

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2014-1-78

(Özelleştirme)

Karar Sayısı : 15-02/2-1

Karar Tarihi : 08.01.2015

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,
Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER: Selen Yersu ŞAHİN, Başak ARSLAN, Hakan EREK,
Metin DEMİRCİ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Ziya Gökalp Cad. No:80 06600 Kurtuluş/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Orhaneli ve Tunçbilek Termik Santrallerinin, Bursa Linyit İşletmesi tarafından kullanılan taşınırların, Orhaneli ve Tunçbilek Santralleri ile Bursa Linyit İşletmeleri tarafından kullanılan taşınmazların “varlık satışı” ve ilgili maden ruhsatları ve bu ruhsatların kapsadığı maden sahalarının “işletme hakkının verilmesi” yöntemiyle bir bütün halinde özelleştirilmesi kapsamında, söz konusu varlıkların Çelikler Taah. İnş. ve San. A.Ş. veya Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş.’ye devri işlemine izin verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığının (ÖİB) Kurum kayıtlarına 22.12.2014 tarihinde giren yazısında; Özelleştirme Yüksek Kurulunun (ÖYK) 07.08.2014 tarih ve 2014/75 sayılı kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınan Elektrik Üretim A.Ş.’ye (EÜAŞ) ait Orhaneli Termik Santrali (ORHANELİ) ve Tunçbilek Termik Santralinin (TUNÇBİLEK), Soma Elektrik Üretim A.Ş.’ye ait olan Bursa Linyit İşletmesi (BLİ) tarafından kullanılan taşınırların, ORHANELİ, TUNÇBİLEK ve BLİ tarafından kullanılan taşınmazların “Varlık Satışı”; 79528 ve 73021 no’lu Maden Ruhsatları ve bu Ruhsatların kapsadığı Maden sahalarının “İşletme Hakkının Verilmesi” yöntemiyle bir bütün halinde özelleştirilmesine ilişkin nihai pazarlık görüşmelerinin 17.12.2014 tarihinde yapıldığı belirtilerek, ÖYK’nın onayına sunulmak üzere aşağıda belirlenen teklif sahiplerine ilişkin bildirim yapılmıştır:
- Çelikler Taahhüt İnşaat ve Sanayi A.Ş. (ÇELİKLER)
 - Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. (KONYA ŞEKER)
- (3) Bunun üzerine eksiklikleri en son 30.12.2014 tarihinde tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 31.12.2014 tarih ve 2014-1-78/ÖN sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; teklif sahipleri olan Çelikler Taahhüt İnşaat ve Sanayi A.Ş. (ÇELİKLER) ve Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.’ye (KONYA ŞEKER) ait dosya mevcudu bilgi ve belgelerin değerlendirilmesi sonucunda; “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ” kapsamında Rekabet Kurulu iznine tabi olan, muhtemel alıcılara yapılacak devir işlemine izin verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.
- G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**
- G.1. Bildirim Konusu İşlem**
- (5) İncelemeye konu olan ORHANELİ ve TUNÇBİLEK ÖYK’nın yukarıda yer verilen kararı ile özelleştirme programına alınmıştır. Bu kapsamda;

15-02/2-1

- Bursa Linyit İşletmesi'ne (BLİ) ait olan taşınırın "Varlık Satışı",
- ORHANELİ ve TUNÇBİLEK tarafından kullanılan taşınmazlar, BLİ tarafından kullanılan taşınmazların "Varlık Satışı",
- 79528 ve 73012 numaralı ruhsatların ve bu ruhsatların kapsadığı maden sahalarının "İşletme Hakkı Devri"

yöntemiyle bir bütün halinde özelleştirilmesine karar verilmiştir.

G.2. Devredilen Varlıklar

G.2.1. Orhaneli Termik Santrali (ORHANELİ)

- (6) Bursa ilinde kurulu olan ORHANELİ, 210 MW'lık kurulu güce ve 1.365 GWh'lık üretim kapasitesine sahip durumdadır. ORHANELİ, temel yakıt olarak linyit kömürü kullanmakta, kullandığı kömür ise BLİ tarafından tedarik edilmektedir. Santralin 2013 yılındaki üretim miktarı (.....) kWh olarak gerçekleşmiş ve (.....)TL. ciro elde edilmiştir. Santralin yakıt ihtiyacı BLİ tarafından sağlanmaktadır. BLİ, halihazırda Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumuna ait olup ürettiği linyitin tamamına yakını ORHANELİ'ne arz etmektedir.

G.2.2. Tunçbilek Termik Santrali (TUNÇBİLEK)

- (7) TUNÇBİLEK, Kütahya ilinde kurulmuş bir termik santraldir. Mevcut durumda 365 MW'lık kurulu güce ve 2.789 GWh'lık üretim kapasitesine sahiptir. TUNÇBİLEK, ana yakıt olarak linyit kömürünü kullanmaktadır. 2013 yılında (.....) kWh üretim gerçekleştirilen TUNÇBİLEK'te (.....)TL. ciro elde edilmiştir.
- (8) ORHANELİ ve TUNÇBİLEK'in kurulu güç, üretim, pazar payı ve ciro bilgileri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1: ORHANELİ ve TUNÇBİLEK'in Kurulu Güç, Üretim ve Pazar Payı Bilgileri

Santral Adı	Kurulu Güç (2013, MW)	Brüt Üretim (2013, GWh)	Türkiye Kurulu Güç İçindeki Pay (%)	Türkiye Elektrik Tüketimi İçindeki Pay (%)	Ciro (2013, TL)
ORHANELİ	210	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TUNÇBİLEK	365	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM	575	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Türkiye ¹	64.007	240.154	-	-	-

G.3. Teklif Sahipleri

G.3.1. Çelikler Taahhüt İnşaat ve Sanayi A.Ş. (ÇELİKLER)

- (9) ÇELİKLER, halihazırda diğer grup firmalarıyla birlikte Çelikler Yatırım Holding A.Ş. (ÇELİKLER HOLDİNG) bünyesinde faaliyet göstermektedir. ÇELİKLER HOLDİNG inşaat-taahhüt, madencilik, turizm ve enerji sektörlerinde faaliyet göstermektedir. ÇELİKLER'in 2013 yılı cirosu (.....)TL. olarak gerçekleşmiştir.
- (10) ÇELİKLER, Çelikler Taahhüt İnş. ve San. A.Ş., Çelikler Seyitömer Elektrik Üretim A.Ş., Çelikler Elektrik Üretim A.Ş. ve Çelikler Jeotermal Elektrik Üretim A.Ş. aracılığıyla elektrik üretim alanında faaliyet göstermektedir. Söz konusu santraller ile toplam (.....)MW kurulu güce sahip olan ÇELİKLER, 2013 yılında toplam (.....)MWh elektrik üretimi gerçekleştirmiştir. Faaliyet gösteren santrallerin haricinde inşaatı devam eden ve yatırım aşamasında olan ve toplam (.....) MW kurulu güce sahip olacak iki hidro ve iki termik olmak üzere dört santral bulunmaktadır. Dolayısıyla, ÇELİKLER'in yapımı devam eden projeler bittiğinde kurulu güç kapasitesinin yaklaşık (.....)MW olacağı öngörülmektedir. Söz konusu santrallere ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda sunulmuştur:

¹ 2013 yılı Türkiye brüt elektrik tüketimi 246.356,6 GWh olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: ÇELİKLER'in Aktif Durumdaki Elektrik Üretim Faaliyetlerine İlişkin Veriler (2013)

Santral		Kurulu Güç (MW)	Kurulu Güç Pazar Payı (%)	Üretim Miktarı (MWh)	Türkiye Elektrik Tüketimi İçindeki Pay (%)
Ören HES (Giresun)	Hidro	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Pamukören JES (Aydın)	Jeotermal	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Çelikler Seyitömer (Kütahya)	Kömür	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Rixos Grand (Ankara)	Doğal gaz	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM	-	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Tablo 3: ÇELİKLER'in İnşaatı Devam Eden ve Yatırım Aşamasındaki Elektrik Üretim Faaliyetleri

Santral	Yakıt Tipi	Planlanan Kurulu Güç (MW)	Planlanan Faaliyete Geçme Yılı
Keles Termik Santrali (Bursa)	Kömür	(.....)	(.....)
Domaniç Termik Santrali (Giresun)	Kömür	(.....)	(.....)
Ilıca HES (Kastanonu)	Hidro	(.....)	(.....)
Ata HES (Artvin)	Hidro	(.....)	-
TOPLAM	-	(.....)	-

- (11) Ayrıca şirket bünyesinde elektrik toptan satış alanında faaliyet göstermek üzere kurulan Çelikler Elektrik Toptan Satış A.Ş., Çelikler Seyitömer Elektrik Üretim A.Ş. ve Çelikler Elektrik Üretim A.Ş. bulunmakla birlikte, 2013 yılında yalnızca Çelikler Üretim A.Ş. aktif olarak elektrik satışı gerçekleştirmiştir.

G.3.2. Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. (KONYA ŞEKER)

- (12) KONYA ŞEKER, Konya, Eskişehir, Akşehir, Ilgın ve Civarı Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri, Konya Sınai Kalkınma A.Ş. ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin ortaklıkları ile 10.000.000 TL sermaye ile 1952 yılında kurulmuş olan bir şirkettir. 2013 yılı cirosu (.....)TL. olan KONYA ŞEKER, şeker üretimi faaliyeti dışında bankacılık, gıda, gübre, kömür üretimi ve enerji alanlarında da faaliyet göstermektedir.
- (13) KONYA ŞEKER, enerji alanındaki faaliyetlerini, 13 Ağustos 2013'te EÜAŞ'dan devraldığı Kangal Termik Santral Elektrik Üretim A.Ş. (KANGAL) ve 2013 Ocak ayında işletmeye açtığı Çobanyıldızı Elektrik Üretim A.Ş. (ÇOBANYILDIZI) iştirakleri ile yürütmektedir. ÇOBANYILDIZI, (.....) MW kurulu gücü ile 2013 yılında (.....) MWh elektrik üretimi gerçekleştirmiştir. (.....) MW kurulu güce sahip KANGAL'da ise KONYA ŞEKER tarafından devralındığı 14.08.2013 tarihi sonrasında (.....)MWh elektrik üretimi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu tesisler ile KONYA ŞEKER'in Türkiye kurulu gücü içerisinde (.....)paya sahip olduğu görülmektedir.

G.4. İlgili Pazarlar

- (14) Elektrik üretimi ve toptan satışı ile elektriğin nihai tüketicilere satışını içeren ilgili pazar tanımlarında elektriğin kendine özgü nitelikleri nedeniyle dosya özelinde tarafların piyasadaki konumları da dikkate alınarak farklı tanımlamalar yapılabilmektedir. Dar pazar tanımlarının somut anlamda yapılması için ilgili işleme ilişkin tarafların piyasadaki konumlarının yanı sıra piyasanın serbestleşme seviyesi, bahse konu piyasa yapılarının işleyişi ve nitelikleri ve bu yapıların rekabetçi açıdan anlamlı derecede farklılaşmış gibi hususlarının öne çıktığı; bununla birlikte, rekabetçi bir risk doğmadığı sürece kesin bir pazar tanımı yapılmadığı görülmektedir.
- (15) Dosya konusu işleme ilişkin bu aşamada en dar ilgili pazar tanımlarının dahi rekabetçi analizin sonuçlarına etki etmeyecek olmasından hareketle, dosya özelinde elektrik üretimi ve toptan satışına dair nihai bir pazar tanımı yapılmasına gerek görülmemiştir.

H. DEĞERLENDİRME

15-02/2-1

- (16) Bildirime konu işlem öncelikle izne tabi olma açısından değerlendirilmiş, ardından işleme ilişkin rekabetçi hususlar yatay yoğunlaşma başlığı altında incelenmiştir. Bununla birlikte, teklif sahiplerinin elektrik dağıtım alanında faaliyet göstermedikleri dikkate alındığında dikey bütünleşme bakımından değerlendirme yapılmasına gerek görülmemiştir.

H.1. Eşikler Bakımından Değerlendirme

- (17) ORHANELİ ve TUNÇBİLEK'in 2013 yılındaki toplam cirosunun (.....) TL. olduğu göz önüne alındığında, 2013/2 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ"de öngörülen 30.000.000 TL eşik aşılması nedeniyle işlemin izne tabi olduğu görülmektedir.

H.2. Yatay Yoğunlaşmaya İlişkin Değerlendirme

- (18) Birleşme ve devralmalar açısından rakip teşebbüsler arası işlemleri niteleyen yatay yoğunlaşma sonucunda oluşan yapının hâkim durum yaratması ya da mevcut bir hâkim durumu güçlendirmesi rekabetçi açıdan birtakım riskler doğurabilecektir. Nitekim bu durum 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında yasaklanmıştır.
- (19) Türkiye elektrik üretimine ilişkin olarak kurulu gücün ve üretimin kuruluşlara ve yakıt cinslerine göre dağılımına aşağıdaki tablolarda yer verilmektedir:

Tablo 4: Türkiye Elektrik Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Göre Dağılımı

Kuruluşlar	Kurulu Güç (MW)	Katkı (%)	Üretim (GWh)	Katkı (%)
EÜAŞ	21.066,7	32,9	66.156,1	27,6
EÜAŞ'A BAĞLI ORTAKLIK SANTRALLARI	2.714	4,2	13.961,7	5,8
Yİ+YİD+SÜŞ+İHD ²	36.805,4	57,5	146.964,7	61,2
OTOPRODÜKTÖR SANTRALLARI	3.421	5,4	13.071,5	5,4
TOPLAM	64.007	100,00	240.154	100,00

Tablo 5: Türkiye Elektrik Üretimine Yakıt Cinslerine Göre Dağılımı (2013)

Yakıt Cinsleri	Üretim (GWh)	Katkı (%)
Kömür	63.786,1	26,6
Sıvı Yakıtlar	1.738,8	0,7
Doğal Gaz	105.116,3	43,8
Yenilenebilir + Atık + Artık Isı	1.171,2	0,5
Hidrolik	59.420,5	24,7
Jeo + Rüzgar	8.921	3,7
TOPLAM	240.154	100,0

- (20) Bu pazar yapısı çerçevesinde, devre konu ORHANELİ ve TUNÇBİLEK ile devralan taraflar bakımından mevcut elektrik üretim miktarları, pazar payı ve ciro bilgilerine aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 6: ORHANELİ ve TUNÇBİLEK ile Teklif Sahiplerinin 2013 Yılı Ciro ve Pazar Payları

Taraflar	Kurulu Güç (MW)	Üretim (MWh)	Kurulu Güç Pazar Payı (%)	Türkiye Elektrik Tüketimi içindeki Pay (%)
ÇELİKLER	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
KONYA ŞEKER	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ORHANELİ - TUNÇBİLEK	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM (ÇELİKLER ve ORHANELİ-TUNÇBİLEK)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM (KONYA ŞEKER ve ORHANELİ -TUNÇBİLEK)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

² Yap İşlet Santralleri, Yap İşlet Devret Santralleri, Serbest Üretim Şirketleri ve İşletme Hakkı Devredilen Santrallerin üretim toplamı.

15-02/2-1

- (21) Elektrik üretim ve toptan satış piyasasında hâkim durum değerlendirmesinde ilgili pazarlarda oluşan pazar payı, hâkim duruma ilişkin pazar gücünün göstergelerinden biri olarak ele alınmaktadır. Yukarıdaki tablolarda yer alan bilgilerden, ORHANELİ ile TUNÇBİLEK'in toplam pazar payı verilerine muhtemel alıcı konumundaki ÇELİKLER ve KONYA ŞEKER'in kurulu güç ve üretim pazar payları eklendiğindeki toplam değerlerin (.....) dahi ulaşmadığı anlaşılmaktadır. Yatırım aşamasındaki santrallerin de hesaba katıldığı durumda bugünkü koşulların statik kalması (hızla yeni yatırımlara başlanmaması) halinde tarafların gelecekteki pazar paylarının yine en fazla (.....) civarında olacağı öngörülmektedir. Bu çerçevede, teklif sahiplerinin mevcut pazar payları yanında yatırımların tamamlanması ile elde edilecek pazar payı artışlarının da artan elektrik talebi sonucu yoğunlaşan yatırımlara göre düşük olması gibi hususlar da dikkate alındığında, gelecekteki pazar paylarının bu aşamada *ex ante* bir pazar gücü endişesi doğurmadığı görülmektedir.
- (22) Bununla birlikte elektriğin kendine özgü nitelikleri nedeniyle elektrik piyasasında yatay yoğunlaşma anlamında hâkim durum analizinde pazar paylarının yanı sıra bazı niteliksel ve niceliksel göstergelerin de dikkate alınması gerekebilmektedir. Bu çerçevede incelemeye konu hususların başında zamansal ya da coğrafi anlamda piyasada oluşan kısıtların rekabetçi yapıya etkisi gelmektedir. İlgili pazara ilişkin bölümde de ele alındığı üzere elektrik talebinin zamansal anlamda dalgalanması sonucu oluşan yük seviyelerini karşılamak üzere santrallerin devreye girmesinde, bu santrallerin yakıt türleri ve buna bağlı olarak üretim teknolojileri sonucunda farklılaşan kapasite, esneklik ile üretim maliyetleri gibi faktörler belirleyici olmaktadır. Bu durumda her santral her yük seviyesinde çalışmadığından yük seviyelerine göre rekabetçi şartlar farklılaşabilmektedir. Coğrafi anlamda ise, iletim kısıtları nedeniyle bazı coğrafi bölgelerde elektrik sevkiyatı gerçekleştirilemediği dönemlerde o bölgenin, diğer bölgelerden farklı bir rekabetçi yapı sergilemesi sonucu ortaya çıkan yapı hâkim durum değerlendirmelerinde dikkate alınabilmektedir.
- (23) Özellikle üretim alanındaki büyük ölçekli yoğunlaşmalar bakımından yukarıda ortaya konan çerçevede ayrıntılı incelemeler gerekebilecek olmakla birlikte dosya özelinde muhtemel alıcıların ve özelleştirmeye konu teşebbüsün daha dar ilgili pazar tanımlarında dahi rekabetçi yapı bakımından sakınca oluşturacak bir pazar gücüne ulaşmadığı; bu nedenle bildirim konusu işlem ile yatay yoğunlaşma bakımından herhangi bir pazarda hâkim durum yaratılmasının veya mevcut hâkim durumun güçlendirilmesinin ve böylece rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmayacağı kanaatine varılmıştır.

I. SONUÇ

- (24) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
- a) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Elektrik Üretim A.Ş.'ye ait Orhaneli Termik Santrali (ORHANELİ) ve Tunçbilek Termik Santralinin (TUNÇBİLEK), Soma Elektrik Üretim A.Ş.'ye ait olan Bursa Linyit İşletmesi (BLİ) tarafından kullanılan taşınırların, ORHANELİ, TUNÇBİLEK ve BLİ tarafından kullanılan taşınmazların "Varlık Satışı"; 79528 ve 73021 nolu maden ruhsatları ve bu ruhsatların kapsadığı maden sahalarının "İşletme Hakkının Verilmesi" yöntemiyle bir bütün halinde özelleştirilmesi kapsamında söz konusu varlıkların teklif sahiplerinden,
- Çelikler Taah. İnş. ve San. A.Ş. veya
- Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş.
- tarafından devralınması işleminin, 4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 2013/2 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında izne tabi olduğuna,

15-02/2-1

b) Adı geçen teklif sahiplerinden herhangi biri tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda aynı Kanun maddesinde yasaklanan nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut bir hakim durumun guclendirilmesinin ve boyece rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.