

REKABET KURULU  
NİHAİ İNCELEME  
KARARLARININ 25.YILINDA  
NİCEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

MAYIS 2022



ECONOMIC  
RESEARCH

# Sunuş

Rekabet Kurulu'nun ("RK") ilk üyelerinin atanmasının 25.yılı vesilesiyle bugüne kadar sonuçlandırdığı soruşturma kararlarında ilginç bulduğumuz unsurların [nicel bir analizini](#) yapmıştık. Elinizdeki çalışmada ise RK'nın birleşme, devralma ve ortak girişim ("birleşme") işlemlerine ilişkin kararlarını mercek altına aldık.

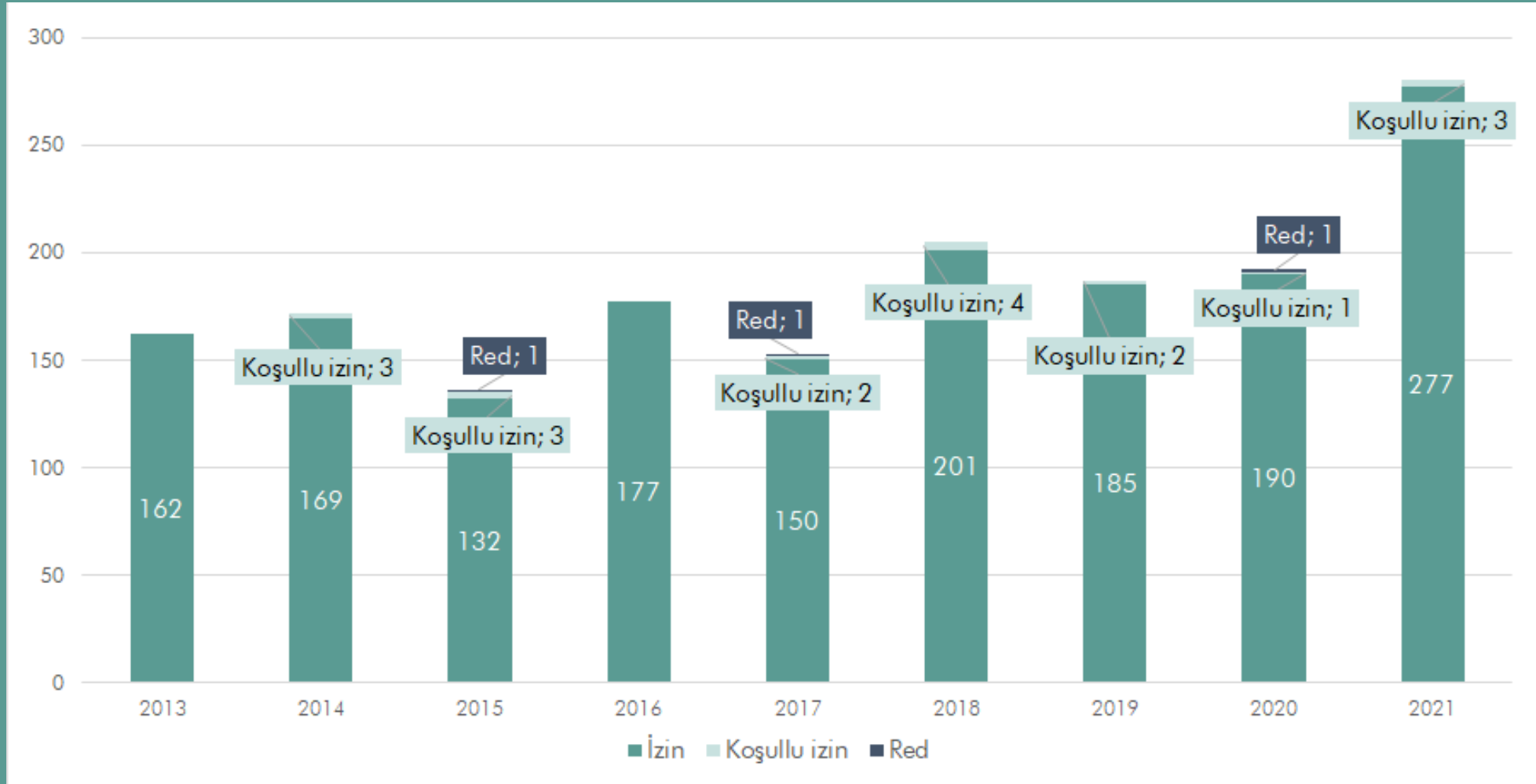
İlerleyen sayfalarda da görülebileceği gibi birleşme kontrolüne ilişkin kararların büyük çoğunluğu izin ile sonuçlandığından, sayıları dışında rekabet politikası açısından analize değer bir nitelik taşımıyorlar. O nedenle çalışmamızda, rekabetçi endişelere yol açtığı için Rekabet Kanunu'nun 10(1). maddesi uyarınca nihai incelemeye alınan işlemlere odaklandık.

4 Mart 2022 tarih ve 2022/2 sayılı Tebliğ ile yapılan değişiklikle, birleşme işlemlerinin RK'ya bildirim gerekliliğini belirlemek için kullanılan ciro eşikleri yükseltildi ve RK'nın rekabetçi endişeler doğurabilecek işlemlere odaklanabilmesi için gerekli bir adım atılmış oldu. Dolayısıyla, önümüzdeki dönemde daha az sayıda ancak rekabet politikası açısından daha büyük önem taşıyan yoğunlaşma kontrolü kararları ile karşılaşmak sürpriz olmayacak.

Saygılarımızla,

Ali Ilıcak, ICR Economic Research

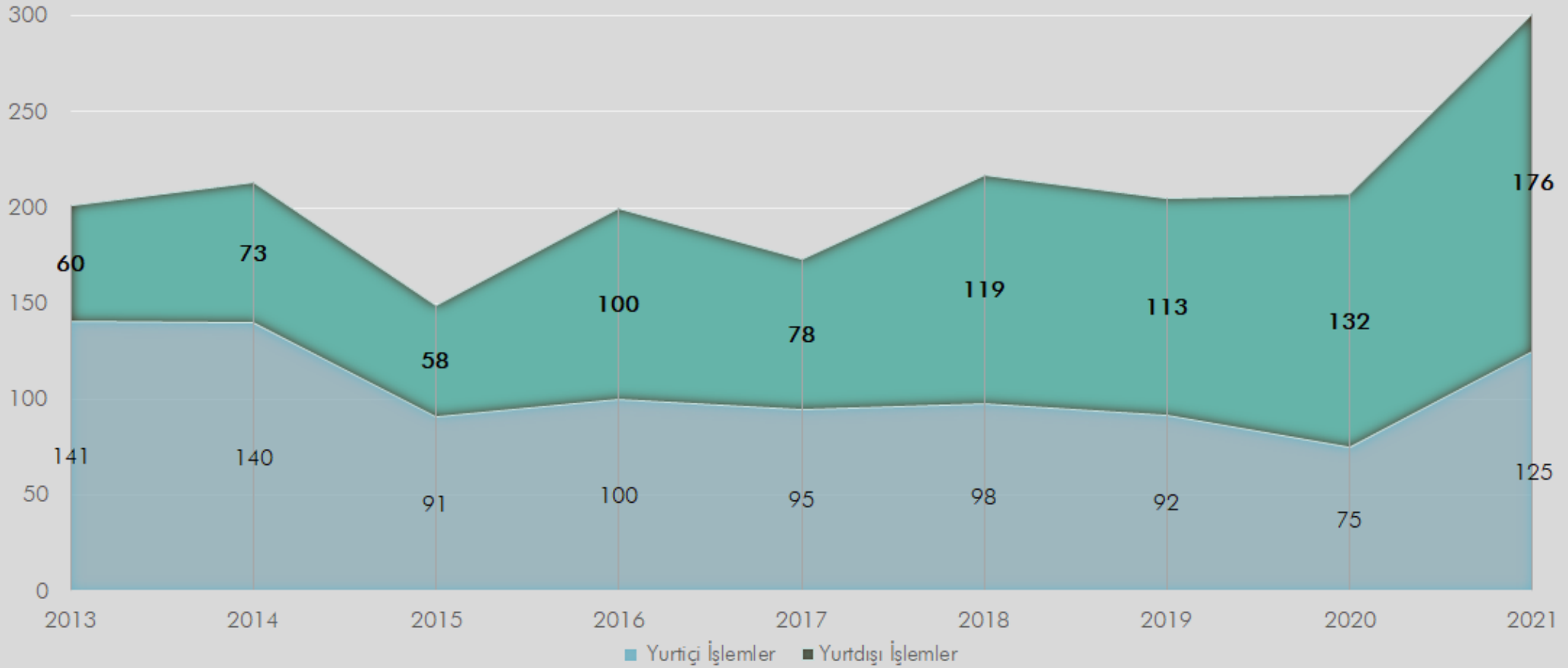
## Müdahale edilen işlem oranı %1,26 (\*)



Son dokuz yılda RK'ya bildirilen birleşme işlemlerinin %98,74'ü müdahale edilmeden izin alabilmiş. RK'nın müdahaleleri red kararları ile sınırlı olmayıp işlemlere koşullu izin vererek rekabetçi endişeleri gidermeye yönelebiliyor. Bu koşullara uymak kaydıyla izin alabilen işlemlerin sayısı son dokuz yılda 18 olarak gerçekleşmiş.

(\*) Reddedilen ve koşullu olarak izin verilen işlemlerin, izne tabi tüm işlemlere oranı (2013-2021). RK Faaliyet Raporlarından derlendi.

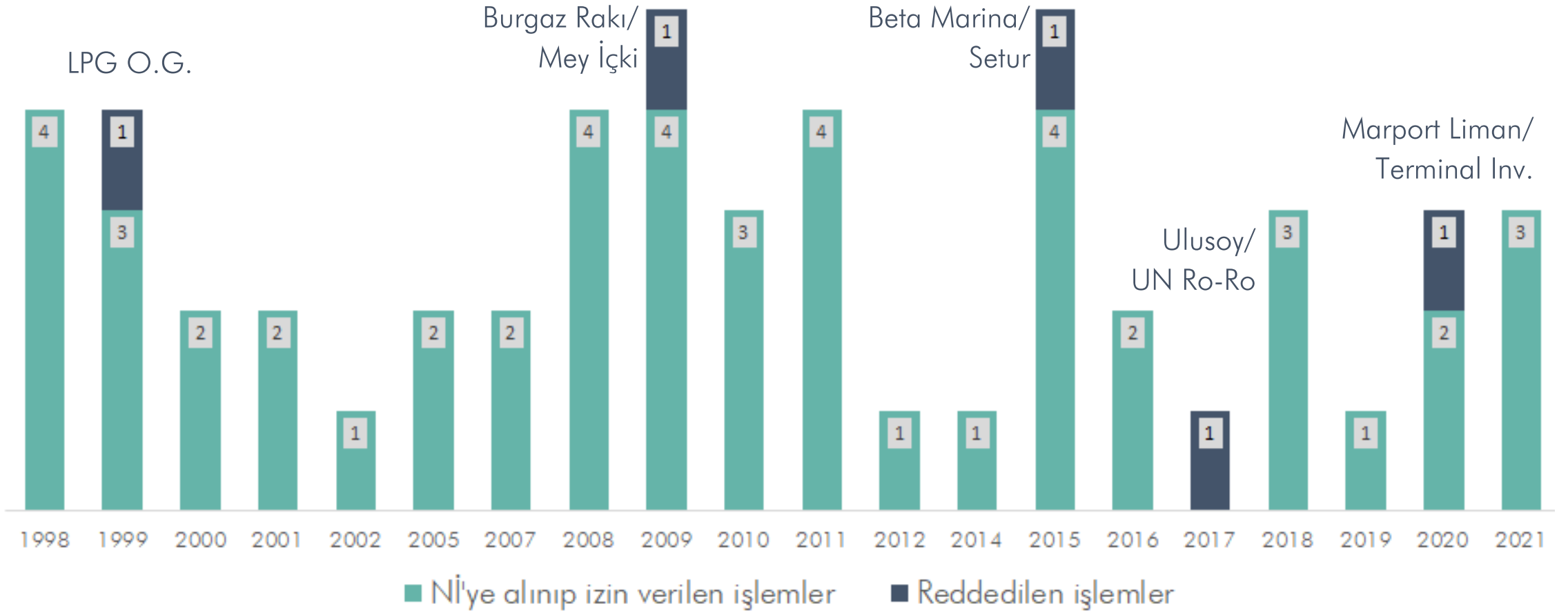
## Son 4 yıldır çoğunluk yurt dışı işlemlerinde



RK, 2012'den beri yayımladığı Birleşme Devralma Görünüm Raporları'nda, kendisine yapılan başvuruları "Türkiye" ve "yurt dışı" işlemleri olarak tasnif ediyor. Türkiye işlemleri, hedef şirketin Türkiye yasalarına göre kurulmuş bir şirket olduğu durumları nitelendiriyor. Son yıllarda Türk Lirası'nın güçsüzleşmesi nedeniyle özellikle yurt dışı işlemlerinin sayısında yaşanan artışın, bildirim eşiklerinin güncellenmesi sonucunda 2016 öncesi değerlerine geri dönmesi beklenebilir. "Teknoloji şirketi istisnasının" bu azalışı dengeleyip dengeleyemeyeceğini hep birlikte göreceğiz.

Bildirim sayıları özelleştirme bildirimlerini de içermekte olup, RK'nın Birleşme Devralma Görünüm Raporları'ndan derlendi.

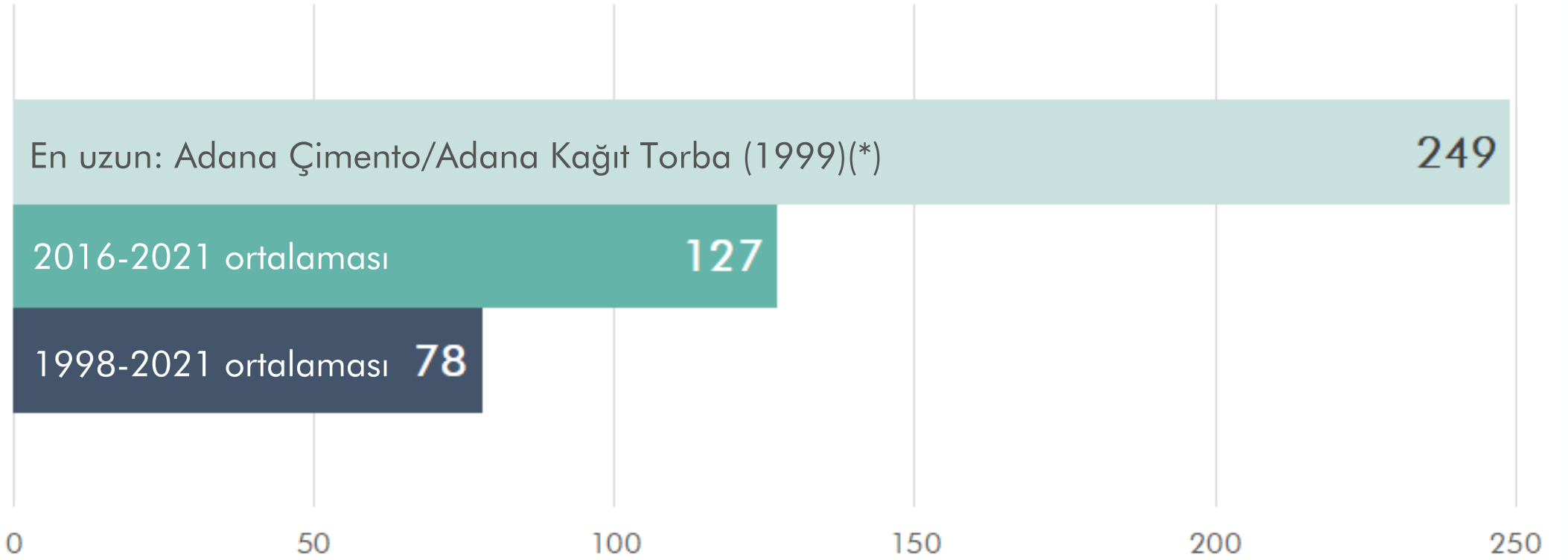
## "Bizim birleşme nihai incelemeye alınmış!"



RK'ya bildirilen birleşme işlemleri, rekabetçi endişelerin doğması halinde RK tarafından nihai incelemeye alınır. İşleme izin verilip verilmeyeceğine nihai inceleme aşamasının sonunda karar verilir. 1997-2021 arasındaki 25 yıllık dönemde 53 işlem nihai incelemeye alındı ve 5 tanesi gereken izni alamadı.

Nihai incelemelere dair istatistikler RK raporlarında yer almadığından, veriler gerekçeli kararlardan derlendi.

## İlk bildirimden nihai incelemeye alınma kararına kadar geçen süre (gün)



İzne tabi birleşme işlemlerinin RK'ya bildirildikleri tarihten itibaren 15 gün içinde ya izin alması ya da nihai incelemeye alınması gerekir. Bu 15 günlük sürenin başlayabilmesi için RK, 2010/4 sayılı Tebliğin 11(1). maddesi uyarınca bildirim formundaki "eksik" bilgilerin tamamlanmış olması koşulunu arıyor. Bu nedenle, ilk bildirimden nihai incelemeye alınma kararına kadar geçen süreler 15 günün çok üzerinde. İkinci bir gözlemimiz ise son beş yılın ortalamasının, 25 yıllık genel ortalamanın da üzerine çıktığı.

(\*). Daha yeni bir işlem olan EssilorLuxxotica (2021) için geçerli olan süre ise 244 gün oldu.

# Nihai incelemeye alınan işlemlerin inceleme süresi



İlk bildirim



Nihai İnceleme süreci

152 gün



Ortalama

228 gün



İzin kararı

Bir işlem nihai incelemeye alındığında taraflar için uzun bir bekleme dönemi başlar. Nihai inceleme sürecinin 25 yıllık ortalama uzunluğu 152 gün olmuştur. İlk bildirim tarihinden itibaren hesaplırsak, nihai incelemeye alınmış bir işlem, ortalama 228 günün sonunda karara bağlanmıştır.

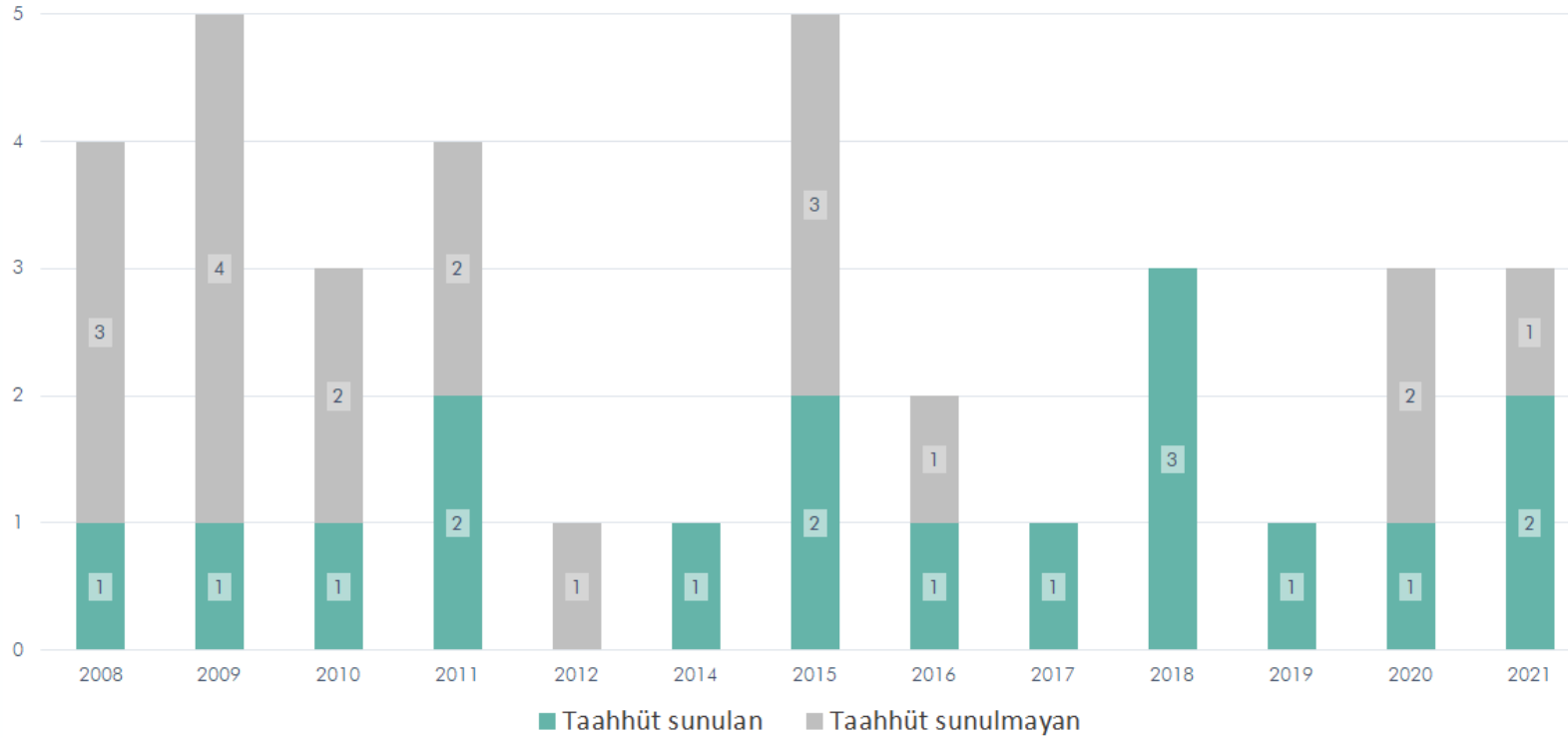
# Nihai incelemelerde kullanılan iktisadi analizler



Birleşme dosyalarında yapılan nicel analizler gerekçeli kararlara ilgili coğrafi pazarının tespitinde SSNIP testinin kullanılmasıyla ilk defa 2009 yılında yansıdı (Lafarge Aslan Çimento/OYAK). 2011 yılına gelindiğinde, birleşme simülasyonları ile işlem sonrasında piyasa oyuncularının muhtemel fiyatları ve bu fiyatlardan satabilecekleri miktarlar tahmin edilmeye başlandı (AFM/Mars). Bununla birlikte, gerek RK gerekse taraflarca yapılan iktisadi analizlerin gerekçeli karara yansımadağı dosyaların da bulunduğunu biliyoruz (Örneğin: Dosu Maya/Lesaffre-2014). Herhangi bir Nİ kararında ilgili ürün pazarı analizine yönelik niceliksel bir çalışmanın henüz yapılmamış olması ilginç bir bulgu oldu.



## Taahhüt sunulan nihai incelemeler



Gıdasa/Marmara Gıda  
Lafarge/OYAK Aslan Çimento  
Turyağ/Besler Gıda-Ebubekir Çallı  
Mey İçki/Diageo plc  
AFM/Mars Sinema  
Dosu Maya/Lesaffre  
Çelikord/NV Bekaert SA  
Migros/Anadolu Endüstri Holding  
Ulusoy Ro-Ro/UN Ro-Ro  
Monsanto/Bayer  
Mardaş Deniz İşletmeciliği/Arkas  
Luxotica/Essilor  
Whirlpool kompresör/Nidec Corp  
Fiat Chrysler/Peugeot  
Grandvision/EssilorLuxottica  
Willis Towers/Aon plc.

Taahhüt mekanizması 2010/4 sayılı Tebliğ ile mevzuata girmiş olmakla birlikte, aslında Gıdasa/MGS-Topbaş Ailesi (2008) kararından beri nihai inceleme sürecinin izin ile sonuçlanmasını sağlamaktadır. Yukarıda taraflarca taahhüt sunulan işlemlerin bilgileri görülüyor olup bu taahhütlerin kabul edilmediği (Un Ro Ro-2017) ya da taahhüt sunulmasına rağmen buna gerek görülmeden kabul edildiği (SAB Miller-2016) vakaların da bulunduğunu hatırlatalım.

# Tedbir kararı ile sonuçlanan nihai incelemeler

## 10 Yapısal tedbir

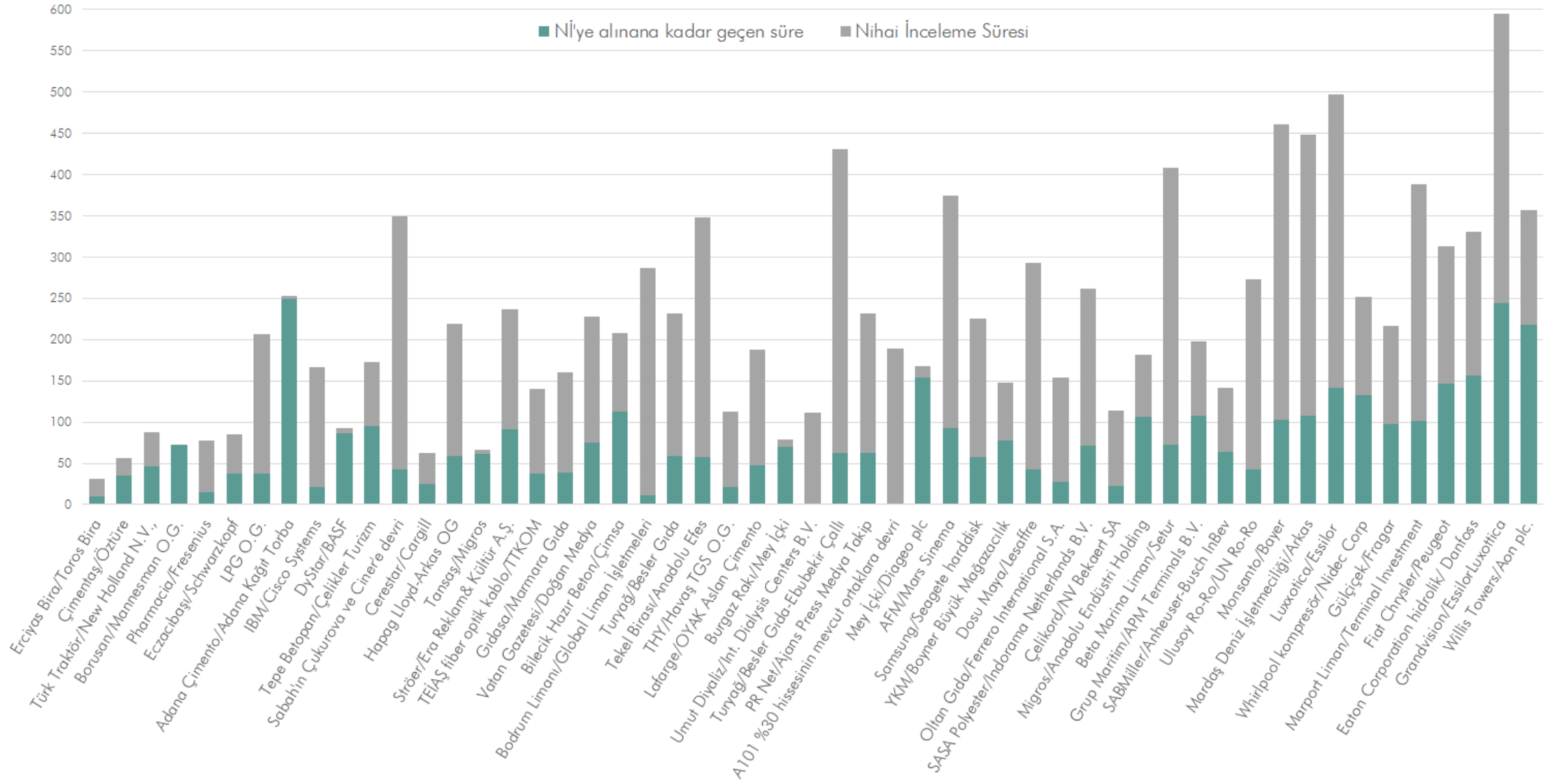
Gıdasa/Marmara Gıda  
Vatan Gazetesi/Doğan Medya  
Lafarge/OYAK Aslan Çimento  
Turyağ/Besler Gıda-Ebubekir Çallı  
Mey İçki/Diageo plc  
AFM/Mars Sinema  
Dosu Maya/Lesaffre  
Monsanto/Bayer  
Luxeotica/Essilor  
Whirlpool kompresör/Nidec Corp

## 14 Davranışsal tedbir

Borusan/Mannesman O.G.  
Vatan Gazetesi/Doğan Medya  
THY/Havaş TGS O.G.  
Turyağ/Besler Gıda-Ebubekir Çallı  
Mey İçki/Diageo plc  
AFM/Mars Sinema  
Dosu Maya/Lesaffre  
Çelikord/NV Bekaert SA  
Migros/Anadolu Endüstri Holding  
Monsanto/Bayer  
Mardaş Deniz İşletmeciliği/Arkas  
Luxeotica/Essilor  
Whirlpool kompresör/Nidec Corp  
Grandvision/EssilorLuxottica

Yapısal tedbir olarak fiziksel ya da fikri varlıkların elden çıkarılması; davranışsal tedbir olarak ise ticari bilgilerinin RK'ya düzenli bildirim, devralınan şirketin eski müşterilerine rekabetçi fiyatlardan tedarik garantisi, alt pazardaki rakiplere hizmet verme garantisi, rekabet uyum programı uygulama, enflasyonun üzerinde fiyat artışı yapmama, dağıtıcıların sözleşmelerinden rekabet yasağı ve bölge münhasırlığı hükümlerinin çıkarılması, farklı seviyedeki şirketler arasında müşteri bilgisi değişiminin sınırlanması gibi çok çeşitli edimlerin kabul edildiğini görüyoruz.

## Bonus: "Büyük resim"



Tüm nihai incelemeleri bir arada görmek isteyenler için böyle sıkışık bir grafik hazırladık. En çabuk sonuçlanan işlem, aynı zamanda ilk nihai inceleme olup toplamda 31 gün sürmüştür. Toplamda en uzun süren inceleme ise 594 günde sonuçlanmıştır. Medyan, yani sıralandığında tam ortada kalan işlemin süresi ise 219 gün.

# Öngörülerimiz

1. RK, bildirim eşiklerini esas olarak 2011 yılından beri güncellememesi nedeniyle özellikle 2016 yılından sonra, yurt içi piyasalarda etkisi sınırlı olan yurt dışı işlemlerine önemli bir mesai harcadı. 2022 Mart ayında güncellenen bildirim eşiklerinin, "bildirim enflasyonunu" gidererek RK'nın kaynaklarını daha iyi kullanmasının önünü açacağını düşünüyoruz.
2. Hem bu nedenle hem de bildirim formunda peşin olarak istenen bilgilerin artması nedeniyle, RK'nın birleşme bildirimlerini sonuçlandırma süresinin hissedilir şekilde kısalması beklenebilir.
3. Etkin Rekabetin Önemli Ölçüde Azaltılması Testi'nin yasaya girmesi, Kurum'un rekabetçi şüpheler taşıyan işlemleri daha kapsamlı sayısal analizlere tabi tutmasına yol açmıştı.
4. Sayısal analizler işlem tarafları için zorlayıcı hale geldikçe, başvuruyu izin ile sonuçlandırabilmek için taahhüt verme pratiğinin yaygınlaşması beklenebilir. Verilen taahhütlerin "hukuki ve iktisadi prensiplere dayandırılması" daha en başından beri RK tarafından istenirken, bu dayanakların sayısal analizlerle desteklenmesi beklentisi de artacaktır.
5. Bildirim eşiklerine konulan "teknoloji şirketi istisnasının", bildirim sayıları üzerinde ne şekilde bir etki göstereceğini öngörmemiz mümkün değil.

# Notlar

Çalışmamızda 25 yıl içinde sonuçlandırılmış 53 nihai inceleme kararının verilerini kullandık. Bunları değerlendirirken benimsediğimiz önemli kurallar ve karşılaştığımız bazı sorunlar şöyle:

1. İşlemlerden bir tanesi (Umut Diyaliz-2010) işlem taraflarınca nihai incelemenin 43 üncü gününde geri çekildiği için süreye ilişkin istatistiklerde değerlendirmeye almadık.
2. Kalan 52 kararın dördünde (Türk Traktör-1998, Bodrum Limanı-2008, THY/Havaş-2009, Çelikord-2014) ilk bildirim tarihi bulunmadığı için "eksikliklerin tamamlandığı" tarihi esas aldık. Bir işlem (A101-2011) resen başlatıldığı için süreleri hesapladığımız grafiklerde değerlendirmeye katmadık. Bir işlemde (Borusan/Mannesman-1998) ise nihai incelemeye alındığı tarih gerekçeli kararda bulunmadığından, ön inceleme döneminin 27 gün sürdüğünü varsaydık.
3. Hapag Llyod/Arkas ortak girişim işlemi, acentelik sözleşmesine muafiyet verilmesi olarak karara bağlanmasına rağmen, süreç nihai incelemeye alınarak sonuçlandırıldığından biz de Nİ olarak saydık.
4. "Nihai incelemelerde kullanılan iktisadi analizler" başlıklı sayfada da belirttiğimiz gibi istatistikleri hazırlarken sadece RK'nın yaptığı ileri düzey iktisadi analizleri dikkate aldık. Bir çok kararda yer alan yoğunlaşma düzeylerinin belirlenmesine yönelik klasik testleri bunlara dahil etmedik.

## ABOUT US

ICR Economic Research offers the use of economic theory and quantitative techniques to complement legal teams' cases. It is getting harder and harder for antitrust lawyers to convince the competition authorities without integrating their arguments with economic theory or utilizing economic evidence. We help lawyers when it comes to competition economics.

## CONTACT THE AUTHORS

Ali Ilıcak

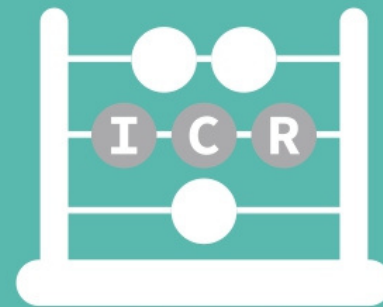
Berlin

[ali.ilicak@icreconomics.com](mailto:ali.ilicak@icreconomics.com)

Dr. Murat Çetinkaya

Ankara

[mcetinkaya@icreconomics.com](mailto:mcetinkaya@icreconomics.com)



ECONOMIC  
RESEARCH