

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2009-3-270 (Özelleştirme)  
Karar Sayısı : 10-19/236-91  
Karar Tarihi : 25.2.2010

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA

**B. RAPORTÖRLER:** Pelin UYANIK, Neşe Nur ONUKLU, Nilgün KOCADAĞ

**C. BİLDİRİMDE  
BULUNAN**

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

20 **D. TARAFLAR** :- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

- Binbirgıda Tarım Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.  
Gülkent Sitesi Y. Ziya Demir Cad.  
No:3/2 Tepecik, Büyükçekmece/İstanbul

30 **E. DOSYA KONUSU:** Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş.'nin Ayvalık Tuz İşletmesi Müdürlüğü tarafından işletilen Ayvalık Tuzlasına ait tuz üretim işi ile ilgili varlıkların "işletme hakkının verilmesi" ve "satış" yöntemleri ile bir bütün halinde özelleştirme yoluyla devredilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

40 **F. DOSYA EVRELERİ:** Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (Özelleştirme İdaresi) Kurum kayıtlarına 26.3.2003 tarih ve 798 sayı ile giren yazısı ile 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmesi için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" in 6. maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm uyarınca, TEKEL'in Tuz Sanayi İşletmeleri Müessesesi ile Yaprak Tütün İşletmeleri ve Sanayi Müessesesinin özelleştirilmesi ile ilgili olarak ön bildirim başvurusunda bulunmuş ve Kurul, 15.5.2003 tarih ve 03-32/396-M sayılı kararı ile konuya ilişkin görüşünü oluşturmuştur.

Özelleştirme İdaresi, Kurum kayıtlarına 23.12.2009 tarih ve 9165 sayı ile intikal eden yazısı ile özelleştirme programı ve kapsamında bulunan Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş.'nin (TEKEL) Ayvalık Tuz İşletmesi Müdürlüğü tarafından işletilen Ayvalık Tuzlasına ait tuz üretim işi ile ilgili varlıkların "işletme hakkının verilmesi" ve "satış" yöntemleri ile bir bütün halinde özelleştirilmesi amacıyla açılan ve nihai pazarlık görüşmeleri 17.12.2009 tarihinde gerçekleştirilen ihale kapsamında söz konusu işletmeye en yüksek teklifi veren ilk dört teşebbüs olan Binbirgıda Tarım Ürünleri San. ve Tic. A.Ş. (Binbir Gıda), EMS Ortak Girişim Grubu, Pigment San. A.Ş.

50 (EMS OG), Pigment San. A.Ş. (Pigment) ve Cihanbeyli Madencilik Tuz Nak. Kim. San. ve Tic. A.Ş. (Cihanbeyli)'ye ilişkin bilgiler Kurumumuza gönderilmiş ve nihai izin başvurusunda bulunulmuştur.

Özelleştirme İdaresinin Kuruma intikal eden 15.2.2010 tarih, 1248 sayılı yazısında ise, dosya konusu ihaleye ilişkin İhale Şartnamesi gereğince ihalede ilk üç sırada yer alan teşebbüslerden talep edilen ek geçici teminatın sadece birinci sırada yer alan Binbir Gıda tarafından yatırılması nedeniyle diğer teşebbüslerin Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayına sunulmayacağı belirtilerek; sadece Binbir Gıda ile ilgili izin talep edildiği bildirilmiştir.

60 Kurum kayıtlarına 23.12.2009 tarih ve 9164 sayı ile giren ve en son 15.2.2010 tarih ve 1248 sayı ile eksiklikleri tamamlanan bildirim üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'in ilgili hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 18.2.2010 tarih ve 2009-3-270/ÖN-10-PU sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu, 19.2.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-120/58 sayılı Başkanlık Önergesi ile 10-19 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

70 **G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da;

- Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş.'nin Çamaltı Tuz İşletmesi Müdürlüğü tarafından işletilen Çamaltı Tuzlasının; Binbirgıda Tarım Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. tarafından özelleştirme yoluyla devralınması işleminin, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında olduğu,

- Tarafların ham tuz pazarında toplam pazar payları ve cirolarının 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde öngörülen eşikleri aşmaması nedeniyle, işlemin izne tabi olmadığı,

80 - Öte yandan Binbirgıda Tarım Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.'nin Ayvalık Tuzlası ihalesine de katılarak, anılan ihalede de en yüksek teklifi verdiği göz önünde bulundurulduğunda; Ayvalık Tuzlası ihalesinin Çamaltı Tuzlası ihalesinden önce ve teşebbüs lehine sonuçlanması halinde, Ayvalık Tuzlasına ait pazar payı ve cironun da teşebbüs bakımından hesaba katılması gerektiği,

- Ayvalık Tuzlasının ham tuz pazarındaki pazar payı ve cirosunun göz önüne alındığı bu durumda dahi, devralma işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde belirlenmiş olan pazar payı ve ciro eşiklerini aşmadığı, dolayısıyla işlemin izne tabi olmadığı

90 sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmektedir.

## H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### H.1. İlgili Pazar

#### H.1.1. Sektöre İlişkin Bilgiler

İnsan beslenmesindeki rolü ve sanayideki çok çeşitli kullanım alanları (kimya, dericilik, ekmek ve unlu gıda üretimi, deterjan gibi) göz önüne alındığında ikamesi

100 olmayan önemli bir maden olan tuz; deniz, göl, kaya ve kaynak tuzlarından elde edilmekte ve dünyanın hemen hemen her bölgesinde bulunmaktadır.

Tuz üretim ve satışları, 1936 yılında yürürlüğe giren 3078 sayılı Tuz Kanunu ile tekel niteliği kazanarak 1998 yılına kadar TEKEL bünyesinde gerçekleştirilmiştir. Anılan Kanun'a dayanılarak çıkarılan 11.9.1975 tarih ve 15353 sayılı Devlet Tekeli Dışında İşletilecek Tuzlalar Hakkında Tüzük ile özel teşebbüsler sadece, ihraç etmek ya da kimyasal madde üretiminde kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere hiç işletilmemiş ya da işletilmesinden vazgeçilmiş tuzlarda üretim yapabilmekteydi.

110 28.7.1998 tarihinde kabul edilen 4373 sayılı "Tuz Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile yapılan değişiklik sonucu 1994 ve 1995 yıllarında kapatılan kaynak tuzlarının gerçek veya tüzel kişilerce işletilmelerine Bakanlar Kurulu Kararıyla izin verilerek kiralama sözleşmeleri akdedilmiştir. Bir başka deyişle, Kanun değişikliği ile tuz tekeline istisnalar getirilmiştir.

15.6.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4683 sayılı "Maden Kanununda Değişiklik Yapılmasına ve Tuz Kanununun Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Kanun" ile ise, Tuz Kanunu yürürlükten kaldırılarak tuz üretiminde tekel durumu sona ermiş ve tuz üretimi Maden Kanunu kapsamına alınmıştır. Arama ve işletme ruhsatı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca verilmektedir.

3.5.2005 tarih ve 25716 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin Geçici Maddesine göre, Tuz Gölü'nde verilecek ruhsat alanları, Maden İşleri Genel Müdürlüğüne 31 Aralık 2010 tarihine kadar yapılacak bilimsel ve teknik çalışmalar neticesinde tespit edilecektir. Bu çalışma sonucunda tuz üretimine uygun alanlar belirlenerek ihale edilecektir. Ruhsat vermeye uygun tuz üretim alanları belirlenene kadar intibaklar dışında Tuz Gölü'nde ruhsat verilmeyecektir. Başka bir ifadeyle, 2010 yılı sonuna kadar mevcut tuzlarda gerçekleştirilen üretim dışında Tuz Gölü'nde herhangi bir şekilde üretim yapma imkanı bulunmamaktadır.

Ancak, Tuz Gölü'nün doğal ve jeolojik yapısının korunması ihtiyacı 2010 yılından sonra da bu alanda yeni tuzlalar kurmak amacıyla ruhsatlar verilmesi önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Tuz Gölü'nde ortaya çıkan kirlenmenin başlıca nedeni göle tahliye edilen evsel ve endüstriyel atıklardır. Buna ek olarak gölü çevreleyen alandan göl içine doğru toprak erozyonu gerçekleşmekte ve bu durum atık sularla birlikte çoraklaşma yaratarak, tuz elde edilen alanları daraltmaktadır. ÖB yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, mevcut tuzlalar haricinde Tuz Gölü'ne yeni tuzla kurulmasının gölün doğal yapısına büyük zarar verebileceği kaldı ki, iktisadi olarak mevcut tuzlaların ülke talebini karşılamak için yeterli kapasiteye fazlasıyla sahip olduğu ve bu gerekçelerle Tuz Gölü'ne yeni bir tuzla kurulmasının ihtimal dahilinde görülmediği dile getirilmiştir.

Öte yandan deniz tuzlası rezervi sonsuz olmasına karşın üretim; havuzlama tesislerinin kapasitesine ve iklim koşullarına bağlıdır. Deniz tuzlası işletmeciliği bakımından avantajlı olan ülkemizde, özellikle Ege ve Akdeniz kıyılarının iklimi tuz oluşumu için uygundur. Bununla birlikte, turizm yatırımlarının önplanda olduğu Ege ve Akdeniz kıyılarında arazinin değerli olması nedeniyle yeni deniz tuzlaları kurulması düşük bir ihtimal olarak genel kabul görmektedir.

150

Türkiye’de mevcut durumda göl tuzları ve kaya tuzlarının özelleştirilmesi neticesinde göl tuzlarından Yavşan Tuzlasını Cihanbeyli, Kayacık Tuzlasını Mutlucan, Kaldırım Tuzlasını Koyuncu; Denizli Dazkırı Acıgöl ve Cihanbeyli Bolluk Göllerindeki tuzları Alkim; bunlar dışındaki küçük çaplı kaynak ve kaya tuzlarını ise farklı özel teşebbüsler işletmektedir.

160

Göl, deniz, kaynak ve kaya tuzlarında üretim maliyetleri önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Göl tuzlarında tuz oluşumu iklim koşullarının etkisiyle kendiliğinden gerçekleşmekte ve tuzun toplanması işlemi makineler aracılığıyla düşük maliyetle gerçekleştirilebilmektedir. Buna karşılık kaynak ve kaya tuzlarında üretimin emek yoğun bir şekilde gerçekleştiriliyor olması nedeniyle üretim maliyetinin göl tuzlarına nazaran 7 kat, deniz tuzlarına nazaran 4 kat daha fazla olduğu görülmektedir. Türkiye’de görünür kaya tuzu rezervlerinin yaklaşık 1 milyar ton gibi bir büyüklüğe ulaşmasına karşın deniz ve göl tuzlarında üretimin görece düşük maliyetlerle yapılması nedeniyle yüksek miktardaki kaya tuzu rezervinin değerlendirilmesi mümkün olmamaktadır. Deniz tuzlarında ise suyun denizden havuzlara pompalanması ve havuzların bakım maliyeti nedeniyle üretim göl tuzlarına kıyasla yaklaşık 3 kat fazla maliyetle gerçekleştirilebilmektedir. Deniz tuzlarında üretim bölgedeki yağış koşulları ve buharlaşma ile doğrudan bağlantılıdır.

170

180

Türkiye’de tuz üretimi tamamen tuz talebine bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Üretilen tuzun tamamına yakını yurtiçinde tüketilmektedir. Nakliye masraflarının tuzun üretim maliyetine kıyasla çok yüksek olması dış ticaret imkanlarını kısıtlamaktadır. Ortalama tüketim/üretim oranı 2007 ve 2008 yılları için %99’dur. Özelleştirme öncesi 2003 ve 2004 yıllarında tüketim/üretim oranı sırasıyla %90 ve 93 iken özelleştirme sonrası yerli üretimin talebin hemen hemen tamamını karşılaması ilerde değinilecek olan korunma önlemlerinden kaynaklanmaktadır. Eş deyişle, özelleştirme sonrası döneme rastlayan korunma önlemleri ile ithalata kısıtlama getirilmesi, yerli üretimin payının artması sonucunu doğurmuştur. Yerli üretimin toplam üretim ve tüketimindeki payına Tablo-1’de yer verilmiştir:<sup>1</sup>

Tablo-1: Yerli Üretim ve Tüketimin Toplam Üretim ve Tüketimdeki Payı (%)

	Üretim	Tüketim
2007	91,55	91,18
2008	88,73	88,24

Kaynak: Özelleştirme İdaresi ve Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

190

Tuz; insan gıdasında, hayvan beslenmesinde, sanayide ve karayollarında kullanılmaktadır. Sanayide özellikle kimya sanayii ve tekstil-boyama sanayii, tuz kullanımında başı çekmektedir:

Türkiye’deki göl ve deniz tuzlarının üretim kapasitelerine, Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM) Soruşturma Raporu’nda yer alan bilgiler çerçevesinde Tablo-2’de yer verilmiştir:

<sup>1</sup> Kararda yer alan tüm tablolarda; Türkiye’de kaya ve kaynak tuzu üretiminin maliyetin yüksekliği nedeniyle çok az miktarlarda gerçekleştirilmesi ve genel olarak yerel ihtiyaçları karşılaması nedeniyle toplam üretim miktarları ve pazar paylarının hesaplanmasında kaya ve kaynak tuzu üretimleri ihmal edilmiştir.

Tablo-2: Türkiye Tuzla Kapasite Miktar ve Kullanım Oranları (KKO)

	2007	2008	2009
Kapasite (ton)	2.120.000		
KKO (%)	97		

Kaynak: Özelleştirme İdaresinden Elde Edilen DTM Soruşturma Raporu

200 Türkiye ham tuz pazarında 2007 ve 2008 yıllarında sırasıyla toplam 2.427.619 ton ve ..... ton üretim yapılmıştır. 2007 ile 2008 yılları üretim ve tüketimine Tablo-3 ve 4'te yer verilmektedir:

Tablo-3: Ham Tuz Üretim Miktarları ve Pazar Payları (ton/yıl)

	2007		2008	
	Üretim (ton)	Pay (%)	Üretim (ton)	Pay (%)
Çamaltı	537.000	22,12		
Koyuncu	680.962	28,05		
Mutlucan	507.100	20,89		
Cihanbeyli	389.859	16,06		
İthalat	205.054	8,45		
Alkim	107.644	4,43		
Ayvalık	0	0		
Toplam	2.427.619	100,00		100,00

Kaynak: Özelleştirme İdaresi ve Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

Tablo-4: Ham Tuz Satış Miktarları ve Pazar Payları (ton/yıl)

	2007		2008	
	Satış (ton)	Pay (%)	Satış (ton)	Pay (%)
Çamaltı	493.957	21,25		
Koyuncu	537.479	23,12		
Mutlucan	491.757	21,16		
Cihanbeyli	510.981	21,98		
İthalat	205.054	8,82		
Alkim	83.312	3,58		
Ayvalık	1.887	0,08		
Toplam	2.324.427	100,00		100,0000

Kaynak: Özelleştirme İdaresi ve Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

210 Tablolardan da anlaşılacağı üzere göl tuzları 2008 yılında toplam tüketimin %.....'ini karşılamakta, devre konu Çamaltı Tuzlasının üretimdeki payı %..... iken, satıştaki payı %.....'dur<sup>2</sup>.

220 Korunma önlemleri öncesi, son yıllarda uygulanmakta olan enflasyonu düşürücü sıkı para ve maliye politikaları sonucu Türk Lirasının değer kazanmasına karşılık ithal tuz fiyatlarının hızla düşmüş olması tuz ithalatını yerli sanayicinin rekabet edemeyeceği ölçüde cazip hale getirmiştir. İthal tuzun taşıma maliyetleri yerli üreticilere nazaran daha düşük seyretmektedir. Bu nedenle sanayinin liman şehirlerinin bulunduğu bölgelerde yoğunlaşması sonucu deniz yoluyla belirli tonajların üzerinde ithalat imkan dahilindedir. Göl tuzlarını işleten Koyuncu, Mutlucan ve Cihanbeyli'nin anlaşarak fiyat tespit edip etmediklerine yönelik olarak 2006 yılında yürütülen önaraştırma kapsamında Mısır'dan Çorlu limanına ham tuzun nakliye dahil, 25 ABD Dolarına getirildiği, Mayıs başındaki döviz kuruyla ithal tuzun tonunun 35 TL'ye geldiği; Tuz

<sup>2</sup> Pazar payına ilişkin olarak 2009 yılı üretim ve ithalat verilerine ulaşamadığı için işlemin değerlendirilmesi açısından 2008 yılına ait pazar payları dikkate alınmıştır.

230 Gölü'nden çıkan tuzun Çorlu'ya nakliyesinin yaklaşık 25 TL'ye mal olduğu dikkate alınarak, 30 TL tuzla çıkış fiyatlı Tuz Gölü ham tuzunun Çorlu'daki bir sanayi tesisine teslim fiyatının 55 TL olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. Sektör yetkililerinden mevcut durumda göl tuzlarından İstanbul'a nakliye bedelinin 35 TL/ton olduğu, bunun döviz kuruyla 22-23 ABD Dolarına karşılık geldiği, İstanbul'a gemi yoluyla Mısır'dan ham tuz ithalinin 10 ABD Dolarına mal olduğu öğrenilmiştir. Dolayısıyla, ithal tuzun taşıma maliyeti halen göl tuzlarına göre daha avantajlıdır. Ancak korunma önlemleri de bu noktada göz önünde bulundurulmalıdır.

240 Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden, 2007 yılından itibaren tuz ithalatında korunma önlemleri getirildiği anlaşılmıştır. Üç yıl süre ile getirilen korunma önlemi olarak tahsil edilen ek mali yükümlülük; ilk yıl (2007 dönemi) için 35, ikinci yıl (2008 dönemi) için 31 ve son yıl (2009 dönemi) için 29 ABD Doları/ton olarak belirlenen eşik birim kıymetten ithal edilen ürünün CIF birim kıymetinin çıkarılması suretiyle elde edilen fark anlamına gelmektedir. Örneğin 2007 yılı için belirlenen 35 ABD Doları/ton eşikliğinin altında 30 ABD Doları/ton ile tuz ithal edilmişse 5 ABD Doları/ton fark tahsil edilmiştir.

250 Korunma önlemleri ile birlikte ithalat önceki yıllara göre nispeten azalmıştır. 2008 yılında bir önceki yıla göre ithalatın artış göstermesi, döviz kurlarının düşük seyrinden kaynaklanmıştır. Öte yandan 2009 yılında ithalat yeniden azalma kaydetmiştir. Ekonomik krizin en çok olumsuz etkilediği sektörlerin tuz tüketiminde önemli paya sahip tekstil, kimya gibi sektörler olması ve genel olarak reel sektörlerde yaşanan üretimde daralma ithalatın azalmasında etken olmuştur. Bu noktada yukarıda açıklandığı üzere, denizyoluyla nakliye bedelinin daha avantajlı olduğu hatırlatılmalıdır. Tablo-5 ve 6'da korunma önlemlerinin uygulandığı dönemde tuz ithalatının miktar ve değişim oranlarına yer verilmektedir:

Tablo-5: Tuz İthalatı Değişim Oranları (2006-2009)

	Miktar (Kg)	Değer (ABD \$)	Değişim % Miktar	Değişim % Değer
2006	417.616.935	10.547.156	-	-
2007	205.054.464	9.191.044	-51	-13
2008				
2009 (1-7)				

Kaynak: Özelleştirme İdaresinden Elde Edilen DTM Soruşturma Raporu

Tablo-6: Dönemler İtibarıyla Tuz İthalatı (2006-2009)

1. DÖNEM (Ağustos-Aralık 2006 + Ocak-Temmuz 2007)		2. DÖNEM (Ağustos-Aralık 2007 + Ocak-Temmuz 2008)		3. DÖNEM (Ağustos-Aralık 2008 + Ocak-Temmuz 2009)	
Miktar (Kg)	Değer (\$)	Miktar (Kg)	Değer (\$)	Miktar (Kg)	Değer (\$)
238.619.613	9.289.398	169.821.045	8.732.302		
Değişim (%)			Değişim (%)		
		-29	-6		

Kaynak: Özelleştirme İdaresinden Elde Edilen DTM Soruşturma Raporu

260 İthalat tuzun satış rakamlarına göre pazar payı 2007 ve 2008 yıllarında sırasıyla %..... ve %..... olarak gerçekleşmiştir (Tablo-4). 2006 yılında göl tuzları hakkında yürütülen 2006 yılındaki önaraştırma kapsamında korunma önlemleri öncesi 2004 ve 2005 yıllarında ithalatın ham tuz pazarında payı; sırasıyla %9,3 ve %12,76 olarak tespit edilmiştir. Tablo-4'e göre ithalatın yerli üretime oranı, 2007 ve 2008 yıllarında sırasıyla %.... ve %..... olarak gerçekleşmiştir. Önaraştırma

döneminde elde edilen veriler korunma önlemleri öncesi ithalatın yerli üretime oranı 2004 ve 2005 yılları itibarıyla %10 ve %14 olduğunu göstermektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, korunma önlemleriyle birlikte ithalatın önemli ölçüde azalmaması, bu durumun düşük seyreden döviz kurlarından ve denizyoluyla taşıma maliyetinin daha avantajlı olmasından kaynaklanmaktadır.

270 **H.1.2. İlgili Ürün Pazarı**

1997/1 sayılı Tebliğ'in 4. maddesine göre belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer ürünlerden oluşan pazarlar ilgili ürün pazarını oluşturmaktadır. Bir ürünün diğer bir ürünle aynı pazarda yer alabilmesi için, bu ürünlerin tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olmaları gerekmektedir. Tuz, gerek sanayideki kullanımı gerekse insan beslenmesindeki rolü nedeniyle ikamesi olmayan bir üründür. Bu nedenle her ne kadar üretim teknikleri ve maliyet açısından göl tuzları ile deniz tuzları arasında farklar bulunsada Kurul'un Kaldırım, Kayacık, Yavşan Tuzlarının özelleştirilmesine yönelik sırasıyla 8.12.2005 tarih ve 05-82/1120-321, 05-82/1121-322, 05-82/1122-323 sayılı; Ayvalık Tuzlasının özelleştirilmesine ilişkin 31.7.2008 tarih ve 08-49/691-267 sayılı kararları ile adı geçen tuzları işleten teşebbüslerin anlaşarak fiyat artışı yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiasına yönelik olarak yürütülen 29.6.2006 tarih ve 06-46/590-162 sayılı önaraştırma kararında yer alan değerlendirmeler dikkate alınarak, ilgili ürün pazarı herhangi bir işlemde geçirilmemiş tuz biçiminde tanımlanabilecek "ham tuz pazarı" olarak belirlenmiştir.

280

**H.1.3. İlgili Coğrafi Pazar**

290 İlgili coğrafi pazar yukarıda anılan Kurul kararlarına paralel şekilde Türkiye olarak belirlenmiştir.

**H.2. Özelleştirmeye Konu Teşebbüs: Çamaltı Tuzlası**

Adı 1987'de "Tuz Sanayi Müessesesi Müdürlüğü" olarak değiştirilen "TEKEL Tuz İşletmeleri Müessesesi" bünyesindeki Çankırı, Sekili, Tuzluca ve Kağızman Tuzlarının özelleştirme çalışmaları son olarak 2005 yılında; Kaldırım, Kayacık ve Yavşan Tuzlarının özelleştirme işlemleri ise 2006 yılında tamamlanmış olup müessese bünyesinde sadece iki tuzlanın kalması ve dolayısıyla iş yükünün azalması nedeniyle anılan birim 2006 yılında kapatılarak Ayvalık ve Çamaltı Tuz İşletmesi Müdürlükleri TEKEL Genel Müdürlüğü bünyesindeki İnşaat ve Tesisler Daire Başkanlığına bağlanmıştır. Müessese tarafından yapılmakta olan işlemler, ilgili Daire Başkanlığınca takip edilmektedir.

300

TEKEL, kendisine bağlı Ayvalık ve Çamaltı tuzlarında üretim faaliyetlerinde bulunmaktadır.

TEKEL'in Ege Bölgesindeki deniz tuzları, gerek bölgedeki tuz tüketiminin fazlalığı (zeytincilik, peynircilik vb.) gerekse Marmara Bölgesi başta olmak üzere, gelişmiş sanayi bölgelerine yakınlığı ile önemli avantajlara sahiptir.

310

Çamaltı Tuzlası, 32,4 km<sup>2</sup> alana yayılmış 106 evaporasyon havuzu ve 3,1 km<sup>2</sup> alana yayılmış 77 kristalizasyon havuzu ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Çamaltı Tuzlasının

üretim kapasitesi 550.000 ton/yıl olup, tuzlada 2006-2009 yıllarında gerçekleştirilen ham tuz üretim ve satış miktarlarına Tablo-7’de yer verilmiştir.

Tablo-7: Çamaltı Tuzlası Ham Tuz Üretim ve Satış Miktarları (ton/yıl)

	2006	2007	2008	2009
Üretim	535.598,00	537.166,00		
Satış	-	493.957,00		

Kaynak: Özelleştirme İdaresi

320 Çamaltı Tuzlasının 2008 yılına ait cirosu ..... (.....)  
TL’dir.

### H.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### H.3.1. Özelleştirme Süreci

330 Kurum kayıtlarına 26.3.2003 tarih ve 798 sayılı ile intikal eden yazı ile Özelleştirme İdaresi, özelleştirme kapsamında olan TEKEL’in Tuz Sanayi İşletmeleri Müessesesi ile Yaprak Tütün İşletmeleri ve Sanayi Müessesesinin satışı konusunda ihale şartnamelerinin hazırlığına esas olacak Rekabet Kurulu görüşünün bildirilmesi talebiyle 1998/4 sayılı Tebliğ uyarınca ön bildirimde bulunmuştur.

Başvuru üzerine hazırlanan 21.4.2003 tarih ve 916 sayılı Mesleki Daire Görüşü’nde “*özel bir öneme sahip üç adet göl tuzlası ve Çamaltı deniz tuzlasının dördünün blok olarak tek bir teşebbüse devredilmesinin özelleştirme sonrasında ilgili ürün pazarında rekabetçi bir yapının tesis edilmesi ve geliştirilmesinin önünde önemli bir engel oluşturacağı bu nedenle ihaleye katılan bir teşebbüse birden fazla tuzlaya ait işletme ruhsatının devredilmemesinin uygun olacağı*” belirtilmiştir .

340 Kurul’un konuya yönelik 15.5.2003 tarih ve 03-32/396-M sayılı kararında; TEKEL tuzlalarının özelleştirme işlemlerinin 18.4.2003 tarihli Mesleki Daire Görüşü’nde belirtilen öneriler doğrultusunda gerçekleştirilmesinin, ileride daha rekabetçi bir piyasa yapısının oluşmasının temini bakımından ideal bir yöntem olduğu; Tuz Gölü çevresinde yerleşik Kayacık, Kaldırım ve Yavşan göl tuzlalarının birbirinden bağımsız teşebbüslere devredilmesinin, rekabetçi yapının tesisi için gerekli olduğu, ancak İzmir Çamaltı tuzlasının münferiden veya göl tuzlarından herhangi birisiyle birlikte devredilmesinin mümkün olabileceği; ancak alıcı adayları belli olduktan sonra 1998/4 sayılı Tebliğ’in 5. maddesi uyarınca yapılacak değerlendirmede 4054 sayılı Kanun’un ilgili maddelerine aykırılıklar ve sakıncalar belirlenmesi halinde, satışla ilgili koşul ve 350 yükümlülükler getirilebileceği veya satışa izin verilmeyebileceği, dolayısıyla bu hususun ihaleye katılacak teşebbüslerin bilgisine sunulmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

2005 yılı Ekim ayının sonunda Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan nihai bildirimlerde yukarıda yer verilen Kurul kararının dikkate alındığı ve ihale şartnamelerinde de, her bir tuzlanın birbirinden bağımsız teşebbüslere devredileceğinin belirtildiği görülmüştür. Başvurularda Kayacık, Kaldırım ve Yavşan göl tuzlalarının ayrı ayrı özelleştirildiği belirtilerek; ihalelerde teklif veren teşebbüsler bildirilmiştir. Bunlardan Yavşan Tuzlası ihalesi Cihanbeyli, Kaldırım Tuzlası ihalesi 360 Koyuncu, Kayacık Tuzlası ihalesiyse Mutlucan lehine sonuçlanmıştır.



370 Yapılan incelemelerde, her üç ihalede teklif veren teşebbüslerin ham tuz pazarında faaliyetleri olmaması nedeniyle her üç tuzlanın da devredilmesinin 4054 sayılı Kanun açısından sorun teşkil etmeyeceği kanısına ulaşılmıştır. Ancak burada önemli husus, ihalelere katılan bazı teşebbüslerin iki ya da üç ihalede de ilk üç arasında yer aldığı tespit edilmesi nedeniyle her üç tuzlanın da tek bir teşebbüsün kontrolüne geçmesi olasılığının doğmasıdır. Örneğin iki tuzlanın tek bir teşebbüs tarafından devralınması da 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi anlamında hakim durum yaratma olasılığı taşımaktadır. Kaldırım, Kayacık, Yavşan Tuzlarının özelleştirilmesine yönelik sırasıyla 8.12.2005 tarih ve 05-82/1120-321, 05-82/1121-322, 05-82/1122-323 sayılarla verilen Kurul kararlarında tuzla ihalelerinin sonuçlanma olasılığı göz önünde bulundurularak, ihaleye katılan her bir teşebbüs açısından ayrı ayrı değerlendirme yapılmış ve birden fazla ihaleye katılan teşebbüslerin iki veya üç tuzla devralmasına izin verilmemiştir.

380 Öte yandan 2006 yılında yapılan bir şikayet üzerine Kaldırım, Kayacık ve Yavşan Tuzlarını işleten üç teşebbüsün anlaşarak fiyat tespit edip etmediklerine yönelik yürütülen önaraştırma neticesinde alınan; 29.6.2006 tarih ve 06-46/590-162 sayılı Kurul kararında "*Mutlucan Tuz Madencilik İnşaat Turizm Petrol Nakliye Sanayi ve Ticaret A.Ş., Koyuncu Nakliye Pazarlama ve Ticaret A.Ş. ve Cihanbeyli Madencilik Tuz Nakliyat Kimya Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin ham tuz fiyatlarını anlaşarak tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine dair yeterli belge ve bulguya ulaşılamadığı dolayısıyla teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı*" belirtilmiş olmakla beraber, "*piyasanın özellikleri dolayısıyla, önümüzdeki dönemde ham tuz pazarında rekabet koşullarının takip edilmesi için ilgili teşebbüslerden ham tuz üretimi, ham tuz satışı, ham tuz fiyatları, stok durumu, vb. gerekli bilgilerin Daire tarafından gerekli görülecek dönemlerde istenmesine*" hükmedilerek, Kanun'un 14. maddesi çerçevesinde Başkanlığa yetki verilmiştir.

390

### **H.3.2. DTM'nin Tuz Korunma Önlemi Uzatma Soruşturması**

Tuz ithalatına 26.6.2006 tarih ve 2006/10615 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince 3 (üç) yıl süre ile korunma önlemi olarak ek mali yükümlülük tahsil edilmiştir. Ek mali yükümlülük; ilk yıl (2007 dönemi) için 35, ikinci yıl (2008 dönemi) için 31 ve son yıl (2009 dönemi) için 29 ABD Doları/ton olarak belirlenen eşik birim kıymetten ithal edilen ürünün CIF birim kıymetinin çıkarılması suretiyle elde edilen fark anlamına gelmektedir.

400 Söz konusu önlemin geçerlik süresinin son bulacağı tarih olan 10.8.2009'dan önce yerli üreticiler tarafından yapılan başvuru üzerine, Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM) 2009/5 sayılı Tebliğ ile tuz ithalatında korunma önlemlerine ilişkin gözden geçirme soruşturması açmıştır.

410 Gözden geçirme soruşturmasının yürürlükte bulunan korunma önleminin bitiş tarihinden sonra tamamlanabileceğinin anlaşılması üzerine; İthalatta Korunma Önlemlerini Değerlendirme Kurulu (İKDK), İthalatta Korunma Önlemleri Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, tuz ithalatında korunma önlemlerine ilişkin 2009/14 sayılı Tebliği yayımlamıştır. Adı geçen Tebliğ doğrultusunda 14.7.2009 tarih ve 2009/15287 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, korunma önleminin geçerlilik süresinin bittiği

10.8.2009 tarihinden itibaren azami 200 gün süreyle geçici önlem uygulanmasına; eşik birim kıymetinin ton başına 29 ABD Doları olarak belirlenmesine karar verilmiştir.

Gözden geçirme soruşturması kapsamında DTM İthalat Genel Müdürlüğü Korunma Önlemleri Dairesince 26.11.2009 tarihli Korunma Önlemi Uzatma Soruşturması Sonuç Raporu hazırlanmıştır. İthalatta Korunma Önlemleri Yönetmeliği uyarınca İKDK tarafından soruşturmanın sonuca bağlanması beklenmektedir. Öte yandan 200 günlük geçici önlem uygulaması, Şubat ayı sonunda sona erecektir.

420 Söz konusu soruşturma raporuna karşılık TEKEL; Çamaltı ve Ayvalık Tuzlarının özelleştirilme aşamasında olması, Çamaltı Tuzlasında atıl durumda bulunan iskelenin tuz ihracatı yapabilmesi için faaliyete girebilmesi ve bunun için yatırım yapılması ihtimali, tuzlarda gerçekleştirilen özelleştirmeler neticesinde rekabet ortamının tam olarak oluşması ve hazinenin özelleştirme aşamasında zarara uğramasının önlenmesi gibi sebeplerle tuz korunma önlemlerinin en az üç yıl daha uzatılması gerektiği yönünde görüş bildirmiştir.

430 2008 yılında korunma önlemlerine karşın tuz ithalatının artması yıl itibarıyla düşük seyreden döviz kurundan kaynaklanmaktadır. Öte yandan ham tuzun kullanıldığı sektörlerin başında tekstil ve kimya sektörlerinin geldiği göz önünde bulundurulduğunda; yaşanan ekonomik kriz nedeniyle toplam tuz tüketiminde yaşanan düşüş, küresel ısınma sonucunda sert kış koşullarının yaşanmaması nedeniyle belediyeler ve karayollarının tuz talebinin azalması, 2009 yılında önceki döneme nazaran tuz ithalatının azalması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca tuz ithalinde nakliye maliyetinin daha düşük olduğu dikkate alındığında, korunma önlemlerinin güdülen amaca hizmet etmediğini söylemek mümkündür.

440 Her ne kadar İKDK soruşturmayı karara bağlamamışsa da, soruşturma raporunun önerisi doğrultusunda korunma önlemlerinin kaldırılması beklenmektedir. Anılan raporda; yerli üreticilerin durumu değerlendirilirken korunma önlemlerine karşın yerli üretimin azalma kaydettiği, göl tuzlarını işleten teşebbüslerin özelleştirme nedeniyle taşıdıkları finansman yükünün karlılıklarını ve rekabet güçlerini azalttığı tespitinde bulunulmuştur. Korunma önlemlerinin kaldırılması sonucunda yerli üretim üzerindeki ithalat baskısının artacağı öngörüsü yanlış olmayacaktır. Zira, sanayi sektörlerinin liman şehirlerinde yoğunlaşması nedeniyle gemi yoluyla nakliye ücreti karayolu taşımacılığına göre daha düşük olduğundan, döviz kurlarının düşük seyretmeye devam etmesi durumunda ithalat tercih edilebilecektir.

### H.3.3. İhale Sonucunda Gerçekleşecek Devir İşleminin Değerlendirilmesi

450 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca özelleştirme kapsamında gerçekleştirilecek devralmaya taraf olan teşebbüslerin ilgili ürün pazarındaki toplam paylarının %25'i veya toplam cirolarının 25 milyon TL'yi aşması halinde, devralma işleminin hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurul'dan izin alınması gerekmektedir. 1998/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesi ise 1997/1 sayılı Tebliğ'in bu Tebliğ'e aykırı olmayan hükümlerinin özelleştirme yolu ile devralma işlemlerine uygulanmasına devam edileceğini belirtmektedir.

460 Dosya konusu özelleştirme işlemi sonucunda, Çamaltı Tuzlasının kontrolü el değiştireceği için, işletmenin özelleştirme kapsamında devredilmesi 1998/4 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi kapsamında bir devralma işlemidir.

470 Çamaltı Tuzlasının 2008 ciro<sup>3</sup> ..... TL, ilgili ürün pazarındaki payı %..... olup; 1998/4 sayılı Tebliğ'de belirtilen ciro ve pazar payı eşiklerini tek başına aşmamaktadır. Değerlendirmede ciro ve pazar payı eşiklerini aşmayan 2008 yılı pazar payının/cirosunun yerine 2007 yılı pazar payı/cirosunun alınması düşünülebilir. Zira pazar yapısı gereği ya da teşebbüsün performansı gereği yıllar itibarıyla pazar paylarının/cirolarının farklılık göstermesi mümkündür. Ancak Çamaltı Tuzlasının 2007 yılı pazar payı % 21,25; ciro su 15.608.588 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle 2008 ya da 2007 yılı pazar payı ve cirosunun ele alınması farklılık yaratmayacağından, 2008 yılı değerleri dikkate alınacaktır. Bu noktada işlemin izne tabi olup olmadığının anlaşılabilmesi için durumun devralan taraf açısından da incelenmesi gerekmektedir.

Çamaltı ve Ayvalık Tuzları ihalelerine katılmak üzere 12.6.2009 tarihinde kurulan Binbir Gıda'nın sermayesi 200.000 TL olup, ortaklık yapısına Tablo-8'de yer verilmiştir.

Tablo-8: Binbir Gıda Ortaklık Yapısı

Hissedarın Adı	Hisse Oranı (%)
Fatma DEMİR	80
Hava DEMİR	5
Muharrem YILDIRIM	5
Hayriye DEMİR	5
Tayfun DEMİR	5
TOPLAM	100

480 Kaynak: Bildirim Formu

Teşebbüsün yönetim kurulu üyeleri; Hava Demir (Başkan), Tayfun Demir ve Muharrem Yıldırım Demir'den oluşmaktadır. Yeni kurulan teşebbüsün ortaklarından ve yöneticilerinden hiçbirinin ham tuz üretimi alanında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Dolayısıyla teşebbüsün ilgili pazarda pazar payı ve ciro su bulunmamakta ve Çamaltı Tuzlasının Binbir Gıda tarafından devralınması işlemi 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde belirlenmiş olan pazar payı ve ciro eşiklerini aşmamaktadır. Bu itibarla işlem izne tabi değildir.

490 Öte yandan Binbir Gıda, Ayvalık Tuzlası özelleştirme ihalesine de katılmış, anılan ihalede de en yüksek teklifi vermiştir. Bu noktada Ayvalık Tuzlasına ilişkin ihalenin Çamaltı Tuzlası ihalesinden önce sonuçlanması ihtimali göz önünde bulundurularak işlemin niteliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kurul'un Ayvalık Tuzlasının özelleştirilmesi işlemine ilişkin aldığı 11.2.2010 tarih ve 10-16/182-69 sayılı kararında, ihalede en yüksek teklifi veren Binbir Gıda bakımından yapılan inceleme sonucunda;

*"- Teşebbüsün ilgili pazarda pazar payı ve ciro su bulunmadığından, Ayvalık Tuzlasının bu teşebbüs tarafından devralınması işleminin 1998/4 sayılı*

<sup>3</sup> Çamaltı Tuzlasına ait 2009 yılı ciro su henüz hesaplanmamış olduğundan işlemin değerlendirilmesi açısından 2008 yılına ait cirolar dikkate alınmıştır.

- 500 *Tebliğ'in 5. maddesinde belirlenmiş olan pazar payı ve ciro eşiklerini aşmadığına, dolayısıyla işlemin izne tabi olmadığına,*
- *Öte yandan teşebbüsün, Çamaltı Tuzlası özelleştirme ihalesine de katılarak anılan ihalede de en yüksek teklifi verdiği göz önünde bulundurulduğunda; Çamaltı Tuzlası ihalesinin Ayvalık Tuzlası ihalesinden önce ve teşebbüs lehine sonuçlanması halinde, Çamaltı Tuzlasına ait pazar payı ve cironun da teşebbüs bakımından hesaba katılması gerektiğine,*
  - *Çamaltı Tuzlasının ham tuz pazarındaki pazar payının göz önüne alındığı bu durumda dahi, devralma işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde belirlenmiş olan pazar payı ve ciro eşiklerini aşmadığına, dolayısıyla işlemin izne tabi olmadığına”*
- 510 hükmedilmiştir.

Ayvalık Tuzlasının 2008 yılı ilgili ürün pazarındaki payı yaklaşık %.....; ciroysa ..... TL'dir. Ayvalık Tuzlası ihalesinin Çamaltı Tuzlası ihalesinden önce ve Binbir Gıda lehine sonuçlanması halinde, Ayvalık Tuzlasına ait pazar payının Binbir Gıda adına hesaba katılması gerekmektedir. Ayvalık Tuzlasının ilgili ürün pazarındaki payı ve cirosu dikkate alınarak hesaba katılması halinde dahi, devir işleminin taraflarının pazar payı ve cirolarının toplamı, 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde belirlenmiş olan pazar payı ve ciro eşiklerini aşmamaktadır. Bu itibarla

520 işlem her halükarda izne tabi bir işlem değildir.

Öte yandan, Çamaltı tuzlasının pazar payının %25 pazar payı eşiğine çok yakın olduğu, bu nedenle bir an için eşiğin aşıldığı varsayılsa bile, işlemin ham tuz üretim pazarında rekabetin tesisi ve/veya korunması bakımından 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi anlamında olumsuz bir etki doğurmayacağı kanaatine varılmıştır.

## I. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 530 1- Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş.'nin Çamaltı Tuz İşletmesi Müdürlüğü tarafından işletilen Çamaltı Tuzlasının; Binbirgıda Tarım Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. tarafından özelleştirme yoluyla devralınması işleminin, 4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında 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 olduğuna,
- 2- Tarafların ham tuz pazarında toplam pazar payları ve cirolarının 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde öngörülen eşikleri aşmaması nedeniyle, işlemin izne tabi
- 540 olmadığına,
- 3- Öte yandan, Binbirgıda Tarım Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.'nin Ayvalık Tuzlası ihalesine de katılarak, anılan ihalede de en yüksek teklifi verdiği göz önünde bulundurulduğunda; Ayvalık Tuzlası ihalesinin Çamaltı Tuzlası ihalesinden önce ve teşebbüs lehine sonuçlanması halinde, Ayvalık Tuzlasına ait pazar payı ve cironun da teşebbüs bakımından hesaba katılması gerektiğine,
- 4- Ayvalık Tuzlasının ham tuz pazarındaki pazar payı ve cirosunun göz önüne alındığı bu durumda dahi, devralma işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5.

**10-19/236-91**

550 maddesinde belirlenmiş olan pazar payı ve ciro eşiklerini aşmadığına, dolayısıyla işlemin izne tabi olmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.