

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2020-3-023  
Karar Sayısı : 20-37/508-226  
Karar Tarihi : 13.08.2020

(Önaraştırma)

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Birol KÜLE  
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Ahmet ALGAN,  
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

**B. RAPORTÖRLER:** Nazlı VAROL, Çiğdem KIR ŞAHİNER, Gizem HEKİM

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.  
- Gaziantep Sanayi Odası  
İncilipınar Mah. İstasyon Cad. No:43 27080  
Şehitkamil/Gaziantep

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILANLAR** : - Modern Karton San. ve Tic. A.Ş.  
Atatürk Mah. Ataşehir Blv. Ertuğrulgazi Sok. Metropol İstanbul  
No: 2A-C2 Blok İstanbul  
- Kahramanmaraş Kâğıt San. ve Tic. A.Ş.  
Merdivenköy Mah. Dikyol Sok. Business İstanbul B Blok K:10  
Kadıköy/İstanbul  
- Kipaş Kâğıt Sanayi İşletmeleri A.Ş.  
Karacasu Karaziyaret Mah. Fatih Sultan Mehmet Cad. No:I/A  
Dulkadiroğlu/Kahramanmaraş  
- Varaka Kâğıt Sanayi A.Ş.  
Maltepe Mah. Fetih Cad. No:6 DK: 13 Zeytinburnu/İstanbul  
- Pehlivanoğlu Kâğıt, Kâğıt Mamulleri ve Ambalaj San. Tic. A.Ş.  
Taşocağı Cad. Mahmutbey Mah. No:3 Ağaoğlu 212 My Office  
K:26 No:436 Bağcılar/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Ambalaj ham maddesi olan kâğıt ve kâğıt ürünlerinin fiyatları ve bu ürünlerin temininde yaşanan sorunlarla ilgili olarak 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespiti.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- Kâğıt üreticisi bazı firmaların 2020 yılının Ocak-Mart ayları arasında maliyetlerle orantısız olarak ambalaj ve kutu üretiminin ham maddesi olan kâğıt grubunda oldukça yüksek zamlar yaptıkları,
- Kâğıt ve karton üretiminde söz sahibi olan büyük firmalardan Modern Karton San. ve Tic. A.Ş. (MODERN) ve Pehlivanoğlu Kâğıt, Kâğıt Mamulleri ve Ambalaj Sanayi Ticaret A.Ş.'nin (PEHLİVANOĞLU) krizi fırsata çevirerek aşırı zam yaptıkları ve bu yolla tekelleşmeye gidildiği, anılan teşebbüslerin atık kâğıttan üretimini gerçekleştirdikleri kâğıtlara yönelik talebi geri çevirdikleri, kâğıttan ürettikleri oluklu mukavvada ise bu durumun yaşanmadığı

ifade edilerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiştir.

- (3) 17.04.2020 tarih, 3762 sayı ile intikal eden ve Gaziantep Sanayi Odası tarafından yapılan başvuruda ise,
- Covid-19 salgınının ekonomide yarattığı olumsuz etkiler sonucunda ambalaj üreticisi üye firmaların yurt dışından kâğıt ve kâğıt ürünlerini ithal etmekte sorun yaşamaya başladıkları,
  - Kâğıt ve kâğıt türevi ham maddeleri yurt içinden temin etmek isteyen ambalaj üreticisi üye firmalarca iletildiği üzere, ülkemizde faaliyet gösteren kâğıt üreticilerinin ambalaj üreticisi firmaların sipariş taleplerinin önemli bir kısmını cevapsız bıraktığı ya da piyasa şartlarının çok üzerinde fiyat verdiği,
  - Ham madde tedarikinde yaşanan aksaklıkların devam etmesi durumunda ambalaj kullanan birçok sektörün; durumdan doğrudan veya dolaylı olarak etkileneceği

belirtilerek kâğıt üreticisi firmaların denetlenerek haksız rekabet koşullarının önüne geçilmesi ve kâğıt ham madde ihracatına sınırlama getirilmesi talep edilmiştir.

- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 25.03.2020 tarih ve 2985 sayı ile giren başvuru üzerine, Kurulun 16.04.2020 tarihli toplantısında 20-20/270-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. 17.04.2020 tarih, 3762 sayı ile intikal eden ve Gaziantep Sanayi Odası tarafından yapılan başvuruda yer alan benzer iddialar dikkate alınarak hazırlanan 27.04.2020 tarihli ve 2020-3-023/BN-01 sayılı Bilgi Notu'nun Kurula sunulması üzerine 07.05.2020 tarihli ve 20-23/302-M sayılı karar ile önaraştırma yapılmasına ve yapılacak önaraştırmanın, 16.04.2020 tarihli ve 20-20/270-M sayılı Kurul kararı ile başlatılan önaraştırma ile birleştirilerek yürütülmesine karar verilmiştir. İlgili kararlar uyarınca düzenlenen 28.07.2020 tarih ve 2020-3-023/ÖA sayılı rapor görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; önaraştırma konusu iddialarla ilgili olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Hakkında İnceleme Yürütülen Teşebbüsler**

#### **I.1.1. Modern Karton San. ve Tic. A.Ş. (MODERN)**

- (6) MODERN, 1974 yılında faaliyete başlamış olup her türlü kâğıt ve selülozdan kâğıt ve mukavva imalatı ile iştiğal etmektedir. Söz konusu teşebbüsün üretim için kullandığı ham maddeler arasında hurda kâğıt, elektrik, buhar ve yardımcı kimyasal maddeler yer almaktadır. Bunların yanında teşebbüsün faaliyet alanını oluşturan ürünler, oluklu mukavva sektöründe ham madde olarak oluk tabaka (FLC, NSCC) ve düz tabaka (TL, ModKraft) şeklinde kullanılmaktadır. Teşebbüs Eren Holding A.Ş. kontrolündedir.

#### **I.1.2. Kahramanmaraş Kâğıt San. ve Tic. A.Ş. (KMK)**

- (7) KMK, 1988 yılında Kahramanmaraş'ta kurulan ve %100 atık kâğıt kullanarak özellikle oluklu mukavva endüstrisinin ihtiyaç duyduğu ambalaj kâğıtlarının üretimini gerçekleştiren bir teşebbüs olup, 2018 yılı Temmuz ayı itibarıyla oluklu mukavva üretimine de başlamıştır. Teşebbüs ambalaj kâğıtları sektöründe fluting, NSCC fluting, testliner, kraft, imitasyon kraft; oluklu mukavva sektöründe gri karton, mihver kartonu,

alçı levha kâğıdı üretimi yapmaktadır. KMK, Kahramanmaraş Endüstriyel Yatırımlar Holding A.Ş. kontrolündedir.

### I.1.3. Kipaş Kâğıt Sanayi İşletmeleri A.Ş. (KİPAŞ)

- (8) 2014 yılında Kahramanmaraş'ta kurulan KİPAŞ'ın faaliyet alanını %100 geri dönüşümlü atık kâğıt kullanılarak üretilen fluting, testliner ve opt kraft kâğıt türleri oluşturmaktadır. Üretilen kâğıtlar ambalaj ve kutu fabrikalarına satılmakta ve kutu, koli, oluklu mukavva ve ambalaj vs. üretiminin ham maddesi olarak kullanılmaktadır. KİPAŞ'ın ortaklık yapısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo-1: KİPAŞ'ın Ortaklık Yapısı

Hissedar Adı	Hisse Oranı (%)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
Toplam	100,00
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler	

### I.1.4. Pehlivanoğlu Kâğıt, Kâğıt Mamulleri ve Ambalaj Sanayi Ticaret A.Ş.'nin (PEHLİVANOĞLU)

- (9) PEHLİVANOĞLU, 1988 yılında kurulmuş ve 1990 yılında faaliyetine başlamış bir teşebbüs olup faaliyet alanını %100 geri dönüşümden oluşan, çoğunlukla oluklu mukavva sektöründe kullanılmakta olan fluting, testliner türü ambalaj kâğıdı oluşturmaktadır. Bununla birlikte anılan teşebbüs, 2016 yıl sonu itibarıyla oluklu mukavva levha üretimi de gerçekleştirmektedir. Oluklu mukavva ise kutu ve koli yapımında kullanılmaktadır. Teşebbüs Metehan PEKOL kontrolündedir.

### I.1.5. Varaka Kâğıt Sanayi A.Ş. (VARAKA)

- (10) VARAKA, kâğıt üretimi, ithalatı, ihracatı ve ticareti konusunda faaliyet göstermektedir. Teşebbüsün ürettiği mamuller genelde karton kutu fabrikalarının kutu üretimindeki ham maddesidir. VARAKA'nın ortaklık yapısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo-2: VARAKA'nın Ortaklık Yapısı

Hissedar Adı	Hisse Oranı (%)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
Toplam	100,00
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler	

## I.2. İlgili Pazarlar

### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (11) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da (Kılavuz) ilgili ürün pazarı, tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar olarak tanımlanmaktadır. Önaraştırma kapsamında incelenen teşebbüslerin üretimini gerçekleştirdikleri ürün grupları göz önüne alındığında, söz konusu ürünlerin birden fazla ilgili ürün pazarını kapsadığı görülmektedir. Sadece kullanım alanı bakımından bile birbiriyle ikame edilemeyecek

ürünler mevcuttur. Kullanım alanının yanı sıra ham madde, dayanıklılık, kalite, baskıya elverişli olup olmama gibi diğer kriterlerle de ayrı ilgili ürün pazarlarından bahsetmek mümkündür.

- (12) Önaraştırma tarafı teşebbüslerden kiminin oluklu mukavvanın girdisi olan fluting, testliner gibi kâğıtları üretirken kiminin bunlara ek olarak opt-kraft ürettiği, kimininse bunların tamamının yanında oluklu mukavva levha üretimi gerçekleştirdiği görülmüştür. Bunun yanında kraftliner ve beyaz testliner'in ise yurt dışından ya da yerli tedarikçilerden temin edildiği de göze çarpmaktadır. Söz konusu kâğıtların kullanım alanları başta olmak üzere, anılan kâğıtların üretiminde kullanılan ham madde, dayanıklılık, kalite, baskıya elverişli olup olmama gibi diğer kriterler bakımından da ikame edilebilirliğinin düşük olduğu görülmektedir. Nitekim dosya kapsamında MODERN tarafından gönderilen cevap yazısında "Ara kâğıtlar (flutingler) ve liner grubu kâğıtların (testliner, modkraft, beyaztestliner) kutulardaki kullanım amaçları birbirinden farklıdır. Ara kâğıtlar kutuların ondüle olan kısmında kullanılır ve önemli mukavemet özelliği SCT (kısa mesafe sıkıştırma testi) ve CMT (yatay ezilme direnci)'dir. Üretim şartları da bu değerlerin artışı sağlama üzere planlanır. Liner grubu kâğıtlar ise kutularda düz tabaka halinde olan bölümleri oluşturur" açıklamasına yer verilerek söz konusu ürün grupları arasındaki belirgin farklar vurgulanmaktadır. Bunun yanında, ilgili sektör başlığı altında kraft liner kâğıtların genellikle uzun lifli selüloz hamurundan, testliner kâğıtların ise %100 atık kâğıt hamurundan üretildiği, yüksek patlama ve ezilme dayanıklılığı gerektiren oluklu ambalaj kutularında kraft liner kâğıtların kullanıldığı, ayrıca liner kâğıtların farklı renklerde de üretiminin gerçekleştiği ifade edilmiştir. Aşağıdaki tabloda önaraştırma tarafı teşebbüsler tarafından üretilen ambalaj kâğıdı türlerine yer verilmektedir.

Tablo-3: Teşebbüsler tarafından üretilen ürünler

Teşebbüsler	Üretilen Kâğıt Türleri
MODERN	Fluting, Testliner, Testliner 3, Modkraft+, Modkraft, NSSC, NSSC+, Power Fluting, Beyaz Testliner, Modern Gypsum Board, MWGB
KMK	Fluting, NSSC Fluting, Testliner, Imitation Kraft, Beyaz Testliner
KİPAŞ	Fluting, Testliner, Opt Kraft
PEHLİVANOĞLU	Fluting, Testliner
VARAKA	Fluting, Testliner, Imitation Kraft, Fluting HP
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler	

- (13) İncelenen sektörlerde profesyonel şekilde tutulmuş ve toplulaştırılmış verilere ulaşmanın zorluğu ve her teşebbüsün ürün portföyünün özellikle ebat, dayanıklılık ve renk gibi kriterlere göre çeşitlenmesi ve çoğu zaman bu farklılaştırılmış ürünlerin birbiriyle kıyaslanmasının mümkün olmaması dikkate alındığında, inceleme en yaygın belirli ürünler özelinde gerçekleştirilmiştir. Ambalaj kâğıtları sektöründe fluting, kraft liner ve testliner kâğıtlarının da kendi içinde renk (beyaz ve esmer testliner), dayanıklılık (saman ve NSSC fluting), kullanım alanı ve müşteri talebine (testliner, testliner 3, testliner 4; modkraft, modkraft+) göre çeşitlenmesi; ancak bu çeşitlerin her birinin tüm firmalar tarafından üretilmiyor olması ve farklılaştırılmış çeşitler arasında gerek maliyet gerekse fiyat açısından anlamlı farklılıkların bulunmaması sebepleriyle verilerin kıyaslanabilir olmasını sağlamak adına, sadece fluting ve testliner kâğıtlarının her bir teşebbüs tarafından üretimi ve satışı yapılan ortak birer türü esas alınmıştır.
- (14) Her ne kadar yukarıda sayılan ürünlerin her biri ayrı birer ilgili ürün pazarı teşkil edebilecek olsa da Kılavuz'un 20. paragrafında vurgulanan "İnceleme konusu işlem gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir" ifadesi çerçevesinde,

ulaşılan sonucu değiştirmeyeceğinden herhangi bir ilgili ürün pazarı tanımlaması yapılmamıştır.

### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (15) Kâğıt, karton, ambalaj kâğıtları ve kâğıt ambalaj üreticilerinin/ithalatçılarının tüm Türkiye’de faaliyet gösterebilmesi ve ilgili ürün pazarı bakımından bölgesel pazar tanımlanmasını gerektirecek herhangi bir husus bulunmaması nedenleriyle, ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak tespit edilmiştir.

### I.3. Dosya Kapsamında Yapılan İnceleme ve Tespitler

- (16) Önaraştırma kapsamında 30.06.2020-01.07.2020 tarihinde teşebbüslerde yapılan yerinde incelemede elde edilen belgelere tarih sırasına göre aşağıda yer verilmiştir:

**Bulgu-1:** MODERN’de yapılan yerinde incelemede elde edilen, 10.06.2019 tarihinde Selüloz ve Kâğıt Sanayii Vakfı tarafından gönderilen “FW: Toplantı Daveti Revize” konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Sayın Üyemiz,

*13 Haziran Perşembe günü İİB tarafından Elite World Europa Hotel’de düzenleneceği bildirilen "2019 – 2020 İhracat Stratejik Belgesinin oluşturulması ve İhracata Yönelik Hedef Ülkelerin Belirlenmesi İstişare Toplantısı" yeri değiştirilmiş olup Dış Ticaret Kompleksi Konferans Salonu’nda gerçekleştirilecektir. Konuyla ilgili yazıyı ekte bulabilirsiniz.*

*Sabahki mobilya grubuyla öğleden sonraki kağıt grubu 12:00 - 13:00 arası yenilecek yemekte birlikte olacaklardır.*

*Ayrıca toplantıya katılım için katılım bildirim süresi yarın (Salı) saat 15:00’e kadar uzatılmıştır. Daha önce bildirim imkanı bulamayan üyelerimizin bu fırsatla ekteki formu doldurarak [agac@iib.gov.tr](mailto:agac@iib.gov.tr) mail adresine göndermelerini rica ediyoruz.*

*NOT: Toplantı öncesi ekte verdiğimiz konuyla ilgili olarak hazırlanan rapora göz gezdirme imkanınız olursa faydalı olacaktır.*

*Saygılarımızla,*

*(.....)*

*Yönetim Kurulu Başkanı”*

- (17) Söz konusu e-postanın ekinde yer alan kâğıt sektörü sonuç raporunda kâğıt ihracatının nasıl arttırılabileceği, küresel kâğıt sektörünün vaziyeti ve hedef ülkelere ilişkin bilgiler yer almaktadır. MODERN’den konuya yönelik bilgi talebine ilişkin gelen yanıt aşağıdaki gibidir:

*“13 Haziran 2019 tarihinde İstanbul İhracatçıları Birliği tarafından gerçekleştirilen “2019-2020 İhracat Stratejik Belgesinin oluşturulması ve İhracata Yönelik Hedef Ülkelerin Belirlenmesi İstişare Toplantısı”na katılan her iki yöneticimizden (.....) Bey 31.10.2019 tarihinde, (.....) Bey ise 29.02.2020 tarihinde şirketimizden ayrılmış bulunmaktadırlar. Söz konusu toplantı ile ilgili 17 Haziran 2019 tarihinde İstanbul İhracatçı Birlikleri’nden (.....) Hanım, toplantıda yapılan sunumu tarafımıza email olarak iletmiştir (Email ekinde yer almaktadır.) Şirketimizde sözkonusu toplantı ile ilgili email ekinde yer alan sunum dışında herhangi bir bilgi ve belge bulunmamaktadır.”*

- (18) Konuya ilişkin olarak toplantıyı düzenleyen İstanbul İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği'nden (İBB) bilgi talep edilmiş olup toplantıya kâğıt ve karton üreticisi 27 teşebbüsün katıldığı, incelemeye konu teşebbüslerden ise MODERN ve VARAKA'nın temsilcilerinin toplantıya katıldığı anlaşılmıştır. İBB toplantıya yönelik şu hususları belirtmiştir:

*"2023 hedefleri doğrultusunda "Mobilya" ve "Kağıt-Karton" sektörlerine yönelik olarak, 2019-2020 İhracat Stratejik Belgesinin oluşturulması ve İhracata Yönelik Hedef Ülkelerin Belirlenmesi İstişare toplantısı 13.06.2019 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Mezkur toplantının konusu "Mobilya" ve "Kağıt-Karton" sektörlerinde ihracatın artırılması, birliğimizin kuruluş amaçları arasında yer alan hedef pazarlara istikrarlı ihracat artışını yakalayabilmek için; hedef pazarlarda bilinirliği artırmak, ihracata yönelik hedef ülkelerin belirlenmesi olup, toplantıya iştirak eden teşebbüsler ile ülkemizin 2023 hedefleri doğrultusunda ihracatta hedeflerine ulaşabilmesi için atılabilecek adımlar müzakere edilmiştir"*

- (19) **Bulgu-2:** Teşebbüsler arasında birbirlerinden talep edilen ürünlere yönelik fiyat gönderimi tespit edilmiştir. Bununla beraber teşebbüslerin birbirleriyle genel/kapsamlı bir fiyat listesi paylaşmadığı ve teşebbüsler arasında sağlayıcı müşteri ilişkisi olduğu anlaşılmıştır. MODERN'den KMK'ya Haziran ve Temmuz 2019 aylarında gönderilen birkaç ürüne ilişkin fiyat bilgilerine istinaden MODERN'in açıklaması şu şekildedir:

*"(...) şirketimiz tarafından geçmişte bir fiyat listesi ilan ediliyor olmakla birlikte, söz konusu uygulamaya Ağustos 2019 itibarıyla son verilmiştir. (...) Fiyat listesi ilan edilen dönemde, yeni fiyat listeleri müşteri portföyümüzdeki tüm firmalara aynı tarihte iletilmektedir. Söz konusu dönemde piyasaya ilan edilen bir liste fiyatı olmakla birlikte, her bir müşteri ile yapılan görüşmeler sonucu söz konusu liste fiyatının altında fiili fiyatların gerçekleştiği görülmektedir. 2019 Ağustos ayından itibaren liste fiyatı bulunmayıp sadece fiili fiyatlar geçerlidir ve bu fiyatlar aylık olarak müşteriler ile tek tek gerçekleştirilen fiyat müzakereleri sonucunda ortaya çıkmaktadır.*

*Sektörde dikey bütünleşik yapıda olan ve en azından ürün yelpazesinin bir kısmı için kendi ihtiyacını kendi üreten teşebbüslerin zaman zaman kapasitelerinin yetmemesi ya da üretim kabiliyetleri olmayan ürünlere ihtiyaç durmaları gibi durumlarda, diğer teşebbüslerden ürün tedariki yapılması söz konusu olmaktadır. Bunun sonucu olarak bir üründe rakip konumunda olan teşebbüslerin, başka bir üründe sağlayıcı-alıcı ilişkisi içinde bulunması söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla, bu firmalara fiyat listesi gönderilmesi ve devamında ürünün fiyatına ilişkin yapılan görüşmeler, iki rakip arasında fiyat artırmaya yönelik iletişim değil, sağlayıcı ve alıcı arasında mal alım satımına ilişkin yapılan pazarlıktan ibarettir.*

*Sonuç olarak, kendi ürün portföyünde Beyaz Testliner bulunmayan Kağıt San. ve Tic. A.Ş. firmasına 2018 ve 2019 yıllarında Beyaz Testliner satışı yapılmıştır ve müşteri portföyümüzde bulunan Kahramanmaraş Kağıt San. ve Tic. A.Ş.'ye bu kapsamda fiyat listeleri gönderilmiştir."*

- (20) Aynı hususa ilişkin KMK'nın yanıtına aşağıda yer verilmektedir. Teşebbüs konuya ilişkin çeşitli fatura örnekleri de sunmuştur:

*"Sektör lideri sıfatı ile bizim beyaz test liner üretmediğimiz dönemlerde oluklu tesisimizin ihtiyacı olan Beyaz Test liner için müşterileri olmamızdan dolayı Modern Karton fiyat listelerini bizlerle paylaşmıştır."*

- (21) **Bulgu-3:** KMK'da yapılan yerinde incelemede elde edilen, 24.01.2020 tarihinde KMK Kalite Güvence Birimi'nden KMK Satış Temsilcisi (.....)'ya gönderilen iç yazışma niteliğindeki "Risk Analizi" konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*"(...)Hammadde maliyetlerini belirleyen unsurlar selüloz (kağıt hamuru) fiyatları, yerli ve ithal atık kağıt fiyatları ile Türkiye'deki orman ürünlerine ilişkin uygulanan fiyat ve vergi politikalarıdır. Ülkemizde kağıt ve kağıt ürünleri sanayinin rekabet unsurları içinde dezavantaja sahip olduğu alanların en önemlisi hammadde tedarikinde yurtdışına bağımlı olmasıdır. Kağıt temel hammaddesi olan selüloz (kağıt hamuru) ülkemizde üretilmemektedir ve tamamen ithal edilmektedir. Kağıt üretiminde kullanılan bir diğer önemli girdi atık kağıtlardır. Bu nedenle atık kağıt fiyatları da rekabet gücünde belirleyici olmaktadır. Ülkemiz atık kağıt toplamada henüz kendine yeter duruma gelemediği için atık kağıt ithalatı da yapmaktadır. Bu nedenle küresel selüloz ve atık kağıt piyasalarındaki dalgalanmalar, arz-talep dengesizlikleri, fiyat hareketleri gibi tüm gelişmeler doğrudan şirketimizi de etkilemektedir.*

*(...) Kağıt sanayinde toplam üretim maliyetleri içinde enerji maliyetleri yüzde 20-25 arasında pay almaktadır. Ağır sanayinin bir kolu olan kağıt sektöründe yoğun olarak kullanılan enerjinin, kağıt üretimi yapan rakip ülkelerden daha pahalı olması sebebiyle maliyetlerin yükselmesi ve rekabet edebilirliğin azalması söz konusu olmaktadır.*

*(...) Ülkemizde taşımacılık büyük ölçüde kara yolları ile yapılmaktadır. Benzin ve mazot fiyatlarının yüksek olması, demiryolu gibi alternatif taşımacılık imkanlarının yetersiz olması nedeni ile taşımacılık maliyetlerinin yüksek olması sözkonusudur. Ayrıca ülkemiz kağıt sektörüne yönelik hammadde ve yardımcı madde girdilerinde büyük oranda dışa bağımlı bir ülkedir ve bu maddelere uzun taşımacılıklar sonrası erişilebilmektedir. Yurt dışından ithal edilen ürünlerin taşımacılık maliyetlerinde ise limanlardaki depo-antrepo fiyatlarının yüksek olması etkin bir rol oynamaktadır.*

*(...)Sektörde sürekli rakiplerimizin artması, mevcut rakiplerimizin teknolojik altyapılarını geliştirmeleri ve ürün kalitelerini artırmaya yönelik çalışmalar yapmaları, pazardaki payımızın azalmasına, önemli müşteri kayıplarına ve karlılığımızın düşmesine neden olabilir.*

*(...)Ülkemizde kağıt sektörüne yönelik hali hazırdaki oluşturulmuş yasa ve yönetmelikler ağırlıklı olarak Avrupa'daki yasa ve yönetmelikler göz önünde bulundurularak hazırlanmış durumdadır. Dolayısıyla ülkemizdeki uygulamadaki yapıya uygun olmayan maddeler içermektedir. Sektörde yasal düzenlemelere ilişkin yaşanan problemlere örnek verilecek olunursa; atık kağıt yönetimine ilişkin mevzuat yetersizliği, gümrüklerdeki bekleme sürelerinin uzunluğu ve kontrolde yaşanan sıkıntılar, sektörde kullanılan 2. el makine ithalat mevzuatının yeniden düzenlenmesi, teşviklerin yetersizliği, iş Mahkemelerinin çok ağır çalışması, sektördeki eğitimsizlik (meslek liselerine sektör üretim süreçleri ile ilgili eğitim bölümlerinin açılması-mesleki kriterlerin belirlenmesi, meslek standartlarının geliştirilmesi), yetersiz teşvik uygulamaları, yurt içi pazarda haksız rekabet uygulamaları, sektörün riski yüksek olduğundan, kredi sigortası sisteminin getirilmesi, finans kurumlarının yeterli kredi sağlayamaması (sektörün girdi maliyetleri ile kambiyo maliyetlerinin gözden geçirilerek sektöre özgün teşvik sisteminin getirilmesi). Ayrıca devlet tarafından Kağıt Sektör Politikası ve Stratejisi, Milli Kağıt Sanayi Stratejisi gibi dokümanların oluşturulmamış olması sektördeki dışa bağımlılık başta olmak üzere bir çok sorunu beraberinde getirmektedir."*



- (22) **Bulgu-4:** KMK'da yapılan yerinde incelemede elde edilen, 24.03.2020 tarihinde LİLA KÂĞIT Yetkilisi (.....) tarafından KMK Satış Müdürü (.....)'e gönderilen "RE: Fiyat bilgilendirmesi\_KMK\_ACİL!!!\_Bilgi!\_Hatırlatma!" konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"(.....) Bey merhaba,

*Sipariş listemizin teslim tarihleriyle ilgili ekli mailimize istinaden sizden geri bildirim alamadık.*

*Bu tarihlere uygun şekilde sevkiyat yapacağınızı düşünerek üretim planımızı yaptık, teyidinizi rica ediyorum.*

*Bununla birlikte fiyat konusunda içerde 12 Şubat'ta onaylı siparişlerimiz maximum (.....) TL'den onaylanmıştı ama 23.03 tarihli faturanın (.....) tl'den kesildiği ve fiyat farkı doğduğu bilgisi geldi muhasebeden.*

*Buna fiyat farkı faturası kesecektir sistem. Uzun soluklu işbirliğimize dayanarak tüm samimiyetimle onaylı siparişler için yapabileceğim değişimi paylaştım sizinle ve yenileri için çok yüksek oranlı olan artışı da kabul ettirdim. Bu konuyla ilgili yeniden yönetime çıkmak ilişkimize ciddi zarar vereceği için konuya dair acil destek ve onayınızı bekliyorum. İsterseniz yarın telekonferans da yapabiliriz uygun olduğunuz bir vakitte, ben home office çalışıyorum size uyarım saat için.*

*İyi akşamlar,"*

- (23) Yukarıdaki e-posta yazışmasının devamı niteliğinde olan 25.03.2020 tarihinde KMK Satış Müdürü (.....) tarafından LİLA KÂĞIT Yetkilisi (.....)'a gönderilen iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"(.....) Hn,

*Konuyla ilgili isterseniz Telekonferans yapalım müsait olduğunuz bir zaman diliminde.*

*Şuan Kmk olarak geldiğimiz noktada artan siparişleriniz karşısında diğer müşterilerimize ürün veremeyeceğimizi ilettik. Ayrıca Nisan ve Mayıs aylarına fiyat veremiyoruz.*

*Oysa sizin tarafınızda tüm siparişleriniz zamanında (30 gün öne çekilmesine rağmen) sevk etmeye devam ediyoruz. Nisan siparişleriniz % 100 artmış durumda. Hammadde, kimyasal ve girdi malzemelerde tüm firmalarda artışlar geldi, bunun yanında nakit olmadan şuan hammadde alamıyor durumdayız. Çok zor şartlar altında inanin hizmet vermeye çalışıyoruz.*

*Bu noktada sizden destek bekliyoruz.*

*Konuyu görüşmek üzere telekonferans yapabilir miyiz? (.....) beyin de dahil olacağı şekilde."*

- (24) **Bulgu-5:** KMK'da yapılan yerinde incelemede elde edilen, 25.03.2020 tarihinde COOK Sedat Tahir A.Ş. Satın Alma Müdürü (.....) tarafından KMK Satış Temsilcisi (.....)'ya gönderilen "RE: Güncel m2 fiyatları hk" konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"(.....) Bey,

*Fiyatlarınız şu an gerçekten yüksek. Bu fiyatların sipariş geçemeyeceğimizi bilmenizi isteriz.*

*Kağıt fiyatlarına zam gelecek ne var şu an onu da anlamış değilim.*



*Kur hafif oynadığı zaman zam mı yapılır ? Kağıt üreticilerinin bu zihniyetini anlamış değilim. Bunu fırsat olarak kullanıyorlar.*

*İyi Çalışmalar.”*

- (25) Yukarıdaki e-posta yazışmasının devamı niteliğinde olan 25.03.2020 tarihinde KMK Satış Temsilcisi (.....) tarafından COOK Sedat Tahir A.Ş. Satın Alma Müdürü (.....)'e gönderilen iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“(.....) bey*

*İçinden geçtiğimiz durumlar malumunuz üretim kapasiteleri gün geçtikçe düşmekte kâğıt tedarikinde talep arzı geçmiş durumda biz firma olarak kendi kâğıtlarımızı ürettiğimiz ve iç piyasaya yoğun olarak kağıt tedarikini sağladığımız halde oluklu tesisimize kağıt yetiştirmekte bile zorlanıyoruz. Bir diğer konuda korona virüsten kaynaklı olarak kağıt hurdasının toplanamaması ve hurda tedarikinin düşmesinden kaynaklı bu zamların yapıldığını duyuyoruz.”*

- (26) **Bulgu-6:** MODERN’de yapılan yerinde incelemede elde edilen, 25.03.2020 tarihinde Satış Uzmanı (.....) tarafından MKB Oluklu Mukavva Kutu ve Ambalaj San. Tic. A.Ş. Satın Alma Uzmanı (.....)'ye gönderilen “RE: Nisan-2020 fiyat teklifi” konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“(.....) hanım günaydın.*

*İçinden geçtiğimiz bu zor günlerde müşterilerimize sadece düzenli çalışılan miktar kadar bir bütçe ayırabiliyoruz. Dolayısıyla sizin için ayırdığımız alan da max. (.....) ton.*

*Sizden ricam buna göre bir sipariş dağılımı hazırlamanız.*

*Fiyat için maalesef kimsede bir şey yapamıyoruz çünkü malum virüsten dolayı hammadde ve diğer gider maliyetleri konusunda ciddi değişkenler oluyor.*

*Sipariş detayı konusunda bugün mesai bitimine kadar bilgilerinizi rica eder, iyi çalışmalar dilerim.”*

- (27) **Bulgu-7:** KMK’da yapılan yerinde incelemede elde edilen, 09.04.2020 tarihinde KMK Satış Müdürü (.....) tarafından KMK Satış Temsilcisi (.....)'ya gönderilen iç yazışma niteliğindeki “FW: fiyat değişimi” konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“Rakiplerinden kağıt aldım. Cuma günü*

*Böylece onlara da piyasada zam yaptırдық.*

*Bilgin olsun diye iletiyorum.”*

- (28) Söz konusu e-postanın ekinde Köknar Kâğıt Karton San. Tic. A.Ş.’nin müşterisi KMK’ya gönderdiği GriKarton fiyat güncellemesi bulunmaktadır. KMK tarafından konuya ilişkin olarak; zaman zaman Eskişehir işletmelerindeki köşebent üretimi için gri karton alımı yaptıklarını, pandemi başlangıcı sebebiyle ilgili dönemde ham madde hurda kağıt fiyatlarında hızlı yükseliş yaşandığını, rakiplerinin bu yükselişi fiyatlarına yansıtılmaması nedeniyle bu durumdan faydalanmak adına düşük bir satış fiyatı ile gri karton satan rakiplerinden bu fiyata köşebent işletmesi dahilinde kullanmak amacıyla alım yapıldığını, ancak alım yapılan teşebbüsün fiyatlarının sürdürülebilir olmadığını görmesi sebebiyle fiyatlarını yükselttiğinin ifade olunduğu belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu e-posta ambalaj kâğıdına yönelik değil gri kartona yöneliktir.

- (29) **Bulgu-8:** KMK'da yapılan yerinde incelemede elde edilen, 28.04.2020 tarihinde KMK Satış Müdürü (.....) tarafından AYD Satın Alma Sorumlusu (.....)'e gönderilen "RE: Fiyat Teklifi Hk." konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"(.....) Bey Merhaba,

*Kağıt fiyatlarına çok afaki artışlar meydana geldi. Bu tamamen hurda fiyatlarının çok fazla artması sebebiyle oluştu.*

*Firmanız için uzun zamandır fiyat artışı yapmadan devam ediyorduk fakat artan kağıt artışlarına paralel hammaddenin %70 eskalasyona göre bir miktar artış yapmak zorunda kalıyoruz.*

*Bu zor günlerde bizi anlayışla karşılayacağınızı ümit ederim.*

*Yeni talep etmiş olduğunuz ölçüyü de ekleyerek Mayıs fiyatlarını tarafınıza iletiyorum."*

Yukarıdaki e-posta yazışmasının devamı niteliğinde olan 09.06.2020 tarihinde KMK Satış Müdürü (.....) tarafından AYD Satın Alma Sorumlusu (.....)'e gönderilen iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"(.....) Bey Merhaba,

*28/Nisanda tarafınıza aşağıdaki e-mail ile fiyat artış talebi geçmiştik, fakat gelen tüm siparişleri maalesef eski düşük fiyattan açtık ve sevk ettik. Bu tamamen bizden kaynaklandı.*

*Bizim açımızdan bir problem teşkil etmedi, sadece bilginiz olması için iletiyorum.*

*Şimdi de kağıt fiyatları yine eski yerine geldi. Bu nedenle yeni fiyatlarımızı aşağıdaki gibi revize etmenizi rica ederim. Güncel fiyatın bir miktar altına indirim olarak uyguluyor olacağız. (Artış olmadan, indirim yapıyoruz)"*

- (30) **Bulgu-9:** KMK'da yapılan yerinde incelemede elde edilen, Gürallar Grubu Ambalaj Satın Alma Kıdemli Uzmanı (.....) tarafından KMK Satış Temsilcisi (.....)'a gönderilen "RE: kmk indirimli fiyat listesi" konulu iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Günaydın (.....) Bey

*Yaklaşık %5 oranındaki indiriminizin sebebi nedir?*

*Kâğıt fiyatlarında bir gerileme mi var? Varsa ne kadar?*

*Saygılarımla"*

- (31) Yukarıdaki e-posta yazışmasının devamı niteliğinde olan 27.05.2020 tarihinde KMK Satış Temsilcisi (.....) tarafından Gürallar Grubu Ambalaj Satın Alma Kıdemli Uzmanı (.....)'a gönderilen iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"(.....) bey merhaba,

*%8 oranında kağıt fiyatlarında bir gerileme oldu. Hurda fiyatlarını geri gelmesi sebebiyle revize fiyatlar gerçekleştirilmiştir.*

*Bilgilerinize."*

#### **I.4. Değerlendirme**

##### **I.4.1. 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamında Değerlendirme**

- (32) 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. Madde metninde yasak kapsamında tahdidi olmamakla birlikte sayılan hallerden biri “*mal ve hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi*”dir.

- (33) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ilk fıkrasının temel amacı, rekabetin gereği olarak her bir teşebbüsün kendi ticari politikalarını ve piyasadaki faaliyetlerini tek başına, bağımsız olarak belirlemesidir. Rekabeti bozucu nitelikteki anlaşmaların varlığı halinde, teşebbüslerin bağımsız davranışlarının yerini anlaşma taraflarının ortak çıkarlarına hizmet eden koordineli davranışlar almaktadır. Bu tür anlaşmalar, piyasa ekonomisinden elde edilmesi beklenen faydaları azaltarak kaynakların etkinsiz kullanılmasına ve oluşan toplam refahın piyasadaki aktörlere hak etmedikleri oranda dağılmasına yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, bu tür anlaşmalara taraf olan teşebbüsler, normal rekabet şartları içinde elde edemeyecekleri kârlara ulaşarak bu ekonomik faaliyetlerle yaratılan refahın çoğunu kendilerine aktarma olanağına sahip olmakta ve piyasa ekonomisinin sağlıklı bir şekilde işlemlerini engellemektedir.
- (34) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ayrıca “*Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder*” hükmünü haizdir.
- (35) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi incelendiğinde, teşebbüsler arasında gerçekleştirilen ve amacı veya etkisi yahut potansiyel etkisi itibarıyla rekabeti sınırlayıcı nitelik taşıyan her türlü anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararının yasaklandığı görülmektedir.
- (36) Anılan madde kapsamındaki yasak, teşebbüslerin kararlarının rakip teşebbüslerle birliktelik sonucunda şekillenmesi halinde, diğer bir deyişle teşebbüslerin anlaşma, uyumlu eylem ya da teşebbüs birliği kararı şeklinde ortaya çıkan bir danişıklı ilişki içinde olmaları halinde söz konusudur. Bu çerçevede rekabet hukukunun mevcut yasal çerçevesi dahilinde anlaşma/uyumlu eylem kavramını işlevsel kılmada “iletişim” unsuruna dayandığı görülmektedir. Dolayısıyla anlaşma/uyumlu eylemin dayanağını doğrudan veya dolaylı iletişim oluşturmaktadır.
- (37) İletişimin anlaşma/uyumlu eylemi ortaya koymadaki kritik önemi, piyasada rekabeti tetikleyen temel dinamiğin, teşebbüsler arasında birbirlerinin ne şekilde davranacağına ilişkin yaşanan belirsizlik olduğunun kabulüne dayanmaktadır. Dolayısıyla teşebbüsler arasındaki iletişim veya iletişimi sağlayan uygulama ve davranışlarla, teşebbüslerin gelecekteki davranışlarına yönelik belirsizliğin azalması durumunda teşebbüs davranışının bağımsız değil koordineli olacağı, bu nitelikteki davranışın da 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılabilmektedir. Bu bağlamda, özellikle fiyat, arz miktarı, satış stratejisi, maliyet gibi rekabete duyarlı stratejik verilere ilişkin bilgiler içeren iletişimler tek taraflı ve sebepsiz olarak sunulduğunda dahi rekabet ihlali olarak değerlendirilebilmektedir. Nitekim belirtilen nitelikte bir iletiyi alan teşebbüs, rekabeti sınırlayıcı bir anlaşmanın tarafı olmayacağını derhal ve açıkça karşı tarafa bildirmedeği sürece anlaşmaya zımnen irade göstermiş sayılmaktadır. Zira rakiplerinden, değinilen unsurları taşıyan bir ileti alan teşebbüsün, kendi ticari politikalarını belirlerken sözü edilen bilgileri dikkate aldığı kabul edilmektedir. Bir başka

ifadeyle, rakiplerinin fiyatlarını artıracığını veya sabit tutacağını bilen bir teşebbüs için geleceğe ilişkin belirsizlik azalmakta, fiyatlama kararları bu bilgiye göre şekillenmekte, bu durum ise teşebbüsün rekabet hukuku anlamında rakiplerinden bağımsız karar vermediği anlamına gelmektedir.

- (38) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi hakkında yapılan teorik açıklamalar ve söz konusu maddenin uygulanmasına ilişkin esaslar çerçevesinde, dosya kapsamındaki iddialar hakkında elde edilen tüm bilgi, belge ve bulgular bir bütün olarak ele alınarak aşağıda değerlendirilmiştir.

#### **I.4.1.1. Yerinde İnceleme Elde Edilen Bulgulara İlişkin Değerlendirme**

- (39) Bulgu-1'de yer alan toplantının dış ticaret imkânlarının artırılmasına yönelik sektör geneline yapılmış bir organizasyon olduğu ve inceleme konusu teşebbüslerden sadece ikisinin temsilcisinin katıldığı tespit edilmiştir. İlgili toplantıda ambalaj kâğıdı pazarına ilişkin rekabeti sınırlayıcı bir görüşme yapıldığına ilişkin bir bilgi veya belge bulunmamaktadır.
- (40) Yerinde incelemede elde edilen belgelerde teşebbüsler arasında alıcı-sağlayıcı ilişkisi dâhilinde fiyat paylaşımı olduğu tespit edilmiştir (Bulgu-2). Söz konusu fiyat paylaşımının genel liste niteliğinde olmayıp talep edilen ürüne yönelik ve alım-satım ilişkisi dâhilinde olduğu görülmüştür. Bu nedenle rekabeti sınırlayıcı bir stratejik bilgi paylaşımı olduğu yönünde kanaat oluşmamıştır.
- (41) Teşebbüslerde yapılan yerinde incelemelerde elde edilen deliller incelendiğinde, kâğıt sektöründe yaşanan fiyat artışlarının ham madde fiyatları ve teminindeki sıkıntılardan kaynaklı olabileceği görülmektedir (Bulgu-3,4,5,6,8,9). Bulgu-3'te yer alan ifadelerden ham madde temininde sektörün selülozda ve hatta atık kâğıtta yurt dışına bağımlı olduğu, küresel selüloz ve atık kâğıt piyasalarındaki dalgalanmalar, arz-talep dengesizlikleri, fiyat hareketleri gibi tüm gelişmelerden doğrudan etkilenildiği anlaşılmaktadır. Fiyat artışının ham maddeye ilişkin sorunlardan kaynaklandığı önaraştırma tarafı teşebbüslerce de ifade edilmiştir. PEHLİVANOĞLU ve VARAKA yetkilileri ile yapılan görüşmede genel olarak COVID 19 pandemisi sürecinde ham madde olarak kullanılan atık kâğıt fiyatlarında yaşanan artışlardan bahsedilmiştir. Pandemi sürecinde Türkiye'de toplanan atık kâğıtta önemli ölçüde azalma olduğu, benzer durumun tüm dünyada yaşandığı, bunun doğal sonucu olarak atık kâğıt fiyatlarının yükseldiği ifade edilerek kâğıt üreticisi teşebbüslerin atık kâğıt ithalatının da arttığı göz önüne alındığında kâğıt fiyatlarındaki artışın kaçınılmaz olduğu dile getirilmiştir. Nitekim bu durum, yerinde incelemede elde edilen delillerden de görülmektedir. Bulgu-4'te 25.03.2020 tarihli iletide yer alan "...*Hammadde, kimyasal ve girdi malzemelerde tüm firmalarda artışlar geldi, bunun yanında nakit olmadan şuan hammadde alamıyor durumdayız. Çok zor şartlar altında inanın hizmet vermeye çalışıyoruz...*" ifadelerinden anlaşılacağı üzere ham madde fiyatlarının artması, ham madde tedarikini sıkıntılı bir sürece sokmuştur. Aynı tarihli Bulgu-5'te KMK tarafından müşteriye gönderilen "...*İçinden geçtiğimiz durumlar malumunuz üretim kapasiteleri gün geçtikçe düşmekte kâğıt tedarikinde talep arzı geçmiş durumda biz firma olarak kendi kaditlerimizi ürettiğimiz ve iç piyasaya yoğun olarak kâğıt tedarikini sağladığımız halde oluklu tesisimize kâğıt yetiştirmekte bile zorlanıyoruz. Bir diğer konuda korona virüsten kaynaklı olarak kâğıt hurdasının toplanamaması ve hurda tedarikinin düşmesinden kaynaklı bu zamların yapıldığını duyuyoruz...*" şeklindeki ileti ile yapılan fiyat artışlarının temel nedeni olarak atık kâğıt fiyatlarında meydana gelen artışlar gösterilmiş ve teşebbüsün kendi tesisi için dahi ürün yetiştirmekte zorlandığı belirtilmiştir. Benzer şekilde, MODERN'de yapılan incelemede edinilen ve Bulgu-6'da

yer alan "...Fiyat için maalesef kimsede bir şey yapamıyoruz çünkü malum virüsten dolayı hammadde ve diğer gider maliyetleri konusunda ciddi değişkenler oluyor..." ifadelerinden de maliyetlerin arttığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, Mayıs-Haziran aylarından itibaren iç piyasadaki atık kâğıt arzının artmasıyla fiyatlar da düşme eğilimi göstermiştir. Bulgu-8'de yer alan "...Şimdi de kâğıt fiyatları yine eski yerine geldi. Bu nedenle yeni fiyatlarımızı aşağıdaki gibi revize etmenizi rica ederim. Güncel fiyatın bir miktar altına indirim olarak uyguluyor olacağız...", ve Bulgu-9'da yer alan "...%8 oranında kâğıt fiyatlarında bir gerileme oldu. Hurda fiyatlarını geri gelmesi sebebiyle revize fiyatlar gerçekleştirilmiştir..." ifadelerinden anlaşılabileceği üzere, atık kâğıt fiyatlarına bağlı olarak teşebbüslerin müşterilerine sunduğu fiyatlarda azalış söz konusu olmuştur.

- (42) Bulgu-7, tespitler kısmında detaylı olarak yer verildiği üzere müşteri-sağlayıcı ilişkisi içerisinde yapılan bir alım sonucunda inceleme konusu dışında kalan gri kartonun düşük fiyat sunan sağlayıcıdan alınması ertesinde fiyatının yükselmesi sonucunun doğduğuna ilişkin bir iç yazışmadır.

#### **1.4.1.2. Ambalaj Kâğıtları Sektöründeki Fiyat ve Maliyetlere İlişkin Değerlendirme**

- (43) OECD'nin COVID 19 pandemi dönemine ilişkin rekabet metninde, pandemi nedeniyle düşen ekonomik aktivitenin pazarlarda finansman ve üretim sorunlarına yol açtığı ancak kamu otoritelerinin olabildiğince nötr davranması gerektiği belirtilerek, pazarlara sağlanan desteklerin sınırlı süreli ve bu dönemi atlarmaya yönelik olması önerilmektedir. Bu dönemde gerçekleşen şüphe uyandırıcı fiyat artışlarının arz zincirinde yaşanan kopukluklar ve talepteki normal dışı değişim nedeniyle olabileceği ifade edilmekte, bununla birlikte yine de tüketicilerin sömürülmesini engellemek amacıyla bu fiyat artışlarının gerekçesinin incelenmesi tavsiye edilmektedir<sup>1</sup>. Bu çerçevede teşebbüslerin pazardaki fiyat hareketleri incelenmiştir.
- (44) Ambalaj kâğıtları sektöründe fluting, kraft liner ve testliner kâğıtlarının da kendi içinde renk (beyaz ve esmer Testliner), dayanıklılık (saman ve NSSC fluting), kullanım alanı ve müşteri talebine (testliner, testliner 3, testliner 4; modkraft, modkraft+) göre çeşitlenmesi, ancak bu çeşitlerin her birinin bütün firmalar tarafından üretilmiyor olması ve farklılaştırılmış çeşitler arasında gerek maliyet gerekse fiyat açısından anlamlı farklılıkların bulunmaması sebepleriyle, verilerin kıyaslanabilir olmasını sağlamak adına, sadece fluting ve testliner kâğıtlarının her bir teşebbüs tarafından üretimi ve satışı yapılan ortak birer türü esas alınmıştır.
- (45) Bu sektördeki maliyet, fiyat ve stok değerlerini inceleyebilmek adına MODERN, KMK, KİPAŞ, PEHLİVANOĞLU ve VARAKA'dan bilgi talep edilmiş, şikâyete ilişkin dönemi inceleyebilmek amacıyla Ocak 2019-Haziran 2020 aylarını kapsayacak şekilde veriler değerlendirilmiştir. Aşağıda, her bir ürün grubu için ayrı ayrı olmak üzere, bu verilere ilişkin tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir:

<sup>1</sup><http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/oecd-competition-policy-responses-to-covid-19-5c47af5a/>

## - Fluting'de Fiyat, Maliyet ve Stok Analizi

Grafik-1: Fluting Ocak 2019- Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Maliyetler (TL/ton)<sup>2</sup>

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (46) Grafik-1'de görüldüğü üzere, söz konusu teşebbüslerin bir ton fluting üretmek için katlandıkları maliyet, 2019 yılının Ocak ayından 2020 yılı Mart ayına kadar inişli çıkışlı bir yapı sergileyerek yaklaşık olarak (.....) TL dolaylarında iken bu rakam, 2020 yılı Mart ayından itibaren yükseliş trendine girmiştir. Maliyetlerdeki bu artışın fiyatlara nasıl yansıdığını görebilmek amacıyla aşağıda flutingin aynı tarih aralığındaki ortalama satış fiyatları grafiğine yer verilmiştir:

Grafik-2: Fluting Ocak 2019- Haziran 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Satış Fiyatları (TL/ton)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (47) Grafik-2'de yer verilen aylık ortalama satış fiyatlarına bakıldığında, söz konusu beş teşebbüsün satış fiyatlarının 2019 yılının Ocak ayında (.....) TL dolaylarında olduğu, 2019 yılının Nisan ayında yükselişe geçerek 2019 yılının Temmuz ayından itibaren düşüş eğilimi gösterdiği görülmektedir. Fiyatların genel olarak 2020 Şubat ayından itibaren yükselişe geçtiği ve bu yükselişin 2020 yılı Mayıs ayına kadar sürdüğü görülmektedir. 2020 Mayıs ayından itibaren ise fiyatların yeniden düşme trendine girdiğini söylemek mümkündür. Aşağıdaki grafikte fluting için fiyat ve maliyetlere birlikte yer verilmektedir:

Grafik-3: Fluting Ocak 2019- Haziran 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Satış Fiyatları ve Ortalama Maliyetler (TL/ton)

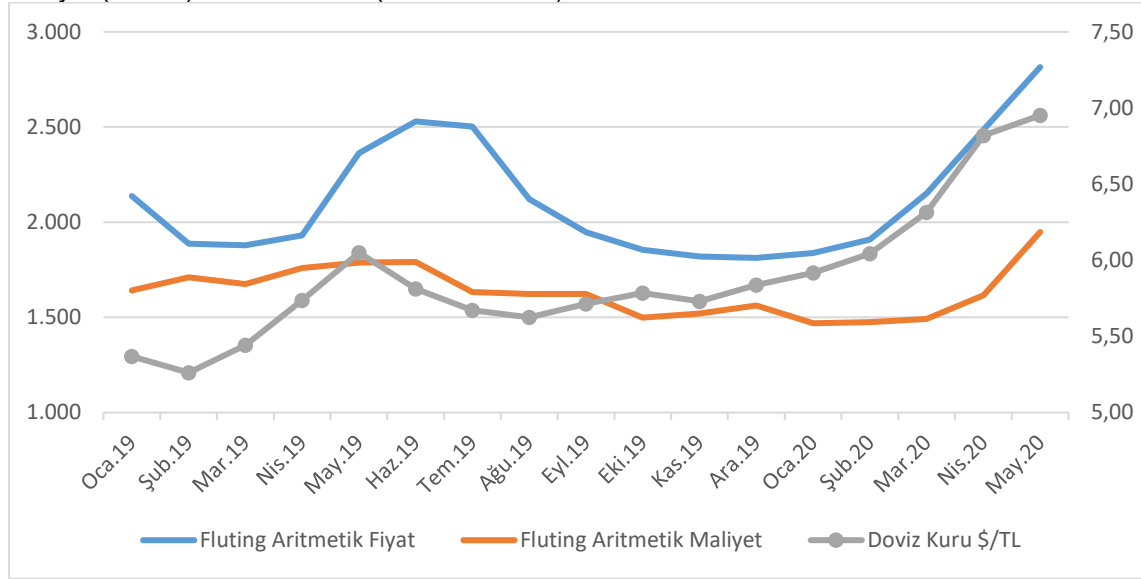
(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (48) Grafik 3'ten de Nisan ve Mayıs aylarında fiyatların ve maliyetlerin artış gösterdiği, Mayıs ayından sonra ise fiyatların düştüğü görülmektedir. Teşebbüslerin maliyet ve fiyatlarındaki artışların döviz kuruyla ilişkisini görebilmek amacıyla, aşağıdaki grafikte dört teşebbüs tarafından sağlanan ortalama maliyet ve ortalama satış fiyatı verilerinin de kendi içinde aritmetik ortalaması alınarak bu değer, ABD Doları/TL kurunun Ocak 2019-Mayıs 2020 dönemindeki aylık ortalama değerleri ile birlikte sunulmuştur:

<sup>2</sup> PEHLİVANOĞLU, maliyetlerinin geçici vergi dönemlerine uygun olarak üçer aylık dönemler halinde izlendiğini ifade etmiştir.

Grafik-4: Fluting Ocak 2019- Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Satış Fiyatı (TL/ton), Maliyet (TL/ton) ve Döviz Kuru (ABD Doları/TL)



Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (49) Grafik-4'te görüldüğü üzere, teşebbüslerin ortalama maliyetleri, satış fiyatları ve döviz kuru birbirine paralel seyretmektedir. Özellikle 2020 Şubat ayından itibaren yaşanan fiyat artışına bakıldığında, bu çizginin döviz kuru çizgisi ile çok yakın seyrettiği görülmektedir. Bu durumun, fluting üretiminde ham madde açısından ithalata bağımlılığın bir yansıması olduğu düşünülmektedir. Teşebbüslerin 2019 yılından itibaren fluting için aylık stok miktarları ise aşağıdaki grafikte sunulmaktadır:

Grafik-5: Fluting Ocak 2019- Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Stok Miktarları (ton)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (50) Grafik-5'de yer verilen aylık ton cinsinden stok miktarlarına bakıldığında, söz konusu teşebbüslerden MODERN ve KİPAŞ'ın en yüksek stok miktarlarına sahip olduğu, KMK ve PEHLİVANOĞLU'nun ise stok miktarının görece daha az olduğu görülmektedir. Söz konusu teşebbüsler için stok miktarında belirgin bir artış trendinin varlığı söz konusu değildir.

#### - Testliner'da Fiyat, Maliyet ve Stok Analizi

Grafik-6: Testliner Ocak 2019-Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Maliyetler (TL/ton)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (51) Grafik-6'da görüldüğü üzere, söz konusu beş teşebbüsün bir ton testliner üretmek için katlandıkları maliyet, 2019 yılının Ocak ayında (.....) TL dolaylarında seyretmiş ve 2020 yılının Şubat ayına kadar inişli çıkışlı bir yapı sergilemiştir. Daha sonra ise maliyetlerin artış trendine girdiği görülmektedir. Maliyetlerdeki bu artışın fiyatlara yansiyip



yansımadiğini görebilmek adına aşağıda testlinerin aynı tarih aralığındaki ortalama satış fiyatları grafiğine yer verilmiştir:

Grafik-7: Testliner Ocak 2019-Haziran 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Satış Fiyatları (TL/ton)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (52) Grafik-7’de yer verilen aylık ortalama satış fiyatlarına bakıldığında, söz konusu beş teşebbüsün satış fiyatlarının 2019 yılının Ocak ayından 2017 yılının Ocak ayına kadar (.....) TL dolaylarında olduğu, 2019 yılının Mart ayından itibaren fiyatların yükselişe geçtiği, bu yükselişin 2019 yılı Temmuz ayına kadar sürdüğü ve 2020 yılı Şubat ayına kadar fiyatların düşme eğilimi gösterdiği görülmektedir. Maliyet grafiğinin fiyat grafiğine nazaran daha iniş çıkışlı bir seyir izlemesine karşın, her iki grafikte de maliyetlerin ve fiyatların 2020 yılının Şubat ayından itibaren önemli oranda artmaya başladığı görülmektedir. Aşağıdaki grafikte testliner ürünü için teşebbüslerin fiyat ve maliyetlerine birlikte yer verilmektedir.

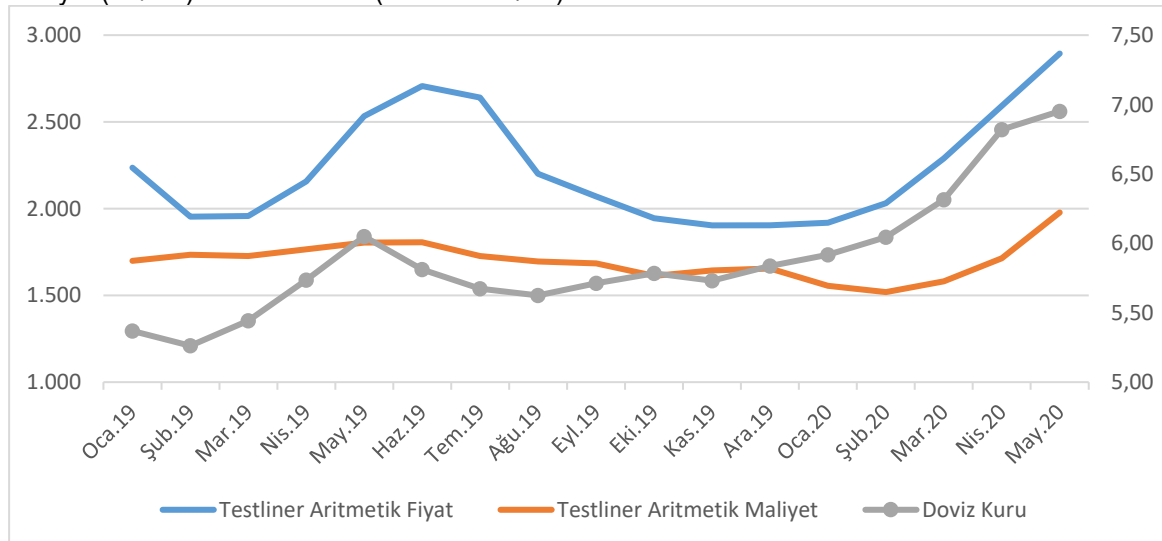
Grafik-8: Testliner Ocak 2019- Haziran 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Satış Fiyatları ve Ortalama Maliyetler (TL/ton)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (53) Grafik-8’de Şubat ayında maliyet ve fiyat artışının başladığı, Haziran ayında ise fiyatların düşüşe geçtiği görülmektedir. Teşebbüslerin maliyet ve fiyatlarındaki artışların döviz kuruyla ilişkisini görebilmek amacıyla, aşağıdaki grafikte beş teşebbüs tarafından sağlanan ortalama maliyet ve ortalama satış fiyatı verilerinin de kendi içinde aritmetik ortalaması alınarak bu değer, ABD Doları/TL kurunun Ocak 2019-Mayıs 2020 dönemindeki aylık ortalama değerleri ile birlikte sunulmuştur:

Grafik-9: Testliner Ocak 2019 – Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Ortalama Satış Fiyatı (TL/ton), Maliyet (TL/ton) ve Döviz Kuru (ABD Doları/TL)



Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (54) Grafik-9'da görüldüğü üzere, teşebbüslerin ortalama maliyetleri, satış fiyatları ve döviz kuru birbirine paralel seyretmektedir. Özellikle 2020 yılının Şubat ayından itibaren döviz kurunun yukarı yönlü hareketi ile birlikte hem fiyatlar hem de maliyetlerde artış görülmektedir. Ham madde temininin ithalat yoluyla sağlanması sonucu fiyat ve maliyetlerin dövizde daha duyarlı geldiğini söylemek mümkündür. Aşağıdaki grafikte ise teşebbüslerin testliner için aylık stok miktarları yer almaktadır:

Grafik-10: Testliner Ocak 2019-Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Aylık Stok Miktarları (ton)

(.....TİCARİ SIR.....)

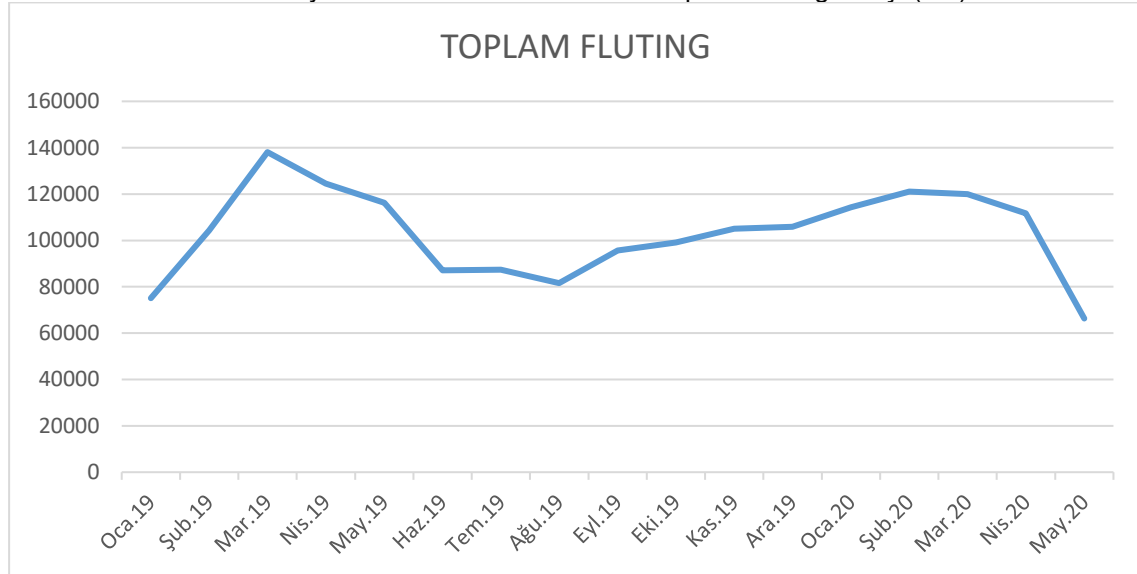
Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (55) Grafik-10'da yer verilen aylık ton cinsinden stok miktarlarına bakıldığında, söz konusu teşebbüslerden MODERN ve KİPAŞ'ın en yüksek testliner stok miktarlarına sahip olduğu, KMK ve PEHLİVANOĞLU'nun diğer iki teşebbüse göre önemli oranda az stok tuttuğu, ayrıca söz konusu teşebbüslerin stok miktarlarının çok inişli-çıkışlı olduğu görülmektedir. Söz konusu teşebbüsler için stok miktarında belirgin bir artış trendinin varlığı söz konusu değildir.

#### - Testliner ve Fluting Ürünlerinde Satışlar

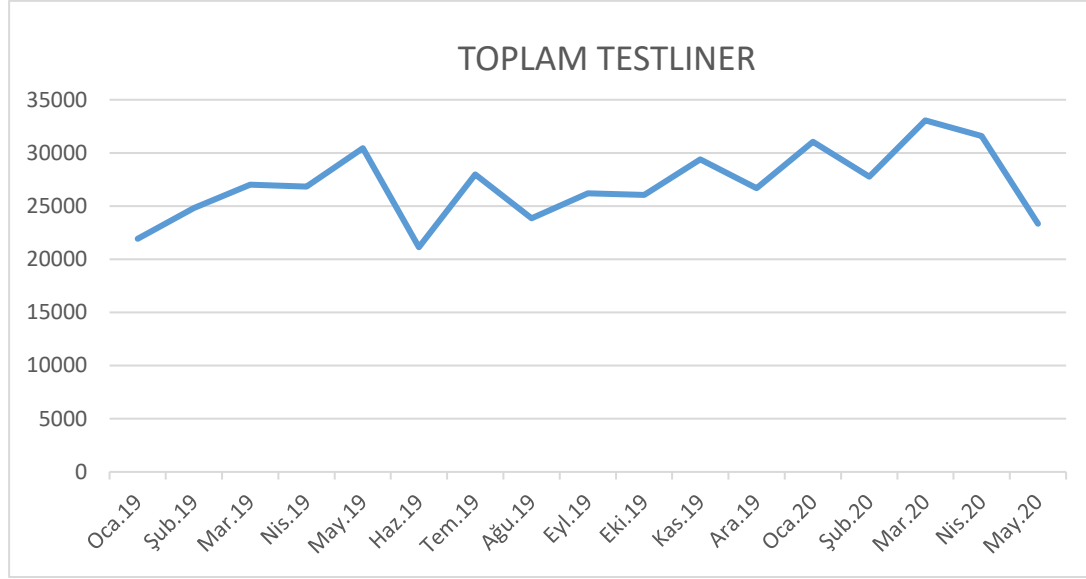
- (56) Teşebbüslerin Ocak 2019-Mayıs 2020 fluting ve testliner için satışlarından elde edilen toplam satış verisine ilişkin grafiklere aşağıda yer verilmektedir:

Grafik-11: Ocak 2019-Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Toplam Fluting Satışı (ton)



Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

Grafik-12: Ocak 2019-Mayıs 2020 Tarihleri Arasındaki Toplam Testliner Satışı (ton)



Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (57) Grafik 10 ile Grafik 11 ve 12 karşılaştırıldığında, özellikle ABD Dolarının, maliyetlerin ve fiyatların yükselişe geçtiği Mart-Mayıs 2020 aralığında fluting ve testliner satışlarının da düşüş gösterdiği görülmektedir. Bu durum özellikle COVID 19 nedeniyle sokağa çıkma kısıtlamalarının bulunduğu dönemde talebin de düştüğüne işaret etmektedir. İlgili dönemde ambalaj üretiminde kullanılan söz konusu kâğıtların ham madde temininde yaşanan sıkıntıların da yansımasıyla fiyatlarının yükseldiği ilgili taraflarca belirtilmiş olup aynı dönemde anılan ürünün satışının da düştüğü anlaşılmaktadır.
- (58) Bu çerçevede şikâyete konu fiyat artışlarının kriz dönemine özgü, arz zincirindeki sıkıntılar ve dolayısıyla maliyet kaynaklı olduğu kanaatine varılmış olup Haziran'da başlayan normalleşme süreciyle fiyatların düşüşe geçtiği görülmüştür. İnceleme sonucunda teşebbüslerin birlikte hareket ettiği, aralarında rekabeti sınırlayıcı bir uzlaşma bulunduğu yönünde bilgi ve belgeye de ulaşılmamış olup 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilmediği değerlendirilmektedir.

#### **1.4.2. 4054 sayılı Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Değerlendirme**

- (59) Şikâyette yer alan hususlardan bir diğeri pazarda tekelleşme olduğuna ilişkindir. Bu çerçevede dosya kapsamında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine ilişkin değerlendirme de yapılmıştır.
- (60) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ilk fıkrasında, *"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"* yasaklanmakta ve maddenin ikinci fıkrasında da beş bent halinde örnek niteliğinde kötüye kullanma halleri sayılmaktadır.
- (61) Söz konusu Kanun maddesi çerçevesinde herhangi bir teşebbüs faaliyetinin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için öncelikli şart, incelemeye konu teşebbüsün hâkim durumda olmasıdır. Bu nedenle Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde yapılacak değerlendirmelerde öncelikle ilgili teşebbüsün ilgili pazar(lar)da hâkim durumda olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.
- (62) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum; *"Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat,*

arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü” olarak tanımlanmıştır.

- (63) Hakim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'da (Hakim Durum Kılavuzu) hâkim durum değerlendirmesi yapılırken esasen, incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiğinin araştırıldığı ve söz konusu değerlendirmede, her bir olayın kendine özgü koşullarının göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir. Yine Hâkim Durum Kılavuzu'na göre yapılacak değerlendirmede; incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ve alıcıların pazarlık gücü unsurları göz önünde bulundurulacaktır.
- (64) Yukarıda da yer verildiği üzere, dosya kapsamında kesin bir ilgili ürün pazarına gidilmemekle birlikte ambalaj ham maddesinde kullanılan teşebbüslerin üretimini gerçekleştirdikleri ürünler göz önüne alınmıştır. Hâkim Durum Kılavuzu'nda da yer verildiği üzere ilgili pazar bakımından incelenen pek çok teşebbüsün ilgili pazardaki konumunun birincil göstergesi, teşebbüsün sahip olduğu pazar payıdır. Her ne kadar dosya kapsamında kesin bir ilgili ürün pazarı tanımı yapılmamış olsa da önaraştırmaya taraf teşebbüslerden elde edilen veriler ile oluşturulan aşağıdaki tablo ambalaj üretiminde kullanılan kâğıtlar açısından pazarın yapısı hakkında bilgi vermektedir.

Tablo-4: Teşebbüslerin Üretimini ve Satışını Gerçekleştirdikleri Kâğıt Türleri Bakımından Toplam Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2017	2018	2019
MODERN	(.....)	(.....)	(.....)
KMK	(.....)	(.....)	(.....)
KİPAŞ	(.....)	(.....)	(.....)
PEHLİVANOĞLU	(.....)	(.....)	(.....)
VARAKA	(.....)	(.....) <sup>3</sup>	(.....)
Diğer			(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

- (65) Hâkim Durum Kılavuzu'nda bir teşebbüsün hâkim durumda bulunduğu dair delil teşkil eden belirli bir pazar payı eşiği olmadığı, ancak aksini gösterecek bir durum söz konusu değilse, Kurulun yerleşik uygulamasında %40'ın altında pazar payına sahip olan teşebbüslerin hâkim durumda olması ihtimalinin düşük olduğu belirtilmiştir.
- (66) Teşebbüslerin ürün bazında pazar payını ölçmek, ilgili pazarların çok oyunculu bir yapı sergilemesinden, ürünlerin çok çeşitli ve her teşebbüs bakımından üretilmiyor olmasından ötürü zor olsa da teşebbüsler tarafından kendi pazar araştırmalarına dayanarak yapılan tahmini pazar payları bilgisi işbu önaraştırma kapsamında elde edilerek incelenmiştir. Ambalaj kâğıtları sektöründe MODERN'in %(.....), KİPAŞ'ın %(.....), KMK'nın %(.....), PEHLİVANOĞLU %(.....) ve VARAKA'nın %(.....) tahmini pazar payları göz önüne alındığında, kalan teşebbüslerin piyasanın yaklaşık (.....)'sını oluşturduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla mevcut durumda hâkim durumda nitelendirilebilecek teşebbüslerin olabileceği bir yapı sergilenmediği değerlendirilmekte ve hiçbir teşebbüsün bahsi geçen pazar payı eşiğini aşmadığı görülmektedir. Teşebbüslerin pazardaki konumlarına ilişkin olarak, KMK tarafından, pazarda MODERN'nin lider konumunda olduğu ve onu KİPAŞ'ın izlediği, 2019 yılında VARAKA'nın piyasaya girdiği belirtilerek, KMK'nın hem rakiplerinin fiyat hareketlerini takip ettiği hem de ham madde fiyatlarının dünya çapında borsa gibi hareket etmesi sebebiyle yurt dışı fiyatları gözlemlendiği ifade edilmiştir.

<sup>3</sup> Teşebbüsün 2017 ve 2018 yılları için tutarlı bir pazar payı verisine ulaşılamamıştır.

- (67) Netice itibarıyla, önaraştırma döneminde kâğıt ürünleri pazarında, söz konusu pazarı tek başına etkileyebilecek büyüklükte teşebbüs veya teşebbüslerin varlığının tespit edilmemiş olması nedenleriyle hâkim durumdan bahsedilemeyeceği, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin de ihlal edilmediği kanaatine varılmıştır.

**J. SONUÇ**

- (68) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.