

Rekabet Kurumu Başkanlığından;

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2021-3-060
Karar Sayısı : **22-14/234-102**
Karar Tarihi : 24.03.2022

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Emin Cenk GÜLERGÜN, Mesut MORGÜL,
Gamze GÜNDÜZ HALICI

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Hicri Ercili Deniz Nakliyat Kimyevi Maddeler San. ve Tic. Ltd. Şti.
600ler Mahallesi Balıkesir Asfaltı Sağ Taraf No: 72
Bandırma/Balıkesir
- Ak-Kim Kimya Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Gümüşsuyu Mahallesi, İnönü Caddesi, Miralay Şefikbey
Sokak Ak Han No:15 Beyoğlu/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** **Hicri Ercili Deniz Nakliyat Kimyevi Maddeler San. ve Tic. Ltd. Şti. ve Ak-Kim Kimya Sanayi ve Ticaret AŞ'nin Rekabet Kurulu tarafından 19.11.2020 tarih ve 20-50/693-304 sayılı karar ile uygulanan para cezasını, su arıtma proseslerinde kullanılan kimyasal ürün fiyatlarında ciddi oranda artış yaparak alım yapan idarelere yansıttığı iddiası.**
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Gizlilik talepli başvuruda, Hicri Ercili Deniz Nakliyat Kimyevi Maddeler San. ve Tic. Ltd. Şti (Hicri Ercili) ve Ak-Kim Kimya Sanayi ve Ticaret AŞ'ye (Ak-Kim) 4. maddeyi ihlal ettikleri neticesinde Rekabet Kurulu (Kurul) tarafından 19.11.2020 tarih ve 20-50/693-304 sayılı kararı ile uygulanan para cezasını, teşebbüslerin yeni ihalelerde su arıtma proseslerinde kullanılan kimyasal ürün fiyatlarında ciddi oranda artış yaparak alım yapan idarelere yansıttığı iddia edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Mezkûr başvuru Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 23.09.2021 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 21-44/649-M(1) sayılı karar ile iddiaların incelenmesi için 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Kurul kararı ve Başkanlık Makamı'nın 17.02.2022 tarihli Görevlendirme Onayı doğrultusunda başlatılan önaraştırma sürecinde; Hicri Ercili'de ve Ak-Kim'de 17.02.2022 tarihinde yerinde inceleme yapılmıştır. Ayrıca dosya kapsamında değerlendirilmek üzere Hicri Ercili ve Ak-Kim'den, Ankara Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)'nden ve Hicri Ercili'nin rakiplerinden bazı bilgi ve belgeler talep edilmiştir. Hicri Ercili tarafından gönderilen cevabi yazılar 28.02.2022 tarih ve 25742 sayı, 11.03.2022 tarih ve 26167 sayı ile, Ak-Kim tarafından gönderilen cevabi yazı 28.02.2022 tarih ve 25768 sayı, 07.03.2022 tarih ve 26011 sayı ile, ASKİ tarafından gönderilen cevabi yazı 07.03.2022 tarih ve 26208 sayı ile, İSKİ tarafından gönderilen cevabi yazı 09.03.2022 tarih ve

26189 sayı ile, Sulfert Kimya San. Tic. A.Ş. (Sulfert) tarafından gönderilen cevabi yazı 10.03.2022 tarih ve 26118 sayı ile, May Asit Kimyevi Mad. Tic. ve San. Ltd. Şti (May Asit) tarafından gönderilen cevabi yazı 11.03.2022 tarih ve 26165 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (5) Önaraştırma kararı uyarınca düzenlenen 18.03.2022 tarih ve 2021-3-060/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, 24.03.2022 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca Hicri Ercili Deniz Nakliyat Kimyevi Maddeler San. ve Tic. Ltd. Şti. ve Ak-Kim Kimya Sanayi ve Ticaret AŞ. hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İncelenen Teşebbüsler

I.1.1. Hicri Ercili

- (7) Hicri Ercili 1970'li yıllarda oto yedek parça ticareti ve kimyasal madde taşımacılığı faaliyetlerine yönelik olarak kurulmuştur. Söz konusu şirket 2000'li yıllarda başta sülfirik asit olmak üzere kimyasal maddeleri ithal etmeye başlamıştır. Kara tankerleri, ulusal ve uluslararası kimyasal deniz tankerleri ile çeşitli kimyasalların (özellikle sülfirik asit) taşımacılığı faaliyetlerini yürütmektedir. Türkiye'de merkezi Bandırma olmak üzere Mersin, İzmit, Çorlu'da 4 noktada toplam (.....) ton kimyevi madde stoklama, gümrükleme kapasitesine sahip olan Hicri Ercili, yine kendine ait ADR¹ belgesine sahip araç ve SRC² sertifikalı şoförleri ile kimyasal madde taşıma kapasitesine sahip araçlarla Türkiye ve yurt dışındaki müşterilere ürün ve hizmet sunmaktadır. Hicri Ercili 2015 yılında Okan Tersane San. ve Tic. AŞ'yi satın almıştır³.
- (8) Hicri Ercili, Bandırma ve İzmit'te kurulu tesislerinde (.....) ton/yıl alüminyum sülfat üretim kapasitesine sahiptir. 2011 yılında sıvı alüminyum sülfat ürününün ticaretine başlamıştır. Ürettiği alüminyum sülfat ürününü hem yurt içinde pazarlayabilmekte hem de yurt dışına ihraç edebilmektedir.
- (9) Hicri Ercili 25.12.2020 tarihinde, Ak-Kim'in Kocaeli ve Osmaniye'de bulunan alüminyum sülfat tesislerini devralmıştır⁴.
- (10) Hicri Ercili'nin bağlı bulunduğu gruba ait firmalar şöyledir: Hicri Ercili Tersanecilik San. ve Tic. AŞ, Hicri Ercili Denizcilik AŞ, Ercili Gıda Soğ. Hava Kim. Mad. ve Pet. Ürün. Nak. İnş. Taah. San. Ltd. Şti., Kimya Market San. Tic. Ltd. Şti., Hicri Ercili Kimyevi Madde ve Petr. Ür. Nak. Otom. San. Tic. Ltd. Şti.

I.1.2. Ak-Kim

- (11) 1977'de Yalova'da kurulan teşebbüs, klor-alkali ve türevleri, hidrojen peroksit ve sodyum perkarbonat, metilaminler, persülfatlar, bisülfidler, tekstil yardımcı maddeleri, beton katkı maddeleri ve plastik katkılarını kapsayan ürün yelpazesıyla müşterilerine hizmet vermektedir. Temel kimyasallar ve performans kimyasallarında ürünlere sahip olan Ak-Kim; temizlik, hijyen, su arıtma, tekstil, kâğıt, inşaat, plastik, gıda, metal, enerji,

¹ Tehlikeli Malların Karayolu ile Uluslararası Taşımacılığına İlişkin Avrupa Anlaşması.

² Yük ve yolcu taşımacılığı yapan ticari araç sürücülerinin alması zorunlu olan bir belgedir.

³ Özel tasarımlı projeler ile birlikte gemi inşası, bakım ve onarımı hizmetleri sunmaktadır.

⁴ 22.10.2020 tarihli ve 20-47/643-BD sayılı Kurul kararı ile söz konusu işlemin izne tabi olmadığına hükmedilmiştir.

deterjan, sondaj, madencilik ve kimya sektörlerine kimyasal hammadde ile yardımcı malzeme üretimi ve satışı gerçekleştirmektedir.

- (12) Ak-Kim, Akkök Holding AŞ (Akkök)'nin bağlı ortaklığıdır. 1952 yılında Raif Dinçkök tarafından kurulan Akkök; kimya, enerji, gayrimenkul, hizmet ve tekstil sektörlerinde faaliyet göstermektedir.

I.2. Alüminyum Sülfat Pazarına İlişkin Bilgi

- (13) Alüminyum sülfat, $Al_2(SO_4)_3$ formülüne sahip suda çözünebilen kimyasal bir bileşiktir. İçme suyunun arıtılmasında, atık su arıtma tesislerinde, kâğıt imalatında pıhtılaşma ajanı olarak (yükü nötrleştirerek partikül çarpışmasını teşvik etmektedir), gıda endüstrisinde E520 koduyla sertleştirici olarak, hayvan yeminde bakterisit olarak, koku giderici veya kanama durdurucu madde olarak, boyama ve baskı kumaşında, boyanın giysi liflerine yapışmasında yardımcı olarak, inşaat sektöründe betonda su yalıtım maddesi ve hızlandırıcı olarak ve yangın söndürme köpüğündeki köpükleştirici madde olarak kullanımları mevcuttur.
- (14) Alüminyum sülfat ürününün satışının büyük bir kısmı su arıtma sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslere/belediyelere gerçekleştirilmekte ve su arıtmada topaklayıcı ve çöktürücü (koagülant, flokülant) olarak kullanılmaktadır. Alüminyum sülfat katı ve sıvı olmak üzere iki formda üretilmektedir. Her iki formun üretiminde de hammadde olarak sülfürik asit, alüminyum hidroksit ve su kullanılmaktadır⁵.
- (15) Bu kapsamda, başta belediyeler olmak üzere son kullanıcılara doğrudan ürün satışları gerçekleştirilebildiği gibi çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren sanayi kuruluşlarına ve ticari şirketlere de satış yapılabilmektedir. Su kimyasalları ürünleri söz konusu alıcılara genel itibarıyla bir dağıtım ağı kullanılmaksızın doğrudan tedarik yöntemiyle ulaştırılmaktadır.
- (16) Türkiye'de Hicri Ercili, May Asit ve Sulfert Kimya tarafından alüminyum sülfat üretimi gerçekleştirilmekte olup bu ürün aynı zamanda yurt dışından da ithal edilebilmektedir. Girdi olarak kullanılan sülfürik asidin büyük bir çoğunluğu ise yurt dışından ithal edilmektedir.
- (17) Türkiye'nin toplam alüminyum sülfat ihracat miktarı (i) 2020 yılında 98.644.974 kg, (ii) 2021 yılında 74.401.518 kg olarak; toplam alüminyum sülfat ithalat miktarı ise (i) 2020 yılında 50.904 kg, (ii) 2021 yılında ise 55.991 kg olarak gerçekleşmiştir⁶.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (18) İlgili ürün pazarının tespitinde; ürünü satın alanların veya hizmetten yararlananların gözünde ürünün/hizmetin fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından aynı sayılan ya da yüksek ikame edilebilirliği olan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmaktadır.
- (19) Su arıtma kimyasalları; içme ve kullanma sularının arıtım süreci ile fabrikalar ve organize sanayi bölgeleri gibi yerlerin atık su arıtma tesislerinde kullanılmaktadır. Temiz ve kirli su arıtma süreçlerinde yaygın olarak kullanılan kimyasallar (i) demir (III) klorür, (ii) polialüminyum klorür (PAK) ve (iii) alüminyum sülfattır.
- (20) Demir (III) klorür, $FeCl_3$ formülüne sahip, demir klorür olarak da adlandırılan inorganik bileşiktir. +3 oksidasyon durumunda yaygın bir demir bileşiktir. Sulu çözeltisi

⁵ Rekabet Kurulu'nun 12.11.2019 tarihli ve 19-39/608-261 sayılı kararı, para. 13

⁶ TUIK Verileri

kahverengi renktedir. Ana hammaddesi demir ürünüdür. Demir (III) klorür, hidrojen ve klordan oluşan hidroklorik asite (HCL) hurda demirin eklenmesi ile üretilmektedir. Demir (III) klorürün en yaygın kullanım alanı içme suyu ve atık suların arıtılması işlemidir. Dağıtımını dökme olarak tankerlerle veya 1000 litrelik plastik konteynerlere doldurularak (IBC⁷ dolumu şeklinde) yapılmaktadır.

- (21) Polialüminyum klorürün (PAK) kimyasal formülü " $AlnCl(3n-m)(OH)m$ "dir. Endüstriyel atık su veya içme suyu arıtımında yaygın olarak kullanılan bir koagülant (pıhtılaştırıcı) kimyasaldır. Toz ve sıvı formda bulunmaktadır. Polialüminyum klorürün ana müşterileri belediyeler, içme suyu arıtma tesisleri, atık su arıtma tesisleri ve kâğıt üretimi yapan fabrikalardır. Söz konusu ürünün dağıtımını tanker ve IBC dolumu yoluyla gerçekleştirilmektedir.
- (22) Dosya kapsamında elde edilen bilgilerden, demir (III) klorür, PAK ürünleri ve alüminyum sülfat ürünlerinin, tesis işletmecileri tarafından çöktürme tanklarının farklı kademelerinde ya da ara geçişlerindeki farklı aşamalarda kullanıldığı, bu ürünlerin üretim ve hammadde adımlarının benzerlik göstermediği anlaşılmaktadır.
- (23) Çöktürme havuzlarının iç kaplamaları tesiste kullanılacak ürüne karar verilmesinde etkilidir. Bazı tesisler birkaç ürün kullanabilirken çoğu büyük tesis belli bir ürüne uygun inşa edilmekte ve sadece o ürünle çalışabilmektedir. Tasarım gereği, sürecin bir aşamasında alüminyum sülfat kullanan bir tesis, aynı tesisin başka bir bölgesinde veya sürecin başka bir aşamasında demir (III) klorür veya polialüminyum klorür kullanabilecektir. Türkiye'de en çok ürün kullanımına sahip İstanbul ve Ankara şehirlerinin su arıtmalarında, üç ürün de farklı aşamalarda ve farklı tesislerde kullanım görmektedir. Dolayısıyla bu üç ürünün, birbirlerine alternatif olmadığı, farklı aşamalarda birlikte kullanıldığı anlaşılmaktadır.
- (24) Su arıtma kimyasallarının ikame ilişkisine dair ASKİ ve İSKİ tarafından gönderilen cevabi yazılarda aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:

ASKİ

- *"Şebekelerde yer yer hatlarının demirden olması, ham su kaynaklarımızda demir miktarının yüksek olması gibi nedenlerle arıtmada demir içerikli kimyasal kullanmak su içerisinde fazladan demir yükü getirmektedir. Şebeke hatlarından çözünen demir ile birlikte su kalitesi demir yönünden bazı noktalarda TS266 da belirtilen limit değerlerin üzerine çıkacaktır.*
- *Polialüminyum klörür ile yapılan denemeler sonucunda verimliliğinin düşük olduğu tespit edilmiştir.*
- *Arıtma kimyasalları seçiminde ham su kaynakları tesis yapısı gibi birçok etken bulunmaktadır. Sonuç olarak Alüminyum sülfat dışında bulunan arıtma kimyasallarının kullanılması teknik ve ekonomik olarak mümkün görülmemektedir."*

İSKİ

- *"Demir-III'e göre boyutlandırılmış tesiste alüminyum sülfat kullanılabilir. Dozaj ekipmanlarının kapasite ve malzeme yapısının buna uygun olması gerekir. Demir-III'ün sıvı olması sebebiyle fazla miktarda stoklanması teknik olarak mümkün değildir. Herhangi bir afet durumunda üreticinin üretimi durdurması*

⁷ Akıcı ve sert maddelerin depolanması ve nakliye edilmesi için kullanılan konteynerlere verilen genel isimdir

durumunda, tesis kapasitesi ve tüketime bağlı olarak stoklarınız en fazla 15 günlük ihtiyacı karşılayabilir.

- *Polialüminyumklorür, alüminyum kökenli ve sıvı bir koagülanttır. Alternatif olarak kullanılabilir. Ancak her ham su kaynağında her koagülant aynı performansı göstermeyebilir. Sıvı olduğu için fazla stoklanamaz. Stokta çok fazla bekletilemez. Zamanla aktivitesi ve performansı düşer. Etkinliğinin zamanla değişmesi nedeniyle sadece küçük kapasiteli tesislerde kullanıyoruz.”*

- (25) Yukarıda yer verilen bilgiler doğrultusunda su arıtma işlemlerinde kullanılan demir (III) klorür ve PAK'ın alüminyum sülfata ikame olmadığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda dosya kapsamında ilgili ürün pazarı, geçmiş Kurul kararları⁸ da dikkate alınarak “alüminyum sülfat pazarı” olarak belirlenmiştir.

I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (26) İlgili coğrafi pazarın tanımlanmasında, teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri alanda, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması belirleyici olmaktadır.
- (27) Alüminyum sülfat pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler, Türkiye'de üretim yaparak tüm Türkiye'ye satış ve pazarlamasını gerçekleştirebilmektedir. Rekabet koşulları bölgesel olarak belirgin ayrımlar göstermemektedir. Bu doğrultuda ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tanımlanmıştır.

I.4. Değerlendirme

- (28) Dosya kapsamında temel olarak 2021 yılında gerçekleştirilen alüminyum sülfat ihalelerinde Hicri Ercili'nin yüksek fiyat uyguladığı, 19.11.2020 tarih ve 20-50/693-304 sayılı kararı⁹ ile Hicri Ercili ve Ak-Kim'e, ASKİ'nin alüminyum sülfat alım ihalesinde danışıklı hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle uygulanan para cezasının adeta belediyelere ödettirildiği iddia edilmektedir.
- (29) Yapılan yerinde incelemelerde Hicri Ercili'nin alüminyum sülfat ihalelerinde rakipleriyle danışıklı hareket ettiğine dair bir belge veya bulguya ulaşılamamıştır¹⁰. Diğer taraftan Hicri Ercili'nin 2021 yılında alüminyum sülfat ihalelerinde uyguladığı fiyatların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında aşırı fiyatlama olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği incelenmiştir.

I.4.1. Hâkim Durum Analizi

- (30) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmede öncelikle ilgili teşebbüsün hâkim durumda olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde ise hâkim durum, “*Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü.*” şeklinde tanımlanmaktadır.

⁸ 19.03.2013 tarihli ve 13-15/224-109 sayılı, 12.11.2019 tarihli ve 19-39/608-261 sayılı Kurul kararları.

⁹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi, 16.02.2022 tarihli ve 2022/76 Y.D itiraz no'lu kararı ile Ankara 9. İdare Mahkemesi, 24.12.2021 tarihli ve E.2021/1567 sayılı kararının kaldırılmasına ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

¹⁰ Şikâyette ismi geçen Ak-Kim'in 2021 yılında alüminyum sülfat pazarında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Ak-Kim'in alüminyum sülfat tesisleri 2020 yılında Hicri Ercili tarafından devralınmıştır. 22.10.2020 tarihli ve 20-47/643-BD sayılı Kurul kararı ile söz konusu işlemin ciro eşiklerini aşmadığı için izne tabi olmadığına hükmedilmiştir.

- (31) Tanımdan da anlaşılacağı üzere hâkim durum değerlendirmesi yapılırken, esasen, incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği araştırılmaktadır. Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'da (Kılavuz) incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiğinin tespiti için; incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri, alıcıların pazarlık gücü unsurlarının göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir.
- (32) Kılavuz'da da yer verildiği gibi, incelenen teşebbüsün ilgili pazardaki konumu hakkında fikir verebilecek ilk veri, ilgili teşebbüs ile pazarda faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin pazar payıdır.
- (33) Aşağıdaki tabloda alüminyum sülfat pazarında faaliyet gösteren üretici teşebbüslerin 2019-2021 yılı pazar paylarına yer verilmektedir.

Tablo 1: 2019-2021 Alüminyum Sülfat Pazar Payları (%)

Teşebbüs	2019	2020	2021
Hicri Ercili	(.....)	(.....)	(.....)
Ak-Kim	(.....)	(.....)	(.....)
May Asit	(.....)	(.....)	(.....)
Sulfert	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen veriler

- (34) Tablodan görüleceği üzere Hicri Ercili pazarda oldukça güçlü bir konumdadır. 2019-2020 döneminde Hicri Ercili'nin en yakın rakibi konumunda olan Ak-Kim'in alüminyum sülfat tesislerinin 2020 yılsonunda Hicri Ercili'ye devri sonucunda, Hicri Ercili'nin pazardaki gücünün arttığı ve yaklaşık %(.....) pazar payına ulaştığı görülmektedir.
- (35) Bununla birlikte özellikle yüksek tonajlı alım yapan İSKİ, ASKİ gibi idareler bakımından Hicri Ercili'nin tek alternatif olduğu söylenebilecektir. 2021 yılında Hicri Ercili'nin en yakın rakibi konumunda olan May Asit'in katı alüminyum sülfat üretim miktarı (.....) ton, Sulfert'in ise (.....) tondur. 2021 yılında yalnızca ASKİ'nin ihaleye çıktığı miktar ise (.....) tonun üzerindedir. Bu durum May Asit tarafından: *"İSKİ, ASKİ gibi yüksek miktarda alüminyum sülfat alımı yapan firmalardan birinin dahi ihtiyacını karşılamak, bizim için özel sektör ve ihracattan bütünüyle vazgeçmek anlamına gelmektedir."* şeklinde ifade edilmiştir.
- (36) Hicri Ercili tarafından alüminyum sülfat pazarına girişte yasal veya fiili bir engel olmadığı, örneğin 20.000 ton kapasiteli bir alüminyum sülfat tesisi kurabilmek için (bina ve arsa hariç) makine ve teçhizat maliyetinin 2 milyon ABD Dolarını geçmeyeceği, dolayısıyla düşük bir yatırımla alüminyum sülfat üretim pazarına girişin mümkün olduğu ifade edilmektedir. Ancak son 5 yıllık döneme bakıldığında üretici olarak pazara giren herhangi bir teşebbüsün olmadığı, 2020 yılında piyasadaki en büyük 2. teşebbüsün piyasadaki çıktığı, piyasadaki oyuncu sayısının azlığı ve belediye ihalelerinin büyük bir bölümüne Hicri Ercili'nin tek başına katıldığı dikkate alındığında Hicri Ercili'nin konumunu etkileyebilecek düzeyde piyasaya girişin muhtemel olmadığı değerlendirilmektedir.
- (37) Diğer taraftan 2021 yılında Hicri Ercili'nin en büyük alıcısı konumunda olan ASKİ'ye yaptığı alüminyum sülfat satışlarının, teşebbüsün toplam satışları içerisindeki payı %(.....)'nin altındadır. Dolayısıyla piyasada Hicri Ercili'nin pazar gücünü dengeleyecek düzeyde bir alıcı gücünden bahsedilemeyecektir. Alüminyum sülfat alımlarının

22-14/234-102

mevzuat gereği döviz cinsinden yapılamaması belediyeler için ithalatı bir alternatif olmaktan çıkarmaktadır¹¹.

- (38) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler sonucunda, Hicri Ercili'nin alüminyum sülfat pazarında hâkim durumda olduğu kanaatine ulaşılmıştır.

I.4.2. Kötüye Kullanmaya İlişkin Değerlendirme

- (39) Aşırı fiyat, pazar gücünün uygulanması sonucunda sürekli olarak rekabetçi düzeyin önemli ölçüde üzerinde belirlenen fiyat olarak tanımlanmaktadır. Aşırı fiyatlama sonucunda rekabetçi piyasalarda oluşan tüketici fazlasının bir kısmı pazar gücünü elinde bulunduran firmaya üretici fazlası olarak geçmekte, bir kısmı ise tamamen kaybolmaktadır.
- (40) Şikâyetçi tarafından Hicri Ercili'nin 2021 yılında belediyelerin alüminyum sülfat ihalelerine yüksek fiyat teklifi verdiği iddia edilmektedir. Bu kapsamda devam eden bölümde Hicri Ercili'nin 2021 yılında katıldığı, belediyelerin alüminyum sülfat alım ihaleleri ve fiyat-maliyet verileri incelenmiştir.
- (41) Aşağıdaki tabloda Hicri Ercili'nin 2021 yılında katıldığı, belediyelerin alüminyum sülfat alımına ilişkin ihale¹² bilgilerine yer verilmektedir.

Tablo 2: Hicri Ercili'nin 2021 Yılında Katıldığı Belediye Alüminyum Sülfat İhaleleri

İhale No	İhale Tarihi	Sözleşme/ Ürün Alım Dönemi	Alım Miktarı (Ton)	İhaleye Katılan Firma(Lar) Ve Teklifleri (TL/Ton)	Alım Yapılan Firma	Birim Maliyet ¹³ (TL/Ton)	Alım Fiyatı (TL/Ton)	Belediyenin Belirlediği Yaklaşık Maliyet (TL/Ton)
2020/649569 (Muğla Bld.)	23.12.2020	23.12.2020- 23.12.2021	280	1-)May Asit (1.584 TL/Ton) 2-)Hicri Ercili (.....)TL/Ton)	May Asit	1-)May Asit- (.....)TL/ Ton 2-)Hicri Ercili (.....) TL/Ton)	1584	1.680
2020/734763 (Edirne Bld.)	18.01.2021	12.02.2021- 12.02.2022	200	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	1.590	1.485
2021/60600 (ASKİ)	16.03.2021	16.03.2021- 16.09.2021	9000	-	İptal (Yaklaşık maliyet üstü teklif).	(.....)	İPTAL (.....) TL)	1.340
2021/256281 (Düzce Bld.)	21.05.2021	18.06.2021- 18.10.2021	224	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	1.985	1.883
2021- 319087 (ASKİ)	10.06.2021	10.06.2021- 05.08.2021	1.500	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	1.807	1.953
2021/284021 (ASKİ)	8.07.2021	11.08.2021- 23.03.2022	9000	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	2.340	2.027

¹¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12917&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>, Ek Madde 2

¹² Açık ihale usulüyle yapılan katı alüminyum sülfat ihaleleri dikkate alınmıştır. Su arıtma işlemleri için alüminyum sülfat sıvı ve katı formda tedarik edilebilmektedir. Dosya kapsamında elde edilen bilgilerden stoklama, nakliye, kullanım vb. avantajları sebebiyle piyasanın yaklaşık %85'lik bölümünde katı alüminyum sülfat tercih edildiği görülmektedir.

¹³ Dosya kapsamında elde edilen bilgilerden alüminyum sülfatın maliyetinin büyük bir bölümünün hammadde giderlerinden oluştuğu (%71) anlaşılmaktadır. Alüminyum sülfat üretiminde kullanılan temel hammaddeler ise sülfürik asit, su ve alüminyum hidroksittir. Söz konusu ürünlerden sülfürik asit maliyetin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır.

22-14/234-102

2021/361380 (Erzurum Bld.)	27.07.2021	15 Ay	2400	-	İptal (Yaklaşık maliyet üstü teklif)	(.....)	İPTAL	1.825
2021-385324 (Çanakkale Bld.)	29.07.2021	17.08.2021-09.11.2021	150	1-)MAY ASİT ((.....)TL/Ton-eksik evrak, ihale dışı) 2-) HİCRİ ERCİLİ (2.200 TL/Ton)	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	2.200	2.239
2021/428950 (Afyon Bld.)	17.08.2021	30 Gün	150	1-)MAY ASİT (1.940 TL/Ton) 2-) HİCRİ ERCİLİ ((.....)TL/Ton)	MAY ASİT	1-)May Asit ((.....)TL/Ton) 2-)Hicri Ercili ((.....)TL/Ton)	1.940	2.126
2021/493475 (Erzurum Bld.)	20.09.2021	07.10.2021-07.04.222	1800	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	2.600	2.716
2021/567724 (Edirne Bld.)	18.10.2021	19.11.2021-15.02.2022	150	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	2.925	2.348
2021-585569 (Eskişehir Bld.)	27.10.2021	22.12.2021-22.12.2022	2800	-	HİCRİ ERCİLİ	(.....)	2.970	2.274,89 TL
2021-722536 (Muğla Bld.)	6.12.2021	.01.01.2022-31.12.2022	240	1-)MAY ASİT ((.....)TL/Ton) 2-) HİCRİ ERCİLİ ((.....)TL/Ton)	İptal (Yaklaşık maliyet üstü teklif)	(.....)	İPTAL	3.880
2021/726022 (ASKİ)	16.12.2021	16.12.2021-16.04.2022	6000	1-)AYDEMİZ (Eksik evrak, ihale dışı). 2-)HİCRİ ERCİLİ ((.....)TL/ton)	İptal (Yaklaşık maliyet üstü teklif)	(.....)	İPTAL	2.780 TL

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler

- (42) Dosya kapsamında elde edilen bilgilere göre Hicri Ercili 2021 yılında açılan belediye ihalelerinin büyük bölümüne tek başına katılmıştır. Rakip teşebbüslerin teklif verebildiği az sayıda ihalenin ise düşük tonajlı ihaleler olduğu görülmektedir.
- (43) Hicri Ercili'nin 2021 yılında katıldığı ihaleler incelendiğinde 4 adet ihalenin yaklaşık maliyetin üzerinde teklif verildiği gerekçesiyle iptal edildiği görülmektedir. Hicri Ercili tarafından, 23.12.2020 tarihli ihalede ton başına (.....)TL teklif verilirken, 06.12.2021 tarihli ihalede (.....)TL teklif verilmiştir. Dolayısıyla 23.12.2020 tarihli ihale ile kıyaslandığında Hicri Ercili'nin alüminyum sülfat teklif fiyatlarının yaklaşık (.....)katına ulaştığı görülmektedir. Aynı dönemde Hicri Ercili'nin ton başına maliyeti (.....)katına, idarenin hesapladığı ton başına yaklaşık maliyet ise yaklaşık 2 katına çıkmıştır. Ancak tabloda da görüldüğü üzere 06.12.2021 ve 16.12.2021 tarihli ihaleler yaklaşık maliyetin üzerinde teklif verildiği gerekçesiyle iptal edilmiştir.
- (44) Hicri Ercili'nin en yakın rakibi konumunda olan May Asit'in 2020 yılsonu ve 2021 yılında girdiği ihalelerde ton başına fiyat ve maliyet bilgileri incelendiğinde, aynı dönem itibarıyla (23.12.2020-06.12.2021) Hicri Ercili ile benzer şekilde ton başına teklif fiyatlarının (.....) katına çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte May Asit'in kazandığı 17.08.2021 tarihli ihalede ton başına fiyatın 1.940 TL olarak gerçekleştiği, teşebbüsün yaklaşık 3,5 ay sonraki 06.12.2021 ihalede ise ton başına yaklaşık (.....) kat ((.....)TL) teklif verdiği görülmektedir.

22-14/234-102

- (45) Gerçekleşen ihaleler bakımından değerlendirildiğinde ise, Hicri Ercili tarafından kazanılan 23.12.2020 tarihli ihalede ton başına 1.650 TL teklif verilirken, 27.10.2021 tarihli ihalede 2.970 TL teklif verilmiş, ton başına yaklaşık %80'lik bir fiyat artışı gerçekleşmiştir. Aynı dönemde teşebbüsün birim başına maliyeti yaklaşık % (.....) artmıştır.
- (46) Aşağıdaki tablo ve grafikte 2021 yılında Hicri Ercili'nin alüminyum sülfat ürününde ton başına aylık ortalama maliyet ve fiyat verileri yer almaktadır.

Tablo 3: Hicri Ercili'nin 2021 Yılı Alüminyum Sülfat Ortalama Birim Fiyat-Maliyet Verileri

Ay	Toplam Satış Miktarı	Toplam Maliyet	Toplam Satış Tutarı	Birim Maliyet (TL/Ton)	Birim Fiyat (TL/Ton)
Oca.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Şub.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Mar.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Nis.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
May.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Haz.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Tem.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Ağu.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Eyl.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Eki.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kas.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Ara.21	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen veriler

Grafik 1: (.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen veriler

- (47) Tablo 3'ten Ocak-Aralık 2021 döneminde alüminyum sülfat birim fiyatlarının maliyetlerle paralel ölçüde ((.....)kat) arttığı görülmektedir. Grafik 1 incelendiğinde ise Nisan-Ağustos 2021 döneminde maliyetlerin uygulanan birim fiyatların üzerinde kaldığı, Ağustos-Aralık 2021 döneminde ise kâr edildiği anlaşılmaktadır.
- (48) Daha öncede ifade edildiği gibi alüminyum sülfatın temel hammaddesi sülfirik asittir. Sülfirik asit maliyetleri alüminyum sülfat maliyetinin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır. Hicri Ercili sülfirik asit üretmemekte, ürünü yurt içinden satın alarak veya ithal ederek yurt içindeki firmalara satış yapmakta, ayrıca alüminyum sülfat üretiminde girdi olarak kullanmaktadır. Ocak 2021'de (.....) TL/Ton olan sülfirik asit maliyetinin Aralık ayında (.....)TL/Ton'a yükseldiği ((.....)katına çıktığı) görülmektedir. Aşağıda yer verilen grafikte, 2021 aylık ortalama sülfirik asit maliyetlerinin seyrine yer verilmektedir.

Grafik 2: (.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen veriler

22-14/234-102

- (49) Aşağıdaki tabloda ise Hicri Ercili'nin belediyelerin alüminyum sülfat ihalelerine verdiği tekliflerle, ihale tarihleriyle aynı ayda belediye dışı alıcılara yaptığı ortalama satış fiyatları (TL/Ton) karşılaştırılmıştır.

Tablo 4: Hicri Ercili'nin Belediyelerin Alüminyum Sülfat İhalelerine Verdiği Teklifler ve Belediye Dışı Alıcılara Yaptığı Ortalama Satış Fiyatları (TL/Ton)

Ay	Belediye Dışı Satışlar	Belediye İhaleleri
Oca.21	(.....)	(.....)
Şub.21	(.....)	(.....)
Mar.21	(.....)	(.....)
Nis.21	(.....)	(.....)
May.21	(.....)	(.....)
Haz.21	(.....)	(.....)
Tem.21	(.....)	(.....)
Ağu.21	(.....)	(.....)
Eyl.21	(.....)	(.....)
Eki.21	(.....)	(.....)
Kas.21	(.....)	(.....)
Ara.21	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen veriler

- (50) Tablo incelendiğinde belediye dışı alıcılara yapılan ton başına aylık ortalama fiyatların Ocak-Aralık 2021 döneminde yaklaşık (.....) katına çıktığı, belediye ihalelerine verilen tekliflerin ise aynı dönemde (.....)katına çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte belediyelere yapılan alüminyum sülfat satışlarında fiyatların belediye dışı alıcılara göre daha yüksek olduğu söylenebilecektir.
- (51) Bu kapsamda belediye alüminyum sülfat ihalelerine giren teşebbüslerin teklif verirken hangi unsurları dikkate aldığı, ihale ve ürün tedarik sürecinin ne şekilde gerçekleştiği önem taşımaktadır. Tablo 2'den de görülebileceği üzere özellikle yüksek miktarda alım yapan belediyeler için sözleşme süreleri/ürün alım dönemi bir yılı geçebilmektedir. Belediyeler ihale sonucunda belirlenen sabit TL fiyatı üzerinden sözleşme dönemi içerisinde belirli periyotlarla (teknik şartnamede belirtildiği şekilde) ürün alımı yapmakta, ürün tesliminden sonra ödeme gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte kamu ihale mevzuatı¹⁴ kapsamında belediyeler sözleşmelere, sözleşme süresinin uzatılabileceği veya iş artışının (ilave ürün alımı) yapılabileceğine dair hükümler koyabilmektedir. Bu durumda belediyeler yeni ihaleye çıkmadan ve güncel fiyatlardan etkilenmeksizin, sözleşmenin imzalandığı dönemde belirlenen sabit fiyat üzerinden ilave ürün alımı yapabilmektedir¹⁵.
- (52) İhale fiyatlandırmalarında teklif veren firmalar bakımından; ürünlerin temel girdisini oluşturan hammadde, enerji, elektrik maliyetlerinin yanında döviz kurundaki hareketlilik göz önünde bulundurulmakta, genellikle ihalelere teklif aşamasında döviz kurunda yaşanabilecek olası artışlar dikkate alınmaktadır. Örneğin Tablo 2'de yer verildiği üzere Aralık 2021'de iki alüminyum sülfat ihalesi iptal edilmiştir¹⁶. Söz konusu ihalelere gerek Hicri Ercili gerekse May Asit tarafından verilen tekliflerin 27.10.2021 tarihli ihaleye ve

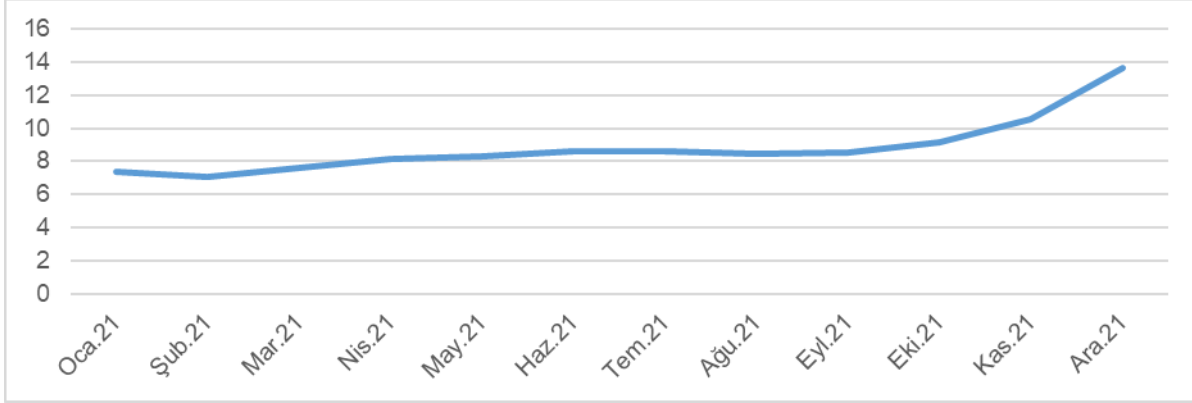
¹⁴ 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Madde 24.

¹⁵ Örneğin 08.07.2021 tarihinde yapılan ihale kapsamında 180 gün süreli 9.000 ton ürün alımı için 11.08.2021 tarihinde Hicri Ercili ve ASKİ arasında sözleşme imzalanmıştır. 30.12.2021 tarihinde ASKİ tarafından yapılan bildirimle, %20 iş artışı yapılmak suretiyle ilave 1.800 ton ve 45 gün süre uzatımı yapılmıştır.

¹⁶ İptal edilen ihaleler sonrasında belediyeler alüminyum sülfat alımı için ayrılan bütçe miktarını ve yaklaşık maliyetleri tekrar değerlendirerek yeni bir ihaleye çıkmaktadır. Örneğin iptal edilen 16.12.2021 tarihli ASKİ ihalesinin ardından, 07.03.2022 tarihinde 2022/69847 kayıt numarası ile ASKİ aynı şartlarda (miktar, süre vb.) yeni bir ihaleye çıkmıştır. İhale süreci devam etmektedir.

idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyetlere göre oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Aşağıda yer verilen 2021 USD kuru grafiğinde görüleceği üzere özellikle 2021 son çeyreğinde kurdaki dalgalanma oldukça yüksektir. Dolayısıyla bu durum uzun süreli sözleşmelerle ihalelere teklif veren firmalar bakımından maliyet artışının yanı sıra finansal belirsizliği de artırmakta, kur ya da maliyet artışı kaynaklı olası zararlardan korunmak amacıyla firmalar idare tarafından hesaplanan yaklaşık maliyetin üzerinde teklif verebilmektedir.

Grafik 3: 2021 USD Kuru Grafiği



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

- (53) Hicri Ercili'nin en yakın rakibi konumunda olan May Asit tarafından gönderilen yazıda benzer hususlar aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

“Paritedeki artışlar maliyetlerimizi etkileyen en büyük faktördür. Sabit teklif verip her sevkiyattan önce ambardan güncel nakliye fiyatı almak değişen akaryakıt fiyatlarıyla maliyetlerimizi olumsuz etkilemektedir. İhale süresince paritenin gelebileceği en yüksek seviyeyi öngörmeye çalışıp ihaleye teklif hazırlarken ki paritenin ortalamasını almak suretiyle teklifler hazırlanmaktadır. İhalelere teklif verirken bir yandan olası maliyet artışlarını göz önünde tutup bir yandan rekabetçi olmak çok güç. İhalelerde iş artışı ve eksilişi tamamen alıcının inisiyatifinde olup, çoğunluğun yıllık olarak düzenlediği ihaleler için satıcının aleyhine sonuçlar doğuran bir durumdur. Tekliflerin döviz cinsinden olmaması da kurdaki dalgalanmalar neticesinde firmamızı zora sokmaktadır.”

- (54) Bu bakımdan, belediyeler tarafından düzenlenen ihalelerin, ihale dönemi olarak genellikle yıllık mahiyette uzun bir zaman dilimini kapsamaması, ihale şartnameleri doğrultusunda belediyelerin sabit TL bedel üzerinden alım gerçekleştirmesi, belediyelerin tek taraflı olarak iş ve süre artışı yapabilmesi ve özellikle sözleşme döneminde hammadde ve enerji maliyetlerinde ithalata bağımlılık nedeniyle oluşabilecek muhtemel riskler dikkate alındığında, firmalar tarafından zarar etmemek adına ihalelerde, piyasada veya maliyetlerde oluşabilecek muhtemel risklere (gelecekteki potansiyel maliyet artışlarına ve piyasadaki muhtemel olumsuz parametrelere) ilişkin öngöründe bulunarak teklif vermek rasyonel bir yaklaşım olarak değerlendirilebilecektir.
- (55) Öte yandan yakın dönemde kamu ihale mevzuatında yapılan bazı değişikliklerde, yukarıda bahsedilen hususlardan kaynaklı aksaklıklara işaret edilerek, çözümüne yönelik hükümler getirildiği görülmektedir.
- (56) 19.01.2022 tarihinde kabul edilen 7351 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf Ve Yatırım Sistemi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesinde 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa aşağıdaki geçici madde eklenmiştir:

“Ek fiyat farkı ve/veya sözleşmelerin devri

GEÇİCİ MADDE 5- Ülkemizde ve dünyada hammadde temininde ve tedarik zincirlerinde yaşanan aksaklıklar ile girdi fiyatlarındaki beklenmeyen artışlar nedeniyle 1/12/2021 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden veya bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce fesih veya tasfiye edilmeksizin kabulü/geçici kabulü yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmelerde, 1/7/2021 ile 31/12/2021 tarihleri arasında (bu tarihler dâhil) gerçekleştirilen kısımlar için, ihale dokümanında fiyat farkı verilmesine ilişkin hüküm bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, 1/7/2021 ile 30/11/2021 tarihleri arasında (bu tarihler dâhil) ihalesi yapılan işlerde ihale tarihinin (son teklif verme tarihi) içinde bulunduğu aya ait endeks, 1/7/2021 tarihinden önce ihale edilen işlerde ise 2021 yılı Haziran ayına ait endeks temel endeks olarak kabul edilerek ve sözleşme fiyatları kullanılarak yüklenicinin başvurusu üzerine sözleşmesine göre hesaplanan fiyat farkına ilave olarak ek fiyat farkı verilebilir.”

- (57) 24.02.2022 tarih ve 31760 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5202 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararları ile, “ 4734 Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Mal Alımlarında Fiyat Farkına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar” ile de “...sözleşme süresi 180 takvim gününden fazla olan mal alımlarında teslimi 180 takvim gününden sonra yapılan kısım için, uygulanacak fiyat farkı bu esaslara göre hesaplanır.” hükmü getirilmiştir. Böylece eski düzenlemeye göre istisnai şartlara bağlı olan¹⁷ fiyat farkı ödemesi, yürürlüğe giren yeni düzenleme ile 180 günü geçen sözleşmelerde, teslimi 180 günden sonra yapılan kısım için uygulanabilecektir.
- (58) Dolayısıyla, söz konusu düzenlemelerin uzun dönemli sözleşmeleri içeren alüminyum sülfat ihaleleri bakımından gerek yüklenici gerek alım yapan idareler için oluşabilecek zararları engelleyebileceği ve finansal öngörülebilirliğe katkı sağlayacağı söylenebilecektir.
- (59) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde, 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında bir kötüye kullanımdan bahsedilemeyeceği ve iddiaların reddedilmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (60) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun’un 41. maddesi uyarınca şikâyetin reddi ile soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

¹⁷ Mücbir sebepler ve idareden kaynaklı sebeplerle sürenin uzatılması.