

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2008-1-26 (İlk İnceleme)
Karar Sayısı : 08-40/537-202
Karar Tarihi : 20.6.2008

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof.Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN,
Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE.

B. RAPORTÖRLER: İsmail Atalay YOLCU, Özgür BAL, Harun GÜNDÜZ

C. ŞİKAYET EDEN : - Milangaz LPG Dağıtım Tic. ve San. A.Ş.
Şişhane Yokuşu Demirören Han No:2
80020 Azapkapı/İstanbul

D. HAKKINDA İLK İNCELEME

YAPILAN : Tüpraş Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.
Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. Genel Müdürlüğü
41790 Körfez/Kocaeli

E. DOSYA KONUSU: **Tüpraş Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.’nin, Aliğa bölgesinde LPG ithalatını engellemeye yönelik eylemlerde bulunduğu iddiası.**

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kurum kayıtlarına intikal eden başvuruda özetle;

- Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (Tüpraş)’nin Koç Grubu ve Shell ortak girişim grubuna satılarak özelleştirildiği, özelleştirmeden önce Rekabet Kurulu’ndan alınan görüşte bazı koşulların gerçekleşmesi şartıyla işleme izin verildiği, çünkü söz konusu özelleştirmenin özellikle LPG pazarında Ege Bölgesine yönelik olarak Aliğa’da diğer şirketlerin ithalat imkanı olmaması sebebiyle tekel meydana getirebileceği,
- Bu nedenle Tüpraş’ın 3 yıl boyunca diğer LPG dağıtım şirketlerine iskelesinden ithalat yapabilme kolaylığı göstermesi şartı getirildiği, bu süre içinde LPG dağıtım şirketlerinin kara ve deniz boru hattı inşaatlarını bitireceklerinin öngörüldüğü,
- Ancak, kendilerine ait boru hattına ilişkin gerekli ruhsat ve izinleri aldıkları halde, Tüpraş tarafından Aliğa Asliye Hukuk Mahkemesi’nde dava açılarak boru hattı inşaatının durdurulması yönünde ihtiyati tedbir kararı alındığı ve ayrıca boru hattının kaldırılması yönünde dava açıldığı, Tüpraş’ın yaptığı bu engellemeler sonucu söz konusu inşaatın bu sürede bitirilmesinin imkansız hale geldiği,

- Bu nedenle söz konusu 3 yıllık sürenin boru hattı inşaatlarının bitimine kadar uzatılması konusunda yeni bir ek karar tesis edilmesi gerektiği, boru hattı inşaatlarını engelleyerek faaliyetlerini zorlaştırması nedeniyle Tüpraş hakkında soruşturma açılması gerektiği

iddia edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 10.3.2008 tarih, 1474 sayı ile intikal eden başvuru ve 16.4.2008 tarih, 2322 sayı ile intikal eden ek bilgiler üzerine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde düzenlenen 13.6.2008 tarih, 2008-1-26/İİ-08-İAY sayılı İlk İnceleme Raporu, 13.6.2008 tarih, REK.0.05.00.00-110/83 sayılı Başkanlık Önergesi ile 08-40 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda, Rekabet Kurulu'nun Tüpraş'ın özelleştirilmesine ilişkin 21.10.2005 tarih, 05-71/981-270 sayılı Kararında getirilen "3 yıl boyunca LPG şirketlerinin doğrudan ithalat yapabilmesine imkan tanıyacak şekilde Tüpraş Aliağa Tesisleri'nin bu şirketlerin kullanımına açılması koşulu"na ilişkin olan 3 yıllık sürenin; "inşaat çalışmaları tamamlanarak, tesis kullanılabilir hale gelinceye kadar" uzatılması gerektiği ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili pazar

Şikayete konu olan husus göz önünde bulundurulduğunda, dosya özelinde ilgili ürün pazarları LPG üretimi ve ithalatını da kapsayan "rafinaj" pazarları şeklinde tespit edilmiştir.

İlgili coğrafi pazar ise, şikayete konu olan LPG ürününün ülke genelinde dağıtımının yapıldığı dikkate alındığında "Türkiye Cumhuriyeti sınırları" olarak belirlenmiştir.

I.2. İlgili Ürün Pazarı Hakkında Genel Bilgiler

LPG, petrol ve doğal gazdan elde edilerek basınç altında sıvılaştırılan propan ve bütan ve bunların türevlerinden oluşan hidrokarbonlar veya bunların karışımıdır. Sıvı halinde taşınan, depolanan ve ölçülen LPG, basınç kaldırıldığında çevreden ısı alarak yeniden buharlaşır ve gaz olarak kullanılır.

Ham petrolün rafinelerde arıtılması veya ham petrol ve doğalgaz sahalarından olmak üzere iki kaynaktan elde edilen LPG, üç şekilde nihai tüketime sunulmaktadır;

- Tüplü LPG: Dolum tesislerinde tüplere doldurularak mutfak, sanayi ve ticarî tüpler (2 kg., 12 kg, 24 kg, 45 kg) vasıtasıyla piyasaya arz edilen LPG'dir.
- Dökme LPG: Endüstri veya toplu konut gibi büyük miktarda LPG tüketen müşterilere toptan satılan LPG'dir. Bu müşterilerin büyük montanlı depolarına dağıtım şirketlerinin nakliye araçlarıyla ikmal yapılmaktadır.
- Otogaz: Motorlu araçlarda benzine alternatif yakıt olarak kullanılan, akaryakıt veya otogaz istasyonlarında satışa sunulan LPG'dir.

Bütan ve propan gazlarının her biri ve bu gazların karışımı LPG olarak nitelenmektedir. Bu gazların yanında LPG'nin içerisinde bütan ve propanın türevlerini

de içeren diğer gazlar bulunabilmektedir (metan, etan, etilen, propilen vs). Rafinerilerde üretilen LPG %30 propan, %70 bütan karışımından oluşur ve "mix LPG" olarak isimlendirilir. Doğalgaz ve ham petrol sahalarından elde edilen bütan ve propan gazları kullanım amaçlarına göre çeşitli oranlarda karıştırılarak tüketime sunulmaktadır. Örneğin ülkemizdeki LPG dağıtım şirketlerinin ithalatı büyük oranda doğalgaz sahalarında üretilen %50-%50 oranında bütan-propan karışımı LPG'den oluşmaktadır. Aslında ithal LPG tankerlerinde propan ve bütan gazları ayrı depolarda bulunur, bunlar müşterilerin isteğine göre sadece bütan veya propan şeklinde satıldığı gibi, gemi üzerinde belirli oranlarda karıştırılarak da müşterinin deposuna nakledilebilir. Endüstriyel müşterilerin kullanımına yönelik olan bütan ve propan gazları yürütülmekte olan incelemenin kapsamında olmayıp; bu dosyada "LPG", bütan ve propan ile bunların türevlerinin karışımından oluşan sıvılaştırılmış petrol gazları olarak ele alınmıştır.

I.3. LPG Pazarındaki Tedarik – Dağıtım – Pazar Payları

Tüpraş'ın üretiminin yurtiçi talebi karşılayamaması nedeniyle LPG tüketiminin büyük bölümü ithalat yoluyla karşılanmaktadır. İthalat ise deniz yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle LPG ithalatına yönelik tesisler, denizden ikmal yapmanın olanaklı olduğu noktalarda kurulmuştur. Yurtiçinde 50 LPG dağıtım şirketi olmasına rağmen, bunların birçoğu Tüpraş'tan veya diğer ithalatçı şirketlerden aldıkları LPG'nin dağıtım işini yürütmektedir. İç piyasada, LPG ithalatı yapma imkanı bulunan şirketler Tüpraş, Milangaz, İpragaz, Total, Habaş, Argaz, Ergaz, Güneygaz ve BP Gaz'dır. Bunlar dışındaki şirketler gerek sermaye gerekse ithalat alt yapısı konusunda yetersiz oldukları için ithalat yapamamaktadırlar.

Türkiye'nin LPG ikmal noktaları, Tüpraş rafinerilerinin konumu ve ithalat olanaklarına göre 5 noktada toplanmıştır. Bu noktalar; Trakya (Haramidere-Tekirdağ), Yarımca, Dörttyol, Aliağa ve Samsun'dur. İthalatçı teşebbüslerin tedarik noktalarına göre dağılımı şu şekildedir.

- **Trakya:** Boğaz köprülerinden LPG geçişinin yasak olması nedeniyle Trakya bölgesinin ihtiyacı olan LPG'nin, Tüpraş'tan veya dış piyasalardan deniz yoluyla getirilmesi gerekmektedir. Bölgedeki LPG ithalatçıları Aygaz, Total ve İpragaz'dır.

- **Yarımca:** Tüpraş'ın İzmit rafinerisinin çevresinde toplanan LPG şirketlerinden bazıları hem Tüpraş üretiminden hem de ithalat yoluyla ikmal yapmaktadırlar. Bu bölgede, Tüpraş hem LPG üreticisi hem de ithalatçısı konumundadır ve Tüpraş dışında, ithalat yapmaya yönelik alt yapıya sahip olan LPG şirketleri Demirören Grubu, Aygaz ve Habaş'tır. İpragaz ise Aygaz alt yapısını kullanarak ithalat yapmaktadır.

- **Aliağa:** Ege Bölgesi ve hinterlandının LPG ihtiyacı Aliağa'da toplanan LPG şirketleri tarafından karşılanmaktadır. Bu bölgede LPG şirketlerinin ithalat altyapısı bulunmamaktadır. Aliağa'daki ithalat alt yapısı Tüpraş'ın kontrolündedir. Tüpraş LPG şirketlerinin ihtiyacını üretim ve ithalat yoluyla karşılamaktadır. İzmir ilinin Aliağa ilçesindeki Karaağaç Koyu'nda LPG dağıtım faaliyetinde bulunan Aygaz, İpragaz ve Pegagaz ortak bir ithalat alt yapısı kurmaya yönelik olarak işbirliği yapmış ve bu bununla ilgili olarak şirketlerin Kurumumuza yaptığı menfi tespit/muafiyet

başvurusuna 28.4.2006 tarih ve 06-31/380-97 sayılı Kurul kararıyla muafiyet verilmiştir.

- **Dörtyol:** Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin LPG ihtiyacı Dörtyol'da bulunan ikmal tesislerinden ithalat yoluyla karşılanmaktadır. Bu bölgede ithalata yönelik tesisleri olan şirketler İpragaz, Aygaz, Demirören Grubu ve BP Gaz'dır.

- **Samsun:** Bu bölgede ithalat alt yapısına sahip olan tek şirket Aygaz'dır.

Bu noktalar dışında, Tüpraş Kırıkkale Rafinerisi'nin üretimini pazarlamaya yönelik olarak bu rafineri çevresinde kurulmuş olan LPG dağıtım tesisleri bulunmaktadır. Tüpraş Batman Rafinerisi'nde LPG üretimi bulunmadığı için bu bölgede tedarik noktası bulunmamaktadır. LPG'ye ilişkin üretim, tüketim, ihracat ve ithalat bilgileri aşağıda yer almaktadır:

Tablo 1- Üretim ve ithalatçıların satış miktarları

(Bin ton)	2005	2006
Tüpraş Arz	(...)	(...)
Üretim	(...)	(...)
İthalat	(...)	(...)
Şirket İthalatları	(...)	(...)
Aygaz Grubu	(...)	(...)
İpragaz	(...)	(...)
Demirören Grubu	(...)	(...)
Diğer	(...)	(...)
Toplam Arz	(...)	(...)
Yurtiçi Satış	(...)	(...)
İhracat	(...)	(...)

LPG dağıtım pazarında 3 büyük grup yer almaktadır. Bu gruplar ve bağlı şirketleri ise şu şekildedir:

- Koç Grubu: Aygaz ve Mogaz A.Ş. (Mogaz).
- Demirören Grubu: Milangaz, Güneşgaz ve Likitgaz.
- Primagaz Grubu (Hollanda'lı HSV Grubu): İpragaz ve Bizimgaz.

I.4. Tüpraş'ın LPG Satışları

Dağıtım şirketleri Tüpraş'tan yıllık anlaşmalara bağlı olarak LPG temin etmektedirler. Bu anlaşma tek tip olup, dağıtım şirketlerinin talep etmesi halinde süresi her yıl uzatılmaktadır. "LPG Alım Satım Anlaşması" isimli bu anlaşmaya göre alıcının bir sonraki yıla ilişkin talep miktarını aylar, ikmal noktaları ve ürün çeşitlerine göre (otogaz-mix LPG) içinde bulunulan yılın Eylül ayının 30'una kadar Tüpraş'a bildirmesi gerekmektedir.

Anlaşma maddelerine göre belirli şartlar altında alıcı talep miktarlarını üç aylık ve aylık periyotlarda revize edebilecektir. Tüpraş, yıllık LPG üretim ve ithalat planlarını LPG dağıtım şirketlerinin bildirdikleri talepleri dikkate alarak hazırlamaktadır.

I.5. Aliağa Rafinerisi ve 1992 Yılında Yapılan Protokol

1992 yılına kadar LPG ithalatı sadece Tüpraş Yarımca Rafinerisi'nden yapılmakta, bölgelerdeki LPG arz açığı buradan kapatılmaktaydı. LPG ihtiyacının artması nedeniyle Aliağa Rafinerisi'nde de bir ithalat altyapısı oluşturulması düşünülmüş ve buna yönelik olarak Tüpraş ile LPG dağıtım şirketleri arasında bir protokol yapılmıştır. 22.6.1992 tarihinde imzalanan bu Protokolün 2. maddesinde; LPG dağıtım şirketlerinin sadece Tüpraş Yarımca tesislerinden tedarik yapabildiği, bunun problemlere yol açtığı, bu nedenle LPG ithalatı için ikinci bir kapı olarak Aliağa Rafinerisinde yatırım yapmaya karar verildiği, bu bölgede her şirketin iskele yapma imkanı olmadığından LPG dağıtım şirketlerinin bu yatırıma ortak bir şekilde katılmayı kabul ettiği belirtilmektedir.

Protokolün 2. maddesi uyarınca; Aliağa Rafinerisi'ne bir tahliye hattı, iki adet 5.000 metreküplük LPG depolama küre tankları ile bunların mütemmim cüzlerinin yapılması kararlaştırılmıştır. 5. maddesinde, söz konusu tesisin Tüpraş arazisi üzerinde yapılması nedeniyle, projenin inşaatı ve tesisin mülkiyeti ve işletilmesinin Tüpraş'a ait olacağı belirtilmiştir. 10. maddesinde ise, katılımcı şirketlerin Aliağa rafinerisinden süresiz olarak gerek üretimden gerekse ithalattan LPG alım hakkı kazandığı, Tüpraş'ın bu şirketlerden LPG bedeli dışında (kara dolum ücreti hariç) hiçbir bedel almayacağı belirtilmiştir.

Bu protokol ile Tüpraş katılımcı dağıtım şirketlere süresiz olarak ihtiyaç duyulan miktarda LPG sağlama yükümlülüğü altına girmiştir. Bu çerçevede, Tüpraş Ege Bölgesine yönelik olarak dağıtım şirketlerinin taleplerini almakta, toplam talebin Aliağa Rafinerisi'nin üretimini geçen kısmını ithalat yoluyla karşılamaktadır. Aliağa'dan tedarik edilen ürünün satıldığı iller; Afyon, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, İzmir, Kütahya, Uşak, Manisa, Muğla ve Antalya'dır.

I.6. Tüpraş Özelleştirmesi ve Rekabet Kurulu'nun Getirdiği Koşul

Tüpraş özelleştirmesine ilişkin 21.10.2005 tarih, 05-71/981-270 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nda, Tüpraş'ın Koç-Shell Ortak Girişim Grubu tarafından devralınmasına, devir işlemi sonucunda LPG piyasasında çıkabilecek olan rekabet problemlerinin, Tüpraş ile LPG şirketleri arasındaki protokolün uygulanmasına ilaveten, *3 yıl boyunca LPG şirketlerinin doğrudan ithalat yapabilmesine imkan tanıyacak şekilde Tüpraş Aliağa Tesisleri'nin bu şirketlerin kullanımına açılması koşuluyla* izin verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun bu kararıyla, protokolün uygulanmasının yanında, talep gelmesi halinde belirli bir süre için Aliağa Rafinerisi'ndeki ithalat altyapısının dağıtım şirketlerinin kullanımına doğrudan açılması koşulu getirilmiştir.

Bu Karar'da sürenin 3 yıl olarak belirlenmesinin nedeni Ege Bölgesi'nde Demirören Grubu'nun münferiden, Aygaz, İpragaz ve Pegagaz A.Ş. tarafından da ortak olmak üzere ithalata yönelik iki ayrı alt yapı kurma çalışmalarının devam etmesi ve bunun 3 yıla kadar bitirilmesinin öngörülmüş olmasıdır.

I.7. Değerlendirme

Yukarıda yer verilen Tüpraş'ın özelleştirilmesine ilişkin 21.10.2005 tarih, 05-71/981-270 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nda "TÜPRAŞ'ın İzmir Rafinerisi'nden yapmış olduğu satışlar da (ithalat+rafineri üretiminden), ülke genelinde olduğu gibi son yıllarda düşüş göstermekle birlikte, İzmir'den yapılan satışlardaki azalma oranının, Türkiye geneliyle kıyaslandığında daha düşük olduğu tespit edilmiştir ki bu durum dağıtım şirketlerinin bu bölgeden yapılan satışlara daha çok bağımlı olmalarının sonucudur. TÜPRAŞ'ın, dağıtımda pazar lideri ve en büyük ithalatçı konumundaki AYGAZ'ın da içinde yer aldığı Koç Grubu tarafından devralınması halinde, sektörde ithalat olanaklarının öneminin artacağı açıktır.

Bu nedenle, söz konusu tesislerin, devir sonrasında dağıtım şirketlerinin doğrudan ithalat yapabilmelerine de imkan tanıyacak esaslar çerçevesinde işletilmesi gerekmektedir. Bölgede diğer dağıtım şirketleri tarafından da LPG ithaline ilişkin lojistik yatırımlar mevcut olup; Protokol kapsamında sürdürülen uygulamaya ilave olarak, söz konusu tesislerin, üç yıl boyunca, diğer teşebbüslerin doğrudan ithalat yapabilmelerine de imkan tanıyacak şekilde kullanımına açılmasının, LPG bakımından rekabetin önemli ölçüde azaltılması riskini ortadan kaldıracacağı kanaatine ulaşılmıştır." denilmektedir.

Anılan karar ile getirilen koşulun amacı, söz konusu süre içinde ithalata yönelik altyapı kurma çalışmaları tamamlanana kadar Tüpraş'ın hakim durumundan kaynaklanan sakıncaların engellenmesidir. Bu altyapı çalışmalarının tamamlanmasıyla Tüpraş'ın bölgedeki tek ithalatçı konumu ortadan kalkacak ve alternatif temin imkanı doğmuş olacaktır. Ancak şikayet dilekçesinin eklerinde yer verildiği üzere, Milangaz'ın halihazırda devam eden altyapı kurma çalışmalarına yönelik Tüpraş tarafından Aliğa Asliye Hukuk Mahkemesi'nde 2007/128 E. sayılı dava açılmış ve boru hattının durdurulması yönünde ihtiyati tedbir kararı alınmış bulunmaktadır. Ayrıca aynı mahkemede 2007/401 E. sayı ile boru hattının kaldırılmasını talep eden bir diğer davanın açılmış olduğu anlaşılmaktadır.

Şikayetçi tarafından, Tüpraş'ın mahkemeler nezdinde yapmış olduğu söz konusu girişimlerin, hakim durumun kötüye kullanılması kapsamında ele alınması gerektiği "ima edilerek", soruşturma açılması talep edilmektedir. Ancak, boru hatlarının döşenmekte olduğu arazilerin mülkiyeti ve kullanım esaslarına ilişkin olan söz konusu davalar, yasalar çerçevesinde sürmekte olup, bu durumun 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile bağlantılı olarak değerlendirilmesinin yerinde olmadığı kanaatine varılmıştır.

Bununla birlikte, Milangaz'ın LPG ithalatına yönelik altyapı kurma çalışmalarının, çeşitli sebeplerle engellenmesi, şirketin kendisine ait ithalat altyapısının tamamlanmasını geciktirecek, dolayısıyla Kurul'un getirmiş olduğu koşula duyulan gereksinimin uzamasına neden olacaktır. Mevcut koşullar altında, söz konusu yatırımın ne zaman tamamlanacağı hususunun belirsiz hale geldiği ve Milangaz açısından altyapının kısa dönemde tamamlanmasının hukuki nedenlerle mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Tüpraş'ın özelleştirilmesine ilişkin Rekabet Kurulu kararında getirilen koşuldaki amaç dikkate alınarak, ilgili karardaki 3 yıllık sürenin Milangaz'ın söz konusu boru hattı inşaatlarının bitimine kadar uzatılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre; Tüpraş Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin 21.10.2005 tarih, 05-71/981-270 sayılı Kurul kararında getirilen "3 yıl boyunca LPG şirketlerinin doğrudan ithalat yapabilmesine imkan tanıyacak şekilde Tüpraş Aliğa Tesisleri'nin bu şirketlerin kullanımına açılması koşulu"na ilişkin olan 3 yıllık sürenin, "inşaat çalışmaları tamamlanarak, tesis kullanılabilir hale gelinceye kadar" uzatılmasına OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 20.6.2008 tarih, 08-40/537-202 sayılı Kararına;

KARŞI OY GEREKÇESİ

Rekabet Kurulu'nun TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesine ilişkin, 21.10.2005 tarihli, 05-71/981-270 sayılı kararında getirilen; "3 yıl boyunca LPG şirketlerinin doğrudan ithalat yapabilmesine imkan tanıyacak şekilde, TÜPRAŞ Aliağa Tesisleri'nin bu şirketlerin kullanımına açılması koşulu"na ilişkin olan 3 yıllık sürenin "inşaat tamamlanıp tesis kullanılabilir hale gelinceye kadar" gibi belirsiz bir süreyle uzatılmasının, özelleştirme kararının gerekçesiyle uyumlu olmadığı görüşüyle karara karşıyım.

Süreyya ÇAKIN
Kurul Üyesi