

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2005-1-130 (Devralma)
Karar Sayısı : **05-86/1191-343**
Karar Tarihi : 20.12.2005

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ,
Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI,
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN.

B. RAPORTÖRLER : Orçun SENYÜCEL, Özgür BAL

C.BİLDİRİMDE BULUNAN : - Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Ticaret ve Sanayi A.Ş.
Turan Güneş Bulvarı 15. Cadde No: 11
Çankaya / Ankara

- Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Beybi Giz Plaza K. 25, Meydan Sok., No:28 34398,
Maslak / İstanbul

D. TARAFLAR : - Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
(Şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü)
Büyükdere Caddesi No:143
34394 Esentepe - İstanbul

- Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Ticaret ve Sanayi A.Ş.
Turan Güneş Bulvarı 15. Cadde No: 11
Çankaya / Ankara

- Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Beybi Giz Plaza K. 25, Meydan Sok., No:28 34398,
Maslak / İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Rumeli Çimento Grubu şirketlerinden Şanlıurfa Çimento Sanayi T.A.Ş.'nin TMSF tarafından satış ihalesinde en yüksek iki teklifi veren Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Ticaret ve Sanayi A.Ş. ile Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.'den herhangi birine devredilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

F. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 19.10.2005 tarih ve 7320 sayı ile intikal eden ve 31.10.2005, 1.11.2005, 11.11.2005, 29.11.2005 tarihli yazılarla 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" 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" in ilgili hükümleri uyarınca yapılan
20 inceleme sonucu düzenlenen 30.11.2005 tarih ve 2005-1-130/Öİ-05-OS sayılı Ön İnceleme Raporu 9.12.2005 tarih ve REK.0.05.00.00-120/237 sayılı Başkanlık önergesi ile 05-86 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da;

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde bulunan ve 5354 sayılı Kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 15. maddesinin 7 numaralı fıkrasının (a) bendi gereğince, Fon Kurulu'nun 6.7.2005 tarih, 271 sayılı kararı ile, Rumeli Çimento Grubu şirketlerinden Şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü'nün
30 haczedilen tüm mal, hak ve varlıklarının satılması işleminin,

1. 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Önbildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında izne tabi bir işlem olduğu,
2. Şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü'nün, 13.10.2005 tarihinde yapılan ihalede;

40 a) en yüksek iki teklifi veren Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Tic. ve San. A.Ş.'ye devredilmesi halinde işlemin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi anlamında herhangi bir hakim durum yaratılması ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesine yol açmayacağı ve işleme izin verilebileceği,

50 b) ancak en yüksek ikinci teklifi veren Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilmesi halinde işlemin aynı Kanun'un 7. maddesi kapsamında birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratması ile rekabetin önemli ölçüde azaltılmasına sebep olacağı ve işleme izin verilemeyeceği

ifade edilmektedir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. İlgili Pazar

60

H.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Çimento temel olarak beyaz çimento ve gri çimento olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Gri çimento, inşaat ve alt yapı sektörünün en büyük girdilerinden biridir. Beyaz çimento ise daha çok yapııştırıcı ve derz dolgu malzemeleri, mimari ve dekoratif betonlar, prefabrik dış cephe panelleri, prekast elemanları üretiminde kullanılmaktadır. Bu bakımdan beyaz çimentonun kullanım alanı ve miktarı gri çimentoya oranla çok azdır.

70 Beyaz ve gri çimentonun (özellikle bunların girdisi konumundaki klinkerin) üretim süreçleri birbirinden ayrı yürütülmekte olup, bunların arz ve talep bakımından ikame olması söz konusu değildir. Bu bakımından, bu iki çimento türünün ayrı ilgili ürünler olarak ele alınması gerekmektedir.

Bildirilen işlemin tarafları sadece gri çimento üretimi konusunda faaliyette bulunmaktadır. Bu bakımdan ilgili ürün pazarı gri çimento olarak sınırlandırılmıştır. Temel kullanım özelliklerine göre gri çimento da kendi içerisinde çeşitli ürün gruplarına ayrılmaktadır: Portland çimento - katkı çimento - cürufu çimento ve bunların alt açılımları (32,5-42,5). Öte yandan bu ürünler satış şekillerine göre ise torbalı veya dökme olarak ikiye ayrılmaktadır. Tüm bu ürünlerin arz bakımından ikame olduğu, başka bir ifade ile gri çimento üreten bir fabrikanın kısa dönemde tüm bu ürünleri üretebileceği dikkate alınarak, alt pazar tanımlarının yapılmasına gerek bulunmamış ve pazar en geniş biçimde "gri çimento pazarı" olarak belirlenmiştir.

80

H.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Bir ağır sanayi ürünü olarak çimentonun, yükte ağır pahada hafif niteliğiyle birlikte, ekonomik olarak satılabildiği bölgenin bir hinterlant oluşturarak, belli bir uzaklığı geçmemesi, daha uzağa nakliye edilmesi halinde, nakliye maliyetinin çok yükselerek karlılığı ortadan kaldırması nedeniyle çimento pazarı, satış yapılabilen hinterlant göz önüne alınarak belirlenmektedir. Bu bağlamda, coğrafi pazar tanımlanmasında en geçerli metotlardan olan ve incelenen bölgeler arasındaki ürün giriş çıkışını ele alan Elzinga-Hogarty testi yapılarak pazar tespit edilmiştir.

90

Elzinga-Hogarty testi nakliye bilgilerine dayalı iki kritere dayanmaktadır: 1) Bir bölgeye girişlerin aynı bölgedeki satışlara oranı¹, 2) Bir bölgeden çıkışların aynı bölgedeki üretime oranı². Birinci kriter LIFO, ikinci kriter ise LOFI olarak adlandırılmaktadır. Bu iki değer yüksek seviyelerde çıkması incelenen bölgelerin coğrafi pazarı oluşturduklarını göstermektedir.

100

¹ "little in from outside"(LIFO)

² "little out from inside"(LOFI)

05-86/1191-343

LIFO, şu şekilde formüle edilmektedir:

$$\text{LIFO} = (\text{Üretim}(P) - \text{İhracat}(X)) / \text{Tüketim}(C) \quad (1)$$

Tüketim ise, üretimden ihracatın çıkarılması, ithalatın (M) eklenmesi ve mal stoğundaki (I) değişimin çıkarılmasıyla elde edilmektedir. Diğer bir ifadeyle,

$$C = P - X + M - \Delta I \quad (2)$$

110

Mal stokları sabit olduğu durumlarda, (2) nci denklemin (1) inciye konulmasıyla aşağıdaki eşitlik elde edilmektedir:

$$\text{LIFO} = 1 - (M/C) \quad (3)$$

LOFI'nin formüle edilmiş hali ise şu şekildedir:

$$\text{LOFI} = (P - X) / P$$

120

(2) nolu eşitlik kullanıldığında LOFI,

$$\text{LOFI} = 1 - (X/P) \quad (4)$$

şeklinde elde edilmektedir.

130

Coğrafi pazar sadece şanlıurfa ili olarak ele alındığında, LIFO değerleri düşük çıkmış, LOFI değerleri ise yüksek çıkmıştır. LIFO'nun düşük çıkması, şanlıurfa iline dışardan dört fabrikanın önemli miktarda çimento satmasından; LOFI'nin yüksek çıkması ise, şanlıurfa'dan dışarı çok az satışın olmasından kaynaklanmaktadır. şanlıurfa iline Gaziantep eklendiğinde de (Gaziantep'e dışarıdan çok miktarda satışların olması sebebiyle) benzer durumla karşılaşılmış; ancak Mardin ve Adıyaman'ın eklenmesiyle coğrafi pazar tanımı için gerekli olan değerlere ulaşılmıştır.

140

Coğrafi pazar olarak şanlıurfa, Gaziantep, Mardin ve Adıyaman alındığında ve Elzinga-Hogarty testinin sonucunda elde edilen veriler incelendiğinde; pazara giriş çıkışın düşük miktarda olduğu, dolayısıyla pazardaki fiyatların diğer yerlerden bağımsız olarak tespit edilebileceği görülmektedir. Bu sebeple, coğrafi pazarın şanlıurfa, Gaziantep, Mardin ve Adıyaman illerini içeren alan olduğuna karar verilmiştir.

H.2. Taraflar

H.2.1. şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü

şanlıurfa Çimento fabrikası 1986 yılında kurulmuş olup, klinker kapasitesi (.....) ton/yıl, çimento kapasitesi (.....) ton/yıldır. TEM otoyoluna 1 km,

05-86/1191-343

150 Akçakale tren istasyonuna 70 km mesafededir. Fabrika PKÇ/B-32.5R; PÇ-42.5 tipi çimento üretmektedir. Fabrikanın satış bölgeleri; Şanlıurfa, (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....)'dir. Dosya mevcudu bilgilerden Şanlıurfa Çimento'nun 31.12.2004 tarihi itibarıyla cirosunun (.....)- YTL olduğu görülmektedir. Son iki yıla ait üretim ve satış rakamları aşağıdaki şekilde verilmektedir.

Tablo 1: Şanlıurfa Çimento'nun 2003 ve 2004 yıllarına ait üretim ve satış miktarları

Yıllar	ÜRETİM		SATIŞ		ÜRETİM	SATIŞ
	PKÇ/B 32,5 R	PÇ 42,5 N	PKÇ/B 32,5 R	PÇ 42,5 N	KLINKER	
2003	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2004	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

*Yurt dışı satış

Şanlıurfa Çimento'nun 7 kişiden oluşan Yönetim Kurulu şu şekildedir:

Tablo 2: Şanlıurfa Çimento'nun Yönetim Kurulu Üyeleri

Yönetim Kurulu	Görevi
Mehmet ÇALIŞKAN	Yönetim Kurulu Başkanı
Hidayet NALÇACI	Yönetim Kurulu Başkan Vekili
Mustafa TURGUT	Yönetim Kurulu Üyesi
Ercan ERGÜL	Yönetim Kurulu Üyesi
Fatih ZÜLFİKAR	Yönetim Kurulu Üyesi
İsmet TUĞUL	Yönetim Kurulu Üyesi
Oğuz ATALAY	Yönetim Kurulu Üyesi

160 H.2.2. Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Tic. ve San. A.Ş.

Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Tic. ve San. A.Ş. (Türkerler A.Ş.) 1993 yılında Ankara'da kurulmuş olup, genel olarak inşaat sektöründe faaliyette bulunmaktadır. Çimento sektöründe herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Firmanın tekstil ve petrol sektörlerinde başka şirketleri mevcuttur.

Türkerler A.Ş.'nin dahil olduğu Türkerler Şirketler Grubu'ndaki diğer şirketler aşağıdaki gibidir:

170 - Ankara Giyim Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Türkerler Mağazası)

05-86/1191-343

- Selen Giyim Tekstil Sanayi ve Ticaret A.Ş.
- Saten Giyim Tekstil Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
- Petsel Petrol İnşaat Turizm Gıda Maden İth. İhr. San. Ve Tic. Ltd. Şti.

Türkerler A.Ş.'nin yönetim kurulu üyeleri ve ortaklık yapısı şöyledir:

Tablo 3: Türkerler A.Ş.'nin ortaklık yapısı

Yönetim Kurulu Başkanı	Kazım TÜRKER	%98,4
Yönetim Kurulu Başkan Vekili	Ülkü TÜRKER	%0,4
Yönetim Kurulu Üyesi	Mehmet Derya GÜNEŞ	%0,4
	Hüseyin Sinan ORÇAN	%0,4
	Kaan TÜRKER	%0,4

180 Dosya mevcudu bilgilerden, Türkerler A.Ş.'nin inşaat işi faaliyetlerinden elde edilen 2004 yılı cirosunun (.....) YTL olduğu görülmektedir.

H.2.3. Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.

190 Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Heidelberg A.Ş.) 7.9.2005 tarihinde kurulmuş bir şirket olup, çimento sektöründe faaliyet göstermektedir. Heidelberg A.Ş. yeni kurulan bir şirket olduğu için, 2004 ve 2005 yılı ciroları oluşmamıştır. Ancak dosyada yer alan bilgilerden, Heidelberg A.Ş.'nin yabancı ortağı CBR International Holdings B.V.'nin, Akçansa Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.'de sahip olduğu %39.72'lik paydan dolayı 31.12.2004 tarihi itibarıyla (.....) Euro temettü kaydettiği anlaşılmaktadır.

CBR International Holdings B.V. ve dolayısıyla Heidelberg A.Ş.'yi %100 sahibi olduğu iştiraki aracılığıyla kontrol eden HeidelbergZement AG'nin Türkiye'de faaliyeti bulunmamaktadır.

200 Heidelberg A.Ş.'nin herhangi bir iştiraki bulunmamaktadır ve en büyük hissedarı olan CBR International Holdings B.V. Hollanda yasaları uyarınca kurulmuş ve çimento sektöründe faaliyet gösteren bir şirkettir ve %100 oranında Belçika yasaları uyarınca kurulmuş bir şirket olan Cimenteries CBR S.A. tarafından kontrol edilmektedir. Cimenteries CBR S.A. ise %100 oranında Almanya yasaları uyarınca kurulmuş bir şirket olan HeidelbergZement AG tarafından kontrol edilmektedir.

Heidelberg A.Ş., CBR International Holdings BV tarafından kontrol edilmektedir. Şirketin sermaye yapısı ve yönetim kurulu üyeleri aşağıdaki gibidir:

Tablo 4: Heidelberg A.Ş.'nin ortaklık yapısı

Hissedar	Hisse Oranı (%)	
CBR International Holdings B.V.	99.992	
Ali Emir Adıgüzel	0.002	Yönetim Kurulu Üyesi
Gülenay Özbek	0.002	
Mehmet Bülent Kahyaoğlu	0.002	Yönetim Kurulu Üyesi
Şeyda Pirinçcioğlu	0.002	Yönetim Kurulu Üyesi

Sabancı Grubu ile CBR International Holdings B.V.'nin ortak girişimi olan Akçansa Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin hissedarlık yapısı aşağıdaki gibidir:

210

Tablo 5: Akçansa'nın hissedarlık yapısı

Hissedar	Hisse Oranı (%)
Sabancı Grubu	39.72
CBR International Holdings B.V.	39.72
Halka açık kısım	20.56

I. DEĞERLENDİRME

Başvuruya konu işlem, TMSF bünyesinde bulunan ve 5354 sayılı Kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 15. maddesinin 7 numaralı fıkrasının (a) bendi gereğince, Fon Kurulu'nun 6.7.2005 tarih, 271 sayılı kararı ile Rumeli Çimento Grubu şirketlerinden Şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü'nün (Şanlıurfa Çimento) haczedilen tüm mal, hak ve varlıklarının, 13.10.2005 tarihinde 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca yapılan ihale sonucunda belirlenen alıcı adaylarından birisine nihai olarak devredilmesi işlemidir.

220

Başvuru konusu devralma işleminde, 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesindeki eşiklerin aşılmış olmadığı, dolayısıyla işlemin izne tabi olup olmadığına incelenmesi gerekmektedir:

Başvuru konusu işlemin tarafı olarak Şanlıurfa Çimento'nun ilgili ürün pazarındaki faaliyetleri sonucu elde ettiği 2004 yılı cirosu (.....). YTL iken, Türkerler A.Ş.'nin ilgili ürün pazarında faaliyeti olmadığı için cirosu yoktur. Bu haliyle söz konusu devir işlemi 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde belirtilen 25 trilyon TL'lik ciro sınırını aşmakta; bu nedenle, söz konusu bildirim Rekabet Kurulu'nun iznine tabi bir işlem olduğu anlaşılmaktadır.

230

I.1. Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Tic. Ve San. A.Ş.

Şanlıurfa Çimento, coğrafi pazarda son iki yıldaki %(...-...) civarında pazar payıyla Adıyaman fabrikasından sonra ikinci sırada yer almaktadır. İlgili coğrafi pazarda faaliyet gösteren önemli oyuncuların konumları aşağıdaki tabloda ele alınmıştır. Tablo incelendiğinde, son iki yılda (2003, 2004) sektörün oldukça statik bir yapı gösterdiği, firmaların pazar paylarında hemen hemen hiçbir değişimin olmadığı görülmektedir.

240

Tablo 6: 2002-2004 Yılı Pazar Payları

... TİCARİ SIR ...

250 Başvuru sahibi Türkerler A.Ş.'nin, halihazırda çimento pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bu doğrultuda, Şanlıurfa Çimento'nun ilgili coğrafi pazardaki pazar payının 2004 yılı itibarıyla %(...) olması yanında, başvuru konusu işlem sonrası ilgili pazardaki yapının değişmeyeceği dikkate alındığında, Türkerler A.Ş.'nin Şanlıurfa Çimento'yu devralması işlemi sonucunda bir hakim durumun ortaya çıkması ya da mevcut hakim durumun güçlendirilmesi söz konusu olmayacaktır.

I.2. Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.

260 Şanlıurfa Çimento'ya verilen en yüksek ikinci teklifin sahibi Heidelberg A.Ş.'yi kontrol eden CBR International Holdings BV, Sabancı Grubu ile Akçansa Çimento Sanayi ve Tic. A.Ş.'yi ortaklaşa kontrol etmektedir. Rekabet Kurulu, 1.2.2002 tarih ve 02-06/51-24 sayılı Çimento kararı ile Sabancı Grubu ve OYAK Grubu arasında OYSA Niğde ve OYSA İskenderun bağlamında "yoğunlaşma doğurucu bir ortak girişim"den ziyade, "işbirliği doğurucu bir anlaşmanın" var olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu bağlamda, Şanlıurfa Çimento'nun Heidelberg tarafından devralınması sonucunda; ilgili coğrafi pazarda faaliyet gösteren Oyak fabrikaları ile birlikte bir hakim durumun oluşup oluşmadığının ele alınması gerekmektedir.

270 Kurul, Kanun'un 7. maddesi kapsamında hakim durumun ele alınmasıyla, 6. madde kapsamında hakim durumun ele alınmasının farklı olduğuna referans vererek; birleşme/devralma işlemiyle, "birlikte hakim durumun" oluşup oluşmadığını ele aldığı toplam iki dosyada şu kriterleri belirlemiştir: 1- Birleşme sonrası pazar payları, 2- Giriş engelleri, 3- Pazardaki teşebbüslerin benzer özellikte olması, 4- Pazarın şeffaflığı, 5- Teşebbüsler arasında bağlantıların varlığı, 6- Talebin yapısı, 7- Pazardaki geçmiş davranışlar³.

280 Daha önce de açıklandığı üzere; Heidelberg firmasının kontrolüne sahip olan CBR International Holdings BV, Sabancı Grubu ile birlikte Akçansa Çimento'yu kontrol etmektedir. Akçansa Çimento'ya ait iki fabrika Marmara Bölgesi'nde yer almasına karşın, Sabancı Grubu'nun Oyak Grubu ile birlikte kurduğu OYSA ortak girişimlerinin varlığı, Şanlıurfa fabrikasının Heidelberg tarafından devralınması durumunda ilgili coğrafi pazarda faaliyet gösteren Oyak fabrikaları ile Heidelberg'in birlikte hakim durumunun ortaya çıkıp çıkmayacağının incelenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda yukarıda yer verilen birlikte hakim durum için bakılması gereken kriterler açısından sektörün yapısı aşağıda ele alınmıştır⁴.

290

³ 03-75/911-385 ve 02-57/718-287 sayılı Kurul kararları.

⁴ Sektörün yapısına yönelik bilgilerde, 02-06-51-24 ve 04-77-1108-277 sayılı çimento sektörü soruşturma kararlarından faydalanılmıştır.

Çimentonun Homojen Bir Ürün Olması

Çimento, homojen bir yapı malzemesidir. İçerisine katılan katkı maddelerine göre bazı farklı özellikler kazandırılabilen, bu durum ürünün kullanım alanında küçük değişiklikler meydana getirmektedir. Çimento türleri arasındaki özellikleri bakımından birbirine benzeyen, ikamesi kolay bir ürün olan çimentonun özelliklerinin farklılaştırılması, dolayısıyla da farklı müşteri kitlesine hitap etmesi ya da rekabetçi bir ortamda farklı fiyatlandırma yapılması oldukça kısıtlıdır.

300

Talebin Yapısı

Çimento pazarında talebin fiyat esnekliği düşüktür. Talebin fiyat esnekliği kısaca, talep miktarının fiyat değişimlerine vereceği tepki olarak tanımlanabilir. Talebin fiyat esnekliğinin düşük olması durumunda, müşterinin pazarlık gücü zayıftır. Talebin fiyat esnekliği düşükse, satıcıların da fiyat indirimi yapmaları ortak menfaatlerine terstir. Çünkü yapacakları indirimle, bu indirimi karşılayıp hatta kara geçecekleri talep artışıyla karşılaşmazlar. Bu nedenle de, talep esnekliği ne kadar düşerse, pazarda yapılan fiyat anlaşmalarının kalıcılığı da o kadar muhtemel hale gelebilecektir.

310

Pazarın Şeffaf Olması

Çimento pazarında, üretici fabrikalar belirli dönemlerde fiyat listeleri yayınlayarak fiyatlarını bayilerine ve müşterilerine duyurmaktadır. Ancak genellikle söz konusu fiyat listelerine uyulmamakta, yapılan iskontolarla fiili fiyat daha düşük olmaktadır. Fiyat listelerinin üzerinden yapılan iskontoların oranını ise bölgedeki talebin durumu, çimentosu satılan üretici sayısı, bölgenin rekabetçi olup olmaması ve nakliye mesafesi belirlemektedir. Ortak bayilerin de bulunduğu bir pazar olması dolayısıyla, çimento üreticisi rakiplerin, ortak bayiler ya da diğer çimento müşterilerinden, rakiplerin fiili fiyatlarını çok kısa bir zamanda öğrenmeleri mümkündür. Bu nedenle, az sayıda üreticinin olduğu dar bir oligopol pazar olan çimento pazarı, oldukça şeffaf bir pazardır.

320

Pazara Giriş Engelleri

İktisat literatüründe, pazara giriş engeli kavramı, endüstriye yeni girecek firmanın katlanmak zorunda olduğu, fakat mevcut firmanın katlanmak zorunda olmadığı üretim maliyeti olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Birliği Hukuku uygulamasında sermaye ihtiyacı, dikey entegrasyon, fazla kapasite, ürün farklılaşması ve sınıai mülkiyet hakları gibi, piyasaya yeni girecek olan teşebbüsler için zorluk teşkil eden çok çeşitli faktörler giriş engeli olarak nitelendirilmektedir. Aşağıda "çimento" pazarındaki giriş engellerine yer verilmektedir:

330

Sermaye İhtiyacı ve Batık Maliyet: Batık maliyet, bir sektörde faaliyet gösterebilmek için yapılan maliyetlerden, sektörden çıkarken o varlığı elden çıkarma yoluyla tekrar paraya dönüştürülemeyen ya da yapılan harcamanın geri

05-86/1191-343

340 kazanılamaz veya başka bir faaliyet alanında kullanılamayacak nitelikte olanlarını ifade etmektedir. Çimento sektöründe var olan batık maliyetlerin yanı sıra, sektöre giriş önemli miktarda sermaye gerektirmekte ve bu da sektöre yeni girecek firmalar açısından caydırıcı bir durum teşkil etmektedir. Nitekim AB Komisyonu bir piyasaya giriş için gerekli yüksek sermaye ihtiyacını, batık maliyetleri dikkate almaksızın giriş engeli olarak değerlendirmektedir.

350 Sermaye piyasası aksaklıkları da sermaye ihtiyacının giriş engeli oluşturmasında etkilidir. Sermaye piyasasındaki bilgi asimetrisinden (borç verenin borçlunun risk düzeyini ve mali gücünü inceleme imkanının olmaması gibi) dolayı, daha küçük bilançosu olan yeni teşebbüs, iflas olasılığı daha yüksek görüldüğünden, ancak daha yüksek faizle kredi alabilmekte ve sermaye maliyeti artmaktadır.

Türkiye çimento pazarına, optimum ölçek kabul edilen 1.000.000 ton/yıl kapasiteli bir fabrika kurarak girmek isteyen bir teşebbüsün, 100 milyon USD'a ihtiyacı olacaktır. Ülkemiz sermaye piyasalarında var olan sıkıntılar sebebiyle, piyasaya yeni giriş yapacak firmaların, gerekli sermaye için kredi bulmakta zorlanacağı ya da daha yüksek bir sermaye maliyetine katlanmak durumunda kalacağı söylenebilecektir.

360 Yukarıdaki açıklamalar göz önüne alındığında, çimento pazarında batık maliyetlerin ve sermaye ihtiyacının ciddi giriş engelleri oluşturduğu görülmektedir.

Ölçek Ekonomileri ve Fazla Kapasite: Çimento sektöründe, ana işlemin basit olması, ürünün homojen olması ve teknolojinin herkes tarafından uygulanabilir olması sebebiyle, ölçek ekonomilerinin sabit maliyet ve emek maliyetleri üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, sektöre yeni girecek teşebbüsün fiyat rekabeti yapabilmesi için büyük miktarlarda yatırım ve geniş ölçekte üretim yapması gerekmektedir.

370 Bir sektördeki arz fazlasının o sektöre giriş açısından bir engel teşkil ettiği açıktır. Talepte bir artış yasanca dahi, ülkemiz çimento sektöründeki kapasite fazlası ve ölçek ekonomilerinden faydalanan firmaların varlığı nedeniyle yeni firmaların pazara girmesi zorlaşmaktadır.

Dikey Entegrasyon: Hammaddelerin fırınlanarak pişirilmesiyle elde edilen klinkerin öğütülüp, toz haline getirildikten sonra katkı maddeleri eklenmesi sonucu üretilen çimento, hazır beton üretiminin ana girdisini teşkil etmektedir. Klinker, çimento ve hazır beton ürünlerinin bu nitelikleri sebebiyle, pazarda bu ürünlerden her birinin üretim düzeyinde faaliyet gösteren, entegre bir sisteme sahip firmaların varlığının pazara giriş engeli oluşturduğu açıktır.

380 Klinker, çimento ve hazır beton pazarlarının hepsinde birden faaliyet gösteren entegre teşebbüsler, üretim için gerekli ana girdileri temin etmek için bu teşebbüslere muhtaç olan bağımsız çimento ya da hazır beton üreticileri açısından sıkıntı yaratabildiği gibi, yeni girişlerin önünde ciddi bir engeldir.

05-86/1191-343

Klinker, çimento, hazır beton ürünlerinden üçünü de üreten üreticilerin pazarda var olması nedeniyle, bunlardan herhangi bir ürün pazarına girmek isteyen teşebbüs, diğer ürünleri üretememenin zorluk ve dezavantajına katlanmak zorundadır.

Çimento Sektöründe Bilgi Değişimi

390

Çimento endüstrisini analiz ederken değinilmesi gereken bir diğer husus, sektördeki bilgi değişimidir. Rekabet Kurulu'nun 02-06/51-24 sayılı kararında:

400

“Sektördeki teşebbüsler, gerek TÇMB vasıtasıyla üye oldukları Cembureau istatistik kurallarından gerekse de Rekabet Kurumu-TÇMB arasındaki yazışmalardan dolayı konunun önemini bilmektedir; hatta bazı teşebbüsler, savunmalarında, sektörün rekabet hukuku bakımından miladının TÇMB'nin üyelerine gönderdiği yazı ile başlaması gerektiğini ifade etmiştir. TÇMB'nin belirlenen ilkelere uygun şekilde faaliyetlerini sürdürdüğü düşünüldüğünde, teşebbüslerde bulunan rakiplere ilişkin satış miktarı ve diğer verilerin tek açıklaması, teşebbüslerin, konunun hassasiyetine rağmen, birbirleri ile bilgi değişimi içinde bulunduğudur.” denilmektedir.

Çimento Sektöründe Dikey Kısıtlamalar ve Fiyatlandırma

410

Çimento sektöründeki dikey kısıtlamalara ilişkin olarak değerlendirme yapabilmek için, öncelikle, sektörde kullanılan fiyatlandırma sistemi açıklanmalıdır. 02-06/51-24 sayılı kurul kararında yer aldığı şekilde, ilgili karar kapsamındaki teşebbüslerin hemen tamamı “birden fazla baz noktası sistemi” olarak adlandırılan sisteme benzer bir fiyatlandırma politikası uygulamaktadır. Bu uygulamalar, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Yüksek Mahkemesi tarafından 1948'de yasaklanan⁵ sisteme benzemektedir. Benzerlik, diğer çimento fabrikalarının, satış yaptıkları bölgeye en yakın çimento fabrikasının o bölgeye uygulamakta olduğu fiyata uygun fiyatla satış yapmasından kaynaklanmaktadır.

420

Uygulanan sistemde fiyat, diğer fabrikaların bir bölgeye geliş maliyetine göre belirlendiği için genelde fabrika merkezlerindeki fiyat seviyesi de yüksek olmaktadır. Ancak bazen arz-talep dengesi içinde İstanbul, Ankara gibi şehirlerde daha yüksek fiyat seviyesi oluştuğundan, fabrika merkezine aynı mesafedeki iki bölgede fiyat farklılıkları meydana gelmekte ve bölge dışına satış yasaklamaları söz konusu olmaktadır. Böylelikle fabrikaya yaklaşık olarak aynı mesafedeki iki bölgeden birindeki fiyat seviyesi geleneksel olarak daha yüksek olduğu için, düşük fiyatlı bölgedeki bayilerin, yüksek fiyatlı bölgeye satış yapması engellenmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'de uygulanan sistemin ABD'dekinden farklılığı ise, standart nakliye tarifelerinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle ABD'de sistem, bir kez kurulduktan sonra sürekli olarak fiyatların aynı olmasını sağlarken;

⁵ Federal Trade Commission v. Cement Institute, 333 U.S. 683 (1948).

05-86/1191-343

430 ülkemizde, nakliyenin bayiler tarafından karayoluyla yapılmasının getirdiği görece belirsizlik, nakliye maliyetlerinde farklılık, dolayısıyla da, eğer yapılıyorsa, anlaşmaların yenilenmesi gereğini doğurmaktadır.

440 Bu sistem, Türkiye’de olduğu gibi, bayilerin nakliye araçlarına dayanan bir dağıtım sistemi ile birlikte kullanılmak istendiğinde, böyle bir durumda bayiler doğal olarak, çimentoyu en yüksek fiyatlı bölgelerde satmak isteyecektir. İşte bu noktada bayiler üzerinde kontrol ve yaptırımlar devreye girmektedir. Kontrol amacına yönelik olarak bölgelere göre farklı ambalaj uygulaması, nakliye vasıtalarının takibi, malın farklı bölgeye gittiğini ihbar eden bayilere ödül verilmesi gibi yöntemler söylenebilir. Yaptırımlar ise, bayilere verilen çimento miktarında kısıtlamalarla başlamakta, alınan bölge ile satılan bölge arasındaki fiyat farkı kadar ya da önceden belirlenen miktarda ceza verilmesi ile devam etmekte ve mal verilmemesine hatta sözleşmenin feshine kadar uzanabilmektedir.

Yapısal Bağlar

450 Önceki bölümlerde açıklandığı üzere; Heidelberg’in bağlı olduğu CBR International ile Sabancı Grubu ortaklaşa Akçansa Çimento A.Ş.’yi kontrol etmektedir. Aynı zamanda Heidelberg Yönetim Kurulu üyelerinden Ali Emir Adıgüzel Akçansa Çimento A.Ş.’nin de yönetim kurulu üyesidir. Buna ilaveten, OYAK Grubu ile SABANCI Grubu OYSA Çimento Sanayii ve Ticaret A.Ş. (OYSA) adlı ortak girişim şirketini ortaklaşa kontrol etmektedirler. OYSA’nın Niğde ve İskenderun illerinde çimento fabrikaları bulunmakta ve İç Anadolu (Niğde, Aksaray, Konya, Karaman, Nevşehir vb.), Akdeniz (Hatay) ve G. Doğu Anadolu (Gaziantep) Bölgelerinde faaliyet göstermektedir. OYSA’nın ortaklık yapısı ve yönetim kurulu-denetim kurulu bilgilerine aşağıda yer verilmektedir:

<u>Ortaklar</u>	<u>Payı (%)</u>
ÇimSa	41.09
OYAK	41.09
460 Halka Açık	17.82

Yönetim Kurulu Üyeleri

Celalettin Çağlar
Yılmaz Külcü
Kemal Ümit Özel
Murat Seferoğlu
Mustafa Özmen
Hüseyin Özkan

Denetim Kurulu Üyeleri

Tamer Güven
Fadıl Baysan

470 Çimsa, Sabancı Grubu tarafından kontrol edilmektedir. Çimsa’nın Genel Müdürü Yılmaz Külcü OYSA’nın Yönetim Kurulu’nda görev yapmaktadır. Çimsa’nın Genel Müdür Yardımcısı Hüseyin Özkan OYSA’nın Yönetim Kurulu üyesidir. OYSA’nın Yönetim Kurulu Başkanı Celalettin Çağlar OYAK Ünye ve OYAK Bolu Çimento Şirketlerinin de Yönetim Kurulu Başkanıdır. Bu bağlamda Kurul, 02-06/51-24

05-86/1191-343

sayılı kararı ile; Sabancı Grubu ve Oyak Grubu'nun ortak girişimleri olan OYSA şirketleri kapsamında iki grup arasında "işbirliği doğurucu bir anlaşma"nın var olduğunu kabul etmiştir. Üç grup arasındaki ilişki aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.



Söz konusu ortaklık bağları ve "anlaşma" bağlamında, Heidelberg ile Oyak Grubu arasında Sabancı Grubu kanalıyla bir koordinasyonun ortaya çıkması ihtimali güçlüdür.

Devralma Sonrası Pazar Payları

490 Devir öncesi Oyak Grubu %(....-....) aralığında pazar payına sahipken, devir sonrasında Oyak Grubu ile Urfa Fabrikası toplam %48 (2004 yılı itibarıyla) pazar payına ulaşacaktır. Firmaların devir öncesi ve sonrası için pazar payları aşağıda verilmiştir:

Tablo 7: Firmaların Devir Öncesi ve Sonrası Pazar Payları

Pazar Payları	2002	2003	2004
Urfa Fab	(....)	(....)	(....)
Oyak Grubu	(....)	(....)	(....)
Adıyaman Fab	(....)	(....)	(....)
Antep Fab	(....)	(....)	(....)
Diğer	(....)	(....)	(....)
Oyak Grubu + Urfa Çimento	(....)	(....)	(....)

500 Gerek Urfa Çimento, gerekse de Oyak Grubu son üç yılda pazar paylarını artırmışlardır. Bu bağlamda devir sonrasında coğrafi pazarda toplam üç büyük oyuncu kalacaktır. Buna ilaveten, ihale gereği Gaziantep Çimento'ya en yüksek teklifi veren Sanko'nun bu fabrikayı alması durumunda Sanko'nun Adıyaman'daki fabrikasıyla beraber pazar payı %(...)'yi geçmekte; pazar duopol bir yapıya bürünmektedir. Bu veriler ışığında; pazardaki yoğunlaşmayı incelemek için HHI endeksi kullanılmış ve olası üç senaryo açısından sonuçlar aşağıda ele alınmıştır:

Senaryo 1: Şanlıurfa Çim. ve Gaziantep Çim.'yu pazar dışından firmaların alması
Senaryo 2: Şanlıurfa Çim.'yu Heidelberg'in alması, Gaziantep Çim.'yu pazar dışından bir firmanın alması
Senaryo 3: Şanlıurfa Çim.'yu Heidelberg'in, Gaziantep Çim.'yu Sanko'nun alması

	HHI	ΔHHI
Senaryo 1	2554	0
Senaryo 2	3681	1127

Senaryo 3	4840	1127
-----------	------	------

510 Devir sonrası HHI değeri 1000'den düşükse pazarda yoğunlaşmanın olmadığı, 1000-1800 arası ise kısmi yoğunlaşmanın olduğu ve 1800'den fazlaysa yoğunlaşmanın yüksek olduğu kabul edilmektedir. HHI değerinin dışında HHI'daki değişim (ΔHHI –"delta") de kritik bir yer teşkil etmekte; deltanın 100'den yüksek olması durumunda pazar gücünün artması muhtemel kabul edilmektedir. Tablodan görülebileceği gibi, 1. senaryoda devir sonrası pazar yoğunlaşması yüksek çıkmasına rağmen delta düşük çıkmış (Türkerler'in Şanlıurfa Çim.'yu devralması durumu), ancak diğer iki senaryoda ise gerek HHI değerleri gerekse delta çok yüksek bir düzeye ulaşmıştır.

520 Yukarıda ele alınan sektöre yönelik özellikler, Heidelberg-Sabancı Grubu arasındaki yapısal bağlar ile Kurul'un 01.02.2002 tarih ve 02-06/51-24 sayılı kararında ortaya koyduğu Sabancı Grubu-Oyak Grubu işbirliği doğurucu anlaşmanın varlığı, ilgili coğrafi pazarda az sayıda firmanın olması ve pazarın yoğunlaşmanın çok yüksek olduğu bir yapı sergilemesi, çimentonun homojen bir ürün olması, talebin fiyat esnekliğinin düşük olması, pazarın şeffaf bir yapı sergilemesi, ölçek ekonomisi-dikey entegrasyon-batık maliyetten dolayı pazara giriş engellerinin bulunması, fiyatlandırma politikasından caymalara yaptırımların uygulanması nedenlerinden dolayı; Heidelberg'in Şanlıurfa Çimento'yu devralması durumunda Oyak fabrikaları ile birlikte ilgili coğrafi pazarda birlikte hakim duruma gelecekleri, bu bağlamda Heidelberg'in Şanlıurfa Çimento'yu devralmasınının 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratması ile rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracağı kanaatine ulaşmıştır.

530

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

540 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde bulunan ve 5354 sayılı Kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 15. maddesinin 7 numaralı fıkrasının (a) bendi gereğince, Fon Kurulu'nun 6.7.2005 tarih, 271 sayılı kararı ile, Rumeli Çimento Grubu şirketlerinden Şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü'nün haczedilen tüm mal, hak ve varlıklarının satılması işleminin,

1. 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Önbildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında izne tabi bir işlem olduğuna,
2. Şanlıurfa Çimento Ticari ve İktisadi Bütünlüğü'nün, 13.10.2005 tarihinde yapılan ihalede;

550

- a) en yüksek iki teklifi veren Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Tic. ve San. A.Ş.'ye devredilmesi halinde işlemin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi kapsamında hakim

05-86/1191-343

durum yaratılmasına ya da mevcut hakim durumun güçlendirilmesine yol açmayacağına, bu nedenle işleme izin verilebileceğine

- b) ancak en yüksek ikinci teklifi veren Heidelberg Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilmesi halinde işlemin aynı Kanun'un 7. maddesi kapsamında birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratması ile rekabetin önemli ölçüde azaltılmasına sebep olacağına ve işleme izin verilemeyeceğine

560 OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.