

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-3-074 (Devralma)
Karar Sayısı : 25-06/150-76
Karar Tarihi : 13.02.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Hasan Hüseyin ÜNLÜ,
Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK, Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER: Abdulsamed TÜRLÜ, Furkan Sefa DEMİRİSOY,
Hatice Berna ERMENEK

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Enerji Üretim Tic. ve
San. AŞ
Temsilcileri: Av. Çiğdem Gizem OKKAOĞLU
Av. Dr. Yavuz Selim GÜNAY
Kızılırmak Mah. Muhsin Yazıcıoğlu Cad. No: 39 A İç Kapı
No:112 Çankaya/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Ankara Etlik Hastane İşletme ve Bakım AŞ ile Astaldi Türkerler Ortak Girişimi şirketlerinin tek kontrolünün Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Enerji Üretim Ticaret ve Sanayi AŞ tarafından devralınması işlemleri.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 20.12.2024 tarihli ve 60465 sayılı yazı ile intikal eden ve eksiklikleri 07.01.2025 tarihli ve 61102 sayılı, 28.01.2025 tarihli ve 61920 sayılı, 03.02.2025 tarihli ve 62266 sayılı ve 10.02.2025 tarihli ve 62753 sayılı yazılar ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 10.02.2025 tarihli ve 2024-3-074/Öİ sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, dosya konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Başvuruda, Ankara Etlik Hastane İşletme ve Bakım AŞ (O&M) ile Astaldi Türkerler Ortak Girişimi (EPC JV) şirketlerinin tek kontrolünün Türkerler İnşaat Turizm Madencilik Enerji Üretim Ticaret ve Sanayi AŞ (TÜRKERLER İNŞAAT) tarafından devralınması işlemlerine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) çerçevesinde izin verilmesi talep edilmektedir.
- (5) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin birinci fıkrasında, "*Kontrolde kalıcı değişiklik meydana getirecek şekilde;*
- a) *İki veya daha fazla teşebbüsün birleşmesi ya da*
- b) *Bir veya daha fazla teşebbüsün tamamının ya da bir kısmının doğrudan veya dolaylı kontrolünün, hisse ya da malvarlığının satın alınmasıyla, sözleşmeyle veya diğer bir yolla bir ya da daha fazla teşebbüs veya hâlihazırda en az bir teşebbüsü kontrol eden bir ya da daha fazla kişi tarafından devralınması,*

Kanunun 7'nci maddesi kapsamında birleşme veya devralma işlemi sayılır." hükmü yer almaktadır. Mevcut durumda Astaldi Concessions S.p.A. (%(.....)) ile TÜRKERLER

İNŞAAT'ın (%(.....)) ortak kontrolünde olan O&M ile Astaldi S.p.A. (Merkezi İtalya) Türkiye Ankara Şubesi (%(.....)) ile TÜRKERLER İNŞAAT'ın (%(.....)) ortak kontrolünde olan EPC JV'nin tek kontrolünün TÜRKERLER İNŞAAT tarafından kalıcı olarak devralınması söz konusudur. Bildirime konu devralma işlemleri sonucunda O&M ve EPC JV'nin hisselerinin tamamı ve tek kontrolü TÜRKERLER İNŞAAT, TÜRKERLER HOLDİNG ve TÜRKER GAYRİMENKUL'den oluşan ekonomik bütünlüğe (TÜRKERLER) geçecektir. Bildirilen işlem sonrasında O&M ve EPC JV'nin kontrol yapısında kalıcı değişiklik meydana geleceğinden başvuru konusu işlem, 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca bir devralmadır.

- (6) Dosya kapsamında elde edilen ciro bilgileri incelendiğinde, tarafların cirolarının 2010/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrasında yer alan eşikleri aştığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla başvuru konusu işlem, 2010/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrası kapsamında izne tabidir.
- (7) 2010/4 sayılı Tebliğ uyarınca etkilenen pazarlar; *"Türkiye'de, a) Taraflardan ikisinin veya daha fazlasının aynı ürün pazarında ticari faaliyette bulunduğu (yatay ilişki), b) Taraflardan en az bir tanesinin bir diğerinin faaliyet gösterdiği herhangi bir ilgili pazarın alt veya üst pazarında ticari faaliyette bulunduğu (dikey ilişki), tüm ilgili ürün pazarlarından ve ilgili coğrafi pazarlardan oluşmaktadır."* şeklinde tanımlanmaktadır. Bu noktada tarafların Türkiye'deki faaliyetleri arasında yatay ve/veya dikey örtüşmenin bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir.
- (8) Devralan taraf TÜRKERLER, Türkiye'de madencilik, doğalgaz, elektrik enerjisi, inşaat, tekstil, sağlık ve gayrimenkul sektörlerinde faaliyet göstermekte ve kamu özel işbirliği modeli kapsamında hastane yatırımları gerçekleştirmektedir. Söz konusu hastane yatırımları; ilgili hastanenin inşaatı, tasarımı, bakımı, işletimi gibi süreçleri içermektedir. TÜRKERLER'in başvuru konusu Ankara Etlik Entegre Sağlık Kampüsü Projesi (Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi) haricinde İzmir Şehir Hastanesi ve Kocaeli Şehir Hastanesi'nde de kamu özel işbirliği modeli kapsamında yatırımları bulunmaktadır.
- (9) Devre konu EPC JV, bir adi ortaklık olarak kurulmuş olup Ankara Etlik Hastane Sağlık Hizmetleri İşletme ve Yatırım AŞ'nin (SPV) ana yüklenicisi olarak Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi'nin inşaat işlerini üstlenmiştir. EPC JV'nin anılan faaliyet dışında başka bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bir diğer devre konu teşebbüs olan O&M ise Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi kapsamında ilgili sağlık kampüsünün işletme ve bakım hizmetlerini yürütmektedir. O&M'nin bu faaliyet alanı haricinde yürüttüğü başka bir faaliyeti bulunmamaktadır.¹
- (10) O&M'in ve EPC JV'nin bir kamu özel iş birliği projesi kapsamında faaliyetlerini sürdürdüğü göz önünde bulundurulmuş ve kamu özel iş birliği projesi kapsamında

¹ Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi, Türkiye'de birçok ilde hayata geçirilen kamu özel iş birliği hastaneleri projelerinden biridir. Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi kapsamında T.C. Sağlık Bakanlığı (Sağlık Bakanlığı) tarafından açılan ihaleyi, SPV kazanmış olup SPV, Sağlık Bakanlığının Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi özelinde ana yüklenicisidir. SPV, Sağlık Bakanlığının ana yüklenicisi olarak ilgili hastane projesinde; İdare'ye karşı; proje finansmanı, sözleşme yönetimi ve genel koordinasyondan sorumludur. SPV ayrıca, söz konusu hastanenin projeye uygun şekilde inşaatı ve/veya imalatı, işletilmesi ve bakım hizmetlerini üstlenmiştir. (.....). O&M, hastanenin günlük işletmesinden, bakımından ve teknik hizmetlerinden sorumludur. EPC JV'nin faaliyetleri, hastane projesine ilişkin inşaat, elektrik, mekanik, peyzaj ve tüm ilgili imalatlar ile tasarım, mühendislik ve yapım süreçlerini kapsamaktadır. Bu sebeple, EPC JV bir adi ortaklık olarak kurulmuş olup hastane inşaatı ve yapımının tamamlanması ile birlikte Türk Borçlar Kanunu'nun ilgili hükümleri kapsamında tasfiye edilecektir. Hastane inşaatı tamamlandıktan sonra, EPC JV'nin doğrudan işletme faaliyetlerine katılımı bulunmamaktadır.

yürütülen hastane projelerine özel durumların söz konusu olduğu görülmüştür. Şöyle ki kamu özel iş birliği hastane projelerinde;

- İdarenin, bir ana yüklenici ile çalıştığı, bahse konu ana yüklenicinin idareye karşı hastane inşaatı/yapımı ve hastane işletmesi ve bakımı gibi hizmetleri üstlendiği,
- Bir ana yüklenicinin hastane inşaatı/yapımı işini üstlenmesi, bir başka ana yüklenicinin ise hastane işletmesi/bakımı işini üstlenmesi gibi bir durumun söz konusu olmadığı,
- Hastane inşaatını/yapımını üstlenen teşebbüsün, hastane işletmeciliği ve bakımı işlerini de üstlendiği,
- Hastane işletmeciliği ve bakımının bir alt yüklenici tarafından yapılacak olması halinde, bu alt yüklenicinin sadece ilgili hastane projesine hizmet verebildiği, başka bir hastane projesi kapsamında hizmet veremediği

anlaşılmıştır. Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi kapsamında ilgili projenin inşaat işlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan EPC JV tarafından sağlanan inşaat ve yapım işlerinin, O&M'in yürüteceği hastane işletmesi/bakımı işleri için fiziksel bir altyapı sağladığı anlaşılmıştır. Başvuru kapsamında, taraflarca kamu özel iş birliği projelerinin yönetilmesi bağlamında hastane yapımı/inşaatı ile hastane işletmeciliği ve bakımı işlerinin ayrı ayrı yürütülmediği ve idare tarafından tek bir yüklenicinin muhatap alındığı belirtilmiştir. Dolayısıyla kamu özel işbirliği modeli ile yürütülen sağlık projelerinde, hastane inşaatı ile hastane işletmeciliği ve bakımı pazarlarının birbirinden ayrılmadığı değerlendirilmiştir.

- (11) Başvuru konusu işlem bakımından hem TÜRKERLER (SPV aracılığıyla) hem de ortak kontrolden tek kontrole geçmesi için başvuruda bulunulan O&M ve EPC JV kamu özel iş birliği projesinde Ankara Etlik Şehir Hastanesi özelinde faaliyet göstermektedir. Kamu özel işbirliği modeli ile yürütülen sağlık projelerinde ilgili ürün pazarının; "kamu özel iş birliği projeleri kapsamında hastane işletmeciliği" olarak tanımlanabileceği değerlendirilmiştir.² Bununla birlikte ulaşılabacak sonucu değiştirmeyeceği için kesin bir ilgili ürün pazarı tanımı yapılmamıştır.³
- (12) Diğer yandan Kurulun geçmiş tarihli devralma kararlarında, hastalar bakımından sağlık kuruluşlarının yakınlığının önemli bir seçim kriteri olması ve hastaların çoğunlukla ikamet ettikleri il sınırları içindeki hastaneleri tercih etmesi sebebiyle ilgili coğrafi pazar il bazında tanımlanmıştır.⁴ Başvuruya konu işlem kapsamındaki Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi'nin Ankara'da olduğu dikkate alınmış, ilgili coğrafi pazarın "Ankara" ili olarak tanımlanabileceği değerlendirilmiştir.

² 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1041-375 sayılı Kurul kararında, Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi'nin ana yüklenicisi konumunda bulunan SPV'nin, TÜRKERLER İNŞAAT'a devredilmesine izin verilmiş olup ilgili kararda herhangi bir alt pazar ayırımına gidilmemiştir, ilgili ürün pazarı "hastane işletmeciliği"dir.

³ İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. maddesinde; "... *İnceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir*" ifadesine yer verilmiştir.

⁴ 14.03.2024 tarihli ve 24-13/244-101 sayılı, 24.03.2022 tarihli ve 22-14/233-101 sayılı, 16.11.2016 tarihli ve 16-39/639-285 sayılı, 27.07.2016 tarihli ve 16-25/422-190 sayılı, 22.01.2014 tarihli ve 14-04/68-29 sayılı, 09.05.2013 tarihli ve 13-27/365-169 sayılı, 08.03.2012 tarihli ve 12-10/322-94 sayılı, 29.12.2011 tarihli ve 11-64/1659-589 sayılı, 03.08.2011 tarihli ve 11-44/974-324 sayılı, 26.05.2011 tarihli ve 11-32/653-203 sayılı, 14.04.2011 tarihli ve 11-23/460-138 sayılı, 09.02.2011 tarihli ve 11-08/148-47 sayılı, 26.08.2010 tarihli ve 10-56/1088-408 sayılı, 05.08.2010 tarihli ve 10-52/1006-382 sayılı, 25.11.2009 tarihli ve 09-57/1392-361 sayılı, 24.06.2009 tarihli ve 09-30/663-154 sayılı, 07.02.2008 tarihli ve 08- 12/125-42 sayılı, 21.08.2007 tarihli ve 07-65/797-293 sayılı Kurulun kararları.

- (13) Etkilenen pazar kavramı 2010/4 sayılı Tebliğ'de; Türkiye'de, a) taraflardan ikisinin veya daha fazlasının aynı ürün pazarında ticari faaliyette bulunduğu (yatay ilişki), b) taraflardan en az bir tanesinin bir diğerinin faaliyet gösterdiği herhangi bir ilgili pazarın alt veya üst pazarında ticari faaliyette bulunduğu (dikey ilişki), tüm ilgili ürün pazarları ve ilgili coğrafi pazarlar olarak tanımlanmaktadır.
- (14) Kurulun 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1041-375 sayılı kararında; Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi'nde ana yüklenici olan SPV'nin, TÜRKERLER tarafından tek başına kontrol edilmesinin etkin rekabeti önemli ölçüde azaltmayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda, bahse konu hastanede SPV'nin alt yüklenicileri olarak faaliyet gösteren O&M ve EPC JV'nin TÜRKERLER'e devrinin, kamu özel iş birliği projeleri kapsamında hastane işletmeciliği ve/veya hastane işletmeciliği pazarında pazar payı artışına sebebiyet vermeyeceği değerlendirilmiştir. Nitekim TÜRKERLER, SPV'nin tek kontrolünü elde etmesi ile Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi'nin ana yüklenici olmuş ve ilgili pazarda Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi'ne atfedilebilir pazar payının da tek başına kontrolünü devralmıştır.
- (15) Ankara ilinde Bilkent Şehir Hastanesi ve Etlik Şehir Hastanesi olmak üzere kamu özel iş birliği modeli kapsamında iki hastane projesi bulunmaktadır. Her iki hastanenin de yatak kapasitesi 4.050'dir. Dolayısıyla TÜRKERLER'in Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesi çerçevesinde sahip olduğu yatak kapasitesi dikkate alındığında Ankara ilindeki pazar payının kamu özel iş birliği projeleri kapsamında hastane işletmeciliği pazarında %50 olduğu söylenebilecektir. Ek olarak Türkiye İstatistik Kurumunun en son yayımladığı verilere göre; 2022 yılında Ankara ilinde toplam yatak kapasitesinin 23.882 adet olduğu, özel hastaneler hariç Sağlık Bakanlığı ve üniversite hastaneleri dâhil kamu hastanelerinin toplam yatak kapasitesinin ise 20.433 olduğu tespit edilmiştir.⁵ Bu noktada Ankara Etlik Şehir Hastanesi Projesinde bulunan 4050 yatak kapasitesinin Ankara ilindeki toplam yatak kapasitesinin yaklaşık %16,96'sını, kamu hastanelerindeki toplam yatak kapasitesinin ise yaklaşık %19,82'sini oluşturduğu anlaşılmıştır.
- (16) Öte yandan Sağlık Bakanlığı tarafından ihale usulüyle gerçekleştirilen ve kamu özel işbirliği modeli ile yürütülen hastane projelerinin hüküm ve şartları, genel itibarıyla Sağlık Bakanlığı ve ilgili projeye istinaden kurulacak olan özel amaçlı şirketler arasında imzalanan proje sözleşmesinde belirtilen hususlara uygun olarak hayata geçirilmektedir. Dolayısıyla dosya kapsamındaki faaliyetler, Sağlık Bakanlığı tarafından ihale usulüyle gerçekleştirilen hastane projelerine dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.
- (17) Kurulun geçmiş kararlarında; şehir hastanesi projelerinin 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında ihaleye tabi olarak yürütülen projeler olduğu, tüm hizmet sağlayıcıların kanundan ve sözleşmeden kaynaklanan haklarının bulunduğu ve hizmet sağlayıcıları yalnızca Sağlık Bakanlığı tarafından coğrafi sınırları belirlenen illerde ve fiyatlarla faaliyet gösterdiğinden sağlayıcıların aralarında herhangi bir rekabet ilişkisi bulunmadığı tespit edilmiştir.⁶ Söz konusu Kurul kararları ve yukarıdaki değerlendirmeler ışığında, işleme konu faaliyetin doğası gereği Türkiye genelinde ya da daha sınırlı bir bölgede etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmayacağı değerlendirilmiştir.

⁵ <https://data.tuik.gov.tr/kategori/getkategori?p=saglik-ve-sosyal-koruma-101> (Erişim Tarihi:29.01.2025)

⁶ 16.12.2021 tarihli ve 21-61/871-428 sayılı, 17.03.2022 tarihli ve 22-13/209-89 sayılı, 17.06.2021 tarihli ve 21-31/401-203 sayılı, 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1041-375 sayılı Kurul kararları.

- (18) Yukarıda yer verilen inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, bildirim konu işlem ile başta hâkim durum yaratılması veya mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmayacağı değerlendirilmiş ve işleme izin verilmesine karar verilmiştir.

H. SONUÇ

- (19) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ kapsamında izne tabi olduğuna; işlem sonucunda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmaması nedeniyle işleme izin verilmesine, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.