

Rekabet Kurumu Başkanlığından;

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2023-4-033
Karar Sayısı : 24-49/1082-460
Karar Tarihi : 21.11.2024

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan),
Üyeler : Şükran KODALAK, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,
Cengiz ÇOLAK, Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER: Yakup GÖKALP, Ali GEZBELİ,
Mehmet Emin GÜNER, Emre NEBİOĞLU

C. BAŞVURUDA

BULUNAN :

- T.C. Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü
Dumlupınar Bulvarı No:151 B Blok Kat: 1-3-6-7
Çankaya/ANKARA
- Gizlilik talebi bulunmaktadır

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR :

- Aşkale Çimento Sanayi Türk AŞ
Eski Cami Mah. 7066 Sk. Van Çimento Apt. No:2
Edremit/VAN
- Oyak Çimento Fabrikaları AŞ
Temsilcileri: Dr. Mehmet Fevzi TOKSOY, Bahadır
BALKI, Mustafa AYNA
Francalacı Sok. Çamlıca Köşkü No:28 Arnavutköy
Beşiktaş 34345 /İSTANBUL
- SYCS İnşaat Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ
Pınarlı Köyü Kuşsarayı Mevki No:70 Baskil/ELAZIĞ

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Aşkale Çimento Sanayi Türk AŞ, Oyak Çimento Fabrikaları AŞ ve SYCS İnşaat Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Bitlis ilinin Tatvan ve Ahlat ilçelerinde bims üretimi gerçekleştiren yaklaşık otuz teşebbüsün olduğu, şikayetçinin de bu bölgede çimento alımı yaparak bims üretimi gerçekleştirdiği; (.....), Van ilinde mukim Aşkale Çimento Sanayi Türk AŞ'nin (AŞKALE) rakipleriyle, (.....), bölgedeki bims üreticilerini aralarında paylaşarak yüksek fiyatlarla satış yaptığı; ilaveten adı geçen teşebbüslerin Mardin ilinde mukim Oyak Çimento Fabrikaları AŞ (OYAK) ve Elazığ ilinde mukim SYCS İnşaat Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ'nin (SEZA) bölgedeki bims üreticilerine satış yapmasına engel oldukları iddiaları incelenmiştir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Başvurular, Rekabet Kurulunun (Kurul) 05.07.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve aralarında AŞKALE, OYAK ve SEZA'nın da bulunduğu teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Anılan Kurul kararı ve Başkanlık Makamının 03.10.2024 tarihli ve 97731, 97761 sayılı olurları uyarınca

başlatılan önaraştırma çerçevesinde; 08.10.2024 ve 24.10.2024 tarihlerinde yerinde incelemeler gerçekleştirilmiş ve söz konusu teşebbüslerden bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Önaraştırma süreci sonunda hazırlanan 06.11.2024 tarihli ve 2023-4-033/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, AŞKALE, OYAK ve SEZA hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Taraflar

I.1.1. AŞKALE

- (5) 1969 yılında Van ilinde kurulan ve 1971 yılında çimento üretimine başlayan AŞKALE, 1993 yılında Erçimsan Holding AŞ tarafından özelleştirme yoluyla satın alınmıştır. Van, Hakkâri, Bitlis, Batman, Siirt, Şırnak, Diyarbakır, Ağrı, Iğdır il ve ilçelerinde çimento ile klinker imalatı ve satışı alanında faaliyet gösteren AŞKALE'nin; yıllık (.....) ton klinker ve (.....) ton çimento üretim kapasitesi bulunmaktadır. AŞKALE'nin hissedarlık yapısına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 1: AŞKALE'nin Hissedarlık Yapısı

Pay Sahibi	Hisse Payı (%)
Erçimsan Holding AŞ	(.....)
Diğer	(.....)
TOPLAM	100,00
Kaynak: Cevabi Yazı	

I.1.2. OYAK

- (6) 1969 yılında kurulan ve 1975 yılında faaliyetlerine başlayan OYAK (eski ünvanı Mardin Çimento Sanayii ve Tic. AŞ), sahip olduğu 7 fabrika, tesis ve şubeleri vasıtasıyla çimento, klinker, öğütülmüş cüruf, hazır beton üretim ve satışının yanı sıra agrega üretimi, çimento stoklama ve çimento dolum/paketleme faaliyetleri göstermektedir. Mardin ilinde yıllık (.....) ton klinker ve (.....) ton çimento üretim kapasitesine sahip olan OYAK'ın hissedarlık yapısına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 2: OYAK'ın Hissedarlık Yapısı

Pay Sahibi	Hisse Payı (%)
TCC OYAK Amsterdam Holdings B.V.	(.....)
Diğer	(.....)
TOPLAM	100,00
Kaynak: Cevabi Yazı	

I.1.3. SEZA

- (7) 2009 yılında Elazığ ilinde kurulan ve 2016 yılında faaliyetlerine başlayan SEZA, sahip olduğu 56 entegre tesisi ve 18 paketleme-öğütme tesisi vasıtasıyla çimento ve klinker üretimi gerçekleştirmektedir. Yıllık (.....) ton klinker üretim kapasitesi ve (.....) ton çimento üretim kapasitesi bulunan SEZA'nın hisselerinin %(.....)'üne Yasemin AÇIK sahiptir.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (8) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da belirtildiği üzere, ilgili ürün pazarının tespitinde; ürünü satın alan veya hizmetten yararlanan tüketicinin gözünde, söz konusu ürünün/hizmetin fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından

yüksek oranda benzerlik gösteren ya da yüksek ikame edilebilirliği olan mal ve hizmetlerden oluşan pazarlar dikkate alınmaktadır.

- (9) Kuruma yapılan başvurular dikkate alındığında, başvurularda belirtilen iddiaların geniş anlamda çimento ürününe yönelik olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak işbu dosya bakımından ilgili ürün pazarı noktasında daha dar tanımlamaların gerekip gerekmediğinin belirlenebilmesi için çimento ürünlerinin hangi alt kırımlarda incelenebileceğinin tespit edilmesi önem taşımaktadır.
- (10) Genel anlamda çimento, beyaz çimento ve gri çimento olmak üzere başlıca iki ürün grubu altında ele alınmaktadır. Gri çimento, altyapı ve inşaat endüstrilerinin en büyük girdilerinden birisi durumundadır. Beyaz çimento ise daha çok yapıştırıcı ve derz dolgu malzemeleri, mimari ve dekoratif betonlar, prefabrik dış cephe panelleri, prekast elemanları üretiminde kullanılmaktadır. Ayrıca beyaz çimento dışında kalan tüm çimento türleri gri çimento olarak kabul edilmektedir. Bu bakımdan beyaz çimentonun kullanım alanının gri çimentoya kıyasla daha dar olduğu söylenebilecektir. Bu bakımdan 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.
- (11) Çimento ürünleri beyaz ve gri çimento ayrımının yanı sıra içerdikleri katkı maddelerine göre bir ayrıma tabi tutulabilmektedir. Bu bağlamda Türkiye pazarında, çimento türleri genel olarak Türk Standartları Enstitüsünün TS EN 197-1:2011 kodlu standardı doğrultusunda ürünün içerdiği katkı maddesi dikkate alınarak sınıflandırılmaktadır.
- (12) Dahası çimento ürünleri, pazarlama yöntemleri göz önünde bulundurulduğunda temelde “torbalı” ve “dökme çimento” ayrımına tabi tutulabilmektedir. Dökme çimento, bims üretiminin yanı sıra; hazır beton tesisleri, diğer endüstriyel üreticiler ve silosu olan büyük inşaat şirketleri tarafından kullanılmakta iken torbalı çimento, “elle beton dökümü” gibi daha düşük yoğunluklu tüketim gerektiren işlerde kullanılmak üzere talep edilmektedir¹. Sonuç olarak gerek üretim miktarları gerekse kullanım alanları açısından farklılık arz etmeleri sebebiyle beyaz çimento ve gri çimento ürünlerinin ayrı ilgili ürün pazarları olarak ele alınabileceği değerlendirilmektedir.
- (13) İşbu dosya kapsamında yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak ilgili ürün pazarı “*gri çimento pazarı*” olarak belirlenmiştir.

1.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (14) Çimentonun yükte ağır pahada hafif bir ürün olması ekonomik planda satılabildiği bölgeyi sınırlandırmakta ve ilgili bölge büyük ölçüde, nakliye masraflarının ürünün fiyatına ve/veya toplam maliyetine oranı üzerinden belirlenmektedir. Söz konusu bölgenin dışına çimento satılması, nakliye masraflarını artırmakta, bu da karlılığı ortadan kaldırmaktadır. Kurulun çimento sektörünü konu alan incelemelerinde ilgili coğrafi pazar, genellikle fabrikanın bulunduğu yerden 250-300 km ile çevrelenen bölge dikkate alınarak bölgesel seviyede tanımlanabilmektedir.
- (15) Kurulun geçmiş tarihli kararlarında ve İlgili Pazarın Tanımlanmasına Dair Kılavuz’un 20. paragrafında da ifade edildiği üzere, tanımlamanın sonuca etki etmediği durumlarda ilgili pazar tespiti yapılması zorunlu değildir². Bu kapsamda mevcut dosya bakımından bu aşamada ilgili coğrafi pazarın tanımlanmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

¹ 16.10.2012 tarihli ve 12-50/1445-492 sayılı, 19.10.2006 tarihli ve 06-07/992-287 sayılı Kurul kararları.

² Kurulun 16.06.2011 tarih ve 11-37/779-245 sayılı; 16.10.2012 tarih ve 12-50/1445-492 sayılı kararları.

I.3. DEĞERLENDİRME

I.3.1. Bölge/Müşteri Paylaşımına İlişkin Teorik Çerçeve

- (16) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında "Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi" yasaklanan hallerden sayılmıştır. Hüküm uyarınca iki veya daha fazla sayıda rakip teşebbüsün aralarında anlaşarak bir mal veya hizmet piyasasında fiyat tespitinde bulunmaları yasaklanmaktadır.
- (17) Yine 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen bir diğer rekabet hukuku ihlali de pazar paylaşımıdır. İlgili bende göre "*Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü*" yasaklanmaktadır. İki rakip teşebbüsün aralarında anlaşmak suretiyle faaliyet gösterecekleri bölge ya da müşterileri ayırmaları ve birbirlerinin bölge ya da müşterilerine yönelik faaliyet göstermemeyi kabul etmeleri, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında pazar paylaşımı olarak değerlendirilmektedir.
- (18) Bölge ve/veya müşteri paylaşımının pazar üzerinde yarattığı etki teşebbüsler arasındaki fiyat anlaşmasından farksız olup rekabet hukuku alanında en ciddi ihlallerden biri olarak görülen kartelin alt kırılımlarından birini temsil etmektedir. Dolayısıyla teşebbüsler arasında bölge ve/veya müşteri paylaşımı şeklinde vuku bulan uzlaşmalar amacı bakımından rekabeti kısıtlayıcı olarak kabul edilmektedir.

I.3.2. Teşebbüslerin Alım ve Satım Verilerine Yönelik Değerlendirme

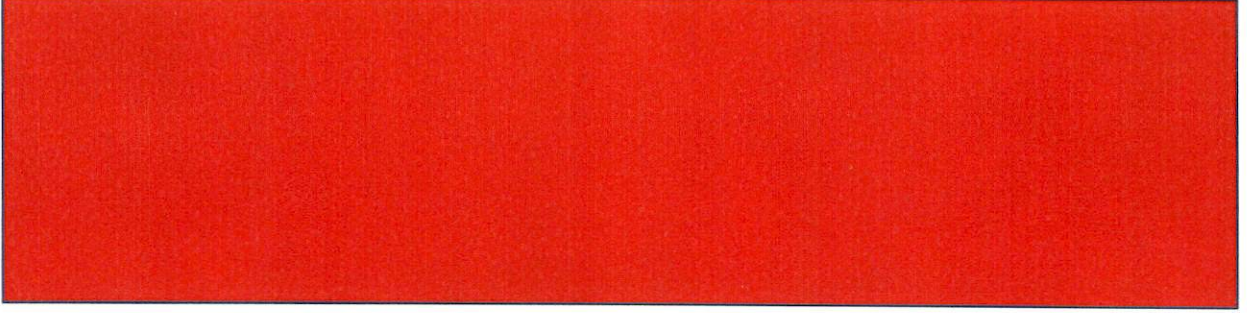
- (19) Önerştirmenin konusunu Doğu Anadolu bölgesinde çimento sektöründe faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edip etmedikleri hususu oluşturmaktadır. Bu kapsamda aralarında AŞKALE, OYAK ve SEZA'nın da bulunduğu teşebbüsler hakkında önerştirmaya başlatılmasına dayanak teşkil eden şikâyet başvurusunda özetle; bazı çimento üreticilerinin Bitlis ilinin Ahlat ve Tatvan ilçelerinde faaliyet gösteren bims üreticilerine fahiş fiyatla satış yaptığı ve bazı çimento üreticilerinin bims üretiminde faal müşterileri aralarında paylaşmak suretiyle rekabeti kısıtladığı iddia edilmektedir.
- (20) Bu çerçevede dosya kapsamında ilgili bölgeye satış gerçekleştiren ve hakkında önerştirmaya yapılan teşebbüslerden şikâyet başvurusunda belirtilen tarihler referans alınarak Ocak 2023 - Eylül 2024 dönemini kapsayacak şekilde dökme çimento ürünlerinin satış fiyatı, üretim maliyetleri ve satış gerçekleştirdikleri bims müşterisi bilgileri talep edilmiştir. Teşebbüslerden elde edilen veriler doğrultusunda teşebbüslerin Doğu Anadolu ve kısmen Güneydoğu Anadolu bölgesinde mukim her bir tesis³ bakımından aylık bazda ağırlıklı ortalama satış fiyatı (AOF) ve ortalama maliyeti (OM) hesaplanmıştır.
- (21) Bu kapsamda hakkında önerştirmaya yapılan tüm teşebbüslerce satışı gerçekleştirilen, dolayısıyla teşebbüsler arası kıyaslamaya imkân veren CEM I ve CEM II türü çimento ürünleri referans alınarak muhtelif fiyat ve maliyet analizleri yapılmıştır. Her bir çimento

³ (.....) haricindeki teşebbüsler ilgili bölgede tek bir tesis ile faaliyet göstermektedir. (.....) ise Kurtulan, Derik, Ergani ve Bitlis bulunan tesisleri aracılığıyla faaliyette bulunmaktadır.

ürünü özelinde maliyet⁴ ve satış fiyatları⁵ değişiklik gösterebilmektedir. Bu çerçevede ilgili bölge sınırları içerisinde satış gerçekleştiren her bir teşebbüs ve tesis özelinde analiz edilen CEM I ve CEM II ürününe ilişkin AOF ve OM'lere aşağıda yer verilecektir.

- (22) İlk olarak aşağıda CEM I çimento ürünü bakımından Ocak 2023 - Ağustos 2024 dönemine ilişkin olarak hazırlanan AOF ve OM görünümüne yer verilmektedir. Aşağıda sunulan grafikteki kesik çizgiler AOF'yi sütunlar ise OM'yi temsil etmektedir.

Grafik 1: Ocak 2023 - Ağustos 2024 Dönemine Ait CEM I Türev Çimentonun Teşebbüs ve Üretim Tesisi Bazlı Aylık AOF ve OM Görünümü (Ton/TL)



- (23) Grafik 1'de CEM I dökme çimento ürünü bakımından altı teşebbüsün ilgili bölge içerisindeki yedi⁶ tesisine ait AOF ve OM bilgileri yer almaktadır. Teşebbüslerin AOF'lerine bakıldığında Ocak 2023'te en düşük AOF'nin (.....) TL ile SEZA'ya; en yüksek AOF'nin ise (.....) TL ile (.....) tesisine ait olduğu görülmektedir. Dönem sonuna gelindiğinde ise Ağustos 2024 itibarıyla en düşük AOF'ye sahip olan teşebbüsün (.....) TL ile SEZA; en yüksek AOF'ye sahip olan teşebbüsün ise (.....) TL ile (.....) olduğu görülmektedir. Tüm teşebbüslerin ortalama AOF'lerine bakıldığında ise bu değerlerin dönem başında (.....) TL iken dönem sonunda (.....) TL olduğu ve %(.....)'luk artış gösterdiği görülmektedir. Grafik 1'den (.....)'ın AOF'sinin incelenen diğer teşebbüslere kıyasla istikrarlı biçimde yukarıda kaldığı, (.....) sonra AOF'si en yüksek olan teşebbüsün OYAK olduğu ancak diğer teşebbüslerin göreceli fiyatlarının dönem içerisinde değişiklik gösterdiği, dolayısıyla diğer teşebbüslerin fiyat seviyesi hakkında net bir çıkarımda bulunmanın mümkün olmadığı hususları anlaşılmaktadır.
- (24) Teşebbüslerin belirlenen dönemdeki fiyat hareketleri bir bütün olarak incelendiğinde teşebbüslerce uygulanan satış fiyatlarının farklılık arz ettiği ancak fiyatların bazı dönemlerde yakınsadığı görülmektedir. Bununla birlikte, fiyat hareketlerindeki paralellik kimi zaman ilgili pazarın yapısı, teşebbüslerin maliyet yapılarının benzeşmesi, genel ekonomik konjonktürün teşebbüs faaliyetlerine etki etmesi gibi çeşitli sebeplerden kaynaklanabilecekse de kimi zaman teşebbüsler arası bir anlaşma ve/veya uyumlu eyleme işaret edebilmektedir. Bu çerçevede teşebbüslerin belirli bir dönem boyunca uyguladıkları fiyatlardaki paralelliğin maliyet yapılarının benzeşmesiyle açıklanıp açıklanamadığının ortaya koyulabilmesi adına fiyat hareketlerinin yanı sıra maliyet verilerinin de dikkate alınması gerekmektedir.

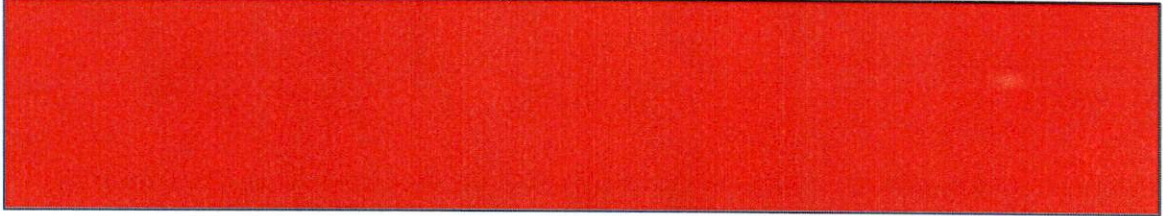
⁴ Ortalama maliyetin hesaplanabilmesi adına teşebbüslerden her bir ürün ve her bir üretim tesisi bakımından aylık ortalama üretim maliyeti bilgileri talep edilmiştir. Maliyet kalemleri; klinker, enerji, işçilik, çimento katkıları gibi alt kırılımlardan oluşmaktadır.

⁵ Teşebbüslerden Ocak 2023 – Eylül 2024 döneminde satışa sunulan ürünlerin günlük olarak yapılan satışlara ilişkin KDV, nakliye ve pompa bedeli hariç satış fiyatları talep edilmiştir.

⁶ (.....)'ın (.....) tesislerinin CEM I çimento türü satışı olmadığı için söz konusu analize dâhil edilmemiştir.

- (25) Öneraştırma tarafı teşebbüslerin CEM I çimento türünde aylık OM'leri 2023 yılının Ocak ayında (.....) TL ((.....)) ile (.....) TL (AŞKALE) aralığında iken 2024 yılının Ağustos ayında aynı maliyetin (.....) TL (OYAK) ile (.....) TL (AŞKALE) aralığında olduğu görülmektedir. Analize tabi tutulan dönem içerisinde en düşük OM'ye sahip olan OYAK'ın CEM I üretim maliyeti 20 aylık dönemde %(.....) artış göstermiş iken en yüksek OM'ye sahip olan AŞKALE'nin maliyetleri aynı dönem içerisinde %(.....) oranında artış göstermiştir. Tüm teşebbüslerin OM'lerine bakıldığında; dönem başı OM'nin (.....) TL ve dönem sonu OM'nin ise (.....) TL olduğu ve dolayısıyla incelenen dönemde OM'nin %(.....) oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede teşebbüslerin fiyatlarının ve maliyetlerinin paralel seyrettiği sonucuna ulaşmak mümkün olmaktadır.
- (26) Sonuç olarak, CEM I ürünü bakımından analize tabi tutulan dönemdeki fiyat artışlarının maliyetlerdeki artışlar ile açıklanamadığı görülmektedir. Bununla birlikte Grafik 1'de her bir teşebbüsün fiyat-maliyet verileri incelendiğinde bazı dönemlerde teşebbüslerin maliyetlerinin uygulanan fiyatın üzerinde seyrettiği, teşebbüslerin maliyetlerin tamamını kısa vadede fiyata yansıtamadığı, uzun vadede maliyetteki artışların fiyata yansması ile fiyatların yükseldiği ve dolayısıyla fiyat artışlarının kısa vadede yansıtılamayan maliyetlerdeki birikimli artışlardan kaynaklanmış olabileceği değerlendirilmektedir. Buna ek olarak maliyetlerin fiyatlara kıyasla daha dalgalı bir seyir izlediğini söylemek mümkündür.
- (27) Tüm bunlara ek olarak hakkında öneraştırma yapılan teşebbüslerde gerçekleştirilen yerinde incelemelerde teşebbüslerin fiyatlarını uyumlaştırmak maksadıyla iletişime geçtiklerini işaret eden herhangi bir bilgi ya da belgenin bulunmaması ve teşebbüslerin uyguladıkları ağırlıklı ortalama satış fiyatının 2024 yılının Ağustos ayında (.....) TL ile (.....) TL arasında değişkenlik göstermesinden hareketle alıcıların daha düşük fiyat uygulayan çimento üreticilerinden alım yapma imkânına sahip olması hususları bir arada değerlendirildiğinde CEM I ürünü bakımından herhangi bir rekabetçi endişenin doğmadığı değerlendirilmektedir.
- (28) Aşağıda sunulan grafikte ise CEM II çimento ürünü bakımından Ocak 2023 – Ağustos 2024 dönemine ilişkin AOF ve OM görünümüne yer verilmektedir:

Grafik-2: Ocak 2023 - Ağustos 2024 Dönemine Ait CEM II Türü Çimentonun Teşebbüs ve Üretim Tesisi Bazlı Aylık AOF ve OM Görünümü (ton/TL)



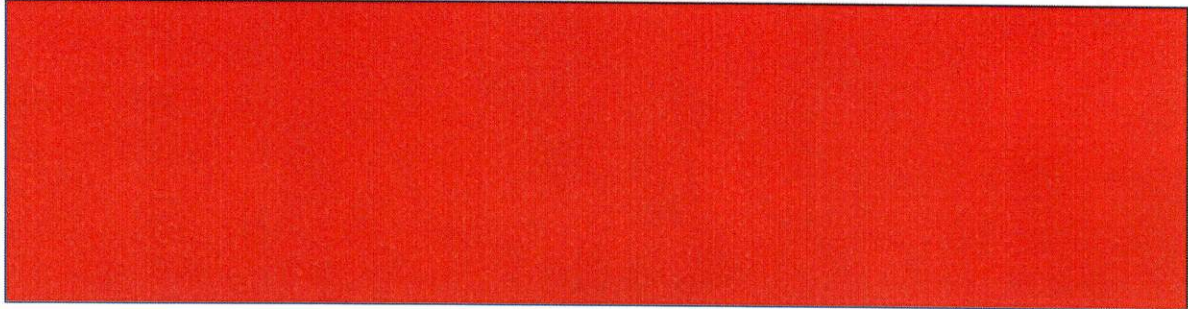
- (29) Grafik 2'de yer alan verilerde CEM II dökme çimento ürünü bakımından altı teşebbüsün ilgili bölge içerisindeki dokuz tesisine ait AOF ve OM verilerine yer verilmektedir. Teşebbüslerin AOF'lere bakıldığında Ocak 2023'te en düşük AOF⁷'nin (.....) TL ile SEZA'ya; en yüksek AOF'nin ise (.....) TL ile OYAK'a ait olduğu görülmektedir. Dönem sonuna gelindiğinde ise Ağustos 2024 itibarıyla en düşük AOF'ye sahip teşebbüsün (.....) TL ile SEZA; en yüksek AOF'ye sahip teşebbüsün ise (.....) TL ile (.....) olduğu görülmektedir. Tüm teşebbüslerin ortalama AOF'lerine bakıldığında ise bu değerlerin dönem başında (.....) TL iken dönem sonunda (.....) TL olduğu ve oransal bazda

⁷ Söz konusu ayda (.....) ve AŞKALE'nin CEM II dökme çimento satışı olmamıştır.

%(.....)'lik artış gösterdiği görülmektedir. Grafik 2'den (.....) AOF'sinin incelenen diğer teşebbüslere kıyasla istikrarlı biçimde yukarıda kaldığı, (.....) sonra AOF'si en yüksek olan teşebbüsün OYAK olduğu ancak diğer teşebbüslerin görelî fiyatlarının dönem içerisinde değişkenlik gösterdiği, dolayısıyla diğer teşebbüslerin fiyat seviyesi hakkında net bir çıkarımda bulunmanın mümkün olmadığı hususları anlaşılmaktadır.

- (30) Teşebbüslerin belirlenen dönemdeki fiyat hareketleri bir bütün olarak incelendiğinde teşebbüslerce uygulanan satış fiyatlarının farklılık arz ettiği ancak fiyatların bazı dönemlerde yakınsadığı görülmektedir. Öte yandan çimento sektöründe üretim aşamasında katılan maliyetlerin de benzer olduğu hususunun belirtilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan fiyat seviyesindeki paralelliğin sebebinin anlaşılması maksadıyla maliyet verilerinin de incelenmesi gerekmektedir.
- (31) Hakkında önaraştırma başlatılan teşebbüslerin CEM II çimento türünde aylık OM'leri 2023 yılının Ocak ayında (.....) TL ((.....)) ile (.....) TL ((.....)) aralığında iken 2024 yılının Ağustos ayında aynı maliyetin (.....) TL (OYAK) ile (.....) TL ((.....)) aralığında olduğu görülmektedir. Analize tabi tutulan dönem içerisinde en düşük OM'ye sahip (.....)'in CEM II üretim maliyeti 20 aylık dönemde %(.....) artış göstermiş iken en yüksek OM'ye sahip olan (.....) üretim maliyetinin ise aynı dönem içerisinde %(.....) oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Tüm teşebbüslerin OM'lerine bakıldığında; dönem başı OM'nin (.....) TL, dönem sonu OM'nin ise (.....) TL olduğu ve dolayısıyla incelenen dönemde OM'nin %(.....) oranında artış gösterdiği anlaşılmaktadır.
- (32) Dolayısıyla Grafik 1'de yer verilen CEM I ürününden farklı olarak CEM II ürününe ilişkin fiyat artışlarının maliyet artışlarıyla açıklanabildiği görülmektedir. Buna ek olarak maliyetlerin fiyatlara kıyasla daha dalgalı bir seyir izlediğini söylemek mümkündür.
- (33) Tüm bunlara ek olarak hakkında önaraştırma yapılan teşebbüslerde gerçekleştirilen yerinde incelemelerde teşebbüslerin fiyatlarını uyumlaştırmak maksadıyla iletişime geçtiklerini işaret eden herhangi bir bilgi ya da belgenin bulunmaması ve teşebbüslerin uyguladıkları ağırlıklı ortalama satış fiyatının 2024 yılının Ağustos ayı içerisinde (.....) TL ile (.....) TL arasında değişkenlik göstermesinden hareketle alıcıların daha düşük fiyat uygulayan çimento üreticilerinden alım yapma imkânına sahip olması hususları bir arada değerlendirildiğinde CEM II ürünü bakımından herhangi bir rekabetçi endişenin söz konusu olmadığı görülmektedir.

Grafik 1: Ocak 2023 - Ağustos 2024 Döneminde Çimento Üreticileri Tarafından Bims Üretiminde Faal Müşterilere Gerçekleştirilen CEM I Çimento Satışlarının Teşebbüs ve Üretim Tesisi Bazlı Aylık AOF Görünümü (Ton/TL)



- (34) Son olarak önaraştırmanın başlatılmasına dayanak teşkil eden şikâyet başvurusunda bahsi geçen çimento üreticilerinin bims üretimi gerçekleştiren müşterilerine yüksek fiyat uyguladığı ve bims müşterilerinin çimento üreticileri arasında paylaşıldığı iddialarının ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

- (35) Bu kapsamda Grafik 3'te bazı çimento üreticileri tarafından bims müşterilerine gerçekleştirilen CEM I türü dökme çimento satışı verilerine yer verilmektedir. Ocak 2023 ila Ağustos 2024 tarihleri aralığında (.....)'ın (.....) tesislerinin bims müşterilerine satış gerçekleştirmemiş olması nedeniyle ilgili tesisler analizin kapsamının dışında tutulmuştur. Buna ek olarak OYAK'ın satışlarının yalnızca Mart ve Nisan aylarına ait olması sebebiyle kıyaslamaya elverişli olmadığı değerlendirilerek analizin dışında bırakılmıştır. Ek olarak teşebbüslerden elde edilen veriler incelendiğinde bims müşterilerine gerçekleştirilen CEM I türü çimento satışlarının toplam çimento satışı içerisindeki payının %(.....) olması sebebiyle yalnızca CEM I ürünü bakımından analiz yapılmıştır⁸. Son olarak Grafik 1 kapsamında yapılan değerlendirmede önaraştırma taraflarının maliyet bilgisine yer verildiğinden tekrara düşmemek adına söz konusu verilere ayrıca değinilmeyecek ve yalnızca bims üretiminde faal teşebbüslere satış gerçekleştiren teşebbüslerin uyguladıkları fiyatlar analiz edilecektir.
- (36) İncelenen dönem içerisinde bims müşterilerine satış gerçekleştiren teşebbüslerin AOF'lerine bakıldığında Ocak 2023'te en düşük AOF'nin (.....) TL ile SEZA'ya; en yüksek AOF'nin ise (.....) TL ile AŞKALE'ye ait olduğu görülmektedir. Dönem sonuna gelindiğinde ise Ağustos 2024 itibarıyla en düşük AOF'ye sahip olan teşebbüsün (.....) TL ile (.....); en yüksek AOF'ye sahip olan teşebbüsün ise (.....) TL ile (.....) olduğu anlaşılmaktadır. Tüm teşebbüslerin ortalama AOF'lerine bakıldığında ise bu değerlerin dönem başında (.....) TL iken dönem sonunda (.....) TL olduğu ve oransal bazda %(.....)'lik artış gösterdiği görülmektedir.
- (37) Teşebbüslerin belirlenen dönemdeki fiyat hareketleri bir bütün olarak incelendiğinde uygulanan satış fiyatlarının farklılık arz ettiği görülmektedir. Nitekim bims müşterilerine satış gerçekleştiren çimento üreticilerinin fiyatlarının dönem içerisinde farklılık gösterdiği hususu teşebbüslerin AOF'lerinden de net bir şekilde anlaşılmaktadır.
- (38) Dahası önaraştırma tarafı teşebbüslerin CEM I türü çimento ürünü bakımından Ocak 2023 ila Ağustos 2024 dönemine ilişkin ortalama AOF artışı %(.....) oranında iken bims müşterilerine yönelik AOF artışı %(.....) ile sınırlı kalmıştır. Dolayısıyla bims üretiminde faal müşterilere uygulanan fiyatların diğer sektörlere uygulanan fiyatlara kıyasla daha düşük olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda çimento üreticilerinin aralarında anlaşarak bims üretimden faaliyet gösteren teşebbüslere yüksek fiyat uyguladığı çıkarımında bulunulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.
- (39) Öte yandan şikâyet konu bir diğer husus olan çimento üreticilerinin bims üreticisi konumunda bulunan müşterileri aralarında paylaştığı iddiasının da incelenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede önaraştırma tarafı teşebbüslerden çimento satışı gerçekleştirdikleri bims müşterisi bilgileri talep edilmiş ve ilk etapta çimento üreticilerinin satış gerçekleştirdiği ortak bims müşterisi olup olmadığı hususu incelenmiştir.⁹
- (40) Yapılan inceleme neticesinde şikâyet başvurusunda yer alan iddia ile paralel olarak çimento üreticilerinin ortak satış yaptığı herhangi bir bims müşterisinin olmadığı tespit edilmiştir. Ortak müşterinin olmaması hususu şüphe doğursa da tek başına bir

⁸ Teşebbüslerden elde edilen veriler ışığında yapılan hesaplamalarda 20 aylık dönem içinde bims üreticilerine satışı gerçekleştirilen toplam (.....) tonluk çimentonun (.....)'inin CEM II; geri kalanının ise CEM I türü çimento olduğu tespit edilmiştir.

⁹ Bims üreticisi teşebbüslere yönelik yapılan analizlerde, çimento üreticileri tarafından doğrudan yapılan satışlar dikkate alınmıştır. Çimento üreticileri satışlarının bir kısmını bayi kanalı, bir kısmını ise kendi nam ve hesabına çimento ürünü tedarik eden ve yeniden satışını gerçekleştiren oyuncular vasıtasıyla gerçekleştirdiği bilinmektedir.

uzlaşının varlığını ortaya koymaya yeterli olmadığı ve başkaca parametrelerin de analize tabi tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

- (41) Bu bağlamda aşağıda yer alan tabloda hakkında önaraştırma başlatılan teşebbüslerin ilgili dönemde satış gerçekleştirdikleri bims üreticisi konumunda bulunan müşterilerin sayısına yer verilmiştir:

Tablo 3: Hakkında Önaraştırma Yapılan Teşebbüslerin Bims Üreticisi Konumunda Bulunan Müşterilerinin Sayısı

Teşebbüs	Toplam Müşteri Sayısı
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Cevabi Yazılar	

- (42) Tablo 4'te görüldüğü üzere teşebbüslerin sınırlı sayıda bims müşterisi bulunmaktadır. Nitekim (.....) , SEZA (.....) ve AŞKALE'nin (.....) haricindeki teşebbüslerin bims üretiminde faal (.....) müşterisi bulunmaktadır. Bu sebeple hâlihazırda (.....) ve OYAK'ın satış gerçekleştirdikleri ortak bir müşterinin olmamasının hayatın olağan akışı içerisinde kabul edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Zira anılan teşebbüsler satışlarının büyük bir çoğunluğunu sırasıyla Ağrı, Siirt-Bitlis ve Mardin bölgesine gerçekleştirmekte ve hedefledikleri müşterilerin bölgeleri farklılık arz etmektedir. Böylesi bir değerlendirmenin farklı bölgelerde mukim bulunan (.....), SEZA ve AŞKALE için de geçerli olduğu, söz konusu teşebbüslerin de satış ve pazarlama faaliyetlerini yoğunlaştırdığı bölgelerin farklılık arz etmesi sebebiyle ortak müşterinin olmamasının makul karşılanması gerektiği ve ortak müşteri olmaması hususunun uzlaşından ziyade teşebbüslerin pazarlama ve satış stratejileriyle açıklanabileceği değerlendirilmektedir.
- (43) Tablo 5'de görülebileceği üzere hakkında önaraştırma yapılan teşebbüsler yoğun olarak etkin oldukları ya da nispeten yakın oldukları bölgelerde faal bulunan bims müşterilerine satış yapmaktadır. Bunun yanında aynı bölgeye satış yapan birden fazla teşebbüsün varlığı da dikkat çekmektedir. Nitekim Mardin iline (.....) ve OYAK'ın; Bingöl iline SEZA ve (.....), Van iline AŞKALE ve (.....) ve son olarak Bitlis iline ise (.....) ve (.....) satış gerçekleştirdiği görülmektedir.

Tablo 4: Önaraştırma Tarafı Teşebbüslerin Çimento Satışı Gerçekleştirdiği Bims Üretiminde Faal Müşterilerin Mukim Olduğu İller

Teşebbüs	İl
(.....)	Iğdır
(.....)	Van
(.....)	Mardin
(.....)	Bitlis
(.....)	Mardin
(.....)	Adıyaman, Bingöl, Elazığ, Kayseri, Malatya
(.....)	Ağrı, Batman, Bingöl, Bitlis, Muş, Şırnak, Van
Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Cevabi Yazılar	

- (44) Ortak müşteri analizine ek olarak her bir çimento üreticisi tarafından bims müşterilerine gerçekleştirilen satışların toplam çimento satışları içerisindeki payının da incelenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda aşağıda yer verilen tabloda çimento üreticilerinin bims üretiminde faaliyet gösteren alıcılara gerçekleştirdiği dökme çimento satışlarının toplam satışlara oranına yer verilmektedir:

Tablo 5: Hakkında Öneraştırma Yapılan Teşebbüslerin Bims Üretiminde Faal Alıcılara Gerçekleştirdikleri CEM I Türü Çimento Satışlarının Toplam Çimento Satışlarına Oranı

Teşebbüs	Oran (%)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Cevabi Yazılar	

- (45) Tablo 6 incelendiğinde toplam satışlar içerisinde bims üretici müşterilere gerçekleştirilen satışların payının en fazla olduğu teşebbüsün %(.....) ile (.....); en az paya sahip teşebbüsün ise %(.....) ile OYAK olduğu görülmektedir. Birden fazla bims üreticisi müşteriye çimento tedarik eden (.....), (.....) ve SEZA'nın bims müşterilerine gerçekleştirdikleri satışların toplam satışlarına oranına bakıldığında ise sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olduğu görülmektedir. Buradan hareketle (.....) haricinde kalan teşebbüslerin bims müşterilerine gerçekleştirdikleri satışların toplam satışlar içerisindeki payının kayda değer düzeyde olmadığı anlaşılmaktadır.
- (46) Öneraştırma tarafı teşebbüslerin bims üretiminde faal teşebbüslere gerçekleştirdikleri satışların toplam satışlar içerisindeki oranının düşük olması uzlaşının olmadığı anlamına gelmese bile aksine işaret eden herhangi bir bilgi ya da belge bulunmamaktadır. Nitekim hakkında öneraştırma yapılan teşebbüslerde gerçekleştirilen yerinde incelemelerde çimento üreticilerinin bims üretimi yapan müşterileri aralarında paylaştığı iddiasını doğrular bir bulgu elde edilememiştir.
- (47) Sonuç olarak yerinde incelemelerde elde edilen bulgular ve teşebbüslerden talep edilen veriler ışığında; şikâyet başvurusunda yer alan iddia ile paralel olarak çimento üreticilerinin ortak satış yaptığı herhangi bir bims müşterisinin olmadığı hususu şüphe doğursa da öneraştırma tarafı teşebbüslerde yapılan yerinde incelemelerde bims üretimi yapan alıcıların çimento üreticileri arasında paylaşıldığı hususuna işaret eden herhangi bir bulgu elde edilememiştir. Bunun yanında çimento üreticilerinin bims üretiminde faal alıcılara gerçekleştirdiği satışlar oldukça sınırlı olup bazı teşebbüslerin yalnızca bir bims müşterisi bulunmaktadır. Dahası çimento üretiminde faal teşebbüslerin farklı bölgelerde mukim bims müşterilerine satış gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.
- (48) Açıklanan nedenlerle, çimento üreticilerinin satış gerçekleştirdiği ortak bims müşterisi olmamasından hareketle çimento üreticileri arasında bir uzlaşının olduğu çıkarımının yapılamayacağı görülmektedir. Dolayısıyla elde edilen bulgular ve teşebbüslerden talep edilen veriler ışığında; çimento üreticilerinin bims üretimi yapan alıcıları bölge ya da müşteri bazlı olarak aralarında paylaştığı tespiti yapmak mümkün değildir.

J. SONUÇ

- (49) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Aşkale Çimento Sanayi Türk AŞ, Oyak Çimento Fabrikaları AŞ ve SYCS İnşaat Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.