

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2019-4-024
Karar Sayısı : **21-37/530-259**
Karar Tarihi : 05.08.2021

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Bahar ERSOY ZENGİN, Burcu OLGUN, Enes YASAN,
Merve KIZILYAR, Yavuz Mahmut ŞİMŞEK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : -Volkswagen AG
Temsilcileri: M. Fevzi TOKSOY, Av. Bahadır BALKI
Çamlıca Köşkü, Tekkeci Sok. No: 3-5, Arnavutköy, 34345,
Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 11.06.2020 tarih ve 20-28/346-M sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında, 15.06.2021 tarihinde kendisine Soruşturma Raporu tebliğ edilen Volkswagen AG'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ uyarınca dosyaya giriş talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 11.06.2020 tarih ve 20-28/346-M sayılı kararı ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesinin ihlal edildiği şüphesi ile Beşli Grup olarak adlandırılan ve Almanya'da yerleşik Audi AG (AUDI), Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG (PORSCHE), Volkswagen AG (VW), Daimler AG/Mercedes-Benz AG (DAIMLER), Bayerische Motoren Werke AG (BMW) unvanlı teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Yürütülen soruşturma sonucunda hazırlanan 11.06.2021 tarih ve 2019-4-024 sayılı Soruşturma Raporu VW tarafından 15.06.2021 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (3) Kurum kayıtlarına 06.07.2021 tarih ve 19342 sayı ile giren yazıda VW tarafından, yazılı savunmanın tam ve eksiksiz bir biçimde hazırlanması ve savunma hakkının tesisi amacıyla VW hakkında dosyada yer alan bilgi ve belgelerin, 4054 sayılı Kanun ve 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ) uyarınca kendileriyle paylaşılması talep edilmiştir.
- (4) Başvuruya ilişkin olarak düzenlenen 28.07.2021 tarih ve 2019-4-024/BN-05 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; Volkswagen AG tarafından 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında yapılan başvuruya ilişkin olarak;
 - Soruşturma Raporu'nda yer alan Tespit'ler ve orijinal versiyonlarının tamamının (Belge-7, 28, 85, 127, 133, 139, 140, 148) ticari sırlardan arındırılmış hallerinin Kurum merkezinde incelenebileceği,
 - Pişmanlık başvurusu sahibi tarafından sunulan ve tarafı aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte bulunan bilgi ve belgeler ile cevabi yazıların (Belge-2, 3, 4, 7, 20, 26,

27, 28, 31, 85, 90, 127, 128, 133, 139, 140, 148, 151, 152) ticari sırlardan arındırılmış hallerinin Kurum merkezinde incelenebileceği,

- Soruşturma Raporu'nda yer verilen ancak VW ile ilgili olmayan, üçüncü taraf teşebbüslerden, Otomotiv Distribütörleri Derneği'nden ve pişmanlık başvuru sahibinden elde edilen ve tarafı aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte olmayan bilgi ve belgelere (Belge-44, 82, 125, 136, 138, 142, 144, 154, 132, 141, 155, 105, 108, 109, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 71) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı,
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan talep edilen ve tarafı aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte olmayan bilgilere (Belge-78) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı,
- Avrupa Komisyonu'ndan talep edilen ve tarafı aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte olmayan bilgilere (Belge-19) erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı, buna ilaveten çeşitli rekabet otoritelerinden herhangi bir cevabi yazı elde edilmediğinden ve söz konusu rekabet otoriteleri ile yapılan görüşmelerde herhangi bir tutanak tutulmadığından, söz konusu erişim talebinin karşılanmasının mümkün olmadığı

kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (6) 4054 sayılı Kanun'un "*Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi*" kenar başlıklı 44. maddesinin ikinci fıkrasında "*Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir*" hükmü yer almaktadır. Buna ek olarak aynı Kanun'un 44. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz.*" hükmü, evrak ve bilgi verilmesinin savunma hakkının esasına ilişkin olduğunu göstermektedir. Nitekim 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesinin madde gerekçesinde "*Kurulun soruşturmaları gizli değildir. Savunma hakkının tam olarak kullanılabilmesi için sözlü savunma toplantısına kadar, taraflar Kurulca kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve delilin bir nüshasını alabilmektedir. Böylelikle savunma hakkının tam ve eksiksiz biçimde kullanılması mümkün olacaktır. Bir başka deyişle, taraflar herhangi bir ummadıkları sürprizle karşılaşmamaktadırlar.*" denilmek suretiyle konunun önemi açıklanmıştır.
- (7) Kurul tarafından yayımlanan 2010/3 sayılı Tebliğ, tarafların kendileri hakkında düzenlenen belgelere erişimini mümkün kılarken bunun istisnalarını da düzenlemiş bulunmaktadır. Teşebbüslerin soruşturma kapsamında kendileri ile ilgili düzenlenmiş bilgi ve belgeleri isteme hakları bulunmakla birlikte, bu bilgi ve belgelere erişimin yine mevzuat hükümlerinin izin verdiği ölçüde gerçekleştirilmesi esastır. 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinde tarafların hangi belgelere erişebileceğinin kapsamı açıklanmıştır. Buna göre "*Taraflar dosyaya giriş hakkı kapsamında, Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere, Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evraka ve elde edilmiş her türlü delile erişebilir.*" hükmüyle, tarafların kendileri hakkında düzenlenmiş evrak ve delillere ulaşabileceği ancak Kurum içi yazışmaların ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve sair gizli bilgi içeren evrakın bu kapsamda yer almadığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda tarafların erişmek

istedikleri belgelerin, kendileriyle ilgili bir delil olup olmadığı ya da Kurum bünyesinde düzenlenmiş olan ve Kurum içi yazışma olup olmadığı yahut teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ait ticari sır niteliği taşıyıp taşımadığı hususu önem arz etmektedir.

- (8) Talebin değerlendirilmesi kapsamında incelenmesi gereken 2010/3 sayılı Tebliğ'in "Kurum İçi Yazışmalar" kenar başlıklı 7. maddesinde;

"(1) Kurum içi yazışmalar, Kurulun aldığı nihai kararlar bakımından hazırlayıcı işlem niteliğinde olan birimler arası yazışmalardır.

(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile Kurumun diğer kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya özel sektör gerçek ve tüzel kişileri gibi bilgisine başvuruyla yapılan yazışmalar da iç yazışma olarak kabul edilir."

hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre Kurulun alacağı nihai karara kadar gerçekleştireceği hazırlayıcı işlem niteliğindeki yazışmalar, Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliği (Pişmanlık Yönetmeliği) kapsamında sunulan bilgi ve belgeler ile Kurumun bilgisine başvurduğu kamu veya özel sektör üçüncü kişileriyle ile yaptığı yazışmalar iç yazışma olarak kabul edilmektedir.

- (9) Buna ek olarak 2010/3 sayılı Tebliğ ile tarafların dosyaya erişim haklarının ne şekilde kullanılacağına dair de bir düzenleme getirilmiştir. İlgili tebliğin "Dosyaya giriş hakkının kullanılabilmesi" başlıklı 10. maddesi şu şekildedir:

MADDE 10 – "(1) Dosyaya giriş hakkı, ilgilinin talebi de dikkate alınarak; dosya mevcudunda bulunan ve erişime açılan evrakın fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının veya elektronik kopyalarının verilmesi ya da gönderilmesi suretiyle kullanılabilir.

(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgiler ile aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer kurum içi yazışmalar, Kurum merkezinde incelenebilir."

- (10) Madde metni değerlendirildiğinde, her ne kadar Tebliğin 6. maddesinde tarafların Kurum içi yazışmalara erişemeyeceği ifade edilmişse de, Tebliğin 7. maddesi kapsamında tanımlanan Kurum içi yazışmalara erişimin tamamen engellenmediği ancak aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer kurum içi yazışmaların, Pişmanlık Yönetmeliği kapsamında yapılan başvurularda sunulan belgeler ile benzer şekilde Kurum merkezinde incelenebileceğinin düzenlediği anlaşılmaktadır.
- (11) 4054 sayılı Kanun'un 43. ve 44. maddeleri çerçevesinde savunma hakkının layıkıyla kullanılmasının temin edilmesi gerektiği yönünde VW tarafından talep edilen bilgi ve belgelerin sayıca çokluğu sebebiyle söz konusu belgeler ile belgelere ilişkin yapılan değerlendirmeler, aşağıda kabul edilebilecek nitelikteki belge talepleri ile reddedilen belge talepleri olmak üzere iki tablo halinde sunulmuştur.

Tablo-1: Kabul Edilebilir Nitelikteki Belge Talepleri

Erişim Talep Edilen Belgeler	Erişim Talep Edilen Belgenin Dosya Belge Numarası	İlgili Belgelere Erişim Talebinin Gerekçesi	Kabul Sebebi
Ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle Soruşturma Raporu'nda yer alan Tespit'ler ve orijinal versiyonları	Belge-7, 28, 85, 127, 133, 139, 140, 148	"Soruşturma Raporu'ndaki görüşe ulaşılmada yoğun olarak kullanıldıkları kanaatimiz nedeniyle ilgili bilgi ve belgelerin ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle erişime açılması ve tespitlerdeki konuşmaların tam ve doğru bir biçimde takip edilebilmesi adına ilgili kısımlarda geçen konuşma silsilelerinin tüm içeriği dahil edilecek şekilde ve orijinal versiyonları ile birlikte iletilmesi, VW'nin savunma hakkını tümüyle kullanabilmesi açısından kritik önemi haizdir."	2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında teşebbüs hakkında elde edilen delil olması ve suçlayıcı niteliğinden dolayı, pişmanlık başvurusu kapsamında sunulan belgelerin (orijinal versiyonları dâhil) Kurum merkezinde incelenebileceği değerlendirilmiştir.
Ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle pişmanlık başvurusu ve ilave belge sunumları da dahil olmak üzere başvuruda bulunan tarafından sunulan ekler	Belge-2, 3, 4, 7, 20, 26, 27, 28, 31, 85, 127, 133, 139, 140, 148	"Soruşturma Raporu'ndaki görüşe ulaşılmada yoğun olarak kullanıldıkları kanaatimiz nedeniyle ilgili bilgi ve belgelerin ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle erişime açılması ve tespitlerdeki konuşmaların tam ve doğru bir biçimde takip edilebilmesi adına ilgili kısımlarda geçen konuşma silsilelerinin tüm içeriği dahil edilecek şekilde ve orijinal versiyonları ile birlikte iletilmesi, VW'nin savunma hakkını tümüyle kullanabilmesi açısından kritik önemi haizdir."	2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında teşebbüs hakkında elde edilen delil olması ve suçlayıcı niteliğinden dolayı, pişmanlık başvurusu kapsamında sunulan bilgi ve belgelerin (orijinal versiyonları dâhil) Kurum merkezinde incelenebileceği değerlendirilmiştir.

<p>Ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle, Soruşturma aşamasında VW hakkında başkaca teşebbüs ve teşebbüs birliklerinden talep edilmiş bilgi ve belgelere yönelik olarak Rekabet Kurulu'nun dikkatine sunulan cevabi yazılar ve VW başkaca teşebbüs ve teşebbüs birlikleri ile yapılan görüşmelere ilişkin tutanaklar.</p>	<p>Daimler: Belge-90, 128, 151, 152</p>	<p>“Rekabet Kurumu tarafından başkaca teşebbüs ve teşebbüs birliklerine iletilen bilgi ve belge taleplerine sunulan cevabi yazıların Soruşturma Raporu'nda yapılan tespit ve değerlendirmelere dayanak teşkil ettiği düşünüldüğünden belgelerin erişime açılması, VW'nin savunma hakkının tümüyle kullanılabilmesi açısından kritik önemi haizdir.”</p>	<p>2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında teşebbüs hakkında elde edilen delil olması ve suçlayıcı niteliğinden dolayı, pişmanlık başvurusu sahibinden elde edilen cevabi yazıların Kurum merkezinde incelenebileceği değerlendirilmiştir.</p>
--	---	---	--

Tablo-2: Kabul Edilebilir Nitelikte Olmayan Belge Talepleri

Erişim Talep Edilen Belgeler	Erişim Talep Edilen Belgenin Dosya Belge Numarası	İlgili Belgelere Erişim Talebinin Gerekçesi	Ret Sebebi
Ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle, Soruşturma aşamasında VW hakkında başkaca teşebbüs ve teşebbüs birliklerinden talep edilmiş bilgi ve belgelere yönelik olarak Rekabet Kurulu'nun dikkatine sunulan cevabi yazılar ve VW başkaca teşebbüs ve teşebbüs birlikleri ile yapılan görüşmelere ilişkin tutanaklar.	BMW: Belge-44, 82, 125, 136, 138,142, 144, 154 Daimler: Belge-132, 141, 155 Suzuki: Belge-105 Çelik Motor: Belge-108 Toyota: Belge-109 Yüce Oto: Belge-113, 116 Honda: Belge 117 Group PSA: Belge-118 Ford: Belge- 119 Tofaş: Belge- 120 Hyundai: Belge-121 Nissan: Belge-122 Mais: Belge-123 Volvo: Belge- 124 ODD: Belge-71	"Rekabet Kurumu tarafından başkaca teşebbüs ve teşebbüs birliklerine iletilen bilgi ve belge taleplerine sunulan cevabi yazıların Soruşturma Raporu'nda yapılan tespit ve değerlendirmelere dayanak teşkil ettiği düşünüldüğünden belgelerin erişime açılması, VW'nin savunma hakkının tümüyle kullanılabilmesi açısından kritik önemi haizdir."	Tarafın kendisi ile ilgili elde edilmiş delil olmaması, aklayıcı veya suçlayıcı niteliği olmaması, 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında ticari sır içermesi sebebiyle, Kurum içi yazışma niteliğindeki söz konusu belgelere erişim talebi reddedilmiştir.
Ticari sır ve gizli bilgi niteliğindeki bölümleri kapatılmak suretiyle, Soruşturma aşamasında idari otoritelerden talep edilmiş bilgi ve belgelere yönelik olarak Rekabet Kurulu'nun dikkatine sunulan cevabi yazılar	T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı: Belge-78	"Anılan paragrafta T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan bilgi talep edildiği ifade edilmektedir. İlgili sorular ve otoritelerden gelen olası cevaplar soruşturma evresindeki tespitler çerçevesinde kullanıldığından erişime açılması savunma hakkının kullanılması bakımından kritik önemi haizdir."	Tarafın kendisi ile ilgili elde edilmiş delil olmaması, aklayıcı veya suçlayıcı niteliği olmaması sebebiyle, Kurum içi yazışma niteliğindeki söz konusu belgeye erişim talebi reddedilmiştir.

Çeşitli rekabet otoritelerinden istenen bilgiler ve olası cevapları; rekabet otoriteleri ile yapılan görüşmelere ilişkin tutanaklar	Avrupa Komisyonu: Belge-19	“İlgili sorular ve otoritelerden gelen cevaplar soruşturma evresindeki tespitler çerçevesinde kullanıldığından savunma hakkının temini bakımından ilgili belgelerin erişime açılması kritik önemi haizdir.”	Tarafların kendisi ile ilgili elde edilmiş delil olmaması, aklayıcı veya suçlayıcı niteliği olmaması sebebiyle, Kurum içi yazışma niteliğindeki söz konusu bilgi isteme yazısına erişim talebi reddedilmiştir. Buna ilaveten, Kurum kayıtlarında çeşitli rekabet otoritelerinden talep edilen bilgilere yönelik cevabi yazılar yahut görüşmelere yönelik tutanaklar bulunmamakta olup, bilgi alışverişleri sözlü olarak yapılmıştır.
---	-------------------------------	---	--

- (12) Sonuç olarak, VW tarafından talep edilen; Soruşturma Raporu’nda kısmi içeriklerine yer verilen, tarafa ilişkin olarak ihlal isnadında bulunulan ve delil niteliğini haiz suçlayıcı nitelikteki belgelere erişim talebinin kabul edilebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Tebliğ’in 10. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında söz konusu belgelerin Kurum merkezinde incelenebileceği değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, VW tarafından talep edilen; Soruşturma Raporunda yer alan belgelerden ticari sır içeren belgelere, VW’nin kendisi ile ilgili olmayan ve VW’yi aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte olmayan belgeler ile Kurum içi yazışma niteliğinde olduğu değerlendirilen belgelere erişim talebinin kabul edilebilir nitelikte olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (13) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; Rekabet Kurulunun 11.06.2020 tarih ve 20-28/346-M sayılı kararı uyarınca hakkında soruşturma yürütülen Volkswagen AG’nin dosyaya giriş talebine ilişkin olarak;
- Soruşturma Raporu’nda yer alan Tespit’ler ve orijinal versiyonlarının tamamının (Belge-7, 28, 85, 127, 133, 139, 140, 148) ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan, ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılmasına,
 - Pişmanlık başvurusu sahibi tarafından sunulan ve aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan bilgi ve belgeler ile cevabi yazıların (Belge-2, 3, 4, 7, 20, 26, 27, 28, 31, 85, 90, 127, 128, 133, 139, 140, 148, 151, 152) ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmış hallerinin Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan, ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılmasına,
 - Soruşturma Raporu’nda yer verilen ancak VW ile ilgili olmayan, üçüncü taraf teşebbüslerden, Otomotiv Distribütörleri Derneği’nden ve pişmanlık başvuru sahibinden elde edilen belgelere (Belge-44, 82, 125, 136, 138, 142, 144, 154, 132, 141, 155, 105, 108, 109, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124,

71) erişim talebinin, aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunmayan Kurum içi yazışma olması nedeniyle, reddine,

- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan talep edilen bilgilere (Belge-78) erişim talebinin, aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunmayan Kurum içi yazışma olması nedeniyle, reddine
- Avrupa Komisyonu'ndan talep edilen bilgilere (Belge-19) erişim talebinin, aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunmayan Kurum içi yazışma olması nedeniyle, reddine,
- Çeşitli rekabet otoritelerinden herhangi bir cevabi yazı elde edilmediğinden ve söz konusu rekabet otoriteleri ile yapılan görüşmelerde herhangi bir tutanak tutulmadığından, bu kapsamdaki bilgilere erişim talebinin ise karşılanmasının mümkün olmadığına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.