

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2007-1-159 (Devralma)
Karar Sayısı : 08-16/189-62
Karar Tarihi : 21.2.2008

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Tuncay SONSÖR, M. Sıraç ASLAN, Mehmet Akif ERSİN,
İsmail Hakkı KARAKELLE

B. RAPORTÖRLER: İsmail Atalay YOLCU, Hilal YILMAZ, Metin PEKTAŞ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

20

D. TARAFLAR : - T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
(Sümer Holding A.Ş. Mazıdağı Fosfat Tesisleri)
Ziya Gökalp Caddesi No:80 Kurtuluş/Ankara
- Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Tefken Tower 4. Levent, 34394 İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Sümer Holding A.Ş.'ye ait Mazıdağı Fosfat Tesislerinin "satış" ve "işletme hakkının verilmesi" yöntemleri birlikte uygulanarak bir bütün halinde özelleştirilmesi yoluyla Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

30

F. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 5.11.2007 tarih ve 7233 sayı ile giren ve eksiklikleri en son 23.01.2008 tarih ve 519 sayılı yazı ile tamamlanan bildirim üzerine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" ve 1997/1 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" in ilgili hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 25.1.2008 tarih ve 2007-1-159/ÖN-08-İAY sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu, 28.1.2008 tarih, REK.0.05.00.00-120/16 sayılı Başkanlık önergesi ile 08-09 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek, dosyanın ek çalışma yapılmak üzere incelemeye alınması kararlaştırılmıştır.

40

Yapılan ek inceleme sonucunda hazırlanan 20.2.2008 tarih ve 2007-1-159/BN-08-İAY sayılı bilgi notu ve Rapor 20.2.2008 tarih ve REK.0.05.00.00-120/28 sayılı Başkanlık önergesi ile 16/189-62 sayılı Kurul Toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

1- Bildirim Konusu devralma işleminin;

50 a) Gerek fosfat kayası, gerek fosfat içeren gübre pazarları bakımından, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1998/4 sayılı Teblig'in 5. maddesi uyarınca izne tabi bir devralma işlemi olduğu,

b) Kompoze gübre pazarında Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'yi (Toros) hakim duruma getireceği ve bu hakim durumun kompoze gübre pazarında rekabeti önemli ölçüde azaltacağı, bu nedenle işleme izin verilmemesi,

c) Koşullu olarak izin verilip verilemeyeceği hususunda ek çalışma yapılması amacıyla nihai incelemeye alınması,

2- Bilgi isteme yazısına cevaben gönderilen belgelerde yanlış ve yanıltıcı bilgi bulunduğundan Toros'a 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi birinci fıkrası (a) bendi uyarınca ceza verilmesi

gerektiği ifade edilmiş, ek inceleme sonucunda hazırlanan bilgi notunda ise;

60 Söz konusu devir işleminin; Kompoze gübre pazarında Toros'u hakim duruma getireceği ve bu hakim durumun kompoze gübre pazarında rekabeti önemli ölçüde azaltacağı, bu nedenle işleme Toros'un toplam fosforik asit üretiminin, 3 yıl sonunda tekrar değerlendirilmek üzere, hali hazırda Samsun Gübre tesislerinde kurulu bulunan 148.500 ton P2O5/yıl kapasite ile sınırlandırılması koşuluyla izin verilebileceği

ifade edilmektedir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. İlgili Pazar

H.1.1. İlgili Ürün Pazarı

70 Özelleştirmeye konu olan Mazıdağı Fosfat Tesisleri ve ruhsat sahalarında yürütülen faaliyetler, dünya genelinde "fosfat kayası üretimi" olarak adlandırılan, sahadan maden çıkarılması ve tesiste zenginleştirilmesi işlemlerini kapsayan bir üretim sürecinin içerisinde yer almaktadır.

80 Dünya çapında 1999-2004 yılları arasında, her yıl için toplam 128-141 milyon ton arasında değişen miktarlarda fosfat kayası üretimi gerçekleştirilmiştir. Yine aynı dönemde, üretilen fosfat kayası 29-32 milyon ton arasında değişen miktarlarda uluslararası ticarete konu olmuştur. Ancak fosfata ilişkin dış ticaretin, yalnızca fosfat kayasına bağlı olarak düşünülmemesi gerekir. Zira, sanayide asıl kullanılan madde fosfat kayasından elde edilen fosforik asit olup, kaya üreticisi ülkeler aynı zamanda fosforik asit ticareti yapmaktadırlar. Bunun dışında, üretilen fosforik asidin esas itibarıyla gübre üretiminde kullanılmasına bağlı olarak, uluslararası gübre ticaretinin de doğrudan fosfat kayasına bağlı olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

90 Dünya genelinde üretilen fosfat kayasının büyük bölümü gübre üretiminde hammadde olarak kullanılmaktadır. Fosfat kökenli hammaddeler gıda ve yem üretimi, deterjan, alaşım endüstrisi, kağıt ve kibrit gibi alanlarında da kullanılmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde %95-99 oranında gübre sektöründe kullanılmaktadır. Bu durum Türkiye bakımından da geçerli olup, gelişmiş ülkelerde bu oran %85-90 düzeyindedir.

Gübre üretimi için fosfat kayası önce belirli bir saflık düzeyine getirilmekte, ardından fosforik aside dönüştürülmektedir. Bu nedenle, fosforik asit üretim ünitesi bulunmayan gübre fabrikaları, doğrudan fosforik asit satın alıp kullanma yoluna gitmektedir. Ticari anlamda kullanılabilir nitelikteki fosfat kayasının saflık oranı, %29 ile %34 arasında değişmekte olup, ticari sınıflandırma söz konusu saflık derecesi esas alınarak yapılmaktadır.

100 Özelleştirmeye konu olan Mazıdağı Fosfat Tesisleri ve maden ruhsat sahalarında, tüvenan fosfat madeni üretimine ilişkin madencilik faaliyeti yapılması planlanmış ve elde edilen madenin saflaştırılmasına yönelik bir işletme kurulmuştur. Dünya genelinde de fosfat kayasının sahadan çıkarılması ve zenginleştirilmesi işlemleri, entegre tesis modeliyle bir arada yürütülen bir faaliyet biçimidir.

Fosforik asit üretimi ve bunun gübre sanayisinde kullanılması süreci ise fosfat kayası üretiminden ayrılabilir niteliktedir. Bu nedenle ilgili ürün pazarı “*fosfat kayası*” olarak belirlenmiştir.

110 Ancak, fosfatın doğrudan gübre üretiminde kullanılan önemli bir girdi olması ve gübre pazarı ile dikey bir ilişkisinin bulunması, fosfat kayası pazarının gübre pazarının rekabetçi yapısını etkilemesi nedeniyle, bu dosya bakımından gübre türleri dikkate alınarak “etkilenen pazarlar” tespit edilmiştir.

Etkilenen pazar olan kimyevi gübre pazarının sınırları belirlenirken 8.2.2002 tarih ve 02-07/57-26 sayılı Rekabet Kurulu Kararı’nda detaylı olarak yer verilen ilgili ürün pazarları esas alınmış; azotlu gübreler, fosforlu gübreler, potasyumlu gübreler ve kompoze gübreler pazarlarının mevcut dosya bakımından etkilenen pazarlar olduğu kabul edilmiştir.

120 Gübre sanayii içinde fosfat kayası, fosforlu gübreler ile kompoze gübre çeşitlerinde kullanılmaktadır. Fosforlu gübrelerin (TSP ve NSP) üretimi ve tüketimi yıllık ortalama 60-70 bin ton gibi oldukça az bir miktardadır. Fosforlu gübre ihtiyacı esas olarak kompoze gübrelerin içinde bulunan fosfordan karşılanmaktadır. Zira kompoze gübreler fosforlu gübre yanı sıra bitkinin ihtiyacı olan azotu da karşılamaktadır. Bu nedenle yıllık toplam 5 milyon ton olan gübre tüketiminin yaklaşık 2 milyon tonu kompoze gübrelerdir. Fosfat kayası, fosforlu ve kompoze gübrelerin üretimini ilgilendirdiğinden, esas itibarıyla her ikisinin de bu dosya bakımından etkilenen pazarlar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, yalnızca fosfor içeren gübrelerin üretim ve satış miktarı tüm gübre pazarı içinde ihmal edilebilecek düzeyde olduğundan, 130 değerlendirmede kompoze gübre pazarı esas alınmıştır.

H.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

140 Fosfat kayası bakımından, halihazırda Türkiye’de üretim yapılmamaktadır. Fosfat kayası kullanıcılarının bugüne dek yapmış oldukları alımlar dikkate alındığında, Fas başta olmak üzere, Tunus, Cezayir, Mısır, Suriye, Ürdün ve İsrail’i kapsayan Akdeniz havzası ülkelerinin ilgili coğrafi pazarı oluşturabilecek düzenli alım yapılan ülkeler olduğu; ancak fosfat kayası fiyatlarının uzun süre düşük seyretmesinin ardından, gübre pazarındaki gelişmelere bağlı olarak fiyat seviyesinin önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde yükselmiş olması neticesinde, yerli üretimin devreye girebileceği, hatta ithalatın da uygun bir seçenek olmaktan çıkabileceği görülmektedir. Nitekim Toros tarafından söz konusu ihaleye teklif verilmesi ve bir üretim planlaması

yapılmış olması da bu hususa işaret etmektedir. Bu nedenle, fosfat kayası bakımından ilgili coğrafi pazarın dinamik bir süreç içinde olduğu görülmektedir.

150 Gübre pazarına bakıldığında ise taşıma maliyetlerinin firmaların ülkenin farklı bölgelerindeki tüketicilere ulaşabilmesini önleyecek nitelik ve düzeyde olmaması, gübre fiyatlarının ülke genelinde yeknesaklığı, gübre üretici/dağıtıcılarının bölgesel pazarlara sahip olmamaları ve gübrenin uzun mesafelere taşınabilir özellikte olması hususları dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar “Türkiye Cumhuriyeti sınırları” olarak belirlenmiştir.

H.2. Türkiye’de Fosfat Madeni İşletmeciliği

H.2.1. Genel Bilgiler

Türkiye’de Mazıdağı yöresi dışındaki fosfat yatakları, Bingöl-Bitlis yöresi ile Aşağı Fırat (Hatay, Adıyaman, Gaziantep ve Urfa) yöresinde yer almaktadır.

160 Bingöl-Bitlis yöresi fosfatları demir madeni ağırlıklı ve düşük tenörlü olmalarına rağmen gübre üretiminde kullanılmaya elverişli hale getirilebilir nitelikte iken, Aşağı Fırat yöresi fosfatlarının ise tenörü çok daha düşük olup, bu yörede işletilebilir rezerv tespiti çalışması yapılmamıştır.

Türkiye’de işletilmeye en uygun fosfat yatakları 330 milyon ton toplam rezervi bulunan Mazıdağı fosfat yataklarıdır. Yataklar iki bölümden oluşmaktadır. Bunlardan yaklaşık 70 milyon ton toplam rezerv barındıran “Kasrık” sahası, yine yaklaşık 260 milyon ton rezerv barındıran “Taşıt” sahasına kıyasla tenör bakımından üstün bir sahadır.

H.2.2. Özelleştirme Kapsamındaki Ruhsatlar

170 İşletme hakkı devri yöntemi ile özelleştirilecek olan Mardin Mazıdağı’ndaki rezerv sahalarına ilişkin olarak, İR.1612, İR.1613, İR.3930 ve İR.2675 olmak üzere 4 adet işletme ruhsatı bulunmaktadır. Önbildirim döneminde süreleri bitmek üzere olan bu dört ruhsatın geçerliliği 1.1.2040 yılına kadar uzatılmış ve ruhsat numaraları da yenilenmiş bulunmaktadır.

180 Ayrıca, önbildirim kapsamında Kurumumuza bildirilen dört adet işletme ruhsatına ek olarak aynı bölgede bulunan sırasıyla 3110037, 3110038 ve 3110042 erişim no’lu sahalar için 20066824, 20066823 ve 20066822 no’lu üç adet arama ruhsatının daha işlem konusu özelleştirme kapsamında devredileceği, ÖİB tarafından bildirilmiştir.

H.2.3. Üretim ve Maliyetlere İlişkin Tespitler

190 Devre konu maden sahalarındaki mevcut fosfat rezervinin saflık derecesi yaklaşık %20 civarında olup, ticari anlamda kullanılabilmesi için konsantre hale dönüştürülmesi ve zenginleştirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla 1990 yılında tam olarak kurulumu tamamlanan konsantratör, yaklaşık 70 milyon tonluk rezervin ortalama 40 milyon tonunu üretime dönüştürebilecek niteliktedir; rezervin geri kalanı karbonat içerikli olup, üretime dönüştürülebilmesi için konsantratöre ek yatırım yapılarak kalsinasyon ünitesinin kurulması gerekmektedir.

Tesis, halihazırdaki üretim teknolojisi ile %30,5 saflık derecesinde cevher üretilmekte olup; tam kapasite çalışması halinde tesisin üretim kapasitesi 550.000

ton/yıl düzeyindedir. Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, 4 adet işletme ve 3 adet arama ruhsatı ile birlikte söz konusu konsantratörün de devre konu olduğu görülmektedir.

200 DPT, Etibank ve TÜGSAŞ tarafından fosfata ilişkin olarak hazırlanan tüm yatırım programlarında, Mazıdağı yöresi fosfatlarının işlenmesi, yörede kurulacak bir gübre fabrikası ile birlikte değerlendirilmiş olup; söz konusu fabrikanın da GAP Projesi kapsamında herhangi bir pazar sorunu ile karşılaşmayacağı ve bu sayede fosfat üretim tesislerinin de ekonomik olarak işletilebilir hale dönüşeceği öngörülmüştür.

210 Fosfat kayasının yükte ağır bir ürün olması nedeniyle, üretim yeri yakınında bir gübre fabrikası olması önem arz etmektedir. Ancak Mazıdağı bölgesinde söz konusu gübre fabrikası yatırımı gerçekleştirilememiş, farklı bölgelerde kurulu bulunan mevcut gübre fabrikaları da bu ihtiyaçlarını ithalatla karşılama yolunu tercih etmişlerdir. Bu nedenle fosfat tesislerinde gerçekleştirilen üretim faaliyetleri hiçbir dönemde ekonomik olarak sürdürülebilir olma niteliğini kazanamamıştır.

210 Tesiste, 1990-1994 yılları arasında toplam 190.000 ton konsantre cevher üretimi gerçekleştirilmiştir. Yeterli talep bulunamaması nedeniyle fosfat kayası üretimi 1990 yılında, konsantre cevher üretimi ise 1994 yılında durdurulmuş olup; tesiste yaklaşık 12 yıldır üretim yapılmamaktadır. Bu durumda, atıl olarak bekletilen kurulu kapasitenin, gübre sektörü bakımından önemi olup olmadığına bakmak gerekmektedir.

220 Nitekim ÖİB tarafından daha önce açılan ihalelerde teklif gelmemiş olmasına rağmen, ruhsatlar ve işletme için açılan ihalede bu kez teklif verilmiş olması gübre ve hammaddeleri pazarlarındaki gelişmelere bakılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

220 2007 yılı içerisinde, fosfat kayası ve fosforik asit fiyatlarının daha önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde arttığı; bu durumun, gübre pazarında meydana gelen değişikliklerden kaynaklandığı, dünyada fosfat kayası pazarındaki yoğunlaşma düzeyi ve koordinasyona müsait pazar yapısının da söz konusu fiyat artışlarını kolaylaştırdığı anlaşılmaktadır.

230 Bu kapsamda yapılan incelemelerin sonuçları, söz konusu fiyat artışlarının altında, Doğu Asya ülkelerinde tarımsal ürünlere duyulan talebin artması ve dünya genelinde biyo-yakıt üretim artışının bulunduğu ve bu trendin devam edeceği, bunun sonucunda, gübre sektörü üzerindeki talep ve fiyat artışı baskısının artarak süreceği yönündedir.

Gübre fabrikalarının tümü doğrudan fosfat kayası talep etmemekte olup, fosfor esaslı gübre üreticilerinden bazıları doğrudan fosforik asit ithal etmeyi tercih etmektedir. Türkiye’de kurulu bulunan fabrikalardan yalnızca Samsun ve Mersin’de bulunan Toros Gübre’ye ait üretim tesisleri ile Bandırma’da bulunan Bağfaş’a ait fabrikada doğrudan fosfat kayası talebi mevcut olup, bunlardan Mersin tesisi ise 1999 yılından beri kapalı durumdadır.

240 Halen faal durumdaki gübre fabrikaları mevcut olarak yıllık yaklaşık 500.000 ton civarında fosfat kayası ithal etmektedir. TMMOB verilerine göre ithal gübreler de dahil olmak üzere, fosfor kökenli gübrelerin tümünün Türkiye’de üretilmesi ve girdi olarak yerli fosfat kayası kullanılması halinde, Türkiye’nin toplam fosfat kayası talebinin yıllık 2.8 milyon ton olacağı görülmektedir. Ancak, bugüne kadar uygulanan tarım politikalarının sonucu olarak gübre endüstrisi ithalatın ağırlık kazandığı bir görünüm

kazanmıştır. Gerek gübre ve gerekse hammaddeler bakımından ithal fiyatların yerli üretim maliyetleri karşısındaki rekabetçi konumu da bu gelişmeyi hızlandırmıştır.

250 Dolayısıyla, Mazıdağı'ndaki üretimin yaklaşık 12 yıldır durdurulmuş olması, mevcut pazar yapısının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve başlangıçta planlandığı gibi bölgede gübre fabrikası kurulamaması ve ithal hammadde fiyatlarıyla rekabet edilememesi nedeniyle tesis kapanma noktasına gelmiş ve özel sektöre devredilmesine yönelik seçenekler değerlendirilmeye başlanmıştır.

260 Dosya mevcudunda yer alan iki ayrı çalışmada, tesisin özel sektör eliyle yeniden faaliyete başlaması halinde oluşacak üretim maliyetlerine ilişkin projeksiyonlar yapılmıştır. Gerek bu projeksiyonlara, gerekse güncel veriler kullanılarak yapılan değerlendirmelere göre, Mazıdağı'nda üretim yapılması sonucunda ithal fosfat kayası kullanımı ile kıyaslandığında, kompoze gübre üretiminde ton başına minimum 95 ABD dolarına ulaşan maliyet avantajlarının ortaya çıkacağı tespit edilmiştir.

H.3. Değerlendirme

H.3.1. Genel Değerlendirme

270 Dünya genelinde de "fosfat madeni miktarı" bakımından herhangi bir sıkıntı olmamakla birlikte, esas itibarıyla bu madenlerin ülkeler ve bölgeler itibarıyla "dağılımında" orantısızlık vardır. Yukarıda fosfat yataklarına ilişkin olarak yer verilen bölümde yer verildiği üzere, tüm fosfat yatakları, sayıları 10'u geçmeyen belirli ülkelere dağılmış durumdadır. Bu nedenle, fosfat madeni uluslararası bir pazar olmakla birlikte, yoğunlaşma oranının çok yüksek olduğu, bu durumun rekabetçi fiyatlandırmanın önünde önemli bir engel teşkil ettiği görülmektedir.

Türkiye'de de mevcut durum itibarıyla Eti Maden İşletmeleri tarafından işletilebilir rezerv tespiti yapılmış ve tüm çalışmaları tamamlanmış olan tek fosfat sahası Mazıdağı'dır. Önemli sayılabilecek diğer 2 fosfat sahası ise "Bingöl-Bitlis" yöresi yatakları ile "Aşağı Fırat" yataklarıdır.

280 Bunlardan "Bingöl-Bitlis" yatakları magmatik nitelikli olup, esas itibarıyla demir madeni rezervi niteliğindedir. Bir başka ifadeyle sahada yer alan fosfat, demir madeni ile karışık halde olup, ancak demir madeni işletmeciliğinin bir yan ürünü olarak fosfat elde edilmesi mümkündür. Bununla birlikte, söz konusu madenin demir tenörü düşük olduğundan ekonomik bulunmamakta ve işletilememektedir.

Hatay yöresinde bulunan "Aşağı Fırat" fosfatlarının ise 90 milyon tonluk toplam rezerve sahip olduğu tahmin edilmekle birlikte, tenörü çok düşük olduğundan sahada işletilebilir rezerv tespit çalışması yapılmamıştır. Dolayısıyla, bugün itibarıyla, toplam 330 milyon ton toplam rezerve sahip olan Mazıdağı fosfatları, Türkiye'nin ithalat dışındaki tek temin kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır.

290 Tesisin işletilebilmesi bakımından teknik olarak herhangi bir engel mevcut değildir. Buna rağmen bugüne kadar işletilememiş olmasının altında yatan nedenler uluslararası fiyatlara bağlı olarak pazar bulmakta karşılaşılan güçlüklerdir. Zira, tesislere yakın olan fabrikalar kapanmış, Samsun ve Bandırma'da kurulu fabrikalar ise fiyat avantajı nedeniyle ithalatı tercih etmişlerdir. Bölgede, fosfat madeninin nakliyesinde avantaj sağlayacak herhangi bir ulaşım yatırımı yapılmamış olup,

tesislerde üretilen madenin yurt içinde ya da dışında değerlendirilmesini kolaylaştırabilecek şekilde herhangi bir limana ya da gübre fabrikasına doğrudan demiryolu bağlantısı da kurulmadığından, işletme çalışamaz hale gelmiştir.

300 Özetle belirtmek gerekirse; yukarıda sayılan tüm olumsuz koşullar bir araya geldiğinden, bugüne kadar Mazıdağı Tesisleri'nin işletilmesi ya da özelleştirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Ancak, gübre ve hammaddeler pazarlarında ortaya çıkan talep ve fiyat artışları neticesinde, söz konusu olumsuzluklar ortadan kalkmış, aksine Mazıdağı'nda üretim yapacak teşebbüs bakımından maliyet avantajı yaratacak noktaya gelinmiştir.

H.3.2. Yurtiçi Gübre Pazarına İlişkin Tespit ve Değerlendirmeler

310 Fosforlu ve kompoze gübre üretiminde kullanılan fosfor, fosfat kayası ve sülfürik asitten fosforik asit üretilip, daha sonra fosforik asidin gübre üretim sürecine katılması şeklinde 2 aşamalı olarak sağlanmaktadır. Türkiye'de 1. aşama olan fosfat kayasından fosforik asit üretimi Toros ve Bağfaş tarafından gerçekleştirilebilmekte, diğer fosforlu ve kompoze gübre üreticisi olan Gübretaş ve İgşaş ise fosforik asit ithal ederek gübre üretmektedir. Fosfat kayasının ikamesi bulunmazken, fosforik asit yerine fabrikaların üretim teknolojisinin uygun olması durumunda MAP, MOP gibi yarı mamullerden gübre üretimi de mümkündür.

320 Gübre üretimi yapan 5 adet teşebbüsün, azotlu, fosforlu, potasyumlu ve kompoze gübrelerden oluşan tüm gübre pazarlarında son dönemlerdeki durumuna topluca bakıldığında, Gübretaş'ın üretimdeki payı sabitken, Bağfaş ve Gemlik'in üretimdeki paylarının dalgalı bir seyir izlediği, Toros'un üretiminin pazardaki payının arttığı tespit edilmiştir.

330 2007 yılında İgşaş kompoze gübre tesisini yenilemesi nedeniyle kompoze üretimini, doğalgaz fiyatlarındaki artış nedeniyle de üre üretimini durdurmuştur. Toros'un pazar payı ise, Toros'un Samsun Gübre'yi 2005 yılı ortasında devralması¹ ve gerekli yatırımları yaptıktan sonra Şubat 2006 tarihinde üretime başlaması ile artmıştır. Sektörde teşebbüsler açısından üretim yapmanın avantajı ve dolayısıyla üretimin önemi, ithalatın risklerine karşı teşebbüslere hareket alanı vermesi, esneklik sağlamasından gelmektedir. Tüm gübrelerle ilişkin son dönemlerdeki satış verilerine bakıldığında da Toros'un pazar payının arttığı görülmektedir.

340 Kompoze gübre pazarı dört üreticinin bulunduğu oligopolistik bir pazar olup, gübre pazarında faaliyet gösteren neredeyse tüm üreticilerin (Gemlik Gübre hariç) kompoze gübre üretim kapasitesi bulunmaktadır. Sektörde, kompoze gübrede yıllık ortalama 2 milyon ton tüketim ve 1,5 milyon ton üretim olmasına karşın, kurulu kapasite 2,6 milyon ton civarındadır. Teşebbüsler bazında kurulu kapasite verilerine göre Toros'un tek başına kurulu kapasitenin %52'sine sahip olduğu görülmektedir. Toros'un kapasite kullanım oranı diğer teşebbüslere kıyasla düşük olup, üretimdeki pazar payı %(...) olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanı sıra, ithalatın da etkisi dikkate alındığında, kompoze gübre tüketimi içinde Toros'un pazar payının %(...) olarak ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

¹ Rekabet Kurulu'nun 05.05.2005 tarih ve 05-30/373-92 sayılı kararı ile söz konusu özelleştirme işlemine izin verilmiştir.

350 Mevcut veriler çerçevesinde, Toros'un pazar payları itibarıyla sektördeki en büyük teşebbüs olduğu görülmektedir. Ancak mevcut pazar payları Toros'un potansiyelini yansıtmamaktadır. Zira sülfürik asit tesisindeki problemler ve yenileme yatırımı nedeniyle Samsun Gübre tam randımanlı çalıştırılmamıştır. Ayrıca Toros'un 1998 yılından itibaren atıl olarak bekletilen Mersin'deki fosforik asit ve kompoze gübre üretim tesislerinde üretime başlaması, Ceyhan'daki tesislerinde de Mazıdağı fosfatından üretilen fosforik asidin kullanımına geçilmesi muhtemeldir.

360 Toros'un kompoze gübre satışlarındaki en büyük rakibi Gübretaş olarak görülmektedir. Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK), 2002 yılından itibaren toplu alım ihaleleri ile gübre tedariki yönteminden vazgeçerek, Gübretaş'ın bayisi olarak çalışmaya başlamıştır. TKK ve Gübretaş'ın, kompoze gübre pazarında yıllar itibarıyla %(...) ortalama ile payını koruduğu söylenebilir. Toros karşısında Gübretaş, kompoze gübre satışları itibarıyla %(...)'luk pazar payı ile güçlü bir rakip olarak görülmekle birlikte, kompoze gübre üretimine bakıldığında bu oranın %(...) olduğu, dolayısıyla satışlardaki gücünün daha çok ithalata bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, fosforik ve sülfürik asit tesisi bulunmadığından söz konusu tesislere sahip olan Bagfaş ve Toros'a göre Gübretaş'ın maliyet dezavantajı bulunmaktadır.

Gübretaş ile aynı kurulu kompoze gübre kapasitesine sahip olan ve fosforik asit tesisi de bulunan Bagfaş'ın ise 2005 yılındaki üretimde %(...) olan payı %(...)'a düşmüş, satışta %(...) olan payı da %(...)'ye gerilemiştir.

370 İgşaş, 118.000 ton kapasiteli kompoze gübre tesisini yenilemekte, 240.000 ton kapasiteli kompoze gübre tesisini Mart 2008'de faaliyete geçirmeyi planlamaktadır. Söz konusu tesiste hem yarı mamul (MAP, MOP, AS, Potasyum klorür), hem de fosforik asitten üretim yapılacaktır. İgşaş, yenileme döneminde üretim yapamamış ve kompoze gübreler pazarında zaten düşük olan (%...-...) pazar payını kaybetmiştir. Ancak İgşaş'ın mevcut kurulu kompoze gübre kapasitesinin %9'u büyüklüğündeki yeni tesisi devreye girdikten sonra pazarda nisbeten daha etkin olarak faaliyet gösterebileceği söylenebilir. Ancak gübre pazarındaki gücünü üre üretiminden alan İgşaş'ın yüksek doğalgaz fiyatları nedeniyle üre üretimini durdurması, pazarda önemli ölçüde güç kaybetmesine neden olmuştur.

380 İthalatçılar ise, kurulu üretim kapasitesinin yıllık tüketimden fazla olduğu kompoze gübre pazarında, azotlu gübreler pazarında olduğu kadar etkili olamayıp, ortalama %10 pazar payına sahip olmuştur. Gübre üreticisi teşebbüslerin de ithalat yapıyor olması bu durumun sebeplerindedir. İthalatçılardan en büyüğü olan Ost Olgun firması, İskenderun Gübre San. A.Ş.'nin büyük ortağı olarak kompoze gübre üretimine başlamıştır. 2007 yılı yaz döneminde deneme üretimine başlayan ve asit tesisleri bulunmayan fabrikada, ara mamul (AS, DAP, MAP gibi) kullanarak 280-300 bin ton kompoze üretim yapılabilecektir.

390 Gübre pazarının dağıtım aşamasına bakıldığında ise, Toros'un pazarda bayilik ağı, bölge depoları, holding şirketi olmasından kaynaklanan avantajlarla rakiplerine göre oldukça güçlü olduğu görülmektedir.

Gübre pazarı, pazara giriş engellerinin oldukça yüksek olduğu bir pazardır. Türkiye ekonomisinin istikrarsızlığı, sektörün hammadde kaynakları bakımından ithalata bağımlı olması, tarım sektörüne hitap etmesinden kaynaklanan pazardaki belirsizlikler, yeni bir üretim tesisi kurma maliyetinin 300-400 milyon ABD Doları olması, gübrenin

taşınmasında ve üretiminde ölçek ekonomilerinin geçerliliği; ayrıca faaliyetlerin sürdürülebilmesi için büyük önem taşıyan liman kullanımı, depo ve ambalajlama tesisinin kurulması ile bayi ağının oluşturulmasının zor ve masraflı olması başlıca pazara giriş engelleridir.

400 H.3.3. Hakim Durum Değerlendirmesi

Yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmeler ışığında Toros'un;

- Tüm gübrelerdeki kurulu kapasite itibarıyla² %(...),
- Tüm gübrelerdeki üretim miktarı itibarıyla %(...),
- Tüm gübrelerdeki satışlar itibarıyla %(...),
- Kompoze gübrelerdeki kurulu üretim kapasitesi itibarıyla %(...),
- Kompoze gübrelerdeki üretim itibarıyla %(...),
- Kompoze gübrelerdeki satışları itibarıyla %(...) pay sahibi olduğu görülmektedir.

410 Kompoze gübre üretim kapasiteleri itibarıyla, Toros'un diğer üreticilerden önemli ölçüde güçlü olduğu açıktır. Buna rağmen tüm gübre üretim ve satışlara bakıldığında ise pazar payları itibarıyla, kurulu kapasitesi kadar güçlü gözükmemektedir. Bunun nedeni, yukarıda da belirtildiği üzere, dünya genelinde, gübre pazarında, geçmiş yıllar itibarıyla önemli bir sorunla karşılaşılmamış olması ve fiyatların son dönemlerdeki kadar hızlı bir artış sürecine girmemesi; buna bağlı olarak, gerek diğer üreticilerin, gerekse ithalatçıların, uygun koşullarda gübre ithalatı gerçekleştirebilmeleridir.

420 Mevcut piyasa koşullarında ise gübre ve hammadde fiyatlarında önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde yükselmeler olmuştur. Tarım sektöründe de gübreye olan talep genel olarak artmakla birlikte, talebin fiyat esnekliğinin yüksek olması nedeniyle; gübrenin ucuza mal edilmesi ve satılması, pazar payı kazanmak ya da artırmak bakımından daha önemli hale gelmiştir.

Azotlu gübrelerde temel hammadde doğal gaz (amonyak) olup, Türkiye doğal gaz ithalatçısı olduğundan, fiyat değişimlerinden tüm gübre üreticileri aynı oranda etkilenmektedir.

430 Kompoze gübrelerde doğal gazın yanı sıra fosfat kayası (fosforik asit) temel girdilerdendir. Dolayısıyla kompoze gübre pazarında, fosfat kayası bakımından elde edilecek bir maliyet avantajı, pazarın işleyişi bakımından önemli değişiklikler ortaya çıkaracaktır.

440 Bu girdilerin, kompoze gübre üretimindeki payları dikkate alınarak yapılan ağırlıklı ortalama hesabına göre, kompoze gübre üretiminde ton başına minimum 95 ABD doları maliyet avantajı oluşacağı hususuna yukarıda yer verilmiştir. Bu avantaj doğrudan hammadde temininin üretim sürecine oransal yansımaları ifade etmekte olup; ölçek ekonomisinden sağlanabilecek ek avantajlar dışarıda bırakılmıştır. Şöyle ki, Toros'un 2007 yılı itibarıyla kapasite kullanım oranının %(...) civarında olduğu dikkate alındığında, hammadde teminindeki bu avantaj sayesinde ithal gübre getirmek yerine yerli üretimin artırılması daha cazip bir seçenek olarak ortaya çıkacak ve kapasite kullanım oranının artırılması ile sonuçlanabilecektir.

² DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Kimya Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Gübre Çalışma Grubu Raporu

Bu durumda, Türkiye'nin yıllık kompoze gübre tüketiminin 2 milyon ton ve Toros'un kurulu kompoze gübre kapasitesinin 1,3 milyon ton olduğu ve tam kapasite ile çalışması durumunda, Toros tarafından hiç ithalat yapılmadığı ve kapasite artırımına gidilmediği varsayımlarıyla minimum pazar payının %65 olacağı öngörülebilmektedir. Toros'un uzun dönemde ithalata da devam etmesi ya da kapasite artırımına gitmesi halinde bu pazar payının daha da yükseleceği açıktır.

450 Yurt içi üretimin artması ve bu üretimin hammadde teminine dayalı maliyet avantajları sayesinde daha ucuza gerçekleştirilmesi kısa dönemde rekabetçi unsurlar gibi gözüke de; orta ve uzun vadede, pazara giriş engelleri, Toros'un dağıtım ağındaki gücü (münhasır bayilikler, ürün çeşitliliği, marka imajı, vs...) gibi yukarıda bahsedilen kriterler de dikkate alındığında, söz konusu devir işlemi Toros'u kompoze gübre pazarında hakim duruma getirecek ve kompoze gübre pazarındaki bu durum diğer gübre pazarlarını da etkileyecektir.

460 Bu noktada, Mazıdağı fosfat madeninin bölünerek satılması ya da kaynaktan diğer üreticilerin de yararlandırılması gibi seçenekler de değerlendirilmiş olmakla birlikte, bu seçenekler önünde birçok teknik ve fiili engel bulunduğu ve uygulama olanağının bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, Toros'un, "Mazıdağı'ndaki üretiminden kaynaklanacak maliyet avantajını", kompoze gübre pazarında diğer üreticilere karşı ölçüsüz biçimde kullanmasının önüne geçilmesi en son seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır.

470 Nitekim Raportörlerce Toros ile yapılan yazışma ve görüşmelerde, Mazıdağı'nda yapılacak üretimin yalnızca Samsun Gübre tesislerinde kullanıma yönelik olacağı, zira tam kapasite ile çalışılması halinde Mazıdağı'ndaki üretim kapasitesinin ancak Samsun tesislerinin ihtiyacını karşılamaya yeteceği; dolayısıyla Mazıdağı'na yapılacak yatırımların, Samsun dışında kalan yerlerle herhangi bir ilgisi olmadığı ifade edilmiştir. Ancak Toros tarafından ifade edilen bu hususlara ilişkin olarak yeterli gerekçeler gösterilememiştir. Bu nedenle, Mazıdağı'nda üretim yapılarak elde edilecek olan ve *hakim durum yaratacak ölçüde yüksek olduğu* görülen maliyet avantajının, kompoze gübre pazarındaki diğer teşebbüsler aleyhine kullanılmasını engellemek amacıyla, Toros'un fosforik asit üretiminin sınırlandırılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

H.4.Yanıltıcı Bilgi Verilmesi

480 Toros'a gönderilen bilgi isteme yazısında Toros'dan "... *Münhasır satış yetkisine sahip bayileriniz varsa bunların sayısı, buldukları iller ve iletişim bilgilerini gösterir listenin Kurumumuza gönderilmesi...*" istenmiştir. Toros'un gönderdiği cevabi yazısına bayilik listesi eklenmiş, ancak münhasır bayilerine ilişkin hiçbir ifadeye yer verilmemiştir. Bunun üzerine Toros'a tekrar gönderilen yazı ile söz konusu eksiklik ifade edilerek, eksikliğin tamamlanması istenmiştir. Toros'un gönderdiği yazıda "*Şirketimizin münhasır satış yetkisine sahip bayisi bulunmamaktadır.*" denilmiştir. Ancak, pazardaki gübre üreticileri ve ithalatçılarla yapılan görüşmelerde Toros'un bayilerinin münhasır olduğu, kendilerinin Toros'la ortak bayilerinin bulunmadığı ifade edilmiş; ayrıca Toros'un internet sitesinde özgün (münhasır) bayilerinin bulunduğu bilgisine de yer verildiği görülmüştür. Bunun üzerine Raportörlerce Toros'un iki bayisine gidilerek görüşmeler yapılmış, bayilik sözleşmelerinin birer örneği alınmış, 490 sözleşmelerde münhasırlık koşulunun yer aldığı görülmüştür. Dolayısıyla Toros'un yanıltıcı bilgi verdiği anlaşılmakta; bu nedenle 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca cezalandırılması gerektiği kanaatine ulaşılmaktadır.

I. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1. Sümer Holding A.Ş.'ye ait Mazıdağı Fosfat Tesislerinin "satış" ve "işletme hakkının verilmesi" yöntemleri birlikte uygulanarak bir bütün halinde özelleştirilmesi yoluyla Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilmesi işleminin;

500 a) Fosfat kayası ve kompoze gübre pazarları bakımından, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca izne tabi olduğuna,

b) Kompoze gübre pazarında Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'yi hakim duruma getireceğine ve bu hakim durumun kompoze gübre pazarında rekabeti önemli ölçüde azaltacağına; bu nedenle işleme Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin toplam fosforik asit üretiminin, 3 yıl sonunda tekrar değerlendirilmek üzere, hali hazırda Samsun Gübre tesislerinde kurulu bulunan 148.500 ton P2O5/yıl kapasite ile sınırlandırılması koşuluyla izin verilmesine,

510 2. Bilgi isteme yazısına cevaben gönderilen belgelerde yanlış ve yanıltıcı bilgi bulunduğundan Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye 4054 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve 2008/1 sayılı Tebliğ uyarınca 3.679 YTL idari para cezası verilmesine,

3. İşlemin gerçekleştiği tarihte adı geçen teşebbüsün Yönetim Kurulu'nda görev alan Erhan ÖNER, Esin METE, Cengiz YAMAN, Osman Reha YOLALAN, Ahmet İPEKÇİ'ye teşebbüse verilen cezanın taktiren %5'i oranında ve her birine ayrı ayrı olmak üzere 183,95 YTL idari para cezası verilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.