Rekabet Kurumu Başkanlığından;

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2021-4-014 **(Soruşturma)**
Karar Sayısı : **22-52/787-323**
Karar Tarihi : 23.11.2022

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER: Burak SAĞLAM, Eren YALDIZLI, Kübra Dilara AYAR, Alican KORKMAZ, Alican ŞENTÜRK, Sabrican SARAK

C. BAŞVURUDA BULUNAN : Re'sen

D. HAKKINDA SORUŞTURMA YAPILANLAR :
- As Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ
  Kızılkaya Beldesi, Avdan Mah. Maltaşı Mevkii No:1 Bucak/Burdur
- Baştaş Başkent Sanayi ve Ticaret AŞ
  Temsilcileri: Av. Burcu TUZCU ERSİN, Av. İlayda GÜNEŞ, Av. Musa Said ARIK
  Abdi İpekçi Cad. No: 19-1 Nişantaşı/İstanbul
- Çimsa Çimento San. ve Tic. AŞ
  Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK, Av. Öznur İNANILIR, Dilara YEŞİLYAPRAK, Av. Fırat EĞRİLMEZ
  Çitlenbik Sok. No:12 Yıldız Mah. Beşiktaş/İstanbul
- Göltaş Göller Bölgesi Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ
  Temsilcileri: Av. Şahin ARDIYOK, Evren SESLİ, Av. Sercan SAĞMANLIGİL
  Büyükdere Cad. Bahar Sok. No:13 River Plaza Kat 11-12 Levent/Şişli/İstanbul
- Konya Çimento San. AŞ
  Temsilcileri: Av. Yakup ERİKEL,
  Talatpaşa Bulvarı İnci Sk. No: 1 Hamamönü/Altındağ/Ankara
  Av. Sibel ÖZTÜRK
  Mustafa Kemal Mah. No: 266 Tepe Prime A Blok D: 18 Çankaya/Ankara
- Küpeliler Endüstri AŞ
  Temsilcisi: Cemal Levent İNALLI
  Bağlıca Bulvarı 1095 SK. Hilalpark Konutları E Blok 5/40 Etimesgut/Ankara
- Limak Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ
  Temsilcisi: Aydın ÖZTUNALI
  Yıldırım Kule Cevizlidere Mah. Mevlana Blv. No: 221-103 Tekmer Ankara Teknoloji Geliştirme Merkezi Ofis No:22 Çankaya/Ankara
- OYAK Çimento AŞ
  Temsilcileri: Av. M. Fevzi TOKSOY, Av. Bahadır BALKI,

Av. Mustafa AYNA, Av. Burak Buğrahan SEZER
Çamlıca Köşkü Tekkeci Sokak
No:3-5 Arnavutköy/Beşiktaş/İstanbul
- Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ
Temsilcileri: Av. Bulut GİRGİN, Av. Merve ÖNER KABADAYI, Av. Simru TAYFUN, Av. Ceren CEYHAN
Levent Mah. Ebulula Mardin Cad. No:55
Levent/Beşiktaş/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU: Baştaş Başkent Sanayi ve Ticaret AŞ, Limak Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ, OYAK Çimento AŞ, Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ, As Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ, Göltaş Göller Bölgesi Çimento San. ve Tic. AŞ, Konya Çimento Sanayi AŞ, Küpeliler Endüstri AŞ ve Çimsa Çimento San. ve Tic. AŞ'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti.**

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Baştaş Başkent Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (BAŞTAŞ), Limak Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (LİMAK), OYAK Çimento Fabrikaları AŞ (OYAK ÇİMENTO), Votorantim Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ(VOTORANTİM) As Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (AS ÇİMENTO), Göltaş Göller Bölgesi Çimento San. ve Tic. AŞ (GÖLTAŞ), Konya Çimento Sanayi AŞ (KONYA ÇİMENTO), Küpeliler Endüstri AŞ (KÜPELİLER) ve Çimsa Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ'nin (ÇİMSA) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal edip etmediklerinin tespiti.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** 22.02.2021 tarih ve 21-09/125-M sayılı Kurul kararıyla, Türkiye genelinde çimento sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u 4054 sayılı Kanun ihlal edip etmediklerinin tespiti amacıyla 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Başkanlık Makamının 22.02.2021 tarih ve 21-09/125-M sayılı görevlendirme kararı ile başlatılan önaraştırma kapsamında 25.02.2021 tarihinde; AKÇANSA, AS ÇİMENTO, Aşkale Çimento Sanayi T.AŞ (AŞKALE ÇİMENTO), BAŞTAŞ, Bursa Çimento Fabrikası AŞ (BURSA ÇİMENTO), Çimentaş İzmir Çimento Fabrikası Türk AŞ (ÇİMENTAŞ), Çimko Çimento ve Beton Sanayi ve Ticaret AŞ (ÇİMKO), ÇİMSA, LİMAK, Nuh Çimento Sanayi AŞ (NUH ÇİMENTO), Adana Çimento Sanayii Türk AŞ (OYAK ADANA), OYAK ÇİMENTO, SYCS İnşaat Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (SEZA ÇİMENTO) ve VOTORANTİM'de yerinde inceleme gerçekleştirilmiş ve söz konusu teşebbüslerden bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. 15.03.2021 tarihinde ise; Batısöke Söke Çimento Sanayi T.AŞ (BATISÖKE), GÖLTAŞ, Kentçim Çimento San. AŞ (KENTÇİM), Konya Çimento Sanayi AŞ (KONYA ÇİMENTO), KÜPELİLER, OYAK ÇİMENTO, LİMAK, BAŞTAŞ ve VOTORANTİM'de yerinde inceleme gerçekleştirilmiş ve GÖLTAŞ, KÜPELİLER, KENTÇİM ve BATISÖKE'den bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Söz konusu bilgi ve belge taleplerine karşılık önaraştırma tarafları olan SEZA ÇİMENTO'dan gelen cevap 10.03.2021 tarih ve 15833 sayı ile, VOTORANTİM'den gelen cevaplar 10.03.2021 tarih ve 15857-15858 sayılar ile, AŞKALE ÇİMENTO'dan gelen cevap 12.03.2021 tarih ve 15911 sayı ile, NUH ÇİMENTO'dan gelen cevap 12.03.2021 tarih ve 15912 sayı ile, BURSA ÇİMENTO'dan gelen cevaplar 12.03.2021 tarih ve 15920 sayı ve 16.03.2021 tarih ve 15999 sayı ile LİMAK'tan gelen cevap 12.03.2021 tarih ve 15924 sayı ile, BAŞTAŞ'tan gelen cevap 12.03.2021 tarih ve 15936 sayı ile, ÇİMENTAŞ'tan gelen cevap 12.03.2021 tarih ve 159967 sayı ile, ÇİMKO'dan gelen cevap 12.03.2021 tarih ve 15922 sayı ile, AS ÇİMENTO'dan gelen cevaplar 15.03.2021 tarih ve 16029 sayı ve 18.03.2021 tarih ve 16083 sayı ile, OYAK ÇİMENTO'dan gelen cevap 16.03.2021 tarih ve 16007 sayı ile AKÇANSA'dan gelen cevap 17.03.2021 tarih ve 16052 sayı ile ve

ÇİMSA'dan gelen cevap 18.03.2021 tarih ve 16060 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(4) Yapılan önaraştırma neticesinde hazırlanan 26.03.2021 tarih ve 2021-4-014 sayılı Önaraştırma Raporu Kurulun 01.04.2021 tarihli toplantısında görüşülmüş ve BAŞTAŞ, LİMAK, OYAK ÇİMENTO, VOTORANTİM, AS ÇİMENTO, GÖLTAŞ, KONYA ÇİMENTO, KÜPELİLER ve ÇİMSA hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına 21-18/231-M sayı ile karar verilmiştir.

(5) Soruşturma bildirimi 14.04.2021 tarih ve 24348, 24349, 24350, 24351, 24352, 24353, 24354, 24355 ve 24356 sayılı yazılar ile soruşturma taraflarına gönderilmiş ve taraflardan birinci yazılı savunmaları istenmiştir. Söz konusu soruşturma çerçevesinde hazırlanan Soruşturma bildirimi 14.04.2021 tarihinde BAŞTAŞ, LİMAK, KONYA ÇİMENTO, KÜPELİLER, ÇİMSA ve AS ÇİMENTO tarafından, 16.04.2021 tarihinde ise OYAK ÇİMENTO, GÖLTAŞ, VOTORANTİM tarafından tebellüğ edilmiş olup AS ÇİMENTO'nun birinci yazılı savunması 24.05.2021 tarih ve 17949 sayılı yazı ile, BAŞTAŞ'ın birinci yazılı savunması 20.05.2021 tarih ve 17938 sayılı yazı ile, ÇİMSA'nın birinci yazılı savunması 12.05.2021 tarih ve 17831 sayılı yazı ile GÖLTAŞ'ın birinci yazılı savunması 18.05.2021 tarih ve 17899 sayılı yazı ile, KONYA ÇİMENTO'nun birinci yazılı savunması 20.05.2021 tarih ve 17937 sayılı yazı ile, KÜPELİLER'in birinci yazılı savunması 11.05.2021 tarih ve 17823 sayılı yazı ile, LİMAK'ın birinci yazılı savunması 17.05.2021 tarih ve 17871 sayılı yazı ile, OYAK ÇİMENTO'nun birinci yazılı savunması 17.05.2021 tarih ve 17883 sayılı yazı ile, VOTORANTİM'in birinci yazılı savunması 12.05.2021 tarih ve 17830 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(6) Yürütülen soruşturma kapsamında Kurulun 31.05.2021 tarih ve 21-28/360-M sayılı kararı ile 03.06.2021 tarihinde Adoçim Antalya Çimento Beton San. ve Tic. AŞ'de (ADOÇİM), Denizli Çimento San. ve Tic. AŞ'de (DENİZLİ ÇİMENTO) ve Soma Çimento Madencilik Beton San. ve Tic. AŞ'de (SOMA ÇİMENTO) yerinde incelemeler gerçekleştirilmiştir.

(7) LİMAK tarafından 10.06.2021 tarih ve 18492 sayı ile 4054 sayılı Kanun ve 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ) uyarınca dosyaya giriş talebinde bulunulmuştur. Bahse konu başvuru üzerine hazırlanan 06.07.2021 tarih ve 2021-4-014/BN-03 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 08.07.2021 tarihli toplantısında görüşülmüş ve ilgili başvurunun Kurulun 21-34/478-240 sayılı kararı ile bu aşamada reddine, dosyaya giriş hakkının kullandırılmasının soruşturma raporunun tebliğinden sonraki uygun bir tarihe ertelenmesine karar verilmiştir.

(8) GÖLTAŞ tarafından 16.07.2021 tarih ve 19708 sayılı yazı ile taahhüt başvurusunda bulunulmuş, bahse konu başvuru, inceleme konusu ihlal iddialarının açık ve ağır ihlal olarak değerlendirilebilecek eylemlere ilişkin olması nedeniyle Kurulun 05.08.2021 tarih ve 21-37/525-M sayılı kararı ile reddedilmiştir.

(9) ÇİMSA tarafından 02.08.2021 tarih ve 19972 sayılı yazı ile Ekonomik Analiz Çalışması gönderilmiştir. Bu kapsamda hem ilgili çalışmanın değerlendirilmesi hem de soruşturma tarafı teşebbüsler arasında bilgi değişimi nedeniyle çimento satış fiyatlarının yakınsayıp yakınsamadığının analiz edilmesi hususlarında Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi'nden (EAAD) 20.08.2021 tarih ve 30543 sayılı yazı ile görüş talebinde bulunulmuştur. EAAD'nin görüşleri 09.03.2022 tarih ve 40368 sayılı yazı ile gönderilmiştir.

(10) Kurulun 02.09.2021 tarih ve 21-41/603-M sayılı kararı ile soruşturma süresinin bitiminden itibaren altı ay uzatılmasına karar verilmiştir. Soruşturma süresinin

uzatılmasına ilişkin Kurul kararı 03.09.2021 tarih ve 31086 sayılı yazı ile soruşturma taraflarına bildirilmiştir.

(11) VOTORANTİM tarafından 08.09.2021 tarih ve 20931 sayılı yazı ve 27.12.2021 tarih ve 24067 sayılı yazı ile bağımsız bir iktisatçı tarafından hazırlanan Bağımsız İktisadi Görüş gönderilmiştir. VOTORANTİM tarafından 07.02.2022 tarih ve 38866 sayılı yazı ile Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde soruşturma kapsamındaki ilk inceleme ve önaraştırma raporlarının ticari sırdan arındırılmış hallerine erişim talep edilmiştir. Söz konusu başvuru, 11.02.2022 tarih ve 39128 sayılı yazı ile reddedilmiştir.

(12) Soruşturma kapsamında, 09.09.2021 tarihinde REC Uluslararası İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret AŞ (Rönesans Holding AŞ (RÖNESANS) Grup Şirketi) ile görüşme yapılmıştır. Soruşturma kapsamında ayrıca 25.11.2021 tarihinde LİMAK ile görüşme yapılmış ve 19.01.2022 tarih ve 38056 sayılı yazı ile LİMAK'tan bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. LİMAK'tan gelen cevap 25.01.2022 tarih ve 24874 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(13) RÖNESANS'tan 06.09.2021 tarih ve 31152 sayılı, soruşturma taraflarından 13.09.2021 tarih ve muhtelif sayılı yazılar ile bilgi talebinde bulunulmuş, RÖNESANS'tan gelen cevap 15.09.2021 tarih ve 21203 sayı ile, AS ÇİMENTO'dan gelen cevap 12.10.2021 tarih ve 21989 sayı ile, BAŞTAŞ'tan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21889 sayı ile, ÇİMSA'dan gelen cevap 04.10.2021 tarih ve 21761 sayı ile, GÖLTAŞ'tan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21910 sayı ile, KONYA ÇİMENTO'dan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21894 sayı ile, KÜPELİLER'den gelen cevap 27.09.2021 tarih ve 21494 sayı ile, LİMAK'tan gelen cevap 28.09.2021 tarih ve 21540 sayı ile, OYAK ÇİMENTO'dan gelen cevap 28.09.2021 tarih ve 21553 sayı ile, VOTORANTİM'den gelen cevap 24.09.2021 tarih ve 21433 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(14) Ek olarak, 24.09.2021 tarih ve 31965 sayılı yazı ile, soruşturma tarafı olmayan çimento üreticisi teşebbüslerden, 24.09.2021 tarihli 31971 sayılı yazı ile de soruşturma tarafı olan teşebbüslerden bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Bu kapsamda; ADOÇİM'den gelen cevap 18.10.2021 tarih ve 22142 sayı ile, AKÇANSA'dan gelen cevap 18.10.2021 tarih ve 22152 sayı ile, AŞKALE ÇİMENTO'dan gelen cevaplar 15.10.2021 tarih ve 22119 sayı, 12.01.2022 tarih ve 24550 sayı ile, Arkoz Madencilik Sanayi ve Ticaret AŞ'den (ARKOZ) gelen cevap 21.10.2021 tarih ve 22252 sayı ile, Bartın Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ'den (BARTIN ÇİMENTO) gelen cevap 15.10.2021 tarih ve 22111 sayı ile, BAŞTAŞ'tan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21888 sayı ile, Batıçim Batı Anadolu Çimento Sanayii AŞ (BATIÇİM) ve BATISÖKE'den gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21873 sayı ile, BURSA ÇİMENTO'dan gelen cevap 15.10.2021 tarih ve 22093 sayı ile, ÇİMENTAŞ'tan gelen cevap 18.10.2021 tarih ve 22138 sayı ile, ÇİMKO'dan gelen cevap 25.10.2021 tarih ve 22338 sayı ile, ÇİMSA'dan gelen cevaplar 08.10.2021 tarih ve 21897 sayı, 11.10.2021 tarih ve 21966 sayı, 17.11.2021 tarih ve 22977 sayı, 25.01.2022 tarih ve 24886 sayı ile, GÖLTAŞ'tan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21911 sayı ile, Karçimsa Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ'den (KARÇİMSA) gelen cevap 18.10.2021 tarih ve 22147 sayı ile, Kavçim Çimento San. ve Tic. AŞ'den (KAVÇİM) gelen cevap 15.10.2021 tarih ve 22121 sayı ile, KÇS Kahramanmaraş Çimento Beton San. ve Mad. İşlet. AŞ'den (KİPAŞ) gelen cevap 13.10.2021 tarih ve 22042 sayı ile, KENTÇİM'den gelen cevaplar 13.10.2021 tarih ve 22037 ve 22038 sayılar ile, KONYA ÇİMENTO'dan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21895 sayı ile, KÜPELİLER'den gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21890 sayı ile, LİMAK'tan gelen cevap 08.10.2021 tarih ve 21905 sayı ile, MedCEM Madencilik ve Yapı Malz. San. ve Tic. AŞ'den (MEDCEM) gelen cevap 27.10.2021 tarih ve 22461 sayı ile, NUH ÇİMENTO'dan gelen cevap 07.10.2021 tarih ve 21841 sayı ile, OYAK

ÇİMENTO'dan gelen cevaplar 08.10.2021 tarih ve 21908 sayı, 15.11.2021 tarih ve 22907 sayı ile, Sançim Bilecik Çimento Mad. Beton San. ve Tic. AŞ'den (SANÇİM) gelen cevap 15.10.2021 tarih ve 22120 sayı ile, SOMA ÇİMENTO'dan gelen cevap 18.10.2021 tarih ve 22156 sayı ile, Sönmez Çimento Yapı ve Madencilik San. Tic. AŞ'den (SÖNMEZ) gelen cevap 21.10.2021 tarih ve 22251 sayı ile, Traçim Çimento San. ve Tic. AŞ'den (TRAÇİM) gelen cevap 19.10.2021 tarih ve 22186 sayı ile, Yurt Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ'den (YURT ÇİMENTO) gelen cevap 12.10.2021 tarih ve 21995 sayı ile, VOTORANTİM'den gelen cevaplar 05.10.2021 tarih ve 21783 sayı, 08.11.2021 tarih ve 22739 sayı, 12.01.2022 tarih ve 24536 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(15) Ayrıca, AS ÇİMENTO'dan 27.10.2021 tarih ve 33580 sayılı yazı ile bilgi talebinde bulunulmuş ve AS ÇİMENTO'dan gelen cevap 03.11.2021 tarih ve 22664 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(16) Eylül 2021'deki bilgi talepleri vasıtasıyla teşebbüslerden toplanan bilgi ve belgeler ışığında; LİMAK, BAŞTAŞ, VOTORANTİM ve OYAK ÇİMENTO arasında Ankara ili ve civar illerin ilçelerinde müşteri paylaşımı yapıldığı iddiaları kapsamında anılan coğrafi pazarda müşterilerin paylaşılıp paylaşılmadığı ve dökme çimentonun satış fiyatının yakınsayıp yakınsamadığı konusunda gerekli ekonomik analizin yapılması; Türkiye'de çimento sektöründe çimento üreticilerinin kar marjlarıyla ilgili gerekli ekonomik analizin yapılarak rekabetin kısıtlandığı şüphesi doğuran bölgelerin bulunup bulunmadığının belirlenmesi hususlarında EAAD'den 15.11.2021 tarih ve 34469 sayılı yazı ile görüş talebinde bulunulmuştur. Bu çerçevede, EAAD'nin görüşü 03.03.2022 tarih ve 40054 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(17) Önaraştırmada elde edilen belgelerin açıklığa kavuşturulması amacıyla Ankara'da hazır beton üretim tesisi bulunan teşebbüslerden 15.11.2021 ve 16.11.2021 tarih ve muhtelif sayılı yazılar ile bilgi talebinde bulunulmuş, söz konusu teşebbüsler tarafından gönderilen cevaplar muhtelif tarih ve sayılı yazılar ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(18) Türkiye'de faaliyet gösteren çimento üreticisi teşebbüslerden son 5 yıla ilişkin gelir tablosu ve bilançolarına yönelik 06.01.2022 ve 07.01.2022 tarih ve muhtelif sayılı yazılar ile bilgi talebinde bulunulmuştur. Bu kapsamda; ADOÇİM'den gelen cevap 13.01.2022 tarih ve 24565 sayı, AKÇANSA'dan gelen cevap 13.01.2022 tarih ve 24567 sayı ile, ARKOZ'dan gelen cevaplar 04.02.2022 tarih ve 25128 sayı, 11.02.2022 tarih ve 25320 sayı ile, AS ÇİMENTO'dan gelen cevap 13.01.2022 tarih ve 24561 sayı ile AŞKALE ÇİMENTO'dan gelen cevap 18.01.2022 tarih ve 24699 sayı ile, BARTIN ÇİMENTO ve ÇİMKO'dan gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24507 sayı ile, BAŞTAŞ'tan gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24506 sayı ile, BATIÇİM'den gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24491 sayı ile, BATISÖKE'den gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24490 sayı ile, BURSA ÇİMENTO'dan gelen cevap 17.01.2022 tarih ve 24670 sayı ile, ÇİMENTAŞ'tan gelen cevap 13.01.2022 tarih ve 24558 sayı ile, ÇİMSA'dan gelen cevaplar 11.01.2022 tarih ve 24512 sayı, 14.01.2022 tarih ve 24639 sayı ile, GÖLTAŞ'tan gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24510 sayı ile, KARÇİMSA'dan gelen cevap 10.01.2022 tarih ve 24429 sayı ile, KAVÇİM'den gelen cevap 18.01.2022 tarih ve 24697 sayı ile, KENTÇİM'den gelen cevap 14.01.2022 tarih ve 24600 sayı ile, KİPAŞ'tan gelen cevaplar 04.02.2022 tarih ve 25126 sayı, 04.02.2022 tarih ve 25126 sayı ile, KONYA ÇİMENTO'dan gelen cevap 12.01.2022 tarih ve 24525 sayı ile, KÜPELİLER'den gelen cevaplar 13.01.2022 tarih ve 24572 sayı, 14.02.2022 tarih ve 25371 sayı ile, LİMAK'tan gelen cevaplar 11.01.2022 tarih ve 24487 sayı, 14.01.2022 tarih ve 24593 sayı ile, EDCEM'den gelen cevap 10.01.2022 tarih ve 24453 sayı ile, NUH ÇİMENTO'dan gelen cevap 17.01.2022 tarih ve 24661 sayı ile, OYAK ÇİMENTO'dan gelen cevap 14.01.2022 tarih ve 24637 sayı

ile, SANÇİM'den gelen cevap 18.01.2022 tarih ve 24698 sayı ile, SEZA ÇİMENTO'dan gelen cevap 10.01.2022 tarih ve 24445 sayılı ile, SOMA ÇİMENTO'dan gelen cevap 13.01.2022 tarih ve 24564 sayı ile, SÖNMEZ'den gelen cevap 04.02.2022 tarih ve 25127 sayı ile, TRAÇİM'den gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24488 sayı ile, VOTORANTİM'den gelen cevap 11.01.2022 tarih ve 24505 sayı ile, YURT ÇİMENTO'dan gelen cevap 21.01.2022 tarih ve 24791 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(19) Isparta il merkezinde yer alan GÖLTAŞ ve KONYA ÇİMENTO'nun satış yapan bayilerinden 17.02.2022 ve 18.02.2022 tarih ve muhtelif sayılı yazılar ile bilgi talebinde bulunulmuş, söz konusu teşebbüsler tarafından gönderilen cevaplar muhtelif tarih ve sayılı yazılar ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(20) GÖLTAŞ'tan 07.03.2022 tarih ve 40198 sayılı yazı ile, KONYA ÇİMENTO'dan ise 08.03.2022 tarih ve 40226 sayılı yazı ile bilgi talebinde bulunulmuş, GÖLTAŞ'ın cevabı 09.03.2022 tarih ve 26095 sayılı yazı ile, KONYA ÇİMENTO'nun cevabı ise 10.03.2022 tarih ve 26114 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Yine soruşturma taraflarından talep edilen bilgilere yönelik LİMAK'ın cevabı 21.03.2022 tarih ve sayılı 26437 yazı ile, OYAK ÇİMENTO'nun cevabı 23.03.2022 tarih ve 26535 sayılı yazı ile ve VOTORANTİM'in cevabı da 22.03.2022 tarih ve 26473 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(21) Diğer yandan yürütülen soruşturma çerçevesinde soruşturma heyetince hazırlanan 01.04.2022 tarihli Soruşturma Raporu, hakkında soruşturma açılan taraflara 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve söz konusu tarafların ikinci yazılı savunmaları talep edilmiştir. Soruşturma Raporu BAŞTAŞ, ÇİMSA, GÖLTAŞ, KONYA ÇİMENTO, KÜPELİLER, LİMAK, OYAK ÇİMENTO ve VOTORANTİM tarafından 07.04.2022 tarihinde, AS ÇİMENTO tarafından ise 14.04.2022 tarihinde tebellüğ edilmiştir.

(22) İkinci yazılı savunma süreci içerisinde soruşturmaya taraf teşebbüslerden GÖLTAŞ ve VOTORANTİM 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 30 gün ilave süre tanınması talebinde bulunmuş; bu doğrultuda 21.04.2022 tarih ve 22-18/299-M sayılı Kurul kararı ile VOTORANTİM ve ÇİMSA'nın ikinci yazılı savunma sürelerinin bitiminden itibaren 30 gün uzatılmasına ve soruşturmaya taraf tüm teşebbüslerin ikinci yazılı savunması için ek süre talebini içeren usulüne uygun başvuru yapması halinde bu taleplerin kabulüne karar verilmiştir. Akabinde soruşturma tarafı diğer teşebbüsler de süre uzatım talebinde bulunmuştur. Böylelikle Kanun'un 45. maddesi ile soruşturma taraflarının tamamına ikinci yazılı savunmaları için 30 günlük ek süre tanınmıştır. 13.06.2022 tarihi itibarıyla soruşturma taraflarının tamamı tarafından ikinci yazılı savunmalar süresi içerisinde gönderilmiştir.

(23) Taraflardan KÜPELİLER'in ikinci yazılı savunması 27.05.2022 tarih ve 28268 sayılı, OYAK ÇİMENTO'nun ikinci yazılı savunması 31.05.2022 tarih ve 28361 sayılı, ÇİMSA'nın ikinci yazılı savunması 03.06.2022 tarih ve 28476 sayılı VOTORANTİM'in ikinci yazılı savunması 03.06.2022 tarih ve 28488 sayılı, KONYA ÇİMENTO'nun ikinci yazılı savunması 06.06.2022 tarih ve 28522 sayılı, LİMAK'ın ikinci yazılı savunması 06.06.2022 tarih ve 28533 sayılı GÖLTAŞ'ın ikinci yazılı savunması 06.06.2022 tarih ve 28535 sayılı, BAŞTAŞ'ın ikinci yazılı savunması 07.06.2022 tarih ve 28562 sayılı, AS ÇİMENTO'nun ikinci yazılı savunması 13.06.2022 tarih ve 28815 sayılı yazılar ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(24) Kurul; yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a, Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı ve sözlü savunmalara ve incelenen dosya kapsamına göre 23.11.2022 tarih ve 22-52/787-323 sayı ile işbu nihai kararı tesis etmiştir.

(25) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor ve Ek Görüş'te; Küpeliler Endüstri AŞ ile Çimsa Çimento San. ve Tic. AŞ arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eder nitelikte rekabete duyarlı bilgi değişiminde bulunulduğu; Küpeliler Endüstri AŞ ile Baştaş Başkent Sanayi ve Ticaret AŞ arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eder nitelikte rekabete duyarlı bilgi değişiminde bulunulduğu; Konya Çimento San. AŞ ile Göltaş Göller Bölgesi Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eder nitelikte fiyat tespitinde bulunulduğu; bu nedenle ÇİMSA, KÜPELİLER, BAŞTAŞ, KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'a 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde idari para cezası uygulanması gerektiği, AS ÇİMENTO, LİMAK, OYAK ÇİMENTO AŞ ile VOTORANTİM'in 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine yönelik bir bulguya ulaşılamadığı, dolayısıyla adı geçenlere 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi çerçevesinde idari para cezası verilmesine yer olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraflar

I.1.1. As Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (AS ÇİMENTO)

(26) AS ÇİMENTO, 1997 yılında Antalya ilinde kurulmuştur. 2003 yılında Burdur ilinde çimento yatırımlarına başlamış olup Burdur ilinde üretimine devam etmektedir. Teşebbüsün yıllık klinker üretim kapasitesi 4.300.000 ton, çimento üretim kapasitesi ise 6.500.000 tondur. Ekonomik bütünlüğü içindeki As Ado Hazır Beton San. Nakliyat ve Tic. AŞ (AS ADO HAZIR BETON) ise 2007 yılında faaliyet göstermeye başlamıştır. AS ADO HAZIR BETON'un Antalya, Balıkesir, Mersin ve Bursa illeri ve ilçelerinde kurulu 12 hazır beton tesisi bulunmaktadır. Ayrıca aynı ekonomik bütünlük içinde Antalya Limanı içerisinde Asçimport Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ adlı iştiraki ile liman yükleme tesisi de bulunmaktadır.

I.1.2. Baştaş Başkent Sanayi ve Ticaret AŞ (BAŞTAŞ)

(27) BAŞTAŞ, 1967 yılında Ankara'da kurulmuştur. Klinker üretim kapasitesi yıllık 2.730.000 ton ve çimento üretim kapasitesi yıllık 4.422.000 tondur. BAŞTAŞ'ın çimento fabrikası ve endüstriyel atık geri dönüşüm tesisi, Elmadağ, Ankara'da yer almakta olup İç Anadolu Bölgesi'nde 22 farklı noktada hazır beton tesisi bulunmaktadır. 2010 yılından beri hisselerinin % 87,9'u Fransız Parficim S.A.'ya (VICAT S.A.) aittir.

I.1.3 Çimsa Çimento San. ve Tic. AŞ (ÇİMSA)

(28) Sabancı Holding iştiraki olan ÇİMSA, 1972 yılında Mersin'de kurulmuştur. ÇİMSA'nın Mersin, Eskişehir, Kayseri, Niğde ve Afyonkarahisar illerinde 5 adet entegre fabrikası, Ankara'da bir öğütme tesisi ve Malatya'da bir çimento paketleme tesisi bulunmaktadır.

I.1.4 Göltaş Göller Bölgesi Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (GÖLTAŞ)

(29) GÖLTAŞ, 1969 yılında Isparta, Burdur, Antalya ve Denizli yörelerinin çimento ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuştur. Malatya, Osmaniye, Hatay, Adana, Kayseri ve Mersin illerinde ise beton santralleri bulunmaktadır. GÖLTAŞ, klinker, çimento ve hazır beton üretmektedir. Teşebbüsün yıllık klinker üretim kapasitesi 2.200.000 ton, yıllık çimento üretim kapasitesi ise 5.068.800 tondur.

I.1.5 Konya Çimento San ve Tic AŞ (KONYA ÇİMENTO)

(30) KONYA ÇİMENTO, 1954 yılında Konya'da kurulmuş olup İç Anadolu ve Akdeniz bölgelerinde faaliyet göstermektedir. 1991 yılından beri hisselerinin % 81,88'i VICAT S.A.'ya aittir. Teşebbüsün yıllık klinker üretim kapasitesi 1.500.000 ton, yıllık çimento üretim kapasitesi ise 2.150.000 tondur.

I.1.6 Küpeliler Endüstri AŞ (KÜPELİLER)

(31) KÜPELİLER, 1981 yılında Eskişehir'de sadece çimento alım satımı yapan bir teşebbüs olarak kurulmuş olup 2018 yılı Mart ayında çimento üretimine başlamıştır. Teşebbüs tarafından gönderilen bilgilerde teşebbüsün klinker üretimi olmadığı ve tüm hammaddeler açısından tamamen dışa bağımlı olduğu belirtilmektedir. Başta Eskişehir ve çevresi olmak üzere Ege ve Marmara bölgelerinde faaliyet gösteren teşebbüsün yıllık çimento üretim kapasitesi 2.000.000 tondur.

I.1.7 Limak Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ (LİMAK)

(32) 1976 yılında kurulan Limak Şirketler Grubu; inşaat, turizm, çimento, altyapı ve enerji yatırımları, enerji taahhüt, havacılık ve gıda alanlarında faaliyetlerini sürdürmektedir. LİMAK; Türkiye'de 10 çimento fabrikası, 28 hazır beton tesisi, 1 BİMS Blok tesisi ve 18.400.000 ton yıllık çimento üretim kapasitesiyle Türkiye'nin en büyük çimento üreticilerinden biri olarak faaliyet göstermektedir

I.1.8 OYAK Çimento AŞ (OYAK ÇİMENTO)

(33) OYAK ÇİMENTO, 2015 yılı Kasım ayında %100 Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) iştiraki olarak kurulmuştur. OYAK Çimento Grubu Şirketlerinin OYAK'a ait olan hisseleri 2015 yılı Aralık ayında OYAK ÇİMENTO'ya devredilmiştir. OYAK ÇİMENTO'nun; çimento, hazır beton ve kraft kâğıt sektörlerinde faaliyet gösteren şirketleri OYAK ÇİMENTO çatısı altında toplanmıştır. OYAK ÇİMENTO'ya ait tüm fabrikaların yıllık çimento üretim kapasitesi 16.300.000 ton, yıllık klinker üretim kapasitesi ise 12.700.000 tondur. 15.05.2020 tarihinde farklı tüzel kişiliğe sahip OYAK ÇİMENTO fabrikalarının tamamı (Adana Çimento, Bolu Çimento, Aslan Çimento, Ünye Çimento ve Mardin Çimento) tek bir tüzel kişilik altında toplanmış ve çimento fabrikalarının her biri şube haline gelmiştir.

I.1.9 Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ (VOTORANTİM)

(34) 2012 yılında Türkiye pazarına giren VOTORANTİM; çimento, beton ve agrega sektörlerinde faaliyet göstermektedir. Türkiye'de Ankara-Hasanoğlan, Yozgat, Sivas, Çorum, Nevşehir ve Samsun'da çimento fabrikaları ile faaliyet gösteren şirketin yıllık toplam 4.300.000 ton çimento üretim kapasitesi bulunmaktadır.

I.2. Sektöre İlişkin Bilgiler ve İlgili Pazar

I.2.1 Sektöre İlişkin Güncel Gelişmeler

(35) Çimento sektörü bakımından Avrupa'nın en büyük üreticisi konumunda olan Türkiye, yaklaşık üç yıl kesintisiz süren büyümesinin ardından 2018 yılı Ağustos ayından itibaren döviz kurlarında meydana gelen dramatik artışlar sonrasında düşüş trendine girmiştir. Azalan çimento talebi sonucunda 2018 yılında bir önceki yıla göre %9,9 küçülen sektördeki toplam üretim daralmaya devam etmiş ve sektör 2019 yılında %21,4 küçülmüştür[1].

[1] TurkRating, Çimento Sektör Raporu, Nisan 2020, sf. 1

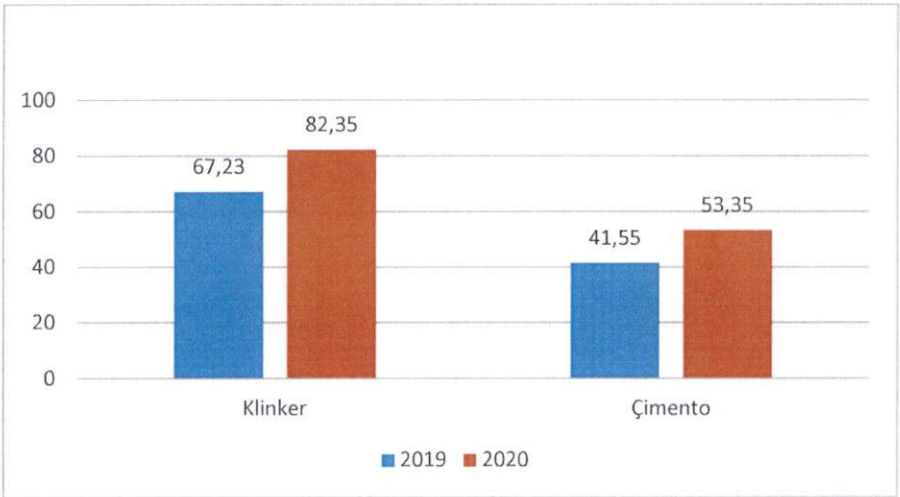
Tablo 1: Türk Çimento Sektörü Yıllara Göre Üretim ve Tüketim Miktarları

Yıllar	Üretim (milyon ton)	Tüketim (milyon ton)
2014	71,24	63,18
2015	71,42	63,70
2016	75,40	66,80
2017	80,55	72,23
2018	72,54	64,36
2019	56,97	45,41
2020	72,30	59,20
Kaynak: T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı		

(36) Türk çimento sektörü, 2019 yılında yaşadığı büyük daralmadan sonra, 2020 yılının başlarında ortaya çıkan Covid-19 pandemisine rağmen, 2020 yılında yaklaşık %23 büyüme göstermiştir. Bunun en önemli sebebinin pandeminin yarattığı şok dalgasının azalması ve sektöre sağlanan destekler neticesinde daralan yıllarda ertelenen talebin ortaya çıkması olduğu düşünülmektedir[2]. 2016 yılında 66,8 milyon tona, 2017 yılında ise 72,23 milyon tona kadar artış gösteren iç tüketim; 2018 yılında 64,36 milyon tona, 2019 yılında ise 45,41 milyon tona gerilerken 2020 yılında 59,2 milyon tona yükselmiştir[3]

(37) 2020 yılında meydana gelen talep artışının göstergesi olarak kapasite kullanım oranlarını gösteren grafiğe aşağıda yer verilmektedir:

Grafik 1: Çimento Sektörü Kapasite Kullanım Oranları



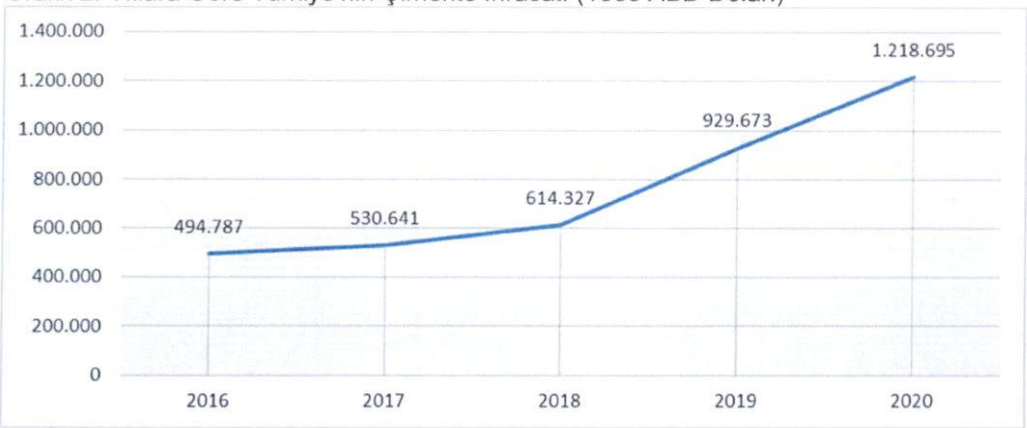
(38) İç pazardaki daralma nedeniyle Türkiye'deki çimento üreticileri ihracata yönelik faaliyetlerine daha fazla yoğunlaşmıştır. 2019 yılında Türkiye çimento sektörü için ihracat rakamları, değer bazında bir önceki yıla göre yaklaşık %50'lik bir artış göstermiştir. 2020 yılına gelindiğindeyse artış oranı yaklaşık %27 olarak gerçekleşmiştir. Aşağıdaki grafikte sektörün özellikle 2018'den sonra ihracata verdiği önem açıkça görülmektedir[4]. Türkiye çimento sektörü için dış pazarların iç pazardan daha cazip hale gelmesinin nedeninin döviz kurlarında meydana gelen artış olduğu görülmektedir.

[2] https://madencilikturkiye.com/cimento-sektorunun-son-durumunu-turkcimento/, E.T. 23.03.2022 ve https://www.turkcimento.org.tr/tr/basin_bulten_detay/cimento-sektoru-pandemiye-ragmen-hem-uretimde-hem-ic-satislarda-artisi-yakaladi, E.T. 23.03.2022

[3] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çimento Sektör Raporu, 2021, sf. 9

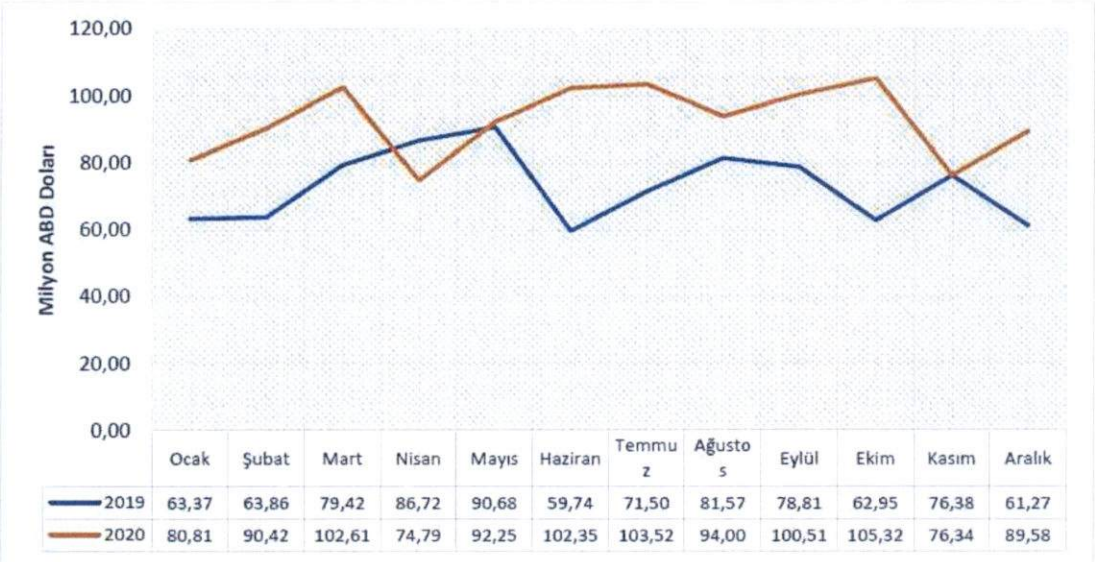
[4] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çimento Sektör Raporu, 2021, sf. 6-7

Grafik 2: Yıllara Göre Türkiye'nin Çimento İhracatı (1000 ABD Doları)



(39) Aşağıdaki grafikler incelendiğinde talebin 2020 Mayıs ayından itibaren yükselme eğilimine girdiği anlaşılmaktadır. Grafik 3'te görülen çimento ihracatındaki artış ile Grafik 4'te görülen çimento üretimindeki artış Mayıs 2020 tarihinden itibaren başlamaktadır.

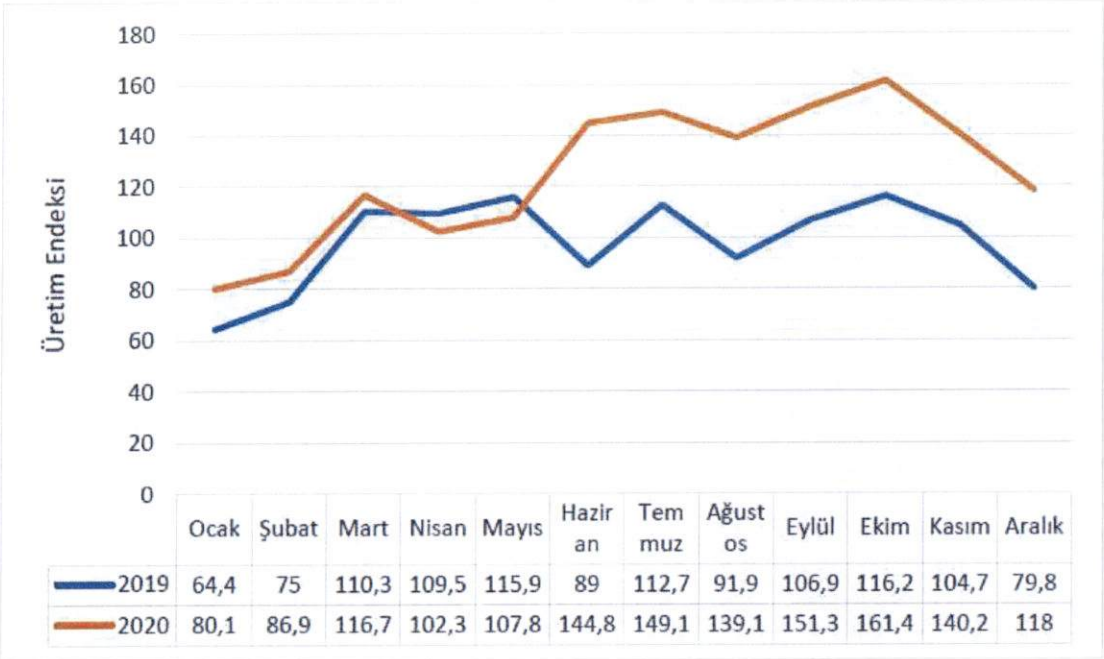
Grafik 3: Türkiye'nin Aylara Göre Çimento İhracatı



	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
2019	63,37	63,86	79,42	86,72	90,68	59,74	71,50	81,57	78,81	62,95	76,38	61,27
2020	80,81	90,42	102,61	74,79	92,25	102,35	103,52	94,00	100,51	105,32	76,34	89,58

Kaynak: TÜİK, (Kod:2523)

Grafik 4: Türkiye'de Aylara Göre Çimento Üretim Endeksi



Kaynak: TÜİK (Nace:2351)

(40) Çimento sektörüne üretim maliyetleri açısından bakıldığında ise enerji ve yakıtın %50'den fazla bir paya sahip olduğu görülmektedir. Türkiye'nin enerji yönünden dışa bağımlı bir ülke olması ve döviz kuruyla birlikte yükselen enerji fiyatları[5], aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere çimento üretim maliyetini arttıran en önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır[6].

Tablo 2: Çimento Sektörü Sınai Maliyet Kalemleri (2009)

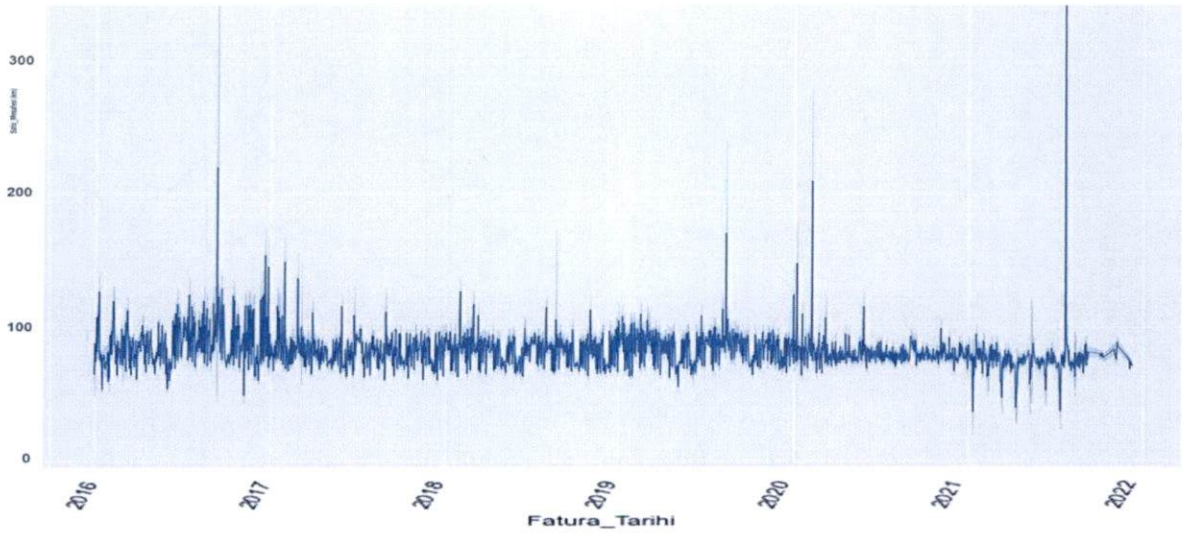
Türk Çimento Sektörü Sınai Maliyet Kalemleri	Ortalama Maliyet (%)
Yakıt	38,0
Elektrik	21,2
Hammadde ve Yardımcı Maddeler	9,6
İşçilik	9,4
Amortisman	7,0
Diğer Sabit Giderler	13,1
Diğer	1,8
Toplam	100,0
Kaynak: TOBB Çimento Sektör Raporu, 2009	

(41) Diğer yandan çimento üreticisi teşebbüslerden gelen verilere dayanılarak yapılan analiz doğrultusunda, son yıllarda maliyet kalemlerinde meydana gelen artışlardan dolayı çimento satışlarının daha kısa mesafelere yapıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye'deki tüm çimento üreticilerinin dökme ve torba çimento bakımından ortalama satış mesafeleri grafiklerine aşağıda yer verilmiştir.

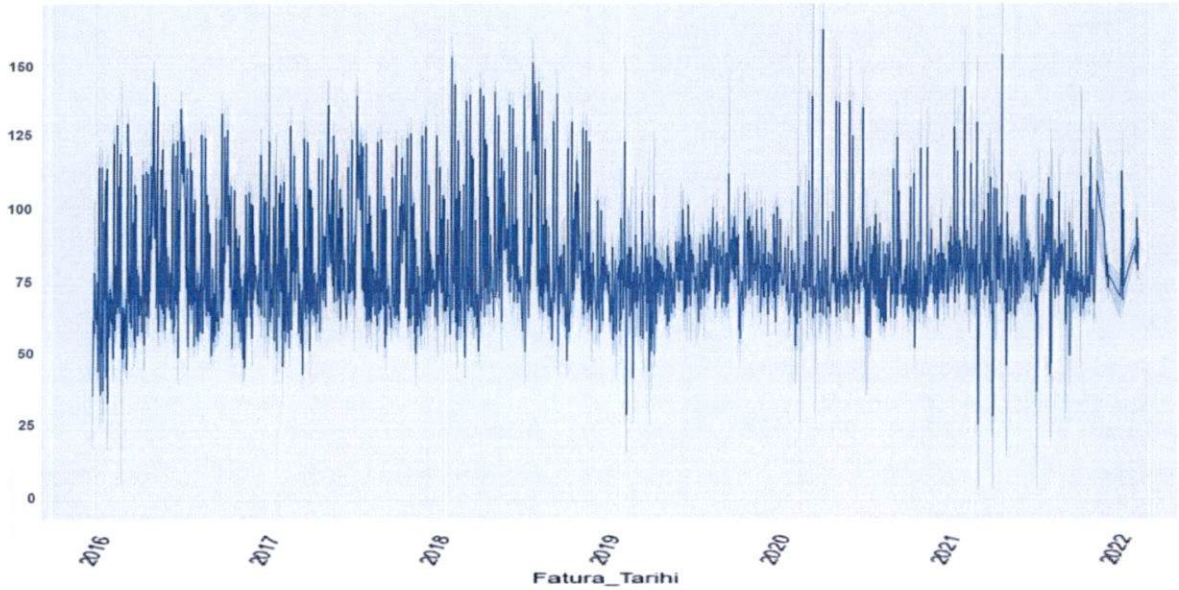
[5] Çimento üretimde yoğun olarak kullanılan fosil yakıtların %92'si ithal edilmektedir. Kaynak: https://www.indyturk.com/node/411931/ekonomi%CC%87/m%C3%BCteahhitlerin-i%C5%9F-durdurma-eylemine-%C3%A7imentoculardan-tepki-d%C3%BCnyan%C4%B1n-en-ucuz, E.T. 23.03.2022

[6] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çimento Sektör Raporu, 2021, sf. 16

Grafik 5: Türkiye'de Yıllara Göre CEM I 42,5 Dökme Çimento İçin Ortalama Satış Mesafesi

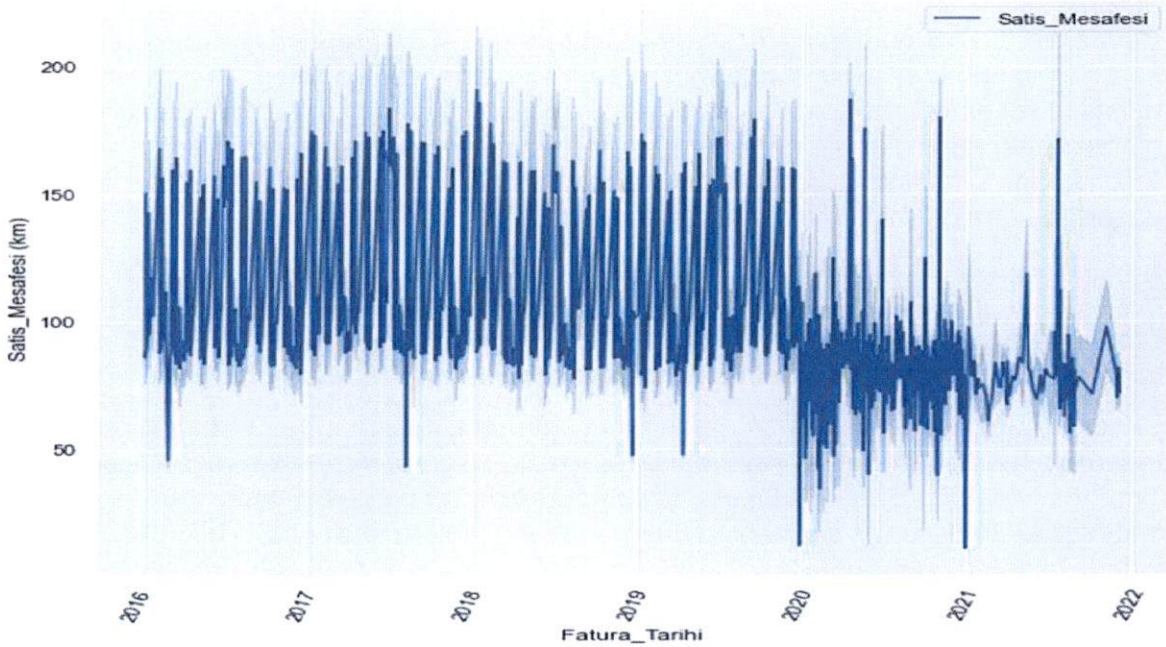


Grafik 6: Türkiye'de Yıllara Göre CEM IV 32,5 Torba Çimento İçin Ortalama Satış Mesafesi



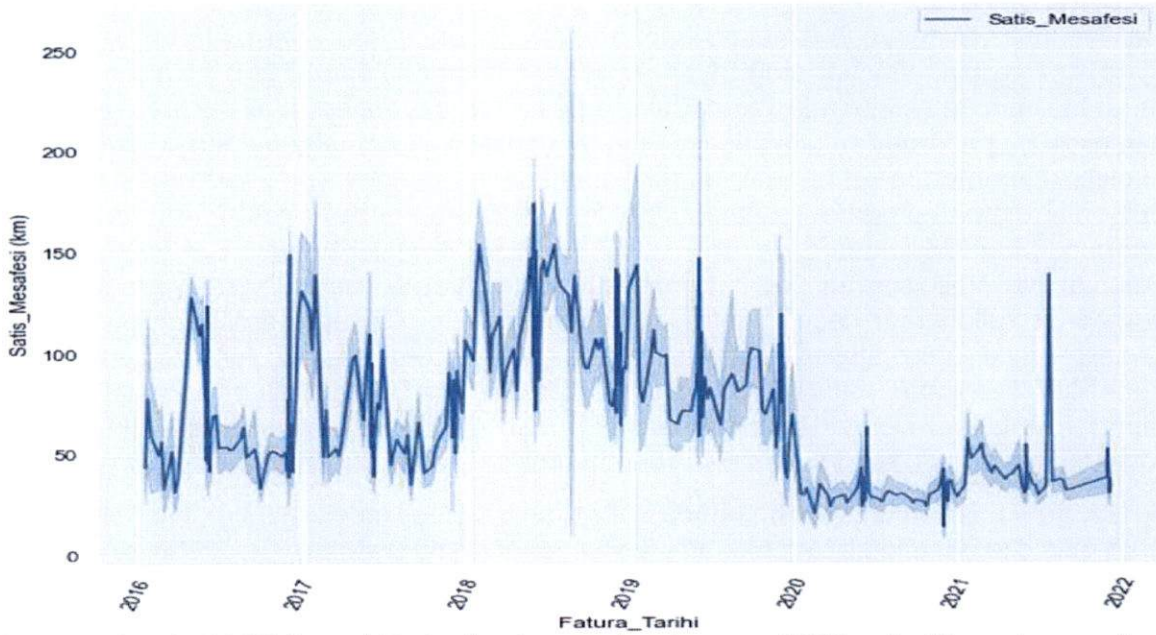
(42) Yukarıda yer alan toplulaştırılmış veriler iki örnek altında teşebbüs bazında incelenmiştir. Grafik 7'deki (.....) CEM I 42,5 türündeki dökme çimento için satış yaptığı mesafeler incelendiğinde, 2016 yılından 2020 yılına kadar yaklaşık ortalama 100-150 km uzaklığındaki noktalara satış yapılırken 2020 yılından itibaren bu mesafenin 50-100 km bandına gerilediği görülmektedir.

Grafik 7: (.....) Yıllara Göre CEM I 42,5 Dökme Çimento Satış Mesafesi



(43) Benzer şekilde, aynı çimento türü bakımından (.....) verileri incelendiğinde de 2020 yılından itibaren satış yapılan mesafenin belirgin bir şekilde azaldığı gözlemlenmektedir.

Grafik 8:(.....) Yıllara Göre CEM I 42,5 Dökme Çimento Satış Mesafesi



(44) Sonuç olarak 2019'da sektörde başlayan daralmanın 2020 yılı itibarıyla pandemi etkisinin azalması ve sektöre sağlanan destekler ile yerini büyümeye bıraktığı, ancak artan maliyet kalemlerinin çimento satışının yapıldığı mesafeyi düşürme yönünde bir etki gösterdiği anlaşılmaktadır.

I.2.2 İlgili Ürün Pazarı

(45) Çimento, beyaz çimento ve gri çimento olmak üzere başlıca iki ürün grubu altında değerlendirilmektedir. Gri çimento, altyapı ve inşaat endüstrilerinin en büyük girdilerinden biridir. Beyaz çimento ise daha çok yapıştırıcı ve derz dolgu malzemeleri, mimari ve dekoratif betonlar, prefabrik dış cephe panelleri, prekast elemanları

üretiminde kullanılmaktadır. Bu bakımdan beyaz çimentonun kullanım alanı ve miktarı gri çimentoya oranla çok azdır.

(46) Beyaz ve gri çimentonun (özellikle bunların girdisi konumundaki klinkerin) üretim süreçleri birbirinden ayrı yürütülmekte olup bunların arz ve talep bakımından ikame olması söz konusu değildir. Beyaz çimento dışında kalan tüm çimento türleri gri çimento olarak kabul edilmektedir. Gerek üretim miktarları gerekse kullanım alanları açısından farklılık arz etmeleri sebebiyle beyaz çimento ve gri çimento genellikle ayrı ürün pazarları olarak ele alınmaktadır.

(47) Beyaz ve gri çimento ayrımının yanı sıra çimento ürünleri içerdikleri katkı maddelerine göre de sınıflandırılmaktadır. Türkiye pazarında çimento türleri genel olarak Türk Standartları Enstitüsünün çimentoya ilişkin standardı olan TS EN 197-1: 2011 kapsamında içerdiği katkı maddelerine göre sınıflandırılmaktadır.

(48) Çimento türleri ile ilgili olarak pazarlama yöntemi bakımından "torbalı çimento" ve "dökme çimento" ayrımı da yapılmaktadır. Hazır beton üretiminde temel olarak dökme çimento kullanılmaktadır. Dökme çimento, hazır beton tesislerinin yanı sıra diğer endüstriyel üreticiler ve silosu olan büyük inşaat şirketleri tarafından kullanılmakta iken; torbalı çimento, "elle beton dökümü" gibi daha düşük yoğunluklu tüketim gerektiren işlerde kullanmak üzere talep edilmektedir.

(49) Mevcut dosya kapsamında şikâyetin gri çimento pazarına ilişkin olması ve Kurulun önceki kararları[7] da göz önünde bulundurularak ilgili ürün pazarı "gri çimento pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.2.3 İlgili Coğrafi Pazar[8]

(50) Nakliye maliyetleri ve bu maliyetlerin ürünün değerine oranı çimentonun ekonomik olarak pazarlanabileceği coğrafyanın belirlenmesinde önemli kıstaslardandır. Bu durumda, çimento fabrikaları kuruldukları pazar ve çevresinde yüksek pazar gücüne sahipken bu pazarlardan uzaklaştıkça pazar gücünü kaybetmektedirler. Çimentonun bu niteliği, çimentonun ekonomik olarak satılabildiği bölgeyi sınırlandırmaktadır. Bu bölgenin dışına çimento satılması, nakliye masraflarını artırmakta, bu da kârlılığı ortadan kaldırabilmektedir.

(51) Bilindiği gibi ilgili coğrafi pazar tanımlamasında fiyat serilerinin ve taşıma (nakliye) verilerinin kullanıldığı çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Çimento sektörünü konu alan önceki tarihli önaraştırma, soruşturma ve sair incelemelerde ilgili coğrafi pazar, genellikle fabrikanın bulunduğu yerden 250–300 km ile çevrelenen bölge dikkate alınarak bölgesel seviyede belirlenmiştir. Bunun dışında Elzinga-Hogarty (E-H) testi, Kurulun geliştirdiği % 10 Kriteri gibi yöntemlerden de faydalanılmaktadır.

(52) İlgili coğrafi pazarın tanımlanmasında kullanılan E-H testi incelenen bölgeler arasındaki ürün giriş çıkışını dikkate almaktadır. Testin genel mantığı şu şekilde özetlenebilir: Eğer belli bir coğrafi pazara dışarıdan girişler (ithalat) ve o bölgeden dışarıya çıkışlar (ihracat) azsa, o bölgede ilgili ürünün fiyatı diğer bölgelerden bağımsız olarak belirlenebilecektir. Bu ise, bölgenin ayrı bir coğrafi pazar olabileceğini göstermektedir. E-H testi başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere birçok ülkede rekabet otoriteleri tarafından kullanılmakla birlikte, testin uygulanmasına yönelik çeşitli eleştiriler mevcuttur. Teste getirilen başlıca eleştirileri; "statik bir analiz olması nedeniyle potansiyel rekabeti dikkate almadığı, ilgili pazarı olduğundan daha geniş/dar

[7] Kurulun 23.01.2020 tarih ve 20-06/68-37 sayılı kararı, 08.08.2018 tarih ve 18-27/451-220 sayılı kararı
[8] Bu başlık altında yer alan tablo ve haritalar teşebbüslerden elde edilen veriler doğrultusunda hazırlanmıştır.

tanımladığı, testte yer verilen eşik değerlerin saptanmasının ekonomik dayanaktan yoksun olduğu" şeklinde özetlemek mümkündür[9].

(53) E-H testi için getirilen eleştiriler göz önünde bulundurularak Rekabet Kurulu'nca geliştirilen "%10 kriteri yöntemi", ilgili coğrafi pazarın belirlenmesinde tesis odaklı bir yaklaşım kullanılarak tarafların sahip olduğu her bir tesis için farklı bir ilgili coğrafi pazar tanımlanmasına dayanmaktadır[10]. %10 kriteri yönteminde, bir çimento tesisi tarafından yapılan satışlar il bazında ayrıştırılarak çimento tesisi tarafından bir ile yapılan satışların o ilin toplam çimento tüketiminin en az %10'unu oluşturması durumunda, satış yapılan il ilgili coğrafi pazara dâhil edilmektedir. Buradaki temel ölçüt, o tesisin o bölge (il) için ne kadar önemli olduğunun bir başka deyişle, tesisin o bölgede (ilde) rekabetçi bir baskı oluşturabilme yeteneğine sahip olup olmadığının tespitidir.

(54) Öte yandan "İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz"un 20. paragrafında da belirtildiği üzere, inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilmektedir.

(55) Bununla birlikte dosya kapsamında elde edilen bulgular çerçevesinde Kurul tarafından geliştirilen %10 kriteri yöntemi, satışların yapıldığı bölgenin fabrikanın bulunduğu yerden uzaklığı, satış yapılan yerlerin teşebbüsün toplam satışları içerisindeki oranı ve teşebbüslerin satışlarının örtüştüğü bölgeler dikkate alınarak belirlenen coğrafi pazarlara her bir ihlal iddiası için ayrı ayrı gösterilmek üzere aşağıda yer verilmektedir.

I.2.3.1 AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ Arasındaki İhlal İddiaları Kapsamında Belirlenen İlgili Coğrafi Pazar

Tablo 3: AS ÇİMENTO'nun Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
BURDUR	(.....)	(.....)	(.....)
ANTALYA	(.....)	(.....)	(.....)
MUĞLA	(.....)	(.....)	(.....)
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
ISPARTA	(.....)	(.....)	(.....)
UŞAK	(.....)	(.....)	(.....)
DENİZLİ	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

[9] Lundmark, R. ve Warell, L. (2005); "Simulation of Efficiency and Competitive Effects of Horizontal Mergers in the Iron Ore Industry "; Sweden; s.13;

[10] Söz konusu yöntem daha önce Kurulun 24.4.2007 tarih ve 07-34/352-132 sayılı ve 26.08.2009 tarih ve 09-39/926-227 sayılı kararlarında kullanılmıştır

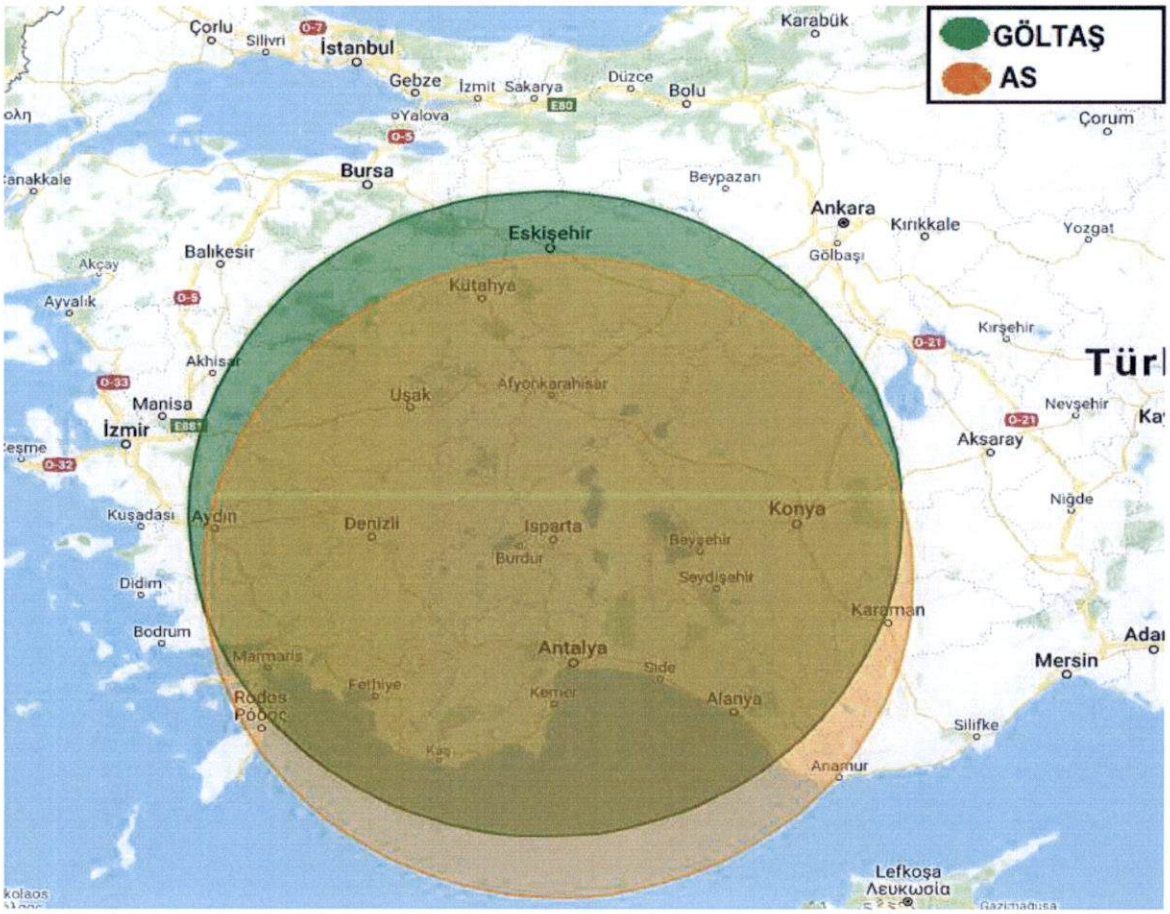
Tablo 4: GÖLTAŞ'ın Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
ISPARTA	(.....)	(.....)	(.....)
ANTALYA	(.....)	(.....)	(.....)
BURDUR	(.....)	(.....)	(.....)
UŞAK	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
DENİZLİ	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

(56) Tablo 3 ve 4 incelendiğinde 2020 yılı bakımından teşebbüslerin tüketimi karşılama oranı %10'un üzerinde olan iller (.....)'tır.

(57) Yukarıda da yer verildiği üzere ürünün niteliği ekonomik olarak satılabileceği bölgeyi sınırlandırmakta ve belirli bir mesafeden ileriye taşınması ticari olarak kârlı olmamaktadır. Kurul kararlarında genel olarak yer şekilleri ve nakliye gibi unsurlara bağlı olarak değişmekle birlikte tesisten itibaren 250-300 km'lik bölgeyi kapsayan alan coğrafi pazar olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede coğrafi pazar tespitine yardımcı olması bakımından teşebbüslerin bulundukları illerdeki tesisler baz alınarak çizilen 250 km yarıçaplı dairelere aşağıdaki haritada yer verilmektedir.

Harita 1:Tesislerden İtibaren 250 Km Yarıçapı İle Hesaplanan Bölge



(58) Teşebbüslerin tesislerinden itibaren 250 km yarıçap baz alınarak çizilen daireler incelendiğinde teşebbüs bazında farklılaşmakla beraber Eskişehir, Kütahya, Afyon, Aydın, Denizli, Uşak, Antalya, Burdur, Isparta, Konya, Karaman teşebbüslerin satış yapabileceği illeri oluşturmaktadır.

(59) Belirtildiği üzere harita üzerinden tesis bazlı olarak çizilen 250 km yarıçaplı daireler kuş uçuşu uzaklıkları göstermekte olup, ürünün taşınacağı bölgenin yeryüzü şekilleri, ulaşım şartları çimentonun ilgili bölgeye satışını kısıtlayabilmektedir.

(60) Yukarıda yer verilen bilgiler doğrultusunda %10 kriteri baz alındığında ilgili coğrafi pazar (.....) olarak tespit edilebilmektedir. Anılan kriter çerçevesinde tespit edilen iller Harita 1'de çizilen 250 km yarıçaplı daireler bakımından da teşebbüslerin ortak satış hinterlandı içinde yer almaktadır.

(61) Mevcut dosya kapsamında AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ hakkında iddia olunan eylemler, yukarıda yer verilen değerlendirmeler ve yapılan analizlerde teşebbüslerin çıkar ilişkilerinin kısmen veya tamamen kesiştiği alanlar göz önünde bulundurularak ilgili coğrafi pazar Afyon, Antalya, Burdur, Isparta ve Uşak olarak belirlenmiştir.

I.2.3.2 LİMAK, OYAK ÇİMENTO, VOTORANTİM ve BAŞTAŞ Arasındaki İhlal İddiaları Kapsamında Belirlenen İlgili Coğrafi Pazar

Tablo 5: LİMAK'ın Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
ANKARA	(.....)	(.....)	(.....)
ÇANKIRI	(.....)	(.....)	(.....)
AKSARAY	(.....)	(.....)	(.....)
KONYA	(.....)	(.....)	(.....)
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
KARABÜK	(.....)	(.....)	(.....)
KIRŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
SAKARYA	(.....)	(.....)	(.....)
KIRIKKALE	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

Tablo 6: OYAK ÇİMENTO'nun Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
KIRŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
KIRIKKALE	(.....)	(.....)	(.....)
ÇANKIRI	(.....)	(.....)	(.....)
ANKARA	(.....)	(.....)	(.....)
AKSARAY	(.....)	(.....)	(.....)
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

Tablo 7: VOTORANTİM'in Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
SİVAS	(.....)	(.....)	(.....)
ÇANKIRI	(.....)	(.....)	(.....)
AMASYA	(.....)	(.....)	(.....)
SİNOP	(.....)	(.....)	(.....)
ERZİNCAN	(.....)	(.....)	(.....)
ÇORUM	(.....)	(.....)	(.....)
KAYSERİ	(.....)	(.....)	(.....)
KIRIKKALE	(.....)	(.....)	(.....)
SAMSUN	(.....)	(.....)	(.....)
KASTAMONU	(.....)	(.....)	(.....)
ANKARA	(.....)	(.....)	(.....)
TOKAT	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

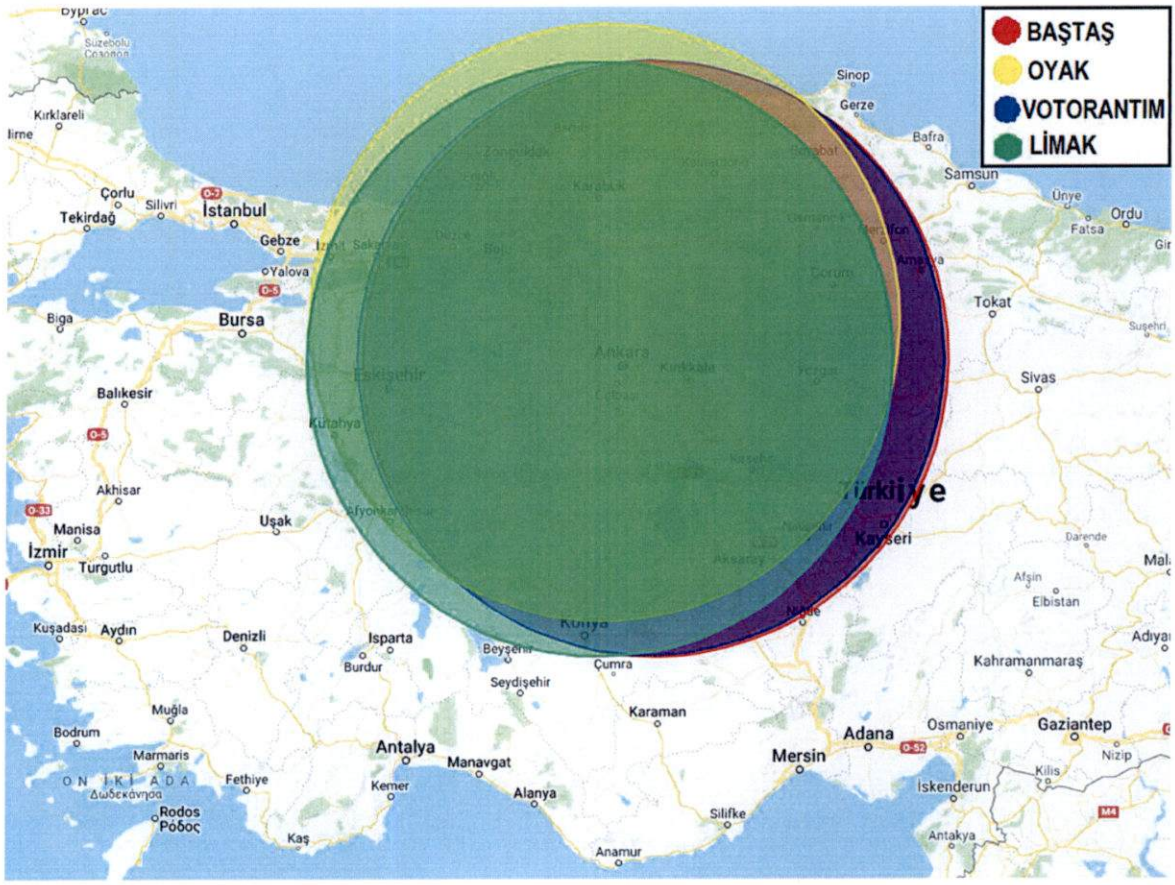
Tablo 8: BAŞTAŞ'ın Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
KIRIKKALE	(.....)	(.....)	(.....)
KIRŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
KASTAMONU	(.....)	(.....)	(.....)
ANKARA	(.....)	(.....)	(.....)
ÇORUM	(.....)	(.....)	(.....)
NEVŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
YOZGAT	(.....)	(.....)	(.....)
ÇANKIRI	(.....)	(.....)	(.....)
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
BARTIN	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

(62) Tablo 5, 6, 7 ve 8 incelendiğinde 2020 yılı bakımından teşebbüslerin tüketimi karşılama oranı %10'un üzerinde olan iller; (.....).

(63) Coğrafi pazar tespitine yardımcı olması bakımından teşebbüslerin bulundukları illerdeki tesisler baz alınarak çizilen 250 km yarıçaplı dairelere aşağıdaki haritada yer verilmektedir.

Harita 2: Tesisten İtibaren 250 Km Yarıçapı İle Hesaplanan Bölge



(64) Teşebbüslerin üretim tesislerinden itibaren 250 km yarıçaplı dairelerin işaretlendiği harita ve %10 kriteri beraber değerlendirildiğinde ilgili coğrafi pazar Ankara ve Çankırı illeri olarak tespit edilebilmektedir. Anılan kriter çerçevesinde tespit edilen iller Harita 2'de çizilen 250 km yarıçaplı daireler bakımından da teşebbüslerin ortak satış hinterlandı içinde yer almaktadır.

(65) Mevcut dosya kapsamında LİMAK, OYAK ÇİMENTO, VOTORANTİM ve BAŞTAŞ hakkında iddia olunan eylemler, yukarıda yer verilen değerlendirmeler ve yapılan analizlerde teşebbüslerin çıkar ilişkilerinin kısmen veya tamamen kesiştiği alanlar göz önünde bulundurularak ilgili coğrafi pazar Ankara ve Çankırı olarak belirlenmiştir.

I.2.3.3 KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ Arasındaki İhlal İddiaları Kapsamında Belirlenen İlgili Coğrafi Pazar

Tablo 9: KONYA ÇİMENTO'nun Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

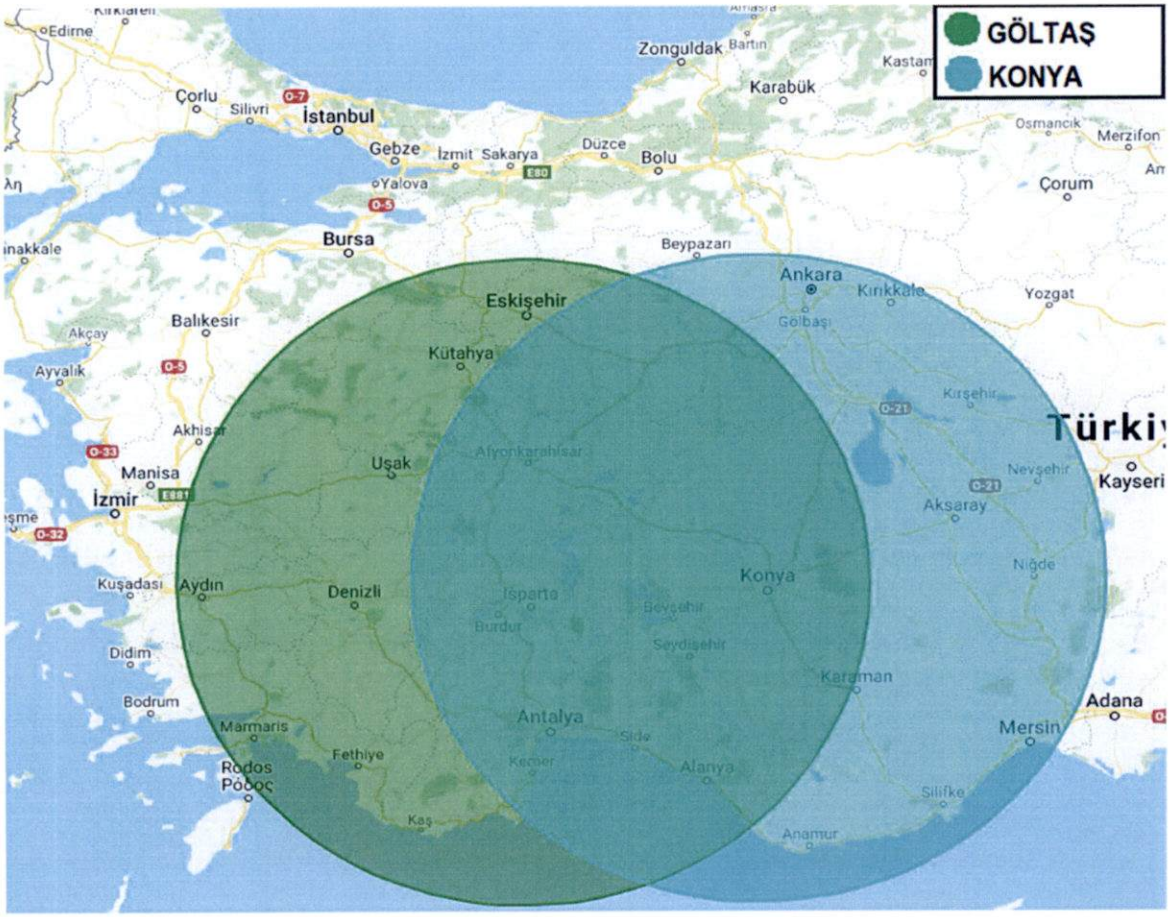
ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
KONYA	(.....)	(.....)	(.....)
KARAMAN	(.....)	(.....)	(.....)
AKSARAY	(.....)	(.....)	(.....)
NİĞDE	(.....)	(.....)	(.....)
ANTALYA	(.....)	(.....)	(.....)
ISPARTA	(.....)	(.....)	(.....)
K.MARAŞ	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

Tablo 10: GÖLTAŞ'ın Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
ISPARTA	(.....)	(.....)	(.....)
ANTALYA	(.....)	(.....)	(.....)
BURDUR	(.....)	(.....)	(.....)
UŞAK	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
MUĞLA	(.....)	(.....)	(.....)
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
DENİZLİ	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

(66) Tablo 9 ve 10 incelendiğinde 2020 yılı bakımından teşebbüslerin tüketimi karşılama oranı %10'un üzerinde olan iller; (.....)'tır. Ancak teşebbüslerin, tüketiminin %10'undan fazlasını münferiden karşıladıkları ortak bir il bulunmamaktadır. Coğrafi pazar tespitine yardımcı olması bakımından teşebbüslerin bulundukları illerdeki tesisler baz alınarak çizilen 250 km yarıçaplı dairelere aşağıdaki haritada yer verilmektedir.

Harita 3: Tesisten İtibaren 250 Km Yarıçapı İle Hesaplanan Bölge



(67) Harita 3 incelendiğinde Afyon, Antalya, Burdur, Isparta ve Konya illerinin KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın ortak satış hinterlandı içerisinde yer aldığı görülmektedir.

Tablo 11: İlgili İlin KONYA ÇİMENTO'nun Toplam Satışları İçerisindeki Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
KONYA	(.....)	(.....)	(.....)
AKSARAY	(.....)	(.....)	(.....)
KARAMAN	(.....)	(.....)	(.....)
ANTALYA	(.....)	(.....)	(.....)
ISPARTA	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

Tablo 12: İlgili İlin GÖLTAŞ'ın Toplam Satışları İçerisindeki Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
ANTALYA	(.....)	(.....)	(.....)
ISPARTA	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
KONYA	(.....)	(.....)	(.....)
UŞAK	(.....)	(.....)	(.....)
MUĞLA	(.....)	(.....)	(.....)
BURDUR	(.....)	(.....)	(.....)
DENİZLİ	(.....)	(.....)	(.....)
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
AYDIN	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

(68) Tablo 11 ve 12 incelendiğinde 2020 yılı bakımından ilgili ilin teşebbüsün toplam satışları içerisindeki oranı %10'un üzerinde olan iller; Antalya, Isparta, Afyon ve Konya'dır. Ancak teşebbüslerin, ilgili il içerisinde toplam satışlarının %10'undan fazlasını münferiden karşıladıkları ortak bir il bulunmamaktadır. Mevcut dosya kapsamında, yukarıda yer verilen değerlendirmeler ve yapılan analizler göz önünde bulundurularak ve KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ hakkında iddia olunan eylemlerin Isparta iline ilişkin olmasından hareketle, ilgili coğrafi pazar Isparta olarak belirlenmiştir.

I.2.3.4 ÇİMSA ve KÜPELİLER Arasındaki İhlal İddiaları Kapsamında Belirlenen İlgili Coğrafi Pazar

Tablo 13: ÇİMSA'nın Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
BİLECİK	(.....)	(.....)	(.....)
NEVŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
NİĞDE	(.....)	(.....)	(.....)
KAYSERİ	(.....)	(.....)	(.....)
AKSARAY	(.....)	(.....)	(.....)
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
SAKARYA	(.....)	(.....)	(.....)
DÜZCE	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

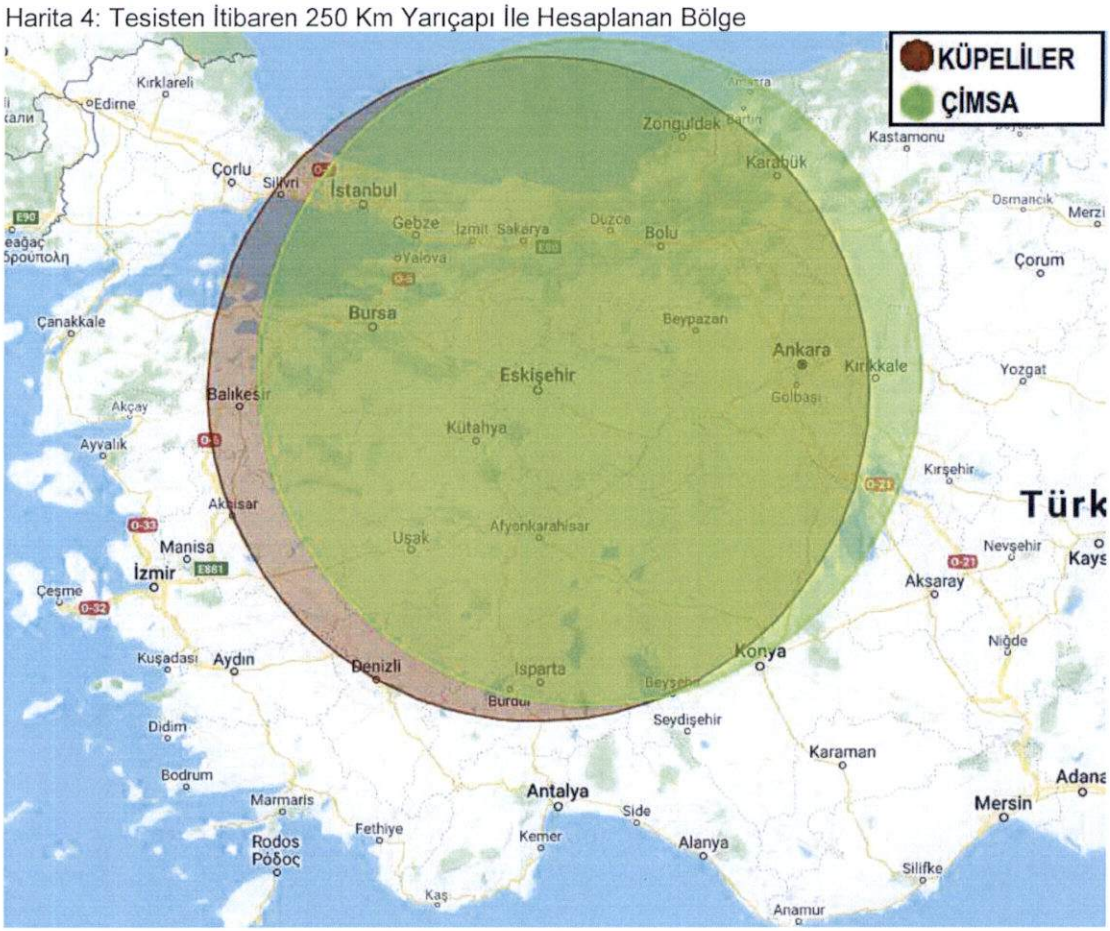
Tablo 14: KÜPELİLER'in Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

(69) Tablo 13 ve 14 incelendiğinde 2020 yılı bakımından ÇİMSA'nın (.....) illerinde tüketimin %10'undan fazlasını karşıladığı, KÜPELİLER'in ise tüketiminin %10'undan fazlasını karşılayabildiği herhangi bir il bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla teşebbüslerin, tüketiminin %10'undan fazlasını münferiden karşıladıkları ortak bir il bulunmamaktadır.

(70) Coğrafi pazar tespitine yardımcı olması bakımından teşebbüslerin bulundukları illerdeki tesisler baz alınarak çizilen 250 km yarıçaplı dairelere aşağıdaki haritada yer verilmektedir.

Harita 4: Tesisten İtibaren 250 Km Yarıçapı İle Hesaplanan Bölge



(71) Harita 4 incelendiğinde ÇİMSA ve KÜPELİLER'in yakın coğrafyalarda mukim olması sebebiyle satış hinterlandının da büyük ölçüde örtüştüğü görülmektedir.

Tablo 15: İlgili İlin ÇİMSA'nın Toplam Satışları İçerisindeki Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
KAYSERİ	(.....)	(.....)	(.....)
NEVŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
AKSARAY	(.....)	(.....)	(.....)
SAKARYA	(.....)	(.....)	(.....)
BİLECİK	(.....)	(.....)	(.....)
ANKARA	(.....)	(.....)	(.....)
KONYA	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

Tablo 16: İlgili İlin KÜPELİLER'in Toplam Satışları İçerisindeki Oranı (2018-2019-2020)

ŞEHİR/YIL	2018	2019	2020
ESKİŞEHİR	(.....)	(.....)	(.....)
KÜTAHYA	(.....)	(.....)	(.....)
KOCAELİ	(.....)	(.....)	(.....)
BURSA	(.....)	(.....)	(.....)
BİLECİK	(.....)	(.....)	(.....)
SAKARYA	(.....)	(.....)	(.....)
YALOVA	(.....)	(.....)	(.....)
AFYON	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler			

(72) Tablo 15 ve 16 incelendiğinde 2020 yılı bakımından ilgili ilin her iki teşebbüsün toplam satışları içerisindeki oranı %10'un üzerinde olan iller; (.....). Teşebbüslerin, ilgili il içerisinde toplam satışlarının %10'undan fazlasını münferiden karşıladıkları ortak bir il olarak (.....) bulunmaktadır.

(73) Mevcut dosya kapsamında, yukarıda yer verilen değerlendirmeler ve yapılan analizler göz önünde bulundurularak teşebbüslerin çıkar ilişkilerinin kısmen veya tamamen kesiştiği alanlar göz önünde bulundurularak ilgili coğrafi pazar Eskişehir olarak belirlenmiştir.

I.3. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler

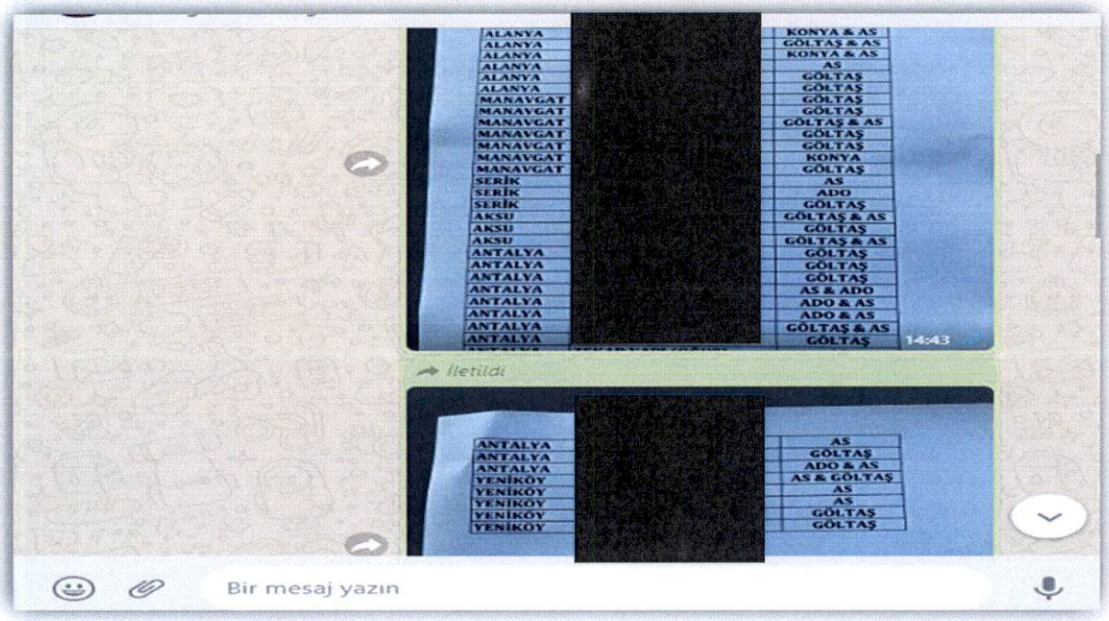
(74) Dosya kapsamında, önaraştırma ve soruşturma sürecinde teşebbüslerde yerinde incelemeler gerçekleştirilmiş ve bazı belgeler elde edilmiştir. Elde edilen belgelerden dosya ile ilgili önemli görülenlere aşağıda yer verilmektedir.

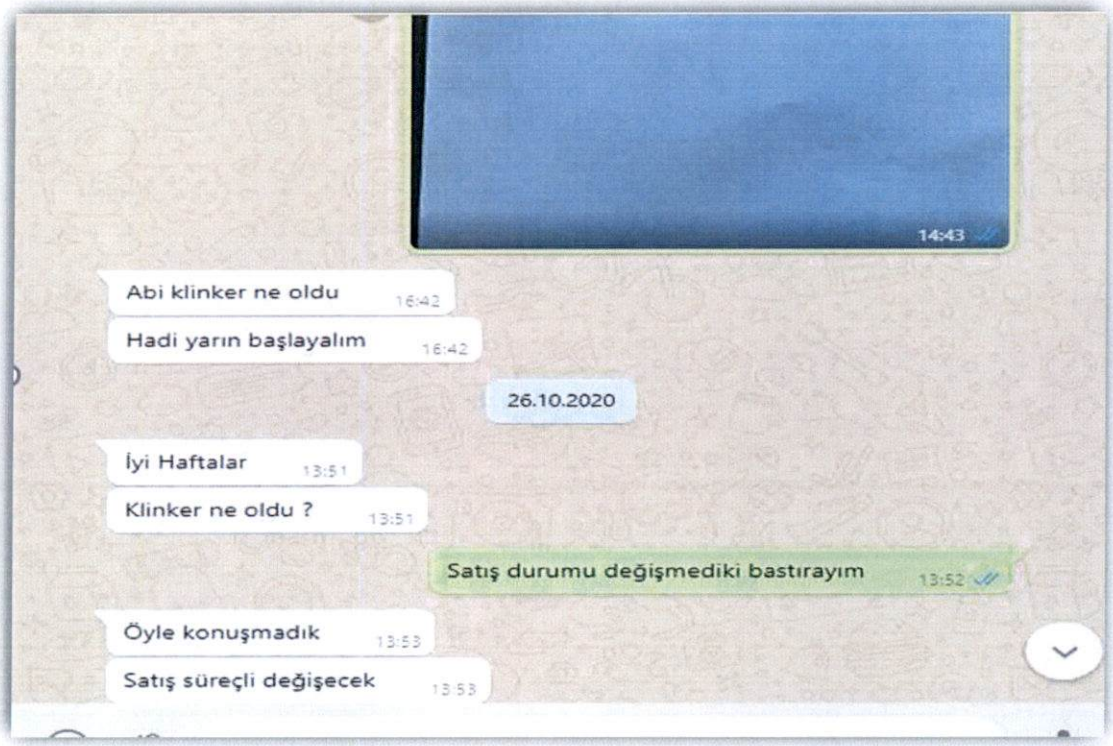
I.3.1 AS ÇİMENTO'da Yapılan Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

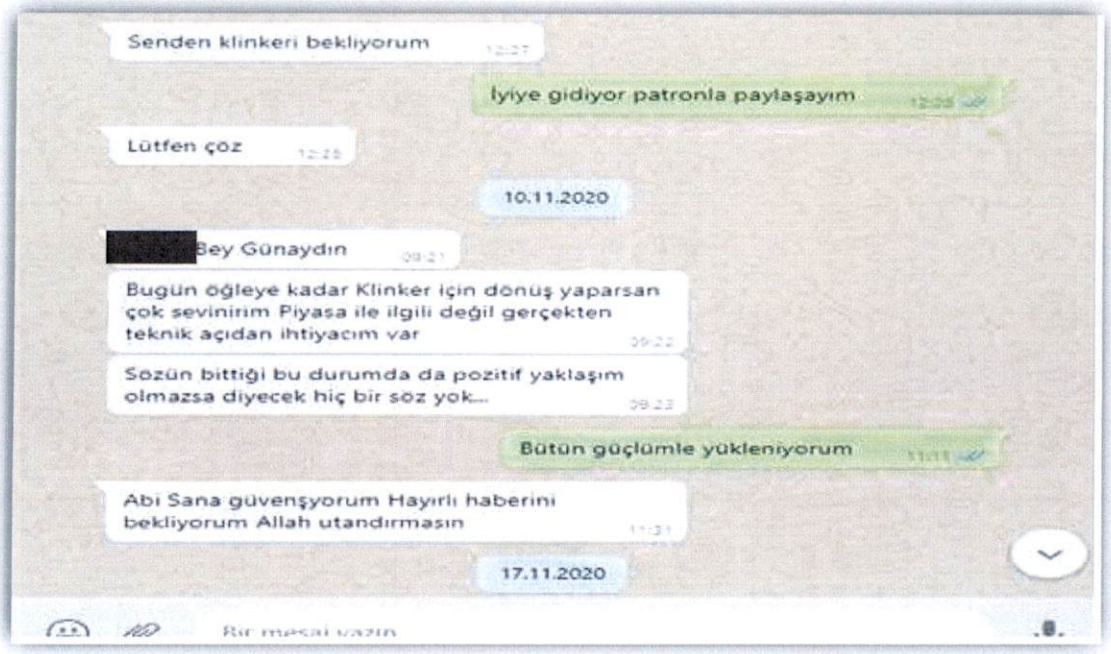
Bulgu-1

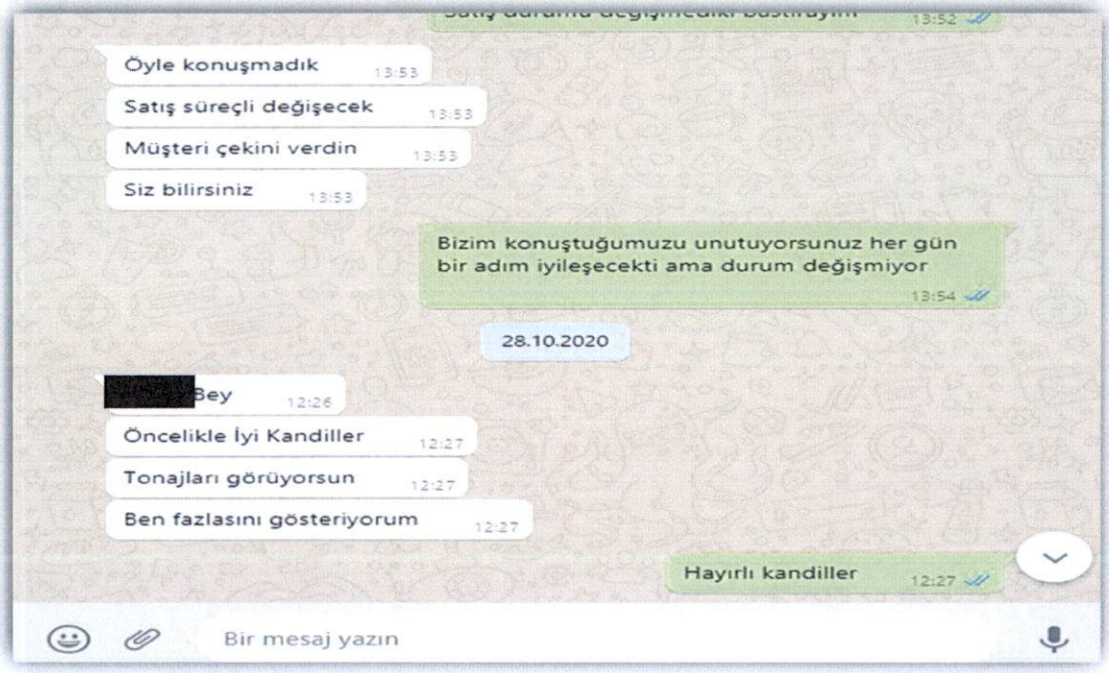
(75) 25.02.2021 tarihinde AS ÇİMENTO'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve AS ÇİMENTO (.....) ile GÖLTAŞ (.....) arasında geçen ve (.....) telefonundan alınan çeşitli tarihli Whatsapp konuşmalarına aşağıda yer verilmektedir:

Abi Merhaba! 16:39
Ptesi ve veya hafta içi birgün yemek yiyelim Yada kahve içelim 16:40
Antalyada misafirin ol 16:40
20.10.2020
Balıkçı İrfan Lara sahil yolu konum atarım 13:38
Saat 15.00 dehilmi 13:38
Tamam 13:43
13:44
Medical Park
Bir mesaj yazın


ALANYA KONYA & AS
ALANYA GÖLTAŞ & AS
ALANYA KONYA & AS
ALANYA AS
ALANYA GÖLTAŞ
ALANYA GÖLTAŞ
MANAVGAT GÖLTAŞ
MANAVGAT GÖLTAŞ
MANAVGAT GÖLTAŞ & AS
MANAVGAT GÖLTAŞ
MANAVGAT GÖLTAŞ
MANAVGAT KONYA
MANAVGAT GÖLTAŞ
SERİK AS
SERİK ADO
SERİK GÖLTAŞ
AKSU GÖLTAŞ & AS
AKSU GÖLTAŞ
AKSU GÖLTAŞ & AS
ANTALYA GÖLTAŞ
ANTALYA GÖLTAŞ
ANTALYA GÖLTAŞ
ANTALYA AS & ADO
ANTALYA ADO & AS
ANTALYA ADO & AS
ANTALYA GÖLTAŞ & AS
ANTALYA GÖLTAŞ
14:43
İletildi
ANTALYA AS
ANTALYA GÖLTAŞ
ANTALYA ADO & AS
YENİKÖY AS & GÖLTAŞ
YENİKÖY AS
YENİKÖY AS
YENİKÖY GÖLTAŞ
YENİKÖY GÖLTAŞ
Bir mesaj yazın


14:43
Abi klinker ne oldu 16:42
Hadi yarın başlayalım 16:42
26.10.2020
İyi Haftalar 13:51
Klinker ne oldu ? 13:51
Satış durumu değişmediki bastırayım 13:52
Öyle konuşmadık 13:53
Satış süreçli değişecek 13:53

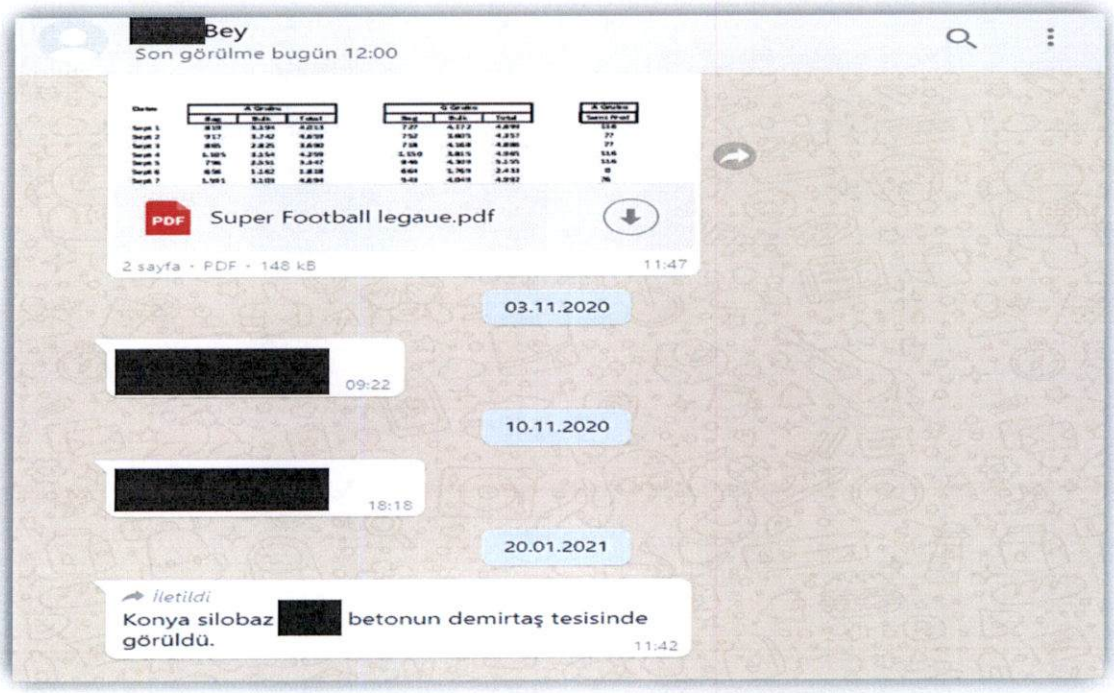


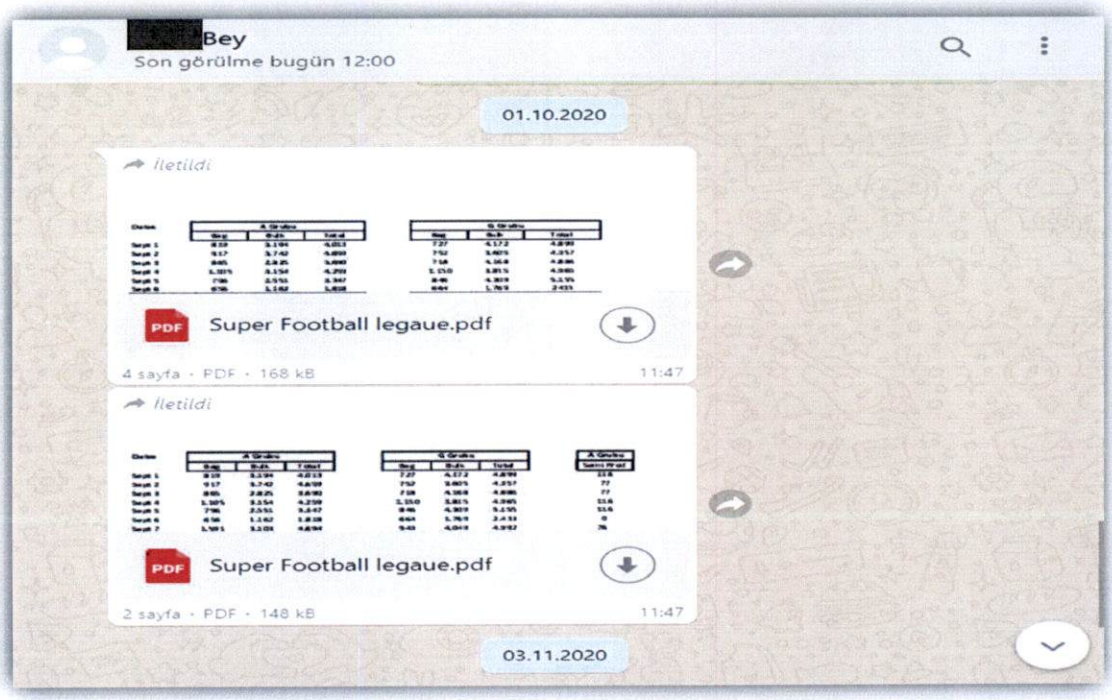


(76) Yukarıda yer verilen Bulgu-1'de AS ÇİMENTO (.....) ile GÖLTAŞ (.....) arasında geçen iletişim bulguları yer almaktadır.

Bulgu-2

(77) AS ÇİMENTO (.....) ile AS ADO HAZIR BETON (.....) olduğu anlaşılan "(.....)" isimli kişi arasında geçen çeşitli tarihli Whatsapp konuşmalarına aşağıda yer verilmektedir:





Bulgu-3

(78) Yukarıda yer alan konuşmanın içeriğinde yer alan *"Super Football legaue*[11]*.pdf"* isimli belgeye aşağıda yer verilmektedir:

[11] Belgenin orijinalinde söz konusu kelimenin hatalı bir şekilde *league* kelimesi yerine *legaue* şeklinde kullanıldığı görülmektedir.

Dates	A Grubu			G Grubu			A Grubu
	Bag	Bulk	Total	Bag	Bulk	Total	Semi Prod
Sept 1	[redacted]			[redacted]			[redacted]
Sept 2							
Sept 3							
Sept 4							
Sept 5							
Sept 6							
Sept 7							
Sept 8							
Sept 9							
Sept 10							
Sept 11							
Sept 12							
Sept 13							
Total							
Sept .14							
Sept .15							
Sept .16							
Sept .17							
Sept .18							
Sept .19							
Sept .20							
Total							
Sept .21							
Sept .22							
Sept .23							
Sept .24							
Sept .25							
Sept .26							
Sept .27							
Hafta Total							
Aylık Kum. %							
Should Be							
Sept .28							
Sept .29							
Sept .30							

G Grubu	GENERAL TOTAL	
Semi.Prod.	A Grubu	G Grubu

[redacted]

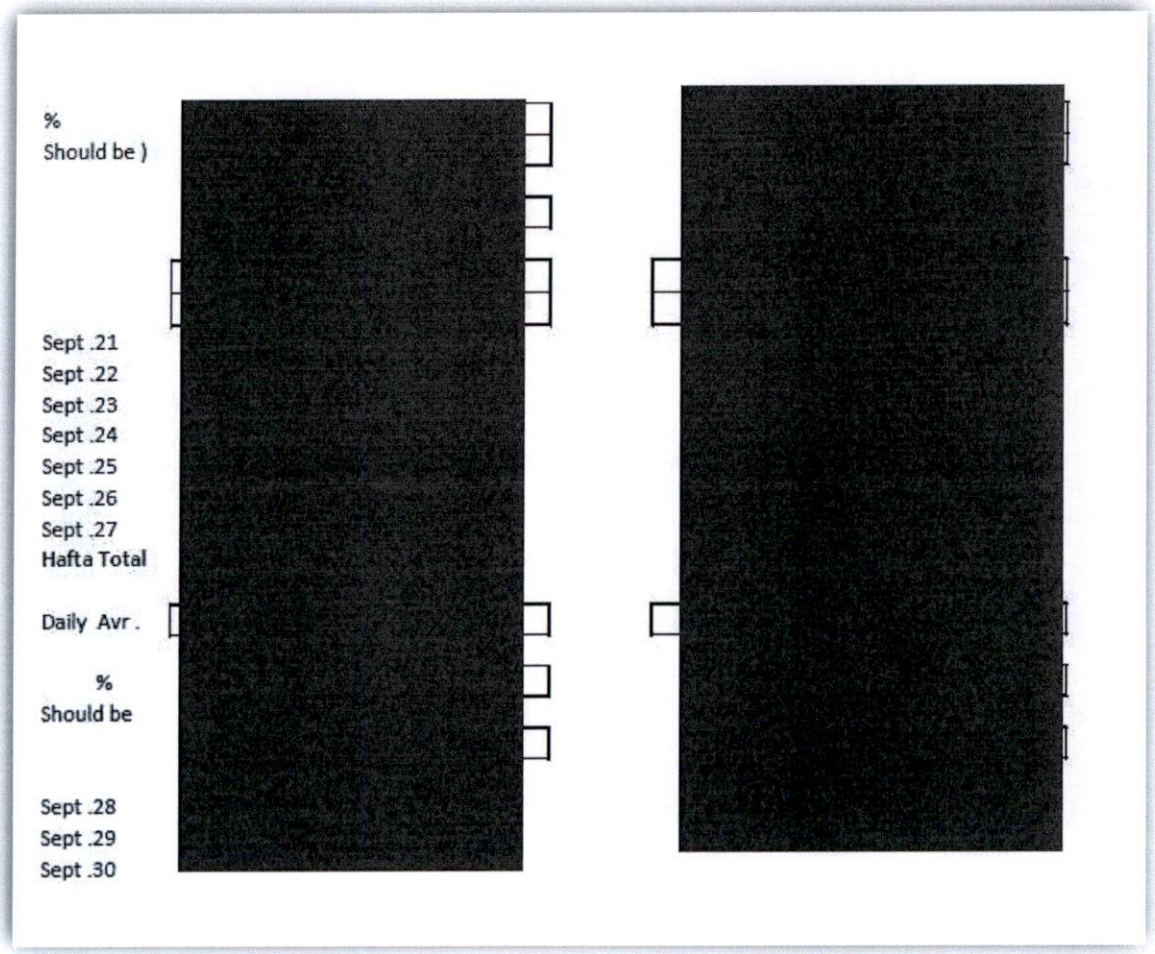
Haf. Tot.	Ay Küm .

[redacted]

Haf.Tot	Ay Küm .

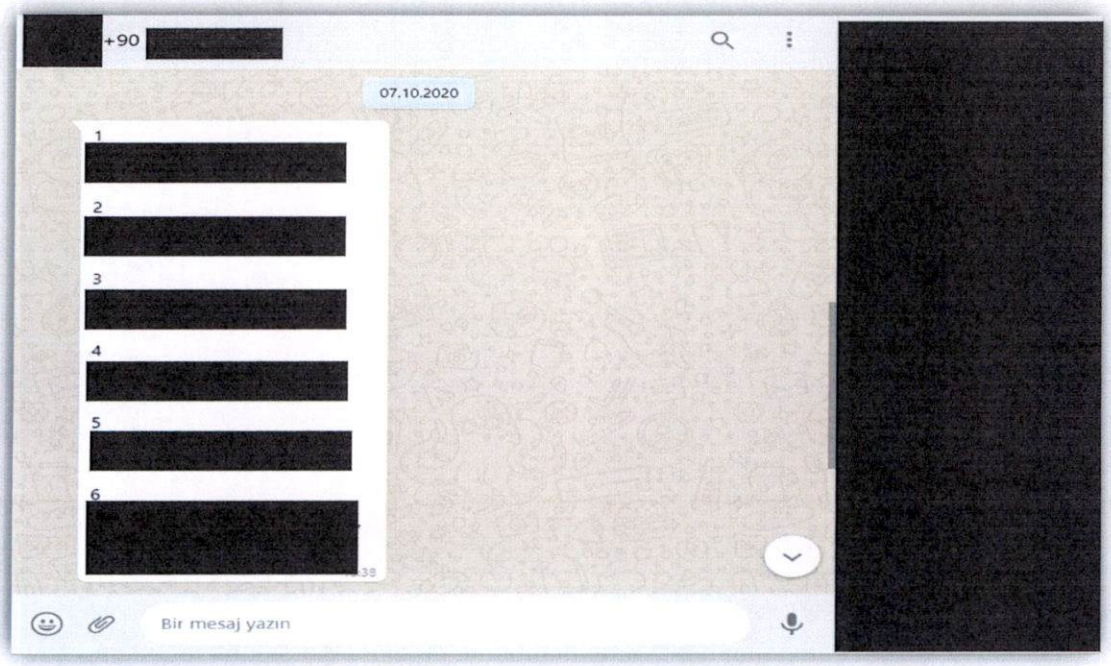
[redacted]

Dates	A Grubu			G Grubu		
	Bag	Bulk	Total	Bag	Bulk	Total
Sept 1	[redacted]			[redacted]		
Sept 2						
Sept 3						
Sept 4						
Sept 5						
Sept 6						
Week Total						
Daily Avr.						
Should Be						
Sept 7						
Sept 8						
Sept 9						
Sept 10						
Sept 11						
Sept 12						
Sept 13						
Hafta Total						
Daily Avr.						
Should Be						
Sept 14						
Sept 15						
Sept 16						
Sept 17						
Sept 18						
Sept 19						
Sept 20						
Hafta Total						
Daily Avr						



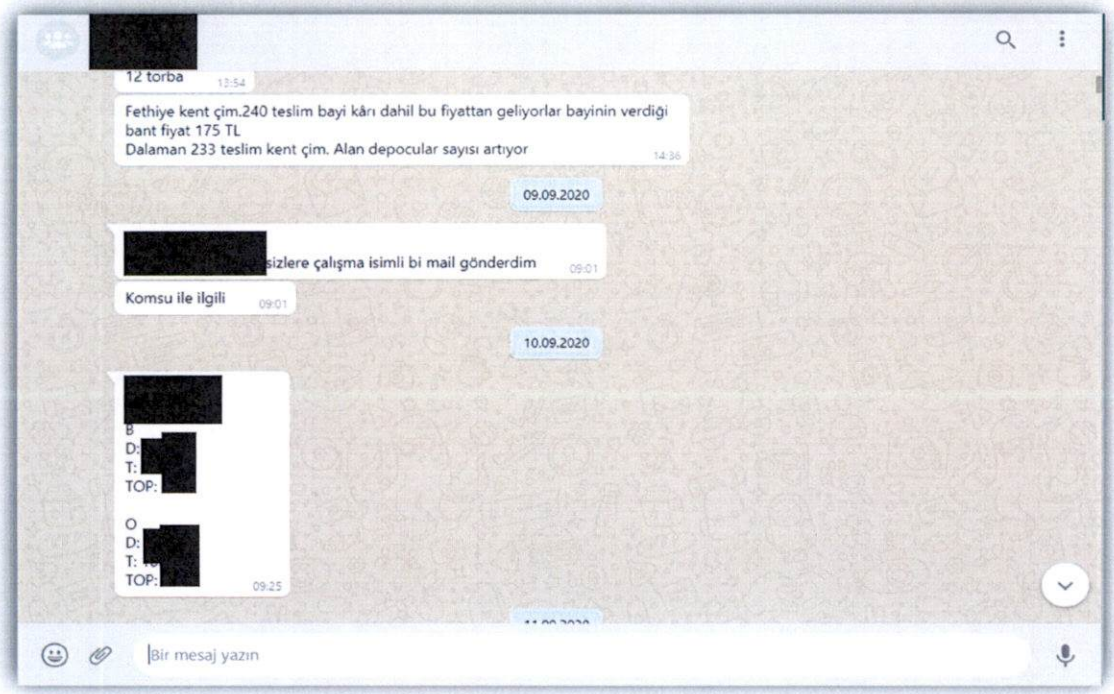
Bulgu-4

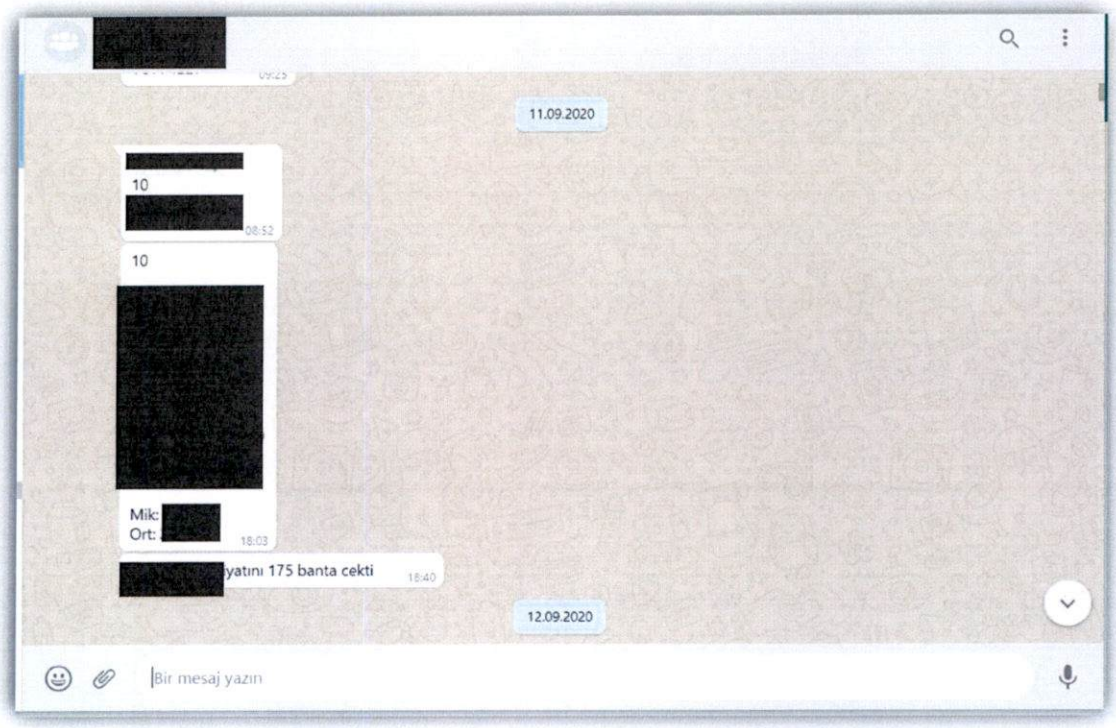
(79) AS ÇİMENTO (.....) ile AS ÇİMENTO (.....) ait olduğu anlaşılan (.....) numaralı telefon ile yapılan 07.10.2020 tarihli Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:



Bulgu-5

(80) AS ÇİMENTO (.....) telefonundan elde edilen ve üyelerini (.....) oluşturduğu "As Satış" isimli Whatsapp grubundaki yazışmalara aşağıda yer verilmektedir:





Bulgu-6

(81) Yukarıda yer alan konuşmada bahsi geçen ve AS ÇİMENTO (.....) tarafından AS ADO HAZIR BETON (.....) ile AS ÇİMENTO (.....) gönderilen 09.09.2020 tarih ve "Çalışma" konulu e-postanın ekinde yer alan tabloya aşağıda yer verilmektedir:

	B				O		
	D	T	TOP.		D	T	TOP.
1	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
3	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
4	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
5	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
6	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
7	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
8	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

I.3.2 BAŞTAŞ'ta Yapılan Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

Bulgu-7

(82) BAŞTAŞ (.....) tarafından BAŞTAŞ (.....) gönderilen 26.01.2017 tarih ve (.....) konulu e-postaya ve ekinde yer alan belgeye aşağıda yer verilmektedir:

"(.....),
Bangkok-Kamboçya gezisi katılımcı listesi ektedir.
Saygılarımla
(.....)"

[redacted]

	ŞİRKET	İSİM
1	BAŞTAŞ ÇİMENTO	(.....)
2		(.....)
3		(.....)
4	BAŞTAŞ BETON	(.....)
5	(.....)	(.....)
6	(.....)	(.....)
7	(.....)	(.....)
8	(.....)	(.....)
9	(.....)	(.....)
10	(.....)	(.....)
11	(.....)	(.....)
12	(.....)	(.....)
13	(.....)	(.....)
14	(.....)	(.....)
15	(.....)	(.....)
16	KÜPELİLER / ESKİŞEHİR	(.....)
17	(.....)	(.....)
18	(.....)	(.....)
19	(.....)	(.....)
20	(.....)	(.....)
21	(.....)	(.....)
22	(.....)	(.....)
23	(.....)	(.....)
24	(.....)	(.....)
25	(.....)	(.....)
26	(.....)	(.....)
27	(.....)	(.....)
28	(.....)	(.....)
29	(.....)	(.....)
30	(.....)	(.....)
31	(.....)	(.....)

Bulgu-8

(83) KÜPELİLER (.....) tarafından BAŞTAŞ (.....) gönderilen 26.12.2018 tarih ve "kağıt kullanımı" konulu e-postaya aşağıda yer verilmektedir:

"(.....)

Çimento üretimine paralel giriş çıkış olan kağıt miktarları aşağıdaki tablodadır."

	ESKİŞEHİR ÇİMENTO FABRİKASI	[redacted]	25.12.2018
	GÜNLÜK İŞLETME RAPORU		
		ÇİMENTO ÜRETİM	ÇİMENTO SATIŞ
ÇİMENTO DEĞİRMENİ	CEM I 42,5 R	[redacted]	
	CEM IV/B (P) 32,5 N		
	TOPLAM ÇİMENTO		
KAĞIT TORBA (ADET)	CEM I 42,5 R 50 KG		
	CEM IV/B-P 32,5 N 50 KG		
	CEM IV/B-P 32,5 N 25 KG		

Bulgu-9

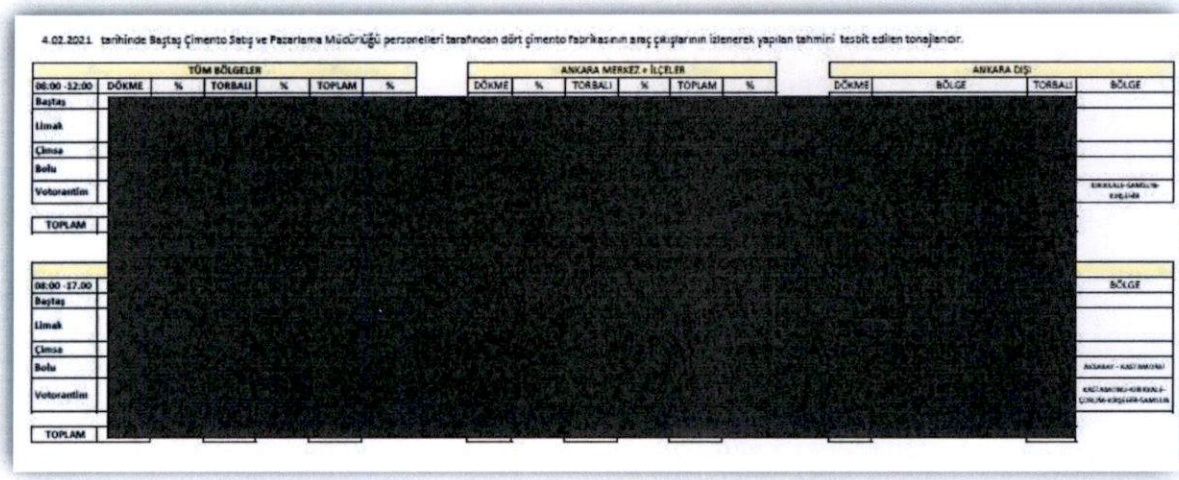
(84) BAŞTAŞ (.....) telefonundan elde edilen ve yerinde incelemenin gerçekleştirildiği 25.02.2021 tarihindeki arama kayıtlarını gösteren ekran görüntüsüne aşağıda yer verilmektedir:

25.02.2021

Calls 25.02.2021 10:55:57	Dialed - Duration 00:00:00 H[redacted]	Android System Calls
Calls 25.02.2021 10:53:34	Dialed - Duration 00:00:00 [redacted]	Android System Calls
Calls 25.02.2021 10:53:03	Dialed - Duration 00:00:00 [redacted]	Android System Calls

Bulgu-10

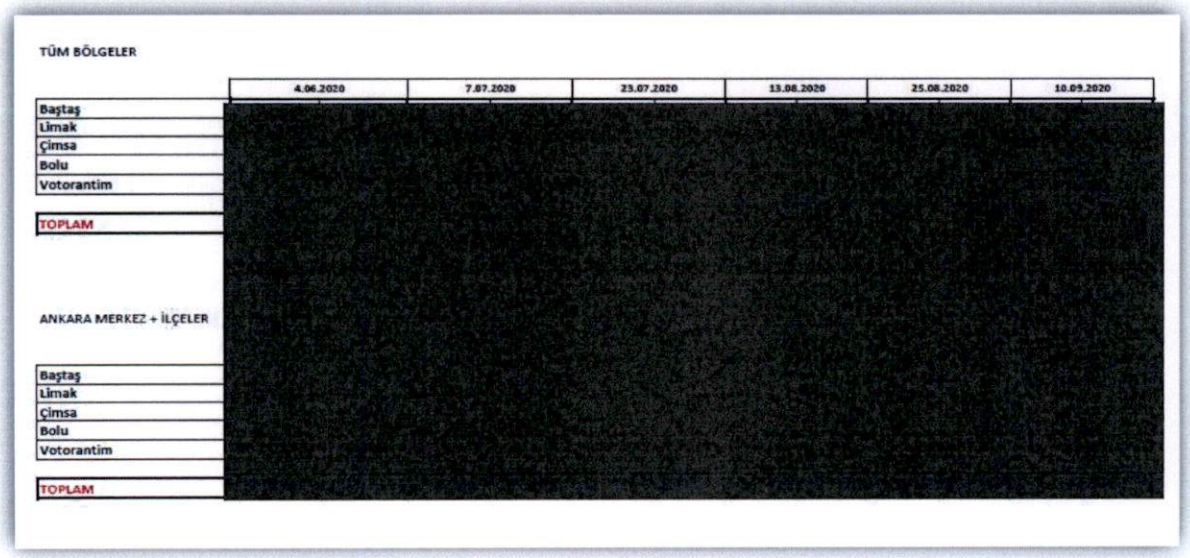
(85) BAŞTAŞ (.....)'ın mobil cihazından elde edilen pdf formatındaki belgelere aşağıda yer verilmektedir[12]:



4.02.2021 tarihinde Baştaş Çimento Satış ve Pazarlama Müdürlüğü personelleri tarafından dört çimento fabrikasının araç çıkışlarının izlenerek yapılan tahmini tesbit edilen tonajlardır.

08:00 -12:00	TÜM BÖLGELER DÖKME	%	TORBALI	%	TOPLAM	%	ANKARA MERKEZ + İLÇELER DÖKME	%	TORBALI	%	TOPLAM	%	ANKARA DIŞI DÖKME	BÖLGE	TORBALI	BÖLGE
Baştaş	[redacted]															
Limak																
Çimsa																
Bolu																
Votorantim																[redacted]
TOPLAM																

08:00 -17.00																BÖLGE
Baştaş	[redacted]															
Limak																
Çimsa																
Bolu																[redacted]
Votorantim																[redacted]
TOPLAM																



TÜM BÖLGELER

	4.06.2020	7.07.2020	23.07.2020	13.08.2020	25.08.2020	10.09.2020
Baştaş	[redacted]					
Limak						
Çimsa						
Bolu						
Votorantim						
TOPLAM						

ANKARA MERKEZ + İLÇELER

Baştaş	[redacted]					
Limak						
Çimsa						
Bolu						
Votorantim						
TOPLAM						

[12] Alınan belgeler arasında benzer nitelikte farklı tablolar da bulunmaktadır.

I.3.3 LİMAK'ta Yapılan Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

Bulgu-11

(86) LİMAK (.....) bilgisayarından elde edilen, LİMAK (.....) tarafından (.....) gönderilen 29.12.2020 tarih ve (.....) konulu e-postaya aşağıda yer verilmektedir:

"(.....)

İyi Günler

29.12.2020 tarihinde Limak Ambassadore Otelde gerçekleştirilen Kasım 2020 Yönetim Kurulu toplantısında görüşülen konular ile ilgili edindiğim/aldığım bazı notlar aşağıdaki gibidir.

Bilgi ve Tensiplerinize sunarım,

Saygılarımla

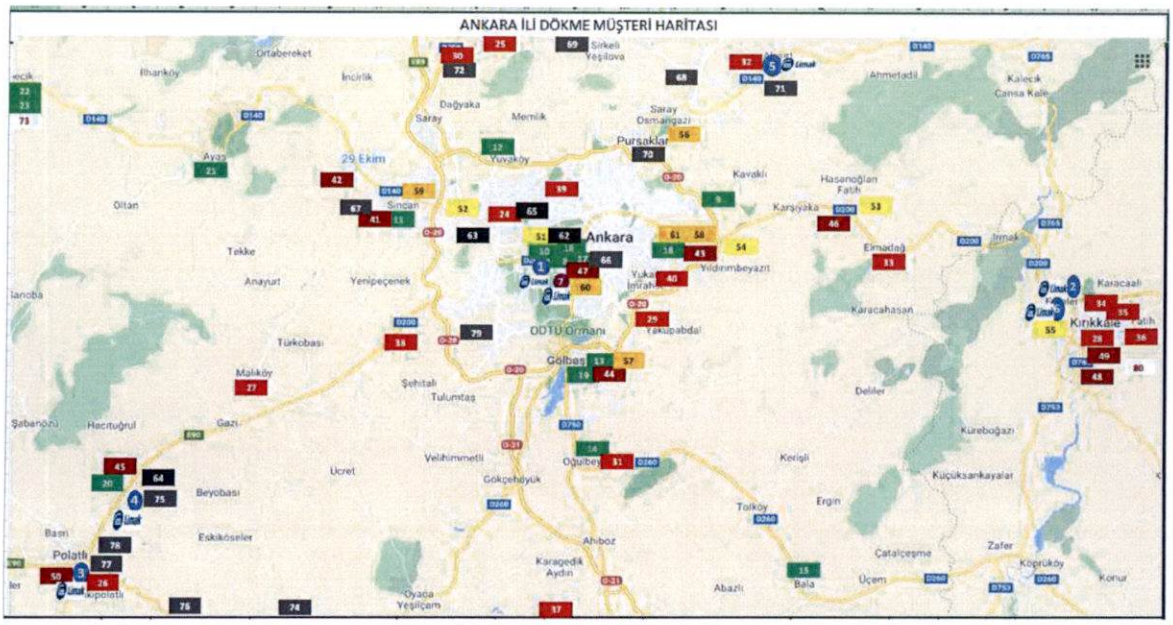
(.....)

- *(.....) ile ilişkiler ve bu bölgedeki rekabet durumu. İlişkiler bozulmadan dengede tutalım.*
- *(.....) firmasına 10.01.2021 tarihine kadar borcunu ödemesi için süre tanınmıştır. Ödemediği taktirde teminat mektupları nakde çevrilmeden önce (.....) tarihinde son durumunu (.....) bildirilecektir. ((.....) söyledi)*
- *İlk hedef (.....) düşünülüyor. ((.....) söyledi)*
- *Ergani fabrikasının satış fiyatını KDV hariç ortalama (.....) TL ve üzerinde korumak gerekiyor. Elazığ depreminden dolayı bir yıl daha bu trendin devam edeceğini düşünüyorum. ((.....) söyledi)*
- *Limak Madencilik ve Loj şirketimizin (.....) konusu görüşüldü. (.....) dedi ki (.....) dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki; "söz konusu iş makinelerinin teknik özelliklerini (.....) ve (.....) beye bildirin (.....)" dedi.*
- *2019'a göre 2020 yılı çimento satış miktarlarının artış sebepleri üzerine görüşmeler yapıldı.*
- *(.....) dedi ki; "(.....)" dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki; "(.....)" Dedi.*
- *(.....) dedi ki; "Limak Madencilik ve Loj firmamızın yıllık dönem net karının (.....) TL nin altında tutmayın" diye (.....) beye söyledi.*
- *(.....) nın Urfa'da hastane yapım işi aldığı konuşuldu. (.....) dedi ki; "(.....)" dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki;" (.....)" dedi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) tesislerimiz kendilerini amorte etmiştir, bu güzel bir gelişmedir." Dedi.*
- *(.....) yol işi konuşuldu. (.....) dedi ki; "(.....) dedi ki, bu konuyu (.....) sor, bana da bilgi ver, güzergah nedir, kim yapıyor, ne zaman tamamlanıyor" dedi.*
- *(.....); (.....) Fabrikamızın arıza duruş sürelerini irdeledi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) fabrikamızın KDV hariç satış fiyatı (.....) TL ye çıkamayacak mı?" dedi.*
- *(.....) fabrikamızın BAŞTAŞ ile ilgili Konya bölgesi satışları hakkında anlaşılamadığı konuşuldu.*
- *(.....) ve (.....) dedi ki; "(.....) fabrikasının satış yaptığı iller bazında tonaj-fayda-maliyet ve karlılık analizi yapalım." Dedi.*

- *(.....) dedi ki; "ANKA nın yollarını biz yapamaz mıyız? Bütçe ayıramaz mıyız? " diye sorguladı.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) firmasını sıkıştırmayın eninde sonunda ödemelerini yaparlar gerekirse ben arar tahsil ederim, (.....) nin sahibi LİMAK inş için kardeş firmamız dır demiş." Dedi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) tesisi için gerekli teknik desteği verelim de bir an önce üretim/satışa başlasınlar" dedi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) fabrika inşaatı işine çimentoyu biz verelim" dedi.*
- *(.....) İstanbul ve Ankara da gerçekleşen beton satış fiyatlarını irdeledi.*
- *(.....), Ankara da agrega ihtiyacının karşılanması konusunda tedarik fiyatlarının 2021 yılında %(.....)seviyelerinde artacağını anlattı ve bir müşterimiz aracılığı ile bir agrega ocağından bahsetti, (.....) ton rezervi varmış, ilk alınan fiyat (.....) TL imiş, (.....) TL peşinat kalanı için (.....) ay taksitle ödeme seçeneği varmış, (.....)dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki" (.....)" dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki; "OYAK (.....)a ben söyleyebilirim, isterseniz görüşeyim" dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki;" (.....)" Dedi.*
- *(.....) firmasına verilecek çimento/beton konusu (Ankara'daki MİT binası inşaatı diye aklımda kalmış) görüşüldü. (.....) dedi ki; "(.....)yetkilileri beni sıkıştırıyor, sadece LİMAK tan alım yapmak istiyorlar ne yapalım, sadece biz mi versek!" dedi. Bunun üzerine (.....) (tepkili bir şekilde) dedi ki; "olmaz diğer üç üretici ile bu konuda mutabakat sağladık, aksi taktirde diğer bölgelerdeki iş birliğimiz bozulacak, bu işin %25 lik kısmını biz karşılayacağız" dedi. Bunun üzerine (.....)'e dönüp "senin aksi bir görüşün mü var?" diye sordu. O da dedi ki; "hayır efendim ben sadece durumu anlatmak istedim." Dedi. Bunun üzerine (.....) dedi ki; "anlattı diye kızmıyorum ancak bu konuyu zaten görüşmüştük." Dedi.*
- *(.....) firmasının (.....) işi için (.....)m3 lük beton işi olduğu anlatıldı. (.....) dedi ki; "fiyat verdik sonucu bekliyoruz" dedi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) işi bizim için çok önemli, lütfen önem verin, gereken ilgiyi gösterin, bugüne kadar ki desteğiniz için tebrik ederim sizi" dedi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) bulunan ((.....)) beton işi bitti, santralimizi (.....) isimli firmamız aracılığı ile (.....) kuracağız." Dedi.*
- *Aralık ayı Yönetim Kurulu toplantısının (.....) tarihinde (.....) fabrikamızda yapılmasına karar verildi. (.....) dedi ki; "şimdilik tarih bu olsun, bir hafta öncesinde kesinleştirilmek üzere tekrar görüşelim" dedi.*
- *(.....) dedi ki; "(.....) konusunu, (.....)teki yönetim toplantısında görüşüp karar bağlayalım." Dedi.*
- *(.....) beni bir kenara çekerek "2021 yılı ocak ayında Avukat (.....) beyden sunum isteyelim" dedi. (Bu konuyu (.....) beye de iletti ve başka bir konu da anlattı bu hususu size yüzyüze anlatacam.)*
- *(.....) bana dedi ki; "(.....)" Dedi. (Bu konu bu şekilde olmamalıydı ben ilk defa duyduğumu söyledim, ayrıntılarını Avukat (.....) beyden alıp kendisini bilgilendireceğimizi söyledim.)"*

Bulgu-12

(87) LİMAK (.....) bilgisayarından elde edilen, 19.02.2021 tarihinde LİMAK (.....) tarafından LİMAK (.....) gönderilen (.....) konulu e-postanın ekinde yer alan (.....) başlıklı dosyada yer alan harita ile müşterileri ve tedarikçilerinin bulunduğu tabloya aşağıda yer verilmektedir:



SIRA	FİRMA ADI	ALIM YAPTIĞI FABRİKA /MÜŞTERİ	BULUNDUĞU BÖLGE	SIRA	FİRMA ADI	ALIM YAPTIĞI FABRİKA /MÜŞTERİ	BULUNDUĞU BÖLGE	SIRA	FİRMA ADI	ALIM YAPTIĞI FABRİKA /MÜŞTERİ
1	[redacted]	Limak Çimento	Batıkent	24	[redacted]	Baştaş Çimento	Uryaman	52	[redacted]	Votorantim
2	[redacted]	Limak Çimento	Kızılcahamam	25	[redacted]	Baştaş Çimento	Hasanoğlan	53	[redacted]	Votorantim
3	[redacted]	Limak Çimento	Polatlı	26	[redacted]	Baştaş Çimento	Kayaş	54	[redacted]	Votorantim
4	[redacted]	Limak Çimento	Mülkköy	27	[redacted]	Baştaş Çimento	Yahşihan - Kırıkkale	55	[redacted]	Votorantim
5	[redacted]	Limak Çimento	Kırıkkale	28	[redacted]	Baştaş Çimento	Bağlum	56	[redacted]	Votorantim
6	[redacted]	Limak Çimento	Yakupabdal	29	[redacted]	Baştaş Çimento	Gölbaşı	57	[redacted]	Votorantim
7	[redacted]	Limak Çimento	Kahramankazan	30	[redacted]	Baştaş Çimento	Kayaş	58	[redacted]	Votorantim
8	[redacted]	Limak Çimento	Gölbaşı	31	[redacted]	Baştaş Çimento	Sincan	59	[redacted]	Votorantim
9	[redacted]	Limak Çimento	Akyurt	32	[redacted]	Baştaş Çimento	Sayınız	60	[redacted]	Votorantim
10	[redacted]	Limak Çimento	Elmadağ	33	[redacted]	Baştaş Çimento	Kayaş	61	[redacted]	Votorantim
11	[redacted]	Limak Çimento	Yenişehir - Kırıkkale	34	[redacted]	Baştaş Çimento	Sayınız	62	[redacted]	Oyak Çimento
12	[redacted]	Limak Çimento	Köşkar - Kırıkkale	35	[redacted]	Baştaş Çimento	Bağlıca	63	[redacted]	Oyak Çimento
13	[redacted]	Limak Çimento	Yahşihan - Kırıkkale	36	[redacted]	Baştaş Çimento	Temelli	64	[redacted]	Oyak Çimento
14	[redacted]	Limak Çimento	Şereflikoçhisar	37	[redacted]	Baştaş Çimento	Batıkent	65	[redacted]	Oyak Çimento
15	[redacted]	Limak Çimento	Ümitköy	38	[redacted]	Baştaş Çimento	Sayınız	66	[redacted]	Oyak Çimento
16	[redacted]	Limak Çimento	Keçiören	39	[redacted]	Baştaş Çimento	Sincan	67	[redacted]	Oyak Çimento
17	[redacted]	Limak Çimento	İmrahor (Ç.Köy)	40	[redacted]	Baştaş Çimento	Yenice	68	[redacted]	Oyak Çimento
18	[redacted]	Limak Çimento	Sincan	41	[redacted]	Baştaş Çimento	Çubuk	69	[redacted]	Oyak Çimento
19	[redacted]	Limak Çimento	Yenikent	42	[redacted]	Baştaş Çimento	Pursaklar	70	[redacted]	Oyak Çimento
20	[redacted]	Limak Çimento	Mamak	43	[redacted]	Baştaş Çimento	Akyurt	71	[redacted]	Oyak Çimento
21	[redacted]	Limak Çimento	Gölbaşı	44	[redacted]	Baştaş Çimento	Kahramankazan	72	[redacted]	Oyak Çimento
22	[redacted]	Limak Çimento	Temelli	45	[redacted]	Baştaş Çimento	Beypazarı	73	[redacted]	Oyak Çimento
23	[redacted]	Limak Çimento	Hasanoğlan	46	[redacted]	Baştaş Çimento	Haymana	74	[redacted]	Oyak Çimento
	[redacted]		Sayınız	47	[redacted]	Baştaş Çimento	Temelli	75	[redacted]	Oyak Çimento
	[redacted]		Kırıkkale	48	[redacted]	Baştaş Çimento	Polatlı Yunak Yolu	76	[redacted]	Oyak Çimento
	[redacted]		Kırıkkale	49	[redacted]	Baştaş Çimento	Polatlı	77	[redacted]	Oyak Çimento
	[redacted]		Polatlı	50	[redacted]	Baştaş Çimento	Polatlı	78	[redacted]	Oyak Çimento
	[redacted]		Güvercinlik	51	[redacted]	Votorantim	Çayyolu	79	[redacted]	Oyak Çimento
							Kırıkkale	80	[redacted]	Çimsa Çimento

Bulgu-13

(88) LİMAK (.....) telefonundan alınan ve (.....) ile yapılan 06.09.2019-11.09.2019 tarihleri arasındaki Whatsapp yazışmalarına aşağıda yer verilmektedir:

[redacted]wner)

O tarihlerde 9-13 Eylül Fildişini planlamıştık sizle, 13 Eylül akşamı uçağım, ama çok katılmak isterim, 16 Eylül olamaz mı efendim? 1 gün önce yetişecek uçuş da yok maalesef

Participant	Delivered	Read	Played
[redacted]			

Status: Sent
Platform: Mobile
9/6/2019 1:21:15 PM(UTC+4)

[redacted]
Büyük ihtimalle 16 yapacağız
Status: Read
Platform: Mobile
9/6/2019 3:41:39 PM(UTC+4)

[redacted]
İnşallah efendim

Participant	Delivered	Read	Played
[redacted]			

Status: Sent
Platform: Mobile
9/6/2019 4:07:57 PM(UTC+4)

[redacted]
Tamam
Status: Read
Platform: Mobile
9/11/2019 12:46:29 PM(UTC+4)

I.3.4. KONYA ÇİMENTO'da Yapılan Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

Bulgu-14

(89) KONYA ÇİMENTO (.....) ile (.....) arasında 23.03.2019 ile 25.03.2019 tarihleri arasında gerçekleşen Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:

[redacted]
Pzt zam var bizde
Platform: Mobile
3/23/2019 11:00:28 AM(UTC+0)

[redacted]

Bizde de abi

Participant	Delivered	Read	Played
[redacted]			

Status: Sent
Platform: Mobile

3/23/2019 11:10:02 AM(UTC+0)

[redacted]

Fabrikanin onunu gordun mu

Participant	Delivered	Read	Played
[redacted]			

Status: Sent
Platform: Mobile

3/23/2019 11:10:13 AM(UTC+0)

(...)

[redacted]

Konya bana maliyet 11,00
Platform: Mobile

3/25/2019 6:10:55 AM(UTC+0)

[redacted]

Sizin kaç oldu kardeş
Platform: Mobile

3/25/2019 6:11:10 AM(UTC+0)

[redacted]

Konya teslim fiyatlar 13,40- 13,50 arasi abi

Participant	Delivered	Read	Played
[redacted]			

Status: Sent
Platform: Mobile
3/25/2019 6:18:40 AM(UTC+0)

[redacted]

Bant cikis 12,50 olarak gorebilirsin

Participant	Delivered	Read	Played
[redacted]			

Status: Sent
Platform: Mobile
3/25/2019 6:19:13 AM(UTC+0)

(90) Bulgu-14 uygulanacak fiyat konusunda rakip teşebbüsler arasında bilgi paylaşımı yapılmış olabileceği şüphesiyle inceleme kapsamına alınmıştır.

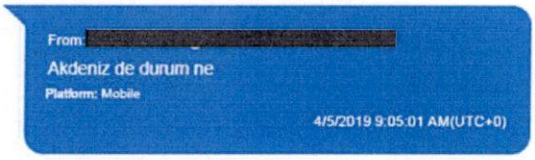
Bulgu-15

(91) KONYA ÇİMENTO (.....), KONYA ÇİMENTO (.....), KONYA ÇİMENTO (.....), KONYA ÇİMENTO (.....) ile yazışmaların yapıldığı tarihlerde KONYA ÇİMENTO (.....) olduğu düşünülen (.....) arasında kurulan (.....) isimli Whatsapp grubunda 05.04.2019 tarihinde gerçekleşen Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:

From: [redacted]
Konua ve ilçelerinde karman ve aksarayda torbalı fiyatla ri uygulanıyor mu rakipler
Platform: Mobile
4/5/2019 9:03:57 AM(UTC+0)

From: [redacted]
Dün ankaradan duzeltasa gelen dikme kimsen gelmiş acaba
Platform: Mobile
4/5/2019 9:04:24 AM(UTC+0)

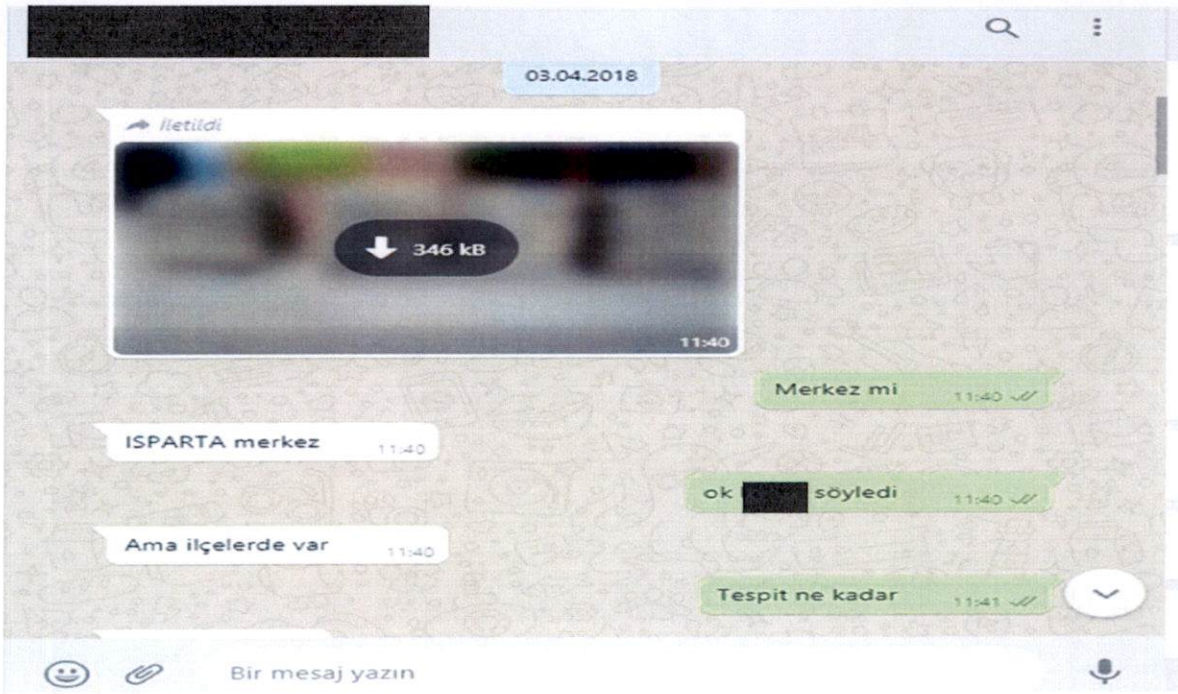
From: [redacted]
2 saate kadar bilgiwrw iht var
Platform: Mobile
4/5/2019 9:04:47 AM(UTC+0)

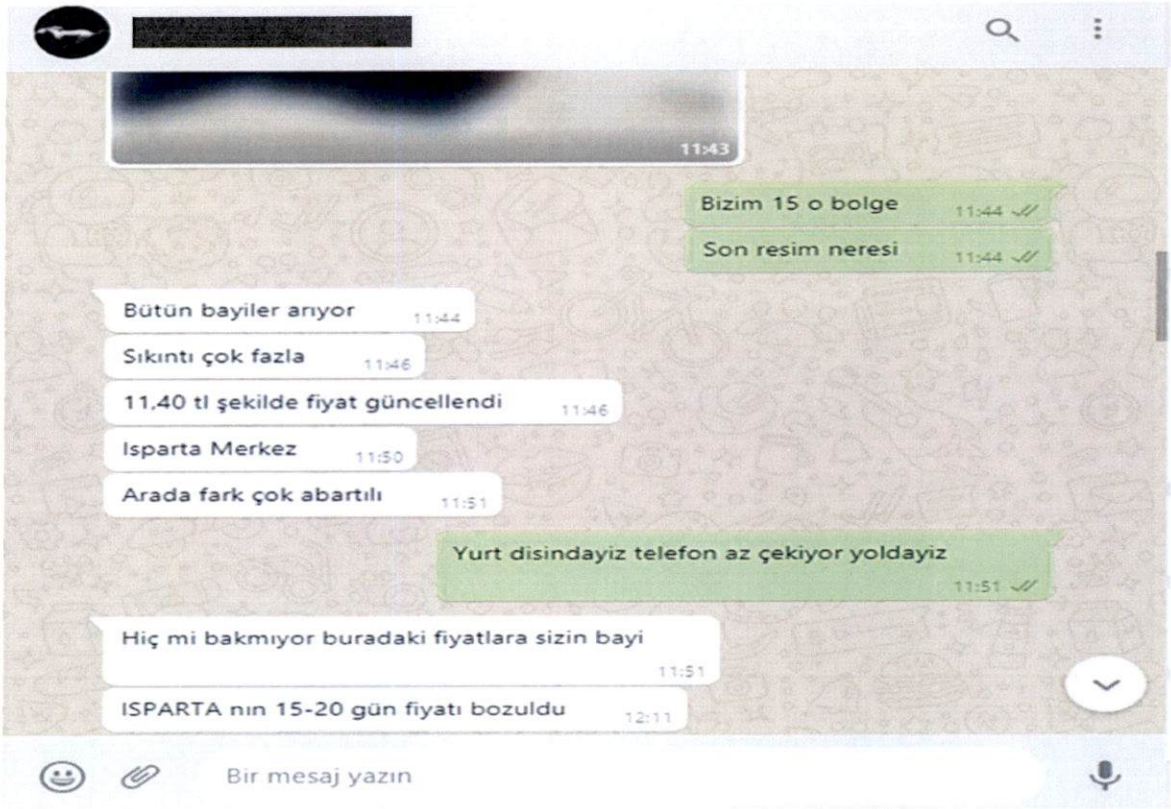


(...)

Bulgu-16

(92) KONYA ÇİMENTO (.....) telefonundan elde edilen ve GÖLTAŞ çalışanı (.....) ile 03.04.2018 tarihinde gerçekleşen Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:





I.3.5 KÜPELİLER'de Yapılan Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

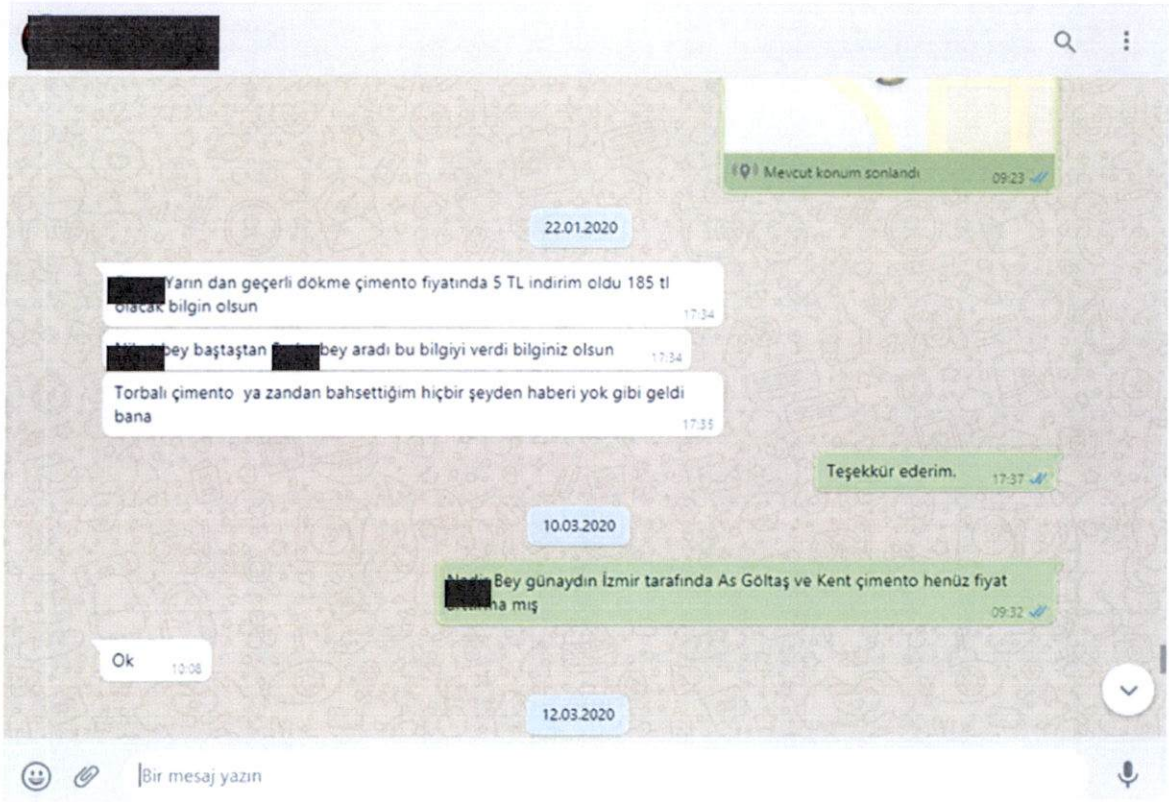
Bulgu-17

(93) KÜPELİLER (.....) ve (.....) tarafından KÜPELİLER (.....) gönderilen ve bilgi kısmında KÜPELİLER (.....) ve KÜPELİLER (.....) yer aldığı 30.11.2020 tarih ve (.....) konulu e-postaya aşağıda yer verilmektedir:

> *"(...)*
> *(.....),*
> *Satış yaptığımız tüm bölgelerde hemen hemen her fabrika fiyatları arttıracaklarına dair müşterilerine bilgi verdi.*
> *Nakliye teminindeki zorluklar nedeniyle, randevulu sistemde gün içinde 3/4 müşteri sırası olmasına rağmen araç bulamadıkları için yükleme yaptıramıyorlardı. Kısıtlı klinker gelmesi nedeniyle bu durum işimize geliyordu.*
> *Diğer taraftan yakın zamanda hava şartlarına bağlı olarak satışlarımız zaten düşecek.*
> *Bu hafta Cuma günü yaklaşık 30,oo TL/ton fiyat daha arttıracağız.*
> *Mevsim sonu satış kaçırmamak için ve hazır fiyatları da yükseltmişken böyle devam edelim.*
> *İyi çalışmalar."*

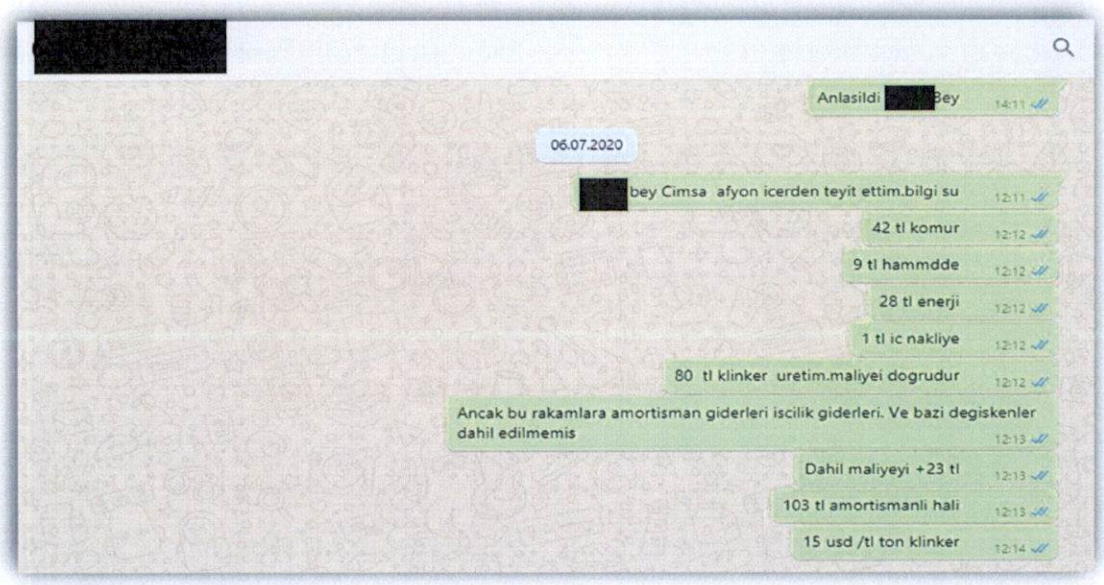
Bulgu-18

(94) KÜPELİLER (.....) telefonundan elde edilen ve KÜPELİLER (.....) ile 22.01.2020 ve 10.03.2020 tarihlerinde gerçekleşen Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:



Bulgu-19

(95) KÜPELİLER (.....) telefonundan elde edilen ve KÜPELİLER (.....) ile 06.07.2020 tarihinde gerçekleşen Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:



Bulgu-20

(96) KÜPELİLER (.....) telefonundan elde edilen ve ÇİMSA (.....) ile 27.08.2020 tarihinde gerçekleşen Whatsapp konuşmasına aşağıda yer verilmektedir:

I.4. Değerlendirme

(97) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca "*Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri*" yasaklanmaktadır. Bu doğrultuda, 4. madde kapsamında bir ihlal sonucuna ulaşabilmek için teşebbüslerin, amacı veya etkisi rekabeti engellemek, bozmak ya da kısıtlamak olan bir anlaşma veya uyumlu eylemin tarafı olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Teşebbüsler arasında oluşturulan koordinasyonun gücü ve ortaya çıkış şeklindeki farklılıkların bir sonucu olarak "anlaşma" ve "uyumlu eylem" olarak iki farklı nitelendirmeye gidilmesi ile ekonomik aktörlerin piyasada alacakları kararları bağımsız bir biçimde belirlemesine yönelik sahip oldukları yükümlülüğe aykırılık teşkil edebilecek her türlü irade uyuşmasının, Kanun'un ilgili hükmü kapsamına alınması sağlanmıştır.

(98) 4054 sayılı Kanun'da, yukarıda ifade edilen amaca yönelik olarak üç farklı koordinasyon türüne yer verilmiştir. Bununla birlikte, teşebbüsler arası koordinasyonun ortaya koyulması durumunda, işbirliğinin türüne ilişkin net bir sınıflandırmanın yapılmasının madde kapsamında yapılacak değerlendirme neticesini etkilemeyeceği kabul edilmektedir[13]. Sonuç olarak çoğunlukla iç içe geçen bu terimlerin nihai amacının, teşebbüslerin bağımsız karar aldıkları haller ile davranışlarını koordine ettikleri haller arasındaki ayrımı nitelemekten öteye geçmeyeceği söylenebilecektir.

(99) Rekabet hukuku uygulamasında "anlaşma" kavramı geniş olarak yorumlanmakta, Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için anlaşmanın yazılı olması, hukuki bağlayıcılığının bulunması veya bir yaptırım içermesi gerekmemektedir. Aksine, Kanun'un 4. maddesi, şekline bakılmaksızın, taraflar arasında belirli bir irade uyuşmasını içeren tüm anlaşma ve uyumlu eylemleri kapsamaktadır. Aynı şekilde, anlaşma tarafı herhangi bir teşebbüsün, anlaşmanın oluşumuna sınırlı katkıda bulunması veya anlaşmayı tam olarak uygulamaması, anlaşmanın tarafı olmadığı anlamına gelmemektedir.

---

[13] Kurulun 04.07.2007 tarih ve 07-56/672-209 sayılı kararı; AB Genel Mahkemesinin Case T-25/95 sayılı *Cimenteries CBR ve Diğerleri* kararı.

(100) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi; amacı veya etkisi rekabeti engellemek olan anlaşmaların yanı sıra açık bir irade uyuşmasının ortaya konulamadığı uyumlu eylem tanımı ile taraflar arasında bireysel karar alma mekanizmalarının yerine geçen bir koordinasyonun oluşturulduğu durumları da konu edinmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine ilişkin gerekçesinde "teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı tespit edilemese bile, teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışları yerine geçen bir koordinasyon veya pratik bir işbirliği sağlayan doğrudan veya dolaylı ilişkiler de eğer aynı sonucu doğuruyorsa yasaktır" denilerek uyumlu eylem kavramına açıklık getirilmiş ve gerekçenin devamında teşebbüslerin kanuna karşı hile yolu ile rekabeti sınırlayıcı uygulamaları meşru göstermelerinin engellenmek istendiği belirtilmiştir. Bu bağlamda teşebbüslerin, rakiplerinin pazardaki davranışlarını etkilemeyi veya rakiplerinin gelecekte pazarda alacakları veya alabilecekleri kararları etkileyebilecek bilgiyi rakiplerine vermeyi amaçlayan doğrudan veya dolaylı iletişimleri de uyumlu eylem kapsamında değerlendirilmektedir.

(101) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 3. fıkrasında; "*Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişimlerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine...*" teşkil edeceği, aynı maddenin 4. fıkrasında ise ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanmak koşuluyla taraflardan her birinin uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabileceği düzenlenmiştir. 4054 sayılı Kanun'un "İspat Yükü" başlıklı 59'uncu maddesinde ise; "*piyasada rekabetin bozulduğu izlenimi veren, özellikle piyasaların fiilen paylaşılması, uzun sayılabilecek bir süre piyasa fiyatında gözlenen kararlılık, fiyatın piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerce birbirine yakın aralıklarla artırılması*" gibi durumların gözlenmesi halinde, ispat yükünün teşebbüslere geçeceği belirtilmektedir.

(102) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine ilişkin gerekçede ise, "Rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların yasaklandığı bir hukuk düzeninde genellikle bu tür anlaşmalar gizli yapılmakta ve bunların varlığının ispatı oldukça güç, bazen de imkansız olmaktadır. Bu nedenle maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen hallerin varlığı halinde teşebbüslerin uyumlu eylem içinde oldukları karinesi kabul edilmiştir. Böylelikle uyumlu eylem içinde olmadıklarını ispat yükü ilgili teşebbüslere geçirilmiş bulunmakta ve ispat güçlüğü nedeniyle Kanunun işlemez hale gelmesinin önlenmesi amaçlanmıştır" ifadelerine yer verilmektedir.

(103) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde uyumlu eylem kavramının ve karinesinin Kanun'a konuluş amacının teşebbüsler arasındaki danışıklığın ispatlanmasında kolaylık sağlanmasıdır. 4054 sayılı Kanun anlaşma ve uyumlu eylem kavramları arasındaki ayrımdan çok teşebbüsler arasındaki danışıklığın nasıl ispat edileceğiyle ilgilenmektedir.

(104) Rekabet hukukunda anlaşma ve uyumlu eylemi ortaya çıkarmada kullanılan delilleri birincil ve ikincil deliller olmak üzere iki sınıfa ayırmak mümkündür. Anlaşma ve uyumlu eylem arasında ispat standardı bakımından da bir farklılık bulunmamakta, her ikisinin de ispatında hem birincil hem de ikincil nitelikli deliller kullanılabilmektedir.

(105) Birincil deliller Kanuna aykırılık teşkil eden anlaşmaları ortaya koymada kullanılan ve ispat gücü bakımından ilk planda düşünülmesi gereken delillerdir. Bu deliller, irade uyuşmasının varlığını doğrudan ortaya koyan, anlaşma veya uyumlu eylemin tarafları, kapsamı, gerçekleştiği zaman aralığı bakımından, somut bir ihlal şablonunu ortaya koymada kullanılabilecek nitelikteki bilgi ve belgelerden oluşmaktadır. Öte yandan, söz konusu anlaşmaların gizli nitelikte olması nedeniyle, birincil nitelikteki delillerin varlığına

ulaşmak oldukça güçtür. Bu noktada, söz konusu yapılanmaların ortaya çıkarılabilmesi amacıyla ikincil nitelikteki delillerin de varlığı önem arz etmektedir.

(106) İkincil nitelikli deliller arasında iletişim delilleri ile iktisadi deliller yer almaktadır. İletişim delilleri, anlaşma taraflarının toplandıklarını veya iletişim kurduklarını gösteren delillerdir. Bu deliller arasında; rakipler arası iletişimin var olduğunu gösterir deliller, rakiplerin gelecekte yapabilecekleri fiyat artışları veya fiyatlama stratejileri hakkında bilgi sahibi olunduğunu gösteren iç yazışma niteliğindeki belgeler yer almaktadır. Kurulun 09.07.2015 tarihli, 15-29/433-116 sayılı *Denizli Hazır Beton* ve 15-29/434-127 sayılı *Amasya Çimento* kararlarında rekabet ihlali niteliğinde olabilecek eylemlerin değerlendirilmesinde ispat vasıtalarına değinilmiş olup teşebbüslerin iç yazışmaları ikincil nitelikteki iletişim delilleri arasında sayılmıştır.

(107) İktisadi deliller ise bir anlaşmaya ulaşıldığını işaret eden firma davranışları ve aynı zamanda piyasanın bir bütün olarak davranışını, gizli fiyat tespitinin mümkün olduğunu işaret eden piyasa yapısı elemanlarını ve anlaşmanın sürdürülmesinde kullanılabilecek belirli uygulamaları içermektedir. İktisadi deliller davranışsal ve yapısal deliller olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Davranışsal delillerin ispat gücü, diğer ekonomik delillere oranla daha yüksek görülmektedir. Bu tür delillere örnek olarak paralel fiyatlama yapılması, rakiplerin eşzamanlı veya yakın zamanlı fiyat değişimlerinin aynı veya benzer nitelikte olması, ortak fiyat duyuruları ile aynı veya benzer nitelikli satış ve üretim politikalarının benimsenmesi sayılabilir. Piyasanın yapısına ilişkin bazı özellikler de (normalin üstünde kârlar, geçmişte yaşanan rekabet ihlallerinin varlığı) bu deliller arasında sayılabilir. Yapısal deliller arasında ise yüksek yoğunlaşma oranları, homojen ürünlerin varlığı, dikey bütünleşme oranının yüksekliği ve giriş engellerinin yüksekliği sayılabilir. Bu tür delillerin tek başına ispat gücü görece düşük kabul edilmektedir.

(108) Özetle; rekabet hukuku çerçevesinde bir anlaşma veya uyumlu eylemden bahsedebilmek için, birincil nitelikte ve ikincil nitelikte deliller bir arada kullanılarak, tabloda eksik kalan noktaların tamamlanması ve bütünsel bir yaklaşımla ihlal şablonun oluşturulması hedeflenmektedir. Bu bakımdan, dosya kapsamında elde edilen her türlü delilin, bir bütünün parçaları, bütünü açıklamada kullanılan araçlar oldukları göz önünde bulundurulmalıdır.

(109) Diğer yandan 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde bilgi değişimi şeklinde ayrı bir rekabeti sınırlayıcı davranış doğrudan zikredilmemiş olsa da, yukarıda da belirtildiği üzere, rakip teşebbüsler arasındaki rekabeti sınırlayıcı nitelikteki bilgi değişimleri, Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki bir anlaşma ya da uyumlu eylemin parçası olarak rekabet hukuku alanında inceleme alanı bulmaktadır. Hangi durumlarda rekabet ihlali niteliği taşıdığı rekabet hukukunun tartışmalı alanlarından biri olan bilgi değişimi konusu ve söz konusu davranışın çimento sektörü bakımından değerlendirilmesi aşağıda ele alınmıştır.

(110) Bilgi değişimi aynı pazarda faaliyet gösteren birden fazla teşebbüsün, tek yanlı veya karşılıklı olarak her türlü ticari verilerini kapalı veya açık bir biçimde paylaşması olarak ifade edilebilir. Ticari hayat içerisinde, rakip olsun veya olmasın birçok teşebbüs doğrudan veya teşebbüs birlikleri, pazar araştırma şirketleri, piyasadaki müşteriler ve dağıtıcılar, vs. yoluyla aralarında bilgi değişiminde bulunmakta ve bir anlamda pazarı belirli ölçüde şeffaflaştırmaktadır.

(111) Hangi tür bilgi değişimlerinin ihlal olarak nitelendirileceği hangilerinin menfi tespit ya da muafiyet kapsamında yer aldığı rekabet hukukunun önemli alanlarından biri oluşturmaktadır. Zira rakipler arası bilgi değişimleri teşebbüslerin rakiplerinin çeşitli parametrelere (satış fiyatı, üretim miktarı, stok durumu, müşteriler, vs.) ilişkin stratejileri

hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayarak rekabeti sınırlayıcı, rakip teşebbüsler arasında koordinasyon yaratıcı, hatta kimi zaman uygulanmakta olan bir kartel anlaşmasının takibini kolaylaştırıcı etkilere sahip olabileceği gibi, taraflar arasındaki bilgi asimetrisini ortadan kaldırarak, teşebbüslerin kendilerini rakipleriyle kıyaslamasını sağlayarak ve gerek teşebbüslerin gerekse tüketicilerin araştırma maliyetlerini azaltarak etkinlik kazanımlarına da yol açabilmektedir. Fiyat veya miktar tespiti amacını taşıyan bir anlaşma niteliğinde olan ya da üzerinde uzlaşılan kurallara uyup uymadığının takibini sağlayarak kartelin işleyişini kolaylaştıran bilgi değişimleri doğrudan kartel olarak nitelendirilebilmekle birlikte, etkinlik kazanımları doğuran bilgi değişimleri niteliğine göre menfi tespit ya da muafiyet kapsamında yer alabilmektedir.

(112) Temel olarak rekabeti kısıtlama amacına sahip olduğu tespit edilen tüm bilgi değişimleri 4. madde kapsamında amacı bakımından rekabeti kısıtlayıcı bir uyumlu eylem veya anlaşma olarak kabul edilmektedir. Özellikle fiyat veya üretim miktarına ilişkin bilgi değişimlerine, genel rekabet hukuku uygulaması göz önüne alındığında rekabet hukuku kapsamında ayrı bir önem atfedilmektedir. Nitekim Yatay Kılavuz'un 44. paragrafında yer verilen "(...) rakipler arasında bilgi değişimi, fiyat veya miktar tespiti amacını taşıyan bir anlaşma niteliği taşıdığında kartel olarak kabul edilerek cezalandırılır." ifadesi yer almaktadır.

(113) Konuya etki bakımından yaklaşıldığında ise rakipler arası bilgi değişimlerinin rekabeti sınırlayıcı etki doğurup doğurmayacağı temel olarak iki unsura bağlıdır. Bu unsurlardan ilki, pazarın yoğunlaşma derecesi, şeffaflığı, istikrarı, karmaşıklığı ve pazardaki teşebbüslerin benzerliği (simetri) gibi pazarın yapısına ilişkin unsurlar olup diğeri ise paylaşılan bilginin niteliğidir.

(114) Bu bağlamda öncelikle pazarın yapısına ilişkin unsurlardan pazarın yoğunlaşma derecesi bir başka deyişle pazardaki teşebbüs sayısı ele alındığında, dar oligopollerde, az sayıda teşebbüsün koordinasyon koşulları konusunda uzlaşmasının ve anlaşmadan sapmaların izlenmesinin daha kolay olması nedeniyle bir bilgi değişimi neticesinde işbirlikçi sonuçların gerçekleşme olasılığı daha yüksektir. Dolayısıyla, dar oligopollerde, bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açma olasılığı, diğer oligopollere kıyasla daha fazladır. Öte yandan rekabetçi pazar yapılarında, bir başka deyişle çok sayıda alıcı ve satıcının bulunduğu pazarlarda, bilgi değişimlerinin rekabet karşıtı etkiler doğurma ihtimali daha düşüktür.

(115) Bu bağlamda çimento sektörü söz konusu kriter bakımından değerlendirildiğinde, nakliye masrafları nedeniyle kısıtlı coğrafyalarda belirli sayıda teşebbüs faaliyeti ile karakterize çimento sektörünün oligopol pazar niteliğinde olduğu ve bu nedenle bu tür pazarlarda bilgi değişimlerinin işbirlikçi sonuçlara yol açma olasılığının yüksek olabileceği söylenebilecektir.

(116) Pazarın yapısına ilişkin unsurlardan şeffaflığa gelindiğinde ise, tahmin edilebileceği üzere pazar şeffaflaştıkça işbirlikçi sonuçların ortaya çıkma olasılığı artacaktır. Pazarın şeffaf hale gelmesine fazla katkıda bulunmayan bir bilgi değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığı, pazardaki şeffaflığı önemli ölçüde artıran bir bilgi değişimine kıyasla daha düşüktür. Dolayısıyla, pazarın bilgi değişimi öncesi ve sonrasındaki şeffaflık düzeyi ile bilgi değişiminin bu düzeyi nasıl değiştirdiği, bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etki doğurma olasılığının belirleyici unsurudur. Bilgi değişimi öncesi şeffaflık düzeyi, pazardaki teşebbüs sayısı ve alım-satım işlemlerinin alenilik derecesi gibi faktörlere bağlıdır.

(117) Çimento pazarı şeffaflık bakımından değerlendirildiğinde, teşebbüs savunmalarında, pazarın oligopol yapısının, rekabetin sınırlı coğrafyalar özelinde gerçekleşmesinin,

çimentonun homojen bir ürün olmasının ve bu durumun sonucu olarak teşebbüslerin maliyetlerinin benzeşmesinin çimento pazarının şeffaf bir pazar olmasına yol açtığının vurgulandığı görülmektedir.

(118) Bilgi değişiminin rekabet karşıtı etki doğurup doğurmayacağını belirleyen pazar yapısına ilişkin unsurlardan bir diğeri pazarın karmaşıklık derecesi ve pazarın istikrarlı bir yapı arz edip etmediğidir. Teşebbüslerin, karmaşık bir pazar yapısında, işbirlikçi sonuca ulaşmaları daha zor olup, işbirlikçi sonuçların ortaya çıkma olasılığı, arz ve talep koşullarının görece daha az değişken olduğu, diğer bir deyişle istikrarlı olduğu pazarlarda daha yüksektir. Yine teşebbüslerin maliyetler, talep, pazar payları, ürün yelpazesi, kapasite gibi açılardan benzer olduğu simetrik pazar yapılarında, teşebbüslerin rekabetçi güdüleri de benzer olacağından, bu yapıdaki pazarlarda bilgi değişimi de teşebbüsler arası koordinasyon ihtimalini artmaktadır.

(119) Çimento sektörü bu iki unsur bakımından değerlendirildiğinde çimento sektörünün ekonomideki denge ve döngülerden etkilenen yapısıyla istikrarlı bir pazar olarak nitelendirilemeyeceği, bu durumun bu sektördeki bilgi değişimlerinin işbirlikçi sonuçlara yol açma olasılığını azalttığı, fakat diğer yandan çimentonun homojen bir ürün olmasından kaynaklı teşebbüslerin benzeşen yapılarının ise bilgi değişimlerinin koordinasyon ihtimalini artırıcı yönde etki ettiği ifade edilebilecektir.

(120) Paylaşılan bilginin niteliği bakımından ise öncelikle üzerinde durulması gereken husus bilginin rekabete duyarlı (stratejik) bilgi olup olmadığıdır. Yatay Kılavuz'da[14] fiyata, miktara, müşterilere, maliyetlere, cirolara, satışlara, alımlara, kapasiteye, ürün niteliklerine, pazarlama planlarına, risklere, yatırımlara, teknolojilere, AR-GE programlarına ilişkin ve benzeri bilgilerin rekabete duyarlı bilgi kabul edildiği, fiyat ve miktara ilişkin bilgilerin stratejik niteliği en yüksek bilgiler olduğu, bunları maliyete ve talebe ilişkin bilgilerin takip ettiği belirtilmiştir.

(121) Gerek Türk Rekabet Hukukunda gerek AB Rekabet Hukukunda, rakipler arasında rekabete hassas bilgi değişimleri taraflar arasında bir anlaşma/uyumlu eylemin varlığına işaret eden unsurlar olarak görülmektedir. Bu noktada, ABAD tarafından 2015 yılında alınan ve rakipler arası bilgi paylaşımlarına dair yüksek mahkemenin tavrını özetleyen *Muz Karteli Kararı*'na[15] yer vermek yerinde olacaktır. Mahkemeye göre, teşebbüslerin pazara ilişkin gelecekteki davranışlarının zamanlamasını, boyutunu veya bunlardaki değişikliklere dair aralarındaki belirsizliği ortadan kaldıran bilgi değişimleri amaç bakımından rekabeti kısıtlayıcı kabul edilmelidir[16]. Buna ek olarak Mahkeme, bir uyumlu eylemin rekabeti kısıtlayıcı amacı olması için tüketici fiyatları ile uyumlu eylem arasında bir ilişki kurulmasına gerek olmadığını, ABİDA 101. maddesinin tüketici veya rakiplerin anlık çıkarlarını koruma amacının yanı sıra genel anlamda pazarın yapısı ve rekabeti korumak gibi bir amacının da olduğunu belirtmiştir[17]. Son olarak Mahkeme, bu tür bir bilgiyi alan ve pazarda faaliyetlerini sürdüren bir teşebbüsün, pazara ilişkin kararlarını alırken temin ettiği bilgiden faydalandığı ve bu bilgi değişiminin pazarda etki oluşturmamış bile olsa amacı bakımından rekabeti kısıtlayacağı varsayımını kabul etmiştir[18].

(122) Aynı şekilde ABAD'ın daha eski tarihli bir kararı olan *T-Mobile Kararı*'nda da bir eylemin rekabeti kısıtlayıcı amaç taşıdığının tespiti bakımından, bu uygulamanın rekabet

---

[14] Para. 67.
[15] Case C-286/13P
[16] Case C-286/13P, para. 122.
[17] Case C-286/13P, para. 125-126.
[18] Case C-286/13P para. 127. İlaveten 2009 tarihli *T-Mobiles Netherlands* kararı (Case C-8/08) da benzer değerlendirmeler içermektedir.

üzerinde "olumsuz etki yaratma potansiyeline (the potential to have a negative impact on competition)" sahip olmasının yeterli görüleceği belirtilmiştir[19]. Anılan kararda ayrıca rakipler arasında gelecekteki davranışlarına yönelik belirsizlikleri ortadan kaldırabilecek nitelikte olan bilgi paylaşımlarının rekabete aykırı olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

(123) Kurul 04.07.2007 tarih ve 07-56/672-209 sayılı *Emaye Bobin Kararı*'nda rekabete duyarlı veriler bakımından kategorik bir sınıflandırma yapılmaksızın şu tespitlerde bulunulmuştur: "*Teşebbüslerin fiyatlarına, maliyetlerine, üretim miktarlarına, kapasite kullanımlarına, teklif şartnamelerine, stoklarına, ticari sırlarına ilişkin bilgi alışverişinde bulunmaları, bu bilgilerin firmaların rekabetçi stratejileriyle doğrudan ilgili olmaları nedeniyle davranışlarını koordine etmelerine olanak vermektedir. Haklarında soruşturma yürütülen teşebbüslerin rekabet stratejilerinin en önemli değişkeni ve aracı niteliğinde olan fiyatlara, kapasite kullanımlarına, üretim miktarlarına, müşteri bazında satış rakamlarına ilişkin bilgi alışverişinde bulunmalarının rekabeti kısıtlayıcı olduğu ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde bir ihlal niteliğinde değerlendirilmesi ve anılan Kanun'un 16. maddenin ikinci fıkrası gereğince idari para cezası ile cezalandırılmaları gerektiği sonucuna ulaşılmıştır*".

(124) Öte yandan Kurulun 26.10.2021 tarih ve 21-17/208-86 sayılı *Sıcak Hava Balonu Kararı*'nda da fiyat, üretim ve satış miktarı gibi başta gelen rekabete duyarlı bilgilerin paylaşımının amaç bakımından ihlal niteliği taşıdığı Yatay Kılavuz'un ilgili hükmüne atıfla şu şekilde yer almaktadır: "*Rakiplerin gelecekte uygulamayı planladıkları fiyat, üretim ya da satış miktarı gibi rekabete duyarlı bilgileri aralarında değişmesi, genellikle fiyat ya da miktar tespitine yönelik olduğundan normal koşullar altında kartel olarak değerlendirilir ve amacı bakımından rekabet ihlali teşkil eder. Zira bu tür bir bilgiyi alan ve pazarda faaliyetlerini sürdüren bir teşebbüsün, pazara ilişkin kararlarını alırken temin ettiği bilgiden faydalandığı ve bu bilgi değişiminin pazarda etki oluşturmamış bile olsa amacı bakımından rekabeti kısıtlayacağı varsayımı kabul edilmiştir.*"

(125) Kurulun *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri Kararı*'na karşı açılan davalara ilişkin olarak Danıştay 13. Dairesi tarafından alınan kararda bu hususa ilişkin şu değerlendirmelere yer verilmektedir: "*Rekabet açısından önemli olduğunda kuşku bulunmayan geleceğe ilişkin rekabete hassas bilgilerin piyasada rekabet edilen başka bir teşebbüsle paylaşılmasında, rekabeti ihlal edici bir amacın olduğu şüphesi ortaya çıkacaktır. Nitekim gerek Avrupa Birliği Adalet Divanının (ABAD'ın) T-Mobile Kararı'nda gerekse doktrinde rakipler arasında gelecekteki davranışlarına yönelik belirsizlikleri ortadan kaldırabilecek nitelikte olan bilgi paylaşımlarının rekabete aykırı olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu rekabete hassas bilgi; geleceğe ilişkin fiyat veya buna ilişkin stratejik bir bilgi olduğu takdirde, rekabeti ihlal etme amacının ayrıca irdelenmeye ihtiyaç göstermeyecek şekilde ortada olduğu da açıktır. Ayrıca, teşebbüsler arası bilgi paylaşımlarının, piyasada bir etkisinin olmadığı ileri sürülebilirse de, belirtilen rekabete hassas bilgi paylaşımının, teşebbüslerin gelecekte piyasada alacakları kararlarda etkili olacağının aksi ispatlanmadıkça kabul edilmesi gerekmektedir. Bu durum, ABAD'ın "Polypropylene"[20] ve "Sugar"[21] kararlarında teşebbüsler aleyhine bir karine olarak değerlendirilmiştir.*"

(126) Bu çerçevede yukarıdaki kararlardan da görüleceği üzere rakip teşebbüsler arasındaki bilgi değişiminin bilginin niteliği bakımından değerlendirilmesinde söz konusu bilginin

[19] Case C-8/08, T-Mobile Netherlands and others, [2009] ECR I-4529, para. 31.
[20] Polypropylene, [1986] OJ L230 Vol 29, Cases T-1/89 etc., Rhone-Poulenc SA v. Commission (Polypropylene) [1991] ECR II-867, para. 116.
[21] Cases 40/73 etc., Suiker Unie v. Commission (Sugar) [1975] ECR 1663, para. 269.

rekabete duyarlı bilgi niteliği taşıyıp taşımadığının belirlenmesi büyük önem arz etmektedir.

(127) Rekabetin kısıtlanıp kısıtlanmadığına yönelik paylaşılan bilginin niteliğine ilişkin diğer unsurlar ise paylaşılan verinin güncel olup olmadığı, pazarı kapsayıp kapsamadığı, toplulaştırılmış mı teşebbüs bazında veri mi olduğu, verinin hangi sıklıkla paylaşıldığı ve paylaşılan bilgilerin ve bilgi değişiminin kamuya açık olup olmadığı unsurlarıdır.

(128) Verinin güncelliği kriteri bakımından, geçmiş tarih verilerin değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığı, güncel ve geleceğe yönelik verilerin değişimine kıyasla daha düşüktür. Bununla birlikte hangi verinin güncel hangisinin güncel olmadığını belirleyecek bir eşik bulunmamaktadır. Bu açıdan verilerin güncel olup olmadığının sektör bazında değerlendirmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Çimento sektörü bakımından Türkiye Çimento Üreticileri Birliği (TÜRKÇİMENTO) verileri dikkate alındığında iki ayın altındaki bir verinin güncel veri olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir.

(129) Paylaşılan bilginin niteliği ile ilgili bir diğer unsur verinin toplulaştırılmış ya da bireysel bazda (teşebbüs bazında) olup olmadığıdır. Tahmin edileceği gibi herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespitini yeterince güçleştirecek şekilde toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere neden olma olasılığı, teşebbüs bazındaki verilerin değişimine kıyasla çok daha düşüktür.

(130) Diğer yandan sık aralıklarla yapılan bilgi değişimleri, teşebbüslerin pazarda ortak bir anlayışa ulaşmasını ve anlaşmadan sapmaların izlenmesini kolaylaştırarak, işbirlikçi sonuç riskini artırmaktadır. Nitekim istikrarsız pazarlarda işbirlikçi sonuç doğurmak için, istikrarlı pazarlara kıyasla daha sık aralıklarla bilgi değişimi yapılması gerekir. Bununla birlikte bilgi değişiminin hangi sıklıkla yapıldığında rekabetçi etkiler hangi sıklıkta yapıldığında rekabetçi riskler doğuracağına ilişkin genel geçer bir paylaşım aralığı olmayıp bu husus aynı zamanda verinin niteliği, güncelliği, toplulaştırılmış olup olmaması gibi unsurlara da bağlıdır.

(131) Paylaşılan bilginin niteliği ile ilgili bir diğer önemli parametre söz konusu bilgi değişiminin pazarı kapsama derecesidir. Pazarın büyük bir bölümünü kapsayan bilgi paylaşımının rekabeti kısıtlama ihtimali daha yüksekken, pazarın sınırlı bir bölümünü kapsayan bilgi değişimlerinin etkisi bilgi değişimine taraf olmayan rakiplerin davranışları ile azaltılabilecektir.

(132) Yatay Kılavuz'da[22] bir teşebbüsün posta, e-posta, telefon görüşmeleri, toplantılar gibi vasıtalarla rekabete duyarlı bilgilerini, bunları açıkça veya zımnen kabul eden rakiplerine tek taraflı olarak açıklaması ile çok sayıda teşebbüsün, amaçları ve planları hakkında birbirlerini bilgilendirmesi arasında fark bulunmadığı ifade edilmektedir. Zira rekabet hukukunda teşebbüslerin davranışlarını rakiplerinin stratejilerine göre uyarlayacağı varsayılmaktadır. Öte yandan bu tür tek taraflı bir paylaşımın rakip teşebbüsler arasında rekabeti sınırlayıcı bir uzlaşmanın başlatılması ve yönetilmesi sürecinde sinyal görevi görüyor olması da ihtimal dahilindedir. Bu doğrultuda Kılavuz'da, bir teşebbüsün fiyatlama politikasının rakiplere açıklandığı bir toplantıya yalnızca katılmış olmanın bile – fiyatları artırmak üzere bir uzlaşmaya varılmamış olsa dahi – Kanun'un 4. maddesi kapsamına girebileceği ifade edilmektedir. Kılavuz'a göre, bir teşebbüse, rakibi tarafından herhangi bir şekilde rekabete duyarlı bir bilgi gönderildiğinde, ilgili teşebbüs böyle bir bilgiyi almak istemediğine dair net bir karşılık vermiyor ise, teşebbüsün bu bilgiyi kabul ettiği ve pazardaki davranışlarını buna göre değiştireceği varsayılacaktır. Diğer yandan rekabet hukukunda, tek taraflı bir bilgi

[22] Para. 46.

paylaşımı salt rakip teşebbüslerden ziyade tüm kamuoyuna açık şekilde yapılıyorsa, somut olayın özellikleri belirleyici olmakla birlikte, rekabetçi risklerin daha düşük olduğu değerlendirilmektedir.

(133) 11.04.2007 tarih ve 07-31/325-120 sayılı *Work and Travel Hizmetleri* ve 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri* Kurul kararlarında bu hususlara değinilmiştir. *Work and Travel Kararı*'nda, AB uygulamalarına atıfta bulunularak, uyumlu eylemin karşılıklı temasların varlığını ifade ettiği, karşılıklılık koşulunun ise bir teşebbüsün rakibinin niyetleri veya gelecekteki uygulaması hakkında bilgi edindiği bir toplantının yapılması ve toplantı kayıtlarından, rakip niyetini bildirdiğinde herhangi bir itirazın yapılmadığının anlaşılması durumunda yerine gelmiş olacağı belirtilmektedir. Ek olarak *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri Kararı*'nda da;

> *"Rekabet ihlali niteliğindeki bir toplantıya katılmış olan teşebbüslerin tamamı karine olarak ihlalin tarafı olarak kabul edilmekte, ilgili teşebbüsler ancak toplantıda görüşülen rekabeti sınırlayıcı hususlara muhalif kaldığını açıkça ifade etmiş olması ve bu hususu ispat etmesi durumunda sorumluluktan kurtulabilecektir... katılımcıların alınan kararları uygulamadığı iddiası yahut fiyatlama ve sair davranışların ilgili toplantıda tartışılan hususları yansıtmadığı savunması teşebbüslerin ihlale ilişkin yapılanmaya dahil olmadıklarının ispatında yeterli kabul edilmemektedir."*

ifadelerine yer verilmektedir.

(134) Buna ilaveten, *Kayseri Bosch Bayileri Kararı*'na ilişkin olarak Danıştay 13. Dairesinin 25.03.2014 tarihli E.2014/100 ve K. 2014/338 sayılı kararında da mahkeme, davacı teşebbüsün de arasında bulunduğu Kayseri il merkezindeki teşebbüslerin yetkili veya çalışanlarından oluşan ve bazı teşebbüslerce fiyat listesi paylaşımlarının yapıldığı e-posta grubuna üye olan ve e-postaların alıcı konumunda bulunan teşebbüslerden herhangi birinin fiyat anlaşmasına karşı çıktığını gösteren herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamadığını da vurgulayarak Kurul kararını onamıştır.

(135) Neticede çift taraflı bilgi paylaşımlarına ek olarak, tek taraflı bilgi paylaşımları da gizli kalması gereken fiyat, üretim miktarı, vb. hassas bilgileri içermeleri ve bilgiyi alan taraf tarafından hızlı bir biçimde reddedilmedikleri takdirde taraflar arasında amacı bakımından rekabeti sınırlayıcı bir anlaşma veya uyumlu eylemin bir parçası olarak kabul edilebilecektir.

(136) Son olarak bilgi değişimi kapsamındaki verilerin ve nihayetinde bilgi değişimi sonucunda elde edilen verilerin kamuya açık olup olmadığına gelindiğinde ise, gerçek anlamda kamuya açık bilgilerin değişimi genellikle 4. madde kapsamında ihlal teşkil etmemektedir. Gerçek anlamda kamuya açık bilgiler, bilgiye erişim maliyetleri bakımından bütün rakipler ve müşterilerce aynı derecede erişilebilir olan bilgilerdir. Öte yandan, rakipler arasında paylaşılan verilerin toplanma maliyeti, diğer teşebbüsleri ve müşterileri bu verileri toplamaktan caydırıyorsa, bu tür veriler gerçek anlamda kamuya açık bilgi olarak kabul edilmemektedir. Diğer yandan bilgi değişimi neticesinde elde edilen verilerin teşebbüsler arasında paylaşımının yanı sıra kamu ile de paylaşılması, verinin diğer özelliklerine de bağlı olmakla birlikte asimetrik bilgi sorununu ortadan kaldıracağından, rekabet açısından daha az risk teşkil etmektedir.

(137) Bilgi değişimi ile rekabet arasındaki ilişkiye yönelik yukarıda bahsedilen hususlar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

Tablo 17: Bilgi Değişiminin Rekabete Etki Eden Faktörler Bakımından Değerlendirilmesi

Kriter / Pazarın Yapısı	Derece	Rekabet Üzerinde Olumsuz Etki İhtimali
Şeffaflık	Yüksekse	Yüksektir
Yoğunlaşma	Yüksekse	Yüksektir
Pazarın Karmaşıklığı	Yüksekse	Düşüktür
Pazarın İstikrarı	Yüksekse	Yüksektir
Firmaların Benzerliği	Yüksekse	Yüksektir
Bilginin Niteliği		
Stratejik Bilgi	Yüksekse	Yüksektir
Pazarı Kapsama	Yüksekse	Yüksektir
Bireysel	Yüksekse	Yüksektir
Toplulaştırılmış	Yüksekse	Düşüktür
Verinin Güncelliği	Yüksekse	Yüksektir
Bilgi Değişiminin Sıklığı	Yüksekse	Yüksektir
Bilgilerin Kamuya açıklığı	Yüksekse	Düşüktür
Kaynak: 18-05/79-43 sayılı Rekabet Kurulu kararı		

I.4.1. Yerinde İncelemede Elde Edilen Bulguların Değerlendirilmesi

(138) Dosya kapsamında, önaraştırma ve soruşturma sürecinde teşebbüslerde yerinde incelemeler gerçekleştirilmiş ve bazı belgeler elde edilmiştir. Elde edilen bulgulardan dosya ile ilgili önemli görülenlere ilişkin detaylı incelemeler yapılmıştır. Zira bir anlaşma veya uyumlu eylemden bahsedebilmek için, birincil nitelikte ve ikincil nitelikte deliller bir arada kullanılarak, tabloda eksik kalan noktaların tamamlanması ve bütünsel bir yaklaşımla ihlal şablonun oluşup oluşmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede bulgulardaki bilgilerin bulguların ait olduğu dönemde gerçekleşmiş veriler ile uyumlu olup olmadığı incelenmiş, teşebbüslerin sunduğu analiz, delil ve açıklamalar ile sektörün yapısı ve işleyişi dikkate alınmıştır.

(139) Bulgu-1'deki ifadelerin ve listenin temel olarak AS ÇİMENTO ile GÖLTAŞ arasındaki klinker ticaretine yönelik olduğu anlaşılmıştır.

(140) Bulgu-2, 3, 4, 5 ve 6'yı içeren bulgular topluluğu AS ÇİMENTO bünyesindeki yazışmalardan oluşmaktadır. AS ÇİMENTO'nun savunmalarında öne sürdüğü hususlar, sunduğu deliller makul bulunmuş, sektörün işleyişi de dikkate alınarak bu yazışmaların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bakımından herhangi bir ihlalin varlığını ortaya koymakta yeterli delil teşkil etmediği kanaati oluşmuştur.

(141) BAŞTAŞ ve KÜPELİLER taraflarından sunulan açıklamalar ve belgeler kapsamında Bulgu-7'de detayları yer alan seyahatin rakipler arası bir buluşmaya vesile olmadığı, gezi tarihinde KÜPELİLER'in çimento üretim faaliyetinin bulunmadığı, KÜPELİLERİN müşteri sıfatı ile seyahate katıldığı anlaşılmıştır. Benzer şekilde Bulgu-18'e konu bilginin esasında sağlayıcı ve alıcı arasında gerçekleştirilen ticarete ilişkin olduğu anlaşılmıştır.

(142) Bulgu-8, KÜPELİLER ve BAŞTAŞ arasındaki bir e-posta ve ekinden oluşmaktadır. Bulguya ilişkin tarafların açıklamaları makul bulunmuş ve iletişimin tek seferlik olduğu ve ihlale işaret edebilecek başka bulgu ve belgelerle desteklenemediği, Bulgu-7 ve 18'deki dikey ilişkide dikkate alınarak e-postanın kâğıt ticaretine ilişkin olduğu değerlendirilmiştir.

(143) Bulgu-9 BAŞTAŞ ve VOTORANTİM ile ilgili olup, yerinde inceleme tarihinde cevapsız aramaları göstermektedir. Dosya kapsamındaki bulgular ve varılan nihai sonuç dikkate alındığında ayrıca değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmamıştır.

(144) Dosya kapsmamda gerçekleşen veriler ile yapılan inceleme sonucunda Bulgu-10, 11 ve 12'nin taraflar arasında bir iletişime işaret etmediği, bulgularda geçen verilerin pazar araştırması sonucu teşebbüs tarafından toplanmış olabileceği kanaati oluşmuştur. Bu tablo içerisinde Bulgu-13 için ayrıca bir değerlendirme yapılmasına gerek görülmemiştir.

(145) Bulgu-14'ün saylayıcı konumundaki KONYA ÇİMENTO ile müşterisi arasında geçen iletişimi gösterdiği tespit edilmiştir.

(146) Bulgu-15'in KONYA ÇİMENTO'nun bir iç yazışması niteliğinde ve çimento pazarında mutat uygulama haline gelmiş saha araştırmalarına ilişkin olduğu anlaşılmıştır.

(147) Bulgu-16 KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ arasındaki iletişimi göstermekle beraber, savunmalar da dikkate alındığında söz konusu bulgudan tüm unsurlarıyla bir ihlal çıkarımı yapmak destekleyici bulgu ve delillerin yokluğunda mümkün olmamıştır.

(148) Bulgu-17 ile ilgili rakipler arasında doğrudan bir temas tespit edilemediği gibi teşebbüsün bilgiye saha araştırması marifetiyle ulaştığı, fiyat yükselişinin piyasa dinamikleri ile ilgili olduğu anlaşılmıştır.

(149) Bulgu-19 ve 20 KÜPELİLER ve ÇİMSA'ya ilişkindir. Tarafların savunmaları da dikkate alındığında bulgulardan tüm unsurlarıyla bir ihlal çıkarımı yapmak destekleyici bulgu ve delillerin yokluğunda mümkün olmamıştır.

(150) Dosya kapsamında elde edilen bilgiler, gerçekleşen verilerle yapılan incelemeler, tarafların savunmaları ve pazarın özellikleri dikkate alınarak, rekabeti kısıtlama amacına veya etkisine sahip bir anlaşma yapıldığı sonucuna ulaşmanın mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, teşebbüslerce yapılan savunmalara aşağıda yer verilmiş, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiğini gösteren bir tespit bulunmadığı ve taraflara idari para cezası verilmesine yer olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

I.5. Teşebbüslerin Savunmaları ve Savunmaların Değerlendirilmesi

(151) Yürütülen soruşturma çerçevesinde hazırlanan 01.04.2022 tarihli Soruşturma Raporu, hakkında soruşturma açılan taraflara 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve söz konusu tarafların ikinci yazılı savunmaları talep edilmiştir. Soruşturma Raporu BAŞTAŞ, ÇİMSA, GÖLTAŞ, KONYA ÇİMENTO, KÜPELİLER, LİMAK, OYAK ÇİMENTO ve VOTORANTİM tarafından 07.04.2022 tarihinde, AS ÇİMENTO tarafından ise 14.04.2022 tarihinde tebellüğ edilmiştir.

(152) İkinci yazılı savunma süreci içerisinde soruşturmaya taraf teşebbüslerden GÖLTAŞ ve VOTORANTİM 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 30 gün ilave süre tanınması talebinde bulunmuş; bu doğrultuda 21.04.2022 tarih ve 22-18/299-M sayılı Kurul kararı ile VOTORANTİM ve ÇİMSA'nın ikinci yazılı savunma sürelerinin bitiminden itibaren 30 gün uzatılmasına ve soruşturmaya taraf tüm teşebbüslerin ikinci yazılı savunması için ek süre talebini içeren usulüne uygun başvuru yapması halinde bu taleplerin kabulüne karar verilmiştir. Akabinde soruşturma tarafı diğer teşebbüsler de süre uzatım talebinde bulunmuştur. Böylelikle Kanun'un 45. maddesi ile soruşturma taraflarının tamamına ikinci yazılı savunmaları için 30 günlük ek süre tanınmıştır. 13.06.2022 tarihi itibarıyla soruşturma taraflarının tamamı tarafından ikinci yazılı savunmalar süresi içerisinde gönderilmiştir. Bu bölümde, teşebbüslerin savunmalarında öne sürdükleri iddiaların özetine ve bu iddialara ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

I.5.1 Usule İlişkin Savunmalar

I.5.1.1 Savunma Hakkının Kısıtlandığı Savunması

I.5.1.1.1 Soruşturma Bildiriminde Yer Alan Bilgi, Belge ve İddiaların Detaylı, Açık ve Nedensellik Bağına Uygun Bir Şekilde Ortaya Konmadığına Yönelik Savunma

(153) Teşebbüsler tarafından yapılan savunmalarda;

- Soruşturma bildiriminin hangi tür bulgunun hangi teşebbüslerle hangi zaman diliminde hangi tür ihlale yol açtığı konusunda belirsizlik içeren ve illiyet bağı kurmamış yapısının yazılı savunma hakkını kısıtladığı,
- Danıştay'ın savunma hakkının kullanılabilmesi için ilgiliye şüphe sebeplerinin açıkça bildirilmesi gerektiğini ortaya koyduğu ve usulüne uygun olmayan bir soruşturma bildirimine istinaden elde edilen açıklamanın "savunma" yerine geçmeyip Yüksek Mahkeme'ye göre "ifade alma" olarak nitelendirilmesinin mümkün olduğu,
- Yürütülmekte olan soruşturmaya dair ihlal iddiasına konu belgeler özelinde genel nitelikli bir değerlendirme yapıldığı, bildirimlerde iddialara ilişkin net bir sınıflandırmaya gidilmediği ve hangi bulgu bakımından hangi teşebbüs için hangi türde ihlalden şüphelenildiğinin de ortaya konmadığı, isnat edilen fiillerin delillendirilmediği, bu durumun savunma hakkını ve AİHS'nin 6. maddesi ve Anayasa'nın 10. ve 36. maddeleri uyarınca güvence altına alınmış adil yargılanma hakkını kısıtladığı,
- 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca Soruşturma Bildirimi ile birlikte iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilginin taraflara gönderilmesi gerektiği, buradaki yeterli bilgi kavramının Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) *Hüls Davası*'nda[23] ve AİHM'nin *Fortum Corporation v. Finlandiya Kararı*'nda[24] tarafların dinlenilmesi hakkına vurgu yapıldığı ve dinlenilme gerekliliğinin tarafın kendisini etkileyen her olaydan, sürece dair tüm gelişmelerden ve ileri sürülen her delilden bilgilendirilmesini içerecek şekilde değerlendirilmesi gerektiğini açık bir şekilde belirttiği,
- İdari işlemin tesisi sırasında, idari işleme taraf olan kişi veya teşebbüslerin kendileri ve idari işlem ile ilgili bilgilerinin alınması ve idari işlem konusunda bilgilendirilmesinin katılma ilkesinin özü olduğu, 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesi ile de teminat altına alınan katılım ilkesi ile dinlenilme ve bilgi edinme hakkının hayata geçirilmesinin mümkün olduğu, bu hakların, ilgiliye yeterince kullandırılmamış olmasının aynı zamanda re'sen araştırma ilkesinin de ihlali anlamına geldiği ve usuli anlamda hukuka aykırılık yarattığı

ifade edilmiştir.

(154) Ek olarak GÖLTAŞ tarafından yapılan savunmada;

- Kurumun taahhüt ve uzlaşmaya ilişkin süreler dolmadan soruşturma tarafı teşebbüslere dair iddialarını elindeki bulgularla birlikte açık bir şekilde isnat etmesi gerektiği,
- Taahhüt başvuruları bakımından soruşturma taraflarının, soruşturma bildiriminin tebliği ile haklarındaki ihlal iddialarını tam olarak bilmeleri, bunun açık veya ağır ihlal iddiası olup olmadığını tespit etmeleri ve akabinde taahhüt başvurusu yapıp yapmamayı değerlendirebilmelerinin gerektiği, soruşturma bildiriminde 4054

[23] ABAD'in 08.07.1999 tarih ve Case C-199/92 P sayılı kararı, para. 150.
[24] AİHM'nin 15.10.2003 tarih ve 32559/96 başvuru sayılı Fortum Corporation v. Finlandiya Kararı, para. 25.

sayılı Kanun'un 4. maddesi altında ihlal iddiasının niteliğinin açık bir şekilde ifade edilmediği, bu nedenle GÖLTAŞ'ın taahhüt başvurusuna başvurma noktasındaki savunma hakkını sağlıklı bir şekilde kullanamadığı,

- Benzer bir sınırlamanın uzlaşma müessesi bakımından da yaşandığı, soruşturma bildiriminde ihlal isnadı açık bir şekilde yapılmadığından GÖLTAŞ tarafından uzlaşma yoluna gidilip gidilmeyeceğinin sağlıklı bir şekilde mütalaa edilebilmesinin mümkün olamadığı, soruşturma heyetinin ihlal iddialarını somutlaştırabileceği soruşturma raporu aşamasına gelindiğinde ise uzlaşma için taraflara tanınan sürenin taslak olarak yayınlanan Yönetmelik'e[25] göre dolacağı, dosya konusu soruşturma bakımından soruşturma bildiriminde somut bir ihlal isnadının ortaya konulmadığı göz önüne alındığında GÖLTAŞ'ın adil yargılanma hakkının sınırlandırıldığı

ifade edilmiştir.

(155) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası, "*Kurul, başlattığı soruşturmaları, soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir ve tarafların ilk yazılı savunmalarını 30 gün içinde göndermelerini ister. Taraflara tanınan ilk yazılı cevap süresinin başlayabilmesi için Kurul'un bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara göndermesi gerekir.*" hükmünü amirdir. Kanun'un lafzında da belirtildiği üzere yeterli bilgi ölçütü olarak "iddiaların türü ve niteliğine" işaret edilmektedir. İşbu dosyaya ilişkin soruşturma bildiriminde taraflar gerek rekabetin kısıtlandığı şüphesi oluşturan belge ve bulgular, gerekse bu bulguların rekabet hukukunda işaret ettiği alanlar hakkında bilgilendirilmiş durumdadır. Bu çerçevede taraflara iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilginin sağlandığı değerlendirilmektedir.

(156) Diğer yandan yapılan bildirimlerde teşebbüsler arası koordinasyon şüphesinin ortaya koyulması durumunda, incelemenin devam ettiği bir süreç olan soruşturma sürecinde işbirliğinin türüne ilişkin net bir sınıflandırma yapılmasının bir gereklilik olmadığı değerlendirilmektedir. Netice itibarıyla önaraştırma süreci teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıp kısıtlamadığına ilişkin ilk incelemelerin gerçekleştirildiği bir geçiş sürecidir ve bu süreçte elde edilen bulgulardaki rekabet ihlali şüphesi oluşturan bulgulara yönelik doğrudan bir sınıflandırma incelemenin devamında bu bulgulara yönelik ek isnatlarda bulunmanın önünde bir engel oluşturabilecektir. Örneğin bölge paylaşımı şüphesi oluşturan bir bulgu aynı zamanda bünyesinde rekabete duyarlı bilgi değişimini içeriyor da olabilir. Belirtilen nedenlerle soruşturma bildiriminde yer verilen bulgular ve bulguların şüphe doğurduğu alanlar genel manada soruşturma tarafına sunulmak suretiyle taraflara yeterli bilginin iletildiği değerlendirilmektedir.

(157) Öte yandan 2021/2 sayılı Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Önaraştırmalarda ve Soruşturmalarda Sunulacak Taahhütlere İlişkin Tebliğ'in (2021/2 sayılı Tebliğ) 2. maddesinde söz konusu tebliğin açık ve ağır ihlaller hariç olmak üzere sunulan taahhütleri kapsadığı belirtilmiştir. Soruşturma bildiriminde de yer aldığı üzere söz konusu belgelerde GÖLTAŞ adına ihlal şüphesi oluşturan bulgular "*müşteri paylaşımı, pazar paylaşımı, bilgi değişimi vb.*" hususlara işaret etmektedir. Bildirimde yer alan söz konusu eylemler ise 2021/2 sayılı Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde açık ve ağır ihlal olarak nitelendirilen davranışlar kapsamındadır.

---

[25] Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik Taslağı. Taslak Yönetmelik, 15.07.2021 tarih ve 31542 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

(158) Diğer yandan süreç içerisinde GÖLTAŞ'ın 16.07.2021 tarih ve 19708 sayı ile sunduğu uygulanabilecek taahhütlere ilişkin başvuru Kurul tarafından değerlendirilmiş ancak yürütülen soruşturma kapsamındaki rekabet sorunlarının açık ve ağır ihlal olarak değerlendirilebilecek eylemlere ilişkin olması nedeniyle, söz konusu başvurunun 05.08.2021 tarih ve 21-37/525-M sayı ile reddine karar verilmiştir. Bu bakımdan GÖLTAŞ'ın süreç içerisinde herhangi bir hak kaybına uğramadığı açıktır.

(159) Bununla birlikte Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik (Uzlaşma Yönetmeliği) açık ve ağır ihlallere uygulanabilmektedir. Bu kapsamda ilgili teşebbüsün kendisine sunulan bilgi ve belgeler ışığında uzlaşma şartlarını taşıdığını değerlendirmesi durumunda taleplerini yazılı olarak Kuruma iletmesi gerekmektedir. Buna karşılık, GÖLTAŞ'ın Kurum kayıtlarına intikal eden bir uzlaşma talebi bulunmamaktadır.

I.5.1.1.2 Önaraştırma Raporu ve Eklerinin Taraflara Gönderilmemesinin Savunma Hakkını Kısıtladığına Yönelik Savunma

(160) VOTORANTİM ve GÖLTAŞ tarafından yapılan savunmalarda; 4054 sayılı Kanun'da önaraştırma safhasının gizli olduğuna dair bir düzenlemenin bulunmadığı, önaraştırma raporu ve eklerinin gönderilmemiş olmasının, haklarındaki soruşturmanın kapanması imkânını sağlayacak delillere sahip teşebbüslerin kendilerini ifade hakkını ortadan kaldırdığı ve açıkça tarafların savunma hakkını kısıtladığı, söz konusu durumun silahların eşitliği ilkesine aykırı olduğu, ayrıca Anayasa'nın 10. maddesi altında güvence altına alınan "kanun önünde eşitlik" ilkesini de zedelediği ifade edilmiştir.

(161) Önaraştırma raporu ve eklerinin taraflara gönderilmesinin gerekip gerekmediğine yönelik hususlar 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında ele alınmaktadır. Anılan Tebliğ'e göre bu tür bir talebin karşılanıp karşılanamayacağına yönelik yapılacak değerlendirmede, öncelikli olarak talep edilen belgenin Kurum içi yazışma niteliğinde olup olmadığının ve daha sonra eğer bu niteliği haiz ise teşebbüsü aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliğinin bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

(162) Danıştay 13. Dairesi, 16.03.2007 tarih ve E:2005/6715 ve K:2007/1416 sayılı kararında, Kurul tarafından önaraştırma sonucunda alınan soruşturma açılması kararının iptali istemini değerlendirmiştir. Daire, kararında, "*İdari işlemlerin yukarıda belirtilen niteliği ve dava konusu işlemin içeriği birlikte değerlendirildiğinde; dava konusu Kurul kararının, kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığı, buna karşılık nihai kararın tesisine yönelik hazırlayıcı işlem olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu duruma göre 2577 sayılı Kanunda yer alan yasal düzenleme karşısında, idari davaya konu edilebilecek nitelikleri taşımayan, soruşturma açılmasına yönelik dava konusu Rekabet Kurulu kararının iptali isteminin esasının incelenmesi olanağı bulunmamaktadır.*" ifadeleri ile soruşturma açılması kararının nihai kararın tesisine yönelik hazırlayıcı bir işlem olduğu tespitini yapmıştır. Bu çerçevede, hazırlayıcı işlem niteliğindeki soruşturma açılması kararına kadarki dönemde Kurum bünyesinde hazırlanan önaraştırma raporunun hazırlayıcı işlem niteliğinde birimler arası birer yazışma olduğuna şüphe bulunmamaktadır.

(163) Söz konusu raporun 2010/3 sayılı Tebliğ'in 10. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında "aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliğine yönelik kısımlarının" bulunup bulunmadığı da değerlendirilmiştir. Kurulun soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için gerçekleştirdiği, bilgi ve belge toplamaya ilişkin 30 günlük sürecin sonunda hazırlanan Önaraştırma Raporu, tarafların 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiklerine veya etmediklerine ilişkin herhangi bir yargı içermemektedir. Önaraştırma raporu, önaraştırma sürecinde

elde edilen bilgi ve belgeler ile raportörlerin soruşturma açılmasına gerek olup olmadığına ilişkin görüşünün Kurulun bilgisine sunulmasından ibarettir.

(164) Öte yandan Soruşturma Bildirimleri ile teşebbüslere 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi çerçevesinde iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgi iletilmiştir. Bu çerçevede teşebbüslerin haklarında ihlal şüphesi oluşturan bulgulara ilişkin kendilerini savunabilecek düzeyde bilgi sahibi olduğu açıktır.

(165) Bu kapsamda hazırlayıcı kurum içi yazışma olan ve niteliği gereği taraf hakkında nihai anlamda aklayıcı ya da suçlayıcı özellik taşımayan önaraştırma raporunun, 2010/3 sayılı Tebliğ'in 10. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında teşebbüslere gönderilmesinin bir zorunluluk arz etmediği, teşebbüslerin önaraştırma raporu kendilerine iletilmeyerek savunma haklarının kısıtlandığı yönündeki iddialarının geçerliliğinin bulunmadığı değerlendirilmiştir.

I.5.1.1.3 Savunma Hakkının Kısıtlandığına İlişkin Diğer Savunmalar

(166) VOTORANTİM tarafından yapılan savunmada;

- Soruşturma Bildirimi'nin ilgili pazarın özelliklerinin dikkate alınması prensibini terk ettiği ve herhangi bir coğrafi pazar tanımı yapılmayarak savunma hakkının kısıtlandığı,
- Bulgu-4'ün VOTORANTİM'in rakibi tarafından hazırlanmış bir müşteri listesi tablosu olduğunun tahmin edildiği ancak müşteri isimlerinin karartılmış olması sebebiyle VOTORANTİM'in kendi gerçek müşterisi ile bu listeyi karşılaştırıp listenin doğru olup olmadığını gösterebilme imkânı elinden alınarak savunma hakkının ihlal edildiği

ifade edilmiştir.

(167) Rekabet hukuku incelemelerinde ilgili pazarın tanımlanmasının temel amacı, incelenen teşebbüslerin karşı karşıya bulundukları rekabet koşullarını belirleyerek, bu teşebbüslerin davranışlarını sınırlama ve rekabetçi baskıdan bağımsız olarak davranmalarını önleme gücüne sahip rakiplerinin ortaya çıkarılmasıdır. Ancak pazar tanımının taşıdığı bu önem inceleme konusu rekabet ihlalinin türüne göre değişebilmektedir. Örneğin, hâkim durumun kötüye kullanılması hallerinde hâkim durum tespiti yapılması gerekeceğinden ilgili pazarın tanımlanması bir ön şart olarak görülebilmektedir. Bununla birlikte "İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz"un 20. paragrafında da belirtildiği üzere, inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilmektedir. Bu kapsamda gerek Kurulun gerekse Komisyonun uygulamasında ortaya konulduğu üzere, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin uygulanması bakımından ilgili pazar tanımı yapılması her dosyada zorunlu değildir.

(168) Bulgu-4'e ilişkin VOTORANTİM'in müşteri isimlerinin karartılmış olmasına ilişkin iddiası geçerli bulunmamıştır. Soruşturma taraflarına 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca tebliğ edilen Soruşturma Bildirimi ve belgelerdeki birtakım bilgiler üçüncü taraflara ilişkin ticari sır olma potansiyeli taşıyabilmekte ve bu çerçevede ilgili kısımlar teşebbüslere karartılarak gönderilmektedir. Bu bağlamda teşebbüsün savunmasında bahsi geçen kısımlar da ticari sır olarak değerlendirilebileceğinden ilgili kısımlar karartılmış olup, hakkında soruşturma yürütülen teşebbüsün gerekli belgelere erişimi sağlanırken teşebbüsün savunma hakkı ile üçüncü kişilerin ticari sırlarının korunması arasındaki dengenin gözetilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, karartılan bilgilere

rağmen, ilgili teşebbüsün hakkında oluşan şüphenin niteliğini anlayacağı ve buna ilişkin savunma yapabileceği kadar bilgi kendisine sağlanmıştır.

(169) Her durumda soruşturma sürecinde herhangi bir ihlal sonucuna ulaşılmadığından VOTORANTİM'in herhangi bir hak kaybına uğramasının söz konusu olmadığı değerlendirilmektedir.

(170) GÖLTAŞ tarafından yapılan savunmada; Soruşturma Bildiriminde taraflar arasında fiyat vb. üzerinde bir anlaşmada bulunulduğu iddiasında bulunulmadığı, bu itibarla, soruşturmanın ilerleyen safhalarında soruşturma bildiriminde sayılan "müşteri paylaşımı, pazar paylaşımı, bilgi değişimi" haricinde bir ihlal türünün vuku bulduğunun ve fiyat üzerinde taraflar arasında bir anlaşmanın varlığının iddia edilmesinin usule aykırı olacağı ve tarafların savunma haklarını kısıtlayacağı ifade edilmiştir.

(171) Soruşturma bildiriminde rakipler arası fiyat tespitinin soruşturma konusu olduğu belirtilmese de Kurul'un birçok soruşturma açılmasına yönelik kararından da görülebileceği üzere kararda incelemenin hangi madde veya ihlal türü kapsamında yapılacağı sınırlanmamış, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak soruşturma açılmıştır.

(172) Önaraştırma raporu, kişi ve kuruluşlar hakkında soruşturma açılıp açılmayacağının tespitine yönelik bir hazırlayıcı işlem niteliğinde olup, bu haliyle taraflar hakkında soruşturma açılıp açılmamasına etki etmenin ötesinde hukuki anlamda bir sonuç doğurmamaktadır. Bu bağlamda soruşturma açılması kararı sonrası taraflara gönderilen soruşturma bildirimleri, yalnızca önaraştırma sürecinde elde edilen bilgi ve belgelerin, teşebbüse ilişkin iddianın genel çerçevesiyle birlikte sunulmasından ibarettir. Soruşturma aşaması ise teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik bilgilerin toplanması ve bu haliyle dosyanın tamamlanmasını öngören bir süreci kapsamaktadır. Bu bakımdan soruşturma safhası, araştırmanın genişletilmesi suretiyle elde edilecek bilgi, belge ve deliller ışığında değerlendirme yapılarak 4054 sayılı Kanun kapsamında bir ihlal olup olmadığının tespitinin her türlü şüpheden uzak bir şekilde açıklığa kavuşturulacağı aşama olarak belirlenmiştir.

(173) İlaveten soruşturma raporunun tebliğini takiben 4054 sayılı Kanun'un 44. ve 45. maddeleri uyarınca soruşturulan tarafların ikinci ve üçüncü yazılı savunma haklarının yanı sıra bir de sözlü savunma hakları bulunmaktadır. Taraflar, soruşturma raporunun tebliğinden sonra kendilerine yüklenen ihlal iddialarına yönelik olarak bütün bilgi, belge ve delillere eriştikleri gibi bu delillere yönelik olarak iki defa yazılı ve bir defa da sözlü olarak kendilerini savunma imkânı bulmuştur. Söz konusu yazılı ve sözlü savunmaların haricinde taraflar soruşturmanın herhangi bir noktasında da soruşturma konusuna ilişkin her türlü bilgi, belge ve beyanı değerlendirilmek üzere Kuruma iletmekte özgürdür. Bu bağlamda 4054 sayılı Kanun'da öngörülen savunma hakları ile ek bilgi ve belgelerden oluşan savunma süreci bir bütün olup tarafların her aşamada Kuruma iletebileceği ek bilgi, belge ve açıklamalar soruşturma raporu haricinde soruşturma sürecinin aşamalarından olan Ek Görüş Raporlarında da dikkate alınmaktadır. Bahsi geçen nedenlerle tarafın, gerek savunma hakkının kısıtlandığı yönündeki gerekse soruşturmanın ilerleyen safhalarında fiyat üzerinde taraflar arasında bir anlaşmanın varlığının iddia edilmesinin usule aykırı olduğu ve savunma hakkını kısıtlayacağı yönündeki iddialarının isabetli olmadığı kanaatine varılmıştır.

I.5.1.2 Soruşturma Açılmasının Hukuka Aykırı Olduğuna Yönelik Savunma

(174) BAŞTAŞ, KONYA ÇİMENTO, VOTORANTİM, ÇİMSA ve GÖLTAŞ tarafından yapılan savunmalarda;

- 4054 Sayılı Kanun'un 42. maddesindeki ancak "ciddi ve yeterli" ihlal iddialarının varlığında soruşturma başlatılması usulüne aykırı olarak ihlal iddiasına konu olabilecek ciddi ve yeterli herhangi bir somut bulgu yokken soruşturma açıldığı, bildirimlerde yer alan iddiaları makul şüphenin ötesinde ispatlayan bir açıklamanın Soruşturma Bildiriminde yer almadığı, AİHS'nin 6. maddesi ve Anayasa'nın 38. maddesindeki masumiyet karinesi uyarınca şüpheden sanığın yararlanması ilkesinin esas olduğu, bu çerçevede bir anlaşma, uyumlu eylem veya bilgi değişimine katılımın ve bu doğrultudaki irade birliğinin makul şüphenin ötesine geçilerek ortaya konması gerektiği,
- Soruşturma bildirimindeki bulguların rekabetçi bir yapıyı ortaya koyacak mahiyette yazışmalar olduğu ve rekabete aykırılık teşkil eden somut pazar davranışları ile desteklenmeyen bahse konu yazışmaların tek başına rekabet hukukundaki en ağır ihlal olarak kabul edilen kartelin varlığına işaret edecek mahiyette ciddi ve yeterli şüphe doğurmasının mümkün olmaması nedeniyle sınırlı kamu kaynaklarının etkin kullanılması prensibine aykırı hareket edildiği,
- Önaraştırma sürecinde Rekabet Kurumu'na bilgi edinme kapsamında gönderilen miktar ve değer bazlı satış rakamları, fiyatları, maliyetleri ve kapasite kullanım oranları vb. bilgilere dayanılarak oluşturulan herhangi bir sayısal veri analizinin soruşturma bildiriminde yer almadığı, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı nitelikte bir anlaşma/uyumlu eylemin varlığı halinde bunun rakamsal veriler ve somut pazar davranışlarıyla ortaya konulmasının gerektiği, eğer bu verilerden anlaşma/uyumlu eylem şüphesi doğuracak bir bulgu elde edilemiyorsa önaraştırmanın soruşturma açılmadan sonlandırılmasının gerektiği,
- Birincil delillerin var olmadığı ve ikincil delillerin de ciddi ve yeterli ihlal şüphesi doğuramadığı ilgili dosyada idare hukukunun öngörülebilirlik, belirlilik, eşit işlem ve düzenli idare ilkelerinin gözetilmediği

ifade edilmiştir.

(175) 4054 sayılı Kanun'un 42. maddesinde de ifade edildiği üzere, Kurul ihbar veya şikâyet başvurularında ileri sürülen iddiaları ciddi ve yeterli bulması durumunda soruşturma açma kararı almasını takiben ihbar veya şikâyet edenlere ileri sürülen iddiaların ciddi bulunduğunu ve araştırmaya başlandığını bildirmektedir. Bir araştırma aşaması olması nedeniyle soruşturma kararının alınması sırasında Kurul'un elinde ciddi ve yeterli şüphe dışında, hangi teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı işbirliği içerisinde oldukları hususunda ve suçlamaların temelini oluşturan işlemler hakkında kesin bir yargısı bulunmamaktadır. Buradaki önemli nokta önaraştırma itibarıyla oluşan şüphelerin tam olarak aydınlatılmamış olması, bir başka deyişle şüphenin devam ediyor oluşudur. Danıştay'ın da şüphelerin tam olarak giderilmediği durumlarda soruşturma açılmasının esas olduğunu net bir şekilde ortaya koyan kararları bulunmaktadır. Örneğin Danıştay 13. Dairesinin 30.11.2011 tarihli ve E. 2008/3117 K. 2011/5424 sayılı kararında şu değerlendirmede bulunulmuştur:

> *...Bu bağlamda, ön araştırma sonucunda rekabet kurallarını ihlal eden eylem, karar ve anlaşmaların söz konusu olmadığının hiç bir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde ortaya çıkması halinde Kurulca soruşturma açılmamasına karar verileceği, ancak ön araştırma sonucu elde edilen bilgi ve delillerin bu sonuca*

ulaşmaya elverişli olmaması veya yetersizliği halinde ise soruşturma açılmasına karar verilmesi gerektiği konusunda duraksamaya yer yoktur.

Başka bir anlatımla, ihbar ve şikayet başvurularında ileri sürülen iddia ve deliller ile re'sen araştırma sonucunda elde edilen bilgi ve bulguların noksan olduğu ve dolayısıyla ön araştırmaya konu edilen olayın soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı yönünde kesin bir kanaate ulaşmaya yetecek ölçüde aydınlatılmadığı hallerde Kurulca soruşturma açılmasına karar verilerek 4054 sayılı Yasanın 43. ve devamı maddelerinde düzenlenen idari usulün uygulanması sonucunda yapılacak değerlendirmenin 48. maddede öngörülen nihai kararla sonuçlandırılması gerekir.

Aksi takdirde rekabet kurallarının ihlal edildiğine ilişkin iddialar açıklığa kavuşmadan soruşturma açılmaması yönünde alınan kararın rekabetin korunması amacına hizmet etmeyeceği kuşkusuzdur.

(176) Diğer yandan soruşturma bildiriminde sayısal analizlerin yer almadığı yönündeki savunmalarla ilgili olarak, soruşturma bildiriminde taraflara bulgular ve bulguların oluşturduğu rekabetçi şüpheler ile ilgili yeterli bilgi sunulduğu sürece, bildirimde sayısal analizlere yer verilmesi bir zorunluluk arz etmemektedir. Rekabet hukukunda bazı ihlal türleri bakımından herhangi bir sayısal analize ihtiyaç bulunmamaktadır. Diğer yandan dosya kapsamında detaylı sayısal analizlere yer verilmiştir.

I.5.2 Esasa İlişkin Savunmalar

I.5.2.1 AS ÇİMENTO'nun Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(177) AS ÇİMENTO tarafından yapılan savunmada;

- AS ÇİMENTO'nun geçmişte yaptığı büyük ölçekli yatırımların beraberinde getirdiği yüksek finansman maliyetlerinin teşebbüsü uzun yıllar boyunca kapasite kullanım oranlarını yüksek tutacak şekilde fiyatlandırma politikası uygulamaya yönlendirdiği, ancak teşebbüsün kapasite kullanım oranlarının özellikle 2018, 2019 ve 2020 yıllarında sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşerek düşük seviyelere gerilediği, bu dönemde teşebbüsün finansman giderlerinin ve kur zararının ise artmaya devam ettiği, giderlerindeki bu artışı ve düşen kapasite kullanım oranlarını dengelemek için fiyatlandırma politikasında değişikliğe giderek fiyat artışına gitmenin zorunluluk halini aldığı, Haziran 2020'den itibaren gerek yurtiçi gerek ihracat talebinde yaşanan artışın da bu değişikliği uygulanabilir kıldığı,
- Teşebbüsün fiyatlarındaki bu artışın Temmuz-Ağustos 2020 tarihlerinde teşebbüsün satışlarında ciddi bir daralmaya yol açtığı, talebin arttığı bir dönemde teşebbüsün satışlarında yaşanan bu düşüşün AS ÇİMENTO'nun piyasa davranışlarının tamamen kendi ticari kararları çerçevesinde oluştuğunun ve rakiplerle herhangi bir birlikte hareketin ya da uyumlu eylemin söz konusu olmadığının açık bir göstergesi olduğu,
- Özetle AS ÇİMENTO'nun fiyatlandırma politikasını tamamen kendi maliyet yapısını ve piyasa koşullarını dikkate alarak ve rakiplerle herhangi bir anlaşma ya da uyumlu eylem söz konusu olmaksızın belirlediği, fiyatlandırmanın oluşumunda özellikle yatırım maliyetlerinden kaynaklanan finansal giderlerin fiyata yansıtılmasına ilişkin teşebbüsün bireysel kararlarının belirleyici olduğu,
- Rekabet hukukunun teşebbüslerin toplanmalarını, bilgi değişimini ve değişilen bilginin belirsizliği azaltıcı olması halini yasaklamadığı, zira her bilgi değişiminin belirsizliği azaltıcı nitelikte olduğu, Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'da (Yatay Kılavuz) belirtildği üzere bilgi değişimleri rekabet üzerinde

olumsuz etki doğurabildiği gibi bazı bilgi değişimlerinin etkinliği hatta rekabeti artırabildiği, rekabet hukukunun teşebbüsler arası bilgi değişimini doğrudan ihlal olarak nitelendirerek yasakladığı durumun, söz konusu bilgi değişiminin teşebbüslerin geleceğe dönük davranışlarında yapacağı değişikliğin zamanlaması, derecesi ve detayları itibarıyla rekabeti kısıtlama amacı olması veya rekabeti sınırlayıcı etki doğurabilecek nitelikte olması hali olduğu,

- Bulgu-1'e ilişkin olarak fabrikası revizyona giren GÖLTAŞ'ın klinker ihtiyacının ortaya çıktığı ve bu nedenle AS ÇİMENTO'dan klinker talep ettiği, GÖLTAŞ temsilcisi tarafından söz konusu ihtiyacın teknik sebeplerden kaynaklandığına vurgu yapılmasına rağmen bu talebin AS ÇİMENTO tarafından kabul edilmediği, klinker talebinin AS ÇİMENTO tarafından reddedilmiş olmasının, iki teşebbüs arasında müşteri ya da pazarın paylaşılması bakımından bir anlaşmanın ya da uyumlu eylemin söz konusu olmadığının, aksine taraflar arasındaki rekabetin en sert şekilde devam ettiğinin açık bir göstergesi olduğu,
- Bulgu-1'de dikkat çeken hususlardan birinin de AS ÇİMENTO (.....) tarafından gönderilen bazı müşterilere ilişkin listenin olduğu, bu listenin, Antalya ve ilçelerinde bulunan ve çimento sektöründe "depocu" diye tanımlanan inşaat malzemeleri satışı yapan firmaların listesi olduğu, yanlarında yazan ifadelerin, anılan depocuların ziyaret edilmesi sırasında depolarında olan çimentoların fabrika isimleri olduğu ve bu bilgilerin saha çalışmalarından elde edildiği,
- Depocuları gözlemleyerek hangi çimento fabrikalarının çimentolarını sattıklarına dair liste yapmanın çimento satışçılarının pazardaki torbalı satış eğilimini görmek için sıklıkla kullandıkları bir yöntem olduğu, pazarın yapısına ilişkin oldukça genel bir görüntü niteliğinde olan bu yöntemin niceliksel olarak detaylı bir anlam ifade etmediği gibi bu listede yer alan müşterilerin AS ÇİMENTO'nun ve diğer çimento üreticilerinin doğrudan müşterisi dahi olmadığı, dolayısıyla, burada paylaşılan listenin herhangi bir müşteri paylaşımına ilişkin olmadığı, anılan belgenin klinker ticaretine ilişkin yürütülen pazarlık ve ikna sürecindeki yazışmalarda, pazar yapısının genel görünümünü yansıtmaya yönelik gönderilmiş bir belge niteliğinde olduğu ve bu nedenle klinker alım satımı sürecinde gönderilen listenin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamında ihlal tespitine sebep olacak unsurları taşımadığı,
- Bir çimento fabrikasının klinker ihtiyacının başlıca iki sebepten kaynaklandığı, bunlardan birincisinin, fabrikanın çimento üretiminin ve satışının yüksek seviyelere gelmesi sebebiyle kendi klinker üretiminin ve stoklarının yetersiz kalması, diğerinin ise klinker üretiminde yaşanan teknik aksaklık ya da arıza sebebiyle dışarıdan klinker alımına ihtiyaç duyulması olduğu, yapılan yazışmada GÖLTAŞ yöneticisinin teknik sebeplerle alım yapmak istediğine vurgu yaparken, karşılıklı yazışma şeklinde geçen sohbet içinde AS ÇİMENTO yöneticisi (.....) da GÖLTAŞ'ın satışlarında bir düşüşün söz konusu olmadığı ve dolayısıyla GÖLTAŞ'ın üretimde sıkıntı yaşamadığı düşüncesini yansıtmak üzere söz konusu belgeyi gönderdiği, başka bir ifadeyle; söz konusu belgenin gönderilme amacının müşteri ya da pazar paylaşımı değil klinker alışverişi üzerine gerçekleştirilen bir diyalogda GÖLTAŞ'ın üretim ve satışta sıkıntı içerisinde olduğu iddiasına inanılmadığını göstermek adına olduğu,
- Buradaki paylaşımın sebebinin GÖLTAŞ'ın bilmediği ya da erişemeyeceği bir bilgiyi paylaşmak olmadığı, klinker pazarlığı sürecinde yapılan yazılı sohbette GÖLTAŞ'a pazardaki konumunu hatırlatmaktan ibaret olduğu, dolayısıyla, söz konusu bilgi paylaşımının, teşebbüslerin davranışlarının zamanlaması, derecesi ve detayı bakımından rekabeti kısıtlama potansiyeline de sahip olan ve

dolayısıyla 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal unsurları taşıyan bir bilgi paylaşımı olmadığı,

- Söz konusu bilgi paylaşımının pazarda uzun süredir faaliyette bulunan çimento üreticilerinin işin doğası gereği elde edebilecekleri, hatta pazar araştırması kapsamında yapılan saha çalışmaları neticesinde elde etmeleri gereken bilgiler olduğu, anılan bilgilerin pazara girmek isteyen teşebbüslerin de işlerinin doğası gereği, yani ilave ve caydırıcı büyüklükte bir maliyete katlanmaksızın kolaylıkla toparlayabileceği veriler olduğu, söz konusu bilgilerin Yatay Kılavuz'un 72. paragrafı çerçevesinde erişim maliyetleri bakımından bütün rakipler ve müşterilerce aynı derecede erişebilir olan kamuya açık veriler olduğu,
- Soruşturma bildiriminde yer alan diğer yazışmalarda da saha çalışmaları kapsamında rakip firmalar hakkında elde edilen bilgilerin ve çalışmaların şirket içi paylaşımının söz konusu olduğu, yukarıda bahsedilen "depocu" olarak adlandırılan satış noktalarının gezilmesinin, söz konusu saha çalışmalarından sadece birisi olduğu, bunun yanında çimento firmalarının bayilerden bilgi tedarik ederek, rakiplerin kamyonlarını sayarak ve benzeri yöntemlerle rakiplerinin pazardaki konumlarını ölçtüğü ve böylelikle kendi performanslarıyla kıyaslama yapmaya çalıştığı,
- Dolayısıyla, Soruşturma Bildirimi kapsamında yer alan mesajlaşmalarda görülen "Oyak fiyatını 175 banda çekti", "Fethiye Kent çim.240 teslim bayi karı dahil bu fiyattan geliyorlar bayinin verdiği fiyat 175 TL", "Dalaman 233 teslimat kent çim. Alan depocular sayısı artıyor" ve "Konya silobaz aykut betonun demirbaş tesisinde görüldü" şeklindeki ifadelerin söz konusu saha bilgilerinin yönetime anlık bildirilmesinden ibaret olduğu,
- Anlık geri dönüşlerin yanında, rakip fabrikanın yakınında çalışan görevlendirerek 24 saat fabrikaya giriş çıkışların takip edilmesi gibi yöntemlerle de önemli rakiplerin toplam satış hacmine ilişkin bilgi toplamanın çimento sektöründe yaygın kullanılan yöntemlerden birisi olduğu, bildirimde Whatsapp mesajlarında yer verilen AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın toplam satış hacimlerini karşılaştıran tablolar ile bir anlamda rakibin de satış hacmini dikkate alarak pazarın gelişimi hakkında fikir edinmenin ve kendi performansını ölçmenin hedeflendiği, bu tablolarda dikkati çeken noktanın, karşılaştırma yapılan firmaların toplam satış bilgilerinin söz konusu olduğu, satış hinterlandı olarak iki teşebbüsün çakışan pazarları olmakla birlikte, çakışmayan pazarlarının da bulunduğu dikkate alındığında, toplam satışların miktarına ilişkin tabloların iki firma arasında bir pazar ya da müşteri paylaşımına yönelik gösterge niteliği taşımayacağı,
- Yukarıda anlatılanlardan hareketle bu tablolar ile pazarın gelişiminin takip edildiği ve teşebbüsün kendi performansını rakiplerle kıyaslama imkânı elde ettiği,
- Tüm bu nedenlerle AS ÇİMENTO'nun rekabet ihlali olarak nitelendirilecek bir eyleminin söz konusu olmadığı, dolayısıyla yapılacak inceleme sonucunda AS ÇİMENTO bakımından herhangi bir rekabet ihlali oluşmadığı yönünde karar verilmesinin talep edildiği

ifade edilmiştir.

(178) Diğer yandan teşebbüs, GÖLTAŞ ile bir bilgi değişimi olmadığına, Bulgu-2'nin AS ÇİMENTO'nun tek taraflı yaptığı saha çalışmasından ibaret olduğuna ilişkin olarak yaptığı savunmada; rakip fabrikanın yakınında çalışan görevlendirerek 24 saat fabrikaya giriş çıkışların takip edilmesi gibi yöntemlerle rakiplerin toplam satış hacmine ilişkin bilgi toplamanın pazarın gelişimine ilişkin fikir edinme ve performans ölçümlemesi amacıyla çimento sektöründe yaygın kullanılan yöntemlerden biri olduğu, Bulgu-2'de yer alan tablonun da bu şekilde hazırlandığı, anılan tabloda yer alan verilerin GÖLTAŞ'a

ilişkin gerçek verilerle büyük oranda tutarlı olmasından yola çıkarak bu verinin ancak ve ancak AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ arasındaki bir bilgi değişimi kapsamında sağlanabileceğini varsaymanın ve bu şüpheye dayalı olarak ihlal iddiasında bulunmanın her şeyden önce hukukun kadim, evrensel ve temel bir ilkesi olan "Kuşkudan sanık yararlanır" ilkesi ile bağdaşmadığı, bununla birlikte, Soruşturma Heyeti'nde oluşabilecek olası kuşkunun en aza indirilmesi ve/veya mümkünse tamamen ortadan kaldırılması adına, Bulgu-2'deki verinin ait olduğu 2020 yılı Eylül ayına ilişkin arşivlerinin tekrar tarandığı ve bu tarama sonucunda, ilgili dönemde GÖLTAŞ fabrikasından çıkan araçları sayarak fabrikadan piyasaya yapılan toplam satış bilgisini elde etmek üzere görevlendirilmiş olan ve bu görevin hemen ardından da işten ayrılmak isteyen (.....) isimli eski bir çalışanlarının AS ÇİMENTO'ya 08.10.2020 tarihinde göndermiş olduğu ihtarnamenin bulunduğu, söz konusu ihtarnamenin 1-30 Eylül 2020 dönemine ilişkin olan Bulgu-2'de yer alan çalışmanın, duraksamaya yer vermeyecek şekilde AS ÇİMENTO'nun görevlendirdiği kendi personelinin saha çalışmalarının ürünü olduğunu gösterdiği ifade edilmektedir.

(179) Teşebbüs savunmasında ek olarak pazarın takibi ve performans ölçümlemesi amacıyla yapılan söz konusu çalışmalarda performans hedefi olarak kullanabilecek ölçütlerden birinin de fabrikaların kapasiteleri olduğunu, başka bir ifadeyle teşebbüslerin en azından kendilerini rakipleriyle kıyaslarken kurulu kapasitelerinin altına düşmemeyi kendilerine hedef olarak koyabileceğini, AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın klinker üretim kapasiteleri arasında %(.....)-%(.....), çimento üretim kapasiteleri arasında ise %(.....)-%(.....) şeklinde bir oran söz konusu olduğunu, AS ÇİMENTO'nun da bu oranları dikkate alarak kendisine performans hedefi olarak %(.....)-%(.....) oranını belirlediğini, Bulgu-2'deki *"should be"* ifadesinin bu hedefe karşılık geldiğini ve rakip ile karşılıklı belirlenmesi gibi bir durumun söz konusu olmadığını ancak söz konusu ifadenin Soruşturma Heyeti tarafından hatalı yorumlandığını belirtmektedir. Teşebbüs, Bulgu-2'deki verilere ilişkin bir diğer savunma olarak, tablo yakından incelendiğinde tablo kapsamında iki şirketin toplam satışlarının hesaplanması için AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın dökme ve torbalı satışları ile AS ÇİMENTO'nun ara mamul (*"semi product"*/klinker) satışlarının hesaba katıldığının görüleceğini, bu hesabın içinde GÖLTAŞ'ın ara mamul satışının bulunmadığını, zira tabloda GÖLTAŞ için *"Semi Product"* sütununun boş olduğunu, dökme/torba ürün için fabrikadan çıkan araçlar üzerinden tespit yapmak mümkün olmakla birlikte, fabrika içi kullanılan ara mamul ürünler bakımından bu yöntem ile tespitte bulunmanın mümkün olmadığını, bu durumun da söz konusu tablonun saha çalışmaları neticesinde hazırlandığını açıkça ortaya koyduğunu ifade etmekte, zira söz konusu tablo AS ÇİMENTO ile GÖLTAŞ arasında bir bilgi değişimi neticesinde hazırlanmış olsaydı, ara mamul sütunun da dolu olmasının bekleneceğini vurgulamaktadır.

(180) Teşebbüs savunmasında ayrıca AS ÇİMENTO'nun birinci yazılı savunmasındaki *"AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın toplam satış hacimlerini karşılaştıran tablolar ile bir anlamda rakibin de satış hacmini dikkate alarak pazarın gelişimi hakkında fikir edinmenin ve kendi performansını ölçmenin hedeflendiği... tablolarda yer verilen bilginin karşılaştırma yapılan firmaların toplam satış bilgileri olduğu..."* şeklindeki ifadeden yola çıkarak tablodaki verinin AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın çakışan pazarlarının yanı sıra çakışmayan pazarlarının da dahil olduğu toplam satış hacmini yansıtmasının bilgi değişimine delil olarak kabul edilmesinin hatalı bir değerlendirme olduğunu, zira söz konusu saha çalışmasında GÖLTAŞ fabrikasından çıkan araçların sayıldığını, dolayısıyla elde edilen verinin sadece fabrikadan çıkan toplam ürünü (dolayısıyla toplam satış hacmini) gösterdiğini, söz konusu veri elde edilirken çıkan aracın hangi tüketim merkezine (çakışan ya da çakışmayan illere) gittiğinin tespitinin mümkün olmadığını, ilk

yazılı savunmada bahsi geçen yukarıdaki ifade ile de sadece saha çalışmaları yoluyla rakibin genel performansına ilişkin bilgi edinmenin amaçlandığının ifade edilmek istendiğini belirtmektedir.

(181) AS ÇİMENTO tarafından söz konusu verilerin bir saha çalışmasının ürünü olduğu savunmasını desteklemek amacıyla söz konusu dönemde GÖLTAŞ fabrika çıkışlarında görevlendirdiklerini belirttikleri eski bir çalışanının bu görevlendirmeden duyduğu memnuniyetsizlik üzerine AS ÇİMENTO'ya gönderdiği ihtarname Kuruma iletilmiştir. Teşebbüs eski çalışanı (.....) tarafından AS ÇİMENTO'ya gönderilen söz konusu ihtarname incelendiğinde aşağıda da yer verilen bazı ifadelerin AS ÇİMENTO'nun savunmasını desteklediği görülmektedir:

> *"Ben işimi kaybetmemek için buna ses çıkarmadım idare etmeye çalıştım ancak daha sonra beni 2020 yılı Eylül ayı basında sırf garez etmek için Isparta ilinde bulunan Göltaş Çimentonun önüne bizim işyerimizle hiç alakası-olmayan bizim rakibimiz olan çimento fabrikasının önüne araba ile göndererek Göltaş'tan kaç tane yüklü tır çıkıyor, kaç tane silobas çıkıyor bu arabaları saydırdınız ve 1 aydan fazla süredir beni fabrika dışında ve işyeri ile alakalı olmayan ve bir görevde görevlendirdiniz. Biz bu görevde 3 kişi olarak görevlendirildik ve ilk başlarda 16 saat çalışma 16 saat dinlenme şeklinde vardiyalı olarak çalıştım ancak 23 Eylül 2020 tarihinde nöbet tutan işçilerden birinin işten ayrılması ve 2 kişiye düşmemiz sebebiyle 24 saat mesai 24 saat dinlenme olacak şekilde Isparta ilindeki Göltaş fabrikasının önüne sabah saat 8:00'da orada bulunup ertesi gün sabah 08:00 e kadar arabanın içinde oturtulup fabrikadan çıkan araçları saydırttınız ve 24 saat üstelik araç içinde oturup işimle alakalı olmayan bir görevde yemeğimi dahi kendi cebimden yedim, uyumadan araç içinde durarak 24 saat çalışıp eve gelip 24 saat dinlenip, ertesi sabah, yine saat 08:00 de işbaşı yaptırılarak yine 24 saat adeta nöbet tutturuldum. Cumartesi Pazar dahi tatil olmadan bu şekilde çalıştım. Benim bu görevde çalıştırılmama rızam yoktur. zaten benim rızam da sorulmamıştır. ilk başlarda işimi kaybetme korkusu ile bu duruma ses çıkaramasam da artık daha fazla bu görevde çalıştırılmayı kabul etmiyorum..."*

(182) Diğer yandan AS ÇİMENTO'nun savunmasında *"Super Football Legaue"* belgesinde *"should be"* başlığı altında yer alan oranların da bir pazar paylaşımını değil, AS ÇİMENTO'nun kendisi bakımından belirlediği performans hedefini gösterdiği, pazarın takibi ve performans ölçümlemesi amacıyla yapılan söz konusu çalışmalarda performans hedefi olarak kullanabilecek ölçütlerden birinin de fabrikaların kapasiteleri olduğu, başka bir ifadeyle teşebbüslerin en azından kendilerini rakipleriyle kıyaslarken kurulu kapasitelerinin altına düşmemeyi kendilerine hedef olarak koyabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda AS ÇİMENTO savunmasında AS ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın klinker üretim kapasiteleri arasında %(.....)-%(.....), çimento üretim kapasiteleri arasında ise %(.....)-%(.....) şeklinde bir oran söz konusu olduğunu, AS ÇİMENTO'nun da bu oranları dikkate alarak kendisine performans hedefi olarak %(.....)-%(.....) oranını belirlediğini, Bulgu-2'deki *"should be"* ifadesinin bu hedefe karşılık geldiğini ve rakip ile karşılıklı belirlenmesi gibi bir durumun söz konusu olmadığını ifade etmiştir. Benzer nitelikte savunma GÖLTAŞ'ın ikinci yazılı savunmasında da yer almakta olup GÖLTAŞ ayrıca söz konusu %(.....)-%(.....) oranındaki yerinde inceleme tarihleri sırasındaki bozulmaya gerekçe olarak anılan dönemde klinker stoklarının bitme noktasına gelmesini göstermektedir. Teşebbüslerin Bulgu-2'deki *"should be"* ifadesi altında yer alan oranları teşebbüslerin çimento üretim kapasiteleri ve klinker üretim kapasiteleri arasındaki yaklaşık %(.....)-%(.....) şeklindeki oranla bağdaştıran bu savunmaları makul bulunmuştur.

(183) AS ÇİMENTO'nun Bulgu-2 kapsamında göz önünde bulundurulabilecek diğer bir savunması ise AS ÇİMENTO tarafından dikkat çekilen Bulgu-2'de yer alan tabloda AS ÇİMENTO'nun ara mamul (klinker) satışları hesaba katılırken GÖLTAŞ'ın ara mamul satışına ilişkin kısmın boş olduğu, zira dökme/torba ürün için fabrikadan çıkan araçlar üzerinden tespit yapmak mümkün olmakla birlikte, fabrika içi kullanılan ara mamul ürünler bakımından bu yöntem ile tespitte bulunmanın mümkün olmadığı şeklindeki savunmadır. Bir başka deyişle AS ÇİMENTO söz konusu bulguları bir saha çalışması yerine bilgi değişimi vasıtasıyla elde etmiş olsaydı GÖLTAŞ'ın ara mamul satışları bilgisine de sahip olacağını, fakat ilgili verileri saha çalışması neticesinde elde ettiğinden GÖLTAŞ'ın ara mamul bilgisine sahip olmadığını vurgulamaktadır.

I.5.2.2 GÖLTAŞ'ın Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(184) GÖLTAŞ tarafından yapılan savunmada;

- Bir çimento üreticisinin nakliye masrafları nedeniyle satış yapabileceği müşterilerin coğrafi olarak sınırlı olmasının, çimentonun birbirine rakip firmalarca benzer dağıtım kanalları kullanılarak benzer coğrafyadaki müşterilere satılmaya çalışılması sonucunu doğurduğu, bu durumun firmaların maliyet yapılarını benzeştirdiği ve uygulanacak fiyatların yakınsamasına sebep olduğu,
- Döviz kurundaki değişikliklerin, çimento üretiminde kullanılan girdilerdeki dışa bağımlılık nedeniyle maliyetleri firmanın performansından bağımsız olarak etkileyen önemli bir unsur olduğu, zira döviz kurundaki bir yükselişin kömür fiyatları, elektrik ücret tarifeleri ve bakım maliyetlerini de artırdığı,
- Pandeminin ilk dönemlerinde yaşanan belirsizlik nedeniyle çimento sektörünün küçüleceği beklentisinin ortaya çıktığı ve yaşanan talep tahmini zorluklarının piyasadaki oyuncuların faaliyetlerini yavaşlatmasına sebep olduğu,
- 2020 yılının pandemi nedeniyle kapasite kullanımının düşük olacağı bir yıl olması beklenirken, inşaat sektörüne verilen destekler ve konut kredilerine yönelik indirim kampanyaları ile Haziran ayından itibaren iç ve dış piyasalarda çimento talebinin öngörülmeyen bir şekilde arttığı ve bu ani talep artışına hazırlıksız yakalanan çimento sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin ve GÖLTAŞ'ın üretimini arttırma çabası içine girdiği, öngörülemeyen bu talep artışı karşısında üretimin hızlandırılması ve kapasite kullanım oranlarının artırılması gerekliliğinin doğduğu, ancak çimento üretiminde ana girdi olan klinker stoklarının kritik düzeyin altına indiği, nitekim anılan dönemde GÖLTAŞ'ın da optimum şartlarda yaklaşık (.....) ton olması beklenen klinker stoklarının sıfıra yakın düzeylere geldiği, klinker kapasite kullanım oranlarının ise %(.....)'li seviyelerden %(.....)'lı seviyelere ulaştığı,
- Klinker sıkıntısının yaşandığı bu dönemde GÖLTAŞ'ın, (.....)'nın (.....) ve (.....) fabrikalarından, (.....)'nun (.....)'daki fabrikasından da klinker alımı yapmak durumunda kaldığı, ancak yoğun talep nedeniyle bu fabrikaların da GÖLTAŞ'a klinker teminine devam edemediği,
- Ani talep artışı sonucu doğan klinker ihtiyacını karşılamak adına GÖLTAŞ yetkilisinin ilgili bölgede klinker alabileceği diğer üreticiler ile birlikte en yakın üretici olan AS ÇİMENTO yetkilisi ile iletişime geçtiği, dolayısıyla ilgili yazışmanın amacının herhangi bir şekilde rekabete hassas bir bilginin taraflar arasındaki değişimi değil, klinker alışverişi yapabilmek olduğu, bununla birlikte AS ÇİMENTO'ya yöneltilen klinker satın alma çabasının da sonuçsuz kaldığı,
- 2019 yılından 2020 yılı ortalarına kadarki dönemde talepteki istikrarsızlık nedeniyle maliyet artışlarının fiyatlara tam olarak yansıtılamadığı,

- 2020 yılı Temmuz ve Ağustos aylarından itibaren artan talep karşısında, maliyetlerdeki artışı tam olarak karşılamayan kademeli fiyat artışlarının gerçekleştirildiği,
- Soruşturma bildiriminde GÖLTAŞ'a ilişkin olarak Bulgu-1[26] ve Bulgu-8'de[27] iki adet *Whatsapp* yazışması bakımından da GÖLTAŞ çalışanlarının rekabete hassas bir bilgiyi rakiplerine iletmediği ve benzer bir bilgiyi rakiplerinden almadığı,
- GÖLTAŞ'ın taraf olmadığı fakat diğer teşebbüslerden elde edilen birtakım verilerin bulunduğu bulgulara da soruşturma bildiriminde yer verildiği,
- Soruşturma bildiriminde yer verilen iki bulguya bakıldığında, bu yazışmalarda tarafların geleceğe dair rekabete hassas bir bilgi değişiminde bulunduğundan bahsedilemeyeceği, her iki yazışma bakımından da sektördeki her oyuncu tarafından zaten rahatlıkla gözlemlenemeyecek bir bilginin rakiplere iletilmediği ya da rakiplerden alınmadığı, söz konusu yazışmalar neticesinde oluştuğu iddia edilen bilgi değişimi bakımından bilginin niteliğine ve pazarın özelliklerine bakılmasının elzem olduğu,
- Mehaz AB uygulamasında[28] da geleceğe yönelik olmayan bilgi değişimleri bakımından pazarda rekabetçi etkilerin incelenmesi gerektiği,
- Çimento gibi homojen bir ürünün satışının gerçekleştirildiği bir pazarda rekabetçi kalabilmenin yegâne yolunun rakip teşebbüslerin satış miktar ve fiyatlarının takip edilmesi olduğu, rakiplerin üretim kapasitelerinin büyük oranda bilindiği çimento pazarında, rakiplerin satış miktarlarını takip etmenin ve üretim kapasitelerinin hangi yüzdesi ile satış yapabildiğini gözlemlemenin bu suretle de hem pazardaki talebin yoğunluğuna ilişkin öngörü sağlamanın hem de kendi performanslarını karşılaştırarak ölçümlemenin sektörde yaygın bir uygulama olduğu, bu minvalde teşebbüslerin rakibin satışlarını yakından ve güncel olarak gözlemleyebilmek adına fabrika yollarına ve güzergâhlarına tek tek çalışan gönderme, dökme çimento ve torba çimentoların, çıkış yapan kamyonların sayılarını sayma yoluyla tespit etme gibi pek çok rekabetçi davranış gösterdiği, bu yönüyle çimento sektöründeki bir bilgi değişimi iddiasının isabetli bir şekilde analiz edilebilmesi için pazarın rekabetçi ve şeffaf yapısının doğal bir sonucu olarak rakipler arası yakın bir saha takibinin bulunduğu hususunun göz önüne alınması gerektiği,
- Kurulun *Ortak Havacılık Kararı*'nda[29], bilgi değişimine konu bilgilerin geleceğe yönelik fiyat ve satış koşulları gibi rekabete hassas verileri içerip içermediğinin bir kıstas olarak ele alındığı, Yatay Kılavuz'a göre de geçmişe yönelik bilgi değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığının geleceğe yönelik verilerin değişimine kıyasla daha düşük olduğu, geçmiş tarih verilerin değişiminin rakiplerin gelecekteki davranışlarının göstergesi olma ya da pazarla ilgili ortak bir anlayışa yol açma ihtimalinin düşük olduğunun kabul edildiği,
- Bilgi değişiminin piyasadaki etkilerini tespit edebilmek için öncelikle ilgili pazarın yapısının analiz edilmesinin gerektiği,
- Pazarın yapısı hakkında en kapsamlı bilgiyi veren unsurların başında yoğunlaşma seviyesi ve şeffaflık düzeyinin geldiği, çimento sektöründe nakliye

---

[26] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-1'e (Belge-8 – klinker temini hk.) tekabül etmektedir.
[27] Bulgu-8 soruşturma raporundaki Bulgu-16'ya (Belge-46 – Isparta torbalı çimento hk.) tekabül etmektedir.
[28] Case C- 238/05 Asnef- Equifax v Asociación de Usuarios de Servcicios Bancarios (Ausbanc) [2006] ECR I- 11125, [2007] 4 CMLR 224 ve Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, s.13.
[29] Kurulun 28.12.2006 tarih ve 06-95/1202-365 sayılı kararı.

maliyetlerinden ötürü uzak mesafelere satış yapılamaması ve belirli bir hinterlanttaki firmaların birbiri ile doğrudan rekabet halinde olmaları nedeniyle farklı hinterlantlar özelinde oligopol piyasalar oluşabildiği, çimento pazarının oligopolistik yapısının bu pazardaki şeffaflığın yüksekliğini ortaya koyduğu,

- Paylaşılan bilginin rekabeti kısıtlayıcı sonuçlar doğurabilmesi için hâlihazırda şeffaf olan pazarı daha da şeffaf hale getirebilecek nitelikte olması gerektiği, GÖLTAŞ nezdinde soruşturma bildiriminde yer verilen iki bulgu göz önüne alındığında taraflar arasında pazardaki şeffaflık seviyesini artıran bir bilgi değişiminin bulunduğundan söz edilemeyeceği,
- Pazar yapısının bilgi değişimi üzerindeki rekabetçi etkilerinin Kurul tarafından *Gübreciler Kararı*'nda[30] dikkate alındığı, anılan kararda paylaşılan bilgi ile fiili durumun beraber değerlendirildiği, pazardaki şeffaflığın teşebbüsler lehine yorumlandığı, bilgi değişimi iddialarının ihlal teşkil edebilmesi için ilave bulguların, ekonomik analizler çerçevesinde teşebbüsler arası paralelliğin ortaya konulması gerektiği tespitlerinin yapıldığı, dosya konusu soruşturma bakımından da bilgi değişimi iddiasına konu bilgilerin niteliği ve pazar dinamiklerinin incelenmesinin gerekli olduğu, söz konusu inceleme sırasında çimento sektöründeki şeffaf ve oligopolistik yapının ele alınması gerektiği, bilgi değişimi iddiasına konu bilgilerin şeffaf ve oligopolistik yapıdaki bu pazarda, fiili olarak herhangi bir şekilde rekabeti sınırlayıcı sonuçlar doğurmasının mümkün olmadığı,
- Türkiye Çimento Sanayicileri Birliği'nin, çimento piyasasına ilişkin verileri çimento üreticilerinden toplayıp firma isimlerinden arındırarak iki ay gecikme ile internet sitesinde yayımladığı, bu verilerin aylık bazda Türkiye'nin yedi bölgesi özelinde çimento ve klinker ürün kırılımlarında üretim, iç satış, ihracat, ithalat ve stok miktarlarını içerdiği, ayrıca bölgeler özelinde toplam kapasite miktarlarına ve kapasite kullanım oranlarına da yer verildiği, ek olarak paylaşılan bilgilerin satış miktarları ile çeşitli piyasa oyuncularının (inşaat şirketi, kamu, bayi vb.) çimento alım miktarlarını da kapsadığı, bu bilgilerin rekabeti kısıtlamadığı, aksine piyasa oyuncularının sektörün gidişatını görerek üretim ve satış planlamalarını buna göre yapmalarına yardımcı olduğu ve bu suretle etkinlik arttırıcı rol oynadığı,
- Nitekim sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin de bu tür kamuya açık verileri güncel olarak elde etmek için daha önce de ifade edildiği üzere rakibin satışlarını yakından gözlemleyebilmek adına fabrika kapılarına ve çıkış güzergâhlarına tek tek adam gönderilmesi, dökme ve torba çimentoların, çıkış yapan kamyonların sayılması gibi uygulamalarda bulunduğu,
- Kurulun 2018 tarihli *Hazır Beton Kararı*'nda[31] *"teşebbüslerin rekabete hassas verileri sahadan topladığını, aralarında herhangi bir iletişimin tespit edilemediğini"* belirterek soruşturma açılmamasına karar verdiği, 2018 tarihli

[30] Teşebbüs savunmasında ilgili karar 21.02.2019 tarih ve 19-08/96-39 sayılı Kurul kararı olarak belirtilmişse de söz konusu kararda belirtilen hususlar bulunmamaktadır. Teşebbüsün savunmasında yer vermek istediği kararın 26.11.2020 tarih ve 20-51/718-317 sayılı karar olduğu düşünülmektedir. İlgili kararda gübre pazarı ile ilgili olarak, uluslararası yayın kanalları aracılığıyla dünya gübre fiyatları ile rakiplerin alım satım bilgilerinin ulaşılabilir olması ile teşebbüslerin rakipleri hakkında ticari açıdan hassas bilgileri tahmin edebilme fırsatı elde ettiği, üretimin yetersiz kalması durumunda rakipler arası zorunlu alımların varlığının da teşebbüsler arası tahmini maliyet hesabını kolaylaştırdığı, pazarın oligopolistik karakteri nedeniyle sektörün şeffaf ve takip edilebilir bir yapıya sahip olduğu tespitlerine yer verilmiştir. Kararda ayrıca gübre firmalarının aynı liman ve depoları kullanmak zorunda kaldığı için rakiplerinin hangi ülkeden, hangi tür gübreyi, ne miktarda aldıklarını da rahatlıkla tespit edebildiği ifade edilmiştir.

[31] Kurulun 29.03.2018 tarih ve 18-09/170-84 sayılı kararı

Adana, KÇS, Çimko, Limak, Sönmez Çimento Kararı'nda[32] *"bir teşebbüste diğer teşebbüslere ilişkin fiyat analizi tespit etmiş, ancak bu bilgilerin piyasadan elde edilen bilgilerle oluşturulduğuna kanaat getirerek"*, soruşturma açılmasına yer olmadığına karar verdiği, 2015 tarihli başka bir kararda[33] ise *"teşebbüsün diğer teşebbüslerin fiyatlarının takip edilmesine ilişkin çalışma yaptığını tespit etmiş, ancak bunun olağan olduğunu değerlendirerek"* soruşturma açmadığı,

- *Doğu Akdeniz Çimento Kararı*'nda[34] fiyatlardaki artışta kapasite kısıtlarının bir faktör olarak ele alındığı, bu yönüyle ilgili Kurul kararında benimsenen yaklaşımın bir benzerinin mevcut soruşturmada GÖLTAŞ'ın yaşadığı klinker kısıtı bakımından da uygulanması gerektiği,
- Kurulun geçmiş kararları[35] ışığında, hâlihazırda yürütülmekte olan soruşturma bakımından da bilgi değişimine konu olduğu iddia olunan unsurların sahadan toplanıp toplanmadığı, piyasadan elde edilip edilemeyeceği ve teşebbüslerin bu şekilde birbirlerini takip etmesinin olağan olup olmadığı hususlarının yapılacak değerlendirmeler bakımından önem arz ettiği, bu tip uygulamaların özünde, rekabet karşıtı bir etki doğurmak yerine pazarda yoğun bir şekilde rekabet edilebilmesini, teşebbüslerin, satışları artan rakibe karşı fiyat düşürerek müşteri kazanmaya çabalamasını sağladığı, bu durumun da doğrudan tüketici refahına olumlu bir etki yaptığı, dünya çimento fiyatlarına kıyasla ülkemizdeki çimento fiyatlarının bu denli düşük olmasının da söz konusu rekabetin bir göstergesi olduğu,
- Kılavuz'da bilgi değişimleri ile çeşitli etkinlik kazanımlarına ulaşılabileceğinin vurgulandığı ve firmaların kendilerini rakipleri ile kıyaslamalarının rekabet yanlısı etkiler doğurabileceğine değinildiği, soruşturmanın yürütüldüğü pazarda gerçekleştiği iddia olunan bilgi değişiminin talebe bağlı istikrarsızlıklardan kaynaklanan maliyetleri azaltarak etkinlik kazanımlarına dönüştürebileceği,
- Kılavuz'un 42. ve 45. paragrafları kapsamında bilgi değişiminin, özellikle talebin istikrarsız olduğu ve bu durumun önemli maliyetler doğurduğu pazarlar açısından firmanın rekabetçi fiyatlar verebilmesi için gerekli ve elzem olduğu,
- Pazardaki oyuncu sayısının azlığı ve ürünün homojen olmasından ötürü piyasadan kolaylıkla edinilebilecek pek çok bilgi bulunduğu, dolayısıyla, piyasanın şartları ve ürünün özellikleri göz önüne alınarak, *rule of reason* analizi çerçevesinde yürütülecek bir değerlendirme neticesinde, bilgi değişimine konu olduğu iddia olunan mevcut unsurların herhangi bir şekilde teşebbüsler arası koordinasyona neden olmayacağının açıkça görüleceği

ifade edilmiştir.

(185) GÖLTAŞ savunmasında "Isparta" olarak tanımlanan ilgili coğrafi pazarda GÖLTAŞ ve KONYA ÇİMENTO'nun rakip konumunda olmadığını, zira hem piyasa gerçekleri hem de Kurul tarafından benzer dosyalarda istisnasız olarak uygulanagelmiş olan iktisadi analizlerin ilgili teşebbüslerin Isparta ilgili coğrafi pazarında rakip konumunda olmadıklarına işaret ettiğini ve rakip konumunda olmayan teşebbüsler arasında bir kartel anlaşmasının varlığından söz edilemeyeceğini ifade etmektedir.

(186) Bu çerçevede GÖLTAŞ savunmasında Kurulun çimento sektörüne yönelik geçmiş tarihli kararlarında, ilgili coğrafi pazarın tanımlanmasında (inceleme konusu teşebbüslerin faaliyet gösterdiği pazarların belirlenmesinde) Mesafe Testi, Elzinga

[32] Kurulun 04.01.2018 tarih ve 18-01/5-3 sayılı kararı.
[33] Kurulun 22.01.2015 tarih ve 15-04/51-24 sayılı kararı.
[34] Kurulun 13.10.2016 tarih ve 16-33/579-255 sayılı kararı.
[35] Kurulun 29.03.2018 tarih ve 18-09/170-84 sayılı, 04.01.2018 tarih ve 18-01/5-3 sayılı, 22.01.2015 tarih ve 15-04/51-24 sayılı kararları.

Hogarty Testi, SSNIP Testi ve %10 kriteri testi olmak üzere temel olarak dört testten yararlandığını, bu testlerden Mesafe Testi'nde kullanılacak mesafenin her somut olaya göre uyarlanması gerektiğini, Soruşturma Raporu'nda bu mesafenin 250 km olarak uygulandığını, oysa Soruşturma Raporu'ndaki 2016 ila 2022 yılları arasında dökme ve torbalı çimento için Türkiye'deki ortalama satış mesafelerine yönelik çalışma kapsamında bu mesafenin somut olayda 150 km olarak değerlendirilmesi gerektiğini, bununla birlikte KONYA ÇİMENTO'nun üretim tesisi ile Isparta ili arasındaki kuş uçuşu mesafenin 175 km, bu iki nokta arasındaki karayolu mesafesinin ise 250 km civarında olduğunu, diğer yandan %10 testinin 2020 yılında GÖLTAŞ ve KONYA ÇİMENTO'nun Isparta pazarında rakip konumunda olmadığına işaret ettiğini, dolayısıyla coğrafi pazara ilişkin testlerin teşebbüslerin Isparta ilinde rakip konumda olmadığına işaret ettiğini belirtmiştir.

(187) GÖLTAŞ savunmasında teşebbüslerin Isparta ili özelinde iletişim kurmalarının Isparta ilinin coğrafi pazar olarak değerlendirilmesinde ve teşebbüslerin birbirine rakip olarak değerlendirilmesinde kullanıldığını ancak bu yaklaşımın hatalı olduğunu, teşebbüslerin pazar koşullarına ilişkin iletişim kurmalarının pazar koşulları aksini gösterse dahi, bu teşebbüslerin rekabet halinde olduklarının kabulü için yeterli olmadığını, nitekim Kurulun *Otomotiv Kararı*'nda otomotiv sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı bilgi değişiminin gerçekleştiği çeşitli toplantılara katıldığını tespit ettiğini ancak FER-MAS ve OTOKAR'ın da anılan toplantılara katılmış olmasını, bu teşebbüslerin diğer katılımcılar ile rakip konumunda bulunduğunun tespiti için yeterli görmediğini ifade etmiştir.

(188) Hem Türk rekabet hukuku hem de mehaz AB rekabet hukuku yalnızca fiili rekabeti değil aynı zamanda potansiyel rekabeti de korumakta, "rakip" kavramı, "potansiyel rekabeti" de içine alacak şekilde geniş tanımlanmaktadır. 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nin (2002/2 sayılı Tebliğ) 3. maddesindeki "rakip" tanımı "*Aynı ürün pazarında faaliyette bulunan veya bulunma potansiyeline sahip sağlayıcılardır. Ürün pazarı, anlaşma konusu mal veya hizmetler ile alıcı açısından ürün özellikleri, fiyatları ve kullanım amaçları bakımından bunlarla değiştirilebilir ya da bunları ikame edebilir kabul edilen mal veya hizmetleri kapsar.*" şeklindedir.

(189) Teşebbüsün savunması ikincil mevzuat çerçevesinde düzenlenen ve yukarıda yer verilen tanım kapsamında ele alındığında KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın gri çimento pazarında faaliyet gösterdiği, KONYA ÇİMENTO'nun incelenen pazar olan Isparta ilinde faaliyette bulunma potansiyeli bir yana fiili olarak anılan ilde faaliyet gösterdiği görülmektedir. Söz konusu tanıma göre aynı ürün pazarında faaliyette bulunma potansiyeli dahi potansiyel rakiplik tespiti için yeterli görülürken KONYA ÇİMENTO bu potansiyelin ötesinde Isparta ilinde gri çimento pazarında fiili olarak faaliyetlerini yürütmüştür. Öte yandan teşebbüsün savunmasında rakiplik ilişkisini doğrudan coğrafi pazar tanımında yer alan bir eşiğe bağlamasının hatalı bir yaklaşımdır. KONYA ÇİMENTO anılan ildeki tüketimin 2020 yılında %(.....)'ini, GÖLTAŞ ise %(.....)'ünü karşılamaktadır. Her iki teşebbüsün de anılan ilde satışlarının bulunduğu gerçeği karşısında rakip teşebbüsler olmadıklarını iddia edilemeyecektir. Bu tespitler gerek coğrafi pazar gerekse rakiplik ilişkisinde salt teşebbüsler arasında kurulan iletişime dayanılmadığını da ayrıca göstermektedir.

(190) Bu bağlamda, %10 kriteri testi kapsamında KONYA ÇİMENTO'nun Isparta ilinin çimento tüketimini %10'un altında karşılıyor olması GÖLTAŞ ile bu pazarda rakip olmadıkları anlamına gelmeyecektir. Zira Türk rekabet hukuku mevzuatında teşebbüsleri kartel yaptırımından bağışık tutacak bir pazar payı eşiği tanımlanmamaktadır.

(191) Sonuç olarak, KONYA ÇİMENTO'nun Isparta ilinin çimento tüketimini karşılama oranının %10'un altında olduğu bahsiyle KONYA ÇİMENTO'nun Isparta ilinde GÖLTAŞ ile rakip olmadığı savunması isabetli bulunmamıştır.

(192) Ayrıca GÖLTAŞ'a ait verilerin AS ÇİMENTO'da bulunmasının teşebbüsler arası iletişimi ispat için yeterli olmadığına, soruşturma raporu'nda öngörülen ispat standardının hukuka uygun olmadığına, söz konusu bulguların rekabete duyarlı nitelik arz etmediğine, amaç bakımından ihlal olarak değerlendirilemeyeceğine ve pazarda herhangi bir etki oluşturmasının mümkün olmadığına ilişkin de savunma yapılmıştır. Bu hususta GÖLTAŞ, bir teşebbüse ait verilerin diğer bir teşebbüsün elinde olmasının söz konusu iletişimin varlığını makul şüphenin ötesinde ispatlayamayacağını, zira verilerin farklı yollarla edinilmiş olmasının da mümkün olduğunu, örneğin verilerin GÖLTAŞ içerisinden hukuka aykırı olarak bilgi sızdırılması, GÖLTAŞ verilerine dışarından izinsiz ve hukuka aykırı erişim sağlanması veya kamyon sayma gibi yöntemler kullanılarak elde edilmiş olabileceğini, her halükarda söz konusu verilerin GÖLTAŞ tarafından AS ÇİMENTO'ya iletildiği olgusu bakımından ispat yükünün makul şüphenin ötesine geçecek şekilde Kurum'da olduğunu belirtmiştir. GÖLTAŞ ayrıca kendi verileri AS ÇİMENTO'da olmasına rağmen, AS ÇİMENTO verilerinin GÖLTAŞ'ta bulunmamasının iradi bir bilgi değişimi olmadığı yönünde kuvvetli bir emare teşkil ettiğini ifade etmiştir.

(193) GÖLTAŞ ve KONYA çimento arasındaki iletişimde geçen bilginin rekabete duyarlı bilgi olmadığına, söz konusu iletişimin pazara bir yansımasının olmadığına, iletişimin sağlayıcı fiyatlarına yönelik değil bayi fiyatlarına yönelik olduğuna ilişkin yapılan savunmada ilgili teşebbüslerin iradelerinin fiyatların tespiti hususunda uyuşmasını (i) iletişimin fiyat ve bölge bilgisini öğrenmek için KONYA ÇİMENTO yetkilisi tarafından devam ettirilmiş olmasına ve (ii) "fiyatların bozulması" ifadesinin kullanılmış olmasına bağladığını, bununla birlikte Yatay Kılavuz'un 46. paragrafına göre, bir teşebbüsün ihlale taraf olmaktan kaçınmak adına "iletişimi açık şekilde reddetme" yükümlülüğünün doğması için bahsi geçen iletişime konu bilginin rekabete duyarlı olmasının gerektiğini, somut olayda, GÖLTAŞ çalışanı tarafından, KONYA ÇİMENTO çalışanı ile paylaşılan bilginin, KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ bayilerinin piyasaya yansımış kamuya açık satış fiyatları olduğunu, ne Yatay Kılavuz'da ne de yerleşik Kurul içtihatlarında, üçüncü tarafların piyasaya yansımış fiyat bilgilerinin rekabete duyarlı bilgi kapsamında değerlendirilmesinin söz konusu olduğunu ifade etmiştir.

(194) GÖLTAŞ savunmasında ayrıca, Bulgu-16'nın yalnızca piyasaya yansımış ve teşebbüslerin üzerinde hiçbir tasarruf yetkisi bulunmayan bayi fiyatlarına dair iletişim içerdiği ve ilgili belge metninde üretici fiyatlarına dair hiçbir ibare yer almadığı dikkate alındığında, bu belgenin üreticiler arasında bir uzlaşmayı ispata yeterli olmadığını, bahsi geçen ifadelerle KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ arasında bir kartel anlaşması olduğu iddiası arasında bağlantı kurulması için, ilgili teşebbüslerin bayi fiyatları üzerinde kontrolü bulunduğunun da ortaya konması gerektiğini, GÖLTAŞ yetkilisinin serzenişinin, iletişimin diğer tarafı olan KONYA ÇİMENTO yetkilisinin üzerinde hiçbir tasarrufta bulunamayacağı bayi fiyatlarına ilişkin olduğunu belirtmektedir.

(195) GÖLTAŞ öte yandan Soruşturma Heyeti tarafından yürütülen ve ikincil iktisadi delil niteliğinde olan iktisadi analizlerin de taraflar arasında herhangi bir uzlaşma olmadığına işaret ettiğini ve bu delillerin göz ardı edilmesinin hukuka aykırı olduğunu dile getirmektedir.

(196) Dosya kapsamında GÖLTAŞ'a bir ihlal isnadında bulunulmadığından savunmasının detaylı değerlendirilmesine gerek görülmemiş, savunmada yer alan hususlar bulguların değelerlendirmesinde dikatte alınmıştır.

I.5.2.3 LİMAK'ın Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(197) LİMAK tarafından yapılan savunmada;

- Bulgu-3'ün[36] içeriğinin tamamıyla notu hazırlayan kişinin kendi düşüncelerinden ibaret olduğu,
- Bulgu-4'ün[37],LİMAK bünyesinde hazırlanan, Anka Fabrikası'nın kendi dökme çimento müşteri haritası ile bölgedeki hazır beton üreticilerinin çimentoyu hangi üreticiden tedarik ettiğine ilişkin yine teşebbüs bünyesinde pazar araştırma faaliyeti sonucu derlenen bir tablo olduğu,
- Bulgu-5'te[38] yer alan yemek organizasyonunun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine ve olayın konusuna yönelik bir bilgi bulunmadığı, belgenin şirket içi bir yazışma veya tek taraflı bir niyet göstergesi olarak değerlendirilecek nitelikte olduğu, kaldı ki çimento şirketleri arasında sektörün sorunlarının tartışıldığı (sürdürülebilirlik, enerji verimliliği, iklim değişikliği, vb.) görüşmelerin olabileceği,
- Çimento sektöründe, pazar ve ürün özellikleri dolayısıyla, fiyatların ve fiyat artış tarihlerinin mevsim, talep ve maliyete dayalı unsurlardaki değişimler nedeniyle benzer olabildiği,
- Pazardaki teşebbüslerin pazar istihbaratı/araştırması (rakip fabrikanın önünde sürekli bir çalışanı bekletip çıkan kamyonları saymak, bölgedeki inşaat projelerini-hazır beton şirketlerini takip edip kimin ürün sağladığını tespit etmek, vb.) gibi yollarla rakipler hakkında olabildiğince bilgi edinmeye çalıştıkları ve bu durumun oligopolistik bağımlılıktan kaynaklandığı,
- Soruşturma Bildirimi'nde bulguların hangi iddia ile ilişkisi olduğuna yönelik bir değerlendirme yapılmadığı, Soruşturma Bildirimi'nin yalnızca belgeler, tek taraflı bilgi, beyan, kişisel görüş ve pazar araştırması/istihbaratı niteliğinde olduğu,
- Hakkında soruşturma açılan teşebbüslerin hangi zeminde, hangi belge ve bulgulara dayanılarak bir anlaşma/uyumlu eylemin içerisinde bulunduklarının ortaya konulamadığı ve bu bağlamda tarafların irade beyanını veya buna kendilerini bağlı hissedeceklerini ortaya koyan bir ispat vasıtasının sunulmadığı,
- Teşebbüslerin tek yanlı ve bağımsız davranışlarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin kapsamının dışında olduğu, bu bağlamda en az iki tarafın varlığı ve bunların ortak iradesinin anlaşmanın gerekli şartlarından olduğu, nitekim Kurulun geçmiş kararlarında[39] da 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girecek teşebbüslerin birlikte hareketi sonucu söz konusu olan ihlallerinin ispatının Kurul tarafından yapılması gerektiğinin açık şekilde ifade edildiği,
- Ankara 7. İdare Mahkemesi'nin 14.01.2021 tarih ve 2020/60 sayılı kararında Mahkeme'nin kararı bozma nedeninin OPET tarafından bayilerinin yeniden satış fiyatını belirlediğinin Kurul tarafından somut deliller ve gerekçelerle ortaya konulamamış olduğunun görüldüğü,
- Bu itibarla Kurul tarafından şüphe seviyesinde olduğu dile getirilen hususlara karşı teşebbüsler arasındaki irade uyuşmasının gösterilememesi ve belge-iddia ilişkisinin kurulamamış olması sebebiyle belge bazında savunma yapılması imkânının bulunmadığı

ifade edilmiştir.

---

[36] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-11'e (Belge-14) tekabül etmektedir.
[37] Bulgu-4 soruşturma raporundaki Bulgu-12'ye (Belge-14) tekabül etmektedir.
[38] Bulgu-5 soruşturma raporundaki Bulgu-13'e (Belge-14) tekabül etmektedir
[39] Kurulun 13.06.2019 tarih ve 19-21/306-132 sayılı Malatya Yumurta Üreticileri Kararı, 28.07.2020 tarih ve 20-36/505-223 sayılı Şanlıurfa LPG Üreticileri Kararı

(198) Dosya kapsamında LİMAK'a bir ihlal isnadında bulunulmadığından savunmasının detaylı değerlendirilmesine gerek görülmemiş, savunmada yer alan hususlar bulguların değelerlendirmesinde dikatte alınmıştır.

I.5.2.4 OYAK ÇİMENTO'nun Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(199) OYAK ÇİMENTO tarafından yapılan savunmada;

- Bulgu-1[40] incelendiğinde, bulguda OYAK ÇİMENTO adına yer alan tek hususun, BAŞTAŞ çalışanı tarafından OYAK ÇİMENTO yetkilisi (.....) aranması olduğu, söz konusu arama kaydından BAŞTAŞ ile OYAK ÇİMENTO'nun rekabete aykırı bir iletişim içerisinde oldukları iddiasının ileri sürülemeyeceği, zira bu yönde bir sonuca ulaşabilmek için telefon görüşmelerinin içeriğine ve bu telefon görüşmelerinde konuşulan hangi hususların rekabet kurallarına aykırı olduğuna ilişkin bilgiye Soruşturma Bildirimi'nde yer verilmesi gerektiği, OYAK ÇİMENTO yetkilisi (.....) telefonu cevaplamadığı ve taraflar arasında ilgili zaman dilimi içerisinde herhangi bir iletişim gerçekleştirilmediği,
- Ankara İdare Mahkemeleri'nin ve Danıştay'ın geçmiş kararları eşliğinde bir iletişim iddiasının ileri sürülebilmesi için söz konusu iletişimin i) gerçekleştiğinin, ii) içeriğinin rekabete aykırı olduğunun ve iii) tarafların kendi aralarında uzlaşmaya vardıklarının varsayımlardan ve şüphelerden uzak bir şekilde ortaya konması gerektiği,
- Bulgu-2[41] incelendiğinde, bulgunun BAŞTAŞ çalışanları tarafından dört çimento fabrikasının araç çıkışları izlenerek tahmine dayalı olarak hazırlandığı, bulguda yer alan tablolara ilişkin olarak rekabet kurallarına aykırılığın ileri sürülebilmesi için tablodaki bilgilerin rakipler arasında rekabete aykırı şekilde gerçekleştirilen iletişim kapsamında elde edildiğine yönelik bir ispat olması gerektiği, buna karşın söz konusu bulguda, OYAK ÇİMENTO ve rakipleri arasında rekabete hassas bilgilerin paylaşımına yahut rekabeti kısıtlayıcı herhangi bir uzlaşmanın varlığına dair herhangi bir delilin mevcut olmadığı, aksine ilgili belgenin teşebbüsler arasında bir iletişim gerçekleştirilmeksizin BAŞTAŞ tarafından rakip konumundaki teşebbüslerin fabrikalarından çıkan çimento kamyonlarının gözlemlenmesi ile ve tamamıyla tahmini bir şekilde hazırlandığının açıkça ifade edildiği,
- Bulgu-2'deki[42] tabloda yer alan tarihlerdeki OYAK ÇİMENTO'nun satış verileri ile tablodaki rakamlar karşılaştırıldığında verilerin doğru olmadığının ve gerçekleşen rakamlar ile tablodaki rakamlar arasında yüksek oranda farklılığın bulunduğunun görülebileceği,
- Çimento üreticisi teşebbüslerin rakiplerin fabrikalarının etrafına çalışanlarını yerleştirmek ve giriş çıkış yapan araçları takip etmek suretiyle tahmini veriler elde etmesinin Kurulun 22.01.2015 tarih ve 15-04/51-24 sayılı *Bursa Çimento-Sançim-Akçansa Kararı*'nda da belirtildiği üzere başlı başına rekabeti kısıtlayıcı olmadığı ve aslen bir pazar araştırması niteliğinde olduğu,
- Tahmini ve pazar araştırması niteliğinde olduğu değerlendirilen bu verilerin kendi başlarına rekabeti kısıtlayıcı bir uzlaşmaya dayanak teşkil edemeyeceği, ayrıca OYAK ÇİMENTO'nun rakipleri ile bilgi paylaşımı gerçekleştirdiğine dair herhangi bir bulgunun Soruşturma Bildirimi'nde yer almaması sebebiyle Bulgu-2 kapsamında OYAK ÇİMENTO'ya ihlal isnadında bulunulamayacağı,

---

[40] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-9'a (Belge-5) tekabül etmektedir.
[41] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-10'a (Belge-43) tekabül etmektedir.
[42] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-10'a (Belge-43) tekabül etmektedir.

- Bulgu-3[43] incelendiğinde, bulguda OYAK ÇİMENTO'ya ilişkin herhangi bir ifadenin yer almadığı, OYAK ÇİMENTO'ya ilişkin ileri sürülebilecek tek hususun Ankara'daki (.....) inşaatına verilecek çimento/beton konusu olabileceği, bu kapsamda ilgili belge içerisinde arasında (.....) bünyesindeki (.....) tarafından (.....) kapsamında beton temini ihalesine dair olduğu düşünülen ifadelerin yer aldığı,
- İlgili ihale kapsamında OYAK ÇİMENTO'nun oldukça rekabetçi bir şekilde faaliyet gösterdiği ve açık eksiltme usulü ile düzenlenen bu ihalenin tamamını tek başına ve ihale sürecinde üç defa indirim yapmak üzere ilk teklifinden yaklaşık (.....) daha düşük bir bedelle kazandığı, söz konusu ihale sürecine ilişkin açıklamalara ve belgelere savunma içeriğinde ve eklerinde yer verildiği, bu nedenle Bulgu-3[44] içerisinde geçen ifadelerin herhangi bir şekilde OYAK ÇİMENTO bakımından gerçeği yansıtmadığı, söz konusu bulgudan hareketle OYAK ÇİMENTO'ya yönelik herhangi bir ihlal isnadının ileri sürülemeyeceği,
- Bulgu-4[45] incelendiğinde, OYAK ÇİMENTO'nun nasıl bir rekabet ihlaline konu olduğuna ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmediği, ilgili belgeden hareketle OYAK ÇİMENTO'ya karşı herhangi bir rekabete aykırılık iddiasında bulunulamayacağı,
- İlgili bulgunun LİMAK bünyesinde gerçekleştirilen bir çalışmaya ait olduğu ve söz konusu çalışma dahilinde Ankara ilindeki çimento müşterilerinin adının ve konumunun yer aldığı bir tablo ve harita hazırlanmış olduğu, bu tablo kapsamında aynı zamanda ilgili müşterilere ürün tedarik eden çimento üreticisi teşebbüslerin adlarına da yer verildiği,
- İlgili haritadan ve tablodan hareketle OYAK ÇİMENTO'ya yönelik olarak rakipleri ile rekabete aykırı nitelikte bilgi paylaşımı gerçekleştirdiği yahut müşteri paylaşımı yaptığı yönünde bir iddiada bulunulamayacağı, zira tabloda yer alan müşteri bilgilerinin rakipler arasında gerçekleştirilen bilgi değişimi sonucunda hazırlandığına yönelik şüphe oluşturabilecek herhangi bir bulguya yer verilmediği, yine bu müşterilere yönelik taraflar arasında bir paylaşım gerçekleştirilerek ürün satışına dair kısıtlama getirildiğine yönelik olarak herhangi bir ibareye veya veriye de yer verilmediği, kaldı ki, bu tür bilgilerin çimento üreticileri tarafından müşteriler ile yapılan görüşmelerde veya fabrikaların etraflarına konumlandırılan çalışanlar aracılığıyla yapılan araç takibi neticesinde kolaylıkla öğrenilebileceği, dolayısıyla bu tablodan ve haritadan hareketle OYAK ÇİMENTO'ya yönelik bir ihlal isnadında bulunulamayacağı,
- Bulgu-5[46] incelendiğinde, bulguda yer alan yazışma silsilesi göz önünde bulundurulduğunda yazışmanın LİMAK çalışanları arasında gerçekleştirildiği ve yazışmada VOTORANTİM ve BAŞTAŞ'ın adının geçtiğinin görüldüğü, ilgili yazışmalarda OYAK ÇİMENTO'ya yönelik herhangi bir ifadeye yer verilmediği, bu kapsamda, OYAK ÇİMENTO'ya yönelik herhangi bir ihlal isnadında bulunulamayacağı,
- Kurulun, *İzmir Hazır Beton Kararı*'nda[47] bir şirketten elde edilen şirket içi yazışmaların olduğu deliller kapsamında rakiplerin bir iletişim içinde olabileceği izlenimi oluştuğunun ifade edildiği fakat söz konusu yazışmaların rakipler arasında bir uzlaşmanın gerçekleştiğini ispatlamadığına, bu çerçevede 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşılamayacağına karar verildiği *("tarafların bu yönde iletişim veya danışıklık içinde bulundukları, iç*

[43] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-11'e (Belge-14) tekabül etmektedir.
[44] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-11'e (Belge-14) tekabül etmektedir.
[45] Bulgu-4 soruşturma raporundaki Bulgu-12'e (Belge-14) tekabül etmektedir.
[46] Bulgu-5 soruşturma raporundaki Bulgu-13'e (Belge-14) tekabül etmektedir.
[47] Kurulun 22.08.2017 tarih ve 17-27/452-194 sayılı kararı.

yazışmalarda bahsedilen iletişimin gerçekleştiğini ortaya koyan başlıca deliller ve/veya iktisadi delillerin yokluğunda ortaya konulamamaktadır"), Kurulun benzer tutumunu *Bursa Hazır Beton-Çimento Kararı*'nda[48] da ortaya koyduğu, bu çerçevede, bahse konu kararda da ispat standardı bakımından rakip şirketler arasındaki iletişimin ve bu iletişim neticesinde rekabetin kısıtlandığının somut bir şekilde ispatlanması şartının arandığı ve bu yöndeki somut bulguların olmaması nedeni ile ihlal bulunmadığına hükmedildiği,

- Kurulun inceleme konusu teşebbüsler arası istişareler gerçekleştiğini tespit ettiği durumlarda taraflar arası bir irade uyuşmasının bulunup bulunmadığını araştırdığı, Kurulun *THY-AZAL Kararı*'nda[49] olduğu gibi taraflar arası bir irade uyuşmasının ortaya koyulamadığı durumlarda ise ihlal tespitinin yapılmadığının görüldüğü,
- Gerek Danıştay 13. Dairesi'nin *12 Banka Kararı* hakkındaki değerlendirmelerinin[50], gerekse 17. İdare Mahkemesi'nin *Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Kararı*'na yönelik hükmünün[51], hakkında ihlal isnadında bulunulan teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiklerinin tespit edilebilmesi için, iddia konusu davranışları gerçekleştirdiklerinin şüpheye yer bırakılmaksızın ispat edilmesi gerektiğini ortaya koyduğu, Danıştay 13. Dairesi'nin yaklaşımının Rekabet Kurulu'nun tespit ve değerlendirmelerini makul şüphenin ötesinde bir ispat standardına dayandırması gerektiği, aksi halde alınacak kararın hukuka uygun olmayacağı yönünde olduğu,
- Bununla birlikte, Ankara 13. İdare Mahkemesi'nin Kurulun *Enerjisa-AYEDAŞ-Başkent Edaş-Toroslar Edaş Kararı*'nın[52] iptaline ilişkin 16.07.2020 tarih ve E: 2019/660 – K: 2020/1315 sayılı kararı, Ankara 7. İdare Mahkemesi'nin Kurulun *Akaryakıt Kararı*'nın[53] iptaline ilişkin 14.01.2021 tarih ve E: 2021/60 – K: 20-14/192-98 sayılı kararı (*OPET Kararı*) ve Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin 18.12.2019 tarih ve E:2019/946 – K:2019/2625 sayılı kararlarında benzer hususların ve "her türlü şüpheden uzak, açık ve kesin delillerle ispat" şeklinde tanımlanabilecek ispat standardının vurgulandığı;
- Yukarıda yer verilen içtihatlar neticesinde rekabeti bozucu bir uzlaşmanın iddia edildiği bir durumda rakipler arasında rekabeti bozucu bir iletişimin ve söz konusu iletişim neticesinde bir uzlaşmanın varlığının makul şüphenin ötesinde, açık ve somut delillerle ortaya koyulması gerektiği,
- Bu kapsamda, Soruşturma Bildiriminde bulgulara ilişkin bir analiz yahut değerlendirmeye yer verilmediği ve söz konusu bulguların hiçbirinin OYAK ÇİMENTO'nun rekabeti kısıtlayıcı bir uzlaşmanın tarafı olduğunu ortaya koyacak nitelikte olmadığı, soruşturma konusu iddiaların gerçeklikten uzak olduğu, makul şüphenin ötesinde, açık ve somut delillerle ortaya koyulamadığı, dolayısıyla OYAK ÇİMENTO'ya herhangi bir ihlal isnadında bulunulamayacağı

ifade edilmiştir.

---

[48] Kurulun 16.10.2012 tarih ve 12-50/1445-492 sayılı kararı.
[49] Kurulun 14.09.2011 tarih ve 11-47/1163-409 sayılı kararı.
[50] Danıştay 13. Dairesi'nin 14.06.2019 tarih ve E:2016/3513 – K:2019/1777, E:2016/4096 – K:2019/1784, E:2016/4026 – K:2019/1780, E:2016/4049 – K:2019/1781, E:2016/3587 – K:2019/1778, E:2016/4614 – K:2019/1786, E:2016/4017 – K:2019/1779, E:2016/4604 – K:2019/1785, E:2016/4058 – K:2019/1782, E:2016/4936 – K:2019/1787 sayılı kararları.
[51] Ankara 17. İdare Mahkemesi'nin 26.02.2020 tarih ve E:2019/991 – K:2020/409 sayılı kararı.
[52] Kurulun 08.08.2018 tarih ve 18-27/461-224 sayılı kararı.
[53] Kurulun 12.03.2020 tarih ve 20-14/192-98 sayılı kararı.

(200) OYAK ÇİMENTO tarafından bulgulara yönelik yapılan savunmalarda temel olarak dosya kapsamında ulaşılan tespit ve sonuçlara iştirak edildiğinden savunmaya yönelik değerlendirmede bulunulmamıştır.

I.5.2.5 VOTORANTİM'in Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(201) VOTORANTİM tarafından yapılan savunmada;

- Soruşturma Bildirimi'nde sunulan bulguların tamamının VOTORANTİM'den elde edilmemiş, yalnızca rakip teşebbüslerden elde edilen belgelerden ibaret olduğu ve bunların hiçbirinin VOTORANTİM'in rakipleri ile herhangi bir iletişimde olduğunu ortaya koymadığı, dolayısıyla makul bir şüphenin oluşmadığı,
- Danıştay'ın *12 Banka Kararı*'nı iptal ettiği kararlarında bulguların makul bir şüphenin ötesinde bir ispat standardı ve deliller ile desteklenmesi gerektiğini vurguladığı, ayrıca Kurulun 01.10.2018 tarih ve 18-36/584-285 sayılı *Sahibinden.com Kararı*'na ilişkin mahkeme tarafından ispat standardı kapsamında Kurul kararlarında gözlem ve kanaatler yerine somut veriler ile analizlerin bulunması gerektiğinin ifade edildiği[54],
- Bu kapsamda, Soruşturma Bildirimi'nde yer verilen ve ihlalin varlığına ilişkin makul şüphe oluşturmaya elverişsiz bulunan bulgulara istinaden makul şüphenin ötesine geçilerek ihlalin varlığından bahsetmenin mümkün olmadığı,
- Kurulun, Danıştay'ın bozma kararına konu olan *Tıbbi Sarf Malzemeleri Kararı*'nda[55] soruşturma taraflarının fiyat, mal vermeme ve ihalelere katılmama konularında paralel davranışlarını tespit ettiği, buna rağmen Danıştay'ın, teşebbüsün çalışanı aracılığıyla rakipleri ile temasa geçip geçmediği ispatlanamadığından Kurulun kararını bozduğu, bu karara göre ispat yükünün soruşturma heyetinin üzerinde olduğu ve cezai yaptırıma bağlanmış olan fiilin tüm unsurları ile gerçekleşmiş olduğu saptanmadıkça şüpheden soruşturma altındaki teşebbüsün yararlanacağının belirtildiği, bu kapsamda mevcut dosya bakımından Soruşturma Bildirimi'nde ihlal şüphesi oluşturan hiçbir bulgunun olmadığı,
- Soruşturma Bildirimi'nde herhangi bir şekilde VOTORANTİM'in rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın tarafı olduğuna, hatta bu şekilde bir anlaşmanın varlığına ilişkin hiçbir unsurun ortaya koyulmadığı, bildirimde 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bağlamında bir anlaşmaya yol açabilecek ne bir "irade uyuşmasının" varlığının ne de bu yönde bir belgenin ortaya konulamadığı, Soruşturma Bildirimi'nde uyumlu eylem karinesinin ön koşulu olan ilgili pazardaki rekabet parametrelerinin "rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi" koşulunun yerine gelip gelmediğine ilişkin olarak pazarın uzun bir dönem boyunca gösterdiği özelliklere dayalı olarak tespit, araştırma veya değerlendirmede bulunulmadığı, herhangi bir pazar verisine, fiyat analizine ya da ekonomik veriye yer verilmediği, bu bağlamda VOTORANTİM'in 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eder nitelikte bir uyumlu eylemin tarafı olduğu yönündeki çıkarımların temelsiz olduğu,
- Çimento pazarının oligopolistik bağımlılığın mevcut olduğu bir pazar olduğu, uyumlu eylem karinesinin oligopol piyasalarda uygulanmasının bu piyasalarda faaliyet gösteren her teşebbüsü daha baştan suçlu konumuna düşürme riskini beraberinde getirdiği, Kurulun oligopolistik bağımlılığın uyumlu eylem anlamına

[54] Ankara 6. idare Mahkemesi'nin 18.12.2019 tarih ve E. 2019/946, K. 2019/2625 sayılı kararı.
[55] Kurulun 16.03.2007 tarih ve 07-24/236-76 sayılı kararı.

gelmediğine yönelik birçok kararının[56] bulunduğu, öte yandan bildirimde de uyumlu eylem bakımından "takipçilik" ya da "pazar hareketlerinin rakiplerle uyumlaştırılması" davranışlarına ilişkin bir göstergenin ortaya konulamadığı,

- Rekabet açısından ihlal teşkil eden bir bilgi değişiminin unsurlarını ortaya koyabilmek için yalnızca bir teşebbüste rakibe ait verilerin bulunması ve ilgili verilerin ticari açıdan hassas bilgi teşkil edip etmediğinin araştırılmasının yetmediği, söz konusu bilginin bilgi değişimi yoluyla elde edildiğine ilişkin de somut iletişim delillerinin ortaya çıkartılması ve bilgi değişimi davranışının var olduğunun ortaya konulmasının gerektiği,
- VOTORANTİM'in herhangi bir rakibi ile rekabete hassas herhangi bir bilgi değişimi gerçekleştirmediği, tek taraflı olarak böyle bir bilgiyi sağlamadığı veya bu tür bir bilgiye maruz bırakılmadığı, bu itibarla VOTORANTİM'in rekabeti kısıtlayıcı bilgi değişiminin hiçbir unsurunu gerçekleştirmediği,
- Soruşturma Bildirimi'nde VOTORANTİM'in rakiplerle herhangi bir toplantıya katılmış olduğuna veya rekabete hassas herhangi bir iletişimde bulunulduğuna dair hiçbir bulgunun yer almadığı, bulguların tamamının rakip şirketlerin iç yazışmaları ve belgelerinden ibaret olduğu ve VOTORANTİM'in söz konusu bulgularda yalnızca adının geçmesi sebebiyle bilgi değişiminden sorumlu tutulamayacağı, zira bir "değişim"in de söz konusu olmadığı,
- Soruşturma Bildirimi'nde hangi çimento şirketinin hangi coğrafi pazarda hangi tarihten itibaren hangi ihlal içerisinde olduğunun tespit edilmeye çalışıldığının açıklanmadığı, belgeler arasında illiyet bağı kurulmadığı, yer verilen delillerin tamamının dönem, konu, taraflar ve en önemlisi bağlam bakımından birbirinden bağımsız olduğu ve bu delillerin devam eden tek bir ihlalin şüphesini dahi ortaya çıkarmadığı, bulguların devam eden tek bir uzlaşmanın en önemli unsuru "ortak plan" etrafında toplanmayı göstermekten uzak olduğu,
- Bulgu-1'in[57] inceleme gününde BAŞTAŞ çalışanı tarafından VOTORANTİM yetkilisine yapılan üç adet cevapsız çağrıdan ibaret olduğu, çağrılar cevaplandırılmış olsaydı dahi BAŞTAŞ ile VOTORANTİM arasındaki alım satıma ilişkin sözleşme ve ticari ilişkilerden dolayı bu hususun doğrudan rekabet hukuku ihlali şüphesi oluşturacak bir delil olarak değerlendirilemeyeceği, BAŞTAŞ ile VOTORANTİM arasında çimento ve hazır beton alım satım ilişkisi olduğu gibi iki teşebbüs arasında BAŞTAŞ'ın hakimiyetinde bulunan (.....) tarafından üretilen ve çimento fabrikalarında alternatif yakıt olarak kullanılabilen ürünlerin satın alınması konulu bir sözleşmenin de yürürlükte olduğu, dolayısıyla tarafların bu kapsamla sınırlı olmak üzere iletişimde bulunmalarının da ticari hayatın akışına uygun olduğu, diğer yandan söz konusu çağrıların cevapsız olması sebebiyle taraflar arasında bir iletişimin dahi gerçekleşmediği, iletişimin gerçekleştiğini ve içeriğini ortaya koymayan bir bulgunun rekabet ihlalinin delili olarak kullanılamayacağı,
- Bulgu-2'nin[58] BAŞTAŞ çalışanları tarafından aralarında VOTORANTİM'in de bulunduğu çimento üreticilerinin araçlarını takip etmek suretiyle belirli tarihlerdeki çimento tedariğine ilişkin yapılan tahminlerden ibaret olduğu, pazardaki oyuncunun rakibinin sahadaki hareketlerini izleyerek tahminde bulunmasının ve rekabetçi stratejilerinin buna göre belirlemesinin VOTORANTİM aleyhine delil olmasının nedeninin anlaşılamadığı, öte yandan

[56] Kurulun 27.6.2000 tarih ve 00-24/255-138 sayılı Maya Kararı, 18.04.2019 tarih ve 19-16/229-101 sayılı Ambarli Ro-Ro Kararı, 06.01.2014 tarih ve 14-02/40-18 sayılı Gur-Sel Turizm Kararı, 16.12.2009 tarih ve 09-59/1449-381 sayılı Otobüs Taşımacılığı Kararı.

[57] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-9'a (Belge-5) tekabül etmektedir.

[58] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-10'a (Belge-43) tekabül etmektedir.

bahse konu hareketin rekabet etme eyleminin ta kendisi olduğu, bunun yanında belgedeki VOTORANTİM'e ilişkin verilerin tamamen hatalı tahminlere dayandığı ve gerçekteki verilerle uyuşmadığı,

- Kurulun *ISDER* ve *SERFED* kararlarında "bilginin kamuya açık bir şekilde elde edilebilecek bir bilgi olup olmadığını" dikkate aldığı, Bulgu-2'nin[59] kamuya açık alanlardaki araçların takip edilmesi yoluyla hazırlanmış tahmini bir veri olduğu ve gerçek verileri yansıtmadığı, öte yandan söz konusu bulgunun VOTORANTİM'in rakipleriyle bilgi değişimi içinde olmadığını da ortaya koyduğu zira bu durumda BAŞTAŞ'ın VOTORANTİM'e ait araçları takip etmesinin hayatın olağan akışına aykırı olacağı,
- Bulgu-3'ün[60] VOTORANTİM'den elde edilmemiş VOTORANTİM'in adının dahi geçmediği LİMAK'tan elde edilmiş, rakibin yönetim kurulu toplantısında alınan bazı notları içeren bir iç yazışma olduğu, bulguda yer alan ihalenin/alımın e-posta iletisinin tarihinde (29.12.2020) hâlihazırda tamamlanmış olan (.....)'in (.....) ilişkin olmadığının ve bulguda (.....) ile aynı bölgeye taşınması planlanan ve inşaatı (.....) tarafından yürütülecek olan (.....) projesinden bahsedildiğinin düşünüldüğü, söz konusu ihalenin 16.12.2020 tarihinde gerçekleştiği, eposta tarihinde ilgili tesisin sözleşme süreci tamamlanmış olduğundan söz konusu iletişimin sürdürülmekte olan bir ihale sürecine ilişkin olmayıp tamamlanmış bir sürece ilişkin raporlama mahiyetinde olduğu,
- Belgeden anlaşıldığı kadarıyla, LİMAK'ın ihale konusu inşaatın yapılacağı bölge olan Ankara dışında da rekabet etmekte olduğu üç adet çimento teşebbüsü ile ne olduğu anlaşılamayan bir konuda mutabakat sağladığından bahsedildiği,
- Ankara'da ÇİMSA, LİMAK, OYAK ÇİMENTO, BAŞTAŞ ve VOTORANTİM olmak üzere faal olan beş çimento üreticisinin bulunduğu, ilaveten ihalenin çevrim içi platformda yapılmasından dolayı altı adet üreticinin ihaleye teklif verdiğinin de bilindiği, buradaki en önemli hususun ilgili belge içerisinde "*diğer bölgelerdeki iş birliğinin bozulacak olması*" ifadesine ilişkin VOTORANTİM'in LİMAK ile Ankara / İç Anadolu Bölgesi dışında rekabet ettiği herhangi bir bölgenin bulunmadığı, dolayısıyla bu şekilde bir mutabakatın var olduğu senaryoda dahi VOTORANTİM'in söz konusu dört çimento üreticisi teşebbüsten biri olmasının coğrafi olarak mümkün olmadığı,
- Diğer yandan VOTORANTİM'in ihaleyi maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle vermiş olduğu yüksek fiyattan ötürü kaybettiği, bu durumun da tamamen kendi teknik imkân ve kapasitesiyle alakalı olduğu, ihalenin alındığı takdirde VOTORANTİM'in şartları sağlayabilmek için altından kalkamayacağı yatırımlar yapması gerektiği, ihaleye yalnızca prestij ve rekabeti artırmak amacıyla girdiği,
- Bahse konu belgelere dayanılarak VOTORANTİM aleyhine soruşturma açılmış olmasının Danıştay'ın *12 Banka Kararı*, Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin *Sahibinden.com Kararı* ve Kurulun kendi içtihadıyla (*Akdeniz Bölgesi Çimento Üreticileri Kararı*) çelişen hatalı bir yaklaşım olduğu,
- Bulgu-4'e[61] ilişkin olarak, geçmiş Kurul kararları[62] ve sektörün yapısı göz önüne alındığında LİMAK'ın oluşturmuş olduğu müşteri haritası ile müşteri listesinin VOTORANTİM bakımından herhangi bir bilgi değişimi, anlaşma veya uyumlu eylemi kanıtlamadığı, söz konusu haritanın Google Maps/Apple Maps/Yandex gibi uygulamalar vasıtasıyla herhangi bir kişi tarafından rahatlıkla oluşturulabileceği ve kamuya açık kaynaklardan elde edilebilen bu gibi bilgilerin

[59] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-10'a (Belge-43) tekabül etmektedir.
[60] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-11'e (Belge-14) tekabül etmektedir.
[61] Bulgu-4 soruşturma raporundaki Bulgu-12'ye (Belge-14) tekabül etmektedir.
[62] Kurulun 04.01.2018 tarih ve 18-01/5-3 sayılı kararı, 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı kararı.

ticari açıdan hassas bilgi teşkil etmediği, müşteri listesinin ise pazar araştırmaları ve hazır beton müşterilerinden elde edilebilecek bir bilgi olduğu, keza Kurulun da bu tür verilerin pazardan ve müşterilerden edinebileceğini kabul ettiği kararların bulunduğu[63], söz konusu bilginin hassas bilgi niteliği taşımadığı, ayrıca bu yönde bir bilgi değişimi de olmadığı,

- Bulgu-5'e[64] ilişkin olarak, VOTORANTİM'in herhangi bir çalışanının söz konusu yazışmanın tarafı olmadığı, yazışmanın VOTORANTİM'in bahsi geçen yemeğe katıldığına hatta ilgili yemeğin gerçekleştiğine ilişkin herhangi bir emare içermediği; bu yönde bir bulgunun da ortaya konmadığı, VOTORANTİM'in bilgisi dâhilinde böyle bir toplantı için resmi bir davetin söz konusu olmadığı, dolayısıyla VOTORANTİM'in rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma, uyumlu eylem veya bilgi değişimine taraf olmasının mümkün olmadığı, söz konusu belgenin de Danıştay'ın *12 Banka Kararı, Tıbbi Sarf Malzemeleri Kararı* gibi kararlarında vurgulanan makul şüphenin ötesinde ispat standardı gerekliliklerini karşılamadığı

ifade edilmiştir.

VOTORANTİM Tarafından Sunulan Bağımsız İktisadi Analizler

(202) VOTORANTİM tarafından 08.09.2021 tarih ve 20931 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal eden bağımsız iktisadi görüş yazısında özetle;

- Rakiplerin, piyasada rekabet etmek yerine kartelci bir yapılanmaya geçmelerinin ve kartel tanımında yer alan davranışları sergilemelerinin ancak bazı mekanizmaları hayata geçirmeleri ile mümkün olacağı, Harrington'ın bu mekanizmaları (i) izleme (monitoring): kartele katılanların uyguladıkları fiyatların ve satış miktarlarının izlenmesi ile (ii) yürütme (enforCEMent): zarar gören üyelerin tazmin edilmesi, fiyatı düşürenlerin cezalandırılması vb. olarak izah ettiği[65]
- Örneğin hâlihazırda arzın talepten fazla olduğu bir piyasada rakiplerin arzı kısıtlamadan fiyatları talepten bağımsız bir biçimde belirlemesinin mümkün olmadığı, aynı şekilde arzın kısıtlanmasının ancak üretim kotalarının konması ile mümkün olduğu, bu kotaların başarılı olması için ise müşterilerin paylaşılması gerektiği, aksi takdirde her bir teşebbüs için, diğerlerinden gizli olarak fiyat düşürerek müşterilere daha çok satış yapmak suretiyle aldatma (cheating) davranışının ortaya çıkacağı ve bununla mücadele etmek için de çeşitli mekanizmaların baştan kurulması gerektiği,
- Bu bilgiler ışığında yapılan ekonomik analizde bir kartelin gerektirdiği izleme ve yürütme işlevlerinin yerine getirildiğine dair bulguların yokluğunda ve diğer teşebbüslerin veri setlerine erişme olanağı bulunmazken yapılabilecek analizler üzerinden giderek Harrington'ın "Firma davranışı rekabetçi durumla tutarsız mı?" sorusu üzerinden, VOTORANTİM'in fiyat, maliyet ve satış verilerinin işaret ettiği durumun rekabetçi durumda olması gereken durumla tutarlı olup olmadığına bakıldığı,
- Bu çerçevede satış fiyatları ve maliyetler baz alınarak 2019-2020 yıllarında ürünlerin reel fiyatlarındaki değişiminin, reel fiyat artışlarının maliyet artışları ile

[63] Kurulun 04.01.2018 tarih ve 18-01/5-3 sayılı Adana, KİPAŞ, Çimko, Limak, Sönmez Çimento Kararı, 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Ege Bölgesi çimento kararı, 04.01.2018 tarih ve 18-01/5-3 sayılı kararı.

[64] Bulgu-5 soruşturma raporundaki Bulgu-13'e (Belge-14) tekabül etmektedir.

[65] Harrington, J. E. (2006). "How Do Cartels Operate?" Foundations and Trends in Microeconomics, 2 (1), 1-105. Sayfa 43-64.

açıklanıp açıklanamadığının, VOTORANTİM'in arz fazlasının[66] fiyatlarda düşüşe yol açıp açmadığını incelemek üzere arz fazlası ile reel ortalama fiyatlar arasındaki korelasyona bakıldığı ve son olarak müşteri hareketliliğinin incelendiği,

- İhlal iddiasına konu Ankara pazarının yapısı ile ilgili olarak, 2016 yılında yayımlanan Çimento Sektör Araştırması Raporu'nda (Çimento Sektör Raporu) Ankara pazarında 13 firmanın bulunduğunun, 2009-2014 döneminde Ankara'da yoğunlaşma derecesinin 2725'ten 1729'a düştüğünün, bu HHI düzeyinin İstanbul'un değerinin de altında kalarak Ankara'nın Türkiye'deki en rekabetçi pazar haline geldiğinin belirtildiği, dolayısıyla bu kadar çok sayıda ve simetrik pazar paylarına sahip teşebbüsün bulunduğu bir pazarda kartel kurmanın kolay olmayacağı,
- Fiyatlardaki nominal ve reel değişimler ile ilgili olarak, 2019 ve 2020 yıllarında VOTORANTİM'in Hasanoğlan Fabrikasından yaptığı tüm satışlarda uyguladığı fiyatların ortalamasına bakıldığında, Yurt İçi Üretici Fiyatları Endeksi (Yİ ÜFE) serisi kullanılarak fiyatlar enflasyondan arındırıldığında bulunan reel fiyatların ilgili dönemde %23 oranında düştüğünün hesaplandığı,
- Ankara iline en çok satılan ürün olan CEM I 42,5 R dökme çimentonun fiyat değişimlerine bakıldığında nominal fiyatın dahi %3 oranında azaldığı, söz konusu ürünün Ankara ilindeki reel fiyat ortalamasının ise ilgili dönemde %27,5 oranında azaldığı, özetle ilgili dönemde nominal fiyat sabit bir seyir izlerken reel fiyatın ise sürekli olarak düştüğü,
- Rekabetçi olmayan bir piyasada, 24 ay gibi uzun bir dönemde ve enflasyonun %33'ün üzerinde olduğu bir ortamda nominal fiyatların artmasının beklendiği, yüksek enflasyona bağlı olarak gerçekleşen maliyet artışları fiyatlara yansıyabilecekleri için reel fiyatların da yükselmesi gerektiği, ancak bu iki durumun da VOTORANTİM için gerçekleşmediği ve iki yılın sonunda ortalamada %23'lük reel fiyat azalışının kartelci davranış iddiası ile bağdaşmadığı,
- Uygulanan fiyatların hem reel hem de nominal olarak azalmasına rağmen VOTORANTİM'in Türkiye pazar payının 2018 sonundan 2020 sonuna kadar %(.....) %(.....) düştüğü, bu durumun gözlenen durumun kartelci davranışa benzemediği savını daha da güçlendirdiği,
- Fiyat-maliyet ilişkisi ile ilgili olarak, VOTORANTİM'in ortalama maliyetleri ile yapılan satışların ortalama fiyatları karşılaştırıldığında, fiyatın beklendiği üzere değişken maliyetin üzerinde olacak şekilde oluştuğu, ancak ilgili dönemin yarısından fazlasında gider kalemlerinin toplamının altında kaldığı, 24 aylık dönemin dördünde fiyat ortalamasının toplam teknik giderleri de karşılamadığı, bir başka deyişle fiyatlamanın rasyonel biçimde yapılmasına rağmen kartelci bir oluşum durumunda elde edilmesi gereken normalüstü kârlara oldukça uzak olunduğu,
- VOTORANTİM'in 2019 ve 2020 yıllarına ait konsolide olmayan finansal tablolarına bakıldığında bu görüşü destekleyecek şekilde bulgulara ulaşıldığı, nitekim, 2019 yılında Net Satışlar kaleminden Satışların Maliyeti kalemi çıkarılarak bulunan Brüt Satış Zararı miktarının (.....) TL olduğu, dolayısıyla teşebbüsün ürünleri için uyguladığı fiyatların bu ürünlerin doğrudan maliyetini bile karşılamadığı, Araştırma ve Geliştirme, Pazarlama, Satış ve Dağıtım ile Genel Yönetim Giderlerinden oluşan Faaliyet Giderlerinin bu rakamdan düşüldüğünde ise Faaliyet Zararının (.....) TL olarak ortaya çıktığı, 2020 yılı için de benzer

[66] Çalışmada rekabetçi bir piyasada, bu şekilde bir arz fazlasının fiyatların düşmesine yol açmasının bekleneceği, kartel senaryosunda ise, kartel organizasyonunun, üreticilerin arz fazlasının fiyatları düşürmesine yol açmaması için önlemler almasını gerektireceği belirtilmektedir.

durumun söz konusu olduğu, Brüt Satış Zararının (.....) TL ve Faaliyet Zararının (.....) TL olduğu ve zarar rakamlarının konsolide gelir tablolarında da görülmeye devam ettiği,

- Bu finansal sonuçlar sektörde faaliyet gösteren halka açık OYAK ÇİMENTO ve ÇİMSA gruplarının fabrikalarının rakamları ile karşılaştırıldığında bahsedilen grupların pozitif karlar elde ettiğinin görüldüğü, dolayısıyla VOTORANTİM'in karşı karşıya olduğu zararın, üründen, incelenen zaman döneminden ya da faaliyet gösterilen bölgeden kaynaklanmadığı görüşünün ortaya çıktığı,
- Bütün bu nedenlerle VOTORANTİM'in fiyat artışına gitmek için yeterli gerekçesi bulunmakla beraber Ankara pazarındaki rekabet nedeniyle gerekli fiyat artışlarını yapamadığı izleniminin taraflarında oluştuğu,
- Arz fazlası ve fiyatların ilişkisi ile ilgili olarak, Çimento Sektör Raporu'nda çimento sektöründe genel olarak pazarda arz fazlası ile reel fiyatlar arasında olması beklenen negatif ilişkinin gözlemlenemediğinin belirtildiği, yani sektörün rekabetçi bir piyasada gözlenmesi beklenen hareketleri sergilemediği, arz fazlasının fiyatın düşmesine yola açmadığı, dolayısıyla sektör raporunda sektörün rekabetçi olmayan birtakım dinamiklere sahip olduğunun ima edildiği,
- VOTORANTİM'in verilerine bakıldığında ilgili dönem boyunca arz fazlası verildiğinin görüldüğü, ancak bu arz fazlası rakamlarının yapılan satışlar için hesaplanan reel fiyatlar ile negatif ve düşük olmayan (-0,46) bir korelasyon içinde olduğu, bu ters yöndeki ilişkinin de VOTORANTİM'in fiyatlamalarının rekabetçi bir piyasada olması gerektiği gibi arz ve talebin durumuna duyarlı bir biçimde yapıldığını gösterdiği, nitekim 2019 Aralık – 2020 Haziran arasındaki dönemde arz fazlası arttıkça fiyatların düştüğü,
- Müşteri hareketliliği ile ilgili olarak, bir kartel senaryosunun başarılı olabilmesi için piyasadaki müşterilerin şirketler tarafından belirli bir yapıya göre paylaşılmış olmasının gerektiği, aksi durumda kartelin temelini oluşturan ve arz fazlasının piyasaya verilmeyerek fiyatların yüksek tutulmasını sağlayan mekanizmanın işlemesinin mümkün olmadığı,
- VOTORANTİM'in 2019'da (.....) olan müşteri sayısının 2020'de (.....) çıktığı, 2019'da müşteri olmayan (.....) firmaya 2020'de satış yapılmaya başlandığı, önceki yıl müşteri olan (.....) firmaya ise satış yapılmadığı, bir önceki yıl müşteri olan firmaların %(.....) satış yapılmıyor olmasının ve eski müşteri sayısının %(.....) karşılık gelecek sayıda yeni müşteriye satış yapılmaya başlanmasının VOTORANTİM'in müşteri tabanının bir kartel senaryosunda olması gerekeceği gibi durağan bir müşteri tabanına sahip olmadığını gösterdiği,
- Sonuç olarak VOTORANTİM'in verilerinin yukarıda incelenen tüm unsurlar bakımından bir kartelin ya da rekabetçi olmayan bir yapının parçası olduğu iddiasını doğrulamadığı

ifade edilmiştir.

(203) Teşebbüs tarafından 27.12.2021 tarihinde sunulan ek iktisadi çalışmada (Ek Çalışma) ise Rekabet Kurumu tarafından talep edilen ek bilgiler çerçevesinde incelemenin coğrafi alan, süre (2016-2021) ve tesis bazında genişlediğinin anlaşıldığı, bu durumun da belirtilen süre için Samsun, Sivas, Yozgat ve Çorum tesislerinin ve daha geniş bir ürün grubunun dahil edildiği yeni bir iktisadi analiz hazırlanmasına neden olduğu belirtilmiş olup, söz konusu Ek Çalışma'da özetle;

- Pazar yapısı ile ilgili olarak, VOTORANTİM'in tüm çimento türleri bazında satışlarına göre Türkiye pazar payının 2016 yılından beri azalan bir eğilim sergilediği,

- VOTORANTİM'in satışlarının önemli bir kısmının İç Anadolu, belirli bir seviyeye kadar Karadeniz ve ihmal edilebilir düzeyde de Doğu Anadolu Bölgelerine yapıldığı, bu çerçevede 2020 yılında, VOTORANTİM'in pazar payının İç Anadolu'da %(.....), Karadeniz'de ise %(.....) geçmediği, bu bağlamda, VOTORANTİM'in Türkiye çimento pazarındaki pozisyonunu ortaya koyabilmek bakımından, İç Anadolu Bölgesi çimento pazarına odaklanmanın daha doğru bir yaklaşım olacağı,
- Türkçimento verilerine göre İç Anadolu Bölgesi'ne yapılan çimento satışlarının çoğunluğunun dökme çimentodan oluştuğu (%85 üstü), VOTORANTİM'in İç Anadolu Bölgesi torbalı ve dökme çimento satışları arasındaki dağılımın da benzer bir örüntü sergilediği,
- Reel ve nominal fiyat değişimleri ile ilgili olarak, VOTORANTİM'in Hasanoğlan fabrikasında CEM I 42,5 R dökme çimentonun ortalama fiyatlarının Ocak 2016'daki (.....) TL değerinden Ağustos 2021'de (.....) TL'ye yükseldiği,
- Nominal fiyatların 2016 yılı başlangıç olarak alınarak Yİ-ÜFE ile reel hale getirilmesi sonucunda elde edilen reel fiyatların ise aynı dönemde (.....) TL'den (.....) TL'ye düştüğü, buna göre ilgili dönemde Hasanoğlan fabrikası çıkışlı CEM I 42,5 R dökme çimentonun fiyatının reel bazda %(.....) oranında düştüğü,
- Her ne kadar nominal anlamda pozitif fiyat artışları yaşansa da ilgili dönemde nominal fiyatlarda dahi 67 ayın (.....) düşmenin gözlendiği, aynı dönemde reel fiyatların azaldığı ay sayısının ise (.....) olduğu,
- Benzer sonuçların çalışmanın ekinde yer verilen diğer tesis ve çimento türleri bakımından da geçerli olduğu,
- Aynı dönemde teşebbüsün ulusal pazar payının %(.....) %(.....) düştüğü,
- Fiyatlar ve maliyetler arasındaki ilişki ile ilgili olarak, fiyatlar beklenildiği gibi genellikle ortalama değişken maliyetlerin üzerinde seyretmekle beraber, Ekim 2018 sonrasında belirli aylarda fiyatların ortalama toplam maliyetin dahi altında olduğu,
- Buna göre, bir kartel oluşturma nedeniyle elde edilmesi umulan kârların VOTORANTİM tarafından elde edildiğini söylemenin mümkün olmadığı, teorik olarak hiçbir teşebbüsün kârlarını artırıcı ya da maliyetlerini azaltıcı bir kazancı olmayan olası bir kartelin içinde yer almayacağı,
- Yukarıda yer verilen değerlendirmelere göre VOTORANTİM'in fiyatları artırmak için makul gerekçesi bulunmasına rağmen, pazar koşulları ve bu koşullar çerçevesinde karşı karşıya olduğu rekabet nedeniyle gerekli fiyat artışlarını gerçekleştiremediğinin düşünüldüğü,
- Bayiler ve nihai müşteriler arasındaki nominal fiyat farklılıkları ile ilgili olarak, her iki satış kanalında uygulanan fiyatlar bakımından çok önemli bir farklılık olmadığı,
- Bazı dönemlerde bayilere uygulanan ortalama fiyatların, bayi olmayanlara satışların ortalama fiyatlarından daha yüksek olduğu, ancak genel olarak fiyatların kayda değer bir farklılık sergilemediği, dolayısıyla rekabetçi açıdan şüphe yaratacak bir duruma rastlanılmadığı,
- Öne çıkan coğrafi pazarlardaki fiyat hareketleri ile ilgili olarak Ek çalışmada, CEM I 42,5 R dökme çimentonun satıldığı şehirler bazında bir değerlendirmenin yapıldığı,
- Mevcut verilere göre, ilgili dönemde belirtilen çimento türüne ait satışların %(.....) Ankara, Samsun, Çorum, Amasya ve Sinop'a gerçekleştiği, bu nedenle ilgili dönemde anılan şehirlerdeki fiyat hareketlerinin incelendiği,
- Belirtilen tüm şehirlerde nominal fiyatların genelde benzer bir trend sergilediği, bazı illerde - Samsun gibi - nominal fiyatların çoğunlukla diğer illerdekinden daha yüksek bir seyir izlediği,

- Daha önceki bölümlerdeki analizlerde de olduğu gibi, burada da reel fiyatların azalan bir eğilim sergilediği ve reel fiyatlardaki görüntünün tüm illerde benzer olduğu,
- Ankara ili ortalama reel fiyatları ile diğer şehirlerin reel fiyatları arasındaki göreli farklılıklarda izlenen yapının, ilgili dönemde farklı zamanlarda söz konusu illerdeki rekabetçi kısıtların değişen bir seyir izlediğinin de bir göstergesi olarak düşünülebileceği,
- Amasya ve Çorum'daki satışların çoğunluğunun Çorum fabrikasından gerçekleştirildiği, Ankara satışlarının ise çoğunlukla Hasanoğlan fabrikası, Samsun ve Sinop satışlarının da Samsun fabrikası çıkışlı olduğu,
- Bu bağlamda önceki değerlendirmelere ek bir analiz olarak, Ankara ve diğer şehirlerdeki nominal ve reel fiyat farklılıklarının aynı zamanda ürünün üretildiği fabrikanın farklı olmasından ve bunun da fabrikalar arasındaki maliyet farklılıklarını yansıtmasından da kaynaklanabileceği,
- Bu çerçevede belirtilen şehirlere CEM I 42,5 R dökme çimento satışlarına ilişkin fiyat hareketlerinin bir birlikte davranış eylemi özelikleriyle uyumlu olmadığını ileri sürmenin mümkün olduğu,
- Müşteri hareketliliği ile ilgili olarak, genişletilmiş inceleme dönemi (Ocak 2016 – Ağustos 2021) dikkate alındığında ve müşteri tabanı dökme ve torbalı müşteriler olarak iki grupta ele alındığında, VOTORANTİM'in müşteri hareketliliğinin her iki grup bakımında da hem mutlak olarak hem de mevcut müşteri tabanı ile göreli olarak bakıldığında yüksek bir seviyede seyrettiği,
- Ek Çalışma'da yer verilen değerlerin ortalamalarına bakıldığında, son 4,5 yılda VOTORANTİM'in müşterilerinde hem yeni gelenlerde hem de mevcutlardan kayıplarda yüksek bir hareketlilik olduğu sonucuna ulaşıldığı,
- Sonuç olarak yer verilen tüm bulgular dikkate alındığında, genişletilmiş veri seti çerçevesinde tüm tesisler, daha geniş ürün grubu, daha geniş coğrafi pazar ile yapılan analizlerin de VOTORANTİM'in danışıklı bir davranış sergilediğine yönelik olası iddiaları kantitatif ve istatistiksel olarak desteklemediği

ifade edilmiştir.

(204) VOTORANTİM tarafından bulgulara yönelik savunmalarda temel olarak dosya kapsamında ulaşılan tespit ve sonuçlara iştirak edildiğinden savunmaya yönelik değerlendirmede bulunulmamıştır.

I.5.2.6 BAŞTAŞ'ın Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(205) BAŞTAŞ tarafından yapılan savunmada;

- Bulgu-1[67] incelendiğinde, ilgili e-posta ve ekinde yer alan belgenin BAŞTAŞ'ın çeşitli illerde en çok satış yapan müşterilerine yönelik satış motivasyonunu arttırmak ve sosyal ilişkileri güçlendirmek amaçlarıyla düzenlediği bir seyahate ilişkin olduğu,
- KÜPELİLER'in uzun yıllar BAŞTAŞ'ın müşterisi olduğu, bu çerçevede KÜPELİLER'in BAŞTAŞ'tan ağırlıklı olarak dökme çimento ve az miktarda torba çimento satın alarak yeniden satışını gerçekleştirdiği, bu çerçevede iki teşebbüs arasındaki ilişkinin sağlayıcı-müşteri ilişkisi şeklinde dikey nitelikte olduğu, KÜPELİLER'in 2017 yılı sonunda ise Eskişehir ilinde kendi üretim tesisini kurarak çevredeki illere sınırlı oranda torba çimento satışına başladığı, bununla birlikte söz konusu teşebbüsün faaliyetinin halihazırda da temel olarak öğütme ve paketleme faaliyetinden ibaret olduğu, bu nedenle entegre tesislerle

[67] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-7'ye (Belge-43) tekabül etmektedir.

aralarında bir rekabetten söz edilemeyeceği, taraflar arasındaki dikey ilişkinin klinker, kağıt torba temini de dahil olmak üzere halihazırda da devam ettiği,

- Sektördeki diğer pek çok teşebbüs tarafından da uzun zamandır sürdürülen bu uygulama çerçevesinde 2017 yılı başlarında BAŞTAŞ'ın bir müşterisi olup dönem itibarıyla henüz çimento üretimine başlamamış olan KÜPELİLER'in de gezi katılımcıları arasında yer almasının bir ihlal olarak nitelendirilemeyeceği,
- Bulgu-2[68] incelendiğinde, yukarıda da ifade edildiği üzere KÜPELİLER'in üretim seviyesindeki faaliyetlerinin o dönemde yeni başladığı ve kimi zaman ürün paketleme usulleri, paket tasarımı, kâğıt torba ve klinker tedariki gibi konularda BAŞTAŞ'ın sektörel bilgi, birikim ve desteğine başvurma ihtiyacı hissettiği, KÜPELİLER'in bazı durumlarda üretim ve sevkiyatın aksamaması adına çimento paketlemesinde kullandığı kâğıt torbaları BAŞTAŞ'tan tedarik ettiği, bu alışverişin rekabete hassas bir bilgiyi paylaşma anlamına gelmediği, ilgili üretim/satış verilerinin ne kadar kağıt torbaya ihtiyaç duyulacağının tahminini sağladığı, her durumda KÜPELİLER'e klinker ve kağıt torba tedariki yapan BAŞTAŞ'ın KÜPELİLER'in ilgili döneme yönelik üretim rakamlarını tahmin edebilecek konumda olduğu, bu çerçevede anılan bulgunun sipariş amaçlı bir yazışmadan ibaret olduğu,
- Bulgu-3[69] incelendiğinde, BAŞTAŞ (.....)'ın VOTORANTİM (.....) ve OYAK ÇİMENTO (.....)'na cevapsız çağrılar gerçekleştirdiği, her üç kişinin de Türkiye Çimento Müstahsilleri Birliği (TÇMB) Yönetim Kurulu üyeleri olarak buradaki görevleri gereği ya da sosyal gerekçelerle birbirleriyle iletişime geçmelerinin olağan olduğu, telefon kayıtlarının herhangi bir telefon görüşmesine ilişkin olmayıp sadece arama yapılmasına yönelik olduğu, salt arama kaydının herhangi bir ihlal ispatı veya karinesi için yeterli bir delil olmadığı,
- Bulgu-4[70] incelendiğinde, tabloların BAŞTAŞ'a ait saha çalışanlarının kamuya açık yollardan elde ettikleri rakiplere yönelik verilerin derlenmesinden oluşan bir iç veri çalışması olduğu, bu kapsamda bahsi geçen tabloların BAŞTAŞ'ın pazarlama müdürlüğü personelleri tarafından dört çimento fabrikasının araç çıkışlarının izlenerek yapılan tahmini tonajlara dayanılarak oluşturulduğu, çimento pazarında daha etkin rekabet etmek isteyen teşebbüslerin kendi çalışanlarını sahada görevlendirip rakip fabrikaların çıkış noktalarının, çıkan kamyon sayısının ve güzergahlarının gözlemlenmesi suretiyle pazar payı tahmini yapmasının yaygın bir uygulama olduğu, bu tabloların rekabetçi yapıyı bozucu amaç veya etkiye hizmet etmenin aksine piyasadaki rekabetçi yapıyı artırıcı pazar davranışlarına yönelik olduğu, bu faaliyetin rakiplerle herhangi bir anlaşmanın olmadığına yönelik bir karine oluşmasına yardımcı olduğu zira bir anlaşmanın varlığında teşebbüslerin doğrudan bilgi değişimleri yoluyla elde edebilecek bilgiler için personel görevlendirip pazar verisi elde etmeye çalışmasının abesle iştigal olacağı, söz konusu veri pazar araştırması neticesinde elde edildiğinden rekabete hassas veri niteliği arz etmediği,
- Bulgu-5[71] incelendiğinde, e-postanın rakip teşebbüsten elde edilen ve BAŞTAŞ ile ilgisi olmayan bir iç yazışma metni olduğu, yazışma içeriğinde Ankara'daki (.....) binası inşaatına ilişkin ifadelerin yer almasına karşın BAŞTAŞ'ın bilgisi dahilinde yakın tarihte Ankara bölgesinde herhangi bir (.....) binası inşaat projesi gerçekleşmediği, yazışmaya konu olabilecek projenin (.....)'ın e-ihalesini yaptığı (.....) binası ile ilgili olabileceğinin düşünüldüğü, ilgili müteahhit şirketin proje

[68] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-8'e (Belge-5) tekabül etmektedir.
[69] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-9'a (Belge-5) tekabül etmektedir.
[70] Bulgu-4 soruşturma raporundaki Bulgu-10'a (Belge-43) tekabül etmektedir.
[71] Bulgu-5 soruşturma raporundaki Bulgu-11'e (Belge-14) tekabül etmektedir.

kapsamında BAŞTAŞ'tan çimento tedariki için herhangi bir teklif istemeyip Baştaş Hazır Beton San. ve Tic. AŞ'den (BAŞTAŞ BETON) beton tedarik teklifi istediği, BAŞTAŞ BETON'un bu talep üzerine teklif vermesine karşılık ihaleyi kazanamadığı, aynı proje kapsamında CEM III tip çimento alımına yönelik teklifler toplanmasına karşın BAŞTAŞ'ın doğrudan CEM III tip çimento üretmediği ve dolayısıyla ilgili yazışmaların BAŞTAŞ ile ilişkilendirilmesinin mümkün olmadığı, öte yandan BAŞTAŞ'ın sadece İç Anadolu Bölgesi'nde faal olduğu göz önünde bulundurulduğunda yazışmada geçen "üreticiler ile diğer bölgelerde işbirliği" ifadesiyle herhangi bir bağlantısının olamayacağının açık olduğu, ayrıca tek bir teşebbüste elde edilmiş belgenin tek başına ihlalin ispatı için yeterli olmadığının değerlendirildiği birçok Kurul kararının bulunduğu[72],

- Bulgu-6[73] incelendiğinde, dosyanın rakip teşebbüsten elde edilen ve saha gözlemleri sonucu hazırlandığı anlaşılan bir şirket içi veri çalışması olduğu, çeşitli inşaat noktalarına konuşlanan LİMAK saha personelleri tarafından sevkiyatlara ilişkin hazırlandığının tahmin edildiği, ilgili dosyanın hazırlanmasında bayiler ya da müşteriler ile yapılan görüşmeler esnasında müşterilerin alım yaptıkları rakiplere yönelik bilgilerden de faydalanıldığının tahmin edildiği, bu bilgilerin kamuya mal olmuş nitelikte bilgiler olduğu,
- Bulgu-7[74] incelendiğinde, yazışmanın LİMAK çalışanları arasında yapıldığı, ilgili dönemlerde böyle bir plana yönelik LİMAK ya da başka bir teşebbüsten davet gelmediği, BAŞTAŞ'ın taraf olmadığı ve yalnızca adının geçtiği bu yazışmanın BAŞTAŞ aleyhine kullanılamayacağı ve bu yazışmadan dolayı BAŞTAŞ'ın sorumluluk altına giremeyeceği, ayrıca ilgili yazışmadan bahse konu etkinliğin gerçekleşip gerçekleşmediğinin de anlaşılamadığı, tek başına söz konusu yemeğe katılmış olmanın da bir ihlal ile ilişkilendirilemeyeceğinin açık olduğu,
- Bulgu-8[75] incelendiğinde, KÜPELİLER çalışanları arasındaki iç yazışmadan BAŞTAŞ'ın dökme çimento fiyatına yönelik yaptığı güncellemenin raporlandığının anlaşıldığı, söz konusu yazışmanın içeriği incelendiğinde KÜPELİLER çalışanlarının BAŞTAŞ'tan sağladıkları indirime yönelik görüştüklerinin anlaşıldığı, söz konusu fiyat güncellemesi bilgisinin piyasada kamuya açık raf bilgisi niteliğinde olduğu, böyle bir bilgiden soruşturma bildiriminde öne sürülen ihlal ile BAŞTAŞ'ın ilişkilendirilemeyeceği

ifade edilmiştir.

(206) BAŞTAŞ savunmasında Bulgu-8'in salt KÜPELİLER'in kağıt torba ihtiyacının belirlenmesine yönelik bir yazışma olduğunu, KÜPELİLER'in kağıt torba ihtiyacını maliyet avantajı sağlamak adına BAŞTAŞ'tan karşıladığını, bu çerçevede 31.10.2018'de BAŞTAŞ (.....) 2019 yılı kağıt torba tedariki için kağıt torba üreticileri ile görüşmelere başladığını ve KÜPELİLER yetkilerine de tahmini adet ve ay dağılımı içerecek şekilde ihtiyaç duyulan kağıt torba miktarını sorduğunu, KÜPELİLER tarafından aynı gün cevaplanan e-posta ile ihtiyaç olduğu öngörülen kâğıt torba adedinin (.....) olduğunun belirtildiği ancak 19.12.2018 tarihinde bu değerin (.....) revize edildiğini, yalnızca 50 gün içerisinde 3 kata yakın adet farkının taraflar nezdinde hesaplamalarda yanlışlık olabileceği şüphesini doğurduğunu, KÜPELİLER yetkilisi (.....) 26.12.2018 tarihinde "Çimento üretimine paralel giriş çıkış olan kâğıt miktarları aşağıdaki tablodadır" ifadesi ile birlikte gönderilen e-postanın da çimento üretimine paralel giriş çıkış olan kâğıt torba miktarını içerecek şekilde, kâğıt torba siparişine dair

[72] Kurulun 02.10.2006 tarih ve 06-69/930-267 sayılı Akdeniz Çimento Kararı, 05.07.2006 tarih ve 06-55/712-202 sayılı İthal kömür Kararı

[73] Bulgu-6 soruşturma raporundaki Bulgu-12'ye (Belge-14) tekabül etmektedir.

[74] Bulgu-7 soruşturma raporundaki Bulgu-13'e (Belge-14) tekabül etmektedir.

[75] Bulgu-8 soruşturma raporundaki Bulgu-18'e (Belge-41) tekabül etmektedir.

hesaplamadaki tutarsızlığın ve belirsizliğin giderilmesi amacıyla paylaşıldığının düşünüldüğünü, söz konusu içeriğin BAŞTAŞ'ın herhangi bir talebi olmaksızın gönderildiğini, Bulgu-8'e konu e-postada e-postanın gönderiliş amacının da açıkça paylaşıldığını ifade etmektedir. BAŞTAŞ ayrıca Kurum kayıtlarına 06.07.2022 tarih ve 29520 ile giren ek beyan yazısında (.....) ile (.....) kağıt torba ihtiyacına yönelik akdettiği çimento kağıt torba sözleşmesine yer vermektedir. Öncelikle her ne kadar BAŞTAŞ yukarıdaki savunmasında Bulgu-8'deki yazışmanın KÜPELİLER'in kağıt torba ihtiyacını belirlemeye yönelik yapıldığını ifade etmiş ve buna ilişkin süreci özetleyen bir takım e-posta yazışmalarına yer vermişse de, söz konusu e-posta yazışmalarının hiçbirinin 26.12.2018'deki e-postada çimento üretim-satış verilerinin bulunmasının nedenini aydınlatan yazışmalar olmadığı, zira söz konusu yazışmaların tümünde sadece kağıt torba ihtiyaç rakamlarına yer verilmişken 26.12.2018 tarihli yazışmanın çimento üretim-satış verilerini de içerdiği, diğer yandan söz konusu yazışma içeriklerinin, BAŞTAŞ tarafından iddia edildiği üzere 26.12.2018 tarihli e-postada satış-üretim verilerinin yer alması ile kağıt torba ihtiyacındaki revize arasında neden-sonuç ilişkisine yönelik unsurlar barındırmadığı belirtilmelidir. Bu çerçevede teşebbüsün birtakım yazışmalara yer vererek Bulgu-8'de çimento üretim-satış verilerinin bulunmasını açıklamaya yönelik savunmalarının teşebbüsün savunmasını ispat edebilecek ve salt kağıt torba adedi ile yapılacak bu tür bir planlamada rekabete duyarlı üretim ve satış miktar verilerinin de bulunmasının rekabetçi risk arz ettiği yönündeki kuvvetli şüpheyi giderecek mahiyette olmadığı düşünülse de, bu izlenimi teyit edecek nitelikte ek bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

(207) BAŞTAŞ savunmasında Bulgu-8'deki tablonun günlük bir rapordan alıntılanmış geçmişe yönelik bir bilgi olup geleceğe yönelik bir bilgi paylaşımını içermediğini, KÜPELİLER tarafından tek sefere özgü olarak ve BAŞTAŞ'ın bir talebi olmaksızın paylaşıldığı, bu bağlamda sistematik ve sürekli bir bilgi değişiminden söz etme imkânının bulunmadığı, çimento pazarının istikrarsız yapısının da söz konusu bilgilerin geleceğe yönelik çıkarım yapılmasını engellediği, yazışmaya konu bilgilerin kamuya açık kaynaklardan elde edilebileceği, ayrıca BAŞTAŞ'ın da KÜPELİLER'e gerçekleştirdiği klinker ve kâğıt torba satışından KÜPELİLER'in üretim ve satış bilgilerine ulaşabileceği, bu çerçevede söz konusu bilgilerin rekabete hassas bilgi olmadığı ifade edilmektedir.

(208) BAŞTAŞ'ın savunmasında ayrıca hâlihazırdaki soruşturmanın raporda rekabeti kısıtlama amacına yönelik atıf yapılan *Emaye Bobin Kararı*[76], *Sıcak Hava Balonu Kararı*[77], *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri Kararı*[78], *Work and Travel Hizmetleri Kararı*[79], *Kayseri Bosch Bayileri Kararı*[80] ve *Ege Çimento Kararı*'ndan[81] önemli derecede ayrıştığı, zira anılan kararların özellikle fiyatın belirlenmesine yönelik rakip teşebbüsler arasında koordinasyon iradesinin açık olduğu, geleceğe ilişkin stratejilerin paylaşımına ilişkin geleceğe ilişkin belirsizliği azaltan nitelikte davranışlara konu kararlar olduğu, Bulgu-8'in ise bu tür nitelikleri haiz olmadığı dile getirilmektedir.

(209) Dosya kapsamında BAŞTAŞ'a bir ihlal isnadında bulunulmadığından savunmasının detaylı değerlendirilmesine gerek görülmemiş, savunmada yer alan hususlar bulguların değelerlendirmesinde dikatte alınmıştır.

---

[76] Kurulun 04.07.2007 tarih ve 07-56/672-209 sayılı kararı.
[77] Kurulun 26.10.2021 tarih ve 21-17/208-86 sayılı kararı.
[78] Kurulun 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararı.
[79] Kurulun 11.04.2007 tarih ve 07-31/325-120 sayılı kararı.
[80] Kurulun 12.06.2012 tarih ve 12-32/916-275 sayılı kararı.
[81] Kurulun 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı kararı.

I.5.2.7 KONYA ÇİMENTO'nun Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(210) KONYA ÇİMENTO tarafından yapılan savunmada;

- Bulgu-1[82] incelendiğinde, yazışmanın KONYA ÇİMENTO satış uzmanı (.....) ile teşebbüsün müşterisi olan Konya merkezli (.....)'nin ((.....)) çalışanı (.....) arasında yapıldığı, (.....)'nın Konya ilinde kalıplama işleri ve inşaat sektörü taşeronluğu ile iştigal ettiği, (.....)'nın (.....) çalışanı olarak torba çimento ve diğer kaba inşaat malzemelerini alıp sattığı ve bu kapsamda zaman zaman KONYA ÇİMENTO ve pazardaki diğer rakip fabrika ve bayilerinden torba çimento tedarik ettiği, söz konusu yazışmanın potansiyel alım öncesi alıcı tarafından fiyat sorgulanmasına ilişkin olduğu, yüksek hacimli işlerde faaliyet gösteren (.....)'nın çimento üreticileri bakımından pazarlık gücü yüksek olan bir alıcı olarak kâr marjını arttırmak gayesiyle piyasadaki fiyat hareketlerini yakından takip ettiği,
- Yazışmanın gerçekleştiği tarihlerde (.....)'nın KONYA ÇİMENTO'dan doğrudan ürün tedarik etmeyip yeniden satıcılar üzerinden alım yaptığı, ilgili yazışmada (.....)'nın ürünlerin kendilerine teslim maliyet fiyatını belirtmek suretiyle KONYA ÇİMENTO'nun bant (fabrika çıkış) fiyatını öğrenmeye çalıştığı, bu bağlamda (.....)'nın kâr marjını yüksek tutup uygun fiyatlı ürün tedarik etme çabası sonucu doğrudan üreticiden alım yapmak istediği, (.....)'nın fiyat araştırması yapmak amacıyla KONYA ÇİMENTO yetkilisi ile fiyat görüşmesi başlattığı, bu noktada satış fiyatında güncelleme yapan (.....)'nın üretici olan KONYA ÇİMENTO'nun herhangi bir fiyat güncellemesi olup olmadığını öğrenmek istediği,
- KONYA ÇİMENTO çalışanının (.....)'ya ürün fiyatlarının güncellendiğini bildirdiği ve *"Fabrika önünü gördün mü"* ifadesinin de fabrika çıkışında alım yapmayı bekleyen çok sayıda müşteri (teslimat kamyonu) olduğunu ima etmek amacıyla söylendiği, yüksek yoğunluklu bir sipariş içinde olunduğunun, talebin artış gösterdiğinin ve dolayısıyla alım tarafında rekabetin arttığının, potansiyel alıcı pozisyonundaki (.....)'ya belirtilmek istendiği için bu ifadenin kullanıldığı,
- Çimento gibi homojen bir ürünün satışının gerçekleştirildiği bir pazarda rekabetçi kalabilmenin yegâne yolunun rakip teşebbüslerin satış miktar ve fiyatlarının takip edilmesi olduğu, rakiplerin satış miktarlarını takip etmenin ve üretim kapasitelerinin hangi yüzdesi ile satış yapabildiğini gözlemlemenin bu suretle de hem pazardaki talebin yoğunluğuna ilişkin öngörü sağlamanın hem de kendi performanslarını karşılaştırarak ölçümlemenin sektörde yaygın bir uygulama olduğu, bu minvalde teşebbüslerin kamuya açık olan bazı bilgileri toplamak amacıyla kendi çalışanlarını sahada görevlendirdiği, bu görevli saha çalışanlarının rakip fabrikaların çıkış noktalarını gözlemleyerek çıkan kamyon sayısı ve kamyon güzergahlarından elde ettikleri verilerle pazar payı tahminleri yapabildiği, Kurulun önceki kararlarında[83] da belirtildiği üzere kamuya açık bilgilerin değişiminin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil etmesinin beklenmediği, nitekim tüm rakipler ve müşterilerce erişilebilir olan kamuya açık nitelikteki bilgilerin paylaşılmasının ihlale yol açmadığı,
- Bulgu-1[84] kapsamında bahsedilen fiyat ve alım trendlerine yönelik bilgilerin halihazırda kamuya mal olmuş bilgiler olup rekabet açısından hassas bilgi teşkil etmediği,

---

[82] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-14'e (Belge-46) tekabül etmektedir.
[83] Rekabet Kurulunun 20.08.2020 tarih ve 20-38/526-234 sayılı *Türkiye Seramik Menfi Tespit*; 30.03.2016 tarih ve 16-12/194-88 sayılı EBS *Otomotiv Menfi Tespit* kararları.
[84] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-14'e (Belge-46) tekabül etmektedir.

- Bulgu-2[85] incelendiğinde ise yazışmanın kamuya açık yollardan elde edilen rakip fiyatlarına yönelik bilgilerin KONYA ÇİMENTO çalışanları arasındaki paylaşıma ilişkin bir iç yazışma olduğu,
- İlgili yazışmada KONYA ÇİMENTO yetkilisinin saha çalışanlarından i) rakiplerin Karaman ve Aksaray bölgelerinde uyguladıkları fiyatları Konya ve ilçelerinde de uygulanıp uygulamadığını, ii) Konya iline Ankara'dan gelen dökme çimentonun kaynağını ve iii) Akdeniz Bölgesi'nde piyasanın ne durumda olduğunu öğrenmek istediği,
- İlgili yazışmada ilk bölümde yer alan rakiplerin Karaman ve Aksaray bölgelerinde torbalı çimentoya uyguladıkları fiyatların Konya ve ilçelerinde de uygulanıp uygulanmadığı ile ilgili ifadelerin, ilgili dönemde KONYA ÇİMENTO'nun yaptığı bir fiyat artışı sonrası satışlarında düşüş meydana gelmesi üzerine KONYA ÇİMENTO'nun fiyatının piyasanın çok fazla üstünde olup olmadığının teyit edilmesi adına saha elemanlarının bilgisine başvurulması ile ilgili olduğu,
- *"Dün Ankara'dan (.....)'a gelen dikme kimden gelmiş acaba"* yazışmasının Konya ilindeki bir beton yapı üreticisi olan (.....)'ne[86] ((.....)) yapılan çimento tedarikine yönelik saha çalışanları ile gerçekleştirilen bir iç yazışma olduğu, KONYA ÇİMENTO açısından potansiyel müşteri konumunda olan (.....) ile ilgili yazışmanın pazara ilişkin araştırma gayesi taşıdığı,
- Akdeniz Bölgesi'nin KONYA ÇİMENTO'nun satış hinterlandında yer aldığı, son ifadelerin ise bu bölge ile ilgili saha çalışanlarından bilgi almaya yönelik olduğu,
- Öte yandan Kurulun *Konya İli Hazır Beton Kararı*'nda[87] teşebbüs yetkilisince pazara ve rakiplere ilişkin olarak yapılan ve yine kendi teşebbüs çalışanları ile paylaşılan tek taraflı düşünce ve beyanların meşru görüldüğü, Kurulun iç yazışmalara yönelik bu değerlendirmesi de göz önünde bulundurulduğunda söz konusu yazışmanın ihlal şüphesi doğurmadığının aşikar olduğu,
- Bulgu-2[88] kapsamında bahsedilen fiyat ve satış bilgisinin halihazırda kamuya mal olmuş bilgi olup ticari sır niteliğinde olmadığından rekabet açısından hassas veri teşkil etmediği,
- Bulgu-3[89] incelendiğinde, yazışmanın KONYA ÇİMENTO'nun bir bayisinin Isparta ilinde yaptığı satışa ilişkin GÖLTAŞ çalışanından gelen bir iletişim girişimine ilişkin olduğu, yazışmadan alıcı/lara KONYA ÇİMENTO bayisinin GÖLTAŞ'tan daha iyi fiyat teklifi verdiği ve bölgeye/müşteriye satış yaptığının anlaşıldığı, yazışmanın GÖLTAŞ çalışanı tarafından müşteri kaybetme kaygısıyla tek taraflı olarak başlatılmış bir konuşmadan ibaret olduğu ve KONYA ÇİMENTO'dan alım yapmış bir müşteriye ilişkin olması haricinde KONYA ÇİMENTO ile bağlantısının bulunmadığı,
- Yazışmanın tamamı bir bütün olarak incelendiğinde[90] yazışmadaki GÖLTAŞ çalışanı (.....) ile KONYA ÇİMENTO çalışanı (.....) arasındaki iletişimin son derece kısıtlı olduğu, 03.04.2018 tarihli yazışmanın başında yer alan fotoğrafın Isparta ilinde satışı yapılan KONYA ÇİMENTO'nun torba çimento ürünlerini gösterdiği, konunun KONYA ÇİMENTO'ya intikal etmesindeki tek nedenin KONYA ÇİMENTO'nun bahse konu ürünlerin üreticisi olması ve GÖLTAŞ

---

[85] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-15'e (Belge-46) tekabül etmektedir.
[86] İlgili teşebbüsün Konya'nın Akşehir ilçesinde beton yapı elamanlarının üretimi, satışı ve uygulaması gibi çeşitli endüstriyel altyapı işleriyle uğraştığı belirtilmektedir.
[87] Kurulun 30.04.2014 tarih ve 14-16/303-132 sayılı Konya İli Hazır Beton Kararı.
[88] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-15'e (Belge-46) tekabül etmektedir.
[89] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-16'ya (Belge-46) tekabül etmektedir.
[90] Teşebbüs yazışmaya dair ekran görüntülerinin tamamını savunmasında paylaşmıştır.

tarafından ilgili bayinin KONYA ÇİMENTO'dan doğrudan alım yaptığının düşünülmesi olduğunun tahmin edildiği, yazışmadan anılan dönemde anılan bölgedeki fiyatın (GÖLTAŞ'ın ya da ortalama bölge fiyatının) 15 TL civarı, bahse konu bayinin fiyatının ise 11.40 TL olduğunun anlaşıldığı, KONYA ÇİMENTO yetkilisinin *"yurt dışındayız, telefon az çekiyor"* gibi ifadeler kullanarak iletişimi sonlandırma gayesini açıkça ortaya koyduğu, yazışmanın herhangi bir işbirliği amacı taşımayıp tamamıyla rakip GÖLTAŞ çalışanının tek taraflı beyanlarından ibaret olduğu, rekabeti bozucu nitelikte bir anlaşmadan söz edilebilecek mahiyette bir irade ortaya konmadığı için soruşturma bildiriminde isnat edilen rekabeti engelleyici bir anlaşmanın varlığından bahsedilemeyeceği,

- Kurul nezdinde birçok kez öngörüldüğü üzere[91] salt rakiplerle iletişim kurmanın tek başına ihlalin göstergesi olmadığı, bir ihlalden söz edebilmek için anlaşmaya ilişkin karşılıklı irade uyuşmasının veya rekabete duyarlı bilgilerin paylaşıldığının açıkça ortaya konulmasının gerektiği, oysa yazışmada KONYA ÇİMENTO çalışanının iradesinin ve davranışının konuşmanın derhal sonlandırılması yönünde olduğunun açık olduğu,
- Usuli itirazların dikkate alınarak hangi unsurlara dayalı olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği şüphesinin görüldüğü hususlarının tam ve eksiksiz bir savunma yapılabilmesi için KONYA ÇİMENTO'ya bildirilmesi gerektiği,
- Yukarıdaki talep uyarınca bir bildirim yapılmaması durumunda teşebbüsün beyan ve cevapları uyarınca soruşturma konusu edilen dayanaksız iddiaların reddedildiği ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında herhangi bir ihlalin söz konusu olmadığının tespiti ile soruşturmanın KONYA ÇİMENTO lehine sonlandırılması gerektiği

ifade edilmiştir.

(211) KONYA ÇİMENTO savunmasında Bulgu-16'daki yazışmanın GÖLTAŞ çalışanı tarafından müşteri kaybetme kaygısıyla tek taraflı olarak başlatılmış bir konuşmadan ibaret olduğunu, anılan dönemde Isparta ili çevresindeki (ortalama bölge veya kendi) birim fiyatın 15 TL ve KONYA ÇİMENTO bayisinin fiyatının ise 11,40 TL olduğunu, konunun KONYA ÇİMENTO'ya intikal etmesindeki tek nedenin KONYA ÇİMENTO'nun bahse konu ürünlerin üreticisi olması ve GÖLTAŞ tarafından ilgili bayinin KONYA ÇİMENTO'dan doğrudan alım yaptığının düşünülmesi olduğunu belirtmekte, KONYA ÇİMENTO yetkilisinin "yurt disindayiz telefon az çekiyor yoldayiz" ifadeleri ile söz konusu iletişimi hayatın olağan akışı içerisinde nezaket kuralları dahilinde sonlandırma çabası gösterdiğini, bu tür bir iletişimde rekabete duyarlı bilgi paylaşımlarında olduğu gibi bir "açık ret" zorunluluğu içerisinde bulunulduğunun kabul edilmesinin uygun olmayacağını ifade etmektedir.

(212) Bu bağlamda savunmada Bulgu-16'nın taraflar arasında bir uzlaşma iradesini ortaya koymadığı gibi Soruşturma Raporu'nda yer alan analizlerin de pazarda bir etkinin doğmadığını gösterdiğinin, Soruşturma Raporu'nda da teşebbüslerin davranışlarında bir paralellik gözlenmediğinin tespit edildiği vurgulanmıştır. KONYA ÇİMENTO bu çerçevede ihlal sonucuna ulaşabilmek için Bulgu-16'nın başkaca bulgularla desteklenmesi gerektiğini ancak soruşturma sürecinde söz konusu bulguyu destekleyecek başkaca bir belgenin elde edilemediğini, öte yandan delillerin sayısal sonuçları da içerecek şekilde bütüncül olarak değerlendirilmediğini ve Soruşturma

[91] Kurulun 13.06.2019 tarih ve 19-21/306-132 sayılı *Mardin Yumurta Üreticileri* ve 09.01.2020 tarih ve 20-03/28-12 sayılı *Burdur Akaryakıt İstasyonları,* 08.03.2013 tarih ve 13-13/198-100 sayılı *12 Banka* kararları.

Raporu'nda yer alan kartel iddiasının makul şüphenin ötesinde bir ispat standardına uygun şekilde ortaya konamadığını ifade etmektedir.

(213) KONYA ÇİMENTO'nun savunması bulguların değerlendirilmesinde dikkate alınmış ve dosya kapsamında BAŞTAŞ'a bir ihlal isnadında bulunulmadığından savunmasının detaylı değerlendirilmesine gerek görülmemiştir.

I.5.2.8 ÇİMSA Savunmaları ve Bulguya İlişkin Değerlendirme

(214) ÇİMSA tarafından yapılan savunmada;

- Soruşturma bildirimi kapsamındaki bulgulardan hiçbirinin ÇİMSA ile soruşturma tarafı diğer teşebbüsler arasında karşılıklı bir beyan ve karşılıklı irade uyuşmasının varlığına dair herhangi bir emare içermediği, karşılıklı bir irade uyuşmasının varlığı olmaksızın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmenin mümkün olmadığı[92] ve bu durumun doğal ve tartışmasız bir sonucu olarak, tek taraflı eylemler, planlar ve irade beyanlarının 4. maddenin kapsamı dışında kaldığı[93],
- Soruşturma bildiriminde soruşturma konusu teşebbüslerin pazar paylaşımı ve müşteri paylaşımına işaret eden faaliyetleri bulunduğu yönünde bir şüphenin varlığından söz edilmesine karşın ÇİMSA ile soruşturma tarafı diğer teşebbüsler arasında pazar veya müşteri paylaşımı bulunduğunu gösteren veya en azından bu yönde bir şüpheyi doğuracak herhangi bir tespitin yer almadığı, Bulgu-1[94] ve Bulgu-2[95] incelendiğinde, her iki belgede de herhangi bir müşteri veya bölge isminin bahse konu olmadığının görüldüğü,
- Bu tespitler ışığında soruşturma bildiriminde yer alan iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında salt bilgi değişimi çerçevesinde şekillendiğini varsaymaktan başka bir imkânın bulunmadığı,
- Bildirimde örnek olarak verilen *Emaye Bobin*[96] ve *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri*[97] kararlarında *rule of reason* odaklı yaklaşımla rakipler arasındaki yoğun, sistematik ve kapsamlı bir bilgi değişiminin ortaya konduğu, *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri Kararı*'nda GM, Honda ve Karsan firmalarının sınırlı sayıda bilgi değişiminde bulunduğu belirtilerek ihlale taraf olmadıkları değerlendirmesinde bulunularak bilgi değişiminin sıklığının da dikkate alındığı, bu çerçevede Soruşturma Bildirimi'nde ileri sürülen rekabete duyarlı bilgilerin her halükarda amaç bakımından rekabeti kısıtladığı savının Kurulun geçmiş içtihatlarıyla çeliştiği,
- Bu dosya ile kayda değer oranda benzerlik gösteren yakın tarihli *Arçelik/Vestel Kararı*'nda[98] soruşturmaya konu taraflar arasında rekabet hukuku anlamında hassas kabul edilebilecek bilgilerin değişimine dair somut belgeler bulunmasına rağmen Kurulun teşebbüsler arasında bir anlaşma ya da uyumlu eylemin varlığının piyasadaki hareketlerle ortaya konulup konulmadığını da değerlendirerek *"dosya konusu bilgi değişiminin, ARÇELİK'in herhangi bir haberi ve onayı olmadan VESTEL tarafından ARÇELİK'ten ARÇELİK çalışanı üzerinden bilgi sızdırılması yoluyla gerçekleştirilmesinin bir anlaşmanın veya uyumlu eylemin varlığı için rekabet hukuku açısından aranılan ortak irade*

[92] OECD Policy Roundtables Prosecuting Cartels without Direct Evidence 2006, s. 19.
[93] Alison Jones, Brenda Sufrin, "EU Competition Law", 5. Baskı, s. 155; Kurulun 02.01.2020 tarih ve 20-01/13-5 sayılı Arçelik/Vestel Kararı, para. 163.
[94] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[95] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.
[96] Kurulun 04.07.2007 tarih ve 07-56/672-209 sayılı kararı.
[97] Kurulun 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararı.
[98] Kurulun 02.01.2020 tarih ve 20-01/13-5 sayılı kararı.

unsurunu sağlamadığı" tespitinde bulunduğu ve bir bilgi değişimi suretiyle anlaşmanın veya uyumlu eylemin varlığının söz konusu olmadığına karar verdiği,

- Bulgu-1'in[99] KÜPELİLER çalışanları arasındaki bir iç yazışmadan, Bulgu-2'nin[100] ise KÜPELİLER (.....) ve ÇİMSA (.....) arasındaki bir yazışmadan ibaret olduğu, her iki belge bakımından da bir bilgi akışının gerçekleştiğinin somut bir şekilde ortaya konmadığı, ayrıca Bulgu-2'de[101] farklı illere ait üretim ve satış verilerinin paylaşılması yoluyla rekabet hukuku ihlali amaçlanmasının mümkün olmadığı, nitekim belgelerde bu amaca yönelik bir ifadenin de geçmediği,
- ÇİMSA çimento üretiminin her alanında faaliyet gösteren entegre bir çimento fabrikası iken KÜPELİLER'in klinker üretimi olmayan ve klinkeri üçüncü taraflardan temin ederek kendine ait tesiste sadece öğütleme/paketleme alanında faaliyet gösteren bir teşebbüs olmasının KÜPELİLER ile ÇİMSA'nın üretim, maliyet ve satış anlamında birbirinden oldukça farklı yapıda teşebbüsler olmasına ve aralarında ancak sınırlı bir rakiplik ilişkisine yol açtığı,
- ÇİMSA ile KÜPELİLER'in gri çimento faaliyetleri bakımından sınırlı bir rakiplik ve potansiyel bir dikey ilişkiden bahsedilmesinin mümkün olduğu, anılan teşebbüslerin klinker faaliyetleri bakımından ise KÜPELİLER'in klinker üretimi olmaması nedeniyle rakip konumda olmadığı,
- Coğrafi açıdan bakıldığında ise, ÇİMSA ile KÜPELİLER'in her ikisinin de Eskişehir ilinde tesisi bulunmasının iki teşebbüsün torbalı çimento (CEM II 32,5, CEM IV 32,5) satışı yaptıkları iller bakımından sınırlı bir örtüşme yarattığı (Kütahya, Bilecik, Eskişehir, Afyon, Sakarya, Kocaeli-İzmit), ÇİMSA'nın bu illere Eskişehir ve Afyon fabrikalarından satış geçekleştirdiği, KÜPELİLER'in ürettiği dökme çimentonun büyük kısmını ise kendi hazır beton tesisinde kullandığı,
- Bu bağlamda, ÇİMSA'nın bilgisi çerçevesinde KÜPELİLER'in Türkiye genelinde piyasaya sattığı çimento hacminin sadece Eskişehir'deki çimento pazarının bile %20'sine ulaşamadığı ve dolayısıyla KÜPELİLER'in satışlarının ÇİMSA ile rakip olamayacak derecede düşük seviyede seyrettiği,
- ÇİMSA'nın Eskişehir fabrikasından (.....) ve BAŞTAŞ adlı teşebbüslere çimento ve klinker satışı yaptığı, bu şirketlere yapılan satışın KÜPELİLER'e yeniden satıldığının düşünüldüğü ancak ÇİMSA ile KÜPELİLER arasında aktif bir dikey ilişkinin söz konusu olmadığı,
- ÇİMSA'nın, (.....) ve BAŞTAŞ'ın KÜPELİLER'e satış yaptığının tahmin edilmesinden ötürü KÜPELİLER'in herhangi bir müşteri gibi söz konusu maliyet bilgilerini kıyaslamak ve piyasadan daha iyi fiyatlardan ürün alabilmek adına ÇİMSA'dan bilgi talep etmiş olabileceğinin düşünüldüğü,
- Bulgu-1'de[102] ÇİMSA'nın adı geçmesine karşın bu yazışma bakımından ÇİMSA tarafından bir bilgi paylaşımı gerçekleştiğinin somut bir şekilde ortaya konulamadığı, ayrıca yazışmada geçen maliyetlerin ÇİMSA'nın Afyon tesisinde ve de diğer tesislerinde üretilen klinker maliyetleriyle örtüşmediği[103], Bulgu-2'de[104] ise KÜPELİLER çalışanı tarafından tek taraflı bir üretim ve satış bilgisi talep edilmekle birlikte bu verilerin paylaşıldığının görülmediği,

---

[99] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[100] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.
[101] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.
[102] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[103] Savunmada Afyon tesisinin 2020 yılının Nisan-Mayıs-Haziran aylarındaki klinker üretim maliyetlerine yer verilmiştir.
[104] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.

- İlgili bulgularda herhangi bir fiyat bilgisi paylaşımının bulunmadığı, ayrıca KÜPELİLER tarafından geleceğe yönelik bilgi istendiğine dair bir ibare bulunmadığı, sadece Bulgu-1'e[105] konu olan geçmiş tarih verilerin bulunduğu ve bu verilerin yazışmaya konu ÇİMSA Afyon tesisine ait ilgili dönemdeki maliyetler ile birebir örtüşmediğinin gözlendiği, bu kapsamda, Bulgu-1[106] çerçevesinde paylaşıldığı iddia edilen veriler bakımından, ancak birkaç geçmiş tarih ve genel verilerin aktarımından bahsedilebileceği, Bulgu-2[107] çerçevesinde ise bilgi paylaşımının gerçekleşip gerçekleşmediğinin ortaya konulamamasının yanı sıra yazışmadan geleceğe yönelik bir bilginin söz konusu olduğuna dair de bir sonuca varılamadığı,
- Her iki belge bakımından bir değerlendirme yapıldığında, olsa olsa tek taraflı bir bilgi aktarımından bahsedilebileceği, ilgili belgelerde KÜPELİLER tarafından ÇİMSA verisinin alındığına işaret eden ifadeler olmakla birlikte KÜPELİLER verisinin ÇİMSA tarafından istendiği veya alındığına işaret eden bir bulgu olmadığı,
- Bulgu-1'de[108], KÜPELİLER'in kendi klinker üretimi olmaması sebebiyle potansiyel bir klinker müşterisi de olduğu değerlendirildiğinde, ÇİMSA'nın sattığı klinker ürününe ilişkin maliyet bilgilerini paylaşmasının belirleyeceği klinker satış fiyatı ve sonrasında KÜPELİLER ile yapacağı bir pazarlık bakımından elini zayıflatacak nitelikte olduğu, dolayısıyla ÇİMSA'dan KÜPELİLER'e bu tür tek taraflı bir paylaşımın ÇİMSA'ya bir menfaat sağlamasının mümkün olmadığı,
- KÜPELİLER uhdesinde ancak yaklaşık ve ortalama olarak belirtilebilecek bazı klinker maliyet bilgilerinin bulunması yönüyle ilgili klinker verisinin ÇİMSA ile KÜPELİLER açısından bir koordinasyon doğurucu etki yaratmasının mümkün olmadığı,
- Bulgu-2'de[109] üretim ve satış verileri istenen verinin hangi ürüne (çimento, klinker) ilişkin olduğunun açık olmadığı, yazışmada bir bilgi paylaşımının da yer almadığı, ÇİMSA'nın her bir tesisi bakımından farklı üretim ve satış özelliklerine sahip olmasından ve bu özelliklerin bölgesel arz ve talep ile şekillenmesinden ötürü ÇİMSA'nın herhangi bir tesisi tarafından sağlanacak bilgilerin KÜPELİLER ile ÇİMSA arasında olası bir koordinasyona yol açmasının mümkün olmadığı, ayrıca KÜPELİLER ile ÇİMSA'nın oldukça farklı yapıda teşebbüsler olması nedeniyle ÇİMSA'nın çoğu tesisinin KÜPELİLER ile herhangi bir rekabet içinde olmadığı, KÜPELİLER'in rekabet içinde dahi olmadığı fabrikaların üretim ve satış verilerini tek taraflı istemesi ile ÇİMSA ile rekabet içerisinde olduğu bölgede paralel davranış sergilemesinin mümkün gözükmediği, teşebbüslerin farklı yapıları dikkate alındığında tek taraflı bir bilgi paylaşımının ÇİMSA'nın menfaatine de olmadığı,
- Bulgu-2[110] kapsamında isnat edilen bilgi paylaşımında birden fazla tesisin adı geçse de sadece Niğde'ye ilişkin verilerin aktarılmasına ilişkin bir ifade bulunduğu göz önüne alındığında, bu bölgede iki teşebbüs arasında bir rekabet olmadığından bu bölge bakımından herhangi bir "üretim ve satış" bilgisi paylaşılmış olsa dahi stratejik bir etkinin doğmadığı, Eskişehir haricindeki tesisler için de bu durumun geçerli olduğu,

---

[105] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[106] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[107] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.
[108] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[109] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.
[110] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.

- ÇİMSA'nın soruşturma açılmasını müteakip şirket içi bir denetim gerçekleştirdiği ve her ne kadar rekabet hukuku açısından bir ihlal yaratacak muhteviyata sahip olmasa da, paylaşılması net bir şekilde yasaklanmış şirket gizli bilgisinin ifşa edilmesi ihtimalinin söz konusu olduğunu tespit ettiği,
- ÇİMSA (.....)'in şirket telefonu ve e-posta mesajlarında gerçekleştirilen incelemede, 2018 yılından bu yana KÜPELİLER (.....)'in KÜPELİLER'in klinker üretimine geçişini sağlamak adına döner fırın alma yönünde çalışmalarının olduğu, bu amaç kapsamında (.....)'in (.....)'in klinker üretimi konusundaki kişisel yetenek ve bilgilerinin yanı sıra (.....)'de bulunan ÇİMSA bilgilerinden de faydalandığını gösteren yazışmalara rastlandığı[111], bu yöndeki bilgilerin (.....) ile yapılan görüşmede de teyit edildiği,
- (.....)'in, KÜPELİLER (.....) klinker üretimine dair bir takım bilgileri KÜPELİLER (.....) ile paylaşmış olabileceğini belirttiği, bununla birlikte herhangi bir fiyat bilgisine erişimi olmadığını ve bu yönde bir paylaşım gerçekleştirmediğini, tüm ÇİMSA tesislerinin bilgilerine erişimi olsa da Bulgu-1'de[112] geçenin aksine Afyon özelinde herhangi bir veriyi paylaşmadığını, KÜPELİLER'in ÇİMSA'nın Afyon'daki fabrikasından klinker temin etme planının olmuş olabileceğini ve klinker üretim bilgilerini de müşteri kisvesiyle klinker alımı değerlendirmelerinde kullanmak için istemiş olabileceğini, söz konusu bilgileri kendi tasarrufunda paylaştığını ve herhangi bir ÇİMSA çalışanını bu konuda bilgilendirmediğini ifade ettiği,
- Söz konusu iletişimlerin/paylaşımın anılan kişiler arasında arkadaşlık ilişkisi çerçevesinde gerçekleştiği, (.....)'in ÇİMSA'yı temsil etmediği, söz konusu iletişimin ÇİMSA'nın bilgisi dahilinde de olmadığı, diğer taraftan, ÇİMSA'ya ait bilgilerin KÜPELİLER'in klinker üretimi gerçekleştirmek üzere döner fırın kurmaya dair fizibilite çalışması kapsamında paylaşılmasının KÜPELİLER'in üretimini artırarak pazar payı kazanmasına ve ÇİMSA açısından kuvvetli bir rakip haline gelmesine neden olacağı için ÇİMSA'nın menfaatleri ile de çelişeceği,
- ÇİMSA'nın tüm çalışanları tarafından imzalanan İş Etiği kurallarının Gizli Bilgilerin Korunması Politikası bölümünde her türlü ticari, mesleki, teknik bilgi ve sırların, know-how'ların, işyerinde geliştirilmiş bilgi ve tekniklerin, işverenin izni dışında ticari ve gayri ticari amaçla üçüncü taraflara aktarımının yasaklandığı, yine İş Etiği Kurallarının I.B. numaralı Gizlilik bölümü ve II.C numaralı Gizli Bilgilerin Korunması Politikası bölümlerinde gizli bilgilerin kapsamının *"rekabet açısından dezavantaj yaratabilecek bilgiler, ticari sırlar, henüz kamuya açıklanmamış mali ve diğer bilgiler, personel özlük haklarına ait bilgiler, çalışan, müşteri ve paydaşların kişisel verileri ile üçüncü şahıslarla yapılan 'gizlilik anlaşmaları' çerçevesinde korumakla yükümlü olunan bilgiler"* olarak tanımlandığı, söz konusu İş Etiği kurallarına uymamanın disiplin cezası ve iş akdinin doğrudan feshi de olmak üzere müeyyidelerinin olduğu, bu çerçevede ÇİMSA'nın gizli bilgilerin paylaşımını engellemek ve herhangi bir olası rekabet hukuku endişesini bertaraf etmek için yasal çerçevede alınabilecek tüm tedbirleri aldığı,
- ÇİMSA'ya mal olmuş bilgilerin, ticari vasıflar yanı sıra arkadaşlık ilişkisi gibi gayri ticari vasıfla üçüncü taraflarla paylaşılmasının ÇİMSA tarafından yüklenen sorumluluklar ile çelişmesi nedeniyle ÇİMSA'nın bu hususta haberdar olur

---

[111] ÇİMSA tarafından Soruşturma heyetinin incelemelerinde kolaylık sağlamak adına ÇİMSA (.....)'in Küpeliler (.....) ile gerçekleştirdiği *WhatsApp* yazışmaları savunma ekinde sunulmuştur.
[112] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.

olmaz (.....)'in iş akdini 4857 sayılı İş Kanunu'nun 25/II-e maddesi uyarınca 26 Nisan 2021 tarihinde haklı nedenle feshettiği,

- (.....)'in kendi tasarrufu ile mevzuata, etik kurallara, sorumluluklarına ve taahhütlerine aykırı davranışlarından dolayı ÇİMSA'nın sorumlu tutulmasının hakkaniyete aykırı olacağı,
- ÇİMSA'nın bilgisi ve iradesi dışında gerçekleşen irtibattan ve meydana gelmiş tek taraflı bilgi akışından ÇİMSA'nın haberinin bulunmadığı ve ÇİMSA'nın bu durumdan soruşturma kapsamında iddia konusu bulguların kendisi ile ilişkisini araştırmak mahiyetiyle gerçekleştirdiği iç denetim ile haberdar olduğu,
- Somut olaya konu bilgi aktarımının *Arçelik-Vestel Kararı*'nda[113] olduğu üzere *"diğer tarafın geleceğe ilişkin davranışlarını belli bir yönde etkilemeye yönelik"* yapılmadığı, ÇİMSA'nın geleceğe ilişkin stratejisini, aktarılan bilgilere ve diğer tarafın bu bilgilere vermesini beklediği cevaba göre şekillendirmediği, aksine bağımsız ve tek taraflı olarak belirlemeye devam ettiği için herhangi bir ortak iradeden bahsedilemeyeceği,
- Bulgularda ilgili bilgilerin bir rekabet hukuku ihlali doğurucu amaç için paylaşıldığına delalet eden herhangi bir ifadenin geçmediği ve bu bilgiler vasıtasıyla varılan bir irade uyuşması ile tarafların ilgili anlaşmayla bağlı olduklarını hissetmeleri gibi bir hususun mevcut olmadığı, bu nedenle söz konusu bilgi paylaşımının *rule of reason* yaklaşımı ile değerlendirilmesi gerektiği, *per se* ihlal şeklinde bir yaklaşımın hatalı olacağı,
- Söz konusu bilgi paylaşımının ÇİMSA'nın bilgisi dışında gerçekleştiği, ÇİMSA'nın tek taraflı bilgi paylaşımından bir menfaatinin olmadığı, bilgilerin KÜPELİLER'in döner fırın yatırımına yönelik talep edildiği dikkate alındığında amaç yönünden bir ihlalin söz konusu olmadığının açık olduğu,
- Yatay Kılavuzda bilgi değişimin pazarda şeffaflığı arttırmak, pazarın karmaşıklığını ve asimetriyi azaltmak, pazarı istikrarlı hale getirmek gibi yollarla" pazarı koordinasyona elverişli hale getirebileceğinin, pazarın şeffaflığına ilişkin değerlendirmede en önemli hususun ise "teşebbüslerin mevcut bilgiyi, rakiplerinin davranışlarını öngörmek için ne ölçüde kullanabileceğinin belirlenmesi"[114] olduğunun vurgulandığı, ÇİMSA ve KÜPELİLER'in tesislerinin üretim, maliyet ve satış anlamında son derece farklı yapılara sahip olduğu ve çoğu tesis bakımından aralarında bir rekabetin olmadığı ve ayrıca tek taraflı bir bilgi paylaşımından ÇİMSA'nın menfaat sağlamasının mümkün olmadığı göz önünde bulundurulduğunda, bilgi değişiminin maddi gerçeklikle örtüştüğü varsayılsa dahi böyle bir yapıda herhangi bir koordinasyon doğurucu etki doğmayacağı, dolasıyla piyasada bir etki oluşmayacağı,
- ABAD'ın *Asnef-Equifax/Ausbanc Kararı*'nda[115] geçmiş içtihatlarına[116] uygun bir şekilde açıkça, bilgi paylaşımı anlaşmalarının, ancak bu anlaşmaların ilgili ürün pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler nezdinde belirsizliği azalttığı veya tamamen ortadan kaldırdığı ve bu durumun da söz konusu teşebbüsler arasında rekabeti kısıtlayıcı bir sonucu beraberinde getirdiği durumlarda hukuka aykırı olacağını belirttiği, anılan kararda i) ilgili ürün pazarındaki

---

[113] Kurulun 02.01.2020 tarih ve 20-01/13-5 sayılı Arçelik/Vestel Kararı, para. 161.

[114] Yatay Kılavuz, para. 60-61.

[115] Case C-238/[2006] ECR I-11125, [2007] 4 CMLR 224. Kararın ilgili kısmının orijinal metni:
"According to the case-law on agreements on the Exchange of information, such agreements are incompatible with the rules on competition if they reduce or remove the degree of uncertainty as to the operation of the market in question with the result that competition between undertakings is restricted"

[116] Zira, bu kararda alınan pozisyon Thyssen Stahl AG - Commission (Case C-194/99 [2003] ECR I-10821) ve John Dere - Commission (Cases C-7/95 and C-8/95 [1998] ECR I-3111 AND 3175 [1998] 5 CMLR 311] kararlarının uzantısıdır.

ekonomik koşullar, ii) bilgi değişimi sisteminin spesifik karakteristik özellikleri ve iii) değişime konu olan bilginin türü olmak üzere üç unsura dayalı bir değerlendirme yapılması gerektiğinin belirtildiği,

- Kurulun muhtelif kararlarında da[117] geleceğe yönelik fiyat değişimleri haricindeki bilgilerin değişiminin değerlendirilmesinde benimsenen yaklaşımın rule of reason yaklaşımı olduğu,
- Yatay Kılavuz'un 64. paragrafındaki, *"pazara yeni girişlerin sık olması, pazarın, koordinasyon sağlamaya yetecek kadar istikrarlı olmadığını gösterebilir."* hükmü uyarınca halihazırda istikrarlı olmadığı söylenebilecek bir pazarda sadece ÇİMSA ve KÜPELİLER arasında gerçekleştiği iddia edilen bilgi akışının pazardaki istikrarı arttırmasının ihtimal dâhilinde olmadığı,
- Yatay Kılavuz'un 71. paragrafındaki *"Sık aralıklarla yapılan bilgi değişimleri, teşebbüslerin pazarda ortak bir anlayışa ulaşmasını ve anlaşmadan sapmaların izlenmesini kolaylaştırarak, işbirlikçi sonuç riskini artırır."* hükmü bakımından, Bulgu-1'de[118] sadece bir defaya mahsus bir bilgi paylaşımı iddiasından söz edilebilecekken sık aralıklarla yapılan bir paylaşımının ortaya konulamadığı, Bulgu-2'de[119] ise herhangi bir bilgi paylaşımına dair kesin bir kanıt olmadığı gibi yine sık aralıklarla yapılan bir bilgi değişimine işaret eder herhangi bir bulgu ortaya konulamadığı,
- Öte yandan söz konusu bilgi paylaşımının KÜPELİLER'in klinker üretimi için bir fırın kurmak üzere fayda/maliyet analizi yapmasını sağlayarak maliyetlerini düşürmesi, üretimini hızlandırması ve tüketicilere bu kazanımlarını yansıtması yoluyla etkinlik kazanımlarına yol açabileceği,
- Diğer yandan ÇİMSA'nın fiyatlama kararlarının rakip teşebbüslerden bağımsız ve piyasadaki iktisadi parametrelere uyumlu bir şekilde alındığı ve bu noktada rekabeti kısıtlayıcı bir etkiden bahsetmenin mümkün olmadığı,
- 2020 yılında ÇİMSA Eskişehir tesisinin nominal ortalama fiyat endeksi ile ÜFE karşılaştırıldığında torbalı çimento ürün fiyatlarında herhangi bir suni artış olmadığı, aksine bu zaman aralığının tamamına yakınında fiyatların ÜFE'nin altında seyrettiğinin görüldüğü ve fiyatlardaki seyrin maliyet ve talep ile açıklanabildiği, ÇİMSA'nın nihai çimento ürün fiyatlarında Temmuz 2020 sonrası yükselişin arkasındaki gerekçelerden birinin ise Ocak-Temmuz arasındaki dönemde petrokok fiyatındaki yükseliş trendi olduğu, bu çerçevede, ÇİMSA'nın özellikle de 2020 yılının ikinci yarısındaki fiyatlama davranışlarının artan maliyetleri karşılamak ve kârlılığı sürdürmek amacıyla alınan, tek taraflı ticari kararları yansıttığı,
- 2020 yılının Mayıs ayından itibaren yıl sonuna kadar aylık olarak fiyatlarda gerçekleşen artışların bir nedeninin ise talep artışı olduğu, anılan dönemdeki yüksek kapasite kullanım oranlarının ve klinker stoklarındaki düşüşün talepteki artışın göstergesi olduğu,
- Bu ekonomik veriler çerçevesinde *Arçelik/Vestel Kararı*'nda yer alan *"... Daha da önemlisi ARÇELİK kendi geleceğe ilişkin stratejisini VESTEL'e aktardığı bilgilere ve VESTEL'in bu bilgilere vermesini beklediği cevaba göre şekillendirmemekte; aksine, bağımsız ve tek taraflı olarak belirlemeye devam etmektedir."* değerlendirmesi akabinde *"...Dolayısıyla somut olayda iki*

---

[117] Kurulun 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri Kararı*, 28.11.2017 tarih ve 17-39/636-276 sayılı *Kurumsal Krediler Kararı*, Kurulun 21.03.2012 tarih ve 12-13/389-118 sayılı *Uluslararası Nakliyeciler Derneği Kararı*, Kurulun 24.11.2016 tarih ve 16-41/667-300 sayılı *Forex Kararı*.

[118] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.

[119] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.

teşebbüs arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi anlamında bir anlaşma veya uyumlu eylemin olduğundan bahsedilememektedir." değerlendirmesinin bağımsız ve tek taraflı bir fiyatlama politikası benimsemesi sebebiyle bu dosya bakımından ÇİMSA için de geçerli olduğu,

- Soruşturma Bildirimi'nde atıfta bulunulan *Emaye Bobin* ile *Otomotiv Üreticileri ve Distribütörleri Kararları*'nda kartel değerlendirmesi yapılmamış olmasına rağmen, ÇİMSA'nın iddiaya konu belgelerle desteklenemeyecek şekilde kartel isnadı ile karşı karşıya kaldığı, kartel isnadı ile bu belgeler arasında bir bağlantı kurulmasının mümkün olmadığı, Kurul içtihadında kartel tespitinin yapılabilmesi için teşebbüsler arası anlaşma, denetim mekanizması ve yaptırım mekanizması gibi temel unsurların arandığı[120], bu unsurların hiçbirinin bu dosya bakımından bulunmadığı, bu bağlamda hiçbir anlamda kabul anlamına gelmemekle birlikte ÇİMSA bakımından ihlal tespiti yapılsa dahi bunun kartel niteliğinde olamayacağı

ifade edilmiştir.

<u>ÇİMSA Tarafından Sunulan Ekonomik Analiz Raporu</u>

(215) ÇİMSA tarafından 02.08.2021 tarih ve 19972 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden ekonomik analiz raporunda ÇİMSA ve KÜPELİLER'in faaliyetlerinin örtüştüğü illerde gözlenen ekonomik verilerin *"rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik"* gösterip göstermediğinin incelendiği belirtilmiş olup anılan raporda özetle;

- 2017-2020 döneminde nominal fiyatın ÜFE'nin altında seyrettiği, reel fiyatın genel olarak düşüş trendinde olduğu,
- ÇİMSA-Eskişehir tesisinde üretilen çimento ürünlerinde en önemli direkt girdiler olarak kullanılan petrokok ve linyitin alım fiyatları ile nominal çimento fiyatı karşılaştırıldığında girdi fiyatlarındaki değişimlerin, nominal fiyattaki artışların çok üzerinde olduğunun görüldüğü, petrokok ve linyitin değişken maliyetin içindeki payının yaklaşık %(.....) olduğu, bu girdilerin ithal edilmekte olduğu ve Amerikan Doları bazında fiyatlandığı, Amerikan Dolarının 2017 ile 2020 arasında yaklaşık 2 kat artış gösterdiği,
- Benzer durumun elektrik ve doğalgaz fiyatları için de geçerli olduğu, elektrik ve doğal gaz alım fiyatlarına ilişkin endekslerin özellikle 2018'in ikinci yarısından itibaren ÇİMSA-Eskişehir tesisinden Eskişehir iline satılan 32,5 dayanımlı çimento ürünlerinin nominal fiyat endeksinin üzerinde seyrettiği,
- Özetle incelenen dönemde genel olarak girdi fiyatlarına ilişkin endekslerin anılan kapsamdaki çimento ürünlerinin ortalama fiyat endeksinden yüksek seviyelerde seyrettiğinin anlaşıldığı, bu durumun, rekabetin bozulduğu pazarlarda görülmesi beklenen "fiyatların maliyetlerden yukarı yönlü ayrışması" şeklindeki ekonomik görünümü desteklemediği,
- Öte yandan hazırlanan ekonomik analiz raporu çerçevesinde bulguların ait olduğu Temmuz-Ağustos 2020 öncesi ve sonrasında ÇİMSA'nın fiyatlarının istatistiksel anlamda farklı olup olmadığının da istatistiki bir model çerçevesinde incelendiği,

[120] Kurulun 19.03.2020 tarih ve 20-15/215-107 sayılı Yozgat Hazır Beton Kararı, 22.03.2010 tarih ve 10-25/350-124 sayılı Sivas Sürücü Kursları Kararı, 24.07.2007 tarih ve 07-60/713-245 sayılı Kiraz İhracatçıları Kararı, 25.11.2009 tarih ve 09-57/1393-362 sayılı Beyaz Et Kararı ve 03.09.2010 tarih ve 10-58/1193-449 sayılı Aras Kargo/MNG Kargo/Yurtiçi Kargo Kararı.

- Söz konusu modelde sadece ambalajlı gri çimento ürünlerinin dikkate alındığı[121], dökme çimento ürünlerinin analizlere dâhil edilmediği, bu tercihin sebebinin, ÇİMSA'nın bilebildiği kadarıyla, KÜPELİLER'in sadece torbalı çimento satışı yapıyor olmasından kaynaklandığı, dökme çimento ürünlerinde ÇİMSA ile KÜPELİLER arasında bir örtüşme olmadığı için dökme çimento ürünlerini konu eden olası bir anlaşma veya uyumlu eylem hipotezi kurmanın da gerekli olmadığı,
- ÇİMSA'nın sadece Eskişehir ve Afyonkarahisar'daki (Afyon-Yeni) tesislerinden yapılan satışları dikkate alındığı, bu tercih sebebinin ÇİMSA ile KÜPELİLER'in ambalajlı gri çimento ürünlerinin satışlarının örtüştüğü illere sadece bu tesislerden satış yapılıyor olması olduğu, ürün satışı yapılan iller olarak ise gözlem sayıları da dikkate alınarak Eskişehir, Bilecik, Kütahya ve Sakarya illerinin dikkate alındığı,
- Modelde ortalama satış fiyatı, ortalama değişken üretim maliyetinin *(AVPC)* ve ortalama üretim maliyetinin *(APC)* dikkate alındığı,
- ÇİMSA Eskişehir tesisinden Eskişehir, Bilecik, Kütahya ve Sakarya ile ÇİMSA Afyonkarahisar tesisinden Afyonkarahisar, Eskişehir ve Kütahya illerine yapılan satışlar bakımından il ve ürün seviyesinde ve il ve dayanım seviyesinde oluşturulan ekonomik modellerin tamamı bakımından, oluşturulan modellerin genel olarak anlamlı olduğu (F-testinin p değerinin sıfıra yakın olduğu), fiyat değişimlerinin maliyet değişimleri tarafından istatistiksel olarak anlamlı ve güçlü biçimde açıklandığı, talep değişimlerinin etkisini ölçmeye yardımcı olan İç Anadolu Bölgesi klinker stoklarındaki ve Çimsa-Eskişehir ve Afyon tesislerindeki klinker stoklarındaki değişimlerin de çimento fiyatlarının değişimleri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olduğunun görüldüğü, ayrıca Temmuz 2020 sonrasındaki dönemin bu tarih öncesindeki döneme göre istatistiksel bir farklı etkisinin bulunmadığının gözlendiği, dolayısıyla Çimsa-Eskişehir ve Afyon tesislerinin satışlarına dair fiyatların değişimlerinin makul, ekonomik ve rasyonel gerekçelerle değişim gösterdiğinin, maliyet ve talep etkilerinin dışında Temmuz 2020 sonrasındaki döneme has ve özel bir etkiyle açıklanamayacağının söylenebileceği,
- Öte yandan Rekabet Kurulu'nun son dönemde uyumlu eylem iddialarının ekonomik analizlerle incelendiği kararlarından biri olan 26.11.2020 ve tarihli 20-51/718-317 *Gübre Fabrikaları Kararı*'nda *"... teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin fiyat serilerinin analiz edilmesi ve maliyet şoklarının fiyat üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi yoluyla belirlenmesi amacıyla"* bir ekonomik analiz yapıldığı ve *"öncelikle belirli bir piyasada kartelden şüphelenildiği ancak kartelin varlığından ve zamanlamasından tam olarak emin olunamadığı durumlarda izlenebilecek yollardan birinin, şüpheli fiyat hareketini belirlemek için ilgili ürünlerin fiyatını açıklayan bir regresyon modeli (indirgenmiş form fiyat modeli) kurulması ve bu modele fiyata etki eden maliyet, talep, arz gibi unsurlara dair verilerin açıklayıcı değişkenler olarak eklenmesi olduğu"*nun belirtildiği,
- Aynı kararda, *"Kartellerin tespitine yönelik davranışsal analizlerden en dikkate değer olanlarından biri(nin) fiyatlardaki yapısal kırılmaların rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın varlığına işaret edebileceği güdüsüyle yapılan yapısal kırılmayı sınayan testler"* olduğunun ve *"bu testlerin her ne kadar nihai delil niteliğinde olmasa da hangi sektörlerde daha derinlemesine analiz yapılması gerektiğine ilişkin önemli sinyaller ver(diği)"* nin açıklandığı,

[121] ÇİMSA kayıtlarında AMB-PLT olarak bilinen ambalajlı paletli ürünlerin de analiz kapsamı dışında tutulduğu belirtilmiştir.

- Bu çerçevede sunulan ekonomik analiz kapsamında Rekabet Kurulu'nun *Gübre Fabrikaları Kararı*'nda yapısal kırılma testi olarak kullandığı OLS-CUSUM *(Ordinary Least Square Based Cumulative Sum)* yapısal kırılma testinin ÇİMSA-Eskişehir tesisinden Eskişehir ve Sakarya illerine satılan ambalajlı "CEM IV/ B(P-Q)32,5 N 2KT 50KG TS EN197-1" ürünü için yapıldığı, bu ürünün bu tesisten satışı yapılan ambalajlı ürünler arasında en yüksek satış oranına sahip ürün olduğu,
- Uygulanan OLS-CUSUM yapısal kırılma testlerinin sonucunda *"söz konusu pazarda bir olağan dışılık (kartel) olabileceğine yönelik (bir) işaret"* bulgusuna ulaşılmadığı,
- Sonuç olarak ÇİMSA ve KÜPELİLER'in faaliyetlerinin örtüştüğü illerde gözlenen ekonomik verilerin *"rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik"* gösterip göstermediği bakımından yapılan ekonomik analizler sonucunda ÇİMSA verilerinin anılan kapsamda bir rekabet ihlali iddiasını desteklemediği sonucuna ulaşıldığı

ifade edilmiştir.

(216) ÇİMSA savunmasında Soruşturma Raporu'nda ÇİMSA ve KÜPELİLER arasında "4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eder nitelikte rekabete duyarlı bilgi değişiminde bulunulduğu" tespiti yapılmakla birlikte bu bilgi değişiminin 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal olduğunun tespit edilebilmesi için gerekli ispat standardı bakımından birbirinden büyük ölçüde farklılık gösteren bir anlaşmaya mı yoksa uyumlu eyleme mi karşılık geldiği konusundaki ayrımı belirten herhangi bir değerlendirmenin yapılmadığını, ihlal isnadının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde teşebbüsler arası bir anlaşmaya dayandırıldığı noktada ispat yükü Soruşturma Heyeti'nin üzerindeyken ihlal isnadının uyumlu eylem çerçevesinde yönetilmesi durumunda ise ispat yükünün yer değiştirerek hakkında ihlal isnadı bulunan teşebbüssün üstüne geçeceğini, bu konudaki belirsizliğin ÇİMSA'nın savunma hakkını kısıtladığını belirtilmektedir.

(217) ÇİMSA tarafından sunulan savunmada, teşebbüs hakkındaki ihlal isnadının niteliğinin anlaşma mı yoksa uyumlu eylem mi olduğu yönünde Soruşturma Raporu'nda değerlendirmeye yer verilmediği, bu nedenle teşebbüsün savunma hakkının kısıtlandığı iddiasına ilişkin olarak Bulgu-19 ve Bulgu-20 çerçevesinde yapılan değerlendirmelerin Kanun'un 4. maddesi kapsamında yapılan hukuki analizi etkilemeyeceği nedeniyle danışıklığın türüne ilişkin net bir sınıflandırmada bulunulmamıştır.

(218) ÇİMSA savunmasında Soruşturma Heyeti'nin Bulgu-20'nin bir bilgi değişimini ortaya koymadığını tespit ettiğini ve bilgi değişimi iddiasını üretim ve satış verilerine dayandırmadığını, Soruşturma Raporu'nun Ceza Takdirine İlişkin Değerlendirmeler bölümünde de Bulgu-20'ye ilişkin bir değerlendirmenin bulunmadığını, diğer yandan Soruşturma Heyeti'nin Bulgu-20 içeriğindeki ifadelerin teşebbüslerin bilgi değişimi yönündeki iradesini gösterdiğini iddia etmesinin bu durum ile çelişik olduğunu, bilgi değişiminin olmadığı yerde tek başına bilgi değişmeye yönelik iradenin varlığının rekabeti kısıtlamak amacıyla rekabete duyarlı bilgi değişimini somut bir şekilde ortaya koyamadığını belirtmektedir. Bulgu-20 ile ilgili olarak teşebbüs savunmasında ayrıca Kurulun geçmiş tarihli kararları incelendiğinde bu soruşturmadan bütünüyle farklı bir ispat standardı belirlendiğini ve rakip teşebbüsler arasında, rekabete duyarlı bilgi değişimi veya geleceğe yönelik rekabetçi davranışlar konusunda bir uzlaşı beyanı içermeyen herhangi bir iletişimin, ilave deliller ile desteklenmedikçe ihlal iddiasına dayanak olarak kullanılmadığının görüldüğünü ifade etmektedir.

(219) ÇİMSA savunmasında kartel niteliği taşıyan bilgi değişimlerinin amaç bakımından rekabet ihlali teşkil edebileceği söylenebilecekken diğer tür bilgi değişimleri bakımından amaç bakımından bir rekabet ihlalinden bahsetmenin mümkün olmadığını, bu kapsamda, özellikle geleceğe yönelik fiyat ve miktara ilişkin bilgi değişimi ihtiva etmeyen davranışların, amaç bakımından rekabeti kısıtlayıcı olarak değerlendirilmesinin mümkün gözükmediğini, söz konusu türdeki bilgi değişimi dışında kalan davranışların ise ihlal teşkil edip etmediğinin belirlenmesi için bilgi değişiminin etkilerinin incelenmesi kapsamında, bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı olup olmadığının *rule of reason* analizi gerçekleştirilerek dikkatli biçimde değerlendirilmesi gerektiğini, eldeki Soruşturma kapsamında bilgi değişiminin içeriği itibarıyla fiyat ve miktar tespiti amacını taşıyan bir anlaşma niteliğini haiz olmadığını, dolayısıyla kartel olarak nitelendirilemeyeceğinin Soruşturma Heyeti tarafından açık şekilde kabul edildiğini, bununla birlikte Soruşturma Raporu'nda yer verilen kararların geleceğe dönük rekabet bakımından hassas bilgilerin değişimlerini konu edinen, bilgi değişiminin amacının rekabetçi parametrelerin birlikte belirlenmesi olduğunu ortaya koyan ve genel hatlarıyla kartel niteliği taşıyan bilgi değişimlerine yönelik kararlar olduğunu, ayrıca söz konusu kararlarda geleceğe yönelik fiyat ve/veya miktar bilgilerinin teşebbüslerin ortak iradesiyle paylaşımının söz konusu olduğunu, somut olayda ise amaç bakımından ihlalden bahsedebilmek için gerekli olan rakipler arası geleceğe yönelik fiyat ve miktar gibi rekabetçi bir parametrenin paylaşımının söz konusu olmadığını belirtmektedir.

(220) ÇİMSA'nın savunması bulguların değerlendirilmesinde dikkate alınmış ve dosya kapsamında ÇİMSA'ya bir ihlal isnadında bulunulmadığından savunmasının detaylı değerlendirilmesine gerek görülmemiştir.

I.5.2.9 KÜPELİLER'in Savunmaları ve Bulgulara İlişkin Değerlendirme

(221) KÜPELİLER tarafından yapılan savunmada;

- KÜPELİLER'in klinker üretiminin bulunmadığı, klinker ihtiyacının tamamını BAŞTAŞ'tan karşıladığı, ayrıca üretimde var olan tüm hammaddelerin de dışarıdan satın alınmak suretiyle tedarik edildiği, tesisin üretim maliyetlerinin işçilik hariç olmak üzere tamamında dışa bağımlı olduğu, üretim kapasitesinin az olması ve dolayısıyla tüketimin az olması nedeniyle kâğıt torba ihtiyacının da BAŞTAŞ'tan giderildiği, teşebbüs satışlarının büyük çoğunluğunu torbalı çimentonun oluşturduğu, pazardaki dökme çimento fiyatları ile rekabet edemediği için sadece kendi hazır beton tesisi için ürettiği dökme çimento üretimini de 2019 Nisan ayı içinde tamamen durdurduğu,
- KÜPELİLER'in klinker üretiminin bulunmadığı ve tedarik yolu ile temin etmek zorunda kaldığı için çimentoyu rakiplerine göre daha yüksek maliyetlere katlanarak ürettiği, üretim tesisinin bir çimento fabrikasından ziyade öğütme ve paketleme tesisi olduğu,
- Teşebbüsün 1991 yılından beri BAŞTAŞ'ın bayisi olarak çimento alım satımı yaptığı, hazır beton tesisinin çimento ihtiyacını karşılamak üzere BAŞTAŞ'tan dökme çimento alımına devam ettiği, buna ilişkin faturaların savunma ekinde sunulduğu,
- KÜPELİLER'in bölgesel bazda bakıldığında çimento pazar paylarının %(.....) ile %(.....) arasında seyrettiği, ilgili coğrafi pazarın en dar şekli ile Eskişehir ili olarak tanımlansa dahi pazar payının 2018 yılında %(.....) seviyesinde iken, 2020 yılında %(.....) kadar düştüğü, 2019 yılında pazardaki daralma %(.....) iken KÜPELİLER'in daralmasının %(.....) olarak gerçekleştiği, 2020'de ise pazar artışı %(.....) iken KÜPELİLER'in satışlarının %(.....) azalmaya devam ettiği, dolayısıyla

KÜPELİLER'in pazardaki çimento fiyatlarının oluşumunda bir etkisinin ve rekabet gücünün bulunmadığı,

- Bulgu-1[122] incelendiğinde, 2017 yılında düzenlenen söz konusu gezinin çimento fabrikalarının her yıl sonu müşterileri için düzenlediği yurtdışı moral gezilerinden biri olduğu, BAŞTAŞ'tan klinker ve dökme çimento temin eden KÜPELİLER'in de söz konusu geziye müşteri sıfatıyla davet edildiği ve bu gezilere 1991 yılından beri katıldığı, birçok sektörde bu tarz aktivitelerin düzenlendiği ve bir nevi moral verme / ödüllendirme aracı olarak görüldüğü, ayrıca gezi tarihi olan 6-13 Şubat 2017'de KÜPELİLER'in Eskişehir'deki tesisinin faaliyette olmadığı, dolayısıyla KÜPELİLER'in bahse konu tarihte çimento üretimine bile başlamadığı,
- Bulgu-2[123] incelendiğinde, daha önce de belirtildiği üzere KÜPELİLER'in BAŞTAŞ'tan klinker ve torbalı ürünler için kraft kâğıt tedarik ettiği, ilgili e-postanın yıllık ihtiyaç olan klinker ve kraft torbaların aylık ikmallerinin yapılması ve tedarik yönetiminin belirlenmesi için gönderilmiş bir işletme raporu niteliğinde olduğu, KÜPELİLER'in klinker ihtiyacının tamamını BAŞTAŞ'tan karşıladığı, klinker tedarikinden dolayı BAŞTAŞ'ın Eskişehir Çimento'nun (KÜPELİLER'in Ekişehir tesisi) satış bilgilerini zaten bildiği,
- Bulgu-3[124] incelendiğinde, pazardan ve müşterilerden edinilen bilgilere göre, belirtilen tarihte fabrikaların klinker stoklarının minimum seviyelere gelmesi neticesinde fabrikaların dökme çimento müşterilerine öncelik verdiği ve torbalı çimento müşterilerini ikinci plana attığı, dolayısıyla torbalı çimentoyu fabrikalardan tedarik eden müşterilerin kendilerine yöneldiği, firmalarına kayan ve günlük üretim ve yükleme kapasitesinin üzerindeki torbalı çimento taleplerinin düzgün şekilde karşılanabilmesi ve işçilikler için lüzumsuz fazla mesai ücreti oluşmaması, karışıklığın önlenebilmesi adına müşterilere "Randevu Sistemi"nin başlatıldığı, ayrıca ilgili dönemde müşterilerin nakliye temini konusunda sıkıntı yaşadıklarının da bilindiği, temin edilen nakliye araçlarının fabrikaya geliş saatleri, fabrikanın çalışma saatleri dışına sarktığı için böyle bir tedbirin alındığı,
- Pazarda oluşan fiyat değişikliklerinin müşteriler tarafından gerek pazarlık malzemesi olarak gerekse de ucuz olan sağlayıcıyı seçme kararları nedeniyle anında sağlayıcılara ulaştırıldığı, e-posta'da yer alan "*Satış yaptığımız tüm bölgelerde hemen hemen her fabrika fiyatları arttıracaklarına dair müşterilerine bilgi verdi.*" ifadesinin müşterilerden gelen bilgiler ışığında sarf edildiği, pazardaki fiyat artışlarından ve inişlerinden anında tüm fabrikaların kendi müşteri kanalları ile haberdar olduğu,
- Bulgu-4[125] incelendiğinde, bahse konu konuşmanın şirket içi konuşma olduğu, KÜPELİLER'in BAŞTAŞ'tan dökme çimento tedarik ettiği, BAŞTAŞ Çimento (.....) KÜPELİLER için yapılacak dökme çimento indirimini belirttiği, (.....) yazısının bu konu ile ilgili şirket içi bilgilendirme notu olduğu, "... *Yarın dan geçerli dökme çimento fiyatında 5 TL indirim oldu 185 tl olacak bilgin olsun*" ifadesindeki fiyatların KÜPELİLER'in BAŞTAŞ'tan dökme çimento alım fiyatı olduğu, ilgili tarihlerde yapılan alımlara ait faturaların ekte sunulduğu, anılan faturalardan alım fiyatındaki indirimlerin açıkça görüleceği,
- Ek olarak, torbalı çimento satışı yapılan Tavşanlı-Simav bölgesinde faaliyet gösteren ve pazar fiyatlarının oluşmasında etkili olan AS ÇİMENTO, GÖLTAŞ ve Kent Çimento'nun bu bölgede fiyat arttıracağı bilgisinin pazardaki müşterilerden ve diğer spot çalışan satıcılardan edinildiği, ancak konuşmada da geçtiği üzere

[122] Bulgu-1 soruşturma raporundaki Bulgu-7'ye (Belge-43) tekabül etmektedir.
[123] Bulgu-2 soruşturma raporundaki Bulgu-8'e (Belge-5) tekabül etmektedir.
[124] Bulgu-3 soruşturma raporundaki Bulgu-17'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.
[125] Bulgu-4 soruşturma raporundaki Bulgu-18'e (Belge-41) tekabül etmektedir.

konuşma tarihi itibarıyla piyasada henüz bir fiyat artışının görülmediği, durum bu şekilde iken (.....), BAŞTAŞ (.....) fiyat indirimi yapacağını bildirmesi üzerine; "*Pazarda torbalı çimentoya fiyat artışı olacak haberleri ediniyoruz, siz dökme çimento fiyatında indirim yapıyorsunuz, bize sürpriz oldu.*" denildiği ve Bulgu-4'ün[126] (.....) tepkisinden benzer bir istihbaratının olmadığının tespiti ile yazılmış bir not olduğu,

- Bulgu-5[127] incelendiğinde, KÜPELİLER'in klinker başta olmak üzere hammaddeye olan bağımlılığını bitirerek kendi entegre tesisini kurmanın öncelikli yatırım hedefi olduğu, bahse konu yazışmadaki klinker maliyeti hesaplamasının da klinker hattı yatırımı için yapılan fizibilite çalışmasında kullanılmak üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü gibi kamuya açık kaynaklardan ve pazar araştırması ile toplanan verilerin doğrulanması için yapıldığı,
- Genel olarak, fiyat ve miktara ilişkin veriler, stratejik niteliği en yüksek olan bilgiler olarak kabul edilirken; maliyetlere ve talebe ilişkin bilgilerin stratejik nitelik bakımından ikinci derecede yer aldığı, ÇİMSA'nın Afyon tesisinden teyit edilen klinker maliyeti bilgisinin rekabeti kısıtlamak gibi bir amacının olmadığı, ÇİMSA'nın Afyon tesisi uzak pazarda faaliyet gösterdiği için rakip olarak düşünülmediği,
- Ek olarak, fizibilite çalışmasında kullanılmak üzere başka kaynaklardan elde edilen maliyet bilgisinin teyidi için olan bu yazışmanın sadece bir kez gerçekleştirildiği, Yatay Kılavuz'da[128] belirtildiği gibi istikrarsız pazarlarda işbirlikçi sonuç doğurması için sık aralıklarla bilgi değişiminin yapılması gerektiği, çimento sektörünün de fiyatları sürekli değişen girdilere bağımlı istikrarsız bir pazar olarak nitelendirilebileceği,
- Bahse konu bilginin etkinlik kazanımları açısından da önemli olduğu,
- Taraflar arasında piyasada rekabeti kısıtlamaya yönelik ortak bir iradenin bulunmadığı, bunu gösteren herhangi bir delil/bulgunun da kendilerine sunulmadığı, işbirliğine ve koordinasyona yol açacak nitelikte bilgi değişiminin varlığından söz edilmesinin mümkün olmadığı, rekabete duyarlı stratejik bilgi değişimine yönelik bir amaç bulunmadığı ve soruşturma konusu ile ilgili rakip teşebbüsler arasında karşılıklı olarak yürütülen bir bilgi değişiminin olmadığı,
- Bulgu-6[129] incelendiğinde, yeni yatırım ile entegre bir tesis olmayı amaçlayan KÜPELİLER'in yeni yatırım yapılması yerine hazır fabrikalardan birinin alınması alternatifini de değerlendirmeye aldığı, yazışmanın ilk bölümünün bu konu ile ilgili olduğu, ek olarak KÜPELİLER'in entegre olma çalışmalarında hem yurt içinde hem de yurtdışında endüstriyel tesis kuran şirketler ile görüşmeler yaptığı, ilgili şirketlerin yapılacak yeni yatırımın kapasite planlamasının daha sağlıklı olması için bölgeye ait üretim satış rakamlarını da talep ettiği, bu tarz bilgilerin (lokasyon ve bölge bazlı üretim, iç satış, dış satış, stok ve ürün tipi vb.) Türkiye Çimento Üreticileri Birliği olan TÜRKÇİMENTO'nun internet sitesinde sürekli güncelleme yapılarak yayımlandığı,
- *WhatsApp* yazışmasının ikinci kısmında talep edilen bilgilerin ÇİMSA çalışanı olan (.....) çalıştığı şirket olan ÇİMSA'ya ait bilgiler olmadığı, yazışmada da belirtildiği gibi adını ve numarasını hatırlayamadığı bir hammadde tedarikçisine ait olduğu, aynı bölgede faaliyet gösteren fabrikaların tedarikçi hammadde şirketlerinin de benzer veya aynı olacağı (alçı, taş, puzolan, kömür, demir cevheri

[126] Bulgu-4 soruşturma raporundaki Bulgu-18'e (Belge-41) tekabül etmektedir.
[127] Bulgu-5 soruşturma raporundaki Bulgu-19'a (Belge-41) tekabül etmektedir.
[128] Rekabet Kurumu Yatay Işbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz.
[129] Bulgu-6 soruşturma raporundaki Bulgu-20'ye (Belge-41) tekabül etmektedir.

gibi), ilgili dönemde yatırım ile ilgili fizibilite çalışması yapılırken bazı tedarikçilerin kapasitelerinin, üretimlerinin ve satış miktarlarının da yatırımda tedarik zincirinde aksamalar olup olmayacağının hesaplanması için gerekli olduğu, bu araştırmanın konusu olan hiçbir ham maddenin şu an tesislerinde üretilmediği ve üretimde kullanılmadığı,

- Bahse konu yazışmanın rekabeti kısıtlama amacı taşımayan, hiçbir pazar kapama etkisi olmayan ve sadece yatırımın fizibilite çalışması için kullanılan ve yatırım yapılması halinde oluşacak maliyetler ile piyasada faaliyette olan fabrikaların maliyetlerinin mukayese edilerek yatırım kararı için tek seferlik bir bilgi talebi olduğu,
- Soruşturma bildiriminde, KÜPELİLER'in müşteri paylaşımı ve pazar paylaşımı yaptığına işaret eden herhangi bir bulguya yer verilmediği, KÜPELİLER'in böyle bir faaliyetinin de bulunmadığı, gerçekleşmiş olan müşteri/pazar değişikliklerinin, talepler veya teşebbüsün hiçbir anlaşma/uyumlu eylemin tarafı olmadan kendi başına aldığı ticari kararlar sonucunda oluştuğu

ifade edilmiştir.

(222) Ayrıca KÜPELİLER'in yapı itibarıyla diğer teşebbüslerden ayrılan küçük ölçekli bir teşebbüs olduğuna, bu boyuttaki bir teşebbüsün tek taraflı ve sadece bir kez gerçekleşmiş bir bilgi paylaşımı ile çimento pazarındaki rekabeti bozmayı amaçlamasının yahut bu paylaşımın pazarda etki doğurmasının mümkün olmadığına ilişkin savunma yapılmıştır. KÜPELİLER savunmasında, 2018 yılının Mart ayında çimento üretimine başlayan KÜPELİLER'in klinker üretimi bulunmayan, klinker ihtiyacının tamamını BAŞTAŞ'ın (Ankara) fabrikasından karşılayan, ayrıca işçilik hariç üretimde var olan tüm ham maddelerde dışa bağımlı küçük ölçekli bir teşebbüs olduğunu, bu yapı ve ölçekteki bir teşebbüsün tek taraflı ve sadece bir kez gerçekleşmiş bir bilgi paylaşımı ile çimento pazarındaki rekabeti bozmayı amaçlamasının yahut bu paylaşımın pazarda etki doğurmasının mümkün olmadığını, iddialar için bilgi paylaşımının hangi pazarda, hangi tarih aralığında, nasıl bir etkiye neden olduğu veya olabileceğine ilişkin bir etki analizi yapılması gerektiğini ancak bunun yapılmadığını belirtmektedir.

(223) Benzer yönde, KÜPELİLER savunmasında kendilerinin BAŞTAŞ'ın klinker müşterisi olduğunu, kraft torbayı da BAŞTAŞ'tan tedarik ettiğini, ilgili bilgi paylaşımını hiçbir zaman BAŞTAŞ'ı potansiyel veya mevcut rakibi olarak görerek gerçekleştirmediğini, klinker ihtiyacının tamamını BAŞTAŞ'tan karşıladığından BAŞTAŞ'ın çimento üretim miktarı hakkında bilgiye zaten sahip olduğunu, bu nedenle ve ayrıca fiyat gibi birincil öneme sahip bir parametreye ilişkin olmaması nedeniyle çimento üretim/satış verilerinin rekabete duyarlılık arz etmediğini, söz konusu paylaşımın teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı bir amacını ya da ortak iradelerini göstermekten de uzak olduğunu ifade etmektedir.

(224) KÜPELİLER savunmasında, Bulgu-19 bakımından coğrafi pazarın Eskişehir ili olarak belirlendiğini, öte yandan bilgi değişimlerinin rekabeti kısıtlayıcı etkileri ile ilgili olarak bilgi değişiminin pazarın ne kadarını kapsadığının da bir kriter olarak ele alındığının belirtildiği, bununla birlikte KÜPELİLER'in belirlenen coğrafi pazardaki satışları ve tahmini pazar payı dikkate alındığında bu kriterin karşılanmadığının görüleceği, diğer yandan "%10 kriteri yöntemi" ve Tablo 14'teki "KÜPELİLER'in Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı" doğrultusunda KÜPELİLER'in tüketiminin %10'undan fazlasını karşılayabildiği herhangi bir il bulunmadığı tespitinin yapıldığını, bu çerçevede KÜPELİLER'in, il bazında rekabetçi bir baskı oluşturabilme yeteneğine sahip olmadığının tespit edildiği, Bulgu-19'daki klinker üretim maliyeti ve alt kırılımlarına

yönelik bilgi değişiminin planlanan yatırımların fizibilite raporlarında kullanılmak amacı ile istendiği ifade edilmiştir.

(225) Savunmada ayrıca söz konusu bilgi değişiminin Yatay Kılavuz'da riskli görülen sık aralıklarla yapılan bir bilgi değişiminin aksine tek seferlik bir bilgi değişimi olduğu vurgulanmıştır. KÜPELİLER savunmasında ek olarak çimento sektöründe rakip teşebbüslerin fiyatlarının birbirini takip etmesinin olağan olduğunu, EAAD'nin değerlendirmesinin de oligopolistik bağımlılığa işaret ettiğini belirtmekte ve mevcut bulguların teşebbüslerin ortak iradesini göstermekten uzak olduğuna işaret etmektedir.

(226) Bulgu-8, Bulgu-19 ve Bulgu-20 bakımından bilgilerin değişimlerinin rekabeti kısıtlama riski değerlendirilirken KÜPELİLER'in rakiplerine nazaran küçük ölçekli olması ve bu nedenle doğacak rekabeti kısıtlayıcı etkinin sınırlı olacağı gerekçesiyle teşebbüsün anılan eyleminden dolayı sorumlu tutulamayacağı yönündeki savunmasına iştirak etmek mümkün değildir.

(227) Hem Türk rekabet hukuku hem de mehaz AB rekabet hukuku yalnızca fiili rekabeti değil aynı zamanda potansiyel rekabeti de korumaktadır. Diğer bir deyişle rekabet hukuku perspektifinden bakıldığında "rakip" kavramı, "potansiyel rekabeti" de içine alacak şekilde geniş tanımlanmaktadır. İkincil mevzuat çerçevesinde düzenlenen ve yukarıda yer verilen tanım kapsamında değerlendirildiğinde KÜPELİLER ve BAŞTAŞ'ın gri çimento pazarında faaliyetlerinin bulunduğu, her iki teşebbüsün faaliyet bölgelerinin birbirine son derece yakın olduğu göz önünde bulundurulduğunda potansiyel rakip olarak ele alınması gerekmektedir.

(228) Diğer taraftan dosya kapsamında yapılan incelemeler, teşebbüslerin savunmaları ve yapılan yerinde incelemelerde bu durumu destekleyici başkaca bilgi ve belgeye ulaşılamadığından ihlal iddiasında bulunmak mümkün olmamıştır. Bu halde bir ihlal isnadında bulunulmadığından KÜPELİLER'in savunmasının daha detaylı değerlendirilmesine gerek görülmemiştir.

(229) Yukarıda yer verilen tüm belge içerikleri, tespitler ve değerlendirmeler ile tarafların savunmaları bir bütün olarak değerlendirildiğinde; adı geçen teşebbüslerin rekabeti sınırlama amacı ve/veya etkisi taşıyan bir anlaşma içerisinde olduklarına yönelik bir tespite ulaşılmamıştır.

J. SONUÇ

(230) Rekabet Kurulu'nun 01.04.2021 tarih ve 21-18/231-M sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre, soruşturma taraflarının 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiklerine ilişkin herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamadığından anılan teşebbüsler hakkında idari para cezası verilmesine yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir

23.11.2022 Tarih, 22-52/787-323 Sayılı Karara İlişkin Karşı Görüş

Kurul tarafından, AS ÇİMENTO, BAŞTAŞ, ÇİMSA, GÖLTAŞ, KONYA ÇİMENTO, KÜPELİLER, LİMAK, OYAK ÇİMENTO ve VOTORANTİM hakkında, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti için yürütülen soruşturma sonucunda, anılan teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediklerine, dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası uygulanmasına yer olmadığına karar verilmiştir. Aşağıda yer verilen gerekçelerle, hakkında soruşturma yürütülen taraflardan KÜPELİLER, BAŞTAŞ, ÇİMSA, GÖLTAŞ ve KONYA ÇİMENTO'nun rekabete hassas bilgi değişimi yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği kanaatinde olduğumuz için Kurulun çoğunluk görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

Bulgu-8 (KÜPELİLER-BAŞTAŞ)

KÜPELİLER Fabrika Müdürü (.....) tarafından BAŞTAŞ Satış Direktörü (.....)'e gönderilen "kağıt kullanımı" konulu 26.12.2018 tarihli e-postanın içeriğinde "GÜNLÜK İŞLETME RAPORU" başlığıyla oluşturulan bir tabloda kağıt torba adetlerinin yanı sıra **günlük-aylık-yıllık çimento üretim-satış-mevcut ve devreden çimento stok bilgileri** yer almaktadır.

Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz (Yatay Kılavuz)'da fiyata, miktara, müşterilere, maliyetlere, cirolara, satışlara, alımlara, kapasiteye, ürün niteliklerine, pazarlama planlarına, risklere, yatırımlara, teknolojilere, AR-GE programlarına ilişkin ve benzeri bilgiler rekabete duyarlı bilgi olarak sayılmış, fiyat ve **miktara ilişkin** bilgilerin stratejik niteliği en yüksek bilgiler olduğu belirtilmiştir[1]. Bu çerçevede satış miktarı bilgisi gerek çimento sektörü gerekse tüm sektörler bakımından rekabete duyarlılığı en yüksek bilgilerden biri olarak kabul edilmektedir. Çimento sektörü gibi oligopolistik, yoğunlaşmış, şeffaf ve satış miktarı verisinin, teşebbüslerin birbirlerinin davranışları, mevcut durumları hakkında üst düzeyde bilgi vereceği ve teşebbüsler arasındaki koordinasyonu kolaylaştıracağı pazarlarda, güncel ve/veya yakın geçmişe yönelik miktar verilerinin rekabeti kısıtlama olasılığı artmaktadır. Nitekim Ege Çimento Kararı'nda[2]:

> *"Bunun yanı sıra, söz konusu bilgi değişimi kapsamında kullanılan "stok eritme" şeklindeki ifadelerin, Kurul'un geçmiş tarihli kararında da konu edilen yurt içi piyasadaki arz fazlasının ortadan kaldırılması stratejisi ile uyumlu olduğu değerlendirilmektedir. Bu tür bilgi paylaşımlarının özellikle homojen nitelik taşıyan,*

[1] Yatay Kılavuz, 67. paragraf
[2] 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı karar.

yoğunlaşmış bir yapı sergileyen, arz ve talep koşullarının görece istikrarlı bir seyir izlediği, yatırım maliyetlerinin yüksek olduğu, teşebbüsler arasında tekrarlanan etkileşimin var olduğu çimento piyasası gibi piyasalarda teşebbüslerin anlayış birliğine ulaşmalarına ve bu anlayış birliğini sürdürmelerine zemin hazırladığı dikkate alındığında mevcut dosyada karşı karşıya kalınan, rasyonel ve makul gerekçelerle açıklanamayan teşebbüs davranışlarının ve pazar performansının bu durumun bir sonucu olarak ortaya çıktığı kanaatine varılmaktadır."

ifadeleriyle **miktar verisinin çimento sektörünün oligopolistik yapısında arz miktarının ve fiyatların kontrolüne imkân sağlayacak önemde bir veri** olduğu vurgulanmıştır. Sendikasyon Kararı'nda[3] da fiyat verisinin yanı sıra miktar verisinin paylaşımının da amaç bakımından rekabeti sınırlayıcı olduğuna işaret edilmekte, fiyatın yanı sıra miktar ve vade gibi bilgilerin anılan sektördeki rekabet bakımından önemli parametreler olduğu vurgulanmaktadır. Bu bakımdan çimento sektörü bakımından güncel ve/veya yakın geçmişe ilişkin satış verilerinin rekabete duyarlı veriler olduğu açıktır. Belge tarihinin 26.12.2018, belgede çimento üretim ve satış verilerinin de yer aldığı tablonun 25.12.2018 tarihli olması söz konusu verilerin güncel veriler olduğunu ortaya koymaktadır.

Taraflar arasında sağlayıcı-müşteri ilişkisi olması[4] (Kararda 205 ve 221. paragraflar), BAŞTAŞ'ın KÜPELİLER'in satış yaptığı bölgede torbalı çimento satışı yapmaması dolayısıyla bu iki teşebbüs arasında bir rakiplik durumu söz konusu olmadığı savları ise söz konusu verilerin teşebbüsler arasında paylaşımını meşru kılmamaktadır. Nitekim teşebbüsün ne kadar torbaya ihtiyacı olacağı ve bu kapsamdaki tedarik kararı, KÜPELİLER'in kendi ticari öngörüleriyle planlaması gereken bir husustur ve belgede yer aldığı şekliyle bir paylaşımı gerektirmediği açıktır. Başka bir ifadeyle KÜPELİLER'in muhtemel üretim/satış verilerinden hareketle ne kadar torbaya ihtiyacı olacağını BAŞTAŞ'a iletmesi söz konusu sürecin yönetilmesi bakımından yeterlidir. Esasen gerekçeli kararda da bu husus "*Bu çerçevede teşebbüsün birtakım yazışmalara yer vererek Bulgu-8'de çimento üretim-satış verilerinin bulunmasını açıklamaya yönelik savunmalarının teşebbüsün savunmasını ispat edebilecek ve salt kağıt torba adedi ile yapılacak bu tür bir planlamada* ***rekabete duyarlı üretim ve satış miktar verilerinin de bulunmasının***

[3] 28.11.2017 tarih ve 17-39/636-276 sayılı karar.

[4] Teşebbüsler tarafından KÜPELİLER'in BAŞTAŞ'tan klinker ve kağıt torba tedarik ettiği ve ilgili üretim/satış verilerinin ne kadar kağıt torbaya ihtiyaç duyulacağının planlanmasını sağladığı ifade edilmiştir (Kararda 205 ve 221. paragraflar)

rekabetçi risk arz ettiği yönündeki kuvvetli şüpheyi giderecek mahiyette olmadığı..." şeklinde açıkça ifade edilmiştir (Kararda 206. paragraf).

Yine Kararın 227. paragrafında, rekabet hukuku perspektifinden bakıldığında, "rakip" kavramının, "potansiyel rekabeti" de içine alacak şekilde geniş tanımlandığı belirtilerek *"KÜPELİLER ve BAŞTAŞ'ın gri çimento pazarında faaliyetlerinin bulunduğu, her iki teşebbüsün faaliyet bölgelerinin birbirine son derece yakın olduğu göz önünde bulundurulduğunda potansiyel rakip olarak değerlendirilmesi gerektiği"* ifade edilmiştir.

Bulgu-8'in rakipler arasında rekabete duyarlı bilgi paylaşımı niteliğinde olduğu, üretim ve satış verilerinin teşebbüsler arasında paylaşılmasının meşru gerekçesinin olmadığı gerekçeli karada da açıkça ifade edilmesine rağmen, Kurul tarafından rekabet ihlali olarak değerlendirilmemiştir. Bu durumun **gerekçesi ise Kararda detaylı olarak açıklanmamış**, *"yapılan yerinde incelemelerde bu durumu destekleyici başkaca bilgi ve belgeye ulaşılamadığından ihlal iddiasında bulunmak mümkün olmamıştır"* denilmek suretiyle ihlal isnadında bulunulmamıştır.

Kararda belge ile ilgili değerlendirme ise *"Bulguya ilişkin tarafların açıklamaları makul bulunmuş ve iletişimin tek seferlik olduğu ve ihlale işaret edebilecek başka bulgu ve belgelerle desteklenemediği, ...dikey ilişki dikkate alınarak e-postanın kağıt ticaretine ilişkin olduğu"* şeklinde yapılmıştır (Kararda 142. paragraf). İlk olarak tek bir iletişimin rekabet ihlali bakımından yeterli olmayacağı gibi bir yaklaşımın rekabet hukuk içtihatlarına ve doktrinine uygun düşmediği kanaatindeyiz. İkinci olarak iletişimin tek konusu ve bizim de ihlal olarak gördüğümüz husus kağıt torbaya ilişkin bilgi değil, yukarıda detaylı bir şekilde anlatmaya çalıştığımız **günlük-aylık-yıllık çimento üretim-satış-mevcut ve devreden çimento stok bilgileridir.** Ancak bu husus Kararda değerlendirmemiştir.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle, söz konusu belgenin rakipler arasında rekabete duyarlı bilgi değişimi niteliğinde olduğu ve ihlal belgesi olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bulgu-16 (KONYA ÇİMENTO-GÖLTAŞ)

GÖLTAŞ çalışanı ve KONYA ÇİMENTO satış müdürü arasındaki Whatsapp konuşmalarının yer aldığı söz konusu belgede, GÖLTAŞ çalışanının paylaştığı torbalı çimento fotoğraflarından sonra, KONYA ÇİMENTO satış müdürü tarafından bu resimlerin hangi ildeki satışlara yönelik olduğu sorgulanmakta, Isparta ili merkez ve ilçelerine yönelik

olduğu öğrenildikten sonra *"Tespit ne kadar"* sorusu ile GÖLTAŞ çalışanından fiyat konusunda bilgi alınmaktadır. GÖLTAŞ çalışanı fotoğraftaki KONYA ÇİMENTO'ya ait torbalı çimento ürünlerinin fiyatının 11.50 TL olduğunu belirtmekte, kendi fiyatlarının ise 15 TL olduğunu belirttikten sonra bütün bayilerinin kendilerini aradığını, sıkıntının çok fazla olduğunu, bu durum nedeniyle 11.40 TL olarak fiyatın güncellendiğini ifade etmektedir. Konuşmanın devamında GÖLTAŞ çalışanı tarafından *"Hiç mi bakmıyor buradaki fiyatlara sizin bayi" "Isparta'nın 15-20 gün fiyatı bozuldu"* ifadeleriyle bu durumdan duyulan hoşnutsuzluk ve serzeniş KONYA ÇİMENTO yetkilisine iletilmektedir.

Bulgu-16'da yer alan ifadeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, teşebbüsler arasındaki iletişimin Isparta ilinde "uygulanması" ve "sürdürülmesi" planlanan fiyatlara ilişkin olduğu, önceden teşebbüsler arası koordinasyona konu olduğu anlaşılan torba çimento fiyatının KONYA ÇİMENTO bayileri tarafından bozulmasından duyulan rahatsızlığı yansıttığı açıktır.

Söz konusu belgenin, il-ilçe bazında torba çimento **fiyatı bilgisinin doğrudan iletişim** yoluyla rakipler arasında paylaşılması bakımından KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ arasındaki koordinasyonu gösteren ve ihlal kapsamında değerlendirilmesi gereken önemli bir belge olduğu düşünülmektedir. Belgedeki yazışmalardan anlaşılacağı üzere, Isparta Merkez ilçesinde torba çimento fiyatı GÖLTAŞ tarafından 15 TL olarak uygulanırken, KONYA ÇİMENTO bayisi tarafından 11.50 TL'ye satış yapılmaya başlanması üzerine, GÖLTAŞ fiyatını 11,40 TL olarak güncellemek zorunda kalmış ve bu durum teşebbüs çalışanının tabiriyle "**fiyatların bozulmasına**" neden olmuştur. Dolayısıyla, teşebbüslerin rekabet halinde oldukları bir piyasada torba çimento fiyatları 11,40-11,50 TL seviyesinde olacakken, **rakipler arasındaki koordinasyon neticesinde fiyatlar yaklaşık %32 oranında artarak 15 TL** olarak gerçekleşmiştir.

Öte yandan, Bulgu-16'daki yazışmaların ortak iradeyi yansıtmadığı ve tek taraflı olduğuna yönelik teşebbüs savunmalarına katılmak mümkün değildir (Kararda 211. paragraf). Bilindiği üzere rakip bir teşebbüs tarafından rekabeti sınırlayıcı bir iletişime maruz kalan teşebbüs tarafından izlenmesi gereken yol bu iletişimi açık bir şekilde reddetmektir. Bu türde bir iletişime maruz kalan teşebbüs rekabeti sınırlayıcı bir anlaşma/uyumlu eylemin tarafı olmayacağını derhal ve açıkça karşı tarafa bildirmediği sürece anlaşma/uyumlu eyleme zımnen irade göstermiş sayılmaktadır. KONYA ÇİMENTO yetkilisi tarafından böylesine bir ret beyanı olmamış aksine iletişim, *"Son resim neresi", "Tespit ne kadar"* gibi ifadelerle fiyat ve/veya satış yapılan bölge bilgisini öğrenmek üzere devam ettirilmiştir.

Kararda belge ile ilgili değerlendirme ise *"Bulgu-16 KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ arasındaki iletişimi göstermekle beraber, savunmalar da dikkate alındığında söz konusu bulgudan tüm unsurlarıyla bir ihlal çıkarımı yapmak destekleyici bulgu ve delillerin yokluğunda mümkün olmamıştır."* şeklinde yapılmıştır (Kararda 147. paragraf). İlk olarak, belgenin iki rakip teşebbüs arasında iletişimi gösterdiği **Kurulca da kabul edilmiştir.** Ancak, bu iletişim belgesine rağmen, ihlal olmadığı kanaatine hangi savunmanın neden olduğu açıklanmamıştır. İkinci olarak, birincil delil niteliğinde olan rakipler arasındaki doğrudan yapılan bu iletişim belgesine başkaca destekleyici bulgu ve belge aranmasının rekabet hukuku içtihatları ve doktriniyle uyumlu olmadığı düşüncesindeyiz. Kanaatimizce bu belge başkaca destekleyici bir bulguya ihtiyaç duyulmayacak şekilde açık ve birincil delil niteliğindedir. Üçüncü olarak, bu belgenin ihlali tüm unsurlarıyla ortaya koymakta yetersiz olduğu ifade edilmekte, ancak ortaya konulamayan ve konulması gereken unsurların neler olduğu hususunda herhangi bir açıklama yapılmamaktadır.

Sonuç olarak, Kurul kararının aksine, Bulgu-16'da yer alan iletişimin KONYA ÇİMENTO ile GÖLTAŞ arasında **rekabeti kısıtlama amacı taşıyan bir koordinasyonun açık göstergesi** niteliğinde olduğu ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi gereğince rekabet ihlali olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bulgu-19, Bulgu-20 (KÜPELİLER-ÇİMSA)

Bulgu-19'da KÜPELİLER Fabrika Müdürü (.....) ile KÜPELİLER Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı (.....) arasında yapılan 06.07.2020 tarihli yazışmada, yakın bölgede faaliyet gösteren rakip çimento üreticisi ÇİMSA'nın Afyon tesisinin bir ton çimento üretim maliyeti içindeki klinker, kömür, hammadde, enerji, nakliye, amortisman giderleri gibi maliyet kırılımları sayısal verilerle paylaşılmakta, paylaşılan verilerin ÇİMSA'ya teyit ettirildiği belirtilmektedir.

Bulgu-20'de ise ÇİMSA Operasyon Lideri (.....) ile KÜPELİLER Fabrika Müdürü (.....) arasında 27.08.2020 tarihli bazı yazışmalar yer almaktadır. Yazışmalarda KÜPELİLER yetkilisi tarafından *"Brom bilgiler ne zaman gelir senden" (Brom=kardeşim)* sorusuna cevaben ÇİMSA yetkilisi tarafından *"Niğde'nin verilerini" "Göndereyim şimdi"* ifadesi kullanılmış, buna karşılık yine KÜPELİLER yetkilisi tarafından *"Nigde eskisehir ankara kayseri", " Ne varsa ver" "Uretim ve satislar" "Limak ben buldum", "Gelicek o", "Votarantim de buldum gibi"* cevabı verilmiştir.

Kararda Bulgu-19 ve 20 ile ilgili değerlendirme ise *"Tarafların savunmaları da dikkate alındığında bulgulardan tüm unsurlarıyla bir ihlal çıkarımı yapmak destekleyici bulgu ve delillerin yokluğunda mümkün olmamıştır."* şeklinde yapılmıştır (Kararda 149. paragraf). İlk olarak, birincil delil niteliğinde olan rakipler arasındaki doğrudan yapılan bu iletişim belgesine başkaca destekleyici bulgu ve belge aranmasının rekabet hukuku içtihatları ve doktriniyle uyumlu olmadığı düşüncesindeyiz. Kanaatimizce bu belge başkaca destekleyici bir bulguya ihtiyaç duyulmayacak şekilde açık ve birincil delil niteliğindedir. İkinci olarak, bu belgenin ihlali tüm unsurlarıyla ortaya koymakta yetersiz olduğu ifade edilmekte, ancak ortaya konulamayan ve konulması gereken unsurların neler olduğu hususunda herhangi bir açıklama yapılmamaktadır.

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi Yatay Kılavuz'da, fiyat ve miktara ilişkin bilgilerin stratejik niteliği en yüksek bilgiler olduğu, bunları maliyete ve talebe ilişkin bilgilerin takip ettiği belirtilmiştir. Çimento sektörünün oligopolistik, nakliye masrafları nedeniyle belli coğrafyalarla sınırlanmış, homojen ürünlü ve bu nedenle sınırlı sayıdaki benzeşen teşebbüslerden oluşan yapısı göz önünde bulundurulduğunda, **rakip teşebbüslerin birbirlerinin maliyet verilerine doğrudan vakıf olması, pazarın şeffaflığını daha da artıracak, piyasadaki belirsizliği azaltacak ve koordinasyon riskini artıracaktır.**

Bu kapsamda Bulgu-19'de, ÇİMSA'nın Afyon tesisine ilişkin maliyet verilerinin, ÇİMSA'dan teyit alınmak suretiyle, KÜPELİLER çalışanı tarafından üst yönetime raporlanması, Bulgu-20'de yer alan, ÇİMSA ile KÜPELİLER yetkilileri arasında, ÇİMSA'nın bazı tesislerinin, rekabete duyarlı bilgilerin **KÜPELİLER ve ÇİMSA arasında doğrudan paylaşıldığını** üretim ve satış verilerinin paylaşılmasına ilişkin talep ve planlama, maliyet verileri başta olmak üzere açıkça ortaya koymaktadır.

Bilindiği üzere 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi *"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmünü haizdir. Rakipler arasında rekabeti kısıtlamayı amaçlayan irade uyuşmaları, söz konusu davranışların piyasada etki doğurup doğurmadığından bağımsız olarak rekabet ihlali olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan rakiplerin; maliyet, satış verileri, fiyat gibi rekabete duyarlı bilgilerini elde eden teşebbüslerin, geleceğe yönelik stratejilerini bu bilgileri dikkate alarak belirleyeceğine de kuşku bulunmamaktadır.

Bu bakımdan çimento sektörünün yapısal özellikleri de dikkate alındığında üretim ve satış miktarı ile maliyet verileri gibi **rekabete duyarlı bilgilerin rakipler arasında paylaşılmasının amaç bakımından rekabet ihlali** olarak değerlendirilmesi gerektiği, söz konusu bilgi paylaşımının fiyatlar üzerinde doğrudan bir etkisinin ortaya koyulmasının zorunlu olmadığı düşünülmektedir.

Nitekim gerekçeli kararda da yer verildiği üzere (Kararda 121-125. paragraflar) ABAD'ın Muz Karteli, T-Mobile, Polypropylene ve Sugar Kararlarında; teşebbüslerin pazara ilişkin gelecekteki davranışlarının zamanlamasını, boyutunu veya bunlardaki değişikliklere dair aralarındaki belirsizliği ortadan kaldıran bilgi değişimlerinin amaç bakımından rekabeti kısıtlayıcı kabul edilmesi gerektiği, bir uyumlu eylemin rekabeti kısıtlayıcı amacı olması için tüketici fiyatları ile uyumlu eylem arasında bir ilişki kurulmasına gerek olmadığı, bir eylemin rekabeti kısıtlayıcı amaç taşıdığının tespiti bakımından, bu uygulamanın rekabet üzerinde "olumsuz etki yaratma potansiyeline sahip olmasının" yeterli görüleceği, teşebbüsler arası bilgi paylaşımlarının piyasada bir etkisi olmadığı ileri sürülebilecekse de rekabete hassas bilgi paylaşımının, teşebbüslerin gelecekte piyasada alacakları kararlarda etkili olacağının aksi ispatlanmadıkça kabul edilmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Kurul'un da benzer bir yaklaşımla Emaye Bobin, Sıcak Hava Balonu, Otomotiv Üretici Distribütörleri (Kararda 123-125. paragraflar) ve Sendikasyon Kararlarında, rakiplerin gelecekteki stratejilerini belirlerken, paylaşılan rekabete hassas bilgileri dikkate almadan hareket etmesinin mümkün olmadığı değerlendirilerek rakipler arası rekabete duyarlı bilgi değişiminin, **amaç bakımından rekabet ihlali** teşkil ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca yakın dönemde Kurulun uzlaşma usulüyle sonlandırılan kararlarında da ANAVARZA[5], ETİ, GÜVEN[6], HORİZON[7], ETİ[8]'nin rakipleriyle rekabete duyarlı bilgileri paylaşması etki değerlendirmesine gidilmeksizin amaç bakımından rekabet ihlali olarak değerlendirilmiştir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde, Bulgu-8, Bulgu-16, Bulgu-19 ve Bulgu-20'de yer alan; fiyat, maliyet, güncel ve/veya yakın geçmişe yönelik üretim/satış verilerine ilişkin rekabeti kısıtlama amacı taşıyan rakipler arası rekabete duyarlı bilgi değişiminin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği, bu bakımdan söz konusu belgelere taraf olan KÜPELİLER, BAŞTAŞ, ÇİMSA, GÖLTAŞ ve KONYA ÇİMENTO

[5] 15.06.2023 tarih ve 23-27/514-174 sayılı karar
[6] 18.05.2023 tarih ve 23-23/429/144 sayılı karar
[7] 30.03.2023 tarih ve 23-16/280-96 sayılı karar
[8] 24.02.2023 tarih ve 23-12/181-57 sayılı karar

hakkında idari para cezası uygulanması gerektiği düşüncesiyle, Kurulun adı geçen teşebbüsler hakkındaki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Hasan Hüseyin ÜNLÜ	**Berat UZUN**
Kurul Üyesi	**Kurul Üyesi**