

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2013-5-7
Karar Sayısı : 14-26/548-236
Karar Tarihi : 07.08.2014

(Özelleştirme)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Reşit GÜRPINAR,
Fevzi ÖZKAN, Dr. Metin ARSLAN

B. RAPORTÖRLER : M. Nazlı ÖNAL, Can SARIÇİÇEK, Semih SÜREZ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Ziya Gökalp Caddesi No:80 06600 Kurtuluş/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü uhdesinde bulunan şans oyunlarının on yıl süre ile lisans verilmesi suretiyle bir bütün olarak özelleştirilmesi kapsamında, bahse konu lisans haklarının devir işlemine izin verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Dosya konusu özelleştirme işlemi ile ilgili olarak ilk ön bildirim, Rekabet Kurumu kayıtlarına 07.06.2004 tarih ve 3006 sayı ile intikal etmiştir. Söz konusu bildirim üzerine hazırlanan Mesleki Daire Görüşü 08.07.2004 tarih ve 2520 sayılı yazı ile Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na (ÖİB) gönderilmiştir. Dosya konusuyla ilgili olarak 26.09.2008 tarih ve 6464 sayı ile Kurum kayıtlarına giren ÖİB yazısı ile tekrar ön bildirimde bulunulmuştur. Söz konusu bildirim üzerine hazırlanan Mesleki Daire Görüşü 21.10.2008 tarih ve 3781 sayılı yazı ile ÖİB'ye gönderilmiştir. Mesleki Daire Görüşü'ne cevaben hazırlanan ÖİB Görüşü Kurum kayıtlarına 21.10.2008 tarih ve 6862 sayılı yazı ile intikal etmiştir.
- (3) Anılan özelleştirme ile ilgili Rekabet Kurulu görüşü, 23.10.2008 tarih ve 08-60/989-M sayılı kararla işlemin; "1998/5 sayılı Tebliğ ile değişik 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında olduğu; aynı Tebliğ'in 3. maddesinde belirtilen pazar payı eşiğini aşması nedeniyle ön bildirimde tabi olduğu; "Şans Oyunları Lisansı'nın Verilmesi, Lisansa Konu Faaliyetlerin Düzenlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik" in 7. maddesinin üçüncü fıkrasının, ihalede en üst düzeyde rekabeti sağlayacak şekilde yorumlanması gerektiği; bu aşamada, başka herhangi bir ön koşul koyulmasına veya başka bir kısıt getirilmesine gerek olmadığı; ancak alıcı adayları belli olduktan sonra 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca yapılacak değerlendirmede 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde aykırılıklar ve sakıncalar belirlenmesi halinde, devirle ilgili koşul ve yükümlülükler getirilebileceği veya devre izin verilmeyebileceği, dolayısıyla bu hususun ihaleye katılacak teşebbüsün/teşebbüslerin bilgisine sunulması bakımından ihale şartnamesinde belirtilmesinin gerekli olduğu" şeklinde oluşmuştur.
- (4) Bununla beraber, ilgili özelleştirme işlemini gerçekleştirmek üzere 07.05.2009 tarihinde çıkılan ihale iptal edilmiştir. Ancak, Kurum kayıtlarına 25.01.2013 tarih ve 534 sayı ile intikal eden ÖİB yazısı ile tekrar ön bildirimde bulunulmuştur.

- (5) Söz konusu bildirimde; şans oyunlarına ait lisansın özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin 320 sayılı KHK'nın Ek 2. maddesi ve 5602 sayılı Şans Oyunları Hâsılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yer alan hükümler uyarınca ÖİB ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü (MPI) tarafından birlikte yürütüldüğü ifade edilmiştir. İlgili bildirimde, Bakanlar Kurulunun 10.09.2012 tarih ve 2012/3687 sayılı kararı ile lisans verilmesine ilişkin usul ve esaslar kapsamında, karşılığı nakit olmak üzere oynatılan Piyango, Hemen-Kazan, Şans Topu, On Numara, Süper Loto ve Sayısal Loto oyunlarını içeren ve ilgili mevzuat çerçevesinde izin verilebilecek olan benzer şans oyunlarının 10 yıllık bir süre ile lisans verilmesi suretiyle bir bütün olarak özelleştirilmesine ÖYK'nın 05.11.2012 tarih ve 2012/163 sayılı kararı ile de özelleştirme işlemlerine başlanmasına karar verildiği belirtilmiş ve konu hakkında görüş talep edilmiştir. Söz konusu bildirim üzerine oluşturulan Mesleki Daire Görüşü 26.02.2013 tarih ve 2275 sayılı yazının ekinde ÖİB'ye sunulmuş, ÖİB'nin Mesleki Daire Görüşü'ne ilişkin görüşü ise 15.03.2013 tarih ve 1622 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. İlgili yazıda, Mesleki Daire Görüşü'nün ÖİB tarafından da uygun görüldüğü ifade edilerek, ek bir görüş belirtilmemiştir. Bildirim konusu özelleştirme işlemine ilişkin olarak Rekabet Kurulu görüşünü, 28.03.2013 tarih ve 13-17/241-M sayılı kararıyla; *"Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü'nün özelleştirilmesi işlemlerinin 1998/5 sayılı Tebliğ ile değişik 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında ön bildirimde tabi olduğu; bu aşamada herhangi bir ön koşul konulmasına veya başka bir kısıt getirilmesine gerek olmadığı; bununla birlikte, alıcı adayları belli olduktan sonra 1998/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca yapılacak değerlendirmede 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine aykırılıklar ve sakıncalar belirlenmesi halinde, devirle ilgili koşul ve yükümlülükler getirilebileceği veya devre izin verilmeyebileceği, dolayısıyla bu hususun ihaleye katılacak teşebbüsün/teşebbüslerin bilgisine sunulması bakımından ihale şartnamesinde belirtilmesinin gerekli olduğu"* şeklinde oluşturmuştur.
- (6) Bununla birlikte, ÖİB tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 04.08.2014 tarih ve 4405 sayı ile intikal eden yazıda, anılan ihaleye ait şartnamenin 22. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *"İhaleyi kazanan Teklif Sahibi; 6102 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulmuş anonim şirket olmaması veya anonim şirket olmasına karşın Yönetmeliğin 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e), (ç) ve (e) bentleri hükümlerinde sayılan koşulları taşımaması halinde, ihale sonucunun Kurul tarafından onaylanmasını müteakip, ÖİB tarafından Lisans Sözleşmesi imzalanması için bildirilecek süre içinde anonim şirkete dönüşecek veya ana sözleşmesini, sermaye ve hisse yapısını Yönetmeliğin 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c), (ç) ve (e) bentleri hükümlerine uygun hale getirecek veya sermayesinin en az %51'ine sahip olduğu Yönetmeliğin 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c), (ç) ve (e) bentleri hükümlerine uygun yeni bir anonim şirket kuracaktır. Söz konusu anonim şirketin ortaklarının işbu İdari Şartnamede belirlenen yeterlik kriterlerini halen taşıyor olması zorunludur. Bu kapsamda, ihaleyi kazanan Teklif Sahibi'nin Ortak Girişim Grubu olması halinde yeni bir anonim şirket kurması ve kurulacak anonim şirket sermayesinin en az %51'ine Ortak Girişim Grubu'nda yer alan ortakların sahip olması zorunludur. Kurulacak anonim şirketin Teklif Sahibi haricindeki ortakları nihai devre ilişkin ÖYK Kararında yer alan diğer Teklif Sahipleri'nden oluşamaz."* hükmüne yer verilerek, bu kapsamda "Şans Oyunlarının Lisans Verilerek Özelleştirilmesi" amacıyla açılan ihalede,
- Net Şans Oyunları Yatırım A.Ş. - Hitay Yatırım Holding A.Ş. Ortak Girişim Grubu (Net Şans - Hitay OGG)
 - ERG İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Ahlatcı Kuyumculuk Mücevherat Makine Yazılım Hizmetleri Sanayi Ticaret Ltd. Şti. Ortak Girişim Grubu (ERG - Ahlatcı OGG) ve
 - Turkish Lottery Holding B.V. (Turkish Lottery)

tarafından teklif verildiği belirtilmiştir. Bununla birlikte, ÖİB tarafından gönderilen yazıda yalnızca Özelleştirme Yüksek Kurulu'na (ÖYK) sunulacak olan Net Şans - Hitay OGG ile ERG - Ahlatcı OGG hakkındaki Rekabet Kurulu görüşü talep edilmiştir. Bu nedenle Turkish Lottery hakkında ilgili bölümde ayrıntılı değerlendirme yapılmamıştır.

- (7) Dosya kapsamında bildirimlerde tespit edilen eksikliklerin tamamlanması amacıyla; ÖİB, ERG ve Ahlatcı OGG, Hitay, Net Şans, GTECH Ireland Operational Limited (GTECH), Bilyoner İnteraktif Hizmetler A.Ş. (Bilyoner), D Elektronik Şans Oyunları A.Ş. (D Elektronik), Nimet Abla Talih ve Bahis Oyunları A.Ş. (Nimet Abla), Misli Elektronik Şans Oyunları ve Yayıncılık A.Ş. (Misli Elektronik), E Elektronik Bahis Oyunları A.Ş. (E Elektronik), S Şans Oyunları A.Ş. (S Şans), MPİ, Türkiye Jokey Kulübü (TJK) ve Spor Toto Teşkilat Başkanlığı (STTB)'dan bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur.
- (8) Kurum kayıtlarına en son 04.08.2014 tarihinde giren yazıyla tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 06.08.2014 tarih ve 2013-5-7/NB sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (9) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, anılan devralma işleminin;
- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 7. maddesi 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) ve 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) kapsamında bir devralma işlemi olduğu,
 - 2013/2 sayılı Tebliğ'in 3. ve 5. maddeleri uyarınca Rekabet Kurulunun iznine tabi bir işlem olduğu,
 - Söz konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi anlamında hakim durum yaratan veya mevcut bir hakim durumu güçlendiren ve böylece ilgili pazarda rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir işlem olmadığı, dolayısıyla işleme izin verilebileceği

ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. MPİ ve Şans Oyunlarına İlişkin Lisans Verilmesi

- (10) MPİ; Maliye Bakanlığına bağlı, özel bütçeli, 320 sayılı "Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (320 sayılı KHK) ile düzenlenen ve saklı tutulan hükümler dışında özel hukuk hükümlerine tabi ve her türlü tasarrufa ehil, tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşudur.
- (11) MPİ'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 01.08.2003 tarih ve 4971 sayılı "Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile değişik 320 sayılı KHK'ya göre, karşılığı nakit olan şans oyunları tertip etme ve çekiliş düzenleme, şans oyunlarına ilişkin lisans haklarının ayrı ayrı ya da tamamını belirlenen sürelerle verme ve denetleme ile karşılığı nakit olmayan her türlü piyangoonun tertip ve çekilişine izin verme ve denetleme görev ve yetkileri MPİ'ye (İdare) verilmiştir. 320 sayılı KHK'nın 2. maddesinde "Şans Oyunları" karşılığı nakit olmak üzere oynatılan piyango, sayısal oyunlar, hemen-kazan ve benzeri oyunlar; "Lisans" ise İdare tarafından, şans oyunlarını planlamak, tertip ve çekilişini düzenlemek üzere verilen izin şeklinde tanımlanmıştır. MPİ tarafından karşılığı nakit olmak üzere oynatılan "Piyango", "Hemen-Kazan (Kazı-Kazan)", "Şans Topu (5+1)", "On Numara", "Süper Loto (6/54)" ve "Sayısal Loto (6/49)" olmak üzere 6 adet şans oyunu bulunmaktadır.

- (12) Söz konusu özelleştirme işleminde; MPI tarafından karşılığı nakit olmak üzere oynatılan söz konusu bu altı oyun ve ilgili mevzuat çerçevesinde izin verilebilecek olan benzer şans oyunlarının on yıllık bir süre ile lisans hakkının topluca devri söz konusudur.

G.2. Şans ve Bahis Oyunlarına İlişkin Mevzuat

- (13) Türkiye’de mevzuat ile izin verilen üç grup şans ve bahis oyunu bulunmaktadır. Bunlar TJK tarafından tertip edilen at yarışlarına ilişkin bahisler, STTB’ce tertip edilen futbol ve diğer spor müsabakalarına ilişkin bahisler ile MPI tarafından düzenlenen şans oyunlarıdır.
- (14) Dosya mevcudu bilgilerden; at yarışları düzenleme ve müşterek bahis kabul etme yetkisinin 6132 sayılı “At Yarışları Hakkında Kanun” uyarınca, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na verildiği, ancak bu yetkinin kamu yararına çalışan ve kâr amacı gütmeyen bir dernek olan TJK eliyle kullanıldığı; konuya ilişkin olarak 09.02.2005 tarih ve 25722 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “At Yarışları Müşterek Bahisler Tüzüğü”nün bulunduğu; futbol ve diğer spor müsabakaları üzerine sabit ihtimalli ve müşterek bahisler ile şans oyunlarını düzenleme hak ve yetkisinin ise 7258 sayılı “Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü’ne tanındığı, ancak STTB tarafından kullanıldığı, bu durumun aynı Kanun’da değişiklik yapan 03.06.2011 tarih ve 638 sayılı “Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile de korunduğu; konuya ilişkin olarak STTB tarafından hazırlanarak 14.08.2002 tarih ve 24846 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Futbolda Müşterek Bahis Oyunları Uygulama Yönetmeliği” ile 21.02.2008 tarih ve 5738 sayılı “Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunlarının Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Yaptırılması Hakkında Kanun”un bulunduğu anlaşılmıştır.
- (15) Söz konusu tüm oyunları kapsayan ortak mevzuat 5602 sayılı “Şans Oyunları Hâsılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun” olup, ilgili Kanun ile şans oyunu düzenleyecekleri belli yükümlülükler getirilmiştir. Buna göre, oyunu düzenleyenlerin öncelikle bir oyun planı hazırlanması gerekmektedir. Ayrıca 5602 sayılı Kanun ile oyun planı çerçevesinde dağıtılacak olan yıllık ikramiye miktarı da yıllık hasılatın %40’ı ile %59’u arasında sınırlanmış ve toplanan hasılatın ödenecek vergiler ve kamu payı olarak adlandırılan çeşitli kurum ve kuruluşlar ile fonlara tahsis edilen tutarlar da düzenlenmiştir. Bu bağlamda, şans oyunu düzenleyenlerin elde edilen hasılat ve ikramiye dağıtım konusunda ilgili mevzuat çerçevesinde oldukça sıkı düzenlemelere tabi oldukları ve diledikleri gibi tasarruf edebilme serbestisine sahip olmadıkları görülmektedir.
- (16) Şans oyunları düzenlemek konusunda genel yetkili kurum olarak belirlenen MPI’ye, 04.04.1988 tarih ve 320 sayılı KHK ile Türkiye’de karşılığı nakit olmak üzere, şans oyunlarını planlama, düzenleme ve çekiliş düzenleme hakkı ve yetkisi verilmiştir. 25.04.2001 tarih ve 24383 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Sayısal Oyunlar Yönetmeliği”nde sayısal oyunların oynanması, ikramiyelerinin ödenmesi ve bayiler hakkındaki işlemler vb. hususlara yer verilmiştir. 04.10.2001 tarihli ve 26309 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Bilet Satış, Çekiliş ve İkramiye Yönetmeliği” ise piyango faaliyetlerine ilişkin bilet satış, çekiliş, ikramiye ödeme ile başbayiler ve bayiler hakkındaki işlemleri düzenlemektedir.
- (17) Ayrıca, 15.10.2008 tarih ve 27025 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Şans Oyunları Lisansının Verilmesi, Lisansa Konu Faaliyetlerin Düzenlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik”in birinci maddesinde amacın; planlama, tertip ve çekiliş düzenleme hakkı İdare’ye ait olan şans oyunlarının lisansının verilmesine, lisansa konu faaliyetlerin düzenlenmesi ile denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

G.3. Devralan: Teklif Sahipleri

G.3.1. Net Şans – Hitay OGG

- (18) Net Şans - Hitay OGG, ÖİB tarafından düzenlenen “Şans Oyunlarının Lisans Verilerek Özelleştirilmesi” ihalesine teklif vermek için kurulmuştur. Anılan OGG’de Net Şans’ın (.....), Hitay’ın ise (.....) payı bulunmaktadır.
- (19) Net Şans, Net Holding A.Ş.’nin (Net Holding) iştiraklerinden biridir. Hisseleri halka açık olan Net Holding; gayrimenkul geliştirme, gümrüksüz mağaza işletmeciliği, otel işletmeciliği ile yurt dışında kumarhane işletmeciliği alanlarında faaliyet göstermektedir.
- (20) Diğer ortak olan Hitay’ın portföyünde ise POS terminalleri saha hizmetleri ve sistem entegrasyonu alanlarında faaliyet gösteren Teknoser A.Ş.; online araştırma alanında hizmet veren DORinsight Araştırma ve Danışmanlık Hizmetleri Tic. A.Ş. ve bünyesinde faaliyet gösteren izinli veritabanı hizmeti sağlayan Napolyon.com; faktoring alanında faaliyet gösteren Arena Faktoring A.Ş.; Türkiye perakende pazarında stok, kampanya ve ödeme sistemleri çözümleri sunan 2Nokta A.Ş.; güvenlik teknolojileri çözümleri alanında hizmet veren Exim A.Ş. ve online spor ve şans oyunları platformu alanında faaliyet gösteren Tek Elektronik Yatırım San ve Tic. A.Ş. (Tek Elektronik) bulunmaktadır. (.....)

G.3.2. ERG – Ahlatcı OGG

- (21) ERG - Ahlatcı OGG, anılan ihaleye teklif vermek için kurulmuş olup, ERG’nin (.....), Ahlatcı’nın ise (.....) payı bulunmaktadır.
- (22) ERG; havaalanı, her türlü yol, köprü, baraj, hidroelektrik santral, termik santral, sınai tesis ve sulama inşaatları gibi her türlü altyapı müteahhitlik hizmetleri alanında faaliyet göstermektedir. Hissedarları; (.....) oluşmaktadır.
- (23) Ahlatcı; kıymetli maden alım, satım, imal, ithalat ve ihracatı alanlarında faaliyet göstermekte olup, hissedarları; (.....) dır.

G.3.3. Turkish Lottery

- (24) Söz konusu ihaleye teklif vermek için kurulan Turkish Lottery’de, KKCG Turkey B.V.’nin (KKCG) (.....), GTECH’nin (.....) payı bulunmaktadır. Bununla birlikte KKCG’nin nihai kontrolünü elinde bulunduran KKCG Grubu, TURKISH LOTTERY üzerinde de tam kontrole sahip olacaktır.
- (25) KKCG; ham petrol ve doğal gaz çıkarma, endüstriyel üretim, piyango, finans ve yatırım gibi alanlarda faaliyet göstermekle birlikte, Türkiye’deki ilgili pazarlarda faaliyeti bulunmamaktadır.
- (26) GTECH, nihai olarak B&D Holding di Marco Drago e C. S.a.p.A tarafından kontrol edilmektedir. GTECH dünya çapındaki regüle oyun pazarlarında faaliyet gösteren ticari operatör ve teknoloji sağlayıcılarından biridir. GTECH Türkiye’de, tamamına sahip olduğu iştiraki GTECH Avrasya Teknik Hizmetler ve Müşavirlik A.Ş. aracılığıyla faaliyet göstermektedir. Bu iştirak, MPİ ile Eylül 2011’de 2 yılına imzaladığı bir anlaşma uyarınca MPİ’nin çevrimiçi piyango faaliyetlerine ilişkin teknik hizmetleri sunmaktadır.

G.4. İlgili Pazar

G.4.1. Pazar Hakkında Genel Bilgiler

- (27) Şans ve bahis oyunları sektörü, tamamen ya da kısmen şans faktörüne bağlı olarak kazanç elde etme olasılığını içeren oyunlardan oluşmaktadır. Bu oyunlar, kumarhanelerde oynatılan oyunlardan başlamak üzere kamu ve özel sektör tarafından sunulan çeşitli piyango ve bahis oyunlarına kadar uzanan çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Bununla

birlikte, şans ve bahis oyunları sektöründeki ürünlerin, genel nitelikleri itibarıyla “şans oyunları” ve “bahis oyunları” şeklinde iki kategori altında incelenmesi mümkündür.

- (28) Yatırılan belirli bir para karşılığında ödül veya ikramiye kazanma olasılığının tamamen şansa bağlı olduğu oyunlara, “şans oyunları” adı verilmektedir. Bu oyunlarda, kazanma olasılığı bütünüyle şans faktörüne bağlı olduğu için, katılımcıların oyun üzerinde kendilerini geliştirerek daha başarılı olma imkanları bulunmamaktadır. Bu tür oyunlar bilgi ve beceriyi gerektirmemekte, katılımcı ne yaparsa yapsın oyunun sonucu ondan bağımsız etkenler tarafından belirlenmektedir. MPI tarafından oynatılan tüm oyunlar (milli piyango biletleri, hemen-kazan kartları, şans topu, sayısal loto ve süper loto) şans oyunu niteliğindedir.
- (29) Şansın yanında katılımcının bilgi ve becerisinin de kazanma ihtimalini etkileyebildiği oyunlara ise genel olarak “bahis oyunları” denilmektedir. Bu oyunlarda, kişinin kazanma olasılığı yine şansa bağlı olarak gelişse de bazı görüşlere göre katılımcının kendini geliştirerek bu oyunlarda başarılı olma şansını artırabileceği kabul edilmektedir. TJK tarafından oynatılan at yarışı bahisleri ile STTB tarafından oynatılan Spor Toto ve İddaa oyunları, bahis oyunları kategorisi altında değerlendirilmektedir. Bahis oyunları da kendi içinde “müşterek bahis oyunları” ve “sabit ihtimalli bahis oyunları” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Toplanan hâsılatın önceden belirlenen bir ikramiye yüzdesinin, doğru sonucu tahmin eden katılımcılar arasında paylaştırıldığı bahis oyunlarına “müşterek bahis oyunları” denilmektedir. Bu oyunlarda, her durumda toplanan hâsılatın sadece belirli bir oranı dağıtıldığı için bahis oynatıcısının herhangi bir riski bulunmamaktadır. Ülkemizde, TJK bünyesinde oynatılan tüm at yarışı oyunları ile Spor Toto, müşterek bahis oyunlarındanır.
- (30) Düzenlenen spor müsabakalarına ait sonuçların veya etkinliklerin tahmin edilmesi üzerine oynatılan ve katılımcılar arasından doğru sonucu tahmin edenlere önceden belirlenen bahis oranlarıyla ikramiye kazandıran bahis oyunlarına ise “sabit ihtimalli bahis oyunları” denilmektedir. Sabit ihtimalli bahis oyunlarının müşterek bahis oyunlarından en önemli farkı, dağıtılacak ikramiye tutarının toplanan hâsılatı geçme ihtimalinin bulunmasıdır. Bu yönüyle, sabit ihtimalli bahis oyunlarında, bahis oynatıcısı da belirli bir riski üstlenmektedir. Ülkemizde futbol müsabakalarına ilişkin olarak STTB tarafından oynatılan İddaa, sabit ihtimalli bir bahis oyunudur.
- (31) Şans ve bahis oyunları pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin donanımlı bir alt yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Bu bağlamda söz konusu pazarda faaliyet gösteren bir teşebbüsün; bilet veya kupon satış, ikramiye kontrol, onaylama ve ödeme, dağıtım kanalları ve stok yönetimi, pazarlama desteği, kontrol, denetleme, şikayetlerin takibi ve değerlendirilmesi için gerekli alt yapıya ve ayrıca bütün şans ve bahis oyunları işlevlerini gerçekleştiren merkezi oyun sistemine, iletişim ağına, terminallere, yazılımlara, gerekli diğer donanımlar ve çevre birimlerinden oluşan entegre yapıya da sahip olması gerekmektedir.
- (32) Şans ve bahis oyunları sektörü, bir yandan devletler için önemli bir gelir kaynağı oluştururken bir yandan da toplumsal düzlemde birtakım sosyal problemlere yol açma riskini barındırmaktadır. Dolayısıyla, tüm dünyada şans ve bahis oyunları sektörü, kamu otoritelerinin sıkı düzenleme ve denetimine tabidir. Bunun sonucu olarak, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, şans ve bahis oyunları sektöründeki arz ve talep, genel olarak sınırlandırılmış durumdadır. Tüm dünyada şans ve bahis oyunlarını oynatma hakkı ya kamu tekelinde ya da kamu tarafından imtiyaz verilen sınırlı sayıdaki özel kurum veya kuruluşların elinde bulunmakta, pazara yeni teşebbüslerin girmesi yasal kısıtlamalar yoluyla önleildiğinden pazarlar genellikle tekel veya tekel benzeri bir yapı arz etmektedir.
- (33) Şans ve bahis oyunları sektöründe oyun oynatan üç farklı kurumun oynattıkları oyunlar temel alınarak hesaplanan pazar payları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: MPI, STTB ve TJK'nın Oynattıkları Oyunlar Temel Alınarak Hesaplanan Pazar Payları (%)

KURUM	2010	2011	2012	2013
MPI	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
STTB	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TJK	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (34) Ülkemizde şans oyunları oynatan tek kurum MPI olup, hâlihazırda Kurum tarafından çevrimiçi olarak oynatılan şans oyunları Sayısal Loto, Şans Topu, On Numara ve Süper Loto; çevrimdışı olarak oynatılan şans oyunları ise Milli Piyango ve Hemen Kazan'dır.

G.4.2. İlgili Ürün ve Coğrafi Pazar

- (35) Pazarın tanımlanmasında, ilgili ürünlerin arz ve talep ikame ilişkisi dışında; nitelik, müşteri profili ve sayısı, yeni ürünlere yönelik tepkiler, teşebbüslerin birbirlerinin faaliyetlerine ve pazarlama stratejilerine yönelik tepkileri de dikkate alınabilir. Bununla beraber, teşebbüslerin geçmiş dönemde birbirlerinin pazarlama davranışlarına tepkisine ve her iki oyunu da oynayan müşteri bilgilerine ilişkin olarak somut veriler bulunmamaktadır. Ayrıca, taraflardan birinde yaşanan pazar payı düşüşünün diğer bir teşebbüse müşteri geçişi olarak değerlendirilmesi mümkün olmayıp, hasılatla beraber değerlendirildiğinde pazarın büyüdüğü açıkça görülebilmektedir.
- (36) Ürünler nitelikleri bakımından karşılaştırıldığında ise şans ve bahis oyunları olmak üzere ikili bir ayrıma gidilebileceği gibi, bu oyunların aynı pazarın farklı unsurları olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Her iki oyun türünün ortak yanı esasen parasal bir değer kazanılması veya kaybedilmesi üzerine kurulu olmasıdır. Bununla birlikte yukarıda ayrıntısına yer verildiği üzere, iki oyun türü arasındaki temel ayrımın bahis oyunlarının belirli bir beceri ve bilgi düzeyine dayanmasına karşın, piyango gibi oyunların tamamen şans üzerine kurulu olmasından kaynaklandığı kabul edilmektedir.
- (37) Arz ikamesi perspektifinden bakıldığında, merkezi bir terminal üzerinden oynatılan (çevrimiçi) şans ve bahis oyunlarının, gerekli program uyumlarının sağlanması halinde aynı makineler üzerinden oynatılmasının, diğer bir ifadeyle şans ve bahis oyunlarının teknik olarak bir arada sunulmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, özellikle sabit ihtimalli bahis oyunlarında oynatıcı tarafından da riskin üstlenilmesi, bu oyunları oynatan teşebbüslerin, şans oyunu oynatan teşebbüslerden farklı olarak, risk analizine yönelik bir altyapıya sahip olmasını gerekli kılmaktadır.
- (38) Temel olarak; at yarışları, spor müsabakalarına ilişkin bahis oyunları ve şans oyunları farklı mevzuatlarla düzenlenen farklı niteliklere sahip ürünler olarak ortaya çıkmakta ve bu hususlar, ilgili ürün pazarının tanımı bakımından belirleyici nitelik taşımaktadır. Ancak bu ürünlerin aynı pazarda yer alıp almadıklarının ortaya konulması tüketici tercihlerini açığa çıkaracak çalışmaların yapılmasına bağlı olup şu aşamada pek olası görünmemektedir.
- (39) MPI tarafından oynatılan oyunları çekiliş sistemi ile oynananlar grubuna, STTB ve TJK tarafından oynatılan oyunları ise bahis sistemi ile oynananlar grubuna dahil etmek mümkün olmakla birlikte, ilgili pazara ilişkin çeşitli yabancı otoritelerin kararlarında bahis oyunları ve şans oyunlarının ayrı pazarlar olarak tanımlanması gerektiğinin ifade edildiği de görülmektedir. 31.03.2010 tarih ve 10-27/384-139 sayılı Rekabet Kurulu kararında da şans oyunlarını çekiliş sistemi ile oynananlar ve bahis sistemi ile oynananlar olarak da tasnif etmenin mümkün olduğu belirtilmiştir. Ayrıca belirtilmelidir ki ihale MPI tarafından oynatılan oyunlara ilişkin olup MPI tarafından oynatılan oyunların tamamı şans oyunu niteliğindedir.
- (40) 2010/4 sayılı Tebliğ uyarınca, bildirim konusu işlemde etkilenme ihtimali olan ve taraflardan iki veya daha fazlasının aynı ürün pazarında faaliyette bulunduğu ya da taraflardan en az bir tanesinin bir diğerinin faaliyet gösterdiği herhangi bir ürün pazarının alt veya üst pazarında ticari faaliyette bulunduğu ilgili ürün pazarları etkilenen pazarları oluşturmaktadır. Bu bağlamda; dosya bakımından etkilenen pazarlar "Şans Oyunları

Pazarı”, “Şans Oyunları Teknolojileri ve Terminalleri Pazarı” ve “Sanal Şans ve Bahis Oyunları Platformları” olarak belirlenmiştir.

- (41) MPI, Türkiye sınırları içinde faaliyet gösteren bir teşebbüs olup, lisans hakları devredilmekte olan şans oyunları ülke çapında oynanmakta ve oynatılmaktadır. Buna ek olarak sanal bayiler aracılığıyla da ülkenin her yerinden ilgili oyunlara katılımın sağlanması mümkün görünmektedir. Bu nedenle dosya bakımından ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak tespit edilmiştir.

G.5. Değerlendirme

- (42) Dosya konusu işlem neticesinde MPI tarafından sunulan şans oyunlarının 10 yıllık lisans verilmesi suretiyle bir bütün olarak devredilecek olması nedeniyle, anılan işlemin 2013/2 sayılı Tebliğ kapsamında bir devralma işlemi olduğu; ayrıca MPI’nin 2013 yılı toplam cirosunun aynı Tebliğ’in 3. maddesinde yer verilen 30.000.000 TL’lik eşiği aştığı, bu nedenle işlemin ön bildirim ve dolayısıyla Rekabet Kurulunun iznine tabi olduğu anlaşılmaktadır.
- (43) Bildirim konusu işlem sonrasında, halihazırda münhasıran MPI tarafından oynatılmakta olan şans oyunlarının lisans hakları, söz konusu oyunlara ilişkin düzenleme ve denetleme yetkisi MPI’nin gözetiminde kalmak kaydıyla on yıllık bir süre için özel teşebbüse devredilecektir. Diğer bir ifadeyle bildirim konusu işlem sonrasında ülkemizde şans oyunlarının münhasır işleticisi olan MPI’nin yerini ihaleyi kazanan özel teşebbüs alacaktır. Dolayısıyla, pazardaki oyuncunun değişmesi dışında pazar yapısında herhangi bir değişiklik söz konusu olmayacaktır. Bununla birlikte muhtemel teklif sahipleri açısından pazardaki rekabetçi yapı değerlendirilmiştir.
- (44) Dosya mevcudu bilgilerden; Net Holding’in etkilenen pazarlarda herhangi bir faaliyetinin bulunmadığı, ancak Hitay’ın “Sanal Şans ve Bahis Oyunları Platformları” pazarında faaliyet gösterdiği görülmüştür. Hitay, iştiraki olan Tek Elektronik vasıtasıyla, söz konusu şans ve bahis oyunlarının sanal olarak oynanabildiği sanal bir bayi olan bilyoner.com’u işleten Bilyoner’in (.....) oranında hissedardır. Bu nedenle söz konusu pazarlarda dikey bir örtüşme yaşanması potansiyeli bakımından bu pazarlara yönelik bir değerlendirme yapılmıştır.
- (45) Bilyoner.com, halihazırda MPI ve STTB tarafından oynatılan oyunların elektronik bayiliğini yapmaktadır. Hitay’ın Bilyoner aracılığıyla bulunduğu “Sanal Şans ve Bahis Oyunları Platformları” pazarında ayrıca D Elektronik, Nimet Abla, Misli Elektronik, E Elektronik ve S Şans unvanlı teşebbüsler de faaliyet göstermektedir. İlgili teşebbüsler MPI tarafından oynatılan oyunlardan yalnızca piyangoya ilişkin bilet satışını gerçekleştirmekte, sayısal oyunlara ilişkin faaliyette bulunmamaktadır. MPI tarafından oynatılan oyunlar içinde piyango oyunu, elde edilen gelir temel alınarak hesaplandığında (.....) oranında pay elde etmektedir. Piyango biletlerinin satışı hem geleneksel bayiler hem de sanal bayiler aracılığıyla yapılmaktadır. Sanal bayiler toplam piyango satışlarının 2011 yılında (.....), 2012 yılında (.....), 2013 yılında ise (.....) gerçekleştirmekte olup, bu oyuna ilişkin satışların geri kalanı ise geleneksel kanallar ile yapılmaktadır. Sanal bayilerin satış miktarları toplam olarak kabul edildiğinde, sanal bayilerce elde edilen gelirler temel alınarak hesaplanan pazar paylarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 2: Sanal Şans ve Bahis Oyunları Platformları Pazarında Faaliyet Gösteren Teşebbüslerin Pazar Payları (%)

Teşebbüs	2011	2012	2013
Bilyoner	(.....)	(.....)	(.....)
D Elektronik	(.....)	(.....)	(.....)
Nimet Abla	(.....)	(.....)	(.....)
Misli Elektronik	(.....)	(.....)	(.....)
E Elektronik	(.....)	(.....)	(.....)
S Şans	(.....)	(.....)	(.....)

- (46) Bilyoner'in altı oyuncudan oluşan "Sanal Şans ve Bahis Oyunları Platformları" pazarındaki payının, rakiplerine benzer şekilde oldukça dalgalı bir seyir izlediği, bununla beraber ilgili pazarın lideri olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, Hitay'ın Bilyoner'in kontrolüne tek başına sahip olmaması, söz konusu platformların lisansı verilen oyunlardan yalnızca biri için kullanılması, bu oyunun tüm oyunlar içinde (.....)' lik bir paya sahip bulunması, bu oyundan elde edilen toplam gelirin çok düşük bir kısmının sanal bayiler aracılığıyla elde edilmesi ve toplam pazarın gelir bakımından (.....) TJK ve STTB'nin temsil etmesi nedeniyle söz konusu devralmanın alt ve üst pazarlar bakımından dikey anlamda olumsuz bir rekabetçi etki yaratmayacağı kanaatine varılmıştır. Ayrıca dosya mevcudundan; Bilyoner, D Elektronik, Misli Elektronik ve E Elektronik'in elde ettikleri toplam gelirleri içinde MPI'nin, STTB'nin ve TJK'nın paylarının da incelendiği; söz konusu bayilerin gelirlerinin çok önemli bir kısmının hatta kimisi için tamamına yakınının STTB'ye ait şans oyunlarının oynatılmasından elde edildiği görülmüştür.
- (47) Bu çerçevede, işlem sonrasında MPI tarafından oynatılan piyango oyununun sanal platform olarak yalnızca Bilyoner vasıtasıyla oynatılması halinde dahi diğer sanal bayilerin STTB tarafından oynatılan oyunlar çerçevesinde piyasadaki faaliyetlerine rahatlıkla devam edebilecekleri ve söz konusu devralmanın alt ve üst pazarlar bakımından dikey anlamda olumsuz bir rekabetçi etki yaratmayacağı anlaşılmıştır. Bununla birlikte söz konusu sanal bayilerden Nimet Abla, yalnızca MPI'ye ait piyango oyununun satışını gerçekleştirmekte, STTB ve TJK'ye ait oyunlara ilişkin faaliyet göstermemektedir. Bu nedenle Nimet Abla'nın durumunun ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Nimet Abla, hem geleneksel kanallarla piyango bileti satışı yapan hem de sanal platformlar üzerinden satış yapan bir teşebbüs olarak ortaya çıkmaktadır. Şans oyunları pazarında geleneksel kanallardan yapılan satışlar, toplam satışların (.....)-(.....) oluşturmaktadır. Ayrıca Nimet Abla'nın geleneksel kanallarının kamuoyundaki bilinirliği, teşebbüsü diğer sanal ve geleneksel kanallardan daha avantajlı duruma getirmektedir. Bu çerçevede, işlem sonrasında MPI tarafından oynatılan piyango oyununun yalnızca Bilyoner vasıtasıyla oynatılması halinde dahi, Nimet Abla'nın geleneksel satış kanalları çerçevesinde piyasadaki faaliyetine rahatlıkla devam edebileceği ve söz konusu devralmanın alt ve üst pazarlar bakımından dikey anlamda olumsuz bir rekabetçi etki yaratmayacağı değerlendirilmektedir.
- (48) Diğer muhtemel alıcı olan ERG - Ahlatçı OGG'nin ortaklarının ise etkilenen pazarlarda faaliyetinin bulunmaması nedeniyle işlem sonrasında herhangi bir pazarda örtüşmenin, dolayısıyla rekabetçi endişe yaratacak bir durumun ortaya çıkmayacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (49) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
- a) Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından karşılığı nakit olmak üzere oynatılan Piyango, Hemen-Kazan, Şans Topu, On Numara, Süper Loto ve Sayısal Loto oyunlarını içeren ve ilgili mevzuat çerçevesinde izin verilebilecek olan benzer şans oyunlarının 10 yıl süre ile lisans verilmesi suretiyle bir bütün olarak özelleştirilmesi kapsamında bahse konu lisans haklarının teklif sahiplerinden,

- Net Şans Oyunları Yatırım A.Ş. – Hitay Yatırım Holding A.Ş. Ortak Girişim Grubu veya
- ERG İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. – Ahlatcı Kuyumculuk Mücevherat Makine Yazılım Hizmetleri Sanayi Ticaret Ltd. Şti. Ortak Girişim Grubu

tarafından devralınması işleminin; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi 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" kapsamında izne tabi olduğuna;

b) Adı geçen teklif sahiplerinden herhangi biri tarafından gerçekleştirilecek muhtemel devralma işlemi sonucunda aynı Kanun maddesinde yasaklanan nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut bir hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.