

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2018-3-43 (Özelleştirme)  
Karar Sayısı : 18-15/291-144  
Karar Tarihi : 22.05.2018

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

**B. RAPORTÖRLER:** Emin Cenk GÜLERGÜN, Nesrin ATA, Ebru ÖZYURT,  
Ali Taha GÜN

**C. BİLDİRİMDE BULUNAN** :- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı  
Ziya Gökalp Cad. No:80 06600 Kurtuluş/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait Erzincan ve Erzurum Şeker Fabrikaları'nın birlikte "satış" yöntemiyle özelleştirilmesi işlemine izin verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığının (ÖİB) Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 15.05.2018 tarih ve 3882 sayı ile intikal eden yazısında; Özelleştirme Yüksek Kurulunun (ÖYK) 17.01.2018 tarih ve 2018/07 sayılı kararı çerçevesinde Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye (TÜRKŞEKER) ait Erzincan ve Erzurum Şeker Fabrikaları'nın (ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER) birlikte "satış" yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla yapılan nihai pazarlık görüşmelerinin 10.05.2018 tarihinde gerçekleştirildiği, ihale şartnamelerinde İhale Komisyonu'nun nihai kararı ile en fazla üç teklif sahibinin Rekabet Kurulunun (Kurul) iznini müteakip ÖYK'nin onayına sunulacağına düzenlendiği ifade edilerek, yazı ekinde ihaleler neticesinde belirlenen teklif sahipleri kapalı zarf içerisinde Kurum'a gönderilmiştir. Bu kapsamda ÖYK'nin karar taslağında yer alması uygun görülen teklif sahipleri için "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" in (2013/2 sayılı Tebliğ) 6. maddesi uyarınca işlem tesis edilmesi talebinde bulunulmuştur.
- (3) Bu çerçevede; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 7. maddesi ile 2013/2 sayılı Tebliğ'in ilgili hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 21.05.2018 tarih ve 2018-3-43/ÖN sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ** İlgili raporda özetle; dosya konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

**G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

- (5) TÜRKŞEKER'in özelleştirme gündemine girmesi ilk kez 22.06.2000 tarihinde Uluslararası Para Fonuna (*International Monetary Fund*, IMF) verilen niyet mektubu ile olmuştur. Mektup, 2000 yılı Ağustos sonu itibarıyla Özelleştirme İdaresine devredilecek işletmeler portföyüne TÜRKŞEKER'in bazı fabrikalarının alınması hükmünü içermiştir. TÜRKŞEKER, ÖYK'nın 20.12.2000 tarih, 2000/92 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. Aradan geçen bu sürede; TÜRKŞEKER'in Bağlı Ortaklığı durumundaki Kütahya ve Adapazarı Şeker Fabrikaları ile iştiraklerindeki hisselerinin özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Tarım İşletmeleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından satılmıştır.
- (6) 08.10.2007 tarih ve 2007/57 sayılı ÖYK kararı ile TÜRKŞEKER'deki kamu hisselerinin tamamı özelleştirme programına alınarak ÖİB'ye devredilmiştir. Şeker-İş Sendikası 07.12.2007 tarihinde Danıştay 13. Dairesi nezdinde dava açarak TÜRKŞEKER'in özelleştirme programına alındığı 2007/57 sayılı ÖYK kararına itiraz etmiştir. Yapılan itiraz talebi reddedilmiş olup, bunun üzerine Sendika tekrar Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna başvurarak itirazını yenilemiş ve Kurul tarafından 12.06.2008 tarih ve 2007/57 sayılı ÖYK kararı hakkında yürütmeyi durdurma kararı alınmıştır.
- (7) ÖYK'nın 12.08.2008 tarih ve 2008/50 sayılı kararı ile TÜRKŞEKER, yeniden özelleştirme programına alınarak portföy grupları halinde özelleştirilmesine, Şeker Kurulu tarafından belirlenecek toplam şeker kotası çerçevesinde en az beş yıl şeker üretim şartı getirilmesine hükmedilmiştir. TÜRKŞEKER'in özelleştirme programına alınmasından sonra, ilgili yasal mevzuat ve alınan kararlar çerçevesinde; ÖİB ve ÖİB'ye danışmanlık hizmeti veren Konsorsiyum üyeleri, TÜRKŞEKER tarafından temin edilen bilgi belge ve görüşler doğrultusunda çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Söz konusu çalışmalar kapsamında hazırlanan strateji raporlarında yer alan öneriler de dikkate alınarak oluşturulan ortak görüşler doğrultusunda; Maliye Bakanlığı, ÖİB ve Kurul'un olumlu görüşü ile portföy grupları oluşturulmuştur.
- (8) Coğrafi bazlı portföy grupları;
- Portföy A: Kars, Erciş, Ağrı, Muş ve Erzurum,
  - Portföy B: Elazığ, Malatya, Erzincan ve Elbistan,
  - Portföy C: Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum ve Çarşamba,
  - Portföy D: Bor, Ereğli ve Iğın,
  - Portföy E: Uşak, Alpullu, Burdur, Afyon ve Susurluk
  - Portföy F: Eskişehir ve Ankara
- Şeker Fabrikaları şeklinde oluşturulmuştur. Portföy A grubunda yer alan Şeker Fabrikaları için 24.09.2008 – 27.11.2008 tarihleri arasında çıkılan ihale, teklif gelmemesi nedeniyle 28.11.2008 tarihi itibarıyla iptal edilmiştir.
- (9) ÖİB tarafından 11.09.2009 tarihinde 4046 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde TÜRKŞEKER'e ait; Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum ve Çarşamba Şeker Fabrikaları (Portföy C) portföy grubu olarak bir bütün halinde "satış" yöntemi "varlık satışı" şeklinde uygulanmak suretiyle "pazarlık usulü" ile özelleştirilmek üzere ihaleye çıkılmıştır. Söz konusu ihale ile ilgili olarak Danıştay 13. Dairesinde Şeker-İş Sendikası tarafından açılan davada 15.12.2009 tarih ve E:2009/5861 sayılı karar ile ihalenin yürütülmesinin durdurulmasına, sonrasında ise ihale komisyonunun kararının iptaline karar verilmiştir.

- (10) ÖİB tarafından, TÜRKŞEKER'e ait Elazığ, Malatya, Erzincan ve Elbistan Şeker Fabrikalarının (Portföy B) özelleştirilmesini teminen 05.11.2009 tarihinde yayımlanan ilanlarla ihaleye çıkılmıştır. Söz konusu B Portföy Grubunun ihale koşullarını belirleyen "İhale Şartları Belgesi"nin iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle Danıştay 13. Dairesinin 2009/6778 E. sayılı dosyasında açılan davada 12.01.2010 tarihli karar ile dava konusu işlemin yürütülmesi durdurulmuştur.
- (11) ÖİB tarafından, TÜRKŞEKER'e ait Portföy B ve C'de yer alan Şeker Fabrikaları için, portföy grubu olarak bir bütün halinde tekrar ihale ilanı verilmiş, nihai pazarlık görüşmeleri 29.11.2011 tarihinde yapılmıştır. Ancak Portföy C ve Portföy B Şeker Fabrikaları'nın ihaleleri ÖYK'nın 09.10.2012 tarih ve 2012/151 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.
- (12) ÖYK'nın 17.01.2018 tarih ve 2018/7 sayılı kararı ile 12.08.2008 tarih ve 2008/50 sayılı ÖYK kararının, özelleştirmenin coğrafi portföy grupları halinde yapılmasına ilişkin hükmünün değiştirilmesine, 20.11.2008 tarih ve 2008/65 sayılı diğer bir ÖYK kararının iptaline ve TÜRKŞEKER'in özelleştirilmesi işlemlerinin tamamlanmasına ilişkin sürenin 31.12.2023'e kadar uzatılmasına karar verilmiştir.
- (13) ÖİB tarafından Kurum kayıtlarına 06.02.2018 tarih ve 1135 sayı ile intikal eden yazı ile TÜRKŞEKER'e ait BOR ŞEKER'in "satış" yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkin ön bildirimde bulunulmuş ve bu bildirim takiben hazırlanan Mesleki Daire Görüşü ve bu görüş üzerine oluşan ÖİB görüşü doğrultusunda Kurul'un 20.02.2018 tarih ve 18-06/94-M sayılı kararı ile söz konusu işlemin 2013/2 sayılı Tebliğ kapsamında ön bildirim tabi bir özelleştirme işlemi olduğu, bununla birlikte, alıcı adayları belli olduktan sonra 2013/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca yapılacak değerlendirmede 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine aykırılıklar ve sakıncalar belirlenmesi halinde, devre ile ilgili koşul ve yükümlülükler getirilebileceği veya devre izin verilmeyebileceği, dolayısıyla bu hususun ihaleye katılacak teşebbüsün/teşebbüslerin bilgisine sunulması bakımından ihale şartnamesinde belirtilmesinin gerekli olduğu şeklinde oluşan Kurulumuz görüşünün, ÖİB'ye bildirilmesine karar verilmiştir.

## **G.1. Sektöre İlişkin Bilgiler<sup>1</sup>**

### **G.1.1. Genel Olarak**

- (14) Dünyada 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 (glikoz, izoglukoz- fruktoz) ve sakarin, aspartam, asesulfam-K gibi sentetik tatlandırıcılardır.
- (15) Pancar ve kamış şekerine alternatif olarak üretilen nişasta bazlı şeker ve kalorisiz tatlandırıcılar özellikle endüstriyel alanda kullanılmaktadır. Türkiye'de glukoz ve izoglukoz (fruktoz) olmak üzere iki temel türü üretilen nişasta bazlı şekerler, genelde sıvı olarak satışa sunulan, doğrudan tüketilmeyen, daha çok şekerli ürünler sanayinde girdi olarak kullanılan ürünlerdir.
- (16) Dünya şeker borsa fiyatlarını, ticarete hâkim pozisyonda olan ve %40-50 maliyet avantajına sahip olan kamış şekerini belirlemektedir. Kamış ve pancardan elde edilen şekerler arasında kalite bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak, sadece tropik ve alt tropik bölgelerde yetiştirilebilen şeker kamışının işleme maliyetlerinin düşüklüğü gibi nedenlerle kamıştan elde edilen şekerin maliyeti daha düşük olmaktadır. Pancar şekerinin dünya piyasasında kamış şekerine karşısında rekabet gücü bulunmaması nedeniyle bu ürün üreticiler tarafından esas olarak yerel tüketim amaçlı üretilmektedir.

<sup>1</sup> TÜRKŞEKER 2016 Yılı Faaliyet ve Sektör Raporundan yararlanılmıştır.

- (17) Şeker sektörü, tarıma dayalı yapısı, arzdaki 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.

### G.1.2. Şeker Mevzuatı

- (18) Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen 22.06.1956 tarih ve 6747 sayılı Şeker Kanunu’nun birçok maddesinin, zaman içinde özellikle iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşlarının yeniden yapılanmalarına ilişkin kanunî düzenlemeler nedeniyle uygulanamaz hale gelmesinin yanı sıra, TÜRKŞEKER’in de özelleştirilme programına dahil edildiği dönemde; şeker üretimi, pazar ve fiyat mekanizmalarının sektör bazında yeniden değerlendirilmesi, böylece hukukî anlamda yeni bir sektörel altyapı oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, 6747 sayılı Şeker Kanunu, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın tarımsal politikalar ile ilgili yapısal değişim projesi kapsamında, güncelleştirilmesi öngörülen kanunî düzenlemeler arasında yer almış ve 2001 yılında 4634 sayılı Şeker Kanunu (4634 sayılı Kanun) ile yürürlükten kaldırılmıştır.

- (19) 4634 sayılı Kanun ile,

- şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,
- sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi,
- Avrupa Birliği düzenlemeleri yanı sıra, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslar arası taahhütlere uyum sağlanması,
- özelleştirmeye olanak sağlayacak hukukî alt yapının hazırlanması, ilke olarak benimsenmiştir.

- (20) 4634 sayılı Kanun’un önceki kanundan pek çok farkı bulunmaktadır. Bunlardan ilki sektörün düzenleyici bir kuruma kavuşmasıdır. Nitekim 4634 sayılı Kanun’un 7. maddesinde kuruluş amacı,

*“Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak”*

olarak açıklanan Şeker Kurumu kurulmuştur. İkinci farklılık ise pancar alım fiyatlarının ve şeker satış fiyatlarının belirlenmesinde devlet müdahalesinin azaltılmasıdır. Son farklılık ise şeker üretim ve arzında kota uygulamasına geçilmesidir. Şeker pancarı üretimine ilişkin kotaların, fiyatların ve hammadde temininin 4634 sayılı Kanun çerçevesinde nasıl oluştuğuna ilişkin açıklamalara aşağıda yer verilmektedir.

- (21) 4634 sayılı Kanun ile şeker ürünü için üç farklı kota belirlenmiştir. Kanunun ikinci 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. 4634 sayılı Kanun’un ‘kota ve fiyat tespiti ile şeker ticareti’ başlıklı ikinci bölümü, 3. maddesinde ise;

*“Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla pazarlanacak şeker miktarı, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak kotalar ile belirlenir”*

denilmektedir.

- (22) 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 belirlenmekte ve bu sayede şeker üretiminin orta vadede planlanmasının yanı sıra piyasaya istikrarlı şeker arzının temini sağlanmaktadır. Adı geçen yönetmeliğin 4 ve devamı maddelerinde şeker piyasanın işleyişine ilişkin dikkat çekici diğer düzenlemeler ise şu şekildedir:

*“Kurul A kotasını, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere belirler. Nişasta kökenli şekerler için belirlenecek toplam A kotası, ülke toplam A kotasının %10’unu geçemez. Bakanlar Kurulu, Kurul tarafından belirlenen nişasta bazlı şeker oranını, Kurum’un görüşünü almak suretiyle, %50’sine kadar artırıp eksiltmeye yetkilidir. Kurul, güvenlik payı olarak stoklanması gerekli toplam B kotası miktarını ise, ilgili resmi kuruluşların görüşlerini alarak ve iç arzı emniyete alacak biçimde, ülke toplam A kotasının belli bir oranı olarak belirler.”*

- (23) C şekerü üretimi ise ihtiyari olup Kurul tarafından C şekerü üretimi için kota belirlenmemektedir.
- (24) 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.
- (25) 4634 sayılı Kanun’un 4. maddesiyle ise, istikrarlı bir arz sağlamak üzere kota taahhütlerinin yerine getirilmesini teminen kota iptalleri ile karşılaşılacak olağan dışı durumlar ile üretimin aksamaması için kota aktarımına imkân veren hükümler düzenlenmiştir. Şirket ve ülke bazında üretim kaybının önlenmesi, piyasaya düzenli şeker arzı, şeker fiyatlarının istikrarı ve sektörün disiplini açısından şirketlerin, kendilerine tahsis edilen kota miktarlarından iki yıl üst üste % 90’ın altında arz sağlamaları durumunda geçici bir süre için kota ile arz arasındaki fark kadar kotalarının iptali ve bu sürede kaybedilen kota hakkına karşılık yeni kota sağlanamaması öngörülmüştür. Ülke genelinde doğal şartlardan kaynaklanabilecek arz daralması durumunda B kotasından A kotasına, güvenlik stoku aktarılması ihtiyacı karşısında ise A kotasından B kotasına transfer yapılması olanağı sağlanmaktadır.
- (26) Şirketlerin fabrikaları arasında kota aktarımına imkân verilmesi, fabrikalarda ortaya çıkabilecek arızî durumlarda kotanın şirketin diğer fabrikalarına devredilmesine, böylece şirket bazında arzın istikrarına yöneliktir. Stok oluşumunu önlemek amacıyla, A kotasının pazarlanamayan kısmının bir sonraki yılın A kotasına aktarılması ve bir sonraki yılın A kotasının aktarılan miktar kadar düşürülmesi öngörülmüştür. Bunun yanında, elde olmayan nedenlerle şirketlerin A kotası şekerini pazarlayamamaları durumunda, aynı pazarlama yılında talep etmeleri halinde, pazarlanamayan kısmın ihracı maksadıyla C kotasına aktarılmasına olanak sağlanmıştır.

- (27) 4634 sayılı Kanun'un hammadde ve şeker fiyatlarına ilişkin 5. maddesine göre ise, ana hammadde olan şeker pancarı alım fiyatının temelde üretici ile mutabık kalınmak suretiyle arz ve talebe göre belirlenmesi öngörülmüşse de, buna ilişkin usul ve esasları düzenleyen ve Şeker Kurulunun kanundan aldığı yetkiye dayanarak düzenlediği 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. Düzenlemeye göre, A ve B kotası şeker pancarı alım fiyatı, %16 polar şeker<sup>2</sup> ihtiva eden 1 kg firesi düşürülmüş pancarın fiyatı olarak ayrı ayrı belirlenir. Polar şeker varlığının %16 üzeri veya altında her düzey için kaliteye göre aynı usulle farklı fiyat belirlenmektedir. Fakat şirketlerin kendi ekim alanları içindeki C şeker karşılığı C pancar fiyatları ise, dünya borsa fiyatları göz önünde bulundurularak fabrika işleyen gerçek ve tüzel kişiler tarafından üretici gözlemcisi gözetiminde belirlenir.
- (28) Fiyatın belirlenmesi, her ne kadar üreticiler ve fabrika işleyen gerçek ve tüzel kişiler arası mutabakata bırakılmışsa da, mutabakatın sağlanamadığı hallerde, taraflardan herhangi birinin talebi üzerine Kurul tarafından hakem heyeti teşekkül ettirilmek suretiyle, Kanun ve Yönetmelik ile öngörülen fiyat parametrelerine uygun bir biçimde fiyat tespiti mümkündür. Dolayısıyla fiyat konusundaki regülasyon, ancak taraflar arası mutabakat sağlanamadığı takdirde devreye girmektedir.
- (29) Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği'nin bir başka önemli düzenlemesi olan 'Hammadde Temini' başlıklı 4. maddesine göre ise, Şeker Kurulu tarafından tespit edilerek şirketlere tahsis edilen kotaların garantisi için gerekli hammaddenin temini amacıyla, şeker fabrikası işleyen gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler arasında sözleşme düzenlenir. Kurul tarafından şirketlere veya fabrikalara tahsis edilen kotaların üretim/arz garantisi için gerekli şeker pancarı, yine Kurulca belirlenen ekim alanlarından, bahsi geçen sözleşmeli tarım suretiyle temin edilir. Şirketler veya fabrikalar, Kurulca kendileri için belirlenen pancar ekim alanları dışından Kuruldan izin almaksızın hiçbir şekilde pancar temin edemezler.
- (30) Şeker satış fiyatlarının belirlenmesi ise şirketlerin inisiyatiflerine bırakılmıştır. Fakat maliyetler, dünya borsa fiyatları, iç fiyatlar, arz talep dengesi, spekülasyon etkileri ve diğer hususların da dikkate alınması öngörülmüştür. Bu düzenleme ile, özelleştirme programına dâhil edilen ve halen bir iktisadi devlet teşekkülü olan TÜRKŞEKER'in tüzel kişiliğinin de dayanağı olan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile benimsenen ve adı geçen KHK'nın 35. maddesi ile öngörülen şekli ile '*Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespit etmekte serbesttirler.*' hükmünün bir uzantısı olarak serbesti sistemi 4634 sayılı Şeker Kanunu ile de korunmuştur.
- (31) 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (696 sayılı KHK) ile 4634 sayılı Kanun'a "*Şeker Kurumu bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır.*" ve "*Mevzuatta Şeker Kurumu'na ve Şeker Kurulu'na yapılmış olan atıflar Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına yapılmış sayılır.*" hükümleri eklenmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de şeker rejimi, şeker üretimindeki usul ve esaslar, fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemleri gibi şeker üretimine ve ticaretine ilişkin kuralları düzenleme görevi Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına devredilmiştir.

<sup>2</sup> Polar şeker oranı, şeker pancarının içindeki sakaroz oranı anlamına gelip normal hava koşullarının yaşandığı yıllarda %16 civarında gerçekleşmektedir. Aşırı sıcak hava polar kaybına neden olarak verimliliği olumsuz etkilemekte ve polar oranının %16'nın altında gerçekleşmesine sebep olmaktadır.

### G.1.3. Türkiye’de Şeker Üretimi

- (32) Türkiye’nin yıllık şeker ihtiyacının % 90’ı pancar şekeri, % 10’u ise nişasta bazlı şeker ile karşılanmak üzere programlanmaktadır. Yıllar itibarıyla pancar şekeri ve nişasta bazlı şeker kotalarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 1- Pancar Şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker Kotaları (Bin Ton)

Pazarlama Yılı	Pancar Şekeri Kotası (A+B)	Nişasta Bazlı Şeker Kotası (A)	Kota Artış Oranı* (%)	Toplam Kota
2011/2012	2.288	244	35	2.617
2012/2013	2.288	244	38	2.625
2013/2014	2.266	244	25	2.571
2014/2015	2.318	250	30	2.643
2015/2016	2.363	250	25	2.676
2016/2017	2.504	265	**	2.769

\*Bakanlar Kurulu Kararı ile nişasta bazlı şeker kotasında yapılan artış oranı.

\*\*Bakanlar Kurulu Kararı ile henüz artış yapılmamıştır.

Kaynak: TÜRKŞEKER 2016 Yılı Sektör Raporu

- (33) Türkiye’de glikoz ve izoglikoz olmak üzere iki temel nişasta bazlı şeker üretilmekte olup, kota uygulamasının başladığı 2002/2003 pazarlama yılından bu güne kadar tüm pazarlama yıllarında nişasta bazlı şeker kotası glikoz ve izoglikoz dahil, toplam A kotasının % 10’u olarak belirlenmektedir. Bakanlar Kurulu bu oranı, Şeker Kurumunun görüşünü alarak %50’sine kadar artırmaya, %50’sine kadar eksiltmeye yetkilidir. Nişasta bazlı şeker üreten firmalar kotaları kadar satış yapmakta, kapasitelerinin bir kısmını ise ihracatla değerlendirmektedirler.
- (34) TÜRKŞEKER, sektörde 25 şeker fabrikasının yanı sıra 4 alkol, 5 makina, 1 elektromekanik aygıtlar, 1 tohum işleme fabrikası ve 1 şeker enstitüsü ile 90 yıldır faaliyet göstermektedir. TÜRKŞEKER’in 2015/2016 pancar şekeri kotası içerisindeki payı %55,6 iken satış içerisindeki payı %52,5 civarındadır. TÜRKŞEKER’in 2016 yılı toplam satış hacmi ise 3.633.678.275,69 TL’dir<sup>3</sup>.
- (35) Türkiye’de, TÜRKŞEKER’in yanı sıra 6 adet pancar şekeri üreticisi ve 5 adet nişasta bazlı şeker üreticisi olup birbirine rakip 12 şirket faaliyet göstermektedir. TÜRKŞEKER haricinde, pancardan şeker üretimi alanında faaliyet gösteren Konya Şeker Fabrikası A.Ş., Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. (KAYSERİ ŞEKER) ve Amasya Şeker Fabrikası A.Ş. Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (PANKOBİRLİK); Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş., Keskinliç Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş. ise özel hukuk tüzel kişileri olarak faaliyet göstermektedir.
- (36) Şeker fabrikalarında pancar şekeri üretim sürecinde yan ürün olarak melas ve yaş pancar posası elde edilmektedir. Yaş pancar posası doğrudan veya melas ile karıştırılarak hayvan yemi olarak değerlendirilmektedir. Üretim miktarı işlenen pancar miktarı ile paralellik göstermektedir. Melastaki şekerin enzimler vasıtası ile fermantasyona uğratılarak elde edilen alkol ve karbondioksite parçalanması metodu ile elde edilen etil alkol de diğer yan ürünler olarak ortaya çıkmaktadır.

<sup>3</sup> TÜRKŞEKER 2016 yılı Faaliyet Raporu, s.149

## G.2. İlgili Pazar

### G.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (37) 4634 sayılı Kanun'da tanımlanan şeker; pancar veya kamıştan üretilen kristal haldeki sakaroz ile nişasta kökenli glukoz, izoglukoz, sakarozun veya invert şekerin veya her ikisinin suda çözünmesiyle elde edilen çözelti, invert şeker şurubu ve inülin şurubudur. Nihai ürün olarak bu husus da dikkate alınarak, pazar en geniş haliyle tatlandırıcılar pazarı olarak tanımlanabilir. Ancak tatlandırıcılar arasında sentetik tatlandırıcılar, kalorisiz olmaları ve özel amaçlı kullanılmaları bakımından pancar şekeri ve nişasta bazlı şekerden talep yönüyle ayrılmaktadır.
- (38) Nişasta bazlı şekerler ise pancar şekerine özellikle endüstrinin belli alanlarında önemli bir alternatiftir. Nişasta bazlı şekerlere pancar şekeri üreticilerini korumak için kota getirilmesi de bu iki ürünün birbirini ikame ettiklerini göstermesi bakımından önemlidir. Ancak nişasta bazlı şekerin kotaya tabi olması ve üretim miktarının bu anlamda sınırlı olması dikkate alınması gereken bir husustur.
- (39) İlgili ürün pazarının en dar haliyle "pancar şekerinden üretilen şeker pazarı (şeker pazarı)" olarak tanımlanması halinde dahi işlemin rekabetçi endişe yaratmayacağı değerlendirildiğinden bu aşamada nişasta bazlı şeker ve pancar şekerinin aynı pazarda olup olmadığına ilişkin daha detaylı analiz yapılmasına gerek görülmemiş ve pazar paylarının hesabında pazarın en dar hali esas alınmıştır. Dolayısıyla ilgili ürün pazarları hammadde alım pazarı olan "şeker pancarı" ve nihai ürün pazarı olan "şeker üretimi ve satışı pazarı" olarak iki şekilde değerlendirilmiştir.
- (40) Diğer yandan şeker üretiminin yan ürünleri olan melas<sup>4</sup> 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 pancar şekeri paylarına paralel olacağından, ayrı bir değerlendirme yapılması gerekli görülmemiştir. Benzer şekilde küspenin hayvan yemi olarak kullanılması sebebiyle oldukça fazla sayıda alternatifi vardır. Bu nedenle küspenin de tek başına ayrı bir pazar olarak ele alınamayacağı kanaati oluşmuştur.

### G.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (41) Şeker pancarı ve şeker pazarı için iki ayrı coğrafi pazar tanımı yapılabilir. Şeker için coğrafi pazar olarak Türkiye esas alınabilecekken, şeker pancarında bölgesel alım yapılıyor olması ve Şeker Kurumu'nun her şeker fabrikasının şeker pancarı alımı yapabileceği bölgeleri belirleyen düzenlemeleri nedeniyle, alım pazarındaki coğrafi pazar "ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'in alım yapabildiği bölgeler" olarak belirlenmiştir. Nihai ürün olan şeker içinse, şekerin tüm Türkiye'de satılmasının önünde herhangi bir fiziki ya da hukuki engel bulunmaması nedeniyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tanımlanmıştır.

<sup>4</sup> Melas, şeker üretimi sırasında, şekerli suyun buharlaştırılması ve şekerin kristalleştirilmesi neticesinde geriye kalan, koyu kahverengi, akıcı pekmez kıvamındaki tatlı maddedir.



### G.3. Taraflar

#### G.3.1. Devredilen: ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER

- (42) Özelleştirmeye konu ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'e tahsis edilen üretim kotası kapsamında son dört yıla ait pazar payı ve kapasite kullanım oranlarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 2-Üretim Kotası (Ton) Bazında Pazar Payı

Pazarlama Yılı	Toplam Pancar Şekeri Kotası (A+B)	ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER Üretim Kotası (A+B)	Kapasite Kullanım Oranları Sırasıyla (%)	Pazar Payı (%)
2013/2014	2.266.000	(.....)	(.....)	(.....)
2014/2015	2.318.000	(.....)	(.....)	(.....)
2015/2016	2.363.000	(.....)	(.....)	(.....)
2016/2017*	2.504.000	(.....)	(.....)	(.....)

\* Bu yıla ilişkin veriler, yılın ilk 9 ayını kapsamaktadır.

Kaynak: TÜRKŞEKER 2016 Yılı Sektör Raporu, ön inceleme döneminde ÖİB'den Gelen Cevabi Yazı

#### G.3.2. Teklif Sahipleri

- (43) ÖİB tarafından yapılan ihale neticesinde 10.05.2018 tarihinde nihai pazarlık görüşmesi yapılmıştır. Nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda tek teklif veren teşebbüs Albayrak Turizm Seyahat İnşaat Ticaret A.Ş. (ALBAYRAK) olmuştur.

##### G.3.2.1. ALBAYRAK

- (44) Merkezi İstanbul'da bulunan ALBAYRAK turizm, seyahat ve inşaat sektörlerinde faaliyet göstermektedir. ALBAYRAK'ın ilgili pazarda herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

### G.4. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### G.4.1. Yapılan Tespitler

- (45) 2013/2 sayılı Tebliğ'in 3. maddesinde özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin cirosunun 30 milyon TL'yi aşması halinde işlemin ön bildirimde tabi olduğu ifade edilmektedir. Yine aynı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinin hukuki geçerlilik kazanabilmeleri için Kurul'dan izin alınması zorunludur. Dosya içeriğinden, ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'in "satış" yöntemi ve ihale usulüyle özelleştirilmesi işleminin 2013/2 sayılı Tebliğ'de yer alan eşiği aştığı anlaşıldığından bildirimde konu işlem Kurul'un iznine tabidir.
- (46) Aşağıda ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'in özelleştirilmesi sürecinde yapılan ihale katılımcılarından ÖİB tarafından hakkında nihai izin kararının alınması talep edilen teşebbüsün söz konusu şeker fabrikalarını devralması işlemi 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde değerlendirilmiştir. Özelleştirilmesi planlanan 14 fabrikanın kota ve pazar payı bilgilerine aşağıda yer verilmiştir.

18-15/291-144

Tablo 3: Özelleştirilmesi Planlanan Fabrikaların Kota (Ton) ve Pazar Payı (%) Bilgileri

	2014		2015		2016		2017 (İlk 9 Ay)	
	Şeker Kotası (A+B)	Pazar Payı	Şeker Kotası (A+B)	Pazar Payı	Şeker Kotası (A+B)	Pazar Payı	Şeker Kotası (A+B)	Pazar Payı
Afyon	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Alpullu	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Bor	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Burdur	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Çorum	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Elbistan	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Erzincan	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Erzurum	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İlgın	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kastamonu	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kırşehir	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Muş	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turhal	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Yozgat	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Özelleştirmeye Konu Fabrikalar Toplamı	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Pancar Şekeri Kotası	2.266.000	-	2.318.000	-	2.363.000	-	2.504.000	-

Kaynak: Öninceleme Döneminde ÖİB Tarafından Gönderilen Cevabi Yazı

#### 18-15/291-144

- (47) TÜRKŞEKER'in ilgili pazardaki payı kota bazında %(. ....)'dir. Özelleştirme işlemleri tamamlandığında TÜRKŞEKER bu pazar payının %(. ....)'ine tekabül eden varlığını elden çıkarmış olacaktır. Mevcut dosya kapsamında incelenen özelleştirme konusu ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'in toplam pazar payı ise yıllar içinde önemli bir değişiklik göstermemiş ve 2017 yılı için %(. ....) olarak gerçekleşmiştir. Aşağıda ilgili pazarda faaliyet gösteren tüm aktörlere yer verilmiştir.

Tablo 4- Pancar Şekeri Üreticilerinin Pazar Payları

Teşebbüs Adı	Pazar Payı (%)
TÜRKŞEKER	(. ....)
Konya Şeker Fabrikası A.Ş.	(. ....)
KAYSERİ ŞEKER	(. ....)
Keskinkılıç Şeker Fabrikası A.Ş.	(. ....)
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	(. ....)
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	(. ....)
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	(. ....)

Kaynak: Kayseri Şeker Bildirim Formu

- (48) Şeker pancarı alım pazarı açısından konu değerlendirildiğinde, öncelikle bu pazarın rekabete açık olmayan bir pazar olduğu vurgulanmalıdır. Sektördeki düzenleyici otorite olan Şeker Kurumu aldığı kararlar ve çıkardığı yönetmeliklerle şeker pancarı alım pazarını düzenlemektedir. Şeker Kurulu tarafından alınan 25.12.2006 tarih ve 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 ettirebileceğinin hüküm altına alınması, pazarın sıkı bir düzenleme/denetlemeye tabi olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla bahsi geçen düzenlemeler şeker pancarı alım 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. Değerlendirme

#### G.4.2.1. ALBAYRAK

- (49) ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER ihalesine tek teklif ALBAYRAK tarafından verilmiştir. Mevcut dosya tarihi itibarıyla söz konusu teşebbüs Muş Şeker Fabrikası'nın özelleştirilmesi için düzenlenen ihalede en yüksek ikinci teklifi, Burdur Şeker Fabrikası'nın özelleştirilmesi için düzenlenen ihalede ise en yüksek üçüncü teklifi vermiştir. Bu noktada ALBAYRAK'ın sadece ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'i devralması ile teklif verdiği üç fabrikayı da devralması olasılıklarının ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

- (50) Mevcut dosyada tüm olasılıkların tek tek değerlendirilmesi yerine, en dar ve en geniş olasılığın gerçekleşmesi, yani yalnız ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'in devralınması olasılığı ile teklif verilen üç fabrikanın da satın alınması olasılığının değerlendirilmesi tercih edilmiştir. ALBAYRAK'ın teklif verdiği ihaleler bakımından, hiçbir fabrikayı alamama ihtimali dahil toplam 8 olasılık bulunmaktadır<sup>5</sup>. Yukarıda ifade edildiği üzere, ALBAYRAK'ın şeker pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bu nedenle yalnız ERZİNCAN-ERZURUM ŞEKER'in devralınması durumunda %(.....); üç fabrikanın da devralınması durumunda (.....) oranında pazar payına ulaşılabacaktır. Bu bağlamda bahsedilen tüm olasılıklar için, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde hâkim durum yaratılmasının söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

## H. SONUÇ

- (51) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
1. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait Erzincan ve Erzurum Şeker Fabrikaları'nın birlikte "satış" yöntemiyle özelleştirilmesi işleminin, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 2013/2 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,
  2. Muhtemel alıcı tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda, aynı Kanun maddesinde yasaklanan nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece ilgili pazarda rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

---

<sup>5</sup> C=Kombinasyon olmak üzere; C(3,0)+C(3,1)+C(3,2)+C(3,3)=8