

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-3-243 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-21/560-158
Karar Tarihi : 24.04.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ,
İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Osman Tan ÇATALCALI, Evrim Özgül KAZAK

C. BAŞVURUDA BULUNAN :- Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

- Mondi Tire Kutsan Oluklu Mukavva, Kutu ve Kağıt San. A.Ş.
FlatOfis Otakçılar Cad. No:78 K:3 34050 Eyüp/İstanbul

- Muratlı Karton Kağıt San. ve Tic. A.Ş.
Kurtpınar Mah. Atatürk Cad. No:183
59700 Muratlı/Tekirdağ

- Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı
Büyükdere Cad. No:95 Çınar Apt. K:3 D:11-12
34387 Mecidiyeköy/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Atık kağıdın ihracatına izin veren belgenin verilmemesi suretiyle toplayıcı firmaların faaliyetlerinin zorlaştırıldığı iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; geri dönüşüm firmaları arasında atık kağıt ihracatına izin veren belgenin verilmemesi yönünde bir işbirliğinin bulunduğu ve böylece toplayıcı firmaların faaliyetlerinin zorlaştırıldığı iddia edilmektedir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 4.10.2011 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'nun görüşülmesi sonucunda önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) İlgili karar uyarınca düzenlenen 10.04.2012 tarih ve 2011-3-243/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle; dosya konusu iddialara yönelik olarak, Muratlı Karton Kağıt San. ve Tic. A.Ş., Mondi Tire Kutsan Oluklu Mukavva, Kutu ve Kağıt San. A.Ş. ve Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı ile ilgili olarak soruşturma açılmasını gerektirecek herhangi bir bilgi veya belgeye ulaşılamadığından 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (6) Ekonomi Bakanlığının atık kağıt ihracatı yapılabilmesi için herhangi üç kağıt geri dönüşüm firmasından atık kağıt ihtiyacının bulunmadığına dair onay yazısı alınması gerektiği yönündeki uygulaması sonrasında Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı (Selüloz Vakfı)'nın üyelerine, atık kağıt ihracatına onay verilmemesi yönünde baskı yaptığı ve bu yolla ihracatı engellediği iddialarına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun uyarınca önaraştırma yapılmasına 11-57/1486-M sayı ile karar verilmiştir.
- (7) 15.03.2012 tarih ve 1339-1340 sayılı yazılar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığından, 30.03.2012 tarih ve 1543 sayılı yazı ile Dönüşebilen Ambalaj Malzemeleri Toplayıcı ve Ayırıcıları Derneği (TÜDAM)'nden, 02.04.2012 tarih ve 1582 sayılı yazı ile Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nden bilgi talep edilmiştir. Söz konusu bilgiler, sırasıyla, 06.04.2012 tarih ve 3046 sayı, 05.04.2012 tarih ve 3043 sayı, 04.04.2012 tarih ve 2990 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

I.1. Taraflar

I.1.1. Mondi Tire Kutsan Oluklu Mukavva, Kutu ve Kağıt San. A.Ş. (Mondi)

- (8) Mondi Corrugated B.V'nin bir iştiraki olarak oluklu mukavva üretimi alanında faaliyet gösteren Mondi, yaş sebzededen dayanıklı tüketim mallarına kadar birçok sektör için ambalaj çözümleri üretmektedir. Mondi tarafından %100 atık kağıt kullanılmak suretiyle üretimi yapılan kağıt türleri; testliner, fluting, imitasyon kraft ve SC fluting imitasyon kağıtlarıdır.
- (9) Teşebbüsün 2010 ve 2011 yıllarında elde ettiği ciro sırasıyla 322.914.958 TL (üç yüz yirmi iki milyon dokuz yüz on dört bin dokuz yüz elli sekiz lira) ve 294,570,715 TL (iki yüz doksan dört milyon beş yüz yetmiş bin yedi yüz on beş lira) olarak gerçekleşmiştir.

I.1.2. Muratlı Karton Kağıt San. ve Tic. A.Ş. (Muratlı Karton)

- (10) Tekirdağ ili Muratlı İlçesinde kurulu tesisiyle kuşeli karton üretimi yapan Muratlı Karton'un, 2010 ve 2011 yıllarında elde ettiği ciro sırasıyla 81.665.252 TL (seksen bir milyon altı yüz atmış beş bin iki yüz elli iki lira) ve 97.826.336 TL (doksan yedi milyon sekiz yüz yirmi altı bin üç yüz otuz altı lira) olarak gerçekleşmiştir.

I.1.3. Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı (Selüloz Vakfı)

- (11) 12.05.1972 tarihinde kurulan Selüloz ve Kağıt Sanayicileri Birliği, tüzel kişilerin Birlik kurmasını engelleyen 5253 sayılı Dernekler Kanunu nedeniyle 01.08.1976 tarihinde statüsünü Selüloz ve Kağıt Sanayicileri Derneğine dönüştürmüş, daha sonra kamu kuruluşlarının derneğe üye olmasını engelleyen 5253 sayılı Dernekler Kanunu akabinde bünyesindeki Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş. (SEKA)'nin üyeliğinin devamı için 01.02.1989 tarihinde Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı statüsüne dönüşmüştür.
- (12) Selüloz Vakfı'nın selüloz ve kağıt karton üreticisi toplam 18 üyesi vardır. Mondi ve Muratlı Karton da Vakfın üyesidir. Vakfın başlıca faaliyetleri, kamu ve özel kuruluşlarda sektörü temsil etmek, istatistik toplamak, kongreler ve fuarlar düzenlemek, burs imkanları sunmak ve kağıt sanayii hakkında danışmanlık yapmaktır.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. Atık Kağıt Hakkında Genel Bilgi

- (13) Kağıt yapımında kullanılan temel hammadde birçok bitkide lif halinde bulunan “selüloz”dur. Kullanım ömrünü tamamlamış kağıtlara “*atık (hurda) kağıt*” adı verilmektedir. Atık kağıtların birtakım proseslerden geçerek tekrar kağıt üretiminde hammadde olarak kullanılabilmesi mümkündür.
- (14) Atık kağıtlar, selüloz kaynaklarının özellikle ülkemizde sınırlı olması, orman yetiştiriminin uzun süre alması, tabii kaynakları koruma ihtiyacı, enerji maliyetlerinin artması gibi nedenlerden ötürü kağıt üretiminde yaygın olarak kullanılmaktadır.

(15) (.....TİCARİ SIR)

(16) (.....TİCARİ SIR)

- (17) Atık kağıt geri dönüştürerek kağıt üreten firmalar (geri dönüşüm tesisleri-GDT-kağıt üreticileri), Çevre ve Şehircilik Bakanlığında bu alanda aldıkları lisans çerçevesinde; atık kağıt toplanması alanında faal olan firmalar da (toplama-ayırma tesisleri-TAT-toplama firmaları) anılan Bakanlıktan aldıkları lisans ile faaliyet göstermektedir.

(18) (.....TİCARİ SIR)

(19) (.....TİCARİ SIR)

I.2.2. İlgili Ürün Pazarı

(20) (.....TİCARİ SIR)

- (21) (.....), ilgili ürün pazarı “*atık kağıt toplanması ve geri dönüştürülmesi pazarı*” olarak tanımlanmıştır.

I.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (22) Şikayet konusu teşebbüslerin ülkenin tamamından toplanan atık kağıtların geri dönüştürülmesi alanında faaliyet gösterdikleri dikkate alınarak, mevcut dosya için ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

I.3. Atık Kağıdın İhracatının Kayda Bağlanmasına İlişkin Mevzuat

- (23) 06.01.1996 tarih ve 22515 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 95/7623 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekinde yer alan İhracat Rejimi Kararı'nın 3. maddesine göre, Ekonomi Bakanlığı ihracatın her aşamasında, gözetim, denetim ve yönlendirilmesine ilişkin her türlü önlemleri almaya, ihracata ilişkin bilgi ve belgeleri istemeye ve ihracatı bu Karar çerçevesinde yürütmeye, ihracatta kısıtlama veya yasaklama getirmeye ve gerektiğinde

12-21/560-158

ihracatı müsaadeye veya kayda bağlamaya, ihracatta miktar kısıtlaması uygulamaya yetkilidir.

- (24) “Kayda bağlı ihracat”, 06.06.2006 tarih ve 26190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İhracat Yönetmeliği’nin 4. maddesinde “*gümrük beyannamesinin, ihracattan önce İhracatçı Birlikleri Genel Sekterliğince kayda alındığı ihracat şekli*” olarak tanımlanmış, aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde ihracatı kayda bağlı malların Ekonomi Bakanlığı tarafından yayımlanacak Tebliğ ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.
- (25) Bu kapsamda, “İhracat: 2006/7 sayılı İhracı Kayda Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ” 06.06.2006 tarih ve 26190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğ’in ekindeki listede ihracatı kayda bağlı mallar sıralanmış ve bu malların ihracının ihracat Yönetmeliğinin 7. maddesi çerçevesinde gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

(26) (.....TİCARİ SIR)

(27) (.....TİCARİ SIR)

(28) (.....TİCARİ SIR)

(29) (.....TİCARİ SIR)

(30) (.....TİCARİ SIR)

(31) (.....TİCARİ SIR)

I.4.Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

- (32) Dosya konusu, geri dönüşüm firmaları arasında toplayıcı firmaların atık kağıt ihraç etmesi için gerekli olan belgenin verilmemesi yönünde bir anlaşma veya bu yönde bir koordinasyon bulunup bulunmadığının tespiti.
- (33) Ekonomi Bakanlığınca yapılan düzenleme akabinde atık kağıdın ihraç edilebilmesi için herhangi üç geri dönüşüm firmasından “atık kağıda ihtiyacım yoktur” belgesinin alınması gerekmektedir. (.....TİCARİ SIR)
- (34) Atık kağıt ana başlığının altında farklı atık kağıt türleri bulunmakta, geri dönüşüm firmalarının ihtiyaç duydukları atık türleri üretimini yaptıkları nihai ürüne (kağıt çeşidine) göre değişebilmektedir. Dolayısıyla Tebliğ sonrasında, her bir üretici firmanın, ihracat izni alınması için firmasına yapılan başvuruyu, öncelikle izin talep edilen atık kağıdın üretimde

12-21/560-158

kullanılabilecek nitelikte olup olmadığını değerlendirerek, kullanılabilecek ise ilgili dönemdeki ihtiyaçlarını dikkate alarak cevaplandırması beklenmektedir.

(35) (.....TİCARİ SIR)

(36) (.....TİCARİ SIR)

(37) (.....TİCARİ SIR)

(38) (.....TİCARİ SIR)

(39) (.....), Tebliğ uyarınca her firmanın tek tek ve kendi ticari koşullarına göre karar vermesi beklenen ihracat izninin verilir verilmeyeceği veya verilecek ise hangi firmalara ne kadar verileceği kararının bu firmalar tarafından birlikte alınması, atık kağıdın arz miktarının kontrolü ve bunun piyasa dışında belirlenmesi anlamını taşıyacaktır.

(40) (.....TİCARİ SIR)

(41) Yukarıda yer verilen bilgiler dikkate alınarak, mevcut önaraştırma kapsamında şikayet konusu teşebbüslerde yapılan yerinde incelemelerde, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde ihlalin varlığına delil oluşturacak herhangi bir belgeye ulaşılamamıştır.

J. SONUÇ

(42) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

(43) Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına bu aşamada gerek olmadığına, şikayetin reddine OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

KARŞI OY GEREKÇESİ

(24.04.2012 Tarihli, 12-21/560-M ve 12-21/560-158 Sayılı Kurul Kararları)

Atık kağıt toplanması ve geri dönüştürülmesi pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında atık kağıt ihracatına izin veren belgenin verilmemesi yönünde işbirliğinin bulunduğu iddiası ile önaraştırma yürütülmüş, yapılan önaraştırma sonucunda 24.04.2012 tarihli toplantıda Kurulumuzca iki teşebbüs ile Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı bakımından 12-21/560-158 sayı ile bu aşamada herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığına karar verilirken, 12-21/560-M sayı ile dokuz teşebbüsün atık kağıt ihracatının kayda bağlanmasını takip eden süreçte atık kağıt ihraç etmek isteyen teşebbüslere verilecek belge bakımından ortak hareket etmek ve atık kağıt ve kağıt fiyatlarının belirlenmesi için koordinasyon halinde olmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerini incelemek üzere soruşturma açılmıştır. Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfı yönüyle aşağıdaki nedenlerden dolayı Kurulumuzun bu çoğunluk kararına katılmam mümkün olmamıştır.

Teşebbüs birlikleri, sektöre ilişkin tecrübelerin paylaşıldığı ve sektörün sorunlarına çözüm yollarının tartışıldığı bir ortam yaratmak amacıyla kurulmakta, teşebbüsler de genellikle tecrübelerin paylaşılması yoluyla teknolojilerini geliştirme, kalite standardını yükseltme, büyük ölçekli organizasyonun avantajlarından faydalanma gibi nedenlerle teşebbüs birliklerine katılmaktadırlar. Bununla birlikte rekabete duyarlı bilgileri ellerinde bulundurabilmeleri nedeniyle, teşebbüs birliklerinin bu bilgilerin değişimine aracılık ederek üye teşebbüsler arasında koordinasyona uygun zemini hazırlamaları riski de bulunmaktadır. Zira teşebbüs birliklerinin kolaylaştırıcı etkisi ile rakip konumdaki teşebbüsler arasındaki görüşmeler, pazarda rekabetin oluşması için gerekli olan gizlilik ve belirsizlik unsurlarının ortadan kalkmasına yol açabilmektedir.

Nitekim Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfının özetle kağıt sektörünün karşılaşılabilecek sorunların tespiti ile alınması gerekli tedbirleri araştırmak, bu konuda resmi makamlara gerekli bilgileri sağlayarak sektöre ilişkin politikaların tespitinde yardımcı olmak, ortak çözümlere yönelik toplantılar düzenlemek, selüloz ve kağıda ilişkin teknik gelişmeleri ve ticari faaliyetleri izlemek, her türlü incelemeleri yapmak veya yaptırmak, istatistikler hazırlamak veya hazırlatmak, bunları ilgililere yaymak şeklinde ifade edilen misyonu, hakkında önaraştırma yapılan teşebbüsler ile soruşturma açılan teşebbüslerin Türkiye’de kurulu kapasitenin yaklaşık % 80’ini oluşturduğu, bu teşebbüslerin tamamının Vakfa üye olduğu hususları ile birlikte değerlendirildiğinde; yukarıda bahsedilen risk, soruşturma kapsamında yapılacak detaylı incelemede teşebbüs birliği ile üye teşebbüsler arasındaki iletişimin daha dikkatle gözden geçirilmesini gerektirmektedir.

Ayrıca ülkemiz kağıt sanayinin girdisi olan atık kağıdın yurt içi arzının yetersiz olması ve gelişen ekonomimizde ihtiyacının her geçen gün artması sebebiyle atık kağıt ticaretinin izlenmesi gerekli görülmüş ve ilgili mevzuat çerçevesinde ihracatı kayda bağlanmıştır. Bir başka deyişle ilgili ürün pazarı bu açıdan regüle edilmektedir. Atık kağıdın ihracatına herhangi üç geri dönüşüm tesisinden “atık kağıda ihtiyacım yoktur” belgesinin alınması şartı ile izin verilmiş, üreticilerin bu belgeyi birlikte ve/veya aralarında belirledikleri miktarlar bakımından vermeleri hususunda düzenleme getirilmemiş olmakla birlikte, ilgili pazarda rekabetin kalıcı olarak tesisi bakımından yapılan regülasyonun teşebbüs davranışlarının yanı sıra Vakfın işlevinin de incelenmesi ile yeniden değerlendirmeye muhtaç olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak arz ve talebin dinamikleri, ilgili sektörün özellikleri, teşebbüslerin davranışları ile elde edilen belge ve bulgular topluca ele alındığında, hakkında soruşturma açılan teşebbüslerin üye olduğu Selüloz ve Kağıt Sanayii Vakfına soruşturma açılmasının gerekli ve yeterli olduğu kanaati ile çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Başkan