

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2019-5-021 (Öneraştırma)
Karar Sayısı : 19-46/773-334
Karar Tarihi : 26.12.2019

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Adem BİRCAN,
Şükran KODALAK, Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ

B. RAPORTÖRLER : Cihan BİLAÇLI, Ahmet Ogün KARAGÜLLE,
Tülay ŞİMŞEK SARI, Ahmet Buğra KAZAK

C. BAŞVURUDA BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

- YAPILANLAR** : - Trakya Cam Sanayii A.Ş.
İçmeler Mahallesi, D-100 Karayolu Caddesi, No 44A, 34947
Tuzla/İSTANBUL
- Akansu Cam Tic. San. A.Ş.
Organize Sanayi Bölgesi 10.Cad. No:6 Melikgazi/KAYSERİ
- Çölyen Cam Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti.
Güzelyurt Mahallesi Eski Avanos Yolu Mevkii Cam Tic. Sit.
No:5 Merkez/NEVŞEHİR
- Ciplioğulları Cam Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
Organize Sanayi Bölgesi 9 No'lu Yol No:9 ELAZIĞ
- Dost Cam Sanayi ve Ticaret A.Ş.
10008. Sokak No:14 A.O.S.B Çiğli/İZMİR
- Ergani Cam San. ve Tic. Ltd. Şti.
Küçük Sanayi Sitesi 55. Sk., No: 1 19100 Merkez/ÇORUM
- Güler Cam ve Petrol Ürünleri Pazarlama Ticaret Sanayi Ltd. Şti.
Yenibedir Köyü No:1/0 Lüleburgaz/KIRKLARELİ
- Erol Soylu Cam Pvc Doğrama Sist. Nak. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Yeni Sanayi Sitesi 1300 Sok. No:43 Bandırma / BALIKESİR
- Temkar Cam. San. ve Tic. A.Ş.
Kazakburun Mah. D100 Karayolu Üzeri No: 571 Kartepe/
KOCAELİ
- Yıldız Cam San. ve Tic. A. Ş.
Dudullu Organize Sanayi Bölgesi 2. Cad. No: 37 34776
Ümraniye / İSTANBUL
- Karaçülle Cam Taşm. San. ve Tic. Ltd. Şti.

Küçükbalıklı Mah. Fevzibey Cad.No:47/1
Osmangazi/BURSA

- Salt Cam San. Tic. Ltd. Şti.
Hüseyin Okan Merzeci Mah. Akbelen Bul. No:177/A, 33090
Toroslar/MERSİN
- Resman Düz Cam Pazarlama Tic. ve San. A.Ş.
Cumhuriyet Mah. Uslu Sk. No:3 Tekkeköy/SAMSUN
- Cam Plaza Cam İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Büsan Özel Organize San. Sila Cd. No:6, 00042
Karatay/KONYA
- Ömürden Cam ve Plastik San. İnş. Tic. Ltd. Şti.
Arsin OSB 3. Cad. No: 01/01 Arsin/TRABZON
- Anadolu Cam Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.
Sanayi Mah. Çetin Sok. No.6 Kurtköy-Pendik/İSTANBUL
- Ardıç Cam San. Tic. Ltd. Şti.
İstanbul Yolu 40. Kilometre Kumpınar Köyü Mevki
Kahramankazan/Ankara
- Ege Çağdaş Toptan Cam Pazarlama A.Ş.
Nazilli OSB, 8. Cadde No: 11 - 13 09800 Nazilli / AYDIN
- Avrupa Cam San. ve Tic. Ltd. Şti.
İkitelli OSB Mah. Hürriyet Bulvarı Deparko San. Sit.
No 1/36 Başakşehir/İstanbul
- Çıraylar Cam İnşaat Malzemeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Fevzi fakmak Mh. Biisan Özel Organize San. Sila Cd.
No:4, 00042 Karatay/KONYA
- Güneydoğu Cam San ve Tic A.Ş.
Örnek Sanayi Sitesi 6 Nolu Cadde No:1 Kösgeç/GAZİANTEP

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Trakya Cam Sanayi A.Ş.'nin "Yetkili Bayilik Sözleşmesi"ne taraf yetkili satıcıları vasıtasıyla gerçekleştirdiği düz cam satışlarında bölge tahsisi yaptığı, bölge dışına aktif/pasif satış yapılmasına izin vermediği, bunun yanında sanayici müşterilerinin plaka cam satışına müdahale ettiği iddiaları.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumuna (Kurum) yapılan başvuruda özetle;

- Trakya Cam Sanayii A.Ş.'nin (TRAKYA CAM) 2015 yılında Rekabet Kurumuna distribütörlük sistemine geçmek için muafiyet talebinde bulunduğu, Kurumun onay vermemesine rağmen gayri resmi olarak 2016 yılı başında bu sisteme geçtiği, bunun üzerine Rekabet Kurulu (Kurul) tarafından yürütülen soruşturma kapsamında muafiyet kararına uymadığına yönelik davranışları tespit edildiğinden TRAKYA CAM'a cezai işlem uygulandığı, ayrıca aynı kararda sanayici müşterilerin cam satışına izin verildiği,

- TRAKYA CAM'ın verilen bu cezaya rağmen 20 Yetkili Satıcısı¹ (YES) ile bu sistemi devam ettirdiği, bu çerçevede TRAKYA CAM'ın gözetimi ve denetimindeki YES'lerin bölge dışına göstermelik 8-10 satış yaptığı, her YES'in %90-95 oranında kendi bölgesinde satış yaptığı, YES'lerin kendi bölgelerinde camı liste fiyatından %3-5 iskontolu satmalarına rağmen, bölge dışına liste fiyatından %5-10 zamlı sattıkları,
- YES'ler tarafından izin almadan bölge dışına cam satamayacaklarının veya kendileri için bölgelerinde cam satmanın yeterli olduğunun sözlü olarak ifade edildiği,
- TRAKYA CAM'ın sanayici müşterilerinin plaka cam satışlarına müdahale ettiği ve engel olduğu

iddia edilerek konunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında incelenmesi talep edilmektedir.

- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 20.03.2019 tarihinde 2021 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 24.04.2019 tarihli ve 2019-5-021/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 02.05.2019 tarihli Rekabet Kurulu (Kurul) toplantısında görüşülmüş ve 19-117/247-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) İlgili karar uyarınca düzenlenen 15.10.2019 tarih ve 2019-5-021/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, 26.12.2019 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; iddialara yönelik olarak taraflar hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

I. İNCELEME ve DEĞERLENDİRME

I.1. İncelenen Taraflar

I.1.1. Trakya Cam Sanayi A.Ş. (TRAKYA CAM)

- (6) TRAKYA CAM, düz cam, cam ev eşyası, cam ambalaj ve kimyasallar alanında faaliyet gösteren ŞİŞECAM grubunun içinde yer almakta ve düz cam alanında faaliyet göstermektedir. TRAKYA CAM tarafından üretilmekte olan düz cam ve türev ürünler ağırlıklı olarak inşaat sektörü olmak üzere mobilya, otomotiv, beyaz eşya, enerji ve tarım sektörlerinde kullanılmaktadır. Mevcut durumda TRAKYA CAM hisselerinin %69,91'lik bölümü Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları A.Ş.'ye aittir. TRAKYA CAM'ın Türkiye Cumhuriyeti'nde ve çeşitli ülkelerde hisselerinin tamamına veya belli bir bölümüne sahip olduğu yirmi teşebbüs bulunmaktadır².

I.1.2. Anadolu Cam Ürünleri San. ve Tic. A.Ş. (ANADOLU CAM)

- (7) Merkezi İstanbul'da bulunan teşebbüs 2015 yılından itibaren cam ve cam ürünlerinin perakende ve toptan satışı ile iştigal etmektedir.

I.1.3. Ardiç Cam San. Tic. Ltd. Şti. (ARDIÇ CAM)

- (8) Ankara merkezli faaliyet gösteren ARDIÇ CAM düz cam ürünlerinin toptan satışı alanında faaliyet göstermektedir. Teşebbüs 1995 yılından itibaren TRAKYA CAM yetkili satıcısıdır.

¹ TRAKYA CAM'ın müşteri grupları, Kurulun geçmiş tarihli kararlarında da belirtildiği üzere Isıcam Yetkili Üreticileri, (ISÜ) Yetkili Satıcılar (YES) ve Sanayici Müşterilerdir. (SM) (Kurulun 17.11.2011 tarih, 11-57/1477-533 sayılı, 24.01.2013 tarih ve 13-07/73-42 sayılı ve 17-41/641-280 sayılı kararları)

² <https://www.kap.org.tr/tr/sirket-bilgileri/genel/1099-trakya-cam-sanayii-a-s> (Erişim Tarihi: 14.10.2019)

I.1.4. Avrupa Cam San. ve Tic. Ltd. Şti. (AVRUPA CAM)

- (9) AVRUPA CAM'ın faaliyet alanları, düz cam grubu kırılımları olan renkli ve renksiz düz cam, renkli ve renksiz ayna, buzlu cam, kaplamalı cam, boyalı cam, lamine cam vb. ürünlerin toptan satışlarıdır. Şirket 2016 yılı Ocak ayından itibaren TRAKYA CAM yetkili satıcısı olarak İstanbul'da faaliyet göstermektedir.

I.1.5. Cam Plaza Cam İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. (CAM PLAZA)

- (10) 2013 yılında Konya'da kurulan CAM PLAZA, TRAKYA CAM düz cam yetkili bayisi ve ısıcam yetkili üreticisi olup ısıcam ve düz cam ürünlerinin satışı alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.6. Ege Çağdaş Toptan Cam Pazarlama A.Ş. (EGE ÇAĞDAŞ CAM)

- (11) EGE ÇAĞDAŞ CAM, Pirinçler Holding iştiraki olarak kurulmuştur. Aydın'da faaliyet gösteren teşebbüsün ana faaliyet alanı cam ve cam ürünlerinin toptan satışı ve dağıtımıdır.

I.1.7. Ergani Cam San. ve Tic. Ltd. Şti. (ERGANİ CAM)

- (12) Ticari faaliyetlerini Çorum'da yürütmekte olan teşebbüs 2017 yılından itibaren TRAKYA CAM'ın düzcam ürünlerinin yetkili satıcısı olarak faaliyet göstermektedir.

I.1.8. Erol Soylu Cam Pvc Doğrama Sist. Nak. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti. (EROL SOYLU CAM)

- (13) Balıkesir merkezli bir teşebbüs olan EROL SOYLU CAM, TRAKYA CAM yetkili satıcısı olarak toptan düz cam satışı alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.9. Güneydoğu Cam San ve Tic A.Ş. (GÜNEYDOĞU CAM)

- (14) GÜNEYDOĞU CAM 1974 yılından itibaren TRAKYA CAM yetkili satıcısı olarak faaliyet göstermekte olup, düz cam üretimini Gaziantep'te gerçekleştirmekte olup, Gaziantep ve Van gibi çeşitli illerde de depolar bulundurmaktadır. Çeşitli düz cam ürünlerinin (temperlenebilir, lamine cam vb). satışı alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.10. Karagülle Cam Taşm. San. ve Tic. Ltd. Şti. (KARAGÜLLE CAM)

- (15) Merkezi Bursa ili olan KARAGÜLLE CAM, çeşitli düz cam ürünlerinin toptan satışı alanında faaliyet göstermekte olup 2018 yılından itibaren TRAKYA CAM yetkili satıcısıdır.

I.1.11 Resman Düz Cam Pazarlama Tic. ve San. A.Ş. (RESMAN CAM)

- (16) Samsun ilinde faaliyet gösteren RESMAN CAM, yalıtımlı çift cam malzemelerinin satışı ve toptan cam satışı alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.12. Yıldız Cam San. ve Tic. A. Ş. (YILDIZ CAM)

- (17) 1990 yılında kurulmuş olan YILDIZ CAM, İstanbul ve Kocaeli'de bulunan iki tesisi ile mimari cam satışı ve işlenmesi konusunda faaliyet göstermektedir.

I.1.13. Çıraylar Cam İnşaat Malzemeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (ÇIRAYLAR CAM)

- (18) Konya merkezli ÇIRAYLAR, düz cam toptan ticareti, toptan hırdavat ve inşaat malzemeleri çok katlı yalıtım camları imalatı ile iştigal etmektedir.

I.1.14. Güler Cam ve Petrol Ürünleri Pazarlama Ticaret Sanayi Ltd. Şti. (GÜLER CAM)

- (19) Kırklareli ilinde faaliyet gösteren teşebbüs toptan ve perakende olarak cam ürünleri satışı ve işlenmiş cam imalatı(ıscam, temper, rodaj, kanal vb.) faaliyetinde bulunmaktadır.

I.1.15. Dost Cam Sanayi ve Ticaret A.Ş. (DOST CAM)

- (20) İzmir ilinde faaliyet göstermekte olan DOST CAM düz cam ürünlerinin toptan satışı alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.16. Salt Cam San. Tic. Ltd. Şti. (SALT CAM)

- (21) Mersin merkezli SALT CAM, 1965 yılından beri TRAKYA CAM'ın bayiliğini yapmakta olan bir teşebbüştür. Faaliyet konuları TRAKYA CAM'ın ürettiği düzcamların toptan ve perakende satışı, ayrıca temper, lamine, rodaj, bizote, dijital baskı serigraf, kumlama üretimidir.

I.1.17. Ciplioğulları Cam Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. (CİPLİOĞULLARI)

- (22) Düz cam ürünlerinin satışı alanında faaliyet gösteren CİPLİOĞULLARI, TRAKYA CAM'ın Elazığ ilinde bulunan yetkili satıcısıdır.

I.1.18. Çölyen Cam Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti. (ÇÖLYEN CAM)

- (23) Nevşehir ilinde faaliyet gösteren teşebbüs cam, cam ürünleri, ıscam malzemeleri alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.19. Ömürden Cam ve Plastik San. İnş. Tic. Ltd. Şti. (ÖMÜRDEN CAM)

- (23) Trabzon ilinde faaliyet göstermekte olan teşebbüs TRAKYA CAM yetkili satıcısıdır.

I.1.20. Temkar Cam. San. ve Tic. A.Ş. (TEMKAR CAM)

- (24) Kocaeli ilinde faaliyetlerini sürdüren teşebbüs 2010 yılından itibaren TRAKYA CAM yetkili satıcısı olarak faaliyet göstermektedir.

I.1.21 Akansu Cam Tic. San. A.Ş. (AKANSU CAM)

- (25) AKANSU CAM, Kayseri ilinde faaliyet göstermekte olup teşebbüsün ana faaliyet konuları toptan düz cam, ayna, buzlu cam ve kaplamalı cam ticaretidir. Teşebbüs 2016 yılından itibaren TRAKYA CAM yetkili satıcısı olarak faaliyet göstermektedir.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. Sektöre İlişkin Bilgiler

- (26) Cam sektörü inşaat, otomotiv, beyaz eşya, gıda, içki, meşrubat, ilaç, kozmetik, turizm, ikram, mobilya, boru, elektrik ve elektronik, enerji gibi birçok sektöre ve ev kesimine girdi veren temel sanayi alanlarından biri olup ülke ekonomisi açısından büyük önem taşımaktadır.
- (27) Cam üretiminde üretim fırınlarının kesintisiz çalışmak zorunda olması, yenileme, bakım, modernizasyon ve yeni kapasite yatırımlarının yüksek sermaye ihtiyacı gerektirmesi ise sektöre girişleri zorlaştırıcı unsurlardır.
- (28) Harmandan veya cam kırığından izabe (ısıtma/eritme) yolu ile üretilen her tür cam ile bunların çeşitli işlemlere tabi tutulması sonucu elde edilen ürünler sektörün kapsamına girmektedir. Cam sektörü temel olarak ana üretim alanlarına göre aşağıda yer verildiği şekliyle sınıflandırılmaktadır.

- Mimari Camlar: Düz cam, kaplamalı camlar, ısıtma işlem uygulanmış camlar, yalıtım camı üniteleri, laminasyonlu camlar, opaklaştırılmış camlar, buzlu camlar, aynalar, telli camlar, cam tuğla ve cam parke.
- Otomotiv camları
- Beyaz Eşya Camları
- Cam Ev Eşyası
- Cam Ambalaj
- Cam Ev Eşyası
- Cam Elyafı (cam yünü, cam keçe, fitil, iplik, kırılmış demet vb.)
- Diğer (cam kırığı, cam bilya, cam ampuller, elektrik lambaları, katod ışın tüpleri, camdan iç gövdeler, sinyalizasyon camları, camdan optik elemanlar, saat ve gözlük camları, cam tuğla, karo, kiremit, mozaik, camdan laboratuvar ve eczane eşyası, cam boncuk vb.)

- (29) Yurt içi cam üretim kapasitesinin en önemli kısmını düzcam üretimi oluşturmaktadır. Düzcam üretim büyüklüğünün yanı sıra, girdi sağladığı inşaat ve otomotiv sektörleri başta olmak üzere mobilya ve beyaz eşya sektörleri için önem arz eden bir üründür. Düzcam piyasasında inşaat, otomotiv ve güneş enerjisi üretimine yönelik sektörlerde yaşanan gelişmelerin etkisi hissedilir şekilde gözlemlenmektedir.
- (30) Düzcam, cam eriğiğinin erimiş kalay üzerinde yüzdürülmesi yöntemi ile üretilen; saydam, yüksek ışık geçirgenliğine sahip ve tüm cam uygulamaları için temel girdi niteliğine sahip bir üründür. Bu ürüne ikincil işlemler uygulanarak yalıtım camı ünitesi, lamine cam, temperli cam, kısmi temperli cam, emaye cam, bombeli cam, kaplamalı cam, ayna vb. ürünler üretilebilmektedir.
- (31) Düzcam ürünleri başta inşaat olmak üzere otomotiv, beyaz eşya, mobilya, enerji, seracılık ve dekorasyon ürünleri üretiminde kullanılmaktadır. Başlıca düz cam çeşitleri, float cam, buzlu-telli camlar, çift camlar, kaplamalı camlar, temperlenmiş camlar ve lamine camlardan oluşan emniyet camları, aynalar ve cam tuğladan oluşmaktadır.
- (32) Düzcam ürünlerinin başlıca müşteri grupları aşağıda yer almaktadır.
- Toptancı Firmalar: Düzcam ürünlerini kamyon bazında alıp toptan bazda değişik müşteri gruplarına satan yeniden satıcı firmalardır.
 - Perakendeci Firmalar: Toptancı firmalardan aldıkları düzcam ürünlerini nihai tüketiciye keserek ulaştıran firmalardır.
 - Sanayici firmalar: Ana cam üreticilerinin ya da toptancı firmaların müşterisi olan, gerektiğinde doğrudan ithalatla cam ihtiyacını karşılayabilen orta ve büyük ölçekteki firmalardır.
- (33) Türkiye’de düzcam sektöründe üretici olarak faaliyet gösteren TRAKYA CAM ve DÜZCE CAM olmak üzere iki adet teşebbüs bulunmaktadır. Bu iki teşebbüs haricindeki teşebbüsler üretici olmayıp, düzcam ürününü yerli üreticilerden satın almakta veya yurt dışından ithal etmektedir. Ülkemizde düzcam pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin 2017, 2018 ve 2019 yıllarındaki tahmini pazar payları aşağıdaki Tablo 1’de gösterilmiştir. Şikâyet konusu teşebbüs hakkında alınan Kurul kararlarında yapılan tespitler de göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarın yapısında önemli bir değişikliğin olmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 1: 2017, 2018 ve 2019 Yıllarında Düzcam Üreticisi Teşebbüslerin Tahmini Pazar Payları

	2017		2018		2019 (İlk 6 Ay)	
	Satış (m2)	Pazar Payı (%)	Satış (m2)	Pazar Payı (%)	Satış (m2)	Pazar Payı (%)
Trakya Cam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Düzce Cam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İthalat	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Tüketim	2.271.404	100	2.719.337	100	1.387.852	100
Kaynak: Teşebbüsten edinilen bilgiler						

I.2.2. İlgili Ürün Pazarı

- (34) Rekabet hukukunda pazar tanımı, teşebbüsler arasındaki rekabetin sınırlarını tespit etmekte kullanılan bir araçtır. İlgili pazar, ürün ve coğrafi pazar olmak üzere iki temel boyuttan oluşmaktadır. Pazarı hem ürün hem de coğrafi bölge boyutlarıyla tanımlamaktaki amaç teşebbüslerin davranışlarını sınırlama ve etkin bir rekabetçi baskıdan bağımsız olarak davranmalarını önleme gücüne sahip rakiplerin ortaya çıkarılmasıdır.
- (35) ŞİŞECAM'ın düzcam faaliyetlerini yürüten bir iştiraki TRAKYA CAM, temel camlar (düzcam, buzlu cam, ayna, lamine cam, kaplamalı cam, mimari projelere yönelik camlar), otomotiv camları ve diğer ulaşım araçları camları, enerji camları, beyaz eşya camları gibi hemen hemen tüm düzcam ürün gruplarında pazarda aktif olarak yer almaktadır. Kurumumuza yapılan şikayet başvurusunda TRAKYA CAM'ın "Yetkili Bayilik Sözleşmesi"ne taraf yetkili satıcıları vasıtasıyla gerçekleştirdiği düzcam satışlarında bölge tahsisi yaptığı, bölge dışı satışlara izin vermediği, ayrıca sanayici müşterilerin plaka cam satışına müdahale ettiği hususları şikâyet edilmektedir.
- (36) İlgili pazara ilişkin geçmiş Kurul kararları incelendiğinde de, düzcam ürününe ilişkin alt ürün pazarlarının ayrı pazarlar olarak tanımlanmadığı görülmektedir. Nitekim Kurulun 2011 tarihli kararında³; düzcamın çeşitli süreçler sonucu nihai ürün niteliği kazandığı, (örneğin, bir düzcam plakasının sadece uygun ebatlarda kesilerek çift camda kullanılabileceği gibi; kaplama, temperleme gibi işlemlerden geçirilerek çok farklı alanlarda kullanılabilmesi), float teknolojisi sayesinde üretim standartlarına uyulduğu takdirde hattan alınan ilk ürünün nitelik ve kalite açısından farklılık göstermediği göz önünde bulundurularak ilgili ürün pazarı "düzcam pazarı" olarak tanımlanmıştır. Yine Kurulun Trakya Cam Sanayii A.Ş.'nin Isıcam yetkili üreticileri, yetkili satıcılar ve sanayici müşteriler şeklinde adlandırılan müşteri gruplarıyla akdettiği sözleşmelere ve fiili uygulamalarına yönelik bireysel muafiyet değerlendirmesi yapılan 2013 tarihli bir diğer kararında⁴ ilgili ürün pazarı "düzcam pazarı" olarak belirlenmiştir. Ayrıca TRAKYA CAM'ın yeni bayilik sisteminin incelendiği Trakya Cam/Düzcam Muafiyet kararında ilgili ürün pazarı "düzcam pazarı" olarak tespit edilmiştir. Benzer şekilde TRAKYA CAM'ın bayi ve yeniden satıcılarının Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal ettikleri iddialarının incelendiği Trakya Cam/Düzcam Soruşturma kararında da ilgili ürün pazarı "düzcam pazarı" olarak belirlenmiştir.
- (37) Bu çerçevede, konuyla ilgili geçmiş Kurul kararları göz önünde bulundurularak, ilgili ürün pazarı "düzcam pazarı" olarak belirlenmiştir.

³ Kurulun 17.11.2011 tarihli ve 11-57/1477-533 sayılı kararı.

⁴ Kurulun 24.01.2013 tarih ve 13-07/73-42 sayılı kararı.

I.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (38) İlgili coğrafi pazarın belirlenmesinde; teşebbüslerin ürün ve hizmetlerin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri bölgeler baz alınmakla birlikte, rekabet koşullarının ilgili bölge içinde homojen olması ile bu koşulların komşu bölgelerden kolayca ayrılabilmesini sağlayacak ölçüde farklı olması şartı da aranmaktadır.
- (39) Şikâyet konusu ürünlerin tüm Türkiye’de dağıtım, pazarlama ve satışının yapılabildiği ve ülke genelinde rekabet koşullarında bölgeler bazında belirgin farklılıklar olmadığı göz önüne alınarak, yukarıda değinilen Kurul kararlarına da paralel şekilde, ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

I.3. Değerlendirme

I.3.1. TRAKYA CAM’ın Bölge Tahsisi Yaptığı, Bayilerinin Aktif/Pasif Satışlarına İzin Vermediği İddialarına İlişkin Değerlendirme

- (40) Dosya konusu şikâyette öz olarak, TRAKYA CAM ve düzcam yetkili satıcılarının Kuruldan muafiyet alan bayilik sisteminde bulunmamasına rağmen münhasır bölge uygulamalarına devam ettikleri, kendi bölgelerinin dışına satış yapmadıkları veya çok az satış yaptıkları, bunun yanında TRAKYA CAM’ın sanayici müşterilerine düzcam plaka satışı yapmalarına izin vermediği iddia edilmektedir. İlgili şikâyete yönelik değerlendirmelere geçmeden önce, şikâyet konusunun Kurulun TRAKYA CAM’ın düzcam faaliyetlerine ilişkin geçmiş kararları ile doğrudan ilgisi bulunması nedeniyle, bu noktada söz konusu bayilik sistemine yönelik sürece değinmekte yarar görülmektedir.
- (41) İlk olarak, Kurul 02.12.2015 tarih ve 15-42/704-258 sayılı *Trakya Cam/Düzcam Muafiyet-1* kararında bölge tahsisi ve münhasırlık, rekabet etmeme yükümlülüğü, tavsiye fiyat, bayi yöneticiliği, yazılım gibi hükümler içeren bayilik sistemine:
- Aktif satışların sözleşme ile kısıtlandığı, pasif satışların ise ürünün kendine has özelliklerinden dolayı yok denecek düzeyde olduğu, buna bağlı olarak marka içi rekabetin ortadan kalktığı, markalar arası rekabetin de çok kısıtlı olması nedeniyle kısıtlamaların olumsuz etkisinin daha fazla olacağı⁵,
 - Tek elden dağıtımla tek elden satın alma yükümlülüğünün aynı anda getirilmesinin ise dikey anlaşmaya özgü etkinliklerin ortadan kalkmasına ve nihai tüketiciler açısından fiyatların yükselmesine yol açacağı⁶,
 - TRAKYA CAM’ın sahip olduğu pazar payı, kapasitesi, ürün gamı ve çeşitliliği, mali gücü ve marka bilinirliğiyle düzcam pazarında rakipleri karşısında oldukça güçlü bir konumda olduğu⁷, pazarda giriş engellerinin bulunduğu⁸, sözleşmenin yürürlüğe girmesiyle birlikte alt pazarda düzcam ürünün özellikle bölgeler arası ticaretinin zorlaşacağı⁹, sözleşme süresinin kısa olmasının tehdit olarak algılanabileceği¹⁰,
 - Yazılım ve bayi yöneticiliği sisteminin pasif satış olasılığını ve marka içi rekabeti olumsuz etkilediği,

⁵ Prg. 59-64.

⁶ Prg. 64.

⁷ Prg. 74.

⁸ Prg. 86.

⁹ Prg. 98.

¹⁰ Prg. 101.

- Tavsiye fiyat hükmünün alt pazarda bayiler arasındaki fiyat rekabetini olumsuz etkileyebileceği¹¹

değerlendirmelerini yaparak bireysel muafiyet tanımamıştır.

- (42) Bu kararın hemen ardından TRAKYA CAM, yine azaltılmış bayi sayısı üzerine kurgulanmış yeni bir düzcam dağıtım sistemi için yeniden muafiyet başvurusunda bulunmuştur. Yeni dağıtım sistemi üzerine inceleme sürerken, muafiyet verilmeyen sistemin fiilen uygulandığına dair gelen şikâyetler üzerine TRAKYA CAM hakkında bir soruşturma yürütülmüştür. Soruşturma neticesinde Kurul, 14.12.2017 tarih ve 17-41/641-280 sayılı *Trakya Cam/Düzcam Soruşturma* kararıyla izin verilmeyen düzcam dağıtım sisteminin fiilen uygulamaya konulduğunu tespit etmiş ve idari para cezası vermiştir.
- (43) TRAKYA CAM yukarıda bahsi geçen soruşturma ve muafiyet sürecinde bayilik sisteminde değişikliğe gitmiştir. Bu bayilik sisteminde, izin verilmeyen sistemden farklı olarak bölge tahsisi ve münhasırlık, tavsiye fiyat, yazılım ve bayi yöneticiliği hükümleri kaldırılmış; rekabet etmeme yükümlülüğüne dair hüküm ise korunmuştur. Kurulun yaptığı inceleme neticesinde sistemin rekabet etmeme yükümlülüğü içeren, ancak yetkili satıcılara münhasır bölge tahsisi ve bu kapsamda aktif ve pasif satış yasağı bulundurmamayan bir dağıtım anlaşması niteliği taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır. 21.12.2017 tarih ve 17-42/670-298 sayılı *Trakya Cam/Düzcam Muafiyet-2* kararıyla da, ilgili bayilik sistemine sözleşme süresince (iki yıl) muafiyet tanınmıştır. Bu çerçevede, bayilik sistemi 2018 yılının Ocak ayından itibaren muafiyet almış şekliyle uygulanmaya başlamıştır.
- (44) Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'da belirtildiği üzere, alıcıların satış yaptığı bölge veya müşteri grubunun münhasır olarak değerlendirilmesi için, o bölge veya müşteri grubuna sadece tek bir alıcının veya sadece sağlayıcının kendisinin aktif olarak satış yapıyor olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, belirli bir bölgeye veya müşteri grubuna aktif olarak satış yapan teşebbüs sayısı iki veya daha fazla ise o bölge veya müşteri grubu artık münhasır değildir. Bu tür "serbest" bölge veya müşteri grubundaki müşterilere herhangi bir alıcı dilediği gibi aktif olarak satış yapabilmelidir. Dolayısıyla, münhasır bölge veya müşteri grubu belirlenmediği durumlarda, alıcılar üzerine aktif satış yasağı getirilmesi ihlal teşkil edecektir.
- (45) Yukarıda yer verildiği üzere, mevcut bayilik sistemi bölge tahsisi ve münhasırlık içermemektedir; bu çerçevede YES'lerin ülke geneline satış yapmasının önünde herhangi bir sözleşmesel yasak bulunmamaktadır. Ancak ülke geneline satış yapmanın yasaklandığı iddialarını araştırmak üzere önaraştırma kapsamında TRAKYA CAM ve sekiz YES'te yapılan yerinde incelemelerde, YES'lere münhasıran bölge atandığına ve TRAKYA CAM'ın YES'lerin hangi illere satış yaptığını kontrol ettiğine veya yasakladığına yönelik herhangi bir bilgi ve belge bulunamamıştır. Dolayısıyla iddiaları doğrulayacak şekilde YES'lere atanmış bir bölge varsa bu bölgenin nereyi kapsadığına dair somut bir veri mevcut değildir. Bununla birlikte, bayilik sisteminin geçmişinden YES'lere daha önce bölge atandığı ve bunun yaklaşık olarak bir yıl süreyle fiilen uygulandığı bilinmektedir. Teşebbüslere geçmişte atanan bölgelerin, teşebbüslerin bulunduğu ilin yakın çevresini kapsadığı dikkate alındığında, YES satışlarının bölge içi veya dışı olarak ayrıştırılmasında kullanılabileceği değerlendirilmiştir. Aşağıda, 2017 tarihli *Trakya Cam/Düzcam Soruşturma* kararında yer verildiği şekliyle YES'lerin münhasır bölgeleri yer almaktadır.

¹¹ Prg. 105.

Tablo 3: 14 Bayinin Gerçekleştirdiği Düz Cam Satışlarının Miktarları Bakımından Bölge İçi ve Bölge Dışı Dağılımı

Bayi Adı	Satışlar	Satış Miktarı (m ²)		
		2017	2018	2019 (İlk 6 Ay)
SALT CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	2,04%	3,22%	8,78%
GÜNEYDOĞU CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	0,32%	0,29%	0,31%
EGE ÇAĞDAŞ CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	0,17%	0,49%	1,21%
AKANSU CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	4,80%	11,71%	11,18%
ARDIÇ CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	3,07%	5,14%	11,28%
CAM PLAZA	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	3,33%	6,71%	10,42%
CİPLİOĞULLARI	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	1,50%	7,15%	27,14%
ÇIRAYLAR CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	0,32%	13,47%	73,92%
ÇÖLYEN CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	18,01%	52,89%	76,86%
ERGANİ CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	0,62%	4,36%	9,26%

Bayi Adı	Satışlar	Satış Miktarı (m ²)		
		2017	2018	2019 (İlk 6 Ay)
GÜLER CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	7,54%	8,23%	9,85%
RESMAN CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	14,25%	9,92%	9,86%
ÖMÜRDEN CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	7,50%	6,36%	6,63%
AVRUPA CAM	Bölge İçi	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı	(.....)	(.....)	(.....)
	Bölge Dışı Satışların Toplam Satışlar İçinde Oranı	0,29%	3,61%	2,35%

Kaynak: *Trakya Cam Düzcam Soruşturma Kararı*

- (48) YES'lerin satış miktarları çerçevesinde oluşturulan Tablo 3'te görüldüğü üzere farklı YES'lerin bölge dışı satış oranları birbirinden farklılaşmaktadır. Satışlarının neredeyse tamamını bölge içine yapan GÜNEYDOĞU CAM ve EGE ÇAĞDAŞ CAM gibi YES'ler bulunmakla birlikte; satışlarının yaklaşık dörtte üçünü bölge dışına yapan ÇÖLYEN CAM ve ÇIRAYLAR CAM gibi YES'ler de bulunmaktadır. Bunun yanında YES'lerin bireysel bazda değerlendirilmesi halinde her bir YES için farklı durumlar ortaya çıkmaktadır. İncelenen yıllarda Tablo 3'te yer alan bayilerden AVRUPA CAM, ÖMÜRDEN CAM ve GÜLER CAM nispeten benzer oranlarda bölge dışı satış yapmış; SALT CAM, AKANSU CAM, ARDIÇ CAM, CAM PLAZA, CİPLİOĞULLARI ve ERGANI CAM bölge dışı satışlarını yükseltmiş; RESMAN CAM satışlarını düşürmüştür.
- (49) İncelenen 14 YES'in bölge dışına yaptığı satışlar toplulaştırılarak ele alındığında (Tablo 4) ve soruşturma dönemiyle karşılaştırıldığında, bölge dışı olarak kabul edilebilecek satışların ihlal kararının ardından artışa geçtiği görülmektedir. Aşağıdaki Tablo 4'ten görüleceği üzere, ihlal tespiti yapıldığı dönemde bölge dışı kabul edilen satışların toplam satışlara oranı yaklaşık %3-4 civarındayken; 2019'un ilk altı ayı itibarıyla %13,43'e çıkmıştır.

Tablo 4: 14 YES'in Bölge Dışına Yaptığı Toplam Satışlar ve Değişimi¹²

Yıl		Toplam Bölge Dışı Satış (m ²)	Toplam Bölge İçi Satış (m ²)	Toplam Satış (m ²)	Miktar Bazında Bölge Dışı Satışın Toplam Satışa Oranı (%)
Soruşturma Dönemi	2016	(.....)	(.....)	(.....)	4,27
	2017	(.....)	(.....)	(.....)	2,94
Bayilik Dönemi	2018	(.....)	(.....)	(.....)	6,70
	2019 (6 ay)	(.....)	(.....)	(.....)	13,43

Kaynak: *Trakya Cam Düzcam soruşturma kararı ve dosya içeriği belgeler*

- (50) Yukarıda yer alan her iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, incelemesi yapılan 14 YES'in düzcam toptan satış dağılımının bayilere bölge atandığı ve diğer bölgelere satış yapılmasının yasaklandığı pazarlara benzemediği değerlendirilmektedir. Zira bir bayinin diğer bölgelere satış yapmasının yasaklandığı bir bayilik sisteminde, bayilerin her birinin satış dağılımının birbirine benzemesi ve dönem boyunca istikrarlı bir seyir izlemesi beklenmelidir. Bir başka deyişle, belli bir bölge dışına aktif/pasif satış yasağının tüm bayiler için geçerli olması, bundan dolayı da bayilerin benzer şekilde bölge dışına satış yapamaması gerekmektedir. Oysa daha önce değinildiği üzere, incelenen 14 YES'in satış dağılımının birbirine benzemediği, dönem içerisinde istikrarsız bir yapı sergilediği ve geçmiş yıllara göre bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, incelenen satışların bölge içi ve dışı analizinin önceki dosyada yer alan paylaşımın hâlâ geçerli olduğu varsayımına dayandığı, yerinde incelemelerde konuya ilişkin güncel bir bilgi veya belge bulunmadığı da göz ardı edilmemelidir. Bu bakımdan, mevcut yapıda YES'lerin belli bir bölge dışına satış yapmalarının yasaklanarak 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiğine dair herhangi bir bilgi ve bulgunun mevcut olmadığı değerlendirilmektedir.

1.3.2. Sanayici Müşterilerin Düzcam Satışı Yapmalarının Engellendiği İddialarına İlişkin Değerlendirme

- (51) Önaraştırma konusu şikâyet kapsamında değerlendirilmesi gereken bir diğer husus ise TRAKYA CAM sanayici müşterilerinin plaka cam satmalarının engellendiği iddiasıdır. Kurulun 2017 tarihli *Trakya Cam/Düzcam Soruşturma Kararı*'nda TRAKYA CAM'ın 2016 yılı başında başlattığı azaltılmış yetkili satıcılık sisteminin rekabeti azalttığı gerekçe gösterilerek TRAKYA CAM tarafından sanayici müşterilerine getirilen plaka olarak satmama yükümlülüğü kaldırılmıştır. Dolayısıyla sanayici müşterilerin TRAKYA CAM'dan aldıkları camları satmaları önünde anlaşmadan kaynaklanan bir engel olmadığı söylenebilecektir.
- (52) TRAKYA CAM sanayici müşterileri, tanımdan da anlaşılacağı üzere, belirli bir üretim alt yapısına sahip ve ortalamanın üstünde cam tüketimi olan müşterilerdir. Sanayici müşterilerin ana faaliyet alanları cam üretimi ve işlemesi olup, toptan veya perakende

¹² *Trakya Cam Düzcam Soruşturma* kararında teşebbüslerin 2016 yılındaki satışları, bayilik sisteminin olmadığı 2014 ve 2015 yılları ile kıyaslanmıştır. Bu yıllarda teşebbüslerin bölge dışına satış oranları sırasıyla %46 ve %48'dir. Kararda ilgili yıllar arasındaki kıyaslama, o tarihte muafiyet verilmeyen ve daha önce olmayan bir bayilik sisteminin ilgili dönemde fiilen uygulandığı iddiası nedeniyle yapılmıştır. Böylelikle, daha önce var olmayan bir bayilik sisteminin uygulanıp uygulanmadığı araştırılmıştır. Oysa mevcut dosyada kısaca muafiyet verilen bayilik sisteminin özelliklerine aykırı davranıldığı (örneğin bölge tahsis gibi) iddia edilmektedir. Dolayısıyla burada bayilik sisteminin muafiyet verilerek resmen uygulanmaya başlanan 2018 yılı ve devamındaki dönemi ile fiilen uygulandığı tespit edilen 2016 ve 2017 yılları ile kıyaslanmasının daha doğru olduğu; bayilik sisteminin hiç olmadığı 2014 ve 2015 yılları ile kıyaslanmasının hatalı sonuçlar verebileceği değerlendirilmiştir. Bu nedenle, Tablo 4'te yapılan kıyaslamada bayilik sisteminin uygulandığı 2016 ve 2017 yılları esas alınmıştır.

cam satışı ikincil faaliyetler olarak kalmaktadır. Her ne kadar sanayici müşterilerin cam satışı yapmaları önünde bir engel olmasa da, toptan cam satışı pazarında faaliyet gösteren YES'lerin TRAKYA CAM'dan aldıkları cam satış primleri dolayısıyla sanayici müşterilerden daha ucuza cam satabiliyor olmaları, sanayici müşterilerin camı işleyerek katma değeri yüksek ürün satma güdülerinin daha fazla olması ve sürekli toptan cam satışı yapabilmek için pazarlama ve dağıtım giderlerine katlanmak zorunda kalmaları gerektiği düşünüldüğünde, sanayici müşteriler için toptan cam satışı yapmanın bir istisna olarak kalacağı kanaati oluşmaktadır.

- (53) Diğer yandan yapılan yerinde incelemelerde sanayici müşterilerin toptan veya perakende düzcam satışı yapmalarının engellendiğini veya engellenmesinin amaçlandığını gösteren herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır. Ayrıca şikâyetin değerlendirilmesi amacıyla TRAKYA CAM'ın 51 sanayici müşterisinden sekizi ile iletişime geçilmiş, iletişime geçilen sanayici müşteriler tarafından TRAKYA CAM veya bir başka camcıdan aldıkları plaka camı işlemeden satmadıkları, iş modellerinin üretim üzerine kurulu olduğu ve TRAKYA CAM'dan cam satmama konusunda da bir yönlendirme yapılmadığı beyan edilmiştir.
- (54) Yukarıda açıklanan nedenlerle TRAKYA CAM'ın sanayici müşterilerinin plaka cam satışlarını engelleyerek 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiğine dair herhangi bir bilgi veya belgeye ulaşılamamıştır.
- (55) Mevcut dosya kapsamında gerçekleştirilen yerinde incelemeler ve yukarıda yer verilen analizlerin bir bütün halinde ele alınması neticesinde özetle:
- TRAKYA CAM'ın bayilerine münhasıran bölge atadığını, bayilerinin aktif/pasif satışlarını engellediğini gösteren delillere ulaşılamadığı,
 - 2017 ila 2019 yılının ilk altı ayında düzcam toptan satışları incelenen YES'lerin çok farklı illere göz ardı edilemeyecek düzeyde satış yaptığı, teşebbüslerin satış dağılımının birbirinden oldukça farklılık gösterdiği, bu durumun aktif/pasif satışın yasaklandığı ve/veya münhasıran bölge atanmış pazarlara benzemediği, teşebbüslerin bölge dışı olarak kabul edilebilecek satışlarının yıl içerisinde artış gösterdiği,
 - TRAKYA CAM'ın sanayici müşterilerinin plaka cam satışlarını engellediğine dair iddiaları doğrulayabilecek herhangi bir bulguya rastlanılmadığı

tespitlerinden hareketle, dosya konusu iddialara yönelik olarak soruşturma başlatılmasına gerek bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (56) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.