

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-3-171 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 12-02/70-16
Karar Tarihi : 19.01.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Dr. Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR, Prof Dr. Metin TOPRAK

B. RAPORTÖRLER: Burak BÜYÜKKUŞOĞLU, Osman Tan ÇATALCALI,
Neyzar ÜNÜBOL, Nesrin SAĞLAM

C. BİLDİRİMDE

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

D. DOSYA KONUSU: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait Kastamonu, Çorum, Çarşamba, Kırşehir, Turhal ve Yozgat şeker fabrikalarının (Portföy C) bir bütün halinde "varlık satışı" yöntemiyle özelleştirilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

30 **E. DOSYA EVRELERİ:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)'nin Kurum kayıtlarına 09.12.2011 tarih ve 8365 sayı ile giren yazısında; ÖİB tarafından 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 6. maddesi uyarınca Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türkşeker)'ye ait Kastamonu, Çorum, Çarşamba, Kırşehir, Turhal ve Yozgat şeker fabrikalarının (Portföy C) bir bütün halinde "varlık satışı" yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla yapılan ihalenin sonuçlanması sonrasında Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) karar taslağında yer alması uygun görülen teklif sahipleri için karar tesis edilmesi talebinde bulunulmuştur.

40 Kurum kayıtlarına 09.12.2011 tarih ve 8365 sayı ile giren ve en son 04.01.2012 tarih ve 79 sayı ile eksiklikleri tamamlanan bildirim üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 1998/4 sayılı Tebliğ'in ilgili hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 13.01.2012 tarih ve 2011-3-171/ÖN-12-263.BB sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

F. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

1-Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait Portföy C grubu şeker fabrikalarının "varlık satışı" yöntemi ve ihale usulüyle özelleştirilmesi işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında Rekabet Kurulunun iznine tabi olduğu,

50 2- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından hakkında nihai izin kararı talep edilen teklif sahipleri olan Ak-Can Şeker San. ve Tic. A.Ş, Safi Şeker Gıda San. ve Tic. A.Ş. ve Kolin-Limak Ortak Girişim Grubu'ndan herhangi birinin özelleştirmeye konu fabrikaları devralmasının 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında hakim durum yaratılmasına

12-02/70-16

veya mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesine yol açmayacağı, dolayısıyla her üç teşebbüs açısından da devre konu işleme izin verilebileceği,

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmektedir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

60 G.1. Özelleştirme Süreci

ÖYK'nin 20 Aralık 2000 tarih ve 2000/92 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınan Türkşeker'in bu süreçteki ilk özelleştirme işlemi 2004 yılında gerçekleştirilmiştir. Türkşeker'in özelleştirilme süreci zaman zaman sekteye uğradığından ÖYK, 12.08.2008 tarih ve 2008/50 sayılı kararı ile Türkşeker'i yeniden özelleştirme programına alarak teşebbüse ait fabrikaların portföy grupları halinde özelleştirilmesine ve fabrikaları satın alan teşebbüse Şeker Kurulu tarafından belirlenecek toplam şeker kotası çerçevesinde en az 5 yıl şeker üretme şartı getirilmesine karar vermiştir.

70 ÖYK kararı ile belirlenen coğrafi portföy grupları şu şekildedir:

- Portföy A: Kars, Erciş, Ağrı, Muş ve Erzurum fabrikaları,
- Portföy B: Elazığ, Malatya, Erzincan ve Elbistan fabrikaları,
- Portföy C: Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum ve Çarşamba fabrikaları,
- Portföy D: Bor, Ereğli ve Iğın fabrikaları,
- Portföy E: Uşak, Alpulu, Burdur, Afyon ve Susurluk fabrikaları,
- Portföy F: Eskişehir ve Ankara fabrikaları.

80 12.06.2008 tarih ve 08-39/512-M sayılı Kurul kararı ile Portföy A, Portföy B ve Portföy C'nin özelleştirilmesi işlemine herhangi bir ön koşul konulmasına veya başka bir kısıt getirilmesine gerek olmadığına karar verilmiştir.

90 ÖİB tarafından Portföy C'nin varlık satışı yoluyla özelleştirilmesi amacıyla 17.07.2009 tarihinde Kurumumuza yapılan ön bildirim sonucunda Kurul 19.08.2009 tarih ve 09-36/923-M sayılı ile işleme ilişkin herhangi bir ön koşul konulmasına veya başka bir kısıt getirilmesine gerek olmadığına karar vermiştir. Yapılan ihale kapsamında sunulan 9 teklif arasından en yüksek teklifi Ak-Can Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. vermiştir. İhale sonucunda ÖİB tarafından yapılan izin başvurusunun değerlendirilmesi üzerine Kurul 21.01.2010 tarih ve 10-08/65-29 sayılı kararı ile bildirilen üç teklif sahibi açısından da işleme izin vermiştir. Ancak Şeker-İş Sendikası tarafından idarenin ihale kararı aleyhine açılan dava Danıştay 13. Dairesinin 15.12.2009 tarih, E:2009/5861 sayılı dosyası ile görülmüş, idarenin ihale kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Davayı esastan inceleyen kararında ise Danıştay, davaya konu kararın iptali sonucuna ulaşmıştır.

ÖİB'nin, 08.07.2011 tarih ve 5027 sayılı yazısında; Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum ve Çarşamba, şeker fabrikalarının (Portföy C) şeker fabrikalarının grup halinde varlık satışı yöntemiyle özelleştirilmek üzere ihale hazırlıklarına başladığı belirtilmiş, konuya ilişkin Rekabet Kurulu Görüşü'nün alınmasını teminen 1998/4 sayılı Tebliğ uyarınca ön bildirimde bulunulmuştur.

100 Söz konusu ön bildirimle ilişkin mesleki daire görüşünde Portföy C şeker fabrikalarının varlık satış yöntemiyle özelleştirilmesi işlemi ile ilgili olarak herhangi bir ön koşul veya bir kısıt getirilmesine gerek olmadığı ifade edilmiş ve ÖİB de mesleki daire görüşüne iştirak etmiştir. Bu süreç sonrasında Kurul tarafından, *"bahse konu işlem ile ilgili bu aşamada herhangi bir ön koşul konulmasına veya başka bir kısıt getirilmesine gerek olmadığı, ancak"*

12-02/70-16

110 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, devirle ilgili koşul ve yükümlülükler getirilebileceği veya devre izin verilmeyebileceği, dolayısıyla bu hususun ihaleye katılacak teşebbüsün/teşebbüslerin bilgisine sunulması bakımından ihale şartnamesinde belirtilmesinin gerekli olduğu" yönündeki görüşün ÖİB'ye bildirilmesine 17.08.2011 tarih ve 11-45/1046-M sayı ile karar verilmiştir. ÖİB tarafından tüm teklif sahiplerinin müştereken katılımı ile 29.11.2011 tarihinde yapılan "nihai pazarlık görüşmesi" neticesinde, ÖYK karar taslağında yer alması uygun görülen teklif sahipleri hakkında Rekabet Kurulunun nihai kararı talep edilmektedir.

G.2. İlgili Pazar

G.2.1. Genel Olarak Sektöre İlişkin Bilgiler

120 Tatlandırıcı talebi, üç değişik kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlar; pancar ve kamıştan üretilen sakaroz kökenli şekerler; mısır, buğday, patates gibi nişasta içeren hammaddelerden elde edilen nişasta bazlı şekerler (glukoz, izoglukoz- fruktoz) ve sakarin, aspartam, asesulfam-K gibi sentetik tatlandırıcılardır.

Şeker sektörü, tarıma dayalı yapısı, arzadaki istikrarsızlık ile ekonomik ve sosyal endişeler nedeniyle çoğu ülkede düzenlenmeye tabidir. Bu düzenlemeler üretim ve arzın kontrolü, üretici, işleyici, tüketici fiyatlarına müdahaleler, ithalat kotaları ve korumaları ile ihracat kontrolü ve teşvikleri şeklinde olabilmektedir.

130 Üretim ve arz istikrarı sağlanması amacıyla Şeker Kuruluna şeker üreticisi teşebbüslere kota tahsis etme yetkisi verilmiştir. Türkiye'de tatlandırıcı sektörü bünyesinde yedi pancar şekeri üreticisi ile beş nişasta bazlı şeker üreticisine kota tahsisi¹ yapılmaktadır. Kota uygulaması sonrasında, özellikle 90'lı yıllarda yaşanan ithalat riski veya yüksek miktarda stok gibi sorunların artık yaşanmadığı görülmektedir. Kota tahsisi yapılan şirketlerin toplam üretim kapasitesi 2010-2011 yılı itibarıyla 4.137.000 ton/yıl olup bunun 3.147.000 tonu pancar şekeri üreticilerine, 990.000 tonu ise nişasta bazlı şeker üreticilerine aittir. Türkiye'de pancar şekeri üreticilerine ait fabrika ve kapasitelere ilişkin tablolara aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 1– Pancar Şekeri Üreticileri

Pancar Şekeri Üreticileri	Kontrol	Fabrika Sayısı	Şeker Üretim Kapasitesi (ton/yıl)	Toplam Kapasite İçindeki Payı (%)
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.	Kamu	25	(.....)	60-65
Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş.	Özel (Pancar Ekici Kop.)	2	(.....)	10-15
<i>Konya Şeker Fabrikası</i>			(.....)	5-10
<i>Çumra Şeker Fabrikası</i>			(.....)	5-10
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel (Pancar Ekici Kop.)	2	(.....)	10-15
<i>Kayseri Şeker Fabrikası</i>			(.....)	5-10
<i>Boğazlıyan Şeker Fabrikası</i>			(.....)	0-5
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel (Pancar Ekici Kop.)	1	(.....)	0-5
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel (Pancar Ekici Kop.)	1	(.....)	0-5
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel	1	(.....)	0-5
Keskinkılıç Gıda San. ve Tic. A.Ş.	Özel	1	(.....)	0-5
TOPLAM		33	(.....)	100

¹ 4634 sayılı Kanun ile nişasta bazlı şeker üretimini kontrol altına alınarak, pancar ve şeker üretiminin zarar görmesini ve küçülmesini engellemeyi, pancar üreticisinin arazisini, fabrikaların ise kapasitelerini gereği gibi kullanabilmeleri öngörülmektedir. Bu kapsamda nişasta kökenli şekerler için belirlenecek toplam A kotası, ülke toplam A kotasının % 10'unu geçemez. Bakanlar Kurulu bu oranı, % 50'sine kadar artırmaya veya eksiltmeye yetkilidir.

Şeker üreticilerine 2010/2011 pazarlama yılında tahsis edilen kota miktarları ve bu üreticilerin üretim/satış bilgileri ve pazar payları aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 2– Pancar Şekeri Üretim/Satış Verileri (2010/2011 Pazarlama Yılı)

Pancar Şekeri Üreticileri	2009/2010 Tahsis Edilen Kota (Ton)	Üretim (Ton)	Yurt İçi Satış (TL)	Pazar Payı (%)
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.	(.....)	1.307.123	(.....)	50-55
<i>Portföy A</i>		113.415	(.....)	0-5
<i>Portföy B</i>		101.058	(.....)	0-5
<i>Portföy C</i>		308.186	(.....)	10-15
<i>Portföy D</i>		395.420	(.....)	10-15
<i>Portföy E</i>		236.320	(.....)	10-15
<i>Portföy F</i>		152.724	(.....)	10-15
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	0-5
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	0-5
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	15-20
Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	15-20
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	0-5
Keskinliç Gıda San. ve Tic. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	5-10
TOPLAM	(.....)	(.....)	(.....)	100

Türkiye’de özel statüde faaliyet gösteren şeker fabrikalarının sermaye yapısına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 3- Türkiye’de Özel Statüdeki Pancar Şekeri Şirketlerinin Sermaye Yapısı

	Hisse Sahibi	Pay Oranı (%)
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	Torunlar Gıda San. Tic. A.Ş. (C Grubu)	(.....)
	Kiler Holding A.Ş. (C Grubu)	(.....)
	Torunlar Gıda San. Tic. A.Ş. (D Grubu)	(.....)
	Kiler Holding A.Ş. (D Grubu)	(.....)
	Kütahya Pancar Kooperatifi (D Grubu)	(.....)
	Şahıslar	(.....)
	TOPLAM	100,000
Keskinliç Gıda San. ve Tic. A.Ş.	Şahıslar (Keskinliç Ailesi)	(.....)
	A1 Gıda Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.	(.....)
	Erciyes Yağ Sanayi A.Ş.	(.....)
	TOPLAM	100,000
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	Amasya Pancar Ekicileri Kooperatifi	(.....)
	Pancar Ekicileri Kooperatifleri (Çeşitli)	(.....)
	Şekerbank T.A.Ş.	(.....)
	Turhal Şeker Fab. Mens. Para Birk. Yardım Sandığı	(.....)
	TOPLAM	100,000
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.	Kayseri Pancar Ekicileri Kooperatifi	(.....)
	Pancar Ekicileri Kooperatifleri (Çeşitli)	(.....)
	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	(.....)
	Pankobirlik	(.....)
	Konya Şeker San. ve Tic. A.Ş.	(.....)
	Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	(.....)
	Beta Ziraat ve Ticaret A.Ş.	(.....)
	Pancar Motor A.Ş.	(.....)
TOPLAM	100,000	

	Hisse Sahibi	Pay Oranı (%)
Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Anadolu Birlik Holding A.Ş.	(.....)
	Pancar Ekicileri Kooperatifleri (Çeşitli)	(.....)
	Akşehir-İlgın Pancar Ekicileri Kooperatifi	(.....)
	Şekerbank T.A.Ş. Personeli Munzam	(.....)
	Pankobirlik	(.....)
	Şahıslar	(.....)
	TOPLAM	100,000
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi	(.....)
	Pancar Ekicileri Kooperatifleri (Çeşitli)	(.....)
	Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	(.....)
	Şahıslar	(.....)
	TOPLAM	100,000

G.2.1.1. Şeker Mevzuatı

160 Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen 4634 sayılı Kanun’un 7. maddesi gereğince Şeker Kurumu kurulmuş, pancar alım fiyatlarının ve şeker satış fiyatlarının belirlenmesinde devlet müdahalesi azaltılmış ve şeker üretim ve arzında kota uygulamasına geçilmiştir. Bu çerçevede şeker ürünü için üç farklı kota belirlenmiştir. 4634 sayılı Kanun’un 2. maddesinde A kotası “Yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarı”, B kotası “A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarı” ve C kotası ise “A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şeker” olarak tanımlanmaktadır.

170 Kotaların belirlenmesi, tahsisi, iptali ve transferi gibi hususlara ilişkin daha ayrıntılı düzenlemeler ise 01.04.2002 tarih ve 24713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Şeker Kotalarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik”te yer almaktadır. Yönetmeliğin “Kotaların Tespiti” başlıklı 4. maddesine göre sektörde faaliyet gösteren tüm özel ve kamu şirketlerinin A ve B kotaları, yurt içi şeker talebi, fabrikaların işleme ve şeker üretim kapasiteleri dikkate alınarak müteakip beşer yıllık dönemler için her yıl en geç 30 Haziran tarihine kadar Şeker Kurulu tarafından belirlenmektedir. Bu sayede şeker üretiminin orta vadede planlanması ve piyasaya istikrarlı şeker arzının temini sağlanmaktadır. Yönetmeliğin diğer maddelerinde şeker piyasasının işleyişine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

180 Kotaların hesaplanmasında; elverişsiz iklim koşulları nedeniyle yeterli hammadde temin edilememesi ya da kapasite kaybına neden olan diğer etkilerden kaynaklanan sapmaların asgariye indirilmesi ve fabrikalara gerçek performanslarına uygun kota tahsisinin sağlanması amacıyla, fabrikaların üretim süreleri ile son üç yıllık ortalama fiili günlük işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanlarının esas alınması öngörülmüştür. Yeni fabrika kurulabilmesi ve/veya mevcut fabrikaların kapasitelerini artırabilmeleri için de kota temin edilmesi zorunluluğu bulunmakta olup, bu düzenlemelerle sektörün talep projeksiyonları paralelinde sağlıklı büyümesinin ve atıl kapasitenin önlenmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

190 4634 sayılı Kanun’un hammadde ve şeker fiyatlarına ilişkin 5. maddesine göre, şeker pancarı alım fiyatının temelde üretici ile mutabık kalınmak suretiyle arz ve talebe göre belirlenmesi öngörülmüşse de, Şeker Kurulunun 28.06.2002 tarih ve 24799 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği”ne göre, fiyatın belirlenmesinde “yıllık enflasyon oranı, üretici maliyetlerindeki artış, dünya pancar fiyatları ve alternatif ürün paritesi” de dikkate alınacaktır. Pancar alım fiyatının belirlenmesi, her ne kadar üreticiler ve fabrika işleten gerçek/tüzel kişiler arası mutabakata

bırakılmışsa da, mutabakatın sağlanamadığı hallerde, taraflardan herhangi birinin talebi üzerine Kurul tarafından hakem heyeti teşekkül ettirmek suretiyle, mevzuatta öngörülen fiyat parametrelerine uygun bir biçimde fiyat tespiti mümkündür. Dolayısıyla fiyat konusundaki düzenleme, ancak taraflar arası mutabakat sağlanamadığı takdirde devreye girmektedir.

200 Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği'nin bir başka önemli düzenlemesi olan "Hammadde Temini" başlıklı 4. maddesine göre Şeker Kurulu tarafından şirketlere veya fabrikalara tahsis edilen kotaların üretim garantisi için gerekli şeker pancarı, Şeker Kurulunca belirlenen ekim alanlarından sözleşmeli tarım suretiyle temin edilir. Şirketler veya fabrikalar, Şeker Kurulunca kendileri için belirlenen pancar ekim alanları dışından Şeker Kurulundan izin almaksızın pancar temin edemezler.

Şeker satış fiyatlarının belirlenmesi ise teşebbüslere bırakılmıştır. Fakat maliyetler, dünya borsa fiyatları, iç fiyatlar, arz talep dengesi, spekülasyon etkileri ve diğer hususların da dikkate alınması öngörülmüştür.

210

G.2.2. İlgili Ürün Pazarı

Konuya ilişkin geçmişte alınan Kurul kararlarında olduğu gibi ilgili ürün pazarları hammadde alım pazarı olan "şeker pancarı" ve nihai ürün pazarı olan "şeker pazarı" olarak belirlenmiştir.

220

Diğer yandan, şeker üretiminin yan ürünleri olan şeker üretimi sırasında, şekerli suyun buharlaştırılması ve şekerin kristalleştirilmesi neticesinde geriye kalan, koyu kahverengi, akıcı pekmez kıvamındaki tatlı madde olan melas ve küspeye ayrıca yer vermek gerekecektir. Melas içerisinde %50 civarında şeker ihtiva etmesi nedeniyle, yüksek enerji taşıyan, protein varlığı yüksek bir yemdir. Her yıl toplam işlenen pancarın %3-4'ü kadar melas üretimi yapılmaktadır. Melas; alkol, maya ve yem sanayinde temel hammadde durumundadır; ayrıca az miktarda ilaç sanayinde de kullanılmaktadır. Bu çerçevede her ne kadar melas ayrı bir ilgili ürün pazarı olarak tanımlanabilecekse de, özelleştirme işlemi sonrasında ilgili teşebbüslerin pazar payları, şeker pancarı paylarına paralel olacağından, ayrı bir değerlendirme yapılması gerekli görülmemiştir. Benzer şekilde küspenin hayvan yemi olarak kullanılması sebebiyle oldukça fazla sayıda alternatifi vardır. Bu nedenle küspe de tek başına ayrı bir pazar olarak değerlendirilmemiştir.

230

G.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

Şeker pancarı ve şeker pazarı için iki ayrı coğrafi pazar tanımı yapılmıştır. Şeker için coğrafi pazar olarak Türkiye esas alınabilecekken, şeker pancarında bölgesel alım yapılıyor olması ve Şeker Kurumunun her şeker fabrikasının şeker pancarı alımı yapabileceği bölgeleri belirleyen düzenlemeleri nedeniyle, alım pazarındaki coğrafi pazar, "Portföy C'de yer alan fabrikaların alım yapabildikleri bölgeler" olarak belirlenmiştir. Nihai ürün şeker için ise, şekerin tüm Türkiye'de satılmasının önünde herhangi bir fiziki ya da hukuki engel bulunmaması nedeniyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye"dir.

240

G.3. Taraflar

G.3.1. Özelleştirmeye Konu Varlık: Kastamonu, Çorum, Çarşamba, Kırşehir, Turhal ve Yozgat Şeker Fabrikaları (Portföy C)

ÖYK, Türkşeker'e ait şeker fabrikalarının coğrafi bazlı portföy grupları halinde bir bütün olarak varlık satışı suretiyle özelleştirilmesine ve coğrafi bazlı portföy gruplarından Portföy

12-02/70-16

C'nin Kastamonu, Çorum, Çarşamba, Kırşehir, Turhal ve Yozgat şeker fabrikalarını içerecek şekilde belirlenmesine 12.08.2008 tarih ve 2008/50 sayılı karar verilmiştir. Şeker Kurumundan elde edilen verilere Tablo 4 ve 5'te yer verilmiştir.

250 Tablo 4- Portföy C'nin Üretim Kapasitesi ve Toplam Kapasite İçindeki Payı

Fabrika	Şeker Üretim Kapasitesi (ton/yıl)	Toplam Kapasite İçindeki Payı (%)
Portföy C	(.....)	15-20
Kastamonu	(.....)	0-5
Kırşehir	(.....)	0-5
Turhal	(.....)	0-5
Çorum	(.....)	0-5
Çarşamba	(.....)	0-5
Yozgat	(.....)	0-5

Portföy C içerisinde yer alan şeker fabrikalarının son üç yıla ait şeker üretim miktarları, yurtiçi satışları ve pazar payları Tablo 5'te gösterilmiştir.

Tablo 5- Portföy C Şeker Fabrikalarının Üretim Miktarı ve Satışları

Şeker Fabrikası	2008/2009		2009/2010		Pazar Payı (%)			
	Üretim (Ton)	Net Satışlar (Bin TL)	Üretim (Ton)	Net Satışlar (Bin TL)	2008/2009		2009/2010	
					Üretim	Net Satışlar	Üretim	Net Satışlar
Kastamonu	31.348	(.....)	42.900	(.....)	0-5	0-5	0-5	0-5
Kırşehir	48.525	(.....)	59.870	(.....)	0-5	0-5	0-5	0-5
Turhal	67.660	(.....)	80.500	(.....)	0-5	0-5	0-5	0-5
Yozgat	37.000	(.....)	44.690	(.....)	0-5	0-5	0-5	0-5
Çorum	57.625	(.....)	69.050	(.....)	0-5	0-5	0-5	0-5
Çarşamba	14.330	(.....)	11.176	(.....)	0-5	0-5	0-5	0-5
Toplam	256.488	(.....)	308.186	(.....)	10-15	5-10	10-15	10-15

G.3.2. Hakkında Nihai Karar Alınması Talep Edilen İhale Katılımcıları

260 Nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklifi veren teşebbüs Ak-Can Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Ak-Can), bunu takip eden en yüksek teklif sahibi diğer iki teşebbüs ise Safi Şeker Gıda San. ve Tic. A.Ş. (Safi Şeker) ile Kolin-Limak Ortak Girişim Grubu (Kolin-Limak), dördüncü teşebbüs de Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Torunlar Gıda) olmuştur.

G.3.2.1. Ak-Can Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Ak-Can)

2008 yılında kurulan ilgili pazarda herhangi bir faaliyeti olmayan Ak-Can, Cengiz ailesinin kontrolündedir. Cengiz ailesinin kontrolündeki şirketlerin faaliyet alanları çoğunlukla madencilik, enerji, turizm, inşaat gibi alanlarda yoğunlaşmıştır. Grubun dosyaya konu ilgili pazarlarda herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

270

G.3.2.2. Safi Şeker Gıda San. ve Tic. A.Ş. (Safi Şeker)

Safi Şeker, Safi Grup tarafından şeker üretim ve satış faaliyeti için 2011 yılında kurulmuş bir teşebbüs olup, herhangi bir cirosu bulunmamaktadır. Dosya mevcudundan, Safi Gruba bağlı şirketlerin ilgili pazarda herhangi bir faaliyetinin olmadığı anlaşılmaktadır.

G.3.2.3. Kolin-Limak Ortak Girişim Grubu (Kolin-Limak)

280 Portföy C grubu şeker fabrikalarının ihale neticesinde satın alınabilmesi için Limak İnşaat San. ve Tic. A.Ş. (Limak İnşaat) ile Kolin İnşaat Turizm ve San. Tic. A.Ş. (Kolin İnşaat)

tarafından oluşturulmuş bir ortak girişimdir. Dosya mevcudundan, Portföy C'de yer alan şeker fabrikalarının Kolin-Limak tarafından devralınmasına karar verilmesi durumunda sermayesinin en az %51'ini Kolin-Limak'ın oluşturacağı bir anonim şirketin kurulacağı ve ÖİB ile akdedilecek satış sözleşmesinin tarafının söz konusu şirket olacağı anlaşılmaktadır.

290 Limak İnşaat'ın ana ortağı olan Limak Holding, Özdemir ve Bacaksız aileleri tarafından kontrol edilmekte olup her iki ailenin hisse payı %50-%50'dir. Kolin İnşaat ise Kolin Grubu şirketi olup, ana ortağı aynı grubun başka bir şirketi olan Kolsan A.Ş.'dir. Kolin Grubu Koloğlu ailesi tarafından kontrol edilmektedir. Ortak girişimi oluşturan teşebbüslerin %10 veya daha fazla oy hakkına, sermayesine ya da malvarlığına sahip olduğu herhangi bir ekonomik biriminin ilgili pazarlarda faaliyeti bulunmamaktadır.

Tarafların 2010 yılı ciroları Kolin İnşaat için (.....) TL; Limak İnşaat içinse (.....) TL olarak gerçekleşmiştir

G.4. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

G.4.1. İşlemin Niteliği

300 Portföy C grubu fabrikalarının, 1998/4 sayılı Tebliğ'de yer alan ciro eşliğini aştığı anlaşıldığından bildirim konu işlem, izne tabidir.

G.4.2. İşlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. Maddesi Açısından Değerlendirilmesi

310 Özelleştirme kapsamında 6 adet portföy şeklinde özelleştirmesi öngörülen Türk Şeker Fabrikalarının şeker pazarında %50-%55 pazar payı bulunmaktadır. Çeşitli pancar ekicileri kooperatiflerinin kontrolünde olan Amasya Şeker (%0-%5 pazar payı), Kayseri Şeker (%10-%15 pazar payı), Adapazarı Şeker (%0-%5 pazar payı) ve Konya Şeker'in (%15-%20 pazar payı), Pankobirlik vasıtasıyla aynı ekonomik bütünlük içerisinde olduğu varsayıldığında, toplam pazar payları %35-%45'e ulaşmaktadır. Ancak Kayseri, Amasya ve Adapazarı Şeker Fabrikalarının, fabrikaların çoğunluk hissedarlarının ilgili illerdeki pancar ekicileri olduğu ve bu teşebbüslerin satış miktarının kota belirlemede dikkate alınabileceği göz önünde bulundurulduğunda, diğer illerdeki pancar ekicileri ile aynı ekonomik çıkar doğrultusunda davranmayabileceği değerlendirilmiştir. Benzer bir husus Konya Şeker için de geçerlidir. Bu nedenle her fabrikaya ait pazar payının ayrı ele alınmasının esas olması ve ekonomik bütünlük kavramının olay bazında değerlendirilmesi gerekmektedir. Portföy C, ilgili pazarda %10-%15 pazar payına sahiptir.

320 Diğer yandan, şeker pancarı alım pazarı rekabete açık değildir. Sektördeki düzenleyici otorite olan Şeker Kurulu aldığı kararlar ve çıkardığı yönetmeliklerle şeker pancarı alım pazarını düzenlemektedir. Şeker Kurulu tarafından alınan 25.12.2006 tarih, 136/1 sayılı karar ile ülke genelinde her bir şirket için (Türkşeker için her bir fabrika bazında) pancar temin edecekleri ekim alanlarının Şeker Kurumu tarafından belirlenecek olması, Şeker Kurumu tarafından yayınlanan "Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği"nin 4. maddesinde şeker fabrikalarının kendileri için belirlenen pancar ekim alanları dışındaki diğer alanlarda bulunan üreticilerle pancar üretim sözleşmesi yapması veya bu bölgelerden pancar temin etmesinin yasaklanması, aynı yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca şeker pancarı alım fiyatlarının nasıl belirleneceği ve üreticiler ile alıcıların fiyat konusunda anlaşamaması durumunda Şeker Kurulu tarafından hakem heyeti teşekkül ettirilebileceğinin hüküm altına alınması, pazarın sıkı bir düzenleme/denetlemeye tabi olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Şeker Kurumunun varlığı, şeker pancarı alım

330

12-02/70-16

pazarında Türkşeker'in özelleştirilmesi sonrasında oluşabilecek alıcı gücünün çiftçiler nezdinde kötüye kullanılmasını engellemektedir. Bu nedenle aşağıda yapılan değerlendirmeler yalnızca şeker pazarına yöneliktir.

G.4.2.1. Ak-Can

340 Portföy C ihalesine en yüksek teklifi Ak-Can vermiştir. Ak-Can'ın şeker pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bu nedenle Portföy C'de yer alan fabrikaların Ak-Can tarafından devralınması durumunda Ak-Can %10-%15'lik pazar payına ulaşacak olup söz konusu pazarda üçüncü konumda bulunacaktır. Bu bilgiler ışığında Ak-Can'ın Türkşeker'in Portföy C grubunda yer alan şeker fabrikalarını satın alması işlemi sonucunda 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bağlamında hakim durum yaratılmasının söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

G.4.2.2. Safi Şeker

350 Portföy C ihalesine en yüksek ikinci teklif Safi Şeker tarafından verilmiştir. Safi Şeker'in şeker pazarında herhangi bir faaliyeti yoktur. Bu nedenle Portföy C'de yer alan fabrikaların Safi Şeker tarafından devralınması durumunda Safi Şeker %10-%15'lik pazar payına ulaşacak olup, söz konusu pazarda üçüncü konumda bulunacaktır. Dolayısıyla, Safi Şeker'in Türkşeker'in Portföy C grubunda yer alan şeker fabrikalarını satın alması işlemi sonucunda 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bağlamında hakim durum yaratılmasının söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

G.4.2.3. Kolin-Limak

360 Türkşeker'e ait Portföy C'de yer alan şeker fabrikalarının özelleştirilmesi için düzenlenen ihalede en yüksek üçüncü teklifi Kolin-Limak vermiştir. Söz konusu teşebbüs Türkşeker'e ait Portföy B'de yer alan şeker fabrikalarının özelleştirilmesi için düzenlenen ihalede ise en yüksek teklifi vermiştir. Bu noktada Kolin-Limak'ın sadece Portföy C'yi devralması ile Portföy C ve Portföy B'yi birlikte devralması durumunun ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir.

G.4.2.3.1. Kolin-Limak'ın Sadece Portföy C İhalesini Kazanması Durumu

370 Kolin-Limak Portföy C'de yer alan şeker fabrikalarını satın almak için kurulmuş bir ortak girişim olup, etkilenen pazarlarda herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Benzer şekilde ortak girişimi oluşturan Kolin İnşaat ve Limak İnşaat da şeker pazarında faaliyet göstermediği gibi, etkilenen pazarda faaliyet gösteren bir teşebbüsü kontrol etmemektedir. Kolin-Limak Portföy C'de yer alan şeker fabrikalarını devralması halinde, işlem sonrasında şeker piyasasında Portföy C'nin pazar payı olan %10-%15'lik bir pazar payına sahip olacak ve pazarda üçüncü en büyük teşebbüs konumunda bulunacaktır. Bu bilgiler ışığında, Kolin-Limak'ın Türkşeker'in Portföy C grubunda yer alan şeker fabrikalarını satın alması işlemi sonucunda 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bağlamında hakim durum yaratılmasının söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

G.4.2.3.2. Kolin-Limak'ın Hem Portföy C Hem De Portföy B İhalelerini Kazanması Durumu

380 Kolin-Limak'ın hem Portföy B hem de Portföy C için düzenlenen ihaleler sonucunda her iki portföyde yer alan şeker fabrikalarını satın alması durumunda Portföy B'deki %0-%5 pazar payına Portföy C'nin %10-%15 pazar payı ilave olacak ve teşebbüsün toplam pazar payı %10-%15'e ulaşacaktır. Bu durum, Kolin-Limak'ın şeker pazarında Türkşeker (%35-%40),

12-02/70-16

390 Konya Şeker Fabrikası A.Ş. (%15-%20) ve Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'den (%10-15) sonra dördüncü büyük oyuncu olacağını göstermektedir. Türkşeker'in özelleştirme kapsamında olması da hakim duruma yönelik rekabetçi analizi değiştirecek nitelikte olmayacaktır. Bu bağlamda Kolin-Limak'ın Türkşeker'in Portföy B ve Portföy C grubunda yer alan şeker fabrikalarını birlikte devralması durumunda, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bağlamında hakim durum yaratılmasının söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

G.4.2.4. Torunlar Gıda

400 ÖİB'nin 8.12.2011 tarih ve 7127 sayılı yazısı ile ÖYK karar taslağında yer alması uygun görülen teklif sahiplerinden dördüncü teşebbüs, pazar payı %0-%5 olan Kütahya Şeker Fabrikaları A.Ş.'de önemli bir hissedar olan Torunlar Gıda'dır. Torunlar Gıda'nın Türkşeker'in Portföy C grubunda yer alan şeker fabrikalarını satın alması durumunda da 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bağlamında hakim durum yaratılmasının söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

Düzenlenen Rapor'a ve incelenen dosya kapsamına göre;

410 1-Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait Kastamonu, Çorum, Çarşamba, Kırşehir, Turhal ve Yozgat şeker fabrikalarının (Portföy C) bir bütün halinde "varlık satışı" yöntemiyle özelleştirilmesi kapsamında söz konusu hisselerin teklif sahipleri olan Ak-Can Şeker San. ve Tic. A.Ş. veya Safi Şeker Gıda San. ve Tic. A.Ş. veya Kolin-Limak Ortak Girişim Grubu veya Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. tarafından 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 izne tabi olduğuna,

420 2-Adı geçen teklif sahiplerinden herhangi biri tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda aynı Kanun maddesinde belirtilen nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.