

**ATIK YÖNETİMİ PİYASALARINDA KAYIT DIŞILIK,  
ÇEVRESEL DÜZENLEMELERE UYUMSUZLUK VE REKABET***INFORMALITY, NON-COMPLIANCE WITH THE ENVIRONMENTAL  
REGULATIONS AND COMPETITION IN WASTE MANAGEMENT  
MARKETS***Evrım Özgül KAZAK\*****Öz**

*Devletten gizlenen, kayda geçirilmeyen ve bu nedenle denetlenemeyen faaliyetlere kısaca kayıt dışı ekonomi adı verilmektedir. Vergi gelirlerinde kayıplara yol açan, resmi istatistiklerin gerçeği yansıtmamasını engelleyen ve dolayısıyla makroekonomik ve sosyal politikaların iyi tasarlanmasını zorlaştıran kayıt dışı ekonominin piyasalardaki rekabet üzerinde de birtakım olumsuz etkileri bulunmaktadır. Kayıt dışı faaliyet gösteren firmalar kayıt altındaki firmalara oranla daha az vergi verdikleri veya hiç vergi vermedikleri, istihdam vb. alanlardaki diğer mali sorumluluklarını yerine getirmedikleri için maliyet avantajına sahip olmaktadır. Bu durum kayıt altındaki firmaların rekabet güçlerini zayıflatmak suretiyle pazar güçlerini kaybetmelerine veya pazar dışına çıkmalarına sebep olabilmekte ve ilgili piyasadaki rekabetin seviyesinin azalmasına yol açabilmektedir. Atık yönetimi piyasaları kayıt dışılığın yaygın olarak görüldüğü piyasalardır. Söz konusu kayıt dışılık iyi işleyen atık yönetimi piyasalarının oluşturulması önündeki en önemli engellerden birini oluşturmaktadır. Bu piyasalarda faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin ilgili çevresel düzenlemenin gereğini yerine getirmemesi de atık yönetimi piyasalarındaki rekabet üzerinde kayıt dışılığa benzer olumsuz sonuçlar yaratabilmektedir. Bu piyasalarda görülen kayıt dışılık ile düzenleme gerekliliklerine uyumun sağlanamamasının rekabet üzerindeki olumsuz etkileri Rekabet Kurulu'nun atık yönetimi piyasalarına ilişkin kimi incelemelerinde tespit edilmiş ancak gerek kayıt dışılığın gerekse çevresel düzenlemelere uyulup/uyulmamasının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında yer almaması dolayısıyla herhangi bir cezai yaptırım uygulanmamıştır. Bu çerçevede kayıt dışılık ve çevresel düzenlemelere uyulmamasının rekabet üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilebilmesi bakımından başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmak üzere ilgili diğer devlet kurumları tarafından atılacak adımların oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.*

---

\*Rekabet Başuzmanı, Rekabet Kurumu. Üniversiteler Mahallesi 1597. Cadde No:9 Bilkent-Ankara. E-posta: eokazak@rekabet.gov.tr Tel: 0 312 291 43 08.

**Anahtar Sözcükler:** Atık yönetimi piyasaları, kayıt dışılık, rekabet, rekabet hukuku.

**Abstract**

*Informality is prevalent in waste management markets in Turkey. In fact, it is seen as one of the most serious problems of the industry by all the parties involved. Informality is hindering the formation of well-functioning markets in the waste management area. Similarly, non-compliance with the environmental regulations is detrimental for healthy competition in waste management markets. However, neither the informality nor the fulfillment of environmental regulations is in the scope of the Law on the Protection of Competition numbered 4054. Therefore, although the informal economy and non-compliance with the environmental regulations in waste management markets were recognized in some of its decisions, the Competition Board has not taken any measurement against them. In this regard, the efforts and measures taken by other related government institutions among which the Ministry of Environment and Urbanization is coming in the first place are vital for the protection of competition from the indirect effects of informality and non-compliance with the environmental regulations.*

**Keywords:** Waste management markets, informality, competition, competition law.

## GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı kayıt dışılığın ve çevresel düzenleme gerekliliklerine uyum sağlanamamasının atık yönetimi piyasalarındaki rekabetin seviyesine etkisinin değerlendirilmesidir. Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde kayıt dışılığın nedenleri ve genel olarak sonuçlarına yer verilecek, takip eden ikinci bölümde ise kayıt dışılık ile rekabet ve rekabet hukuku arasındaki ilişki ortaya konulacaktır. Çalışmanın son bölümünde ise atık yönetimi piyasalarındaki kayıt dışılık ve çevresel düzenlemelere uyum eksikliğinin bu piyasalardaki rekabet üzerindeki etkileri ilgili Rekabet Kurulu kararları ışığında değerlendirilecektir.

### 1. KAYITDIŞILIK: TANIMI, NEDENLERİ, SONUÇLARI

Kayıt dışı ekonomiyi, devletten gizlenen, kayda geçirilmeyen ya da geçirilemeyen ve bu sebeple denetlenemeyen faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür<sup>1</sup>. Buna göre kayıt dışı ekonomi, yasadışı faaliyetler ile yasa dışı olmamakla birlikte bilinçli olarak kayıtlara geçirilmeyen faaliyetlere verilen genel isimdir<sup>2</sup>. Bu çalışmada kayıt dışı ekonomi kavramı yasa dışı olmayan ancak resmi kayıtlara geçirilmeyen faaliyetler için kullanılacak, çalışmanın amacı bakımından yasa dışı faaliyetlere ilişkin değerlendirmelere yer verilmeyecektir.

Kayıt dışı ekonomi ülkelerin özel koşullarına göre birçok farklı nedenden kaynaklanabilmektedir. Bununla birlikte, vergisel faktörler ile mal ve işgücü piyasalarına yönelik düzenlemelerin kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenlerin başında geldiği genel kabul görmektedir. Vergi oranlarının yüksek olması, sık sık değişmesi ve ek vergiler konulması kayıt altında çalışan firmaların hem maliyetlerini yükseltmekte hem de maliyetlerin belirlenmesinde belirsizlik yaratmaktadır. Bu durum, mevcut vergi ceza sisteminin caydırıcı olmadığı ve denetim eksikliğinin olduğu koşullarda, kayıt dışı firmaların kârlılığının artmasına, kayıt altındaki firmaların ise kayıt dışına kaymasına yol açabilmektedir<sup>3</sup>.

İstihdam üzerindeki vergisel yüklerin ağırlığı da kayıt dışı ekonominin cazibesini arttırmaktadır. Ücretten yapılan sosyal güvenlik kesintileri arttıkça işgücünün maliyeti ile getirisi arasındaki fark artmaktadır. Bu artış ise işverenin kayıt dışı ekonomiye kaymasına ve kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır<sup>4</sup>. Söz konusu mali yükümlülüklerin etkisi kendini küçük işletmelerde daha fazla hissettirmekte, bu durum Türkiye’de olduğu gibi küçük işletmelerin

<sup>1</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2011 - 2013” Ankara 2011.s.1.

<sup>2</sup> Kayıt dışı ekonomi gizli ekonomi, yeraltı ekonomisi, illegal ekonomi, enformel ekonomi, ikincil ekonomi gibi farklı isimlerle de anılmaktadır.

<sup>3</sup> Scheneider F., Enste H. Dominik (2000), “Shadow Economies, Size, Causes and Consequences”, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII, s.82-85.

<sup>4</sup> Scheneider F. (2002) “Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World” Workshop of Austrian National Tax Centre, s.25.

yaygın olduğu ekonomilerde kayıt dışılığın artmasına ortam hazırlamaktadır<sup>5</sup>.

Firmaların kayıt dışında kalmayı tercih etmelerine sebep olan bir diğer unsur, mal ve işgücü piyasalarına yönelik düzenlemelerin fazlalığıdır. İşe başlamaya ve iş yapmaya ilişkin formalite ve kuralların çokluğu, firmaların kayıt altında faaliyet gösterme maliyetlerinin artmasına yol açmakta, etkin denetimlerin yapılmadığı halde kayıt dışı çalışmayı daha avantajlı hale getirmektedir. Düzenleme yoğunluğu ile kayıt dışılık arasındaki ilişkinin incelendiği birçok ampirik çalışma bu tespitleri desteklemektedir. Örneğin, 1990-2003 yılları arasındaki dönem için 75 ülke verisi üzerinde yapılan çalışmada, mal ve işgücü piyasalarındaki düzenlemeler arttıkça kayıt dışı ekonominin büyüdüğü tespit edilmiştir<sup>6</sup>. Düzenlemelerin kayıt dışılık üzerindeki etkisini test etmeyi amaçlayan bir diğer çalışma ise 25 Ekonomik Dayanışma ve Kalkınma Örgütü (*Organization for Economic Cooperation and Development*-OECD) ülkesinde 1995-2005 arasındaki dönem için yapılmıştır<sup>7</sup>. Bu çalışmanın sonuçlarına göre de firmalar üzerindeki yasal yükümlülükler ile kayıt dışılık arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Çalışmaya göre vergi düzenlemeleri hariç olmak üzere, kayıt dışı ekonominin en önemli nedeni firma faaliyetlerini düzenleyen kamu düzenlemelerinin fazlalığıdır. Buna göre, kayıt dışı ekonominin azaltılması, daha az düzenleme ve daha etkili bir bürokrasinin varlığı ile mümkün olabilecektir. 1995-1997 yılları arasında 69 ülkede yapılan bir diğer çalışma sonuçları da düzenlemeler ile kayıt dışılık arasında benzer bir ilişkinin varlığını işaret etmektedir<sup>8</sup>. Araştırmaya göre düzenleme indeksi ile kayıt dışılık arasında oldukça güçlü bir ilişki bulunmaktadır.

İyi işleyen bir adalet sistemi ile kamu otoritelerine güven de kayıt dışılık üzerinde etkilidir. Genel anlamda kamu yönetiminin kalitesinin artması gerek bu alanda bir sosyal bilinç ve sosyal sorumluluk yaratılması gerekse uygulama, denetim ve cezai süreçlerde etkinliğin artırılması suretiyle kayıt dışılığın azaltılmasına hizmet etmektedir<sup>9</sup>.

Kayıt dışılığın, makroekonomik kararlar, kamu maliyesi ve sosyal politikalar üzerinde ciddi anlamda sonuçları bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonomide yaratılan

<sup>5</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008 - 2010” Ankara 2009, s.12-13.

<sup>6</sup> Loayza Norman V., Oviedo Ana María, Servén Luis (2005), “The Impact of Regulation on Growth and Informality-Cross-Country Evidence”, World Bank Latin America Regional Studies Program. s.10.

<sup>7</sup> Enste, H.Dominik (2009), “Regulation and Shadow Economy: Empirical Evidence for 25 OECD-Countries”, s.19.

<sup>8</sup> Friedman Eric, Johnson Simon, Kaufmann Daniel, Zoido-Lobaton Pablo (2000), “Dodging the grabbing hand: the Determinantss of Unofficial Activity in 69 Countries”, Journal of Public Economics, s. 476.

<sup>9</sup> Andrews, D., A.Caldera Sanchez and A. Johansson (2011), “Towards a Beter Understanding of the Informal Economy”, OECD Economics Department Working Papers, No.873, OECD Publishing, s.26-27

değerler resmi kayıtlara girmediğinden, enflasyon, işsizlik, büyüme oranları ve milli gelir gibi birçok gösterge olduğundan farklı tespit edilebilmektedir. Bu anlamda kayıt dışılık, ekonominin temel göstergelerinin net bir biçimde belirlenememesine, bu verilere dayanarak uygulanan iktisadi ve mali politikaların doğruluğunun zayıflamasına ve bu politikaların doğru sonuçlar vermemesine neden olmaktadır<sup>10</sup>.

Kayıt dışılığın bir diğer önemli sonucu, devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin azalmasıdır. Ekonomik faaliyetlerin kayıt dışında kalması, vergilerin eksik ödenmesine ya da hiç ödenmemesine ve dolayısıyla devletin vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Vergi gelirlerinin savunma, adalet, eğitim, sağlık ve altyapı hizmetleri gibi pek çok alanda kullanıldığı dikkate alındığında kayıt dışılığın kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesini engellediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Söz konusu hizmetleri yerine getirmek zorunda olan devletler kayıt dışılıktan dolayı kaybolan gelirlerini artırmak için daha fazla vergi toplamakta, vergi yükündeki artış ise kayıt dışılığın daha fazla artmasına yol açmaktadır<sup>11</sup>.

## 2. KAYIT DIŞILIĞIN REKABET ÜZERİNE ETKİLERİ

Kayıt dışılığın piyasalardaki rekabet üzerinde önemli olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonominin varlığı kayıt altındaki firmalar ile kayıt dışı faaliyet gösteren firmaların aynı pazarda karşı karşıya gelmelerine, diğer bir ifadeyle rakip konumunda bulunmalarına yol açmaktadır. Bu durumda kayıt dışı firmalar, kayıt dışına çıkarak elde ettikleri maliyet avantajları ile kayıt içindeki firmalarla rekabete devam edebilmekte ve bunları dezavantajlı konuma düşürmektedir. Bu çerçevede Dünya Bankası (*World Bank*) tarafından yapılan bir araştırma ülkemiz açısından çarpıcı sonuçlar ortaya koymaktadır. 2005 yılında yapılan araştırmaya göre Türkiye'deki firmaların %55'i kayıt dışı firmalarla yapılan rekabeti, ticari yaşamlarındaki en önemli engel olarak tanımlamaktadır<sup>12</sup>. Aynı araştırmaya göre firmaların %51'i kayıt dışı firmalardan kaynaklı rekabetin giderek arttığını düşünmektedir<sup>13</sup>. OECD tarafından yapılan araştırmaya göre ise Türkiye'deki firmaların %65'i kendileriyle aynı piyasada faaliyet gösteren diğer firmaların yıllık gelirlerinin tamamını vergi otoritelerine bildirmediğini düşünmektedir<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı 2009, s.32

<sup>11</sup> Andrews 2011, s.7.

<sup>12</sup> World Bank (2010), "Turkey: Country Economic Memorandum, Informality: Causes, Consequences, Policies" Report No.48523-TR, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, s. 25.

<sup>13</sup> World Bank 2010, s.25.

<sup>14</sup> Andrews 2011, s. 14.

Kayıt dışı ekonomi kapsamında faaliyet gösteren firmalar kayıt altındaki firmalara oranla vergi, istihdam vb. alanlardaki diğer mali sorumluluklarını yerine getirmediikleri için maliyet avantajına sahip olmaktadır. Bu durumun, ürün/hizmet fiyatlarının maliyet esaslı belirlendiği dikkate alındığında, kayıt dışı faaliyet gösteren firmaların kayıt altındaki firmalara nazaran rekabet üstünlüğüne sahip olmalarına yol açacağı açıktır<sup>15</sup>. Dolayısıyla kayıt dışılık kayıt altındaki teşebbüslerin faaliyetlerini sürdürmelerini zorlaştırmak, bu firmaların küçülmelerine veya pazardan çıkmalarına yol açmak suretiyle piyasalardaki rekabetin bozulmasına neden olmaktadır<sup>16</sup>.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) kapsamı 2. maddesinde "*Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler*" olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda kayıt dışılık 4054 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır. Dolayısıyla Rekabet Kurulu tarafından herhangi bir piyasada kayıt dışılığın bulunduğu ve bu nedenle rekabetin kısıtlandığı tespiti yapılsa dahi teşebbüslere herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır.

### 3. ATIK YÖNETİMİ PİYASALARINDA KAYITDIŞILIK VE ÇEVRESEL DÜZENLEMELERE UYUMSUZLUK

Atık yönetimi piyasaları (*waste management markets*), atıkların toplanması, ayrıştırılması, geri dönüştürülmesi, geri kazandırılması ve bertaraf edilmesi gibi atık yönetimi zincirinde yer alan faaliyetlerin gerçekleştirildiği piyasalara verilen genel isimdir<sup>17</sup>. Atıktan ekonomik bir değer yaratarak çevre ve insan sağlığının korunmasına katkıda bulunan atık yönetimi piyasaları, yarattığı ciro ve istihdam bakımından ülkemizin dinamik sektörleri arasında yer almaktadır.

Atık yönetimi piyasaları rekabet hukuku uygulama alanı içerisindedir. Rekabet Kurulu'nun bu piyasalara yönelik olarak yürüttüğü birçok inceleme bulunmaktadır<sup>18</sup>. Rekabet Kurulu'nun ilgili kararları incelendiğinde önceliğin

<sup>15</sup> Çetinkaya M., Büyükuşoğlu B., (2005) "Kayıtdışı Sektörün Rekabet Politikasına Etkileri", *Rekabet Dergisi* Sayı 24

<sup>16</sup> Organisation for Economic Co-Operation and Development (2009), "Competition Policy and The Informal Economy", Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee DAF/COMP/GF(2009)10, s.11.

<sup>17</sup> European Commission (2005) "Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems", DG Competition Paper., s.2.

<sup>18</sup> Bu incelemelere örnek olarak 20.5.2008 tarih ve 08-34/456-161 sayılı, 11.11.2009 tarih ve 09-54/1298-329 sayılı, 5.6.2008 tarih ve 08-37/498-179 sayılı, 9.9.2009 tarih ve 09-41/1000-257

çevre politikası hedeflerine verildiği, bu hedeflerin izin verdiği çerçevede rekabet kurallarının uygulanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Rekabet Kurulu bu kararların bazılarında kayıt dışılık ve düzenlemelere uyumun sağlanamamasıyla ilgili tespitlerde de bulunmuş ancak her iki konunun da 4054 sayılı Kanun kapsamında bulunmaması sebebiyle herhangi bir yaptırım öngörmemiştir.

Rekabet Kurulu'nun ilgili kararlarından biri *Atık Akü Kararı*'dır<sup>19</sup>. Söz konusu kararda, Akümülatör ve Geri Kazanım Sanayicileri Derneği'nin atık akülerin toplanması ve taşınması için oluşturduğu Aküçev Atık Akü Toplama ve Taşıma San. ve Tic. A.Ş.'nin kurucu üyeleri arasındaki anti-rekabetçi karar ve uygulamalarla atık aküye ilişkin piyasalardaki rekabetin ortadan kaldırıldığını tespit eden Rekabet Kurulu, bu uygulamaların son verilmesine ve ilgili taraflara idari para cezası verilmesine hükmetmiştir.

Anılan Karar'da, kayıt dışı faaliyet gösteren ve merdiven altı olarak tabir edilen akü üreticileri ile yine kayıt dışı olarak faaliyet gösteren ve hurdacı olarak tabir edilen toplayıcıların sektörde yaygın olduğuna tespitine yer verilmiştir. Karar'a göre bu tip üretici ve toplayıcılar, çevresel düzenleme gerekliliklerine uyan diğer teşebbüsler bakımından önemli bir rekabet avantajı yakalamakta, düzenleme gerekliliklerine uyumlu firmaların piyasadaki rekabetini zorlaştırmaktadır. Anılan Karar'da yer verilen ve hakkında soruşturma yürütülen taraflarca yapılan,

*“Bir an için rekabet kurallarının çiğnendiği düşünülse bile bundan zarar görenlerin kayıt dışı olarak son derece sağlıklı koşullarda çalışan birkaç tane hurdacı veya o hurdacılar ile çalışan ufak firmalar veya şahıs işletmeleri olduğu, burada kayıt dışı çalışan kişilerin haklarının ihlal edilmiş olmasının konuşulmasına katılmanın mümkün olmadığı”*

savunmasının kayıt altındaki teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin kayıt dışı faaliyet gösteren teşebbüsler karşısındaki azalan rekabetçi güçlerini koruyabilmek için rekabet hukuku kurallarına aykırı birtakım eylemlere dahi yönelebildiklerini göstermesi bakımından çarpıcı olduğu düşünülmektedir.

Atık yönetimi piyasaları çevresel düzenlemelerin yoğun olduğu piyasalardır. Bu piyasalardaki firmaların faaliyetlerinin genel çerçevesi ve diğer firmalarla ilişkileri büyük ölçüde çevresel düzenlemelerle belirlenmektedir. Ayrıca, çevresel düzenlemelerle bu piyasalarda faaliyet gösterecek firmalar için bir izin/lisans rejimi de öngörülmektedir. Sadece belli izinleri almış firmaların faaliyet gösterebileceği atık yönetimi piyasalarında, sürdürülecek faaliyetler bakımından da belirli standartlar belirlenmiştir. Her bir atık tipi için toplama, geri dönüşüm veya bertaraf faaliyetlerinin nasıl yürütüleceği söz konusu standartlara göre

sayılı, 4.2.2010 tarih ve 10-13/130-50 sayılı, 4.2.2010 tarih ve 10-13/131-51 sayılı Rekabet Kurulu kararları verilebilir.

<sup>19</sup> 20.5.2008 tarih ve 08-34/456-161 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

belirlenmektedir. Çevresel düzenlemelerde ayrıca tüm bu yükümlülüklere uymayan firmalar için uygulanacak cezai yaptırımlar da yer almaktadır.

Yukarıda yer verildiği üzere, atık yönetimi piyasalarında faaliyet gösterecek teşebbüslerin diğer tüm teşebbüsler bakımından geçerli olan yasal sorumluluklara (vergi, istihdam düzenlemelerine uygunluk vs.) ek olarak çevresel düzenlemelerden kaynaklı birtakım başka sorumlulukları da bulunmaktadır. Atık yönetimi piyasalarına özel olarak getirilen bu düzenlemelerin gereğinin yerine getirilmemesi de bu piyasalardaki kayıt dışılığın yol açtığına benzer rekabet karşıtı sonuçlar yaratabilmektedir. Nitekim çevresel düzenlemelerde yer verilen süreçlere uygunsuz faaliyet gösteren teşebbüslerin maliyetlerindeki azalma, çevresel düzenleme gerekliliklerine uyumlu teşebbüsler karşısında bir avantaj yaratarak atık yönetimi piyasalarındaki rekabetin sağlıklı işleyişini bozmaktadır.

Örneğin, Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği<sup>20</sup> göre ambalajlı ürün üreten firmaların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından oluşturulan sisteme kayıt olmaları, piyasaya sürdükleri ürünlerden kaynaklı atıkların yönetimini sağlamaları ve bunun için gerekli harcamaları karşılamaları yasal bir zorunluluktur. Bununla birlikte, birçok firmanın Bakanlığın sistemine girmeyerek bu yükümlülüğünü yerine getirmediği ve bunları yerine getiren diğer firmalar karşısında maliyet avantajı kazandığı bilinen bir gerçektir<sup>21</sup>.

Bu noktada, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın lisans ve izinlerin verilmesi aşamasındaki incelemelerine ek olarak, bu lisans ve izinlerin gerektirdiği şekillerde faaliyet gösterilip gösterilmediğini sürekli bir şekilde denetlemesi önem kazanmaktadır. Çevresel düzenlemeler ile getirilen standartlara uyumun denetlenmediği ve/veya uyumsuzluğun cezalandırılmadığı hallerde, düzenleme gereklerini yerine getirmeyen firmalar, bu yükümlülükleri yerine getiren firmalar karşısında önemli bir maliyet avantajı yakalayacaktır. Bu maliyet avantajı, anılan firmaların daha düşük fiyatlar ile iş yapabilmelerine ve dolayısıyla diğer firmalar karşısında rekabetçi bir avantaj yakalamalarına yol açabilecektir. Bu durum ise nihai olarak, her türlü yasal sorumluluğunu yerine getiren firmaların faaliyetlerinin zorlaştırılmasına ve piyasa dışına çıkmalarına neden olabilecektir.

Çevre kurallarına aykırı yöntemlerle yapılan toplama, geri kazanım, bertaraf vb. faaliyetlerin çevre ve insan sağlığı üzerinde telafisi mümkün olmayacak hasarlar oluşturabileceği de unutulmamalıdır. Örneğin, gerekli standartların sağlanmadığı bir ortamda gerçekleştirilen geri kazanım işlemi, havayı ve çevreyi kirletebilecektir.

<sup>20</sup> 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazete.

<sup>21</sup> Konu ile ilgili sektör temsilcilerinin (sırasıyla Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı İktisadi İşletmesi (TÜKÇEV) ve Çevre Koruma ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı (ÇEVKO) ) açıklamaları için bakınız:

[http://www.tukcev.org.tr/dosya/Atik\\_piyasasinin\\_yeni\\_oyuncusu.doc](http://www.tukcev.org.tr/dosya/Atik_piyasasinin_yeni_oyuncusu.doc) <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/15072606.asp>

Benzer şekilde, işçi sağlığının ve güvenliğinin hiçe sayıldığı alanlarda yapılan geri dönüşümün çevre ve insan sağlığına hizmet ettiğini söylemek mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, yukarıda yer verildiği üzere, çevresel düzenlemelere uyumun denetlenememesi, yükümlülüklerini yerine getiren firmaların piyasa dışına itilmelerine ve bu piyasalardaki rekabetin seviyesinin azalmasına yol açacağı gibi, teknik standartların yerine getirilmemesi nedeniyle çevre sağlığı için tehlikeli/riskli süreçlerin piyasalarda hâkim olmasıyla çevre kirliliğinin artmasına da neden olabilecektir. Bu nedenle atık yönetimi piyasalarında, tarafları da içerecek şekilde iş yapma süreçlerinin, kalite, standart ve güvenlik koşullarının sıkı sıkıya denetlenmesi, hem piyasalardaki rekabetin korunması ve arttırılması hem de çevre ve insan sağlığının korunması için bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çevresel düzenlemelere uyumun sağlanmasının piyasalardaki rekabet ile çevre sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerinin en açık örneklerinden biri atık motor yağı piyasasında yaşanmaktadır. Bu piyasaları düzenleyen Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği'nde<sup>22</sup> (Yönetmelik), belli kategori atık yağların rejenerasyon ve rafinasyon işlemlerinden geçirilerek baz yağa dönüştürülmesine izin verilirken, belli kategorideki yağlar için sadece bertaraf öngörülmüş ve motor yağı üreticilerinin bertaraf maliyetlerini karşılaması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Anılan düzenleme hükümlerine rağmen atık yağların içindeki tehlikeli ve zararlı kimyasalların uygun teknolojiler kullanılmadan tekrar akaryakıt veya madeni yağ olarak satıldığı bilinmektedir. Dolayısıyla birtakım firmalar atık yağların bertarafını sağlamak için belli maliyetlere katlanırken, bazı firmalar bu yağları standart dışı madeni yağ veya sahte akaryakıt olarak satmaktadır. Görüldüğü üzere, ilgili çevresel düzenlemenin gereğinin yerine getirilmemesi, düzenlemeye uyan firmaların maliyetlerinin diğerlerine nazaran artmasına ve rekabetçi güçlerinin zayıflamasına yol açmaktadır. Ek olarak, söz konusu standart dışı ürünlerin yapımı ve kullanımı, ciddi mal ve can kayıplarına yol açabilecek riskleri beraberinde taşımakta ve dolayısıyla çevre ve insan sağlığı bakımından önemli tehlikeler yaratmaktadır<sup>23</sup>.

Rekabet Kurulu atık motor yağı piyasasını, PETDER tarafından atık motor yağların gerekli kategori testleri yapılmadan toplanarak Yönetmeliğin emredici hükümlere rağmen kategori farklılıkları gözetilmeden tüm atık motor yağlarının karıştırılması ve buna paralel olarak toplanan atık yağların çok büyük bir kısmının II. kategori atık yağ sayılarak enerji geri kazanımına gönderilmesinin geri dönüşüm alanında faaliyet gösteren firmaların hammadde olarak kullandığı

<sup>22</sup> 30.07.2008 tarih ve 26952 sayılı Resmi Gazete.

<sup>23</sup> Konu ile ilgili Petrol Sanayi Derneği'nin (PETDER) açıklamaları için bakınız: [http://www.petder.org.tr/admin/my\\_documents/my\\_files/Agustos20082008YiliOcakHaziranDonemiPETDERRaporu.pdf](http://www.petder.org.tr/admin/my_documents/my_files/Agustos20082008YiliOcakHaziranDonemiPETDERRaporu.pdf)

I. kategori atık yağlara erişimini engellediği ve bu yolla söz konusu firmaların faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiasını değerlendirdiği 9.9.2009 tarih ve 09-41 sayılı kararında incelemiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre atık motor yağları, motor yağı üreticileri veya bunların yetkilendirilmiş kuruluşları tarafından toplanabilmektedir. PETDER motor yağlarının toplanması konusunda yetkilendirilmiş tek kuruluştur. Yönetmelik'te atık yağlar için üç farklı kategori öngörülmüş, bunların birbirleriyle karıştırılmamasının esas olduğu ifade edilmiştir. I. kategori yağların II. kategori atık yağla karıştırılması halinde II. kategori, I. veya II. kategori yağların III. kategori atık yağla karıştırılması halinde III. kategori kabul edileceğinin düzenlendiği Yönetmeliğe göre, I. kategori yağlar rejenerasyon ve rafinasyon yolu ile geri dönüştürülmeli, II. kategori yağlar ise enerji geri kazanımı için kullanılmalıdır. Yönetmelik'te ayrıca, söz konusu kategori analizlerinin atık motor yağlarının toplanması aşamasında motor yağı üreticileri veya bunların yetkilendirilmiş kuruluşları tarafından yapılması gerektiği de hüküm altına alınmıştır.

Anılan düzenleme ile getirilen tüm bu yükümlülükler rağmen, Rekabet Kurulu tarafından yürütülen önaraştırmada, PETDER tarafından gerekli analiz testlerinin yapılmadığı, toplanan atık yağların birbiriyle karıştırılarak II. kategori kabul edildiği ve bu nedenle enerji geri kazanımı yapan firmalara sunulduğu tespit edilmiştir. Kurul kararında yer verilen tespitlere göre bu durum, I. kategori atık motor yağlarını işleyerek faaliyetlerini sürdüren geri dönüşüm firmalarının yeterince hammadde bulamamalarına ve faaliyetlerinin zorlaştırılmasına yol açmaktadır.

Kurul kararında yer verilen tespitlerden görüldüğü üzere, adı geçen çevresel düzenlemeye uyumun sağlanmaması, rafinasyon ve rejenerasyon alanında faaliyet gösteren firmaların faaliyetlerinin zorlaştırılmasına yol açmıştır. Öte yandan bu durum, 4054 sayılı Kanun kapsamındaki firmalar arası anlaşma veya hâkim durumun kötüye kullanılmasından kaynaklanmamakta ve ilgili düzenleme hükümlerine uyumun sıkı sıkıya uygulanması ve denetlenmesi yoluyla çözüme kavuşturulabilecek bir nitelik taşımaktadır.

## SONUÇ

Atık yönetimi piyasaları, çevre ve insan sağlığını tehdit eden atıktan ekonomik bir değer yaratarak hem çevre sağlığına hem de ülke ekonomisine katkıda bulunması nedeniyle sürdürülebilir ekonomik kalkınma açısından stratejik öneme sahiptir. Bu nedenle, atık yönetimi alanında iyi işleyen piyasaların oluşturulması ve korunması büyük önem arz etmektedir. Atık yönetimi piyasalarındaki rekabetin korunması ve artırılması yoluyla bu piyasalardan beklenen faydaların sağlanabilmesi amacıyla Rekabet Kurulu'nun atık yönetimi piyasalarını yakından takip ettiği ve incelemeler yürüttüğü görülmektedir. Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un kapsamına girmemesi dolayısıyla Rekabet Kurulu inceleme ve yaptırımları dışında kalan kayıt dışılık ile düzenlemelere uyumun sağlanamaması, atık yönetimi piyasalarındaki rekabetin seviyesini önemli derecede düşürmekte ve sağlıklı işleyen piyasaların oluşturulmasını engellemektedir.

Bu durumun önlenmesi atıklara ilişkin düzenlemelerin sıkı sıkıya uygulanması ve denetlenmesi suretiyle kayıt dışı veya düzenlemelere uyumsuz faaliyet gösteren firma faaliyetlerinin engellenmesi ile mümkündür. Bu noktada, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının düzenlemelerinde yer verdiği yükümlülüklerin takipçisi olması gerekmektedir. Kayıt dışılığın rekabet üzerindeki olumsuz engellenmesi için önlem alabilecek/yaptırım uygulayabilecek ilgili tüm kamu kurumları tarafından atılacak adımlar da hayatidir.

Kayıt dışılığı etkileyen dinamiklerin her bir atık çeşidine özel analizlerle değerlendirilmesi, kayıt dışılık ile mücadelede başarı kazanılmasına fayda sağlayacaktır<sup>24</sup>. Bilindiği gibi, yasal mevzuatın karışık ve yoğun olması teşebbüsleri kayıt dışılığa itebilmektedir. Bu çerçevede atık mevzuatının yeniden gözden geçirilerek gereksiz bürokrasi ve zorlukların kaldırılması firmaların kayıt altında kalmasını teşvik etmesi bakımından önemlidir.

Benzer şekilde Rekabet Kurumu da atık yönetimi piyasalarına yönelik incelemelerindeki kayıt dışılığa ve çevresel düzenlemelere uyulmadığına ilişkin tespitlerini diğer devlet otoritelerine iletmelidir. Zira, kayıt dışılığı azaltıcı her türlü tedbir, bu piyasalardaki rekabetin seviyesinin artmasına ve dolayısıyla rekabetten beklenen toplumsal faydaların kazanılmasına yardımcı olacak, çevre kurallarına aykırı yöntemlerle yapılan toplama, geri kazanım vb. faaliyetlerin tehlikelerinin engellenmesi dolayısıyla çevre ve insan sağlığının korunmasına hizmet edecektir.

<sup>24</sup> Bu tarz çalışmalara örnek olarak bkz. Chi X., Streicher-Porte M., Wang M., Reuter M. A. (2011) "Informal Electronic Waste Recycling: A Sector Review with Special Focus on China", Waste Management 31, 731-742, Onyenechere (2011). Onyenechere, E. C. (2011), "The Informal Sector and the Environment in Nigerian Towns: What We Know and What We Still Need to Know" Research Journal of Environmental and Earth Sciences 3(1): 61-69.

**KAYNAKÇA**

Andrews, D., A.Caldera Sanchez and A. Johansson (2011), “Towards a Beter Understanding of the Informal Economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, No.873, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/5kqb1mf88x28-en>

Chi X., Streicher-Porte M., Wang M., Reuter M. A. (2010) “Informal Electronic Waste Recycling: A Sector Review with Special Focus on China”, *Waste Management* 31 (2011) 731–742 [http://ewasteguide.info/files/Chi\\_2011\\_WasteMgmt.pdf](http://ewasteguide.info/files/Chi_2011_WasteMgmt.pdf)

Çetinkaya M., Büyükkuşoğlu B., (2005) “Kayıtdışı Sektörün Rekabet Politikasına Etkileri”, *Rekabet Dergisi* Sayı 24. <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/dergi/dergi24.pdf>

(EC) European Commission (2005) “Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems”, DG Competition Paper. <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/others/waste.pdf>

Enste, H.Dominik (2009), “ Regulation and Shadow Economy: Emprical Evidence for 25 OECD-Countries”.

[http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Working%20Group%207/02%20Enste\\_Regulation\\_and\\_Shadow\\_%20Economy\\_potsdam2010.pdf](http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Working%20Group%207/02%20Enste_Regulation_and_Shadow_%20Economy_potsdam2010.pdf)

Friedman Eric, Johnson Simon, Kaufmann Daniel, Zoido-Lobaton Pablo (2000), “Dodging the grabbing hand: the Determinantss of Unofficial Activity in 69 Countries”, *Journal of Public Economics*

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.370.3890&rep=rep1&type=pdf>

Gelir İdaresi Başkanlığı “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2011– 2013” Ankara 2011. [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user\\_upload/Kayit\\_Disi\\_Ekonomiyle\\_Mucadele\\_Stratejisi\\_Eylem\\_Plani\\_2011\\_2013.pdf](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/Kayit_Disi_Ekonomiyle_Mucadele_Stratejisi_Eylem_Plani_2011_2013.pdf)

Gelir İdaresi Başkanlığı “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008– 2010” Ankara 2009.

[http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit\\_disi\\_2009tr.pdf](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf)

Loayza Norman V., Oviedo Ana María, Servén Luis (2005), “The Impact of Regulation on Growth and Informality- Cross-Country Evidence”, World Bank Latin America Regional Studies Program.

[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/06/000012009\\_20050606113300/Rendered/PDF/wps36230rev.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/06/000012009_20050606113300/Rendered/PDF/wps36230rev.pdf)

(OECD) Organisation for Economic Co-Operation and Development (2009), “Competition Policy and The Informal Economy”, Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee DAF/COMP/GF(2009)10  
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/47/44547855.pdf>

Onyenechere, E. C. (2011), “The Informal Sector and the Environment in Nigerian Towns: What We Know and What We Still Need to Know” Research Journal of Environmental and Earth Sciences 3(1): 61-69, 2011 <http://maxwellsci.com/print/rjees/v3-61-69.pdf>

Schneider F. ,Enste H. Dominik (2000), “Shadow Economies, Size, Causes and Consequences”, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII

Schneider F. (2002) “Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World” Workshop of Austrian National Tax Centre  
[http://dergiler.sgb.gov.tr/kutuphane/ekutup/Sizeandmeasurement\\_july2002.pdf](http://dergiler.sgb.gov.tr/kutuphane/ekutup/Sizeandmeasurement_july2002.pdf)

World Bank (2010), “Turkey: Country Economic Memorandum, Informality: Causes, Consequences, Policies” Report No.48523-TR, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/03/12125086/turkey-country-economic-memorandum-informality-causes-consequences-policies>