

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-5-043
Karar Sayısı : 24-49/1117-477
Karar Tarihi : 21.11.2024

(Devralma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Ezgi EREN BİRDANE, Nilay ÖZLÜK, Metehan KAYA

C. BİLDİRİMDE

BULUNANLAR : - Nurol Holding AŞ
Temsilcileri: Av. Güryay BİNGÖL, Av. Naz MİDOĞLU
Spring Giz Plaza Meydan Sk. No: 31-32 34398
Maslak/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Hâlihazırda BAE Systems PLC ve Nurol Holding AŞ'nin ortak kontrolünde bulunan FNSS Savunma Sistemleri AŞ'nin tek kontrolünün Nurol Holding AŞ tarafından devralınması işlemi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 17.10.2024 tarih ve 57789 sayı ile giren ve 15.11.2024 tarih ve 59003 sayılı yazı ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 18.11.2024 tarih ve 2024-5-043/Öİ sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, bildirim konu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Başvuruda; hâlihazırda BAE Systems Land & Armament L&A (BAE L&A) aracılığıyla BAE System PLC (BAE) ve Nurol Holding AŞ'nin (NUROL) ortak kontrolünde bulunan FNSS Savunma Sistemleri AŞ'nin (FNSS) BAE L&A'ya ait olan %(.....) oranındaki hissesinin NUROL'a devredilmesi suretiyle FNSS hisselerinin tamamının ve tek kontrolünün NUROL'a geçmesi işlemine 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) kapsamında izin verilmesi talep edilmiştir.
- (5) İşlemin temelini, taraflar arasında 15.10.2024 tarihinde akdedilen Hisse Alım Sözleşmesi oluşturmaktadır. FNSS'nin BAE'ye ait %(.....) oranındaki hissesinin NUROL'a devredilmesi suretiyle NUROL'un FNSS üzerinde tek kontrole sahip olması hedeflenmektedir. FNSS hâlihazırda %(.....) hisse oranı ile NUROL ve %(.....) hisse oranı ile BAE tarafından ortak kontrol edilmektedir.
- (6) Bildirim Formunda FNSS'nin mevcut sermayesinin (.....) olduğu, (.....) olduğu ifade edilmiştir. FNSS Yönetim Kurulunun (.....) üyesinin (.....) NUROL, (.....) ise (.....) BAE L&A tarafından gösterilecek adaylar arasından seçildiği; ayrıca FNSS'nin Yönetim Kurulu Başkanının (.....) tarafından gösterilecek adaylar arasından, Yönetim Kurulu Başkan Vekilinin ise (.....) tarafından gösterilecek adaylar arasından seçildiği bildirilmiştir. FNSS'nin ana sözleşmesine göre Yönetim Kurulunun toplanabilmesi için

(.....) üyenin hazır bulunmasının gerektiği, Yönetim Kurulunun karar alabilmesi bakımından ise en az (.....) üyenin olumlu oyunun gerektiği ancak FNSS'nin (.....), (.....) ve (.....) gibi stratejik konularda Yönetim Kurulunun karar alabilmesi için en az (.....) üyenin olumlu oyunun arandığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda, mevcut durumda, FNSS'nin ticari ve stratejik kararlarının alınmasında her iki hissedarın da olumlu oyu gerektiği ve mevcut hissedarların FNSS üzerinde ortak kontrol sahibi olduğu anlaşılmaktadır.

- (7) Yukarıda yer verilen bilgiler doğrultusunda bildirim konusu işlem öncesinde BAE ve NUROL'un ortak kontrolünde olan FNSS, bildirilen işlem sonucunda sermayesinin ve oy haklarının tamamının NUROL'a devredilmesi suretiyle NUROL'un tek kontrolüne geçeceğinden teşebbüsün kontrol yapısında kalıcı bir değişiklik meydana gelecektir. Dolayısıyla devre konu FNSS'nin kontrol yapısında kalıcı bir değişiklik meydana geleceğinden söz konusu işlem 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi kapsamında bir devralma işlemidir. Öte yandan ilgili tarafların cirolarının söz konusu Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen eşikleri aşması nedeniyle işlem izne tabidir.
- (8) Devralan konumdaki NUROL'u kontrol eden Çarmıklı Ailesi, inşaat ve taahhüt sektörü başta olmak üzere savunma sanayi, madencilik, gayrimenkul yatırımı, finans, turizm, enerji ve ticaret gibi farklı sektörlerde faaliyet göstermektedir.
- (9) FNSS'nin faaliyetleri ile Çarmıklı Ailesi'nin faaliyetleri arasında örtüşme bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi bakımından Çarmıklı Ailesi'nin savunma sanayinde faaliyet gösteren ve Çarmıklı Ailesi tarafından kontrol edilen bazı iştiraklerinin faaliyetlerine aşağıda yer verilmiştir:
 - Binom Highend Mühendislik AŞ (BİNOM), doğal bilimler ve mühendislikle ilgili diğer araştırma ve deneysel geliştirme faaliyetleri ile bilgisayar programlama faaliyetleri alanında faaliyet göstermek amacıyla kurulmuştur. (.....).
 - Nurol İleri Teknoloji Savunma Ürünleri Madencilik Sanayi ve Ticaret AŞ (NUROL İLERİ TEKNOLOJİ); elektrik, makine, savunma, çevre, kimya, ziraat, gıda, malzeme, jeoloji, inşaat, yazılım mühendislikleri gibi alanlarda çeşitli tasarım, araştırma, geliştirme ve mühendislik hizmeti faaliyetlerini yürütmektedir. (.....).
 - Nurol Kontrol ve Aviyonik Sistemleri AŞ'nin (NUROL KONTROL¹) ana faaliyet konusu hava araçları, uçuş kontrol sistemleri, yakıt kontrol sistemleri ve iklimlendirme sistemleri gibi arıza durumunda uçağın kaybına sebep olabilecek kritik konulara yönelik tasarım, geliştirme, mühendislik, iş geliştirme çalışmaları, sistem geliştirme, üretim, ileri teknoloji ve sistem entegrasyonunu kapsamaktadır.
 - Nurol Makine ve Sanayi AŞ (NUROL MAKİNA), anahtar teslimi endüstriyel tesisler kurmak, çelik konstrüksiyon ve makina imalatı konularında taahhüt işleri gerçekleştirmek üzere 1976 yılında Ankara'da kurulmuştur. Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın kurulması ile birlikte 1992 yılında Ankara'da savunma sanayi alanında da faaliyetlere başlamıştır. NUROL MAKİNA, 4x4 segmentinde zırhlı muharebe aracı, zırhlı personel taşıyıcı ve özel amaçlı platformların özgün sistem tasarımlarını yapmakta ve üretimini gerçekleştirmektedir.

¹ NUROL KONTROL, zırhlı araç alanında faaliyet göstermemektedir.

- Nurol Teknoloji Sanayi ve Madencilik Ticaret AŞ (NUROL TEKNOLOJİ²), 2008 yılında ileri teknik balistik seramikler üretmek için kurulmuştur. Hafifliğin önemli olduğu sistemlerde zırh çelikleri yerine zırh seramikleri kullanılmakta olup bu seramikler başlıca Bor Karbür³, Silisyum Karbür, Alümina ve Tungsten Karbür seramikleri ihtiva eden ürünlerdir. Bahse konu seramikler son yıllarda yüksek dayanım ve hafiflik özelliğinden dolayı diğer balistik çözümlere göre tercih edilme sebebi olmaktadır. NUROL TEKNOLOJİ, başta Türk Güvenlik Güçleri'nin ihtiyaçları doğrultusunda olmak üzere dünyadaki ülkelerin ihtiyacı olan ileri teknolojik balistik seramikleri ve hibrit balistik koruyucu zırh çözümlerini Ankara'da yerleşik iki üretim tesisinde üretmektedir.
- (10) Devre konu FNSS; Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Güçleri başta olmak üzere, dünya genelinde birçok kullanıcıya paletli ve tekerlekli zırhlı araç üreten kara savunma sistemleri teşebbüsü olarak faaliyet göstermektedir. FNSS'nin ürün yelpazesinde 15 ton sınıfında zırhlı araçlar, orta ağırlık sınıfı tanklar, 4x4 ve 8x8 taktik zırhlı araçlar, seyyar yüzücü hücum köprüleri, zırhlı istihkâm iş makineleri ve hibrit zırhlı araçlar bulunmaktadır.
- (11) Yukarıda yer verilen açıklamalar ve tarafların faaliyet alanları göz önünde bulundurulduğunda;
- NUROL MAKİNA ve FNSS'nin faaliyetlerinin zırhlı kara muharebe araçları üretimi pazarında yatay olarak örtüştüğü,
 - NUROL TEKNOLOJİ tarafından üretilen balistik seramik zırhlarının FNSS tarafından üretilen araçlarda girdi olarak kullanılması, dolayısıyla teknolojik balistik seramikleri ve hibrit balistik koruyucu zırh çözümleri bakımından NUROL TEKNOLOJİ ve FNSS'nin faaliyetleri arasında dikey bir örtüşmenin söz konusu olduğu
- anlaşılmaktadır.
- (12) Bu doğrultuda ilk olarak işlem taraflarının faaliyetlerinin yatay olarak örtüştüğü “zırhlı kara muharebe araçları” pazarı kapsamında değerlendirme yapılacak; akabinde dikey örtüşmenin söz konusu olduğu “teknolojik balistik seramikleri ve hibrit balistik koruyucu zırh çözümleri” ve “zırhlı kara muharebe araçları” pazarları bakımından değerlendirmeye yer verilecektir.
- (13) Aşağıdaki tabloda FNSS'nin ve rakiplerinin faaliyetleri bakımından tahmini pazar payları yer almaktadır.

Tablo 1: Zırhlı Kara Muharebe Araçları Pazarında Faaliyet Gösteren Teşebbüslerin Yurt İçi Satış Tutarlarına Göre Hesaplanan Pazar Payları⁴ (%)

Teşebbüsler	Tahmini Pazar Payı (%)				
	2019	2020	2021	2022	2023
FNSS	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
NUROL MAKİNA	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Otokar Otomotiv Savunma Sanayi AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
BMC Otomotiv Ticaret ve Sanayi AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Diğer	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)

² NUROL TEKNOLOJİ, zırhlı muharebe araçları alanında faaliyet göstermemektedir.

³ Karbonun başka bir elementle bileşmesinden oluşan madde.

⁴ Teşebbüslerin Türkiye'deki pazar payları hesaplanırken “Yurt içi Satış/TSS Kara Araçları Pazarı” esas alınmıştır.

Kaynak: Cevabi Yazı

- (14) Yatay Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi Hakkında Kılavuz'un (Yatay Kılavuz) 13. paragrafında da belirtildiği üzere pazar payları ve yoğunlaşma seviyeleri, pazar yapısı ile birleşme işleminin tarafları ve diğer teşebbüsler arasındaki rekabet ilişkin önemli bilgiler sunan öncül göstergelerdir. Yine Yatay Kılavuz'un 18. paragrafında ifade edildiği üzere; birleşik teşebbüslerin ilgili pazardaki paylarının toplamının yüzde 20'nin altında olması halinde, söz konusu işlemin rekabet bakımından olumsuz etkilerinin, incelemenin derinleştirmesini ve söz konusu işlemin yasaklanmasını gerektirecek düzeyde olmadığı varsayılabilecektir. Tablo-1'de bulunan zırhlı kara muharebe araçlarına ilişkin pazar payları incelendiğinde Türkiye'de faaliyet gösteren FNSS ve NUROL MAKİNA'nın 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarına ait pazar payları toplamının sırasıyla %(.....), %(.....), %(.....), %(.....) ve %(.....) olduğu görülmektedir. Dolayısıyla zırhlı kara muharebe araçları pazarında teşebbüslerin Türkiye'de 2023 yılı bakımından pazar payları toplamının %20'nin altında kaldığı anlaşılmaktadır.
- (15) Öte yandan işlem taraflarının faaliyetleri arasında dikey örtüşme *“teknolojik balistik seramikleri ve hibrit balistik koruyucu zırh çözümleri”* ve *“zırhlı kara muharebe araçları”* pazarları bakımından gündeme gelmektedir. NUROL TEKNOLOJİ tarafından üretimi gerçekleştirilen teknolojik balistik seramikler ve hibrit balistik koruyucu zırh çözümleri FNSS tarafından üretilen veya modernizasyonu yapılan zırhlı kara muharebe araçları ile bu araçlara entegre edilmek üzere geliştirilen parçalarda girdi olarak kullanılmaktadır⁵. Dolayısıyla söz konusu ürünler bakımından tarafların faaliyetleri arasında dikey bir örtüşmenin bulunduğu değerlendirilmektedir.
- (16) Aşağıdaki tabloda NUROL TEKNOLOJİ'nin ve rakiplerinin faaliyetleri bakımından tahmini pazar paylarına yer verilmektedir:

Tablo 2: Teknolojik Balistik Seramikleri ve Hibrit Balistik Koruyucu Zırh Çözümleri Pazarında Faaliyet Gösteren Teşebbüslerin Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	Tahmini Pazar Payı (%)		
	2021	2022	2023
NUROL TEKNOLOJİ	(.....)	(.....)	(.....)
CES Advanced Composites & Defence Technologies Inc.	(.....)	(.....)	(.....)
Garanti Giyim Kompozit Teknolojileri San. ve Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)
İpek Savunma Sanayi Ltd. Şti.	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı.

- (17) Yatay Olmayan Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi Hakkında Kılavuz'un 28. paragrafında *“... birleşik teşebbüsün her bir pazardaki pazar payının %25'in altında olması, söz konusu birleşmenin rekabetin azaltılması bakımından rekabetçi endişe yaratmadığının ilk aşamadaki göstergesi olarak kabul edilebilir”* ifadesi yer almaktadır. Söz konusu ifadenin tersine yorumlanması ile %25'in üzerinde pazar payının bulunması durumunda bahse konu işlemin rekabetin azaltılması bakımından rekabetçi endişe yaratacağı yorumunda bulunulabilecektir.

⁵ (.....)

- (18) İşlem kapsamında birleşik teşebbüsün teknolojik balistik seramikleri ve hibrit balistik koruyucu zırh çözümleri üst pazarında 2021, 2022 ve 2023 yıllarında sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....)'lük bir pazar payına sahip olduğu görülmektedir. Bu noktada pazarda girdi kısıtlaması yönünde endişelerin ortaya çıkabileceği söylenebilecekse de; yapılacak değerlendirmede birleşik teşebbüsün alt pazardaki pazar payları, sektörün kendine has özellikleri, yasal düzenlemeler vb. unsurların birlikte ele alınması gerekmektedir.
- (19) İşlem taraflarının faaliyet gösterdiği savunma sanayi sektörü, Kurulun 02.01.2020 tarihli ve 20-01/7-4 kararında da tespit olunduğu üzere, çok sayıda büyük rakibin yer aldığı, teknolojik gelişmelere, inovasyona, Ar-Ge'ye duyarlı olan, talep tarafında genellikle alıcı ülkelerin savunma güçlerinin bulunmasına bağlı olarak alıcı gücünün yüksek olduğu rekabetçi bir yapıya sahiptir. Kurulun 05.05.2005 tarihli, 05-30/379-93 sayılı ve 18.08.2016 tarihli, 16-28/481-215 sayılı kararlarında ayrıca, savunma sanayi ürünlerinin tek alıcısının T.C. Milli Savunma Bakanlığı ve kısmen de T.C. İçişleri Bakanlığı olduğu, T.C. Milli Savunma Bakanlığının ihtiyaç ve taleplerinin yıldan yıla ve güncel ekonomik ve siyasi konjonktüre göre değişiklik gösterdiği, ilgili ürünlerin tedarikinin Bakanlık tarafından yapılan ihaleler ile gerçekleştirildiği, herhangi bir ürünle ilgili ihaleyi kazanan bir firmanın anılan ihale ile ilgili tedarikinin sürdüğü yıllarda yüksek bir pazar payına sahip olduğu, ancak sonraki yıllarda pazar payının sıfırlanabildiği ifade edilerek savunma sanayi sektörünün söz konusu özelliklerinin ürün pazarında kalıcı pazar gücünün oluşumunu ve kullanılmasını imkânsız hale getirdiği belirtilmektedir.
- (20) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un 14. paragrafında da ihale pazarlarında, pazar özellikleri nedeniyle teşebbüslerin pazar payları sürekli bir dalgalanma gösterebildiği, genellikle pazar paylarının sürekliliğinden bahsedilemediği ve dolayısıyla pazar payının teşebbüsün pazardaki konumu hakkında güvenilir bir gösterge olmayabileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda ihale pazarlarında faaliyet gösteren teşebbüslerin pazar paylarının değişken bir eğilimde olduğu ve pazar paylarının tek bir ihalede dahi hızla değişebileceği, bu tür pazarlarda teşebbüslerin "pazar için" rekabet ettikleri ve rekabetin ihale süreci tamamlanana kadar söz konusu olduğu kabul edilmektedir⁶.
- (21) Nitekim bahse konu sektörde tek alıcı konumundaki Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı da ihtiyaçları doğrultusunda yıldan yıla değişik ürün gruplarına yönelebilmektedir. Söz konusu ürünlere ilişkin tercihler yalnızca fiyata bağlı olmamakta; ürünün kalitesi, sunulan destek hizmetleri, tedarikin devamlılığının sağlanması adına birden fazla kaynaktan alım yapılması stratejisi gibi faktörler alıcının tercihleri ve dolayısıyla teşebbüslerin sektördeki konumu üzerinde etkili olabilmektedir.
- (22) Sektörün rekabetçi yapısı incelendiğinde; Türk savunma sanayinde yer alan büyük oyuncuların önemli bir bölümünün Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı'nın (TSKGV) çoğunluk pay sahibi olduğu şirketlerden oluştuğu; bu şirketlerin arasında yer alan Roketsan Roket Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi, Askeri Elektronik Sanayi AŞ, Türk Havacılık ve Uzay Sanayi Anonim Şirketi ve Havelsan Hava Elektronik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi gibi kamusal şirketlerin ürünlerin geliştirilmesi ve satışı konusunda güçlü bir pozisyonunun bulunduğu görülmektedir. Buna ek olarak, özel sektör oyuncuları da savunma sanayinde önemli bir rol oynamaktadır. Yerli

⁶ Kurulun 07.04.2022 tarih ve 22-16/263-117 sayılı kararı.

kuruluşların önde gelen teşebbüsler olduğu bu alanda faaliyet gösteren oyuncular arasında katma değerli üretim kabiliyetine sahip Baykar Makina Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, Meteksan Savunma Sanayi Anonim Şirketi, devre konu FNSS, Lentatek Uzay Havacılık ve Teknoloji Anonim Şirketi, Sarsılmaz Silah Sanayi Anonim Şirketi, Samsun Yurt Savunma Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ve Trabzon Silah Sanayi Anonim Şirketi gibi çok sayıda firma yer almaktadır. Bu oyuncular hem ağır sanayi üretimi hem de katma değerli teknoloji üretimi konusunda küresel standartlarda rekabet etmekte ve kara-hava-deniz taşıtlarından, savunma ve taarruz amaçlı silahlara kadar çok sayıda ürün, yedek parça ve hizmet sağlamaktadır. İthal ürünlerin de rekabetçi yapının bir parçası olduğu bu sektörde, yurt dışı menşeli çok sayıda güçlü rakip de bulunmaktadır. (.....). Bu açıklamalar doğrultusunda sektörün çok oyunculu ve rekabetçi bir yapı sergilediği ve NUROL'un hem zırhlı kara muharebe araçları üretimi pazarında hem de zırhlı araç üretiminde faaliyet gösteren diğer teşebbüslere ürün sağlamama gibi bir güdüsünün olmadığı değerlendirilmektedir. (.....).

- (23) Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde, FNSS'nin ortak kontrolden NUROL'un tek kontrolüne geçmesi işleminin NUROL'un faaliyet alanlarında herhangi bir değişim yaratmayacağı; gerek tarafların tek alıcılı, ihalelerin yaygın olarak görüldüğü ve yüksek rekabet dinamikleri bulunan bir sektörde faaliyet göstermesi gerekse de söz konusu işlemin ortak kontrolden tek kontrole geçiş sağlayacak bir işlem den ibaret olması sebebiyle, bildirim konu işlem sonucunda 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmayacağı kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (24) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında 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.