

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2014-1-39

(Önaraştırma)

**Karar Sayısı** : 14-28/567-248

**Karar Tarihi** : 13.08.2014

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

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

**B. RAPORTÖRLER:** Mehmet Akif KAYAR, Muhammed Safa UYGUR, İbrahim KUŞCU

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.

Güney Mah. Petrol Cad. No:25 41790 Körfez/Kocaeli

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.'nin kükürt fiyatını talebin yoğun olduğu dönemlerde aşırı yüksek, talebin az olduğu dönemlerde ise düşük belirlemek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle;

- Türkiye'de kükürt ürününün yalnızca Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ) tarafından Aliğa, İzmit ve Kırıkkale rafinerilerinde üretildiği, bu nedenle kükürt üretiminde TÜPRAŞ'ın tekel olduğu,
- TÜPRAŞ'ın talebin yoğun olduğu bahar aylarında kükürt satış fiyatlarını üç dört katına kadar artırdığı, talebin düştüğü aylarda ise fiyatları çok alt seviyelerde tutarak kükürt ithalatını engellediği,
- Fiyatlarda oluşan aşırı farklılığın stokçuluğa yol açtığı, dolayısıyla toptancıların bu yolla haksız kazanç elde etmelerine neden olduğu,
- Bu durumun ise nihai tüketici olan çiftçinin zararına bir sonuç doğurduğu

ifade edilerek, TÜPRAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiştir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 25.04.2014 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 28.05.2014 tarih ve 2014-1-39/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 05.06.2014 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Konuya ilişkin karar uyarınca düzenlenen 16.07.2014 tarih ve 2014-1-39/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu ve 11.08.2014 tarih ve 2014-1-39/BN sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, dosya konusu iddialara ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği yönünde herhangi bir tespit yapılmaması nedeniyle, soruşturma açılmasına gerek olmadığı ve başvurunun reddedilmesi gerektiği, ifade edilmiştir.

**I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

**I.1. Hakkında İnceleme Yapılan Teşebbüs: TÜPRAŞ**

(5) 1983 yılında kurulan TÜPRAŞ, sırasıyla Batman, İzmir, İzmit ve Kırıkkale rafinerileri olmak üzere, hâlihazırda ülkemizde faal durumda olan dört ayrı rafinerinin tamamını bünyesinde bulundurmaktadır. TÜPRAŞ İzmir, İzmit ve Kırıkkale rafinerilerinde kükürt üretiminde bulunmaktadır. Hâlihazırda TÜPRAŞ yurtiçinde kükürt üretimi yapan yegâne teşebbüs konumundadır. Rekabet Kurulunun 21.10.2005 tarihli ve 05-71/981-270 kararı uyarınca hisselerinin %51'i blok satış yoluyla özelleştirilen şirketin, geriye kalan %49'luk hisse payı halka açık durumdadır. Söz konusu %51 oranındaki hisse payı, Koç Holding kontrolünde bulunan Enerji Yatırımları A.Ş.'ye aittir.

## I.2. İlgili Pazar

### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (6) Kükürt başta gübre sanayii için gerekli olan sülfürik asit üretiminde olmak üzere, kimya, lastik, boya, kâğıt, tarım ilaçları, barut, kibrit, demir-çelik ve petrol sanayi gibi geniş bir yelpazede kullanılan endüstriyel bir hammadDEDİR. Kükürdün başlıca üretim kaynağı petrol ve doğal gaz rafinerileridir. Bunun yanında doğal kükürt kaynakları ve kükürt içeren pirit cevherlerinden de kükürt elde edilebilmektedir.
- (7) Türkiye’de kükürt üretimi yalnızca TÜPRAŞ tarafından İzmir, İzmit ve Kırıkkale rafinerilerinde gerçekleştirilmektedir. Doğal kükürt kaynaklarından üretim yapan Keçiborlu Kükürt İşletmesi 1995 yılında kapanmıştır.
- (8) Türkiye’nin en büyük kükürt tüketicisi konumundaki BAGFAŞ gübre üretiminde kullanmak üzere satın aldığı kükürdü sülfürik aside dönüştürmektedir. BAGFAŞ haricindeki kükürt satın alan teşebbüsler temin ettikleri kükürdü başta tarım sektörü olmak üzere, kauçuk, deterjan, sabun, tekstil ve kâğıt sanayilerine satmaktadırlar. Bu teşebbüsler kükürdü işleyerek elementel toz kükürt, zirai toz kükürt, elementel sıvı kükürt, bentonitli granül kükürt ve mikronize toz kükürt olmak üzere çeşitli formlarda satmaktadırlar.
- (9) Kükürdün homojen bir ürün olması ve kullanım alanının genişliği dikkate alındığında dosya kapsamında ilgili ürün pazarı, “kükürt üretimi ve toptan satışı pazarı” olarak belirlenmiştir.

### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (10) İlgili ürün pazarında üretimi ve satışı gerçekleştirilen ürünler bakımından ülkenin herhangi bir bölgesinde rekabet koşullarının diğer bölgelerden farklılık göstermesini gerektiren hususların mevcut olmaması nedeniyle dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar, “Türkiye” olarak kabul edilmiştir.

## I.3. Yapılan Tespitler

- (11) Başvuruya konu şikayette, TÜPRAŞ’ın kükürt üretimi ve toptan satışı pazarında hâkim durumda bulunduğu, TÜPRAŞ’ın bu hakim konumunu kükürt talebinin yüksek olduğu aylarda aşırı fiyatlandırma yaparak; talebin düşük olduğu dönemlerde ise kükürt fiyatlarını düşürmek suretiyle ithalatı engelleyerek kötüye kullandığı iddia edilmektedir. Bu çerçevede başvuru konusu iddialar, 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında değerlendirilmiştir.
- (12) Söz konusu madde uyarınca, bir eylemin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için teşebbüsün hâkim durumda bulunması ve hâkim durumdaki teşebbüsün eyleminin kötüye kullanma olarak kabul edilebilecek nitelikte olması gerekmektedir. Nitekim “Hakim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz”a (Hakim Durum Kılavuzu) göre; “Kanun’un 6. maddesi kapsamında incelenen bir davranışın ihlal teşkil edebilmesi için davranışı gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması ve davranışın bir kötüye kullanma niteliği taşıması gerekmektedir. Kurul, bu iki temel unsurdan birinin bulunmadığının açıkça gösterilebildiği durumlarda diğer unsura ilişkin analize yer vermeyebilir.” Bu çerçevede inceleme konusu teşebbüsün iddia olunan eylemlerine ilişkin tespit ve değerlendirmelere geçmeden önce TÜPRAŞ’ın ilgili pazarda hakim durumda bulunup bulunmadığı incelenmiştir.

### I.3.1. TÜPRAŞ’ın Hakim Durumuna İlişkin Tespitler

- (13) 4054 sayılı Kanun’un 3. maddesinde hakim durum, “belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü” şeklinde tanımlanmaktadır.
- (14) Hakim Durum Kılavuzu’nda hakim durumun tespitine yönelik olarak üç kriter getirilmektedir. Bunlar; incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri, alıcıların gücü olarak sıralanmaktadır.

## 14-28/567-248

- (15) İncelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumuyla ilgili olarak en önemli kriter pazar payıdır. Anılan Kılavuz'un 12. paragrafında; "... %40'ın altında pazar payına sahip olan teşebbüslerin hâkim durumda olması ihtimalinin düşük olduğu kabul edilmekte, bu düzeyin üzerindeki pazar payına sahip olan teşebbüsler bakımından ise daha detaylı bir incelemeye gidilmektedir." Bu çerçevede aşağıdaki tabloda pazara ve incelenen teşebbüsün pazar payına ilişkin bilgilere yer verilmiştir:

**Tablo:1 Türkiye Kükürt Üretimi ve Toptan Satışı Pazarı**

		Miktar (mton)	Pazar Payı (%)	Değer (TL)	Pazar Payı (%)
2011	Tüpraş	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	İthalat	161.192	(.....)	48.711.566	(.....)
	Toplam	(.....)	100	(.....)	100
2012	Tüpraş	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	İthalat	151.277	(.....)	48.782.855	(.....)
	Toplam	(.....)	100	(.....)	100
2013	Tüpraş	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	İthalat	135.522	(.....)	30.232.267	(.....)
	Toplam	(.....)	100	(.....)	100

- (16) Görüldüğü üzere, TÜPRAŞ'ın miktar bazlı pazar payı istikrarlı bir şekilde (.....) ile (.....) seviyelerinde, satış değeri bazında pazar payı (.....) ile (.....) seviyelerinde yıllara göre değişmektedir. Bu bakımdan yukarıdaki tabloda yer alan bulgular, konu hakkında daha detaylı inceleme yapılmasını gerektirmiştir.
- (17) Dosyada kapsamında yer alan bilgilerden; ülkemizde işletilebilir tek doğal kükürt yatağının Isparta Keçiborlu'da olduğu, ancak bu işletmenin 1995 yılında kapatıldığı ve Türkiye'de kükürt üretiminin yalnızca TÜPRAŞ tarafından yapıldığı anlaşılmaktadır. TÜPRAŞ söz konusu yıllarda tüm satışlarını ihraç kayıtlı ve yurt içi satışlar olmak üzere yurt içindeki teşebbüslere yapmıştır. Bahse konu yıllardaki ürün satış miktarları göz önüne alındığında talebin durağan olduğu görülmektedir. Kükürt üretimi ve toptan satışı pazarı bu haliyle statik bir görünüm arz etmektedir.
- (18) İnceleme sürecinde teşebbüslerden elde edilen bilgilere göre, kükürt ithalatının önünde önemli engeller bulunmamaktadır. Tablo 1'den de görüleceği üzere pazarın büyük bölümünü ithalat oluşturmaktadır. Bunun başlıca sebepleri kükürt piyasasının uluslararası bir piyasa olması, Rusya, Kazakistan, Körfez ülkelerinde bulunan rafinerilerden kolaylıkla ithalat yapılabilmesidir. Bununla birlikte, hâkim durumun tespitinde pazar payı önemli bir gösterge olmakla birlikte, pazarın özelliklerine göre kapasite kullanım değerleri de önem arz edebilmektedir. TÜPRAŞ'ın yıllık kükürt üretim kapasitesinin (.....) ton olduğu göz önüne alındığında, TÜPRAŞ'ın kapasitesinin talebin karşılanması noktasında yetersiz kaldığı gözlemlenmektedir. TÜPRAŞ tarafından gönderilen bilgilerde de, bahse konu ürünün üretilmesinin zorunlu nedenlere dayandığından bahsedilerek, bu üretimin TÜPRAŞ için tali öneme sahip olduğu belirtilmektedir.
- (19) Dosyada yer alan TÜPRAŞ'ın kapasite kullanım oranları ile TÜPRAŞ'ın kapasitesinin pazardaki talebi karşılama oranına ilişkin bilgiler incelendiğinde, TÜPRAŞ'ın 2011, 2012 ve 2013 yıllarında kükürt üretiminde (.....) ile (.....) arası kapasite ile çalıştığı görülmektedir. Bununla birlikte söz konusu yıllardaki toplam talebi karşılama oranının (.....) civarında olduğu görülmektedir. Bir yan ürün olarak üretilen kükürdün miktarı TÜPRAŞ rafinerilerinin çalışma kapasitelerine bağlıdır. TÜPRAŞ ise rafinasyon işlemlerini ana faaliyet konusu olan petrol ürünleri üretimine göre ayarlamakta; kükürt bu ürünlerin üretim miktarına bağlı bir yan ürün olarak ayrışmaktadır. Ayrıca, depolanmasının maliyetli bir ürün olması, yanıcı olması üretilen kükürdün hızlı bir şekilde elden çıkarılmasını zorunlu kılmaktadır. Bütün bu faktörler göz önüne alındığında, TÜPRAŞ'ın ilgili ürün pazarında tek üretici olmakla birlikte, kükürdün ticaretinde sınırlı bir etkiye ve yere sahip olduğu değerlendirilmektedir.

## 14-28/567-248

- (20) Öte yandan ilgili pazarda bulunan alıcılar incelendiğinde, en büyük alıcı konumunda bulunan BAGFAŞ'ın son üç yılda TÜPRAŞ'tan ürün tedarik etmediği görülmektedir. Türkiye'nin en büyük kükürt tüketicisi olan BAGFAŞ'ın yıllara göre kükürt tüketim miktarı ve TÜPRAŞ'ın üretimine karşılık gelen oranları aşağıda sunulmuştur:

Tablo 2: BAGFAŞ'ın tüketimi ve TÜPRAŞ'ın karşılama oranları

	BAGFAŞ'ın Tüketimi (mton)	TÜPRAŞ'ın Üretimi (mton)	BAGFAŞ'ın Tüketimi/ TÜPRAŞ'ın Üretimi	Toplam Kükürt Talebi (mton)	BAGFAŞ'ın Tüketiminin Toplam Talebe Oranı
2011	(.....)	(.....)	(.....)	283.777	(.....)
2012	(.....)	(.....)	(.....)	288.198	(.....)
2013	(.....)	(.....)	(.....)	277.169	(.....)

- (21) Tablo 2'de görüldüğü üzere, bazı yıllar BAGFAŞ'ın kükürt talebi TÜPRAŞ'ın üretiminin üzerindedir. BAGFAŞ 2011 yılında TÜPRAŞ'ın üretim kapasitesinin üzerinde alım yapmıştır. İlgili pazardaki BAGFAŞ'ın kükürt tüketimindeki payı ise yıllara göre (.....) ile (.....) arasında değişmektedir. Bu bağlamda, pazarda yüksek miktarda alım yapabilen güçlü alıcıların mevcut olduğu anlaşılmaktadır.
- (22) Yukarıda yer verilen tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde; ithalat imkanlarının geniş olması, olası bir fiyat artışında alıcıların ithalata yönelebilmesi, TÜPRAŞ'ın kapasitesinin pazarın ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde olmaması nedeniyle, TÜPRAŞ'ın kükürt üretimi ve toptan satışı pazarında hâkim durumda olmadığı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, aşağıda TÜPRAŞ'ın fiyatlama politikasına ilişkin tespitlere yer verilmiştir.

### 1.3.2. TÜPRAŞ'ın Fiyatlama Politikasına İlişkin Tespitler

- (23) Önaraştırma kapsamında bilgilerine başvurulanan teşebbüslerden elde edilen bilgilere göre; TÜPRAŞ, kükürt fiyatlarını müşterilerinden topladığı aylık talep miktarlarına, rafinerilerin aylık üretim öngörüsüne, rafineri stok seviyelerine, uluslararası kükürt piyasası raporlarına göre belirlemektedir. Fiyatlar aylık olarak yurt içi ve ihraç kayıtlı duyurulmaktadır. İhraç kayıtlı fiyatlar yurt içi satış fiyatının %90'ı olarak belirlenmektedir. Bu durumun sebebi olarak ise ihraç kayıtlı ürün alan müşterilerin yüksek miktarda ürün alımı yapmaları olarak gösterilmektedir.
- (24) TÜPRAŞ, kükürdün ilgili çevre mevzuatı ve teknik düzenlemelere uygun olarak üretilen akaryakıtın içerisinde ayrıştırılan ve zorunlu olarak elde edilen bir yan ürün olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte kükürdün insan sağlığına zararlı olması ve kükürt tozunun hava ile karışımının parlayıcı olması nedeniyle depolama koşullarına özel önem verilmesi gibi nedenlerden ötürü TÜPRAŞ için asıl amacın kükürt stoklarını emniyetli bir şekilde tutmak olduğunu ve yan ürün olarak üretilen kükürdün ürün bazında maliyetinin belirlenmesinin olanaklı olmadığını belirtmiştir. Teşebbüsten gönderilen bilgilerde, rafine ürünler için ürün başına maliyeti hesaplamanın mümkün olmadığı, rafinerinin bir bütün olarak maliyetinin ve karlılığının ortaya konulabildiği ifade edilmektedir. Bu noktada, fiyatlama ile maliyet arasında bir ilişki olmadığı öne sürülmektedir.
- (25) Bu çerçevede, başvuruda yer alan ve TÜPRAŞ'ın kükürt talebinin yüksek olduğu aylarda aşırı fiyatlama yaparak hakim durumunu kötüye kullandığına ilişkin iddiaların incelenmesine yönelik olarak sağlıklı bir fiyat maliyet analizinin yapılmasının mümkün olmadığı, bununla birlikte ithalat ve TÜPRAŞ fiyatlarını karşılaştırılmak suretiyle bir sonuca ulaşılabileceği değerlendirilmektedir.
- (26) Dosyada yer alan 2011, 2012 ve 2013 yıllarında aylara göre TÜPRAŞ'ın yurt içi kükürt satış fiyatı ve BAGFAŞ'ın aynı tarihlerde ithal ettiği kükürt fiyatlarına ilişkin veriler incelendiğinde, TÜPRAŞ fiyatlarının neredeyse sürekli olarak ithalat fiyatlarından düşük seyrettiği, bunun yanında TÜPRAŞ tarafından belirlenen fiyatların ithalat fiyatlarıyla genel itibarıyla uyumlu bir şekilde değiştiği göze çarpmaktadır. Aşırı fiyat uygulaması için aranan şartlardan birisi piyasadaki referans fiyatlardan önemli derecede fazla fiyatlandırma uygulamasıdır. TÜPRAŞ'ın belirlediği kükürt satış fiyatları için böyle bir fiyatlandırma uygulamasının olmadığı görülmektedir.

## 14-28/567-248

- (27) Öte yandan şikayette belirtilen bir diğer husus ise, TÜPRAŞ'ın talebin düşük olduğu dönemlerde fiyatları maliyetinin altına düşürmek suretiyle ithalatı engellediği iddiasıdır. Daha önce de belirtildiği üzere ülkemizde kükürt ithalinin önünde bir yasal engel bulunmamakta, üstelik kullanılan kükürdün büyük bir kısmı ithal edilmektedir. İthalat yapabilme gücüne sahip olmayan teşebbüslerden elde edilen bilgilere göre, ithalatın TÜPRAŞ alımına önemli bir alternatif olduğu, bununla birlikte 1500 ila 2000 tonun altında alım yapan firmaların kükürt alımını TÜPRAŞ'tan gerçekleştirmek durumunda oldukları anlaşılmaktadır.

### I.4. Değerlendirme

- (28) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde, *"Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması"* yasaklanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, sınırlayıcı olmamak üzere kötüye kullanım halleri sayılmıştır.
- (29) Yukarıda yer verilen tespit ve incelemeler doğrultusunda; şikayetçinin TÜPRAŞ'ın kükürde talebin yoğun olduğu dönemlerde kükürdü çok yüksek fiyattan sattığı, talebin düşük olduğu dönemlerde ise fiyatlarını çok düşürerek ürününün ithalatını engellediğine yönelik iddialarına ilişkin olarak, ithalat imkanlarının geniş olması, olası bir fiyat artışında alıcıların ithalata yönelebilmesi, TÜPRAŞ'ın kapasitesinin pazarın ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde olmaması nedeniyle, TÜPRAŞ'ın kükürt üretimi ve toptan satışı pazarında hakim durumda bulunmadığı göz önüne alındığında, ayrıca bir değerlendirme yapılmasına gerek görülmemiştir. Kaldı ki, yapılan incelemelerde, şikayetçinin bu iddialarını destekleyici herhangi bir belge veya bulguya da rastlanmamıştır.

### J. SONUÇ

- (30) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.