

REKABET KURUMU

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-2-042
Karar Sayısı : 25-19/459-217
Karar Tarihi : 15.05.2025

(Özelleştirme)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Dr. Mehmet YANIK, Fatma ABAZ, Ayşe CİRİT TEMEL,
Berin GEZER ACAR

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN

: - Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
Büyükdere Cad. No:143 Kat:6-7A/B 34394 Esentepe
Şişli/İstanbul

- (1) D. DOSYA KONUSU: Muradiye Elektrik Üretim AŞ'nin özelleştirme yolu ile devralınması işlemi.
- (2) E. DOSYA EVRELERİ: Rekabet Kurumu (Kurum)'na 13.05.2025 ve 51752 sayı ile intikal eden ve T.C. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) tarafından gönderilen yazı ile 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye istinaden TMSF'nin kayyum olarak görevlendirildiği ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu uyarınca müsaderesine karar verilen Muradiye Elektrik Üretim AŞ (MURADİYE)'nin, Hazine mülkiyetinde bulunan %100 oranındaki payının 7076 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun hükümleri kapsamında TMSF tarafından satışa sunulacağı belirtilerek, söz konusu satışa ilişkin olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 2013/2 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ (2013/2 sayılı Tebliğ) hükümleri uyarınca ön bildirimde bulunulmuştur.
- (3) Ön bildirim kapsamında TMSF'den 17.05.2024 tarihli ve 89498 sayılı yazı ile talep edilen bilgi ve belgelere istinaden gönderilen cevabi yazı, 22.05.2024 tarih ve 52084 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bu bilgiler kapsamında hazırlanan Mesleki Daire Görüşü 23.05.2024 tarihli ve 89832 sayılı yazıyla TMSF'ye iletilmiştir. 2013/2 sayılı Tebliğin 4. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca TMSF'nin ilgili Mesleki Daire Görüşüne cevabi yazısı 24.05.2024 tarihli ve 52202 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiş ve 04.06.2024 tarihli ve 24-24/582-M sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararı ile söz konusu özelleştirme işlemine ilişkin Kurul görüşü oluşturulmuştur.
- (4) Söz konusu ön bildirimi takiben TMSF'nin Kurum kayıtlarına 30.04.2025 tarih ve 67238 sayı ile intikal eden yazısında; MURADİYE'nin ihalesinin 09.04.2025 tarihinde gerçekleştirildiği, tek teklif sahibinin Mila Enerji AŞ (MİLA) ve Biroğlu İnşaat AŞ (BİROĞLU) (hep birlikte ORTAK GİRİŞİM) şirketlerinden oluşan ortak girişim olduğu beyan edilmiş olup 2013/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca söz konusu teklif sahibine ilişkin bildirim yapılmıştır.

- (5) ORTAK GİRİŞİM tarafından hazırlanan ve TMSF tarafından Kuruma intikal ettirilen Bildirim Formu'nda tespit edilen eksiklikler 02.05.2025 tarihli ve 113916 sayılı yazı ile TMSF'ye iletilmiş olup ilgili cevabi yazı 09.05.2025 tarih ve 67722 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan 13.05.2025 tarih ve 2024-2-042/ÖN sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili raporda, Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Muradiye Elektrik Üretim AŞ'nin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından satışı işlemi kapsamında; 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"de yer verilen ciro eşiğinin aşılmaması nedeniyle işlemin izne tabi tabi olmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Özelleştirilen Teşebbüs: MURADIYE

- (6) Nihai bildirim konu özelleştirme çerçevesinde MURADIYE'nin Hazine'ye ait olan tüm hisseleri satışa çıkarılacaktır. MURADIYE, Van ilinin Muradiye ilçesinde bulunan Şelale ve Ayrancılar Hidroelektrik Enerji Santrali (Muradiye HES)'nde elektrik üretimi yapmaktadır. Özelleştirmeye konu teşebbüsün hissedarlık yapısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 1: MURADIYE'nin Hissedarlık Yapısı

Hissedar	Hisse Oranı (%)
Hazine ve Maliye Bakanlığı	100
TOPLAM	100
Kaynak: Ön Bildirim	

G.2. Teklif Sahibi: ORTAK GİRİŞİM

- (7) Tek teklif sahibi olan ORTAK GİRİŞİM, MİLA ve BİROĞLU şirketleri tarafından MURADIYE'nin ihalesine teklif vermek amacıyla kurulmuştur. ORTAK GİRİŞİM'in %50 hisselerinin sahibi MİLA, diğer %50 oranındaki hisselerinin sahibi ise BİROĞLU olup şirketteki kararların alınması konusunda MİLA ve BİROĞLU'nun müştereken yetkili olduğu bildirilmiştir.
- (8) ORTAK GİRİŞİM'in taraflarının faaliyet alanlarına bakıldığında ise; MİLA'nın yol, tünel, köprü vs. inşaatı ve taahhüt işleri alanlarında ve bağlı ortaklığı olan Lara HES Enerji AŞ aracılığıyla elektrik enerjisi üretimi alanında faaliyet gösterdiği bildirilmiştir. MİLA'nın ortaklık ve yönetim yapısı bilgilerine aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 2: MİLA'nın Ortaklık Yapısı

Hissedarlar	Oran (%)
Mesut ULUSU	(.....)
Ferhat ÖLMEZ	(.....)
Toplam	100,00
Kaynak: Bildirim Formu	

Tablo 3: MİLA'nın Yönetim Yapısı

Ferhat ÖLMEZ ¹	Yönetim Kurulu Başkanı
Kaynak: Bildirim Formu	

- (9) ORTAK GİRİŞİM'in diğer tarafı olan BİROĞLU ise ihale yolu ile inşaat faaliyeti ile iştigal etmektedir. BİROĞLU'nun ortaklık ve yönetim yapısı bilgilerine aşağıda yer verilmektedir:

¹ Ferhat ÖLMEZ, elektrik enerjisi üretimi alanında faaliyet gösteren Berta Elektrik Üretim AŞ'nin %(.....) ve Penta Hidroelektrik Enerji Üretim AŞ'nin %(.....) hissesinin sahibidir.

Tablo 4: BİROĞLU'nun Ortaklık Yapısı

Hissedarlar	Oran (%)
Yavuz BİROĞLU	100,00
Toplam	100,00
Kaynak: Bildirim Formu	

Tablo 5: BİROĞLU'nun Yönetim Yapısı

Yavuz BİROĞLU	Yönetim Kurulu Başkanı
Kaynak: Bildirim Formu	

G.3. Değerlendirme

G.3.1. Sektöre İlişkin Bilgiler; Elektrik Enerjisi Sektörü ve Serbestleşme Süreci

- (10) Rekabet hukuku uygulamalarında pazardaki rekabet seviyesinin tespitinde kullanılan başlıca ölçütlerden biri “pazar gücü”dür. Farklı tanımları olmakla birlikte, en genel ifadeyle pazar gücü; bir ya da birden çok teşebbüsün, fiyatları rekabetçi fiyat seviyesinin üzerine çıkarabilme kapasitesi şeklinde ifade edilmektedir. Elektrik piyasaları, diğer piyasalarla kıyaslandığında, teşebbüslerin pazar gücünü tek taraflı olarak kötüye kullanmalarına çok elverişli olmalarıyla dikkat çekmektedir.
- (11) Türkiye elektrik piyasalarının serbestleşme sürecinde pazar gücü problemine karşı alınmış olan önlemlerin içinde en dikkat çeken, 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanunu ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (6446 sayılı Kanun) kapsamında piyasada faaliyet gösteren teşebbüslere getirilen pazar payı eşikleridir. 6446 sayılı Kanun'da tedarik şirketlerinin satın alacağı elektrik enerjisi miktarının ve nihai tüketiciye satacağı elektrik enerjisi miktarının bir önceki yıl Türkiye'de tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarının %20'sini geçemeyeceği; bunun yanında, herhangi bir teşebbüsün kontrol ettiği üretim şirketleri ile üreteceği toplam elektrik enerjisi miktarının da bir önceki yıl Türkiye toplam elektrik üretim miktarının %20'sini aşamayacağı yönünde kısıtlamalar yer almaktadır. Serbest piyasa mekanizması çerçevesinde teşebbüslere bu şekilde pazar payı ya da kapasite sınırlaması getirilmesi tercih edilen bir yöntem olmamakla birlikte, özellikle özelleştirmeler yoluyla elektrik piyasalarının tasarlandığı aşamada bu tür eşikler ile pazar gücü problemine karşı önlem alınmasının yerinde bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir.
- (12) Piyasaya ilişkin düzenlemelerde bu tür eşiklerle pazar gücü problemlerine karşı *ex-ante*² önlemler alınması önemli ve gerekli olmakla birlikte, zaman zaman bu önlemler yetersiz kalabilmektedir. Zira elektrik piyasasının kendine özgü niteliklerinden ötürü, talebin değişken yapısına da bağlı olarak farklı durumlarda ve koşullarda zamansal ya da coğrafi bakımdan daha dar pazar tanımlamalarının söz konusu olabileceği görülmektedir. Nitekim elektrik iletim hatlarında yaşanabilecek olası kısıtlar sebebiyle pazarın zamansal ve coğrafi açıdan dar tanımlanması ihtiyacı gündeme gelebilecektir. Böyle bir senaryo dâhilinde çok kısa zaman aralıklarında, iletim kısıtının gerçekleştiği coğrafi alanda faaliyet gösteren santrallerin pazar gücü elde edebileceği değerlendirilmektedir.
- (13) 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında piyasada etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğurmaya yönelik birleşme ve devralmalar yasaklanmıştır. Bu kapsamda, özelleştirme yoluyla gerçekleşen devralma işlemlerinde Kurumun gerekli görmesi halinde daha dar pazar tanımlarını da dikkate alarak piyasanın tamamında ya da bir bölümünde etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasını engellemesi, serbestleşme sürecinin başarısı için büyük önem taşımaktadır.

² Olay gerçekleşmeden önce

G.3.2. İlgili Pazar

- (14) TMSF tarafından özelleştirmeye konu MURADİYE, hidroelektrik³ enerjisi santrali (HES) vasıtasıyla yenilenebilir enerji kaynaklarından faydalanarak hem elektrik enerjisi üretmekte hem de üretilen elektrik enerjisinin satışı faaliyeti ile iştigal etmektedir.
- (15) Hidrolik kaynaklı elektrik üretiminin toplam elektrik üretimi içindeki payı 2023 yılında %20,4 olarak gerçekleşmiştir⁴. Öte yandan, 2023 ve 2024 yıllarının Aralık aylarına ilişkin veriler kıyaslandığında; hidrolik güç kaynaklı üretim miktarının (MWh) toplam üretim miktarı içindeki payının 2023 yılının Aralık ayında %19,66, 2024 yılının Aralık ayında %21,57 olduğu ve söz konusu dönemde yaklaşık iki puanlık bir artışın meydana geldiği görülmektedir⁵. Bu çerçevede, hidrolik gücün toplam elektrik enerjisi üretimi içerisindeki payının dikkate değer seviyede olduğu söylenebilecektir.
- (16) Günümüzde elektrik; kömür, doğal gaz, su, güneş, rüzgâr vb. kaynaklardan elde edilebilmektedir ve adı geçen her bir kaynak bakımından elektrik üretimi gerçekleştirmek için maliyeti, kurulum zamanı, çalışma prensibi ve teknolojisi farklılaşan santral tipleri bulunmaktadır. Santral tipleri arasında anılan farklılıklar olmakla birlikte, gerçekleşen üretim sonucunda ortaya çıkan ürün olan "elektrik" homojendir. Bu çerçevede Kurul'un sektöre ilişkin geçmiş kararlarıyla da uyumlu şekilde, ilgili ürün pazarı bakımından, kullanılan kaynak özelinde daha dar bir pazar tanımı yapılmamıştır⁶. Dolayısıyla söz konusu özelleştirme işlemleri bakımından ilgili ürün pazarının "*elektrik enerjisi üretimi ve satışı*" olarak tespit edilmiştir.
- (17) Öte yandan, son yıllarda iletim hatlarında yapılan iyileştirmeler ile iletim kısıtlarının ortaya çıkma ihtimalinin azalması ve özelleştirmeye konu HES'lerin ülke çapında faaliyet göstermesi hususları dikkate alınarak ilgili coğrafi pazar "*Türkiye*" olarak belirlenmiştir.

G.3.3. Değerlendirme

- (18) 2013/2 sayılı Tebliğ'in 'Kapsam' başlıklı 2. maddesine göre bir teşebbüsün ortaklık paylarının ya da diğer hak ve araçların tümünün veya bir kısmının teşebbüsün üzerindeki kontrolü değiştirecek ya da karar organlarını etkileyecek şekilde yahut mal veya hizmet üretimine yönelik birimlerin özelleştirme yolu ile her türlü devri bu Tebliğ hükümlerine tabidir.
- (19) Hisseleri devre konu MURADİYE'nin TMSF kontrolünde olması nedeniyle işlem 2013/2 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi kapsamında bir "özelleştirme" işlemidir. Bu nedenle TMSF tarafından ön bildirim yapılan ve kayyumluk yetkisi TMSF'ye verilen MURADİYE'nin satılması işleminin 2013/2 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi kapsamında yer aldığı değerlendirilmektedir.
- (20) 2013/2 sayılı Tebliğ'in 3. maddesine göre; anılan Tebliğ kapsamındaki özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde; özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin cirosunun 250 milyon Türk lirasını aşması halinde, ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Kuruma ön bildirimde bulunulması gerekmektedir.

³ Hidrolik güçten/su gücünden elde edilen elektriği ifade etmektedir.

⁴ Söz konusu veriler lisanslı ve lisansız tüm santraller dâhil olacak şekilde sunulmaktadır. <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-24/elektrik-yillik-sektor-raporu>, Erişim Tarihi: 05.05.2025.

⁵ <https://www.epdk.gov.tr/detay/icerik/3-0-23/elektrik-yillik-sektor-raporlar>, Erişim Tarihi: 05.05.2025.

⁶ Kurulun 18.01.2018 tarihli ve 18-03/22-11, 09.01.2020 tarihli ve 20-03/17-7 sayılı, 17.02.2022 tarihli ve 22-09/137-55 sayılı kararları.

- (21) TMSF tarafından Kuruma intikal ettirilen ön bildirimle ilişkin olarak hazırlanan 2024-2-042/BN-01 sayılı Bilgi Notu, 04.06.2024 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 24-24/582-M sayı ile karara bağlanmıştır. Kurul görüşünde, 2013/2 sayılı “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ”de yer verilen ciro eşiğinin aşılmaması nedeniyle işlemin ön bildirimle tabi olmadığı hususları yer almaktadır.
- (22) 2013/2 sayılı Tebliğ’in 5. maddesinde ise, Kuruma ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile gerçekleştirilen devralma işlemlerinin, hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kuruldan izin alınmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda hâlihazırda TMSF uhdesinde bulunan MURADİYE’nin özelleştirilmesi işleminin Kurulun iznine tabi olmadığı değerlendirilmektedir.

H. SONUÇ

- (23) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu tarafından kontrol edilen Muradiye Elektrik Üretim AŞ’nin, Mila Enerji AŞ ve Biroğlu İnşaat AŞ Ortak Girişimi tarafından devralınması işleminin, 2013/2 sayılı “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ”de yer verilen ciro eşiğinin aşılmaması nedeniyle izne tabi olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

Başkan
Birol KÜLE

İkinci Başkan
Ahmet ALGAN

(izinli)
Şükran KODALAK

Hasan Hüseyin ÜNLÜ

Ayşe ERGEZEN

Cengiz ÇOLAK

Rıdvan DURAN