

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2021-4-014
Karar Sayısı : 22-21/348-150
Karar Tarihi : 12.05.2022

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 : - Göлтаş Göller Bölgesi Çimento San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Av. Şahin ARDIYOK, Av. Barış YÜKSEL
Büyükdere Cad. Bahar Sk. No.13 River Plaza Kat 11 34394
Levent Şişli/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 01.04.2021 tarihli ve 21-18/231-M sayılı kararı ile hakkında soruşturma yürütülen taraflardan Göлтаş Göller Bölgesi Çimento San. ve Tic. A.Ş.'nin dosyaya giriş talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 27.04.2022 tarih ve 27633 sayı ile intikal eden başvuru üzerine düzenlenen 09.05.2022 tarih ve 2021-4-014/BN-08 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda, Göлтаş Göller Bölgesi Çimento San. ve Tic. A.Ş. tarafından 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ) kapsamında yapılan başvuruya ilişkin olarak;
 - Teşebbüsü ilgilendiren ve Soruşturma Raporu'nun 178. paragrafında yazıya dökülmüş hali yer alan Konya Çimento San. A.Ş.'nin Birinci Yazılı Savunması'nın 11. sayfasındaki orijinal ekran görüntüsünün yer aldığı fotoğrafa (Belge-96) ait belgenin ticari sırlardan arındırılmış versiyonunun fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının veya elektronik kopyalarının gönderilmesi suretiyle tarafın erişimine açılacağı,
 - Soruşturma Raporu'nda yer verilen, teşebbüse ilişkin delil niteliği taşımayan, Kurum içi yazışma niteliğinde olan ve Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi tarafından hazırlanan 09.03.2022 tarihli ve 40368 sayılı görüş ile 03.03.2022 tarihli ve 40054 sayılı görüşe ilişkin belgelere (Belge-398, 404) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı,
 - Soruşturma Raporu'nda yer verilen ve üçüncü taraflara ilişkin ticari sır niteliğini haiz belgelere (Belge-383-392, 396) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı,
 - Soruşturma Raporu'ndaki karartılan içeriklerin yer aldığı kişisel veri ve ticari sır niteliğini haiz belgelere (Belge-8) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı,

- Soruşturma Raporu'nda yer verilen ve rakip teşebbüslere ait ticari sır niteliğini haiz belgelere (Tablo-3, 9) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) 4054 sayılı Kanun'un "*Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi*" kenar başlıklı 44. maddesinin ikinci fıkrasında "*Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir*" hükmü yer almaktadır. Buna ek olarak aynı Kanun'un 44. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz.*" hükmü, evrak ve bilgi verilmesinin savunma hakkının esasına ilişkin olduğunu göstermektedir. 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesinin madde gerekçesinde "*Kurulun soruşturmaları gizli değildir. Savunma hakkının tam olarak kullanılabilmesi için sözlü savunma toplantısına kadar, taraflar Kurulca kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve delilin bir nüshasını alabilmektedir. Böylelikle savunma hakkının tam ve eksiksiz biçimde kullanılması mümkün olacaktır. Bir başka deyişle, taraflar herhangi bir ummadıkları sürprizle karşılaşmamaktadırlar.*" demek suretiyle konunun önemi açıklanmıştır.
- (5) Rekabet Kurulu tarafından yayımlanan 2010/3 sayılı Tebliğ, tarafların kendileri hakkında düzenlenen belgelere erişimini mümkün kılarken bunun istisnalarını da düzenlemiş bulunmaktadır. Teşebbüslerin soruşturma kapsamında kendileri ile ilgili düzenlenmiş bilgi ve belgeleri isteme hakları bulunmakla birlikte, bu bilgi ve belgelere erişimin yine mevzuat hükümlerinin izin verdiği ölçüde gerçekleştirilmesi esastır. 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinde tarafların hangi belgelere erişebileceğinin kapsamı açıklanmıştır. Buna göre "*Taraflar dosyaya giriş hakkı kapsamında, Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere, Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evraka ve elde edilmiş her türlü delile erişebilir.*" hükmüyle, tarafların kendileri hakkında düzenlenmiş evrak ve delillere ulaşabileceği ancak Kurum içi yazışmaların ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve sair gizli bilgi içeren evrakın bu kapsamda yer almadığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda tarafların erişmek istedikleri belgelerin, kendileriyle ilgili bir delil olup olmadığı ya da Kurum bünyesinde düzenlenmiş olan ve Kurum içi yazışma olup olmadığı yahut teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ait ticari sır niteliği taşıyıp taşımadığı hususu önem arz etmektedir.
- (6) Talebin değerlendirilmesi kapsamında incelenmesi gereken 2010/3 sayılı Tebliğ'in "*Kurum İçi Yazışmalar*" kenar başlıklı 7. maddesinde;

"(1) Kurum içi yazışmalar, Kurulun aldığı nihai kararlar bakımından hazırlayıcı işlem niteliğinde olan birimler arası yazışmalardır.

(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile Kurumun diğer kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya özel sektör gerçek ve tüzel kişileri gibi bilgisine başvuru alanlarla yaptığı yazışmalar da iç yazışma olarak kabul edilir."

hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre Kurulun alacağı nihai karara kadar gerçekleştireceği hazırlayıcı işlem niteliğindeki yazışmalar, Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (Pişmanlık

Yönetmeliği) kapsamında sunulan bilgi ve belgeler ile Kurumun bilgisine başvurduğu kamu veya özel sektör üçüncü kişileriyle ilgili yazışmalar iç yazışma olarak kabul edilmektedir.

- (7) Buna ek olarak 2010/3 sayılı Tebliğ ile tarafların dosyaya erişim haklarının ne şekilde kullanılacağına dair de bir düzenleme getirilmiştir. İlgili tebliğin "Dosyaya giriş hakkının kullanılması" başlıklı 10. maddesi şu şekildedir:

MADDE 10 – "(1) Dosyaya giriş hakkı, ilgilinin talebi de dikkate alınarak; dosya mevcudunda bulunan ve erişime açılan evrakın fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının veya elektronik kopyalarının verilmesi ya da gönderilmesi suretiyle kullanılabilir.

(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgiler ile aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer kurum içi yazışmalar, Kurum merkezinde incelenebilir."

- (8) Madde metni değerlendirildiğinde, her ne kadar Tebliğin 6. maddesinde tarafların Kurum içi yazışmalara erişemeyeceği ifade edilmişse de, Tebliğin 7. maddesi kapsamında tanımlanan Kurum içi yazışmalara erişimin tamamen engellenmediği, aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer kurum içi yazışmaların Pişmanlık Yönetmeliği kapsamında yapılan başvurularda sunulan belgeler ile benzer şekilde Kurum merkezinde incelenebileceğinin düzenlediği anlaşılmaktadır.
- (9) Bu çerçevede, dosyaya giriş kapsamında GÖLTAŞ tarafından yapılan başvuruda yer alan erişim talepleri kabul edilmeyen bilgi ve belgelerin taraf tarafından sunulan gerekçeleri ile bu taleplerin reddedilme gerekçeleri aşağıda tablo halinde sunulmaktadır:

22-21/348-150

Tablo-1: Erişim Talep Edilen Belgeler ve Yapılan Değerlendirmeler

Erişim Talep Edilen Belgeler	Belge No / Para. No	İlgili Belgelere Erişim Talebinin Gerekçesi	Red Gerekçesi
EAAD tarafından hazırlanan 09.03.2022 tarihli ve 40368 sayılı EAAD görüşü	Belge No. 398 / Para. No. 8	GÖLTAŞ ile doğrudan ilgili olarak görülen EAAD İktisadi Görüşüne ve varsa eklerine savunma hakkının etkin kullanılabilmesi amacıyla 2010/3 Sayılı Tebliğ uyarınca erişim talep edilmektedir.	Kurum içi yazışma niteliğini haiz söz konusu görüşün GÖLTAŞ'ın aralarında yer almadığı farklı soruşturma taraflarının ihlal bulgularına yönelik hazırlanmış olması ve GÖLTAŞ'a yönelik aklayıcı veya suçlayıcı nitelikte delil teşkil etmemesi nedeniyle söz konusu belgeye erişim talebi reddedilmiştir.
EAAD tarafından hazırlanan 03.03.2022 tarihli ve 40054 sayılı EAAD görüşü	Belge No. 404	GÖLTAŞ ile doğrudan ilgili olarak görülen EAAD İktisadi Görüşüne ve varsa eklerine savunma hakkının etkin kullanılabilmesi amacıyla 2010/3 Sayılı Tebliğ uyarınca erişim talep edilmektedir.	Öncelikle ilgili görüşün GÖLTAŞ'a yönelik ihlal iddiaları çerçevesinde hazırlanmış bir görüş olmadığı, bir bölümünün diğer teşebbüslere yönelik ihlal iddiaları, bir bölümünün ise genel bir iktisadi değerlendirme olduğu belirtilmelidir. Bu çerçevede Kurum içi yazışma niteliğini haiz söz konusu görüşün GÖLTAŞ bakımından 2010/3 sayılı Tebliğin 10. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliğini haiz olmaması ve soruşturma kapsamında GÖLTAŞ bakımından yapılan değerlendirmelere etki etmeyen genel bir iktisadi görüş olması nedeniyle söz konusu belgeye erişim talebi reddedilmiştir.
Kurum kayıtlarına intikal eden muhtelif tarihli çimento bayilerine ait cevap yazıları	Belge No. 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 396 / Para No. 18	GÖLTAŞ ile ilgili olarak görülen cevabi yazılara savunma hakkının etkin kullanılabilmesi amacıyla 2010/3 Sayılı Tebliğ uyarınca ticari sıklardan arındırılmış bir şekilde erişim talep edilmektedir.	GÖLTAŞ'ı ilgilendiren hususlar bakımından çimento bayilerinden gelen cevabi yazıların, tebliğ edilen Soruşturma Raporu'nda yer alan "KONYA ÇİMENTO ve GÖLTAŞ'ın Isparta iline olan tüm torba çimento satışlarına ilişkin ağırlıklı ortalama satış fiyatları (TL/ton)" adlı Grafik 12'nin hazırlanmasında kullanılan salt ticari sır içeren verilerden ibaret olması nedeniyle söz konusu belgelere erişim talebi reddedilmiştir. Diğer yandan 2010/3 sayılı Tebliğ'in 7. maddesi uyarınca Kurumun bilgisine başvurduğu kamu veya özel sektör üçüncü kişileriyle ilgili yazışmalar iç yazışma olarak kabul edilmekte olup Kurum içi yazışmaların teşebbüs hakkında aklayıcı suçlayıcı delil niteliği arz etmeyen nitelikte olanlarının erişime açılması zorunluluğu bulunmadığı da ayrıca belirtilmelidir.
Bulgu 2: çeşitli tarihli Whatsapp konuşmaları Bulgu 4: 07.10.2020 tarihli	Belge No. 8 / Para. No. 33, 35, 36	GÖLTAŞ ile ilgili olarak görülen Whatsapp yazışmalarında yer alan karartılmış içeriğe savunma hakkının etkin kullanılabilmesi amacıyla 2010/3 Sayılı Tebliğ uyarınca ticari	GÖLTAŞ'ı ilgilendiren ve GÖLTAŞ'ın adının geçtiği belgelerin tamamının Soruşturma Raporu ve ekleri vasıtasıyla GÖLTAŞ ile hâlihazırda paylaşılmış olması ve karartılmış içeriğin, üçüncü taraflara ait pazardan elde edilen

22-21/348-150

Erişim Talep Edilen Belgeler	Belge No / Para. No	İlgili Belgelere Erişim Talebinin Gerekçesi	Red Gerekçesi
Whatsapp konuşması Bulgu 5: çeşitli tarihli Whatsapp konuşmaları		sırlardan arındırılmış bir şekilde erişim talep edilmektedir.	satış fiyatı bilgisi şeklinde ticari sır olarak değerlendirilebilecek veri ve de belgelerin elde edildiği AS ÇİMENTO çalışanlarının ve üçüncül tarafların (adı, unvanı, telefon numarası gibi) kişisel verilerinden ibaret olması nedeniyle söz konusu talebi reddedilmiştir.
Tablo 3: AS ÇİMENTO'nun Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020) Tablo 9: KONYA ÇİMENTO'nun Satış Yaptığı İllerdeki Tüketimi Karşılama Oranı (2018-2019-2020)	Para. No. 63, 73	GÖLTAŞ ile ilgili olarak görülen tablolara savunma hakkının etkin kullanılabilmesi amacıyla 2010/3 Sayılı Tebliğ uyarınca erişim talep edilmektedir.	İhlal iddiaları kapsamında ilgili coğrafi pazarın tespiti amacıyla AS ÇİMENTO ve KONYA ÇİMENTO'ya ait satış yaptıkları illerdeki tüketimi karşılama oranlarını gösteren ilgili tablolar salt ticari sır içeren veriler ile hazırlandığından erişim talebi reddedilmiştir.

H. SONUÇ

(10) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; Rekabet Kurulunun 01.04.2021 tarihli ve 21-18/231-M sayılı kararı ile hakkında soruşturma yürütülen taraflardan Göltaş Göller Bölgesi Çimento San. ve Tic. A.Ş.'nin 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ kapsamında yaptığı başvuruya ilişkin olarak;

- Soruşturma Raporu'nda yer verilen, teşebbüse ilişkin delil niteliği taşımayan, Kurum içi yazışma niteliğinde olan ve Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi tarafından hazırlanan 09.03.2022 tarihli ve 40368 sayılı görüş ile 03.03.2022 tarihli ve 40054 sayılı görüşe ilişkin belgelere (Belge-398, 404) erişim talebinin reddine,
- Soruşturma Raporu'nda yer verilen ve üçüncü taraflara ilişkin ticari sır niteliğini haiz belgelere (Belge-383-392, 396) erişim talebinin reddine,
- Soruşturma Raporu'ndaki karartılan içeriklerin yer aldığı ticari sır niteliğini haiz belgelere (Belge-8) erişim talebinin reddine,
- Soruşturma Raporu'nda yer verilen ve rakip teşebbüslere ait ticari sır niteliğini haiz belgelere (Tablo-3, 9) erişim talebinin reddine

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.