

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-4-284
Karar Sayısı : **12-64/1639-601**
Karar Tarihi : 13.12.2012

(Özelleştirme)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B.RAPORTÖR : Hale GÜNDÜZ, Gülçin DERE GÜNGÖR

**C. BİLDİRİMDE
BULUNAN**

: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Ziya Gökalp Cad. No:80 06600 Kurtuluş/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından bakım, onarım ve işletimi yapılan otoyol ve köprülerin özelleştirilmesi kapsamında, işletme haklarının 25 yıllık bir süre için devrine izin verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığının (ÖİB) Kurum kayıtlarına 26.10.2007 tarihinde giren yazısı ile söz konusu özelleştirme işlemi için ön bildirim yapılmıştır. Dosya konusuna ilişkin Rekabet Kurulu Görüşü 17.01.2008 tarih ve 08-06/66-M sayılı karar ile oluşturularak anılan İdareye bildirilmiştir.
- (3) ÖİB'den alınan 25.10.2010 tarihli yazıda, Özelleştirme Yüksek Kurulunun (ÖYK) konuya ilişkin 19.04.2007 tarih ve 2007/25 sayılı kararının Danıştay 13. Dairesi tarafından düzenlemelerin henüz yasalaşmadığı gerekçesiyle iptal edildiği, takiben, otoyol ve köprülerin özelleştirilmesi ile ilgili olarak hazırlanan 25.06.2010 tarih ve 6001 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesi ile birlikte ÖYK tarafından 15.10.2010 tarih ve 2010/88 sayılı kararın alındığı belirtilerek, 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" (1998/4 sayılı Tebliğ) doğrultusunda nihai işlemlerin tekemmül ettirilebilmesi bakımından Kurum görüşü talep edilmiştir.
- (4) Bu kapsamda hazırlanan Mesleki Daire Görüşü 23.12.2010 tarihinde ÖİB'ye gönderilmiş olup, buna ilişkin ÖİB görüşü ise 31.12.2010 tarihinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bunun üzerine hazırlanan 14.01.2011 tarih ve 2010-4-284/BN-11-377.SB sayılı Bilgi Notu görüşülerek 11-04/53-M sayılı karar alınmıştır.
- (5) Son olarak ÖİB tarafından yapılan, Kurum kayıtlarına 02.11.2012 tarih ve 9341 sayı ile intikal eden bildirimde, 1998/4 sayılı Tebliğ ve 2010/4 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" (2010/4 sayılı Tebliğ) hükümleri uyarınca değerlendirme yapılması talep edilmektedir. Başvuruya ilişkin eksikliklerin 28.11.2012 tarihinde tamamlanmasını takiben düzenlenen 07.12.2012 tarih ve 2010-4-284/ÖN sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, dosya konusu işlemin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında izne tabi bir devralma işlemi olduğu, ihalede en yüksek teklifleri veren bildirim konu taraflardan herhangi birisinin söz konusu birimleri devralması halinde işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

12-64/1639-601

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. İlgili Pazar

- (7) Dosya mevcudu bilgiler dikkate alınarak, ilgili ürün pazarları “erişme kontrollü karayolu ulaşımı altyapı hizmetleri pazarı” ve “otoyol hizmet tesisleri işletmeciliği pazarı” olarak belirlenmiştir. Öte yandan, bu pazarlar için, her bir otoyol hattının bulunduğu bölge ayrı coğrafi pazar olarak tespit edilmiştir.

G.2. Devre Konu Birimler

G.2.1. Otoyollar ve Köprüler

G.2.1.1. Edirne-İstanbul-Ankara Otoyolu

- (8) 1987-1998 yılları arasında üç aşamalı olarak tamamlanan Edirne-İstanbul-Ankara Otoyolu, toplam 745 km anayol ve 91 km bağlantı yolundan oluşmaktadır. Edirne İstanbul Otoyolu üzerinde 9 adet D tipi, 1'er adet A, B ve C tipi olmak üzere toplam 12 adet otoyol hizmet tesisi (OHT) bulunmaktadır. Bu tesislerden 6'sı Yap-İşlet-Devret (YİD), diğer 6'sı da kira sözleşmesi yoluyla işletilmektedir. İstanbul-Ankara Otoyolu üzerinde ise 2 adet A tipi, 8 adet B tipi ve 14 adet D tipi OHT bulunmaktadır. Bu tesislerin 1 tanesi dışında kalanlar kira sözleşmesi yoluyla işletilmektedir.

G.2.1.2. İzmir-Çeşme Otoyolu

- (9) 1993-1996 yılları arasında tamamlanan İzmir-Çeşme Otoyolu, 78 km anayol 11 km bağlantı yolundan oluşmakta olup, gidiş ve geliş yolları 2*3 ve 2*2 şeritlidir. Otoyol üzerinde YİD modeliyle işletilen 1'er adet C ve D tipi OHT bulunmaktadır.

G.2.1.3. İzmir-Aydın Otoyolu

- (10) 1996-2004 yılları arasında inşa edilen yol, üç şeritli 95 km ana yol ve 17 km bağlantı yolundan oluşmaktadır. Otoyol üzerinde 1 adet B, 4 adet D tipi OHT bulunmakta olup, bunlar YİD yöntemiyle işletilmektedir.

G.2.1.4. İzmir Çevre Otoyolu:

- (11) Yapımına 1993 yılında başlanan ve 2006 yılında tamamlanan İzmir çevre otoyolu, üç şeritli olup, 53 km anayol ve 8 km bağlantı yolundan oluşmaktadır. Otoyol üzerinde 1'er adet B, C ve D tipi OHT bulunmaktadır. Bunlardan sadece B tipi tesis hizmet vermekte olup, YİD yöntemiyle işletilmektedir.

G.2.1.5. Pozantı-Adana-Mersin Otoyolu

- (12) Toplam 222 km otoyol ve 53 km'lik bağlantı yolundan oluşan otoyolun yapımına 1981 yılında başlanmış ve yol 2000 yılında tamamlanmıştır. 114 km'lik kısmı 2*3 şeritten kalan kısmı ise 2*4 şeritten oluşmaktadır. Otoyol üzerinde 1 adet A, 2 adet B, 1 adet C ve 7 adet D tipi OHT bulunmaktadır ve bu tesislerin tamamı YİD ile işletilmektedir.

G.2.1.6. Adana-İskenderun-Şanlıurfa Otoyolu

- (13) 1993-2006 yılları arasında 4 aşamalı olarak tamamlanan yol 495 km'lik 2*3 şeritli otoyol ve 66 km'lik 2*2 şeritli bağlantı yolundan oluşmaktadır.

G.2.1.7. Boğaziçi Köprüsü

- (14) 64 m yükseklik, 1.074 m uzunluğa sahip olan Boğaziçi Köprüsü, geliş-gidiş yönünde üç şeritli yoldan oluşmakta ve 7 adet OGS, 5 adet de KGS gişesi ile hizmet vermektedir.

G.2.1.8. Fatih Sultan Mehmet (FSM) Köprüsü

- (15) 03.07.1988 yılında tamamlanarak araç trafiğine açılan FSM Köprüsü, 64 m yüksekliğinde 1.510 m (çevre yolu ile birlikte 35 km) uzunluğunda olup, geliş-gidiş yönünde dört şeritli yol, 9 adet OGS ve 12 adet KGS gişesi ile hizmet vermektedir.

12-64/1639-601

G.2.2. Otoyollar Üzerindeki Hizmet Tesisleri

- (16) Otoyollar üzerinde dinlenme, yemek, konaklama ve akaryakıt temini gibi ihtiyaçların giderilmesi amacıyla OHT'ler bulunmaktadır. A, B, C ve D tipi olarak sınıflandırılan OHT'ler aşağıdaki şekildedir:

A Tipi Tesis: Yaklaşık 200-250 km aralıklarla akaryakıt satış ve servis istasyonu, kafeterya, restoran, büfe, tuvalet, telefon ve motel bulunmaktadır.

B Tipi Tesis: Yaklaşık 50 km aralıklarla akaryakıt ve servis istasyonu, kafeterya, restoran, büfe, tuvalet ve telefon bulunmaktadır.

C Tipi Tesis: Yaklaşık 50 km aralıklarla akaryakıt ve servis istasyonu, kafeterya, büfe, tuvalet ve telefon bulunmaktadır.

D Tipi Tesis: Yaklaşık 20 km aralıklarla park alanları, çeşme, tuvalet ve büfe bulunmaktadır.

Devre konu birimler üzerinde bulunan hizmet tesislerine aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo: Otoyol hizmet tesisleri

| Otoyol Adı | A Tipi Tesis | B Tipi Tesis | C Tipi Tesis | D Tipi Tesis | Toplam |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| Edirne-İstanbul | 1 | 1 | 1 | 9 | 12 |
| İstanbul-Ankara | 2 | 8 | - | 14 | 24 |
| İzmir Çevreyolu | - | 1 | 1 | 1 | 3 |
| İzmir-Aydın | - | 1 | - | 4 | 5 |
| İzmir- Çeşme | - | - | 1 | 1 | 2 |
| Pozantı-Mersin | - | 1 | - | 1 | 2 |
| Mersin-Tarsus | - | 1 | - | 2 | 3 |
| Tarsus-Gaziantep | 1 | - | 3 | 7 | 11 |
| T.kale-İskenderun | - | 2 | - | 5 | 7 |
| G.Antep- Ş.Urfa | - | 3 | - | 3 | 6 |
| Niğde-Pozantı | - | 4 | - | 1 | 5 |
| Toplam | 4 | 22 | 6 | 48 | 80 |

G.3. Değerlendirme

- (19) Dosya mevcudu bilgilere göre, ÖYK'nın 15.10.2010 tarih ve 2010/88 sayılı Kararı ile özelleştirme programına alınan ve Karayolları Genel Müdürlüğü'nün (KGM) yapım, bakım, onarım ve işletimini üstlendiği; bağlantı yolları ile birlikte, Edirne-İstanbul-Ankara Otoyolu, Pozantı-Tarsus-Mersin Otoyolu, Tarsus-Adana-Gaziantep Otoyolu, Toprakkale-İskenderun Otoyolu, İzmir-Çeşme Otoyolu, İzmir-Aydın Otoyolu, Gaziantep-Şanlıurfa Otoyolu, İzmir ve Ankara Çevre Otoyolu, Boğaziçi Köprüsü, Fatih Sultan Mehmet Köprüsü ve çevre otoyolu, bunlar üzerindeki hizmet tesisleri, bakım ve işletme tesisleri, ücret toplama merkezleri ile diğer mal/hizmet üretim birimleri ve varlıkların, tek paket halinde, fiili teslim tarihinden itibaren 25 yıl süre ve işletme haklarının verilmesi yöntemi ile özelleştirilmesi için açılan ihale sonucunda en yüksek teklifi veren Nuro Holding A.Ş.-MV Holding A.Ş.-Alsim Alarko San. Tes. ve Tic. A.Ş.-Kalyon İnş. San. ve Tic. A.Ş.-Fernas İnş. A.Ş. Ortak Girişim Grubu (Nuro-MV-Alsim-Kalyon-Fernas OGG), Koç Holding A.Ş.-UEM Group Berhad-Gözde Gir. Ser. Yat. Ortaklığı A.Ş. Ortak Girişim Grubu (Koç Holding-UEM Group-Gözde Girişim OGG) ve Autostrade Per l'Italia S.P.A-Doğuş Holding A.Ş.-Makyol İnş. San. Tur. ve Tic. A.Ş.-Akfen Holding A.Ş. Ortak Girişim Grubu (Autostrade Per l'Italia-Doğuş Holding-Makyol İnş.-Akfen Holding OGG) vermiştir.

G.3.1. İşlemin Niteliği ve 1998/4 sayılı Tebliğ Açısından Değerlendirilmesi

- (20) 6001 sayılı Kanun'un "Otoyollar ve tesislerde işletme haklarının verilmesi" başlıklı 29. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, KGM'nin sorumluluğunda bulunan otoyollar ile bunlar üzerinde bulunan bakım ve işletme tesisleri, hizmet tesisleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının işletme hakkının verilmesinin 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları

12-64/1639-601

Hakkında Kanun hükümleri uyarınca ÖİB tarafından gerçekleştirileceği, anılan Kanun kapsamında mevcut otoyolların işletme hakkının verilmesinin imtiyaz sözleşmeleri ile düzenleneceği hükmü çerçevesinde, dosya konusu işlemin özelleştirme işlemi olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, dosya mevcudu bilgilere göre, özelleştirmeye konu unsurların her biri 1998/4 sayılı Tebliğ'de öngörülen ciro eşiklerini aşmaktadır. Dolayısıyla, inceleme konusu işlem anılan Tebliğ kapsamında ön bildirim tabi bir işlemdir.

- (21) 1998/4 sayılı Tebliğ'in "İzin Başvurusuna Tabi Özelleştirme Yolu ile Devralmalar" başlıklı 5. maddesi uyarınca, Kuruma ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yoluyla devralma işlemleri için izin alınması da zorunlu olduğundan, dosya konusu işlemin izne tabi olduğu değerlendirilmektedir.

G.3.2. İşlemin 2010/4 Sayılı Tebliğ Açısından Değerlendirilmesi

- (22) Bildirim konusu ihaledeki teklif sahiplerinden NuroI-MV-Alsim-Kalyon-Fernas OGG'nin taraflarının hali hazırda ilgili pazarda faaliyeti bulunmamaktadır. Bununla birlikte NuroI Holding, KGM tarafından 19.06.2009 tarihinde düzenlenen "Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yap-İşlet-Devret Projesi"ne ilişkin ihaleyi kazanmıştır. Her ne kadar bildirim tarihi itibarıyla (.....) anılan projeye ilişkin Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi yürürlüğe girmemiş olsa da, söz konusu projenin tamamlanması ile birlikte NuroI Holding ilgili ürün pazarında faaliyet göstermeye başlayacaktır. Ancak her bir otoyol hattının bulunduğu coğrafi bölge ayrı bir coğrafi pazar oluşturduğu için otoyol ve varlıklarının işletme hakkının NuroI-MV-Alsim-Kalyon-Fernas OGG tarafından devralınması halinde, ilgili pazarlarda herhangi bir yoğunlaşma olmayacaktır.
- (23) İhaledeki diğer teklif sahibi Koç Holding-UEM Group-Gözde Girişim OGG'nin taraflarından yalnızca UEM Group'un bağlı şirketleri aracılığıyla ilgili ürün pazarında faaliyeti bulunmaktadır. Bununla birlikte UEM Group'un, Türkiye'de herhangi bir faaliyetinin bulunmaması nedeniyle, otoyollar, köprüler ve varlıklarının işletme hakkının Koç Holding-UEM Group-Gözde Girişim OGG tarafından devralınması halinde, ilgili pazarlarda herhangi bir yoğunlaşma olmayacağı anlaşılmıştır.
- (24) Bildirime konu üçüncü ortak girişim gurubu olan Autostrade-Doğuş Holding-Makyol İnş.-Akfen Holding OGG'nin taraflarından Akfen Holding'in ilgili ürün pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Taraflardan Autostrade otoyol işletmeciliği alanında iş yapmaktaysa da Türkiye sınırları içerisinde herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Doğuş Holding bünyesinde faaliyet gösteren Doğuş İnşaat ise otoyol yapımında faaliyet göstermekle birlikte, teşebbüsün otoyol işletmeciliği alanında faaliyeti bulunmamaktadır. Buna karşın Makyol İnşaat doğrudan veya dolaylı olarak kontrol ettiği teşebbüsler aracılığıyla otoyol yapımı ve işletilmesi alanlarında faaliyet göstermektedir. Ancak yine ilgili coğrafi pazarlarda bir örtüşme olmaması nedeniyle otoyollar, köprüler ve varlıklarının işletme hakkının Autostrade -Doğuş Holding-Makyol İnş.-Akfen Holding OGG tarafından devralınması halinde, ilgili pazarlarda herhangi bir yoğunlaşma olmayacağı görülmektedir.
- (25) Netice itibarıyla, bildirim konusu işleme ilişkin olarak, İhale Komisyonu'nca ÖYK'ya sunulmasına karar verilen teklif sahiplerinden NuroI-MV-Alsim-Kalyon-Fernas OGG, Koç Holding-UEM Group-Gözde Girişim OGG veya Autostrade Per l'Italia-Doğuş Holding-Makyol İnş.-Akfen Holding OGG'nin otoyollar, köprüler ve varlıklarının işletme hakkını devralmasının 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve buna dayanılarak hazırlanan 2010/4 sayılı Tebliğ çerçevesinde herhangi bir sakınca yaratmayacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (26) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

12-64/1639-601

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından, otoyollar ve bunlar üzerindeki hizmet tesisleri, bakım ve işletme tesisleri, ücret toplama merkezleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıkların 25 yıllık bir süre için "işletme hakkının verilmesi" yöntemiyle

1-

- Nuro Holding A.Ş.-MV Holding A.Ş.-Alsim Alarko San. Tes. ve Tic. A.Ş.- Kalyon İnş. San. ve Tic. A.Ş.-Fernas İnş. A.Ş. Ortak Girişim Grubu,

- Koç Holding A.Ş.-UEM Group Berhad-Gözde Gir. Ser. Yat. Ortaklığı A.Ş. Ortak Girişim Grubu,

- Autostrade Per l'Italia S.P.A-Doğuş Holding A.Ş.-Makyol İnş. San. Tur. ve Tic. A.Ş.-Akfen Holding A.Ş. Ortak Girişim Grubu

tarafından devralınması işleminin, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 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;

2- Adı geçen teklif sahiplerinden herhangi biri tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda aynı Kanun maddesinde yasaklanan nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece ilgili pazarda rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.