

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-5-007 (Ortak Girişim)
Karar Sayısı : 24-20/458-192
Karar Tarihi : 24.04.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Gizem HEKİM, Serkan GÜMÜŞ, Oğuzhan ÇUKUR, Elif YAVUZ,
Muhammed Mustafa AÇIKEL

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Topalipo a.s.
Temsilcileri: Av. Şahin ARDIYOK,
Av. Armanç CANBEYLİ, Av. M. Furkan KAYA
Büyükdere Cad. Bahar Sok. No: 13, River Plaza
Kat: 11-12 34394 Levent-Şişli/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Hâlihazırda Zirve Holding Anonim Şirketi ve Senta Madencilik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin ortak kontrolünde bulunan ZSR Patlayıcı Sanayi Anonim Şirketi'nin belli orandaki hissesinin Topalipo a.s.'ye devredilmesi suretiyle ZSR Patlayıcı Sanayi Anonim Şirketi üzerinde ortak kontrol tesis edilmesi işlemi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 14.03.2024 tarihli ve 49770 sayılı yazı ile intikal eden ve eksiklikleri 16.04.2024 tarihli ve 50963 sayılı yazı ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 22.04.2024 tarihli ve 2024-5-007/Öİ sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, dosya konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Yapılan başvuruda, hâlihazırda Zirve Holding Anonim Şirketi (ZİRVE HOLDİNG) ve Senta Madencilik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin (SENTA) ortak kontrolünde bulunan ZSR Patlayıcı Sanayi Anonim Şirketi'nin (ZSR) %(.....) oranındaki hisselerinin (.....) Topalipo a.s. ye (TOPALIPO) devredilmesi suretiyle ZSR üzerinde ZİRVE HOLDİNG, SENTA ve TOPALIPO tarafından ortak kontrol tesis edilmesi işlemine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) çerçevesinde izin verilmesi talep edilmektedir.
- (5) Bildirime konu işlem; ZİRVE HOLDİNG, SENTA ve TOPALIPO arasında (.....) tarihinde akdedilen (.....) uyarınca gerçekleştirilecektir.
- (6) İşlem kapsamında (.....) belirtilmektedir.
- (7) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin üçüncü fıkrası hükmü çerçevesinde, bir ortak girişimin anılan 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 unsurlarının birlikte sağlanması gerekmektedir.

- (8) Bildirime konu işlem neticesinde ise ZİRVE HOLDİNG ve SENTA'nın, ZSR üzerindeki pay sahipliği devam edecek olup işlem kapsamında teşebbüs bünyesine yeni hissedar olarak katılım sağlayacak olan TOPALIPO da kontrole dâhil olacaktır¹. Keza, taraflar arasında akdedilen (.....) uyarınca kapanışta;
- ZSR üzerinde ZİRVE HOLDİNG %(.....), TOPALIPO %(.....) ve SENTA %(.....) oranında pay sahibi olacak,
 - Yönetim Kurulunda ZİRVE HOLDİNG (.....), TOPALIPO (.....) ve SENTA (.....) üye ile temsil edilecek,
 - ZSR'nin (.....) ile alınacaktır.
- (9) Yukarıda yer verilen hususlardan hareketle, tarafların yönetiminin yapılanma biçimi, hissedarlık oranları ve öngörülen ağır nisaplar bakımından tüm stratejik kararlar üzerinde birlikte söz sahibi olacakları ve ZSR'nin stratejik ticari davranışları noktasında belirleyici etkiye sahip olacakları anlaşılmakta; bu doğrultuda planlanan işlemin ortak kontrol şartını sağlayacağı değerlendirilmektedir.
- (10) Bildirimde bulunan taraflarca işlem öncesi durumda tam işlevsel bir ortak girişim olarak ticari hayatını sürdüren ZSR'nin işlem sonrasında da aşağıda yer alan koşulları muhafaza etmek suretiyle tam işlevsellik kriterini sağlamaya devam edeceği ifade edilmektedir:
- ZSR işlem öncesinde olduğu gibi işlem sonrasında da, günlük faaliyetlerini yürütecek yeterli personele, bağımsız bir şirketin işleyişi için gerekli tüm finansal kaynaklara ve varlıklara sahip olacak,
 - ZSR ana şirketlerin belirli bir işlevini yerine getirmenin aksine ana şirketler bakımından tamamen bağımsız ticarî operasyonlar eliyle faaliyet gösterecek,
 - ZSR, alım-satım ilişkilerinde ana şirketlerine bağımlı olmaksızın üçüncü kişilerle ticari ilişki içerisine girmeye devam edecek,
 - ZSR, makul ticari koşullar sağlandığı sürece piyasada kalıcı olarak faaliyet göstermeye devam edecektir.
- (11) Değinen hususlar çerçevesinde ZSR'nin ortak girişimin bir diğer şartı olan tam işlevsellik koşulunu da sağlayacağı kanaatine varılmakta; bu doğrultuda işlemin 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde bir devralma işlemi olduğu değerlendirilmektedir.
- (12) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin (a) bendinde belirtilen ciro eşiklerinin aşıldığı, dolayısıyla bildirim konu işlemin Rekabet Kurulundan izin alınması gereken bir devralma işlemi niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.
- (13) Devre konu ZSR; savunma sanayi sektöründe mühimmat, ses fişeği, sivil patlayıcı, av ve spor fişeği ile travmatik imalatında faaliyet göstermektedir. Ayrıca ZSR'nin Türkiye'de hissedarı olduğu Sarex Kimya Sanayi Anonim Şirketi (SAREX) ve Yavex Delme Patlatma Hizmetleri Anonim Şirketi (YAVEX) isminde iki ortaklığı daha bulunmakta olup (.....). SAREX, yasal izin ve ruhsatların alınması suretiyle anfo, dinamit, ateşleyici

¹ Kontrol Kılavuzu'nun 74. paragrafında "Yine ortaklaşa kontrol edilen bir teşebbüse – hâlihazırdaki kontrol sahibi hissedarlara ek olarak ya da bunlardan birinin yerine geçmek üzere – yeni bir hissedarın dâhil olması, her ne kadar söz konusu teşebbüs işlem öncesinde ve sonrasında ortaklaşa kontrol edilse de, bildirim tabi bir yoğunlaşma teşkil etmektedir." denilmek suretiyle kontrolün niteliğinde bir değişikliğin meydana gelmediği ancak kontrole yeni bir tarafın eklendiği durumda da söz konusu işlemin bildirim tabi olacağı ifade edilmektedir.

fitil, kapsül vb. her nevi patlayıcı madde imalatı, ihracatı, depolanması ve satışının yapılması faaliyetiyle işigal etmektedir. YAVEX ise mevzuat çerçevesinde temin ettiği her türlü patlayıcı ile nakliye, delme ve patlatma hizmetleri alanında faaliyet göstermektedir. (.....).

- (14) İşlem taraflarından ZİRVE HOLDİNG; Türkiye’de ticari, sınai, tarım, madencilik, enerji, sigortacılık, turizm, basın-yayın, medya, basım, dağıtım ve diğer hizmet sektörlerinde faaliyet göstermek amacıyla kurulmuş bir holding şirketi olup hisselerinin (.....)²’ya aittir. ZİRVE HOLDİNG’in iştiraki Turkuvaz Dağıtım Pazarlama Anonim Şirketi vasıtasıyla gazete, televizyon, radyo, reklamcılık ve inşaat sektörlerinde; (.....) ZSR, (.....) ve (.....) aracılığıyla ise savunma sanayi sektöründe faaliyeti bulunmaktadır. (.....) ve (.....) olup teşebbüslerin aktif bir faaliyeti ve dolayısıyla cirosu bulunmamaktadır. (.....)’nin ise yalnızca 2022 yılı ile sınırlı olacak şekilde (.....) firmasına (.....) vermiş olduğu aracılık hizmeti nedeniyle (.....) TL gibi oldukça kısıtlı bir cirosu bulunmaktadır. (.....).
- (15) Bir diğer işlem tarafı olan (.....), üzerinde kontrol hakkına sahip olduğu (.....) aracılığıyla demir, bakır, krom, çelik, bor, çinko, altın, gümüş, bronz ve diğer kıymetli madenlerin gerekli ruhsatlarının alınması suretiyle, çıkarılması, işletilmesi ve zenginleştirilmesi ile ilgili olarak madencilik alanında; (.....) ZSR, (.....) ve (.....) aracılığıyla ise Türkiye’de savunma sanayi sektöründe faaliyet göstermektedir. Anılan teşebbüslerin yurt dışında herhangi bir iştiraki ve faaliyeti bulunmamaktadır. (.....)’nun ayrıca, %100 hissedarı olduğu SENTA, (.....) ve (.....) unvanlı (.....) teşebbüs daha bulunmaktadır. Söz konusu teşebbüslerden SENTA; (.....) aracılığıyla madencilik alanında faaliyet göstermekte ve SENTA’nın bunun haricinde başkaca herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. (.....) ve (.....) ise (.....)’nun savunma sanayi alanında faaliyet gösteren şirketlere iştirak edilebilmesi açısından kurulan (.....) teşebbüsler olup anılan teşebbüslerin herhangi bir faaliyeti ve cirosu bulunmamaktadır.
- (16) İşlem kapsamında ortak kontrol hakkına sahip olması planlanan (.....) ise, (.....), bildirilen işlem kapsamında ZSR hisselerini devralacak olan TOPALIPO üzerinde nihai kontrol sahibidir. TOPALIPO Çek Cumhuriyeti menşeli (.....). (.....) ise (.....)’nde mukim, havacılık, savunma ve savunma sanayi alanında dünya çapında uluslararası pazarda faaliyet gösteren bir ihracat şirkettir. (.....)’in Türkiye’deki savunma sanayi alanındaki faaliyeti ise 2023 yılında (.....) satışı ile sınırlı olup teşebbüsün ilgili satıştan elde ettiği gelirin savunma sanayi sektörünün toplam büyüklüğü içerisindeki ağırlığı % (.....)³ gibi oldukça düşük bir orana tekabül etmektedir.
- (17) İşlem taraflarının faaliyet alanları incelendiğinde, devre konu ZSR’nin ana faaliyet konusunun savunma sanayi olduğu; ortak girişim taraflarından ZİRVE HOLDİNG ve (.....)’nun ZSR, (.....), (.....), (.....) ve (.....) aracılığıyla savunma sanayi alanında faaliyetinin bulunduğu ve hisse devri sonrası teşebbüs bünyesine dâhil olması planlanan (.....)’in de Türkiye’de (.....) aracılığıyla çok kısıtlı da olsa - 2023 yılında gerçekleştirilen satışlarla sınırlı olacak şekilde - savunma sanayi alanında hizmet sunduğu görülmektedir. İşlem taraflarının faaliyetleri, savunma sanayi pazarında yatay olarak örtüşmektedir.
- (18) Savunma sanayi bir bütün olarak oldukça geniş bir ürün portföyünü kapsayan önemli sektörlerden biridir. Kişisel güvenlik ekipmanları, kolluk faaliyetleri ve askeri kullanım amaçlı ekipmanlar, insan ve malzeme nakliyatında kullanılan güvenli taşıma araçları,

² ZİRVE HOLDİNG’in (.....) konumunda olan (.....)’nun üzerinde kontrol sahibi olduğu başkaca bir teşebbüs bulunmamaktadır.

³ Kurum kayıtlarına intikal eden cevabi yazıda (.....)’in ilgili faaliyetten elde ettiği gelirin (.....) Euro (yaklaşık olarak (.....) TL) olduğu ifade edilmektedir.

silahlı ve silahsız hava-deniz taşıtları, savunma ve taarruz amaçlı silahlar, taktiksel patlayıcılar, yer-hava-deniz savunma sistemleri, gözlem ve bilgi toplama amaçlı cihazlar, taktiksel uygulama cihazları, bunların yedek parçaları ve mühimmatları başta olmak üzere binlerce farklı ürün ve kullanım alanı bu sektörün kapsamına girmektedir. Dolayısıyla, sektörde faaliyet gösteren firmaların ürün portföyleri belirli ölçüde örtüşebilmekle birlikte, portföy seçeneklerinin ve kullanım alanlarının çeşitliliği dikkate alındığında, bu tür örtüşmeler genellikle sınırlı bir düzeyde kalmaktadır.

- (19) Başvuruda ZSR ve (.....)'in aynı pazarda faaliyet göstermekle birlikte, (.....)'in Türkiye'deki savunma sanayi faaliyetlerinin 2023 yılında gerçekleştirdiği satışlarla sınırlı olacak şekilde ihmal edilebilir bir düzeyde kaldığı ve Türkiye'de aktif bir oyuncu olmadığı; keza teşebbüsün 2023 yılında gerçekleştirdiği satışlardan elde ettiği gelirin, toplam pazarın %(.....)'e karşılık geldiği ifade edilmektedir⁴. Benzer şekilde devre konu ZSR'nin de 2022 ve 2023 yılındaki pazar payı %(.....) gibi oldukça düşük bir seviyede kalmaktadır⁵. Dahası ZSR'nin aksine (.....) yalnızca bir alım-satım (*trading*) şirketi olarak faaliyet göstermekte olup teşebbüsün üretim faaliyeti bulunmamaktadır. (.....) bu niteliği sebebiyle sabit bir ürün portföyüne bütünüyle bağlı kalmadan çeşitli ürünleri alıp satabilmekte ve ticaretini yapabilmektedir. Bu kapsamda şirketin portföyünde mühimmattan savunmaya, havacılıktan acil durum çözümlerine yönelik çok sayıda ürün yer almakta ve bu ürünlerin ağırlığı ticari koşullara göre değişkenlik gösterebilmektedir. Öte yandan ZSR ise yalnızca mühimmat kategorisinde yer alan ürünleri üretmekte ve bu ürünlerin satışını gerçekleştirmektedir. Yer verilen hususlardan da anlaşılacağı üzere, işlem taraflarından her ikisinin de savunma sanayi sektöründe faaliyeti bulunmakla birlikte, (.....)'in geniş kapsamlı ürün portföyü göz önüne alındığında, (.....) ve ZSR'nin ürün portföyleri arasında sınırlı düzeyde yatay bir örtüşmenin meydana geleceği değerlendirilmektedir.
- (20) Savunma sanayi, Kurulun 02.01.2020 tarihli ve 20-01/7-4 kararında da ortaya konulduğu üzere, çok sayıda büyük rakibin bulunduğu, endüstrinin teknolojik gelişmelere, inovasyona, Ar-Ge'ye duyarlı olduğu, talep tarafında genellikle alıcı ülkelerin savunma güçlerinin bulunmasına bağlı olarak alıcı gücünün yüksek olduğu rekabetçi bir yapıya sahiptir. Kurulun 05.05.2005 tarihli, 05-30/379-93 sayılı ve 18.08.2016 tarihli, 16-28/481-215 sayılı kararlarında ayrıca, savunma sanayi ürünlerinin tek alıcısının T.C. Milli Savunma Bakanlığı ve kısmen de T.C. İçişleri Bakanlığı olduğu, T.C. Milli Savunma Bakanlığının ihtiyaç ve taleplerinin yıldan yıla ve güncel ekonomik ve siyasi konjonktüre göre değişiklik gösterdiği, ilgili ürünlerin tedarikinin Bakanlık tarafından yapılan ihaleler ile gerçekleştirildiği, herhangi bir ürünle ilgili ihaleyi kazanan bir firmanın anılan ihale ile ilgili tedarikin sürdüğü yıllarda yüksek bir pazar payına sahip olduğu, ancak sonraki yıllarda pazar payının sıfırlanabileceği ifade edilerek savunma sanayi sektörünün söz konusu özelliklerinin ürün pazarında kalıcı pazar gücünün oluşumunu ve kullanılmasını imkânsız hale getirdiği belirtilmektedir.
- (21) Sektörün rekabetçi yapısı incelendiğinde; Türk savunma sanayinde yer alan büyük oyuncuların önemli bir kısmının Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı'nın (TSKGV) çoğunluk pay sahibi olduğu şirketlerden oluştuğu; bu şirketlerin arasında yer alan Roketsan Roket Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi, Aselsan Elektronik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (ASELSAN), Türk Havacılık ve Uzay Sanayi Anonim Şirketi ve Havelsan Hava Elektronik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi gibi kamusal şirketlerin

⁴ Kurum kayıtlarına intikal eden cevabi yazıda (.....)'in küresel pazarının 2023 yılında yaklaşık %(.....) oranında olduğu ifade edilmektedir.

⁵ Kurum kayıtlarına intikal eden cevabi yazıda ZSR'nin 2022 ve 2023 yıllarındaki küresel pazar paylarının tahmini olarak sırasıyla %(.....) ve %(.....) şeklinde hesaplandığı ifade edilmektedir.

ürünlerin geliştirilmesi ve satışı konusunda güçlü bir pozisyonunun bulunduğu görülmektedir. Bunun yanında, özel sektör oyuncularının da savunma sanayinde önemli bir rolü bulunmaktadır. Yerli kuruluşların başat olduğu bu alanda faaliyet gösteren ve katma değerli üretim kabiliyetine sahip Baykar Makina San. ve Tic. Anonim Şirketi, Meteksan Savunma Sanayi Anonim Şirketi, FNSS Savunma Sistemleri Anonim Şirketi, Lentatek Uzay Havacılık ve Teknoloji Anonim Şirketi, Sarsılmaz Silah Sanayi Anonim Şirketi, Samsun Yurt Savunma Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ve Trabzon Silah Sanayi Anonim Şirketi unvanlı çok sayıda firma bulunmaktadır. Bu oyuncular hem ağır sanayi üretimi hem de katma değerli teknoloji üretimi konusunda küresel standartlarda rekabet etmekte ve kara-hava-deniz taşıtlarından, savunma ve taarruz amaçlı silahlara kadar çok sayıda ürün, yedek parça ve hizmet sağlamaktadır. Ayrıca, milli piyade tüfeğinin de geliştiricisi konumunda olan MKE'nin savunma sanayinde önemli bir yeri bulunmaktadır. İthal ürünlerin de rekabetçi yapının bir parçası olduğu bu sektörde, yurt dışı menşeli çok sayıda güçlü rakip bulunmaktadır.

- (22) Bu çerçevede, gerek tarafların savunma sanayi pazarındaki düşük pazar payları, gerek sektörün çok oyunculu ve rekabetçi yapısı gerekse de tarafların ürün portföyü arasındaki örtüşmenin oldukça kısıtlı olması sebebiyle, ZSR ile (.....)'in kontrolündeki (.....)'in faaliyetleri arasında ortaya çıkacak örtüşmenin rekabetçi endişe oluşturabilecek bir seviyede olmadığı değerlendirilmiştir. Ayrıca, ZİRVE HOLDİNG ve (.....), ZSR üzerinde hâlihazırda kontrol sahibi olduğundan bildirim konu işlemin anılan teşebbüsler ile işlem konusu ortak girişimin faaliyetleri arasında bir örtüşmeye neden olmayacağı görülmektedir.
- (23) Son olarak, 2010/4 sayılı Tebliğ'in 13. maddesinin 3. fıkrası kapsamında ortak girişim kurulması yoluyla ana teşebbüsler arasında koordinasyon oluşması riski değerlendirilmiştir. Bir ortak girişimin rekabeti sınırlayıcı amacı veya etkisi olmasından söz edilebilmesi için ana şirketlerin birbirleriyle veya ortak girişimle rakip olmaları gerekmektedir. İşlem tarafı teşebbüslerin Türkiye'deki faaliyetleri savunma sanayi alanında yatay olarak örtüşmekle birlikte, yukarıda da detaylı bir şekilde ifade edildiği üzere, savunma sanayi sektörü oldukça rekabetçi ve çok oyunculu bir yapı arz etmektedir. Bunun yanında, (.....)'in söz konusu pazardaki pazar payı %(.....)'in oldukça altında kalmakta; diğer ortak girişim tarafları ZİRVE HOLDİNG ve (.....)'nin ise ZSR, (.....) ve (.....) aracılığıyla savunma sanayi alanında faaliyeti bulunmakla birlikte, ZSR ve (.....) dışındaki teşebbüslerin (.....) niteliğini haiz olması sebebiyle aktif bir faaliyeti ve dolayısıyla cirosu bulunmamakta; ZSR ve (.....)'nin 2022 yılındaki pazar paylarının ise sırasıyla %(.....) ve %(.....) gibi oldukça düşük bir seviyede kaldığı görülmektedir. Tarafların pazar payları ve sektörün çok oyunculu yapısı dikkate alındığında, bildirim konu işlemin rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurabilecek herhangi bir koordinasyon riski taşımadığı değerlendirilmiştir.
- (24) Dosya özelinde yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, bildirim konusu işlem ile başta hâkim durum yaratılması ya da mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunun doğmayacağı değerlendirilmiş olup bu kapsamda işleme 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde izin verilmesine karar verilmiştir.

H. SONUÇ

- (25) 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.