

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

(Yargı Kararı Üzerine)
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-3-243 **(Soruşturma)**
Karar Sayısı : 25-14/323-153
Karar Tarihi : 10.04.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Mehmet Yavuz GÜNER, Taner ÇAKIR,
Reyhan KARAKOÇ POLATTİMUR

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN** : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. İLGİLİ

TARAFLAR : - Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Mehmet Haluk ARI
Atatürk Mah. Ataşehir Bulvarı 42 Ada Gardenya 7/1 Blok Kat: 11
D: 68 34758 Ataşehir, İstanbul
- Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Odak BİNGÖL
Merdivenköy Mah. Dikyol Sk. B Blok No: 2 İç Kapı No:94
Kadıköy, İstanbul
- Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Şahin Yavuz
Levent Mah. Cömert Sok. No:1 Yapı Kredi Plaza C Blok 40 K:17,
34330 Beşiktaş, İstanbul
- Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Ayşe Elif KOÇAK YÜKSEL
Kuruçeşme, Gülçimen Sok. No:4, 34345, Beşiktaş, İstanbul
- Modern Karton San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: F. Gökçen DAĞDELEN
Atatürk Mah. Ertuğrul Gazi Sk. Metropol İstanbul, C2 Blok,
Ataşehir, İstanbul
- Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ
Temsilcisi: Sibel YILMAZ ATİK
Levent Mahallesi, Mektep Sokak, No:14, Beşiktaş, İstanbul
- Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Neşe KILINÇ KAPUCU
Mucibur Rahman Sok. No:17 D:29, Konak, İzmir

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Atık kâğıt geri dönüşümü alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin, atık kâğıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli belgenin verilmemesine yönelik olarak birlikte hareket ettikleri iddiası.

- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 4.10.2011 tarih ve 6877 sayı ile intikal eden şikâyet başvurusu hakkında hazırlanan 1.11.2011 tarih ve 2011-3-243/İİ-11-178.ÜG sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 17.11.2011 tarihli toplantısında görüşülmüş ve Ekonomi Bakanlığının atık kâğıt ihracatı yapılabilmesi için herhangi üç kâğıt geri dönüşüm firmasından atık kâğıt ihtiyacının bulunmadığına dair onay yazısı alınması gerektiği yönündeki uygulaması sonrasında Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı (SKSV)'nin, üyelerine atık kâğıt ihracatına onay verilmemesi yönünde baskı yaptığı ve bu yolla ihracatı engellediği iddialarına yönelik olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) uyarınca önaraştırma yapılmasına 11-57/1486-M sayı ile karar verilmiştir.
- (3) Anılan Kurul kararı sonrasında dosya konusu iddialar hakkında ayrıntılı bilgi edinmek amacıyla 26.01.2012 tarihinde şikâyetçi ile Kurum binasında bir görüşme yapılmıştır. Söz konusu görüşmede şikâyetçi tarafından, SKSV'den ziyade bu vakfın üyesi olan Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. AŞ (HALKALI), Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ (KMK), Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ (KARTONSAN), Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ (MARMARA), Modern Karton San. ve Tic. AŞ (MODERN KARTON), Mondi Tire Kutsan Oluklu Mukavva, Kutu ve Kağıt San. A.Ş (MONDİ), Muratlı Karton Kağıt San. ve Tic. AŞ (MURATLI KAĞIT), Olmuksa International Paper-Sabancı Amb. San. AŞ (OLMUKSAN) ve Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ (SELKASAN)'nin küçük kâğıt geri dönüşüm firmalarına atık kâğıt ihtiyacının bulunmadığına dair onay yazısı vermemeleri yönünde baskı yaptıkları ve esasen ilk şikâyet dilekçesinde de söz konusu vakfın üyelerinin şikâyet edildiği ifade edilmiştir. Söz konusu hususlar başvuru sahibinin Kurum kayıtlarına 30.01.2012 tarih ve 861 sayı ile intikal eden yazısında da yer almaktadır.
- (4) Bu çerçevede yukarıda ünvanları yer alan dokuz teşebbüsün ilgili önaraştırma kapsamına alınmasına, 02.02.2012 tarih ve 12-04/177.M ile karar verilmiştir.
- (5) Konuya ilişkin olarak hazırlanan 10.04.2012 tarih ve 2011-3-243/ÖA sayılı önaraştırma raporu Kurulun 24.04.2012 tarihli toplantısında görüşülmüş ve Kurul tarafından 12-21/560-M sayı ile,
- Atkasan Atık Değerlendirme San. ve Tic. AŞ (ATKASAN)
 - Dönkasan Dönüşen Kağıt Hammaddeleri San ve Tic. AŞ (DÖNKASAN)
 - Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. AŞ
 - Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ
 - Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ
 - Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ,
 - Modern Karton San. ve Tic. AŞ,
 - Olmuksa International Paper-Sabancı Amb. San. AŞ ve
 - Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ
- hakkında Kanun'un 41. maddesi kapsamında soruşturma açılmasına ve MURATLI KARTON, MONDİ ve SKSV ile ilgili olarak soruşturma açılmasını gerektirecek herhangi bir bilgi veya belgeye ulaşamadığından 12-21/560-158 sayı ile bu teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına karar verilmiştir.
- (6) 27.06.2013 tarihinde sözlü savunma toplantısı gerçekleştirilmiş ve Kurul; yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a, Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre 08.07.2013 tarih ve 13-42/538-238 sayı ile;
- HALKALI, KMK, KARTONSAN, MARMARA, MODERN KARTON, OLMUKSAN ve SELKASAN'ın atık kâğıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli

belgenin verilmesine yönelik olarak birlikte hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine oybirliği ile,

- Söz konusu uygulamaya, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde objektif kriterler belirlenmesi kaydıyla "İhracat: 2011/6 sayılı Tebliğ" in uygulanmaya başlandığı Haziran 2011 tarihinden itibaren 3 yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasına oyçokluğu ile,
- Bahse konu objektif kriterlerin belirlenmesi konusunda Başkanlığın görevlendirilmesine oyçokluğu ile

karar vermiştir.

- (7) Kurulun yukarıda yer verilen 08.07.2013 tarihli ve 13-42/538-238 sayılı kararının iptali istemiyle açılan davada, Ankara 14. İdare Mahkemesi'nin 2024/294 E., 2024/386 K. sayılı kararında,

- İptale konu Kurul kararında, teşebbüslerin atık kâğıt ihraç edilmesinin engellenmesi veya atık kâğıt miktarının kısıtlanması için birlikte hareket etmek yönünde iradelerinin olduğu ve bu doğrultuda ihracat yapabilmek için atık kâğıt toplama ve ayrıştırma tesislerinden gelen taleplere ne şekilde cevap vererek ihracatı engelleyebilecekleri yönünde iletişim halinde bulunduklarının tespit edildiği ve bu kapsamda bahse konu teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varıldığı,
- Bununla birlikte yapılan değerlendirmeler sonucunda, teşebbüsler arasındaki anlaşmanın belirlenecek objektif kriterler çerçevesinde 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan koşulları taşıdığından bahisle, teşebbüsler arasındaki anlaşmaya objektif kriterler belirlenmesi kaydıyla bireysel muafiyet tanındığı,
- Ancak Kurul tarafından yapılan muafiyet değerlendirilmesinde soruşturma tarafı teşebbüsler arasında yapılan anlaşma ile teşebbüslerin elde edecekleri faydanın tüketicilere nasıl yansıtılacağı hususunda yeterli açıklık bulunmadığı,
- Bireysel muafiyete konu anlaşmanın atık kâğıt alım pazarının ne kadarlık bölümünde rekabeti etkilediğinin anlaşmaya taraf teşebbüslerin yıllık kapasitelerinin göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerektiği ve anlaşmanın uygulandığı sürede ilgili pazarla ilgili değerlendirilmeye yer verilmediği,
- Ayrıca Kurul tarafından anlaşmanın "belirlenecek objektif kriterler" çerçevesinde muafiyetten yararlanabileceğinin ifade edildiği ancak bu kriterlerin neler olduğuna veya kapsamına ilişkin bilgilerin kararda bulunmadığı, bu durumun belirlenecek objektif kriterlerin Kanun'un 5. maddesinde sayılan şartları sağlayıp sağlamadığı noktasında tereddütlere neden olduğu,
- Bununla birlikte 4. madde kapsamına giren bir anlaşmaya bireysel muafiyet tanıma yetkisinin münhasıran Kurula aitken Kurulun bahse konu yetkisini Başkanlığa devretmesine yönelik 4054 sayılı Kanun'da herhangi bir düzenleme olmamasına rağmen dava konusu Kurul kararında objektif kriterlerin belirlenmesi konusunda Başkanlığın görevlendirildiği

ifade edilerek anılan Kurul kararının iptaline hükmedilmiştir.

- (8) Anılan iptal kararının yerine getirilmesini teminen Kurulun 21.03.2024 tarihli ve 24-14/284-M sayılı kararıyla başvuru konusu iddialara yönelik 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti amacıyla aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca HALKALI, KMK, KARTONSAN, MARMARA, MODERN KARTON, OLMUKSAN ve SELKASAN hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Kurulun 12.09.2024 tarihli ve 24-37/872-M sayılı kararı ile 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi

uyarınca soruşturma süresinin bitiminden itibaren soruşturmanın altı ay uzatılmasına karar verilmiştir.

- (9) Soruşturma kapsamında; 03.04.2024 tarih ve 86960, 86959, 86957, 86962, 86964, 86961, 86958 sayılar ile soruşturma bildirimleri gönderilmiş olup; taraflardan OLMUKSAN'ın adresinde bulunmaması sebebiyle bildirimin tebliğ edilemediği anlaşılmıştır. Raportör heyeti tarafından yapılan araştırmalar neticesinde; 01.04.2021 tarih ve 21-18/224-95 sayılı Kurul kararı¹ ile OLMUKSAN'ın tek kontrolünün Mondi Plc. tarafından devralınarak teşebbüs ünvanının Mondi Olmuksan Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ (MONDİ OLMUKSAN) olarak değiştiği, akabinde 2022 yılında MONDİ OLMUKSAN'ın, Mondi Grubu bünyesinde yer alan Mondi Tire Kutsan Kağıt ve Ambalaj San. AŞ² tarafından devralındığı ve teşebbüsün ünvanının Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ (MONDİ TURKEY) olduğu anlaşılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan 19.04.2024 tarihli ve 2011-3-243/BN-02 sayılı Bilgi Notu Kurulun 21.04.2024 tarihli toplantısında görüşülerek 24-14/284-M sayı ile soruşturma taraflarından OLMUKSAN'ın ticaret ünvanının Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ (MONDİ TURKEY) olarak değiştirilmesine ve yürütülen soruşturma kapsamına OLMUKSAN yerine MONDİ TURKEY'in dahil edilmesine karar verilmiştir.
- (10) Söz konusu soruşturma sürecinde yapılan tespitler üzerine düzenlenen 24.12.2024 tarih ve 2011-3-243/SR sayılı soruşturma raporu Kurulun 25-14 sayılı toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (11) **G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili soruşturma raporunda, hakkında soruşturma yürütülen Halkalı Kağıt Karton San. ve Tic. AŞ, Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ, Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ, Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ, Modern Karton San. ve Tic. AŞ, Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ ve Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ'nin eylemlerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 2. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği, söz konusu teşebbüsler hakkında idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığı, Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ ile Olmuksan International Paper Ambalaj Sanayi ve Ticaret AŞ'nin Dönkasan Dönüşen Kağıt Hammaddeleri San. ve Tic. AŞ aracılığıyla kurduğu yatay işbirliği anlaşmasının şikayete konu dönemde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyet şartlarını sağladığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Teşebbüsler

G.1.1. Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. AŞ (HALKALI)

- (12) 1976 yılında İstanbul'da kurulan HALKALI %100 atık kâğıtları ayrıştırıp dönüştürerek fluting, testliner ve gri karton üretimi gerçekleştirmektedir. 2023 yılı itibarıyla sermayesi (.....)'ye ulaşan HALKALI'nın fluting ve testliner üretim kapasite (.....) ton/yıl hacim ile devam etmekte olup gri karton üretim kapasitesini de (.....) ton/yıl seviyesine ulaştırmıştır.

G.1.2. Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ (KMK)

- (13) 1988 yılında Kahramanmaraş'ta kurulan teşebbüs, fluting, testliner, gri karton, alçı levha gibi kâğıt çeşitleri, oluklu mukavva ve kutu çözümleri ve kâğıttan torba üretimi yapmakta ve ürünlerini hem iç pazara hem de yurt dışına sunmaktadır.

¹ 01.04.2021 tarih ve 21-18/224-95 sayılı Kurul kararı.

² <https://www.mondigroup.com.tr/hakkimizda/tarihce/>

G.1.3. Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ (KARTONSAN)

- (14) 1967 yılında kurulan KARTONSAN, üretiminde özellikle birinci hamur, oluklu, gazete ve karışık atık kâğıt türlerini kullanan bir geri dönüşüm firmasıdır. Söz konusu atık kâğıtlardan üretilen kâğıt türleri ise normprint (%100 atık kâğıttan üretilmektedir), exprint (%2-4 arası selüloz, %96-98 arası atık kâğıt kullanılarak alt katı gri renkli kartondur), lüxtriplex (%2-4 arası selüloz, %96-98 arası atık kâğıt kullanılarak üretilen alt katı beyaz renkli kartondur) ve ultratriplex (%21-43 arası selüloz, %57-79 arası atık kâğıt kullanılarak üretilen alt katı beyaz renkli kartondur) olarak sıralanabilir.

G.1.4. Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ (MARMARA)

- (15) MARMARA, 1986 yılında, fluting ve testliner kâğıtları ile oluklu mukavva kutu üretmek üzerine kurulmuştur. Bilecik'in Vezirhan ilçesinde 33.200 m²'si kapalı olmak üzere toplam 219.252 m²'lik alana kurulan entegre tesiste yıllık 51.400 ton kapasite ile "fluting (ondüle kağıdı)" ve "test liner (yüzey kâğıdı)", yıllık 39.000 ton kapasite ile "oluklu mukavva" ve "oluklu mukavva kutu" üretimi yapılmaktadır.

G.1.5. Modern Karton San. ve Tic. AŞ (MODERN KARTON)

- (16) MODERN KARTON saman, ağaç, çeltik sapı gibi selüloz ihtiva eden bitki artıklarından selüloz üretilmesi ve her türlü atık kâğıdın geri dönüşümünün sağlanması yoluyla karton ve kâğıt imalatı alanında faaliyet göstermektedir. MODERN KARTON tarafından üretilen kâğıt türleri ise fluting, testliner ve imitasyon kraft'tır.

G.1.6. Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ (MONDİ TURKEY)

- (17) 01.04.2021 tarih ve 21-18/224-95 sayılı Kurul kararı³ ile OLMUKSAN'ın tek kontrolü Mondi Plc. (MONDİ) tarafından devralınmış ve OLMUKSAN'ın teşebbüs ünvanı Mondi Olmuksan Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ (MONDİ OLMUKSAN) olarak değişmiştir.
- (18) 2022 yılında MONDİ OLMUKSAN'ın, Mondi Grubu bünyesinde yer alan Mondi Tire Kutsan Kağıt ve Ambalaj San. AŞ⁴ tarafından devralınması sonucunda teşebbüsün yeni ünvanı Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ (MONDİ TURKEY) olmuştur.
- (19) MONDİ TURKEY, ürünlerin nihai tüketiciye ulaşana kadar korunmasını, taşınmasını ve sergilenmesini sağlayan kutu kâğıdı ve oluklu mukavva üreticisidir. MONDİ TURKEY ülke genelinde 7 oluklu mukavva tesisi, bir kutu kâğıdı fabrikası ve bir atık kâğıt geri dönüşüm tesisi işletmektedir.

G.1.7. Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ (SELKASAN)

- (20) 1988 yılında Çukurova Holding ile SCA Packaging ortaklığında grup şirketlerinin geri dönüşümlü kâğıt ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuştur. Otomotiv, kâğıt, kimyevi maddeler, tekstil ürünleri, inşaat, telekomünikasyon, bankacılık, sigorta, medya ve hizmetlerinden, deniz taşımacılığı ve bilişim teknolojisi hizmetlerine kadar birçok endüstri kolunda çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır.

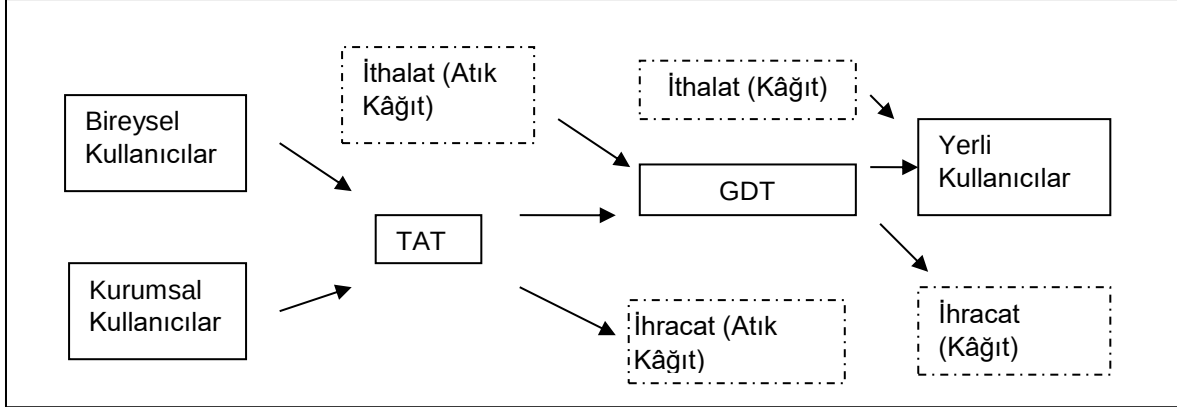
³ 01.04.2021 tarih ve 21-18/224-95 sayılı Kurul kararı.

⁴ <https://www.mondigroup.com.tr/hakkimizda/tarihce/>

G.2. Sektöre İlişkin Bilgiler

- (21) Atık kâğıt⁵ sektöründe atık kâğıdı kaynağından toplayan ve türlerine göre ayrıştırarak piyasaya sunulmaya hazır hale getiren ve atık kâğıtları üretiminde hammadde olarak kullanıp nihai ürüne dönüştüren teşebbüsler faaliyet göstermektedir. Bu teşebbüslerden toplama aşamasında faaliyette bulunanlara Toplama Ayrıştırma Tesisi (TAT), geri dönüştürme aşamasında faaliyette bulunanlara ise Geri Dönüşüm Tesisi (GDT) denilmektedir. Atık kâğıt sektörünün işleyişi ve bu pazarda yer alan oyuncular aşağıdaki şekil yardımıyla açıklanabilir.

Şekil-1: Atık Kâğıdın Toplanması ve Atık Kâğıttan Kâğıt Üretimi Sürecinde Faaliyet Gösteren Oyuncular



Kaynak: Dosya Kapsamında Sektör Temsilcileri ile Yapılan Görüşmeler.

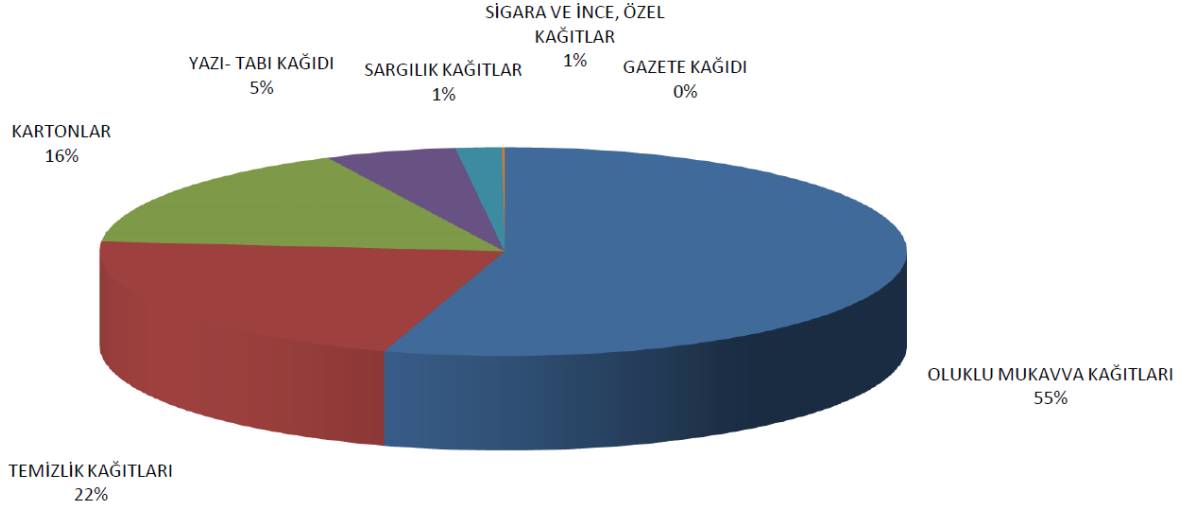
- (22) Atık haline gelen kâğıtlar ya bireysel toplayıcılar tarafından çöp kutularından ya da TAT'lar tarafından atık kâğıdın olduğu matbaalardan, iade gazetelerin getirildiği merkezlerden ya da marketler tarafından bırakılan belirli yerlerden toplanmaktadır. Buralardan toplanan kâğıtlar TAT'lar tarafından alınarak geri dönüştürülmeye uygun biçimde sınıflandırılmakta ve ayrıştırılmaktadır. Toplama ve ayrıştırma tesislerine gelen atık kâğıtlar önce cinslerine göre ayrıştırılıp tasnif edilmekte, daha sonra ise fiziksel özellikleri değiştirilerek (kırpma, parçalama ve balyalama suretiyle) yurt içindeki GDT'lere veya şartların uygun olması durumunda, yurt dışındaki GDT'lere satılmaktadır. GDT'lerde yukarıda açıklanan üretim süreçlerinden geçen atık kâğıtlar bobin haline getirilerek mukavva üretiminde kullanılmaktadır. Mukavva üretiminde kullanılmak üzere, bobin halindeki nihai ürünler (fluting, testliner) diğer kâğıt üreticilerinden ve ithalat yoluyla da tedarik edilebilmektedir.
- (23) Kâğıt yapımında kullanılan temel hammadde birçok bitkide lif halinde bulunan "selüloz"dur. Kâğıt üretimi; odun, yıllık bitkiler ve atık kâğıt hammaddelerinden selüloz, odun hamuru ve eski kâğıt hamuru üretilmesi ile bunların değişik mekanik ve kimyasal işlemlerle kâğıda dönüştürülmesine kadar geçen aşamaları içermektedir. Kâğıt sanayinde üretimi gerçekleştirilen ürün grupları basım ve ambalaj sektörleri için girdi oluşturmaktadır.
- (24) Soruşturma sürecinde taraflardan mamul kâğıt üretim maliyetleri hakkında bilgi talep edilmiştir. Soruşturma taraflarınca; mamul kâğıt üretim maliyetini selüloz ve atık kâğıt gibi hammaddeler, kimyasallar, enerji (elektrik, doğalgaz, kömür, mazot, buhar), mihver boru, işçilik, genel üretim giderleri, amortisman, yedek parça ve bakım-onarım

⁵ Atık kâğıt içerisinde kâğıt, karton, mukavva gibi çeşitli ürünler yer alabilmektedir. Üretim aşamasında da benzer şekilde atık kâğıt pek çok ürünün hammaddesi olabilmektedir. Gerekçeli Karar içerisinde atık kâğıt kavramı veya kâğıt kavramı karton, mukavva gibi diğer ürünleri de içerecek şekilde kullanılmıştır.

giderleri gibi kalemlerin oluşturduğu, atık kâğıt maliyetinin söz konusu maliyetler içerisindeki payının ortalama % (.....) civarında olduğu ifade edilmiştir.

- (25) Ülkemizde 2023 yılında en çok üretilen kâğıt türü %55 oranında oluklu mukavva kâğıtlarıdır. Üretim miktarı bakımından oluklu mukavva kâğıtlarını, temizlik kâğıtları ve kartonlar takip etmektedir. Söz konusu durum soruşturma konusu dönemde de oldukça benzer olmakla birlikte 2011 yılında üretilen kâğıt türleri arasında oluklu mukavva kâğıtlarının oranı %50'dir. Aşağıdaki grafikte üretilen kâğıt türlerinin 2023 yılındaki tahmini dağılımı görülmektedir.

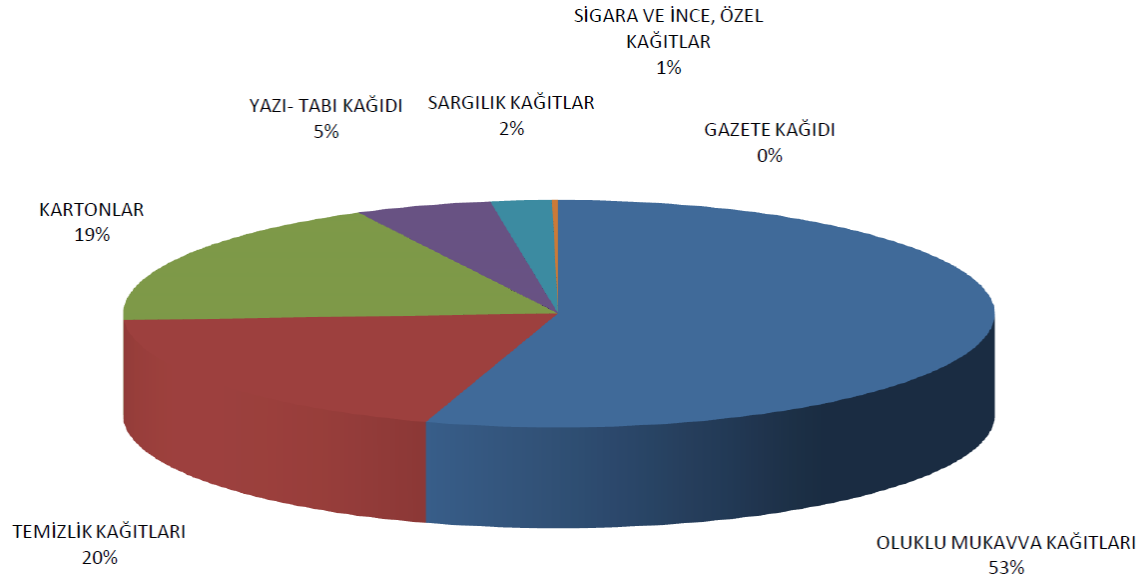
Grafik-1: Türkiye'de Üretilen Kâğıt Türlerinin Dağılımı (2023)



Kaynak: SKSV'den Gelen Bilgiler

- (26) Aşağıdaki grafikte ise 2023 yılında kâğıt türleri bakımından tahmini üretim kapasitesi dağılımına yer verilmektedir.

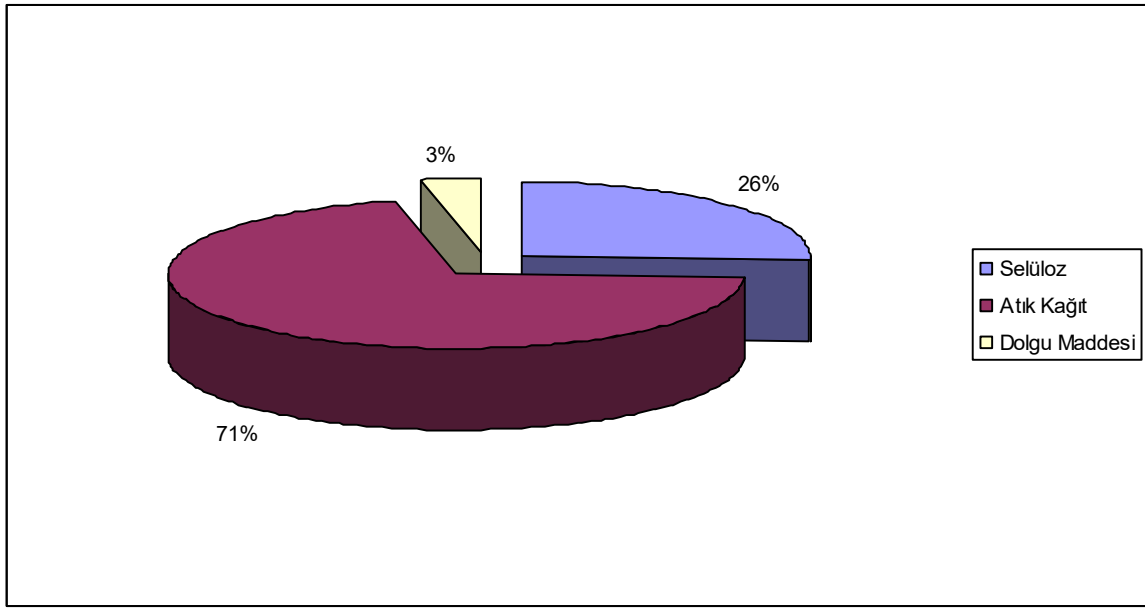
Grafik-2: Türkiye'de Üretilen Kâğıt Türlerinin Üretim Kapasitesi Dağılımı (2023)



Kaynak: SKSV'den Gelen Bilgiler

- (27) Grafik-2’de görüldüğü üzere günümüzde en çok üretim kapasitesine sahip kâğıt türleri sırasıyla oluklu mukavva kâğıtları, temizlik kâğıtları ve kartonlardır.
- (28) Kullanım ömrünü tamamlamış kâğıtlara “atık (hurda) kâğıt” adı verilmektedir. Atık kâğıtlar birtakım proseslerden geçerek kâğıt üretiminde hammadde olarak kullanılmaktadır. Atık kâğıtlar, selüloz kaynaklarının sınırlı olması, orman yetiştirmenin uzun süre alması, tabi kaynakları koruma ihtiyacı, enerji maliyetlerinin artması gibi nedenlerden ötürü kâğıt üretiminde yaygın olarak kullanılmaktadır. Özellikle ambalaj kâğıdı ve karton türlerinin üretiminde atık kâğıt kullanımı daha yaygındır. Kâğıt üretiminde kullanılan hammadde bileşimi incelendiğinde atık kâğıdın önemli bir payı olduğu görülmektedir. Aşağıda yer verilen grafik 2011 yılında kâğıt üretiminde kullanılan hammadde bileşimini göstermektedir. Atık kâğıt, kâğıt sektörünün en önemli hammaddesi olup 2011 yılı itibarıyla kâğıt üretiminde %71 oranında atık kâğıt kullanılmaktadır.

Grafik-3: Türkiye’de Kâğıt Üretiminde Kullanılan Hammadde Bileşimi (2011, Ton)



Kaynak: SKSV'den Gelen Bilgiler

- (29) Atık kâğıttan mamul kâğıt elde etme yüzdesi atık kâğıdın kalitesine ve ilgili üretim teknolojisine bağlı olarak %70-85 arasında değişmektedir. Atık kâğıttan elde edilen başlıca kâğıt türleri ise gri karton, fluting ve testlinerlerdir. Gri karton; masura ve kâğıt bobin yapımında, tuvalet kâğıdı göbeği imalatında, mobilya ve matbaacılık sektöründe, fluting ve testliner kâğıtları ise oluklu mukavva fabrikalarında ambalaj kutusu yapımında kullanılmaktadır. Söz konusu kâğıtların tamamının üretimi (mukavemeti, ebatı vb.) kullanılacağı alana özel olarak yapılmaktadır.
- (30) Atık kâğıt toplama ve ayrıştırma sektörünün parasal büyüklüğü için kesinleşmiş rakamlar olmamakla birlikte soruşturma konusu dönemde Tüdam Değerlendirilebilir Atık Malzemeler Sanayicileri Derneği (TÜDAM) tarafından tahmin edilen sektör büyüklüğü aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Sektörün 2011 yılında önemli oranda büyüdüğü görülmektedir.

Tablo-1: Atık Kâğıt Toplama Ayırıştırma Sektörünün Büyüklüğü

Yıl	Değer (TL)
2009	600.000.000
2010	630.000.000
2011	810.000.000
2012 İlk 6 (altı) Ay	380.000.000
Kaynak: TÜDAM'dan Gelen Bilgiler.	

- (31) TÜDAM tarafından, 2023 yılında iç piyasada toplanan ve ayrıştırılarak kâğıt fabrikalarına gönderilen atık kâğıt miktarının yaklaşık 3.500.000 ton, değerinin ise 15.750.000.000 TL olduğu ifade edilmiştir.
- (32) Atık kâğıt geri dönüştürerek kâğıt üreten firmalar (geri dönüşüm tesisi-GDT-kâğıt üreticileri) ve atık kâğıt toplanması alanında faaliyet gösteren firmalar (toplama-ayırma tesisi-TAT-toplama firmaları) Çevre ve Şehircilik Bakanlığında bu alanda aldıkları lisans çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında alınan bilgiye göre soruşturma konusu dönemde Türkiye'de kâğıt-karton geri dönüşüm lisansına sahip firma sayısı yirmi altıdır. Söz konusu teşebbüslerden gelen bilgiler doğrultusunda GDT lisanslı kâğıt üreticilerinin 2010, 2011 ve 2012 yıllarındaki kapasitelerine aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo-2: Atık Kâğıt Alımı Yapan Teşebbüslerin 2010-2012 Yılları Arasındaki Üretim Kapasiteleri ve Toplam Kapasiteye Oranı

Sıra No	Teşebbüs Unvanı	Teşebbüslerden Gelen Bilgiler					
		2012 (Ton/Yıl)	Oran (%)	2011 (Ton/Yıl)	Oran (%)	2010 (Ton/Yıl)	Oran (%)
1	Modern Karton San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
2	Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
3	Selkasan Kağıt ve Paketleme Malzemeleri İmalatı San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
4	Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
5	Halkalı Kağıt Karton San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
6	Mondi Tire Kutsan Oluklu, Kutu ve Kağıt Sanayi AŞ.	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
7	Köknar Kağıt-Karton San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
8	Dentaş Ambalaj ve Kağıt San. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
9	Olmuksa International Paper Sabancı Ambalaj AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
10	Muratlı Karton Kağıt Sanayi ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
11	Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
12	Hayat Kağıt ve Enerji San. Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
13	Akasan Adana Kağıt San. ve Tic. Ltd. Şti.	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
14	Pehlivanoğlu Kağıt, Kağıt Mamulleri ve Ambalaj San. Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
15	Yaşar Ambalaj Kağıt Bobin Havacılık Turizm. San. Tic. AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
16	Parteks Tekstil ve Kağıt San. Tic. Ltd. Şti.	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
17	Doruk Kağıt Sanayi ve Ticaret AŞ	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)

Sıra No	Teşebbüs Unvanı	Teşebbüslerden Gelen Bilgiler					
		2012 (Ton/Yıl)	Oran (%)	2011 (Ton/Yıl)	Oran (%)	2010 (Ton/Yıl)	Oran (%)
18	Teknik Masura Ambalaj Kâğıt Geri Dönüşüm San. ve Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
19	Simka Kağıt San. ve Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
20	Keskinoğlu Tavukçuluk Dam. İşl. San. Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
21	Trakya Kağıt Sanayi ve Ticaret AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
22	Ankaş Atık Kağıt İmalat San ve Tic AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
23	Retek Selüloz Geri Kazanım Endüstrisi Sanayi ve Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
24	Esmen Mobilya İnşaat Tekstil Kağıt San ve Tic. Ltd. Şti.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
25	AB Gıda San. ve Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
26	Türkoğlu Kağıt Karton San. ve Tic. AŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM		2.069.410	100,00	2.119.666	100,00	2.121.315	100,00
Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler.							

- (33) Tabloda yer alan bilgilere göre, 2010-2012 yıllarında ülkemizde en yüksek kapasiteye sahip 5 atık kâğıt geri dönüşüm firması sırasıyla MODERN KARTON, KARTONSAN, SELKASAN, KMK ve HALKALI'dır. MODERN KARTON bu firmalar arasında en yüksek kurulu kapasiteye sahip olup, kapasitesi Türkiye'deki kurulu toplam kapasitenin % (.....)'unu oluşturmaktadır.
- (34) Türkiye'de TAT'lar tarafından en çok toplanabilen atık kâğıt türü karışık kâğıt denilen (pek çok türün bir arada olduğu) tür ile ambalaj kâğıdıdır (oluklu mukavva, gri karton gibi). Gazete kâğıdı veya birinci hamur kâğıt toplanma oranı oldukça düşüktür. Bu tür atık kâğıtların fiyatları ise karışık kâğıt-karton ve ambalaj kâğıdına kıyasla daha yüksektir. GDT'ler ihtiyaçları doğrultusunda atık kâğıt ithalatı da yapabilmektedir.
- (35) Yukarıda yapısına yer verilen GDT'lerden bazılarının hem geri dönüşüm tesisi hem de atık kâğıt toplama tesisleri bulunmakta, bazıları ise sadece geri dönüşüm alanında faaliyette bulunmaktadır. Örneğin, atık kâğıt toplayıcısı olan ATKASAN'ın çoğunluk hissesi bir geri dönüşüm şirketi olan SELKASAN'a aittir. Benzer şekilde DÖNKASAN, OLMUKSAN ve KARTONSAN ortaklığı şeklinde kurulmuş bir TAT'tır.
- (36) Yapılan görüşmelerde GDT'lerin dikey entegrasyona giderek hammadde teminini doğrudan kendi kontrollerindeki ya da üzerinde söz sahibi olduğu şirket aracılığıyla gerçekleştirmesinin en önemli nedeninin hammadde temininin düzenli bir şekilde sağlanması olduğu bilgisi edinilmiştir. GDT'ler bakımından atık kâğıt üretimin en önemli hammaddesi olup hammadde temininde yaşanacak kesinti üretimin durmasını gerektirecektir.
- (37) Dikey entegrasyonun GDT'lere diğer bir faydası ise, bu teşebbüslerin hem atık kâğıt toplama piyasasında hem de atık kâğıt alım piyasasında yaşanan gelişmelerden (alım fiyatları, atık kâğıt ithalat fiyatları, atık kâğıt ihracat fiyatları gibi) haberdar olarak üretim süreçlerini daha sağlıklı biçimde planlayabilmesine olanak sağlamasıdır.

G.3. İlgili Pazar

G.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (38) "İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz" (İlgili Pazar Kılavuzu) hükümleri ve "2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği"nin 3. maddesinde yer

verilen tanım göz önüne alındığında bir ürünün diğer bir ürünle aynı pazarda yer alabilmesi için bu ürünlerin tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları açısından benzer olmaları ve birbirleriyle ikame edilmeleri gerekmektedir. Bununla birlikte talep ikamesine eşdeğer etki yarattığı durumlarda arz yönlü ikame edilebilirlik de pazarın tanımlanmasında dikkate alınabilir.

- (39) Hakkında soruşturma yürütülen GDT'lerin soruşturma konusu eylemleri atık kâğıdın ihracatına ilişkindir. Bu anlamda soruşturma konusu atık türü, ilgili düzenlemeye konu *"4707 GTİP (Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu) Nolu Geri Kazanılmış Kâğıt veya Karton Döküntü, Kırpıntı ve Hurdaları"* olarak adlandırılan atık kâğıtlardır. Soruşturma konusu faaliyetler ise söz konusu atıkların toplanması, ayrıştırılması ve geri dönüştürülmesi faaliyetlerini kapsamaktadır.
- (40) İstatistik Pozisyonlarına Bölünmüş Türk Gümrük Tarife Cetveli'nin 47. faslında yer alan 4707 nolu GTİP başlığı birbirlerinden farklı atık kâğıt çeşitlerini içermektedir. Dolayısıyla atık kâğıtların farklı alt başlıklar altında analiz edilebilmesi mümkündür. GDT'lerin üretim süreçlerinde kullandıkları atık kâğıt türleri de birbirlerinden farklılık gösterebilmektedir. Öte yandan işbu soruşturma konusunun üreticilerin ihracatı kayda bağlanan 47.07 GTİP kodlu atık kâğıdın ihracatına olur veren belgeye ilişkin olması nedeniyle, GDT'lerin faaliyetleri bakımından atık kâğıdın alt başlıklarıyla ilgili bir değerlendirme yapılmayarak dosya özelinde ilgili ürün pazarı genel olarak "atık kâğıt geri dönüşümü pazarı" olarak belirlenmiştir. Soruşturmaya taraf teşebbüslerin iddia konusu eylemlerinin gerçekleştirildiği pazar ise "atık kâğıt alım pazarı" olarak tanımlanmıştır.

G.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (41) İlgili Pazar Kılavuzu'nda coğrafi pazar; teşebbüslerin mal ve hizmetlerinin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeteri derecede homojen ve özellikle rekabet koşulları komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu için bu bölgelerden kolayca ayrılabilen bölgeler olarak tanımlanmıştır.
- (42) Daha önce belirtildiği üzere, atık kâğıtlar toplandıktan sonra TAT'a getirilmekte ve buradan da GDT'lere gönderilmektedir. Şikâyet konusu teşebbüslerin ülkenin tamamından toplanan atık kâğıtların geri dönüştürülmesi alanında faaliyet gösterdikleri ve diğer yandan TAT'ların faaliyetleri bakımından da coğrafi farklılıklar bulunmadığı göz önüne alındığında, işbu dosya kapsamında tanımlanan tüm ilgili ürün pazarları için ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tanımlanmıştır.

G.4. Atık Kâğıdın İhracatının Kayda Bağlanmasına İlişkin Mevzuat

- (43) 06.01.1996 tarihli ve 22515 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 95/7623 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekinde yer alan İhracat Rejimi Kararı'nın 3. maddesine göre, Ekonomi Bakanlığı ihracatın her aşamasında, gözetim, denetim ve yönlendirilmesine ilişkin her türlü önlemleri almaya, ihracata ilişkin bilgi ve belgeleri istemeye ve ihracatı bu Karar çerçevesinde yürütmeye, ihracatta kısıtlama veya yasaklama getirmeye ve gerektiğinde ihracatı müsaadeye veya kayda bağlamaya, ihracatta miktar kısıtlaması uygulamaya yetkilidir.
- (44) "Kayda bağlı ihracat", 06.06.2006 tarihli ve 26190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İhracat Yönetmeliği'nin 4. maddesinde "gümrük beyannamesinin, ihracattan önce İhracatçı Birlikleri Genel Sekterliğince kayda alındığı ihracat şekli" olarak tanımlanmış, aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde ihracatı kayda bağlı malların Ekonomi Bakanlığı tarafından yayımlanacak Tebliğ ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

- (45) Bu kapsamda, 06.06.2006 tarihli ve 26190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "İhracat 2006/7 sayılı İhracı Kayda Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ" yürürlüğe konulmuştur. Anılan Tebliğ'in ekindeki listede ihracatı kayda bağlı mallar sıralanmış ve bu malların ihracının İhracat Yönetmeliğinin 7. maddesi çerçevesinde gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.
- (46) 21.04.2011 tarih ve 27912 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İhracı Kayda Bağlı Mallara İlişkin İhracat 2006/7 sayılı Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (İhracat 2011/6)" (TEBLİĞ) ile atık kâğıt ihracatı kayda bağlanmış ve ardından, Ekonomi Bakanlığının 17.06.2011 tarihli ve 120004482 sayılı hizmete özel yazısıyla kayıt uygulamasına, 20.06.2011 tarihinden itibaren bu konuda yetkilendirilen İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği tarafından başlanacağı tüm İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliklerine duyurulmuştur.
- (47) Türkiye İhracatçılar Meclisinden (TİM) atık kâğıdın kayda alınmasına ilişkin TEBLİĞ'in uygulama esaslarının neler olduğuna dair bilgi talep edilmiştir. TİM'in 17.08.2012 tarih, 6500 sayı ile Kurum kayıtlarına giren yazısında atık kâğıt ihracatı yapmak üzere adı geçen Birliğe başvuran firmalardan,
- İhracat bağlantısını gösteren sözleşmenin bir örneği,
 - İhracatçının başvurusu üzerine, ihraç edileceği beyan edilen ürünün Ekonomi Bakanlığına bağlı Bölge Müdürlükleri nezdinde görev yapan ürün denetmenlerince ön inceleme şeklinde, ihraç edileceği beyan edilen atık kâğıdın GTİP'i, cinsi ve muhteviyatı, miktarı, değeri ve ithalatçı ülke bilgilerinin alınması suretiyle yerinde tespit ederek hazırlanan tutanak,
 - Bu maddeleri girdi olarak kullanan sanayiciler tarafından bu maddelere ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu belirten en az 3 (üç) adet firmadan temin edilen yazı⁶
- talep edildiği belirtilmiştir.
- (48) Ayrıca, ihraç edilmek istenen atık kâğıda ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak nitelikte olduğuna dair yazı veren firmaların, imalatçı olduğunu gösteren kapasite raporlarının, üretim konusu ile ilgili üretici derneklerine ve ilgili ihracatçı birliklerine üye olduğunu gösteren anılan derneklerden ve ilgili ihracatçı birliklerinden anılan yazıların ve üretim faaliyetlerinin sürdürüldüğünün ürün denetmenleri tarafından yerinde tespit edilmesi suretiyle hazırlanan tutanağın da ihracat yapmak isteyen firma tarafından adı geçen birliğe ibraz edilmesi gerekmektedir.
- (49) Diğer yandan Ekonomi Bakanlığının Kurum kayıtlarına 17.08.2012 tarih ve 6487 sayı ile intikal eden yazısında, GDT'lerin her ay için ihracat yapılabileceğine dair verebileceği yazının sınırının yıllık kapasitesinin on ikide biri kadar olduğu ve yapılabilecek ihracatın miktarının tespitinde, belgeyi verecek olan GDT'lerin kapasitelerinin aylık olarak hesaplandığı dolayısıyla belgenin alındığı geri dönüşüm tesisinin kapasitesinin ihracat miktarını belirlemede etkisi olduğu ifade edilmiştir.
- (50) Ekonomi Bakanlığının söz konusu yazısının devamında atık kâğıdın ihracatı kayda bağlı mallar listesine neden eklendiği;
- "... ülkemizde endüstriyel odun arzının talebi karşılamakta yetersiz kaldığı göz önünde bulundurulduğunda, kâğıt sanayisinde endüstriyel oduna ikame girdi olarak kullanılan atık kâğıdın ihraç edilmesinin, kâğıt üreticilerinin girdi temininde sorun yaşamalarına sebep olduğu, ülkemiz ekonomisinin en önemli sorunları*

⁶ Gerekçeli Kararın devam eden bölümlerinde, sanayiciler tarafından bu maddelere ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu belirten yazı için "ihtiyacımız yoktur yazısı" ifadesi kullanılacaktır.

arasında yer alan dış ticaret cari açıklarını azaltmada önemli faktörlerden birisinin ihracatımızdaki katma değerli ürünleri arttırmak olduğu, bu nedenle ülkemiz kâğıt sanayisinin girdisi olan atık kâğıdın yurt içi arzının yetersiz olması ve gelişen ekonomimizde anılan maddenin ihtiyacının her geçen gün artması sebebiyle anılan ürünün ticaretinin izlenmesi uygun görülmüştür “

şeklinde açıklanmıştır.

- (51) Aynı yazıda düzenlemenin hem atık kâğıt/karton ihracatına hem de nihai ürün olan kâğıt/karton ihracatına olan etkisine ilişkin görüşlerinin ne olduğu da aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

“... ekonomik faaliyetlerin ve işlemlerin sonuçları birçok faktöre bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede herhangi bir maddenin ihracatının artış veya azalışı birden fazla etkene bağımlı olabileceğinden, söz konusu düzenlemenin belirtilen maddelerin ihracatına ölçülebilir bir etkisinin olmayacağı düşünülmektedir. Diğer taraftan bu konuda bir çalışma bulunmamaktadır.”

- (52) 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ekonomik Bakanlığı kapatılmış olup mevcut durumda ihracatı kayda bağlı ürünleri belirleme yetkisi Ticaret Bakanlığına geçmiştir.
- (53) 1 Haziran 2018 tarihinde Resmi Gazete’de⁷ yayımlanan ve İhracat 2006/7 sayılı Tebliğ’de Değişiklik Yapılmasına Dair 2018/5 sayılı Tebliğ (İhracat:2018/5) ile soruşturma konusu ürünler ihracatı kayda bağlı mallar arasından çıkarılmış ve mevcut durumda TAT’lar’ın atık kâğıt ihracı için GDT’lere başvurma zorunluluğu kalmamıştır. Dolayısıyla soruşturma kapsamında, hâlihazırda TEBLİĞ’den kaynaklanan bir rekabet sorununun varlığından söz edilemeyecektir.

G.5. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

Tespit 1

- (54) KARTONSAN’da yapılan yerinde incelemede bulunan DÖNKASAN Genel Müdürü (.....) imzalı belgede MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), HALKALI Genel Müdürü (.....), KMK Genel Müdürü (.....), ATKASAN Genel Müdürü (.....) ve TÜDAM’dan (.....)’nın katılımıyla 02.03.2011 tarihinde bir toplantı yapıldığı belirtilmiş ve toplantıda konuşulanlar aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

“Atık kağıtta özellikle Ocak ayı başından bu yana süregelen fiyat artışlarının kağıt-karton üreticilerini tedirgin ettiği.

- Bunun önemli sebebinin kur artışları, Avrupa’da da atık kağıt fiyatlarının döviz bazında artışı ve arzın azalışı ile Türkiye’den atık kağıt ihracının artmış olması olduğu.

- 2010 yılında DTM verilerine göre 75000 ton atık kağıt ihracatı görünürken, 2011 yılının sadece Ocak ayında 12500 tonu bulduğu.

- Bu miktarın önemli bir kısmının Çin ve diğer uzak doğu pazarlarına gittiği.

- Bu faktörlerin iç piyasada fiyatların hızlı yükselmesine ve arz edilen miktarın azalmasına yol açarak alımda rekabete de sebep olduğu.

- Bu durumda dış ticaretten sorumlu Devlet Bakanlığı müsteşarıyla geçen hafta görüşüldüğü. İhracatın nispi olarak zorlaştırılması talebinde bulunulduğu. Müsteşarın bu hususları dinleyip “bir de diğer tarafı dinleyip değerlendirelim” dediği.

- [İh]racatçıların çoğunun aslında TAT lisanlı TÜDAM üyeleri olması nedeniyle muhtemelen TÜDAM’dan görüş isteyeceği. Bu hususta hazırlıklı olunması.

⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/06/20180601-5.htm>

- Ayrıca, Ambalaj Sanayicileri Derneği ve TOBB Kağıt Meclisi olarak da Ankara’da bu konuda baskı yapılması. En azından, atık kağıt ithalatında olduğu gibi ihracata da “ihtisas gümrüklerinden yapılması” zorunluluğunun önerilmesi görüşüldü.

Ancak, (.....), iç Pazar fiyatlarının ihraç piyasaları fiyatlarına gelmesinin kaçınılmaz olduğu. Bunun da Mart ayı içinde de artışlarda devamı sebep olacağı. İhracatın özellikle gazete, oluklu ve karışıktaki yoğunlaşması nedeniyle bu türdeki artışların diğerlerine kıyasla daha fazla olacağı, bununda atık kağıt ithalatını da artıracak genelinde not edildi.”

Tespit 2

- (55) ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından 16.05.2011 tarihinde MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), KMK Genel Müdürü (.....), HALKALI Genel Müdürü (.....), DÖNKASAN Genel Müdürü (.....)’a gönderilen e-postada, atık kâğıdın ihracatının kayda bağlanmasından sonra TUDAM derneğinde yaşanan problemlere yer verilmiş ve aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“Cumartesi (14.05) Tüdam toplantısı bilgileri size ulaşmıştır. ... 04.06.2011’de genel kurul yapılması ve yönetim kurulunun tekrardan oluşturulması kararı gizli oylamayla alınmıştır. Hurda ihracatı konusu bahanedir, temel tepki son bir yıldır oluşturulan “fabrika temelli üyelerin istenmemesidir” yani bizler yönetim kurulunda olmamalıyız. ... Bu arkadaşlar 2 milyar dolar/yıl kutu sektörü, bir bu kadar mamul kağıt sektörü, yanında 2 milyon ton/yıl=yaklaşık 300 milyon/yıl hurda kağıt bunun AAKY göre bildirilen kısmı %15 gibi yani Tüdam sadece %15 hacimle ilgili, yurt dışına giden hurda kağıt “ambalaj atığı” DEĞİL daha çok sadece üretim bazlı hurda kağıt, geçen yıl(2010) 75 bin ton hurda kağıt ihraç ediliyor tutarı yaklaşık 11-12 milyon dolar. Tablo bu. Yani özünde TAT cı konusu değil, TUDAM konusu değil 10 Milyon Dolar / Yıl 4-5 MİLYAR Dolar / Yıl sektörü esir alamaz. ... Ayrıca bir çok fabrikanın kendi TAT cıları var birazdaha yaygınlaşır mahalleye daha çok iner size pek ihtiyaç kalmaz. Özünde size ve TUDAM’a ait olmayan bir konunun pişirilip anlamsız ve akıldan, menfaatten uzak bir şekilde gündeme gelmesi şaşılacak bir durumdur bu hem Tüdam’ı zayıflatır hem bizatihi sizin gibi ticaret yapan mal sahibi olan kişilerin menfaatine değildir (.....)’in arkasına takılmak akli selim iş değildir.... Gibi benzer birçok şeyi ikili görüşmelerde vurguladım. ... Bu işin başını çeken ve açık yada kapalı destek veren arkadaşlar Tüdam kurugusunu zamansız bozmuşlardır. Bana göre defter kapanmış yada kapanma aşamasındadır. Bu noktada kısaca hayırlısı demek lazım ve ekinde bizim nasıl bir tavır alacağımızın konuşulması lazım. Bu notu ortak değerlendirme konusunu birlikte düşünelim diye göndermekteyim. Bir araya gelinebilir yada telefonlaşılabilir. Lütfen düşününüz üzerinde konuşalım.”

ifadeleri yer almaktadır.

Tespit 3

- (56) 23.06.2011 tarihinde ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından SELKASAN Genel Müdürü (.....) ve SELKASAN Genel Müdür Yardımcısı (.....)’e gönderilen “Halkalı (.....)la Görüşme” konulu e-postada şu ifadeler yer almaktadır:

“Bugün (22/06) beni arayan 1-2 hurda ithalatçısı elimde...ton krome karton ve kırkambar hurda kağıt var bunu ihraç etmek istiyorum bana yazı verirmisin dedi....sonra bu kişiler zaten biz toplu olarak kağıt fabrikalarına ayrı ayrı olmak üzere noterden yazı göndereceğiz bu yazıda şu cins şu maldan şu kadar ton mal var bu takvimde şu şekilde teslimat yapabiliriz alıcı olup olmadığınızı, alıcı iseniz fiyat ve ödeme şartlarını 7 gün içinde bildiriniz, bildirim yapmadığınız takdirde alıcı

olmadığınız kabul edilecek diye tek tek yazı göndereceğiz dediler. Biz bu durumda ne yapacağız? ne düşünüyoruz diye bana sordu. Ben bu gelişmelerden kısmi haberim var konuyu heyet olarak 1-2 gün içinde ele alıp bir değerlendirme yapalım dedim.”

- (57) Aynı e-postanın devamında (.....) tarafından SELKASAN Genel Müdürü (.....) ve SELKASAN Genel Müdür Yardımcısı (.....)'e HALKALI'dan (.....) ile yapılan görüşme hakkında bilgi verilmektedir:

“Piyasalar konuşuldu. (.....) bobin fiyatlarının 850 pek altında işlem göreceğini sanmıyorum ama hurda maliyetinin zaman içinde 300 in içine girmesi gerektiği, bu aylar ve koşulların buna müsait olduğu ancak (.....)in bunu anlayıp adım atmasının gerektiğini, sıkıntının burada olduğunu dile getirdi. (.....)le görüşüğünü belki kendisine güvenmediği için bir yol alamadığını söyledi. İlginç uygulamaları var balyalıya 300-310-320 diyor aynı firmanın dibinden kaynakta 300-310 a dökme alıyor...Hal bu olunca bende burada dökmeyi 290-310 ye kadar almak zorunda kalıyorum. Oysaki bu fiyat hemen 250-270 e çekilir balyalıda 300 içine sokulur. Sonraki haftalar belki biraz daha iner ama (.....)in uyumlu adım atması lazım. Ben görüşmelerle aşamadım haberin olsun hep beraber üzerinde olursak önümüzdeki iki ayı daha ticari baza getiririz. Hurdadaki yüksek fiyat yerini dengeli fiyata bırakmış olur dedi.

Ben (.....)ya konunun takipçisiyim geç kalıyoruz günler geçiyor bu anlamda bende rahatsızım dedim. 1-2 gün içinde görüşme bir araya gelme kararı üzerinde değerlendirme yapalım dedik.

Konuşma kabaca bu idi. İyi çalışmalar. (.....)”

Tespit 4

- (58) DÖNKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından ATKASAN Genel Müdürü (.....), KMK Genel Müdürü (.....), MODERN KARTON Genel Müdürü (.....) ve HALKALI Genel Müdürü (.....)'a hitaben yazılan 15.08.2011 tarihli e-postada;

“DÖNKASAN AŞ'ının TUDAM üyeliği konusunda kararımızı vermeden önce sizlerin fikirlerini de almayı yararlı gördüm

DÖNKASAN'ın bir “Ambalaj Atıkları Toplama-Ayırma” Şirketi hüviyetiyle TUDAM Üyeliğine devamında TUDAM ile Kağıt/Karton Üreticileri (geri dönüşümcüler) arasında bir dirsek teması aktörü olmasında yarar görülebilir

DÖNKASAN'ın bir Kağıt/karton Üreticileri (Kartonsan ve Omluksa) iştiraki olarak TUDAM'dan ayrılan üyelerle birlikte hareket etmesinde yarar görülebilir.

Şeklinde kısa özetlenebilecek iki alternatif hakkındaki görüşlerinizi iletebilirsiniz, bizim kararımızı oluşturmamızda faydalı olacaktır.”

denilmek suretiyle DÖNKASAN'ın TUDAM derneğinde kalıp kalmama kararı hakkında diğer firmaların görüşleri sorulmaktadır.

Tespit 5

- (59) Atık Kağıt ve Geri Dönüşümcüler Derneği (AGED) Genel Sekreteri (.....) tarafından HALKALI Genel Müdürü (.....), MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), KMK Genel Müdürü (.....) ve ATKASAN Genel Müdürü (.....)'e 16.01.2012 tarihinde gönderilen e-postada,

“ Merhaba,

Bugün Sn. (.....) ile Dernekle ilgili görüşürken kendisi hurda ihracatçısı şirketlerin ((.....)); ATKASAN, MODERN KARTON, HALKALI KAĞIT VE KMK ile toplantı talebinde bulunduğu bilgisini verdi.

Eğer sizin için de uygunsa 18 Ocak Çarşamba günü yapacağımız geniş katılımlı toplantıdan sonra saat 14.00'te bir toplantı düzenleyebiliriz.

Bu konudaki görüşlerinizi bekliyorum.”
ifadeleri yer almaktadır.

Tespit 6

- (60) Tespit 5'te yer alan e-postaya cevaben 17.01.2012 tarihinde (.....) tarafından, AGED Genel Sekreteri (.....), MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), HALKALI Genel Müdürü (.....) ve KMK Genel Müdürü (.....)'e,
“Diğer katılımcılar içinde uygun ise aynı gün yapılması benim açımdan isabetli olur”
şeklinde bir e-posta gönderilmiştir.

Tespit 7

- (61) 17.01.2012 tarihinde AGED Genel Sekreteri (.....) tarafından MARMARA'ya gönderilen e-postada:
*“18 Ocak 2012 Çarşamba günü HALKALI KAĞIT tarafından KAĞIT SEKTÖRÜ TOPLANTISI düzenlenecektir.
2011 kağıt sektörü değerlendirmesinin yapılacağı ve 2012 yılına dair öngörülerin masaya yatırılacağı toplantı siz değerli sektör temsilcilerinin katılımı ile gerçekleşecektir.”*
ifadeleri yer almaktadır.

Tespit 8

- (62) MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), KMK Genel Müdürü (.....), ATKASAN Genel Müdürü (.....), HALKALI Genel Müdürü (.....), DÖNKASAN Genel Müdürü (.....) ile birlikte toplam 27 firma yetkilisinin davet edildiği toplantıya, yerinde incelemede elde edilen (.....)'den (.....), (.....), (.....) ve (.....)'a 19.01.2012'de gönderilen e-postanın “kağıt sektörü toplantısı” isimli ekinde (söz konusu listede toplantıya katılan firma yetkililerinin isimleri, ünvanları, e-posta adresleri ve cep telefon numaraları bulunmaktadır) anlaşıldığı üzere 33 firmadan yetkililer katılmıştır. E-postada ayrıca *“2)Marmara Kağıt a çağrı yapmışız olumlu-olumsuz dönmemiş.”* ifadesi yer almaktadır.

Tespit 9

- (63) 19.01.2012 tarihinde ATKASAN Genel Müdürü (.....)'in ATKASAN firması yetkililerine gönderdiği “kağıt sektörü toplantısı-katılımcılar” konulu e-postada ise toplantıda görüşülen konulara ilişkin bilgi verilmektedir. Bu e-postada yer alan ifadelerin ilgili kısımları aşağıda sunulmaktadır.
“18/01 saat 10-13 arası toplantıya katıldım. Toplantının özü hurda kağıt kaynaklı etkin bir yapı oluşturalım, bu yapı sanayici şapkalı olsun Ankarada bizi kuvvetli temsil edecek STK oluşsun özünde idi. Toplantıda ev sahibi Halkalı (.....)dı. Konuşmacılar (.....), (.....) ve (.....) oldu. ...Ek dosyada görüleceği üzere 33 kişi katıldı....Marmara davet edildiği halde gelmemiş davete geri bildirimle yanıtta vermemiş.... (.....)bu oluşum SKSV alternatifi değil destekleyicisidir AGED başlı başına hurda KAĞIT (diğer atıklar değil) özelindeki bir yapılanmadır. Aranızda SKSV kayıtlı olmayan varsa orayada üye olmalıdırki etkin bir bütünlük olsun diye vurgu yaptı (.....) Bey. (.....) bey ve (.....) geçmiş bir yılda yaşananları özetleerek niçin AGED kuruluyor ne yapacak, hedefi nedir bunları anlattı.....Anladığım bir ay içinde AGED kurulmuş olacak başkanı sanırım kerhinde olsa (.....) olacak. Kuruluş işlemleri bitince (sanırım şubat ortası) olağan genel kurul yapıp normal döneme geçecek.... (.....) beyin (yada (.....)in) (.....) beyle görüşmesi gerektiğini bu olanları anlatması gerektiğini aksi halde kırgınlık bir yana yanlış bir algının çıkacağını sandığımı(ikili üçlü görüşmemizde) dile getirdim. Böyle bir birlektelik ne getirir ? ne götürür bunu yorumlamak,izlenim almak, düşünmek ve

önümüzdeki günlerde irdelemek gerekir Yıllar önce Fefko toplantısında 1995 miydi 1996 mıydı tam hatırlamıyorum orada bu ölçüde katılım olmuştu ilk defa bütün Türkiye'yi bir arada gördüm. Bu biraz (.....)/ (.....) ve (.....) etkisinde olabilir...”

- (64) Yine aynı e-postanın devamında;

“Toplantı sonrası bir iki ziyaret ile biraz izlenim aldım ortalık sakin, heyecan düşük...Algı olarak 3-5 haftaya işler dengeye gelir iyimseliği var. Hurda azlığından fiyatların istenilen uyumda olmayışından şikayet var”

ifadeleri yer almaktadır.

Tespit 10

- (65) MARMARA'da yapılan incelemede elde edilen MODERN KARTON çalışanı (.....) tarafından MARMARA Genel Müdürü (.....)'a ve MODERN KARTON Genel Müdürü (.....)'e gönderilen 25.01.2012 tarihli e-postada:

“Modern Karton olarak şu an ithal aldığımız hurda kartonun maliyeti (.....) €/ton seviyesindedir. Bu fiyat Çorlu fabrikamız teslim fiyatıdır. Buna ek olarak aldığımız bilgiler, Balkan bölgesi için hurda kartonun yerinde balyalı fiyatının (.....) €, batı avrupada ise (.....) € seviyesinde olduğu yönündedir.”

ifadeleri yer almaktadır.

Tespit 11

- (66) Soruşturmaya konu MARMARA, DÖNKASAN, ATKASAN, KMK ve HALKALI'da yapılan yerinde incelemelerde bir atık kâğıt toplayıcısı olan Yüceler Kağıtçılık Tic. San. ve İmalat Ltd. Şti. (YÜCELER KAĞIT) tarafından 2.2.2012 tarihinde gönderilen atık kâğıt satış teklifi bulunmuştur. Söz konusu belgede, YÜCELER KAĞIT tarafından satışa sunulan atık kâğıtların ton başına fiyatları duyurulduktan sonra, bu listenin gönderildiği geri dönüşüm firması tarafından satın alma veya sekiz (8) gün içinde herhangi bir açıklama veya itiraz bulunmadığı takdirde, “atık kâğıt ihtiyacının bulunmadığı” şeklinde bir beyanın alındığının teyit edilmiş sayılacağı ifade edilmektedir.

Tespit 12

- (67) 08.02.2012 tarihinde ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), KMK Genel Müdürü (.....), HALKALI Genel Müdürü (.....), DÖNKASAN Genel Müdürü (.....), MARMARA Genel Müdürü (.....) ve SELKASAN Genel Müdür Yardımcısı (.....) ve Genel Müdürü (.....)'e gönderilen e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“ Sayın (.....) beyden aldığım bilgilere göre (.....) bey bir çok yere (sanırım daha çok GDT fabrikalarına) ek yazıyı göndermiş. Bu konuda ortak bir tavır, tavsiye olacak mı bunun değerlendirilmesinde fayda var diye dikkatlerinize sunuyorum”

Tespit 13

- (68) 09.02.2012 tarihinde DÖNKASAN tarafından aynı teşebbüslere YÜCELER KAĞIT'a gönderilmek üzere hazırlanan cevabi yazı gönderilmiştir:

“ Söz konusu mektuba bizim cevabımız aşağıdaki şekilde olacaktır.

Sn. Yüceler Kağıtçılık Tic. San. ve İmalat Ltd. Şti.

Halkalı Merkez Mah., Dereboyu Cad. No:26/1

K.Çekmece 34303 İSTANBUL

09.02.2012

İLGİ:02.02.2012 tarihli, Atık kağıt teklifi konulu yazınız.

Malumlarınız olduğu üzere Şirketimizin, tarafınızdan hurda kağıt satın almaları uzunca bir süreden beri çeşitli cins, miktar ve fiyatlarda piyasa koşullarına göre karşılıklı mutabakatımızla devam edegelmektedir.

*İşbirliğimizde müşterek memnuniyetimizin devamıyla alımlarımız aynı şekilde devam edecektir.
Bilgilerinizi rica ederiz.
Saygılarımızla,
(.....)”*

Tespit 14

- (69) HALKALI’da yapılan yerinde incelemede de, HALKALI Genel Müdürü (.....)’ın yukarıda yer verilen 09.02.2012 tarihli e-postanın çıktısını aldığı ve üzerine notlar yazdığı belge elde edilmiştir. (.....) tarafından alınan notlar şu şekildedir:

*“İLGİ: 02. Şubat 2012 tarihli atık kağıt teklifi konulu yazınız.
10 Şubat 2012 tarihinde elimize ulaşan teklifiniz.
teklif edilen atık kağıt cinsleri için alımlarımıza devam etmekteyiz miktar ve fiyatlat konusunda karşılıklı görüşmeler yapılarak alın sonucu oluşacak mutabakatla alımlarımızı sürdürmeye devam edebiliriz edeceği teşekkür eder. hayırlı işler dileriz”*

Tespit 15

- (70) 09.02.2012 tarihinde KMK Genel Müdürü (.....), KMK yetkililerine ((.....); (.....)) DÖNKASAN tarafından gönderilen cevabı göndermekte ve gerekli değerlendirmelerin yapılmasını talep etmektedir:

*“(.....) Bey,
Ekteki yuceler kagitin gonderdigi yaziya karsilik Donkasan asagıdaki cevabi vermis. Donkasan bir GDT sirketi olmaigi icin problem yok. Fakat biz nasıl bir cevap vermeliyiz ki bu verecegimiz cevap ihracat izni sayilmasin...Avukat (.....) beyle de bir istişare etsek iyi olur kanaatindryim...
(.....)”*

Tespit 16

- (71) KARTONSAN’da yapılan yerinde incelemede Kartonsan Satın Alma Müdürü (.....)’ın ajandasının 09 Şubat tarihli sayfasında bulunan notta:

“(.....) Bey’i ara. Yüceler birinci hamur ihraç etmek istiyor, nasıl birinci hamur kalitesi ne.... Öğren... sonra (.....) Bey’i ara....”
ifadeleri yer almaktadır.

Tespit 17

- (72) 10.02.2012 tarihinde ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından SELKASAN Genel Müdürü (.....) ile Genel Müdür Yardımcısı (.....)’e gönderilen e-postada DÖNKASAN ve MODERN KARTON’un vereceği cevaplara ilişkin şu ifadeler yer almaktadır:

*“Kartonsan/Dönkasanın vermeyi düşündüğü cevap aşağıdaki gibiymiş. (.....) bu sabahki telefonunda kendileri “İlgi....müracaatınız tarafınızdan değerlendirilmiş olup prensip olarak alıcı olabileceğimizi, bunun diğer detayları olan, cins, kalite, teslim zamanı, ödeme şekli, balya boyutları gibi hususları görüşmek üzere bizi ziyaret etmenizi beklemekteyiz” bu meyalde bir cevap verebiliriz gibi konuştu.
Benimde önerim yazıda alıcıymış gibi gösterip gel konuşalım anlaşabilirsek yani anlamına gelen ne olduğu belli olmayan bir yazı gönderilebilir. Diğer firmalar ne yapıyor tam bilmiyorum.”*

Tespit 18

- (73) 13.02.2012 tarihinde ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından MODERN KARTON Genel Müdürü (.....), KMK Genel (.....), HALKALI Genel Müdürü (.....) ve DÖNKASAN Genel Müdürü (.....)’a gönderilen e-postada,

“ Yücelerden sadece Selkasana yazı geldi biz ekteki anlayış içinde yanıtladık. Kendi anlayışımıza göre;

-Yanıt vermemek yada alıcı değilim diye yanıt vermek onun ekmeğine yağı sürecektir, varmak istediği yere onu taşımak olacaktır.

-Biz imalat cinslerimize uyan hurda kalemleri için prensip olarak alıcıyız AMA ayrıntıyı (miktar, kalite, TSE deki karşılığı, nakliye, ödeme, balya boyutları, teslim zamanı ve güncel fiyat vs.vs.) görüşmek üzere bizi ziyaret etmenizi bekliyoruz.... Mihvalde cevap verdik. Bizim anlayışımıza bu cevap daha uygun düştü. Kimseye tavsiye verecek konum ve hakka sahip değiliz ama MIŞ gibi yanıt vermek kimin ne yaptığının belli olmadığı ortamlar için %360 derece esneklik verdiğinide söylememiz lazım.

Yanıtımızı bilgi olarak sizlere iletmek istedim.

Not: 1)RKP hukuk anlayışına göre “blok” olmak.....dır. Buna göre bire bir eşit cevapların verilmesi yada eş güdüm sağlama gayreti (şuanda benim yaptığım gibi) potansiyel olarak sorgulanmaya tabidir. Unutmayalım ki karşımızda bu işleri iyi kovalayan bir anlayış var eline malzeme vermiş olmayalım.”

ifadeleri yer almaktadır.

- (74) Söz konusu e-postanın ekinde yer alan YÜCELER KAĞIT’a hitaben hazırlanan yazı ise şu şekildedir:

“Sn. Yüceler Kağıtçılık
Tic. San. ve İmalat Ltd. Şti.
Halkalı Merkez Mah.,
Dereboyu Cad. No:26/1
K.Çekmece 34303
İSTANBUL

İlgi: Hurda kağıt teklifi ile ilgilitarih vesayılı yazınız.

İlgide kayıtlı yazınız konusu hurda kağıt teklifinize teşekkür eder, imalatımıza uyan cinsler bakımından prensip olarak alıcı olabileceğimizi bildiririz. Miktar, fiyat, nakliye koşulları, balya ebatları, hurda kağıt cinslerinin TSE nin hangi standartlarını karşıladığı, fire testindeki analiz yöntemleri gibi detaylı görüşmek üzere sizi Manisa Organize Sanayi Bölgesindeki iş yerimize davet etmekteyiz. Karşılıklı görüşmeler sonucunda bir mutabakat sağlanacağı ve işbirliği yapılacağını ümit eder, işlerinizde başarılar dileriz.

Saygılarımızla,
Selkasan A.Ş.”

Tespit 19

- (75) HALKALI’dan alınan “İç Yazışma Formu Başlıklı” belgenin “Selüloz Kağıt Vakfı Toplantısı”na ilişkin kısmında 20.06.2012 tarihinde gerçekleştirilen Selüloz ve Kağıt Vakfı Toplantısında MARMARA Genel Müdürü (.....) tarafından,

“İhracatın devam etmesini istiyoruz. Son dönemlerde rekabet kurulunun geri dönüşüm firmalarına uygulamış olduğu denetimler ile firmalar zor duruma (aynı formatta verilen ihracat izin formları) düşmüştür. Bununla ilgili hep aynı firmalara değil de farklı firmalara da ihracat izinlerinin verilmesi sizler açısından iyi olacaktır.”

denildiği belirtilmiştir.

G.6. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgelere İlişkin Tespitler

- (76) Tespit 1, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 ve 18, Ekonomi Bakanlığının atık kâğıt ihracatına yönelik kayıt uygulaması doğrultusunda soruşturma tarafı teşebbüsler arasında meydana gelen iletişimlerini göstermektedir. Ekonomi Bakanlığı tarafından, atık kâğıt

ihracının kâğıt üretiminde girdi temininde sorun yaşanmasına sebebiyet verdiği ve dış ticaret cari açıklarını azaltmaya giden yolda katma değeri yüksek ürünlerin ihracattaki payını artırmanın önem arz ettiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, ülkemiz kâğıt sanayisinin girdisi niteliğindeki atık kâğıdın yurt içi arzının yetersiz olması ve gelişen ekonomimizde anılan maddenin ihtiyacının artması sebebiyle Bakanlık tarafından atık kâğıt ihracatında kayıt uygulamasına başlanmıştır. Kayıt uygulamasına ilişkin esaslar ise TEBLİĞ ve Bakanlığın diğer resmi yazıları ile düzenlenmiştir. Söz konusu uygulama öncesinde teşebbüsler arasında gerçekleşen iletişime bakıldığında, soruşturma tarafı geri dönüşüm tesislerinin dile getirdiği sorunların; yurt içinde toplanan atık kâğıdın önemli bir bölümünün ihraca konu olması, yurt içindeki atık kâğıt arzında azalışların meydana gelmesi ve atık kâğıt fiyatlarının özellikle döviz bazında artış göstermesi olduğu anlaşılmaktadır. Yerinde inceleme belgelerinden söz konusu sorunların özellikle TAT'lar ve GDT'ler arasında çatışmaya sebep olduğu, bu durumun sektör derneklerinin toplantılarında defalarca gündeme getirildiği, hatta iki tarafın da üyesi olduğu TÜDAM'dan bağımsız olarak sadece GDT temsilcilerinin bulunduğu AGED'in kurulmasına varan bir sürecin yaşandığı görülmektedir (Tespit 1, 2, 9).

- (77) Bakanlığın kayıt uygulamasını fiilen başlatmasından evvel teşebbüsler tarafından dile getirilen sorunların, Bakanlığın söz konusu uygulamayı başlatırken dikkate aldığı ekonomik gerekçe ve hedeflerle yakından ilişkili olduğu anlaşılmaktadır (Tespit 1). Bu doğrultuda, 2011 yılının Nisan ayında Ekonomi Bakanlığı tarafından atık kâğıt ihracatının kayda bağlanmasına yönelik düzenleme yapılmış ve atık kâğıt ihraç etmek isteyen TAT'ların en az üç GDT'den atık kâğıda ihtiyaçları olmadığına dair bir yazı alması şartı getirilmiştir.
- (78) TEBLİĞ'in uygulanmaya başlamasıyla, çeşitli TAT'lar tarafından GDT'lerden ihtiyacımız yoktur yazısının talep edileceği şifahen söylenmiş (Tespit 3), nihayetinde TAT olan YÜCELER KAĞIT tarafından, "satın alma veya sekiz gün içinde herhangi bir açıklama veya itiraz bulunmadığı takdirde, atık kâğıt ihtiyacının bulunmadığı şeklinde bir beyanın alındığının teyit edilmiş sayılacağına" ifade edildiği atık kâğıt satış teklifi yazısı bazı geri dönüşüm tesislerine iletilmiştir (Tespit 11). Bu kapsamda YÜCELER KAĞIT, TEBLİĞ doğrultusunda atık kâğıt ihraç etmek için geri dönüşüm tesislerinden alınması öngörülen yazıyı almaya çalışmıştır. YÜCELER KAĞIT tarafından gönderilen yazının akabinde, soruşturma tarafı geri dönüşüm tesisleri arasında söz konusu yazıya verilecek cevap konusunda iletişimler meydana gelmiştir (Tespit 12, 13, 15, 16, 17 ve 18).
- (79) Tespit 5, 6, 7 ve 8'e bakıldığında, 18.01.2012 tarihinde sektöre yönelik toplanıldığı, Tespit 9'da ise söz konusu toplantı içeriğinin, atık kâğıt sektöründe etkin bir yapı oluşturabilmek adına AGED isimli derneğin kuruluşuna ilişkin olduğu, Tespit 5 ve 6'da ayrıca, bazı TAT'ların ATKASAN, MODERN KARTON, HALKALI ve KMK ile toplantı yapma taleplerinin bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (80) Tespit 2 incelendiğinde MODERN KARTON, KMK, ATKASAN (SELKASAN), DÖNKASAN (KARTONSAN ve OLMUKSAN) ve HALKALI arasında, TÜDAM⁸ derneğinde yaşanan problemlere yönelik konuların görüşüldüğü görülmektedir. TÜDAM derneği üyeliğinden istifa edilmesi konusunun da gündeme getirildiği

⁸ Soruşturma tarafı GDT'ler, atık kâğıdın ihracatını kayda bağlayan TEBLİĞ öncesinde TÜDAM üyesi iken, anılan düzenleme akabinde GDT'ler dernek üyeliğinden istifa etmiştir. TÜDAM, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan Ambalaj ve Ambalaj Atıkları Kontrolü Yönetmeliği akabinde toplama-ayırma tesisi lisansına sahip toplama firmaları ile geri dönüşüm tesisi lisansına sahip firmalar tarafından 22.03.2007 tarihinde kurulmuş bir dernektir.

anlaşılmaktadır. Tespit 4'te ise, MODERN KARTON, KMK, ATKASAN (SELKASAN), DÖNKASAN (KARTONSAN ve OLMUKSAN) ve HALKALI arasında, DÖNKASAN'ın TUDAM üyeliğinin devam edip etmeyeceği istişare konusu olmuştur.

- (81) Tespit 10'da yer alan belgede MODERN KARTON'un ithal olarak temin ettiği atık kâğıt alım fiyatına ilişkin verinin MODERN KARTON tarafından MARMARA'ya iletildiği görülmektedir. Söz konusu e-posta ile ilgili olarak MARMARA'nın 2011 yılında yürütülen soruşturma kapsamındaki beyanları incelenmiş ve MARMARA ile MODERN KARTON arasında gerçekleşen iletişimin 25.01.2012 tarihli Ekonomi Bakanlığı İhracat Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen toplantıya ilişkin olduğu görülmüştür. Zira ilgili belge incelendiğinde Bakanlığın, ihracatın kayda bağlanmasına ilişkin düzenlemenin uygulanmasına yönelik hususların değerlendirilmesi amacıyla sektör temsilcileri ile görüşmek istediğini SKSV'ye ilettiği, MARMARA Genel Müdürü ve aynı zamanda SKSV Başkanı olan (.....)'ın gelen talep üzerine dernek üyeleri ile iletişime geçtiği, toplantı kapsamında atık kâğıdın yurt içi ve yurt dışı fiyatlarının değerlendirileceği öngörülerek MODERN KARTON'dan ithalat verilerini talep ettiği görülmektedir. MARMARA'nın beyanlarında, SKSV Başkanı (.....) ile SKSV Yönetim Kurulu üyesi (.....) arasında gerçekleştirilen bahse konu iletişimin dernek faaliyeti kapsamında Bakanlık temsilcileri ile gerçekleştirilecek toplantıya hazırlık niteliğinde olduğu ifade edilmiştir.
- (82) MARMARA ile ilgili olarak Tespit 19'da yer alan ifadelerde MARMARA'nın Genel Müdürü ve aynı zamanda SKSV Başkanı olan (.....) tarafından teşebbüslerin Rekabet Kurulunun uygulamış olduğu denetimler nedeniyle zor duruma düştüğü ifade edilmiş, bu zor durumdan çıkılması için ise *"hep aynı firmalara değil de farklı firmalara da ihracat izinlerinin verilmesi"*nin doğru olacağı belirtilmiştir. Söz konusu belgede (.....) tarafından SKSV başkanı sıfatıyla vakıf üyelerine uyarıda bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (83) Ekonomi Bakanlığının atık kâğıt ihracatına yönelik düzenlemeleri ve kısıtlamaları dikkate alındığında; GDT'lerin *"ihtiyacımız yoktur yazısını"* vermelerine veya vermemelerine yönelik eylemlerinin, 4054 sayılı Kanun kapsamında olup olmadığına ilişkin tespitlere sonraki bölümlerde yer verilmektedir.

G.7. ATKASAN ve DÖNKASAN'ın Piyasadaki Konumu ve Soruşturma Kapsamındaki Tespitler

G.7.1. ATKASAN-SELKASAN İlişkisi

- (84) SELKASAN, %100 atık kâğıt-karton kullanarak oluklu mukavva kâğıdı üretimi yapmaktadır. ATKASAN, atık kâğıtların toplanması ve ayrıştırılması alanında faaliyet gösteren bir SELKASAN iştirakidir. ATKASAN'ın %(.....) oranındaki hissesi SELKASAN'a aittir. SELKASAN'ın üretim girdisi olarak ihtiyaç duyduğu atık kâğıdın temini amacıyla kurulan ATKASAN, zaman içinde çevre danışmanlığı, tehlikeli atık gibi alanlarda da faaliyet göstermeye başlamıştır. 2011 yılında ATKASAN'ın satışlarının %(.....)'i SELKASAN'a yapılmıştır.
- (85) ATKASAN'ın kuruluş amacı SELKASAN'ın üretimde ihtiyacı olan hammaddenin teminini sağlamaktır. ATKASAN atık kâğıt toplayan ve ayrıştıran bir firma olmasına rağmen atık kâğıt ihracatının kayda bağlanmasından sonraki dönemde atık kâğıdı hammadde olarak kullanan bazı teşebbüsler arasında oluşan atık kâğıt ihracatını engelleme ve zorlaştırma yönündeki birlikteliğin içinde yer aldığını gösterir belgeler elde edilmiş ve bu nedenle önaraştırma sürecinde ATKASAN'ın da soruşturmaya taraf olarak dâhil edilmesi kanaatine yer verilmiştir.

- (86) Soruşturma döneminde yapılan incelemeler neticesinde, ATKASAN'ın SELKASAN kontrolünde yönetildiği tespit edilmiş, ATKASAN'ın böyle bir birlikteliğin içinde yer almasının nedeninin SELKASAN adına hareket etmesi olduğu kanaati oluşmuştur. Bu doğrultuda her iki tüzel kişiliğin rekabet hukuku bağlamında tek teşebbüs olarak değerlendirilmesi gerektiği ve ATKASAN'ın SELKASAN adına hareket etmesi nedeniyle rekabet hukuku kapsamında doğabilecek sorumluluğun SELKASAN üzerinde olması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

G.7.2. DÖNKASAN-OLMUKSAN-KARTONSAN İlişkisi

- (87) DÖNKASAN 1978 yılında OLMUKSAN ve KARTONSAN'ın ortaklığında kurulmuş bir tüzel kişiliktir. Aşağıdaki tabloda DÖNKASAN'ın ortaklık yapısı gösterilmektedir.

Tablo 3– DÖNKASAN'ın Ortaklık Yapısı

Hissedar Adı	Hisse Oranı (%)
KARTONSAN	(.....)
OLMUKSAN	(.....)
Selka İç ve Dış Tic. AŞ	(.....)
Tursa AŞ	(.....)
Exsa Export San. Mamül. Satış ve Araştırma AŞ	(.....)
Toplam	100,00000
Kaynak: Teşebbüsten Gelen Bilgiler	

- (88) DÖNKASAN'ın yönetim kurulu altı kişiden oluşmakta ve üçü KARTONSAN'ı diğer üçü ise OLMUKSAN'ı temsil etmektedir. Yönetim kurulunun yapısı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4- DÖNKASAN Yönetim Kurulu (YK) Yapısı

İsim/Soy isim	DÖNKASAN'daki Görevi	Temsil Ettiği Teşebbüsteki Görevi
(.....)	YK Başkanı	OLMUKSAN Genel Müdürü
(.....)	YK Başkan V.	KARTONSAN YK Başkan vekili
(.....)	YK Üyesi	KARTONSAN YK Üyesi ve Genel Müdür
(.....)	YK Üyesi	KARTONSAN YK Üyesi
(.....)	YK Üyesi	OLMUKSAN Finansman Direktörü
(.....)	YK Üyesi	OLMUKSAN Lojistik Müdürü
Kaynak: Teşebbüsten Gelen Bilgiler		

- (89) Tabloda görüldüğü üzere DÖNKASAN'ın yönetim kurulu OLMUKSAN ve KARTONSAN'da üst düzey yönetici konumundaki kişilerden oluşmaktadır. DÖNKASAN'ın başlıca faaliyet gösterdiği alan atık kâğıt ve kartonların diğer toplayıcılardan satın alınması ve kaynaktan toplama yoluyla toplanması ve ayrıştırılarak kâğıt karton üreticilerine satılmasıdır. DÖNKASAN'ın 2010 ve 2011 yıllarındaki faaliyeti incelendiğinde başlıca müşterilerinin OLMUKSAN ve KARTONSAN olduğu görülmektedir.

Tablo 5- DÖNKASAN'ın Satışlarının Dağılımı

	2010		2011	
	Miktar (TON)	Oran (%)	Miktar (TON)	Oran (%)
KARTONSAN	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
OLMUKSAN	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Ara Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Diğer	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	100,00	(.....)	100,00
Kaynak:Teşebbüsten Gelen Bilgiler				

- (90) DÖNKASAN 2010 yılında satışlarının %(.....)'sini KARTONSAN'a ve %(.....)'ini OLMUKSAN'a yapmıştır. 2011 yılında ise KARTONSAN ve OLMUKSAN'a yapılan satışların toplam satışlara oranı sırasıyla %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşmiştir.

DÖNKASAN'ın diğer teşebbüslere yaptığı satışlar toplam satışlarının 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla %(.....) ve %(.....)'ini oluşturmaktadır. DÖNKASAN Poz A ve Poz B denilen atık kâğıtları toplamaktadır. Bunlardan Poz A denilen gruba giren atık kâğıt cinsleri 1. hamur ekstra, 1. hamur standart ve CTMP denilen türdeki atıklardır. Poz B denilen gruba dâhil edilen atık kâğıt türleri ise iade gazete, toplama gazete, II. ve III. hamur, oluklu, camiş oluklu, kroma, evrak, kuşe-dergi-kenar ıskarta denilen kâğıt türleridir. KARTONSAN, DÖNKASAN'dan hem Poz A hem de Poz B türünde atık kâğıt alırken OLMUKSAN sadece Poz B türü atık kâğıt alımı yapmaktadır.

- (91) KARTONSAN'ın 2010 ve 2011 yılı toplam atık kâğıt alım miktarları sırasıyla (.....) ve (.....) tondur. KARTONSAN'ın DÖNKASAN'dan yaptığı alımlar dikkate alındığında hammadde ihtiyacının 2010 yılında %(.....)'ini, 2011 yılında ise %(.....)'sını DÖNKASAN'dan karşıladığı görülmektedir. OLMUKSAN ise 2010 yılında alımlarının %(.....)'sını DÖNKASAN'dan yapmış, 2011'de ise bu oran % (.....)'ye inmiştir. DÖNKASAN satışlarının sadece %(.....) oranındaki kısmını ortakları dışındaki teşebbüslere yapmakta ve ortakları üretimde kullandıkları atık kâğıdın önemli bir kısmını DÖNKASAN'dan temin etmektedir. Bu nedenle DÖNKASAN'ın başlıca faaliyetinin, ortakları olan KARTONSAN ve OLMUKSAN'a hammadde temini olduğu anlaşılmıştır.
- (92) DÖNKASAN'ın aslen TAT olmasına rağmen toplama firmalarınca talep edilen "ihtiyacımız yoktur yazısı" konusunda GDT'ler ile birlikte hareket etmesinin, DÖNKASAN'ın çıkarına aykırı olduğu, bu davranışın DÖNKASAN'ın ortakları KARTONSAN ve OLMUKSAN adına hareket etmesi ile açıklanabilmektedir. DÖNKASAN'ın ortakları ile ilişkisinin niteliğinin ortaya konması, OLMUKSAN ve KARTONSAN adına hareket edip etmediğinin anlaşılabilmesi için önem taşımaktadır.
- (93) Soruşturma sürecinde KARTONSAN'da Genel Müdür (.....)'in odasında yapılan yerinde incelemede elde edilen "24.08.2011 Tarihli Karton İcra Kurulu Toplantı Tutanağı" başlıklı belgenin "Dönkasan ve Hurda Kâğıdının Direkt Olarak Tedariklenmesi" başlıklı bölümünde:
- "Dönkasan sadece ortaklarına hizmet sağlayan bir tedarik şirketimidir yoksa kâğıt atık dışında diğer atıkları da içeren faaliyetleri yürüten, dolayısıyla bir katma değer yaratan geniş kapsamlı bir şirket midir veya böyle mi olmalıdır? Bu konuda da toplantıya katılanlar arasında farklı görüşler olduğu ortaya çıkmaktadır."*
- ifadeleri yer almaktadır. Bu ifade DÖNKASAN'ın KARTONSAN tarafından, ortaklarının hammadde ihtiyaçlarını sağlayan bir tedarik şirketi olarak algılandığına işaret etmektedir.
- (94) Yine KARTONSAN'da elde edilen DÖNKASAN Genel Müdürü (.....) imzalı belgede; TUDAM'ın "kâğıt-karton üreticisi ve/veya kâğıt-karton üreticileri ile organik bağı olan ve çoğu kurucu üyeler de olanların" toplantı yapması talebi üzerine 02.03.2011 tarihinde yapılan toplantının notları özetlenmektedir. Bu belgeden (.....)'in ilgili toplantıya ortaklarını temsilen katıldığı anlaşılmaktadır. Toplantıya katılanlar arasında ATKASAN Genel Müdürü (.....) de sayılmış ve "Selkasan-Atkasan"ı temsil ettiği belirtilmiştir. Bu bağlamda toplantıya DÖNKASAN'ın davet edilmesinden TUDAM tarafından DÖNKASAN'ın, tıpkı ATKASAN'ın SELKASAN'ı temsil ettiği gibi, ortakları OLMUKSAN ve KARTONSAN'ı temsil ettiği değerlendirilmesinden kaynaklandığı kanaatine ulaşılmıştır.
- (95) 10.02.2012 tarihinde ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından SELKASAN Genel Müdürü (.....) ile Genel Müdür Yardımcısı (.....)'e gönderilen e-postada DÖNKASAN ve MODERN KARTON'un vereceği cevaplara ilişkin ifadeler yer almaktadır. Söz konusu

e-postada “Kartonsan/Dönkasanın vermeyi düşündüğü cevap aşağıdaki gibiymiş.” denilerek, ATKASAN tarafından DÖNKASAN’ın vereceği cevabın aynı zamanda KARTONSAN adına verilmiş bir cevap olarak görüldüğü ortaya çıkmaktadır.

- (96) KARTONSAN’da yapılan incelemede elde edilen bir başka belgede DÖNKASAN’ın iç piyasa hurda maliyetlerini farklı atık kâğıt türleri için aylık ortalama fiyat olarak gösteren tablolar yer almaktadır. DÖNKASAN’ın bu tür maliyet verilerini KARTONSAN’la paylaştığı anlaşılmaktadır. Zira bu tür bilgilerin paylaşılması, KARTONSAN üst düzey yöneticilerinin DÖNKASAN Yönetim Kurulunda yer almasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.
- (97) 25.07.2012 tarihinde OLMUKSAN’da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve DÖNKASAN çalışanı (.....) tarafından OLMUKSAN satın alma uzmanı (.....)’a gönderilen “Teknik Kâğıt ve (.....)” başlıklı 23.02.2012 tarihli e-postada atık oluklu kâğıt analizlerinde nem oranlarının birbirinden farklılaştığı ve piyasada fiyatların yükseldiği gibi bilgiler paylaşılmış ve DÖNKASAN’ın OLMUKSAN ile olan ilişkisini “*salt karlılık bağlamında değerlendirmedeği için zarar*” ettiği ifade edilmiştir.
- (98) 21.03.2012 tarihinde DÖNKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından bazı OLMUKSAN çalışanlarına gönderilen “BİLGİ” başlıklı e-postada ise “*DÖNKASAN, OLMUKSA’nın menfaatlerini “imkan ve kapasitesi ölçülerinde” maksimize etmek için elinden geleni yapıyor,piyasa fiyatları düştüğünde fiyat düşürüyor, arttığında arttırıyor, bundan bir kaygımız yok şeklinde bir algıyı yaratacak aksiyonlar göremediğimiz algısındaayım.*” ifadesi yer almaktadır.
- (99) “AGED Tüzüğü ve Kuruluş Bildirim Belgesi” başlıklı e-posta silsilesi içerisinde 05.01.2012 tarihinde DÖNKASAN Genel Müdürü (.....)’dan OLMUKSAN Genel Müdürü (.....)’a gönderilen e-postada:
*“ Bildiğiniz gibi, yaz aylarındaki hurda kağıt ihracatı çatışmasında TUDAM’daki kağıt firmaları dernekten istifa etmişlerdi.
 Biz, DÖNKASAN’ın “Ambalaj Atıkları Toplama-Ayırma Tesis” şapkasıyla TUDAM’da Üye olarak kalmasında yarar görmüştük.... TUDAM’dan ayrılan kağıt firmaları ayrı bir dernek kurma kararı aldılar. (.....)/ATKASAN bey benimle hep temasta oldu. Bu derneğe; MODERN, KAHRAMANMARAŞ, HALKALI, ATKASAN, PEHLİVANOĞLU, KÖKNAR, AKASAN-ANKA ile birlikte DÖNKASAN’ın da kurucu üye olarak katılmasını istiyorlar.
 Bence her iki tarafta da antenlerimiz olması bakımından katılmamızda fayda var.... Sizce de uygunsa katılalım derim?”*
 ifadeleri yer almaktadır.
- (100) Toplama-ayırma tesisi olarak faaliyet gösteren DÖNKASAN’ın kâğıt üreticileri tarafından kurulan bir derneğe üye olması için davet edilmesinin DÖNKASAN’ın kâğıt üreticileri ile olan bağlantısından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Zira “*her iki tarafta da antenlerimizin olması*” ifadesi bu tespiti doğrulamaktadır. E-posta silsilesinin devamında ise OLMUKSAN Genel Müdürü ve DÖNKASAN Yönetim Kurulu Başkanı (.....) tarafından (.....)’a bu konuda diğer üyelerin görüşünün alınmasında fayda olduğu bilgisi verilmiştir. (.....)’dan bu e-postaya gelen cevapta ise diğer üyelerin olumlu baktığı, “*hatta DÖNKASAN’ın hem kâğıtçı hem de Ambalaj-TAT olması vasfıyla bir denge ve irtibat unsuru olabileceği*”nin düşünüldüğü belirtilmiştir. DÖNKASAN’ın sektörde kabul edilen “hem kâğıtçı hem de Ambalaj-TAT olması” vasfı DÖNKASAN’ın ortakları OLMUKSAN ve KARTONSAN’ı temsilen hareket ettiğine işaret etmektedir.
- (101) 14.03.2012 tarihli ve “Dönkasan fiyat revizyonu” başlıklı e-postada ise DÖNKASAN Yönetim Kurulu üyesi ve aynı zamanda OLMUKSAN Lojistik Müdürü olan (.....)

tarafından DÖNKASAN Genel Müdürü (.....)'a, DÖNKASAN'ın OLMUKSAN'a teklif ettiği fiyat konusunda anlaşmazlıklarla ilgili bir e-posta silsilesinin ardından aşağıda yer alan metin gönderilmiştir:

“Eğer, Dönkasan uygun gördüğü tarihte ve uygun gördüğü fiyattan mal verecek, mutabık olmadığımız aksi durumda ise sevkiyatı o gün durduracaksa sistemi yeniden tarif etmeliyiz diye düşünüyorum. Bu durumda da, sizle bu konuları müzakere etmemize gerek kalmaz. Muhasebeniz fabrikamıza yeni fiyatı ve geçerlilik tarihini bildirebilir ve faturayı kesebilir.

Ancak bunu yapmakla 2 temel konuyu ıskalamış oluruz kanaatindeyim.

1. *Dönkasan'ın kar etmenin yanında her iki hissedarına mal tedariği bakımından stratejik destek olma gibi de bir hassasiyeti olduğunu düşünüyorum.*
2. *...Dolayısıyla, piyasadan aldığımız fiyatın çok üzerinde Dönkasan'dan mal almamızın sonuçlarını transfer fiyatlandırması bakımından devlete açıklayamayacağımız gibi kendi hissedarlarımıza da izah etmemiz kolay olmayacaktır. “*

- (102) Söz konusu e-postada bizzat OLMUKSAN Lojistik Müdürü ve DÖNKASAN Yönetim Kurulu üyesi tarafından DÖNKASAN'ın ortaklarının hammadde ihtiyacını karşılamak gibi bir vasfı olduğunun belirtilmesi, DÖNKASAN'ın KARTONSAN ve OLMUKSAN ile olan organik bağı göstermesi bakımından önem taşımaktadır.
- (103) OLMUKSAN'da yapılan yerinde incelemede elde edilen bir başka belge ise DÖNKASAN Yönetim Kurulu'na hazırlanan Genel Müdür (.....) tarafından imzalı “Tedarik Miktarını Artırma Hedefli, Mevcut Tesislerde Revizyon Yatırımları ve Bazı Tedarikçilerin Sabit Yatırımlarının Desteklenmesi Planı Özet Sunumu” başlıklı metni içermektedir. Bu metinde DÖNKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından “..hem bu tedarikçilerin uzun dönemli olarak DÖNKASAN (KARTONSAN ve OLMUKSAN)'a bağlanmaları gerek bunların mevcut tedarik miktarlarını garanti altına almayı, hem de DÖNKASAN tarafından finanse edilecek desteklerle bunların tedarik miktarını artırmak öngörülmektedir.” ifadeleri kullanılmıştır. DÖNKASAN Genel Müdürünün bu ifadeleri DÖNKASAN'ın KARTONSAN ve OLMUKSAN adına hareket ettiğini ve atık kâğıt-karton tedarikçileri ile KARTONSAN ve OLMUKSAN adına iş yaptığını göstermektedir.
- (104) Nitekim bu durum bizzat ATKASAN Genel Müdürü (.....) tarafından kaleme alınan e-postada yer alan ““Eren Kağıt yada Atkasan yada Dönkasan yada Aksu üretici yapıların tam iştiraki olup aslında üreticinin kendisidir. Hukuku içeriği TATcıda olsa bu gerçeği değiştirmez” ifadeleriyle de desteklenmektedir.
- (105) Ortak girişimin rekabet hukuku açısından değerlendirilmesinde öncelikle ilgili ortak girişimin yoğunlaşma doğurucu mu, yoksa işbirliği doğurucu mu olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Bu tespit, ortak girişimin hangi rekabet hukuku düzenlemesine tabi olacağını da belirleyecektir. Zira, rekabet hukukunda rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar ile yoğunlaşmaları düzenleyen hükümler farklıdır. Bu bağlamda, ortak girişim; yoğunlaşma doğurucu nitelikte olduğu takdirde 4054 sayılı Kanun'un "Birleşme veya Devralma" başlıklı 7. maddesi ve 1997/1 sayılı Birleşme ve Devralma Tebliği, işbirliği doğurucu nitelikte bulunduğu takdirde ise Kanun'un "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4. maddesi çerçevesinde bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.
- (106) Bir ortak girişimin yoğunlaşma doğurucu olması için gerekli koşullardan biri tam işlevselliktir. Ortak girişimin tam işlevsel olması, bağımsız bir iktisadi varlığın tüm işlevlerini kalıcı olarak yerine getirebilmesi anlamını taşımaktadır.

- (107) DÖNKASAN ile ana teşebbüsler arasındaki ilişkinin DÖNKASAN ile üçüncü bir taraf arasındaki ticari ilişkiden farksız yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir. Zira yukarıda yer verilen e-posta metinlerinde *“Dönkasan’ın kar etmenin yanında her iki hissedarına mal tedarigi bakımından stratejik destek olma gibi de bir hassasiyeti olduğu”*, OLMUKSAN ile olan ilişkisine *“salt karlılık bağlamında”* bakmadığı için zarar ettiği gibi ifadeler, DÖNKASAN’ın ana teşebbüslerine ticari faaliyette bulunduğu üçüncü taraflardan farklı bir yaklaşım içerisinde olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan DÖNKASAN’ın operasyonel olarak bağımsız olmadığı ve ana teşebbüslerine bağlı olduğu kanaatine varılmıştır.
- (108) DÖNKASAN’ın kurucusu ana şirketlerin hammadde ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak faaliyet gösteren bir şirket olduğu değerlendirilmiş olup, KARTONSAN ve OLMUKSAN arasındaki bu işbirliğinin bir ortak satın alma anlaşması olarak ele alınması gerekmektedir. Söz konusu işbirliğinin bir tüzel kişilik kurularak ortaklık şeklinde hayata geçirilmesi işbirliğinin rekabet hukuku kapsamındaki niteliğini değiştirmeyecektir. Rekabet Kurulunun 11.11.2009 tarih ve 09-54/1291-325 sayılı kararında 72 yerel perakendecinin ortaklığında kurulan ve amacı yerel perakendeciler adına satın alma yapmak ve ortak bir özel marka yaratarak toplu üretim yaptırmak olan Fayda Mağazacılık San. ve Tic. AŞ (FAYDA AŞ) ünvanlı tüzel kişiliğin oluşturulması bir yatay işbirliği anlaşması olarak değerlendirilmiş ve 4054 sayılı Kanun’un 5. maddesi kapsamında muafiyet incelemesine tabi tutulmuştur. FAYDA AŞ’nin ana teşebbüslerinin sadece bazı fonksiyonlarını yerine getirmek üzere kurulması ve büyük ölçüde ana teşebbüslerine satış yapacak olması FAYDA AŞ’nin işbirliği doğurucu bir ortak girişim olarak değerlendirilmesine gerekçe olmuştur.
- (109) Bu çerçevede SELKASAN iştiraki olan ATKASAN da olduğu gibi DÖNKASAN’ın faaliyetleri, işlevleri ve yönetiminde söz sahibi olan KARTONSAN ve OLMUKSAN’ın rekabet hukuku kapsamında sorumlu olduğu kanaatine ulaşılmıştır.
- (110) KARTONSAN ve OLMUKSAN gibi aynı hammaddeyi üretiminde girdi olarak kullanan ve dolayısıyla tedarik pazarında rakip konumda olan iki teşebbüsün birlikte kurdukları ve ana teşebbüslerin hammadde ihtiyacının teminini amaçlayan DÖNKASAN da 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında rekabeti kısıtlayıcı niteliğe sahip olabilecektir. Bu bakımdan bu işbirliği anlaşmasının 4054 sayılı Kanun’un 5. maddesinde sayılan muafiyet koşullarını taşıyıp taşımadığı incelenmelidir.

G.7.3. DÖNKASAN’ın 4054 sayılı Kanun’un 5. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

a. Malların Üretim veya Dağıtımı ile Hizmetlerin Sunulmasında Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması

- (111) DÖNKASAN ana şirketlerinden KARTONSAN kuşeli karton üretmekte, OLMUKSAN ise oluklu mukavva kutu üretimi ile iştigal etmektedir. Her iki teşebbüsün de üretiminde hammadde olarak atık kâğıt kullanılmaktadır. KARTONSAN ve OLMUKSAN’ın hammadde temininde sürekliliğin sağlanması ve bu şekilde üretimde istikrar elde edilmesi amacıyla sektördeki toplama- ayırıştırma tesislerinden hammadde satın almak yerine dikey entegrasyonu tercih ederek kendi toplama-ayırıştırma tesisini kurması ekonomik olarak daha avantajlı olabilecektir. Her iki teşebbüsün dikey entegrasyon için gerekli yatırımı ayrı ayrı yapmak yerine tek bir toplama-ayırma tesisi kurulması ve bu tesisin her iki teşebbüsün hammadde ihtiyacına yönelik faaliyet göstermesi teşebbüslere çeşitli maliyet avantajları sağlamaktadır. Tek bir tesis kurulması, yatırım maliyetlerini, operasyonel giderleri, yönetim giderlerini ve lojistik maliyetlerini azaltacaktır.

- (112) Ayrıca her iki teŖebbüsün hammadde ihtiyacını karŖılamak üzere toplama miktarı artan toplama-ayırıştırma firmasının ölçek ekonomilerinden yararlanarak toplama-ayırıştırma faaliyetini daha düşük maliyetle yapması da sağlanacaktır. Yukarıda sayılan nedenlerle DÖNKASAN'ın 5. maddede yer verilen ilk muafiyet şartını sağladığı görölmüştür.

b. Tüketicinin Yarar Sağlaması

- (113) DÖNKASAN'ın faaliyeti ana teŖebbüslerin üretim girdilerinde istikrar sağlayacak ve daha uygun şartlarda, daha etkin bir şekilde hammadde temin edilmesine olanak sağlayacaktır. DÖNKASAN'ın sağlayacağı bu faydalar ana teŖebbüslerinin üretiminde devamlılık ve maliyet avantajı olarak ortaya çıkacaktır. Bu faydaların dolaylı olarak OLMUKSAN ve KARTONSAN'ın faaliyet gösterdikleri pazarlardaki alıcılar bakımından olumlu sonuçlar doğurması da beklenmektedir. Dolayısıyla bireysel muafiyet değerlendirmesi bakımından (b) bendinin de sağlandığı anlaşılmıştır.

c. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması

- (114) Ana teŖebbüslerden OLMUKSAN mukavva kutu üretimi ile iŖtigal etmektedir. OLMUKSAN'ın kâğıt satışı yalnızca üretiminde yan ürün olarak ortaya çıkan ve OLMUKSAN tarafından oluklu mukavva kutu üretiminde kullanılmayan “*dar ebatlı bobin*”e yöneliktir. OLMUKSAN'ın 2011 yılı içinde Edime ve Çorum fabrikalarındaki üretim süreçlerinde ortaya çıkan toplam dar ebatlı bobin miktarı toplam OLMUKSAN üretim miktarı içinde yaklaşık %(.....) düzeyindedir. KARTONSAN ise kuşeli karton üretimi ve satışı yapmaktadır. OLMUKSAN ve KARTONSAN'ın farklı pazarlarda faaliyet göstermekte ancak hammadde temini konusunda rakip konumundadırlar. Bu nedenle aralarındaki işbirliğinin etki etmesi muhtemel olan pazar tedarik pazarı olan atık kâğıt-karton toplama ve ayırıştırma pazarıdır.
- (115) Söz konusu anlaşma sonucunda ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması bakımından ana teŖebbüslerin tedarik pazarındaki toplam payları önem taşımaktadır. 2010 ve 2011 yıllarında KARTONSAN sırasıyla (.....) ve (.....) ton atık kâğıt-karton alımı yapmıştır. OLMUKSAN ise aynı yıllarda sırasıyla (.....) ton ve (.....) ton alım yapmıştır. Atık kâğıt-karton toplama ve ayırıştırma pazarının toplam büyüklüğünün 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla (.....) ton ve (.....) ton olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla KARTONSAN ve OLMUKSAN'ın tedarik pazarındaki payları toplamı 2010 yılında %(.....) ve 2011 yılında % (.....) olarak gerçekleşmiştir. Bu çerçevede ana teŖebbüslerin atık kâğıt tedarik pazarındaki pazar paylarının görece düşük olduğu dikkate alındığında ilgili pazarın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmayacağı anlaşılmıştır.

d. Rekabetin Zorunlu Olandan Fazla Kısıtlanmaması

- (116) DÖNKASAN ana sözleşmesi incelendiğinde DÖNKASAN'ın kurulması ile amaçlanan da öte bir rekabet sınırlaması içermediği görölmektedir. Ana teŖebbüslerin DÖNKASAN'dan başka tedarikçilerden de satın alma yapabilmesinin önünde bir engel olmadığı gibi DÖNKASAN da ana teŖebbüsleri dışındaki teŖebbüslere satış yapabilmektedir. Bu yönüyle DÖNKASAN'ın tedarik pazarındaki rekabeti zorunlu olandan fazla kısıtlayacak nitelikte olmadığı kanaati oluşmuştur. Yukarıda sayılan gerekçelerle DÖNKASAN oluşumunun 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan muafiyet koşullarını taşıdığı anlaşılmıştır.

G.7.4. Teşebbüslerin Birinci Yazılı Savunmaları ve Bunlara İlişkin Tespitler

Usule İlişkin Savunmalar

(117) HALKALI, KMK, MONDİ TURKEY ve MARMARA tarafından;

- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun (Kabahatler Kanunu) 20. maddesi uyarınca nispi idari para cezası gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresinin 8 yıl olduğu, zamanaşımını kesen veya durduran sebeplere ilişkin olarak mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmadığı, kabahatin aynı zamanda suç teşkil etmediği durumlar bakımından Türk Ceza Kanunu'na (TCK) atıf yapılmadığından TCK'da yer alan zamanaşımının durması ya da kesilmesine ilişkin hükümlerin uygulama alanı bulamayacağı, bu kapsamda mevcut soruşturma bakımından zamanaşımının durmasının veya kesilmesinin söz konusu olmadığı,
- Soruşturma tarafı teşebbüslerden HALKALI tarafından dosyada yer alan en son tarihli belgenin tarihinin 20.06.2012 olduğu, MARMARA tarafından tarafa ilişkin son bulgunun 09.02.2012 tarihli olduğu ve KMK tarafından soruşturmaya konu olayın 2011 yılında gerçekleştiği, MONDİ TURKEY tarafından soruşturmaya konu en güncel belgenin de 2012 tarihli belge olduğu göz önünde bulundurularak soruşturma zamanaşımı süresinin dolduğu belirtilerek zamanaşımının dolması nedeniyle herhangi bir nispi idari para cezasına hükmedilemeyeceği

ifade edilmiştir

(118) MONDİ TURKEY tarafından, Yargıtay 4. Ceza Dairesi'nin E. 2007/8577, K. 2009/12450 sayılı ve 22.6.2009 tarihli kararında, "(...) idari para cezası miktarı itibarıyla 5326 sayılı Kabahatler Yasası'nın 20/2-d maddesi uyarınca 2 yıllık zamanaşımı süresine tabi olup yasada zamanaşımını durduran ve kesen nedenler de öngörülmediğinden fiilin olduğu tarihe göre temyiz süreci içinde soruşturma zamanaşımının gerçekleştiğine hükmettiği, soruşturmalarda zamanaşımı süresinin yargı süreçleri ile kesilebileceğine veya durdurulabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmadığı ve aksi yönde bir varsayımla hareket edilmesinin hukuka aykırı olduğu" ifadelerinin yer aldığı belirtilmiştir.

(119) MONDİ TURKEY tarafından; soruşturma dayanağını oluşturan bulguların MONDİ TURKEY ile ilgili olmadığı, MONDİ TURKEY'in 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında soruşturmanın hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla iddia edilen ihlalin maddi dayanakları ve aleyhindeki deliller hakkında bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

(120) MARMARA tarafından; tebliğ edilen Soruşturma Bildirimi'nde hiçbir iddia ve bulgunun yer almaması sebebiyle savunmanın yeterli veriye dayanmaksızın gerçekleştirildiği, bu kapsamda hukuki dinlenilme hakkına uygun bir şekilde sağlıklı savunma yapılamayacağı, Soruşturma Bildirimi'nde yalnızca kararlara ve önceki soruşturmanın tarih ve sayılarına atıf yapılarak rekabet ihlali isnadında bulunduğu, atıf yapılan belgelerin tamamına erişimlerinin olmadığı, savunma için verilen 30 günlük sürenin ise kapsamlı bir savunma yapılabilmesi için yeterli olmadığı, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve Ticari Defterlere İlişkin Tebliğ uyarınca, tacirin ticari defterlerini ve bu defterlere yapılan kayıtları 10 yıl süreyle saklamakla yükümlü olduğu, soruşturma başlatılması kararı ile soruşturma bildirimi arasında geçen sürenin 12 yıldan fazla olduğu göz önünde bulundurulduğunda önceki soruşturmaya ilişkin belgelerin teşebbüs nezdinde bulunmadığı ifade edilmiştir.

Değerlendirme

- (121) Hukuk güvenliği ve hukuki belirlilik prensipleri gereğince kişilerin işlemiş oldukları eylemden dolayı kendilerine uygulanan hukuk kurallarından ne kadar süre ile sorumlu tutulacakları zamanaşımı müessesesi kapsamında düzenlenmiştir. Zamanaşımına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'da yer alan hükmün mülga olması ile birlikte rekabet ihlallerindeki zamanaşımı sürelerinin Kabahatler Kanunu'na tabi olduğu kabul edilmektedir. Kabahatler Kanunu'nun zamanaşımına ilişkin 20. maddesi şu şekildedir:
- Madde 20- (1) Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez.*

...

(3) Nispî idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıldır.

(4) Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar.

...

- (122) Zamanaşımını düzenleyen ilgili hüküm uyarınca, zamanaşımına uğramış kabahat hakkında yetkili idari organın idari para cezası vermesi söz konusu olmayacaktır. 4054 sayılı Kanun kapsamında bir kabahat işlenmesi halinde verilecek ceza nispi idari para cezası olduğundan Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesi gereği bu kabahatler bakımından zamanaşımı süresi 8 yıldır.
- (123) 08.07.2013 tarih ve 13-42/538-238 sayılı Kurul kararının idari yargıya taşınması sebebiyle bu noktada değerlendirilmesi gereken husus yargı safhasının zamanaşımı süresine etkisidir.
- (124) 4054 sayılı Kanun'da ve Kabahatler Kanunu'nda ilgili idari otorite tarafından verilen kararlara karşı idari yargı mercilerine yapılan başvuruların zamanaşımına etkisine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. TCK'ya atıf yapılmaması sebebiyle TCK'da yer alan dava zamanaşımı kesen ya da durduran sebeplerin kıyasen kabahatler açısından uygulanması mümkün olmayacaktır. Bu sebeple yapılacak değerlendirmeye geçmiş Kurul kararları ve idari yargı makamlarının kararları yol gösterici olacaktır.
- (125) Danıştay 13. Dairesinin 25.03.2009 tarih ve E.2008/13179 K. 2011/4829 sayılı kararında *"Her ne kadar 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinin üçüncü fıkrasında nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıl olarak öngörülmüş ise de, Danıştay'ın bu konuya ilişkin olarak yerleşmiş kararlarında belirtildiği üzere, zamanaşımı süresi geçirilmeden verilmiş bir idari yaptırımın, idari yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine verilen idari yaptırımlarda, zamanaşımı süresinin işletilme olanağı bulunmamaktadır."* ifadeleri yer almaktadır. Danıştay kararında yer bulan bu ifadeler kapsamında, yasada öngörülen sekiz yıllık soruşturma süresi dolmadan Kurulca bir yaptırım kararı verilmesi halinde, idari yargı mercii tarafından aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptal kararı verilmesi üzerine tesis edilecek idari işlemlerde zamanaşımı süresinin işlemeyeceği açıktır. Danıştay'ın yerleşik içtihadına atıf yapan birçok Kurul kararında⁹, Danıştay'ın zamanaşımı süresi geçirilmeden verilmiş bir idari yaptırımın varlığını aradığı, sekiz yıllık zamanaşımı içerisinde verilmiş bir soruşturma kararının bulunduğu durumlarda zamanaşımının işlemediği sonucuna varılmıştır.

⁹ 26.08.2021 tarihli ve 21-40/595-290 sayılı, 23.01.2020 tarihli ve 20-06/32-34 sayılı, 19.12.2013 tarihli ve 13-71/988-414 sayılı, 21.05.2013 tarihli ve 13-29/402-179 sayılı Kurul kararları.

- (126) Soruşturma konusu iddialara yönelik ilk şikâyet Kurum kayıtlarına 04.10.2011 tarihinde intikal etmiş olup, iddialara binaen hazırlanan ilk inceleme raporu 17.11.2011 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek önaraştırma yapılmasına; yürütülen önaraştırma sonucunda 24.04.2012 tarihli ve 12-21/560-M sayılı karar ile soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Danıştay ve Kurulun yukarıda bahsedilen içtihadı kapsamında, Kurul tarafından zamanaşımı süresi içinde soruşturma başlatıldığı, teşebbüslerin zamanaşımına ilişkin savunmalarına mevcut dosya kapsamında iştirak edilemeyeceği anlaşılmıştır.
- (127) Diğer yandan savunma hakkının kısıtlandığına yönelik olarak; 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 Kurulun bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara göndermesi gerekir."* hükmünü amirdir. İlgili hüküm gereğince, taraflara Soruşturma Bildirimi ile yürütülen soruşturmanın kapsamına ve dava sürecine ilişkin bilgi verilmiş, Soruşturma Bildirimi'nin ekinde 08.07.2013 tarihli ve 13-42/538-238 sayılı Kurul kararını bozan Ankara 14. İdare Mahkemesi'nin 21.02.2024 tarihli, 2024/294 E. ve 2024/386 K. sayılı kararı taraflara iletilmiş ve taraflara Kanun'un emredici düzenlemesi çerçevesinde birinci yazılı savunmalarını sunmak üzere 30 günlük süre tanınmıştır. Bu kapsamda taraflara gerekli belgelerin gönderildiği ve verilen sürenin yeterli olduğu dolayısıyla yapılan savunmalara iştirak edilemeyeceği anlaşılmıştır.

Esasa Yönelik Savunmalar

- (128) MARMARA tarafından;
- MODERN KARTON'dan MARMARA Genel Müdürü'ne gelen hammadde alım fiyatlarına ilişkin bilgileri içeren e-postaya MARMARA tarafından yanıt verilmediği, bu nedenle söz konusu e-postanın tek taraflı bir irade beyanı olduğu, taraflar arasında herhangi bir iletişimi göstermediği,
 - ATKASAN'dan MARMARA Genel Müdürü'nün de içinde olduğu birtakım teşebbüslere gönderilen e-postada YÜCELER KAĞIT yetkilisi tarafından gönderilen yazıya ilişkin ortak bir tavır ya da tavsiye olup olmadığının değerlendirilmesi talep edilmiştir. Söz konusu e-postanın atık kâğıt toplayıcılarına karşı ortak bir tavır alındığına ilişkin bir anlaşma ya da uyumlu eylemi ispat etmediği, bahse konu e-postanın ancak anlaşma yapmaya davet olarak kabul edilebileceği, MARMARA'nın bu davete olumlu yanıt vermediği ve bu kapsamda rekabet ihlali teşkil edebilecek her türlü eylemden kaçındığı,
 - MARMARA'nın düzenlenecek olan toplantıya katılmasının talep edildiği, MARMARA tarafından söz konusu e-postaya yanıt verilmediği ve e-postada yer alan toplantıya katılım sağlanmadığı, söz konusu durumun da bulgulardan açıkça görüldüğü, 18.01.2012 tarihli e-postada MARMARA'nın söz konusu toplantıya ilişkin herhangi bir dönüş yapmadığı ve toplantıya katılmamasından dolayı şikâyet edildiği,
 - MARMARA'nın 20.06.2012 tarihli toplantıda hep aynı firmaya değil farklı firmalara da ihracat izinleri verilmesinin iyi olacağını ifade ettiği söz konusu bulgunun herhangi bir şekilde rekabet ihlali teşkil etmeyeceği,
 - MARMARA Genel Müdürü (.....)'ın beyanlarının atık kâğıt toplayıcılarının ihracat yapmasını engellemekten ziyade daha fazla atık kâğıt toplayıcısının ihracatının önünü açarak Kurulun soruşturmayı başlatırken korumak istediği menfaate hizmet ettiği dolayısıyla söz konusu bulgunun rekabet ihlaline delil teşkil etmesinin mümkün olmadığı,

- MARMARA'nın ihracat onayı için kendisine başvuran atık kâğıt toplayıcılarına ihracat onayı vermemesi sebebinin hammadde olarak kullanmak üzere atık kâğıda ihtiyacı bulunmasının olduğu, atık kâğıt geri dönüşümü sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin iç pazarda atık kâğıt talebinin oldukça yüksek olduğu, MARMARA'nın atık kâğıt toplayıcılarına atık kâğıt ihtiyacı olduğundan bahisle ihracat için onay vermemesinin ekonomik gerçeklerle uyumlu olduğu ve pazar davranışlarının rakipler arasındaki anlaşma ile herhangi bir bağlantısının bulunmadığı, söz konusu anlaşmanın atık kâğıt pazarını etkilemesinin mümkün olmadığı, MARMARA'nın pazardaki küçük bir oyuncu olduğu,
- Dosyada yer alan bulguların MARMARA'nın rakipleri ile anlaşma veya uyumlu eylem içinde olduğuna işaret etmediği, atık kâğıdın ihracının engellenmesine veya kısıtlanmasına yönelik iletişim ve temasların hiçbir mal veya hizmet piyasasında rekabeti sınırlayıcı etki doğurmadığı dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un kapsamı dışında kaldığı, söz konusu iletişimlerin yürürlükteki mevzuatın yerine getirilmesinden ibaret olduğu ve rekabeti sınırlayıcı amaç veya etki taşımadığı belirtilmiştir.

Değerlendirme

(129) Tespit 10'te yer alan e-posta ile ilgili olarak 2011 yılında yürütülen soruşturma kapsamında MARMARA tarafından sunulan 21.01.2013 tarihli ve 409 sayılı ikinci yazılı savunma incelenmiş ve MARMARA ile MODERN KARTON arasında gerçekleşen iletişimin 25.01.2012 tarihli Ekonomi Bakanlığı İhracat Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen toplantıya ilişkin olduğu kanaatine varılmıştır. Zira ilgili belge incelendiğinde Bakanlığın, ihracatın kayda bağlanmasına ilişkin düzenlemenin uygulanmasına ilişkin hususların değerlendirilmesi amacıyla sektör temsilcileri ile görüşmek istediğini SKSV'ye ilettiği, MARMARA Genel Müdürü ve SKSV Başkanı (.....)'ın gelen talep üzerine dernek üyeleri ile iletişime geçtiği, toplantı kapsamında atık kağıdın yurt içi ve yurt dışı fiyatlarının değerlendirileceği öngörülerek MODERN KARTON'dan ithalat verilerini talep ettiği görülmektedir. SKSV Başkanı (.....) ile SKSV Yönetim Kurulu üyesi (.....) arasında gerçekleştirilen bahse konu iletişimin dernek faaliyeti kapsamında Bakanlık temsilcileri ile gerçekleştirilecek toplantıya hazırlık niteliğinde olduğu, pazar payının soruşturma tarafı teşebbüslere kıyasla görece düşük olduğu, diğer belgelerden anlaşıldığı üzere yapılan toplantı davetlerine icabet etmediği, toplantılara dâhil olunmadığının diğer yerinde inceleme belgelerinden de teyit edilebildiği, bahse konu iddialara yönelik ayrıca bir belge bulunmadığı göz önünde bulundurulduğunda teşebbüsün savunmalarının kabul edilebilir olduğu görülmüştür.

(130) HALKALI tarafından;

- Soruşturma konusu iddiaların yalnızca kâğıt ihracatı için TEBLİĞ uyarınca öngörülen belgenin verilmemesiyle ve söz konusu iddiaya yönelik tespitlerin ise tek bir teşebbüsün talebi veya iddiaları ile sınırlı olduğu,
- Teşebbüsler arası iletişimin amacı veya etkisinin rekabeti kısıtlamak olmadığı, ilgili dönemde pazarda faaliyet gösteren 26 tane GDT bulunduğu, gerek YÜCELER KAĞIT'ın gerekse de diğer TAT'ların pazardaki diğer tüm GDT'lere satış yapabileceği veya söz konusu yazıyı diğer GDT'lerden alabileceği, sınırlı sayıda GDT'ye gönderilmiş bir yazı sebebiyle pazardan dışlandığının veya ihracat imkanının sınırlandırıldığının iddia edilemeyeceği, 4054 sayılı Kanun'a aykırı olarak hareket edildiği varsayılırsa ulaşılmak istenilen sonucun atık kâğıt alım fiyatlarının düşürülmesi olduğunun düşünülebileceği, fakat böyle bir senaryoda da belge vermemek gibi dolaylı bir yoldan ziyade doğrudan atık kâğıt alım fiyatına ilişkin bir anlaşma bulunması bekleneyeceği, ihlal iddialarına dayanak teşkil eden belgelerin

somut delil niteliğinde olmadığı, nihayetinde HALKALI'nın atık kâğıt ihracını önleme amacı olan bir uygulama içerisinde olmadığı

- HALKALI'nın söz konusu dönemde YÜCELER KAĞIT tarafından gönderilen yazıya konu olan kağıtların alımını yapmadığı, YÜCELER KAĞIT ile HALKALI'nın pazarda rakip olmadığı, bundan dolayı rakip teşebbüsün faaliyetlerinin zorlaştırılması şeklinde bir davranışın söz konusu olamayacağı ifade edilmiştir.

(131) KMK tarafından;

- 4054 sayılı Kanun'un amacının, rekabetin korunması yoluyla toplumun tamamının faydalanabileceği sonuçların ortaya çıkarılmasını sağlamak olduğu, Ekonomi Bakanlığının söz konusu ihracat uygulaması ile toplumsal refah maksimizasyonunu hedefleyen bir yaklaşım içinde olduğu, nihai ürün olan kâğıt üretiminde girdi olarak kullanılan atık kâğıdın yurt içi arzındaki istikrarının, kâğıt üretimini ve kâğıt fiyatlarındaki istikrarı olumlu etkileyeceği, sonuç olarak bu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un amacına uygun olduğu
- Soruşturma konusu eylemlerin yalnızca atık kâğıt ihracı için gerekli belgelerin verilip verilmemesi ile ilgili olduğu, teşebbüslerin "*fiyat anlaşması*" yaptığına ilişkin hiçbir delil veya tespit bulunmadığı, kâğıt üreticilerinin bakanlık tebliğine uygun hareket ettiği, "*fiyat kontrolü*" ithamının öne sürülmesinin izaha muhtaç olduğu ifade edilmiştir.

(132) MODERN KARTON tarafından;

- 2011/6 sayılı Tebliğ'in ve ilgili devlet politikalarının altında kamu yararının yattığı, söz konusu düzenlemelerin ilgili dönemdeki ana hedefinin katma değeri düşük olan atık kâğıdın ihracatı sonucunda yurt içindeki hammadde arzı üzerinde doğan olumsuz etkilerin azaltılması olduğu,
- 2009 yılında yürürlüğe giren 2009/3 sayılı Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalatına Dair Dış Ticarete Standardizasyon Tebliğ (İthalat Tebliğ) ile getirilen tedbirler sonucunda ithalat miktarının azaldığı ve ithal atık kâğıt fiyatlarının arttığı, iç piyasadaki atık kâğıdın fiyatını ya da kalitesini beğenmeyen GDT'nin yerine alabileceği ithal ürünün cazibesini yitirdiği,
- Zorlaşan ithalat şartlarının yanı sıra 2010 yılında Çin ve Hindistan'dan Türkiye'deki atık kâğıt pazarına taleplerin arttığı, bu ülkelerden gelen talep nedeniyle atık kâğıt üreticilerinin bu ülkelere olan ihracatının arttığı, yurt dışına yüksek fiyatlardan satılan atık kâğıdın iç pazarda da fiyatının yükseldiği,
- 2010 yılının başından 225 TL/Ton civarında olan atık kâğıt fiyatlarının 2011 yılının Mayıs ayında neredeyse 400 TL/Ton'u bulduğu, atık kâğıt alım fiyatlarında yaşanan artışın pazarın doğal dengesinden ya da global dalgalanmalardan kaynaklandığının söylenemeyeceği, Türkiye'deki fiyatların diğer üç Avrupa ülkesi fiyatlarından yüksek olduğu, bu fiyat bilgileri dikkate alındığında, Türkiye'deki ithalat ve ihracat fiyatlarının çok ciddi seviyelerde arttığı,
- 2011/6 sayılı Tebliğ'in bu soruna çözüm bulmak ve ihracatı sınırlandırmak amacıyla girdiyi artırmak, hammadde fiyatlarını düşürmek ve cari işlemler dengesini düzenlemek için yürürlüğe girdiği, bu kapsamda soruşturma konusu tüm işlem ve eylemlerin konu hakkında yetkili idarenin önayak olmasıyla ve yönlendirmesiyle gerçekleştirildiği, GDT'lerin 2011/6 sayılı Tebliğ sonrası gerçekleştirdikleri eylemlerin devlet himayesi altında yürütülen çabaların bir sonucu olduğu, 2011/6 sayılı Tebliğ öncesi ve sonrası soruşturma tarafı teşebbüslerin tüm eylemlerinin 2011/6 sayılı Tebliğ'in amacı doğrultusunda gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

(133) SELKASAN tarafından;

- Atık kâğıt ihracatındaki artış ve azalışın yurt dışı fiyatlardan kaynaklandığı, atık kâğıt pazarında ihracatın payının %6 civarında olduğu, ihracatın piyasasının tamamını belirlemeyeceği, hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerin toplam pazar payının %66 olmasının ihracatın tamamen engellenmesine ya da miktarının kısıtlanmasına sebep olamayacağı,
- Tarafların toplam pazar payının %64 olmadığı, zira, kâğıt pazarının ortalama büyüklüğünün 5 milyon ton düzeyinde olduğu, bu pazarda 3 milyon ton ithalat, 3 milyon ton düzeyinde de iç pazarda üretim gerçekleştiği, incelemelerde sadece kendisi için üretim yapan teşebbüslerin dikkate alınmadığı, pazardaki diğer oyuncular da dikkate alındığında soruşturma tarafı teşebbüslerin toplam pazar payının %50 civarına düşeceği,
- Soruşturma tarafı teşebbüslerin tamamının atık kâğıdı hammadde olarak kullandığı, soruşturma yürütülen dönemde teşebbüslerin %93 seviyelerinde bir kapasite ile çalıştığı ve kullanamadıkları kapasite fazlalarının mevcut olduğu dolayısıyla bu teşebbüslerin atık kâğıt için ihtiyaçlarının olmadığını beyan etmelerini beklemenin hayatın olağan akışına aykırı olacağı
- SELKASAN'ın hurda kâğıt alımlarını grup şirketi ATKASAN aracılığıyla gerçekleştirdiği, SELKASAN'ın ATKASAN aracılığıyla TAT'lardan yaptığı alımın %(.....) civarında olduğu, SELKASAN'ın yaptığı alımların oluşturduğu pazar payının %(.....) civarında olduğu, SELKASAN'ın ATKASAN aracılığıyla TAT'lardan yaptığı alımların toplam alımların %(.....)'sine karşılık geldiği,
- Soruşturma döneminde SELKASAN iştiraki ATKASAN'ın ağırlık olarak İzmir, Manisa ve Çanakkale başta olmak üzere Ege bölgesinden atık kâğıt temin ettiği, İstanbul'da faaliyet gösteren YÜCELER KAĞIT'ın teamül dışı göndermiş olduğu yazı dışında SELKASAN'a ulaşan başkaca bir ihracat talebi olmadığı, SELKASAN tarafından da söz konusu talebe cevap verilmediği, bu yönde hiçbir yazışmanın bulunmamasının YÜCELER KAĞIT ile yaşanan durumun münferit bir olaydan ibaret olduğunu desteklediği, SELKASAN'ın YÜCELER KAĞIT ile herhangi bir ticari ilişkisi olmaması sebebiyle gelen talep karşısında diğer teşebbüslerle görüşüldüğü, bu görüşmelerin atık kâğıt pazarını etkileyecek bir işbirliği anlamına gelmediği,
- Dosyada yer alan e-posta yazışmaların tarihleri ile ihracat-iç piyasa fiyat farkının açıldığı dönemin örtüşmediği, ihracatta görülen dalgalanmalar TEBLİĞ yürürlüğe girdikten hemen sonra görülürken yazışmaların en az 6 ay sonra gerçekleştiği,
- 11.11.2010 tarih ve 10-72/1503-572 sayılı Kurul kararında, teşebbüslerin birinde bulunan ve söz konusu teşebbüs tarafından tutulan görüşme notlarının tek başına kesin delil olamayacağının belirtildiği, mevcut soruşturma kapsamında da grup içi yazışmaların rekabeti bozacak bilgi kategorisine giremeyeceği belirtilmiştir.

(134) MONDİ TURKEY tarafından;

- İddia konusu eylemlerin ihracat faaliyetlerine ve kısıtlamalarına ilişkin olduğu, bahse konu eylemlerin ulusal sınırların ötesinde gerçekleşen, mal ve hizmetlerin yabancı kuruluşlara/piyasalara satışını ve dağıtımını içerir eylemleri kapsadığı ve doğaları gereği iç pazarın kapsamı dışında etki doğurduğu ifade edilmiştir. Kurulun geçmiş kararlarında ihracat üzerine getirilen sınırlamaların Türkiye piyasasında rekabeti kısıtlayıcı etki doğurmaması halinde 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmeyeceğinin değerlendirildiği, mevcut dosyada yer alan iddiaların da atık kâğıdın ihracatına yönelik olduğu, ihracat kısıtlamalarının ihracatçı ülkenin iç pazarında

- rekabeti kısıtlayıcı etki doğurmasının mümkün olmadığı bu kapsamda aynı değerlendirmelerin mezkur dosya bakımından da yapılması gerektiği,
- Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) rekabetin amaç bakımından kısıtlanmasına ilişkin yorumların dar ve dikkatli bir şekilde yapılması gerektiğini ifade ettiği, bu kapsamda, bir ihlalin amaç bakımından rekabet ihlali olup olmadığını değerlendirmek için anlaşmanın hükümlerinin ve yapısının rekabete ne kadar zarar verdiğinin, tarafların amaçlarının, benzer anlaşmaların geçmişteki etkilerinin ve anlaşmanın etkilediği mal veya hizmetlerin niteliğinin, pazar yapısının ve işleyişinin göz önünde bulundurulması gerektiği,
 - Bu kapsamda teşebbüslerin TAT'lara atık kâğıdın ihracatına izin veren belgelerin verilmemesi için birlikte hareket etmelerinin amaç bakımından ihlal olarak değerlendirilemeyeceği zira, söz konusu fiilin yapısı gereği rekabeti kısıtlamadığı, nitekim iddia edilen eylemlerin iptal edilen Kurul kararında da 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasından muaf tutulduğu, söz konusu anlaşmanın pazar üzerindeki etkilerinin belirsiz ve muğlak olması nedeniyle dosya kapsamında etki analizi yapılması gerektiği
 - DÖNKASAN'ın OLMUKSAN ve KARTONSAN ortak girişimi olarak kurulduğu, bir TAT olan DÖNKASAN'ın hissedarları ile de iş ilişkilerinin olduğu ve bu kapsamda DÖNKASAN'ın hem OLMUKSAN'a hem de KARTONSAN'a atık kâğıt tedarik ettiği, KARTONSAN DÖNKASAN'dan iki tip atık kâğıt tedarik ederken OLMUKSAN'ın tek tip atık aldığı, bu iki tip atık kâğıdın birbirine ikame olduğu, OLMUKSAN'a gerçekleştirilen satışların 2011 yılındaki ton bazındaki değerinin %(.....), ciro bazındaki değerinin ise yaklaşık %(.....) olduğu belirtilmiştir.
 - 2015 yılında söz konusu ortaklığın sona erdiği ve bölünmelerin başladığı, bahse konu tam bölünme sonucunda; KARTONSAN'ın %100 iştiraki olan DÖNKASAN Dönüştürülen Atık Kağıt Sanayi ve Ticaret AŞ'nin ve OLMUKSAN'ın %100 iştiraki olan Doğal Kağıt Hammaddeleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'nin kurulduğu, gerçekleşen tam bölünme itibarıyla OLMUKSAN ile DÖNKASAN arasında herhangi bir hissedarlık ilişkisi kalmadığı ifade edilmiştir.
 - OLMUKSAN'ın soruşturma konusu eylemlere herhangi bir dahlinin bulunmadığı, iptal edilen Kurul kararına dayanak belgelerden hiçbirinin OLMUKSAN'ın 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiğini ortaya koyar nitelikte olmadığı ve belgelerde yer verilen yazışmalardan hiçbirisinde OLMUKSAN'ın yazışmaların göndericisi ya da alıcısı konumunda bulunmadığı hatta adı bile geçmediği, OLMUKSAN'ın DÖNKASAN'ın eylemlerinden hukuka aykırı olarak sorumlu tutulduğu belirtilmiştir.
 - DÖNKASAN'ın tam işlevsel bir ortak girişim olmadığına ilişkin değerlendirmelerin temelsiz olduğu, DÖNKASAN'ın ana şirketlerine yaptığı satışların toplam satışlar içinde oranın yüksek olmasının tam işlevsel olmadığına bir göstergesi olduğu tespitinin aksine Kurul içtihadının ortak girişim şirketlerinin satışlarının çoğunun ya da tamamının ana şirketlerine yapılması halinde bile tam işlevsel olabileceklerine yönelik olduğu ifade edilmiştir.
 - DÖNKASAN'ın OLMUKSAN adına hareket ettiğine ilişkin belgelerin üçüncü taraf teşebbüslerin ve/veya teşebbüs birliklerinin DÖNKASAN'ın OLMUKSAN ile ilişkisine dair algılarından oluştuğu, "pazar algısı" gibi soyut bir kavrama dayanarak sorumluluk atfetmenin hukuki güvenliği zedeleyeceği, yazışmaların/belgelerin hiçbirinde DÖNKASAN'ın OLMUKSAN'ı temsil ettiğine veya onun adına hareket ettiğine dair bir beyan/belge bulunmadığı, Avrupa Komisyonu'nun Liquide kararında da şirket imajının üçüncü kişiler tarafından nasıl algılandığının önemli olmadığına ifade edildiği belirtilmiştir.

- “Teknik Kağıt ve (.....)” başlıklı e-postada yer alan ifadelerin iki bağımsız teşebbüs arasında gerçekleşen pazarlıkları işaret ettiği, söz konusu yazışmada teklif edilen fiyatın kabul edilmemesi halinde sevkiyatın durdurulacağına ilişkin tehdidin de yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda OLMUKSAN’ın DÖNKASAN’ın ticari politikaları üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olmadığını gösterdiği belirtilmiştir.
- OLMUKSAN’ın DÖNKASAN üzerinde belirleyici etkiye sahip olduğunu ve iddia edilen eylem kapsamında DÖNKASAN ile birlikte hareket ettiğini gösteren gerçekçi bir delil bulunmadığı ve bu nedenle OLMUKSAN’ı ana teşebbüs olarak sorumlu tutmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir.
- Ortak kontrole tabi bir ortak girişim teşebbüsü bir yana, tam kontrol yetkisine sahip bir ana şirket-iştirak ilişkisinde dahi ana şirketin sorumlu tutulabilmesi için, ana şirketin iddia edilen ihlale doğrudan veya dolaylı olarak katıldığına ya da en azından ihlalde birlikte hareket edildiğinin gösterilmesi gerektiği, OLMUKSAN’ın soruşturmada iddia edilen eylemlere dahilini gösteren hiçbir belge bulunmadığı, bu çerçevede OLMUKSAN’ın rekabeti amaç bakımından kısıtlayan herhangi bir anlaşmaya taraf olmadığı ifade edilmiştir.
- OLMUKSAN’ın DÖNKASAN’dan veya üçüncü taraflardan tedarik ettiği atık kağıdı kullanarak ürettiği kâğıdın, OLMUKSAN’ın satılan birim mal maliyeti içindeki payının yalnızca %(.....) olduğu dolayısıyla satın aldığı atık kâğıdın maliyetini dolaylı olarak baskılamaya yönelik girişiminin maliyetlerinin yalnızca %(.....)’sını etkilediği ifade edilmiştir.
- DÖNKASAN’ın soruşturma ile ilişkilendirilebileceği tek tespit olduğu, YÜCELER KÂĞIT tarafından gönderilen yazıda tanınan süre içinde yanıt verilmemesi halinde teşebbüsün sessizliğini onay olarak değerlendireceğini belirttiği, bu hususun mevzuatta yer almayan bir uygulama olduğu, mevzuat kapsamında GDT’lerin açık onayının gerektiği, YÜCELER KÂĞIT’ın söz konusu talebinin hukuka aykırı ve olağan dışı olduğu, söz konusu konuşmanın gerçekleşme nedeninin YÜCELER KÂĞIT’ın baskısından kaynaklandığı, inceleme belgelerinde yer alan ortak tavır/tavsiyenin gerekli onayın verilmemesine yönelik olmayıp YÜCELER KÂĞIT’ın GDT’lerden yazılı bir onay almaksızın zımni rıza varsayımı uygulamasına ilişkin olduğu, bu hususun diğer belgelerde yer alan yazışmalar ile desteklendiği, TAT’ların hukuka ve ilgili mevzuata aykırı olarak zımni rıza yoluyla gerekli onayı almaya yönelik koordinasyon içinde olduğunu gösterdiği ifade edilmiştir.

(135) KARTONSAN tarafından;

- DÖNKASAN’ın tam işlevsel bir ortak girişim olduğu, rekabet ihlallerinin soruşturulması ve cezalandırılmasına yönelik süreçlerin Ceza Hukuku ilkeleri çerçevesinde yürütüldüğünün gerek Kurul içtihatlarında gerekse de uluslararası hukukta kabul edildiği, Anayasa’daki “Ceza Sorumluluğu Şahsidir” düzenlemesinin benimsendiği, bağımsız bir teşebbüs olan DÖNKASAN’ın eylemlerinden dolayı KARTONSAN’ın sorumluluğuna gidilmesinin hukukun temel prensibine aykırılık oluşturduğu, Kurulun içtihatlarına göre özellikle ana teşebbüsün iddia konusu ihlale ilişkin bilgisi veya yönlendirmesi bulunmadığı hallerde yavru şirketin eylemlerinden sorumlu tutulmadığı, KARTONSAN’ın iddia konusu eylemlerle ilişkisini gösteren tek bir belge dahi bulunmadığı, DÖNKASAN’ın tam işlevsel olup olmadığının dosya kapsamında değerlendirilmediği, “ortaklarının atık kâğıt ihtiyacını karşılayan bir şirket olduğu” yönündeki tespitin karara dayanak yapıldığı, DÖNKASAN’ın, ortaklarının atık kâğıt ihtiyacını karşılaması veya satışlarının önemli bir kısmını ana teşebbüslere yapmasının tam işlevsel niteliğini ortadan kaldıran ve iddia konusu

ihlalden ana teşebbüs sıfatıyla doğrudan doğruya KARTONSAN'ın sorumluluğunu gerektiren bir husus olmadığı, geçmiş Kurul kararında ana teşebbüslere yapılan satışların toplam satışlar içindeki payı çok yüksek olsa dahi söz konusu satışların piyasa koşullarında gerçekleşip gerçekleşmediğinin önemine vurgu yapıldığı, somut olayda DÖNKASAN'ın fiyatlarının zaman zaman piyasa fiyatlarının üzerinde kalabildiği ve bu durumun soruşturma raporunda yer verilen belgelerden de anlaşılabilirdiği, belgelerde yer alan yazışmaların *“DÖNKASAN'ın KARTONSAN ve OLMUKSAN ile olan organik bağıını gösterdiği”* şeklinde değerlendirilmesinin hatalı olduğu ifade edilmiştir.

Değerlendirme

- (136) DÖNKASAN'ın atık kâğıt toplama-ayırıştırma pazarında bağımsız bir teşebbüs olarak yer almaktan ziyade ana teşebbüslerinin hammadde ihtiyacını karşıladığı, operasyonel olarak bağımsız olmayıp ana teşebbüslere bağlı olduğu değerlendirilmekle birlikte KARTONSAN ve MONDİ TURKEY'in DÖNKASAN'a ilişkin savunmalara yönelik tespitlere yukarıda ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Bununla birlikte, daha önce ayrıntılı olarak incelendiği üzere teşebbüs eylemlerinin 4054 sayılı Kanun kapsamına girmedeği, bu çerçevede teşebbüslerin, dosyanın esasına ilişkin diğer savunmalarına yönelik ayrıca bir değerlendirme yapma ihtiyacı bulunmadığı anlaşılmıştır.

G.7.5. 4054 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Tespitler

- (137) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde *“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.”* denilmek suretiyle teşebbüsler arasındaki rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar yasaklanmaktadır.
- (138) Mevcut soruşturmanın konusunu Ekonomi Bakanlığının ilgili düzenlemesinden kaynaklanan koşullar altında atık kâğıt geri dönüşümü alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin, atık kâğıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli belgenin verilmemesine yönelik olarak birlikte hareket ettikleri iddiası oluşturmaktadır. Her ne kadar 08.07.2013 tarihli ve 13-42/538-238 sayılı Kurul kararında doğrudan 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 5. maddeleri kapsamında değerlendirme yapılmış ve söz konusu karar idare mahkemesi tarafından bireysel muafiyet değerlendirmelerinin yetersizliği, objektif kriterleri belirleme yetkisinin Başkanlığa devrinin hukuka uygun olmaması gibi gerekçeler ile iptal edilmiş olsa da dosya kapsamında öncelikle, Ekonomi Bakanlığının ilgili düzenlemesi ile birlikte soruşturma tarafı teşebbüslerin şikâyet konusu karar ve eylemlerinin, 4054 sayılı Kanun kapsamına girip girmeyeceği hususunun tartışılması gerekmektedir.
- (139) Geçmiş Kurul kararlarına bakıldığında ihlal konusu teşebbüs eylemlerinin kanuni bir yetkiye dayandığı örneklerle rastlamak mümkündür. İlgili kararlarda Kurulun genel yaklaşımının, teşebbüslere verilen yetkinin kanunla açıkça düzenlenmiş ve ihlale konu eylemlerin bu yetki kapsamında olması şartıyla kanun kapsamında değerlendirmemek yönünde olduğu görülmektedir. İlgili yetkinin ikincil mevzuatla verildiği durumlarda, ikincil düzenlemelerdeki yetkilerin, ana kanundan kaynaklanan, ancak ikincil düzenlemelerle açıklanan nitelikte olduğu durumlarda ihlal olarak ele alınmamaktadır.
- (140) Kurulun; kamu kurumlarının, çalışanların maaşlarını bankalarla imzaladıkları 3-5 yıllık protokoller çerçevesinde, tek bir banka aracılığıyla yaptıkları ödemelerin rekabeti bozduğu iddiasına ilişkin verdiği 03.05.2012 tarihli ve 12-24/677-197 sayılı kararında,

kamu çalışanlarının aylıklarının bankalar aracılığıyla ödenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün (6) sıra No'lu Genel Tebliği'nin 2. maddesinde düzenlendiği, 20.07.2007 tarihinde yayımlanan 2007/21 Sayılı "*banka promosyonları*" konulu Başbakanlık Genelgesi ile kamu kurumlarına bankalardan maaş ödeme hizmeti almaları için komisyon oluşturulması ve ihaleye çıkılması yükümlülüğü getirildiği ve yapılacak protokollerin süresinin en az 2 en çok 5 yıla sınırlandırıldığı, dolayısıyla yasal zorunluluğu bulunan söz konusu uygulamanın rekabeti kısıtladığı iddiasının 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesi çerçevesinde Kanun kapsamında olmadığı kanaatine varılmıştır.

- (141) Benzer şekilde 23.02.2012 tarihli ve 12-08/241-72 sayılı Kurul kararında Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği'nin (Merkez Birlik) ülkedeki yetiştirici birliklerini kapsayacak şekilde uyguladığı suni tohumlama ücretlerinin, serbest veterinerlerin aldığı ücrete oranla düşük olduğu ve bu suretle rekabetin kısıtlandığı iddiasına ilişkin olarak yapılan incelemede Kurul; Merkez Birlik'in faaliyetinin Bakanlık tarafından kendilerine verilen kamusal yetkilerin kullanılması niteliğinde olduğu, bu nedenle 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti kısıtlayabilecek bir teşebbüs faaliyetinden ziyade, devletin düzenleme saikin de rol oynadığı bir hizmet sunumu olduğu sonucuna varmıştır.
- (142) Kurulun 30.04.2012 tarihli ve 12-23/659-181 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu'nun yayın ihalelerine ilişkin kararında 5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (5894 sayılı Kanun) ile Süper Lig yayın haklarının tek elden satışının 4054 sayılı Kanun'un kapsamı dışına ve dolayısıyla Rekabet Kurumunun yetki alanı dışına çıkarıldığı, 5894 sayılı Kanun'un 13. maddesi karşısında Rekabet Kurulunun esasen rekabeti sınırlayıcı bir anlaşma olan yayın haklarının merkezi olarak pazarlanması konusunda işlem tesis edemeyeceği ifade edilmiştir.
- (143) 20.05.1999 tarihli ve 99-24/217-130 sayılı bir diğer kararda ise Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB), TIR karnesi karşılığı aldığı teminatta ayrımcılık yaptığına ilişkin şikâyet incelenmiş, TOBB'un bu işleminin kaynağının uluslararası sözleşme ve bu sözleşmenin devlete yüklediği sorumluluğun devrini öngören Bakanlar Kurulu Kararnamesi olması nedeniyle bu hizmetin bir kamu hizmeti olduğu değerlendirilmiştir. Kararda TOBB'un kendisine delege edilen bu yetkinin kullanımı sırasında eşitlik kurallarına aykırı ve ayrımcı davranıp davranmadığının Kurulumuzca incelenebilmesi için, bu davranışının 4054 sayılı Kanun çerçevesinde olduğunun kesin olarak tespit edilmiş olmasının gerektiği ifade edilerek, aslında devlete ait ve kamusal nitelikte gördüğü bu yetkinin kullanımı sırasında ayrımcılık yapıldığı, eşitlik kurallarına aykırı davranıldığı şeklindeki hak ve iddiaların incelenme yerinin TOBB'un bu işlem nedeniyle olan konumundan ötürü idari yargılama mercileri olduğu sonucuna varılmıştır.
- (144) 27.10.2010 tarihli ve 10-67/1425-541 sayılı kararda ise Kurul, incir ihracatı yapan firmaların aralarında anlaşarak, ilk yükleme tarihi olarak adlandırılan ihracatın başlama tarihini alım fiyatını baskılamak amacıyla geciktirdikleri iddiasını incelemiş; bu kapsamda 9.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un (4059 sayılı Kanun) 3. maddesine dayanılarak hazırlanan 22/12/1995 tarih ve 95/7623 sayılı İhracat Rejimi Kararı'nın 3. maddesine göre Dış Ticaret Müsteşarlığının (Müsteşarlık) bağlı olduğu Bakanlığın çeşitli yetkilere sahip olduğu, belirtilen yetkilerin 4059 sayılı Kanun'un yetkilendirdiği Müsteşarlık birimlerince kullanıldığı, inceleme konusu olay bakımından ilk yükleme tarihi uygulaması konusunda yetkinin İhracat Genel Müdürlüğü ile Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğü tarafından kullanıldığı, yasal ve yönetsel düzenlemeler çerçevesinde, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın ihracata ilişkin olarak son

derece geniş yetkilere sahip olduğu, bu yetkiler arasında ihracatı miktar olarak sınırlama veya kayda bağlama hatta belirli durumlarda tamamen yasaklama yetkisinin de bulunduğu, kuru incir ihracatında ilk yükleme tarihinin, Ege İhracatçı Birlikleri çatısı altında bulunan Ege Kuru Meyve ve Mamulleri İhracatçıları Birliği'nde gerçekleştirilen Genel Kurul toplantılarında kararlaştırılan tarihin Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından onaylanması yöntemiyle belirlendiği tespitlerine yer vererek şikâyet döneminde ilk yükleme tarihinin ilgili yasal ve yönetsel düzenlemelerde yer alan açık yetkiler uyarınca Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından belirlendiği, anılan uygulamanın geçmiş yıllarda ilgili İhracatçı Birliğince belirlenen tarihlere onay verilmek suretiyle yine Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirildiği anlaşıldığından konuya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında yapılacak bir işlem bulunmadığına karar vermiştir.

- (145) 03.02.2011 tarihli ve 11-07/126-38 sayılı Kurul kararında ise Türkiye Sualtı Sporları Federasyonu'nun (TSSF) rakiplerinin pazardaki faaliyetlerini zorlaştırdığı ve rekabeti kısıtladığı iddiasına yönelik yaptığı incelemede, TSSF'nin başvuruya konu uygulamalarının ikincil mevzuat hükümlerine dayanması sebebiyle, başvuru sahibinin bahse konu hükümlere ilişkin olarak idari yargı yoluna başvurmamasının mümkün olduğu, TSSF'nin ikincil mevzuat hükümlerine dayanarak yürütmüş olduğu uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca hâkim durumun kötüye kullanıldığı değerlendirilmekle birlikte söz konusu eylemlerin yasal bir düzenlemeye dayanması sebebiyle Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'ne ve 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında TSSF'ye TSSF/CMAS sistemi dışındaki eğitim sistemlerine yönelik getirilen denklik belgesi ve yetki belgesi alınması yahut CMAS belgeli eğitmen bulundurma gibi zorunlulukların kaldırılmasına ilişkin olarak görüş gönderilmesinin yerinde olacağı kanaatine varılmıştır.
- (146) Türk Eczacılar Birliği (TEB) ve bağlı eczacı odalarının, resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ilaç satışlarında indirim oranını belirlemeye yönelik karar ve uygulamaları ile 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine ve TEB'e idari para cezası verilmesine ilişkin 02.11.2006 tarihli ve 06-79/1021-295 sayılı Kurul kararının iptali istemiyle açılan davada Danıştay 13. Dairesinin 05.01.2010 tarih ve 2007/2748 E., 2010/8 K. sayılı kararında TEB'in dava konusu işlemin tesis edilmesine neden olan karar ve uygulamalarının 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'na dayandığı belirtildikten sonra *"4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu belirtilen Türk Eczacıları Birliği karar ve uygulamalarının, Birliğin kendi görev alanına giren bir konudaki yasa maddesinin uygulanmasından kaynaklandığının öne sürülmesi nedeniyle; söz konusu karar ve uygulamaların Birliğin görev alanını belirleyen 6643 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilerek mevzuat ve hukuka uygunluğunun saptanması, dolayısıyla konunun açılacak bir iptal davasında incelenmesi gerektiğinden, Rekabet Kurulu'nun bu konuda inceleme yapmasına ve karar tesisine yetkisi bulunmamaktadır."* gerekçeleri ile Kurul kararı iptal edilmiştir. Bu kapsamda Kurulun mevzuatla düzenlenen uygulamalar çerçevesinde karar alma yetkisinin bulunmadığı, ilgili karar ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetiminin idari yargıda açılacak bir iptal davası ile yapılabileceği açıktır.
- (147) Görüldüğü üzere geçmiş Kurul kararlarında kanuni yetkiye dayanan teşebbüs eylemlerinin incelemesini yaparken kullanılan yetkinin düzenleme kapsamında olup olmadığını değerlendirmiş, eylemin kaynağının yasal düzenlemeler olduğu durumlarda ilgili düzenlemelerin uygulanmasına öncelik tanımış ve 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Kurul çeşitli kararlarında ise uygulamanın

rekabetçi sorunlara neden olabileceğini değerlendirerek ilgili makamlara görüş gönderilmesine karar vermiştir¹⁰.

- (148) Dosya konusu şikâyeteye bakıldığında, teşebbüslerin ihlal iddialarına konu eylemlerinin çıkış noktasının Ekonomi Bakanlığının yayınlamış olduğu “İhracı Kayda Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ” olduğu görülmektedir. Zira söz konusu tebliğ hükümleri olmadan teşebbüslerin inceleme konusu davranışlarda bulunma imkânı bulunmamaktadır.
- (149) 06.01.1996 tarih, 22515 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 95/7623 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ekinde yer alan İhracat Rejimi Kararının 3. maddesine göre, Ekonomi Bakanlığı ihracatın her aşamasında, gözetim, denetim ve yönlendirilmesine ilişkin her türlü önlemleri almaya, ihracata ilişkin bilgi ve belgeleri istemeye ve ihracatı bu karar çerçevesinde yürütmeye, ihracatta kısıtlama veya yasaklama getirmeye ve gerektiğinde ihracatı müsaadeye veya kayda bağlamaya, ihracatta miktar kısıtlaması uygulamaya yetkilidir.
- (150) “Kayda bağlı ihracat”, 06.06.2006 tarih ve 26190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İhracat Yönetmeliği’nin 4. maddesinde “gümrük beyannamesinin, ihracattan önce İhracatçı Birlikleri Genel Sekterliğince kayda alındığı ihracat şekli” olarak tanımlanmış, aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde ihracatı kayda bağlı malların Ekonomi Bakanlığı tarafından yayımlanacak tebliğ ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.
- (151) Bu kapsamda, 06.06.2006 tarih ve 26190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “İhracat 2006/7 sayılı İhracı Kayda Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ” (2006/7 sayılı Tebliğ) yürürlüğe konulmuştur. Anılan Tebliğ’in ekindeki listede ihracatı kayda bağlı mallar sıralanmış ve bu malların ihracatının İhracat Yönetmeliğinin 7. maddesi çerçevesinde gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.
- (152) 21.04.2011 tarih, 27912 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İhracı Kayda Bağlı Mallara ilişkin İhracat 2006/7 sayılı Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ” (2011/6 sayılı Tebliğ) ile atık kâğıt ihracatı kayda bağlanmış ve ardından, Ekonomi Bakanlığının 17.06.2011 tarihli ve 120004482 sayılı hizmete özel yazısıyla kayıt uygulamasına, 20.06.2011 tarihinden itibaren bu konuda yetkilendirilen İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği tarafından başlanacağı tüm İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliklerine duyurulmuştur.
- (153) Türkiye İhracatçılar Meclisinden (TİM) atık kâğıdın kayda alınmasına ilişkin 2011/6 sayılı Tebliğ’in uygulama esaslarının neler olduğuna dair bilgi talep edilmiştir. TİM’in 17.08.2012 tarih, 6500 sayı ile Kurum kayıtlarına giren yazısında atık kâğıt ihracatı yapmak üzere adı geçen Birliğe başvuran firmalardan Ekonomi Bakanlığından gelen yazı doğrultusunda,
- İhracat bağlantısını gösteren sözleşmenin bir örneği,
 - İhracatçının başvurusu üzerine, ihraç edileceği beyan edilen ürünün Ekonomi Bakanlığına bağlı Bölge Müdürlükleri nezdinde görev yapan ürün denetmenlerince ön inceleme şeklinde, ihraç edileceği beyan edilen atık kâğıdın G.T.İ.P.’i, cinsi ve muhteviyatı, miktarı, değeri ve ithalatçı ülke bilgilerinin alınması suretiyle yerinde tespit ederek hazırlanan tutanak,
 - Bu maddeleri girdi olarak kullanan sanayiciler tarafından bu maddelere ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu belirten en az 3 (üç) adet firmadan temin edilen yazı
- talep edildiği belirtilmiştir.

¹⁰ 06.05.2010 tarihli ve 10-34/550-196 sayılı, 10.06.2010 tarihli ve 10-42/727-234 sayılı; 5.8.2010 tarihli ve 10-52/992-356 sayılı Kurul kararları.

- (154) Ayrıca, ihraç edilmek istenen atık kâğıda ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılamayacak nitelikte olduğuna dair yazı veren firmaların, imalatçı olduğunu gösteren kapasite raporlarının, üretim konusu ile ilgili üretici derneklerine ve ilgili ihracatçı birliklerine üye olduğunu gösteren anılan derneklerden ve ilgili ihracatçı birliklerinden anılan yazıların ve üretim faaliyetlerinin sürdürüldüğünün ürün denetmenleri tarafından yerinde tespit edilmesi suretiyle hazırlanan tutanağın da ihracat yapmak isteyen firma tarafından adı geçen Birliğe ibraz edilmesi gerekmektedir.
- (155) Diğer yandan Ekonomi Bakanlığının Kurum kayıtlarına 17.08.2012 tarih ve 6487 sayı ile intikal eden yazısında, belgenin alındığı geri dönüşüm tesisinin kapasitesinin ihracat miktarını belirlemede etkisi olduğu ve yapılabilecek ihracatın miktarının tespitinde, belgeyi verecek olan GDT'lerin kapasitelerinin aylık olarak hesaplandığı ifade edilmiştir.
- (156) İlgili mevzuat hükümleri incelendiğinde ihracatta kısıtlama veya yasaklama getirmeye ve gerektiğinde ihracatı müsaadeye veya kayda bağlamaya, ihracatta miktar kısıtlaması uygulamaya ve bu konuda ihracatçı birliklerini görevlendirmeye Ekonomi Bakanlığı yetkili bulunmaktadır.
- (157) Ekonomi Bakanlığı'nın cevabi yazısında atık kâğıdın ihracatı kayda bağlı mallar listesine eklenmesinin gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır:
- “... ülkemizde endüstriyel odun arzının talebi karşılamakta yetersiz kaldığı göz önünde bulundurulduğunda, kâğıt sanayisinde endüstriyel oduna ikame girdi olarak kullanılan atık kâğıdın ihraç edilmesinin, kâğıt üreticilerinin girdi temininde sorun yaşamalarına sebep olduğu, ülkemiz ekonomisinin en önemli sorunları arasında yer alan dış ticaret cari açıklarını azaltmada önemli faktörlerden birisinin ihracatımızdaki katma değerli ürünleri arttırmak olduğu, bu nedenle ülkemiz kâğıt sanayisinin girdisi olan atık kâğıdın yurt içi arzının yetersiz olması ve gelişen ekonomimizde anılan maddenin ihtiyacının her geçen gün artması sebebiyle anılan ürünün ticaretinin izlenmesi uygun görülmüştür “*
- (158) Ekonomi Bakanlığının ilgili düzenlemedeki temel gayesinin yurt içinde yetersiz seviyede olan atık kâğıt arzının artmasını sağlayarak mamul kâğıt üretiminin temel girdisi olan ancak kısıtlı üretimi bulunan endüstriyel oduna alternatif oluşturmak, hammadde ihracatının azaltılarak mamul ürün üretiminin artırılması suretiyle cari açığın azaltılmasını sağlamak olduğu açıktır. Bu düzenlemeyle Bakanlık, genel ekonomik faydayı ve kamusal menfaati ön planda tutarak atık kâğıt ihracatına kısıtlama getirmiştir. İlgili düzenlemenin amacına paralel olarak İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği yetkilendirilirken; atık kâğıdın ihracatını, bu maddeleri girdi olarak kullanan sanayicilerin üçünden alınacak *“ihtiyacımız yoktur yazısı”* şartına bağlamıştır. Ayrıca bu teşebbüslerin ihracatına izin verebileceği atık kâğıt miktarına kapasite sınırı getirmiştir.
- (159) Yukarıdaki açıklamalar bağlamında soruşturma tarafı teşebbüslerin ihlal iddiasına konu eylemlerinin Bakanlığın çıkardığı tebliğin uygulanmasına yönelik olduğu değerlendirilmektedir. Yerinde incelemelerden elde edilen belgelere bakıldığında teşebbüsler arası iletişimin çoğunlukla ihracat gerçekleştirmek isteyen bir TAT tarafından yapılan başvuruya verilecek cevaba ilişkin olduğu görülmektedir. YÜCELER KAĞIT isimli TAT, çeşitli GDT'lere atık kâğıda ihtiyaçlarının bulunup bulunmadığına dair yazı göndermiş, bunun karşılığında GDT'ler ise ilgili talebe nasıl cevap verilebileceğini değerlendirmiş, sonuçta talebe konu atık kâğıtların kullanılabileceğine kanaat getirilerek alım için pazarlık edilebileceği yönünde cevaplar vermişlerdir.

Dolayısıyla teşebbüslerin iletişimleri, tebliğ kapsamında ihracat için aranan ihtiyacımız yoktur yazısına yöneliktir.

- (160) Bu açıklamalar çerçevesinde atık kâğıt geri dönüşümü alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin, atık kâğıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli belgenin verilmemesine yönelik olarak birlikte hareket ettikleri iddiasına konu teşebbüs eylemlerinin Ekonomi Bakanlığı tarafından düzenlenen "İhracı Kayda Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ"ın uygulamasına yönelik olduğu, ilgili düzenleme olmadan teşebbüslerin münferiden ya da birlikte inceleme konusu eylemlere girişmesinin mümkün ve anlamlı olmadığı, teşebbüslerin şikâyetle konu eylemlerinin TEBLİĞ ile verilen kamusal yetkinin kapsamında olduğu ve bu yönüyle bir teşebbüs davranışı olarak ele alınamayacağı, dolayısıyla söz konusu teşebbüs eylemlerinin 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (161) 12.09.2024 tarihli ve 24-37/872-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara ve incelenen dosya kapsamına göre,

- I- Halkalı Kağıt Karton San. ve Tic. AŞ, Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ, Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ, Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ, Modern Karton San. ve Tic. AŞ, Mondi Turkey Oluklu Mukavva Kağıt ve Ambalaj Sanayi AŞ ve Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ'nin eylemlerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 2. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceğine,
- II- Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. AŞ, Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. AŞ, Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ, Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. AŞ, Modern Karton San. ve Tic. AŞ, Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ ve Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. AŞ hakkında idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına,

- III- Kartonsan Karton San. ve Tic. AŞ ile Olmuksan International Paper Ambalaj Sanayi ve Ticaret AŞ'nin Dönkasan Dönüşen Kağıt Hammaddeleri San. ve Tic. AŞ aracılığıyla kurduğu yatay işbirliği anlaşmasının şikayete konu dönemde 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna, bununla birlikte söz konusu anlaşmanın ilgili dönemde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyet şartlarını sağladığına

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