

REKABET KURUMU

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2003-1-115 (Özelleştirme Nihai Bildirim)
Karar Sayısı : 04-09/77-19
Karar Tarihi : 29.1.2004

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, R. Müfit SONBAY, Murat GENCER,
Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL, Prof.Dr. Nurettin KALDIRIMCI,
M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN

B.RAPORTÖRLER : İ. Atalay YOLCU, Harun ULU

C. BİLDİRİMDE BULUNAN

: - T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

D.TARAFLAR

: - T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Hüseyin Rahmi Sok. No:12 Çankaya Ankara

- Efremov Kautschuk GmbH
Eisenbachweg 41 61267 Neu Anspach ALMANYA

E. DOSYA KONUSU: Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ)'nin %65.76 hissesinin özelleştirme yoluyla devredilmesi işlemine izin verilmesi talebi.

F. DOSYA EVRELERİ: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 23.10.2002 tarih ve 4625 sayılı ön bildiriminde, TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesine ilişkin olarak, 1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'in 4. maddesi uyarınca Rekabet Kurulu'nun görüşü talep edilmiştir.

Bunun üzerine, Mesleki Daire görüşü;

-TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesinin, petrol piyasasının serbestleştirilmesi politikasının bir parçası olarak kabul edilmesi ve bu politika dahilinde hükümet programında yer alan petrol piyasasının düzenlenmesi sürecinin sonrasına bırakılmasının isabetli olacağı,

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca bildirilen seçeneklerin yerine halka arz yoluyla kamu payının %50'nin altına indirilmesinin, 4054 sayılı Kanun açısından en az problemlili yol olacağı,

- Bildirimde yer alan iki seçenek açısından bu aşamada Rekabet Kurulu tarafından ön koşullar getirilmesinin gerekmediği, ancak alıcı adaylarının belli

olmasından sonra yapılacak değerlendirmelerde ortaya çıkabilecek yatay ya da dikey entegrasyonun Kanun'un 7. maddesi kapsamında, oluşabilecek belli nitelikteki yapıların ise Kanun'un 4 ve 5. maddesi kapsamında değerlendirileceği, gerekli görülürse koşul ve yükümlülüklerin belirlenebileceği veya izin verilmeyebileceği

şeklinde oluşturulmuş, 18.12.2002 tarih, 2859 sayılı yazı ile anılan İdare'ye gönderilmiştir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın cevaben gönderdiği 26.12.2002 tarihli yazıda, Mesleki Daire görüşünün benimsediği belirtilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 9.1.2003 tarihli ve 03-03/16-M sayılı toplantısında; ihale aşamasında piyasada rekabetin korunmasına ilişkin herhangi bir n koşulun getirilmesine gerek bulunmadığı, ancak alıcı adaylarının belli olmasından sonra yapılacak değerlendirmelerde ortaya çıkabilecek yatay ya da dikey entegrasyonun 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında, oluşabilecek belli nitelikteki yapıların ise aynı Kanun'un 4. ve 5. maddesi kapsamında değerlendirileceği, gerekli görülürse koşul ve yükümlülüklerin belirlenebileceği veya izin verilmeyebileceği şeklinde oluşturulan Kurul görüşü, 14.1.2003 tarih ve 74 sayı ile anılan İdare'ye bildirilmiştir.

Kurum kayıtlarına 12.12.2003 tarih, 6093 sayı ile giren zelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın yazısında; TÜPRAŞ'ın %65.76 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla kılan ihalenin son teklif verme sresinin 24.10.2003 tarihi itibarıyla sona erdiği belirtilerek, söz konusu ihalede teklif veren Efremov Kautschuk GmbH ile Anadolu Ortak Girişim Grubu tarafından doldurulan formlara yer verilmiştir. Yapılan incelemede formlar ve eklerinde tespit edilen eksikliklerle ilgili olarak zelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndan bilgi istenilmiştir.

Nihai ihale görüşmelerinin ardından, zelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gönderilen 14.1.2004 tarihli yazıda ise; TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi işleminde Efremov Kautschuk GmbH firmasının en yüksek teklifi verdiği belirtilerek, 1998/4 sayılı Tebliğ çerçevesinde bu özelleştirilmeye ilişkin zelleştirme Yüksek Kurulu'nun nihai devir kararından önce, gerekli Rekabet Kurulu kararının alınması talep edilmiş, daha önce tespit edilip bildirilen eksikliklerin bir bölümü yazı ekinde sunulan belgelerle giderilmiştir. Ancak Anadolu Ortak Girişim Grubu ile ilgili olarak talep edilen bilgiler gönderilmemiştir. Ayrıca yapılan izin başvurusunda, Zorlu Grubu'na ilişkin herhangi bir bilginin verilmediği grlrerek, teklif sahipleriyle ilgili olarak yeniden bilgi istenilmiştir.

Söz konusu yazıya cevaben zelleştirme İdaresi'nin gönderdiği 19.1.2004 tarihli yazıda;

- 7.6.2003 tarihli İhale Őartnamesi çerçevesinde 24.10.2003 tarihinde alınan tekliflerde Efremov Kautschuk GmbH'in ortak girişim grubu olarak değil tüzel kişi olarak ihaleye teklif verdiği,

- ihale sürecinde Efremov Kautschuk GmbH'den Zorlu Grubu ile ortaklık yapıldığına dair İdare'ye resmi bir başvuru yapılmadığı, ancak İhale Şartnamesinin Devir ve Teslim başlıklı 18. maddesi doğrultusunda, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararını müteakip yapılacak Hisse satış Sözleşmesi imzalamaya aşamasında Efremov Kautschuk GmbH'in sermayesinin %51'i kendisine ait olmak üzere bir anonim şirket kurabileceği

belirtmiştir.

En son 19.1.2004 tarihi itibarıyla söz konusu eksiklikle ilgili olarak gelen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın izin başvurusu üzerine, Özelleştirme Yüksek Kurulu karar taslağında yer alacağı anlaşılan TÜPRAŞ'ın Efremov Kautschuk GmbH'ye devrine ilişkin olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ ve 1998/4 sayılı Tebliğ'in ilgili hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 26.1.2004 tarih, 2002-1-115/ÖN-04-İAY sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu, 26.1.2004 tarih ve REK.0.05.00.00/19 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-09 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; TÜPRAŞ'ın, Efremov Kautschuk GmbH tarafından devralınmasının, 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında Rekabet Kurulu'nun iznine tabi bir işlem olduğu ve işlem neticesinde;

- TÜPRAŞ'ın faaliyette bulunduğu petrokimya ve deniz taşımacılığına ilişkin pazarlarda, rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde bir hakim durum yaratılması ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesi sonucuna yol açılmadığı,

- Rafinaj pazarında ise hakim durumda olan TÜPRAŞ'ın, ham petrol faaliyetleriyle dikey bütünleşik bir yapının ortaya çıkmasından kaynaklanan avantajlarının, ithalat ve rafinaj sektörü bakımından pazara giriş engeli yaratabileceği; bu nedenle, özellikle rafinaj pazarındaki kapasite artırımları öncesinde, Rekabet Kurulu tarafından Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirme yapılabilmesini teminen, Kurul'un haberdar edilmesi koşuluyla işleme izin verilmesi gerektiği

ifade edilmektedir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Taraflar

H.1.1. TÜPRAŞ

1983 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinin daha verimli çalışmalarını sağlamak amacı ile yapılan düzenlemeler kapsamında, kamuya ait rafinerilerin bir çatı altında toplanması kararlaştırılmıştır. Bu amaçla, 1961 yılından itibaren faaliyet gösteren İstanbul Petrol Rafinerisi A.Ş. (İPRAŞ) ana sözleşmesi, TÜPRAŞ ana sözleşmesine dönüştürülmüştür. İPRAŞ'ın İzmit Rafinerisi'nin yanı sıra o tarihe kadar Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'na

bağlı olarak faaliyet gösteren İzmir ve Batman rafinerileri ile yapımı devam eden Kırıkkale Rafinerisi de yeni kurulan TÜPRAŞ'a devredilmiştir.

1990 yılında özelleştirilmesine karar verilen TÜPRAŞ'ın sermayesi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir. 1991 yılında TÜPRAŞ'ın birinci halka arzı, 2000 yılında ikinci halka arzı tamamlanarak, borsada işlem gören A grubu hisselerin toplam sermayeye oranı %34,24'e yükselmiştir.

TÜPRAŞ'ın ham petrol işleme kapasitesi yılda 27,6 milyon tondur. Türkiye'nin toplam ham petrol işleme kapasitesinin yılda 32 milyon ton olduğu dikkate alındığında, TÜPRAŞ'ın Türkiye'nin toplam ham petrol işleme kapasitesinin %86'sına sahip olduğu görülmektedir. Şirket'in ayrıca ham petrol, lpg ve diğer petrol ürünleri ithalatı için güçlü bir altyapısı bulunmaktadır.

Rafinaj faaliyetlerinin dışında, Petkim Petrokimya Holding A.Ş. (Petkim)'ye ait olan Yarımca Kompleksi Tesisleri de Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 5.10.2001 tarih ve 2001/54 sayılı kararı ile TÜPRAŞ'a devredilmiş olup, Körfez Petrokimya ve Rafineri Müdürlüğü unvanı altında üretime devam etmektedir. TÜPRAŞ ayrıca Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş. (DİTAŞ) hisselerinin %79.98'ine sahip bulunmaktadır.

H.1.2. Efremov Kautschuk GmbH (Efremov)

Merkezi Almanya'da bulunan Efremov, Tatneft Anonim Şirketi (Tatneft)'nin dolaylı bir iştirakidir. Efremov'un ortaklık yapısı aşağıdaki şekildedir.

Tablo 1- Efremov'un Ortaklık Yapısı

Ortak	Pay (%)
Renix Finance Corp.	49
Tatneft (Bağlı şirketi Efremov synthetic rubber Enterprise aracılığı ile)	51

Tatneft Tataristan'da kurulmuş olan petrol ve gaz şirketi olup, ortaklık yapısı aşağıdaki şekildedir.

Tablo 2- Tatneft'in Ortaklık Yapısı

Ortak	Pay (%)
Yabancı Yatırımcılar	17,99
Rus Yatırımcılar	42,96
Tataristan Hükümeti	31,31
Şirket çalışanları	7,74
TOPLAM	100.00

Tatneft Rusya'nın 5 büyük petrol şirketi arasında yer almakta olup, yılda 25 milyon ton ham petrol üretmektedir.

Tatneft ürün yelpazesini çeşitlendirmek amacıyla petrol piyasasının alt pazarlarında (rafineri, perakende satış) yeni tesisler almaya başlamıştır. Bu doğrultuda, Ukrayna'daki Ukratnafta JSC rafinerisi ile Moskova'daki bir rafineride pay sahibi olmuş, Tataristan, Ukrayna ve Rusya'da birçok gaz bayiliği satın almıştır. Bu çerçevede, 2002 yılı toplam satışların ürünlere göre

oransal dağılımı incelendiğinde; ham petrolün %56, nihai ürünün %30, petrokimya ürünlerinin %7 ve diğer satışların %7 olduğu anlaşılmıştır.

Efremov'un diğer ortağı Renix Finance Corporation, İngiliz Virgin Adaları'nda kurulu, finans ve danışmanlık hizmetleri sunan bir şirkettir. Renix Finance Corporation'ın Efremov'un karar alma ve yönetim mekanizmasında etkisi bulunmamakta, şirket tamamen Tatneft tarafından kontrol edilmektedir.

Efremov'un 2002 yılındaki cirosu Euro; ham petrol piyasasında (2003 yılında TÜPRAŞ'a petrol tedariki ile bağlantılı olarak) cirosu ABD Doları'dır.

H.2. İlgili Pazar

Petrol faaliyetleri genel olarak, ham petrol arama ve üretimini kapsayan "üst faaliyet grubu"; ham petrolün rafinaj yöntemiyle ürün haline dönüştürülmesi ve petrol ürünlerinin dağıtım faaliyetlerini kapsayan "alt faaliyet grubu" şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Esas itibarıyla; rafinaj, nakliye, depolama vs. faaliyetlerine konu olan "nihai petrol ürünleri"ne duyulan gereksinim, "ham petrol" talebini oluşturan ana unsurlardandır. Bu açıdan, nihai ürünler ve ham petrol doğrudan bağlantılı olmakla birlikte; nihai ürünlerin elde edilmesi sürecinin oldukça kapsamlı bir rafinaj faaliyetini gerektirmesi nedeniyle nihai ürünlerle ham petrol arasındaki ilişki, "hammadde-nihai ürün" ilişkisini ifade etmektedir.

Benzer şekilde, nihai petrol ürünlerinin perakende satışı da rafinaj sonrası nakliye, depolama ve nihai tüketicilere satış zinciri içindeki çeşitli faaliyetlerden oluşan organize bir faaliyet olması yönüyle ayrı bir ilgili ürün pazarının konusudur.

H.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Petrol ürünleri talebini karşılamak amacıyla yerli olarak üretilen veya ithal edilen ham petrol, rafinerilerde çeşitli ürünlere ayrılma işlemine tabi tutulmaktadır. Rafinerilerin yapımında; üretimi istenen tür, miktar ve özellikleri ile işlenecek petrolün türü olmak üzere iki önemli ölçüt bulunmaktadır.

Rafineri yapımında bu ölçütlerden hangisine ağırlık verileceğini, yapım yeri ve ülkenin koşulları belirler. Rafineriler bünyelerinde bulunan ünite tiplerine göre basit (hydroskimming) tip rafineriler ve normal dönüşüm rafinerileri olarak iki ana sınıfa ayrılmaktadır.

Rafinaj aşaması sonucunda en çok üretilen nihai ürün yelpazesinde; lpg, nafta, benzin, solvent, jet yakıtı, gaz yağı, motorin, kalorifer yakıtı, fuel oil-6, asfalt ve madeni yağ bulunmaktadır.

Talep yönünden, bu ürünlerin kullanım amaçları farklı olmakla birlikte, arz açısından petrol ürünleri ile ilgili pazarların daha geniş tanımlanması gerektiği görülmektedir.

Genel itibarıyla, bir rafinerinin etkili olduğu ilgili ürün pazarı, o rafineride üretilen bütün petrol ürünleri olarak kabul edilmektedir. Rafineriden çıkacak olan nihai ürünlerin miktarları ve çeşitleri, rafinerinin sahip olduğu üniteler, teknolojik özellikler ile ham petrolün türüne bağlı bulunmaktadır. Ancak bir rafinerinin mevcut teknolojik yapısında yenilik yapmanın hem yüksek maliyet oluşturması, hem de uzun bir zaman alması sebebiyle, rafinaj işleminde girdi olarak kullanılan ham petrolden hangi çeşit petrol ürününün ne miktarda üretileceğinin daha baştan belli ve sabit olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla, bir petrol ürününün üretim miktarını artırmak için girdi olarak kullanılan ham petrol miktarını artırmak gerekmekte, bu da diğer petrol ürünlerinden de daha fazla üretilmesi sonucunu doğurmaktadır. Rafineride üretilen petrol ürünlerinin üretim miktarlarının birbirine bağlı olması nedeniyle bunların “bağlı ürünler” oldukları görülmektedir. Bu çerçevede, ilgili ürün pazarı, tüm nihai petrol ürünlerini kapsayacak şekilde “rafinaj pazarı” olarak belirlenmiştir.

Ancak, TÜPRAŞ’ın faaliyetleri bu pazarla sınırlı değildir. TÜPRAŞ’a devredilen Petkim Yarımca Kompleksi Tesisleri’ndeki üretim, butadien ekstraksiyon, polistiren, karbon siyahı, polibutadien kauçuk, stiren butadien kauçuk fabrikaları ve yardımcı işletme üniteleri ile devam etmektedir.

Bu tesislerde üretilen nihai ürünler ile kullanım alanları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 3- Yarımca Tesisleri’nde Üretilen Nihai Ürünler ile Bu Ürünlerin Kullanım Alanları

Ürün	Kullanım Alanı
Polistiren (PS)	Meşrubat sanayinde, yiyeceklerin paketlenmesinde, ilaç ve kozmetik kutularında, buzdolabı iç gövdesi, vantilatör gövdesi, oto stop ve flaşör lambaları, yumurta kapları imalatında kullanılmaktadır.
Stiren Butadien Kauçuk (SBR)	Oto lastiği yapımında, sıhhi tesisatlarda, çeşitli tip ayakkabı ve çizme tabanı üretiminde, spor malzemeleri, oyuncak, çeşitli tip ve ebatta taşıyıcı konveyör bantları yapımında kullanılmaktadır.
Polibutadien Kauçuk (CBR)	Diğer kauçuk türleri ile karıştırılarak oto lastiği ve dolgu tekerlek imalatında, golf topları, yer döşemesi, V kayışları ve konveyör bandı yapımında, kablo ve tel izolasyonunda kullanılmaktadır.
Karbon Siyahı (KS)	Ağır yol şartlarında kullanılan oto lastiği ve tekerlek lastiği gövdesi imalatında, lastiğin yolla temas eden sırt kısmının imalatında, kauçuk eşya yapımında, iç lastik, kablo, döşeme, konveyör bandı üretiminde kullanılmaktadır.

Bu ürünlerden PS, termoplastikler grubuna girmesi sebebiyle, lastik hammaddeleri grubunda bulunan SBR, CBR ve KS’den ayrılmaktadır. Bu iki

ürün grubunun üretim teknolojileri oldukça farklıdır. Hem arz hem de talep ikamesi açısından değerlendirildiğinde; diğer termoplastiklerle dahi ikame edilebilirliği sınırlı olan PS'nin, bu tesislerde üretilen diğer ürünlerle ikame edilemediği anlaşılmaktadır.

SBR, CBR ve KS'nin ise kullanım alanları açısından kendi aralarında ikameleri mümkün görülmele beraber, bu ürünlerin, birbirlerini tamamlayıcı ürünler oldukları ve kullanıcıların söz konusu hammaddeleri belli karışımlarla kullanarak nihai ürünleri elde ettikleri göz önüne alındığında, bu ürünler için talep ikamesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Her biri ayrı bir fabrikada üretilmekte olan bu ürünlerin üretim teknolojileri de birbirinden çok farklıdır. Dolayısıyla, bu ürünlerin arz açısından ikame edilebilirlikleri de bulunmamaktadır.

Anılan ürünlerin, kimyasal, fiziksel ve mekanik özellikleri, fiyatları ve üretim prosesleri dikkate alındığında, her ürünün farklı bir pazar oluşturduğu anlaşılmıştır.

TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi işleminin dolaylı olarak kapsadığı bir diğer pazar da DİTAŞ'ın faaliyet gösterdiği deniz yoluyla ham petrol ve petrol ürünleri taşımacılığına ilişkindir.

Bu çerçevede, özelleştirmeye konu ilgili ürün pazarları aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir:

- Rafinaj pazarı
- PS
- SBR
- CBR
- KS
- Denizyolu ile ham petrol ve petrol ürünleri taşımacılığı pazarı.

H.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

Rafinaj pazarını oluşturan ürünler TÜPRAŞ'ın sahip olduğu dört ayrı rafineride üretilmekte olup, her rafineri öncelikli olarak kendi bölgesine satış gerçekleştirmektedir. Ancak ihtiyaç duyulduğu takdirde, bir rafineri ürününün kendi bölgesinin dışına satışı mümkün olabilmektedir. Ayrıca söz konusu ürünler dağıtım firmaları aracılığıyla ülke geneline dağıtılmaktadır. Ülke genelinde rafineri kapasitesi açığı bulunması halinde, ithalat da yapılabilmektedir.

Yarımcı Kompleksi Tesisleri'nde üretilen petrokimya ürünlerinin de ülke genelinde, dağıtımı ve satışı yapılmakta, ayrıca ithalat yoluna da gidilebilmektedir.

Söz konusu ürünlerin kullanım alanlarının ülke geneline yayılmış olması nedeniyle, ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti sınırları", DİTAŞ'ın faaliyet alanına ilişkin coğrafi pazar ise "dünya pazarı" olarak belirlenmiştir.

H.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

H.3.1. İşlemin Niteliği

TÜPRAŞ'ın ihale öncesi ve sonrası hisse yapısı aşağıdaki şekilde olacaktır.

Tablo 4- TÜPRAŞ'ın İhale Öncesi ve Sonrası Hisse Yapısı

İhale öncesi			İhale sonrası		
Hisse Grubu	Hisse Sahipleri	Oran	Hisse Grubu	Hisse Sahipleri	Oran
A	Halk	34,24	A	Halk	34,24
A	Özelleştirme İdaresi Bşk.	65,76	A	Efremov	65,76
C	Özelleştirme İdaresi Bşk.	1 adet hisse	C	Özelleştirme İdaresi Bşk.	1 adet hisse

Özelleştirme sonrası TÜPRAŞ'ın kontrolü Efremov'a geçecektir. Fakat Özelleştirme İdaresi Başkanlığı C grubu hisse sahibi olarak aşağıda yer verilen bazı imtiyazlara sahip olacaktır:

- C grubu hisselerini temsil eden yönetim kurulu üyeliğinin boşalması durumunda Yönetim Kurulu C grubu hissedarların göstereceği adaylar arasından seçim yaparak atanır.
- Sermaye artırımlarında yeni C grubu hisse çıkarılamaz.
- C grubu hissesine bağlanan haklar sadece Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararı ile kaldırılır. Böyle bir durumda C grubu hissesi A grubu hissesine dönüşür.

Bildirilen devir işlemi sonucunda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı elinde bulunan toplam %65,76 oranındaki TÜPRAŞ hisseleri devredilecek ve kontrol Efremov'a geçecektir. Bu çerçevede, bildirim konu işlem, 1998/4 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi kapsamında bir devralma işlemidir.

TÜPRAŞ'ın rafinaj pazarındaki net cirosu 2002 yılı için TL, pazar payı %..... olup, 25 trilyon TL ciro ve %25 pazar payı eşiklerini geçmesi nedeniyle bildirim konusu devir işlemi izne tabidir.

H.3.2. Türkiye Ham Petrol Pazarı

2002 yılı sonu itibarıyla, Türkiye'de yerli ve yabancı 14 şirket ham petrol rezervi işletme hakkına sahiptir. TPAO ilk sırada yer almakta ve ülkemizdeki petrol rezervlerinin önemli bir bölümüne sahip bulunmaktadır. Mevcut durumda üretilebilir petrol rezervleri 39 milyon tondur. 2002 yılında bir önceki yıla göre %4.3'lük bir azalışla 2.441.534 metrik ton ham petrol üretilmiştir.

Türkiye'nin mevcut yıllık ham petrol talebinin 26 milyon ton olduğu kabul edildiğinde, mevcut rezervin ancak 2 yıldan daha az bir süre yeterli olabileceği

görülmektedir. Kaldı ki rezervlerin tamamının bu sürede üretilebilmesi mevcut teknolojik olanaklar dahilinde değildir.

Mevcut durum ve nihai ürün projeksiyonları dikkate alındığında, ham petrol talebinin artabileceği anlaşılmaktadır. Ancak bu artışın, ülkedeki rafinaj kapasitesine bağlı olarak şekilleneceği açıktır. Bir başka deyişle, yeni rafinaj kapasitesi oluşturulmaması durumunda, artan talebin ham petrol yerine nihai ürün ithalatıyla karşılanması gündeme gelebilecektir.

H.3.3. Pazar Yapısına İlişkin Değerlendirme

H.3.3.1. Rafinaj Pazarı

1989 yılında Kırıkkale Rafinerisi yapımının tamamlanması ile 32 milyon tona ulaşan yurt içi yıllık rafinaj kapasitesinin dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 5- Yurt İçi Yıllık Rafinaj Kapasitesinin Dağılımı (milyon ton)

Rafineri İsmi	Kapasite
TÜPRAŞ	27.6
- İzmit Rafinerisi	11.5
- İzmir Rafinerisi	10.0
- Kırıkkale Rafinerisi	5.0
- Batman Rafinerisi	1.1
ATAŞ	4.4
TOPLAM	32.0

Buna göre TÜPRAŞ ülkedeki toplam ham petrol işlem kapasitesinin %86'sına sahiptir. Rafinerilerin 2002 yılında ürettikleri toplam petrol ürünleri miktarları (kapasite kullanımı) aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 6- Rafinerilerin Üretim Miktarları (milyon ton)

Rafineri İsmi	Üretim
TÜPRAŞ	23.2
- İzmit Rafinerisi	9.8
- İzmir Rafinerisi	9.0
- Kırıkkale Rafinerisi	3.4
- Batman Rafinerisi	1.0
ATAŞ	2.8
TOPLAM	26.0

Buna göre, 2002 yılında ATAŞ'ın kapasite kullanım oranı %63, TÜPRAŞ'ın kapasite kullanım oranı %84 olarak gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, nihai ürünler bazında gerçekleştirilen yurt içi üretim miktarları aşağıda sunulmuştur.

Tablo 7- Rafinerilerin Ürün Bazında Üretim Miktarları (metrik ton)

Ürün	Üretim Miktarı
Rafineri Yakıt gazı	626.803
LPG	739.636
Nafta	1.453.384

Normal Benzin	286.279
Süper Benzin	993.348
Kurşunsuz Benzin	2.428.974
Solvent	2.772
Jet yakıtı	1.181.393
Gazyağı	40.363
Motorin	7.461.455
Kalorifer yakıtı	1.160.477
Fuel oil –6	6.809.005
Asfalt	1.245.574
Madeni yağ	298.594
HVGO	485.026
Diğer	129.252
TOPLAM	25.345.335

Rafinajın teknik yönlerine ve mevsimsel olarak görülen talep değişikliklerine bağlı olarak; bazı nihai ürünler bakımından üretim fazlası, bazıları açısından ise üretim açığı oluşmuştur. Bu çerçevede dış ticaretteki genel duruma aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 8- Dış Ticaretteki Genel Durum (milyon ton)

Yıl	Ham Petrol Üretimi	Ham Petrol İthalatı	Toplam	İşlenen Ham Petrol	Elde Edilen Ürün	Ürün İthalatı	Ürün İhracatı	Sivil Tüketim*
2000	2.7	21.6	24.3	24.2	23.6	8.6	1.5	29.9
2001	2.5	23.2	25.7	25.8	25.3	5.8	2.5	28.6
2002	2.4	23.6	26.0	26.1	25.3	7.5	3.0	29.8

*Askeri tüketim dışında kalanı ifade etmektedir.

İthalat miktarının yaklaşık %70'ini, yurt içi üretim açığı bulunan motorin ve lpg oluşturmaktadır. Lpg ithalatının büyük bölümü, depolama kapasitesine bağlı olarak TÜPRAŞ tarafından gerçekleştirilmektedir. Motorin ise doğrudan dağıtım şirketleri tarafından ithal edilmektedir.

İhracat açısından ise en önemli ürünün kurşunsuz süper benzin olduğu görülmektedir. Bu ihracatın tamamı, lpg'nin araçlarda yaygın olarak kullanılmaya başlanmasına bağlı olarak üretim fazlası ortaya çıkan TÜPRAŞ tarafından yapılmaktadır.

İthalat ve ihracat rakamları birlikte dikkate alındığında, TÜPRAŞ'ın, yurt içi net nihai ürün ticaretindeki payı %..... olarak gerçekleşmektedir. Geri kalan %.....'lık pazar payı içerisinde ise, hem diğer rafinerinin (ATAŞ) pazar payı, hem de ithalat yer almaktadır. Ayrıca, TÜPRAŞ'ın %..... olarak ortaya konulan pazar payının, yalnızca üretici olarak değil, aynı zamanda ithalatçı olarak da elde ettiği dikkate alınmalıdır.

H.3.3.2. ATAŞ Rafinerisi

ATAŞ 1962 yılında Mobil, Shell ve BP şirketleri tarafından Mersin'de kurulmuştur.

ATAŞ'ın 2002 yılındaki üretimi, ithalatı, ihracat ve yurt içi satışları ile pazar payına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9- ATAŞ'ın 2002 Yılındaki Üretimi, İthalatı, İhracatı, Yurt İçi Satışları ile Pazar Payı

Üretim (metrik ton)	İthalat (metrik ton)	İhracat (metrik ton)	Yurtiçi Satış (metrik ton)	Pazar Payı (%)
2.797.000	385.000	201.000	2.981.000

H.3.3.3. Nihai Ürün İthalatı

Nihai ürün ithalatı, TÜPRAŞ, ATAŞ ve dağıtım şirketlerince yapılmaktadır. 2002 yılında gerçekleştirilen nihai ürün ithalat rakamları aşağıda tablo halinde verilmektedir.

Tablo 10- Nihai Ürün İthalat Rakamları

Firma	Miktar (metrik ton)
TÜPRAŞ	2.399.603
ATAŞ	395.039
POAŞ	1.370.067
Shell	145.097
Bölünmez	10.028
Turcas	3.529
Selyak	10.851
Opet	838.023
Petkim	567.988
Altınbaş	58.810
BP	96.327
Aytemiz	77.674
Delta	5.740
Petline	52.085
Aygaz	491.160
Diğer	1.022.664
TOPLAM	7.534.685

2002 yılında Türkiye'deki toplam nihai ürün kullanımınının 29,8 milyon ton olarak gerçekleştiği dikkate alındığında, ithalatın toplam tüketimin %25'ine tekabül ettiği görülmektedir. ATAŞ ve TÜPRAŞ dışındaki nihai ürün ithalatçıları 4,8 milyon ton ithalatla, %16 pazar payına sahiptirler. Bu çerçevede, 2002 yılı itibarıyla rafinaj pazarındaki nihai tablo aşağıdaki şekilde ortaya çıkmaktadır.

Tablo 11- Pazar Payları

Firma	Pazar Payı (%)
TÜPRAŞ (rafinaj + net dış ticaret)
ATAŞ (rafinaj + net dış ticaret)
Diğer İthalatçılar- Dağıtım Şirketleri (dış ticaret)	16
TOPLAM	100

Tüpraş'ın %..... oranında pazar payı bulunmakla birlikte, rafinaj pazarında hakim durumda olduğunu tespit etmek amacıyla nihai petrol ürünlerine yönelik düzenlemeler de incelenmiştir.

H.3.3.4. Yasal Düzenlemeler

4.12.2003 tarih ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu mevcut düzenlemelerde özellikle ürün ithalatı ve fiyatlandırma konusunda önemli değişiklikler yapmaktadır. Ancak bu değişikliklerin bir kısmı 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe gireceğinden dolayı aşağıda, önce mevcut düzenlemelere takiben anılan Kanun'da öngörülen değişikliklere yer verilmiştir.

H.3.3.4.1. İthalat

23.2.1998 tarih ve 98/10745 sayılı Kararname uyarınca, 6326 sayılı Petrol Kanunu'na göre petrol hakkı sahibi rafineri şirketlerinin dışında kalan bütün kuruluş ve şirketlerin ham petrol ve petrol ürünü ithali için Bakanlıktan müsaade almaları gerekmektedir.

İlgili mevzuat uyarınca dağıtım şirketleri, yurt içi satışlarının en az %60'ını TÜPRAŞ'tan almak zorundadırlar. Kararnamede ithalata ilişkin olarak yer verilen bazı düzenlemeler şunlardır:

“Ham petrol ve petrol ürünlerinin ithali ve ihracı, ithalat ve ihracat rejimleri çerçevesinde yürütülür.

Rafineriler hariç olmak üzere bayilik teşkilatı olmayan kuruluş ve şirketlerin diğer şirketlerin bayilerine veya tüketicilere perakende ürün satışı yapmaları yasaktır.

Ancak ithalatçı şirketler, dağıtım şirketlerine veya bir yerleşim bölgesinde yıllık tüketimi her bir üründe en az 5000 ton/yıl olan sanayi tesislerine veya ısınma amaçlı olarak hastane, üniversite gibi kuruluşlara toptan ürün satışı yapabilirler.

Petrol ürünleri ithal eden kuruluş ve şirketlerin LPG için en az 3000 ton, diğer petrol ürünleri için en az 30.000 ton stoklama kapasitesine sahip olması ve LPG hariç diğer ürünlerin ithal miktarının en az %10'u kadar kısmını ithalatın yapıldığı ayı takip eden 2 ay süreyle ürün stoku olarak bulundurması mecburidir. Mükellefiyetlerini yerine getirmeyen ithalatçıların müsaadesi iptal edilir.”

Bu düzenlemelerden, ithalata ilişkin yasal ve teknik kısıtlamaların bulunduğu görülmektedir.

H.3.3.4.2. Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması (OFM)

Petrol ürünlerinin fiyatlandırılması, Bakanlar Kurulu'nun 23.2.1998 tarih ve 98/10745 sayılı “Ham petrol ve Petrol Ürünlerinin Alım, Satım, Fiyatlandırma Esasları Hakkında Karar”ı ile düzenlenmiştir.

Karar'da petrol ürünlerinin fiyatlandırmasında, ilgili ürünün İtalya fiyatları esas alınmıştır. Buna göre petrol ürününün son beş günlük CIF İtalya fiyatları, CIF fiyatın afişe edilememesi durumunda ise FOB fiyatlarına navlun ve sigorta

ilavesi ile oluşturulan CIF fiyatları son 5 günlük ortalamasının %3 fazlası tavan fiyat olarak belirlenmiş; rafineriler ve ithalatçıların satış fiyatlarının bu tavan fiyatı aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Karar'da, belirlenen fiyatın, fiyat değişim gününde hesaplanan, ürünün son yedi günlük CIF İtalya fiyatlarının basit ortalamasının, CIF fiyatın afişe edilememesi durumunda FOB fiyatlarına navlun ve sigorta ilavesi ile oluşan CIF fiyatları ortalamasının, menfi-müspet %3 aralığında kaldığı sürece geçerli olacağı, bu aralığın aşılması halinde fiyatın yeniden tespit edileceği belirtilmiştir.

Öte yandan dağıtım şirketleri ve bayi payları söz konusu Karar'la belirlenmiştir. Buna göre dağıtım şirketleri ile bayilerin ürünün litresi başına alacakları toplam paylar aşağıdaki şekildedir.

Tablo 12- Dağıtım Şirketleri İle Bayilerin Ürünün Litresi Başına Alacakları Toplam Paylar

Ürün	Dağıtım Payı (dağıtıcı+bayi)
Benzin	11 cent/lt
Motorin	9 cent/lt
Kalorifer Yakıtı	3,20 cent/lt
Lpg	24 cent/kg

H.3.3.4.3. Mevcut Yasal Düzenlemelere İlişkin Değerlendirme

Pazarın işleyişinde belirli bir düzenin sağlanması amacıyla yönelik olarak ithalat üzerine izin prosedürü konulmuştur.

Dağıtım şirketleri toplam olarak bakıldığında, %40 düzeyindeki yasal ithalat imkanlarını kullanmamışlardır. OFM öncesinde rafineri çıkış fiyatları, TÜPRAŞ'ın önerisi ve hükümet onayı ile belirlenmekteydi. Bu dönemde, TÜPRAŞ'ın fiyat yükseltme girişimleri, enflasyonist etki yaratacağı gerekçesiyle çoğu kez kabul edilmemiş, bir başka deyişle fiyatlar zaman zaman uluslararası fiyatların gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla, Karar'ın ilk uygulandığı tarihlerde ve sonrasında, ekonomik kriz dönemleri haricinde, dağıtım şirketleri tarafından yapılan doğrudan ürün ithalatlarında artışlar görülmüş, ancak bu durum süreklilik kazanmamıştır.

OFM esas itibarıyla, TÜPRAŞ fiyatlarını doğrudan uluslararası fiyatlara bağlamak suretiyle, ithalatı cazip bir seçenek olmaktan çıkarmakta böylece ithalata, ancak zorunlu veya fiyatlardaki ani, hissedilir dalgalanma halinde başvurulmaktadır. OFM ile birlikte, TÜPRAŞ'a uluslararası fiyatlardan mal satma olanağı tanınmış ve bu durum şirketin karlılığına olumlu etkide bulunmuştur. Bununla birlikte, tavan fiyat dikkate alınmak suretiyle TÜPRAŞ satış fiyatı tespit edildikten sonra, bu fiyatın 7 gün boyunca değiştirilmesi mümkün değildir. Bu durumda, 7 gün içinde uluslararası fiyat dalgalanmalarına anında tepki verilememesi, TÜPRAŞ bakımından konjonktürel hasılat kayıplarını da gündeme getirebilmektedir. Ancak OFM'nin, TÜPRAŞ'ın pazar payı ve ithalat miktarı üzerindeki etkisinin tam olarak tespit edilmesi mümkün görülmemektedir. Bu konuda tam bir değerlendirme yapılabilmesi için pazardaki yapısal değişikliklerin sonuçlarının beklenmesi gerekmektedir. Ancak, beklentiler doğrultusunda ithalat artışıyla birlikte TÜPRAŞ'ın pazar payı gerilese de; halihazırda %40'lık ithalat olanağının dahi

kullanılmıyor olması, TÜPRAŞ'ın ithalat üzerinde de belirli bir düzeyde kontrol gücüne sahip olduğunu göstermektedir. Bu durum ithalatın spot piyasaya dayalı olmasından kaynaklanmaktadır. Arz güvenliği sorunu olan pazarlarda spot alım-satımlar daha çok dengesizliklerin giderilmesine yönelik bir işlev görmektedir.

Bu bilgiler çerçevesinde, %.....'lük pazar payının önemli bir pazar gücüne işaret ettiği ve TÜPRAŞ'ın, 4054 sayılı Kanun kapsamında hakim durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

H.3.3.4.4. 5015 Sayılı Kanun ile Getirilen Düzenlemeler

20.12.2003 tarih ve 25322 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasası yeniden düzenlenmiştir. Kanun'un Geçici 1. maddesine göre, 98/10745 sayılı Karar'ın uygulanmasına 1.1.2005 tarihine kadar devam edilecek, gerektiğinde bu süre Bakanlar Kurulu kararıyla 6 aya kadar uzatılabilecektir.

5015 sayılı Kanun'la; rafinaj, işleme, depolama, iletim, akaryakıt dağıtımı ve bayilik faaliyetleri için lisans alma zorunluluğu getirilmiş olup, bu lisansların tabi olacağı esaslara ilişkin ikincil mevzuat, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından hazırlanacaktır.

Anılan Kanun'da ithalat konusu, lisansa tabi faaliyetler arasında sayılmamakta, ancak yurt dışından ham petrol ve akaryakıt temin edeceklerin rafinerici, dağıtıcı veya ihrakiye teslim şirketi lisansına sahip olması koşulu getirilmektedir. Halihazırda, ithalat bakımından daha önce açıklanan kısıtlamalara tabi olan dağıtım şirketleri, 98/10745 sayılı Karar'ın yürürlükten kaldırılmasıyla serbest ithalat olanağına kavuşacaklardır.

Ayrıca, Karar'ın yürürlükten kalkmasıyla OFM de son bulacaktır. Kanun'un 10. maddesinde; rafinerici ve dağıtıcı lisansı ile yapılan piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatların, lisans sahipleri tarafından tavan fiyatlar olarak belirleneceği ve EPDK'ya bildirileceği belirtilmiştir. Başka bir ifade ile 5015 sayılı Kanun ile petrol ürünlerinin fiyatı serbest bırakılmış, ancak uygulama 98/10745 sayılı Karar'ın yürürlükten kaldırılmasına kadar ertelenmiştir. İstisna hallerde, EPDK'nın iki ayı geçmemek üzere fiyat belirleme yetkisi bulunmaktadır.

Anılan Kanun'da getirilen diğer önemli düzenlemeler şunlardır;

- 2. maddede, kalorifer yakıtı, fuel-oil ve motorinde yıllık 5.000 tondan aşağı olmayacak şekilde EPDK tarafından ürün bazında belirlenen tüketim miktarından fazla petrol tüketimi olan müşteriler serbest kullanıcı olarak tanımlanmıştır.
- 5. maddede rafinerilerin dağıtım şirketi kurmasına izin verilmiştir.
- 7. maddede dağıtıcıların kendi istasyonlarını kurabileceği, ancak bunlar aracılığı ile yaptığı satışın kendi yurt içi pazar payının %15'ini aşamayacağı, toplam yurt içi pazar payının ise %45'i geçemeyeceği hükmüne yer verilmiştir.

- 7. maddede, dağıtıcıların başka akaryakıt dağıtıcılarının bayilerine dağıtım yapması yasaklanmıştır.

- 7. maddenin diğer bir fıkrasında, dağıtıcıların lisanslı serbest kullanıcılara satış yapabileceği belirtilmiştir.

- 8. maddede bayilere dağıtıcıları ile tek elden satış sözleşmesi yapma zorunluluğu getirilmiştir.

- 12. maddede, tesislerinde boş kapasite bulunan ileticilere ve lisanslı depoculara, müşterilerin iletim ve depolama taleplerini karşılama yükümlülüğü getirilmiştir.

Kanun ile ithalat ve OFM konularında getirilen değişiklikler, olumsuzlukların giderilmesi bakımından rekabetçi bir yapılanmayı ifade etmektedir.

Diğer düzenlemelerde ise genel itibarıyla pazarın rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ile pazar faaliyetlerinde düzenlilik esasları arasında denge sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Ancak, getirilen yasal değişikliklerin mevcut pazar payını ne yönde etkileyeceği konusunda net bir değerlendirme yapılabilmesi için geçiş süreci sonunda bu değişikliklerin fiili sonuçlarının incelenmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, öngörülen değişikliklerin uygulamaya geçirilmesi ertesinde, TÜPRAŞ üzerinde rekabetçi bir baskı yaratmak bakımından, ithalatçılar ile mevcut rakiplerin sahip olduğu teknik olanakların yeterli olup olmadığının tespit edilmesi konuya belli ölçüde ışık tutacaktır.

H.3.3.4.5. İthalat Olanakları

Gerek mevcut mevzuat, gerekse 5015 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler, dağıtım şirketleri tarafından yapılan ithalatın, yerli rafinaj işlemlerine rakip olması sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede, ithalata imkan veren teknik kapasite bakımından, dağıtım şirketlerinin mevcut depolama kapasiteleri, bayi sayıları ve 2002 yılı satış rakamlarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 13- Dağıtım Şirketlerinin Mevcut Depolama Kapasiteleri, Bayi Sayıları ve 2002 Yılı Satış Rakamları

Şirket	Stoklama Kapasitesi (metrik ton)	İthalat Miktarları (metrik ton)	Bayi Sayısı	Satış Miktarı (metrik ton)
Altınbaş	49.821	58.810	39	222.151
Aytemiz	30.332	77.674	324	595.430
Bölünmez	39.890	10.028	175	236.895
BP	166.299	96.327	954	2.832.452
Delta	280.000	5.740	202	144.785
Enerji	31.200	-	42	-
Opet	183.046	838.023	721	1.763.372
Pet-line	31.927	52.085	260	319.251

Poaş	625.100	1.370.067	4696	6.134.866
Shell	169.750	145.097	1076	2.246.842
Total	222.164	-	536	888.545
Turcas	43.154	3.529	721	1.023.290
Turkuaz	47.010	-	217	235.152
Tu-ta	46.644	-	131	4.800
Sunpet	46.415	-	42	10.947
Siyam	8.657	-	20	3.061
GS	3.475	-	20	5.960
Gürpet	-	-	20	-
Selyak	-	10.851	-	209.432
Karpet	-	-	-	66.935
Diğer	-	1.513.824		
TOPLAM	2.024.884	4.750.043	10.196	16.944.166

Dağıtım şirketlerinin toplam yaklaşık 2.025.000 metrik ton depolama kapasitesine karşılık, TÜPRAŞ'ın sahip olduğu depolama kapasitesi 2.688.000 metrik tondur. Türkiye'de kurulu depolama kapasitesinin yarıdan fazlasının tek başına TÜPRAŞ'ta bulunduğu görülmektedir. Ancak, TÜPRAŞ tarafından yapılan ithalatın 2.399.603 metrik ton olduğu, dolayısıyla depolama kapasitesi oranında ithalat gerçekleştirmediği anlaşılmaktadır. Bu durum, TÜPRAŞ'ın ağırlıklı olarak bir üretim şirketi olması ve mevcut depolama kapasitesini, ithalat yanında üretimin depolanmasında kullanmasından kaynaklanmaktadır.

Söz konusu özelleştirme işlemi çerçevesinde raporörlerin belirli dağıtım şirketleriyle yaptığı görüşmelerden, mevcut depolama kapasitelerinin ithalatta herhangi bir sorun yaratmayacak düzeyde olduğu kanaatine varılmıştır.

Ayrıca 625.100 ve 183.046 metrik tonluk depolama kapasitelerine karşın, 2003 yılında POAŞ ve OPET tarafından 1.705.400 ve 1.412.990 metrik ton ithalat gerçekleştirilmiş olması, stok devir hızının çok yüksek gerçekleşebileceğini göstermektedir.

Buna ilaveten, 5015 sayılı Kanun kapsamında getirilen düzenlemelerle, depolama faaliyetlerine yeni bir yön verilmesi ve yeni yatırımların yapılması beklenmektedir.

H.3.3.4.6. Erişilebilir Pazarlarda Nihai Ürün Arzı

Dosya mevcudu bilgilerden; erişilebilir konumda bulunan rafinerilerin, Akdeniz ve Karadeniz çevresindeki ülkelerde yer aldıkları; kapasite kullanım oranları ve erişilebilir arz fazlasına ilişkin verilerin tespiti açısından rafinerilere ait üretim, ihracat ile Türkiye'ye yapılan ithalat rakamlarının incelendiği anlaşılmıştır.

Bu inceleme çerçevesinde; büyük rafinaj kapasitesine sahip rafinerilerin olduğu, erişilebilir arz fazlasının bulunduğu ve Türkiye'nin, rafine edilmiş ürünler bakımından alternatif temin kaynaklarına sahip olduğu kanaatine ulaşılmıştır. Kaldı ki TÜPRAŞ'ın aşırı fiyat yükseltmesi ihtimali de dikkate alınarak EPDK'ya iki ayı aşmamak kaydıyla fiyat belirleme yetkisi tanınmıştır.

Ayrıca dosya mevcudu bilgilere göre, alternatif kaynaklara ulaşım açısından taşımacılık sisteminin de incelendiği; taşıma maliyetlerinin düşürülmesi yönünde inşa edilen büyük tonajlı tankerlerin sayısının artmasına rağmen, tanker taşımacılığının yarattığı kaza riskleri ve sigorta masraflarının aşırı derecede yükseldiği; nihai ürün ticaretindeki dış ticaret hacminin, ham petrolle karşılaştırılmayacak kadar düşük olması nedeniyle, büyük tanker inşası yönündeki sürecin daha çok ham petrol taşımacılığına etkide bulunduğu, nihai ürün taşımacılığının ise nispeten küçük tonajlı tankerlerle sürdürüldüğü, sonuç olarak, dağıtım şirketleri tarafından yapılan ithalat rakamları da dikkate alındığında, düşük tonajlı da olsa taşımacılık olanaklarının erişilebilir olduğu anlaşılmıştır.

Potansiyel rekabetin etkinliği, iki ana unsura bağlıdır: ithalatın önünde yasal yollarla oluşturulmuş engeller bulunmaması ve rafinaj faaliyetinin nitelikleri çerçevesinde, TÜPRAŞ'ın sahip olduğu fiyatlandırma seçenekleri.

Dosya mevcudundan, taşımacılık olanakları bakımından ithalat önünde herhangi bir engel bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla ithalatın, halihazırda spot alım-satımlar çerçevesinde arz dengesizliklerini gidermenin ötesinde, fiyatların serbest bırakılması durumunda TÜPRAŞ'ın fiyatlandırma stratejisi üzerinde kontrol işlevi görebilecek potansiyel bir rakip olarak değerlendirilebileceği anlaşılmıştır.

Ayrıca, daha önce açıklanan ithalat kısıtlamalarının ötesinde OFM'nin kaldırılmasıyla birlikte, dağıtım şirketlerine tanınan sabit ve eşit marjların sona ermesinin, bu teşebbüsleri en ucuz ürün teminine yöneltmesi de beklenmektedir. Rafinerinin fiyatlandırma seçenekleri bakımından bir değerlendirme yapılabilmesi ise rafinaj faaliyetinin mali yapısının incelenmesini gerektirmektedir.

Rafinaj sektörü, ölçek ekonomisi kapsamında faaliyet göstermekte ve daha büyük ölçekli işletme boyutlarına doğru ilerlemektedir. Dünya genelinde rafineri büyüklükleri ve uzun bir dönem boyunca gelişimi incelendiğinde, kapasitesi ve kapasite kullanım oranı yüksek rafinerilerin diğerlerine göre daha avantajlı olduğu görülmektedir.

Diğer petrol faaliyetlerine benzer şekilde, rafinaj da sermaye yoğun bir yapı arz etmektedir. Bir Avrupa rafinerisinin sabit-değişken maliyet yapısı incelendiğinde, sabit maliyetlerin, toplam işleme maliyetine yansıma oranının, %70'in üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun iki sonucu bulunmaktadır: birincisi yüksek karlılık için rafinerinin tam kapasite ile çalışması gerekliliği, ikincisi ise, batık maliyetlerin yüksekliği nedeniyle zarar etse de, değişken maliyetleri karşılayabildiği sürece rafinerilerin çalışmaya devam etme zorunluluğu. Bu doğrultuda, günümüz koşullarında rafinaj, arz fazlasının ortaya çıktığı ve rekabetçi pazarlarda kar marjlarının düşük olduğu bir sektördür. Bu çerçevede dosya mevcudu bilgilerden, TÜPRAŞ ile erişilebilir pazarlardaki rafinerilerin basit ve kompleks tip rafineri ayrımına dayalı uzun dönemli marj karşılaştırmasının yapıldığı anlaşılmıştır.

Son yıllarda TÜPRAŞ'ın sahip olduğu görece yüksek kar marjları, OFM ve ithalat kısıtlamalarının sağladığı suni önlemlerden kaynaklanmaktadır. Bu önlemlerin kaldırılması durumunda, erişilebilir pazarlardaki rafinerilerden ucuz ürün arayışındaki dağıtım şirketlerinin ithalatları yoluyla gelecek baskılar artacağından, TÜPRAŞ'ın fiyat artırma olanaklarının kısıtlı olacağı kanaatine varılmıştır. Ancak, pazarda arz güvenliğinin sağlanması zorunluluğu ve ithalatın spot piyasa koşullarında daha çok denge işlevi görüyor olması, fiyatlar serbestleştirildikten sonra TÜPRAŞ'ın fiyatlandırmada belirleyici bir güce sahip olabileceğini göstermektedir.

H.3.4. İşlemin Değerlendirilmesi

H.3.4.1. Rafinaj Pazarı Bakımından Devralma İşleminin Değerlendirilmesi

TÜPRAŞ rafinaj pazarında, devralan Efremov ise petrol sektörünün üretim, rafinaj ve dağıtım seviyelerinde faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle işlem yatay ve dikey olmak üzere iki açıdan değerlendirilmiştir.

H.3.4.1.1. Devralmanın Yatay Açıdan Değerlendirilmesi

TÜPRAŞ, rafinaj pazarında %.... pazar payına sahiptir. Efremov ise petrol faaliyetlerinin her aşamasında yer almakla birlikte, Türkiye sınırları dahilindeki rafinaj pazarında herhangi bir etkinliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla yatay açıdan devralma sonrasında, işlemin mülkiyet transferi şeklinde olması nedeniyle TÜPRAŞ'ın pazar payında bir artış ve rafinaj pazarının yapısında herhangi bir değişiklik gerçekleşmeyecek, Kanun'un 7. maddesi kapsamında yeni bir hakim durumun yaratılması ya da güçlendirilmesi söz konusu olmayacaktır.

H.3.4.1.2. Devralmanın Dikey Açıdan Değerlendirilmesi

Petrol sanayiinde dikey bütünleşme, esasen birincil faaliyetler (arama, üretim) ile ikincil faaliyetlerin (rafinaj, taşıma, depolama, dağıtım) bir arada yürütülmesini ifade etmektedir. Ancak, ikincil faaliyetlerde bulunan teşebbüslerin kendi aralarında dikey bütünleşmesi de söz konusu olabilmektedir (rafinaj ve dağıtımın birleştirilmesi gibi).

Genel olarak dikey bütünleşmenin teşebbüslere sağlayacağı yararları aşağıda yer verilmiştir:

- İşlem maliyetlerinin azaltılması
- Hammadde arz güvenliğinin sağlanması
- Sermaye maliyetlerini azaltılması ve kar istikrarının sağlanması
- Mevcut pazarın korunması ve geliştirilmesi
- Uzun vadeli anlaşmalardan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması
- Güvenilir veri temini ve uzun vadeli plan yapabilme olanağı.

Yukarıda sıralanan avantajlara bağlı olarak, petrol sektöründeki birincil ve ikincil faaliyetler arasındaki dikey bütünleşik yapının giderek arttığı, 2000 yılı itibarıyla dünya genelindeki en büyük 50 petrol şirketinden yalnızca üçünün

rafinaj-üretim bütünleşmesi dışında faaliyet gösterdiği, oranları farklı olmak üzere dikey bütünleşik yapı içerisinde olduğu görülmektedir. Nitekim yurt içi piyasada etkinlik gösteren ATAŞ Rafinerisi'nin de, ortakları olan Shell ve BP'nin ham petrol arama, çıkarma, rafinaj ve nihai ürün dağıtım seviyelerinde faaliyette bulunması nedeni ile dikey bütünleşik bir yapı içerisinde olduğu görülmektedir.

Ayrıca, çok uluslu şirketlerin entegrasyonu bağlamında dikkate alınması gereken önemli bir ayırım ise, operasyonel-finansal bütünleşme kavramlarıdır. Her ikisinde de devralınan şirketin mülkiyeti devralan tarafa geçmekle birlikte, operasyonel bütünleşmede ayrıca hammadde temin ilişkisi yaratılmakta, finansal bütünleşmede ise devralınan şirketin hammadde temini bakımından en avantajlı pazarları kullanmasına olanak tanıyan bir ticari karar alma süreci hedeflenmektedir.

İlk ayırım çerçevesinde Efremov'un ham petrol üreticisi Tatneft'in kontrolü altında olması nedeniyle devralma işleminin, sırasıyla birincil ve ikincil faaliyet gruplarında yer alan "ham petrol üretimi" ve "rafinaj" faaliyetlerinin birleşmesi sonucunu doğurduğu görülmektedir. Diğer ayırım çerçevesinde ise devralan Efremov'un halihazırda, TÜPRAŞ'a belirli bir miktarda hammadde temin etmesi nedeniyle işlemin hem operasyonel hem de finansal bir entegrasyon olarak gerçekleştirilmesi olasılığı bulunmaktadır. Zira, devralma sonrasında hammadde temin ilişkisi geliştirilerek, işleme operasyonel bir entegrasyon karakteri kazandırılabilir gibi, TÜPRAŞ'ın alternatif temin kaynakları arasında seçim yapabilmesi temelinde, finansal bir entegrasyonla da sınırlı tutulabilecektir.

Fiyatlandırma uygulamalarının, rafinaj faaliyetinin ve Türkiye pazarının özellikleri kapsamında şekillenmesi beklenmektedir. Fiyat oluşumu konusunda öncülük edilebilirse de, yapısal değişiklikler sonrası ithalatın yaratması muhtemel fiyat baskısı karşısında dikey bütünleşmenin, hammadde fiyatındaki olası avantajlar kanalıyla daha rekabetçi bir yapı oluşturması da ihtimal dahilindedir.

Ancak dosya mevcudu bilgilerden, ithalatın yol açacağı baskının büyük ölçüde potansiyel bir nitelik taşıması, bir başka deyişle mevcut ithalatın büyük ölçüde spot alımlardan ibaret olması nedeniyle TÜPRAŞ'ın, "hammadde temininde dikey entegrasyon yoluyla elde edeceği avantajlara" bağlı olarak kapasite artırımına gitmek suretiyle, ithalatın spot karakterini korumaya ve uzun dönemli anlaşmalara dayalı yapısal bir karakter kazanmasını önlemeye çalışabileceği, bu durumun da pazara giriş engeli yaratabileceği anlaşılmıştır.

Dikey entegrasyonun temelinde bulunan görüş çerçevesinde, finansal ve operasyonel ayırım bağlamında yapılacak tercihler, hammadde temininde maruz kalınan "işlem maliyetlerinin" karşılaştırmalı büyüklüğüne bağlıdır. Buradaki karşılaştırma, operasyonel bir bağlantı kurulması halinde ortaya çıkan kazanç kaybı ile piyasadaki hammadde temini halinde ortaya çıkan ek maliyet kalemlerinin büyüklüğü arasında yapılmaktadır. Spot petrol piyasalarının gelişmişlik düzeyi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan alternatif

satış seçenekleri, bu değerlendirme ve karşılaştırma sürecinin kısa dönemler içinde zıt sonuçlar üretebilmesine yol açmaktadır.

Efremov tarafından üretilen ham petrol ile TÜPRAŞ'ın rafinaj işlemleri arasındaki operasyonel bağlantı da, ham petrol ve nihai ürün fiyatları ile farklı hammadde seçeneklerine dayalı olarak oluşan rafineri marjlarının sürekli olarak karşılaştırılması suretiyle şekillenecektir. Dolayısıyla zaman zaman farklı hammadde seçeneklerinin kullanımı gündeme gelebilecektir. Bu durumda, ithalatın imkan verdiği ölçülerde arz ve fiyat dengesizlikleri giderilebilirse de ithalatın büyük ölçüde spot piyasalara bağlı olması karşısında uzun dönemde daha rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması önem arz etmektedir.

Diğer bir husus, Türkiye'de nihai ürün talebinde ortaya çıkacak genişlemelerin boyutudur. Yüksek boyutlarda gerçekleşmesi halinde, ithalat yanında ek kapasite yatırımlarının da değerlendirilmesi gerekmektedir. İthalattan beklenen faydanın sağlanamaması halinde, sektörün uzun dönemde rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ve spot piyasalara bağımlı bir yapının kırılması, uzun dönemde gerçekleştirilecek ek kapasite yatırımlarının seyrine bağlıdır. Burada TÜPRAŞ'ın talep projeksiyonları çerçevesinde izleyeceği strateji, rafinaj pazarının gelecekteki yapısı üzerinde son derece etkili bir hal almakta ve rekabetçi bir yapılanmanın şekillendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Türkiye'de nihai ürün talebinin arttığı yönündeki projeksiyonların ve Bakü-Ceyhan boru hattının ardından rafinaj piyasasında ortaya çıkabilecek yeni gelişmelerin, daha rekabetçi bir rafinaj sektörünün oluşturulması bakımından yeni fırsatlar yaratabileceği, ancak bunların değerlendirilebilmesi için TÜPRAŞ'ın yatırım programlarının izlenmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

Devir işlemiyle doğrudan ilgili olmamakla birlikte dikey bütünleşme açısından önem arz eden diğer bir husus, 5015 sayılı Kanun'la rafinerilerin dağıtım şirketi kurmalarına izin verilmesidir.

Esas itibarıyla bu işlem, Türkiye'de petrol faaliyetleri bakımından ilk defa ortaya çıkan bir durum değildir. ATAŞ rafinerisinin ortaklık yapısı dikkate alındığında, bu şirketin ortaklarının Türkiye dağıtım pazarında uzun süredir yer aldıkları, bu haliyle Kanun'un var olan bir durumu düzenlediği görülmektedir.

5015 sayılı Kanun ile, rafinerilerin dağıtım şirketi kurmaları halinde, ticari açıdan bu şirkete sağladıkları avantajları diğer dağıtım şirketlerine de tanımaları gerektiği yönünde (bir başka deyişle ayrımcılığı önleyici) tedbirler alınmıştır.

Ayrıca, dağıtım şirketlerinin bayilerle olan ilişkileri bakımından bayilerin korunması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Belirli sürelerle tek elden satın alma anlaşmaları yapılması, dağıtım şirketinin kendi işleteceği bayilerin genel bayilik sistemi içindeki oranının %15'le sınırlı tutulması bu düzenlemelere örnek olarak gösterilebilir.

H.3.4.2. Petrokimya Pazarına İlişkin Değerlendirme

Petrokimya ürünlerine ilişkin ilgili ürün pazarlarında, TÜPRAŞ'ın 2003 yılındaki cirosu ve pazar paylarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 14- TÜPRAŞ'ın 2003 yılındaki Cirosu ve Pazar Payları

İlgili Pazar	Cirosu (TL)	Pazar Payı (%)
PS
KS
SBR
CBR

TÜPRAŞ yukarıda yer verilen ürünlerin yurt içi piyasadaki tek üreticisi konumunda olup, üretim kapasitesi iç piyasadaki talebi karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Oluşan talep fazlası ithalat yoluyla karşılanmaktadır.

Efremov'un ilgili coğrafi pazarda söz konusu ürünlere ilişkin bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bu nedenle, her ne kadar TÜPRAŞ'ın SBR ve CBR pazarlarındaki pazar payı oldukça yüksek olarak gerçekleşse de, Efremov'un bu pazarlarda etkinliğinin olmaması nedeniyle devralma işleminin rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde hakim durum yaratması veya mevcut bir hakim durumu güçlendirmesinin söz konusu olmadığı kanaatine varılmıştır.

H.3.4.3. Denizyolu ile Ham Petrol ve Nihai Ürün Taşımacılığı Pazarına İlişkin Değerlendirme

TÜPRAŞ'ın %79.98 hissesine sahip olduğu DİTAŞ, Türkiye'nin önde gelen tanker ve denizcilik şirketlerindedir. TÜPRAŞ, tanker taşımacılık hizmetini, DİTAŞ kanalıyla sahip olduğu iki tanker ve Türk bayraklı gemiler yoluyla gerçekleştirmektedir.

Öte yandan DİTAŞ; yerli ve yabancı tankerleri kiralayarak gemi sahipleri ile hampetrol veya petrol ürünlerinin ithalat veya ihracatçıları arasında aracılık görevi yapmaktadır. TÜPRAŞ ayrıca, rafinerilerinde hizmet veren romörkor ve palamar botlarının işletmesini üstlenmekte, bu sayede terminallerin ve yanaşan tankerlerin teknik emniyetlerini sağlamaktadır.

Dosya mevcudu bilgilerden, DİTAŞ tarafından yerine getirilen hizmetlerin, ithalat olanaklarına ilişkin açıklamalara paralel şekilde, uluslararası bir niteliğe sahip bulunduğu, bu haliyle pazar payının ihmal edilebilecek kadar düşük olduğu kanaatine varılmıştır.

I. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- I- Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş. (TÜPRAŞ)'nin %65,76 oranında hissesinin özelleştirme yoluyla Efremov Kautschuk GmbH'a devredilmesi işleminin, tarafların ilgili ürün pazarındaki toplam ciroları ve pazar payları bakımından 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinde

belirtilen eşiklerin aşılması nedeniyle 4054 sayılı Kanun kapsamında izne tabi bir devralma işlemi olduğuna OYBİRLİĞİ ile;

II- Bildirim konusu devir işlemi ile;

1- TÜPRAŞ'ın faaliyette bulunduğu petrokimya ve deniz taşımacılığına ilişkin pazarlarda, rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde bir hakim durum yaratılması ya da mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesi sonucuna yol açılmadığına,

2- Rafinaj pazarında TÜPRAŞ'ın mevcut hakim durumunun, işlem sonrasında rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde güçlendirmiş olmayacağına

bu nedenle bildirim konusu devralma işlemine izin verilmesine OYÇOKLUĞU ile;

3- Ancak, ham petrol faaliyetleriyle dikey bütünleşik bir yapının ortaya çıkmasından kaynaklanan avantajların, ithalat ve rafinaj sektörü bakımından pazara giriş engeli yaratabileceği gözönünde tutularak, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirme yapılmasını teminen TÜPRAŞ'ın kapasite artış yatırımlarının Rekabet Kurulu'nca izlenmesine OYÇOKLUĞU ile

karar verilmiştir.

KARŞI OY GEREKÇESİ
(29.01.2004 tarihli ve 04-09/77-19 Sayılı Kurul Kararı)

Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş. (TÜPRAŞ) nin %65.76 oranındaki hisselerinin özelleştirme yoluyla devredilmesi işlemine izin verilmesi yönündeki çoğunluk görüşüne aşağıdaki gerekçelerle katılmıyorum :

I. Rekabet Kurulu'nun 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmesi İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliği"nin 4 üncü maddesi uyarınca 09.01.2003 tarihli ve 03-03/16-M sayılı Karar ile Kurul görüşü oluşturulmuş ve bu görüşte; "Bildirimde yeralan iki seçenek açısından bu aşamada Rekabet Kurulu tarafından bir takım ön koşullar getirilmesinin gerekmediği, ancak alıcı adaylarının belli olmasından sonra yapılacak değerlendirmelerde ortaya çıkabilecek yatay ya da dikey entegrasyonun Kanun'un 7 nci maddesi kapsamında, oluşabilecek belli nitelikteki yapıların ise Kanun'un 4 ve 5 inci maddesi kapsamında değerlendirileceği ve gerekli görülürse koşul ve yükümlülüklerin belirlenebileceği veya izin verilmeyebileceği" hususlarına yer verilmiştir.

Dolayısıyla Kurul alıcı adaylarına göre, piyasanın ve rekabetçi ortamın değerlendirilmesini ihale sonrası yapacağını, koşul ve yükümlülük öngörülmesini veya izin verilip verilemeyeceğini de bu aşamada yerine getireceğini açıkça önceden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na bildirmiştir.

İhale sonrası izin kararında, daha önce gönderilen Kurul görüşünün, hatta yapılan tespitler bakımından Kurul görüşü öncesi hazırlanan "Mesleki Daire Görüşü"nü de göz önünde bulundurulacağı doğaldır.

II. Kurul'un izin kararına dayanak oluşturan 26.01.2004 tarihli raporda bazı bilgiler eksiktir ve bu eksiklikler etkin rekabetin engellenip engellenmeyeceğinin tespiti ve rekabet hukuku değerlendirmelerinde önem taşımaktadır. Şöyle ki;

- İhaleyi kazandığı bildirilen "Efremov Kautschuk GmbH" nin %49 payına sahip olan "Renix Finance Corporation" nun ortaklık yapısı araştırılmamış ve gerekli bilgiler rapora yansıtılmamıştır (s. 3). Sadece raporun 4 üncü sayfasında, Renix Finance Corporation'un İngiliz Virgin adalarında kurulu, finans ve danışmanlık hizmetleri sunan bir şirket olduğu belirtilmiş, ancak sermaye dağılımı ve portföy bilgileri verilmemiştir. Efromov teşebbüsünün %51 paya sahip Tatneft tarafından kontrol edildiği ve devralmalarda kontrole sahip teşebbüslerin önemli olduğu gerekçe gösterilerek, bu bilgilerin önemsiz olduğu ileri sürülebilirse de, hem %51 ve %49 oranlarının değişkenlik riski, hem de teşebbüslerin ilgili pazarda faaliyetlerinin bulunup bulunmadığının tespiti bakımından taşıdığı önem, bu gerekçeyi haklı gösteremez. Özellikle, Renix Finance

Corporation'un portföyünde petrol faaliyetiyle iřtغال eden teşebbüs hisselerinin bulunması hususu ve olası doğrudan veya dolaylı bağlantılar, yapılacak değerlendirmede dikkate alınmak zorundadır.

- Diğer taraftan Efremov'un hakim teşebbüsü Tatneft'in ortaklık yapısı da raporda ortaya konulmamıştır. Bu bağlamda, %17.99 paya sahip yabancı yatırımcılara ve %42.96 paya sahip Rus yatırımcılara açıklık getirilmesi ve bu payların maliki teşebbüslerin gösterilmesi gerekirdi. Bu bilgiler de pazarın yapısı ve dikey bütünleşme açısından değerlendirmede gözönünde bulundurulacaktı.

III. Devralmaya izin verilmesi kararında bir diğer eksiklik, devralmanın (ihalenin) taraflarının tümüyle belirtilerek raporun hazırlanmaması ve Kurul kararında tüm taraflarla ilgili değerlendirme yapılamamasıdır.

1998/4 sayılı Tebliğ'in 7 nci maddesinin yaptığı yollama nedeniyle özelleştirme işlemlerinde de uygulanacak 1997/1 sayılı Tebliğ'in 5 inci maddesine ve Tebliğ ekindeki Bildirim Formlarına göre, birleşme veya devralmaya taraf olan teşebbüslerin (hatta, taraf olan diğer teşebbüslerin) açıkca ve ayrıntılı olarak gösterilmesi gerekmektedir. Rekabet Kurumu'nun 26.01.2004 tarihli raporunda; Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gönderilen yazılarda "Efremov Kautschuk GmbH"nin, ortak girişim (O.G.) ortağı olarak değil, tek başına ihaleye katıldığı, ancak ihale şartnamesinin 18 inci maddesi uyarınca Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararını müteakip, Efremov'un Zorlu Grubu ile bir O.G. kurabileceği ve Hisse Satış Sözleşmesi'nin bu ortak girişim ile yapılacağının ifade edildiği belirtilmektedir (Bkz. Rapor, s.1 ve 2, ekler).

Rekabet Kurulu izin konusunu 4054 sayılı Kanun'un 7 nci maddesi, 1998/4 ve 1997/1 sayılı Tebliğ hükümleri çerçevesinde değerlendirmek zorunda olup, Kurum, bu düzenlemelerin öngördüğü gerekli bilgileri toplayarak raporunu eksiksiz tamamlamak durumundadır. Kaldı ki, Kanun'un 14 üncü maddesi ve 1997/1 Tebliği'nin 7 nci maddesi Rekabet Kurulu'na ayrıca bilgi toplama ve talep imkanını tanımaktadır.

Dolayısıyla Rekabet Kurulu, taraflarla ilgili eksik bilgiye dayanarak sonuca gitmiştir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın belirleyeceği tarihte O.G. oluşturulması ihalenin bir parçası ve uzantısı işlemdir. Zorlu Grubu ile Efremov arasındaki bahsedilen protokol Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararının hemen akabinde uygulanacak ve %51-%49 oranlarıyla bu O.G. TÜPRAş'a sahip olacaktır. Kurum'un raporunda ve Kurul'un kararında pazar yapısı, rekabet incelemesi hem Efremov teşebbüsüne, hem de Efremov-Zorlu Grubu ortaklığına (ortak girişimine) göre ayrı ayrı değerlendirilmek gerekirdi. İleride kurulacak O.G.'nin başvuru halinde Rekabet Kurumu tarafından ayrıca değerlendirileceği şeklindeki karşıt bir görüş veya yorum, 1998/4 sayılı Tebliğ'in uygulanmaması, pazar yapısının tümüyle önceden incelenememesi anlamına gelir ki, hukuken savunulması güçtür. İhale sırasında açıkca tespit edilen bir işlemin değerlendirmesini daha ileriye atmanın haklı ve hukuki bir gerekçesi yoktur.

IV. İzin kararının dayanağı olan raporda ve Kurul kararında Kanun'un 7 nci maddesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ'in 6 ncı maddesinin öngördüğü tespit ve değerlendirmeler yeterince yapılamamış, buna bağlı olarak devralmaya izin verilmiştir.

Herşeyden önce, devralma suretiyle "hakim durumun güçlenmesi" olasılık olarak kabul edilmiş, fakat izin verme işlemine engel oluşturacak boyutta değerlendirilmemiştir.

TÜPRAŞ'ın faaliyette bulunduğu petrokimya ve deniz taşımacılığı pazarlarında devralmanın, rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde bir hakim durum yaratması veya mevcut bir hakim durumu güçlendirmesi sonucuna yol açmayacağı tespiti doğrudur. Ancak, yine TÜPRAŞ'ın ağırlıklı olarak faaliyette bulunduğu rafinaj pazarında aynı sonuca ulaşmak mümkün görünmemektedir.

Çünkü, hakim durumun güçlenmesi tespiti yapılırken, tek gösterge olarak "pazar payı" kabul edilemez. Bunun dışında giriş engeli yaratılması, dikey bütünleşme hususları da göz önüne alınır. Rekabet Hukuku literatürü ve uygulamasında, ATAD kararlarında, dikey bütünlüğün sağlandığı hallerde, bunun rakipler için önemli bir giriş engeli oluşturduğu kabul edilmektedir. Raporun, değişik yerlerinde (s. 40 v.d.) ve sonuç kısmında, ithalat ve rafinaj sektörü bakımından dikey bütünleşmenin giriş engeli yaratabileceği tespit ve kabul edildikten sonra, izin verilmesinin önerilmesi ve koşulsuz izin verilmesi kararı bir çelişki olarak yorumlanabilir. Ham petrol, rafinaj pazarı ve ithalatta devralma sonucunda hiçbir değişikliğin olamayacağını, pazar yapısının aynen kalacağını ve hakim durumun güçlenmeyeceğini iddia etmenin Rekabet Hukuku anlamında gerekçelendirilemeyeceğini düşünüyorum.

V. Çoğunluk oylarıyla ithalat ve rafinaj sektörü bakımından devralmanın giriş engeli yaratabileceği sonucu benimsenmekle birlikte, mevcut hakim durumun güçlenmiş olmayacağından hareketle koşulsuz izin verilmesi kararı alınmıştır. İzinin koşulsuz verilmesi de sıralayacağım gerekçelerle doğru olmamıştır:

Özellikle geçiş dönemi olarak adlandırabileceğimiz, 5015 sayılı Petrol Yasası ile getirilen değişikliklerin uygulanmaya başlayacağı tarihe kadar (Ocak 2005, bir ihtimal Temmuz 2005) olan dönemde, eski mevzuat ve uygulama nedeniyle ve pazar yapısındaki değişiklikler bağlamında bazı koşulların veya yükümlülüklerin öngörülmesi gerekmektedir. Çünkü, bu dönemde regülasyon kuruluşu olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) henüz devreye girmeyecek ve mevcut düzenlemeler uygulanmaya devam olunacaktır. Rekabet Kurulu ayrıca bir tedbir öngörmediği için, dikey bütünleşmenin ve hakim durumun güçlenmesinin yaratacağı olumsuzluklar giderilemeyecek, nihayet hakim durumun kötüye kullanılması imkanlarının önü açılmış olabilecektir.

Türkiye, ham petrol açısından kısa ve orta vadede ithalata bağımlı durumdadır. Devralan firmanın pazar payı ve kontrol gücü dikkate alındığında, ithalatın önemi açıkça ortaya çıkar. Dolayısıyla yeni girişler ve kapasite arttırımı önem kazanır. Dağıtım şirketlerinin ithalat imkanı varsa da, bir takım yasal ve teknik kısıtlamalara tabidir (Rapor, s.26). Nitekim, bu şirketler ithalat

imkanını ancak %40 oranında kullanabilmişlerdir. Kaldı ki, dağıtım şirketlerinin yurtiçi satışlarının en az %60'ını TÜPRAŞ'tan alma zorunluluğu geçiş döneminde de devam etmektedir. TÜPRAŞ'tan alma zorunluluğunun rekabetçi yapıyı bozduğu raporda açıkça ifade edilmiştir (s.27). TÜPRAŞ'ın ileride dağıtım ayağına sahip olması durumunda, ara dönemde sorunların doğabileceği göz ardı edilmemelidir. Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması (OFM), dikey bütünleşme nedeniyle yeterli olmayabilir. İthalat baskısı da bu anlamda etkin rol oynayamaz. Tüm belirtilen bu gerekçelerle Kurul devralmaya izin vermiş olsa dahi, en azından geçiş döneminde rekabetçi piyasanın sağlanmasına yönelik olarak;

- Üretim-rafinaj dikey bütünleşmesinden doğacak sorunlar,
- Aşırı fiyatlandırma,
- Diğer ithalatçı teşebbüslere zorlaştırıcı uygulamalar,
- Belirlenen orandaki satın alma zorunluluğunun kötüye kullanılması,
- Giriş engelleri,
- Kapasite arttırımı,

bakımından tedbirler ve yükümlülükler öngörmeli veya koşullar getirmeliydi. Halbuki Kurul kendisine sadece bir izleme görevi yükleyerek, "Ancak, ham petrol faaliyetleriyle dikey bütünleşik bir yapının ortaya çıkmasından kaynaklanan avantajlarının, ithalat ve rafine sektörü bakımından pazara giriş engeli yaratabileceği gözönünde tutularak, 4054 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesi kapsamında değerlendirme yapılmasını teminen TÜPRAŞ'ın kapasite artış yatırımlarının Rekabet Kurulu'nca izlenmesine" şeklinde bir karar almıştır.

Kurul'un, kapasite artış yatırımlarını izlemesi, Rekabet Hukuku ve devralmalar anlamında ne bir koşul, ne de bir yükümlülüktür. Rekabet mevzuatına göre tedbir ve yükümlülükler uyulmaması, soruşturma açılmasını ve/veya idari para cezalarını gündeme getirir. Buna karşın, izlemenin tedbir (koşul ve yükümlülük) anlamında bir etkinliğinin olamayacağı açıktır. (20.02.2004)

Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ
Kurul Üyesi

(Rekabet Kurulu'nun 29.01.2004 tarih ve 04-09/77-19 sayılı Kararı)

KARŞI OY GEREKÇESİ

Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ)'nin % 65,76 hissesinin özelleştirme yoluyla devredilmesi işlemine izin verilmesine dair Kararına aşağıda belirttiğim nedenlerle katılamıyorum.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7.maddesi ve Rekabet Kurulu'nun 1998/4 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmesi için Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ bakımından söz konusu devralma işlemi izne bağlı bir devralma olup, hukuki geçerlilik kazanabilmesi için, Rekabet Kurulu'nun ilgili tebliğinde belirtilen usul çerçevesinde izin alınması zorunludur.

Rekabet Kurulu'nun izin verme işlemi, söz konusu Tebliğ'de belirtildiği üzere "ihale işleminin sonuçlanmasından sonra" Kurulca verilen nihai karardır.

Bahse konu Kurul Kararı'nın 2.maddesindeki tespit ile "Rafinaj pazarında Tüpraş'ın mevcut durumunun, işlem sonrasında rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde güçlendirmiş olmayacağına; bu nedenle bildirim konusu devralma işlemine izin verilmesine karar verilirken, 1998/4 sayılı Tebliğ'in 6.maddesinde "İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul" çerçevesinde, Rekabet Kurumu'na yapılacak müracaatın şekli, incelemenin ve bilgi, belge temininin esasları belirlenmiş olduğundan aşağıdaki şartların sağlanması gerekmektedir.

- İzin başvurusunda, ihaleye iştirak eden "...her teklif sahibi için bağımsız dosyalar şeklinde yapılır" ve,
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, ihale için teklif veren teşebbüs ya da teşebbüs birliklerine ilişkin kendisine ulaşan bilgi ve belgeleri ihalenin sonuçlanmasını beklemeksizin Rekabet Kurumu'na iletir."

Söz konusu özelleştirme izin başvurusunun görüşüldüğü 29.01.2004 tarihli Kurul Toplantısında, söz konusu dosya muhtevasında karar almak için elzem olan aşağıdaki bilgi ve belgelerin eksik olduğu tarafımızdan ifade edilmiş, dosya sahibi 1 Nolu Daire Başkanlığı'nca Özelleştirme İdaresi ile temas kurularak bu hususların temin edilmesi önerilmiş olmasına rağmen; konunun acil olduğu, Özelleştirme İdaresi'nde de bu bilgi ve belgelerin olmadığı, bunların temininin mümkün olamayacağı belirtilmiştir. Bu eksikler giderilmeden konunun karar altına alınması, herhangi bir birleşme devralma

dosyası için bile bariz eksiklik olarak düşünülmesi gerekirken yukarıda verildiği üzere 1998/4 nolu Tebliğ'in 6.maddesine açıkça aykırı bir uygulama yapılmıştır.

26.01.2004 tarih 2002-1-115/ÖN-04-İAY sayılı Tüpraş Nihai İzin Raporunda:

- 1.sayfa 1.paragrafta, ihalede teklif veren 2(iki) teşebbüs tarafından doldurulan formlara (Ek 2.3) yer verilmiştir denilmesine rağmen, teklif sahibi Anadolu Ortak Girişim Grubu ile ilgili gerekli bilgilerin dosyada mevcut olmadığı görülmüştür. Bu eksiklik, Özelleştirme İdaresi'nden "Anadolu Ortak Girişim Grubu ile ilgili olarak talep edilen bilgiler Kurum'umuza gönderilmemiştir." ifadesi ile raporun 1.sayfa en alt satırında teyid edilmektedir.
- Raporla ihaleye teklif veren teşebbüs, Efremov Kautschuk Gmbh için ilgili pazar bakımından ciro, kapasite, üretim ve ortaklık yapısı, bağlı işletmeleri, hissedarları, sermaye yapısı ile ilgili incelemeye yeterli bilgi bulunmamaktadır.
- Rapor eklerinde NYSE'de işlem gördüğü belirtilen, %17,99 hissesine yabancı yatırımcıların sahip olduğu Taftneft'in ortaklık yapısı ve hissedarlarına dair bilgilerde eksiklikler vardır.
- Raporun IV - 4 bölümünde sivil tüketim esas alınmış, tablolarda askeri tüketim belirtilmediğinden, Tüpraş'ın ciro ve kapasitesi bakımından ve Türkiye toplam tüketimi rakamlarında hesaplama hataları gözlenmektedir.
- Ayrıca raporun ilgili bölümlerinde Efremov Kautschuk Gmbh'nin petrokimya pazarındaki faaliyetleri, Tüpraş'ın hisse yapısındaki 1 adet (C) tipi hisse (bildirim formunda altın hisse deniyor!), Dünya ham petrol pazarı ve ithalat olanakları bölümlerinde verilen tablolarda coğrafi pazarlar, ürün çeşitleri, Ditaş'ın ilgili ürün pazarındaki durumu ve Tüpraş'ın hakim durumunun etkilerinin değerlendirilmesi bakımından bilgi eksikleri gözlenmektedir.

Diğer taraftan Kurul Kararı'nın 3.maddesinde pazara giriş engeli yaratabileceği gerekçesiyle Tüpraş'ın kapasite artış yatırımlarının Rekabet Kurulu'nca izlenmesi tedbirinin, mahiyeti itibariyle ileriye matuf fakat soyut ve ifade edilmiş biçimi ile maksadı anlaşılmayan, tali bir öngörü olduğu tarafımızdan mütalaa edilmektedir. Maksadı tartışmaya açık bu tarz bir şart ile Türkiye'de yeni yatırım yapmasının mı yapmamasının mı istendiği teşebbüse ve Kararın diğer muhataplarına anlatılması mümkün değildir. Yeni komple yatırım yapmasa bile, iyileştirme, darboğaz giderme, tevsii, modernizasyon vb. kapasite artırıcı zorunlu bir yatırım ile dahi, mevcut hakim durumundan dolayı, herhangi bir devralma birleşme işlemi söz konusu olmadan yüzde bir

kaçlık pazar payı artışında bile rekabet hukuku bakımından Kurum'a müracaat etmesinin mi gerekli görüldüğü belirsizdir. Ayrıca, rekabet hukuku bağlamında düzenleyici koşullar öngörülmesi gereken Petrol Yasası'nın uygulamada olmadığı, geçici dönem için Kurulumuzca tedbirler/şartlar getirilmesi ihtiyacı açıkça bulunurken Tüpraş'ın kapasite artış, yatırımlarının Kurul'ca izlenmesi tedbiri, rekabet ihlalinin söz konusu olmadığı ileriki yıllarda Petrol Yasası ile EPD Kurumu'na verilmiş sektörel düzenleme yetkilerini göz ardı eden bir yaklaşımdır ve kurumlar arası yetki çatışmalarına yol açabilecektir.

Rıfki ÜNAL
Kurul Üyesi