. Bu çerçevede, 4. maddeye aykırı sözleşmelerin geçersizliği ve bu

<sup>74</sup>OECD Türkiye Raporu 2005, s.42.

sözleşmelerden doğan edimler ile 4 ve 6. maddenin ihlalden kaynaklanan tazminat hakkı, zararın tazmini ve ispat konuları düzenlenmektedir.

Etkin bir rekabet hukuku uygulaması için rekabeti bozucu eylemlerden zarar görenlerin bu zararlarının tazmin edilebilmesiyle mümkün olduğu ve idari uygulamayla birlikte özel hukuk uygulamasının önemi vurgulanmaktadır. ABD’de rekabet hukuku uygulamalarının önemli bir kısmını özel hukuk davaları oluşturmaktadır. AB ile ilgili bölümde de değinildiği gibi, AB de özel hukuk uygulamasını geliştirme arayışı içerisinde. Dolayısıyla Türkiye’de de özel hukuk uygulamasının geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak, rekabet ihlaldine ve sözleşmelerin geçersiz olduğuna dair tespitin, Rekabet Kurulu kararı olmaksızın mahkemelerce yapıp yapılamayacağı önemli bir tartışma konusudur.<sup>75</sup> Rekabet hukuku uygulamasının tutarlılığının sağlanması bakımından önemli olan bu tartışma bakımından, Değişiklik Taslağı’nda Kanun’un 56. maddesine, mahkemelerin uyuşmazlık konusunda karar vermeden önce Rekabet Kurulu kararını beklemeleri yönünde bir hüküm eklenmesi öngörülmektedir. Ancak, mahkemelerin 4054 sayılı Kanun’un uygulanması ile ilgili önlerine gelen davalarda Rekabet Kurulu kararını beklemeleri konusunda bir görüş birliği oluşmadığı gözlenmektedir.

### **Uluslararası İşbirliği**

Rekabet hukuku ve politikası alanında uluslararası işbirliği konusunu iki boyutta incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, esas olarak tarafların bilgi ve tecrübe değişimleri ile bazı uluslararası kuruluşlar öncülüğünde yapılan teknik yardım ve kapasite inşasına yönelik faaliyetlerdir. Bu nitelikteki faaliyetler artan uluslararası ticaretin serbestleşmesine paralel olarak tüm dünya üzerinde bir rekabet kültürü oluşturulması hedefi bakımından önemlidir. Türkiye bu nitelikte faaliyetlere özellikle ilgili uluslararası kuruluşların faaliyetlerine katılmaktadır.

Uluslararası alanda işbirliği başlığı altında ele alınması gereken diğer boyut ise rekabet kurallarının uygulanması sırasında işbirliğidir. Kısaca uygulamada işbirliği olarak adlandırılabilir bu husus oldukça problemlidir ve farklı kaygı ve gerekçelerle bu alanda yeterli mesafe kat edilebilmiş değildir. Diğer yandan özellikle artan sınır ötesi birleşmeler ve uluslararası karteller, bu alanda bir işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, işbirliği ihtiyacına sadece

<sup>75</sup> Bu konudaki tartışmalar için bkz. EĞERCİ, A. *Rekabet Kurulu kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi*, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No:12, 2005, s.253-267.

bazı rekabet otoriteleri arasında yapılan ikili işbirliği anlaşmaları ile çözüm bulunmaya çalışılmakta ancak bu çözümler de etkileri bakımından sınırlı nitelikte kalmaktadır.

Uygulamada işbirliği bakımından en önemli sorun “bilgi değişimi” konusudur. Ülkeler, özellikle gizlilik ve ticari sır kaygılarıyla bilgi değişiminden kaçınmayı tercih edebilmektedir. Gizlilik ve/veya ticari sır gerekçesiyle bilgi paylaşımının olmadığı yerde gerçekleştirilen işbirliği ise beklenen yararları ortaya çıkarmaktan uzaktır.

Türkiye bakımından uygulamada işbirliği imkanı öngören en önemli düzenleme 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı’dır. Özellikle taraflar arası ticareti etkileyebilecek ihlaller bakımından bu Karar bir çerçeve belirlemektedir. Ancak bu çerçevenin işlerlik kazanabilmesi için ilgili Karar’ın 37’nci maddesi uyarınca Türkiye-AT Ortaklık Konseyi’nin bir uygulama kuralları kararı alması gerekmektedir. Türkiye söz konusu Karar uyarınca devlet yardımları bakımından üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmediği için taraflar arasında uygulama kuralları kabul edilmiş ve hayata geçirilebilmiş değildir. Nitekim Rekabet Kurumu uluslararası boyutu olan iki dosyaya ilişkin inceleme sırasında AB Komisyonu’ndan uygulamada işbirliği talep etmiş ancak AB Komisyonu öncelikle bu kuralların eksikliğini gerekçe olarak göstererek ama daha önemlisi bu kurallar olsa bile gizlilik gerekçesiyle talep edilen işbirliğine gidilmesinin mümkün olmadığını ifade etmiştir.

Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması (EFTA) ile Türkiye arasındaki Serbest Ticaret Anlaşması’na dayanılarak söz konusu dosyalardan birine ilişkin olarak EFTA üyesi İsviçre’den uygulamada işbirliği talep edilmiş ancak bu talep olumlu karşılanmamıştır.

Sonuç olarak, rekabet hukukunun özellikle Türkiye dışında yerleşik teşebbüslerin de dahil olduğu ve Türkiye piyasalarını etkileyen sınırlamalara uygulanabilmesi için gerekli işbirliği çerçevesinin oluşturulamadığı görülmektedir. Bu nedenle, 9. Plan döneminde yurtdışında yerleşik firmaların ülkemizde etkisini gösteren rekabeti bozucu davranışlarıyla, özellikle uluslararası kartellerle mücadelede, ikili ya da bölgesel düzeyde uluslararası işbirliğinin sağlanması şarttır. Bu açıdan, en çok ticaretimiz olan ülkeler başta olmak üzere, rekabet hukuku alanında uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

#### **2.2.1.4. Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi**

4054 sayılı Kanun’un 55. maddesi, Kurul’un aldığı nihai kararlar, tedbir kararları ve para cezalarına karşı yargı yoluna gidilebileceğini düzenlemektedir. İlk derece yargı yeri olarak da

Danıştay gösterilmiştir. 8. Plan'da Danıştay'da Rekabet Kurulu kararlarının denetimini yapmak üzere yeni bir daire oluşturulması önerilmiş, bu çerçevede, 2004 yılında 5183 sayılı Yasa ile Danıştay Kanunu'nda değişiklik yapılarak, Rekabet Kurulu'nun da içinde bulunduğu bağımsız idari otoritelerin kararlarını ele almak üzere ayrı bir daire kurulmuştur.

55. maddenin devamında “*Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması kararların uygulanmasını ve para cezalarının takip ve tahsilini durdurmaz. Para cezaları Kurulun nihai kararının ilgisine tebliğ edildiği tarihten itibaren üç ay içinde ödenir.*” hükmü getirilmektedir. Maddenin 01.08.2003 tarihli ve 4971 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten önceki halinde, para cezalarının Kurul'un kararı kesinleşmeden tahsil edilemeyeceği yönünde hükmün bulunması, Kurul tarafından verilen para cezalarının caydırıcılığının azalması sonucuna neden olmuş ve yargısal denetimin yavaşlığı ile birlikte önemli bir eleştiri konusu yapılmıştır.<sup>76</sup> 2003 yılında ve 2004 yılında yapılan değişiklikler sonucunda, Rekabet Kurulu tarafından verilen para cezalarının, Kurul'un nihai kararının ilgisine tebliğ edildiği tarihten itibaren üç ay içinde ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, Kurul tarafından verilen kararlara karşı yargı yoluna başvurulması, kararların uygulanmasını ve para cezalarının takip ve tahsilini durdurmamaktadır.

Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimine ilişkin olarak çok önemli sonuçlar doğuran ve doğurabilecek nitelikte gelişme ise 24.02.2005 tarihinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun, “*soruşturmacı Rekabet Kurulu üyesinin, nihai karar toplantısına katılarak oy kullanmasını hukukun genel ilkelerine aykırı*” bulması<sup>77</sup> ve dava konusu Rekabet Kurulu Kararı'nın yürütülmesinin durdurulmasına yönelik kararı sonucu ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın yerleşik bir içtihat halini aldığı Rekabet Kurulu'nun kararlarına ilişkin olarak verilen sonraki Danıştay kararlarından anlaşılmaktadır.

Danıştay'ın anılan kararı sonucunda, 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddesi (43. madde), 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5388 sayılı Kanun ile Kurul üyelerinin soruşturmalara dahil olmaması yönünde değiştirilmiştir.

Ancak bu değişiklik, Kurul'un 8 yıl boyunca rekabet ihlallerine yönelik aldığı kararların iptal edilmesini önleyemeyecektir. Dolayısıyla Rekabet Kurumu'nun 8 yıllık faaliyetlerinin en önemli bölümünü oluşturan soruşturmaların tüm sonuçlarıyla birlikte iptali

<sup>76</sup> Bkz. AB Komisyonu'nun 2002 ve 2005 Yılı İlerleme Raporları.

<sup>77</sup> 24.02.2005 günlü, YD. İtiraz: 2005/59, 61, 62 ve 78 sayılı kararlar.

anlamındaki gelişmenin, rekabet hukuku uygulamasına ilişkin önemli bir zaafiyet oluşturduğu görülmektedir.

AB uygulamasında temyiz organları olan Bidayet Mahkemesi ve ATAD'ın uygulamalarında da görüldüğü gibi, yargısal denetim süreci rekabet hukuku uygulamasına önemli katkılarda bulunmakta ve sadece rekabet otoritelerinin uygulamadaki eksikliklerini ortaya koymaktan ziyade bu eksikliklerin nasıl giderileceği konusunda yol gösterici olmaktadır. Bu bakımdan, AB'nin İlerleme Raporları'nda da yavaş işlemesi nedeniyle eleştirilen Türkiye'deki yargısal denetim sürecinin, aynı zamanda rekabet hukuku ve politikasına katkı yapmaktan ve Rekabet Kurumu'na yol gösterici olmaktan uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca birleşme ve devralmalarla ilgili kararların kısa sürede sonuçlanması gereği nedeniyle bu konudaki kararlarla ilgili temyiz süreci bakımından hızlandırılmış yöntemler için düzenleme yapılması ihtiyacı da bulunmaktadır.

Bu hususlara ek olarak, yargısal denetim bakımından önemli sorunlardan biri, Danıştay Kararları'nın yayınlanmaması ve bu alanda çalışanlar ile teşebbüslerin Danıştay'ın rekabet hukuku konusundaki kararlarına ulaşmakta karşılaştıkları güçlükler, bu alandaki saydamlığı azaltıcı unsurlardır. Bu bakımdan, Danıştay'ın 4054 sayılı Kanun'un uygulamasına yönelik aldığı kararların kamuoyuna duyurulması için gerekli düzenlemelerin yapılması ihtiyacı sıklıkla dile getirilmektedir.

Bu çerçevede, 9. Plan Dönemi'nde, etkin bir rekabet hukuku uygulamasının aynı zamanda etkin ve zamanında işleyen bir yargısal denetim süreciyle sağlanabileceği dikkate alınarak, Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimi konusunda alternatif ve uygulanabilir modellerin (ihtisas mahkemeleri gibi) gündeme getirilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması ihtiyacı bulunmaktadır.

#### **2.2.1.5. Rekabet Savunuculuğu**

Rekabet hukukunun uygulanmasından sorumlu otoritelerin, rekabet kurallarını uygulamanın yanında, daha rekabetçi pazar yapısının oluşmasını önleyen ya da teşebbüslerin rekabeti kısıtlamalarına imkan tanıyan çeşitli düzenlemelerin kaldırılması ya da değiştirilmesi ve rekabet hukuku konusunda kamuoyunu bilinçlendirerek “rekabet kültürü” yaratmak amacıyla

faaliyetler yürüttükleri görülmektedir. Bu faaliyetler rekabet savunuculuğu olarak adlandırılmaktadır.

Rekabet savunuculuğu, ülkelerin mevzuatlarında rekabet otoritelerine verilen açık yetkilerle yapılabileceği gibi (örneğin, Kanada, İtalya, Güney Kore), üstü kapalı hükümler ya da gayri resmi bir temelde de yapılabilmektedir.<sup>78</sup> Rekabet savunuculuğunun, özellikle gelişmekte olan ülkelerde rekabet hukuku ve politikasının etkinliği bakımından üstlendiği rol vurgulanmaktadır.<sup>79</sup>

4054 sayılı Kanun, bu konuda Rekabet Kurulu ve Kurumu'na açık bir yetki ve görev vermemekle birlikte, 1998 ve 2001 yılında Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarının rekabet politikasıyla ilgili taslak düzenleme ve kararlarında Rekabet Kurumu'nun görüşünün alınmasını isteyen bir genelge yayınlanmıştır.

Bu kapsamda Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğunu kendisine yüklenen bir görev olarak görmektedir:

*“Rekabet Kurulu'nun faaliyetlerini yakından takip edenlerce bilineceği üzere ihbar, şikayet veya başvurular üzerine başlatılan incelemeler Kurul'un çalışma gündeminin önemli bir bölümünü oluşturmakla beraber Rekabet Kurulu, teşebbüslerden kaynaklanan rekabet ihlallerini tespit etmek ve gerekli yaptırımları uygulamanın, muafiyet ve menfi tespit başvuruları ile birleşme ve devralma dosyalarını karara bağlamanın yanısıra, rekabet savunuculuğu görevi çerçevesinde bir yandan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüşler göndererek yapılan düzenlemelerde ve uygulamalarda piyasalardaki rekabetin kısıtlanmasının önüne geçmeye, bir yandan da kamuoyundaki rekabet bilincini arttırmaya çalışmaktadır.”<sup>80</sup>*

Bu çerçevede, Rekabet Kurumu'nun rekabet savunuculuğu faaliyeti iki gruba ayrılabilir. İlki, kamu kurum ve kuruluşlarına rekabet politikası çerçevesinde yasa taslakları, düzenlemeler ve uygulamalar açısından görüş göndermektir. Rekabet Kurumu'nun bu çerçevedeki rolü, rekabet politikasının diğer politikalar ve düzenlemeler bakımından dikkate alınmasını sağlamaktır. Bu konu gelecek kısımda daha ayrıntılı ele alınacaktır. Bununla birlikte,

<sup>78</sup> OECD ve DÜNYA BANKASI, age, s.93,

<sup>79</sup> Age. S.93.

<sup>80</sup> Rekabet Kurumu 6. Yıllık Rapor, s.11-12.

Rekabet Kurumu'nun rekabet savunuculuğu çerçevesinde oluşturduğu görüşlerini kamuoyuna da açıklamasının hem saydamlık açısından hem de bu görüşlerin ilgili otoriteler tarafından dikkate alınması bakımından önemli olduğu belirtilmektedir.

İkincisi, rekabet hukuku ve politikası konularında kamuoyunu bilinçlendirmek ve rekabet kültürünü geliştirmektir. Bu husus, 8. Kalkınma Planı'nda da vurgulanan konulardan biridir. Bu kapsamda, Rekabet Kurumu'nun, yayınlar, konferanslar, eğitim ve staj programları, sempozyumlar ve toplantılar yoluyla çeşitli faaliyetler yürüttüğü görülmektedir.<sup>81</sup> Bu alanda, Rekabet Kurumu'nun bu faaliyetleriyle önemli bir mesafe katedilmiş olmakla birlikte, rekabet hukuku ve politikası alanında kamuoyunun ve hatta bazı kamu kuruluşlarının yeterli bilgiye sahip olmadığı görülmektedir. Bu nedenle, Rekabet Kurumu'nun, toplumun değişik kesimlerinde rekabet hukuku ve politikasının tanıtılması için çalışmalarını sürdürmesi ve özellikle Rekabet Kurulu tarafından alınan kararların piyasalardaki ve tüketiciler üzerindeki etkileri konusunda kamuoyunu bilgilendirmesi gerekmektedir.

### *2.3. Rekabet Politikasının Diğer Ekonomi Politikalarıyla Etkileşimi*

#### **2.3.1.Genel: Rekabet Politikasının Ekonomik Düzenlemelerdeki Rolü**

Bu Rapor'un başında ele alındığı gibi, rekabet politikasının rekabet hukuku uygulamasına yönelik politikaları içerebilecek şekilde dar bir anlamı olduğu gibi, genel olarak toplumsal refahı artırmak amacıyla piyasalardaki rekabet sürecini korumak ve geliştirmek yönündeki ekonomik politikaların bir parçası olarak geniş bir anlamı olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede, bu bölümde rekabet politikasının diğer politikalarla etkileşimi ve özellikle devletin ekonomi politikaları içindeki rolü ele alınacaktır.

Piyasa ekonomisi düzenini benimseyen bir ülkenin, ilke olarak öncelikle piyasalarda rekabeti kısıtlayıcı düzenlemelere gitmemesi beklenmektedir. Bu bakımdan piyasalara girişin açıklığının ve düzenlemeler bakımından eşitlik ve şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. Örneğin, kayıtdışı çalışan teşebbüslerin faaliyetlerinin engellenmemesi, aynı piyasada düzenlemelere uymak suretiyle faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından eşitsizlik ortaya çıkarmaktadır. Bazı sektörlerde o alanı düzenleyen mevzuatın bulunmaması da önemli bir eksiklik oluşturmaktadır.

<sup>81</sup> Rekabet Kurumu'nun rekabet savunuculuğu anlamındaki faaliyetleri için bkz. OECD Türkiye Raporu 2005, s.57-66.

Bu nedenle, sağlıklı ve düzenli işleyen bir piyasa yapısının sağlanması, rekabet politikası ile ulaşılmaya çalışılan hedefler için gereklidir.

Ancak, hem geçmişte benimsenen ekonomik yapılanmadan rekabetçi bir yapılanmaya geçiş sürecinde karşılaşılan sıkıntılar hem de rekabete açıldıktan (serbestleşme) sonra düzenleme ihtiyacı bulunan alanlar nedeniyle, rekabeti kısıtlayıcı nitelikte düzenlemeler ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca, diğer kamu politikaları amaçları (tüketicilerin korunması, işsizliğin azaltılması, çevrenin korunması, ekonomik büyüme ve gelişme gibi stratejik amaçlar vb.) göz önünde bulundurarak devletin piyasalara, rekabeti etkileyen müdahaleleri olduğu bilinmektedir. Örneğin, birçok ülke, tarım sektöründe çalışan nüfusun korunması ve bazı stratejik nedenlerle, tarım sektörünü dış rekabete açmamaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, rekabet politikasının, bir araç olduğu da göz önüne alınarak, ekonomik politikalar için bir girdi olmakla birlikte, zaman zaman başka politika amaçları için doğal olarak göz ardı edilebildiği görülmektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken nokta, piyasa ekonomisinin benimsendiği bir düzende, geçerli kamu politikası amaçlarına ulaşmak ve piyasalarda yaşanan aksaklıkları gidermek amacıyla yapılanlar dışında, piyasalara müdahalenin sadece rekabet politikası ışığında yapılması gerekliliğidir.

Bu kapsamda, aşağıda, rekabet politikasının ekonomik düzenlemelerdeki rolüne ve Türkiye'deki duruma ilişkin tespitlere yer verilecektir.

Öncelikle düzenlemelerle rekabet politikasının etkileşim şekillerine bakmakta fayda bulunmaktadır. Düzenlemeler ile rekabet politikası ilişkisinin aşağıda belirtilen şekillerde ortaya çıkması mümkündür:<sup>82</sup>

- Düzenlemeler rekabet politikasıyla çelişebilir. Örneğin, bazı düzenlemeler teşebbüslerin ortak fiyat tespit etmesini ya da belli bir fiyatın altında satış yapmalarına yönelik hükümler getirebilir.<sup>83</sup>
- Düzenlemeler rekabet politikasının yerine geçebilir. Örneğin bir piyasaya giriş ve çıkış ile uygulanacak tarifeler doğrudan düzenlemeler yoluyla yapılabilir.
- Düzenlemeler rekabet politikası ile getirilen hükümleri tekrarlayabilir. Bu durumda, düzenlemeler rekabet politikasının amaçlarına farklı yollar ve kriterler kullanarak

<sup>82</sup> OECD, "The Role of Competition Policy in Regulatory Reform", OECD, 2002, s.6-7.

<sup>83</sup> Örneğin, Ulaştırma Bakanlığı şehirlerarası otobüs şirketlerinin belli fiyatların altında yolcu taşımalarını yasaklamaktadır.



ulaşmayı öngörebilir. Örneğin, ihalelerde rekabetçi bir yapının oluşturulması için rekabet hukukuna benzer düzenlemeler getirilebilir.

- Düzenlemeler rekabet politikası prensiplerini kullanabilir. AB'nin telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesinde kullanmaya başladığı yöntem buna örnektir.

Rekabet politikası ile rekabeti etkileyen müdahalelerin temelini oluşturabilecek dış ticaret, sanayi, devlet yardımları, sektörel düzenlemeler ve devlet teşebbüslerine yönelik politikalar gibi birçok politika arasında tutarlılığın sağlanabilmesi için, rekabet politikasının diğer politikalarla birlikte dikkate alınması ve Rekabet Kurumu'nun diğer ekonomi politikası birimleri içerisinde yerini alması gerekmektedir. Hatta bu konuda, rekabet kurumlarının pazarların sağlıklı işleyişini engelleyen konular bakımından proaktif bir politika izlemesi gerektiği de ifade edilmektedir.<sup>84</sup> Bu çerçevede, Rekabet Kurumu'nun, Değişiklik Taslağı'nda

*“ Mal veya hizmet piyasalarında rekabet koşullarını etkileyecek olan ya da kamu teşebbüslerine veya özel teşebbüslere imtiyazlar veren mevzuatın veya piyasaların düzenlenmesine ilişkin hükümler içeren kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslakları hakkında Kurum görüşünün alınması zorunludur.”*

*Kurum, mal veya hizmet piyasalarında rekabeti engelleyici, sınırlayıcı veya bozucu etkiye sahip idari işlemleri veya düzenlemeleri tespit etmesi halinde, söz konusu işlemlerin veya düzenlemelerin bir kısmının veya tamamının iptali için yargı yoluna gidebilir.”*

şeklinde bir hüküm teklif etmesi, bu anlamda proaktif bir politika izleme niyetini göstermektedir.

Rekabet Kurumu, aşağıda çeşitli politikalar özelinde ele alınacağı üzere, ekonomik politikaların ve düzenlemelerin oluşturulması sürecinde yeterli rol alamamakta ve rekabet politikası ile diğer politikalar arasında tutarsızlıklar görülebilmektedir. Bu konuda OECD bünyesinde gerçekleştirilen düzenleyici reform çalışmalarında, düzenleyici çerçevede rekabet politikasının rolüne ilişkin olarak aşağıdaki tespitler yapılmaktadır:

*“Rekabet politikasının genel politika çerçevesine daha fazla entegre olması gerekmektedir.*

*Türkiye'nin hala geçiş döneminde olması gerçeği karşısında, rekabet politikası genel politikaya tam olarak entegre edilmemiştir. ... Rekabet politikası ve yeni kurumlar*

<sup>84</sup> OECD ve DÜNYA BANKASI, age, s.8.

*hakkında kamuoyunun bilinçsizliği, Türkiye’deki kamu politikası ve tartışmasında rekabet statüsünde belirsizlik olduğunu göstermektedir...*

*Rekabet Kurumu, yeni politikaların ve düzenlemelerin rekabetçi etkileri konusunda daha güçlü ve daha tutarlı bir savunma görevi görmelidir. Kanun tasarıları ve düzenlemeler konusunda Rekabet Kurumu ile yapılacak danışmaların sistemli olması gerekmektedir. Bundan dolayı, 2000 yılından beri bütün bakanlıkların, kanun tasarıları, yönetmelikler ve Rekabet Kurumunun sorumluluğu altındaki konularla ilgili tebliğlerde Rekabet Kurumunun görüşünü dikkate alma zorunluluğunda olmaları umut verici bir gelişmedir.”<sup>85</sup>*

Benzer bir şekilde, AB’nin Türkiye hakkındaki 2004 yılı İlerleme Raporu’nda aşağıdaki hususlara yer verilmektedir:

*“Rekabet Kurumu, antitröst kurallarının uygulanmasından sorumlu olan tek mercidir. Ancak, Meclis dahil olmak üzere bütün kamu kurumları, rekabetin, mevzuat kabulü veya idari kararlar yoluyla, bozulmamasını temin etmek zorundadır. Gerek ana mevzuattan gerekse ikincil mevzuattan kaynaklanan mevcut hukuki engeller, ciddi rekabet ihlallerine yol açmaktadır. Rekabete etkisi olabilecek her türlü mevzuat hazırlanırken Rekabet Kurumunun görüşü dikkate alınmalıdır.*

*Kamu kuruluşları, acilen, rekabete aykırı hükümler içeren sektörel mevzuatta değişiklik yapmalı ve Rekabet Kurumunu bu süreçte tam olarak ortak etmelidir.*

*Özelleştirme sürecinde, özellikle hakim durumun mevcut olduğu hallerde, rekabete ilişkin hususlar büyük rol oynamalıdır. Özelleştirme sonrasında ilgili sektöre yüksek seviyede rekabet ortamı sağlayacak özelleştirme modelleri tasarlanmalıdır.”*

Bu görüşler çerçevesinde, aşağıda, rekabet politikasıyla doğrudan ilişkili olan devlet yardımları, kamu alımları, özelleştirmeler, devlet tekelleri, sektörel düzenlemeler ile dış ticaret ve doğrudan yabancı yatırım alanlarında rekabet politikasının rolüne yer verilecektir.

<sup>85</sup> OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek Yönetişim, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, 2002. s.46.

### 2.3.2. Devlet Yardımları

Devlet yardımları, özellikle kalkınma ve dış pazarlarda ulusal firmaların rekabet edebilirliğini artırma gibi temel hedeflerin yanında, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi gibi çeşitli sosyal politika amaçları doğrultusunda kullanılan önemli bir ekonomi politikası aracıdır.

Bu yardımların yukarıda belirtilen amaçlara yönelik faydalarıyla birlikte, ulusal düzeyde ve uluslararası ekonomik ilişkilerimiz bakımından uluslararası düzeyde, yardım sağlanan teşebbüsler lehine rekabeti bozucu etkileri de bulunmaktadır. Devlet yardımları, özellikle uluslararası ekonomik ilişkiler bağlamında rekabeti bozucu etkileri bakımından dikkate alınmakta, DTÖ ve AB bünyesinde üye ya da ortak ülkelere bu alanda yükümlülükler getirilmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de köklü bir geleneği bulunan teşvik sisteminin özellikle DTÖ ve AB’ye olan yükümlülüklerimiz çerçevesinde uyumlaştırma çalışmalarının Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) gibi ilgili kurumlar nezdinde sürdürüldüğü görülmektedir.

Bu çalışmalarla birlikte, devlet yardımlarının, hem ülkemiz piyasalarında rekabetin bu yardımların verilmiş amacıyla orantılı olmayan bir şekilde bozulmasının önlenmesi bakımından hem de uluslararası yükümlülükler bakımından rekabeti bozucu etkilerinin de dikkate alınması gerekmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, 4054 sayılı Kanun, sadece teşebbüslere yönelik hükümler getirdiğinden, devlet yardımları konusunda herhangi bir düzenleme içermemektedir. Dolayısıyla Rekabet Kurumu’nun rekabet savunuculuğu faaliyetleri kapsamındaki görüşleri dışında, bu alanda bir rolü bulunmamaktadır.

AB ile ilişkiler açısından konuya bakıldığında, devlet yardımlarının denetlenmesi konusunun gümrük birliğine yönelik 1/95 sayılı OKK bağlamında ve üyelik sürecinde mevzuata uyum açısından bir takım yükümlülükler getirdiği görülmektedir.

Devlet yardımları ile ilgili olarak, AT Antlaşması’nın 87/1’inci maddesinin ilk fıkrası; *“Bu Antlaşma’nın aksi hükümleri saklı kalmak üzere, belirli işletmeleri veya belirli ürünlerin üretimini desteklemek suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehdidi içeren ve bir Üye Devlet tarafından verilen veya herhangi bir şekilde Devlet kaynaklarından sağlanan yardımlar, Üye Devletler arası ticareti etkilediği ölçüde Ortak Pazar’la bağdaşmaz”* hükmünü getirmektedir.

Aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları ise bu hükme getirilen ya da getirilebilecek olan istisnaları saymaktadır. Bu hükümlerin uygulanmasına yönelik olarak geniş bir ikincil mevzuat bulunmakta ve antitröst alanındaki reforma benzer bir şekilde bu alanda da bir reform hazırlığı yürütülmektedir. Devlet yardımları AB’de rekabet politikası içerisinde antitröst kuralları ile birlikte değerlendirilmekte ve bazı istisnalar haricinde aynı birim (Rekabet Genel Müdürlüğü) tarafından uygulanmaktadır.

AB ile Türkiye arasındaki ortaklık ilişkisi, 1963 yılında imzalanan Ortaklık (Ankara) Anlaşması, 1973 yılında imzalanan ve bu anlaşmayı tamamlayıcı nitelikteki Katma Protokol ve nihayet 1995 yılında imzalanan 1/95 sayılı OKK ile gelişme göstermiştir. 1 Ağustos 1996 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) -Türkiye AKÇT Ürünleri Serbest Ticaret Antlaşması ile demir-çelik sektöründe verilecek her türlü Devlet yardımı, AB’de yürürlükte olan demir-çelik yardım kodunda öngörülenler (KOBİ, Ar-Ge, standart üstü çevre, istihdam ve eğitim yardımları) hariç, AB ile Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde Antlaşmanın düzgün işleyişiyle uyumsuz kabul edilmektedir. Bunların yanısıra çeşitli tarihlerde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgelerinde Türkiye’nin devlet yardımlarına ilişkin AB müktesebatına uyum sağlayacağı belirtilmektedir. Bu metinler, Türkiye’nin AB karşısında devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin olarak yükümlülük ve haklarının çerçevesini çizmektedir.

1/95 sayılı OKK’nın 34. maddesinin ilk fıkrası *“Topluluk Üyesi Devletler’in veya Türkiye’nin herhangi bir biçimde Devlet kaynaklarını kullanarak sağladıkları ve belli girişimlerin kayırılması veya belli ürünlerin üretiminin özendirilmesi suretiyle rekabeti aksatan veya aksatma tehlikesi taşıyan her türlü yardım, Topluluk ile Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde Gümrük Birliği’nin iyi işleyişiyle bağdaşmaz.”* hükmünü getirmekte, ikinci ve üçüncü fıkralar ise 87/2 ve 87/3. madde paralelinde istisnalar öngörmektedir. Ayrıca, Karar’ın 37 ve 39. maddeleri uyarınca Karar’dan itibaren iki yıl içinde bir devlet yardımları mevzuatının kabulü ve AB kurallarına uyumuna yönelik hükümler yer almaktadır.

Bu çerçevede, Ulusal Program’da devlet yardımları öncelikli konulardan biri olarak ele alınmış, devlet yardımlarını izlemeden sorumlu otoritenin 2003 yılında kurulmasıyla mevzuata uyumun başlayacağı ifade edilmiştir. Ancak halihazırda Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde

hazırlanmış olan bir yasa taslağının Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulmak üzere Başbakanlığa gönderilmesi dışında bir gelişme olmamıştır.

AB, bugüne kadarki İlerleme Raporları'nın tümünde, devlet yardımlarının denetlenmesi konusunda işlevsel ve bağımsız bir otoritenin kurulmadığı ve ilgili mevzuatın kabul edilmediğini ısrarla vurgulamaktadır.<sup>86</sup> OECD bünyesinde Türkiye ile ilgili yapılan çalışmalarda da rekabet politikası açısından devlet yardımlarının denetlenmesine yönelik mevzuatın zaman kaybedilmeden kabul edilmesi gerektiği yönündeki tavsiye yinelenmektedir.<sup>87</sup> Bu konu AB'ye katılım müzakereleri sürecinde de gündeme getirilmektedir.

Devlet yardımları konusunun rekabet politikasıyla doğrudan ilişkisi ve AB ile yapılacak müzakerelerde devlet yardımları konusunun rekabet politikası başlığı altında antitröst kurallarıyla birlikte değerlendirileceği göz önüne alınarak, devlet yardımları konusundaki düzenlemelerin yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Aksi halde, rekabet politikasının en önemli kısmını oluşturan antitröst ve birleşmelerin kontrolü alanında AB ile gerçekleştirilen büyük ölçüdeki uyuma rağmen, rekabet politikası başlığı altındaki müzakereler açılmayacaktır. Ayrıca, devlet yardımları konusundaki mevzuatın kabul edilmemesi, AB'ye 1/95 sayılı OKK uyarınca ticari korunma önlemlerini uygulayabilmesine imkan sağlamaktadır. Bu nedenle, müktesebata uyumsuz verilen devlet yardımlarına yönelik olarak AB tarafının Türkiye'ye anti-sübvansiyon vergileri gibi ticari korunma önlemleri uygulama riski de sürmektedir.

Devlet yardımlarına ilişkin mevzuatın kabulü ve bu mevzuatı uygulayacak kurumun oluşturulması ya da belirlenmesi, AB ile yapılacak müzakerelerde rekabet politikası başlığı için bir başlangıç noktasını oluşturacaktır. Bundan sonra müzakere sürecinde sektör bazında geçiş süreleri konusu üyeliğe daha önce katılan ülke örnekleri çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Ayrıca, tam üyelik sonrası devlet yardımları denetiminin AB tarafından yerine getirilecek olması nedeniyle, kurumsal yapının ve mevzuatın tam üyelik perspektifinde oluşturulması gerekmektedir. Bu alanda oluşturulacak mevzuatın rekabet politikası çerçevesinde antitröst politikalarıyla tutarlı olması ve hem mevzuat hem de oluşturulacak kurumsal yapı bakımından önem arz etmektedir.

<sup>86</sup> Örneğin bkz. AB KOMİSYONU, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 yılı Düzenli Raporu*, 2004, Gayrı Resmi Türkçe Çeviri, "2004 yılı İlerleme Raporu",

[http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/ilerleme\\_raporu\\_2004\\_tr.pdf](http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/ilerleme_raporu_2004_tr.pdf).

<sup>87</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.68.

### 2.3.3. Kamu Alımları ve İhaleler

Kamu alımlarının ekonomi içerisinde önemli bir yer tutması ve bu alımların ihale usulüyle gerçekleştirilmesi, yapılan ihalelerde rekabetin sağlanması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca özelleştirme gibi bazı satış işlemleri de son yıllarda önem kazanmıştır. Kamunun, diğer politika hedefleri sağlanmak koşuluyla, alımlarını olabilecek en düşük fiyattan, satışlarını da olabilecek en yüksek fiyattan yapabilmesi, yapılan ihalelerde rekabetin sağlanmasına bağlıdır.

İhalelerde rekabetin sağlanmasının iki yönü bulunmaktadır: İhale mekanizmasının tasarımında (*ex ante*) rekabetin sağlanması ve ihale aşamasında ihaleye katılanlar arasında rekabeti bozucu uygulamaların engellenmesi (*ex post*).<sup>88</sup>

Kamu alımları içerikli ihale yapan kamu kurumları ve bunların uyması gereken kurallar, köklü bir değişimle 2002 yılında kabul edilip 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili diğer mevzuat ile belirlenmiştir. Bu çerçevede Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Bu alanda, AB'nin 2004/17/EC sayılı *Utilities* Direktifi'ne paralel bir şekilde bu sektörde faaliyette bulunan kamu hizmet şirketlerinin alımlarını düzenleyen Kanun çalışmalarının sonuçlandırılması ve imtiyaz tahsisinde rekabetçi bir süreci öngören kanun hazırlanması ihtiyacı bulunmaktadır. Rekabetin sağlanması *ex ante* olarak anılan mevzuat çerçevesinde ihaleyi yapan kurumların uygulamasıyla yapılabilecektir. Bu aşamada 4054 sayılı Kanun ve Rekabet Kurumu'nun herhangi bir rolü bulunmamaktadır.

Ancak ihale aşaması ya da öncesinde ihaleye giren teşebbüslerin aralarında anlaşarak kartel oluşturmalarına sıklıkla karşılaşılmaktadır. Buna benzer durumlar 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde Rekabet Kurumu incelemesine konu olmaktadır. Ayrıca 4. maddeyle birlikte, ihalelerde 6. maddeyi ihlal edici uygulamalar da ortaya çıkabilmektedir.<sup>89</sup> Bu nedenle 4054 sayılı Kanun uygulamasının ihalelerde rekabetin oluşması bakımından önemli bir fonksiyonu bulunmaktadır. Bu bakımdan 8. Plan da kamu alımlarında rekabeti bozucu davranışların etkin bir şekilde takip edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

İhalelerde rekabetin bozulmasının zararlı sonuçlarının önlenmesi amacıyla, Rekabet Kurumu'nun,

- Kanun'u proaktif bir şekilde etkin olarak uygulaması,

<sup>88</sup> EMEK, U. *Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması*, DPT Yayın No:2657, 2002, s.37.

<sup>89</sup> Örneğin bkz. Rekabet Kurulu'nun Marmara Cam Kararı.

- İhalelerde kartelleri ortaya çıkacak muhtemel zarar göz önüne alarak cezalandırması ve belli sayıda ihale sözleşmesinin re'sen her yıl incelemeye tabi tutması,
- İhalelere rakiplerin ortak girişim olarak katıldığı durumları 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde düzenlemeye tabi tutması

gerektiği yönünde politikalar önerilmektedir.<sup>90</sup>

4054 sayılı Kanun'un uygulanması ile birlikte, *ex ante* ihale tasarımında rekabeti bozucu sonuçları ortaya çıkaracak, özellikle kartel oluşumunu kolaylaştıracak uygulamaların önüne geçilebilmesi bakımından, Rekabet Kurumu'nun, bu alandaki tecrübelerini Kamu İhale Kurumu ve ihaleleri yapan otoritelerle paylaşması, rekabet savunuculuğu görevinin bir parçasıdır.

### 2.3.4. Özelleştirmeler

Özelleştirme en geniş anlamıyla “ekonomik aktivitelerde kamu sektörünün payını azaltan her türlü süreç” olarak tanımlanmakta<sup>91</sup> ve kamu varlıklarının satışı ve kamu işlerinin özel sektöre gördürülmesini kapsayan işlemleri ifade etmektedir. 8. Plan'ın ÖİK Raporu, serbestleşme ve regülasyon konularını da bu başlık altında inceleyerek serbestleşme ve özelleştirme ile birlikte bazı piyasalarda ortaya çıkan düzenleme ve düzenleyici otorite ihtiyacına vurgu yapmıştır. Bu Rapor'da serbestleşme ve regülasyon konuları aşağıda başka bir başlık altında incelenecektir.

Özelleştirmeler, genel olarak kamu tarafından kamu kaynakları kullanılarak kurulmuş ve birçoğu piyasalarda önemli konumda olan şirketlerin ya da malvarlıklarının özel sektöre devrini içerdiğinden, piyasaların yapısı ve böylece bu piyasalardaki rekabet üzerinde doğrudan belirleyici olmaktadır. Bu açıdan özelleştirmelerin sadece mali hedefleri değil ekonomik hedefleri de göz önüne alması ve özelleştirme sonrasında rekabetçi olmayan pazarlar yaratılmaması gerektiği, değişik platformlarda ve yargı kararlarında ifade edilmektedir. Bu kapsamda, 8. Plan'da da özelleştirmelerde ve özelleştirmeler sonucu devir aşamasında rekabetin tesis edilmesinin önemine işaret edilmiştir.

Rekabet politikası bakımından özelleştirmeler, belki de rekabet politikasının diğer politikalar bağlamında dikkate alınması bakımından önemli ve resmi bir rol üstlendiği tek alan olarak örnek gösterilebilir. Bu iki yolla olmaktadır. Birincisi, Rekabet Kurumu'nun 4054 sayılı

<sup>90</sup> EMEK, U., age, s.53-54.

<sup>91</sup> 8. Plan ÖİK Raporu, s.21.

Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde özelleştirme işlemlerini bir birleşme ya da devralma sayarak izin vermesidir. İkincisi ise özelleştirme işlemlerinin, bu işlemlerin kritik önemi nedeniyle ihale yapılma sürecinden sonra 7. madde çerçevesinde bir müdahaleden kaynaklanabilecek sorunları gidermek amacıyla çıkarılan ve daha önce bahsedilen farklı bir bildirim usulüne tabi olmasıdır.

Bu çerçevede, 1998/4 sayılı “*Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde Ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ*” belli nitelikteki ve Tebliğ’de belirtilen eşiklerin üstündeki özelleştirme işlemleri için 1997/1 sayılı Tebliğ (Birleşme Tebliği)’den farklı bildirim sistemi getirerek, ön bildirimi zorunlu tutmaktadır. Ön bildirim sırasında Rekabet Kurulu, Rekabet Kurumu ilgili Mesleki Dairesi ve Özelleştirme İdaresi’nin görüşünü dikkate alarak, görüşünü oluşturmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, bu aşamada Kurul, sadece 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesi anlamında ortaya çıkabilecek sorunları değil, özelleştirme sonucunda ortaya çıkabilecek rekabeti bozucu diğer hususları da Özelleştirme İdaresi’nin dikkatine sunabilmektedir. Bu görüşler doğrultusunda zaman zaman Özelleştirme İdaresi’nin özelleştirme sürecinde değişikliklere gittiği görülmektedir. Örneğin, daha önce de yer verildiği gibi, Türk Telekom özelleştirmesinde Özelleştirme İdaresi, Türk Telekom’un satışında Kablo TV şebekesini ayırmıştır. Ancak burada vurgulanması gereken, bu aşamadaki görüşlerin bağlayıcı olmadığı ancak Kanun’un 7. maddesi anlamında olanlarının daha sonraki izin aşamasında sorun çıkartabileceğidir.

İhale süreci tamamlandıktan sonra, belli eşiklerin üstünde kalan işlemler için Rekabet Kurulu’na bildirilmektedir. İzin aşamasında ise, Rekabet Kurulu hakim durum testini uygulamak durumundadır ve bu testi geçen birleşme ve devralmalara izin vermektedir.

Rekabet Kurumu özelleştirme işlemlerinde rekabet savunuculuğu rolünü 7. madde çerçevesindeki uygulamayla yerine getirebilmekle birlikte, özelleştirme işlemlerinin 7. madde çerçevesinde ele alınamayacak rekabet sorunları da ortaya çıkarabildiği düşünüldüğünde (örneğin, hakim durumdaki işletmenin ilgili piyasada hiç faaliyeti olmayan bir teşebbüse devri gibi konularda), diğer politika amaçlarıyla birlikte rekabet politikasının da özelleştirme sürecinde göz önüne alınması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu kapsamda, AB’nin 2004 yılı İlerleme Raporu’nda konuya ilişkin daha önce bu Rapor’da yer verilen ifadelerini tekrarlamakta fayda görülmektedir:



*“Özelleştirme sürecinde, özellikle hakim durumun mevcut olduğu hallerde, rekabete ilişkin hususlar büyük rol oynamalıdır. Özelleştirme sonrasında ilgili sektöre yüksek seviyede rekabet ortamı sağlayacak özelleştirme modelleri tasarlanmalıdır.”*

Bir önceki bölümde “7. Maddenin Uygulanması” başlığında belirtildiği gibi, 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesi ve 1998/4 sayılı Tebliğ çerçevesinde Rekabet Kurumu ile başta Özelleştirme İdaresi Başkanlığı olmak üzere özelleştirmeyi yapan kuruluşlar arasında yerleşmiş bir uygulama bulunmakla birlikte, bu alandaki uygulamaları netleştirmek açısından, özelleştirmeler bakımından Rekabet Kurumu’nun 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesi çerçevesindeki yetkilerinin Kanun’da açıkça düzenlenmesi gereğini bu noktada tekrar dile getirmekte fayda bulunmaktadır.

### **2.3.5. Kamu Teşebbüsleri ile Münhasır ve Özel Haklara Sahip Teşebbüsler**

AT Antlaşması’nın 86/1. maddesi “*Üye Devletler, kamu işletmeleri ve özel veya tekel hakkı tanıdıkları teşebbüsler bakımından bu Antlaşma kurallarına, özellikle de madde 7, 81-89’a aykırı kararlar alamaz, bu gibi kararları uygulayamazlar*” hükmünü getirmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise “*Genel ekonomik menfaate ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiş veya mali tekel niteliği taşıyan teşebbüslerde bu Antlaşma kurallarına, özellikle de rekabet ile ilgili olanlara, uymakla yükümlüdür; şu kadar ki bu kuralların uygulanması, bu teşebbüslere verilen görevlerin ifasını hukuken veya fiilen engellememelidir. Ticaretin gelişmesi, Topluluğun çıkarlarına ters düşecek derecede etkilenmemelidir*” düzenlemesi yapılmıştır.

Türkiye, 1/95 sayılı OKK’nın 41. maddesi ile özellikle yukarıda belirtilen 86. madde başta olmak üzere, devlet teşebbüsleri ile özel ve inhisari haklardan yararlanan teşebbüslere AB’de uygulanan ilkeleri benimsemeyi taahhüt etmiştir.

AB İlerleme Raporları’nda devlet tekelleri ile özel ve inhisari haklara sahip teşebbüsler alanında uyumun sınırlı kaldığı ve daha fazla çaba gösterilmesi gerektiği, sürekli olarak ifade edilmektedir. Ticari nitelikli devlet teşebbüsleri ile özel ve inhisari haklara sahip teşebbüsler konusu, Ulusal Program’da rekabet politikası altında öncelikli konular arasında yer almaktadır ve özel ya da inhisari haklara sahip teşebbüslerin belirlenmesi amacıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur.

Rekabet hukuku uygulaması bakımından konunun iki yönü bulunmaktadır. Birincisi, kamu teşebbüslerine 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasıdır. Bu açıdan bakıldığında, zaman zaman kamu teşebbüsleri açısından rekabet hukuku ve uygulamasının zayıf kaldığı ve teşebbüs kavramının dar yorumlandığı şeklinde eleştiriler yapılmakla birlikte, devlet teşebbüslerinin ekonomik aktivite yürüttüğü dolayısıyla teşebbüs sayıldıkları ve ilgili mevzuatın bu teşebbüslerin nasıl davranacağı konusunda düzenlemediği durumlarda, 4054 sayılı Kanun genel olarak uygulanmaktadır.<sup>92</sup>

İkincisi ise devletin düzenleyici rolü nedeniyle piyasalara yaptığı müdahaleler (örneğin münhasır ya da özel bir hak tahsis etmesi) ile belli ekonomik faaliyetin yapılmasına ilişkin teşebbüslere yönelik doğrudan düzenlemeler yaptığı durumlarda, 4054 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmadığıdır. Rekabet politikasıyla çelişen böyle bir durumla karşılaştığında, Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğu faaliyeti çerçevesinde ilgili birimler nezdinde girişimde bulunabilecektir.

Rekabet politikası açısından, kamu teşebbüsleri ile kamunun münhasır ya da özel haklar tahsis ettiği teşebbüslerin davranışlarının diğer teşebbüslerle eşit bir şekilde rekabet hukuku uygulamasına tabi olması önemlidir. Buna ek olarak, bu kapsamdaki teşebbüslere bazı önemli kamu hizmetlerini yürütme görevleri de verildiği göz önüne alınarak, bu teşebbüslerin ilgili görevleri yerine getirmesi amacıyla getirilen düzenlemelerin rekabet politikası dikkate alınarak oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede, mevcut durumda, münhasır ya da özel haklara sahip teşebbüsler konusunda rekabet politikası ile çelişen mevzuat hükümlerinin AB ile yapılacak olan müzakereler çerçevesinde gözden geçirilmesi ve yeni bir özel ya da münhasır hak tahsisi durumunda da rekabet politikası amaçlarının da göze alınması gerekmektedir.

### **2.3.6. Serbestleşme ve Düzenlemeye Tabi Alanlarda Rekabet Hukukunun ve Kurumunun Rolü**

Son yıllarda, ekonominin çeşitli sektörlerinde, daha önce devlet tekellerinin faaliyet gösterdiği alanların rekabete açıldığı görülmektedir. Bu alanların rekabete açılmasıyla birlikte, ilgili alanların ekonomik özellikleri (genel olarak bu piyasaların doğal tekel niteliği taşıması) ve

<sup>92</sup> Bu konudaki tartışmalar ve Rekabet Kurulu'nun kamu teşebbüslerine yönelik uygulamasının Kanun'un sınırlarını genişlettiği yönündeki görüşleri için bkz. SELÇUK, İ. "Türk Rekabet Hukuku'nda Devlet Tekelleri ve Münhasır Haklar", Rekabet Dergisi, Sayı:18, 2004.

kamu politikası amaçları (evrensel hizmetin sağlanması gibi) nedeniyle çeşitli düzenlemeler yapılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu düzenleme ihtiyacının karşılanması amacıyla, sektörel mevzuat ve bu mevzuatı uygulamak üzere düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. Bu kapsamdaki sektörlerin, enerji, telekomünikasyon, finansal piyasalar, ulaştırma gibi tüm sektörlerle alt yapı sağlayan alanlar olması nedeniyle, bu alandaki politika amaçlarına ulaşılmasının ekonomi açısından büyük faydaları bulunmaktadır. Dolayısıyla, serbestleşmeden beklenen faydaların elde edilebilmesi için ekonomik düzenlemenin iki ayağını oluşturan ve çoğunlukla *ex post* uygulanan rekabet hukuku ile çoğunlukla *ex ante* uygulanan sektörel düzenlemelerin birbiriyle tutarlı olması gerekmektedir.

İlgili mevzuatın aynı zamanda ekonomik düzenlemeler de getirmesi nedeniyle, düzenleyici otoriteler ile Rekabet Kurumu zaman zaman aynı konuda görev ve yetkilere sahip olabilmektedir. Bu sorunun ortadan kaldırılması ve sektörel düzenlemeler yapılırken 4054 sayılı Kanun'un ve rekabet politikasının dikkate alınabilmesi için bu kurumlar arasında işbirliği ve danışma mekanizmalarının kurulması son derece önemlidir. Ancak bu danışma mekanizmalarının ilgili mevzuatta düzenlenmemesinin önemli bir sorun oluşturduğu, kurumların ortaya koyduğu işbirliği modellerinin de yeterince iyi çalışmadığı görülmektedir.

Bu konuda, 2002 yılında OECD tarafından hazırlanan Rapor'un rekabet politikası bölümünde, sektörel düzenleme organlarıyla istişare ortamının sağlanması tavsiye edilirken aşağıdaki ifadeler yer verilmektedir:

*“Altyapı tekelleri (ve diğer tekeller) yeniden yapılandırıldıkça, politikada tutarlılığı sağlamak için, rekabet kurumları ve sektörel düzenleme organları sürekli iletişim içinde olmalıdır. Türkiye'deki sektörel düzenleme organları henüz yeni tesis edilmektedir. Telekomünikasyon sektöründeki düzenleme organıyla koordinasyon, sektörel kanunda düzenlenmiş olup, iki kurum da bunu işletmeye çalışmaktadır. Şimdiye dek, Elektrik ve Doğal Gaz kanunları elektrik ve gaz için oluşturulan düzenleme organıyla aynı düzeyde istişareyi açık bir dille öngörmemektedir. Kurumlar yasal talimat olmadan dahi ortak konuların ele alınışını koordine edebilecek olsa da, yasal otorite her iki kurumun da yetkisi konusunda herhangi bir belirsizliği ortadan kaldıracak, böylelikle*

*Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu bu sektörlerle ilişkin düzenleme sistemini yeniden yapılandırma ve geliştirme sürecine uygun şekilde katılabilecektir.”<sup>93</sup>*

Benzer bir şekilde, Rekabet Kurumu ile Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi sektörel düzenleyici kurumlar arasında etkin işbirliği sağlanması gerekliliği, AB tarafından 2004 yılı İlerleme Raporu’nda belirtilmektedir.

Bu çerçevede sektörel mevzuatlar ile 4054 sayılı Kanun arasındaki ilişki ve ilgili kurumlar arasındaki sorumluluk dağılımı, hem ilgili piyasada faaliyet gösteren teşebbüslere hukuki belirlilik sağlanması hem de yetki ve sorumluluk çakışması nedeniyle meydana gelebilecek örtüşmelerin ve tutarsızlığın giderilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Bu başlık altında değinilmesi gereken bir başka husus ise, daha önce de yer verildiği üzere, düzenlemeye tabi bir alan olan bankacılık ve mali hizmetler alanında, 4054 sayılı Kanunun 7. maddesine yönelik olarak getirilen istisnadır. Buna göre, bankacılık alanında belli eşiklerin altında kalan birleşmeler Kanun’un 7. maddesinin uygulamasından hariç tutulmaktadır.<sup>94</sup> Bu hizmetlerin, diğer sektörler açısından bir altyapı hizmeti niteliği göz önünde bulundurulduğunda, bu alanın bir kısmının rekabet hukuku ve politikası kapsamı dışında tutulması eleştirilmekte ve söz konusu istisnanın kaldırılması tavsiye edilmektedir.<sup>95</sup>

Serbestleşen ve düzenlenen alanlara ek olarak, halen tekel olarak yürütülen piyasalar da bulunmakta (Örneğin, posta hizmetleri ve demiryolu taşımacılığı gibi) ve bu alanlarda rekabetin sağlayacağı faydaların araştırılarak serbestleşme çalışmalarının hız kazanması gerekmektedir. Bu piyasalara ek olarak, doğrudan yerel otoriteler aralığıyla yürütülen ve henüz piyasalaşmamış (bazı kentlerde şehir içi yolcu taşımacılığı, şebeke suyu ve atıksu hizmetleri gibi) alanlar bulunmaktadır. Tekel olarak yürütülen ve bazıları henüz piyasalaşmamış bu tür alanlarda serbestleşme öncesi rekabet politikası amaçları ışığında yapılacak sağlıklı bir piyasalaştırma, bu alanlarda rekabetin getirdiği faydaların sağlanması bakımından önemli bir başlangıç oluşturacaktır.

Yukarıda ele alınan konulara örnek olması amacıyla, telekomünikasyon, enerji ve posta hizmetleri aşağıda kısaca ele alınacaktır.

<sup>93</sup> OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek Yönetişim, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, 2002, s.85.

<sup>94</sup> Bkz. Dipnot 39.

<sup>95</sup> OECD Türkiye Raporu 2005, s.70.

## Telekomünikasyon

Telekomünikasyon sektörü, serbestleşme, regülasyon, özelleştirme ve rekabet hukuku uygulaması bakımından önemli uygulamalara konu olan bir alandır. Bu alanda birçok ülke, serbestleşme sırasında ya da sonrasında, özelleştirmeler yapmakta ve sektörel düzenlemeler getirmektedir.

Telekomünikasyon sektörü, sektörel düzenlemeler ve rekabet hukuku ilişkisi bakımından da dünyada değişik modellere konu olmaktadır. Örneğin ABD’de rekabet hukuku ve sektörel düzenlemeler, ilgili otoritelerce ayrı ayrı bu sektöre uygulanırken, İngiltere’de sektörel otorite hem sektörel kuralları hem de rekabet kurallarını uygulama yetkisine sahiptir. Yakın bir döneme kadar sadece rekabet kurallarıyla sektörü düzenlemeye çalışan Yeni Zelanda ise ayrı bir örnek oluşturmaktadır.

Bu alanda AB’nin yaklaşımı (2003 Düzenleyici Çerçevesi) ise özgün bir düzenleme modeli oluşturmaktadır. Yeni Düzenleyici Çerçeve’de benimsenen sektörel düzenleme yaklaşımı, belli aralıklarla, rekabet hukuku yöntemleri (pazar tanımı, pazar gücü gibi) kullanılarak pazar analizleri yapılmasını öngörmekte, böylece yeni gelişmeler yoluyla pazarda rekabet şartlarının değişmesine göre düzenlemelerin değişebilmesi sağlanmaktadır. Pazar analizi sonucunda bir pazarda etkin rekabetin var olduğunun tespit edildiği ya da eskiden *ex ante* düzenlemeye tabi bir piyasanın yeni analizlerde rekabetçi olduğuna karar verildiği durumlarda ise sektörel düzenlemeye gidilmemekte, tüm teşebbüslere uygulanan yükümlülükler haricinde sadece rekabet hukuku yoluyla bu piyasalara müdahale edilmektedir.

Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün bazı segmentleri önceden rekabete açılmışken (ekipman piyasası 1980’lerin başı, katma değerli hizmetler 1994, mobil telefon 1998), bu sektörün önemli bir bölümü olan yerel telefon şebekesi ve ilgili altyapı, 2003 yılı sonuna kadar rekabete kapalı kalmıştır. Türk Telekom’un bu alandaki tekelinin DTÖ bünyesindeki taahhütlerimiz çerçevesinde 2004 yılı başında sona ermesiyle, telekomünikasyon sektörünün tüm segmentleri rekabete açılmıştır.

Telekomünikasyon sektörü ile ilgili mevzuat (temel olarak 406 ve 2813 sayılı Kanunlar), 2000 yılında kurulan Telekomünikasyon Kurumu tarafından uygulanmaktadır. Telekomünikasyon Kurumu, AB’nin 2003 Düzenleyici Çerçevesi paralelinde piyasa analizlerine

başlamış, rekabet hukuku ilkeleri ışığında AB'nin düzenlemeler için üye ülke otoritelerine tavsiye ettiği 18 pazarı dikkate alarak düzenleme yapılacak pazarları belirlemeye başlamıştır. Bu çerçevede Kurum, ilgili piyasa ve etkin piyasa gücü kavramlarına ilişkin bir çalışma yayınlamıştır.<sup>96</sup>

Telekomünikasyon mevzuatında, bu mevzuatın 4054 sayılı Kanun ile ve bu kuralları uygulayan kurumların birbiriyle ilişkisi bakımından bazı hükümler bulunmaktadır. Bunların başında, 4054 sayılı Kanun hükümlerinin sektöre uygulanmasının saklı tutulması, bir başka ifadeyle, rekabet hukukunun bu sektöre uygulanmasının devam edeceği yönündeki hüküm gelmektedir. Ancak, Rekabet Kurumu, 2813 sayılı Kanun gereği bu sektörde karar alırken Telekomünikasyon Kurumu'nun görüşünü dikkate almak durumundadır. Telekomünikasyon Kurumu'nun böyle bir zorunluluğu bulunmamakla birlikte, Telekomünikasyon Kurumu, mevzuat hazırlıklarında genellikle Rekabet Kurumu'nun görüşüne başvurmaktadır.

Görüş mekanizması dışında iki kurumun koordinasyonunu öngören kanuni bir mekanizma bulunmamaktadır. İki Kurum'un 2002 yılında imzaladığı İşbirliği Protokolü ise uygulamada zaman zaman ortaya çıkan ve mevzuatta yer alan bir takım muğlak hükümlerden kaynaklanan yetki ve görev dağılımına ilişkin sorunları çözmede yetersiz kalmıştır. Halihazırda TBMM gündeminde bulunan ve telekomünikasyon mevzuatını tek bir çatı altında toplayan Elektronik Haberleşme Kanunu Tasarısı, 4054 sayılı Kanun ile telekomünikasyon mevzuatı arasındaki ilişkinin net bir şekilde ortaya konması bakımından bir fırsat oluşturmaktadır. Ancak, söz konusu Tasarı, Telekomünikasyon Kurumu'na rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı ve bozucu uygulamaları giderme amacıyla ardıl düzenleme yapma ve ortaya çıkan rekabet ihlallerini denetleme yetki ve görevini vermektedir. Bu durum, esasen 4054 sayılı Kanun ile Rekabet Kurumu'na tüm sektörlerde uygulanmak üzere verilmiş olan görevin aynı zamanda Telekomünikasyon Kurumu'na da verildiği izlenimini doğurmakta ve iki Kurum arasında mevcut durumda var olan sorunları daha da derinleştirecek belirsizlikler taşımaktadır. Bu çerçevede, sektöre ilişkin düzenlemelerde, diğer tüm düzenlenen alanlarda olduğu gibi, ardıl düzenleme (rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar ile hakim durumun kötüye kullanılması) ve birleşme kontrolü görevinin Rekabet Kurumu'na, diğer ekonomik düzenlemelerle birlikte sektörel düzenlemelerin ve bu

<sup>96</sup> TELEKOMÜNİKASYON KURUMU, "İlgili Piyasa ve Etkin Piyasa Gücü Kavramları" 2005, <http://www.tk.gov.tr/srth/2005-R-0-1.pdf>

düzenlemelerin denetimi görevinin Telekomünikasyon Kurumu'na bırakıldığı bir sorumluluk dağılımının açıkça belirtilmesi ve uygun işbirliği mekanizmalarının öngörülmesi gerekmektedir.

Rekabet Kurumu'nun önüne telekomünikasyon sektöründen önemli sayıda şikayet ve başvuru geldiği<sup>97</sup> ve şimdiye kadar Rekabet Kurulu'nun bu sektörde önemli kararlar (belki de en önemlisi olan Türk Telekom özelleştirmesindeki yapısal müdahalesi gibi) aldığı göz önüne alındığında, zaman zaman ortaya çıkan yetki ve sorumluluk paylaşımı konusunun yukarıda belirtildiği şekliyle çözümü ve sağlıklı bir çerçeveye oturtulması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

## **Enerji**

20.2.2001 tarihinde kabul edilen 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu elektrik enerjisi piyasası oluşturulması ile ilgili düzenleme ve denetlemelerin yapılmasına yönelik hükümler içermektedir. Bu Kanunla, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Kurum'un adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) olarak değiştirilmiştir. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.

Elektrik sektöründeki mevzuatın amacı, özetle, doğal tekel niteliğindeki elektrik iletim ve dağıtım faaliyetlerini düzenlenmek ve elektrik üretimi ile toptan ve perakende satış piyasalarını rekabete açmaktır. Petrol ve LPG piyasaları ise genel olarak rekabet açıktır ancak bazı düzenlemelere tabidir. Bu alanda 1.1.2005 tarihinden itibaren fiyat düzenlemeleri kaldırılmıştır. Doğalgaz piyasasındaki düzenlemelerin amacı da ithalattan son kullanıcıya kadar olan dikey yapının serbestleştirilmesinin sağlanmasıdır.

EPDK ile Rekabet Kurumu arasında kanunen ya da gayri resmi olarak öngörülmüş bir koordinasyon ya da danışma mekanizması bulunmamaktadır. Bununla birlikte, yapılan çeşitli düzenlemelere ilişkin olarak Rekabet Kurumu'nun görüşü istenmektedir.

<sup>97</sup> Örneğin bkz, Rekabet Kurumu 6. Yıllık Rapor, s.8. (2004 yılında telekomünikasyon, incelemeye tabi tutulan rekabet ihlalleri sayısı bakımından ilk sırada yer alan sektör olmuştur. )

## Posta<sup>98</sup>

Belli posta hizmetleri günümüzde hala devlet tekelleri yoluyla hizmet verilen alanlardan birini oluşturmaktadır. Bunun en önemli nedenleri evrensel hizmetin ve posta haberleşmesinin güvenliğinin sağlanmasıdır. Bununla birlikte, bu alanda da bazı ülkelerde serbestleşme çalışmaları başlamış bulunmaktadır.

AB’de posta hizmetlerinin serbestleştirilmesine yönelik olarak bir Direktif (97/67/EC) yayınlanmış, ulusal posta işletmelerine yüklenecek görevler sayılarak bu işletmelerden bağımsız bir düzenleyici otoritenin kurulması istenmiştir. Türkiye, Ulusal Program’da, söz konusu direktife uygun düzenlemeleri yapmayı taahhüt etmektedir.

Türkiye’de posta hizmetleri, 5584 sayılı Posta Kanunu ile düzenlenmektedir. Bu Kanun uyarınca, mektup ve tebrik kartı gönderisi hizmetlerinin bir kamu iktisadi kuruluşu olan Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü’nce tekel olarak verilmesi hükme bağlanmıştır. Bu hizmetlerin yukarıda belirtilen AB Direktifi uyarınca serbestleştirilmesi çalışmaları sürecinde, bu alanda da kamu politikası ile rekabet politikası amaçlarının birlikte değerlendirilmesi gerekecektir.

### 2.3.7. Dış Ticaret ve Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları

Ekonomik anlamda küreselleşmeyle birlikte, piyasalarda rekabet analizi bakımından dış ticaretin varlığı önemli bir değişken olmaktadır. Hatta bazı piyasalarda değerlendirmeler, ulusal bir pazardan ziyade küresel bir pazar olarak yapılmaktadır. Bu anlamda, rekabet politikası açısından dış ticaret politikasının önemi büyüktür. Genel olarak uluslararası anlaşmalar bünyesinde serbest bir dış ticaret politikası uygulayan ülkemizde, spesifik piyasalar ya da sektörler bakımından dış ticaretle ilgili politikalar belirlenirken, rekabet politikasının da dikkate alınması gereği bulunmaktadır. Örneğin, ulusal düzeyde rekabetin yeterli olmadığı ve dış ticaret üzerinde kısıtlamaların bulunduğu piyasa ya da sektörlerde, diğer amaçlarla birlikte rekabet politikası çerçevesinde söz konusu kısıtlamaların azaltılması ya da kaldırılması gündeme getirilebilmelidir.

<sup>98</sup> Bu kısmın hazırlanmasında yararlanılan kaynak: EMEK, U., “Posta Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regulasyon”, İçinde AKTAN, C.A., DİLEYİCİ ,D. Ve VURAL İ., Altyapı Ekonomisi, Seçkin, 2005 s.81-92.



Dış ticaretin yanında, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının hem ekonomi hem de istihdam açısından olumlu katkıları bulunmaktadır. 5.6.2003 tarihinde kabul edilen “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu” uluslararası anlaşmalar ve özel kanun hükümleri tarafından aksi öngörülmedikçe, yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye’de yabancı yatırım yapılmasının serbest olduğu, yabancı yatırımcıların yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabi olacağı hükmünü getirmekte ve yabancı yatırımcılara bir takım garantiler vermektedir.

Bu kanuni düzenlemelere ek olarak, son yıllarda, rekabet hukuku ve politikasının yatırım ortamının iyileştirilmesi bakımından önemi de gündeme gelmektedir.<sup>99</sup>

#### ***2.4 Türkiye’de Rekabet Hukuku ve Politikasının Mevcut Durumunun Değerlendirilmesi***

Dar anlamda rekabet hukuku ve politikası değerlendirildiğinde, Türkiye’nin gelecek bölümde değinilecek olan AB rekabet hukuku mevzuatına paralel hükümler içeren 4054 sayılı Kanun’u kabul etmek yoluyla, 1994 yılından bu yana rekabet hukuku mevzuatına sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanında, Rekabet Kurulu’nun yaklaşık 8 yıllık uygulamasında önemli sayıda ikincil mevzuatı kabul ettiği ve önemli kararlara imza attığı görülmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de rekabet hukukunun genel çerçevesini oluşturan bir mevzuat eksikliği bulunmamaktadır. Bu mevzuat aynı zamanda AB mevzuatıyla büyük ölçüde uyumlu olduğundan, antitröst kuralları bakımından AB ile yapılacak müzakerelerde önemli bir sorun bulunmamaktadır. Bu alandaki temel eksiklik, sektörel grup muafiyetleri ve *de minimis* düzenlemeleriyle getirilen ilkelerin uygulanmasına yönelik bazı ikincil mevzuatın henüz çıkarılamamış olmasından kaynaklanmakta ve bu eksikliklerin giderilmesi bakımından Rekabet Kurumu hazırlıklı görünmektedir.

Rekabet hukuku mevzuatının genel çerçevesi bakımından önemli bir eksiklik bulunmamakla birlikte, dünyada bu alandaki mevzuatın sürekli gözden geçirilmesine paralel olarak, mevzuatta değişiklik yapılması ihtiyacının ortaya çıktığı görülmektedir. Bu çerçevede, özellikle uygulama usulleri bakımından 4054 sayılı Kanun’da geçmiş dönemde bazı küçük değişiklikler yapılmış olmakla birlikte, geniş çaplı bir değişiklik ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu

<sup>99</sup> Bkz., REKABET KURUMU, AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Yatırım Ortamının İyileştirilmesi ve Rekabet Politikası Sempozyumu, 4-5 Mart 2004, Rekabet kurumu Yayını, 2004.

amaçla, Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan 4054 sayılı Kanun'un değiştirilmesine yönelik bir Değişiklik Taslağı gündemdedir. Bu Taslak, yasaklanan temel hükümler bakımından sadece 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesindeki "hakim durum" testinin yerine "rekabetin önemli ölçüde azaltılması" testinin getirilmesini önermektedir. Diğer değişiklik konuları ise genel olarak usule ilişkin hususları içermektedir.

Usule ilişkin değişiklik önerilerinin, bu alanda etkin bir uygulamanın sağlanması amacıyla, Kurum'un geçmiş dönemdeki tecrübesinden ve diğer ülkelerin uygulamaya ilişkin kazanımlarından yararlanılarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu çerçevede, *de minimis* ve pişmanlık uygulamasına imkan sağlayacak, menfi tespit sistemini kaldıracak, birleşme ve devralma dosyalarının karara bağlanmasındaki usulü netleştirecek ve hızlandıracak, Kurul'un bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini açık ve güçlü hale getirecek ve rekabet savunuculuğu rolünü kurumsallaştıracak ve güçlü hale getirecek değişiklik önerileri bulunmaktadır. Esasen bu değişiklik konularının rekabet hukuku uygulamasının güçlendirilmesi için zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar olduğu ve bu değişikliklerin etkin bir uygulamanın sağlanması için öncelikle yasalaşması gerektiği görülmektedir.

4054 sayılı Kanun'un etkin bir biçimde uygulanmasının sağlanması gereği, AB tarafından İlerleme Raporları'nda Rekabet Politikası başlığı altında değerlendirilen konulardan birini oluşturmaktadır. Geçmiş dönem uygulaması açısından bakıldığında, Rekabet Kurulu'nun kısa sürede bir çok dosyayı karara bağladığı görülse de, rekabet hukukunun etkin bir şekilde uygulanması bakımından yapılması gerekenler bulunduğu görülmektedir.

Öncelikle Rekabet Kurulu'nun iktisadi etkinliği sağlamaya odaklanmış net bir politika amacı doğrultusunda, 4054 sayılı Kanunu istikrarlı ve tutarlı bir şekilde uygulaması gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak, Kurul, uygulama önceliklerini belirlemeli ve bu öncelikli alanlarda proaktif bir şekilde rekabeti kısıtlayıcı uygulamaların üzerine gitmelidir. Önceliklerin ise özellikle tüketicilerin günlük hayatta sıklıkla kullandıkları ürünlerin bulunduğu pazarlarda olmak üzere, kartellerle ve hakim durumdaki teşebbüslerin pazara yeni girişleri önlemeye yönelik davranışlarıyla mücadele olması beklenmektedir.

Ayrıca, 4054 sayılı Kanun'a istisna teşkil edecek şekilde başka kanunlarda yer verilen hükümler nedeniyle ortaya çıkan rekabeti bozucu uygulamalara karşı aktif bir rekabet savunuculuğunun da öncelikler arasında yer alması gerektiği görülmektedir. Rekabet

Kurumu'nun rekabet hukukunu uygulamaya yönelik faaliyetleriyle birlikte, kuruluşundan beri rekabet politikası ve bu politikanın ekonomik ve toplumsal hayat bakımından önemi konusunda yürüttüğü eğitim ve tanıtım faaliyetlerini sürdürmesi, özellikle tüketicilerin rekabet hukuku ve politikası alanında bilgilendirici faaliyetlerde bulunması, rekabet politikasının öneminin henüz toplumun değişiklik kesimlerinde yeterli düzeyde anlaşılabilmesi nedeniyle, ihtiyaç olmaya devam etmektedir.

Etkin bir uygulama, aynı zamanda ticari hayata gerekenden fazla müdahale edilmemesini, Kanun'un muhatabı olan teşebbüsler bakımından hukuki belirliliğin ve şeffaflığın sağlanmasını, teşebbüslerin incelemelerde taraf olarak haklarının garanti altına alınmasını da gerektirmektedir. Bu çerçevede, uygulamada şeffaflığın ve hukuki belirliliğin sağlanması bakımından, ilgili bölümlerde ayrıntılı olarak verilen konularda, Kurum'un rehberler çıkararak uygulamaları konusunda teşebbüslere yol gösterici olması gerekmektedir.

Kurumsal açıdan bakıldığında, geçen dönemde Rekabet Kurumu'nun 4054 sayılı Kanun'u uygulamaya yetecek nitelikte bir idari kapasiteye sahip olduğu görülmektedir. Bunun birlikte, Kurum'un hukuk ve iktisat kapasitesini geliştirmeye ihtiyaç duyduğu, organizasyonunu geliştirmesi gerektiği yönünde tespitler yapılmaktadır. Ayrıca, Kurum'un mevcut haliyle tatmin edici görünen saydamlığını daha da artırmak için kararların ve görüşlerin yayını, mevzuat değişikliklerinde kamuoyu görüşünün alınması ve kamuoyunu bilgilendirici rehberlere ağırlık verilmesi gibi konulara önem vermesi gerektiği görülmektedir. Bunlara ek olarak, son yıllarda Rekabet Kurumu gibi bağımsız kurumların yapısı konusunda yaşanan gelişmeler nedeniyle ortaya çıkacak düzenlemelerde, etkin bir uygulama için Kurum'un özerk yapısının korunması ve yeterli bütçenin sağlanması büyük önem arz etmektedir.

Türkiye'de rekabet hukuku uygulaması bakımından yargısal denetimin önemli eleştirilere konu olduğu görülmektedir. Yargısal denetimin yavaş işlemesi, rekabet hukuku uygulamasına yeterli katkıyı sağlayamaması, sorumlu kuruma yol gösterici olamaması ve kararlarının yayınlanmaması nedeniyle ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözümlerin bulunması rekabet hukuku uygulamasının etkinliğinin sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

Rekabet politikası geniş anlamıyla değerlendirildiğinde, piyasalardaki rekabet sürecini etkileyen değişik politikalarla olan ilişkisi önem kazanmaktadır. Rekabet politikasının zaman zaman başka alanlardaki politikalarla çelişebildiği, rekabet politikasıyla ulaşılmak istenen

hedeflerin zaman zaman söz konusu politika hedefleri için ihmal edildiği görülmektedir. Bu nedenle, rekabet politikasının genel politika çerçevesiyle tutarlı bir şekilde bütünleştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Ancak, Türkiye'nin, temel rekabet hukuku mevzuatını kabul etmekle birlikte, rekabet politikasını genel politika içerisine yeterli bir biçimde yerleştiremediği görülmektedir. Bunun bir yansıması olarak değişik alanlarda rekabet politikasının uygulanması açısından tutarsızlıklar ortaya çıkmakta ve AB ile müzakereler bakımından zorluklarla karşılaşmaktadır.

Bu zorlukların başında, Türkiye'nin rekabet politikası açısından devlet yardımlarını denetleyen bir mevzuatın ve kurumsal yapının bulunmaması gelmektedir. Bu alanda AB ile ilişkilerimiz çerçevesinde, hem OKK'da üstlenilen yükümlülükler hem de tam üyelik müzakereleri bakımından söz konusu mevzuatın çıkarılması ve bağımsız ve işlevsel bir kurumun oluşturulması ya da belirlenmesi, rekabet politikası başlığında AB ile yapılacak müzakerelerin açılması ve sonuçlandırılması bakımından büyük önem arz etmektedir. Bu konu sadece AB ile ilişkiler açısından gündeme gelmekle birlikte, devlet yardımlarının rekabeti bozucu etkileri düşünüldüğünde, bu yardımların toplumsal refaha etkisinin rekabet politikası amaçları bakımından değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Rekabet politikası amaçları bakımından, münhasır ve özel haklara sahip teşebbüsler ile kamu teşebbüslerinin durumu önem arz etmektedir. Antitröst kurallarının bu teşebbüslere uygulanması bakımından bir sorun olmamakla birlikte, 4054 sayılı Kanun'a istisna teşkil edecek söz konusu teşebbüslerin piyasadaki faaliyetlerine yönelik düzenlemeler bakımından rekabet politikasıyla uyumsuzluklar bulunmaktadır. Bu açıdan, halihazırda tahsis edilmiş münhasır ve özel haklar ile bu haklar çerçevesinde söz konusu teşebbüslerin davranışlarına ilişkin düzenlemelerin rekabet politikası ışığında gözden geçirilmesi, yeni bir hak tahsisi yapılırken rekabet politikası amaçlarının da göz önüne alınması ve münhasır ya da özel hakka sahip olan ya da olmayan kamu teşebbüslerinin davranışlarının 4054 sayılı Kanun'dan istisna tutulmasını sağlayan düzenlemelerin ancak geçerli bir başka kamu politikası amacı çerçevesinde gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında, özelleştirmeler ve kamu alımları konusunda, rekabet politikası amaçlarının göz ardı edilmemesinin önemli olduğu görülmektedir. Özelleştirme işlemlerinin bazı piyasalarda özelleştirme sonrasında rekabetçi olmayan bir piyasa yapısı ortaya çıkarabileceği uygulamadaki

örneklerden anlaşılmaktadır. Özelleştirmeler bakımından, 4054 sayılı Kanun çerçevesindeki yerleşmiş uygulama yoluyla özelleştirmelerin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bakımından denetlendiği ve Rekabet Kurulu'nun işlem öncesi görüşleri yoluyla bu alanda savunuculuk rolünü kurumsallaştırdığı görülmektedir. Ancak özelleştirme işlemlerinin önemi nedeniyle, özelleştirme işlemleri bakımından Rekabet Kurumu'nun yetkisinin 4054 sayılı Kanun'da açıkça belirtilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinin sınırları düşünüldüğünde, belli bir piyasa bakımından önem arz eden ancak 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bakımından bir sorunun bulunmadığı durumlar bakımından (Örneğin, tek el konumundaki bir kamu teşebbüsünün bu alanda hiçbir faaliyeti bulunmayan bir teşebbüs tarafından devralınması gibi) Rekabet Kurumu görüşlerinin dikkate alınması ihtiyacı bulunmaktadır.

Rekabet politikasının genel politikayla bütünleştirilmesi bakımından bir başka önemli konu serbestleşme ve düzenlemeye tabi alanlardır. Daha önce rekabetin bulunmadığı ve tek el olarak yürütülen alanların rekabete açılması amacıyla yapılan düzenlemelerin tasarımının, bu alanda rekabetin getirdiği faydalara ulaşılabilmesi bakımından önemli olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, sektörel düzenlemelerin rekabet politikasıyla tutarlı olması gerektiğinin ve her iki mevzuatın birbirine ikame olmaktan ziyade tamamlayıcı olduğu anlayışının yerleşmesi gerekmektedir. Yaşanan tecrübeler ışığında, rekabet politikasıyla düzenleyici politikaların bütünlüğünün sağlanması amacıyla, rekabet hukuku ile sektörel düzenlemeler ve Rekabet Kurumu ile düzenleyici otoriteler arasındaki ilişkilerin net bir şekilde ilgili mevzuatta belirlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Rekabet Kurumu'nun gerektiği durumlarda sektörlere yönelik araştırmalar yapması ya da rehberler çıkarmasının faydalı olacağı görülmektedir.

### 3. AB'ye Katılım Sürecinin Etkileri

#### 3.1. Genel Hatlarıyla Rekabet Hukuku ve Politikası Alanındaki AB Müktesebatı

Daha önce de değinildiği gibi AB rekabet hukuku ve politikasının temel hukuki çerçevesini, AT Antlaşması'nın ilgili hükümleri oluşturmaktadır. Önceki bölümlerde Türkiye'deki mevcut durum incelenirken konuyla ilgili AB müktesebatına yeri geldiğince değinilmiş olmakla birlikte, bu kısımda bu alandaki AB müktesebatı genel hatlarıyla bir bütün olarak ele alınacaktır.

AT Antlaşması'nın rekabete ilişkin hükümleri 81-89. maddelerde düzenlenmiştir. Antlaşma'nın 81. maddesi rekabeti bozucu ve engelleyici anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarını, 82. maddesi ise hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklamaktadır. 83. madde Komisyon'a 81 ve 82. maddenin uygulanmasına yönelik ikincil düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Bu kurallar AB uygulamasında antitröst kuralları olarak sınıflandırılmakta ve aynı usul kullanılarak uygulanmaktadır. Söz konusu usulü düzenleyen Konsey ve Komisyon Tüzükleri<sup>100</sup> de dahil olmak üzere, Komisyon tarafından çıkarılan ikincil düzenlemeler (Düzenleme, tebliğ, duyuru ve kılavuzlar), bu alandaki müktesebatın parçalarını oluşturmaktadır. Bu alandaki ikincil düzenlemelerden başlıcaları, söz konusu usul tüzüklerinin uygulamasına ilişkin tebliğler, cezaların tespitine yönelik rehber, pişmanlık uygulamasına yönelik tebliğ ile muafiyet ve grup muafiyeti uygulamasına yönelik tüzükler ve tebliğlerdir (dikey anlaşmalar, teknoloji transferi anlaşmaları, yatay işbirliği anlaşmaları, sektörel muafiyetler).<sup>101</sup>

Rekabet hukuku ve politikasının bir başka aracı olan birleşme ve devralmaların kontrolüne ilişkin doğrudan bir hüküm Antlaşma'da yer almamıştır. Bu durum, Topluluğun ilk yıllarındaki endüstri politikasının bir yansımasıdır. Birleşme ve devralmalar zaman zaman 82. madde altında değerlendirilmişse de, birleşme ve devralmaların kontrolü, Konsey tarafından ilk olarak 1989 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yenisi çıkarılan Birleşme Tüzüğü<sup>102</sup> ile getirilen temel

<sup>100</sup>Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty , OJ L/1, 4.1.2003 ve Commission Regulation (EC) No 773/2004 of 7 April 2004 relating to the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty , OJ L/123, 27.4.2004.

<sup>101</sup> İlgili mevzuatın tümüne <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation> adresinden ulaşılabilir.

<sup>102</sup> Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ L24/1, 29.1.2004

değerlendirme testi ve usul hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Buna ek olarak, Tüzük'ün uygulanmasına yönelik olarak çıkarılmış, tebliğ ve rehberlerden oluşan ikincil mevzuat paketi olduğu belirtilmelidir.<sup>103</sup>

AB'de rekabet kuralları (madde 81, 82 ve Birleşme Tüzüğü), genel olarak tüm sektörlerde uygulanmaktadır, ancak kömür ve çelik, atom enerjisi, tarım, ulaştırma, savunma sanayi gibi alanlara bazı istisnalar tanınmıştır.<sup>104</sup> Buna ek olarak, “*de minimis*”<sup>105</sup> kuralı ile piyasada belli bir pazar payı eşiğini aşmayan teşebbüslerin yaptığı anlaşmalara, bazı açık kısıtlayıcı hükümler taşımaması kaydıyla, ortak pazarda rekabeti önemli miktarda etkilemedikleri öngörülerek 81. madde yasağı uygulanmamaktadır.

Antlaşma'nın 86-89.<sup>106</sup> maddeleri genel olarak kamu tekelleri ve imtiyazları (86. madde) ile bazı istisnalar haricinde rekabeti bozucu nitelikteki devlet yardımlarının yasaklanmasına (87-89) ilişkindir.

86. madde, bir önceki bölümde “*Kamu Teşebbüsleri ile Münhasır ve Özel Haklara Sahip Teşebbüsler*” başlığı altında değinildiği üzere, üye devletlerin, kamu işletmeleri ve özel veya münhasır hak tanıdıkları teşebbüsler bakımından Antlaşma kurallarına, özellikle de madde 7, 81-89'a aykırı kararlar alamayacaklarını, bu gibi kararları uygulayamayacaklarını öngörmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında “*genel ekonomik menfaate ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiş veya mali tekel niteliği taşıyan teşebbüsler de bu Antlaşma kurallarına, özellikle de rekabet ile ilgili olanlara, uymakla yükümlüdür; şu kadar ki bu kuralların uygulanması, bu teşebbüslere verilen görevlerin ifasını hukuken veya fiilen engellememelidir. Ticaretin gelişmesi, Topluluğun çıkarlarına ters düşecek derecede etkilenmemelidir*” denilerek genel ekonomik menfaate ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiş teşebbüslerin de bu teşebbüslere verilen görevleri engellemeyecek şekilde rekabet kurallarına uyacakları belirtilmiştir. Maddenin üçüncü fıkrası da Komisyon'a bu maddenin uygulanmasına yönelik olarak direktif ya da kararlar oluşturma yetkisini vermiştir. Son fıkra, Komisyon tarafından çeşitli sektörlerde

<sup>103</sup> Bu konudaki mevzuatın tümü için bkz, [http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/index\\_new.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/index_new.html)

<sup>104</sup> Bkz. JONES, A. ve SUFRIN, B. age, s.92-93.

<sup>105</sup> Commission Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 81(1) of the Treaty establishing the European Community (*de minimis*), OJ C 368, 22.12.2001.

<sup>106</sup> Antlaşma'nın 84 ve 85. maddeleri, uygulamaya yönelik hükümleri ele aldığından burada incelenmesine gerek görülmemiştir.

(telekomünikasyon, enerji, posta gibi) uygulanan serbestleştirme politikalarının dayanaklarından biri olmuş ve bu alanlarda serbestleşmeye ilişkin önemli sayıda mevzuat yayınlanmıştır.<sup>107</sup>

Yine önceki bölümde “devlet yardımları” başlığı altında değinildiği üzere, AT Antlaşması'nın 87/1'inci maddesinin ilk fıkrası; belirli işletmeleri veya belirli ürünlerin üretimini desteklemek suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehdidi içeren ve bir üye devlet tarafından verilen veya herhangi bir şekilde devlet kaynaklarından sağlanan yardımları üye devletlerarası ticareti etkilediği ölçüde yasaklamaktadır. Aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları ise bu hükme getirilen ya da getirilebilecek olan istisnaları saymaktadır. 88. madde ise Komisyon'a devlet yardımlarını denetleme görevi vermekte, 87. maddeye aykırı yardımların durdurulması ya da değiştirilmesi yetkisi tanımakta ve üye devletlere planladıkları yardımları Komisyon'a bildirme zorunluluğu getirmektedir. 89. madde ise Konsey'e özellikle 88/3. madde bağlamındaki bildirim sürecinden muaf olacak yardım kategorileri olmak üzere 87 ve 88. maddenin uygulanmasına yönelik düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Bu hükümlerin uygulanmasına yönelik olarak usul ve esasa ilişkin geniş bir ikincil mevzuat bulunmaktadır. Bu mevzuat bildirim usulleri, blok muafiyet, çeşitli yardım kategorilerine ilişkin kurallar ve çeşitli sektörlerle yönelik kurallar gibi düzenlemeleri içermektedir.<sup>108</sup> Devlet yardımları kurallarının uygulanması bakımından AB'de antitröst alanındaki reforma benzer bir şekilde reform hazırlığı yürütülmektedir.<sup>109</sup>

AB'de Komisyon, rekabet kurallarının uygulanması ve rekabet politikalarının oluşturulmasında önemli bir role sahiptir. Yapılan reformla birlikte, Komisyon ile üye ülke rekabet kurumlarının oluşturulan bir ağ vasıtasıyla (Avrupa Rekabet Ağı- European Competition Network) işbirliği içine girildiği ve üye ülke mahkemelerinin de dahil olduğu yeni bir dönem başlamış bulunmaktadır. Komisyon kararları, Bidayet Mahkemesi (Court of First Instance)'nde temyiz edilmekte ve Bidayet Mahkemesi kararları ise bazı hukuki itirazlar için Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)'na götürülebilmektedir.

<sup>107</sup> Madde metni ve ilgili mevzuatın tümü için bkz. <http://ec.europa.eu/comm/competition/liberalization/legislation>

<sup>108</sup> Devlet yardımları alanındaki mevzuatın tümü için bkz [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/legislation](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation)

<sup>109</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/overview/sar.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/sar.html)



### 3.2. AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi

Yukarıda da belirtildiği gibi rekabet hukuku ve politikası alanındaki AB mevzuatını, antitröst ve birleşmelerin kontrolü, kamu teşebbüsleri ile münhasır ve özel haklar ve devlet yardımları ile ilgili kurallar olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür.

Antitröst ve birleşmelerin kontrolü alanında, bu alandaki AB müktesebatı örnek alınarak kabul edilen ve idari ve mali özerkliği haiz Rekabet Kurumu tarafından uygulanan 4054 sayılı Kanun nedeniyle AB ile büyük ölçüde uyum sağlanmıştır. Temel hükümler bakımından 4054 sayılı Kanun AB müktesebatı ile büyük oranda paralellik arz etmektedir. İlerleme Raporları'nda bu alandaki uyum ve Rekabet Kurumu'nun sahip olduğu idari kapasitenin tatmin edici olduğu belirtilmektedir.

Bununla birlikte, 2. bölümde AB ile ilgili değinilen gelişme ve eğilimlerden görüleceği üzere, bu alanda özellikle ikincil mevzuat ve uygulama usulleri konusu başta olmak üzere bazıları reform niteliğinde gelişmeler olmaktadır. Bu gelişmelerle birlikte, AB rekabet hukuku, dinamik ve sürekli değişime açık bir sürece dönüşmüştür. AB'de ortaya çıkan bu değişikliklerin bir kısmı, daha sonra çıkarılan kanunlarla 4054 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak Türk rekabet hukukuna yansıtılmış olmakla birlikte, özellikle rekabet hukukunun etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik olarak, AB'deki dinamik sürecin kapsadığı gelişmelere paralel ilave bir takım değişikliklerin daha mevzuata yansıtılması gerekmektedir.

Bunun yanında, antitröst alanında İlerleme Raporlarında da değinilen eksiklik, sektörel grup muafiyetleri ve *de minimis* düzenlemeleriyle getirilen ilkelerin uygulanmasına yönelik bazı ikincil mevzuatın henüz çıkarılmamış olmasından kaynaklanmakta ve bu eksikliğin giderilmesi bakımından Rekabet Kurumu hazırlıklı görünmektedir. Bu çerçevede, antitröst ve birleşme kontrolü alanında genel itibariyle AB müktesebatına uyumlu olduğumuz ve müzakerelerde bu alanda herhangi bir sorun yaşanmayacağı görülmektedir.

Devlet yardımları alanında ise halihazırda devlet yardımlarının rekabetçi açıdan denetlenmesine yönelik bir mevzuatın bulunmaması nedeniyle, AB müktesebatına uyum sağlanamadığı görülmektedir. Bu durum aynı zamanda OKK kapsamında devlet yardımları alanındaki yükümlülükleri yerine getirmediğimiz anlamına da gelmektedir. Hem bu yükümlülükler hem de uyum açısından öncelikle devlet yardımlarının rekabet açısından

denetlenmesine ilişkin mevzuatın çıkarılması ve ilgili kurumsal yapının belirlenmesi ya da oluşturulması gerekmektedir.

Devlet tarafından kamu kurumları veya özel şirketlere verilen münhasır ve özel hakların kontrolüne ilişkin bir mevzuat bulunmaması, AB müktesebatına uyum açısından önemli eksiklik olarak görülmektedir. Bu tür bir mevzuat özel ve münhasır hakların rekabetçi bir ortamda tahsisini öngörmelidir. Bunun yanısıra, kamu hizmetinin sunumundan kaynaklanan bir zorunluluk olmadıkça özel ve münhasır hak sahipleri, ticari faaliyetlerinde genel rekabet kurallarına tabi olmalıdır. Türkiye’de özel ve münhasır hakların rekabetçi bir biçimde tahsisini öngören çerçeve bir düzenleme bulunmamaktadır. Kamu hizmetine konu elektrik, doğal gaz, petrol ve telekomünikasyon sektörlerinde rekabete açık piyasaların hukuki altyapısı oluşturulmuştur. Ancak, posta, demiryolu ve içme suyu gibi sektörlerde de rekabeti geliştiren düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Öte yandan, Türkiye’de kamu teşebbüslerinin özel teşebbüsler gibi rekabet hukuku uygulamasına tabi olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ancak, çeşitli mevzuat ya da idari işlemler yoluyla piyasalardaki rekabet kısıtı yaratan uygulamalar rekabet kuralları çerçevesinde denetlenmemektedir ve bu da önemli bir eksikliktir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, rekabet hukuku ve politikası alanında antitröst ve birleşmelerin kontrolü bakımından büyük ölçüde mevzuat uyumu olmakla birlikte, özellikle devlet yardımlarının rekabet açısından izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin bir mevzuatın bulunmaması nedeniyle, “rekabet politikası” faslı bakımından AB ile müzakerelerde sorun yaşanacağı görülmektedir.

### ***3.3. Tam Olarak Uyum Sağlanması Halinde Beklenen Etkiler***

Piyasa ekonomilerinin, etkin kaynak tahsisatı ve sosyal refah artışına katkı sağlayabilme kapasitesi, etkili biçimde uygulanan rekabet politikalarına bağlıdır. Rekabet hukuku ve politikası bakımından AB müktesebatına tam uyum sağlanması halinde, piyasalarda hem devletin ekonomik ya da düzenleyici faaliyetleri hem de teşebbüslerin rekabeti bozucu uygulamaları nedeniyle ortaya çıkacak bozulmaların önüne geçilecek ve Rapor’un başında değinilen rekabetin getireceği faydalardan istifade edilecektir. Bu yolla sağlanacak iktisadi etkinlik, toplumsal refahı artırıcı nitelikte olacaktır.

Daha somut ifadelerle, fiyatların düşmesi, daha kaliteli ürünlerin üretilmesi ve tüketicilere daha çok seçme hakkı sunulması mümkün olacaktır. Böylece tüketiciler, kamu teşebbüslerinin rekabet kurallarına riayet etmemesi, devletin genel ekonomik çıkar amacı dışında münhasır ya da özel hak tahsisinde bulunması ya da etkin çalışmayan firmalar lehine devlet yardımı sağlanması gibi nedenlerle ortaya çıkacak rekabeti bozucu davranışların olumsuz etkilerden uzak tutulacaktır.

Tüketicilere olan faydaların yanı sıra, devlet yardımları gibi önemli miktarda kamu kaynağının tahsis edildiği bir alanda şeffaflık ve verimlilik sağlanacaktır. Böylece, rekabet kısıtı yaratan yardımların önüne geçilirken, rekabeti engellemeyen ya da belirli ekonomik öncelikler çerçevesinde engellemesine müsamaha gösterilen yardımlar yoluyla da devlet yardımları sisteminden beklenen amaçların etkili biçimde gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır.

AB müktesebatı ile uyumlu bir rekabet hukuku ve politikası, Türkiye’de genel olarak yatırım ortamını iyileştirerek yatırım ve istihdama da katkı sağlaması beklenmektedir. Bu çerçevede, etkili rekabet politikası yatırım ortamının iyileşmesine katkı sağlayacak, böylece yabancı sermaye yatırımlarını da çekecektir.

AB rekabet hukuku ve politikası, AB’nin Lizbon stratejisi çerçevesinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi olma hedefinin en önemli araçlarından birisi olarak görülmektedir. AB ile uyumlu bir rekabet hukuku ve politikası, benzer bir şekilde, Türkiye’deki piyasaları daha rekabetçi hale getirecek ve Türk firmalarının küresel rekabetin gerekleri doğrultusunda, etkin bir şekilde çalışmalarına katkıda bulunacaktır. Bu durum, ülkemizin küresel düzeyde rekabet edebilirliğine önemli katkılar sağlayacaktır.

Rekabet politikalarının etkili biçime uygulanabilmesi için toplumda genel bir rekabet kültürünün oluşması gerekmektedir. İş adamları rekabet kurallarına uymalı ve tüketiciler de rekabetin kendilerine sağladığı faydaların farkında olmalıdırlar. Rekabet politikasının piyasalarda oynadığı rol konusundaki farkındalığın artması, rekabet kurallarının uygulama kalitesini geliştirecektir. Oysa, çoğu sanayileşmiş ülke ile karşılaştırıldığında, Türkiye’de rekabet kültürü yeterince gelişmemiştir. AB’nin rekabet politikası alanındaki müktesebatına sağlanacak tam uyum, Türkiye’de rekabet kültürünün gelişmesine de katkı sağlayacaktır. Diğer bir deyişle, yeterince gelişmemiş rekabet kültürü nedeniyle, rekabet ve faydaları konusunda toplumda var olan yetersiz farkındalık, tam uyum sürecinde daha hızlı artacak ve rekabet kuralları daha etkili uygulanacaktır.

### **3.4. Diğer Ülkelerin Talep Ettiği ve Aldığı Derogasyonlar**

Rekabet politikası konusunda AB'nin aday ülkelerde aradığı öncelikli üç unsur antitröst ve devlet yardımları konusunda hukuki bir çerçevenin bulunması; yeterli idari kapasite ve güvenilir uygulama sicilidir. AB, aday ülkelerde rekabet disiplininin etkili biçimde uygulanıp uygulanmadığını bu unsurlara bakarak değerlendirmektedir. Aday ülkelerde rekabet kurallarının etkili biçimde uygulanması için hem teknik yardım hem de farklı ülkelerin deneyimlerinin paylaşıldığı konferans, seminer ve çalıştay gibi etkinliklerle aday ülkelerin uzmanlarına eğitim desteği sağlamaktadır. Ancak, kısa vadede rekabet kurallarının etkili biçimde uygulanması mümkün olmamaktadır.

Önceki genişleme sürecine bakıldığında, aday ülkelerin antitröst kurallarını, devlet yardımları kurallarından daha başarılı uyguladığı gözlemlenmektedir. Çoğu aday ülke, bir biçimde uygulanan antitröst rejimine sahiptir. Ancak, devlet yardımlarının denetimi, sanayileşmiş ülkelerin çoğunda olduğu gibi gelişen ülkelerde de yeni bir olgudur. Özellikle de devlet desteği ile ulusal şampiyonlar yaratmaya çalışan gelişen ülkeler için, rekabet kısıtına denen olacak devlet yardımlarının denetimi hiç bir zaman öncelik de olmamıştır. Bu nedenle, AB'nin genişleme süreçlerinde aday ülkeler antitröst alanındaki müktesebatı daha kolay üstlenirken, devlet yardımları alanında çeşitli derogasyonlar talep etmekte ve almaktadır.

Antitröst ve birleşme kontrolü alandaki mevzuatımızın halihazırda büyük ölçüde AB mevzuatı ile uyumlu olması nedeniyle, bu alanda herhangi bir derogasyon talebine ihtiyaç bulunmamaktadır.

Devlet yardımları alanında ise katılım sürecinde bazı aday ülkelerin KOBİ'ler, bölgesel yardımlar ve bazı sektörlere yönelik olarak belli geçiş süreleri talep ettiği ve aldığı görülmektedir. 5. genişlemede Kıbrıs Rum Kesimi (Offshore teşebbüslere vergi avantajı konusunda 2005 yılı sonuna kadar), Çek Cumhuriyeti (Çelik sektöründe bazı firmalar için 2006 yılı sonuna kadar), Macaristan (KOBİ'lere verilen kurumlar vergisi indirimleri için 2011 yılı sonuna kadar), Malta (işletmelere verilen yardımlar, KOBİ'lere verilen kurumlar vergisi muafiyeti, gemi inşa sektörüne yönelik yardımlar gibi yardımlar için değişik sürelerde) Polonya (çelik sektörü, KOBİ'lere

kurumlar vergisi, çevre yardımları gibi destekler için değişik sürelerde) ve Slovakya (motorlu taşıtlar ve çelik sektöründe birer firmaya yönelik olarak ) geçiş süreleri almıştır.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Detaylar ve 5. genişlemede üye olan ülkelerin talep ettiği ve aldığı geçiş sürelerinin tümü için bkz. İKV, *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Devlet Yardımları*, İKV Yayınları, 2005, s.71-79. Ayrıca, bak. 8 Kalkınma Planı Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyonu.

#### 4. Geleceğe Dönük Strateji

2. bölümde dünyadaki gelişme ve eğilimler paralelinde, Türkiye’de rekabet hukuku ve politikası alanındaki mevcut durum analizinden çıkan sonuçlar ortaya konmuştur. 3. bölümde ise Türkiye açısından önümüzdeki dönemin en önemli hedefi olan AB üyeliği bakımından, bu alandaki AB müktesebatı ve ülkemiz mevzuatının söz konusu mevzuata uyum düzeyi ele alınmıştır. Bu çerçevede, önümüzdeki plan döneminde rekabet hukuku ve politikası alanındaki vizyon, bu vizyona dönük temel amaç ve politikalar ile bu amaç ve politikalara yönelik öncelik ve tedbirler aşağıda ele alınacaktır.

##### 4.1. 2013 Vizyonu

Rekabet hukuku ve politikası alanında 2013 vizyonu aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

“İktisadi etkinlik sağlanması yoluyla toplumsal refahın artırılması için, yasal ve kurumsal çerçevesi güçlendirilmiş, rekabeti kısıtlayıcı ve bozucu davranışlara karşı etkin ve caydırıcı bir şekilde uygulanan, genel ekonomi politikalarıyla bütünleşmiş ve AB müktesebatıyla uyumlu bir rekabet hukuku ve politikası”

##### 4.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Piyasa ekonomisini benimseyen ülkeler bakımından doğru bir rekabet politikası ve güçlü bir rekabet hukuku uygulamasının pazarların etkin çalışması ve ekonomik büyüme için önemi ortadadır. Teşebbüslerin davranışları yoluyla ortaya çıkan rekabeti bozucu uygulamalar ile devletin piyasalara değişik amaçlarla yaptığı müdahalelerin rekabeti bozup bozmadığının denetimi açısından, amacı netleştirilmiş bir rekabet politikasının hem tüketiciler hem de ülkenin rekabet gücü bakımından faydalı sonuçlar doğurduğu kabul edilmektedir.

Türkiye’de on yılı aşkın süredir yürürlükte bulunan ve yaklaşık sekiz yıldır uygulanan bir rekabet mevzuatı bulunmaktadır. Bunun paralelinde, Rekabet Kurumu’nun kurulmasıyla, Türkiye için yeni olan bu alanda yetkinliği uluslararası alanda da kabul edilen bir kurumsal kapasite oluşturulmuştur. Ancak, dünyadaki ve AB’deki gelişmelere paralel olarak ve geçmiş dönem

uygulama tecrübeleri dikkate alınarak, söz konusu yasal ve idari çerçevenin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi 2013 vizyonunun en önemli amaçlarından biridir.

Bununla birlikte, amaçları net olarak belirlenmiş ve devletin genel ekonomi politikaları içerisine entegre edilmiş sağlam bir rekabet politikası oluşturulması ve benimsenmesi konusunda eksiklikler bulunmaktadır. Bu nedenle, yukarıda ortaya konulan vizyonun gerçekleştirilmesine dönük amaçların başında toplumsal refahın artırılması için iktisadi etkinliği artırmayı hedef alan bir rekabet hukuku politikasının oluşturulmasının ve uygulamasının sağlanması gerekmektedir. Dış ticaret, vergilendirme, devlet yardımları, münhasır ve özel haklar gibi alanlarda iktisat politikaları oluşturulurken, rekabet politikaları da özenle dikkate alınmalı ve bu politikalar birbirleriyle tutarlı olmalıdır. Bir başka ifade ile, rekabet hukuku yoluyla teşebbüslerin neden olduğu piyasadaki bozukluklar giderilmeye çalışılırken, devlet, yaptığı diğer düzenlemeler yoluyla, eğer haklı bir kamu politikası amacı ile gerekçelendirilmemişse, teşebbüslerin davranışları yoluyla ortaya çıkan rekabet kısıtlarına benzer etkiye neden olmamalıdır.

Geçmiş dönem uygulama tecrübesi ve uluslararası deneyimler ışığında, rekabet hukukunun etkin bir şekilde uygulanması için mevzuatta ve kurumsal yapıda değişikliklere ihtiyaç duyulmaktadır. Etkin ve caydırıcı uygulama, hem piyasalarda iktisadi etkinliği azaltıcı davranışları yapanları cezalandırırken hem de teşebbüsleri gelecekte benzer davranışlara girmekten alıkoyacaktır. Etkin bir uygulamanın aynı zamanda, teşebbüsler bakımından hukuki belirliliğinin sağlanmasına ve taraf haklarının korunmasına azami özenin gösterilmesini gerektirdiği de unutulmamalıdır.

AB'ye katılım sürecinde müzakere başlıklarından birini oluşturması nedeniyle, rekabet politikası, AB ile ilişkiler bakımından önemli bir konudur. Antitröst ve birleşme kontrolü kuralları bakımından ülkemiz mevzuatı büyük ölçüde AB mevzuatı ile uyumlu olmakla birlikte, başta devlet yardımları konusu olmak üzere rekabet politikası alanında yapılması gerekenler bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumundaki zorunluluklardan kaynaklanmadıkça, rekabet disiplini aracılığı ile bu alanlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin de etkinlik kazanımı için uğraşmalarını ve bu kazanımlarını da müşterileri ile paylaşmalarını sağlayacak müşevvikler artırılmalıdır. Bu çerçevede, bu alanları rekabete açacak piyasa modelleri geliştirilmelidir. Özellikle doğal tekel bileşenleri bulunan altyapı sektörlerinde, kural hakimiyeti ve rekabete dayalı piyasaların hukuki altyapıları oluşturulmalıdır.

Rekabet kurallarının etkili biçimde uygulanması için, toplumda gelişmiş bir rekabet kültürünün bulunması gerekmektedir. Çünkü, rekabet kurallarının başarılı biçimde uygulanması, iş adamları, akademisyenler, avukatlar, tüketiciler ve kamu kurumlarının, sürece aktif katılımı ile mümkün olacaktır. Bu nedenle, gerçek bir rekabet kültürü oluşturmak için gerekli ilerlemenin sağlanması gerekmektedir.

#### **4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler**

Yukarıda belirtilen vizyon ve bu vizyona dönük temel amaç ve politikaların önümüzdeki plan döneminde gerçekleştirilebilmesi belli bir stratejinin izlenmesi ve bir takım tedbirlerin alınması ile mümkündür. Bu tedbirler temel olarak başta 4054 sayılı Kanun ve bu Kanun'un uygulanmasına yönelik ikincil mevzuat olmak üzere, bir takım birincil ve ikincil mevzuatın çıkarılması ya da mevcutlarda değişiklik yapılmasını, yine başta Rekabet Kurumu olmak üzere uygulayıcı kurumundaki kurumların uygulamaya dönük tedbirler almasını ve bu alanda insan kaynaklarının geliştirilmesine ve toplumun bilinçlendirilmesine yönelik olarak eğitim faaliyetlerine önem verilmesini içermektedir.

Bu tedbirlerin başında bir takım mevzuat düzenlemelerinin yapılması gelmektedir. Gelecek bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, söz konusu mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde, 4054 sayılı Rekabet Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması, devlet yardımlarının rekabetçi açıdan izlenmesi ve denetlenmesine yönelik bir Kanun'un çıkarılması, 4054 sayılı Kanun'un etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik olarak mevcut ikincil mevzuatta değişiklik yapılması ya da bazı durumlarda yeni ikincil mevzuatın çıkarılması, rekabet politikasına aykırı hükümler içeren mevzuatın gözden geçirilmesi ve yeni mevzuat hazırlıklarında rekabet politikasının dikkate alınması gibi tedbirler bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemelerde AB müktesebatına uyumun, kanunun konusu olan tarafların haklarının gözetilmesinin ve hukuki belirliliğin sağlanmasının da dikkate alınması gerekmektedir.

Hukuki çerçevenin oluşturulması ya da iyileştirilmesinin yanında, uygulama da gerekli tedbirlerin alınması ve özellikle Rekabet Kurumu olmak üzere mevzuat uygulayıcı kurumların ilgili düzenlemeleri etkin ve caydırıcı bir şekilde uygulamaları gerekmektedir. Bu amaç için alınacak temel tedbirler ise, rekabet hukuku ve politikasının amacı çerçevesinde, kurumsal kaynakların öncelikli alanlara yönlendirilmesi, hukuki süreçlerin basitleştirilmesi ve saydam hale



getirilmesi ve kurumsal organizasyonun güçlendirilmesi ve rasyonelleştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Mevzuat düzenlemelerine ve kurumsal tedbirlere ek olarak, rekabet hukuku ve politikası alanında başta Rekabet Kurumu'nun insan kaynakları olmak üzere bu alandaki insan kaynağını geliştirecek ve kamuoyunun rekabet hukuku ve politikaları hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını sağlayacak tedbirlere ihtiyaç bulunmaktadır.

## 5. Uygulama Stratejileri

Piyasa ekonomisi ve rekabet sürecinin faydalarından yararlanmak, ekonomik büyümeyi ve rekabet gücünü artırmak için, pazar gücünün kötüye kullanılması başta olmak üzere rekabet sürecini bozucu davranışların engellenmesini sağlamak amacıyla, rekabet hukuku ve politikası alanında, bir önceki bölümde belirlenen vizyon çerçevesinde, 9. Plan döneminde dikkate alınması gereken politika önerilerine, mevzuat, idari kapasite, mali kaynaklar ve insan kaynakları alt başlıkları itibariyle aşağıda yer verilmektedir.

### 5.1. Mevzuat Düzenlemeleri

- **Etkin bir rekabet hukuku uygulaması için 4054 sayılı Kanun’da gerekli değişiklikler yapılmalıdır.** Geçmiş dönem uygulama tecrübesi ve dünyada ve özellikle AB’deki uygulamalar çerçevesinde, *de minimis* ve pişmanlık uygulamasına imkan sağlayacak, menfi tespit sistemini kaldıracak, birleşme ve devralmaların değerlendirilmesindeki testi revize edecek ve usulü netleştirecek, Kurul’un bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini açık ve güçlü hale getirecek ve rekabet savunuculuğu rolünü kurumsallaştıracak ve güçlendirecek değişiklikler içeren yasa değişikliği kabul edilmelidir.
- **4054 sayılı Kanun’un 7. maddesinin uygulanmasına ilişkin ikincil düzenleme yeniden ele alınmalı, bu düzenlemede yer alan ciro eşiği değiştirilmeli ve uygulamada teşebbüsler açısından tereddüt yaratan konularda rehberler çıkarılmalıdır.** Birleşme ve devralma işlemlerine ilişkin bildirim esaslarını düzenleyen Tebliğ’in günümüz ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerde, bildirilmesi gereken işlemler için getirilen ciro eşiği acilen değiştirilmeli, tarafların faaliyet alanlarının kesişmediği birleşme ve devralma işlemlerine yönelik olarak daha kısa bildirim usulü getirilmeli ve bildirimler için sözleşme şartı aranmamalıdır. Ayrıca, uygulamada ve ikincil mevzuatta kullanılan, “yan sınırlama”, “tam işlevsel ortak girişim” gibi konularda teşebbüslere yol gösterici rehberlerin çıkarılması gerekmektedir.
- **Rekabet Kurumu AB ile uyum ve teşebbüsler açısından hukuki belirliliğin sağlanması bakımından kabul edilmesinde yarar görülen ikincil mevzuatı ya da ilgili**

**mevzuattaki ilkelerin Türkiye’de uygulanmasına yönelik açıklayıcı rehberleri çıkarmalıdır.** Bu çerçevede, Rekabet Kurumu, AB mevzuatına paralel ikincil mevzuat ilkelerini kabul ederken ve uygularken ülkemize özgü ortaya çıkan özellikleri de dikkate almalıdır.

- **Mevzuat değişiklikleri yapılırken teşebbüsler açısından hukuki belirliliğin sağlanmasına özen gösterilmelidir.** Teşebbüslere rekabet mevzuatınca getirilen yükümlülükler ve bu yükümlülüklerin uygulanması için öngörülen süreler, teşebbüsleri ticari kararlarını alırken belirsizlikle karşı karşıya bırakmamalıdır.
- **Rekabet hukuku uygulamasından doğrudan ve dolaylı istisna tanıyan yasal düzenlemeler gözden geçirilmelidir.** Rekabet hukuku uygulamasından doğrudan istisna sağlayan bankacılık alanında belli büyüklükteki birleşmeler için getirilen yasal hüküm kaldırılmalıdır. Bunun yanında, dolaylı olarak rekabet hukukundan istisna sağlayan ve teşebbüslerin rekabeti bozucu uygulamalar yapmasına imkan veren yasal düzenlemeler (örneğin, kamu niteliğini haiz meslek birliklerine verilen yetkiler gibi) gözden geçirilerek, bu düzenlemelerin geçerli bir kamu politikası amacına dayanmayan hükümleri kaldırılmalıdır. Ayrıca, yeni yapılacak düzenlemelerde, 4054 sayılı Kanun’a doğrudan ve dolaylı bir istisna getirilmemeli, eğer geçerli bir kamu politikası amacına dayanılarak bir istisna getirilmek isteniyorsa mutlaka Rekabet Kurumu’nun olumlu görüşü alınmalıdır.
- **Sektörel düzenlemelerin rekabet hukuku ve politikasıyla uyumlu ve tutarlı olması sağlanmalıdır.** Devlet tarafından rekabet hukukunun ötesine giden sektörel düzenlemelerin yapıldığı alanlarda rekabet hukuku ile sektörel mevzuat arasında ve bu mevzuatı uygulayan kurumlar arasındaki ilişki ve işbirliği mekanizmaları ilgili mevzuatta net bir şekilde belirlenmelidir. Bu alanlarda, genel ekonomik yarar dışında rekabet hukukuna istisna oluşturabilecek düzenlemelere gidilmemelidir.
- **Devlet yardımlarının denetlenmesi ve izlenmesine ilişkin yasal mevzuat oluşturulmalı ve bu mevzuatı uygulayacak kurumsal yapı belirlenmelidir.** Rekabet politikası alanında AB ile müzakerelerde önemli bir sorun olan devlet yardımlarının denetlenmesine ilişkin mevzuatın kabul edilmesi aciliyet taşımaktadır ve bu mevzuatın uygulanması antitröst uygulaması ile tutarlı bir şekilde yürütülmelidir.

## 5.2. Kurumsal Düzenlemeler

- **Rekabet politikası genel ekonomi politikası içinde daha fazla dikkate alınmalıdır.** Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının piyasalarda rekabete etkisi olacak düzenlemeler yaparken rekabet politikasını dikkate alması, rekabet hukuku ilkelerine aykırı olacak düzenlemeler yapmamaları ve söz konusu düzenlemeler açısından ilgili kurumların Rekabet Kurumu'nun görüşünü almaları sağlanmalıdır.
- **Özelleştirme uygulamalarında rekabet hukukunun ve Rekabet Kurumu'nun rolü belirginleştirilmeli ve rekabet politikası dikkate alınmalıdır.** Mevcut durumda 4054 sayılı Kanun çerçevesinde Rekabet Kurumu ile başta Özelleştirme İdaresi Başkanlığı olmak üzere özelleştirmeyi yapan kuruluşlar arasında yerleşmiş bir uygulama bulunmakla birlikte, bu alandaki uygulamaları belirginleştirmek açısından, özelleştirmeler bakımından Rekabet Kurumu'nun 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesindeki yetkilerinin Kanun'da açıkça düzenlenmesi ve özelleştirme işlemlerinin rekabet politikası da dikkate alınarak yapılması gerekmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinin sınırları çerçevesinde, gerekli hallerde, daha rekabetçi özelleştirme modelleri uygulanabilmelidir
- **Rekabet hukuku ve politikasının uygulanmasında genel ekonomik hedefler çerçevesinde netleştirilmiş bir amacın hedeflenmesi gerekmektedir.** Rekabet hukuku ve politikasının amacının temel olarak iktisadi etkinliğin korunması yoluyla tüketici refahının artırılması olması beklenmektedir. İktisadi etkinliğin değişik boyutlarının bu kapsamda değerlendirilmesi olay bazında Rekabet Kurulu'nca yapılmalıdır.
- **Rekabet Kurumu, rekabet politikası amaçları doğrultusunda, uygulamada öncelikler belirlemeli ve belirlenen bu alanlarda kaynaklarını verimli bir şekilde kullanmalıdır.** Rekabet Kurumu uygulama önceliklerini belirlerken rekabetin en çok bozulduğu ve tüketicilerin en çok zarar gördüğü alanlar ile pazar gücüne sahip firmaların piyasa girişleri önlemeye yönelik davranışlarına önem vermelidir. Bu bağlamda;
  - ✓ uluslararası karteller dahil olmak üzere kartellerle mücadele önceliklerin başında gelmelidir.

- ✓ monopolistik ve oligopolistik sektörlerdeki fiyat hareketleri izlenerek, bu piyasalardaki rekabeti bozan fiyat ayarlaması ve pazar paylaşımı gibi anlaşmalar etkili bir biçimde soruşturulmalı, bu sektörlerdeki firma davranışlarının rekabetçi bir seviyede oluşumunu sağlayacak çalışmalar yürütülmelidir.
- ✓ kamu ihalelerinde, isteklilerin ihalelerde rekabet ortamını bozmaya yönelik davranış ve anlaşmaları etkin bir biçimde izlenmeli ve gerektiğinde soruşturmalar başlatılmalıdır.
- **Anlaşmaların grup muafiyeti hükümlerince getirilen çerçeveye uydurulması yönündeki uygulamadan vazgeçilmesi ve her anlaşmada getirilen kısıtlamaların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde kendi içinde değerlendirilmesi gerekmektedir.** Grup muafiyeti tebliğlerince çizilen sınırların ötesine taşan kısıtlamalar içeren anlaşmaların ilgili kısıtlayıcı hükümlerinin doğrudan rekabeti kısıtlayıcı bulunması ve grup muafiyeti çerçevesine uydurulmaya çalışılması teşebbüslerin tek tip anlaşmalar yapmasına neden olmaktadır. Ticari hayatı gereğinden fazla sınırlandıran bu tür uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir.
- **4054 sayılı Kanun etkin ve caydırıcı bir şekilde uygulanmalıdır.** Rekabet hukukunun artık belli düzeyde yerleştiği göz önüne alınarak, rekabet ihlallerine karşı Kanun'un etkin ve caydırıcı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Caydırıcılığın sağlanması bakımından Kanun'da öngörülen cezalar saydam, etkili ve tutarlı bir şekilde uygulanmalıdır. Karteller bakımından ceza hukuku müeyyidelerinin getirilmesi tartışmaya açıktır.
- **Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimi etkin ve saydam hale getirilmelidir.** Yargısal denetim sürecinin etkin çalışmaması rekabet hukuku uygulamasının etkinliğini de sekteye uğratmaktadır. Bu nedenle yargısal denetimin etkin hale getirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması bir zorunluluktur. Ayrıca yargı kararlarına ilgililerin ulaşması kolaylaştırılarak bu alanda saydamlık sağlanmalıdır.
- **Rekabet Kurumu teşebbüslerle uygun iletişim mekanizmaları oluşturmalı ve rekabete aykırı uygulamaların uzlaşma ve sulh yoluyla giderilebilmesi için gerekli**

**adımları atmalıdır.** Rekabet hukuku uygulamasında rekabete aykırı uygulamaların bir an önce sona erdirilebilmesi ve hem Rekabet Kurumu'nun hem de tarafların katlandığı maliyetlerin azaltılması bakımından, inceleme ve soruşturmaların uzlaşma yoluyla hallinin sağlanabilmesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

- **Rekabet Kurumu mevcut saydamlık düzeyini artıracak önlemleri almalıdır.** Bu çerçevede öncelikle ihtiyaç duyulan alanlarda açıklayıcı rehberler yayınlanmalıdır. Ayrıca, gerekçeli kararlarda daire görüşlerine daha ayrıntılı yer verilmesi, Karar'da, varsa, başka kurumlardan alınan görüşlerin içeriğine ilişkin bilgi verilmesi, yapılacak mevzuat değişikliklerinde kamuoyu görüşünün alınması ve bu görüşlerin sonuçlarının açıklanması ve Kurum'un verdiği tüm görüşleri gerekçeli olarak yayınlaması sağlanmalıdır. Bunlara ek olarak, Kurum, bir ya da birden fazla yıla ilişkin olarak, mevzuat hazırlıkları başta olmak üzere diğer düzenlemelerle ilgili çalışma planlarını kamuoyu ile paylaşmalıdır.
- **Rekabet Kurumu rekabet savunuculuğu görevine özel bir önem atfetmelidir.** Etkin bir rekabet hukuku uygulamasının yanında, piyasalarda rekabet sürecini etkileyen ve rekabet hukuku kapsamı dışında kalan düzenlemelere ve uygulamalara yönelik olarak ilgili kuruluşlara görüş gönderilmeli ve bu görüşler kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Ayrıca, Kurum, rekabet ihlallerini soruşturmanın yanında, sektörel inceleme ve araştırmalar da yaparak ilgili sektörlerdeki rekabet sorunlarına ilişkin sonuçları kamuoyu ile paylaşmalı ve bu sorunlara ilişkin görüşlerini ilgili kuruluşlara göndermelidir.
- **Rekabet savunuculuğu çerçevesinde rekabet kültürünün geliştirilmesi yönündeki çalışmalar devam ettirilmelidir.** Toplumun değişik kesimlerinde rekabet hukuku ve politikasının tanıtılması için özellikle iş dünyası ve tüketicilerle yakın bir ilişki içine girilerek teşebbüslerin ve tüketicilerin rekabet hukuku konusunda bilgilendirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi gerekmektedir.
- **Rekabet Kurumu sektörel düzenleyici otoritelerle işbirliğini ve koordinasyonu artırmalıdır.** Çeşitli sektörlerdeki rekabet sorunlarına uygun ve tutarlı çözümlerin bulunabilmesi Rekabet Kurumu ile ilgili sektörel otoritenin sağlıklı bir işbirliği ve iletişim içinde olabilmesiyle mümkün olacaktır.

- **Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan uluslararası düzeydeki rekabet ihlallerine rekabet hukukunun uygulanması için uluslararası işbirliği artırılmalıdır.** Yurtdışında yerleşik firmaların ülkemizde etkisini gösteren rekabeti bozucu davranışlarıyla, özellikle uluslararası kartellerle mücadelede, ikili ya da bölgesel düzeyde uluslararası işbirliğinin sağlanması şarttır. Bu açıdan, en çok ticaretimiz olan ülkeler başta olmak üzere, rekabet hukuku alanında uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

### 5.3. Mali Kaynaklar

- **Rekabet Kurumu'nun karar alma bağımsızlığının korunmasına ve etkin bir rekabet hukuku uygulamasına yardımcı olmak için 4054 sayılı Kanun'da öngörülen Rekabet Kurumu'nun idari ve mali özerkliği korunmalıdır.** Bu amaçla özellikle Kurul'a, kendisine tahsis edilen gelirlerden yeterli bir bütçe oluşturma imkanı sağlanmalıdır. Bunun yanısıra kurumun hesap verebilirliğini artıracak mekanizmalar da geliştirilmelidir.

### 5.4. İnsan Kaynakları

- **Rekabet Kurumu 4054 sayılı Kanun'u etkin ve verimli bir şekilde uygulamak için kurumsal kapasitesini artırmalıdır.** Bu çerçevede, Rekabet Kurulu tarafından alınan kararların tutarlı olmasını sağlamak amacıyla, Kurum'un hukuk ve ekonomi alanındaki personelini ve uzmanlığını artırmaya ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca, Rekabet Kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin düzenlemeler Kurul'un karar almadaki bağımsızlığının ve bu alandaki uzmanlığının artırılmasının sağlanması bakımından gözden geçirilmelidir. Bunlara ek olarak, Kurum'un sektörel örgütlenmeye dayalı organizasyon yapısını daha etkin hale getirecek çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca, Kurum'un yaptığı faaliyetlerin sonuçlarını görmesini sağlayacak ve gelecekteki uygulamaları için yol gösterici olacak bir iç değerlendirme mekanizması oluşturması gerekmektedir.
- **Rekabet hukuku ve politikası alanında eğitim ve araştırma faaliyetleri yapmak üzere üniversiteler bünyesinde enstitü ve araştırma merkezleri kurulması çalışmaları başlatılmalıdır.** Böylece akademi dünyası ile Rekabet Kurumu arasında işbirliği artırılarak rekabet politikası alanında bilimsel araştırma ve eğitim düzeyi yükseltilmelidir.

## 6. Sonuç ve Genel Değerlendirme

### 6.1. Temel Amaç ve Politikalar ile Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>Rekabet politikasının genel ekonomi politikası içinde daha fazla dikkate alınması</b>	Piyasalarda rekabetin korunması yoluyla, tahsisat ve dinamik etkinlik artacak ve sürdürülebilir büyümenin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır.	Rekabet politikasının dikkate alınması piyasalarda rekabetin artırılması yoluyla verimliliği ve rekabet gücünü artıracaktır.					
<b>4054 sayılı Kanun'da gerekli değişikliklerin yapılması</b>		Rekabet kurallarının daha etkili bir biçimde uygulanmasıyla piyasalarda rekabetin/etkinliğin ve böylece rekabet gücünün artırılması sağlanacaktır.				Yapılacak değişiklikler Rekabet Kurumu'nun daha etkin ve etkili çalışmasına imkan sağlayarak kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	



	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>Mevzuat değişikliklerinde teşebbüsler açısından hukuki belirliliğin sağlanmasına özen gösterilmesi</b>						Hukuki belirliliği artırmaya yönelik değişiklikler kural hakimiyetinin ve dolayısıyla kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	
<b>Rekabet Kurumu'nun karar alma bağımsızlığının korunması</b>						Karar organının, hesap verebilirliğinin sağlanarak bağımsızlığının korunması, kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	
<b>Rekabet hukuku uygulamasına doğrudan ya da dolaylı istisnalar getiren yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi</b>	İyi işleyen serbest piyasa mekanizması aracılığı ile sürdürülebilir büyümenin sağlanması için ekonominin genelinde piyasa yapısının rekabetçi bir seviyede olması gerekmektedir.	Geçerli bir kamu politikası amacına dayanmayan istisnaların kaldırılması piyasalarda rekabetin oluşmasına ve böylece verimliliğin ve rekabet gücünün artmasına neden olacaktır.					

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>Devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması</b>		Devlet yardımlarının rekabeti bozucu nitelikte olmamasının sağlanması ekonomide rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunacaktır.					
<b>Sektörel düzenlemelerin rekabet hukuku ve politikasıyla uyumlu ve tutarlı olmasının sağlanması</b>						Düzenlemeler ile rekabet hukuku arasında tutarlı ve uyumlu bir ilişkinin kurulması kamuda iyi yönetişimi yaygınlaştıracak niteliktedir.	Piyasalardaki rekabet seviyesini geliştirmeyi öngören sektörel düzenlemeler, altyapı hizmetlerine özel sektörün katılımının ve dolayısıyla hizmetin nicelik ve niteliğinin artmasına yardımcı olacaktır.
<b>Özelleştirme uygulamalarında rekabet politikasının dikkate alınması</b>		Özelleştirmelerin piyasalarda rekabetçi olmayan yapılara yol açmayacak şekilde yapılması ekonomide verimliliğin ve					Rekabetçi bir özelleştirme sürecinde, yerli ve yabancı sermayeli özel sektör firmaları altyapı sektörlerine daha fazla ilgi

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
		rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunacaktır.					gösterebilecektir.
<b>Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetiminin etkin ve saydam hale getirilmesi</b>						Kararların yargısal denetimindeki etkililik kurumun hesap verebilirliğini artıracak ve kararlarının etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayacaktır.	
<b>Rekabet hukuku ve politikası alanında eğitim ve araştırma faaliyetleri yapmak üzere bir enstitü kurulması</b>			Rekabet politikalarının oluşturulması, kurala bağlanması, uygulaması ve eğitimi alanlarındaki insan kaynakları kapasitesini artıracaktır.				

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>Rekabet hukuku ve politikasının uygulanmasında genel ekonomik hedefler çerçevesinde netleştirilmiş bir amacın hedeflenmesi</b>	Ekonomik etkinliğin hedeflendiği bir rekabet politikası, tahsisat ve dinamik etkinliği artırarak istikrarlı büyümenin sürdürülmesine katkıda bulunacaktır.	Ekonomik etkinliğin hedeflendiği bir rekabet politikası ekonomide rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunacaktır.					
<b>Uygulamada öncelikler belirlenmesi ve belirlenen alanlarda kaynakların verimli bir şekilde kullanılması</b>		Öncelik verilen alanlarda rekabetin sağlanması bu alanlarda rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunacaktır.				Öncelikler belirlenmesi yoluyla kaynakların etkin kullanılması kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	
<b>Grup muafiyetlerine yönelik AB ikincil mevzuatının kabul edilmesi ya da ilgili mevzuattaki ilkelerin Türkiye’de uygulanmasına yönelik açıklayıcı rehberlerin yayımlanması</b>						Uygulamaya muhatap tarafların bilgilendirilmesi kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>4054 sayılı Kanun'un etkin ve caydırıcı bir şekilde uygulanması</b>	Rekabet Kurallarının etkin ve caydırıcı uygulanması yoluyla piyasalarda rekabetin korunmasının sürdürülebilir büyümeye katkısı olacaktır.	Rekabet Kurallarının etkin ve caydırıcı uygulanması yoluyla piyasalarda rekabetin korunmasının ekonomide rekabet gücünün artırılmasına katkısı olacaktır.					
<b>Rekabet Kurumu'nun 4054 sayılı Kanun'u etkin ve verimli bir şekilde uygulamak için kurumsal kapasitesini artırması</b>			Kurumsal kapasitenin artırılması Rekabet Kurumu'nun insan kaynaklarının gelişimini sağlayacaktır.				
<b>4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinin uygulanmasına ilişkin ikincil düzenlemede gerekli değişikliklerin yapılması ve rehberlerin çıkarılması</b>						Bildirim süreçlerinin basitleştirilmesi ve saydamlığın sağlanması kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>Rekabete aykırı uygulamaların uzlaşma ve sulh yoluyla giderilebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması</b>						Uygulamada etkinliğin sağlanması ve sorunlara hızlı çözüm bulunması yoluyla kamuda iyi yönetişimin yaygınlaşmasına katkıda bulunulacaktır.	
<b>Rekabet Kurumu'nun mevcut saydamlık düzeyini artıracak önlemleri alması</b>						Kurum'un saydamlığını artırılması hesap verebilirliğinin artırılmasına ve dolayısıyla kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	
<b>Rekabet Kurumu'nun rekabet savunuculuğu görevine özel bir önem atfetmesi</b>	Ekonomik etkinliği engelleyici nitelikteki uygulamaların giderilmesine yönelik savunuculuk faaliyeti yoluyla sürdürülebilir büyümenin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır.	Ekonomik etkinliği engelleyici nitelikteki uygulamaların giderilmesine yönelik savunuculuk faaliyeti yoluyla piyasalarda rekabetin ve rekabet gücünün artırılmasına				Rekabet Kurumu'nun değişik kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerini geliştirerek artırması kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunacaktır.	

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
		katkıda bulunulacaktır.					
<b>Rekabet Kurumu'nun sektörel düzenleyici otoritelerle işbirliğini ve koordinasyonu artırması</b>						Kurumlar arası işbirliğinin sağlanması yoluyla kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunulacaktır.	
<b>Türkiye'yi etkileyen uluslararası düzeydeki rekabet ihlallerine rekabet hukukunun uygulanması için uluslararası işbirliğinin artırılması</b>		Türkiye piyasalarını etkileyen uluslararası nitelikteki rekabete aykırı davranışlar önlenerek ekonomide rekabet gücünün artırılması sağlanacaktır.					

	<b>İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması</b>	<b>Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması</b>	<b>İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	<b>Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi</b>	<b>Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması</b>	<b>Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması</b>	<b>Fiziki Altyapının İyileştirilmesi</b>
<b>Rekabet Kurumu'nun kamu ihalelerinde, isteklilerin ihalelerde rekabet ortamını bozmaya yönelik davranış ve anlaşmaları etkin bir biçimde izlemesi ve gerektiğinde soruşturma başlatması</b>	Kamu harcamalarında verimliliğin artması mali disiplini aracılığı ile istikrarlı büyümeye katkı sağlayacaktır.	Kamu alımlarında rekabetin sağlanması ve korunması yoluyla ekonomide rekabet gücünün artırılması sağlanacaktır.				Kamu harcama sisteminde kalitenin artmasına katkı sağlayacaktır.	
<b>Rekabet Kurumunun monopolistik ve oligopolistik sektörlerdeki rekabeti bozucu uygulamaları izlemesi ve gerektiğinde soruşturması</b>	Rekabeti bozucu davranışların ortaya çıkması ihtimalinin yüksek olduğu piyasalarda rekabetin korunması sağlanarak sürdürülebilir büyümenin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır.	Rekabeti bozucu davranışların ortaya çıkması ihtimalinin yüksek olduğu piyasalarda rekabetin korunması sağlanarak, firmaların maliyet etkinliği artırılarak, rekabet gücünde iyileşmeler ortaya çıkacaktır.					



## **6.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Açısından Temel Yansımalar**

İyi işleyen piyasa ekonomisinin bir gereği olarak, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde rekabetin eksik rekabetli piyasalarda geliştirilmesi ve diğer piyasalarda da korunması önemini sürdürmektedir. Ekonomideki etkinlik seviyesinin geliştirilmesi, rekabet gücünün artırılması ve iktisadi büyümenin istikrarlı bir biçimde sürdürülmesi amaçlarının yanısıra Avrupa Birliği ile yürütülen tam üyelik süreci de rekabet politikalarının önemini ortaya koymaktadır. Rekabet politikası uygulamalarında bir taraftan Rekabet Kurumu'na diğer taraftan da Devletin diğer organlarına önemli görevler düşmektedir.

Bu çerçevede, genel ekonomi politikaları içerisinde rekabet politikasına daha fazla önem verilmeli, etkin bir rekabet hukuku uygulaması için 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda gerekli değişiklikler yapılmalı, sektörel düzenlemelerin rekabet kanunu ile uyumlu olmasına özen gösterilmeli, Rekabet Kurumu'nun karar alma bağımsızlığı ve hesap verebilirliği iyileştirilmeli, özelleştirme uygulamalarında Rekabet Kurumu'nun rolü belirginleşmeli, Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetim süreci etkilileştirilmeli, genel ekonomik yarar görülmeyen haller dışında rekabet kanunu uygulamasına istisna getirilmemeli ve piyasalarda rekabeti bozucu devlet yardımlarının uygulamasını önlemek amacıyla izleme mekanizması oluşturulmalıdır.

Rekabet Kurumu da genel ekonomik hedefler çerçevesinde netleştirilmiş bir amaca hedeflenmeli, uygulamada öncelikler belirleyerek kaynaklarını bu alanlara yoğunlaştırmalıdır. Bu çerçevede, kamu harcama sisteminde kalitenin artmasına da yardımcı olmak amacıyla kamu alımlarında rekabet bozucu davranışlar soruşturulmalı ve ekonomideki etkinlik ve rekabet seviyesini artırmak amacıyla da monopolistik ve oligopolistik sektörlerdeki fiyat hareketleri takip edilmeli ve rekabet karşıtı davranışlar cezalandırılmalıdır. Kurum mevcut saydamlık düzeyini artıracak önlemler almalı, AB ile uyum ve hukuki belirliliğin sağlanması açısından uygulamaya yönelik açıklayıcı rehberler çıkarmalı, Rekabet Kanunu'nu etkili ve caydırıcı biçimde uygularken

teşebbüslerle uygun iletişim mekanizmaları geliştirip rekabete aykırı uygulamaların uzlaşma ve sulh yoluyla giderilmesi için gerekli adımları atmalıdır. Kurum, bir taraftan ulusal düzeyde rekabet politikaları uygulamasında tutarlılığı sağlamak amacıyla sektörel düzenleyici otoritelerle işbirliğini ve koordinasyonu diğer taraftan da küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan uluslararası düzeydeki rekabet ihlallerine rekabet hukukunun uygulanması için uluslararası işbirliği artırılmalıdır. Son olarak, rekabet savunuculuğu görevine özel bir önem atfedilmeli bu çerçevede rekabet kültürünün geliştirilmesi yönündeki çalışmalar devam ettirilmelidir.