

# ciment

# İŞVEREN



ÇİLT:37 • SAYI:1  
OCAK 2023



## Kariyer Pusulası

#ÇEİSleKariyerineYönVer  
#ÇEİSKariyerPusulası

Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası yayın organıdır

## REKABET HUKUKU

### REKABET HUKUKUNDA ÖNE ÇIKAN GÜNCEL GELİŞMELER

Rekabet hukuku alanında son zamanlarda çimento sektörüne yönelik yaşanan en dikkat çekici gelişmelerin başında Rekabet Kurulu'nun ("Kurul"), on yedi hazır beton üreticisine yönelik başlattığı soruşturma yer almaktadır. Bu çerçevede, Kurulun çimento sektörüne yaklaşımı ele alınacaktır.

Yazının devamında ise, zincir marketlere 2,7 milyar liralık ceza verilen soruşturmanın devamı olarak hızlı tüketim malları sektöründe faaliyet gösteren ulusal ve yerel üretici/tedarikçiler ile marketlere yönelik yürütülen soruşturma kapsamında Kurul tarafından 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ("Rekabet Kanunu") ihlal ettiği tespit edilen teşebbüsler ile bu şirketlere uygulanması kararlaştırılan para cezası yaptırımlarından bahsedilecektir.

Son olarak, Kurulun Martı İleri Teknoloji A.Ş. ("Martı") tarafından yanlış veya yanıltıcı bilgi/belge sağlanmasına yönelik olarak değerlendirmelerine yer verdiği güncel kararına değinilmek suretiyle Kurulun yanlış veya

yanıltıcı bilgi/belge sağlanmasına ilişkin yaklaşımı geçmiş Kurul kararları ışığında incelenecektir.

#### ***Kurul On Yedi Hazır Beton Üreticisine Yönelik Soruşturma Başlattı***

Bilindiği üzere çimento sektörü, diğer ülkelerin rekabet otoritelerinin olduğu gibi Kurulun da yakın markajında olan en önemli sektörlerden biri olma özelliğini sürdürmektedir. Bu açıdan, bu sektörlerde faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet hukukuna uygun hareket etmeleri ve gelişmelerden haberdar olmaları büyük bir önem arz etmektedir. Son dönemde, Kurul tarafından on yedi hazır beton üreticisine yönelik başlatılan soruşturma<sup>1</sup> ise bu önemin büyük bir göstergesi niteliğindedir. Başlatılan soruşturma kapsamında Ankara ilinde faaliyet

<sup>1</sup> Rekabet Kurulu'nun 30.12.2022 tarihli 22-54/828-M sayılı Kararı.



Hazırlayan: Ertuğrul Can Canbolat (Counsel)  
Muhammed Safa Uygur (Kıdemli Danışman)  
Alper Karafil (Kıdemli Danışman)  
Su Başak Satır (Danışman)

gösteren on beş teşebbüsün<sup>2</sup> ve Kı-  
rıkale ilinde faaliyet gösteren iki  
teşebbüsün<sup>3</sup> Rekabet Kanunu'nu ih-  
lal edip etmedikleri incelenecektir.  
Soruşturma kapsamında yapılacak  
tespit ve değerlendirmeler ile ihlal  
tespiti yapılması halinde soruşturma  
konusu teşebbüslere öngörülebilir  
potansiyel para cezalarının, Kurul'un  
çimento sektörüne yönelik hassa-  
siyetini günümüzde de sürdürmeye  
devam ettiği ve dolayısıyla bu alan-  
da faaliyet gösteren tüm teşebbüsler  
tarafından Rekabet mevzuatına tam

uyumun önceliklendirilmesi ve bir  
şirket politikası olarak benimsenmesi  
gerektiği hususlarını pekiştirebilece-  
ği düşünülmektedir.

### Kurul Hızlı Tüketim Malları Sektörüne İlişkin Yürütü- ğü Soruşturmayı Sonuçlan- dırdı

Kurul, 2021 yılında sonuçlandırdığı  
soruşturma<sup>4</sup> ile beş zincir market ve  
bir tedarikçinin Rekabet Kanunu'nu

ihlal etmesiyle sebebiyle ilgili teşeb-  
büslere Türk rekabet hukuku tarihinin  
en yüksek idari para cezalarından  
biri olarak değerlendirilen 2,7 milyar  
Türk Lirası tutarında idari para cezası  
uygulanmasına karar vermişti. Bu so-  
ruşturmayı takiben Kurul tarafından  
hızlı tüketim malları sektörüne ilişkin  
bahsi geçen soruşturmanın devamı  
niteliğinde başlatılan soruşturma  
21.12.2022 tarihinde sonuçlandırıldı.  
Bu soruşturma kapsamında ise on üç  
teşebbüse toplamda 878,6 milyon  
Türk Lirası tutarında idari para cezası  
verilmesine hükmedildi.

<sup>2</sup> Baştaş Hazır Beton Sanayi ve Ticaret Anonim  
Şirketi

Birlik Hazır Beton ve Yapı Anonim Şirketi

Güven Grup Hazır Beton Hafriyat İnşaat Madencilik  
Petrol Nakliyat Ticaret Limited Şirketi

Efaş Beton İnşaat Malzemeleri Nakliye Emlak Reklamcılık Kırtasiye Turizm ve Ticaret Limited Şirketi

Kolsan İnşaat Otomotiv Sanayi ve Ticaret Anonim  
Şirketi

Limak Çimento Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

Limmer Beton İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim  
Şirketi

Oyak Beton Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

Ozan Hazır Beton İnşaat Madencilik Nakliye Petrol  
Otomotiv Kuyumculuk Ticaret Anonim Şirketi

Polat Hazır Beton ve Beton Prefabrik Yapı Eleman-  
ları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

SY Ankara Hazır Beton İnşaat Nakliyat Turizm  
Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi

Şerbetçi İnşaat Malzemeleri Sanayi ve Ticaret  
Anonim Şirketi

Uğural İnşaat Turizm Petrol Sanayi ve Ticaret  
Anonim Şirketi

Yiğit Hazır Beton Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi

Zirve Gurup Hazır Beton İnşaat Petrol Madencilik  
Nakliyat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

<sup>3</sup> Ar-Kar Nakliye Hazır Beton İnşaat Sanayi Ticaret  
Limited Şirketi

Ezn Maden İmalat İnşaat Limited Şirketi

<sup>4</sup> Rekabet Kurulu'nun 28.10.2021 tarihli 21-  
53/747- 360 sayılı Kararı.



Soruşturma kapsamında Kurul tarafından, Coca Cola Satış Dağıtım AŞ ("Coca Cola"), Eti Gıda San. ve Tic. AŞ ve Frito Lay Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ gibi teşebbüslerin de içinde yer aldığı tedarikçilerin kendi ürünlerine ilişkin olarak (i) soruşturma tarafı perakendeciler arasında satış fiyatları ve fiyat artışları konusunda koordinasyon sağladığı, (ii) bu koordinasyonun sürdürüldüğü, (iii) yine bu çerçevede perakendecilerin geleceğe yönelik fiyatları ve fiyat artış tarihleri gibi rekabete hassas bilgilerin paylaşımına aracılık edilmesi suretiyle perakende satış fiyatlarının tespiti amacıyla sahip topla-dağıt karteli niteliğinde anlaşmalar yaptığı veya uyumlu eylemlerde bulunduğu tespit edilmiştir. Bu sebeple, ilgili tedarikçilerin Rekabet Kanunu'nu ihlal ettiklerine ve bu ihlalden perakendeciler ile birlikte ve eşit derecede sorumlu olduklarına karar verilmiştir.

Kent Gıda Maddeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin de ("Kent Gıda") aralarında bulunduğu soruşturmaya konu bazı teşebbüsler bakımından ise, yukarıda anılan topla-dağıt karteli niteliğinde anlaşma veyahut uyumlu eylemler ile Rekabet Kanunu'nun ihlal edildiğine ilişkin yeterli bulguya ulaşılamamış, bunula birlikte ilgili tedarikçiler hakkında yeniden satış fiyatını belirlemek suretiyle Rekabet

Kanunu'nu ihlal ettikleri gerekçesiyle idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Kurul tarafından verilen ceza kararının Coca Cola ve Kent Gıda bakımından oyçokluğu ile, diğer teşebbüsler bakımından ise oybirliği ile verilmiş olması da dikkat çeken hususlar arasında yer almıştır.

### ***Tekrar İdari Para Cezası Uygulanmasına Gerek Görülmemiştir***

2021 yılında sonuçlandırılan zincir marketlere yönelik HTM soruşturması kapsamında idari para cezası verilmesine karar verilen beş zincir marketin<sup>5</sup> eylemleri bu soruşturma kapsamında da inceleme konusu edilmişti. Kurul tarafından, bu şirketlerin (i) ortak tedarikçiler aracılığıyla dolaylı temaslar yoluyla fiyatların ve/veya fiyat artışlarının koordinasyonunu sağladığı, (ii) yine ortak tedarikçiler aracılığıyla geleceğe yönelik fiyatlar, fiyat artış tarihleri, dönemsel aktiviteler ve kampanyalar gibi rekabete hassas bilgiler paylaştığı (iii) fiyat indirimine giden veya pazar genelinde fiyatların arttığı dönemde henüz fiyat artışı yapmayan perakendecilerin fiyatlarına tedarikçiler aracılığıyla müdahale etmek suretiyle söz konusu fiyatların tüketiciler aleyhine yükseltilmesini sağladığı ve (iv) rakip fiyatlarının yükselmemesi

halinde ürün özelinde fiyat düşürme (bozma) gibi çeşitli stratejiler yoluyla teşebbüsler arasındaki danişıklılığa uyumu sürekli olarak gözettiği tespit edilmiştir.

Bu doğrultuda, bu marketlerin, satışa sundukları pek çok ürünün perakende satış fiyatlarının tespiti amacıyla sahip, topla-dağıt karteli niteliğindeki anlaşmalar veya uyumlu eylemlerle Rekabet Kanunu'nu ihlal ettikleri sonucuna varılmıştır.

Bununla birlikte, Kurul tarafından her ne kadar idari para cezası uygulanması gerektiği tespit edilmiş olsa da "aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz (ne bis idem)" hukuk genel ilkesi çerçevesinde, 2021 yılında sonuçlandırılan soruşturma kapsamında idari para cezasına hükmedildiği gözetilerek, bu soruşturma kapsamında idari para cezasına hükmedilmesine yer olmadığına karar verilmiştir. Aynı ilke 18.05.2022 tarihli 22-23/379-158 sayılı Kurul kararı ile ceza verilmesine hükmedilen Beypazarı İçecek Pazarlama Dağ. Amb. Tur. Pet. İnş. San. Ve Tic. AŞ için de uygulanmış ve bu sebeple ilgili teşebbüse yeniden bir idari para cezası verilmemesine karar verilmiştir.

<sup>5</sup> BİM Birleşik Mağazalar AŞ

CarrefourSA Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi AŞ

Migros Ticaret AŞ

Şok Marketler Ticaret AŞ

Yeni Mağazacılık AŞ

## **Kurulun Bilgi Belge Talebi Süreçlerinde Yanlış/ Yanıltıcı Bilgi Verilmesine Karşı Yaklaşımı**

Toplam üretim ve tüketim miktarları bakımından Dünya'nın önde gelen pazarlarından olan Türk çimento sektörü, özellikle inşaat alanındaki büyüme ile birlikte büyük önem kazanmıştır<sup>6</sup>. Bilhassa altyapı, inşaat, ulaştırma ve enerji sektörleri bakımından önemli harcama kalemlerinden birine tekabül eden çimento ürünlerinin üretim, satım ve dağıtım hizmetleri gibi sektör spesifik bilgilerin, gerekli durumlarda Kurul tarafından piyasa paydaşlarından edinilmesi önem arz etmektedir.

Nitekim, yer yer Kurulun başlattığı soruşturma ve ön araştırmalar yer yer ise Kurula yapılan birleşme devralma bildirimlerine ilişkin inceleme süreçleri kapsamında, Kurul tarafından teşebbüslere bilgi ve belge talepleri gönderilebilmekte ve bu bilgilerin en kısa zamanda doğru ve istenen formatta iletilmesi talep edilebilmektedir. Teşebbüslerin bahse konu bilgi ve belge taleplerine süresinde yanıt vermemesi ve yanlış veya yanıltıcı bilgi vermesi halinde ise teşebbüsler yüksek para cezaları ile karşı karşıya kalabilmektedir. Bu ise çimento sektörü açısından özel bir önem arz etmektedir. Nitekim, birçok kez üretici firmalarda yerinde incelemenin gerçekleştirildiği çimento sektörü, 2016 yılında gerçekleştirilen bir ça-

lışmaya göre Kurul tarafından verilen rekabet ihlali cezaları toplamından aldığı %4.3 pay ile en fazla idari para cezası uygulanan dördüncü sektör, yalnızca imalat sanayi sektörleri alındığında ise ilk sektör konumundadır<sup>7</sup>. Aşağıda detaylarına yer vereceğimiz üzere Kurul'un güncel tarihli kararı da bu konu hakkında önlemlerini şimdiden alabilmesi için çimento teşebbüslerine ışık tutmaktadır.

Kurulun, yanlış veya yanıltıcı bilgi/belge sağlanması nedeniyle Martı hakkında para cezası uygulanmasına ilişkin kararı ("Karar") 5.12.2022 tarihinde Kurum'un resmi internet sitesinde yayımlanmıştır<sup>8</sup>. Martı'ya yanlış ve yanıltıcı bilgi verdiği gerekçesiyle para cezası verilen Karar'da, dosyada görevli uzmanların, talep edilen bilgilerle ilgili olarak teşebbüs bünyesinde oluşmuş olabilecek yanlış anlaşılma ve karışıklıkların açıklığa kavuşturulması amacıyla ilk bilgi talebine resmi cevapları aldıktan sonra Martı ile e-posta yoluyla iletişime geçildiği belirtilmektedir. Bununla birlikte, Kurul'un değerlendirmeleri uyarınca hala yanlış ve yanıltıcı olduğu tespit edilen ikinci tur cevaplardan sonra Martı'ya para cezası verilmesine karar verilmiştir.

## **Para Cezası Verilmesine Götüren Süreç**

Martı'nın (iddia edilen) hâkim durumunu dışlayıcı davranışlarla kötüye kullanıp kullanmadığının tespiti ama-

cıyla başlatılan önaraştırma<sup>9</sup> kapsamında, Martı'dan e-skuter hizmetlerinin açılış ve dakika başı ücretlerine yönelik fiyat bilgisi talep edilmiştir. Martı ise cevap yazısında, 2019-2022 yılları arasında e-skuter hizmetlerinin fiyatlarının günlük, haftalık, aylık ve mevsimsel kampanyalar nedeniyle değişiklik göstermesi nedeniyle baz fiyatları sunduğunu belirtmiştir. Akabinde uzmanlar, Martı'dan e-posta yoluyla e-skuter hizmetlerinin başlangıç ve dakika fiyatlarını sadece İstanbul, Ankara ve İzmir şehirleri için aylık bazda iletmesini talep ederek, ay bazında fiyat bilgisi verilememesi halinde kampanya zamanlarının ve kampanya içeriğinin sunulması gerektiğini ifade etmiştir. Martı, cevap yazısında liste fiyatlarını aylık bazda ve uygulanan ortalama indirimlerle birlikte paylaşmıştır. İlaveten, aylık fiyatların ilgili ayda en uzun süre uygulanan fiyatlar dikkate alınarak hesaplandığını ve fiyat geçiş tarihlerinin de yanıt ekinde verildiğini bildirmiştir.

Ancak Kurum uzmanları tarafından, Martı'nın yanıtlarında sunduğu fiyatların kullanıcı verilerinden ve şikayetçi tarafından sağlanan verilerden farklı olduğu anlaşılmış ve Martı ile iletişime geçilerek doğru verilerin sağlanması talep edilmiştir. Bunun üzerine uzmanlar tarafından, Martı'nın sağlamış olduğu fiyatların daha önceki cevaplarında sunulan fiyatlardan farklı olduğu, bu bağlamda, Martı'dan özellikle kampanyalı fiyatlar hakkında bilgi talep edilmesine rağmen bu verilerin

<sup>6</sup> Çimento Sektör Raporu, sf. 5.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Rekabet Kurulu'nun 21.07.2022 tarihli ve 22-33/527-213 sayılı Kararı.

<sup>9</sup> Rekabet Kurulu'nun 14.04.2022 tarihli ve 22-17/285-M sayılı Kararı.

sunulmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca Martı, öncesinde ilgili dönemde/lo-kasyonda ne kadar indirim yapıldığına ilişkin toplu bir veriye sahip olmadığı gerekçesiyle detaylı veri toplayamadığını iddia etmişse de, Kurum uzmanlarının sunulan verilerin farklılaştığına ilişkin uyarısını takiben doğru veriler detaylı olarak Kurum'un dikkatine sunulmuştur.

Sonuç olarak Kurul, yanlış ve yanıltıcı bilgi verilmesi nedeniyle Rekabet Kanunu'nun 16. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Martı'ya 2021 yılı cirosunun binde 1'i oranında idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.

## *İkinci Bir Şans Mümkün Mü?*

Martı'ya verilen para cezası, Rekabet Kurumu'nun bilgi ve belge talebi süreçleri boyunca talep edilen doğru verileri elde etmek ve olağan olarak ortaya çıkabilecek yanlış anlamaları önlemek amacıyla ilgililerle aktif bir şekilde iletişim kurduğunu göstermesi bakımından önem arz eden bir karardır. Daha eski tarihli benzer bir karar olan Türk Telekom Kararı'nda<sup>10</sup> Kurul, şirketin bilgilerinin gerekli formatta sunulmadığını ve birçok durumda tutarsızlıkların bulunduğunu tespit etmeden önce, Türkiye'nin önde gelen internet ve sabit servis sağlayıcısı Türk Telekom'dan, genel

merkezlerinde gerçekleştirilen bir toplantı ile temsilcilerine ayrıntılı açıklamalar yapmak ve şirkete ayrıntılı talimatlar içeren ilave yazılar göndermek suretiyle defaten doğru/tutarlı bilgi talebinde bulunmuştur.

Ayrıca, piliç eti pazarlarındaki soruşturması<sup>11</sup> sırasında Kurul tarafından, soruşturulan taraflardan birinin ilk savunmalarında ağırlıklı olarak ihracat satışlarına ait olduğu iddia edilen cirosuna ilişkin verdiği bilgiler sorgulanmıştır. Kurul, verilen satış verilerinin sadece yurtiçi satışlarına ilişkin olduğunu fark ettiğinden, doğru bilgilerin verilmesi adına şirketle temasa geçmiştir. Ancak, ikinci savunmalarında ilgili veriler yine yanlış verildiğinden, Kurul, teşebbüse yanlış ve yanıltıcı bilgi vermektan idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.

OMV kararında<sup>12</sup> ise Kurul tarafından, bireysel muafiyet formundaki (ısıtım yağları pazarında faaliyet göstermediklerine ilişkin) beyanları ile şirketin kendi internet sitesindeki beyanları arasında çelişkiler bulunduğu fark edilmiş ve şirketten bu konuda açıklama talep edilmiştir. Teşebbüs de ilgili pazardaki faaliyetlerinin çok sınırlı olduğunu ve bu nedenle de bahse konu sınırlı faaliyetlerin ilgili pazarda aktif olduğunu göstermediğini belirtmiştir. Ancak Kurul, şirketin sınırlı da olsa faaliyetlerinin oldu-

ğunu kabul etmiş olmasına rağmen ilgili pazarda aktif olduğunu tümüyle reddetmiş olması nedeniyle bu açıklamaları kabul etmemiştir.

Buna karşılık, Kurulun açıklanabilir yanlış anlamalar/hatalar konusundaki yaklaşımı, özellikle de teşebbüslerin Kuruldan böyle bir bildirim aldıktan sonra doğru bilgileri sağladıkları durumlarda oldukça hoşgörülü olmuştur. Örneğin, Türk Telekom ile ilgili çok yakın tarihli bir kararında<sup>13</sup> Kurul, hatanın bir çalışanın şirketin sistemlerine aşına olmaması nedeniyle yapıldığı ve söz konusu çalışanın deneyimsizliğine dayandığı iddiasını kabul edilebilir bulmuş ve Türk Telekom'un yanıltıcı bilginin yanlışlıkla verildiği yönündeki açıklamalarını kabul etmiştir. Bahse konu açıklamaları makul gören Kurul, Türk Telekom'a idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına kanaat getirmiştir.

## *Sonuç*

Martı kararı, yanlış anlaşılmanın mevcut olduğu hallerde Kurulun öncelikle cevap veren teşebbüslerle aktif olarak iletişimde kalmayı tercih ettiğini göstermektedir. Bu nedenle, yanlış yorumlamaların yaşanmaması için, tüm süreç boyunca Kurul ile tutarlı ve dürüst bir iletişim yolunun izlenmesiyle birlikte doğru verilerin sağlanması teşebbüsler için önem

<sup>10</sup> Rekabet Kurulu'nun 03.05.2016 tarihli ve 16-15/255-110 sayılı Kararı.

<sup>11</sup> Rekabet Kurulu'nun 13.03.2019 tarihli ve 19-12/155-70 sayılı Kararı.

<sup>12</sup> Rekabet Kurulu'nun 26.12.2013 tarihli ve 13-72/997-428 sayılı Kararı.

<sup>13</sup> Rekabet Kurulu'nun 30.09.2021 tarihli ve 21-46/667-332 sayılı Kararı.

arz etmektedir. Bu durum, bilhassa Kurul tarafından gösterilen hoşgörülü yaklaşımın iyi niyetli olarak korunması adına yanıtların hazırlanması ve bahse konu sürecin yürütülmesi esnasında gösterilmesi gereken özen ve hassasiyetlerin değerlendirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Rekabet Kurumu'nun bir gözünü dolaylı olarak hane halkını ve doğrudan ekonomiyi ilgilendiren başlıca sektörlerden olan çimento piyasası üzerinde tutmaya devam edeceği dikkate alındığında, çimento sektöründeki paydaşların Kurum ile olan ilişkilerini bilhassa yukarıda açıklanan süreçler esnasında sağlıklı ve dürüst şekilde yürütebilmeleri oldukça önem arz etmektedir.