

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2018-3-54 (Birleşme)  
**Karar Sayısı** : **18-30/514-253**  
**Karar Tarihi** : 06.09.2018

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Arslan NARİN (İkinci Başkan)  
**Üyeler** : Adem BİRCAN, Mehmet AYAN, Ahmet ALGAN,  
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Şükran KODALAK

**B. RAPORTÖRLER:** Ömer Volkan YAZAR, Ebru ÖZYURT, Osman Can AYDOĞDU

**C. BİLDİRİMDE**

**BULUNAN** : - Suzano Papel e Celulose S.A.  
Temsilcileri: Av. M. Togan TURAN, Derya GENÇ,  
Av. Deniz İŞLEKEL YÜCEL  
Orjin Maslak, Eski Büyükdere Cad. No:27 K:11  
Maslak 34485 İstanbul  
- Fibria Celulose S.A.  
Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK,  
Av. Onur ÖZGÜMÜŞ, Av. İsmail ÖZGÜN  
Çitlenbik Sokak No: 12 Yıldız Mahallesi  
Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Suzano Papel e Celulose S.A.'nın, Fibria Celulose S.A. ile birleşmesi işlemine izin verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 26.07.2018 tarih ve 5401 sayılı ile giren ve eksiklikleri en son 15.08.2018 tarihinde tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 16.08.2018 tarih ve 2018-3-54/Öİ sayılı Birleşme Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, söz konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

**G. İNCELEME ve DEĞERLENDİRME**

- (4) İlgili başvuruda; Fibria Celulose S.A.'nın (FIBRIA) tek kontrolünün Suzano Papel e Celulose S.A. (SUZANO) tarafından devralınması işlemine izin verilmesi talep edilmiştir.
- (5) FIBRIA'nın halihazırda pay sahipleri (.....) pay oranıyla Votorantim S.A. (VOTORANTİM), (.....) pay oranıyla BNDES Participações S.A. (Brezilya Kalkınma Bankası) ve kalan (.....) pay oranıyla diğer pay sahipleridir.
- (6) İşleme ilişkin atılacak dört adım bulunmaktadır. İlk olarak, SUZANO tamamına sahip olduğu iştiraki Eucalipto Holding S.A. (EUCALIPTO) (.....). İkinci adımda, (.....). Üçüncü adımda (.....). Dördüncü ve son adımla EUCALIPTO'nun, SUZANO ile birleşmesinin akabinde tüm FIBRIA pay sahipleri SUZANO pay sahibi haline gelecek ve SUZANO, FIBRIA'nın paylarının %100'üne sahip olacaktır.

- (7) Dosya konusu işlemin tamamlanması ile Oy Sözleşmesi ve Yükümlülük Taahhütleri'nin 1.4. maddesi uyarınca FIBRIA'nın hukuki varlığını sürdürmeye devam edeceği ve Brezilya hukuku kapsamında hisselerin birleşmesi olarak bilinen işlemi oluşturduğu, bununla birlikte SUZANO'nun hissedarlarının, işlemin tamamlanması ile FIBRIA'nın tüzel kişiliğini korumak yerine, FIBRIA'nın SUZANO'nun tüzel kişiliğine katılmasına karar vermelerinin söz konusu olabileceği ifade edilmiştir.
- (8) İşlemin tamamlanmasının ardından Brezilya Kalkınma Bankası ve VOTORANTİM'in, SUZANO'nun sırasıyla (.....) ve (.....) oranındaki hissesine sahip olacağı ancak söz konusu hisselerin ve diğer pay sahiplerine ait hisselerin halka açık hisseler olduğu için SUZANO'nun stratejik kararları üzerinde belirleyici etkiye sahip olamayacakları belirtilerek işlem sonrasında FIBRIA'nın SUZANO'nun tek kontrolünde olacağı ifade edilmiştir.

## **G.1. Taraflar**

### **G.1.1. Suzano Papel e Celulose S.A.**

- (9) SUZANO, kâğıt hamuru ve kâğıt ürünlerinin üretimi işi ile iştigal etmektedir. Faaliyetlerini, Brezilya'da bulunan kendi ormanlarından ağaç hasadı yapmak ve üçüncü taraflardan yaptığı ek alımlarla yönetmektedir. Şirketin kâğıt hamuru üretiminin önemli bir kısmı ihraç edilmektedir. SUZANO, Türkiye'de kâğıt ve kimyasal kâğıt hamuru satışı alanında faaliyet göstermekle beraber teşebbüsün Türkiye'de herhangi bir iştiraki, bağlı ortaklığı ve/veya irtibat bürosu bulunmamaktadır. SUZANO'nun elde ettiği Türkiye cirosu, doğrudan satışlardan ve temsilciler aracılığıyla yapılan satışlardan elde edilmektedir.

### **G.1.2. Fibria Celulose S.A.**

- (10) FIBRIA kâğıt hamuru üreticisidir. FIBRIA'nın faaliyetleri, kendi idaresindeki fidanlıklardan yapılan hasat ile kâğıt hamuru üretilmesinden, kâğıt hamurunun liman terminallerine taşındığı üretim tesislerine kadar dikey olarak entegredir. FIBRIA tarafından ihraç edilen kâğıt hamuru; eğitim, sağlık, hijyen ve temizlik ürünlerinin ham maddesi olarak kullanılmaktadır. FIBRIA Türkiye'de kimyasal kâğıt hamuru satışı alanında faaliyet göstermekle beraber FIBRIA'nın Türkiye'de herhangi bir iştiraki, bağlı ortaklığı ve/veya irtibat bürosu bulunmamaktadır. FIBRIA'nın elde ettiği Türkiye cirosu, doğrudan ve Türkiye'deki satış temsilcisi kanalıyla yapılan satışlardan elde edilmektedir.

## **G.2. İlgili Pazar**

### **G.2.1. İlgili Ürün Pazarı**

- (11) Dosya mevcudu bilgilere göre, işlem tarafı teşebbüslerden SUZANO kimyasal kâğıt hamuru ve kâğıt ürünleri üretmektedir. SUZANO'nun az miktarda kabarık kâğıt hamuru üretimi de bulunmaktadır. FIBRIA ise kimyasal kâğıt hamuru üretmekte olup tarafların Türkiye'deki faaliyet alanları yalnızca kimyasal kâğıt hamuru pazarında örtüşmektedir.
- (12) Kabarık kâğıt hamuru, genellikle cam gibi uzun lifli yumuşak kerestelerin kimyasal bir süreçten geçirilmesi yoluyla yapılan bir tür ağartılmış odun kâğıt hamurudur. Yüksek emiciliği ve düşük maliyeti nedeniyle kabarık kâğıt hamuru bebek/yetişkin bezleri, kadın hijyeni ürünleri gibi kişisel hijyen ürünlerinin temel emici yapısı için hammadde olarak kullanılmaktadır. Kimyasal kâğıt hamuru ise genellikle kâğıt ve mendil ürünlerinin üretiminde kullanılmaktadır.

- (13) Kimyasal kağıt hamuru pazarı, kraft veya sülfite işlemler kullanılarak kimyasal olarak işlenmiş, odundan elde edilen elyafı içermektedir. Ağartılmış, ağartılmamış kimyasal kağıt hamuru bu pazar dâhilindeyken, mekanik kağıt hamuru, bu pazarın bir parçası değildir.
- (14) Talep bakımından kimyasal kağıt hamurunun mekanik kağıt hamurundan farklı, karakteristik özellikleri vardır. En önemlisi kimyasal kağıt hamuru dayanıklı elyaftan oluşmaktadır ve üretilirken içerisindeki odun parçaları çıkarıldığından mekanik kağıt hamuruna göre daha parlaktır. Bu nedenle kimyasal kağıt hamuru baskı ve yazı kağıdı, yüksek kalite kağıt karton ve mendil ürünleri üretiminde, mekanik kağıt hamuru ise daha az dayanıklılık gerektiren karton ve gazete kağıdı gibi ürünlerin üretiminde kullanılmaktadır. Arz bakımından ise kimyasal kağıt hamuru ve mekanik kağıt hamuru üretiminin farklı ekipman, teknoloji ve üretim süreçleri içermesi, üretimde bir diğerine geçilmesini zorlu hale getirmektedir.
- (15) Ağartılmış ve ağartılmamış kimyasal kağıt hamuru, kimyasal kağıt hamuru pazarının alt kırılımlarını oluşturmaktadır. Talep bakımından, müşteriler kağıt türlerinin alması gereken beyazlık seviyesine göre aynı nihai ürün için çeşitli oranlarda ağartılmış ve ağartılmamış kimyasal kağıt hamurlarının her ikisini de farklı oranlarda seçebilirler. Arz bakımından, ağartılmış kimyasal kağıt hamuru üreticileri kolayca ağartılmamış kimyasal kağıt hamuru üretmeye geçip, tekrar ağartılmış kimyasal kağıt hamuru üretmeye dönebilirler.
- (16) Kabarık kağıt hamuru için bakıldığında, talep bakımından, kabarık kağıt hamuru ile diğer kimyasal kağıt hamuru türleri arasındaki ikame edilebilirlik görece düşüktür. Bildirim Formunda kişisel hijyen ürünü üreticilerinin kabarık kağıt hamurundan, kimyasal kağıt hamuruna geçişinin zor olabileceği, ancak kağıt üreticilerinin kimyasal kağıt hamuru yerine kabarık kağıt hamurunu tercih edebileceği ifade edilmiştir.
- (17) Arz bakımından kimyasal kağıt hamuru ile kabarık kağıt hamuru arasında yüksek oranda ikame edilebilirlik bulunmaktadır. Avrupa Komisyonunun IP/WTB kararında iki ürünün aynı üretim bandında üretildiği, yalnızca son aşamada kimyasal kağıt hamurunun %10 nem oranına kadar kurutularak çarşaf halinde, kabarık kağıt hamurunun ise %6-%10 oranında kurutularak rulolar şeklinde satıldığı belirtilmiştir. Modern geçişli değirmenler aracılığıyla üreticiler kimyasal ve kabarık kağıt hamuru türleri arasında çok kısa sürede (16 saat) geçiş yapabilmektedirler.
- (18) Kabarık kağıt hamuru ve diğer kimyasal kağıt hamurları benzer teknoloji ve süreçler kullanılarak üretilmektedir. Ancak fiyat farklılıkları ve talep açısından ikame olmamaları nedeniyle, geçmiş tarihli Rekabet Kurulu (Kurul) kararlarında ilgili pazar 'kabarık kağıt hamuru' ve 'kimyasal kağıt hamuru' şeklinde ayrı iki alt pazar olarak tanımlanmıştır.
- (19) Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde dosya konusu işlem bakımından ilgili ürün pazarı, "kimyasal kağıt hamuru pazarı" olarak tanımlanmıştır.

### G.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (20) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuzun 39. paragrafında "(...) Kurul, mevcut bilgilere dayanarak yerelden uluslararasına kadar değişebilecek büyüklükte bir pazar tanımlayacaktır. Yerel ve uluslararası pazar tanımlarının örnekleri Kurul'un geçmişteki kararlarında mevcuttur." denilmektedir. Geçmiş tarihli Kurul kararlarında piyasa fiyatlarının Türkiye'deki piyasa aktörlerinin etkisi ile değil aksine uluslararası piyasalarda belirleniyor olması, ithalatın önünde yasal ve fiziki (nakliye ve teslim ücretleri vb.) herhangi bir engelin bulunmaması ve rekabetin küresel düzeyde

gerçekleşmesi gibi gerekçelerle ilgili coğrafi pazarın dünya pazarı olarak tanımlanabileceği ifade edilmiştir<sup>1</sup>.

- (21) Türkiye'nin bitki örtüsü ile ikliminin selüloz üretilebilecek ağaç yetiştiriciliği için elverişli olmayışından ötürü ülkemizde kâğıt hamuru üretimi yapılmamaktadır. Kullanılan tüm kâğıt hamuru ürünleri Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa, Arjantin ve İsveç ve diğer ülkelerden ithal edilmektedir.
- (22) Kâğıt hamuru ticaretinin dünya genelinde sürdürülmesinin önünde hukuki ve lojistik bariyerler bulunmamaktadır. Geçmiş tarihli Kurul kararlarında dünya genelinde nakliye masraflarının yüksek olmadığı tespit edilmiştir<sup>2</sup>.
- (23) Gerek kâğıt hamuru pazarının yukarıda sayılan özellikleri ve gerekse benzer yapıdaki ilgili ürün pazarlarını konu alan geçmiş tarihli Kurul kararları dikkate alınarak, Türkiye'deki kâğıt hamuru pazarının rekabetçi koşullarının büyük ölçüde dünya pazarındaki gelişmelerden etkilendiği ve Türkiye pazarının dünya pazarına göre şekillendiği söylenebilecektir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında ilgili başvuru bakımından "Türkiye" ya da "dünya pazarı" olarak kesin bir ilgili coğrafi pazar tespiti yapılmamış olup değerlendirmede kimyasal kâğıt hamuru pazarı bakımından dünya pazarındaki dinamiklerin Türkiye pazarında önemli ölçüde etkili olması hususu dikkate alınmıştır.

### G.3. Değerlendirme

- (24) Bildirime konu işlem, FIBRIA ile SUZANO'nun birleşmesine ilişkin olup işlem FIBRIA'NIN kontrolünde kalıcı bir değişiklik meydana getirmektedir. Bu sebeple ilgili işlem 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi çerçevesinde bir birleşmedir. Tarafların ciroları incelendiğinde 2010/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrasındaki eşiklerin aşıldığı, dolayısıyla bildirim konu işlemin Kurul iznine tabi olduğu anlaşılmıştır.
- (25) 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinde, teşebbüsler tarafından, hâkim durum yaratmaya veya mevcut bir hakim durumu güçlendirmeye yönelik olarak rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde gerçekleştirilen birleşme ve devralma işlemleri yasaklanmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum, "*Bir ya da birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü*" olarak tanımlanmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesindeki yasaklama ve 3. maddesindeki hakim durum kavramı bir arada ele alındığında, işlem sonucunda teşebbüslerin, tek başına veya birlikte, hakim durum kavramının işaret ettiği güce ulaşıp ulaşamayacakları veya işlem öncesinde mevcut olan bu nitelikteki bir gücü artırıp artıramayacakları açısından bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.
- (26) İlgili ürün pazarı tarafların faaliyetlerinin yatay olarak örtüştüğü kimyasal kâğıt hamuru pazarı olarak belirlenmiş olup işlem bu pazardaki etkileri bakımından değerlendirilmektedir.
- (27) Hakim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'da, aksini gösterecek bir durum söz konusu değilse, %40'ın altında pazar payına sahip olan teşebbüslerin hâkim durumda

<sup>1</sup> 27.05.2003 tarih ve 03-35/424-186 sayılı kararda pazar "dünya pazarı" olarak belirlenirken 16.12.2004 tarih ve 04-79/1147-287 sayılı karar ile 21.07.2005 tarih ve 05-48/689-182 sayılı kararda, ilgili işlemler bakımından pazarın, "dünya pazarı" olarak ele alınabileceği, bununla birlikte 4054 sayılı Kanun'un kapsam maddesi dikkate alınarak Türkiye olarak belirlenmesinin uygun görüldüğü ifade edilmiştir.

<sup>2</sup> 23.09.2016 tarih ve 16-31/519-233 sayılı karar.

olması ihtimalinin düşük olduğu kabul edilmekte, bu düzeyin üzerindeki pazar payına sahip olan teşebbüsler bakımından ise daha detaylı bir incelemeye gidileceği belirtilmektedir. İşlem taraflarının ve rakiplerinin kimyasal kağıt hamuru pazarında satış miktarlarına göre hesaplanmış pazar payları incelendiğinde, söz konusu pazarda birçok teşebbüsün faaliyet gösterdiği ve işlem tarafı teşebbüslerin pazar payları toplamının %(. ....) ile rakiplerine kıyasla görece yüksek olduğu, bununla birlikte işlem sonrasındaki pazar payının %40'ı aşmayacağı görülmüştür.

- (28) Diğer yandan Türkiye'de kağıt hamuru üretimi bulunmamakta ve Türkiye'deki kağıt hamuru pazarının rekabetçi koşulları büyük ölçüde dünya pazarındaki gelişmelerden etkilenmektedir. Bu nedenle dünya kimyasal kağıt hamuru pazarındaki durumunun Türkiye coğrafi pazarını doğrudan etkilediği göz önüne alındığında, işlem taraflarının ve rakiplerinin dünya pazar paylarının ayrıca incelenmesi gerekmektedir. İşlem tarafı teşebbüslerin ve rakiplerinin satış miktarlarına göre hesaplanan tahmini dünya pazar paylarına aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 1: Satış Miktarı Bazında 2017 Yılı Dünya Kimyasal Kâğıt Hamuru Pazar Payları

Taraflar	Pay (%)
SUZANO	(.....)
FIBRIA	(.....)
Asia Pulp&Paper (APP)	(.....)
Aruco	(.....)
International Paper	(.....)
April	(.....)
Metsa Grup	(.....)
CMPC	(.....)
UPM	(.....)
Stora Enso	(.....)
Diğer	(.....)
TOPLAM	(.....)

- (29) İşlem tarafı teşebbüslerin ve rakiplerinin satış miktarlarına göre hesaplanan tahmini dünya pazar payları incelendiğinde işlem sonrasında tarafların dünya kimyasal kağıt hamuru pazarında toplam %(. ....)'luk bir paya sahip olacağı görülmüştür. Rakiplerin payları incelendiğinde ise, Asia Pulp&Paper (APP) %(. ....) ile işlem sonrasında SUZANO'nun en yakın rakibi konumunda olacaktır. Bununla birlikte dünya genelinde kağıt hamuru taşıma maliyetlerinin düşük olması, kağıt hamurunun uluslararası emtia özelliği göstermesi gibi nedenlerle her teşebbüsün kolay ve ucuz bir nakliye süreci sonrasında herhangi bir giriş engeli olmaksızın kendilerine yeni pazarlar oluşturabilecekleri ve rekabetçi bir güç olabilecekleri tespit edilmiştir.
- (30) Bildirime konu işlemin alıcı gücü bakımından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bildirim Formunda kâğıt hamuru müşterilerinin büyük ve sofistike alıcılar olduğu, söz konusu şirketlerin kâğıt hamurunu küresel çapta genelde (. ....) satın alma anlaşmalarıyla temin ettiği ve söz konusu şirketlerin büyüklüğünün kağıt hamuru fiyatlarının serbestçe fiyatlandırılmasını sınırlayabilecek nitelikte olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte kimyasal kağıt hamuru pazarında müşterilerin kolaylıkla sağlayıcılarını değiştirebildikleri zira münhasır sağlayıcılık ilişkilerinin oldukça nadir olduğu ve birden çok kaynaktan girdi temininin yaygın bir uygulama olduğu belirtilmiştir. Müşterilerin konumunun ve pazarın işleyişinin işlem tarafı teşebbüsler gibi kağıt hamuru tedarikçilerinin aleyhine bir alıcı gücünün oluşmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

- (31) Bildirim Formunda kağıt hamuru pazarında tedarikçiler ile müşteriler arasında yapılan fiyat pazarlıklarında başlangıç noktası olarak uluslararası düzeyde bağımsız olarak belirlenen PIX Pulp endeksinin kullanıldığı ifade edilmiştir. Kurul'un 23.09.2016 tarih ve 16-31/519-233 sayılı kararında da benzer tespitlere yer verilmiştir. Kağıt hamuru pazarının değinilen özelliklerine ek olarak söz konusu fiyat endeksinin varlığının işlem sonrasında birleşik teşebbüsün fiyatları belirleme gücünü artırmayacağı kanısı oluşmuştur.
- (32) Sonuç olarak SUZANO ile FIBRIA birleşerek Türkiye'de kimyasal kağıt hamuru pazarında %(.....) seviyesinde pazar payına ulaşacak olsa da, Türkiye'deki rekabetçi konumun dünya pazarındaki dinamiklerden büyük ölçüde etkileniyor olması dolayısıyla tarafların toplamda %(.....) dünya pazar payı, dünya pazarında güçlü rakiplerin bulunması, söz konusu pazarın dinamikleri, alıcı gücü, fiyat uygulamaları ve diğer hususlara yönelik yapılan değerlendirmeler dikkate alındığında söz konusu işlemin 4054 sayılı Kanun açısından bir hâkim durum yaratmayacağı ya da mevcut bir hâkim durumu güçlendirmeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

#### **H.SONUÇ**

- (33) 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 aynı Kanun maddesinde yasaklanan nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece 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.