Rekabet Kurulu'nun Akaryakıt Sektörüne İlişkin Dikkat Çeken Kararı

I. Giriş

Rekabet Kurulu'nun 12.09.2024 tarih ve 24-37/885-379 sayılı kararı, Petrol Ofisi'nin BP'nin Türkiye operasyonlarını devralmasına ilişkindir. İlgili karar yalnızca iki büyük teşebbüsten birinin diğerini devralmasını değerlendirmekle sınırlı kalmayıp, akaryakıt sektörünün yapısal dinamiklerini, depolama altyapısının rekabetteki belirleyici rolünü ve mikro-coğrafi pazar analizinin uygulanmasını bir arada ele alması bakımından dikkat çekici bir örnek oluşturmaktadır. Karar, hem kapsamlı yatay etki değerlendirmesi hem de dikey entegrasyonun doğurabileceği girdi ve müşteri kapanması risklerinin ayrıntılı şekilde incelenmesiyle, Rekabet Kurul'unun özellikle yüksek yoğunlaşmalı sektörlerde titiz bir denetim yaklaşımı benimsediğini göstermektedir.

Ayrıca istasyon devri gibi yapısal taahhütlerin kabul edilmesi ve Çekisan ile ATAŞ işlemlerinin 4. ve 5. maddeler kapsamında ayrı bir hukuki çerçevede değerlendirilmesi, kararın rekabet hukuku uygulaması açısından öğretici ve içtihat niteliği taşıyan yönlerini güçlendirmektedir. Bu yönüyle karar, birleşme kontrolü alanında hem hukuki metodoloji hem de iktisadi analiz bakımından sektörel açıdan önemli bir dönüm noktasını temsil etmektedir.

II. İncelemenin Kapsamı

Rekabet Kurulu'nun Petrol Ofisi AŞ'nin BP Türkiye operasyonlarını devralmasına ilişkin kararında, işlem hem yatay hem de dikey rekabet etkileri bakımından kapsamlı bir incelemeye tabi tutulmuştur. Kurul öncelikle ilgili ürün ve coğrafi pazar çerçevesini belirlemiş; özellikle akaryakıt perakende satış pazarında mikro-coğrafi "yakalama alanı" analizine başvurmuştur. Bu analiz, belirli bir istasyon çevresinde tüketicilerin makul mesafe içinde ulaşabildiği alternatif marka sayısını ve bu markaların rekabetçi baskı düzeyini ölçmeyi amaçlayan teknik bir yöntemdir. Değerlendirme sonucunda, işlem sonrası bazı bölgelerde PO ve BP'nin birleşik varlığının rekabeti önemli ölçüde azaltabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Kurul, 61 ayrı yakalama alanında yoğunlaşmanın kritik seviyelere yükseldiğini, alternatif markaların baskı gücünün zayıfladığını ve bu nedenle işlem sonrası fiyat artışı veya kalite düşümü gibi tek taraflı etki risklerinin ortaya çıktığını tespit etmiştir. Bu nedenle, yatay etkiler Rekabet Kurumu tarafından özellikle perakende akaryakıt satışında ve bazı dağıtım segmentlerinde ayrıntıları ile incelenmiştir.

III. Yatay Etkilerin Pazardaki Yansımaları

Yatay etkiler değerlendirilirken Rekabet Kurulu, ulusal düzeyde faaliyet gösteren bazı ürün pazarlarında işlem sonrası rekabetin kayda değer ölçüde azalmasının beklenmediğini, dolayısıyla yatay riskin her ürün grubu için aynı yoğunlukta ortaya çıkmadığını belirtmiştir. Akaryakıt tedariki, LPG tedariki, biodizel satışı, fuel-oil ve otogaz LPG dağıtımı gibi ulusal ölçekte işleyen ve çok sayıda oyuncunun faaliyet gösterdiği pazarlarda, geniş pazar yapısı ve güçlü rakiplerin varlığı nedeniyle birleşmenin rekabeti zayıflatıcı bir sonuç doğurmayacağı değerlendirilmiştir.

Buna karşılık, motorin ve benzin perakende satışları gibi tüketiciye doğrudan yönelik segmentlerde rekabetin daha çok yerel düzeyde şekillenmesi ve pazar yapısının bölgesel yoğunlaşmalara daha duyarlı olması nedeniyle yatay etkinin bu pazarlarda daha kritik ve hassas nitelik taşıdığı ifade edilmiştir.

IV. Yatay Yoğunlaşmaya Karşı Taahhüt Yapısı

Kurul, yatay yoğunlaşma sonucu ortaya çıkan rekabet risklerini giderebilmek amacıyla PO tarafından sunulan yapısal taahhütlere önem vermiştir. Bu çerçevede PO, işlem sonrasında aşırı yoğunlaşmaya neden olunan yakalama alanlarında toplam 50 istasyonun kademeli şekilde devredilmesini taahhüt etmiştir.

V. Dikey Etkiler ve Entegrasyonun Ortaya Çıkardığı Riskler

Dikey etkiler bakımından Rekabet Kurulu, tarafların akaryakıt tedarik zincirinin birden fazla aşamasında faaliyet göstermesinden kaynaklanan riskleri ayrıca incelemiştir. PO hâlihazırda geniş bir depolama, terminal ve lojistik altyapısına sahiptir. BP'nin Türkiye'deki terminallerinin, LPG tesislerinin ve özellikle Çekisan ile ATAŞ gibi kritik depolama altyapılarındaki hisselerinin PO'ya devri, PO'nun yukarı akım faaliyetlerinde de önemli bir güç elde etmesine yol açacaktır. Depolama piyasası, akaryakıt sektöründe giriş için temel bir altyapı niteliği taşıdığından, bu durum girdi kapanması riskini gündeme getirmiştir.

Girdi kapanması, rakip teşebbüslerin depolama ve ikmal altyapısına erişimlerinin kısıtlanması veya maliyetlerinin yükseltilmesi yoluyla rekabetin bozulması ihtimalidir. Rekabet Kurulu, Çekisan ve ATAŞ'ın faaliyetlerinin büyük ölçüde hissedarlarına yönelik destekleyici nitelikte olması ve kullanılabilir depolama kapasitesinin üçüncü taraflara da açılabilir durumda bulunması gibi unsurları dikkate alarak, bu riskin yönetilebilir seviyede olduğu sonucuna ulaşmıştır.

VI. Müşteri Kapanması Riski ve Perakende Aşamasındaki Etkiler

Dikey etkilerin bir diğer boyutu müşteri kapanması ihtimalidir. PO'nun BP istasyonlarını da devralmasıyla perakende seviyedeki istasyon ağı büyümekte, bu ağın alternatif tedarikçilere kapatılması ihtimali doğmaktadır. Böyle bir kapanma, rakip dağıtıcıların tüketiciye veya filo müşterilerine ulaşmasını zorlaştırabilir. Rekabet Kurulu, bu riski yatay analiz sırasında belirlenen lokal yoğunlaşmalarla birlikte ele almış ve toplam etkinin taahhütlerle dengelenebileceğini değerlendirmiştir.

VII. Çekisan ve ATAŞ İşlemlerinin Hukuki Niteliği

Rekabet Kurulu, Çekisan ve ATAŞ'ın tam işlevsel ortak girişim niteliği taşımadığını belirleyerek bu yapıları 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir işbirliği düzenlemesi olarak değerlendirmiş; depolama piyasasında sağladıkları verimlilik ve maliyet avantajları ile rekabetin tamamen ortadan kalkmaması nedeniyle bu yapılara 5. madde uyarınca bireysel muafiyet tanımıştır.

VIII. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Sonuç olarak Rekabet Kurulu, işlemde hem yatay hem de dikey rekabet risklerinin bulunduğunu, ancak PO tarafından sunulan istasyon devri ve diğer davranışsal taahhütler yoluyla bu risklerin giderilebildiğini tespit etmiştir. Bu değerlendirme sonucunda işlem, taahhütlerle koşullandırılmış şekilde 7. madde kapsamında onaylanmıştır.

Çekisan ve ATAŞ'a ilişkin işlemler ise 4. madde kapsamında değerlendirilerek bireysel muafiyetle hukuken geçerli hâle getirilmiştir. Bu analiz, Rekabet Kurul'unun mikro-coğrafi yöntemleri, dikey kapanma değerlendirmesini ve taahhüt mekanizmasını birlikte kullanarak çok katmanlı bir rekabet incelemesi yürüttüğünü göstermektedir.

A Noteworthy Decision of the Turkish Competition Authority Concerning the Fuel Sector

I. Introduction

The Turkish Competition Board's decision dated 12.09.2024, numbered 24-37/885-379, concerns PO's acquisition of BP's operations in Türkiye. The decision is noteworthy not only because it assesses the acquisition of one of the major undertakings, but also because it simultaneously addresses the structural dynamics of the fuel sector, the pivotal role of storage infrastructure in competition, and the application of micro-geographical market analysis. Through its comprehensive horizontal effects assessment and its detailed examination of input and customer foreclosure risks arising from vertical integration, the Board demonstrates a rigorous enforcement approach, particularly in highly concentrated industries.

Furthermore, the acceptance of structural commitments such as station divestitures and the separate legal evaluation of the Çekisan and ATAŞ transactions under Articles 4 and 5 reinforce the decision's instructive and precedent-setting nature in competition law practice. In this respect, the decision represents a significant milestone for the sector, both from a methodological and an economic analysis perspective in merger control.

II. Scope of the Assessment

Under the decision concerning PO AŞ's acquisition of BP's Türkiye operations, the Board conducted an extensive analysis of the transaction in terms of both horizontal and vertical competitive effects. The Board first defined the relevant product and geographic markets and, in particular, applied a micro-geographical "catchment area" analysis in the retail fuel market. This analytical method measures the number of alternative brands accessible to consumers within a reasonable distance of a given station and the extent of competitive pressure exerted by those brands. The Board concluded that in certain areas, the combined presence of PO and BP could significantly lessen competition post-transaction. Specifically, it identified 61 catchment areas where concentration would rise to critical levels, the competitive constraint imposed by alternative brands would weaken, and consequently unilateral effects—such as potential price increases or quality deterioration—could arise. Therefore, horizontal effects were deemed particularly decisive in retail fuel sales and certain distribution segments.

III. Horizontal Effects on Markets

In assessing horizontal effects, the Board noted that competition at the national level would not be expected to decrease significantly in certain product markets, and therefore, the horizontal concerns did not arise uniformly across all segments. In broad national markets—such as fuel supply, LPG supply, biodiesel sales, fuel-oil distribution, and autogas (LPG) distribution—the presence of numerous players and strong competitors indicated that the merger would not materially harm competition. Accordingly, the Competition Authority has examined horizontal effects in detail, particularly in the retail fuel sales market and certain distribution segments.

IV. Commitment Package Addressing Horizontal Concentration

The Board has attached significant importance to the structural commitments offered by PO to address the competitive risks arising from horizontal concentration. Under these commitments, PO undertook to divest a total of 50 stations in catchment areas where the transaction would lead to excessive concentration. The purpose of these divestitures is to reduce the combined entity's local market share and restore the competitive pressure of alternative brands. The Competition Board concluded that these commitments were both

proportionate and feasible, and that they effectively remedied the horizontal competition concerns.

V. Vertical Effects and Risks Arising from Integration

Regarding vertical effects, the Competition Board also examined the risks arising from the parties' operations at multiple levels of the fuel supply chain. PO already possesses a broad storage, terminal, and logistics infrastructure. The transfer of BP's terminals, LPG facilities, and, particularly, BP's shares in key storage infrastructure such as Çekisan and ATAŞ would substantially strengthen PO's upstream position.

Input foreclosure refers to the possibility that competition may be distorted by restricting rival undertakings' access to storage and supply infrastructure or by raising their costs. Taking into account factors such as the fact that Çekisan and ATAŞ primarily provide supporting services to their shareholders and that available storage capacity may be made accessible to third parties, the Board concluded that the input foreclosure risk remained manageable.

VI. Customer Foreclosure Risk and Effects at the Retail Level

Another dimension of the vertical analysis concerned potential customer foreclosure. With PO acquiring BP's retail stations, the size of PO's retail network would increase, raising concerns that this expanded network might be closed off to alternative suppliers. Such foreclosure could impede rival distributors' ability to reach end-consumers or fleet customers. The Competition Board considered this risk together with the local concentrations identified in the horizontal analysis and concluded that the overall effect could be balanced through the commitments.

VII. Legal Characterisation of the Çekisan and ATAŞ

The Competition Board determined that Çekisan and ATAŞ do not qualify as full-function joint ventures and therefore assessed these structures as cooperation arrangements within the meaning of Article 4 of Law No. 4054. Considering the efficiencies and cost advantages they generate in the storage market, as well as the fact that competition is not entirely impeded, the Board granted them an individual exemption pursuant to Article 5.

VIII. Conclusion and Overall Assessment

In conclusion, the Board found that the transaction entailed both horizontal and vertical competition risks. However, it determined that these risks could be eliminated through PO's commitments, including station divestitures and other behavioural remedies. Accordingly, the transaction was conditionally approved under Article 7 based on those commitments.

The Çekisan and ATAŞ transactions, on the other hand, were assessed under Article 4 and rendered lawful through the grant of an individual exemption. Overall, the decision demonstrates the Board's use of micro-geographical analysis, vertical foreclosure assessment, and remedies to conduct a multi-layered competition analysis.