

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-1-37 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 11-23/458-136
Karar Tarihi : 14.04.2011

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA

B. RAPORTÖRLER: İsmail Atalay YOLCU, Harun ULU, Metin PEKTAŞ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

D. TARAFLAR

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Ziya Gökalp Cad. No:80 06600 Kurtuluş/Ankara
- Dimin Madencilik San. ve Tic. A.Ş.
Aydın Arslan Blv. Aydınkent Şelale Evleri 1. Blok No:28/2-3
Bağlar/Diyarbakır
- TMC Enerji Yatırımları San. ve Tic. A.Ş.
Paşalimanı Cad. No:41 34670 Üsküdar/İstanbul
- Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş.
Beyşehir Yolu Üzeri No:41 42080 Meram/Konya
- Eti Gümüş A.Ş.
Turan Güneş Bulvarı Galip Erdem Cad. No:30 Çankaya/Ankara
- Gemlik Gübre San. A.Ş.
Ata Mah. Gemsaz Mevkii Gemlik/Bursa
- Gübre Fabrikaları T.A.Ş.
Kasap Sok. Hilmi Hak İş Hanı No:22 Kat:3
34394 Esentepe Şişli/İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Sümer Holding A.Ş.'ye ait Mazıdağı Fosfat Tesisleri'nin "satış" ve "işletme hakkının verilmesi" yöntemleri birlikte uygulanarak bir bütün halinde özelleştirilmesi yoluyla devredilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

F. DOSYA EVRELERİ: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 09.03.2011 tarih ve 124 sayı ile giren başvuruda, Sümer Holding A.Ş.'ye ait Mazıdağı Fosfat Tesisleri'nin özelleştirilmesi sürecine ilişkin olarak, 2006 ve 2007 yıllarında gerçekleştirilen ihalelerin yeterli ilgi olmadığı gerekçesiyle iptal edildiği, 21.01.2011 tarihinde çıkılan 3. ihalenin de ihaleye konu varlıkların özelleştirilmesine ilişkin hususların yeniden düzenlenmesi gerektiği gerekçesiyle iptal edildiği ve bunun üzerine 21.02.2011 tarihinde "belirli istekliler arasında ihale" usulü benimsenerek 4. kez ihaleye çıkıldığı, bu ihale kapsamında 04.03.2011 tarihi itibarıyla 6 (altı) adet teklif alındığı ve ihale sürecinin devam ettiği belirtilmektedir. Söz konusu altı teklif; Dimin Madencilik San. ve Tic. A.Ş., TMC Enerji Yatırımları San. ve Tic. A.Ş., Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş., Eti Gümüş A.Ş., Gemlik Gübre San. A.Ş., Gübre Fabrikaları T.A.Ş.'ye ait olup bu teşebbüsler tarafından hazırlanan birleşme/devralma bildirim formları ÖİB yazısı ekinde Kurumumuza gönderilmiştir.

Esasen konuya ilişkin önbildirim, nihai bildirimden uzunca bir süre önce yapılmıştır. Kurum kayıtlarına 17.2.2006 tarih ve 1909 sayı ile intikal eden önbildirime istinaden 19.4.2006 tarihli yazıyla ÖİB'ye gönderilen mesleki daire görüşü ve bu yazıya cevaben gönderilen 21.4.2006 tarihli ÖİB görüşü üzerine hazırlanan 24.4.2006 tarihli bilgi notuna istinaden alınan 4.5.2006 tarih 06-32/395-M sayılı Rekabet Kurulu kararında devre konu maden sahasına ilişkin olarak; "...Mazıdağı Fosfat Tesisleri ve 4 fosfat madeni sahasının sırasıyla satış ve işletme hakkı devri yöntemleriyle özelleştirilmesi işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında önbildirime tabi olmadığı; ancak işlemin teklif sahipleri belli olduktan sonra gerekirse 1997/1 sayılı Tebliğ kapsamında tekrar değerlendirilebileceği,..." sonucuna ulaşılmıştır. Bu karar akabinde ÖİB tarafından gerçekleştirilen ilk ihale, Kurumumuza herhangi bir nihai bildirim yapılmadan ÖİB tarafından iptal edilmiş, 2007'de gerçekleştirilen ikinci ihale sonrasında ise Toros Tarım Ticaret A.Ş.'ye (Toros Tarım) ilişkin olarak nihai izin başvurusunda bulunulmuştur. Rekabet Kurulu 21.2.2008 tarih 08-16/189-62 sayılı kararıyla özelleştirmeye konu tesisin, Toros Tarım tarafından devralınması işlemine şartlı olarak izin vermiştir. Ancak söz konusu ihale de yukarıda belirtildiği üzere ÖİB tarafından iptal edilmiştir.

Başvuru konusu dosyadaki eksikliklerin en son 30.3.2011 tarih ve 2428 sayı ile tamamlanması üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 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'in ilgili hükümleri çerçevesinde düzenlenen 11.04.2011 tarih ve 2011-1-37/ÖN-11-139.İAY sayılı Özelleştirme Nihai İnceleme Raporu, 11.04.2011 tarih ve REK.0.05.00.00-120/81 sayılı Başkanlık Önergesi ile 11-23 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda, Sümer Holding A.Ş.'ye ait Mazıdağı Fosfat Tesisleri'nin özelleştirme yoluyla teklif sahibi teşebbüslere devredilmesi işleminin, gerek fosfat kayası gerek fosfat içeren gübre pazarları bakımından, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca izne tabi bir devralma işlemi olduğu, ancak söz konusu işlem sonucunda 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında hakim durum yaratılması veya mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin söz konusu olmadığı, bu nedenle teklif sahibi tüm teşebbüsler bakımından işleme izin verilmesi gerektiği görüşüne yer verilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Teklif Veren Teşebbüsler

H.1.1. Gübre Fabrikaları Türk Anonim Şirketi (Gübretaş)

Gübretaş, hisselerinin %75.95'i ve kontrolü Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği'ne ait olan bir gübre üreticisidir. Gübretaş Türkiye'de (.....) ton gübre üretim kapasitesine sahiptir. Teşebbüsün ayrıca İran'da yine gübre üreticisi olan bir iştiraki bulunmaktadır. Gübretaş'ın 2010 yılının ilk dokuz ayına ait cirosu (.....) TL'dir.

H.1.2. Gemlik Gübre Sanayii A.Ş. (Gemlik Gübre)

Gemlik Gübre, 2004 yılında yapılan özelleştirme ihalesi sonucu Yıldırım Holding A.Ş. tarafından devralınmış gübre üreticisi bir teşebbüstür. Gemlik Gübre esas olarak azotlu gübre üretmekte ve üretiminde fosfat kayası kullanmamaktadır. Yıldırım Holding'in kontrolünde bulunan Gemlik Gübre'nin 2010 yılı cirosu (.....) TL'dir.

H.1.3. Dimin Madencilik San. Tic. A.Ş. (Dimin Madencilik)

Dimin Madencilik, krom ve demir madenciliği alanında faaliyet gösteren Diyarbakır merkezli bir teşebbüstür. 2010 yılı cirosu (.....) TL olan Dimin Madencilik'in, fosfat kayası pazarı ve gübre üretimi pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

H.1.4. TMC Enerji Yatırımları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TMC Enerji)

110 TMC Enerji, enerji ve madencilik alanlarında 2010 yılında kurulmuş olup henüz herhangi bir faaliyeti yoktur. Bunun yanı sıra şirketin ana hissedarları olan Park Holding A.Ş. ve Cengiz Holding A.Ş.'nin de fosfat kayası pazarı ve gübre üretimi pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

H.1.5. Eti Gümüş A.Ş. (Eti Gümüş)

Eti Gümüş; maden işletmeciliği, elektrik dağıtım, elektrik toptan satışı ve elektrik üretimi alanlarında faaliyet göstermektedir. Eti Gümüş'ün kontrolü ve %70,91 oranındaki hissesi Yıldızlar SSS Holding A.Ş.'ye ait bulunmaktadır. Yıldızlar SSS Holding A.Ş.'nin gübre ya da fosfat pazarlarında faaliyet gösteren herhangi bir iştiraki bulunmamaktadır. Eti Gümüş'ün 2010 yılı cirosu (.....) TL'dir.

120 H.1.6. Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Konya Şeker)

Konya Şeker, hisselerinin tamamı ve kontrolü pancar ekicileri kooperatifleri ve bunların ortak olduğu Anadolu Birlik Holding A.Ş.'de bulunan, Türkiye'nin önde gelen şeker üreticilerindedir. 2010 yılı cirosu (.....) TL olan Konya Şeker'in ihaledeki teklif sahiplerinden Gübretaş'ta 0,76 oranında hissesi bulunmaktadır.

H.2. İlgili Pazar

H.2.1. İlgili Ürün Pazarı

130 Özelleştirmeye konu olan Mazıdağı Fosfat Tesisleri ve ruhsat sahalarında yürütülen faaliyetler, dünya genelinde "fosfat kayası üretimi" olarak adlandırılan, sahadan maden çıkarılması ve tesiste zenginleştirilmesi işlemlerini kapsayan bir üretim sürecinin içerisinde yer almaktadır.

Temelde gübre sanayisinde ham madde olarak fosforik asit üretmek amacıyla kullanılan ve belirli kimyasal oranlarda fosforlu mineral içeren kayalara "fosfat" ya da "fosfat kayası" denilmektedir. Fosfat yatakları oluşum esasına göre; 1) Endojen ve magmatik fosfatlar, 2) Eksojen fosfatlar olarak gruplanmaktadır.

Bu gruplandırma içinde eksojen fosfatlar bünyesinde değerlendirilen "denizel sedimenter fosfatlar", dünya fosfat yataklarının %80'ini oluşturmakta olup, madencilik bakımından endüstriyel değere sahip en önemli grubu teşkil etmektedir.

140 Dünyadaki belli başlı fosfat yatakları; ABD, Avustralya, Çin, Mısır, Ürdün, Fas, Güney Afrika ve Rusya'dadır. 2008 yılı üretim verilerine göre ilk üç sıra Çin, ABD ve Fas'tır. Dünyadaki toplam rezerv yaklaşık 16 milyar ton iken, 2008 yılında yaklaşık 161 milyon, 2009 yılında yaklaşık 158 milyon ton üretim yapılmıştır¹.

Dünya genelinde üretilen fosfat kayasının büyük bölümü gübre üretiminde ham madde olarak kullanılmaktadır. Gıda ve yem üretimi, deterjan, alaçım endüstrisi, kağıt ve kibrit gibi alanlarında da kullanılmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde fosfat kökenli ham maddeler %95-99 oranında gübre sektöründe kullanılmaktadır. Bu durum Türkiye bakımından da geçerli olup, gelişmiş ülkelerde bu oran %85-90 düzeyindedir.

¹ Bu veriler ÖİB tarafından hazırlanan tanıtım dökümanından alınmıştır.

11-23/458-136

150 Gübre sanayii içinde fosfat kayası, fosfat esaslı bazı gübre türleri ile kompoze gübre çeşitlerinde kullanılmaktadır. Bunun için fosfat kayası önce belirli bir saflık düzeyine getirilmekte, ardından fosforik aside dönüştürülmektedir. Bu nedenle, fosforik asit üretim ünitesi bulunmayan gübre fabrikaları, doğrudan fosforik asit kullanma yoluna gitmektedir. Ticari anlamda kullanılabilir nitelikteki fosfat kayasının saflık oranı, %29 ile %34 arasında değişmekte olup, ticari sınıflandırma söz konusu saflık derecesi esas alınarak yapılmaktadır.

Özelleştirmeye konu olan Mazıdağı Fosfat Tesisleri ve maden ruhsat sahalarında, tüvenan halde fosfat madeni üretimine ilişkin madencilik faaliyeti yapılması planlanmış ve elde edilen madenin saflaştırılmasına yönelik bir işletme kurulmuştur. Dünya genelinde de fosfat kayasının sahadan çıkarılması ve zenginleştirilmesi işlemleri, entegre tesis modeliyle bir arada yürütülen bir faaliyet biçimidir.

160 Fosforik asit üretimi ve bunun gübre sanayisinde kullanılması süreci ise fosfat kayası üretiminden tümüyle ayrılabilir niteliktedir. Bu nedenle ilgili ürün pazarı “fosfat kayası” olarak belirlenmiştir.

H.2.2. Etkilenen Pazarlar

Dosya konusu işlemde, ihaleye teklif veren firmalar arasında fosfat kayası pazarında faaliyet gösteren herhangi bir teşebbüs yer almamakla birlikte, bu teşebbüsler arasında iki adet gübre üreticisi teşebbüs bulunmaktadır. Fosfatın doğrudan gübre üretiminde kullanılan bir girdi olması ve gübre pazarı ile dikey bir ilişkisinin bulunması nedeniyle, bu dosya bakımından gübre türleri dikkate alınarak “etkilenen pazarlar” tespit edilmiştir. 170 Aşağıda bu konuya ilişkin ayrıntılar yer verilmiştir.

Gübreler, tek besinli ve çok besinli (kompoze) olmak üzere iki temel gruba ayrılmaktadır. Tek besinli gübreler, içinde bitki besin maddelerinden azot, fosfor ve potasyum elementlerinden yalnızca birini bulunduran ürünler olarak tanımlanmaktadır. Kompoze gübreler ise bu üç elementten ikisini ya da üçünü bulunduran gübrelerdir. Tek besinli gübreler kendi aralarında azotlu, fosforlu ve potasyumlu gübreler şeklinde sınıflandırılırken; kompoze gübreler NP (20.20.0), NPK (15.15.15), 18.46.0 (DAP)², 25.5.10, 25.5.0, 8.24.8, 26.13.0 gibi gruplara ayrılmaktadır. Kompoze gübrelerdeki bu numaralama sistemindeki ilk sayı azot, ikinci sayı fosfor, üçüncü sayı ise potasyum oranını ifade etmektedir.

180 Gübre kullanıcıları, yetiştirecekleri bitkinin özelliklerini, laboratuvar çalışmaları sonucunda ortaya çıkan toprağın besin gereksinimini ve bölgenin iklimi gibi unsurları göz önünde bulundurarak kullanacakları gübre türünü belirlemektedirler. Tek besinli gübreler başlığı altındaki ana türlerin farklı kullanım alanları, yöntemleri ve zamanları bulunmaktadır.

Azotlu gübreler ilkbaharda, fosforlu gübreler ve kompoze gübreler ise her iki mevsimde de kullanılmaktadır. Ayrıca azot bitkinin üst gövdesinin gelişimi üzerinde, potasyum bitkinin dayanıklılığı üzerinde, fosfor ise üreme organları üzerinde etkilidir. Bu bağlamda, yalnızca ana türler kapsamındaki gübrelerin birbirlerinin yerine kullanılması söz konusu olabilmektedir. Örneğin, toprağın azot gereksinimi, %46 azot içeren üre 190 kullanımı ile giderilebileceği gibi, daha az azot içeren amonyum sülfat gübresinden daha fazla miktarda kullanılarak da giderilebilir.

² DAP, fosfor oranı yüksek bir gübre olmasına rağmen, son yıllarda kompoze gübre sınıfına dahil olmuştur (Kaynak: DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gübre Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu, sf:70, <http://ekutup.dpt.gov.tr/imalatsa/gubre/oik531.pdf>).

11-23/458-136

Bu noktada, toprağın tek besine gereksinimi olduğu durumlarda, bu gereksinimin söz konusu elementi yeterli miktarda içeren bir kompoze gübre ile de giderilebileceği düşünülebilir. Ancak kompoze gübrelerin böyle kullanımı, tüketiciye toprağın ihtiyacı olmayan bir elementin maliyetine katlanma yükünü getireceği gibi, fazladan bir besin maddesini vermek diğer besin maddelerinden toprağın yeterince faydalanamaması sonucunu doğuracaktır. Sonuç olarak, ana gübre türlerinin kendi (azotlu, fosforlu, ve potasyumlu gübreler) içinde talep yönünden ikamesi mümkünken, farklı ana türlerin, azotlu ve kompoze gübreler gibi, aralarındaki ikamenin söz konusu olmadığı görülmektedir.

Herhangi bir ürünün üretim sürecinin, önemli bir masraf ve zaman gerektirmeden kolayca başka bir ürünün üretim sürecine dönüştürülebilmesi, bu ürünlerin aynı pazarda sayılmalarını destekleyen bir unsurdur. Raportörlerce gübre pazarında etkinlik gösteren firma temsilcileriyle yapılan görüşmelerden, aynı tek besinli gübre türlerinin birini veya birkaçını üreten bir firmanın bu gruptaki diğer gübre türlerini üretmesinin zor olmadığı anlaşılmaktadır. Kompoze gübrelerde karışım oranları değiştirilerek yeni çok besinli ürünlerin üretilmeye başlanması daha da kolaydır. Öte yandan, farklı tek besinli gübre türlerinin üretim süreçlerinin kendi aralarında ve kompoze gübrelerin üretim süreçlerine göre önemli farklılıklar içermesi, bu türler arasındaki arz esnekliğinin sifıra yakın olduğunu göstermektedir. Örneğin, yalnızca azotlu gübre üreten bir işletmenin fosforlu ya da kompoze gübre üretmeye başlaması için yeni bir üretim tesisi gereklidir.

Talep yönlü ikame edilebilirlik ve arz yönlü ikame edilebilirlik çerçevesinde yapılan değerlendirmeler ışığında, tek besinli gübrelerden olan azotlu, fosforlu ve potasyumlu gübrelerin birbirlerinden ve bu elementlerden en az ikisini içeren kompoze gübrelerden kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından ayrıldığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla, azotlu gübreler, fosforlu gübreler, potasyumlu gübreler ve kompoze gübreler ayrı pazarlar oluşturmaktadır.

Fosfat, bu gübre çeşitlerinden fosforlu ve kompoze gübrelerin üretimini ilgilendirdiğinden, esas itibarıyla her ikisinin de bu dosya bakımından etkilenen pazarlar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, yalnızca fosfor içeren gübrelerin üretim ve satış miktarı tüm gübre pazarı içinde ihmal edilebilecek düzeyde olduğundan, değerlendirmede “kompoze gübre pazarı” esas alınmıştır. Bu çerçevede dosya konusu işlem kapsamında “kompoze gübre pazarı” ve “fosfat kayası pazarı” etkilenen pazarlar konumundadır.

H.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

Fosfat kayası bakımından, hâlihazırda Türkiye’de üretim yapılmamaktadır. Fosfat kayası kullanıcılarının yapmış oldukları alımlar dikkate alındığında, Fas başta olmak üzere, Tunus, Cezayir, Mısır, Suriye, Ürdün ve İsrail’i kapsayan Akdeniz havzası ülkelerinin ilgili coğrafi pazarı oluşturdukları düşünülmektedir. Ancak, fosfat kayası fiyatlarının uzun süre düşük seyretmesinin ardından, gübre pazarındaki gelişmelere bağlı olarak fiyat seviyesinin önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde yükselmiş olması neticesinde, yerli üretimin devreye girebileceği, hatta ithalatın da uygun bir seçenek olmaktan çıkabileceği görülmektedir. Konunun ayrıntılarına aşağıda yer verilmekle birlikte, fosfat kayası bakımından ilgili coğrafi pazarın dinamik bir süreç içinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gübre pazarına bakıldığında ise taşıma maliyetlerinin firmaların ülkenin farklı bölgelerindeki tüketicilere ulaşabilmesini önleyecek nitelik ve düzeyde olmaması, gübre fiyatlarının ülke genelinde yeknesaklığı, gübre üretici/dağıtıcılarının bölgesel pazarlara sahip olmamaları ve gübrenin uzun mesafelere taşınabilir özellikte olması hususları dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

H.3. Değerlendirme

H.3.1. Fosfat Üretimine İlişkin Değerlendirme

Fosfat kayasının Türkiye'deki kullanım alanına bakıldığında, yaklaşık %99 oranında gübre sanayine yönelik olarak değerlendirildiği, Mazıdağı Tesisleri tarafından en son 1993 yılında üretim yapıldığı ve bu tarihten itibaren gübre fabrikalarının ihtiyaç duyduğu fosfat kayasının tümüyle ithalat yoluyla karşılandığı görülmektedir.

250 Mazıdağı Tesisleri'nin üretime geçebilmesi için belirli tarihlerde yapılan fizibilite çalışmaları, tesisin işletilmesinin ekonomik olmadığı yönünde sonuçlar doğurmuştur. Bu sonucun ortaya çıkmasında etkili olan 2 ana unsur bulunmaktadır. Bunlar:

1. Nakliye zorlukları nedeniyle maliyetlerin yükselmesi ve pazar bulmakta sıkıntı yaşanması,
2. Dünya genelinde fosfat kayası fiyatlarının düşük seyretmesi ve uluslararası üreticilerle rekabet etmekte bu nedenle sıkıntı yaşanmasıdır.

260 Sektöre özgü bu olumsuz koşulların, Mazıdağı Tesislerinin ilk olarak üretime geçtiği 1980'li yılların sonundan itibaren, yaklaşık 20 yıldır geçerli olduğu söylenebilir. Bu nedenle Tesis'in işletilmesi yönünde bir adım atılmadığı gibi, özelleştirme kapsamına alınmış olmasına rağmen özel sektör kuruluşları tarafından da cazip görülmemiş ve özelleştirilememiştir. Ancak son zamanlarda gübre pazarında meydana gelen fiyat artışları, gerek gübre sektörü gerekse fosfat madeni pazarındaki koşulları tümüyle değiştirecek sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Bu sonuçların Mazıdağı Tesisleri üzerinde yarattığı etkilerin anlaşılabilmesi bakımından, öncelikle Mazıdağı'nda yer alan rezervlerin çeşitli açılardan dünya genelindeki diğer rezervlerle karşılaştırılması gerektiği düşünülmektedir.

270 Türkiye'de işlenebilir rezerv tespiti yapılmış tek saha konumunda olan Mazıdağı fosfatları, toplam 330 milyon tonluk "toplam rezervi" ile dünya fosfatlarının %1'inden de az bir kısmını oluşturmaktadır. Bu miktarın 220 milyon tonu görünür rezerv konumundadır. Ancak, Türkiye'nin yıllık toplam ihtiyacının 500.000 ton civarında olduğu dikkate alındığında söz konusu rezervin Türkiye'ye çok uzun süre yeteceği ortaya çıkmaktadır.

Dünya genelinde de "fosfat madeni miktarı" bakımından herhangi bir sıkıntı olmamakla birlikte, esas itibarıyla bu madenlerin ülkeler ve bölgeler itibarıyla "dağılımında" orantısızlık vardır. Yukarıda da yer verildiği üzere, tüm fosfat yatakları, sayıları 10'u geçmeyen belirli ülkelere dağılmış durumdadır.³ Bu nedenle, fosfat madeni uluslararası bir pazar olmakla birlikte, yoğunlaşma oranının çok yüksek olduğu, bu durumun rekabetçi fiyatlandırmanın önünde önemli bir engel teşkil ettiği görülmektedir.

280 Türkiye'de mevcut durumda Eti Maden İşletmeleri tarafından işletilebilir rezerv tespiti yapılmış ve tüm çalışmaları tamamlanmış olan tek fosfat sahası Mazıdağı'dır. Önemli sayılabilecek diğer 2 fosfat sahası ise "Bingöl-Bitlis" ile "Aşağı Fırat" (Hatay, Adıyaman, Gaziantep ve Urfa) yöresi yataklarıdır.

"Bingöl-Bitlis" yöresi yatakları toplam yaklaşık 70 milyon ton rezerve sahiptir. Bu rezervin 40 milyon tonu görünür rezerv konumundadır. "Bingöl-Bitlis" yatakları magmatik nitelikli olup, esas itibarıyla demir madeni rezervi niteliğindedir. Bir başka ifadeyle sahada yer alan fosfat, demir madeni ile karışık halde olup, ancak demir madeni işletmeciliğinin bir yan ürünü olarak fosfat elde edilmesi mümkündür. Bununla birlikte,

³ ABD dışındaki üretici ülkelerin tamamında fosfat üretimi kamu teşebbüsleri eliyle yürütülmektedir.

11-23/458-136

söz konusu madenin demir tenörü düşük olduğundan ekonomik bulunmamakta ve işletilememektedir.⁴

290 “Aşağı Fırat” fosfatlarının ise 90 milyon tonluk bir toplam rezerve sahip olduğu tahmin edilmekle birlikte, tenörü çok düşük olduğundan saha da işletilebilir rezerv tespit çalışması yapılmamıştır.⁵ Dolayısıyla, bugün itibarıyla, toplam 330 milyon ton toplam rezerve sahip olan Mazıdağı fosfatları, Türkiye'nin ithalat dışındaki tek temin kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır.

300 Mazıdağı'nda yer alan, Kasrık seviyesindeki 40 milyon ton görünür rezervin P2O5 oranı %21,7 Taşit seviyesinde bulunan 140 milyon tonluk rezervin P2O5 oranı da %10,8'dir. Dünya genelinde üretilen fosfatların ise ticari olarak kullanılabilir minimum niteliklerde sahip olması gereken P2O5 oranı %29,8 olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, Mazıdağı fosfatlarının, yataktan çıkarılmasının (madencilik faaliyeti) ardından, mutlak suretle öğütme ve saflaştırmaya tabi tutulması gerekmektedir. Mazıdağı'nda mevcut olan üretim teknolojisi, P2O5 oranının 18'den 30'a yükseltilmesine olanak tanımaktadır.⁶

Dünya genelindeki fosfat yataklarının tenörlerine ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamakla birlikte, saflaştırma işlemleri tüm fosfat işletmelerinde uygulanmakta ve sahadan alınan tüvenan maden, ticari bakımdan kabul edilebilir sınır olan %29,8 P2O5 seviyesine getirilmektedir.

310 Bu yolla tüm dünya genelinde üretilmekte olan fosfat konsantrelerinin P2O5 oranlarına bakıldığında⁷, toplam üretimin yaklaşık % 40'ının Mazıdağı fosfatlarının saflaştırılması suretiyle elde edilen %29-30 aralığında bulunduğu görülmektedir. %60'lık bölümün yarıdan fazlası (yaklaşık %35'i) Mazıdağı üretimine göre daha düşük saflık derecesinde; geri kalan %25'lik bölüm ise Mazıdağı'na oranla yüksek saflık derecesindedir. Dolayısıyla Mazıdağı'nda üretilen fosfat, diğer fosfatlara oranla herhangi bir kalite sorunu içermemektedir.

Madencilik faaliyeti bakımından ele alındığında ise B.D.T. dışında dünya çapındaki en büyük üreticilerin tümünde “açık işletme” modelinin uygulandığı, dolayısıyla madencilik giderlerinin oldukça düşük olduğu görülmektedir. Mazıdağı'nda yer alan rezervler de açık işletmecilik modeli ile çıkarılmaya elverişli olup, dekapaj bakımından yalnızca enerji giderlerinin farklılık yaratabileceği görülmektedir.⁸

320 Saflaştırma süreci ise temel olarak 3 faaliyet içermektedir. Bunlar “kıırma ve yıkama” ile kalsinasyon ve flotasyon teknikleridir. Flotasyon yalnızca ABD ve BDT'de yer alan kısmi magmatik yataklarda uygulanmakta olup, dünya çapında uygulanan bir teknik değildir. Dolayısıyla, Türkiye'nin de içinde bulunduğu sedimenter yataklarda uygulanan “kıırma-yıkama” ve kalsinasyon tekniklerine bakılması gerekmektedir.

Kalsinasyon, fosfat kayasının içeriğinde yer alan karbonatın temizlenmesi işlemi olup, öğütülen fosfatın çok yüksek derecelerde ısıtılmasına dayandığından, ilave enerji giderleri ortaya çıkarmaktadır. ABD, Mısır, Suriye ve İsrail'de yer alan yataklar karbonat

⁴ Söz konusu sahalardaki demir tenörü oranları, %15-52 arasında değişmekte olup, dünya genelinde tüvenan demir cevheri bakımından ticari olarak kabul gören minimum tenör oranı % 66'dır.

⁵ Bu sahalardaki madenin tenör oranları %2-13 arasında değişmektedir.(DPT Madencilik ÖİK Raporu Tablo 10)

⁶ Dolayısıyla mevcut tesisin seçimli madencilik yapılarak çalıştırılması ve girdi olarak en düşük %18 saflık derecesinde cevher kullanılması gerekmektedir.

⁷ Üretim öncesinde, yani maden sahalarda yer aldıkları haliyle dünya fosfatlarının nitelikleri hakkında yeterli bilgi bulunmamakla birlikte, üretilen konsantrelerin P2O5 oranları bilinmektedir.

⁸ Madencilik faaliyetlerinde birim üretim bakımından 2 katına kadar dekapaj yapılabileceği genel kabul görmüş bir uygulama olup, kapalı işletmeciliğe ancak piyasadaki fiyat seviyesi ekonomik görülürse geçilebilmektedir. Dekapaj faaliyeti madencilik faaliyetinin önemli bir basamağını oluşturmakta olup, uzun süreler gerektirmektedir. Şu an itibarıyla Mazıdağı'nda, dekapajı 5 yılda tamamlanmış olan 3 milyon ton üretime hazır rezerv yer almaktadır.

11-23/458-136

içerikli olduğundan kalsinasyona tabi tutulmaktadır. Mazıdağı'nda 140 milyon tonluk görünür rezerve sahip olan "Taşıt" seviyesi bu niteliktedir.⁹

330 Ancak, hemen üretime geçilebilir durumda olan 40 milyon tonluk "Batı Kasrık" yatağında kalsinasyona gerek bulunmamaktadır. Fas, Tunus, Ürdün ve Cezayir'de yer alan fosfatlarla benzer niteliklere sahip olan "Batı Kasrık" seviyesi, yalnızca "kırama ve yıkama" faaliyetleri ile üretilebilir durumdadır. Mazıdağı'nda mevcut olan üretim teknolojisi de, toplam 180 milyon ton olarak ifade edilen görünür rezervlerden, yalnızca 70 milyon tonluk Kasrık seviyesinde yer alan cevherleri işlemeye yöneliktir.¹⁰

Görüldüğü üzere tesisin işletilebilmesi bakımından teknik olarak herhangi bir engel mevcut değildir.¹¹ Buna rağmen bugüne kadar işletilememiş olmasının altında yatan nedenler ise, uluslararası fiyatlar ve nakliye maliyetleri nedeniyle pazar bulmakta karşılaşılan güçlüklerdir.

340 Bu durum esas itibarıyla o dönemde tesiste üretilecek fosfata müşteri bulunamaması ile ilgilidir. Zira, tesislere yakın olan fabrikalar kapanmış, Samsun ve Bandırma'da kurulu fabrikalar ise fiyat avantajı nedeniyle ithalatı tercih etmişlerdir. Bölgede, fosfat madeninin nakliyesinde avantaj sağlayacak herhangi bir ulaşım yatırımı yapılmamış olup, tesislerde üretilecek madenin yurt içinde ya da dışında değerlendirilmesini kolaylaştırabilecek şekilde herhangi bir limana ya da gübre fabrikasına doğrudan demiryolu bağlantısı da kurulmadığından, işletme çalışamaz hale gelmiştir.

H.3.2. Gübre Pazarına İlişkin Değerlendirme

350 Özelleştirme ihalesinde teklif sahipleri arasında bulunan Gübretaş azotlu ve kompoze gübre üretimi ve tüm gübre türlerinin satışı ile iştigal etmektedir. Özelleştirme işlemine konu olan Mazıdağı Fosfat Tesisleri ise fosforlu gübrenin ve dolayısıyla içinde fosforlu gübre de bulunduran kompoze gübrelerin ham maddesini üretecektir. Bu nedenle söz konusu özelleştirme işleminin fosforlu ve kompoze gübreler pazarındaki etkisi ile tüm gübre pazarındaki rekabetçi yapısına ilişkin değerlendirme önem arz etmektedir.

Fosforlu gübrelerin (TSP ve NSP) üretimi ve tüketimi yıllık ortalama 60-70 bin ton gibi oldukça az bir miktardadır. Fosforlu gübre ihtiyacı esas olarak kompoze gübrelerin içinde bulunan fosfordan karşılanmaktadır. Zira kompoze gübreler fosforun yanı sıra bitkinin ihtiyacı olan azotu da karşılamaktadır. Bu nedenle gübre tüketiminin önemli bir kısmı kompoze gübrelerdir.

360 Fosforlu ve kompoze gübre üretiminde kullanılan fosfor, fosfat kayası ve sülfürik asitten fosforik asit üretilip, daha sonra fosforik asidin gübre üretim sürecine katılması şeklinde 2 aşamalı olarak elde edilmektedir. Türkiye'de 1. aşama olan fosfat kayasından fosforik asit üretimi Toros ve Bağfaş tarafından gerçekleştirilebilmekte, diğer fosforlu ve kompoze gübre üreticisi olan Gübretaş ve İgşaş ise fosforik asit ithal ederek gübre üretmektedir. Fosfat kayasının ikamesi bulunmazken, fosforik asit yerine fabrikaların

⁹ Mazıdağı'nda kalsinasyon ünitesi yatırım tutarı 13-15 milyon dolar olarak ifade edilmektedir. Şu an itibarıyla kalsinasyon ünitesi kurulması ve geri kalan rezervlerin de işlenmesi gibi bir plan mevcut değildir. Çünkü mevcut tesiste işlenmeye hazır rezervler (40 milyon ton), uzun süre tüm ülkenin ihtiyacını karşılayacak düzeydedir. Ancak böyle bir plan yapılması halinde, mutlak suretle kalsinasyon ünitesi kurulması gerekmektedir ki bu durumda üretim maliyetlerin artması kaçınılmaz olup, mevcut koşullarda makul bir seçenek olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.

¹⁰ Bu seviyede yer alan yaklaşık 40 milyon tonluk rezervin kesin olarak mevcut teknoloji ile işlenebilir olduğu, geri kalan kısımların ise ek kalsinasyon ünitesi gerektirebileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla kurulacak bir kalsinasyon ünitesinin, hem taşıt yatağındaki madenlerin işlenmesi, hem de Batı Kasrık'ta yer alan ve mevcut tesiste işlenmeye uygun olmayan cevherlerin işlenmesinde kullanılabileceği görülmektedir.

¹¹ Özelleştirme İdaresi tarafından Garanti Yatırım A.Ş.'ye yaptırılan fizibilite çalışmasına göre tesiste mevcut olan makine ve ekipmanların değeri 17 milyon ABD doları olarak ifade edilmekte olup, dekapaj yatırımları ve bakım onarım çalışmalarıyla birlikte, söz konusu makine ve ekipmanların çalışır haldeki değeri yaklaşık 20 milyon ABD doları olarak tespit edilmektedir.

11-23/458-136

üretim teknolojisinin uygun olması durumunda MAP, MOP gibi¹² yarı mamullerden gübre üretimi de mümkündür.

H.3.3. Hukuki Değerlendirme

Dosya konusu özelleştirme işleminde, yukarıda yer verilen ciro rakamları açısından 1998/4 sayılı Tebliğ'de yer alan eşiklerin, bütün teşebbüsler bakımından aşıldığı görülmektedir. Bu nedenle, söz konusu işlemlerin Tebliğ kapsamında izne tabi olduğu anlaşılmaktadır.

370 21.2.2011 tarihinde çıkılan ihaleye teklif veren teşebbüslerden; Dimin Madencilik, TMC Enerji, Konya Şeker ve Eti Gümüş, fosfat kayası ve fosforik asit pazarlarında ya da bu pazarlar açısından etkilenen pazar konumunda bulunan pazarlarda herhangi bir faaliyet göstermemektedir. İhaleye teklif veren gübre üreticisi teşebbüslerden Gemlik Gübre ise hâlihazırda fosfat bazlı gübre üretimi gerçekleştirmemektedir.

Bu durumda, özelleştirmeye konu tesislerin bu teşebbüslerin herhangi biri tarafından devralınması halinde, 1998/4 sayılı Tebliğ'de yer alan ciro eşikleri aşıyor olmakla birlikte söz konusu teşebbüsler açısından işlem sonrasında 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında, rekabeti önemli ölçüde azaltacak ve hakim durum yaratacak nitelikte bir yoğunlaşmanın ortaya çıkmayacağı anlaşılmaktadır.

380 Diğer taraftan devre konu tesislerin fosfat bazlı gübre üretimi bulunan Gübretaş tarafından devralınması durumunda, gübre üretimi ile fosfat kayası arasındaki dikey ilişki nedeniyle gübre pazarının etkilenen pazar konumunda olacağı bu nedenle, bu işlemlerin özellikle gübre pazarına etkileri bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Dosyadaki bilgilere göre, üretim ve tüketim rakamları ile bunlara bağlı olarak hesaplanan pazar payı rakamlarının yer aldığı bilgi ve belgeler çerçevesinde, kompoze gübre üreticisi olup ihaleye teklif veren teşebbüsler arasında yer alan Gübretaş'ın 2010 yılında;

- Tüm gübrelerdeki üretim miktarı itibarıyla %(...),
- Tüm gübrelerdeki satışlar itibarıyla %(...),
- 390 - Kompoze gübrelerdeki üretim itibarıyla %(...),
- Kompoze gübrelerdeki satışları itibarıyla %(...)

pay sahibi olduğu görülmektedir.

Gübretaş sahip olduğu bu pazar paylarıyla gerek tüm gübre pazarında gerekse kompoze gübre pazarında Toros'un ardından piyasada ikinci en büyük paya sahip teşebbüstür. Bununla birlikte, özellikle kompoze gübre üretim rakamları açısından bakıldığında Toros Tarım'ın açık bir farkla pazar lideri olduğu görülmektedir. Kompoze gübre pazarında Toros'un sahip olduğu pazar gücü dikkate alındığında, Mardin Mazıdağı Fosfat Tesisleri'nin Gübretaş tarafından devralınması işleminin Gübretaş'ı hakim duruma getirmeyeceği; ayrıca işlem sonucunda ortaya çıkacak dikey entegrasyonun, uzun dönemde kompoze gübre pazarında lider konumunda bulunan Toros 400 karşısında ciddi bir rakip yaratabileceği değerlendirilmektedir.

¹² Söz konusu yarı mamuller de fosfat bazlıdır.

I. SONUÇ

410 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1- Sümer Holding A.Ş.'ye ait Mazıdağı Fosfat Tesisleri'nin satış" ve "işletme hakkının verilmesi" yöntemleri birlikte uygulanarak bir bütün halinde özelleştirme yoluyla Dimin Madencilik San. ve Tic. A.Ş., TMC Enerji Yatırımları San. ve Tic. A.Ş., Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş., Eti Gümüş A.Ş., Gemlik Gübre San. A.Ş. veya Gübre Fabrikaları T.A.Ş.'den biri tarafından devralınması işleminin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 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" kapsamında izne tabi olduğuna,

420 2- Adı geçen teklif sahiplerinden herhangi biri tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda hakim durum yaratılmasının veya mevcut hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmaması nedeniyle işleme izin verilmesinde sakınca olmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.