

Rekabet Kurumu Başkanlığından;

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-3-013 (Devralma)
Karar Sayısı : 24-15/325-132
Karar Tarihi : 28.03.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Ümit GÖRGÜLÜ, Kemal KÜÇÜKKAVRUK,
Zeynep KUŞDEMİR, Hüseyin TEKELİ, Hatice Berna ERMENEK

C. BİLDİRİMDE

BULUNANLAR : - BP p.l.c
- Equinor ASA
Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK, Av. Öznur İNANILIR,
Av. Berfu AKGÜN, Av. Buğrahan KÖROĞLU
Çitlenbik Sokak No: 12 Yıldız Mahallesi Beşiktaş/İstanbul

- D. DOSYA KONUSU:** Net Zero North Sea Storage Holdings Limited ve nihai olarak Net Zero North Sea Storage üzerindeki ortak kontrolün, ilgili iştirakleri aracılığıyla, BP p.l.c. ve Equinor ASA tarafından devralınması işlemi.
- E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 06.02.2024 tarih ve 48322 sayı ile giren ve eksiklikleri en son 25.03.2024 tarih ve 20256 sayı ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 26.03.2024 tarih ve 2024-3-013/Öİ sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, bildirim konu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- Başvuruda; Net Zero North Sea Storage Holdings Limited (HOLDCO) ve nihai olarak Net Zero North Sea Storage Limited (NZNSS) üzerindeki ortak kontrolün, ilgili iştirakleri aracılığıyla, BP p.l.c. (BP) ve Equinor ASA (EQUINOR) tarafından devralınması işlemine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 7. maddesi uyarınca izin verilmesi talep edilmektedir.
- Başvuru konusu işlem kapsamında BP, EQUINOR ve TOTALENERGIES SE (TOTALENERGIES) (.....) tarihinde, iştirakleri aracılığıyla bir hisse iştirak sözleşmesi akdetmişlerdir. Bu sözleşmeye göre BP CCUS, EQUINOR LOW CARBON ve TOTALENERGIES CCS UK Limited'in (TOTALENERGIES CCS) her biri yeni kurulan bir holding şirketi olan HOLDCO şirketinin hisselerine iştirak etmektedir. İşlem sonrasında, BP CCUS UK NEP Limited (BP CCUS), EQUINOR Low Carbon (EQUINOR LOW CARBON) ve TOTALENERGIES CCS şirketleri HOLDCO'nun öz sermaye paylarının sırasıyla %(.....) %(.....) ve %(.....)'una sahip olacaktır. Bunun karşılığında HOLDCO, hâlihazırda BP'nin tamamına sahip olduğu dolaylı bir iştiraki olan Net Zero North Sea Storage Limited'İN (NZNSS) öz sermaye payının %(.....) devralacaktır.
- 2010/4 Sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'in (2010/4 sayılı Tebliğ) 5. maddesinin üçüncü fıkrasında; "Bağımsız

bir iktisadi varlığın tüm işlevlerini kalıcı olarak yerine getirecek bir ortak girişimin oluşturulması, bu maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında bir devralma işlemidir.” hükmüne yer verilmektedir. İlgili hüküm uyarınca, başvuru konusu işlemin 2010/4 sayılı Tebliğ kapsamında bir devralma işlemi sayılabilmesi için ortak kontrol altında bir teşebbüsün bulunması ve ortak girişimin bağımsız bir iktisadi varlık (tam işlevsel) olarak ortaya çıkması şeklinde iki unsurun birlikte sağlanması gerekmektedir.

- (7) Devir işlemi öncesi BP'nin dolaylı olarak tek kontrolünde olan NZNSS'nin işlem sonrası hissedarlık yapısında BP CCUS ve EQUINOR LOW CARBON (.....) paya sahip olup geri kalan (.....) pay TOTALENERGIES'e ait olacaktır. Taraflar arasında imzalanmış olan Hissedarlar Sözleşmesi'ne göre, BP CCUS, EQUINOR LOW CARBON ve TOTALENERGIES CCS'in her biri NZNSS Yönetim Kurulu'na (.....) üye atama hakkına sahip olacaktır. Ek olarak NZNSS, ilgili düzenleyici yükümlülükleri karşılayacak (.....) tane yeterli düzeyde bağımsız üye atayacaktır. Yönetim Kurulu kararları, kural olarak, Yönetim Kurulu Üyelerinin oylarının %(.....) ile alınacaktır; bu doğrultuda, Yönetim Kurulu'nda alınacak herhangi bir karar için HOLDCO'da bulunan (.....) hissedarın oyu gerekecektir ve (.....). Ancak, iş planı ve yıllık bütçeye ilişkin kararlar, hisselerin %(.....) temsil eden Yönetim Kurulu üyelerinin olumlu oylarını gerektiren bir Yönetim Kurulu üstün çoğunluğuna tabi olacaktır. Bu itibarla, iş planı ve yıllık bütçe hem BP CCUS hem de EQUINOR LOW CARBON'un onayını gerektirecek iken TOTALENERGIES CCS'in onayını gerektirmeyecektir. Başvuru konusu işlemde, iş planı ve yıllık bütçeye ilişkin kararlar üzerinde BP CCUS ve EQUINOR LOW CARBON'un her biri uzlaşmak zorunda olacak ve bu suretle bu iki hissedar, NZNSS'nin faaliyetleri üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olacaktır. Bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, BP ve EQUINOR'ın, BP CCUS ve EQUINOR LOW CARBON aracılığıyla, HOLDCO/NZNSS üzerinde ortak kontrole sahip olacağı kanaatine varılmıştır.
- (8) HOLDCO, işlemin gerçekleştirilmesi amacıyla 08.12.2023 tarihinde kurulmuştur ve herhangi bir ticari faaliyeti bulunmamaktadır. NZNSS ise işlem öncesinde mevcut faaliyetleri olmayan ve cirosu bulunmayan bir şirkettir. HOLDCO/NZNSS, Birleşik Krallık'ın Kuzey Doğusundaki Teesside ve Humber sanayi bölgelerindeki karbon emitörleri tarafından üretilen CO2'nin taşınması ve kalıcı olarak depolanması için bir taşıma ve depolama sistemi geliştirecek, inşa edecek, finanse edecek ve işletecektir. Bu kapsamda HOLDCO/NZNSS'nin, kendi yönetimine sahip olacağı, kendi personelini istihdam edeceği, kendi finansmanını sağlama kabiliyetine sahip olacağı ve kalıcı olarak faaliyet gösterebilmek için yeterli varlık ve altyapıya sahip olacağı teşebbüs yetkililerince ifade edilmiştir. Ayrıca CO2 taşınma ve depolama sisteminin inşası ve işletilmesi için gerekli olan düzenleyici lisansların birçoğunun hâlihazırda verilmiş olduğu ve kalan lisansların/izinlerin alınma süreçlerinin de devam ettiği belirtilmiştir. Bu kapsamda HOLDCO/NZNSS, kendi pazar varlığına sahip olacaktır ve Birleşik Krallık'ın Teesside ve Humber sanayi bölgelerindeki karbon emitörlerine karbon yakalama, kullanım ve depolama hizmetleri sağlayacaktır. Dolayısıyla HOLDCO/NZNSS'nin bağımsız olarak faaliyet göstermek için yeterli kaynaklara sahip olacağı anlaşılmaktadır.
- (9) Başvuruda HOLDCO/NZNSS'nin ana şirketlerinin bağlı kuruluşlarının projenin birinci aşamasında HOLDCO/NZNSS'nin önemli ilk müşterileri olacağı ifade edilmektedir. Birleşme ve Devralma Sayılan Haller ve Kontrol Kavramı Hakkında Kılavuz'un (Kılavuz) 85. paragrafında belirttiği üzere “...Ortak girişimin sadece bir başlangıç süresi için faaliyetlerinde neredeyse tamamen ana şirketlerine yaptığı satışlara veya onlardan yaptığı alımlara bağlı olması normalde tam işlevsellik niteliğini etkilemez. Bu tür bir ilişki ortak girişimin pazarda yer edinmesi için gerekli olabilir. Ancak, söz konusu

pazara özgü koşullara bağlı olarak, normal şartlarda bu süre üç yılı geçmemelidir.” Başvuru konusu ortak girişim için mevcut durumda hizmet verilebilecek sadece üç müşteri bulanmakta olduğundan bu müşterilerden ikisine ana şirketlerin iştirakleri olsa bile hizmet verilmesi, başlangıç döneminde bu ilişkinin ortak girişimin pazarda yer edinmesi için gerekli olabileceğini göstermektedir. Bu noktada önemli olan ana teşebbüslerle olan ilişkinin normal ticari koşullar altında olması gerekliliğidir. Bir başka ifadeyle, ortak girişimin ana şirketlerine üçüncü kişilere davrandığı şekilde davranıp davranmayacağı belirleyici olacaktır. Ortak girişim tarafları bildirim kapsamında, HOLDCO/NZNSS'nin ana teşebbüslerle olağan ticari koşullar temelinde çalışacağını, bu iştiraklerle HOLDCO/NZNSS'nin üçüncü kişilere davrandığı şekilde iş yapacağını beyan etmişlerdir.

- (10) Kılavuz'un 86. paragrafında; “... ortak girişimin, ana şirketlerine yaptığı satışların toplam üretimine oranı önemli bir unsurdur. Her olayın kendine özgü nitelikleri dolayısıyla, tam işlevsel olanları diğer ortak girişimlerden ayıracak belirli bir ciro oranı belirlemek mümkün değildir. Ortak girişim cirosunun %50'den fazlasını üçüncü kişilere yaptığı satışlardan elde ediyorsa, bu tipik olarak bir tam işlevsellik göstergesi olacaktır.” ifadeleri yer almaktadır. Başvuru konusu ortak girişimin tarafları, HOLDCO/NZNSS'nin ana şirketlerinin iştiraklerine ve üçüncü taraflara yapılması beklenen satışların tam oranını öngörememekle birlikte, HOLDCO/NZNSS'nin bağlı olmayan üçüncü taraflara yaptığı satışların oranının, Birleşik Krallık'ın Doğu Yakası Kümesi'ne ilave emitörler bağlandıkça artmasını öngördüklerini ifade etmektedir. Bu kapsamda, HOLDCO/NZNSS'nin ana şirketlerinin iştirakleri tarafından yönetilmeyen (.....) fazla potansiyel ek projenin bulunduğu ifade edilerek HOLDCO/NZNSS tarafından üçüncü taraflara önemli satışlar yapılması ihtimali bulunduğu, dolayısıyla HOLDCO/NZNSS'nin üçüncü taraflara yaptığı satışların oranının zaman içinde artmaya devam etmesinin ve nihayetinde HOLDCO/NZNSS'nin satışlarının çoğunluğunu oluşturmasının beklendiği beyan edilmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında ana teşebbüslerin HOLDCO/NZNSS'nin başlangıç döneminde önemli ilk müşterileri olmalarının tam işlevselliği ortadan kaldırmayacağı değerlendirilmiştir.
- (11) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, bildirim konu işlem 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi çerçevesinde bir devralma işlemi niteliğindedir. Öte yandan ilgili tarafların cirolarının söz konusu Tebliğ'in 7. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde öngörülen eşikleri aşması nedeniyle, işlemin izne tabi olduğu anlaşılmıştır.
- (12) Ortak girişim tarafı BP, Türkiye'de benzin, motorin, LPG, fuel oil, nafta yakıt, biyodizel ürünlerinin depolanması, toptan ve perakende satışı ile madeni yağ üretim ve satışı alanlarında faaliyet göstermektedir.¹ Ortak girişimin diğer tarafı EQUINOR, Türkiye'de ham petrol, propan, bütan ve LPG ürünlerinin toptan satış ve elektrik ticareti faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Ortak girişim HOLDCO/NZNSS'nin Türkiye'de herhangi bir iştiraki de bulunmamaktadır.
- (13) İşlem tarafı ana teşebbüslerin Türkiye'deki faaliyetleri incelendiğinde, BP otogaz LPG toptan satışı, depolanması² ve perakende satışı alanında faaliyet gösterirken, EQUINOR ise dökme LPG toptan satışı alanında faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla

¹ Kurulun 14.12.2023 tarih ve 23-58/1131-405 sayılı kararı ile BP'nin havacılık (jet) yakıtı faaliyetinin, THY Opet Havacılık Yakıtları AŞ tarafından ön alım hakkının kullanılması suretiyle devralınması işlemine izin verilmiştir.

² BP'nin Balıkesir, Mersin ve Kocaeli'nde aktif olarak hizmet vermeyen üç adet LPG depolama tesisi bulunmaktadır. Bildirim formunda Balıkesir terminalinde üçüncü kişilere LPG hizmeti verilmediği terminalin yalnızca mevzuattan doğan yükümlülükler nedeniyle elde bulundurulduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla BP'nin “LPG depolama” faaliyeti ile EQUINOR'ın “LPG toptan satış” faaliyeti arasında dikey örtüşmenin vücut bulmadığı değerlendirilmektedir.

ortak girişim taraflarının faaliyetleri Türkiye’de “LPG toptan satış” pazarında yatay olarak örtüşmektedir. Öte yandan BP’nin “LPG perakende satış” pazarındaki faaliyetleri ile EQUINOR’ın “LPG toptan satış” pazarındaki faaliyetleri dikey olarak örtüşmektedir.

- (14) Petrol veya doğal gazdan elde edilen ve “sıvılaştırılmış petrol gazları” olarak tanımlanan LPG’ye ilişkin düzenlemenin temelini 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (5307 sayılı Kanun) oluşturmaktadır. Petrol ve doğal gazdan elde edilerek basınç altında sıvılaştırılan propan, bütan ve izomerler gibi hidrokarbonlar veya bunların karışımı olarak tanımlanmış olan LPG’nin; tüplü LPG, dökme LPG ve otagaz LPG olmak üzere üç farklı kullanım şekli bulunmaktadır. 5307 sayılı Kanun’un 2. maddesinde; tüplü LPG faaliyeti, LPG’nin dolum tesislerinde tüplere doldurularak mutfak, sanayi ve ticari tüpleri vasıtasıyla piyasaya arz işlemi; dökme LPG, tüketim mahallindeki tanklarına teknik düzenlemelere uygun özel nakliye araçlarıyla LPG ikmalini; otagaz LPG faaliyeti ise yakıt olarak kullanılmak üzere akaryakıt ve otagaz istasyonlarında araçlara LPG ikmali işlemi ifade etmektedir.
- (15) Avrupa Komisyonu (Komisyon) otagaz LPG, dökme LPG ve tüplü LPG’nin farklı taşıma koşullarına ve kullanım amaçlarına dayandığından ötürü, söz konusu ürünlerin birbirine ikame olmadığını ve ayrı pazarlar oluşturduğunu değerlendirmiştir.³ Komisyon kararlarına paralel olarak Kurul kararlarında da LPG pazarı; otagaz LPG, dökme LPG ve tüplü LPG şeklinde alt pazar kırılımlarına ayrılmıştır.⁴ Bu bilgiler çerçevesinde, “LPG toptan satış” pazarının, kullanım amaçları ve tedarik koşullarının farklı olması sebebiyle “otogaz LPG toptan satış”, “dökme LPG toptan satış” ve “tüplü LPG toptan satış” şeklinde üç alt pazara ayrılabilirliği değerlendirilmektedir.
- (16) LPG toptan satışı üst pazarının alt pazar kırılımlara ayrılması halinde, BP’nin “otogaz LPG toptan satış” pazarında ve EQUINOR’un “dökme LPG toptan satış” pazarlarında faaliyet gösterdiği, bu nedenle taraflar arasında yatay bir örtüşmenin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan anılan pazarının alt kırılımlara ayrılmadan “LPG toptan satışı” şeklinde tanımlanması halinde, ortak girişim taraflarının Türkiye’deki faaliyetleri arasında yatay örtüşme oluşmakta olup bu pazar tanımındaki payların incelenmesi gerekmektedir.
- (17) Tarafların “LPG toptan satışı” pazarındaki 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin pazar payları sırasıyla, BP’nin %(.....) ve %(.....) iken EQUINOR’un ise %(.....) ve %(.....)’tür⁵. Dolayısıyla tarafların yatay örtüşen pazardaki, son iki yıldaki konsolide pazar payının %(.....)’ün altında seyretmekte olduğu görülmektedir.
- (18) EQUINOR’ın “LPG toptan satış” faaliyeti (üst pazar) ile BP’nin “LPG perakende satış” faaliyeti (alt pazar) arasında dikey örtüşme bulunmaktadır. BP’nin “LPG perakende satış” pazarındaki 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin satış miktarı (ton) bakımından pazar payı sırasıyla %(.....) ve %(.....)’dir⁶. Ayrıca LPG perakende satış pazarında 2022 yılında Aygaz AŞ (%(.....)), Shell & Turcas Petrol AŞ (%(.....)) ve İpragaz AŞ (%(.....)) gibi güçlü rakipleri bulunmaktadır.

³ M.7311- MOL/ENI CIESKA/ENI ROMANIA/ENI SLOVENSKO; M.5005 – GALP ENERJIA/EXXON MOBİL IBERIA; M.3664 – REPSOL BUTANO / SHELL GAS; M. 5637 – MOTOR OIL (HELLAS) CONRINTH REFINERIES/SHELL OVERSEAS HOLDINGS; M.1628 TOTALFINA/ELF.

⁴ Kurulun 03.07.2003 tarih ve 03-48/544-237 sayılı, 30.12.2009 tarih ve 09-61/1498-394 sayılı, 18.06.2020 tarih ve 20-29/373-168 sayılı kararları.

⁵ BP’nin 2023 yılı LPG pazar payı verisi EPDK raporlarında mevcut olmadığından dolayı bulunmamasıyla birlikte EQUINOR’un 2023 yılına ait pazar payı ise %(.....) olarak bildirilmiş, bunun gibi BP’nin bahse konu pazardaki payının son 2 yılda önemli ölçüde farklılaşmadığı, 2023 yılına ilişkin pazar payının da %(.....) civarında olması beklendiği beyan edilmiştir.

⁶ EPDK, LPG Piyasası 2020, 2021, 2022 Yıllarına İlişkin Sektör Raporları.

- (19) Bu değerlendirmeler doğrultusunda, yatay örtüşen “LPG toptan satış” pazarı bakımından ortak girişim taraflarının ulaştığı toplam pazar payının oldukça düşük bir seviyede görüldüğü, “LPG toptan satış” pazarının alt kırılımları bakımından ortak girişim taraflarının Türkiye’deki faaliyetleri arasında herhangi bir yatay örtüşmenin bulunmadığı, dikey örtüşmenin bulunduğu “LPG toptan satış” ve “LPG perakende satış” pazarları bakımından da ortak girişim taraflarının pazar paylarının düşük olduğu, bu çerçevede 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesi çerçevesinde işlemin herhangi bir rekabetçi endişeye yol açmayacağı anlaşılmaktadır.
- (20) 2010/4 sayılı Tebliğ’in 13. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca bir ortak girişim işleminin 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi açısından rekabetçi davranışların koordinasyonu riski taşıyıp taşımadığının da değerlendirilmesi gerekmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere ortak girişimin faaliyet alanları ve işlem taraflarının faaliyet alanları dikkate alındığında, BP ve EQUINOR’ın Türkiye’de LPG toptan satış faaliyeti yürüttükleri görülmektedir. Bu doğrultuda, her ne kadar ortak girişim tarafları arasında Türkiye pazarında yatay nitelikte örtüşme söz konusu olsa da, ortak girişim şirketi HOLDCO/NZNSS’nin sadece Birleşik Krallık’ta faaliyet göstermesi planlandığından dolayı Birleşik Krallık’ın Kuzey Doğusundaki Teesside ve Humber sanayi bölgelerinde CO2’nin taşınması ve depolanması terminalinin kurulması işleminin Türkiye’de ana teşebbüsler arasında koordinasyon riski yaratmayacağı değerlendirilmektedir. Ortak girişim taraflarının arasında yatay örtüşmenin bulunduğu “LPG toptan satış” pazarı bakımından ortak girişim taraflarının ulaştığı toplam pazar payının oldukça düşük bir seviyede olduğu, “LPG toptan satış” pazarının alt kırılımları bakımından ortak girişim taraflarının Türkiye’deki faaliyetleri arasında herhangi bir yatay örtüşmenin bulunmadığı, dikey örtüşmenin bulunduğu “LPG toptan satış” ve “LPG perakende satış” pazarları bakımından da ortak girişim taraflarının pazar paylarının düşük olduğu dikkate alındığında da işleminin Türkiye’de ana teşebbüsler arasında koordinasyon riski yaratmayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.
- (21) Yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, bildirim konusu işlem ile başta hâkim durum yaratılması ya da mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi ve böylece etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunun ortaya çıkmayacağı kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (22) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ kapsamında izne tabi olduğuna; işlem sonucunda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmaması nedeniyle işleme izin verilmesine, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.