

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-222 (Menfi Tespit/Muafiyet)
Karar Sayısı : 10-01/18-11
Karar Tarihi : 6.1.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI (Başkan)
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail
Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,
Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Hilal YILMAZ, Zeynep ŞENGÖREN

**C. BİLDİRİMDE
BULUNAN**

20 : Citigroup Inc.
Temsilcisi: Av. Osman AKIN
Lamartine Cd. No:10 34437 Taksim/İstanbul

D. TARAFLAR

: - Citigroup Inc.
399 Park Avenue, New York, NY 10043 A.B.D.
- Amerika Birleşik Devletleri Hazinesi
1500 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, D.C.
20220, A.B.D.

30 **E. DOSYA KONUSU:** Citigroup Inc. (Citigroup) ve Amerika Birleşik Devletleri Hazinesi (ABD Hazinesi) arasında 9.6.2009 tarihinde imzalanan "Hisse Senedi Değişim Sözleşmesi" uyarınca ABD Hazinesi'nin Citigroup'un %... oranındaki hissesini devralması işlemine menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talebi.

F. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına en son 11.12.2009 tarih ve 8785 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 30.12.2009 tarih ve 2009-4-222/MM-09-HY sayılı Menfi Tespit/Muafiyet Ön İnceleme Raporu 31.12.2009 tarih, REK.0.08.00.00-130/461 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-01 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

40 **G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da, bildiri yapılan devralma işleminin;

- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile bu maddeye dayanılarak çıkarılan 1997/1 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" ve Kanun'un 4. maddesi kapsamında olmadığı,

10-01/18-11

- Kanun'un 6. maddesine aykırı olmadığı,

bu nedenlerle bahsi geçen işleme, aynı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilmesinin uygun olacağı

görüşü ifade edilmiştir.

50

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. İlgili Pazar

H.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Dosya konusu bakımından, ilgili ürün pazarı teşebbüslerin akdettikleri sözleşmenin etki edebileceği pazardır. Citigroup esas olarak bankacılık ve finansal hizmetler alanında faaliyet göstermektedir. Citigroup'un Türkiye'deki iştirakleri ise bankacılık, finansal kiralama (leasing) ve menkul kıymet aracılık hizmetleri alanlarında faaliyette bulunmaktadır. Bahse konu alanların her biri ayrı bir ürün pazarı olarak belirlenebilmekle birlikte, başvuru konusu işlem bakımından böyle bir ayrıma gerek olmadığından, ilgili ürün pazarı "bankacılık ve finansal hizmetler pazarı" olarak tespit edilmiştir.

60

H.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Söz konusu hizmetlerin tüm ülkede sunulabilir nitelikte olması ve ilgili ürünler açısından rekabetin ülke çapında homojen dağıldığının aksine göstergeler bulunmaması dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

70

H.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

Başvuru konusu işlem, finansal piyasalarda yaşanan krizden etkilenen Citigroup'un sermaye yapısını güçlendirmek amacıyla ABD Hazinesi'ne yapılan hisse satışı ile ilgilidir. Kriz sonrası uygulanan "Sorunlu Varlıkları Kurtarma Programı" çerçevesinde Citigroup, ABD Hazinesi'ne oy hakkı olmayan vadesiz kümülatif rüçhanlı tahvil satmış; ABD Hazinesi ile Citigroup arasında 9.6.2009 tarihinde imzalanan "Hisse Senedi Değişim Sözleşmesi" ile ABD Hazinesi, Citigroup hisselerinin %...'una sahip olmuştur. Bu kapsamda söz konusu işlemin bir devralma olup olmadığı ve daha sonra ise söz konusu işleme menfi tespit belgesi alıp alamayacağı değerlendirilmiştir.

80

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi birleşme veya devralma sayılan halleri düzenlemektedir. Söz konusu Tebliğ'in 2. maddesinin (b) bendine göre, bir işlemin anılan Tebliğ kapsamında bir devralma sayılabilmesi için; "Herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün malvarlığı yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları devralması veya kontrol etmesi" unsurlarının gerçekleşmesi gerekmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre ise, "kontrol ayrı ayrı ya da birlikte fiilen ya da hukuken bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama olanağı sağlayan haklar, sözleşmeler veya başka araçlarla ve özellikle bir teşebbüsün mal varlığının tamamı veya bir kısmı

90 *üzerinde mülkiyet veya işletilmeye müsait bir kullanma hakkıyla veya bir teşebbüsün organlarının oluşumunda veya kararları üzerinde belirleyici etki sağlayan haklar veya sözleşmelerle meydana getirilebilir”.*

Dolayısıyla, bir teşebbüsün devri; malvarlığının, ortaklık paylarının veya yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçların devralınması yoluyla gerçekleşebilir. Devir işlemi hukuki işlemler sonucunda gerçekleşebileceği gibi fiilen de meydana gelebilir. Hukuken, bir teşebbüsün oy haklarının çoğunluğunun elde edilmesi durumunda kontrol devri söz konusudur. Ancak, teşebbüste azınlık hissedarı olursa dahi, teşebbüsün yönetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasını atama hakkına sahip olunması veya azınlık hissedarları ile aynı yönde oy kullanımı için sözleşme yapılması yahut stratejik kararlarda veto hakkına sahip olunması durumunda da kontrol devri gerçekleşmektedir.

Bildirim konusu işlem sonucunda ABD Hazinesi; Citigroup hisselerinin %...’una sahip olacaktır. Citigroup, bahse konu işlem gerçekleşinceye kadar hisselerinin tamamı halka arz edilmiş olan ve herhangi bir hissedarının %... veya daha fazla hisseye sahip olmadığı bir teşebbüs olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Dolayısıyla, işlem sonrasında Citigroup’un en büyük hissedarı ABD Hazinesi olacaktır. Ancak “Şirket Esas Sözleşmesi” ve hisse devir sözleşmesinde ABD Hazinesi’ne yönetim kuruluna üye atama yetkisi veren bir düzenlemeye rastlanmamıştır. Ayrıca, sözleşmelerde ABD Hazinesi’ne imtiyaz yahut veto hakkı veren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. İlaveten, hissedarlar arasında akdedilmiş aynı yönde oy kullanmalarını gerektiren başka bir anlaşmanın olmadığı da bildirim sahibi tarafından taahhüt edilmektedir.

Öte yandan, bir teşebbüsün kontrolü fiili olarak da devredilebilmektedir. Ancak, dosya mevcudu bilgilere göre, bildirim konusu işlemin amacı, ABD finansal sisteminin düzgün işlemesi için önem taşıyan Citigroup’u, yaşanan finansal kriz sonrası düştüğü zor durumdan kurtarmak olduğundan, fiili olarak da kontrol devri yapılmayacağı kanaatine varılmıştır.

Ayrıca, rekabet hukuku uygulamalarında geçici kontrol değişikliğine yol açan işlemlerin yoğunlaşma olarak değerlendirilemeyeceğinden bahisle, bildirim konusu işlemle gerçekleştirilen hisse devrinin geçici niteliğinin vurgulanması faydalı olacaktır. Hisse devri finansal sistemin güvenliği açısından gerçekleştirilmiş, sıkıntı yaşayan teşebbüs için kaynak yaratma çabasının sonucudur. Bu nedenle, şirketin finansal durumu düzeldiğinde, ABD Hazinesi’nin hisselerini satması karara bağlanmıştır. Bazı hissedarların 2009 yılı içinde yaptıkları açıklamalarda, şirketin devlet yardımı olmaksızın ayakta kalabileceğinin yatırımcılara gösterilmesi amacıyla Hazine’nin hisselerini satmasını istemesi, devrin geçici olduğunun en önemli göstergelerindedir.

Dosya mevcudu bilgilerden, hisse senetlerinin piyasadaki stratejik kararlara etki etmekten çok, geçici bir süreliğine Citigroup’a kaynak yaratmak için devralındığı anlaşılmaktadır.

Tüm bu değerlendirmelerin ışığında; ABD Hazinesi’nin aldığı %...’luk payın, şirketin kontrolünün devredilmesi sonucunu doğurmadığı, bu sebeple işlemin

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ kapsamında bir yoğunlaşma işlemi olmadığı neticesine varılmıştır.

140 4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde teşebbüs "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler...*" şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu kanun hükmünden hareketle, teşebbüsün ekonomik bir faaliyeti bağımsız olarak yerine getirebilmesi gerekmektedir. Bir kamu otoritesinin yürüttüğü, mutlaka devlet tarafından yapılması gereken, sosyal fayda taşıyan ve devletin asli görevleri içinde sayılan aktiviteler ekonomik faaliyet olarak nitelendirilmemektedir. Bu doğrultuda, Citigroup'un teşebbüs olduğu açık olmasına rağmen, ABD Hazinesi ABD Federal Devletinin bir bakanlığı olarak faaliyet göstermekte ve bu anlamda bir kamu icra organı sayılmaktadır. ABD Hazinesi, ABD Hükümetinin ekonomi politikasını uygulamakla yükümlü olan bir bakanlık olup, herhangi bir ticari faaliyette bulunmamaktadır. Dolayısıyla, ABD Hazinesi'nin 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre bir teşebbüs olarak nitelendirilemeyeceği açıktır.

150 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, "*Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.*" Bir anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için bağımsız teşebbüsler arasında yapılmış olması gerekmektedir. Ancak bildirim konusu Hisse Değişim Sözleşmesi'ni imza eden taraflardan birinin teşebbüs niteliğine sahip olmaması nedeniyle, söz konusu Sözleşme, Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir anlaşma değildir.

160 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde; "*bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanılması*" yasaklanmaktadır. İlgili pazarlarda oldukça düşük pazar payına sahip olan Citigroup, hâkim durumda bulunmamaktadır. Mevcut işlem sonucunda da yeni bir hâkim durum oluşmayacaktır. Bu nedenle bildirim konusu işlem, Kanun'un 6. maddesine aykırı değildir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde; başvuru konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 4., 6. ve 7. maddelerine aykırılık teşkil etmediği, dolayısıyla aynı Kanun'un 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilebileceği kanaatine varılmıştır.

170

I. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. Bildirim konusu işlemin 4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 1997/1 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" ve Kanun'un 4. maddesi kapsamında olmadığına,

10-01/18-11

2. İşlemin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine aykırı olmadığına,

3. İşleme 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilmesine

180 OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.