

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2022-4-001 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 22-54/828-338  
Karar Tarihi : 08.12.2022

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

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

**B. RAPORTÖRLER:** Bilge YILMAZ, Ali GEZBELİ, Ayberk GÜLTEKİN,  
Melih Gökhan DURMUŞ, Bengisu ÇAYAN

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Türem İnş. Ltd. Şti.  
Temsilcisi: Ali Türkmen YILDIRIM  
Beytepe Mah. Plevne Cad. Beypalas Sit. E-1 Çankaya/Ankara  
- Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILANLAR** : - Baştaş Hazır Beton San. ve Tic. AŞ  
Ahıllı Köyü Ömerli Mevkii Arpalık Cad. No:116 Kırıkkale  
- Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ  
Alaaddin Mah. Cumhuriyet Cad. No:23 Yahşıhan/Kırıkkale

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Ankara'da hazır beton üretimi yapan Baştaş Hazır Beton San. ve Tic. AŞ ile Kırıkkale'de hazır beton üretimi yapan Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ'nin uyguladıkları yüksek fiyatlarla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettikleri iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Türem İnş. Ltd. Şti. tarafından yapılan başvuruda özetle; Kırıkkale ilinde faaliyet gösteren ve inşaat işiyle ilgilenen tedarikçilerin zamlı fiyatlar talep ettiği, bu fiyat taleplerinden bazılarının piyasa koşulları ile izah edilemeyecek düzeyde yüksek ve bölgesel bazda tekel oluşturarak rekabeti engelleyecek nitelikte olduğu, beton işlerinde tedarikçi firma Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ'nin (VOTORANTİM) satmış olduğu hazır betonun satış fiyatında %383 oranında artış yaşandığı, ancak bir yıllık süre zarfında beton ürününün hiçbir girdi maliyetinin bu oranda artmadığı, çimento ve hazır beton sektöründeki tekelleşmeden kaynaklı olarak fiyat rekabetinin oluşmadığı hususları iddia edilmektedir.
- (3) Öte yandan, Kuruma gizlilik talepli yapılan bir şikâyet başvurusunda ise özetle; Ankara ilinde faaliyet gösteren Baştaş Hazır Beton San. ve Tic. AŞ'nin (BAŞTAŞ) şikâyetçi ile (.....) ilçesindeki inşaat projesi kapsamında yaptığı sözleşmede yer alan beton alımı için belirlenen birim fiyata yönelik olarak dokuz kez zam yazısı gönderdiği, yapılan toplam zammın 17 aylık süreçte %261,24'ü bulunduğu, hazır beton fiyatlarının enflasyon oranının çok üzerinde arttığı ifade edilmektedir.
- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 30.11.2021 tarih, 23341 sayı ve 03.12.2021 tarih, 23475 sayı ile giren başvurular üzerine hazırlanan 24.01.2022 tarihli ve 2022-4-001/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulunun

(Kurul) 27.01.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-06/79-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

- (5) İlgili karar uyarınca yapılan önaraştırma sonucu düzenlenen 01.12.2022 tarihli ve 2022-4-001/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 08.12.2022 tarihli toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, BAŞTAŞ ve VOTORANTİM hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesini ihlal ettiklerine yönelik şüphe oluşturacak herhangi bir bulguya ulaşılmadığından soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. İncelenen Taraflar

#### I.1.1. BAŞTAŞ

- (7) BAŞTAŞ 1984 yılında BAŞTAŞ Çimento AŞ bünyesinde kurulmuş olup, 1985 yılında üretime başlamıştır. 1991 yılında BAŞTAŞ Çimento AŞ bünyesinden ayrılan BAŞTAŞ'ın hisselerinin tamamı Baştaş Başkent Çimento San. ve Tic. AŞ'ye aittir. BAŞTAŞ, hazır beton üretimi ve teslimi alanında, Ankara, Kırıkkale, Kırşehir, Yozgat, Aksaray, Çorum, Çankırı ve Kastamonu pazarlarında faaliyet göstermektedir. BAŞTAŞ'ın Ankara ili tesislerinin yıllık üretim kapasitesi (.....) m<sup>3</sup>tür.

#### I.1.2. VOTORANTİM

- (8) VOTORANTİM, Votorantim S.A. tarafından kontrol edilmektedir. VOTORANTİM; çimento, hazır beton ve agrega ürünlerinin üretimi, dağıtımı, satışı ve pazarlaması faaliyetlerinde bulunmaktadır. VOTORANTİM esasen Türkiye'de faaliyetlerine 1973 yılında başlamış olan şirketlerin devamı olan ve son olarak Çimpor unvanıyla faaliyetlerine devam eden şirketler grubunu 2012 senesinde satın almasının ardından Türkiye çimento, hazır beton ve agrega sektörüne adım atmıştır. VOTORANTİM'in, Ankara, Kapadokya ve Karadeniz Bölgesi'nin çeşitli yerlerinde toplamda dokuz hazır beton tesisi bulunmaktadır. Teşebbüsün Ankara ilinde yedi adet hazır beton tesisi bulunmaktadır. Bu tesislerin yıllık üretim kapasitesi toplamda (.....) m<sup>3</sup>tür.

### I.2. İlgili Pazar

#### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

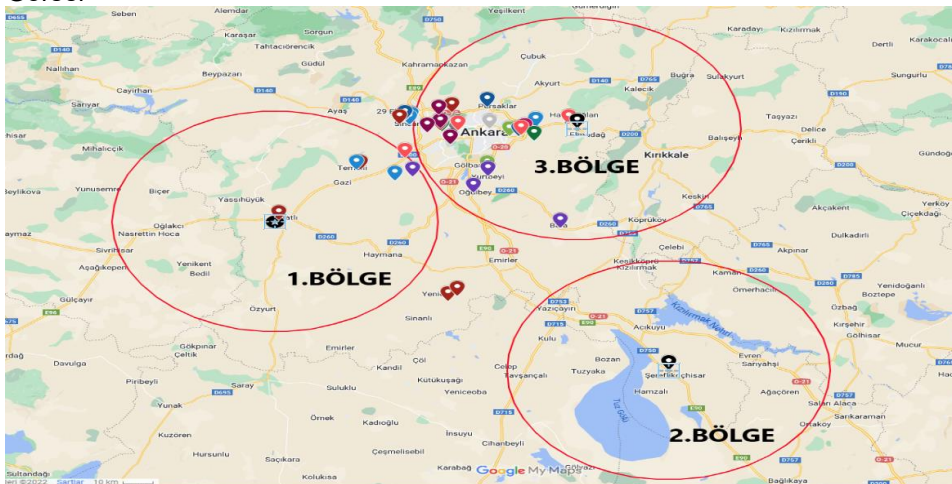
- (9) Belirli oranlarda çimento, doğal veya yapay agrega, su ve birtakım katkı malzemelerinin mikserle karıştırılması sonucu elde edilen hazır beton, inşaatların temel yapı malzemelerinin başında gelmektedir. Kullanım amaçları ve dayanımları bakımından C14, C16, C18, C20, C25 ve C25+ gibi alt kategorilere ayrılmakla birlikte, inşaat sektöründe en çok kullanılan türleri C20, C25 ve C30 türleridir. Bunun yanı sıra, alt ürün grupları arasında yüksek oranda arz ikamesi de bulunmaktadır.
- (10) Dosya konusu iddialar tüm hazır beton türlerini ilgilendirdiğinden, Kurulun yerleşik kararları<sup>1</sup> çerçevesinde hazır betonun alt grupları bakımından bir ayrıma gidilmesine gerek görülmemiş, bu sebeple ilgili ürün pazarı "hazır beton pazarı" olarak belirlenmiştir.

<sup>1</sup> 09.07.2015 tarihli ve 15-29/433-116 sayılı, 29.03.2018 tarihli ve 18-09/170-84 sayılı, 05.07.2018 tarihli ve 18-22/383-188 sayılı, 19.12.2019 tarihli ve 19-45/758-327 sayılı, 19.03.2020 tarihli ve 20-15/215-107 sayılı Kurul kararları.

### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (11) Hazır beton belirli bir sürenin geçmesinden itibaren kullanılamayan, stoklanamayan, yüksek taşıma maliyetlerine ve taşınması için yüksek teknik gereksinimlere sahip olan bir üründür. Söz edilen bu özellikleri ve yüksek taşıma maliyetleri nedeniyle, hazır beton, üretildiği santralden yaklaşık olarak 50-55 km uzaklığa kadar taşınabilmektedir. Bu noktada, belirleyici olan unsur, hazır betonun üretiminden döküleceği inşaat alanına kadar geçen süredir. Bu sürede, hazır betonun tesisten transmiksere yüklenmesi, inşaat alanına ulaştırılması, gerekli ekipmanlar yardımıyla kalıba yerleştirilmesi gibi aşamalar gerçekleştirilmektedir.
- (12) Hazır betonun üretiminden sonra gerçekleşen aşamaların, ürünün özelliğini kaybedeceği zaman zarfından önce gerçekleşmesi gerekmektedir. Nitekim hazır beton, 1-2 saat içerisinde tüketilmesi gereken bir ürün<sup>2</sup> olup bu süreden sonra kıvam ve işlenebilirlik özelliği kaybolmaktadır. Bu kapsamda, yukarıda sözü edilen 50-55 km'lik mesafe kıstası her durumda geçerli olmayıp yol ve iklim koşullarına göre değişebilmekte<sup>3</sup> ise de ilgili coğrafi pazar Kurulun çeşitli kararlarında tesisten itibaren 50-55 km yarıçapında bir daire belirlenerek tespit edilmiş ve genel olarak ilgili coğrafi pazar il, merkez ilçeler ya da belirli ilçeler bazında belirlenmiştir.<sup>4</sup> Bu kapsamda, ilgili coğrafi pazar kavramı belirlenirken dikkat edilmesi gereken en önemli kriterin, ürünün niteliği olduğu, dolayısıyla ürünün niteliklerinin imkân verdiği taşıma/lojistik koşullarının dikkate alınması gerektiği hususu önem arz etmektedir.
- (13) Dosya konusu şikâyetler, Ankara ve Kırıkkale illeri bakımından ayrı yapıldığından ilgili coğrafi pazarın belirlenmesine yönelik değerlendirmelere de her bir il özelinde ayrı olarak aşağıda yer verilmektedir.
- (14) Bu çerçevede, ilgili coğrafi pazar belirlenirken şikâyete konu olan teşebbüslerden BAŞTAŞ'ın Elmadağ, Polatlı ve Şereflikoçhisar olmak üzere üç adet hazır beton tesisi merkez alınmıştır. Bu kapsamda Elmadağ, Polatlı ve Şereflikoçhisar ilçeleri merkez alınarak oluşturulan 50 km'lik yarıçapa sahip üç daire içinde ve dışında kalan teşebbüsleri gösterir görsele aşağıda yer verilmektedir.

Görsel 1: BAŞTAŞ'ın Tesisleri Merkez Alınarak Oluşturulan 50 Km'lik Yarıçapa Sahip Dairelere İlişkin Görsel



- (15) Görsel 1'de de görüldüğü üzere, Ankara ilinde hazır beton tesisleri 50-55 km kuralı

<sup>2</sup> 19.12.2019 tarihli ve 19-45/758-327 sayılı Kurul kararı.

<sup>3</sup> 19.03.2020 tarihli ve 20-15/215-107 sayılı Kurul kararı.

<sup>4</sup> 29.03.2018 tarihli ve 18-09/170-84 sayılı, 05.07.2018 tarihli ve 18-22/383-188 sayılı Kurul kararları.

çerçevesinde BAŞTAŞ merkezli üç bölgeye ayrılmaktadır. Bu bölgelere detaylı bakıldığında, 1. bölgede yer alan tesislerin üreticilerinin, BAŞTAŞ'ın Elmadağ tesisine göre oluşturulan dairede de (3. bölge) tesislerinin bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte şikâyete konu iddiaların (.....) ilçesinde bulunan proje hakkında olması ve projeye konu faturanın Elmadağ ilçesinde yer alan tesis tarafından kesilmiş olması sebepleriyle dosya kapsamında yapılacak incelemelerin 1. ve 3. bölgelerde tesisleri bulunan üreticiler özelinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir. Diğer taraftan Şereflikoçhisar merkezli 2. bölgede bulunan tesisin, birinci ve üçüncü bölgeden hazır beton temin etmek isteyen müşteriye, daha açık bir deyişle şikâyete konu olan (.....) ilçesindeki projeye ürünün taşınma özelliklerinden dolayı, hazır beton temin etme imkânının olmadığı değerlendirilmektedir. İkinci bölgenin hem birinci bölgeye hem de üçüncü bölgeye olan uzaklığı 50-55 km'den fazladır. Ek olarak 2. bölgede BAŞTAŞ dışında herhangi bir hazır beton üreticisinin tesisinin bulunmadığı görülmektedir.

- (16) Nihai olarak, Ankara ilinin ilçeleri, şikâyete konu BAŞTAŞ'ın bu ildeki tesisleri merkez alınmak suretiyle hazır beton ürününün taşınma koşulları da göz önünde bulundurularak üç bölgeye ayrılmış ve her bir bölge içinde kalan üreticilerin birbirine rakip olduğu değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, mevcut dosya bakımından, Polatlı ve Haymana ilçelerinden oluşan 1. bölge, Şereflikoçhisar ilçesinden oluşan 2. bölge ve Akyurt, Çankaya, Elmadağ, Keçiören, Mamak, Yenimahalle, Altındağ, Bala, Çubuk, Etimesgut, Gölbaşı, Kazan, Pursaklar ve Sincan ilçelerinden oluşan 3. bölge ilgili coğrafi pazar olarak belirlenebilecekse de dosya bakımından yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda 1. ve 3. bölgede bulunan ilçeler ilgili coğrafi pazar olarak belirlenmiştir.
- (17) Diğer yandan önaraştırma konusunu oluşturan bir diğer şikâyetin Kırıkkale ili özelinde olduğu görülmektedir. Bu kapsamda hazır betonun özelliği ve taşınma özellikleri yukarıda arz edilmiş olup Kırıkkale ilinde faaliyet gösteren hazır beton üreticileri bakımından ayrı bir coğrafi pazar tanımı gerekmektedir. Bu çerçevede Kırıkkale il merkezi ve ilçeleri arasındaki mesafeyi gösteren tabloya aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 1: Kırıkkale İl Merkezinin İlçelerine Olan Uzaklıkları (km)

Kırıkkale ↔ Bahşili	5.6	Kırıkkale ↔ Balışeyh	19.0
Kırıkkale ↔ Çelebi	42.6	Kırıkkale ↔ Delice	45.1
Kırıkkale ↔ Karakeçili	30.5	Kırıkkale ↔ Keskin	21.1
Kırıkkale ↔ Merkez	1.3	Kırıkkale ↔ Sulakyurt	38.6
Kırıkkale ↔ Yahşihan	5.3		

Kaynak: www.haritamap.com/sehir/kirikkale

- (18) Tablo 1'de görüleceği üzere, Kırıkkale il merkezinin ilçelerine olan uzaklığının 50-55 km altında bulunması sebebiyle il merkezinde faaliyet gösteren teşebbüslerin, Kırıkkale ilinin tüm ilçelerine hazır beton sağlayabileceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yukarıda arz edilen değerlendirmelerden hareketle Kırıkkale ilinde faaliyet gösteren teşebbüslerin birbirlerine rakip olduğu belirlenmiş olup dosya açısından bir diğer ilgili coğrafi pazar Kırıkkale il sınırları olarak belirlenmiştir.

### I.3. Tespitler ve Değerlendirmeler

- (19) Şikâyete konu iddialar, Ankara ilinde hazır beton üretim ve satış faaliyetinde bulunan BAŞTAŞ ile Kırıkkale ilinde faaliyet gösteren VOTORANTİM'in aşırı fiyat uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine ilişkindir.
- (20) 4054 sayılı Kanununun 6. maddesinde "*Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu*

tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır” hükmüyle hâkim durumun kötüye kullanılması ihlal olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu madde çerçevesinde herhangi bir teşebbüs faaliyetinin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için incelemeye konu teşebbüsün hâkim durumda olması ve çeşitli uygulamalarla bu hâkim durumunu kötüye kullanması gerekmektedir. Bu iki şartın bir arada bulunmadığı hallerde hâkim durumun kötüye kullanılmasından söz edilemeyecektir.

- (21) Bu kapsamda dosya özelinde Ankara ili için BAŞTAŞ'ın ve Kırıkkale ili için VOTORANTİM'in hakim durumda olup olmadığının tespitine yönelik olarak anılan illerde hazır beton üretiminde faaliyet gösteren teşebbüslerin pazar payına ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 2: Ankara'da faaliyet gösteren Hazır Beton Üreticilerinin Satış Miktarı Bazında Pazar Payları (%)

Teşebbüs	2021	2020
Votorantim Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ	(.....)	(.....)
Oyak Çimento Fabrikaları AŞ	(.....)	(.....)
Baştaş Hazır Beton Sanayi ve Ticaret AŞ	(.....)	(.....)
Limçim Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ	(.....)	(.....)
Ozan Hazır Beton İnşaat Madencilik Nakliye Petrol Otomotiv Kuyumculuk Ticaret AŞ	(.....)	(.....)
Kaynak: Cevabi Yazı		

- (22) Tablo-2'den de görüleceği üzere Ankara ilinde faaliyet gösteren BAŞTAŞ'ın hazır beton pazarındaki 2020 yılı pazar payı %(.....) ile %(.....) arasında; 2021 yılı pazar payı ise %(.....) ile %(.....) arasındadır.

Tablo:3 Kırıkkale'de faaliyet gösteren Hazır Beton Üreticilerinin Üretim Miktarı Bazında Pazar Payları (%)

Yıl/ Teşebbüs	Üretim Miktarları (m <sup>3</sup> )					
	Ar-Kar Nakliye Hazır Beton İnşaat Sanayi Ticaret Limited Şirketi	Baştaş Hazır Beton Sanayi ve Ticaret AŞ	EZN Maden İmalat İnşaat Limited Şirketi	Fatih Hazır Beton Kum ve Yapı Sanayi Danışmanlık Petrol Ticaret Limited Şirketi	Işıklar Parke Beton Limited Şirketi	Votorantim Çimento Sanayi ve Ticaret AŞ
Pazar Payı (2020)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Payı (2021)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Payı (2022)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Cevabi Yazılar						

- (23) Tablo 3'te görüldüğü üzere, Kırıkkale ilinde faaliyet gösteren VOTORANTİM'in hazır beton pazarındaki 2020 yılı pazar payı %(.....), 2021 yılı pazar payı ise %(.....)'dur.
- (24) Anılan teşebbüslerin pazar payının hâkim durum analizlerinde göz önünde bulundurulmuş %40'lık eşiğin önemli ölçüde altında kalması ve pazarın çok oyunculu yapısı sebebiyle BAŞTAŞ'ın Ankara ili için belirlenen coğrafi pazarda ve VOTORANTİM'in Kırıkkale ili için belirlenen coğrafi pazarda hâkim durumda olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle dosya kapsamında incelenen teşebbüsler açısından hakim durumun kötüye kullanılması niteliğinde herhangi bir davranışın olup olmadığı değerlendirilmesine gerek kalmaksızın hâkim durumun söz konusu olmaması sebebiyle, anılan teşebbüslerin ilgili pazarlarda hâkim durumlarını kötüye

kullanmadıkları kanaatine varılmıştır.

**J. SONUÇ**

- (25) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca, Baştaş Hazır Beton San. ve Tic. AŞ ile Votorantim Çimento San. ve Tic. AŞ hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettikleri iddiası bakımından soruşturma açılmamasına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.