

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-3-243 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 13-42/538-238
Karar Tarihi : 08.07.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN

B. RAPORTÖRLER : Osman Tan ÇATALCALI, Evrim Özgül KAZAK, Neyzar ÜNÜBOL

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA SORUŞTURMA YAPILANLAR:

- 1- Atkasan Atık Değerlendirme San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Av. H. Bumin ANAL, Av. Pınar KARAASLAN,
Av. Onur AKINCIOĞLU, Av. Gür GÜR SOY, Kerem BATIR
Şehit Nevres Bulvarı Sedir Apt. No:5 Kat:4 Alsancak/İzmir
- 2- Dönkasan Dönüşen Kağıt Hammaddeleri San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Av. Zümrüt ESİN, Av. Dr. İsmail Gökhan ESİN,
Av. Şadi ÖZ, Av. Birtürk AYDIN, Hakkı Can YILDIZ,
Haşmet Ozan GÜNER, Derya GENÇ
Levent Cad. Yeni Sülün Sok. No:1 34330 1.Levent/İstanbul
- 3- Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Dr. Kemal Tahir SU, Dr. Aydın ÖZTUNALI,
M.Haluk ARI, Benan KIRMIZIGÜL, Mehmet İSKENDER
Turan Güneş Bulvarı No:100/20 Yıldız/Ankara
- 4- Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Dr. Kemal Tahir SU, Dr. Aydın ÖZTUNALI,
M.Haluk ARI, Benan KIRMIZIGÜL, Mehmet İSKENDER
Turan Güneş Bulvarı No:100/20 Yıldız/Ankara
- 5- Kartonsan Karton San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Av. C. Coşkun ARKUN, Av. M. Suat ÇELEBİ,
Av. Ü. Fırat ARKUN, Av. İlker CENGİZ
Prof. Dr. Fahrettin Kerim Gökay Cad. Okul Sok.
Altunizade Sitesi B Blok D. 12 Altunizade Üsküdar/İstanbul
- 6- Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcisi: Prof. Dr. Arif ESİN
Maçka Cad. Narmanlı Palas No:24/31 34365 Teşvikiye/İstanbul
- 7- Modern Karton San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcisi: Av. Gönenc GÜRKAYNAK, Av. K. Korhan YILDIRIM,
Av. Fatma Gökçen DAĞDELEN
Çitlenbik Sok. No:12 Yıldız Mah. 34349 Beşiktaş/İstanbul
- 8- Olmuksa International Paper-Sabancı Amb. San. ve Tic. A.Ş.
(Yeni unvanı Olmuksan International Paper Ambalaj San. ve Tic. A.Ş.)
Temsilcileri: Av. İmutluhan SELÇUK, Av. Dr. Okan GÜNDÜZ,

Av. Selmin GÜRPINAR YILMAZ, Av. Aysun ERSOY, Av. Elif DEMİR
Ebulula Mardin Cad. No: 57 Akatlar-Beşiktaş/İstanbul

9- Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcileri: Av. H. Bumin ANAL, Av. Pınar KARAASLAN,
Av. Onur AKINCIOĞLU, Av. Gür GÜR SOY, Kerem BATIR
Şehit Nevres Bulvarı Sedir Apt. No:5 Kat:4 Alsancak/İzmir

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Atık kağıt geri dönüşümü alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin, atık kağıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli belgenin verilmesine yönelik olarak birlikte hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı (SKSV)'nin üyesi olan bazı atık kağıt geri dönüşümü alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin küçük kağıt geri dönüşüm firmalarına atık kağıt ihtiyacının bulunmadığına dair onay yazısı verilmemesi yönünde birlikte hareket ettikleri ve bu yolla atık kağıt ihracatını engelledikleri iddia edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 04.10.2011 tarih ve 6877 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 01.11.2011 tarih ve 2011-3-243/İİ-11-178.ÜG sayılı İlk İnceleme Raporu, 17.11.2011 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 11-57/1486-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Ek bilgiler çerçevesinde hazırlanan Bilgi Notu 02.02.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. A.Ş., Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. A.Ş., Kartonsan Karton San. ve Tic. A.Ş., Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. A.Ş., Modern Karton San. ve Tic. A.Ş., Mondi Tire Kutsan Oluklu Mukavva, Kutu ve Kağıt San. A.Ş., Muratlı Karton Kağıt San. ve Tic. A.Ş., Olmuksa International Paper-Sabancı Amb. San. ve Tic. A.Ş. ile Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. A.Ş.'nin 17.11.2011 tarih, 11-57/1486-M sayılı Kurul kararıyla açılan önaraştırma kapsamına dahil edilmesine 12-04/177-M sayı ile karar verilmiştir.
- (5) Yapılan inceleme sonucunda hazırlanan 10.04.2012 tarih ve 2011-3-243/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, 24.04.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 12-21/560-M sayı ile Atkasan Atık Değerlendirme San. ve Tic. A.Ş. (Atkasan), Dönkasan Dönüşen Kağıt Hammaddeleri San ve Tic. A.Ş. (Dönkasan), Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. A.Ş. (Halkalı Kağıt), Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. A.Ş. (KMK), Kartonsan Karton San. ve Tic. A.Ş. (Kartonsan), Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. A.Ş. (Marmara Kağıt), Modern Karton San. ve Tic. A.Ş. (Modern Karton), Olmuksa International Paper-Sabancı Amb. San. ve Tic. A.Ş. (Olmuksan) ve Selkasan Kağıt ve Pak. Malz. İmalatı San. ve Tic. A.Ş. (Selkasan) hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (6) Soruşturma açılmasına ilişkin kararın ardından anılan teşebbüslere bildirimler, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 09.05.2012 tarihinde yapılmış ve taraflardan 30 gün içinde birinci yazılı savunmalarını göndermeleri istenilmiştir. Söz konusu bildirimler; Atkasan, Dönkasan, Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan tarafından sırasıyla 11.05.2012, 10.05.2012, 11.05.2012, 11.05.2012, 21.05.2012¹, 14.05.2012, 11.05.2012, 11.05.2012 ve 11.05.2012 tarihlerinde tebellüğ edilmiştir.
- (7) Atkasan, Dönkasan, Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın birinci yazılı savunmaları sırasıyla 08.06.2012 tarih ve 4829

¹Kartonsan'a 09.05.2012 tarihinde yapılan bildirim teslim edilememesi nedeniyle 17.05.2012'de tekrar bildirim yapılmıştır.

sayı, 11.06.2012 tarih ve 4859 sayı, 11.06.2012 tarih ve 4861 sayı, 11.06.2012 tarih ve 4860 sayı, 18.06.2012 tarih ve 4960 sayı, 11.06.2012 tarih ve 4851 sayı, 06.06.2012 tarih ve 4766 sayı, 11.06.2012 tarih ve 4852 sayı, 08.06.2012 tarih ve 4828 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (8) Soruşturma süresinin iki ay uzatılması talepli 13.09.2012 tarih ve 2011-3-243/BN sayılı Bilgi Notu, 20.09.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 12-44/1341-M sayılı karar ile soruşturmanın süresi iki ay uzatılmıştır. Söz konusu karara ilişkin bildirim Halkalı Kağıt ve KMK'nın vekili tarafından 26.09.2012 tarihinde, diğer teşebbüslerin vekilleri tarafından ise 27.09.2012 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (9) Hazırlanan 21.12.2012 tarih ve 2011-3-243/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri, Kanun'un 45/1. maddesi uyarınca Kurul üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ edilmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerden 30 gün içinde ikinci yazılı savunmalarını göndermeleri istenilmiştir.
- (10) Atkasan, Dönkasan, Halkalı Kağıt, Kartonsan, KMK, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın ikinci yazılı savunmalarını hazırlayabilmek için 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi uyarınca ek süre istemi 17.01.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 13-05/59-M sayılı karar ile başvuruda bulunan taraflara 30 gün ek süre verilmiştir. Söz konusu karar Olmuksan, Modern Karton, Halkalı Kağıt, Atkasan ve Selkasan tarafından 21.01.2013 tarihinde, Kartonsan tarafından 22.01.2013 tarihinde ve Dönkasan tarafından 23.01.2013 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (11) Atkasan, Dönkasan, Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın 2. yazılı savunmaları Kurum kayıtlarına sırasıyla 21.02.2013 tarih ve 1035 sayı, 21.02.2013 tarih ve 1058 sayı, 25.02.2013 tarih ve 1156 sayı, 25.02.2013 tarih ve 1151 sayı, 14.02.2013 tarih ve 809 sayı, 21.01.2013 tarih ve 409 sayı, 22.02.2013 tarih ve 1101 sayı, 25.02.2013 tarih ve 1156 sayı, 21.02.2013 tarih ve 1034 sayı ile intikal etmiştir.
- (12) 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi uyarınca, Soruşturma Heyeti tarafından hazırlanan ek yazılı görüş taraflara gönderilmiştir. Ek yazılı görüş Halkalı Kağıt, KMK, Atkasan ve Selkasan tarafından 13.03.2013 tarihinde, Olmuksan ve Dönkasan tarafından 14.03.2013 tarihinde ve Modern Karton, Kartonsan ve Marmara Kağıt tarafından 15.03.2013 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (13) Kartonsan, Olmuksan ve Marmara Kağıt tarafından Kurum kayıtlarına sırasıyla 29.03.2013 tarih ve 1909 sayı, 19.03.2013 tarih ve 1692 sayı ile 28.03.2013 tarih ve 1905 sayı ile intikal eden yazılarda 3. yazılı savunmalarını sunmaları için ek süre talep edilmiştir. Söz konusu başvurular hakkında 01.04.2013 tarihinde hazırlanan 2011-3-243/BN sayılı Bilgi Notu 04.04.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 13-19/267-M sayılı karar ile taraflara 3. yazılı savunmalarını hazırlamak için 30 gün ek süre verilmiştir. Söz konusu karar Kartonsan, Olmuksan ve Marmara Kağıt tarafından 08.04.2013 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (14) Atkasan, Dönkasan, Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın 3. yazılı savunmaları Kurum kayıtlarına sırasıyla 11.04.2013 tarih ve 2236 sayı, 15.04.2013 tarih ve 2339 sayı, 13.05.2013 tarih ve 2925 sayı, 12.04.2013 tarih ve 2246 sayı, 26.04.2013 tarih ve 2565 sayı, 10.05.2013 tarih ve 2879 sayı, 12.04.2013 tarih ve 2289 sayı, 13.05.2013 tarih ve 2909 sayı, 11.04.2013 tarih ve 2235 sayı ile intikal etmiştir.
- (15) Tarafların sözlü savunma taleplerini içeren 16.05.2013 tarih ve 2011-3-243/BN-4 sayılı Bilgi Notu 23.05.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 27.06.2013 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına 13-30/407-M sayı ile karar verilmiştir. Söz konusu karar

13-42/538-238

Atkasan, Halkalı Kağıt, Kartonsan ve Selkasan tarafından 24.05.2013 tarihinde, Dönkasan, Marmara Kağıt, Modern Karton ve Olmuksan tarafından 27.05.2013 tarihinde tebellüğ edilmiştir.

(16) Sözlü savunma toplantısı 27.06.2013 tarihinde yapılmıştır. Rekabet Kurulu 08.07.2013 tarihli toplantısında, 13-42/538-238 sayılı nihai kararını vermiş, söz konusu karar 09.07.2013 tarihinde tefhim edilmiştir.

(17) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

1- a) Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği,

b) Söz konusu teşebbüslerin eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet alamayacağı,

2- Anılan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden eylemleri nedeniyle Kanun'un 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca idari para cezasının uygulanması gerektiği,

3- Atkasan ve Dönkasan hakkında idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığı,

4- İhlalde belirleyici etkide bulunup bulunmadıkları değerlendirilen gerçek kişilere, söz konusu ihlalde belirleyici etkilerinin olmadığı kanaatine varılarak, idari para cezası verilmesine yer olmadığı,

5- Ekonomi Bakanlığı'na atık kağıt ihracatının kayda alınmasına ilişkin uygulama esaslarının mevcut halinin, atık kağıt sektöründeki rekabetçi yapıyı bozmayacak şekilde değiştirilmesi yönünde görüş gönderilmesi gerektiği

ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Teşebbüsler

I.1.1. Atkasan

(18) Atkasan, atık kağıtların toplanması ve ayrıştırılması alanında faaliyet gösteren bir Selkasan iştirakidir. 2011 yılında Atkasan'ın satışlarının % (.....)'i Selkasan'a yapılmıştır. Atkasan'ın hisselerinin % (.....)'si Selkasan'a, % (.....)'si SCA Packaging International BV'ye, geri kalan hisseleri ise eşit bir şekilde Çukurova Holding A.Ş., Sinai Mali Yatırımlar Holding A.Ş. ve Endüstri Holding A.Ş.'ye aittir.

I.1.2. Dönkasan

(19) Dönkasan, 1978 yılında Kartonsan ve Olmuksan tarafından kurulmuş bir ortak girişimdir. Atık kağıt toplanması ve ayrıştırılması faaliyetinde bulunmaktadır. Dönkasan'ın 2010 ve 2011 yıllarındaki satışlarının % (.....)'dan fazlası Kartonsan ve Olmuksan'a yapılmıştır. Dönkasan'ın hisselerinin % (.....)'u Kartonsan'a, % (.....)'u Olmuksan'a, % (.....)'si Tursa A.Ş.'ye ve geri kalan hisseleri ise eşit olarak Selka İç ve Dış Tic. A.Ş. ve Exsa Export San. Mamul. Satış ve Araştırma A.Ş.'ye aittir.

I.1.3. Halkalı Kağıt

(20) Halkalı Kağıt, %100 atık kağıttan gri karton (bobin ve tabaka), fluting kağıdı (bobin), testliner kağıdı (bobin) üretimi ile atık kağıt toplanması ve ayrıştırılması alanında faaliyet göstermektedir. Halkalı Kağıt'ın hisselerinin % (.....)'u Nokta Saral'a, % (.....)'ü Gülüzar Saral'a, % (.....)'si Fatma Saral Kaya'ya, % (.....)'si Süleyman Saral'a, % (.....)'si Sevim Saral Kavruk'a, % (.....)'si Türkan Krab'a, % (.....)'si Kenan Saral'a, % (.....)'si Bahri

13-42/538-238

Saral'a, %(.....)'si Şeref Hilmi Sarı'ya, %(.....)'i Hasan Sarı'ya ve geri kalan kısmı ise Mustafa Saral'a aittir.

I.1.4. KMK

- (21) KMK, atık kağıt kullanarak gri karton, mihver karton, fluting ve testliner olarak bilinen kağıt türleri üretimi alanında faaliyet göstermektedir. Teşebbüsün hisselerinin %33,33'ü Muhammet Muhittin Çiğer'e, %(.....)'ü Mehmet Çiğer'e, %(.....)'si Cihat Çiğer'e, %(.....)'si Aysen Çiğer'e, %(.....)'u Mahmut Çiğer'e, %(.....)'u Sıdık Çiğer'e, %(.....)'si Ömer Faruk Çiğer'e ve geri kalan kısmı ise diğer şahıslara aittir.

I.1.5. Kartonsan

- (22) Kartonsan, üretiminde özellikle birinci hamur, oluklu, gazete ve karışık atık kağıt türlerini kullanan bir geri dönüşüm firmasıdır. Kartonsan'ın hisselerinin %(.....)'u Pak Holding A.Ş.'ye, %(.....)'i Pak Gıda Ürt. ve Paz. A.Ş.'ye, %(.....)'i Asil Gıda ve Kimya San. ve Tic. A.Ş.'ye, %(.....)'i Oycan İth. İhr. ve Tic. A.Ş.'ye ve geri kalan %(.....)'ü ise diğer teşebbüslere aittir.

I.1.6. Marmara Kağıt

- (23) Marmara Kağıt, oluklu ambalaj karton atığı ile karışık atık kağıttan saman fluting, test liner, imitasyon kraft liner, oluklu mukavva ve kutu üretimi alanında faaliyet göstermektedir. Marmara Kağıt'ın hisselerinin %(.....)'ü Palmiye Tatil Köyü İşlet. Turizm ve Tic. A.Ş.'ye geri kalan hisseleri ise diğer teşebbüslere aittir.

I.1.7. Modern Karton

- (24) Modern Karton saman, ağaç, çeltik sapı gibi selüloz ihtiva eden bitki artıklarından selüloz üretilmesi ve her türlü atık kağıdın geri dönüşümünün sağlanması yoluyla karton ve kağıt imalatı alanında faaliyet göstermektedir. Modern Karton tarafından üretilen kağıt türleri ise fluting, testliner ve imitasyon kraft'tır. Modern Karton'un hisselerinin %(.....)'u Eren Holding A.Ş.'ye, %(.....)'i Mehmet Yahya Eren'e, %(.....)'i Yusuf Ziya Eren'e, %(.....)'i Ahmet Hilmi Eren'e, %(.....)'i İsmail Eren'e ve geri kalan %(.....)'i ise diğer kişilere aittir.

I.1.8. Olmuksan

- (25) Olmuksan, Edirne ve Çorum'da kurulu kağıt fabrikalarında fluting ve liner türü kağıtları üretmektedir. Teşebbüsün oluklu mukavva ve oluklu mukavva kutu üreten tesisleri de bulunmaktadır. Olmuksan'ın temel faaliyet alanı oluklu mukavva kutu satışlarıdır. Üretim gereği ortaya çıkan ve Olmuksan tarafından oluklu mukavva kutu üretiminde kullanılmayan "dar ebatlı bobin" satışı da yapılmaktadır. 2012 yılında International Paper Holding A.Ş. tarafından gerçekleştirilen satın alma işlemiyle birlikte teşebbüsün Olmuksan International Paper-Sabancı Amb. San. A.Ş. olan ticaret unvanı Olmuksan International Paper Ambalaj San. ve Tic. A.Ş. olarak değiştirilmiştir. Teşebbüsün hisselerinin %(.....)'si International Paper Holding A.Ş.'ye ait olup, geri kalan %(.....)'ü ise halka açıktır.

I.1.9. Selkasan

- (26) Selkasan, tamamen atık kağıt kullanarak oluklu mukavva kağıdı üretimi yapmaktadır. Teşebbüsün hisselerinin %(.....)'u SCA Packaging International B.V.'ye, %(.....)'i Çukurova Kimya A.Ş.'ye, %(.....)'i Çukurova Holding'e ve geri kalan %(.....)'oranındaki hissesi ise diğer teşebbüslere aittir.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (27) Hakkında soruşturma yürütülen geri dönüşüm tesislerinin (GDT) soruşturma konusu eylemleri, atık kağıdın ihracatını kayda alan düzenlemeyi takiben bu ihracata olur veren belgelerin verilmemesi için ortak hareket edilmesi veya belgelerin verileceği toplama ve ayrıştırma tesislerinin (TAT) birlikte belirlenmesine ilişkindir. Bu anlamda soruşturma konusu atık türü ilgili düzenlemeye konu ürün "47.07 Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) 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.
- (28) İstatistik Pozisyonlarına Bölünmüş Türk Gümrük Tarife Cetveli'nin 47. faslında yer alan 47.07 nolu GTİP başlığı birbirlerinden farklı atık kâğıt çeşitlerini içermesi nedeniyle analizin bu alt başlıklar altında yapılması mümkündür. GDT'lerin üretim süreçlerinde kullandıkları atık kâğıt türleri de birbirlerinden farklılık gösterebilmektedir. Öte yandan, soruşturma konusunun üreticilerin ihracatı kayda bağlanan 47.07 GTİP kodlu atık kâğıdın ihracatına olur veren belgenin verilmesi/verilmemesi bakımından birlikte hareket etmesine ilişkin olması nedeniyle atık kâğıdın alt başlıklarıyla ilgili bir değerlendirme yapılmasına gerek bulunmamaktadır.
- (29) Bu nedenle mevcut soruşturma açısından ilgili ürün pazarı soruşturmaya taraf teşebbüslerin iddia edilen faaliyetlerinin gerçekleştirildiği pazar olan "atık kâğıt alım pazarı" olarak belirlenmiştir.

1.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (30) 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, TAT'ların faaliyetleri bakımından da coğrafi farklılıklar bulunmadığı ve 47.07 GTİP kodlu atık kâğıdın ihracatına olur veren belgenin verilmesi için herhangi bir bölgede faaliyet gösterme şartı aranmadığı göz önüne alındığında, dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

1.2.3. Atık Kağıt Alımı Pazarı

- (31) Ülkemizde faaliyet gösteren GDT'lerden bazılarının hem geri dönüşüm tesisi hem de atık kağıt toplama tesisleri bulunmakta, bazıları ise sadece geri dönüşüm alanında faaliyetini sürdürmektedir. 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. GDT ve TAT'ların faaliyet göstermesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan bu alanda lisans almaları gerekmektedir.
- (32) Türkiye'de kâğıt-karton geri dönüşüm lisansına sahip firma sayısı yirmi altıdır. Dosya mevcudunda yer alan, GDT lisanslı kâğıt üreticilerinin 2010, 2011 ve 2012 yıllarındaki kapasiteleri ile toplam kapasiteye olan oranlarına bakıldığında; ülkemizde en yüksek kapasiteye sahip beş atık kağıt geri dönüşüm firmasının sırasıyla Modern Karton, Kartonsan, Selkasan, KMK ve Halkalı Kağıt olduğu; en yüksek kurulu kapasiteye Modern Karton'un sahip bulunduğu ve kapasitesinin Türkiye'deki toplam kurulu kapasitenin %30-35'ini oluşturduğu görülmüştür.
- (33) Ayrıca dosyada mevcut olan, atık kağıt alımı yapan GDT'lerin 2010-2012 yıllarında tutar ve miktar bazında yurtiçinden gerçekleştirdikleri alımlara ve bu alımların toplam yurtiçi alımlara oranına bakıldığında da; tutar bazında ilk beş firmanın Modern Karton, Kartonsan, KMK, Selkasan ve Halkalı Kağıt'ın; miktar bazında ise Modern Karton, KMK, Halkalı Kağıt, Selkasan ve Kartonsan'ın olduğu; Modern Karton'un alımının toplam alımlara oranının %25-30 arasında gerçekleştiği anlaşılmıştır.

1.3. Atık Kağıdın İhracatının Kayda Bağlanmasına İlişkin Mevzuat

- (34) 06.01.1996 tarih, 22515 sayılı Resmi Gazete’de 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.
- (35) “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 Sekreterliğince kayda alındığı ihracat şekli*” olarak tanımlanmış, aynı Yönetmelik’in 7. maddesinde ihracatı kayda bağlı malların Ekonomi Bakanlığı tarafından yayımlanacak Tebliğ ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.
- (36) 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 (Tebliğ)” yürürlüğe konulmuştur. Tebliğ’in ekindeki listede ihracatı kayda bağlı mallar sıralanmış ve bu malların ihracatının ihracat Yönetmeliği’nin 7. maddesi çerçevesinde gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.
- (37) 21.04.2011 tarih, 27912 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İhracı Kayda Bağlı Mallara ilişkin İhracat 2006/7 sayılı Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (İhracat 2011/6)” ile atık kağıt ihracatı kayda bağlanmış ve ardından, Ekonomi Bakanlığı’nın 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 ihracatçı birlikleri genel sekreterliklerine duyurulmuştur.
- (38) Türkiye İhracatçılar Meclisi’nin 17.08.2012 tarih, 6500 sayı ile Kurum kayıtlarına giren yazısında atık kağıt ihracatı yapmak üzere adı geçen Birliğe başvuran firmalardan,
- İhracat bağlantısını gösteren sözleşmenin bir örneği,
 - İhracatçının başvurusu üzerine, ihraç edileceği beyan edilen ürünün Ekonomi Bakanlığı’na bağlı bölge müdürlükleri nezdinde görev yapan ürün denetmenlerince ön inceleme şeklinde, ihraç edileceği beyan edilen atık kağıdın GTİP’i, cinsi ve muhteviyatı, miktarı, değeri ve ithalatçı ülke bilgilerinin alınması suretiyle yerinde tespit edilerek hazırlanan tutanak,
 - Bu maddeleri girdi olarak kullanan sanayiciler tarafından bu maddelere ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu belirten en az üç adet firmadan temin edilen yazı
- talep edildiği belirtilmiştir.
- (39) Ayrıca, ihraç edilmek istenen atık kağıda 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 alınan 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.
- (40) Diğer yandan Ekonomi Bakanlığı’ndan 17.08.2012 tarihinde gelen yazıda, belgenin alındığı geri dönüşüm tesisinin kapasitesinin ihracat miktarını belirlemede etkisi olduğu; yapılabilecek ihracatın miktarının tespitinde, belgeyi verecek olan GDT’lerin kapasitelerinin aylık olarak hesaplandığı ve Dış Ticarete Standardizasyon

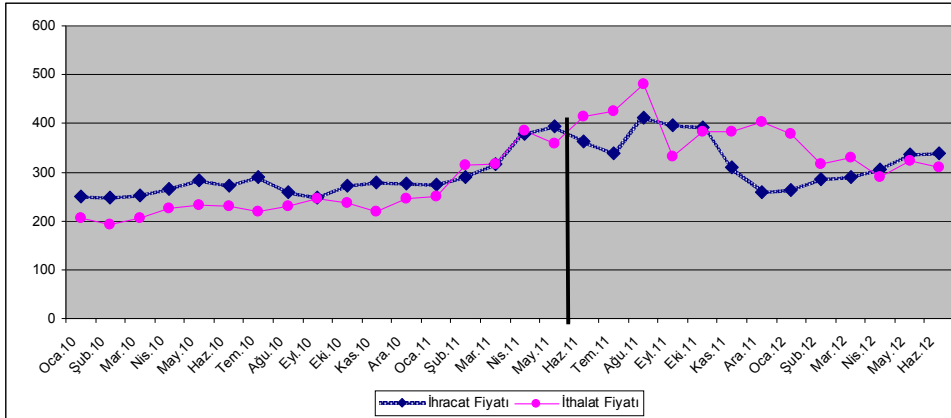
denetmenlerince hazırlanan tespit tutanağı ile ihracat bağlantısını gösteren sözleşme bulunması durumunda birden fazla firmaya ihracat yapılmasının mümkün olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla bir GDT'nin bir TAT'a ihracat yapılabileceğine dair verebileceği yazının sınırı, her ay için yıllık kapasitesinin on ikide biri kadardır.

- (41) Ekonomi Bakanlığı'nın söz konusu yazısının devamında atık kağıdın ihracatı kayda bağlı mallar listesine eklenme nedeni: "... ülkemizde endüstriyel odun arzının talebi karşılamakta yetersiz kaldığı göz önünde bulundurulduğunda, kağıt sanayisinde endüstriyel oduna ikame girdi olarak kullanılan atık kağıdın ihraç edilmesinin, kağıt 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 kağıt sanayisinin girdisi olan atık kağıdın yurt içi arzının yetersiz olması ve gelişen ekonomimizde anılan maddenin ihtiyacının her geçen gün artması sebebiyle anılan ürünün ticaretinin izlenmesi uygun görülmüştür" şeklinde açıklanmıştır.
- (42) Aynı yazıda düzenlemenin hem atık kağıt/karton ihracatına hem de nihai ürün olan kağıt/karton ihracatına olan etkisine ilişkin görüşleri ise; "... 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" şeklinde ifade edilmiştir:

I.4. Tebliğ Öncesi ve Sonrasında Atık Kağıdın Arz ve Talebinde Yaşanan Gelişmeler

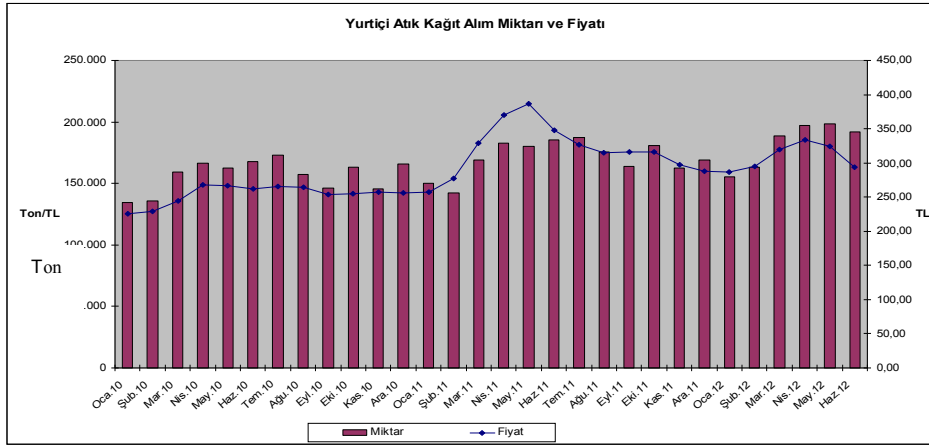
- (43) Tebliğ öncesinde, toplama firmaları elde ettikleri atık kağıtları ya yurtiçindeki geri dönüşüm firmalarına satmakta ya da ihraç edebilmekteydi. Benzer şekilde, geri dönüşüm firmaları da atık kağıdı yurtiçindeki toplama firmalarından tedarik edebilecekleri gibi ithal edebilme olanağına da sahiptiler. Ancak, 2011 yılı Nisan ayında yayımlanan Tebliğ'in uygulanmaya başlandığı Haziran 2011 sonrasında atık kağıdın ihracatı birtakım şartlara bağlandı.
- (44) Dosya mevcudunda yer alan, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nden alınan veriler doğrultusunda hesaplanan ilgili düzenleme öncesi ve sonrasındaki atık kağıt ihracat ve ithalat miktarları incelendiğinde; Tebliğ'in yayımlandığı Nisan 2011 tarihinden sonra atık kağıt ihracatının hızlı bir düşüş gösterdiği, Temmuz ayında dip noktasına gelen ihracatın daha sonra yükselmeye başladığı anlaşılmıştır.
- (45) Aşağıdaki grafikte ise, atık kağıt ihracat ve ithalatının ortalama fiyatlarının değişimine yer verilmektedir.

Grafik 1– 2010-2012 Yılları Arası Atık Kağıt İhracat ve İthalatının Ortalama Fiyatları (TL/Ton)



- (46) Dosya mevcudunda yer alan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan ruhsat almış GDT'lerin 2010, 2011 yılları ile 2012 yılının ilk altı ayındaki aylık ortalama atık kağıt alım fiyatlarına bakıldığında ise, Tebliğ'in duyurulduğu Nisan 2011'e kadar yükseliş gösteren iç piyasa atık kağıt fiyatlarının, bu tarihten itibaren düşüşe geçmeye başladığı, daha sonra ise Nisan 2011'den önceki fiyatların üzerindeki bir aralıkta dalgalandığı anlaşılmıştır. Ayrıca atık kağıdın yurtiçi ortalama alım fiyatı ile ortalama ihracat fiyatının Tebliğ'in öncesinde ve sonrasındaki değişimi de incelenmiş, her iki fiyatın Tebliğ'in uygulanmaya başlandığı tarihe kadar birbirine yakın seyrettiği, ancak Tebliğ sonrasında farklılaştığı, daha sonra tekrar benzer seviyelere geldiği görülmüştür.
- (47) Aşağıdaki grafikte GDT'lerin iç piyasadan tedarik ettikleri atık kağıtlara ilişkin hem alım miktarları hem de ortalama alım fiyatları sunulmaktadır.

Grafik 2- 2010-2012 Yılları Arasında Gerçekleştirilen Atık Kağıt Alım Fiyatları (TL) ve Miktarı (Ton)



- (48) GDT'lerin 2010-2012 yılları arasında yaptığı atık kağıt alım miktarı ile ihracat miktarları kıyaslandığında ise aralarında çok ciddi bir farkın bulunduğu; örneğin 2011 yılında toplam atık kağıt alım miktarı 2.051.629 ton iken, ihracat miktarının 132.242 ton olarak gerçekleştiği görülmüştür.
- (49) Ayrıca GDT lisansı almış olan ve atık kağıt alım pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin ortalama kapasite kullanım oranları da incelenmiş; 2010 yılında %90,03, 2011 yılında %93,56 ve 2012 yılının ilk 6 (altı) ayı için %95,40 rakamlarının ortaya çıktığı anlaşılmıştır.

1.5. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgeler ve Bunlara İlişkin Değerlendirmeler

- (50) **Belge 1** - 02.03.2011 tarihinde SKSV'de yapılan ve Modern Karton Genel Müdürü, Halkalı Kağıt Genel Müdürü, KMK Genel Müdürü ve Atkasan Genel Müdürü'nün katıldığı toplantıda; Avrupa'da atık kağıt fiyatlarının, Türkiye'den yapılan atık kağıt ihracatının ve buna bağlı olarak yurtiçindeki atık kağıt fiyatının artmasından rahatsızlık duyulduğu ifade edilerek, Türkiye'de atık kağıt fiyatlarının artması ve arz edilen miktarın azalmasının ise teşebbüsler arasında "alımda rekabete sebep olduğu" belirtilmiştir.
- (51) Söz konusu ifadeler teşebbüslerin atık kağıt alımında rekabet olmasından memnuniyet duymadıklarını ve rekabeti önlemeye yönelik amaçları olduğunu bu toplantıda birbirleriyle paylaştıklarına işaret etmektedir.
- (52) Toplantı tarihinden yaklaşık bir ay sonra, 2011 yılının Nisan ayında, Ekonomi Bakanlığı tarafından atık kağıt ihracatının kayda bağlanmasına yönelik düzenleme yapılmıştır.
- (53) **Belge 2**- Marmara Kağıt, Dönkasan, Atkasan, KMK ve Halkalı Kağıt'ta yapılan incelemelerde, atık kağıt toplayıcısı olan Yüceler Kağıt tarafından 02.02.2012 tarihinde gönderilen atık kağıt satış teklifi bulunmuştur. Belgede, Yüceler Kağıt tarafından satışa sunulan atık kağıtların ton başına fiyatları duyurulmakta ve bu listenin gönderildiği geri

dönüşüm firmasının satın alma veya sekiz gün içinde herhangi bir açıklama ya da itiraz durumunda bulunulmadığı takdirde, "atık kağıt ihtiyacının bulunmadığı" şeklinde bir beyanın alındığının teyit edilmiş sayılacağı görülmektedir.

- (54) Ekonomi Bakanlığı tarafından hayata geçirilen düzenleme ertesinde atık kağıt ihracatı yapılabilmesi için üç geri dönüşüm firmasından "atık kağıt ihtiyacının bulunmadığı" yönünde bir yazının alınması zorunluluğu getirildiği dikkate alındığında, üretici firmalara gönderilen bu yazı ile Yüceler Kağıt'ın GDT'lerden atık kağıt ihracatı için ihtiyaç duyduğu belgeyi temin etmeye çalıştığı anlaşılmaktadır.
- (55) **Belge 3-** 08.02.2012 tarihinde Atkasan Genel Müdürü tarafından Modern Karton, KMK, Halkalı Kağıt, Dönkasan, Marmara Kağıt ve Selkasan Genel Müdürleri ile Selkasan Genel Müdür Yardımcısı'na gönderilen e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:
- "Sayın A. Sudi Kartal beyden aldığım bilgilere göre Emin Yüce bey birçok yere (sanırım daha çok GDT fabrikalarına) ek yazıyı göndermiş. Bu konuda ortak bir tavır, tavsiye olacağını bunun değerlendirilmesinde fayda var diye dikkatlerinize sunuyorum"*
- (56) Yüceler Kağıt'ın yazısının teşebbüslere gönderilmesinin akabinde, yukarıda sunulan e-postayla, Atkasan, KMK, Modern Karton, Halkalı Kağıt, Dönkasan, Marmara Kağıt ve Selkasan arasında söz konusu yazıya karşı "ortak bir tavır veya tavsiyenin" belirlenip belirlenmeyeceğine yönelik bir iletişime geçildiği görülmektedir.
- (57) **Belge 4-** Yukarıda yer verilen e-postanın akabinde 09.02.2012 tarihinde Dönkasan tarafından aynı teşebbüslere Yüceler Kağıt'a yönelik hazırlanan cevabi yazı gönderilerek, Dönkasan'ın cevabının ne şekilde olacağı diğer teşebbüslerle paylaşılmıştır. Söz konusu e-postada yer alan ifadeler aşağıdaki gibidir:
- " Söz konusu mektuba bizim cevabımız aşağıdaki şekilde olacaktır.
Sn. Yüceler Kağıtçılık Tic. San. ve İmalat Ltd. Şti....
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,
Sudi KARTAL".*
- (58) **Belge 5-** Halkalı Kağıt'ta yapılan incelemede, teşebbüsün Genel Müdürü'nün yukarıda yer verilen 09.02.2012 tarihli e-postanın çıktısı üzerine notlar yazdığı görülmüştür. 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 fiyatlar konusunda karşılıklı görüşmeler yapılarak alın sonucu oluşacak mutabakatla alımlarımızı sürdürmeye devam edebiliriz edeceği teşekkür eder. hayırlı işler dileriz"*
- (59) Söz konusu belge, Dönkasan'ın göndermiş olduğu cevabi yazının Halkalı Kağıt için örnek teşkil ettiği ve Halkalı Kağıt'ın benzer bir cevap üzerinde çalıştığını göstermektedir.
- (60) **Belge 6-** Dönkasan tarafından gönderilen ve Yüceler Kağıt'a nasıl cevap vereceklerini içeren yazı KMK tarafından da incelenmiştir. Aşağıda sunulan yazışmada KMK Genel

Müdürü, KMK yetkililerine Dönkasan tarafından gönderilen yazıyı iletmekte ve gerekli değerlendirmelerin yapılmasını istemektedir:

*“Serdar Bey,
Ekteki yuceler kagitin gonderdigi yaziya karsilik Donkasan asagidaki cevabi vermis.
Donkasan bir GDT sirketi olmadigi icin problem yok. Fakat biz nasil bir cevap vermeliyiz ki
bu verecegimiz cevap ihracat izni sayilmasin...Avukat Ziya beyle de bir istisare etsek iyi
olur kanaatindryim...
Ahmet Ciğer”*

(61) Görüldüğü üzere, KMK tarafından Yüceler Kağıt'a Tebliğ uyarınca ihracat yapabilmesi için yeterli sayılmayacak türde bir yazının hazırlanması çalışmaları yapılmış ve bu çalışmalar bakımından Dönkasan'ın yazısı örnek alınmıştır. Ayrıca bu belgede atık kağıt ihracatı yapılabilmesi için GDT'lerden alınması gereken belgenin verilmesi "ihracat izni" olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla teşebbüsler arasındaki iletişimin "ihracata izin vermemek" amacını taşıdığı görülmektedir.

(62) **Belge 7-** Atkasan Genel Müdürü tarafından 10.02.2012 tarihinde Selkasan Genel Müdürü ile Genel Müdür Yardımcısı'na gönderilen e-postada ise Dönkasan ve Modern Karton'un vereceği cevaplara ilişkin şu ifadeler yer almaktadır:

“Kartonsan/Dönkasanın vermeyi düşündüğü cevap aşağıdaki gibiymiş. H.Eren bu sabahki telefonunda kendileri “ilgi....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”.

(63) Bu belge Atkasan ve Selkasan ile Dönkasan, Kartonsan ve Modern Karton'un Yüceler Kağıt tarafından kendilerine gönderilen teklife nasıl cevap verileceği konusunda iletişim halinde olduklarını göstermektedir.

(64) **Belge 8-** Yüceler Kağıt tarafından yukarıda yer verilen teklif metninin akabinde Atkasan, Modern Karton, Halkalı Kağıt, KMK ve Dönkasan arasında benzer bir iletişim yaşanmıştır. 13.02.2012 tarihinde Atkasan Genel Müdürü tarafından Modern Karton, KMK, Halkalı Kağıt ve Dönkasan Genel Müdürleri'ne 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 yağ 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.

- (65) Söz konusu e-postanın ekinde yer alan ve Yüceler Kağıt'a hitaben hazırlanan yazı ise şu şekildedir:

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

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."*

- (66) Yukarıdaki belgeden görüldüğü üzere, bir atık kağıt toplama firması olan Yüceler Kağıt'ın atık kağıt ihraç edebilmesine ilişkin olarak geri dönüşüm firmalarına gönderdiği yazıya verecekleri cevap hakkında Selkasan adına Atkasan tarafından Modern Karton, Halkalı Kağıt ve Dönkasan'a bilgi verilmektedir.

- (67) Söz konusu e-postada, bizzat yazışmayı kaleme alan Atkasan Genel Müdürü tarafından *"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"* ifadeleri kullanılmıştır. Bu ifadede yer verilen *"RKP hukuk anlayışı"*nın 4054 sayılı Kanun'u ifade ettiği kanaatine ulaşılmıştır. Nitekim ifadenin devamında dile getirildiği üzere, atık kağıt geri dönüşümü ve kağıt üretimi alanında rakip olan taraflar arasında toplama firmalarına atık kağıt ihracatı yapabilmeleri için GDT'lerden almaları gereken belgenin verilmemesine ilişkin bir eşgüdüm yaratılmaya çalışılmasının hukuka aykırılık teşkil edeceği belirtilmekte ve diğer teşebbüslerle birlikte hareket etmelerinin 4054 sayılı Kanun kapsamına girmemesi için birebir aynı cevapların verilmesinden kaçınılması konusunda uyarı da bulunmaktadır. Söz konusu e-posta, teşebbüslerin eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'a aykırı olduğunun bilincinde olduklarına işaret etmektedir.

- (68) **Belge 9-** Dönkasan'ın Yüceler Kağıt tarafından kendisine yapılan başvuru hakkında ortaklarından Kartonsan'a bilgi verdiği Kartonsan Satın Alma Müdürü'nün ajandasında bulunan nottan anlaşılmaktadır. 9 Şubat tarihli ajanda notunda: *"Sudi Bey'i ara. Yüceler birinci hamur ihraç etmek istiyor, nasıl birinci hamur kalitesi ne.... Öğren... sonra Hamdullah Bey'i ara...."* denilmektedir.

- (69) **Belge 10-** Diğer bir belge, 23.06.2011 tarihinde Atkasan Genel Müdürü tarafından Selkasan Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcısı'na gönderilen "Halkalı Mustafa Saralla Görüşme" konulu e-postadır. Belgeden; Yüceler Kağıt'ın söz konusu yazısından çok önce Halkalı Kağıt ile Atkasan'ın, toplama firmalarının ihracat onayı istemek için yazı göndereceklerinin bilindiği ve bu durumda nasıl bir tavır belirleyecekleri hakkında iletişim halinde oldukları, Atkasan'ın Halkalı Kağıt ile arasında olan bu iletişime yönelik olarak Selkasan Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcısı'na bilgi verdiği anlaşılmaktadır.

- (70) Bu belgede 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 şukadar ton mal var bu takvimde şu şekilde teslimat yapabiliriz alıcı olup olmadığınızı, alıcı iseniz fiyat ve ödeme şartlarını 7 gün içinde bildiriniz, bildirim yapmadığınızı takdirde alıcı olmadığınızı"*

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”.

- (71) Soruşturma sürecinde Yüceler Kağıt'tan, teklif metninin akabinde üreticilerin kendisine gönderdiği cevabi yazılar talep edilmiştir. Söz konusu yazıların incelenmesinden Halkalı Kâğıt, Selkasan, KMK, Dönkasan ve Modern Karton adına iştiraki Eren Kağıt San. ve Tic. A.Ş.'nin yerinde incelemede elde edilen ve yukarıdaki yazışmalarda sunulan şekillerde cevap verdiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla adı geçen üreticiler arasındaki iletişim sonucunda Yüceler Kağıt'ın ihracatı gerçekleştirmesine olanak tanımayan ve Dönkasan tarafından 09.02.2012 tarihli e-postada gönderilen yazıya çok benzer cevaplar verdikleri belirlenmiştir.
- (72) **Belge 11-** Soruşturma sürecinde Raportörlerce isminin açıklanmasını istemeyen bir teşebbüs yetkilisi (ihbarcı) ile yapılan görüşmede; Modern Karton'dan Hamdullah Eren, KMK'dan Ahmet Ciğer, Halkalı Kağıt'tan Mustafa Saral, Selkasan adına Atkasan'dan Ertunga Ardeniz ile toplama firmaları Burkasan Plastik Kimya Ambalaj Atık Geri Dönüşüm San. Tic. Ltd. Şti. (Burkasan) Genel Müdürü Vedat Kılıç, Hursan Geri Dönüşüm ve Çevre Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş. (Hursan) Genel Müdürü Tansel Akbaysal ve Yüceler Kağıt'tan Emin Yüce'nin katılımıyla İstanbul Sefaköy'deki Radisson SAS otelde toplantı yapıldığı, toplantıya katılan TAT'ların aylık 8.000 ton ihracat yapmak istediklerini belirtmelerine rağmen katılımcılara 5.000 ton atık kağıt için ihracat yazısı verilebileceğinin söz konusu GDT'ler tarafından dile getirildiği, toplantıya katılan GDT'lerin TAT'lara kendi belirledikleri ihracat miktarını dikte etmeye çalıştıkları ve toplantı sonunda Burkasan ve Hursan'ın 1.500 ton için ihracat yazısı aldıkları iddia edilmiştir.
- (73) Radisson SAS otelinden konu ile ilgili bilgi talep edilmiş ve Radisson SAS'tan gelen 18.12.2012 tarih ve 10549 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden yazıda 16.09.2011'de Halkalı Kağıt'ın düzenlediği bir toplantının yapıldığı, ancak toplantı katılımcılarının kim olduğuna dair bilgilerinin olmadığı ifade edilmiştir. Yazının ekinde yer alan faturadan Halkalı Kağıt'ın yedi kişilik yemek ödemesi yaptığı, dolayısıyla toplantıya, ihbarcının beyanlarına paralel olarak, yedi kişinin katıldığı anlaşılmaktadır.
- (74) İhbarcının bir diğer iddiası ise Burkasan ve Hürsan'ın GDT'lerin teklif ettikleri miktarda "ihracat izni"ni almak üzere toplantıya katılan GDT'lerle anlaşmıştır.
- (75) Türkiye İhracatçılar Meclisi tarafından gönderilen bilgiler ile ihbarcı tarafından dile getirilen hususların karşılaştırılmasına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 1– Halkalı Kağıt, Modern Karton ve KMK tarafından Hursan ve Burkasan'a 2011 Yılı'nın Eylül Ayında Verilen İhracat Yazıları

	Halkalı Kâğıt		Modern Karton		KMK	
	Miktar (Ton)	Tarih	Miktar (Ton)	Tarih	Miktar (Ton)	Tarih
Burkasan	1.500	19.09.2011	1.500	20.09.2011	1.500	19.09.2011
Hursan	1.500	19.09.2011	1.500	20.09.2011	1.500	19.09.2011

- (76) Yukarıda yer verilen tablodan da görülebileceği üzere, Halkalı Kağıt, Modern Karton ve KMK tarafından Burkasan ve Hursan'a verilen ilk ihracat izinleri ihbarcının iddia ettiği miktarlarla uyum göstermektedir. Ayrıca, ihracat yazılarının veriliş tarihlerinin Radisson SAS'ta 16.09.2011 tarihinde yapıldığı tespit edilen toplantının hemen ertesi bir tarihe denk gelmesi ihbarcının iddialarını destekleyen bir diğer husustur.
- (77) İhbarcının diğer bir iddiası ise söz konusu üreticiler ve toplayıcıların her ayın 25. gününde bir araya gelip, ihracata izin verilecek miktar ile bu miktarın toplayıcılar arasında nasıl paylaşılacağı konusunda görüşmelerde bulduklarıdır. İhbarcı tarafından bu iddiayı

destekleyen herhangi bir belge sunulmadığı gibi, her ayın 25. günü toplantı yapıldığına dair bir bulguya da ulaşılamamıştır.

(78) Raportörlerce Ertunga Ardeniz ile yapılan görüşmede, Hamdullah Eren, Ahmet Ciğer, Mustafa Saral ve Burkasan adına Vedat Kılıç, Hursan adına Tansel Akbaysal, Yüceler Kağıt adına Mehmet Emin Yüce ve kendisinin katıldığı bir toplantının yapıldığı ifade edilmiştir.

(79) **Belge 12-** 23.06.2011 tarihli e-postada, Ertunga Ardeniz tarafından Selkasan Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcısı'na Halkalı Kağıt'tan Mustafa Saral ile yapılan görüşme hakkında bilgi verilmektedir:

“Piyasalar konuşuldu. M. Saral 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 Erenin bunu anlayıp adım atmasının gerektiğini, sıkıntının burada olduğunu dile getirdi. H.E le görüştüğünü 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 Erenin 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 Mustafaya konunun takipçisiyim geç kalıyoruz günler geçiyor bu anlamda bende rahatsızım dedim. 1-2 gün içinde görüşme bir araya gelme kararı üzerinde değerlendirme yapalım dedik”.

(80) Atık kağıt alım pazarında birbirlerinin rakibi konumunda bulunan Selkasan (adına Atkasan) ile Halkalı Kağıt atık kağıt fiyatları (yazışmada hurda olarak geçmektedir, dökme ve balyalı şeklindeki ifadeler ise atık kağıdın GDT'lere sunulmuş biçimini ifade etmektedir) hakkında görüşmektedir. Söz konusu görüşmede ayrıca *“hep beraber olunur ise”* atık kağıttaki yüksek fiyatların indirilebileceği, bunun için koşulların müsait olduğu da ifade edilmiştir.

(81) Yazışmadan anlaşıldığı üzere, birlikte hareket edilmesi ve atık kağıt fiyatlarının düşürülmesi ile ilgili olarak Modern Karton'la da iletişime geçilmiştir. E-posta'da Modern Karton'un diğer teşebbüslerle *“uyumlu adım”* atmadığı, uyumlu olması halinde fiyatların düşürülebileceği belirtilmektedir. Söz konusu e-posta'nın tarihi 23.06.2011'dir. Yukarıda yer verilen 23.06.2011 sonrası belgeler ve Modern Karton'un KMK ve Halkalı Kağıt'la birlikte hareket ederek hangi TAT'lara ne kadar izin verileceğinin belirlendiğine ilişkin deliller Modern Karton'un da atık kağıt fiyatlarının düşmesi için diğer teşebbüslerle *“uyumlu adım”* attığını göstermektedir.

(82) **Belge 13-** Marmara Kağıt'ta yapılan incelemede elde edilen ve Modern Karton çalışanı tarafından Marmara Kağıt ve Modern Karton Genel Müdürleri'ne gönderilen 25.01.2012 tarihli e-postada yer alan; *“Modern Karton olarak şu an ithal aldığımız hurda kartonun maliyeti 100-105 €/ton seviyesindedir. Bu fiyat Çorlu fabrikamız teslim fiyatıdır. Buna ek olarak aldığımız bilgiler, Balkan bölgesi için hurda kartonun yerinde balyalı fiyatının 70-80 €, batı avrupada ise 85-95 € seviyesinde olduğu yönündedir.”* ifadeleri de tarafların atık kağıt alım fiyatlarına ilişkin bilgileri paylaştıklarına işaret etmektedir. Görüldüğü üzere, birbirleri karşısında rakip konumunda bulunan Modern Karton ve Marmara Kağıt temel girdilerinin alım fiyatları hakkında iletişim halindedir.

(83) **Belge 14-** Halkalı Kağıt'tan alınan *“İç Yazışma Formu Başlıklı”* belgenin *“Selüloz Kağıt Vakfı Toplantısı”na* ilişkin kısmında 20.06.2012 tarihinde yapılan SKSV toplantısında Erdal Sükan 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.

I.6. Atkasan ve Dönkasan’a İlişkin Değerlendirme

I.6.1. Atkasan- Selkasan İlişkisi

- (84) Atkasan’ın %(.) oranındaki hissesi Selkasan’a aittir. Atkasan’ın kuruluş amacı Selkasan’ın üretimde ihtiyacı olan hammaddenin teminini sağlamaktır. Ancak Atkasan’ın atık kağıt toplayan ve ayrıştıran bir firma olmasına rağmen atık kağıt ihracatının kayda bağlanmasından sonraki dönemde atık kağıdı hammadde olarak kullanan Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan arasında atık kağıt ihracatını engelleme ve zorlaştırma yönündeki birlikteliğin içinde Selkasan adına faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir. Bu bilgiler ile dosya mevcudunda yer alan hissedarlık ve yönetim yapısına ilişkin hususlar birlikte değerlendirildiğinde, her iki tüzel kişiliğin rekabet hukuku bağlamında tek teşebbüs olarak ele alınması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır. Bu doğrultuda Atkasan anlaşmanın Selkasan’dan ayrı bir tarafı olarak ele alınmayacaktır.

I.6.2. Dönkasan-Olmuksan-Kartonsan İlişkisi

- (85) Dönkasan’ın yönetim kurulu altı kişiden oluşmakta ve üçü Kartonsan’ı diğer üçü ise Olmuksan’ı temsil etmektedir. Dosya mevcudu bilgilerden; Dönkasan’ın satışlarının %90 ve daha fazlasını Kartonsan ve Olmuksan’a yaptığı, benzer şekilde Kartonsan ve Olmuksan’ın da hammadde alımlarının büyük bir kısmını Dönkasan’dan karşıladıkları görülmüştür.
- (86) Yapılan incelemelerde, Dönkasan Genel Müdürü’nün toplama firmalarına atık kâğıt ihracı için ihtiyaç duydukları belgenin verilmemesi yönünde diğer üreticilerle birlikte hareket ettiğini gösterir belgeler elde edilmiştir.
- (87) Dönkasan’ın ortakları ile ilişkisinin niteliğinin ortaya konulması, Olmuksan ve Kartonsan adına hareket edip etmediğinin anlaşılabilmesi amacıyla önem taşımaktadır.
- (88) Soruşturma sürecinde Raportörlerce Kartonsan Genel Müdürlüğü’nde yapılan incelemede elde edilen “24.08.2011 Tarihli Karton İcra Kurulu Toplantı Tutanağı” başlıklı belgenin “Dönkasan ve Hurda Kağıdının Direkt Olarak Tedariklenmesi” başlıklı bölümünde; “*Dönkasan sadece ortaklarına hizmet sağlayan bir tedarik şirketidir yoksa kağıt 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.
- (89) 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 gerçekleştirilen toplantının notları özetlenmektedir. Bu belgeden Dönkasan Genel Müdürü’nün 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 değerlendirmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

- (90) 10.02.2012 tarihinde Atkasan Genel Müdürü tarafından Selkasan Genel Müdürü ile Genel Müdür Yardımcısı'na gönderilen e-postada (Belge 7) 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 da görüldüğü ortaya çıkmaktadır.
- (91) 25.07.2012 tarihinde Olmuksan'da yapılan incelemede elde edilen ve bir Dönkasan çalışanı tarafından Olmuksan satın alma uzmanına gönderilen "Teknik Kâğıt ve Murat Kurtuluş" başlıklı 23.02.2012 tarihli e-postada, atık oluklu kağıt analizlerinde nem oranlarının birbirinden farklılaştığı ve piyasada fiyatların yükseldiği gibi bilgiler paylaşılmış; Dönkasan'ın Olmuksan ile olan ilişkisi "salt karlılık bağlamında değerlendirmede için zarar" ettiği şeklinde ifade edilmiştir. Bu ifadeler Dönkasan'ın ortakları ile normal piyasa koşullarında çalışan bir şirket olmadığını göstermektedir.
- (92) 21.03.2012 tarihinde Dönkasan Genel Müdürü tarafından bazı Olmuksan çalışanlarına gönderilen "BİLGİ" başlıklı e-postada ise "Dönkasan, Olmuksan'ın 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.
- (93) "AGED Tüzüğü ve Kuruluş Bildirim Belgesi" başlıklı e-posta silsilesi içerisinde 05.01.2012 tarihinde Dönkasan Genel Müdürü'nden Olmuksan Genel Müdürü'ne gönderilen e-postada: "Bildiğiniz gibi, yaz aylarındaki hurda kağıt ihracatı çatışmasında TÜDAM'daki kağıt firmaları dernekten istifa etmişlerdi.
Biz, Dönkasan'ın "Ambalaj Atıkları Toplama-Ayırma Tesisi" şapkasıyla Tüdam'da Üye olarak kalmasında yarar görmüştük.... Tüdam'dan ayrılan kağıt firmaları ayrı bir dernek kurma kararı aldılar. Ertunga Ardeniz/Atkasan bey benimle hep temasta oldu. Bu derneğe; Modern, Kahramanmaraş, Halkalı, Atkasan, Pehlivanoğlu, 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.
- (94) Toplama-ayırma tesisi olarak faaliyet gösteren Dönkasan'ın kağıt üreticileri tarafından kurulan bir derneğe üye olması için davet edilmesi, Dönkasan'ın kağıt üreticileri ile olan bağlantısından kaynaklanmaktadır. Zira "her iki tarafta da antenlerimizin olması" ifadesi bu tespiti doğrulamaktadır. E-posta silsilesinin devamında ise Olmuksan Genel Müdürü ve aynı zamanda Dönkasan Yönetim Kurulu Başkanı olan kişi tarafından Dönkasan Genel Müdürü'ne bu konuda diğer üyelerin görüşünün alınmasında fayda olduğu bilgisi verilmiştir. Genel Müdür'den 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 kağıtçı hem de Ambalaj-TAT olması" ifadesi Dönkasan'ın ortakları Olmuksan ve Kartonsan'la bütünlük içinde olduğunu göstermektedir.
- (95) 14.03.2012 tarihli ve "Dönkasan fiyat revizyonu" başlıklı e-postada ise Dönkasan Yönetim Kurulu üyesi ve aynı zamanda Olmuksan Lojistik Müdürü olan kişi tarafından Dönkasan Genel Müdürü'ne, 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 tedarigi 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.”

- (96) Söz konusu e-postada bizzat 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 bağıını göstermektedir.
- (97) Olmuksan'da yapılan 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 Olmuksa)'a bağlanmaları gerek bunların mevcut tedarik miktarlarını garanti altına almayı, hem de Dönkasan tarafından finanse edilecek desteklerle bunların tedarik miktarını artırmak öngörülmektedir” ifadeleri kullanılmıştır. Bu ifadeler Dönkasan'ın, Kartonsan ve Olmuksan'ı temsil ettiğini ve onlar adına atık kâğıt-karton tedarikçileri iş yaptığını göstermektedir.
- (98) Bu durum Atkasan Genel Müdürü tarafından gönderilen 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*” (Belge 10) ifadeleriyle de desteklenmektedir.
- (99) Dönkasan atık kâğıt-karton ihracatının engellenmesi ve zorlaştırılmasından fayda görececek bir firma olmamasına rağmen atık kâğıt-kartonu hammadde olarak kullanan teşebbüslerle ortak tavır içinde olması ve Dönkasan ile ana teşebbüsleri arasındaki ilişkiyi gösteren diğer belgeler Dönkasan'ın ana teşebbüsleri Kartonsan ve Olmuksan adına hareket ettiğini göstermektedir. Bu nedenle, Dönkasan'ın belgelerde ismi geçmesine ve diğer teşebbüslerle iletişim halinde olmasına rağmen, soruşturma konusu anlaşma taraflarının ana teşebbüsler Kartonsan ve Olmuksan olduğu anlaşılmıştır.

I.7. Savunmalar ve Değerlendirilmesi

I.7.1. Atkasan'ın Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (100) - Soruşturma bildiriminin 7 numaralı paragrafında geçen ve kâğıt fiyatı belirleme iddiasının dayandığı Ertunga Ardeniz'in Mustafa Saral ile yaptığı görüşmenin aktarıldığı e-postanın sektörde uzun yıllardır bulunan ve tecrübeye sahip iki üst düzey yöneticinin pazarın genel gidişatı üzerine görüşlerini aktarmasından ibaret olduğu, bu görüşmede kâğıt fiyatı üzerinde anlaşmaya varıldığı şeklinde anlaşılabilir bir açıklamanın olmadığı, kaldı ki Halkalı Kağıt ve Atkasan firmalarının atık kağıdın fiyatını belirleyebilecek bir noktada olmadıkları, soruşturma bildiriminde atık kağıt geri dönüştürülmesiyle elde edilen kağıdın fiyatının belirlenmesine ilişkin olarak yer verilen “...bobin fiyatlarının 850 pek altında işlem göreceğini sanmıyorum...” ibaresinin yer aldığı e-postada sektörün genel gidişatının bir sohbet ortamında değerlendirildiği, pazarın gidişatı hakkında dilek ve temennilerden ibaret olduğu, atık kağıt dönüştürülmesi ve kağıt üretilmesi faaliyeti ile iştigal eden grup şirketinin Selkasan olduğu, eğer mamul kağıt pazarında fiyat belirlemesi için görüşmeler yapılacaksa bunun Selkasan yetkilileri tarafından yapılıyor olmasının gerektiği (Atkasan'ın atık kağıt geri dönüştürülmesi ve kağıt

üretimi faaliyeti ile iştirak etmediği) ve bu nedenle genel müdürlerinin yaptığı bir sohbetin fiyat belirleme olarak adlandırılmasının mümkün olmadığı, Atkasan'ın elde ettiği atık kağıdı münhasıran Selkasan'a sağladığı, ilgili pazarda fiyatların artması ya da azalmasının Atkasan'ın faaliyetleri üzerinde çok büyük bir etkisinin olmadığı savunması.

- (101) Rekabet hukuku bakımından Selkasan ile iştiraklerinden biri olan Atkasan tek teşebbüs olarak değerlendirilmiş ve soruşturma bakımından Atkasan'ın anlaşmanın hayata geçirilmesi adına Selkasan için hareket ettiği tespit edilmiştir. Nitekim, Atkasan'ın diğer GDT'lerle rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma içerisine girmesi ve iletişimin Atkasan üzerinden gerçekleşmiş olması Atkasan'ın bu faaliyeti Selkasan adına yaptığını göstermektedir.

I.7.2. Dönkasan'ın Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (102) - Dönkasan'a tebliğ edilen soruşturma bildiriminde, ihlali açıkça ortaya koyan ve teşebbüs özelinde değerlendirme yapıldığını gösteren bir bilgi ve belgeye yer verilmediği; bunun yerine soruşturmaya dayanak teşkil eden belgelerden bir kısmının sunulduğu, her bir teşebbüsün iddia edilen ihlale ne şekilde dahil olduğunun açıklanmadığı ve soruşturmaya ilişkin tespit ve değerlendirmeleri içeren Öneri Raporu'nun da incelemeye açılmadığı belirtilerek, bu durumun tarafın savunma hakkını kısıtladığı savunması.
- (103) Öneri Raporu döneminde yapılan incelemelerde 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil edebileceği düşünülen bilgi ve belgelere ulaşılmıştır. Ancak soruşturmanın gizliliği nedeniyle öneri raporunun taraflara tamamen açılması bu aşamada uygun görülmemiş, söz konusu durum ve dosyaya giriş taleplerinin soruşturma bitimine ertelendiği başvuruda bulunan tüm teşebbüslere yazı ile bildirilmiştir. Zira taraflar hakkında hazırlanan soruşturma raporu tüm taraflara ticari sırlar kapatılmak suretiyle gönderilmiş ve soruşturma raporunun tebliğ edilmesinin ardından dosyaya giriş sağlanmıştır. Dolayısıyla öneri raporunun tarafların incelemesine açılmamış olması savunma hakkını kısıtlamamıştır.
- (104) - 21.03.2012 tarihinde düzenlenen yetki belgesinde incelemenin amacı ve konusunun açık olmadığı ve kısaca ilgili teşebbüslerin Rekabet Kanunu'nu ihlal edip etmediğinin incelenmesi olarak yazıldığı, buna ek olarak yetki belgesinde Dönkasan'ın ticaret unvanının açıkça yer almadığı, atık kağıt sektöründen çeşitli şirketlerin adı ile birlikte "*ve bu teşebbüsler ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan teşebbüsler*" ifadesi ile inceleme kapsamında tutulmak istendiği, ekonomik bütünlük kavramının Türk Rekabet Hukuku bakımından tartışmalı bir kavram olduğu ve Rekabet Kurulu kararlarında dahi farklı değerlendirmeler olduğu ifade edilerek yetki belgesinde yer alan bu ifadenin bazı şirketlerin soruşturma kapsamında olup olmadığı bakımından tartışma yaratabileceği, yetki belgesinde 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesine uygun olmadığı ve usulüne uygun olmayan yetki belgesi ile elde edilen belgelerin Dönkasan'a karşı kullanılmasının yerinde olmadığı savunması.
- (105) Yetki belgelerinde teşebbüs isimleri açıkça belirtilmiş olmakla birlikte, Dönkasan'ın Olmuksan ve Kartonsan'ın ortak kontrolünde olması nedeniyle belgede yer verilen "*ve bu teşebbüsler ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan teşebbüsler*" ifadesi Dönkasan'da yerinde inceleme yapılmasına da olanak vermektedir.
- (106) - Ortakları Kartonsan ve Olmuksan olmasına rağmen Dönkasan'ın ticari faaliyetlerini yürütmekte bağımsız olduğu, Dönkasan'ın satışlarının büyük kısmını Kartonsan ve Olmuksan'a yapmasının ise, atık kâğıt piyasasında arzın düşük ve talebin yüksek olması ile birlikte söz konusu iki şirketle normal piyasa koşullarında çalışılması, alacakların tahsilâtında bir sorun yaşanmaması ve iki şirketin de düzenli ve sürekli alım yapması ile açıklanabileceği, Dönkasan'ın ortaklarına münhasır tedarik koşulu olmadığı ve piyasa şartlarına göre diğer teşebbüslerle olan ticaretini artırmasının önünde bir engel olmadığı savunması.

- (107) Dönkasan'ın bir TAT olması nedeniyle kağıt üreticileri ile aynı konumda olmadığı açıktır. Bununla birlikte, incelenen belgelerden Dönkasan'ın ortaklarını temsilen kağıt üreticilerinin toplantılarına katıldığı ve piyasada ortakları adına hareket ettiği anlaşılmaktadır.
- (108) - Yüceler Kâğıt'tan kâğıt karton üreticisi olmadığı halde kendisine gelen ve İhracat Tebliği ile kayda alınan atık kâğıt ihracatına ilişkin usule uygun olmayan bir tarzda yapılan talebi hiçbir halde rekabeti kısıtlama amacı ve etkisi olmayan bir şekilde cevapladığı, ayrıca ihracat yapmak isteyen kâğıt toplayıcısı teşebbüslere verilecek belge hakkında ortak hareket edildiğinin iddia edilmesine karşın Dönkasan'a yalnızca bir talep geldiği ve Dönkasan'la ilişkilendirilebilecek bütün yazışmaların tek bir teşebbüsün talebine ilişkin olduğu savunması.
- (109) Dönkasan'ın kâğıt üreticisi olmamasına rağmen kâğıt üreticilerine gönderilen ve ihracat yapabilmek için gerekli yazı talebinde bulunan Yüceler Kağıt'a ne şekilde cevap verileceği konusundaki e-postanın tarafı olması Dönkasan'ın sektördeki kâğıt üreticileri tarafından Kartonsan ve Olmuksan'ın temsilcisi olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır.
- (110) - Belge 3'te yer verilen ifadelerin Ertunga Ardeniz'in kişisel görüşleri olduğu ve Dönkasan'ın da Yüceler Kağıt gibi bir TAT olması nedeniyle böyle bir yazının muhatabı olmadığı, Belge 4'te yer verilen e-postanın rekabeti kısıtlayıcı herhangi bir amacı veya etkisi olmadığı savunması.
- (111) Sadece Atkasan Genel Müdürü tarafından tutulan notlar değil, teşebbüsler arasında TAT'ların ihracat yapabilmeleri için almaları gereken belgenin verilmesi hususunda ortak bir davranış belirlenmesi amacıyla iletilen e-postalar da taraflar arasındaki iletişime delil olarak gösterilmektedir. Atık kağıt ihraç etmek isteyen TAT'lara gerekli belgenin verilmesinin zorlaştırılması veya verilmemesi konusunda birlikte hareket edildiğine ve bu şekilde ihracatın engellenmesine ilişkin deliller 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğini kanıtlar niteliktedir.
- (112) - Yüceler Kağıt'ın uygulamasının sektördeki işleyişten farklı olduğu, sektörde satın alınacak kâğıt türünün görüp incelenmeden kâğıt üzerinde teklifin kabulünün ürün özellikleri ve sektörel teamüllere göre mümkün olmadığı, Dönkasan'ın zaten Yüceler Kağıt'tan alım yaptığı ve Yüceler Kağıt'ın Dönkasan'ın ne tür atık kâğıtların alımını yaptığını bilmesine rağmen bundan farklı kâğıt türleri için de teklif gönderdiği ve söz konusu yazının gönderiliş amacı ile ilgili şüphe duydukları, Dönkasan'ın GDT lisansına sahip kâğıt ve karton üreticisi teşebbüslerin verebileceği ihracat için gerekli olan belgeyi verecek konumda bir teşebbüs olmadığı, Yüceler Kağıt'ın yazısının Dönkasan'a hata sonucu gönderilmiş olabileceği, yazının 07.02.2012 tarihinde Dönkasan tarafından alınmasının akabinde 08.02.2012 tarihinde Dönkasan yetkilisi Sudi Kartal'ın, Yüceler Kağıt firma sahibi Emin Yüce ile telefon görüşmesi yaptığı, iki şirket arasında süregelen mutad ticari uygulamalarla bağdaşmayan şekil ve içerikteki yazının hangi maksat ile kendilerine iletilmiş olduğunu sorduğu, Yüceler Kağıt yetkilisi Emin Yüce'nin, atık kağıt/karton ihracatının üç kağıt/karton üreticisinin ihtiyaçsızlık belgesi kaydına bağlandığını, kendilerinin ihracat yapmak istediklerini, bu sebeple söz konusu yazıyı Dönkasan ile birlikte başka firmalara da gönderdiklerini ifade ettiği ve ayrıca Dönkasan'ın kağıt/karton üreticisi olmadığını bildiklerini, ancak Dönkasan'a söz konusu yazının bir karışıklık sonucu ulaştığını belirterek yazının bir hata sonucu gönderildiğini teyit ettiği savunması.
- (113) Dönkasan'ın soruşturma tarafı diğer teşebbüslerle Yüceler Kağıt'ın talebinin ortak bir tavır içerisinde ve ihracat izni sayılmayacak şekilde cevaplanması yönünde iletişim halinde olduğu dosya içeriğindeki belgelerden anlaşılmıştır. Bu noktada Yüceler Kağıt'ın talebinin

sektör teamüllerine aykırı olduğu ya da Dönkasan'a yanlışlıkla iletiildiği yönündeki savunma, yapılan değerlendirmeyi değiştirecek nitelikte değildir.

- (114) - Dönkasan'ın, Yüceler Kağıt'a gönderilecek cevap konusunda diğer teşebbüsler ile herhangi bir mutabakat sağlamak veya ortak hareket etmek yönünde iradesinin bulunmadığı, Dönkasan'ın ortak bir tavır veya tavsiye arayışı içinde olmadığını Yüceler Kağıt'a cevabını diğer teşebbüslerin bu cevaba ilişkin yorumlarını beklemeden derhal göndermiş olmasının ortaya koyduğu, Atkasan yetkilisi Ertunga Ardeniz'in 08.02.2012 tarihli e-postasındaki "ortak bir tavır, tavsiye olacak mı" yönündeki ifadesine rağmen Dönkasan'ın ilgili cevabı hemen ertesi gün (09.02.2012) diğer teşebbüslerin kendi aralarında ne şekilde bir cevap vereceğini istişare etmelerini beklemeksizin Yüceler Kağıt'a göndermesinin bu durumu teyit ettiği savunması.
- (115) Yüceler Kağıt'a gönderilecek cevabı, diğer teşebbüslerle birlikte hareket etmeyeceğini beyan etmek yerine diğer teşebbüslerle paylaşması Dönkasan'ın da söz konusu işbirliğinin içinde olduğunu göstermektedir.
- (116) - Belge 8'in Dönkasan'la tek ilişkisinin e-postanın Dönkasan'a gönderilmiş olması olduğu, oysa Dönkasan'ın Yüceler Kağıt'a cevabını 9 Şubat 2012'de gönderdiği, bu nedenle şayet teşebbüsler arasında bir koordinasyon varsa bile Dönkasan'ın bu koordinasyon içinde olmadığı, Dönkasan'la Yüceler Kağıt arasındaki ilişkinin çift yönlü olduğu, Dönkasan'ın da Yüceler Kağıt'a zaman zaman atık kağıt satışı yaptığı ve Dönkasan'ın ihracatı desteklediği ve ihracat yapmak isteyen atık kağıt toplayıcılarına verilecek belge konusunda ortak hareket edilmesi hususunda menfaatinin olmadığı savunması.
- (117) Dönkasan'ın ortaklarından bağımsız bir şekilde sadece bir atık kağıt toplayıcısı olarak ele alınması halinde belirtildiği gibi anılan konu hakkında menfaatinin olmadığı söylenebilecektir. Ancak dosya konusu belgelerden Dönkasan'ın ortaklarının atık kağıt ihtiyacını karşılayan bir şirket olduğu ve Dönkasan Genel Müdürü ile ortakları olan Kartonsan ve Olmuksan üst düzey yöneticileri arasındaki yazışmalar, Dönkasan'ın ortaklarının çıkarları doğrultusunda hareket ettiğini ve ortaklarını temsilen diğer GDT'lerle işbirliği içinde yer aldığını göstermektedir. Soruşturma konusu olay bakımından Olmuksan ve Kartonsan tarafından kurulan bir ortak girişim olan Dönkasan'ın anlaşmanın hayata geçirilmesi için bu teşebbüsler adına hareket ettiği tespit edilmiştir.
- (118) - Belgelerin sadece üçünde Dönkasan'ın adının geçtiği ve bu belgelerin ikisinde Dönkasan'ın sadece e-postanın alıcısı konumunda olduğu, elde edilen belgelerin bütününe bakıldığında soruşturma bildiriminde öne sürülen üç iddiayı destekleyecek yeterli belge olmadığı ve ispat standardının karşılanmadığı, koordinasyona ilişkin kanının oluşmasını etkilemiş olduğu düşünülen Atkasan Genel Müdürü'nün görüşleri ve yazışmalarının Dönkasan bakımından, bu görüşlere verdiği bir cevap ya da karşılık bulunmadığından ve kendi gönderdiği e-postada diğer teşebbüsler ile koordineli hareket etmeye yönelik bir öneri, görüş, tavsiye paylaşmamış olduğundan, ilgisiz kabul edilmesi gerektiği ve Dönkasan'ın herhangi bir ortak anlayışa taraf olduğuna ilişkin bir delil olarak kabul edilmemesi gerektiği, aksinin özellikle de Medikal Gaz ve Dia Mar Kararları ile içtihadı yerleşen "kişisel notların güvenilir delil teşkil etmediği" anlayışı ile ters düşeceği savunması.
- (119) Savunmada belirtilen 11.11.2010 tarih ve 10-72/1503-572 sayılı Medikal Gaz kararında hakkında soruşturma yapılan teşebbüslerden birinde bulunan ve anlaşmaya taraf olmadığı iddia edilen söz konusu teşebbüs tarafından tutulan görüşme notlarının "tek başına" diğer teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiklerine delil olması bakımından kesinlik içermediği belirtilmiştir. Şöyle ki kararda "*iddia edilen anlaşmaya taraf olmayan bir teşebbüs tarafından tutulan belgelerin doğruluğu konusunda herhangi bir şüpheye düşülmeksizin kabul edilmesi ve bu belgelere dayanılarak anlaşmaya taraf olduğu iddia*

edilen teşebbüslerin hastane medikal gaz alım ihalelerindeki fiyat tekliflerine ve ihalelere katılım durumlarına bakılmasının, taraflar arasında 4054 sayılı Kanunun yasakladığı bir anlaşmayı ispatlaması bakımından yetersiz olduğu açıktır” denilerek notların anlaşmaya taraf olmayan bir teşebbüs yetkilisinin kişisel notları olduğu vurgulanmıştır. 25.12.2008 tarihli ve 08-75/1198-463 sayılı Dia Mar kararında ise “Diğer yandan önaraştırma ve soruşturma safhalarında yapılan yerinde incelemelerde olması ihtimal dahilinde bulunan bu kartel anlaşmasını destekler nitelikte sağlıklı başkaca herhangi bir veriye diğer teşebbüslerde rastlanmamıştır. Dolayısıyla yukarıda sözü edilen delil tek başına iddia olunan kartel anlaşmasını ihtimal derecesinde gösterebilir niteliğe sahip ise de, başka bilgi ve belgelerle desteklenmediği sürece ihlalin varlığı konusunda bir kanaate ulaşmak için yeterli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır” ifadeleri yer almaktadır. Savunmada yer verilen söz konusu karardaki koşulların mevcut dosya ile ilişkilendirilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

I.7.3. KMK ve Halkalı Kağıt'ın Yazılı Savunmaları ve Yapılan Değerlendirme

- (120) Her iki teşebbüsün vekillerinin aynı olması ve savunmalarında yer verilen hususların benzerlik taşıması nedeniyle KMK'nın ve Halkalı Kağıt'ın savunmalarının aynı başlık altında ele alınması uygun görülmüştür.
- (121) - Belge 4'ün 09.02.2012 tarihinde Dönkasan'dan gönderilen bir e-posta olduğu, Dönkasan'ın GDT olmaması nedeniyle bu teşebbüsten alınacak cevabın atık kâğıdın ihraç edilmesine yardımcı olmasının mümkün olmadığı, Yüceler Kağıt'ın GDT olmayan bir teşebbüse böyle bir yazıyı neden gönderdiğinin kendilerince bilinmediği, Yüceler Kağıt tarafından gönderilen yazının ticaretin olağan işleyişiyle örtüşmediği, Yüceler Kağıt'ın asıl amacının yurt içine satmak değil, ihraç etmek olduğu savunması.
- (122) Dönkasan'ın GDT olmaması hususu ve diğer iddialar, mevcut deliller çerçevesinde Dönkasan'ın Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan arasındaki anlaşmaya aracılık ettiği gerçeğini değiştirmemektedir.
- (123) - Piyasada otuzdan fazla üretici olması nedeniyle atık kağıt toplayıcılarının alternatiflerinin çok olduğu ve yalnızca yedi teşebbüsün ihracatı kısıtlamak için koordinasyon halinde olması durumunda dahi atık kağıt üreticilerinin başvurabilecekleri çok fazla sayıda firmanın bulunduğu savunması.
- (124) Soruşturmaya taraf olan GDT'lerin kapasitelerinin atık kağıt geri dönüşümü yapan GDT'lerin toplam kapasitesine oranı, kapasite büyüklüğünün ihracat yapmak isteyen TAT'ların alacağı belge bakımından önemi ve ayrıca bu teşebbüslerin Türkiye'de atık kağıt alım pazarı içindeki payları dikkate alınarak ilgili pazardaki konumlarının incelenmesi sonucunda söz konusu teşebbüslerin sektörde büyük ve etkili firmalar oldukları ve birlikte hareket ederek pazar dinamiklerini etkileyebilecek niteliğe sahip buldukları kanaatine ulaşılmıştır.
- (125) - Halkalı Kağıt'ın, Belge 12'den soruşturma raporunun tebliğ edilmesinden sonra haberi olduğu, Kurulun delil serbestisi ilkesi çerçevesinde rekabet ihlalinin varlığını her türlü delille ispatlamak yoluna gittiği, ancak bu serbestinin her türlü delilin kabul edileceği anlamına gelmediği, bilgisayarda üretilmiş, altında imza olmayan, tek taraflı olarak gönderilen ve yazılan belgelerin delil niteliği taşıyıp taşımadığının delil ile delilin aleyhine ileri sürüleceği kişi arasındaki bağlantı, delilin o kişiden kaynaklanmış olması biçiminde anlaşılması gerektiği, bu nedenle tek taraflı olarak hazırlanmış bir belgenin ancak ve ancak belgeye konu ve üçüncü kişileri ilgilendiren vakanın başka maddi delillerle ispatlanması halinde mümkün olacağı savunması.
- (126) Halkalı Kâğıt ve KMK'ya ilişkin iddialar sadece bu belgeye dayandırılmamaktadır. Birlikte hareket edilmesine ilişkin e-postaların alıcı kısmı, Halkalı Kağıt'ın ve KMK'nın yetkililerini

de içermektedir. Soruşturma kapsamında ele alınan belgelerin tamamı bir bütün olarak değerlendirilerek 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (127) - Soruşturma konusunun rekabeti koruyan bir yaklaşımdan ziyade Yüceler Kağıt'ın belirli ve kısa bir dönem için daha fazla kar elde edememiş olmamasının rekabet kısıtlanması olarak değerlendirildiği savunması.
- (128) Söz konusu teşebbüsler tarafından gerçekleştirilen ihlalin sadece Yüceler Kağıt'a yönelik olmadığı ve ihracat izni almak isteyen bütün TAT'lar için geçerli olduğu elde edilen belgeler çerçevesinde açıktır. Bu nedenle savunmaya katılmak mümkün değildir.
- (129) - Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın atık kağıt fiyatını düşürmeye yönelik bir anlaşma yapacaklarsa doğrudan alım fiyatına ilişkin bir anlaşma yapmalarının daha rasyonel olacağı, bu nedenle anlaşmayı dolaylı yoldan ihracat izni vermemek suretiyle yapmalarının rasyonel olmadığı savunması.
- (130) Teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden eylemleri gerçekleştirmeleri durumunda, kullanılan metodun rasyonel olup olmadığına bakılmamakta, ilgili pazarda rekabetin kısıtlanıp kısıtlanmadığı belirlenmeye çalışılmaktadır.
- (131) - Belge 11'de yer verilen ve ihbarcı tarafından ileri sürülen "... ihracat kısıtlanmasından sonra fiyatların düştüğü, buna bağlı olarak toplama oranlarının düştüğü ve toplama miktarının zamanla azalacağı" ifadesinin yanlış olduğu ve ihbarcının iddialarının dayanaksız olduğu savunması.
- (132) Belge 11'de yer verilen ihbarcının ifadesi, yapılan görüşmede düzenlenen tutanakta yer alan ve ihbarcının konunun piyasaya olan etkisine ilişkin kişisel değerlendirmeleridir. Söz konusu ifade ihbarcının kendi ifadesi olup, bu ifadeye ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır.
- (133) - Rapordaki Tablo 7 ile Tablo 4'te yer verilen ihracat rakamları karşılaştırıldığında, ihracat rakamlarının belirtilen dönem itibarıyla verilen izinlerin dahi altında kaldığı savunması.
- (134) Soruşturma Raporu'nda yer alan Tablo 7 incelendiğinde, Burkasan'ın ve Hursan'ın 2011 yılının Eylül ayında Halkalı Kağıt, Modern Karton ve KMK'dan 1.500'er ton ihracat gerçekleştirebilmek amacıyla başvuruda buldukları, söz konusu teşebbüslerin de bu miktar için gerekli belgeleri düzenledikleri görülebilir. Tablo 4'te ise 2011 yılının Eylül ve Ekim aylarında sırasıyla 7.464 ton ve 6.611 ton ihracat yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle savunmada dile getirilen husus olan Burkasan ve Hursan'ın 2011 yılının Eylül, Ekim veya Kasım ayında gerçekleştirdikleri ihracatın (toplam 3.000 ton etmektedir) toplam ihracatın altında kaldığı savunması uygun görülmemiştir.
- (135) - 02.03.2011 tarihli Belge 1'de teşebbüslerin rekabeti kısıtlamaya yönelik bir amaçlarının olduğuna dair herhangi bir ifadenin yer almadığı, söz konusu belgenin teşebbüslerin ihlal içerisinde olduğu sonucuna götürmeyeceği savunması.
- (136) Söz konusu belge Ekonomi Bakanlığı tarafından yayımlanan Tebliğ'den önceki dönemde de Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın ihracatın artmasının atık kağıt alımlarında rekabete neden olduğunu birbirleriyle paylaştığını göstermesi bakımından önemli bulunmuştur.
- (137) - Halkalı Kağıt'ın Yüceler Kağıt'tan 2001 yılından beri alım yapmaması nedeniyle Halkalı Kağıt'ın Yüceler Kağıt'tan alım yapma gibi bir zorunluluğunun olmadığı ve Yüceler Kağıt'ın topladığı ve teklif ettiği kağıtların nitelik itibarıyla farklı olduğu savunması.
- (138) Halkalı Kağıt'ın Yüceler Kağıt tarafından yapılan teklifi kabul etmesi gerektiğine ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır. Diğer yandan Halkalı Kağıt'ın topladığı kağıtların Yüceler

Kağıt tarafından teklif edilen kağıtlardan nitelik yönünden farklı olması, rekabeti kısıtlama amacıyla birlikte hareket edildiği sonucunu değiştirmemektedir.

- (139) - Soruşturma konusu olayların rekabet hukukunun refah prensibiyle uygun olduğu, buna göre toplumsal refahın maksimize edilmesi için tüketici artışının maksimize edilmesi gerektiği, Ekonomi Bakanlığı'nın atık kağıt ihracatını kayda bağlamasının amacının toplumsal refahın maksimizasyonunu hedefleyen bir yaklaşım olduğu, Ekonomi Bakanlığı'nın görevlerini yerine getirirken alacağı kararların kimi zaman 4054 sayılı Kanun'a aykırı olabileceği, bu durumun doğal olduğu, yapılan değerlendirmelerin toplumsal refah maksimizasyonu perspektifinden bakılmadan 4054 sayılı Kanun'un sadece lafzi hükümlerine göre hareket edilerek yazıldığı savunması.
- (140) Söz konusu savunma refah prensibine ilişkin açıklamaları yönüyle muafiyet değerlendirmesinde dikkate alınmıştır.
- (141) - Soruşturma raporunda yer verilen değerlendirilmelerde atık kağıt ürününün bir nihai ürün olmayıp ara mal niteliğinde olan bir ürün olduğunun gözden kaçırıldığı ve yurtiçi arzındaki istikrarın nihai ürünün üretimini ve nihai ürün fiyatlarındaki istikrarı olumlu etkilediği savunması.
- (142) 4054 sayılı Kanun sadece nihai ürünler açısından geçerli olmayıp ara malları da kapsamaktadır. Bu nedenle ara mal niteliğinde olan bir ürünün alıcıları arasında akdedilen ve 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal niteliğini haiz bir anlaşma bu ürünün yurtiçi arzını istikrarlı kılsa dahi anlaşmaya taraf olan teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun karşısındaki sorumluluklarını azaltmamaktadır. Bununla birlikte nihai ürünün üretimi ve fiyatındaki istikrarı sağlamasına yönelik beklenti muafiyet değerlendirmesinde dikkate alınmıştır.
- (143) - Atık kağıt fiyatlarının 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir şekilde tespit edilmemiş olması ve soruşturma konusu eylemlerin söz konusu fiyatları orta vadede değiştirmemiş olması dikkate alındığında, hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal etme niyetinde olmadıklarının açıkça görüldüğü savunması.
- (144) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi anlaşmalarda amaç veya etki bakımından bir ayrıma gitmemiştir. Amaç yönüyle rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın varlığı ortaya konulduktan sonra ihlal değerlendirmesi yapılabilmesi için etkisinin de ortaya konulması zorunlu bir unsur değildir. Diğer yandan, Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın 4054 sayılı Kanun'u ihlal etme niyetlerinin olduğu elde edilen belgelerde yer verilen ifadelerden anlaşılabilir. Nitekim Belge 8'de "*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*" ifadesinden teşebbüslerin rekabet hukukunu ihlal eden bir birliktelik içinde olduklarını bildikleri görülmektedir.
- (145) - Soruşturma konusu uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağladığı ifade edilmiştir. Söz konusu açıklamalar muafiyet değerlendirmesinde dikkate alınmıştır.

1.7.4. Kartonsan'ın Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (146) - Önerştirmenin 4054 sayılı Kanun'da belirtilen süre içinde yapılmadığı, bu nedenle önerştirmeyi yapmakla görevlendirilenlerin yetkisinin süre yönüyle bitmiş olduğu, Kurulun 24.04.2012 tarihli soruşturma açılmasına ilişkin kararının ise yetki aşımı nedeniyle Kanuna aykırı ve süre aşımı sebebi ile de yok hükmünde olduğu savunması.
- (147) Kurul 17.11.2011 tarih ve 11-57/1486-M sayı ile SKSV hakkında önerştırma yapılmasına, 02.02.2012 tarih ve 12-04/177-M sayılı kararı ile de bazı kağıt üreticisi

teşebbüslerin SKSV hakkında yapılacak önaraştırma kapsamına dahil edilmesine karar vermiştir. Söz konusu kararlar uyarınca yapılacak önaraştırmaya ilişkin görevlendirmeler ise 30.04.2012 tarihinden itibaren yapılmıştır. Dolayısıyla söz konusu savunma gerçeği yansıtmamaktadır.

- (148) Nitekim Danıştay'ın benzer bir başvuru hakkında aldığı 04.11.2003 tarih, E. 2001/1629, K. 2003/4241 sayılı kararında "... *dava konusu Rekabet Kurulu Kararına konu soruşturulan olayın niteliği ve önemi göz önüne alındığında, soruşturma sürecine hız kazandırmak, Kurulun işleri süratli karara bağlamasını sağlamak amacıyla getirilen ve iç uygulamaya yönelik bu 10 günlük sürenin aşılması dava konusu Kurul kararını sakatlayan ve bu haliyle sonuca etki eden bir husus olarak görülmemiştir*" denilmiştir.
- (149) - 28.05.2012 tarihli ve 4501 sayılı yazı ile 2010/3 sayılı "Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesi ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ" kapsamında Kurum tarafından elde edilen her türlü bilgi ve belgenin incelenebilmesi için dosyaya giriş hakkı talebinin Kurumun 06.06.2012 tarihli, 2713 sayılı yazısı ile reddedilmesinin savunma hakkını kısıtladığı ve Kanun'a aykırı olduğu, soruşturma bildirim yazısında, soruşturma konusu ile Kartonsan irtibatının kurulmasını, dolayısıyla Kartonsan hakkındaki iddiayı ve dayanaklarını anlayabilmeyi mümkün kılan hiçbir anlatım bulunmadığı, Kartonsan vekillerinin dosyaya giriş hakkını kullanmayı talep etmelerine rağmen dosyaya giriş hakkı tanınmadığı ve bu şekilde savunmanın kısıtlandığı, Soruşturma Raporu'nda yer alan iddialara esas teşkil eden ve Kartonsan'a ilişkin olan belgelere erişim imkanı sunulmadığı, sunulan belgelerde ise tahrifat yapıldığı savunması.
- (150) Soruşturma bildirimi ile birlikte soruşturma açılmasına neden olan belgelerin birer örnekleri ticari sırlar kapatılmak suretiyle teşebbüslere gönderilmiş, bunun dışındaki tüm dosyaya giriş talepleri soruşturma sürecinin gizliliği nedeniyle ertelenmiştir. "2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ)"in 8. maddesinde yer alan "*Soruşturmanın sağlıklı ve güvenli bir şekilde yürütülebilmesi ve muhtemel delillerin karartılması tehlikesinin önlenmesi amacıyla, soruşturma raporunun tebliğ edilmesinden önceki dönemdeki dosyaya giriş talepleri, somut olayın özelliği dikkate alınarak, hukuki gerekçeleri açıklanmak suretiyle ertelenebilir. Erteleme durumunda, dosyaya giriş talebi soruşturma raporunun tebliğ edilmesinden itibaren makul bir süre içinde karşılanır.*" hükmü ile dosyaya giriş hakkının kullanılabilmesi süre düzenlenmiştir.
- (151) Soruşturma Raporu'nun tebligatı sonrasında ise teşebbüslere dosyaya giriş hakkını kullanmayı talep etmeleri halinde dosyadaki belgeleri isterlerse Kurum binasında isterlerse kendilerine gönderilecek belge suretleri üzerinden inceleyebilecekleri sözlü olarak belirtilmiştir. Bunun üzerine, Kartonsan tarafından 18.01.2013 tarih, 374 sayı ile Kurum kayıtlarına giren yazı ile dosyaya giriş hakkı kapsamında incelenebilecek belgelerin birer suretinin kendilerine gönderilmesi talep edilmiş ve 22.01.2013 tarih, 836 sayılı yazının ekinde söz konusu belgeler Kartonsan'a gönderilmiştir.
- (152) Dosyaya giriş hakkı kapsamında incelenebilecek belgeler belirlenirken 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. ve 7. maddeleri uyarınca "*Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere*" dosyada yer alan tüm bilgilere erişim sağlanmıştır. Kartonsan'ın üzerinde tahrifat yapıldığını iddia ettiği belgeler ise ihbarcı ile yapılan görüşme tutanakları olup, söz konusu belgelerde ihbarcının kimliğini ifşa edebilecek nitelikteki kısımlar kapatılmıştır. Dolayısıyla savunma hakkının kısıtlandığı ya da belgelerde tahrifat yapıldığı savunması gerçeği yansıtmamaktadır.
- (153) - Soruşturma bildirimindeki iddialara ilişkin belgelerin Kartonsan dışındaki şirket ve olgulara ilişkin olduğu, rekabeti kısıtlar, engeller hiçbir unsur içermeyen bir adet elektronik

mektuptan başka bir belgenin mevcut olmadığı, Kartonsan hakkında soruşturma açılması için yeterli belge olmadığı, Kartonsan yetkilisi ya da temsilcisi olan hiç kimsenin 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiğine ilişkin bir belge olmadığı, Kartonsan'ın Dönkasan'ı temsilci tayin ettiğine veya Dönkasan'ın Kartonsan'ın talimatlarıyla hareket ettiğine ilişkin herhangi bir belge olmadan Dönkasan'ın eylemlerine dayanan iddialarla Kartonsan'ın sorumlu tutulamayacağı ve Kartonsan'ın "bir anonim şirkete salt ortak olması nedeniyle" sorumlu tutulamayacağı, Kartonsan'ın rekabeti sınırlayıcı herhangi bir anlaşmaya ilişkin iradesi, beyanı veya taahhüdü olmadığı, bu nevi bir beyanı veya taahhüdü ispatlayan hiçbir delilin bulunmadığı savunması.

- (154) Kartonsan hakkında soruşturma açılması için yeterli belge olmadığı noktasında Kartonsan ve Dönkasan ilişkisi önem taşımaktadır. Yapılan yerinde incelemelerde Dönkasan Genel Müdürü'nün toplama firmalarına atık kâğıt ihracı için ihtiyaç duydukları belgenin verilmemesi yönünde diğer üreticilerle birlikte hareket ettiğini gösterir belgeler elde edilmiştir. Dönkasan'ın da aslen bir TAT olmasına rağmen toplama firmalarına ihracat belgesinin verilmemesi konusunda GDT'lerle birlikte hareket etmesinin, Dönkasan'ın ortakları Kartonsan ve Olmuksan adına hareket etmesi ile açıklanabileceği anlaşılmıştır. Soruşturma Raporu'nda Dönkasan'ın atık kağıt ihracatının engellenmesi/zorlaştırılması konusunda ortakları adına GDT'lerle işbirliği içinde olması, hem Dönkasan'ın topladığı atık kağıdın yaklaşık %95'ini ortaklarına satması-ortaklarının faaliyetlerinden bir kısmını gerçekleştirmesi- hem de Dönkasan'da bulunan belgelerin değerlendirilmesi neticesinde ortaya konulmuştur. Dönkasan Genel Müdürü tarafından kullanılan "...*bu tedarikçilerin uzun dönemli olarak Dönkasan (Kartonsan ve Olmuksa)'a bağlanmaları...*" ifadesi ya da yine Dönkasan Genel Müdürü'nün "*Dönkasan'ın hem kâğıtçı hem de Ambalaj-TAT olması*" ifadeleri gibi Dönkasan'ın piyasada Kartonsan ve Olmuksan'ı temsilen faaliyet gösterdiğini ortaya koyan belgeler bulunmaktadır. Dolayısıyla, Kartonsan'ın Dönkasan'ın eylemleri nedeniyle sorumlu tutulmasının salt nedeni Kartonsan'ın Dönkasan'a ortak olması değildir.
- (155) - Kartonsan'ın Remondis Burcu Atık Yönetimleri Geri Dönüşüm ve Temizlik Hizmetleri A.Ş.'ye alüminyum folyo kağıda ihtiyacı olmadığına dair yazı verdiği, atık kağıt ihraç etmek isteyen firmalara zorluk çıkarma, ihracı engelleme gibi bir niyeti, iradesi ve eylemi olmadığı, Kartonsan'ın ihtiyacı olmayan ve kullanmadığı türdeki atık kağıtların ihracı için gerekli belgeyi verirken, bu tercihinin, tamamen kendisine ait, bağımsız ekonomik ve rasyonel gerekçeler ile yaptığı, bu tercihin bir irtibat veya koordinasyon mahsulü olmadığı savunması.
- (156) İzin verildiği belirtilen atık türü soruşturma tarafı teşebbüslerce hammadde olarak kullanılmayan alüminyum folyo kağıdıdır. Diğer yandan, bir teşebbüse izin yazısı verilmiş olması atık kağıdın ihracatını engelleme/zorlaştırma konusunda birlikte hareket etme yönünde iletişim içinde oldukları tespitini değiştirmemektedir.
- (157) - Yüceler Kağıt'ın kağıt üreticilerine atık kağıda ihtiyaçları olup olmadığını soran yazısının art niyet taşıyan ve kağıt üreticisi olan şirketlere tuzak kurmak amaçlı olduğu savunması.
- (158) Yüceler Kağıt'ın niyetine ilişkin bir tespitte bulunulmamış, elde edilen deliller çerçevesinde hakkında soruşturma açılan teşebbüslerin arasındaki iletişim incelenmiştir. Dolayısıyla Yüceler Kağıt'ın yazısının art niyet taşıdığı savunması yapılan değerlendirmeyi değiştirebilecek bir husus değildir.
- (159) - Atık kağıt ortalama birim fiyatlarının Şubat 2011'e kadar yatay seyir izlediği; atık iade gazete yükselme eğilimini sürdürürken, diğer türlerin fiyatlarında Temmuz 2011'den itibaren düşüş olduğu belirtilmiştir. Firmalar atık kağıt fiyatı konusunda bir koordinasyon içinde olsalardı, 2012 yılında görülen yükselme trendinin olmamasının, en azından fiyatların geçen sene sonuna doğru görülen yatay trendini devam ettirmesinin gerektiği,

Kartonsan'ın atık kağıt fiyat trendlerine benzer şekilde İtalya'da da atık kağıt fiyatlarının 2011 yılının ikinci yarısında düşmeye başladığı ve yıl başından itibaren tekrar yükselme dönemine girdiği, Türkiye'deki trende benzer şekilde 1. hamur atık kağıdın fiyatının sürekli yükseldiği, Türkiye'deki fiyat hareketlerinin de piyasa koşulları ile paralel olduğu savunması.

- (160) Türkiye'deki fiyat hareketleri incelendiğinde Nisan 2011 sonrasında Türkiye atık kâğıt fiyatlarının düştüğü görülmektedir. Genel olarak ihracat ve ithalat fiyatlarında azalma gerçekleşmiş olsa da Türkiye fiyatlarındaki düşüşün çok daha fazla olduğu anlaşılmıştır.
- (161) - Dönkasan Genel Müdürü'nün katıldığı TUDAM toplantısına ilişkin notlarından Dönkasan'ın toplantıya ortaklarını temsilen katıldığı sonucuna varılamayacağı savunması.
- (162) Söz konusu belgede geçen "*kâğıt-karton üreticisi ve/veya kâğıt-karton üreticileri ile organik bağı olan ve çoğu kurucu üyeler de olanların*" toplantı yapmasının talep edildiği ve bu toplantıya Selkasan'ı temsilen Atkasan'ın katıldığı ifade edilmektedir. Toplantının kağıt-karton üreticilerine ilişkin bir toplantı olduğu ve açıkça "*kâğıt-karton üreticileri ile organik bağı*" olanların katılacağına belirtildiği göz önüne alındığında bir TAT olan Dönkasan'ın ortaklarını temsilen toplantıya katıldığı ortaya çıkmaktadır.
- (163) - Soruşturma Raporu'nda bir anlaşmanın varlığının iddia edildiği, ancak teşebbüsler arasında irade birliğini sağlamaya yönelik bir mutabakat, karar, irade beyanı, kendini bağlı hissettiğini gösterir bilgi ve belgenin bulunmadığı savunması.
- (164) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde; "*Maddenin amacı bakımından anlaşma, hukuki şekil şartlarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanılmıştır. Anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının önemi yoktur. Teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı tespit edilemese bile teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışları yerine geçen bir koordinasyon veya pratik işbirliği sağlayan, doğrudan veya dolaylı ilişkiler de, eğer aynı sonucu doğuruyorsa, yasaklanmıştır*" denilerek anlaşma kavramı tanımlanmıştır.
- (165) Buna paralel olarak Rekabet Kurulu, "*Sözleşme olmaksızın rekabet ortamını bozan her türlü ilişkinin uygulamaya sokulması da anlaşma niteliğindedir*" tespitinde bulunmuştur². Başka bir kararda³ ise "*Rekabet Hukuku mevzuatında anlaşma kavramı taraflar arasındaki her türlü irade uyuşması anlamında kullanılmaktadır*" denilmiştir. Başka bir tespit⁴ ise "*Rekabet Hukuku uygulamalarında anlaşma, borçlar hukukunun konusunu oluşturan sözleşmelerden daha geniş yorumlanmakta ve bağlayıcı olma, yazılı şekil, yükümlülüklerin ifa edilmemesi halinde uygulanacak yaptırımın düzenlenmesi yahut yürürlük koşulları gibi herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır*" şeklindedir. Dolayısıyla Rekabet Hukuku bakımından bir anlaşmanın ortaya konulması için tarafların anlaşmalarını açıkça ifade ettikleri bir mutabakat, karar ya da irade beyanı aranmamaktadır.
- (166) - GDT'lerin atık kağıt ihracatını engelleme/zorlaştırmaya yönelik işbirliği içinde olmasının etki ve amaç unsurlarını taşımadığı savunması.
- (167) Teşebbüsler arasındaki yazışmaların ve iletişimin amacının atık kağıt ihracatını engelleyerek ya da zorlaştırarak atık kağıt fiyatlarını etkilemek olduğu tespit edilmiştir. Soruşturmaya taraf teşebbüslerin kapasiteleri toplamı ilgili pazarın önemli bir bölümünü oluşturmakta ve bu bakımdan bu teşebbüslerin ortak hareket ederek ihracatı engellemeleri ya da zorlaştırmalarının atık kağıt arzının ve fiyatının piyasa dışında belirlenmesi sonucunu doğurabilecektir. İncelenen dönemde yurt içi atık kağıt fiyatının

² 19.01.2011 tarihli ve 11-04/64-26 sayılı karar.

³ 25.11.1009 tarihli ve 09-57/1393-362 sayılı karar.

⁴ 18.04.2011 tarihli ve 11-24/464-139 sayılı karar.

düştüğü ve yurt dışı atık kağıt fiyatı ile arasındaki marj açılmıştır. Ancak teşebbüsler arasında atık kağıt ihracatını engellemeleri ya da zorlaştırmaya ilişkin bir koordinasyon olmasaydı da Ekonomi Bakanlığı tarafından yayımlanan Tebliğ'in atık kağıt ihracatını bir miktar azaltacak etkisi olacağından Tebliğ etkisi ile anlaşmanın etkisi ayrı ayrı gösterilemeyeceği belirtilerek anlaşmanın net etkisinin ortaya konulmamıştır.

- (168) Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bakımından bir anlaşma ya da uyumlu eylemin amacının ya da etkisinin rekabeti kısıtlayıcı olması gerekmektedir. Dolayısıyla 4. madde bakımından amacın rekabeti kısıtlamak olması etki ortaya çıkmasa dahi ihlal olarak kabul edilmektedir.
- (169) - Dönkasan'ın işbirliği doğurucu değil, yoğunlaşma doğurucu bir ortak girişim olarak ele alınması gerektiği savunması.
- (170) Dönkasan'ın işbirliği doğurucu ya da yoğunlaşma doğurucu bir ortak girişim olmasından bağımsız olarak, bazı teşebbüslerin ortak bir tavır alarak atık kağıt-karton ihracatını zorlaştırmak ve engellemek üzere koordinasyon içinde olmaları konusu incelenmiştir. Diğer bir deyişle önemli olan Dönkasan'ın işbirliği doğurucu ya da yoğunlaşma doğurucu olup olmaması değil, GDT'ler arasındaki koordinasyonun içinde ortakları adına yer almış olmasıdır.

1.7.5. Marmara Kağıt'ın Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (171) - Atık kağıt ihracatının kayda bağlanmasından sonra ihracat şartını yerine getirebilmek için, Yüceler Kağıt da dahil olmak üzere, Marmara Kağıt'a herhangi bir başvuru yapılmadığı, bu nedenle bu konu hakkında hiçbir teşebbüse olumlu ya da olumsuz bir cevap verilmediği, Atkasan Genel Müdürü Ertunga Ardeniz tarafından 08.02.2012 tarihinde gönderilen e-postaya (Belge 3) ilişkin herhangi bir olumlu ya da olumsuz cevaplarının bulunmadığı ve koordinasyonun ispatı için karşılıklı iletişim gerektirdiği iddia edilerek Marmara Kağıt'ın atık kağıt ihraç etmek isteyen toplama firmalarına karşı ortak hareket edilmesi için diğer teşebbüslerle koordinasyon halinde bulunulmadığı savunması.
- (172) Teşebbüsler arasındaki anlaşmanın ispatı için bu teşebbüslerin birbirleriyle olan iletişiminin gösterilmesi gerekli bir şart değildir. Soruşturma konusu olayda Marmara Kağıt diğer teşebbüslerden gelen e-postalara herhangi bir yanıt vermediği halde bu e-postaları almaya devam etmiştir. Diğer taraftan, düzenli olarak söz konusu e-postaları aldığı halde Marmara Kağıt, e-postaların kendisine ulaşmasını istemediğine dair herhangi bir cevap da vermemiştir. Bu itibarla Marmara Kağıt, alıcı konumunda bulunduğu e-postalar vasıtasıyla, rakiplerce açıklanan bilgileri kabul etmiş ve pazar davranışlarını buna göre uyarlamış kabul edilmiştir. Kaldı ki Marmara Kağıt'ın da dahil olduğu ilgili teşebbüsler arasındaki koordinasyon, işbu soruşturma kapsamında diğer birtakım belge ve bilgilerle de desteklenmekte, Marmara Kağıt'a herhangi bir TAT tarafından başvuru yapılmamış olması da bu durumu değiştirmemektedir.
- (173) - Marmara Kağıt'ın, Genel Müdürü'nün sektöre ilişkin çeşitli örgütlerde görevli olmasından kaynaklanan ve yasal olan bu platformda savunduğu görüşleri nedeniyle soruşturmaya dahil edildiği savunması.
- (174) Sadece sektörel örgütlere veya derneklere üye olunması 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilmesine yol açan bir durum değildir ve bu nedenle bir teşebbüse soruşturma açılması söz konusu olamaz. Benzer şekilde Marmara Kağıt hakkında verilen karar da Genel Müdür'ün görev ve konumundan kaynaklanan ve yasal olan bu platformda savunduğu görüşler nedeniyle alınmamıştır.
- (175) - Marmara Kağıt'ın Genel Müdürü'nün aynı zamanda SKSV'nin Başkanı olduğu, Belge 13'te yer verilen e-postanın gönderilme amacının 25.01.2012 tarihinde Ekonomi Bakanlığıyla atık kağıt ihracatının kayda bağlanmasına ilişkin düzenlemenin

uygulanmasına ilişkin hususların değerlendirildiği toplantıda kullanılmak üzere SKSV adına en büyük ithalatçılardan olan Modern Karton'dan istenmesi olduğu, nitekim Marmara Kağıt'ın son 10 yıldır ithalat yapmadığı savunması.

- (176) Rekabet hukuku açısından teşebbüslerin normal şartlar altında gizli kalması gereken alım fiyatları, ithalat ve ihracat miktarları gibi rekabete hassas bilgileri rakipleriyle paylaşmaları, teşebbüsler arasındaki rekabeti doğrudan veya dolaylı olarak engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıdığı veya bu etkiyi doğurduğu ölçüde ihlal olarak değerlendirilmektedir. Soruşturma çerçevesinde yapılan incelemelerde elde edilen diğer belgelerle birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu bilgilerin paylaşılmasının Marmara Kağıt ve soruşturma konusu diğer teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden eylemler içerisinde olduğunu gösterdiği kanaatine ulaşılmıştır.
- (177) Diğer yandan Belge 13'ün diğer bir tarafı olan Modern Karton tarafından bu belge hakkında yapılan açıklamada, söz konusu belgenin Modern Karton ile Marmara Kağıt arasındaki dikey ilişki çerçevesinde bir maliyet açıklaması olduğu, bir müşterisinin Modern Karton'un sürekli alım yaptığı emtiaların ortalama fiyatlarını bilmesi kadar doğal bir şey olamayacağı ifade edilmiştir. Söz konusu açıklama ile Marmara Kağıt tarafından yapılan açıklamanın birbirinden farklı olması da Belge 13'ün Marmara Kağıt'ın iddia ettiği saikle gönderildiğini göstermektedir.
- (178) - Belge 4 ve Belge 5'te yer verilen e-postaların Marmara Kağıt'a ulaştığına dair bir belge bulunmadığı savunması.
- (179) Belge 4 ve Belge 5 incelendiğinde, bu e-postaların gönderildiği e-posta adresinin Marmara Kağıt'ın geldiğini kabul ettiği diğer belgelerde yer alan e-posta adresleri ile aynı olduğu görülmektedir. Bu nedenle Marmara Kağıt tarafından ileri sürülen bu iddia kabul edilebilir değildir.
- (180) - Belge 14'te yer verilen belgenin aynı zamanda Marmara Kağıt'ın Genel Müdürü olan Erdal Sükan'ın SKSV Başkanı sıfatıyla yaptığı bir konuşmada kendisinin görüşlerini dile getirmesini gösterdiği, bu nedenle bu belgenin Marmara Kağıt'ın toplama firmalarının ihracat yapmalarını engelleme/zorlaştırmaya yönelik eşgüdüm yaratılması faaliyetinin içerisinde olduğunu göstermediği savunması.
- (181) Belge 14'te yer alan ifadeler teşebbüsleri Rekabet Kurumunun incelemelerinden nasıl korunabilecekleri konusunda uyarıcı ifadeler içermektedir. Diğer yandan "...hep aynı firmalara değil de farklı firmalara da ihracat izinlerinin verilmesi sizler açısından iyi olacaktır ..." ifadesi ise teşebbüslerin istedikleri teşebbüse, istedikleri miktarda ihracat yazısı verebildiklerini göstermesi açısından önemli olup, Marmara Kağıt'ın diğer teşebbüslerle toplama firmalarının ihracat yapmalarını engelleme/zorlaştırmaya yönelik eşgüdüm yaratılması faaliyetinin içerisinde olduğu kanaatini güçlendirmektedir. Bu nedenle Marmara Kağıt'ın Belge 14'ün Genel Müdürü olan Erdal Sükan'ın SKSV Başkanı olarak görüşlerini dile getirmesini gösterdiği iddiasına katılmak mümkün değildir.
- (182) - Belge 14 ve Belge 13'ün Soruşturma Heyeti'nin elinde olmasına karşın soruşturma kararının tebliğinde Marmara Kağıt'a gönderilmemiş olmasının Marmara Kağıt'ın savunma hakkını kısıtladığı savunması.
- (183) Marmara Kağıt'a ilişkin bütün bilgilerin soruşturma tebligatı ile birlikte kendisine gönderilmesi bir zorunluluk değildir. Nitekim Soruşturma Raporu'nun tamamlanmasına kadar geçen sürede Soruşturma Heyeti elde ettiği bütün belgeleri birlikte değerlendirerek bir kanaate ulaşmış, bu kanaate ulaşmasına yol açan belgelerin hepsi anılan raporun ekinde savunmasını hazırlamak için Marmara Kağıt'a gönderilmiştir.
- (184) Soruşturma Raporu'nun tebligatı sonrasında ise teşebbüslere dosyaya giriş hakkını kullanmak istemeleri halinde dosyadaki belgeleri isterlerse Kurum binasında isterlerse

kendilerine gönderilecek belge suretleri üzerinden inceleyebilecekleri sözlü olarak belirtilmiştir.

- (185) Dosyaya giriş hakkı kapsamında incelenebilecek belgeler belirlenirken 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. ve 7. maddeleri uyarınca "Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere" dosyada yer alan tüm bilgilere erişim sağlanmıştır. Dolayısıyla savunma hakkının kısıtlandığı savunması gerçeği yansıtmamaktadır.
- (186) - Şikayetçinin kim olduğunun Marmara Kağıt'a bildirilmemiş olmasının Marmara Kağıt'ın savunma hakkını kısıtladığı savunması.
- (187) Şikayetçinin gizlilik talebinin bulunması nedeniyle isminin gizli kalması esastır. Ayrıca 4054 sayılı Kanun'da, ihbarın dahi inceleme yapılması için yeterli olduğu kabul etmiştir. Bu çerçevede önemli olan, ileri sürülen iddiaların kime ait olduğu değil, somut delillerle ispatlanıp ispatlanmadığıdır.
- (188) - Soruşturma Raporu'nda ilgili ürün pazarının ve coğrafi pazarın belirlenmediği, tüm atık kağıt pazarının soruşturma kapsamında incelenmesinin mümkün olmadığı ve ilgili coğrafi pazar belirlenirken farklı bölgelerdeki GDT'ler için alternatif bir arz kaynağı oluşturulup oluşturulmadığının belirlenmesi gerektiği savunması.
- (189) Karar çerçevesinde ilgili ürün pazarı "atık kağıt alım pazarı" coğrafi pazar ise "Türkiye" olarak belirlenmiştir. Bunun nedeni ise atık kağıt ihracatı yapmak isteyen teşebbüslerin Tebliğ uyarınca 3 adet GDT'den bu maddelere ihtiyacı olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu belirten yazı alması zorunluluğudur. Bu itibarla TAT'ların Türkiye'nin herhangi bir bölgesinde bulunan bir GDT'ye başvurarak istediği kağıt türü için söz konusu yazıyı almasının mümkün olduğu görülebilir.
- (190) - Hakkında soruşturma yürütülen GDT'ler tarafından akdedilen bir anlaşmanın bulunmadığı savunması.
- (191) Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan arasında rekabeti sınırlayan bir anlaşma olduğunu gösteren 13 adet belge bulunmaktadır. Söz konusu belgelerin değerlendirilmesi sonucunda anılan teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine karar verilmiştir.
- (192) - Marmara Kağıt'ın pazar payının %0-5 olması, Marmara Kağıt'ın iddia olunan anlaşmaya hiçbir zaman taraf olmamış olması ve Marmara Kağıt'a herhangi bir TAT tarafından ihracat için başvuru yapılmaması nedeniyle rekabeti yatay bir anlaşmanın tarafı olarak etkilemesinin mümkün olmadığı savunması.
- (193) Savunmada sayılan unsurlar, Marmara Kağıt'ın alım piyasasını etkileyemeyeceğini göstermemektedir. Nitekim Belge 11 incelendiğinde, Marmara Kağıt'ın da tarafı olduğu kanaatine ulaşılan anlaşma neticesinde bazı TAT'lara ne kadar ihracat izni verileceğinin birlikte belirlendiği tespit edilmiştir.

1.7.6. Modern Karton'un Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (194) - Soruşturma bildiriminde soruşturmaya konu teşebbüslerin genel olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerinin iddia edildiği, ancak söz konusu ihlal iddiasının hangi ihlal tipine dayandığının net olarak belirtilmediği, soruşturmaya konu ihlalin bir anlaşma mı yoksa uyumlu eylem mi olduğu konusuna hiçbir surette açıklık getirilmediği, bu nedenle meselenin arz ettiği görünümün tam olarak algılanamadığı ve bundan dolayı Modern Karton'un savunmasının gereği gibi yapılamadığı savunması.
- (195) Rekabet Kurulunun 24.02.2004 tarih ve 04-16/123-26 sayılı seramik kararında ve 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı otomotiv kararında rekabeti sınırlayıcı bir ihlalin varlığı bakımından anlaşma ve uyumlu eylem arasında herhangi bir fark olmadığı

belirtilmiştir. 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararda da Kurul 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bakımından "*hükmün hangi araç ile ihlal edildiği, diğer bir ifadeyle anlaşma ile uyumlu eylem arasındaki ayırım değil, 4. madde kapsamındaki uzlaşmalar ile salt paralel davranışlar-bilinçli paralellikler arasındaki farkın belirlenmesidir.*" diyerek anlaşma ile uyumlu eylem arasında bir ayrıma gidilmesine gerek görmediğini ifade etmiştir.

- (196) Diğer yandan, Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden bir anlaşma içerisinde oldukları soruşturma raporu ile Modern Karton'a tebliğ edilmiş olup teşebbüsün bu aşamadan sonra iki yazılı bir de sözlü savunma imkanı bulunmaktadır.
- (197) - Selkasan'dan Ali Atabey tarafından Kamil Tokatlı'ya gönderilen "*Halkalı Mustafa Saralla Görüşme*" konulu 13.03.2012 tarihli dokümanda (Belge 8) geçen "*..Eren'in bunu anlayıp adım atmasının gerektiğini, sıkıntının burada olduğunu dile getirdi. H.E. ile görüştüğünü belki kendisine güvenmediği için yol alamadığını söyledi...ama Eren'in uyumlu adım atması lazım. Ben görüşmelerde aşamadım..*" ifadelerinden de anlaşılacağı gibi Modern Karton'un rakip teşebbüsün hareketini takip etmediği, tamamen kendi bağımsız ticari politikalarının gerektirdiği gibi hareket ettiği, dolayısıyla bu belgenin içeriğinin Modern Karton aleyhine kullanılmasının mümkün olmadığı savunması.
- (198) Savunmada 13.03.2012 tarihli olduğu belirtilen ve Modern Karton'un diğer teşebbüslerle koordinasyon içinde olmadığını gösterdiği ifade edilen e-posta, aslında 23.06.2011 tarihidir. Savunma tarafı belgenin üzerinde yer alan yerinde incelemenin yapıp belgenin çıktısının alındığı tarihi esas almıştır. Belge içeriğinde Halkalı Kağıt'ın Modern Karton'un uyumlu adım atması halinde atık kağıt fiyatlarının düşeceğine ilişkin açıklamaları mevcuttur. Yapılan incelemelerde elde edilen ve 23.06.2011 tarihinden sonraki tarihlere ilişkin belgeler ile Modern Karton'un KMK ve Halkalı Kağıt'la birlikte hareket ederek, hangi TAT'lara ne kadar izin verileceğinin belirlendiğine ilişkin deliller birlikte değerlendirildiğinde, Modern Karton'un da diğer teşebbüslerle koordinasyon içinde olduğu kanaatine varılmıştır.
- (199) - Savunmada, müvekkillerinin diğer teşebbüslerle koordinasyon halinde olmadığı gerçeği bir an için bir kenara bırakılsa ve ihracat engellenmiş olsa bile, bu durumun 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca Kanun'un kapsamı dışında kalacağı, zira burada getirilen doğrudan sınırlamaların Türkiye pazarı üzerinde bir etki doğurmadığı ve ihracat kartellerine izin verilebileceği savunması.
- (200) 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesi Türkiye piyasalarını etkileyen her türlü anlaşma, uyumlu eylem, uygulama ve kararın 4054 sayılı Kanun kapsamında olduğunu ifade etmektedir. Bu bakımdan önemli olan incelenen anlaşma ve /veya uyumlu eylemin etkilerinin Türkiye piyasası üzerinde etki doğurup doğurmayacağına ortaya konulmasıdır. Teşebbüslerin soruşturma konusu uygulamaları, TAT'ların atık kâğıt ihracatını engellemeye/zorlaştırmaya yönelik bir anlaşma içinde olduklarını göstermektedir. Söz konusu anlaşmanın amacı ihracatın azalması neticesinde, yurtiçindeki atık kâğıt arzının artmasını ve fiyatlarının azalmasını sağlamaktır. Bu davranışların etkilerinin Türkiye piyasasında ortaya çıkacağı açıktır.
- (201) Diğer yandan kısaca belirtmek gerekirse, bir ülkede kurulu bulunan teşebbüslerin başka ülkelere yapacakları satışların koşulları konusunda, örneğin ihraç edilecek ürünün fiyatını sabitlemeleri gibi, anlaşmaları ihracat karteli olarak kabul edilir. İhracat kartelleri, söz konusu anlaşma ülke içindeki pazarlarda etki doğurmadığı müddetçe o ülkedeki rekabet kanunu uygulamasından muaf tutulmaktadır. Bu kapsamda soruşturma konusu eylemler ihracat karteli olarak değerlendirilecek nitelikte değildir.

- (202) - Ekonomi Bakanlığı'nın Tebliğ ile uygulama konusunda soruşturma tarafı teşebbüslerin işbirliğini beklediği, Bakanlığın cari açık ve girdi maliyetlerinin kontrol altına alınmasına yönelik endişesi sonucu soruşturma tarafı teşebbüslere iç piyasadaki atık kağıt alım fiyatları ile ihracat alım fiyatları arasında büyük bir fark olmamasını takip etme görevi yüklediği ve böyle bir durum olması halinde bunun suiistimal olarak kabul edileceğine ve bu durumda uygulamaya müdahale edileceğine yönelik Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın gümrük muhafaza müdürlüklerine gizli notuyla yazılar gönderildiği, ayrıca atık kağıt ihracatına yönelik taleplerin reddedilmesi talimatını da verdiği, Ekonomi Bakanlığı inisiyatifiyle yapılan bu temaslara ilişkin delillerin Rekabet Kurumunca Ekonomi Bakanlığı'ndan temin edilebileceği savunması.
- (203) Kamu kurumlarının idari nitelikteki işlem ve uygulamaları 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmemektedir. Dolayısıyla savunmada Ekonomi Bakanlığı'nın uygulamalarının araştırılması, soruşturma konusu olan teşebbüslerin bağımsız davranışları yerine geçen bir anlaşma içinde olduklarının ortaya konulması için gerekli değildir. Nitekim Tebliğ'de, teşebbüslerin soruşturma kapsamında gerçekleştirdikleri eylemlerini zorunlu kılan bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte söz konusu gerekçeler muafiyet değerlendirmesinde dikkate alınmıştır.
- (204) - Savunmada, soruşturma konusu eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyetten yararlanması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu hususlar muafiyet değerlendirmesinde dikkate alınmıştır.
- (205) - Soruşturmaya konu eylemlerin devletin konuya ilişkin yetkili idari kurumlarının inisiyatifiyle ve önyak olmasıyla gerçekleştirildiği, bu eylemlerin devlet erkinin yansımından ibaret olduğu, soruşturma konusu teşebbüslerin idarenin kendisine vermiş olduğu görevleri yerine getirdikleri, bir teşebbüsün mevzuatı ve devlet kurumunun isteklerini uyguluyor diye Rekabet Kurumu tarafından cezaya veya başkaca bir yaptırıma maruz veya muhatap bırakılmaması gerektiği savunması.
- (206) Tebliğ'e göre düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kağıt üreticilerinin atık kağıt ihracatçıları tarafından kendilerine yapılan başvuruları değerlendirerek, bu maddelere ihtiyacı olduğunu/olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu/olmadığını belirten bir yazı sunmaları zorunludur. Dolayısıyla yukarıda yer verilen politika hedefinin gerçekleştirilmesi için Ekonomi Bakanlığı ve ilgili Tebliğ uyarınca GDT'lere yüklenmiş olan tek sorumluluk söz konusu yazının sunulmasıdır. Bu noktada her bir üreticinin kendi değerlendirmesini yapması ve talep halinde ilgili yazıyı sunması gerekmektedir. Üreticilerin bu yazıların verilmesi veya verilmemesi için birlikte hareket etmeleri Tebliğ'de yer alan ve Ekonomi Bakanlığı'nın kendilerine verdiği bir görev değildir. Bu itibarla, ilgili teşebbüslerin ihracatçı firmalara verecekleri cevaplar hakkında birbirlerini bilgilendirmeleri, hangi firmalara ne kadar izinlerin verileceğine birlikte karar vermelerinin Tebliğ gereklilikleri ile açıklanabilmesi mümkün değildir.
- (207) Dolayısıyla, soruşturma konusu eylemler bir mevzuatın veya devlet kurumunun isteklerinin uygulanmasından kaynaklanmamakta, ilgili yasal düzenlemeler ve idarenin tasarrufunun tamamen dışında teşebbüslerin kendi iradeleriyle hayata geçirdikleri eylemlerden oluşmaktadır.
- (208) - Yüceler Kağıt firmasının raporda sözü geçen onay talep yazılarını, tüm GDT'lere gönderdikten sonra onlarla iletişime geçerek, talep yazılarına cevaben onay yazısı vermemeleri halinde piyasada ihracatın kayda bağlanması ile başlayan sürece ilişkin olarak Rekabet Kurumuna başvuracağına dair bir gözdağı verdiği, bu noktada Dış Ticaret Müsteşarlığı ile yürütülen işbirliği kapsamındaki sorumlulukları nedeniyle ve atık kağıdın kayda bağlanması sürecinin sıhhati açısından Yüceler Kağıt'ın onay talep yazısına ne tür

bir cevap verilmesi gerektiği konusunda iletişime geçildiği ve GDT'leri bu yönde davranmaya zorlayanın Yüceler Kağıt'ın takındığı tehditkar tavır olduğu savunması.

- (209) İlgili savunmanın değerlendirmesine geçmeden önce, savunmada yer alan ifadelerden taraf teşebbüsün "*Yüceler Kağıt'ın onay talep yazısına ne tür bir cevap verilmesi gerektiği konusunda iletişime geçildiği*"ni kabul ettiğinin anlaşıldığı belirtilmelidir. Nitekim savunmada, GDT'leri bu yönde davranmaya zorlayanın Yüceler Kağıt'ın takındığı tehditkar tavrın olduğu öne sürülerek, söz konusu iletişimin "*atık kağıdın kayda bağlanması sürecinin sıhhati açısından*" gerekli olduğu savunulmaktadır. Bir TAT'ın Rekabet Kurumuna şikayette bulunacağı tehdidi GDT'lerin bir araya gelerek ortak hareket etmelerinin bahanesi olarak görülmemektedir.
- (210) - 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe giren 2009/3 sayılı Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalatına Dair Dış Ticarete Standardizasyon Tebliği uyarınca atık kağıdı ithal edecek teşebbüslerin öncelikle Çevre ve Orman Bakanlığı'ndan lisans veya geçici çalışma izni almasının zorunlu hale getirildiği, bu noktada iç piyasadaki atık kağıdın fiyatını ya da kalitesini beğenmeyen bir GDT'nin yerine alabileceği ithal bir ürünün bir anlamda cazibesini kaybettiği, bu nedenle Soruşturma Raporu'nda yapılan değerlendirmeler için başlangıç noktası olarak 2009 yılı ve İthalat Tebliği alınması gerekirken, bunun yerine hatalı olarak bütün değerlendirmelerin Tebliğ'den itibaren başlatıldığı savunması.
- (211) Soruşturma konusunu özetle, Tebliğ uyarınca GDT'lerin bağımsız olarak ve kendi ticari koşullarına göre karar vermesi beklenen ihracat yazısının verilip verilmeyeceği veya verilecek ise hangi firmalara ne kadar miktarda ihracat için verileceği kararının anılan teşebbüsler tarafından birlikte alınması oluşturmaktadır. Savunmada yer verilen 2009 yılında yürürlüğe giren Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalatına Dair Dış Ticarete Standardizasyon Tebliği'nin soruşturma konusu ile herhangi bir ilgisinin bulunmaması nedeniyle soruşturma ile ilgili değerlendirmeler Tebliğ'in yayınlanma tarihi esas alınarak yapılmıştır.
- (212) - Savunmada, ihracatı miktar olarak sınırlama yetkisine sahip Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın söz konusu düzenlemesi (Tebliğ) konusunda Rekabet Kurumunun herhangi bir yaptırım yetkisinin bulunmadığı, şayet Tebliğ'in 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği düşünülüyorsa idari yargıya başvurulabileceği ve/veya bir görüş gönderilebileceği savunması.
- (213) Savunmada da ifade edildiği üzere, 25.07.2011 tarihli ve 839 sayılı bilgilendirme yazısında da yer aldığı şekilde, Ekonomi Bakanlığı'nın söz konusu düzenlemesi (Tebliğ) hakkında Rekabet Kurumunun herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Rekabet Kurumu, kanunlar ve kamu otoriteleri tarafından uygulamaya konulan düzenlemeler hakkında rekabet savunuculuğu görevi çerçevesinde görüş sunabilmektedir. Soruşturmanın konusu da Tebliğ değil, ilgili teşebbüslerin Tebliğ'de yer almayan birtakım uygulamalarının değerlendirilmesidir. Dolayısıyla Soruşturma Raporu'nda Ekonomi Bakanlığı'nın yayınladığı Tebliğ'in 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği şeklinde bir değerlendirme bulunmamaktadır. İhlal tespiti GDT'lerin bağımsız davranışları yerine geçen bir anlaşma içinde olmalarına ilişkindir.
- (214) - Savunmada, Modern Karton çalışanı Recep Ağcı'nın Marmara Kağıt Genel Müdürü Erdal Sükan ve Hamdullah Eren'e gönderdiği e-postanın (Belge 13) Soruşturma Raporu'nda iddia edildiği gibi "*rakip konumunda bulunan Modern Karton ile Marmara Kağıt'ın temel girdilerinin alım fiyatları hakkında iletişim halinde bulunmasını*" göstermediği, aralarındaki dikey ilişki çerçevesinde bir maliyet açıklaması olduğu, bir müşterisinin Modern Karton'un sürekli alım yaptığı emtiaların ortalama fiyatlarını bilmesi kadar doğal bir şeyin olamayacağı ifade edilmiştir.

- (215) Söz konusu belge, savunmada ileri sürüldüğünün aksine Marmara Kağıt ile Modern Karton'un rekabet açısından hassas bilgileri birbirleriyle paylaştığını göstermektedir. Modern Karton'un nihai ürün olan kağıdı Marmara Kâğıt'a satıyor olması, teşebbüslerin maliyetlerini paylaşmalarının gerekçesi olarak kabul edilmemektedir.
- (216) Öte yandan, Belge 13'ün diğer bir tarafı olan Marmara Kağıt tarafından bu belge hakkında yapılan açıklamada Belge 13'te yer verilen e-postanın gönderilme amacının 25.01.2012 tarihinde Ekonomi Bakanlığıyla atık kağıt ihracatının kayda bağlanmasına ilişkin düzenlemenin uygulanmasına ilişkin hususların değerlendirildiği toplantıda kullanılmak üzere SKSV adına en büyük ithalatçılardan olan Modern Karton'dan istenmesi olduğu, nitekim Marmara Kağıt'ın son 10 yıldır ithalat yapmadığı öne sürülmüştür. Söz konusu açıklama ile Modern Karton tarafından yapılan açıklamanın birbirinden farklı olması da Belge 13'ün Modern Karton'un iddia ettiği saikle gönderilmediğini göstermektedir.

1.7.7. Olmuksan'ın Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (217) - Soruşturma belgelerinde hiçbir şekilde Olmuksan'ın adının geçmediği, Olmuksan'ın Dönkasan'a ortak olması nedeniyle soruşturmanın muhatabı olamayacağı, Dönkasan'ın tam işlevsel bir ortak girişim olduğu ve tüm faaliyetlerini kendi nam ve hesabına yapmakta olduğu, ticari ilişkilerinde ortaklarından bağımsız karar verdiği, bu nedenle "atık kâğıt ihraç etmek isteyen toplama firmalarına verilecek belge hakkında ortak hareket edilmesi" iddiaları ile Olmuksan arasında "Olmuksan'ın Dönkasan'da hissedar" olmasına dayalı bir illiyet bağı tesisinin hatalı olacağı savunması.
- (218) Dönkasan'ın bağımsız bir atık kâğıt toplayıcısı olduğunun kabulü halinde TAT'lara ihracat belgesinin verilmemesi konusunda diğer GDT'lerle birlikte hareket etmesinin, Dönkasan'ın çıkarına aykırı olduğu göz önüne alındığında ve Dönkasan'ın ortağı Olmuksan ile ilişkisini ortaya koyan belgeler incelendiğinde, Dönkasan'ın söz konusu eylemlerinde ortakları adına hareket ettiği ortaya çıkmaktadır. Bu tespit Olmuksan'ın Dönkasan'a sadece hissedar olması değil, Dönkasan ile Olmuksan arasındaki ilişkinin niteliği de dikkate alınmıştır.
- (219) İhlal değerlendirmesinde dikkate alınan konu, Dönkasan'ın işbirliği ya da yoğunlaşma doğurucu olup olmadığı değil, GDT'ler arasındaki koordinasyonun içinde ortakları adına yer almış olduğu hususudur.
- (220) - Olmuksan veya Dönkasan hakkında 09.02.2013 tarihli e-posta (Belge 4) haricinde hiçbir belgenin 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal oluşturmadığı savunması.
- (221) Dönkasan'ın atık kağıt ihraç etmek isteyen TAT'lara ihracat için gerekli yazının verilmemesi konusunda GDT'lerle koordinasyon içinde olduğunu gösterir belgelere kararın "Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgeler ve Bunlara İlişkin Değerlendirmeler" bölümünde ayrıntılarıyla yer verilmiştir.
- (222) - Olmuksan'ın Dönkasan üzerinden soruşturma tarafı diğer GDT'lerle birlikte hareket ettiği iddiasının gerçekçi olmadığı, bunun nedeninin Olmuksan'ın üretimde kullandığı atık kâğıdın yarısını ithal ettiği ve Olmuksan'ın üretimde kullanmak için aldığı atık kâğıdın maliyeti içindeki payının %(...) olduğu savunması.
- (223) İleri sürülen hususlar Olmuksan'ın diğer GDT'lerle birlikte hareket etmediğini gösteren bir delil değildir. Bu hususlar Olmuksan'ın böyle bir anlaşmadan elde edeceği faydanın diğer GDT'lere göre daha az olmasına neden olabileceğini göstermektedir. Sonuç olarak atık kâğıt Olmuksan için de bir hammadde ve maliyet kalemi olup atık kâğıdın fiyatındaki azalmanın Olmuksan'ın maliyetlerini düşüreceği açıktır.

- (224) - Kartel olmayan eylemlerin 4. madde kapsamında yasaklanması için etkisinin ortaya konulması gerektiği, etkisi ortaya konulmadığından bu eylemin ihlal olarak nitelendirilemeyeceği savunması.
- (225) Savunmaya ilişkin değerlendirmeye Kartonsan'ın savunmasına ilişkin değerlendirme bölümünde de yer verildiğinden burada tekrar açıklama yapılmamıştır.
- (226) - Kartonsan ve Olmuksan'ın atık kâğıt alım pazarında rakip olmadıkları savunması.
- (227) Soruşturma konusu bakımından atık kâğıt türleri farklı alt pazarlar şeklinde tanımlanmamış, ilgili ürün pazarı "atık kâğıt alım pazarı" olarak belirlenmiştir. Kartonsan ve Olmuksan'ın farklı alt pazarlardaki atık kâğıtları kullanmaları yapılan değerlendirmeyi değiştirmemektedir. Zira atık kâğıt ihracatını engellemeye veya zorlaştırmaya ilişkin eylemler bütün atık kâğıt türleri bakımından etki doğurabilecektir.

I.7.8. Selkasan'ın Savunması ve Yapılan Değerlendirme

- (228) - Selkasan'ın atık kâğıt toplayan bir firma olmadığı, bir geri dönüşüm tesisi olduğu ve kullandığı tüm atık kâğıdı iştiraki Atkasan'dan temin ettiği, dolayısıyla alıcı ya da satıcı olarak bulunmadığı bir piyasa üzerinde belirleyici etkisinin bulunamayacağı, Selkasan'ın bugüne kadar Atkasan dışında hiçbir tedarikçiden mal alımı yapmadığı, bu nedenle Yüceler Kâğıt tarafından gönderilen yazının muhatabının firmaları olmadığı savunması.
- (229) Atkasan'ın Selkasan'ın iştiraki olarak toplama piyasasında yer aldığı ve Selkasan'ın atık kâğıt ihtiyacını karşılamaya yönelik faaliyet gösterdiği dikkate alındığında, Atkasan ve Selkasan'ın ihlal iddiasından ayrı ayrı sorumlu tutulması mümkün görünmemektedir. Söz konusu iki firma ekonomik bütünlük kavramı çerçevesinde tek teşebbüs olarak değerlendirilmiştir. Nitekim atık kâğıt alım fiyatlarının düşmesinin Selkasan'ın lehine bir gelişme olacağı açıktır.
- (230) - Soruşturma Raporu'nda yer verilen atık kâğıt ihracat rakamlarına bakıldığında, bu rakamların ihracatta herhangi bir engellenmenin olmadığını gösterdiği, birkaç e-postanın taraflar arasında gönderilmiş olmasının bu teşebbüslerin rekabeti bozucu eylemler içinde oldukları anlamına gelmediği gibi uygulamaya da hiçbir yansımalarının olmadığı, atık kâğıt pazarında ihracatın payının en yüksek haliyle %6 olduğu, soruşturma dışı teşebbüslerin kapasiteleri toplamı %34 düzeyindeyken ihracatın engellenmiş olamayacağı ve anlaşmanın olduğu iddia edilen Şubat 2012 tarihinde yurt içi alım fiyatları ile ihracat fiyatlarının birbirine yakın seyretmesinin anlaşmanın etki doğuracak nitelikte olmadığını gösterdiği savunması.
- (231) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi anlaşmalarda amaç veya etki bakımından bir ayrıma gitmemiştir. Bu nedenle amaç yönüyle rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın varlığı ortaya konulduktan sonra ihlal değerlendirmesi yapılabilmesi için etkisinin de gösterilmesi gerekmemektedir. Soruşturmada, taraf teşebbüslerin ihracatçı firmaların faaliyetlerini zorlaştırmak amacıyla iletişim halinde oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Savunmada sözü edilen "birkaç e-posta" bahsi geçen iletişimi açıkça ortaya koyan ve bizzat soruşturma konusu teşebbüslerde yapılan yerinde incelemelerde elde edilen yazışmalardır. Rekabet Kurumu tarafından yürütülen diğer soruşturmalarda olduğu gibi, teşebbüsler arasında bir iletişim vasıtası olan e-postalardaki yazışmalar delil niteliği taşımaktadır. Ayrıca, savunmada öne sürüldüğü gibi ihracat rakamlarının zaten az olması da soruşturma konusu teşebbüslerin eylemlerinin gerçekleşmediğini göstermemektedir.
- (232) - Yüceler Kağıt'ın agresif tavırları nedeniyle taraflar arasında ciddi bir gerilimin yaşandığı, soruşturmaya temel oluşturan yazışmalardan önce Emin Yüce ile toplantı yapıldığı, bu kişinin toplantıda soruşturma tarafı şirketleri Rekabet Kuruluna şikayet edeceğini tehditvari bir üslupla ifade ettiği, ardından gönderdiği yazının ne Tebliğ ne de sektör teamüllerine uygun bir yazı olmadığı, Yüceler Kağıt yazısında 8 gün içinde cevap

verilmemesi durumunda "ihtiyacım yoktur" teyidinde bulunmuş sayılacaksınız şeklindeki ifadesinin akılları karıştırdığı ve sektörde miktarı belli olmayan ihracata yol açabilme ihtimalinin firmaları paniğe sürüklediği, firmalarının Yüceler Kağıt ile önceden bir ticari ilişkisinin bulunmadığı ve bu nedenle böyle bir talep karşısında diğer teşebbüsler ile haberleşmesi ve görüşlerini sormasının doğal olduğu savunması.

- (233) Kararın önceki bölümlerinde değinildiği üzere, Tebliğ'e göre düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren GDT'lerin atık kâğıt ihracatçıları tarafından kendilerine yapılan başvuruları değerlendirerek, bu maddelere ihtiyacı olduğunu/olmadığını veya üretimlerinde kullanılmayacak evsafa olduğunu/olmadığını belirten bir yazı sunmaları zorunludur. Bu çerçevede, Yüceler Kağıt tarafından gönderilen yazıya ilişkin olarak firmaların bir cevap sunmaları, söz konusu yazının savunmada yer verildiği gibi Tebliğ'e ve sektör teamüllerine uygun bir yazı olmadığı düşünülüyor olsa dahi bu durum karşısında GDT'lerin birbirleri ile iletişime geçerek söz konusu yazıya ihracat izni anlamına gelmeyecek şekilde nasıl cevap vereceklerine ilişkin olarak bir iletişime geçmeleri Tebliğ'de yer alan bir zorunluluk değildir. Bununla birlikte, Rekabet Kurumu'na başvurulacağına söylenmesi bir tehdit olarak kabul edilemeyecek ve/veya rekabet karşıtı uygulamaların gerekçesi olarak öne sürülemeyecek bir husustur.
- (234) - Selkasan'ın diğer teşebbüslerle herhangi bir anlaşmaya dair beyanı veya taahhüdünün olmadığı savunması.
- (235) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde "*Maddenin amacı bakımından anlaşma, hukuki şekil şartlarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanılmıştır. Anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının önemi yoktur. Teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı tespit edilemese bile teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışları yerine geçen bir koordinasyon veya pratik işbirliği sağlayan, doğrudan veya dolaylı ilişkiler de, eğer aynı sonucu doğuruyorsa, yasaklanmıştır.*" denilerek anlaşma kavramı tanımlanmıştır.
- (236) Buna paralel olarak Rekabet Kurulu, "*Sözleşme olmaksızın da rekabet ortamını bozan her türlü ilişkinin uygulamaya sokulması da anlaşma niteliğindedir*" tespitinde bulunmuştur.⁵ Başka bir Kararda⁶ ise "*Rekabet hukuku mevzuatında anlaşma kavramı taraflar arasındaki her türlü irade uyuşması anlamında kullanılmaktadır.*" denilmiştir. Rekabet Kurulunun bir başka tespiti⁷ ise "*rekabet hukuku uygulamalarında anlaşma, borçlar hukukunun konusunu oluşturan sözleşmelerden daha geniş yorumlanmakta ve bağlayıcı olma, yazılı şekil, yükümlülüklerin ifa edilmemesi halinde uygulanacak yaptırımın düzenlenmesi yahut yürürlük koşulları gibi herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır.*" şeklindedir. Dolayısıyla Rekabet Hukuku bakımından bir anlaşmanın ortaya konması için tarafların anlaşmalarını açıkça ifade ettikleri bir mutabakat, karar ya da irade beyanı aranmamaktadır. Nitekim Soruşturma Raporu'nda yer verilen belgelerden soruşturma tarafı teşebbüslerin "*ortak bir tavır*" ve "*bire bir eşit cevapların verilmesi ya da eş güdüm sağlama gayreti*" içinde oldukları anlaşılmaktadır.

I.8. Gerekçe ve Hukuki Dayanak

- (237) 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 yasaklanmıştır.

⁵ 19.01.2011 tarihli ve 11-04/64-26 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

⁶ 25.11.1009 tarihli ve 09-57/1393-362 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

⁷ 18.04.2011 tarihli ve 11-24/464-139 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

- (238) Yerinde incelemelerde elde edilen belgeler ışığında; teşebbüslerin atık kâğıt ihraç edilmesinin engellenmesi veya ihraç edilecek atık kâğıt miktarının kısıtlanması için birlikte hareket etmek yönünde iradelerinin olduğu ve bu doğrultuda ihracat yapabilmek için TAT'lardan gelen taleplere ne şekilde cevap vererek ihracatı engelleyebilecekleri yönünde iletişim halinde buldukları anlaşılmıştır.
- (239) Bu nedenle anılan teşebbüslerin, atık kağıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli belgenin verilmesine yönelik olarak birlikte hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri kanaatine varılmıştır.
- (240) Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi belirli koşulları sağlayan teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulabileceğini düzenlemektedir. Bu koşullar; malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması, tüketicinin bundan yarar sağlaması, ilgili piyasanın önemli bir kısmında rekabetin kısıtlanmaması ve rekabetin gereğinden fazla kısıtlanmaması şeklindedir.
- (241) Halkalı Kağıt, KMK, Kartonsan, Marmara Kağıt, Modern Karton, Olmuksan ve Selkasan'ın atık kağıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için ihtiyaç duydukları yazının verilmesi konusunda birlikte hareket etmeleri ekonomik fayda yaratabilecek niteliktedir. Kağıt sektörü bakımından atık kağıt en önemli hammadde niteliğindedir. Bu nedenle hammaddeye sürekli bir erişim sağlanması bakımından atık kağıdın devamlı temini önem taşımaktadır. Teşebbüsler tarafından ihracat onay yazısı verilmesi konusunda birlikte hareket edilmesi neticesinde söz konusu teşebbüslerin üretimlerinde önemli bir hammadde olan atık kağıdın arzında süreklilik sağlanabilecektir. Böylelikle mamul kağıt üretiminde de süreklilik sağlanacak ve teşebbüslerin hammadde sıkıntısı çekmemesi nedeniyle üretim maliyetlerinin artmaması mümkün olabilecektir. Anlaşma neticesinde kağıt üreticilerinin elde ettikleri maliyet avantajlarının tüketicilere yansıtılması halinde tüketiciler de bu durumdan fayda sağlayabileceklerdir. Bu sayede, Ekonomi Bakanlığınca düzenlenen Tebliğ ile hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesine de katkıda bulunulmuş olacaktır. Diğer yandan, anlaşmanın yalnızca ihracata ilişkin olduğu ve ihracatın toplam atık kağıt pazarı içindeki oranının düşük kaldığı dikkate alındığında, pazarın önemli bir kısmında rekabetin kısıtlanmadığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte, anlaşmanın kısa bir süre sürdürülmüş olması da rekabetin gereğinden fazla kısıtlanmadığına işaret etmektedir. Yapılan değerlendirmeler ışığında, anlaşmanın belirlenecek objektif kriterler çerçevesinde 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan koşulları taşıdığı kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (242) 24.4.2012 tarih, 12-21/560-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre;

1.

- 1- Halkalı Kağıt, Karton San. ve Tic. A.Ş.
- 2- Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. A.Ş.
- 3- Kartonsan Karton San. ve Tic. A.Ş.
- 4- Marmara Kağıt ve Ambalaj San. ve Tic. A.Ş.
- 5- Modern Karton San.ve Tic. A.Ş.
- 6- Olmuksa International Paper-Sabancı Ambalaj San. ve Tic. A.Ş. (yeni unvanı Olmuksan International Paper Ambalaj San. ve Tic. A.Ş.)
- 7- Selkasan Kağıt ve Paketleme Malzemeleri İmalatı San. ve Tic. A.Ş.'nin

atık kağıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere ihracat için gerekli belgenin verilmesine yönelik olarak birlikte hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine OYBİRLİĞİ ile,

2- 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,

3- Bahse konu objektif kriterlerin belirlenmesi konusunda Başkanlığın görevlendirilmesine OYÇOKLUĞU ile,

Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere karar verilmiştir.

08.07.2013 TARİH VE 13-42/538-238 SAYILI KURUL KARARINA
KARŞI OY

Dosya mevcudu belge ve bilgiler, soruşturma konusu teşebbüslerin, Ekonomi Bakanlığı Tebliği uygulama esaslarının tamamen dışında, kendi iradeleri ile TAT'lara ihracat izni verilmesi ve verilmemesi konusunda işbirliği halinde olduklarını ortaya koymaktadır. Buna göre soruşturma konusu teşebbüsler Ekonomi Bakanlığı Tebliği uyarınca kendi üretim süreçlerine veya ilgili dönemdeki üretim ihtiyaçlarına göre değerlendirmek suretiyle tek başlarına, cevap vermeleri beklenen bir ihracat talep yazısına ihracat izni sayılmayacak şekilde aynı formatta cevap verilmesi için birlikte hareket etmiştir. Söz konusu iletişimlerinin Belge 8'de yer verildiği üzere Rekabet Hukukuna aykırı olduğunun bilincinde olan soruşturma konusu teşebbüslerin ilgili toplama firmasına verdiği cevapların incelenmesinden anılan işbirliğinin fiilen de gerçekleştiği anlaşılmıştır. Ayrıca, dosya mevcudu belge ve bilgilerden, soruşturma konusu teşebbüslerin TAT'lara ihracat izni verilmesi konusunda da ortak hareket ettikleri, ihracat izinlerinin TAT'lar arasında paylaşılması amacıyla gizli toplantılar düzenledikleri anlaşılmıştır. Belge 11 ile tespit edilen bu bilgi hakkında teşebbüsler herhangi bir savunmada da bulunmamışlardır.

Ekonomi Bakanlığı Tebliği uyarınca ihraç edilebilecek atık kâğıt miktarı izin talep edilen GDT'nin yıllık kapasitesinin 12'ye bölünmesi suretiyle belirlenmektedir. Bu halde, anlamlı miktarlarda ihracat yapılabilmesi görece yüksek kapasiteli GDT'lerden izin alınmasını gerektirmektedir. Soruşturma konusu teşebbüslerin kapasiteleri bu bakımdan değerlendirildiğinde, kapasiteleri toplamının ülkemizde kurulu kapasitenin % 60-70'ine ulaştığı soruşturma konusu teşebbüslerden Modern Karton'un bu kapasitenin tek başına ortalama % (...)'unu oluşturduğu, soruşturma konusu teşebbüslerin dışında kalan 14 GDT'nin kapasitesinin %0-5'nin altında olduğu ve diğer 5 GDT'nin kapasitelerinin ise ortalama %0-10 arasında seyrettiği görülmektedir. Dolayısıyla soruşturma konusu teşebbüslerin ihracat izni verilmemesi konusunda yapacakları bir ortak hareketin ihracatı tamamıyla kısıtlama potansiyeline sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu anlamda, soruşturma konusu teşebbüslerin atık kâğıt işleme kapasiteleri dikkate alındığında, bu teşebbüsler arasında ihracat izinlerinin verilmemesi veya verilecek ise hangi firmalara ne kadar verileceği bakımından yapılan bir işbirliğinin atık kâğıdın arz miktarının kontrolü ve piyasa dışında belirlenmesi anlamını taşıyacağı açıktır. Bu eylemler, Ekonomi Bakanlığı Tebliği gereklilikleri yerine getirilse idi, ne kadar ihracatın yapılıp yapılmadığının belirsiz olacağı bir durumu, ihracat izinlerinin hep birlikte verilmesi/verilmemesi suretiyle "belirli" bir hale getirmektedir. Atık kâğıdın arzı üzerinde sağlanan bu kontrolün, soruşturma konusu teşebbüslerin atık kâğıttan mamul ürettikleri ve alım piyasasının hem tutar hem de miktar bazında yaklaşık %60-70'ini oluşturdukları

dikkate alındığında, yurt içi atık kâğıt fiyatları üzerinde doğrudan belirleyici olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla soruşturma konusu eylemler teşebbüslerin mamül fiyatlarını oluşturan en önemli girdi maliyetlerini belirlemeye yönelik olup, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un 4. maddesine aykırıdır.

Bilindiği gibi 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan dört şartı birlikte sağlayan anlaşmaların 4. maddenin yasaklayıcı hükmünden muaf tutulması mümkündür. Bu itibarla, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki bir uygulama, malların üretim veya dağıtımını ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşme ya da ekonomik veya teknik gelişme sağlaması, tüketicinin bundan yarar sağlaması, ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması ve rekabetin anılan amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması şartlarını birlikte sağlaması koşuluyla muafiyet alabilecektir.

Yukarıda yer verildiği üzere, soruşturma konusu eylemler ihracat izninin verilmesi/verilmemesi için birlikte hareket edilmesi hakkında olup nihai anlamda atık kâğıt arzının ve dolayısıyla fiyatının kontrol edilmesi amacını taşımaktadır. Bilindiği gibi fiyat tespiti ve arzın belirlenmesi doğal etkileri açıkça rekabet karşıtı olan ve yasal olmadıklarını göstermek için ayrıntılı bir çalışmaya gerek duyulmayan per se rekabet ihlalleri olarak kabul edilmektedir. Per se rekabet ihlallerinin ciddi rekabet karşıtı sonuçlara yol açacağı ve hemen hiçbir şekilde haklı çıkarılamayacağı kabul edilmektedir. Bu bağlamda, nihai amacı atık kâğıt arzının ve fiyatının kontrol edilmesine ilişkin olan soruşturma konusu eylemlerin herhangi yeni bir iyileşme veya gelişmeye yol açacağını, tüketicinin bundan yarar sağlayacağını ve rekabetin gereğinden fazla sınırlanmayacağını öne sürülebilmesi mümkün değildir. Nitekim atık kâğıt arz miktarı ve fiyatının, soruşturma konusu teşebbüslerin eylemleri neticesinde piyasa dışında belirlenmesi, toplama firmalarının faaliyetlerinin zorlaştırılmasına ve dolayısıyla toplama piyasasındaki rekabetin bozulmasına yol açmaktadır. Ek olarak, toplama piyasasındaki rekabetten feragat ederek soruşturma konusu GDT'ler bakımından yaratılacak maliyet avantajının GDT'lerin faaliyet gösterdikleri ürün piyasasındaki rekabete kesin olarak fayda sağlayacağı da söylenemeyecektir. Nitekim atık kağıt arzının ve dolayısıyla fiyatının kontrolü amacıyla birlikte hareket eden teşebbüslerin söz konusu eylemleriyle elde ettikleri maliyet avantajını mamul fiyatlarına yansıtıp yansıtmayacakları veya atık kağıt alanında başlayan işbirliğin nihai ürün piyasası bakımından veya başka alanlarda devam ettirilip ettirilmeyeceği belirsizdir. Tüm bu bilgiler ışığında, 4054 sayılı Kanun kapsamında açık ihlal niteliği taşıyan dosya konusu eylemlere Kanun'un 5. Maddesi uyarınca muafiyet tanınabilmesi mümkün değildir.

Soruşturma konusu teşebbüsler tarafından yapılan savunmalarda ise, dosya konusu eylemlerin Kanun'un 5. maddesinde sayılan halleri taşıdığı ve bu nedenle Kanun'un 4. maddesi kapsamında kabul edilse dahi, 5. maddesi uyarınca muafiyet alabileceğinin iddia edildiği görülmektedir. Bu noktada, teşebbüslerin muafiyet taleplerine ilişkin gerekçelerinin ortaya konulması faydalı görülmektedir.

Teşebbüsler tarafından yapılan muafiyet değerlendirmesinde ilk olarak, soruşturma konusu eylemlerin atık kâğıt fiyatının düşmesi ve arzının artmasına yol açmak suretiyle kâğıt üreticilerinin maliyetlerini azaltacağı, üretimlerini ve kalitelerini arttıracığı, böylelikle işçi çıkartmaların azalacağı ve Türkiye ekonomisine katkıda bulunacağı iddia edilmiş ve söz konusu gelişmelerin “malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması” olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Söz konusu savunmadan açıkça görüldüğü üzere, soruşturma konusu eylemlerin atık kâğıdın fiyatının düşmesine ve arzının artmasına yol açacağı bizzat hakkında soruşturma yürütülen teşebbüsler tarafından da kabul edilen bir gerçektir. Herhangi bir girdinin fiyatının düşmesi ve arzının artmasının üretim miktarının artmasına yol açacağı şeklindeki bu savunma, ülkemiz mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren tüm diğer teşebbüsler bakımından da geçerli olacaktır. Dolayısıyla söz konusu savunmanın kabulü halinde, girdi miktarını ve fiyatını belirlemeye yönelik teşebbüs davranış ve kararlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal olduğu ileri sürülemez, nitekim tüm teşebbüslerin alt piyasa koşullarını belirlemeye yönelik her türlü rekabet karşıtı davranışlarına, bu davranışların söz konusu teşebbüslerin üretim maliyetlerini azaltacağı, üretimlerini ve Türkiye ekonomisine katkılarını arttıracığı gerekçeleriyle muafiyet tanınması gerekecektir. Bu durum, bugüne kadar Kurulumuz tarafından yürütülmüş olan önceki tüm benzer incelemelerde de benzer gerekçelerle teşebbüslere muafiyet tanınması gerekliliğini gündeme getirecektir.

Teşebbüsler tarafından yapılan muafiyet savunmasında ayrıca hammadde fiyatlarının düşmesi sonucunda tüketicinin daha ucuz/kaliteli kâğıda ulaşabileceği öne sürülerek, soruşturma konusu uygulamaların tüketici faydası kriterini sağladığı iddia edilmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, piyasanın normal işleyişinin dışında, teşebbüslerin ortak hareket etmeleri sonucu ortaya çıkması beklenen söz konusu maliyet avantajının teşebbüsler tarafından nihai ürün fiyatlarına yansıtılıp yansıtılmayacağı belirsizdir. Aksine, Ekonomi Bakanlığı Tebliği uyarınca aralarında herhangi bir iletişim olması beklenmeyen soruşturma konusu teşebbüsler arasında atık kâğıt hakkında yaşanan dosya konusu iletişimin, bundan sonra başka konular hakkında da yaşanabilmesi ve ilgili diğer piyasalarda birtakım rekabet ihlallerine yol açabilmesi olasıdır. Nitekim Belge 12 ve 13’de tarafların genel olarak piyasa dinamikleri konusunda haberleştikleri anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, savunmada yer verilenin tam aksine atık kâğıt alanında başlatılan işbirliğinin teşebbüslerin nihai ürün fiyatları bakımından da sürdürülmesi ve nihai ürün fiyatlarının artması daha olası görünmektedir.

İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması şartı ile ilgili olarak teşebbüsler tarafından onay yazısı alınabilecek 26 GDT olması nedeniyle piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmadığı, söz konusu eylemlerin dışında piyasa işleyişinin başka bir şekilde sınırlandırılmadığı iddia edilmiştir. Daha önce ifade edildiği üzere, ihracat izinlerinin verilebileceği miktar izin talep edilen GDT’lerin yıllık kapasitesiyle ilişkilidir ve bu nedenle oldukça düşük kapasitelerde çalışan soruşturma muhatabı GDT’lerin dışında kalan GDT’ler ihracat izni alabilmek için tercih edilmemektedir. Soruşturma kapsamında incelenen teşebbüsler ülkemizde kurulu toplam kapasitenin %60-70’ini oluşturmaktayken, bunların dışında kalan 17 GDT’den 14 tanesinin kapasitesi %0-5’in altındadır. Diğer 5 GDT’nin kapasiteleri ise ortalama %0-10 bandındadır. Dolayısıyla soruşturma konusu GDT’lerin ihracat izni verilmemesi alanında yaptıkları bir ortak hareket ihracatın oldukça büyük ölçüde kısıtlanması ve toplama

firmalarının faaliyetlerinin zorlanması sonucunu yaratacaktır. Bununla birlikte, dosya konusu eylemlerin dışında rekabetin başka herhangi bir şekilde sınırlandırılmadığı savunması, söz konusu teşebbüslerin her türlü eylem ve kararları bakımından rekabet kurallarına uyumlu hareket etmekle yükümlü oldukları göz önüne alındığında, dikkate alınacak bir savunma niteliği taşımamaktadır. Nitekim teşebbüslerin rekabeti engelleyici başka birtakım faaliyetlerinin bulunması halinde söz konusu uygulamaların da rekabet kuralları bakımından cezalandırılması gerekecektir.

Teşebbüsler tarafından yapılan savunmada son olarak bir araya gelerek görüşme imkanları varken soruşturma konusu husus dışında başka bir işbirliğine gitmedikleri ve üretim, dağıtım ve satış faaliyetlerinin bütün aşamalarında rekabet etmeye devam ettikleri, rekabeti daha az sınırlayıcı bir yöntem olmadığı zira soruşturma konusu eylemlerin Ekonomi Bakanlığı himayesinde gerçekleştirildiği, Ekonomi Bakanlığı'nın iç piyasalarda rekabeti daha az sınırlayıcı bir yöntem olsaydı elbette ki onu uygulayacağı öne sürülerek bu sebeplerle rekabetin zorunlu olandan fazla sınırlandırılmadığı iddia edilmiştir.

Bilindiği gibi rekabetin zorunlu olandan fazla sınırlandırılmaması koşulu, değerlendirme konusu eylemlerin yeni teknik gelişme ve iyileşme ile tüketici faydasının yaratılabilmesi için rekabetin daha az sınırlandırılabilmesi metotların mevcut olup olmadığı değerlendirmesini gerektirmektedir. Bu anlamda, yukarıda yer verildiği üzere piyasalarda yeni gelişme/iyileşme ve tüketici faydası sağlamadığı tespit edilen dosya konusu eylemlerin rekabeti zorunlu olduğundan fazla sınırlandırmadığı ileri sürülemeyecektir. Bununla birlikte, soruşturma konusu eylemlerin Ekonomi Bakanlığı Tebliği ve yönlendirmesinin dışında, teşebbüslerin kendi iradeleriyle ve düzenleme gerekliliklerini aşacak şekilde gerçekleştirildiği tespiti karşısında, rekabeti daha az sınırlayıcı bir yöntem olsaydı bunun Ekonomi Bakanlığı tarafından bilineceği iddiası kabul edilebilir değildir. Nitekim teşebbüsler Ekonomi Bakanlığı yönlendirmesi ve Tebliğ gerekliliklerini yerine getirmeleri dolayısıyla işbu soruşturma muhatabı edilmemektedir. Soruşturmanın konusu teşebbüslerin kendi iradeleriyle, Tebliğ zorunlulukları ve gerekliliklerinin tamamen dışındaki alanlardaki eylem ve uygulamalarıdır. Ayrıca, teşebbüsler tarafından yapılan "bir araya gelerek görüşme imkanları varken soruşturma konusu husus dışında başka bir işbirliğine gitmedikleri ve üretim, dağıtım ve satış faaliyetlerinin bütün aşamalarında rekabet etmeye devam ettikleri" savunmasının, ülkemizde faaliyet gösteren tüm teşebbüslerin bir araya gelerek görüşme yapma ve ilgili piyasalardaki rekabeti bozma olanakları var iken, Rekabet Hukuku karşısındaki yasal sorumlulukları nedeniyle bunu yapmadıkları ve Rekabet Hukukuna uyumlu faaliyet gösterdikleri varsayımı altında, işbu soruşturma konusu bakımından rekabetin gereğinden fazla sınırlandırılmadığına bir gerekçe olarak sunulması kabul edilebilir değildir.

Yukarıda arz ve izah olunan sebeplerle, soruşturmaya muhatap teşebbüslerin Kanunun 4. maddesine açıkça aykırılık oluşturan ve 5. Maddedeki şartları tam olarak karşılamadığı açık olan eylem ve işlemlerine bireysel muafiyet verilmesi yönündeki çoğunluk görüşüne iştirak etmemiz mümkün olmamıştır.

Doç. Dr. Mustafa ATEŞ
Kurul Üyesi

İsmail Hakkı KARAKELLE
Kurul Üyesi

Reşit GÜRPINAR
Kurul Üyesi