

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-2-019 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 25-26/626-388
Karar Tarihi : 17.07.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER : Ebrar KOCAMAN, Harun ÇALI, Zekiye KARALI,
Burak KARAKAYA,

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN :- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Ziya Gökalp Cad. No:80 06600 Kurtuluş/ANKARA

- (1) **D. DOSYA KONUSU: Çayırhan Termik Santralinin, Çayırhan Linyit İşletmesinin, 23405 ve 30963 numaralı ruhsatların ve söz konusu ruhsatların kapsadığı maden sahalarının özelleştirme yoluyla devralınması işlemi**
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından gönderilen, Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 14.04.2022 tarih ve 27216 sayı ile intikal eden yazıda; 12.11.2021 tarihli ve 31657 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4770 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınan Çayırhan Termik Santralinin, Çayırhan Linyit İşletmesi tarafından kullanılan taşınırıların, Çayırhan Termik Santrali ve Çayırhan Linyit işletmesi tarafından kullanılan taşınmazlar ile Ankara ili, Nallıhan ilçesi Uluköy ve Karaköy mahallerinde bulunan taşınmazların, 23405 ve 30963 nolu ruhsatlar ve bu ruhsatların kapsadığı maden sahalarının (ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ) işletme hakkının devri yoluyla özelleştirileceği bildirilerek söz konusu işleme ilişkin olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 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 (2013/2 sayılı Tebliğ) hükümleri uyarınca ön bildirimde bulunulmuştur
- (3) Ön bildirim kapsamında ÖİB'den 21.04.2022 tarihli ve 42660 sayılı, 16.05.2022 tarihli ve 43745 sayılı yazılar ile bilgi ve belge taleplerinde bulunulmuştur. ÖİB tarafından gönderilen cevabi yazılar, 10.05.2022 tarih ve 27853 sayı, 30.05.2022 tarih ve 28325 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bu bilgiler kapsamında hazırlanan Mesleki Daire Görüşü, 01.06.2022 tarihli ve 44610 sayılı yazı ile ÖİB'ye iletilmiştir. 2013/2 sayılı Tebliğ'in 4. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ÖİB'nin ilgili Mesleki Daire Görüşü'ne ilişkin cevabi yazısı 10.06.2022 tarih ve 28726 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiş ve 16.06.2022 tarihli ve 22-27/440-M sayılı Kurul kararı ile söz konusu özelleştirme işlemine ilişkin Rekabet Kurulu (Kurul) görüşü oluşturulmuş ve söz konusu görüş ÖİB'ye 16.06.2022 tarihinde tebliğ edilmiştir
- (4) ÖİB'nin Kurum kayıtlarına 13.03.2025 tarih ve 64736 sayı ile intikal eden yazısında; ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ'nin özelleştirilmesine ilişkin nihai pazarlık görüşmelerinin 07.03.2025 tarihinde gerçekleştirildiği, söz konusu nihai pazarlık görüşmeleri neticesinde Akçadağ İnşaat Enerji Madencilik Anonim Şirketi (AKÇADAĞ)

ile Aslan Yapı ve Thirty Five Ortak Girişim Grubunun (ASLAN VE THIRTY FIVE OGG) Cumhurbaşkanlığının onayına sunulacak teklif sahipleri olarak belirlendiği beyan edilmiş ve 2013/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca söz konusu teklif sahiplerine ilişkin bildirimler yapılmıştır. Teklif sahipleri tarafından hazırlanan ve ÖİB tarafından Kuruma iletilen Bildirim Formları'nda tespit edilen eksiklikler 18.03.2025 tarihli ve 110371 sayılı yazı ile ÖİB'ye iletilmiştir. ÖİB tarafından gönderilen cevabi yazılar; 11.04.2025 tarih ve 66195 sayı, 17.04.2025 tarih ve 66577 sayı ile, AKÇADAĞ tarafından gönderilen cevabi yazı ise 24.03.2025 tarih ve 65283 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (5) Hazırlanan Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu, Kurulun 18.04.2025 tarihli toplantısında görüşülmüş olup Kurul tarafından alınan 25-15/358-178 sayılı karar ile; bildirilen işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında bir devralma niteliği taşıdığı, 2013/2 sayılı Tebliğ uyarınca izne tabi olduğu ve anılan teklif sahipleri tarafından yapılacak devralma işleminin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca hâkim durum yaratma veya mevcut bir hâkim durumu güçlendirme ihtimalinin bulunmadığı ve bu çerçevede ülkenin bütünü yahut bir kısmında ilgili pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azalmasına yol açmayacağı değerlendirilmiştir. Mezkûr Kurul kararı 18.04.2025 tarihinde 112743 sayılı yazı ile ÖİB'ye bildirilmiştir
- (6) ÖİB tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 13.06.2025 tarih ve 69297 sayı ile intikal eden yazıda; ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ'nin işletme hakkının verilmesi yöntemi ile özelleştirilmesine ilişkin işlemin nihai pazarlık sürecinin 07.03.2025 tarihinde gerçekleştiği, söz konusu ihaleye ilişkin Komisyon Kararı'nın 20.05.2025 tarihli ve 9839 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanmış olduğu ve işlemin 21.05.2025 tarihli ve 32906 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandığı belirtilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı tarafından ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ'ni devralmasına onay verilen AKÇADAĞ ile 60 günlük sözleşme imzalama sürecinin 26.05.2025 tarihinde başladığı ifade edilmiştir. Yazıda, özelleştirme işlemi kapsamında imzalanan ihale şartnamesinde yer alan *"ihale sonucunda TEKLİF SAHİBİ'nin talebi durumunda, sermayesinin en az %51'i TEKLİF SAHİBİ tüzel kişiye ait şirket ile SÖZLEŞME imzalanacaktır."* hükmü çerçevesinde AKÇADAĞ tarafından Çayırhan Termik Elektrik Üretim ve Madencilik Anonim Şirketi (ÇAYIRHAN AŞ) ünvanlı bir şirket kurulduğu ve sözleşmenin yeni kurulan şirket ile imzalanacağı belirtilmiştir.
- (7) Bu çerçevede, AKÇADAĞ tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 19.06.2025 tarih, 69521 sayı ile intikal eden yazıda, AKÇADAĞ'ın %51 pay sahibi olduğu ÇAYIRHAN AŞ'nin kurulduğu ve tescil edildiği belirtilerek Bildirim Formu'na yer verilmiştir. Bildirim Formu'nda tespit edilen eksiklikler 04.07.2025 tarihli ve 118497 sayılı yazı ile AKÇADAĞ'a iletilmiş, ilgili cevabi yazılar 08.07.2025 tarih ve 70267 sayı, 09.07.2025 tarih ve 70335 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (8) 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 2013/2 sayılı Tebliğ'de yer alan düzenlemeler uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 14.07.2025 tarih ve 2022-2-019/ÖN sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (9) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında bir devralma işlemi olduğu, 2010/3 sayılı Tebliğ uyarınca Rekabet Kurulunun iznine tabi olduğu, anılan teklif sahibi tarafından yapılacak devralma işleminin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında başta hâkim durum yaratılması veya mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere, ülkenin bütünü yahut bir kısmında ilgili pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması

sonucunu doğuran bir işlem niteliği taşımadığı ve işleme teklif sahipleri açısından izin verilmesinde sakınca bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Devre Konu Malvarlığı: ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ

- (10) Özelleştirme işlemine konu ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ, Ankara ilinin Nallıhan ilçesinin Çayırhan mevkiinde faaliyet göstermekte olup bünyesindeki maden sahası aracılığıyla linyit kömürü üretimi ve santral aracılığıyla linyit kömüründen elektrik enerjisi üretimi gerçekleştirmektedir. ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ, Türkiye’de işletme hakkının devri yöntemi ile özelleştirilen ilk santral olma özelliğini taşımaktadır. Santral, 2020 yılında Park Termik AŞ’nin 20 yıllık işletme hakkı devri sözleşmesinin sona ermesinin ardından Elektrik Üretim AŞ’ye (EÜAŞ) devredilmiş olup hâlihazırda EÜAŞ bünyesinde faaliyet göstermektedir.
- (11) ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin 2022, 2023 ve 2024 yıllarındaki elektrik üretim miktarları ve kurulu gücü aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1- ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin Elektrik Enerjisi Üretim Miktarları ve Pazar Payları

Üretim Miktarı (MWh)			Pazar Payı (%)		
2022	2023	2024	2022	2023	2024
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı

Tablo 2- ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin Elektrik Enerjisi Kurulu Gücü ve Pazar Payları

Kurulu Güç (MW)			Pazar Payı (%)		
2022	2023	2024	2022	2023	2024
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı

- (12) Yukarıdaki tablolarda görüleceği üzere, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin üretim miktarı bakımından pazar payı; 2022 yılında %(.....), 2023 yılında %(.....) ve 2024 yılında %(.....) olarak gerçekleşmiştir. Santralin kurulu güç bakımından pazar payı ise 2022 yılında %(.....), 2023 yılında %(.....) ve 2024 yılında %(.....)’tür.
- (13) Aşağıdaki tabloda, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ bünyesindeki linyit işletmesi tarafından maden sahasından üretilen linyit üretim miktarına yer verilmektedir.

Tablo 3- ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin Linyit Üretim Miktarları ve Pazar Payları

Üretim Miktarı (Ton)			Pazar Payı (%)		
2022	2023	2024	2022	2023	2024
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı

- (14) ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin 2022, 2023 ve 2024 yıllarına ait üretim miktarları sırasıyla (.....) ton, (.....) ton ve (.....) ton; aynı yıllardaki pazar payları ise sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşmiştir. ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin 2024 yılına ait cirosu (.....)TL ((.....))’dir.

G.2. Sözleşmeyi İmzalayacak Olan Teşebbüs: ÇAYIRHAN AŞ

- (15) Merkezi Ankara’da olan ve 02.06.2025 tarihinde kurulan ÇAYIRHAN AŞ, elektrik enerjisi üretim tesisinin kurulması, işletilmesi, kiralanması, elektrik enerjisi üretimi, üretilen elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin müşterilere satışı ve mühendislik hizmetleri alanlarında faaliyet göstermektedir.

- (16) ÇAYIRHAN AŞ'nin ortaklık ve yönetim yapısı bilgilerine aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 4- ÇAYIRHAN AŞ'nin Ortaklık Yapısı

Hissedarlar	Oran (%)
AKÇADAĞ ¹	(.....)
Makimsan Asfalt Taah. İnş. San. ve Tic. AŞ ²	(.....)
Muhammed Taha AKÇADAĞ	(.....)
Atilla Kürşat DİKÇİ	(.....)
Toplam	100,00
Kaynak: Bildirim Formu	

Tablo 5- ÇAYIRHAN AŞ'nin Yönetim Yapısı

Muhammed Taha AKÇADAĞ ³	Yönetim Kurulu Başkanı
Kaynak: Cevabi Yazı	

- (17) ÇAYIRHAN AŞ'nin hisselerinin %67'sinin Akçadağ Ailesi'ne⁴ ait olduğu görülse de, sözleşmenin tarafı olacak olan ÇAYIRHAN AŞ'nin kontrol yapısının tespit edilmesi gerekmektedir. ÇAYIRHAN AŞ'nin Ana Sözleşmesi'nde⁵; teşebbüsün yönetiminin ve temsiline Genel Kurul tarafından seçilecek en az bir üyeden oluşan Yönetim Kurulu tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Ana Sözleşmede, Genel Kurul kararlarının alınabilmesi için Türk Ticaret Kanunu'nda daha ağır bir nisap öngörülen haller hariç olmak üzere sermayenin en az %75'ini temsil eden pay sahiplerinin olumlu oy kullanmasının şart olduğuna yer verilmiştir.
- (18) 2010/4 sayılı Tebliğ'de, kontrolün bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama imkânı veren araçlarla sağlandığı belirtilmektedir. Birleşme ve Devralma Sayılan Haller ve Kontrol Kavramı Hakkında Kılavuz'da, iki ya da daha fazla teşebbüs ya da kişi başka bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama imkânına sahipse ortak kontrolden söz edileceği ve hissedarlar kontrol edilen teşebbüsle ilgili önemli kararlarda mutabakata varmak zorundaysa ortak kontrolün söz konusu olduğu belirtilmiştir.
- (19) ÇAYIRHAN AŞ'nin Ana Sözleşmesi'nde Genel Kurula ve Yönetim Kuruluna ilişkin yukarıda yer verilen hususlar, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirildiğinde, teşebbüs ile ilgili önemli kararların alınabilmesi için sermayenin en az %75'ini temsil eden pay sahiplerinin mutabakata varması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, ÇAYIRHAN AŞ'nin Akçadağ Ailesi ve Atilla Kürşat DİKÇİ tarafından ortak kontrol edildiği tespit edilmiştir. Akçadağ Ailesi'nin ve Atilla Kürşat DİKÇİ'nin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

G.2.1. Akçadağ Ailesi

- (20) Akçadağ Ailesi; inşaat, madencilik, iletişim ve lojistik, ham petrol kuyuları, depolama, telekomünikasyon, içme suyu isale hatları, içme suyu şebekeleri, konut projeleri, içme suyu deposu, akaryakıt, otomotiv ile alt ve üst yapı alanlarında faaliyet göstermektedir.
- (21) Akçadağ Ailesi'nin doğrudan/dolaylı kontrol ettiği teşebbüslerden AKÇADAĞ'ın, RA-YA İnş. Taah. Tarım Ürünleri İth. İhr. San. ve Tic. Ltd. Şti.'nin (RA-YA)⁶, Asem Taahhüt

¹ AKÇADAĞ, Şeyhmus Furkan AKÇADAĞ ve Muhammed Taha AKÇADAĞ tarafından ortak kontrol edilmektedir.

² Makimsan Asfalt Taah. İnş. San. ve Tic. AŞ'nin (MAKİMSAN) hisselerinin tamamı ve tek kontrolü Atilla Kürşat DİKÇİ'ye aittir.

³ AKÇADAĞ, 30.06.2028 tarihine kadar hem Yönetim Kurulu üyesi hem de Yönetim Kurulu Başkanı olarak seçilmiş olup AKÇADAĞ'ın Muhammed Taha AKÇADAĞ tarafından temsil edileceği belirtilmiştir.

⁴ Şeyhmus Furkan AKÇADAĞ'ı ve Muhammed Taha AKÇADAĞ'ı ifade etmektedir.

⁵ 03.06.2025 tarihli ve 11344 sayılı Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayımlanan Ana Sözleşme dikkate alınmıştır.

⁶ Hisselerinin tamamı Muhammed Taha AKÇADAĞ'a aittir.

Tic. AŞ'nin (ASEM)⁷ ve Akvesa İnşaat AŞ'nin (AKVESAS)⁸ linyit üretimi alanında faaliyet gösterdiği ifade edilmiştir.

Tablo 6- Akçadağ Ailesi Tarafından Kontrol Edilen Teşebbüsler Tarafından Üretilen Linyit Miktarları

	Üretim Miktarı (Ton)		Pazar Payı (%)	
	2022	2023	2022	2023
AKÇADAĞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
AKVESAS	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ASEM	(.....) ⁹	(.....)	(.....) ¹⁰	(.....)
RA-YA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı

- (22) Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, Akçadağ Ailesi tarafından doğrudan/dolaylı kontrol edilen teşebbüslerin linyit üretimlerinin toplamı 2022 yılında (.....) ton, 2023 yılında (.....) ton iken, linyit üretiminde toplam pazar payları 2022 yılında %(.....), 2023 yılında %(.....)'tir.
- (23) AKÇADAĞ'ın 2024 yılı cirosu (.....) olarak gerçekleşmiştir.

G.2.2. MAKİMSAN

- (24) Atilla Kürşat DİKÇİ, hisselerinin tamamına ve tek kontrolüne sahip olduğu MAKİMSAN aracılığıyla altyapı ve üstyapı inşaat işleri, asfalt üretimi, satışı ve hava taşımacılığı alanlarında faaliyet göstermektedir. MAKİMSAN ayrıca Kırıkkale ilinde yer alan güneş enerjisi santrali aracılığı ile elektrik üretimi gerçekleştirmektedir.
- (25) Aşağıdaki tabloda MAKİMSAN'ın güneş enerjisi santrali bakımından kurulu güç ve üretim miktarı verilerine yer verilmektedir.

Tablo 7- MAKİMSAN'ın 2024 yılında Kurulu Gücü, Elektrik Üretim Miktarı ve Pazar Payları

Kurulu Güç (MWe)	Kurulu Güç Bakımından Pazar Payı (%)	Üretim Miktarı (KWh)	Üretim Miktarı Bakımından Pazar Payı (%)
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı

- (26) MAKİMSAN'ın 2024 yılı cirosu (.....) TL olarak gerçekleşmiştir.

G.3. YAPILAN İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.3.1. Sektöre İlişkin Bilgiler

- (27) 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 elverişli olmalarıyla dikkat çekmektedir.
- (28) 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

⁷ Hisselerinin %(.....)'i Şeyhmus Furkan AKÇADAĞ'a, %(.....)'u Ömer Faruk ÜRÜM'e aittir.

⁸ Hisselerinin %(.....)'si Şeyhmus Furkan AKÇADAĞ'a, %(.....)'i Ömer Faruk ÜRÜM'e ve %(.....)'i Ali SAĞIR'a aittir.

⁹ İlgili yılda üretim gerçekleştirilmemiştir.

¹⁰ İlgili yılda üretim gerçekleştirilmemiştir.

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.

- (29) Piyasaya ilişkin düzenlemelerde, bu tür eşiklerle pazar gücü problemlerine karşı *ex-ante* 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 görülmektedir.
- (30) Yukarıda anılan durum dâhilinde, birleşme ve devralmaların kontrolü kapsamında Kuruma da pazar gücünün engellenmesi konusunda rol düşmektedir. 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.

G.3.2. İlgili Pazar

- (31) Özelleştirmeye konu ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ, linyitten elektrik üreten çevrim santrali ile bu santrale linyit tedarik eden maden sahasından oluşmaktadır. Santral, hem linyit kullanarak elektrik enerjisi üretmekte hem de üretilen elektrik enerjisinin satışı faaliyeti ile iştigal etmektedir.
- (32) Günümüzde elektrik; kömür, doğal gaz, su, güneş, rüzgâr vb. kaynaklardan elde edilebilmektedir ve adı geçen her bir kaynak çerçevesinde elektrik enerjisi 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. Linyitle çalışan santrallerin çoğu "buhar türbinli" santraller olarak adlandırılmaktadır. Linyit kömürü, genelde toz veya küçük parçalar haline getirilerek santralde yakılmakta ve buhar kazanından elde edilen kızgın buhar enerjisi ile türbin ve jeneratör çevrilerek elektrik enerjisi üretimi gerçekleştirilmektedir. Ayrıca linyit, ısı değeri düşük, barındırdığı kül ve nem miktarı fazla olduğundan genellikle sadece termik santrallerde yakıt olarak kullanılan bir kömür çeşididir.¹¹
- (33) Türkiye'de 2024 yılında lisanslı elektrik enerjisi üretiminde; ithal kömür santralleri %23,07, hidroelektrik santralleri %22,89, doğal gaz yakıtlı santraller %19,86, yerli kömür (liniyit, taş kömürü ve asfaltit) santralleri %14,48, rüzgâr santralleri %11,16 ve

¹¹ http://deneysan.com/Content/images/documents/es-02_67338194.pdf, Erişim Tarihi: 13.07.2025

jeotermal santralleri %3,44 paya sahip olmuştur. Türkiye’de 2024 yılında lisanslı kurulu gücün kaynak türlerine göre dağılımında; doğal gaz santrallerinin payı %25,14, barajlı-hidroelektrik santrallerinin payı %24,52, rüzgâr santralleri %13,09, yerli kömür (linyit, taş kömürü ve asfaltit) santralleri %11,77, ithal kömüre dayalı santrallerin payı %10,74, akarsu-hidroelektrik santrallerinin payı %8,54, jeotermal santrallerinin payı %1,78 olarak gerçekleşmiştir.¹²

- (34) Mevcut özelleştirmeye konu santralin linyit kaynağı ile elektrik enerjisi üretimi gerçekleştirdiği ve Kurulun sektöre ilişkin geçmiş kararları¹³ da göz önünde bulundurulduğunda, elektrik enerjisi üretimine ilişkin ilgili ürün pazarı bakımından kullanılan kaynak özelinde daha dar bir pazar tanımı yapılmaması gerektiği dikkate alınmış ve ilgili ürün pazarı “elektrik enerjisi üretimi” olarak tespit edilmiştir.
- (35) Bununla birlikte, özelleştirilecek olan santralde elektrik enerjisi üretimi için kullanılan linyit madeninin dışarıya satışı da mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda, diğer bir ilgili ürün pazarı “linyit üretimi” olarak tespit edilmiştir.
- (36) Öte yandan, son yıllarda iletim hatlarında yapılan iyileştirmeler ile iletim kısıtlarının ortaya çıkma ihtimalinin azalması ve özelleştirmeye konu santralin ülke çapında faaliyet göstermesi hususları dikkate alınarak ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

G.3.3. DEĞERLENDİRME

G.3.3.1. İşlemin Niteliği

- (37) 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.
- (38) Devre konu ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ, hâlihazırda EÜAŞ tarafından kontrol edilmektedir. EÜAŞ’ın Türkiye’nin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik üretim faaliyetlerinde bulunmak amacıyla hisselerinin tamamı hazineye ait olan kamu kuruluşu niteliğinde bir şirket olması nedeniyle ön bildirim konu işlem 2013/2 sayılı Tebliğ’in ikinci maddesi kapsamında bir “özelleştirme” işlemidir. Bu nedenle EÜAŞ’ın kontrolünde bulunan ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin devredilmesi işlemi 2013/2 sayılı Tebliğ’in 2. maddesi kapsamında yer almaktadır.
- (39) 2013/2 sayılı Tebliğ’in 3. maddesine göre; 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. ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin cirosunun Tebliğ’de belirtilen ciro sınırlarını aşması sebebiyle işlemin ön bildirim tabi olduğu tespit edilmiştir.
- (40) ÖİB tarafından Kuruma intikal ettirilen ön bildirimle ilişkin olarak hazırlanan 2022-2-019/BN-01 sayılı Bilgi Notu, 16.06.2022 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 22-27/440-M sayı ile karara bağlanmıştır. Kurul görüşünde;

¹² Elektrik Piyasası 2024 Yılı Piyasa Gelişim Raporu (<https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-24/elektrik-yillik-sektor-raporu>, Erişim Tarihi: 12.07.2025)

¹³ Rekabet Kurulunun 18.01.2018 tarihli ve 18-03/22-11 sayılı kararı, s. 4; 09.01.2020 tarihli ve 20-03/17-7 sayılı kararı; 03.06.2021 tarihli ve 21-29/364-181 sayılı kararı; 17.02.2022 tarihli ve 22-09/137-55 sayılı kararı

- 2013/2 sayılı Tebliğ’de yer verilen ciro eşiğinin aşılması nedeniyle işlemin ön bildirime tabi olduğu,
- İşlem ile ilgili olarak bu aşamada herhangi bir ön koşul veya bir kısıt getirilmesine gerek olmadığı,
- Ancak alıcı adayları belli olduktan sonra devirlerle ilgili koşul ve yükümlülükler getirilebileceğinin veya devirlere izin verilmeyebileceğinin şartnamede yer almasının uygun olacağı

hususları yer almıştır.

- (41) 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 belirtilmiştir. Bu kapsamda, hâlihazırda EÜAŞ’ın bünyesinde bulunan ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin özelleştirilmesi işlemi Kurulun iznine tabidir. Söz konusu izne yönelik incelemelerin de anılan Tebliğ’in 7. maddesi uyarınca 2010/4 sayılı Tebliğ hükümleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

- (42) 2010/4 sayılı Tebliğ uyarınca etkilenen pazarlar,

“Türkiye’de,

a) Taraflardan ikisinin veya daha fazlasının aynı ürün pazarında ticari faaliyette bulunduğu (yatay ilişki),

b) Taraflardan en az bir tanesinin bir diğerinin faaliyet gösterdiği herhangi bir ilgili pazarın alt veya üst pazarında ticari faaliyette bulunduğu (dikey ilişki), tüm ilgili ürün pazarlarından ve ilgili coğrafi pazarlardan oluşmaktadır.”

şeklinde belirlenmiştir. Bu noktada tarafların Türkiye’deki faaliyetleri arasında yatay ve/veya dikey örtüşmenin bulunup bulunmadığı, örtüşme varsa söz konusu etkilenen pazarlarda oluşacak yoğunlaşmanın rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir işlem niteliği taşıyıp taşımadığı değerlendirilmiştir.

G.3.3.2. ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin ÇAYIRHAN AŞ Tarafından Devralınması İşlemine İlişkin Değerlendirme

- (43) ÖİB tarafından gönderilen yazıda, Cumhurbaşkanı tarafından satış ve işletme hakkı devrine onay verilen AKÇADAĞ ile 60 günlük sözleşme imzalama sürecinde bulunduğu ve özelleştirme işlemine ilişkin ihale şartnamesi kapsamında AKÇADAĞ’ın hisselerinin %67’sine sahip olduğu ÇAYIRHAN AŞ’nin kurulduğu belirtilmiştir. Yukarıda da yer verildiği üzere, ÇAYIRHAN AŞ, Akçadağ Ailesi ve Atilla Kürşat DİKÇİ tarafından ortak kontrol edildiğinden, bu başlık altında söz konusu ekonomik birimlere ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.
- (44) Tarafların Türkiye’deki faaliyetleri arasında yatay ve/veya dikey örtüşmenin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi bakımından Türkiye’deki faaliyet alanlarına bakıldığında, Akçadağ Ailesi tarafından doğrudan ve/veya kontrol edilen teşebbüslerden; AKÇADAĞ’ın, RA-YA’nın, ASEM’in, AKVESA’nın linyit üretimi gerçekleştirdiği görülmektedir. Ayrıca, Atilla Kürşat DİKÇİ’nin MAKİMSAN bünyesindeki güneş enerjisi santrali ile elektrik üretimi faaliyeti bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (45) Tarafların faaliyet alanları incelendiğinde; devre konu ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ ile Akçadağ Ailesi arasında *“linyit üretimi”* alanında, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ

ile Atilla Kürşat DİKÇİ arasında “elektrik enerjisi üretimi” alanında yatay örtüşme bulunduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin linyit madenini girdi olarak elektrik üretiminde kullandığı ve Akçadağ Ailesi’nin linyit üretiminin bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda, “elektrik enerjisi üretimi” alanında dikey örtüşmenin olduğu değerlendirilmektedir.

- (46) Bu çerçevede, aşağıda ilk olarak yatay örtüşmenin bulunduğu “linyit üretimi” ve “elektrik enerjisi üretimi” pazarlarına, akabinde dikey örtüşmenin mevcut olduğu “elektrik enerjisi üretimi” pazarına ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

i. Linyit Üretimi Pazarındaki Yatay Örtüşme Bakımından Değerlendirme

Tablo 8- İşlem Taraflarının Linyit Üretim Miktarları ve Pazar Payları

Teşebbüs	Linyit Üretim Miktarı (Ton)		Pazar Payları (%)	
	2022	2023	2022	2023
ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Akçadağ Ailesi ¹⁴	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
-AKÇADAĞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
-AKVESA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
-ASEM	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
-RA-YA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Türkiye’deki Toplam Üretim	102.090.000	80.480.000	100,00	100,00
Kaynak: Cevabi Yazılar				

- (47) Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, 2023 yılında ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin bünyesindeki maden sahasının linyit üretim miktarı (.....) ton, ilgili yılda pazar payı ise %(.....) olarak gerçekleşmiştir. Akçadağ Ailesi’nin doğrudan/dolaylı kontrolünde olan teşebbüslerin 2023 yılında toplam linyit üretim miktarı (.....) ton, pazar payı ise %(.....)’dir.
- (48) Cevabi yazıda, 2023 yılında, devre konu ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin bünyesindeki maden sahasının linyit rezervinin (.....) ton, Türkiye’deki linyit rezervinin ise 11.000.000.000 ton olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin Türkiye’deki toplam linyit rezervi içindeki payının %(.....) olduğu görülmektedir. Diğer yandan, Türkiye’deki linyit rezervlerinin büyük bir kısmı (%40) EÜAŞ’ın ruhsatındadır. Türkiye Kömür İşletmeleri’nin (TKİ) sahip olduğu linyit rezervlerinin toplam rezervin içindeki payı %12,6’dır. Rezervlerin kalan kısmı ise Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü’nün (MTA)¹⁵ ve özel sektörün bünyesindedir.¹⁶
- (49) Dolayısıyla, işlem taraflarının 2023 yılında linyit üretim miktarı bakımından toplam pazar payının %(.....) olduğu, pazarda faaliyet gösteren EÜAŞ’ın linyit rezervlerinin büyük bir kısmına (%40) sahip olduğu ve ÇAYIRHAN LİNYİT SANTRALİ’nin bünyesindeki maden sahasındaki linyit rezervinin Türkiye’deki toplam linyit rezervi içindeki oranının %(.....) olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bildirim konusu işlemde “linyit üretimi” pazarında meydana gelen yatay örtüşmenin rekabetçi bir endişe oluşturmayacağı ve devralmanın piyasada etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir nitelik taşımadığı değerlendirilmiştir.

¹⁴ AKÇADAĞ’ın, AKVESA’nın, ASEM’in ve RA-YA’nın üretimlerinin toplamı esas alınmıştır.

¹⁵ MTA’nın bünyesindeki rezervler MTA ruhsatında bulunmayıp henüz Maden İşleri Genel Müdürlüğü ya da diğer bir kuruluşa aktarılmayan rezervlere karşılık gelmektedir.

¹⁶ Türkiye Kömür Üreticileri Derneği 2024 Raporu (https://www.komurder.org/uploads/Haber-Galerisi/2024/turkiye-dunya-komur/d%C3%BCnyada_turkiyede_komur-int.pdf, Erişim Tarihi: 13.07.2025)

ii.Elektrik Enerjisi Üretimi Pazarındaki Yatay Örtüşme Bakımından Değerlendirme

- (50) ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ'nin elektrik enerjisi üretimi ve kurulu güç bakımından ayrı ayrı pazar paylarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 9- ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ Elektrik Enerjisi Üretimi Pazar Payları

Üretim Miktarı Bakımından Pazar Payı (%)			Kurulu Güç Bakımından Pazar Payı (%)		
2022	2023	2024	2022	2023	2024
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Cevabi Yazı

- (51) Yukarıdaki tabloda, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ ile Atilla Kürşat DİKÇİ arasında yatay örtüşmenin bulunduğu “*elektrik enerjisi üretimi*” pazarına ilişkin olarak, 2022, 2023 ve 2024 yıllarında ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ'nin hem üretim miktarı bakımından hem de kurulu güç bakımından pazar paylarının %(.....) altında seyrettiği görülmektedir.
- (52) Atilla Kürşat DİKÇİ'nin tek kontrolündeki MAKİMSAN'a ait güneş enerjisi santrali 2024 yılında faaliyet göstermeye başlamış olup söz konusu yılda güneş enerjisi santralinin elektrik üretim miktarı bakımından pazar payı %(.....), kurulu güç bakımından pazar payı %(.....) olarak gerçekleşmiştir.
- (53) Diğer yandan aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, söz konusu pazarda çok sayıda rakip teşebbüs ve nispeten yüksek pazar payına sahip olan EÜAŞ faaliyet göstermektedir.

Tablo 10- Lisanslı Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kurulu Gücü Bazında En Büyük Beş Özel Teşebbüse Ait Pazar Payları

Teşebbüs	2024 Kurulu Güç Pazar Payı (%)	Teşebbüs	2024 Elektrik Üretim Pazar Payı (%)
EÜAŞ	22,16	EÜAŞ	16,74
Eren Enerji Elektrik Üretim AŞ	7,91	Eren Enerji Elektrik Üretim AŞ	5,95
Enerjisa Enerji Üretim AŞ	3,58	Enerjisa Enerji Üretim AŞ	4,17
Kalyon Güneş Enerjisi Üretim AŞ	1,89	Emba Elektrik Üretim AŞ	3,21
Gebze Elektrik Üretim Ltd. Şti.	1,54	Cenal Enerji Üretim AŞ	3,00

Kaynak: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Yıllık Sektör Raporu¹⁷

- (54) Dolayısıyla, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ ile Atilla Kürşat DİKÇİ'nin elektrik enerjisi üretimi faaliyetleri bakımından toplam pazar payının 2024 yılında %(.....) altında olduğu, pazarda faaliyet gösteren çok sayıda oyuncunun bulunduğu ve EÜAŞ'ın nispeten yüksek bir pazar payına sahip olduğu göz önüne alındığında, incelenen işlem ile “*elektrik enerjisi üretimi*” pazarında ortaya çıkacak yatay örtüşmenin rekabetçi endişeye yol açmayacağı değerlendirilmiştir.

iii.Dikey Örtüşme Bakımından Değerlendirme

- (55) ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ ile Akçadağ Ailesi arasında dikey örtüşmenin bulunduğu “*elektrik enerjisi üretim*” pazarına ilişkin olarak, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ'nin 2022, 2023 ve 2024 yıllarında üretim miktarı ve kurulu güç bakımından

¹⁷ Elektrik Piyasası 2024 Yılı Piyasa Gelişim Raporu (<https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-24/elektrikyillik-sektor-raporu>, Erişim Tarihi: 12.07.2025)

ayrı ayrı pazar paylarına Tablo 9’da yer verilmiştir. Söz konusu tabloda, 2022, 2023 ve 2024 yıllarında ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin hem üretim miktarı bakımından hem de kurulu güç bakımından pazar paylarının %(.....) altında seyrettiği görülmektedir.

- (56) Ayrıca Tablo 10’da görüleceği üzere, elektrik üretim pazarında çok sayıda rakip teşebbüs ve nispeten yüksek pazar paylarına sahip olan EÜAŞ faaliyet göstermektedir.
- (57) Diğer yandan Tablo-8’de, Akçadağ Ailesi’nin doğrudan/dolaylı kontrolünde olan teşebbüslerin 2023 yılında toplam linyit üretim miktarı bakımından pazar payının %(.....) olduğu görülmektedir.
- (58) Dolayısıyla, ÇAYIRHAN TERMİK SANTRALİ’nin elektrik enerjisi üretiminde pazar payının %(.....) altında olduğu, pazarda faaliyet gösteren çok sayıda oyuncunun bulunduğu ve EÜAŞ’ın nispeten yüksek bir pazar payına sahip olduğu, Akçadağ Ailesi’nin ise linyit üretiminde sınırlı bir paya sahip olduğu göz önüne alındığında, incelenen işlem ile “*elektrik enerjisi üretimi*” pazarında ortaya çıkacak dikey örtüşmenin herhangi bir rekabetçi endişeye mahal vermeyeceği değerlendirilmiştir.
- (59) Yukarıda açıklanan hususlar çerçevesinde, ÇAYIRHAN AŞ bakımından gerçekleştirilecek devralma işleminin, başta hâkim durum yaratılması veya mevcut bir hâkim durumu güçlendirilmesi olmak üzere, ülkenin bütünü yahut bir kısmında ilgili pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir nitelik taşımadığı kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (60) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bünyesinde bulunan Çayırhan Termik Santrali ve Maden Sahası’nın özelleştirilmesi işlemine ilişkin olarak;

- Bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi kapsamında bir devralma işlemi olduğu ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 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" uyarınca izne tabi olduğuna,
- Bununla birlikte bildirim kapsamındaki teklif sahibi tarafından yapılacak devralma işleminin; 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında başta hâkim durum yaratılması veya mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere, ülkenin bütünü yahut bir kısmında ilgili pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir işlem niteliği taşımadığına ve işleme teklif açısından izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.