

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2020-3-018

(Soruşturma)

Karar Sayısı : 20-57/798-355

Karar Tarihi : 30.12.2020

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE

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

B. RAPORTÖRLER: Gözde MAVİ, Beyza AĞVAZ ERBAYAT, Berkay KURDOĞLU,
Osman Can AYDOĞDU

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA SORUŞTURMA

YAPILAN : - Akyel Medikal İth. İhr. San. Tic. Ltd. Şti.

Temsilcileri: Av. Serkan ŞAHİN, Av. Canan ŞAHİN

Adalet Mah. Manas Bul. No:47 K:18 Folkart Towers A Kule K:18
Bayraklı/İzmir

- Atos Sağlık Ürün. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti.

Yeşiloba Mah. 46265. Sok. No:12 Seyhan/ADANA

- Awon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti.¹

Temsilcisi: Av. İsmail DERİN

Sahabiye Mah. Ahmetpaşa İş Merkezi K:3 No: 16/301
Kocasinan/Kayseri

- Başaran İş Elbiseleri ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic.
Ltd. Şti.

Temsilcisi: Av. Erhan DOLANBAY

Gümüşpınar Mah. Çitlenbik Sok. Polat İş Merkezi No:6/12
Kartal/İstanbul

- Honnes Sağlık ve Endüstriyel Ürünleri A.Ş.

Temsilcisi: Av. Mehmet SALAN

Levent Cad. Güvercin Sok. No: 28, Levent Beşiktaş/İstanbul

- Karakaya İş Güvenliği Kişisel Koruma Donanımları San. ve Tic.
Ltd. Şti.

Temsilcisi: Av. Levent KARAKAYA

Kurtuluş Mah. Ziyapaşa Blv. Beyaz Ev Apt. No:18 K:2
Seyhan/Adana

- Körfez İş Güvenliği Ekipmanları San. Tic. Ltd. Şti.

Şeyhli Mah. Başkomutan Cad. No:2/1 Pendik/İstanbul

- Merve Medikal San. Tic. Ltd. Şti.

Mollaşeref Mah. Millet Cad. Karagül İş Merkezi No:84/53 34093
Fındıkzade Fatih/İstanbul

¹ 15.06.2020 tarih ve 10097 sayılı Türkiye Ticaret Sicil Gazetesine göre, Avon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti. olan teşebbüsün ticaret unvanı 08.06.2020 tarihinde Awon İş Güvenliği Malzemeleri San. ve Tic. Ltd. Şti. olarak değiştirilmiştir.

- M.F.A. İş Güvenliği Medikal Tekstil İmalat Tic. ve San. Ltd. Şti.
Temsilcisi: Av. Meryem Kübra ŞIVGIN
Büyükdere Cad. Kaynak Apt. No. 157/11 34394 Zincirlikuyu
Şişli/İstanbul
- Ossa Medikal ve Bilgisayar Tic. Ltd. Şti.
Halıcioğlu Mah. Taşçı Akif Sok. No:8 K:2 Beyoğlu/İstanbul
- Sağlık Market Sağlık Ürünleri İth. Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Temsilcisi: Ramazan ÖZTÜRK
Atatürk Mah. Fatih Sultan Mehmet Cad. No:26/1
Ümraniye/İstanbul
- SBS Medikal Sağlık Malz. Paz. San. Tic. Ltd. Şti.
Yeni Çamlıca Mah. Yedpa Tic. Mrkz. F Cad. No:88
Ataşehir/İstanbul
- Sier Sağlık Ürünleri ve Tekstil San. Tic. Ltd. Şti.
Beylikdüzü Osb. Mah. Mustafa Kurtoğlu Cad. No: 21 Bakırcılar
Sanayi Sitesi Beylikdüzü/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU: Maske üretimi alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin, COVID-19 salgını döneminde birlikte fiyat artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiası.**
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; çevrim içi platformlarda satışı yapılan virüs koruyucu yüz maskesi fiyatlarının bir hafta içerisinde fahiş oranlarda arttığı ifade edilerek konu hakkında gereğinin yapılması talep edilmektedir
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 27.02.2020 tarih ve 2018 sayı ile giren başvuru, Rekabet Kurulunun (Kurul) 26.03.2020 tarihli toplantısında görüşülerek, 20-16/1230-M(1) sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Önaraştırma sürecinde; perakendeciler ve çevrim içi satış platformları dâhil olmak üzere birçok teşebbüsten, kamu kurumlarından, özel hastaneler ile kamu hastanelerinden bilgi ve belge talep edilmiştir.
- (5) Anılan karar doğrultusunda yürütülen önaraştırma neticesinde hazırlanan 30.04.2020 tarih ve 2020-3-018/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, 07.05.2020 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek 20-23/299-M sayı ile Akyel Medikal İth. İhr. San. Tic. Ltd. Şti. (AKYEL), Atos Sağlık Ürün. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti. (ATOS), Awon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti. (AWON), Başaran İş Elbiseleri ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti. (BAŞARAN), Honnes Sağlık ve Endüstriyel Ürünleri A.Ş. (HONNES), Körfez İş Güvenliği Ekipmanları San. Tic. Ltd. Şti. (KÖRFEZ), M.F.A. İş Güvenliği Medikal Tekstil İmalat Tic. ve San. Ltd. Şti. (MFA), Ossa Medikal ve Bilgisayar Tic. Ltd. Şti. (OSSA), Sağlık Market Sağlık Ürünleri İth. Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti. (SAĞLIK MARKET), Sier Sağlık Ürünleri ve Tekstil San. Tic. Ltd. Şti. (SİER) hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (6) Soruşturma bildirimi 21.05.2020 tarih ve 6519-6522, 6524-6528 ve 6530 sayılı yazılar ile yapılmış olup, BAŞARAN'ın ilk yazılı savunması 18.06.2020 tarih ve 5995 sayı, MFA'nın ilk yazılı savunması 23.06.2020 tarih ve 6158 sayı, AKYEL'in ilk yazılı savunması 23.06.2020 tarih ve 6197 sayı, SAĞLIK MARKET'in ilk yazılı savunması 25.06.2020 tarih ve 6308 sayı, ATOS'un ilk yazılı savunması 26.06.2020 tarih ve 6352 sayı, KÖRFEZ'in ilk yazılı savunması 03.07.2020 tarih ve 6714 sayı, SİER'in ilk yazılı savunması 04.08.2020 tarih ve 8114 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

HONNES, OSSA ve AWON ilk yazılı savunmasını kanuni süresi içinde göndermemiştir.

- (7) Soruşturma sürecinde elde edilen bilgiler çerçevesinde, maske üretimi alanında soruşturmanın kapsamı açısından önemli seviyede faaliyetleri bulunduğu tespit edilen Karakaya İş Güvenliği Kişisel Koruma Donanımları San. ve Tic. Ltd. Şti. (KARAKAYA), Merve Medikal San. Tic. Ltd. Şti. (MERVE) ve SBS Medikal Sağlık Malz. Paz. San. Tic. Ltd. Şti. (SBS) hakkında 17.06.2020 tarih ve 2020-3-018/BN sayılı bilgi notu düzenlenmiştir. Söz konusu bilgi notu Kurulun 18.06.2020 tarihli toplantısında görüşülerek 20-29/378-M sayılı kararla, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca KARAKAYA, MERVE ve SBS hakkında soruşturma açılmasına ve aynı konuda yürütülmekte olan 2020-3-018 numaralı soruşturma dosyası ile birleştirilmesine karar verilmiştir.
- (8) KARAKAYA, SBS ve MERVE'ye 19.6.2020 tarih ve sırasıyla 7873, 7874 ve 7875 sayılı yazılar ile 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca soruşturma açıldığına dair bildirimde bulunulmuş, KARAKAYA'nın ilk yazılı savunması 13.07.2020 tarih ve 7182 sayı ve SBS'nin ilk yazılı savunması 23.07.2020 tarih ve 7662 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. MERVE ilk yazılı savunmasını kanuni süresi içinde göndermemiştir.
- (9) Soruşturma döneminde 15.06.2020 tarihinde SAĞLIK MARKET, KÖRFEZ, AWON, SİER, OSSA, HONNES, ATOS, MFA, BAŞARAN ve AKYEL'de eş zamanlı yerinde incelemeler gerçekleştirilmiştir.
- (10) Yine soruşturma sürecinde; soruşturma taraflarından detaylı bilgi ve belge talebinde bulunulmuş, gelen cevabi yazılar ve cevabi yazılar kapsamında soruşturma heyetine e-posta üzerinden sunulan bilgi ve belgeler Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (11) Soruşturma kapsamında maske kumaşı üretimi alanında faaliyet gösterdiği anlaşılan 20 teşebbüsten² 27.05.2020 tarihli yazılar ile bilgi ve belge talep edilmiştir. Cevabi yazılar Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (12) Maske ithalatı ile iştigal ettiği düşünölen 33 teşebbüsten³ 27.05.2020 tarihli yazılar ile bilgi ve belge talep edilmiş olup, cevabi yazılar Kurum kayıtlarına girmiştir.

² APEX Teknik Tekstil ve Sağlık Ürünleri San. Tic. Ltd. Şti. (APEX), Baktıroğlu Orman Ürün. Mob. Tekstil San. ve Tic. A.Ş., Bayteks Teknik Tekstil Sanayi ve Ticaret A.Ş., Bilnur Plastik Tekstil Sanayi ve Ticaret A.Ş., General Tekstil Sanayi ve Ticaret A.Ş., Gülsan Sentetik Dokuma San. ve Tic. A.Ş., Kaytela Teks. Mob. ve İnş. San. Tic. Ltd. Şti., Kimsan Teknik Tekstil San. Tic. A.Ş., Kisbu Dokusuz Örgüsüz Tekstil San. ve Tic. A.Ş., Kurt Kumaş Sanayi ve Ticaret A.Ş., Mav Elyaf San. ve Tic. A.Ş., Teknomelt Teknik Mensucat San. Tic. ve Pazarlama Ltd. Şti., Pelsan Tekstil Ürünleri San. ve Tic. A.Ş., Hayat Kimya Sanayi A.Ş., Sun Pet Ambalaj San. ve Tic. A.Ş., Akınal Sentetik Tekstil San. ve Tic. A.Ş., Mogul Tekstil San. ve Tic. A.Ş., Ritaş Kimya ve Tekstil San. Tic. A.Ş., Salteks Tekstil San. ve Tic. A.Ş., Teymur Tekstil San. ve Tic. A.Ş.

³ 3M San. ve Tic. A.Ş., Akademi Tıbbi Aletler ve İnş. San. Tic. Ltd. Şti., Artimed Medikal Tıbbi Malzemeler İç ve Dış Tic. Ltd. Şti., Asident Dental Medikal İnşaat Taahhüt Pazarlama San. ve Tic. Ltd. Şti., Beybi Plastik Fabrikası San. A.Ş., Birpa Birlik Pazarlama Taahhüt Ticaret Ltd. Şti., Çapa Medikal San. Tic. A.Ş., Delta Plus Personel Giyim ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti., Draeger Safety Korunma Teknolojileri A.Ş., Dünya Dental Sağlık Araç Gereçleri İthalat İhracat Makine San. ve Tic. Ltd. Şti. Egebant Zımpara ve Polisaj malzemeleri San. ve Tic. A.Ş., Er Medikal Teknik Tıbbi Cihaz Satış Merkezi, Erataş İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti., GVS Filtre Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş., Paul Hartmann Tıbbi ve Hijyenik Ürünler İth. İhr. Ltd. Şti., Honeywell Teknoloji A.Ş., Hünkar Ecza ve Medikal San. ve Tic. Ltd. Şti., İzmir Utc Dış Tıp Ltd. Şti., Keskin İş Güvenlik Malzemeleri Tic. ve San. Ltd. Şti., Kuteks Medikal Kozmetik Tekstil Tıbbi Sarf Malzemeleri San. ve Tic. A.Ş., Lider Dış İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret A.Ş., Megus Medikal Gereçler Paz. İç. ve Dış. Tic. Ltd. Şti., Merkez Dış Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti., Multikan Sağlık Ürünleri San. ve Dış Tic. A.Ş., Onur Dış Deposu Tıbbi Gereçler

- (13) Soruşturma taraflarının 21 alıcısından⁴ 21.07.2020 tarih 9658 sayılı yazı ile bilgi ve belge talep edilmiş, cevapları alınmıştır.
- (14) Ticaret Bakanlığında 27.05.2020 tarih ve 6670 sayılı, Uluslararası Sağlık Hizmetleri A.Ş.'den (USHAŞ) 27.05.2020 tarih ve 6690 sayılı, 20.07.2020 tarih ve 9401 sayılı, Türkiye Eczacılar Birliği (TEB) ve Tüm Tıbbi Cihaz Üretici ve Tedarikçi Dernekleri Federasyonu'ndan (TÜMDEF) 27.05.2020 tarih ve 6689 sayılı yazılar ile bilgi ve belge talep edilmiştir. Ticaret Bakanlığında gelen cevabi yazı 05.06.2020 tarih ve 5343 sayı, TEB'den gelen cevabi yazı 05.06.2020 tarih ve 5335 sayı, TÜMDEF'ten gelen cevabi yazı 28.07.2020 tarih ve 7876 sayı, USHAŞ'tan gelen cevabi yazılar 05.06.2020 tarih ve 5338 sayı, 27.07.2020 tarih ve 7832 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (15) Yürütülen soruşturmaya istinaden hazırlanan 07.08.2020 tarih ve 2020-3-018/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri Kurul üyelerine ve taraflara 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve teşebbüslerin ikinci yazılı savunması ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. KÖRFEZ, M.F.A., OSSA, SAĞLIK MARKET, SİER, AKYEL, AWON ve BAŞARAN'ın ikinci yazılı savunmaları yasal süresi içinde Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (16) İkinci yazılı savunmaya ilişkin olarak 30.09.2020 tarihli Ek Yazılı Görüş hazırlanmış olup, bu kapsamda ATOS, AKYEL ve MFA tarafından yasal süresi içinde Kuruma üçüncü yazılı savunma gönderilmiştir. Ayrıca, Kuruma aynı dönemde HONNES tarafından Soruşturma Raporu'nda yer alan sonuçlara katıldıkları yönünde beyan dilekçesi iletilmiştir.
- (17) 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması hususunun görüşülmesi konusu 19.11.2020 tarihli Kurul toplantısında ele alınmış ve 20/50-686-M sayı ile sözlü savunma toplantısının 22.12.2020 tarihinde yapılmasına karar verilmiştir. Sözlü savunma toplantısı, anılan tarihte gerçekleştirilmiştir.
- (18) Yürütülen soruşturmaya ilişkin Rapor, Ek Görüş, toplanan deliller, yazılı, sözlü savunmalar ve incelenen dosya muhteviyatına göre nihai karar tesis edilmiştir.
- (19) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da,
- Hakkında soruşturma yürütülen Akyel Medikal İth. İhr. San. Tic. Ltd. Şti., Atos Sağlık Ürün. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti., Awon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti., Başaran İş Elbiseleri ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti., Honnes Sağlık ve Endüstriyel Ürünleri A.Ş., Karakaya İş Güvenliği Kişisel Koruma Donanımları San. ve Tic. Ltd. Şti., Körfez İş Güvenliği Ekipmanları San. Tic. Ltd. Şti., Merve Medikal San. Tic. Ltd. Şti., M.F.A. İş Güvenliği Medikal Tekstil İmalat Tic. ve San. Ltd. Şti., Ossa Medikal ve Bilgisayar Tic. Ltd. Şti., Sağlık Market Sağlık

San. Tic. Ltd. Şti., Öncü Dental Tıbbi Malz. İnş. Taahhüt Enerji Sanayi ve Dış Tic. A.Ş., Pırlanta Dış Malzemeleri San. ve Tic. Ltd. Şti., Rekormed Tıbbi Cihazlar İç ve Dış Tic. Ltd. Şti., Sevenler Dış Deposu (Metin Kuyumcu), Sis Dış Deposu San. ve Tic. Ltd. Şti., Şafak Dış Deposu Dış Tıp Araç. Gereç. San. ve Tic. Ltd. Şti., Trimpeks İthalat İhracat Turizm ve Ticaret A.Ş., Ünalı Medikal Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti.,
⁴ Alkan Teknoloji Elektronik San. Tic. Ltd. Şti., Artımed Medikal Tıbbi Malzemeler İç ve Dış Tic. Ltd. Şti., Assan Alüminyum San. ve Tic. A.Ş., Atılım Sağlık A.Ş., Beryam Medikal Turizm San. ve Tic. Ltd. Şti., Cemre Eldiven ve Hırdavat San. Tic. Ltd. Şti., Çapa Medikal San. ve Tic. A.Ş., Damla Sağlık ve Tekstil San. ve Tic. Ltd. Şti., Doğaner Tem. Mlz. Tic. San. Ltd. Şti., Ensmart Güç Kaynakları ve Enerji Depolama Sist. San. ve Tic. A.Ş., Farmavera Ecza Deposu San. ve Tic. Ltd. Şti., Kozmomed Tıbbi Cihazlar Üretim A.Ş., Kurtsan Medikal San. ve Tic. A.Ş., Life Care Sağlık Ürünleri Tic. Ltd. Şti., Maske İş Sağ. İş güv. Hizm. Teks. İnş. Trzm. Gıda nak. San. ve Tic. Ltd. Şti., Meditaş Tıbbi Araç ve Gereçler İth. İhr. İma. San. ve Tic. A.Ş., Mls İş Güvenliği Ekip. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti., Numeko İş Güvenliği San. Tic. A.Ş., Özbay İş Güvenliği Malzemeleri San. ve Tic. Ltd. Şti., SUR-MED Cerrahi ve Medikal Özel Laboratuvar Hizmetleri Tıbbi Malzemeler İthalat Ticaret ve Sanayi A.Ş., Velic Ecza Deposu San. Tic. Ltd. Şti.

Ürünleri İth. Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti., SBS Medikal Sağlık Malz. Paz. San. Tic. Ltd. Şti., Sier Sağlık Ürünleri ve Tekstil San. Tic. Ltd. Şti. ve ile ilgili olarak elde edilen bilgi ve belgeler ile yapılan analizlerin teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine işaret etmediği,

- Bununla birlikte soruşturmaya konu dönemde ilgili ürün pazarlarında yaşanan kayıt dışı ticaret ve fahiş fiyatla ilgili soruşturma kapsamında toplanan bilgi ve yapılan tespitlerin sırasıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu ile paylaşılmasının faydalı olacağı

ifade edilmiştir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraflar

I.1.1. Akyel Medikal İth. İhr. San. Tic. Ltd. Şti. (AKYEL)

- (20) AKYEL; cerrahi maske, bone, kolluk, ziyaretçi önlüğü gibi ürünlerin üretimi ile işgal etmektedir. (.....). 2019 yılı cirosu (.....) TL olup, yurt içi maske satışından aynı yılda elde edilen ciro yaklaşık (.....) TL'dir.

I.1.2. Atos Sağlık Ürün. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti. (ATOS)

- (21) ATOS, cerrahi maske, bone, tulum, sedye örtüsü, hasta önlüğü, ceset torbası gibi tek kullanımlık ürünlerin imalat ve ticareti ile işgal etmektedir. (.....). 2019 yılı teşebbüs cirosu (.....) TL olup, yurt içi maske satışından aynı yılda yaklaşık (.....) TL elde edilmiştir.

I.1.3. Awon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti. (AWON)

- (22) İş güvenliği malzemeleri imalat ve satışını gerçekleştiren AWON genel olarak; toz maskeleri, ikaz bantları, emniyet kemerleri ve alan perdeleri üretmektedir. (.....). 2019 yılı teşebbüs cirosu (.....) TL olup, yurt içi maske satışından aynı yılda yaklaşık (.....) TL elde edilmiştir.

I.1.4. Başaran İş Elbiseleri ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti. (BAŞARAN)

- (23) İş elbiseleri ve iş güvenliği ekipmanları alanında faaliyet gösteren BAŞARAN; toz maskesi, tek kullanımlık muhtelif tulumlar, darbe emici şapka ve muhtelif iş kıyafetleri üretmektedir. Teşebbüs Era Maske markası altında faaliyet göstermektedir. (.....). 2019 yılı cirosu (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği gelir yaklaşık (.....) TL'dir.

I.1.5. Honnes Sağlık ve Endüstriyel Ürünleri A.Ş. (HONNES)

- (24) Her türlü tıbbi ve endüstriyel sarf malzemeleri ile medikal ve teknik tekstil ürünlerin imalatı, alım-satımı ve ithalat-ihracatı ile işgal eden HONNES; yara bandı, flaster (bez, ipek, kâğıt, şeffaf), ısı bandı, *cold seal* kağıt, flekso baskı ve cerrahi maske gibi ürünleri üretmektedir. Teşebbüs B-Good markası ile faaliyet göstermektedir. (.....). 2019 yılı cirosu (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği ciro yaklaşık (.....) TL'dir.

I.1.6. Karakaya İş Güvenliği Kişisel Koruma Donanımları San. ve Tic. Ltd. Şti. (KARAKAYA)

- (25) 2016 yılında kurulan KARAKAYA, 2019 yılında toz maskesi üretimine başlamıştır. FFP1 ve FFP2 standartlı katlanır tip toz maskesi üretimi gerçekleştirmektedir. (.....).

2019 yılında elde edilen ciro (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği gelir (.....) TL'dir.

I.1.7. Körfez İş Güvenliği Ekipmanları San. Tic. Ltd. Şti. (KÖRFEZ)

- (26) İş güvenliği ekipmanları alanında faaliyet gösteren KÖRFEZ aynı zamanda farklı modellerde FFP1, FFP2 ve FFP3 standartlı koruyucu maskeler üretmektedir. Teşebbüs Ege Maske markası ile faaliyet göstermektedir. (.....). 2019 yılı cirosu (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği gelir yaklaşık (.....) TL'dir.

I.1.8. Merve Medikal San. Tic. Ltd. Şti. (MERVE)

- (27) Tek kullanımlık cerrahi maske, bone, kep, galoş üretimi ve genel tıbbi malzeme toptancılığı ile iştigal eden teşebbüsün (.....). 2019 yılındaki cirosu (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği gelir yaklaşık (.....) TL'dir.

I.1.9. M.F.A. İş Güvenliği Medikal Tekstil İmalat Tic. ve San. Ltd. Şti. (MFA)

- (28) Teşebbüs, sanayi işkollarında katı, sıvı ve gaz halinde olan zararlı tozlar, zerrecikler, dumanlar, sisler, buğular, spreyler, mikroorganizmalar, bakteri ve küfler nedeni ile kirlenmiş havaya maruz kalınmasının önüne geçilmesi amacıyla koruyucu maskeler üretmektedir. (.....). Teşebbüs MFA Maske markası ile faaliyet göstermektedir. 2019 yılında cirosu (.....) TL, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği gelir yaklaşık (.....) TL olarak gerçekleşmiştir.

I.1.10. Ossa Medikal ve Bilgisayar Tic. Ltd. Şti. (OSSA)

- (29) OSSA, EEG⁵ elektrot, pasta ve yapıştırıcı jeller ve üç katlı cerrahi maskeler üretmektedir. (.....). 2019 yılı cirosu (.....) TL olup aynı yılda maske ile ilgili herhangi bir ciro elde edilmemiştir.

I.1.11. Sağlık Market Sağlık Ürünleri İth. Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti. (SAĞLIK MARKET)

- (30) Belirli bir ürüne tahsis edilmiş mağazalarda tıbbi ve ortopedik ürünlerin perakende ticareti (gözlük hariç), koruyucu amaçlı solunum ekipmanları, gaz maskelerinin imalatı ve metal kepenk ile yangın merdiveni imalatı alanlarında faaliyet gösteren SAĞLIK MARKET; Acura markalı cerrahi maskeleri üretmektedir. (.....). 2019 yılındaki cirosu (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından yaklaşık (.....) TL gelir elde edilmiştir.

I.1.12. SBS Medikal Sağlık Malz. Paz. San. Tic. Ltd. Şti. (SBS)

- (31) Teşebbüs, cerrahi maske, kep, önlük, bone, galoş, kolluk ve medikal örtü gibi ürünler üretmektedir. (.....). 2019 yılındaki cirosu (.....) TL olup, aynı yılda yurt içi maske satışından yaklaşık (.....) TL elde edilmiştir.

I.1.13. Sier Sağlık Ürünleri ve Tekstil San. Tic. Ltd. Şti. (SİER)

- (32) Hasta bakımı ve medikal ürünlere yönelik üretim faaliyetleri bulunan SİER, aynı zamanda iki ve üç katlı cerrahi maske üretmektedir. (.....). 2019 yılındaki cirosu (.....) TL, aynı yılda yurt içi maske satışından elde ettiği gelir yaklaşık (.....) TL olarak gerçekleşmiştir.

I.2. İlgili Pazar

- (33) Şikâyetin temelini, COVID-19 salgını süreci ile birlikte kullanımı kritik hale gelen ve bu süreçte çeşitli düzenlemelere konu olan yüz maskelerindeki fiyat artışları oluşturmaktadır. Bu doğrultuda ilgili pazarlar hakkındaki açıklamalara geçmeden önce

⁵ Elektroensefalografi.

aşağıda maskeler hakkında genel bilgilere ve ilgili düzenlemelere yer verilmektedir.

1.2.1. Maskeler Hakkında Genel Bilgi

- (34) Maske, sözlük anlamıyla korunmak için özel olarak yapıp yüze geçirilen şey olarak tanımlanmaktadır⁶. Çeşitli sanayi kollarında solunuma bağlı mesleki akciğer hastalıklarının önlenmesi, salgın hastalık, yangınlar, çevre sorunları, oksijen seviyesinin yetersiz olduğu yerlerde çalışma gereklilikleri, savaş ajanları, toplumsal olaylara müdahale gibi birçok durum maske kullanmayı gerektirebilmektedir. Bu tanım çerçevesinde maskeler çeşitli kategorilere ayrılmaktadır. Kullanım amaçları bakımından maskeler aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir⁷:
- Toz/Partikül Maskeleri: Burun, ağız ve çeneyi örten, toz/partikül, sis, buhar ve duman için kullanılan solunum maskeleridir.
 - Yarım Yüz Maskesi: Burun, ağız ve çeneyi örten solunum maskeleri.
 - Tam Yüz Maskesi: Göz, burun, ağız ve çeneyi örten solunum maskeleri.
 - Ters Basıncılı Maskeler: Kirli havanın atmosferden filtre ile çekilerek temizlenmesi için nefes alıp vermeyi temel alan maskelerdir.
 - Enerji ile Çalışan Maskeler: Kirli havanın atmosferden filtre ile çekilerek yüz kısmına temiz hava tedarik etmek için fan-motor gücünden yararlanan maskelerdir.
 - Destekli Maskeler: Temiz havanın yüz kısmına doğrudan bağımsız bir kaynaktan temin edildiği maskelerdir.
- (35) Söz konusu sınıflandırma iş sağlığı ve güvenliğini de kapsayan çok geniş kategorileri içermektedir. Öte yandan, dosya konusunun salgın sürecinde kullanılan maskeleri içermesi sebebiyle Sağlık Bakanlığının ve uzmanların tavsiyesi de göz önünde bulundurularak genel talebin yöneldiği maskelerin incelenmesi yerinde olacaktır.
- (36) Kamuoyunda virüs koruyucu maske olarak da bilinen maskeler, genel itibarıyla cerrahi (tıbbi) maskeler ve koruyucu maskeler olmak üzere ikiye ayrılarak incelenebilmektedir.
- (37) Cerrahi maskeler, Avrupa Birliği (AB) tarafından ilan edilmiş ve ülkemizde AB Müktesebatına Uyum Programı çerçevesinde, AB ile aynı şekilde uygulanmak üzere, TSE tarafından aynen ilan edilerek yürürlüğe konulmuş EN 14683:2019+AC standardı ile tıbbi cihazlarla ilgili 93/42/EEC sayılı AB Yeni Yaklaşım Direktifinin Temel Gereklileri kapsamında düzenlenen ve Sağlık Bakanlığına bağlı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK) tarafından denetlenen lastikli ya da bağcıklı formda iki katlı ve üç katlı maskelerdir.
- (38) Cerrahi maske, EN 14683 standardınının 3(1) maddesinde "*Hasta ve personel arasında enfekte edici maddenin doğrudan bulaşmasını en aza indirmek amacıyla bir bariyer oluşturmak için ağız ve burnu çevreleyen tıbbi cihaz*" olarak tanımlanmaktadır. Bakteri filtrasyonu sağlaması sebebiyle sağlık personeli tarafından ağırlıklı olarak ameliyathane ve yoğun bakım alanlarında kullanılmaktadır. Ayrıca bağışıklığı düşük kanser hastaları ve benzeri hastalar tarafından da günlük hayatlarında kendilerini dış etkilerden korumak için tercih edilmektedir. Bu maskeler kullanıcıyı, hastalık yapabilecek mikroorganizmalardan korumaktadır. Özellikle salgın hastalık

⁶ <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 10.07.2020).

⁷ Ayrıca maskeler; partikül/toz maskeleri, filtreli yarım yüz gaz maskeleri, filtreli tam yüz gaz maskeleri, motorlu filtreli tam yüz gaz maskeleri, oksijen beslemeli tam yüz gaz maskeleri, oksijenli ferdi kurtarıcı maskeler, kurtarma maskeleri ve bunların dışında kimyasal biyolojik radyolojik nükleer (KBRN) maskeler gibi kullanım alanları ve risklere göre sınıflandırılabilir.

(epidemi/pandemi) durumlarında enfeksiyonun yayılma riskini azaltmak amacıyla hasta veya diğer kişiler tarafından kullanılmaktadır.

- (39) Cerrahi maskeler iki katlı⁸ veya üç katlı, kulağa direkt takılan lastikli ya da ağırlıklı olarak ameliyathanelerde kullanılan bağcıklı (uzun bir bağcıkla enseden bağlanarak kullanılan tip) maskeler olarak üretilmektedir⁹. Genel itibarıyla cerrahi maskelerin üretiminde dokumasız (*nonwoven*) kumaş¹⁰ kullanılmaktadır. İki katlı cerrahi maskelerin üretiminde üst üste iki spunbond dokumasız kumaş, üç katlı cerrahi maskelerin üretiminde ise spunbond ve meltblown dokumasız kumaş¹¹ kullanılmakta olup ilk ve son katı spunbond, orta katı meltblowndan oluşmaktadır. Meltblown kumaş filtreleme işlevini ifa etmektedir. Bu kumaş, ülkemizde az sayıda kumaş üreticisi tarafından üretilmekte ve ihtiyacın çoğunluğu ithal edilmektedir. Cerrahi maskelerin üretiminde ayrıca burun teli kullanılabilir. Burun telinin bulunması, dış etkenlere karşı daha fazla koruma sağlamaktadır.
- (40) Cerrahi maskelerin kullanımı basit olup herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu maskelerin tek seferlik kullanımı önerilmektedir. Genellikle piyasadaki en uygun fiyatlı maske türünü oluşturmaktadır.
- (41) Koruyucu maskeler ise genel amaçlı veya metal işleme, farmasötik, gıda ve meşrubat üretimi gibi alanlarda faaliyet gösteren kişilerce özel amaçlı kullanımlara hizmet edebilmektedir¹². Koruyuculuk özellikleri bakımından incelendiğinde, koruyucu maskeleri; Amerika Birleşik Devletleri (ABD) standartlarına göre N95, N97, N99; AB standartlarına göre FFP1, FFP2 ve FFP3 gibi kategorilere ayırmak mümkündür.
- (42) Koruyucu maskeler; Amerikan İş Güvenliği ve Sağlığı Ulusal Enstitüsünün (*The National Institute for Occupational Safety and Health – NIOSH*) belirlediği iş sağlığı ve güvenliği standartlarına göre ABD Gıda ve İlaç İdaresi (*Food and Drug Administration - FDA*) tarafından onaylanmakta ve N95, N97, N99 olarak sınıflandırılmaktadır. Bu kapsamda örneğin N95 standardı, hava yoluyla taşınan partiküllerin %95'ini filtre edebilen maske standardı olarak tanımlanmaktadır.
- (43) Sözü edilen maskeler, AB tarafından da partiküllere maruz kalma riskini kaç kat azalttığına göre standartlara ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmada FFP1, FFP2, FFP3 standartları mevcuttur. Söz konusu sınıflandırmada FFP (*filtering face piece*) yüz

⁸ Pandemi öncesinde iki katlı cerrahi maske daha çok tercih edilirken pandemi sonrasında 3 katlı cerrahi maske kullanımı ağırlık kazanmıştır.

⁹ Her ne kadar önaraştırma aşamasında cerrahi maskeler tek katlı, iki katlı ve üç katlı maskeler olarak sayılmışsa da soruşturma kapsamında elde edilen bilgilerden gerek COVID-19 sürecinde gerek öncesinde tek katlı cerrahi maskenin yaygın şekilde tercih edilmediği anlaşılmaktadır. Keza soruşturma taraflarından hiç birisinin tek katlı cerrahi maske üretimi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda dosya kapsamında yapılan inceleme ve değerlendirmede tek katlı cerrahi maskeler dikkate alınmamıştır.

¹⁰ Maske üretimi haricinde söz konusu kumaşların çiçekçilik, ambalaj, inşaat, mobilya, ev tekstili, bebek bezi, hasta bezi, tulum, önlük, sera örtüsü gibi çok çeşitli kullanım alanları bulunmaktadır.

¹¹ İlgili kumaşların üretiminde, plastik filmler (genellikle polipropilen) ham madde olarak kullanılmaktadır. Esnek ambalaj sektöründe önemli bir yere sahip olan plastik ham maddeler, Türkiye'de yalnızca Petkim Petrokimya Holding A.Ş. (PETKİM) tarafından üretilmekte olup Esnek (Fleksibil) Ambalaj Sanayicileri Derneği verilerine göre PETKİM, ülkemizin ihtiyacının ancak %15 ila 20'sini karşılayabilmekte, geri kalan ihtiyaç ise ithalat yolu ile karşılanmaktadır (03.01.2019 tarih ve 19-02/5-2 sayılı Kurul kararı).

¹² Özellikle sanayinin her türlü iş kolunda yapılan çalışmalardan kaynaklı olarak solunabilir havaya karışan kirleticilerin sebep olduğu mesleki akciğer hastalıklarından o işyerinde çalışan kişileri korumak amacıyla kullanılmaktadır. Koruyucu maskeler maden, demir-çelik, çimento, döküm, seramik, ahşap sanayii, otomotiv, ilaç sanayii, gemi sanayii ve tersaneler, tekstil, boya, inşaat başta olmak üzere endüstrinin her alanında tercih edilebilmektedir.

maskesi anlamına gelmekte olup P1-P2-P3 türü ise aşağıdaki özellikleri göstermektedir:

P1- MAK¹³ değeri 5 mg/m³'ten büyük olan mekanik çalışmalar sonucu ortaya çıkan atoksik (toksik/zehirli olmayan tozlar) ve fibrojenik olmayan (temizlik vb. durumlarda ortaya çıkan) kaba tozlardan koruma,

P2- MAK değeri 0,1 mg/m³'ten büyük olan ve 0,1-5 mg/m³ arasında fibrojenik ve toksik (zehirli) ince tozlar, duman ve buharlardan (örneğin; kömür tozu, silis, pamuk tozu, birçok metal tozlar) koruma,

P3- MAK değeri 0,1 mg/m³'ten küçük olan toksik (zehirli), radyoaktif, kanserojen ince tozlardan (örneğin asbest, kobalt metali ve tozu, nikel, krom, gümüş, platinyum tuzları, kalay bileşenler) koruma.

- (44) Uygun koşullarda kullanıldığında FFP1 hava yoluyla taşınan partiküllere maruziyet riskini dört kat, FFP2 10 kat, FFP3 ise 20 kat azaltmaktadır. Diğer bir ifadeyle bunların filtreleme oranı FFP1, FFP2 ve FFP3 için sırasıyla %80, %94 ve %99,97'dir.

Tablo 1: Maskelerin Filtre Penetrasyon Limiti

AB Standardı (EN)	ABD Standardı (NIOSH)	Filtre Penetrasyon Limiti (95L/dk hava akışı) %	İç Sızıntı %
FFP1		80	<22
FFP2	N95	94	<8
FFP3	N99	99	<2

Kaynak: Türk Diş Hekimleri Birliği (http://www.tdb.org.tr/icerik_goster.php?id=3435) (Erişim Tarihi: 09.06.2020).

- (45) Ülkemizde ise koruyucu maskeler, AB tarafından ilan edilmiş olan ve ülkemizde aynen kabul edilip uygulanan EN 149+A1:2009 standardına ve AB 2016/425 regülasyonuna uygun üretilmektedir. Ayrıca 01.05.2019 tarih ve 30761 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kişisel Koruyucu Donanım Yönetmeliği'ne (AB 2016/425 (Ek5)) uygun Modül B tip CE Sertifikasına (AB Tip İnceleme Belgesine) sahip olmalıdır. Bu koşulları taşıyan maskeler "*solunumla ilgili koruyucu cihazlar-partiküllere karşı filtre edici yarım maskeler*" sınıfında AB standartlarındaki gibi FFP1, FFP2, FFP3 şeklinde sınıflandırılmaktadır. Ülkemizde kişisel koruyucu donanımlar Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının gözetim ve denetimindedir.
- (46) Koruyucu maskelerin üretiminde spunbond ve meltblown kumaşlar kullanılmakta olup bu kumaşların miktarı cerrahi maskelerden farklılaşmaktadır¹⁴. İlâveten bu maskelerde lastik ve burun teli kullanılmakta, modeline göre ventilli¹⁵ veya ventilsiz şekillerde piyasaya sürülebilmektedir.
- (47) Koruyucu maskelerin doğru kullanımı için kullanıcıların belli eğitimleri alması ya da kullanılacak yerde iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimlerinin gerekli bilgilendirmeleri yapması yahut üreticiden destek alınması gerekebilmektedir. Zira bu ürünlerin doğru kullanılmaması maskelerin filtrasyon etkinliğinde düşüğe ve dolayısıyla dış etkenlere maruz kalma riskinin doğmasına yol açabilmektedir. Ayrıca bu maskelerin kullanımı

¹³ MAK (MAC) Değeri - Müsaade Edilen Azami Konsantrasyon

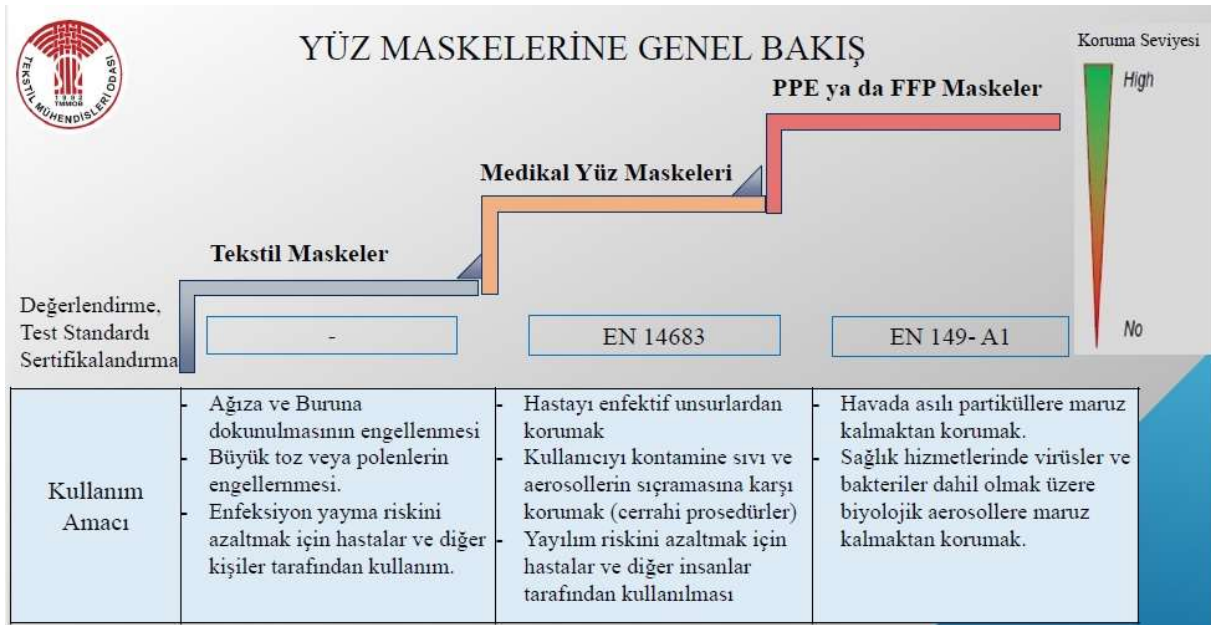
¹⁴ Koruyucu maskelerin üretim sürecine ve kullanılan kumaşlara ilişkin detaylı bilgiye ilgili ürün pazarı başlığı altında yer verilecektir.

¹⁵ *Ventilli* maskelerin üzerinde nefes alırken kapanan, nefes verirken açılan valf (vana) mevcuttur.

solunum zorluğuna sebebiyet verebildiğinden kalp hastalığı, astım, bronşit vb. kronik hastalıkları olanların kullanması tehlikeli olabilmektedir.

- (48) İlaveten COVID-19 sürecinde virüsten koruyucu maske olarak satılan kumaş, bez, sünger, kâğıt gibi çeşitli diğer maske türleri (kumaş maske) filtreleme özelliği olmayan çeşitli kumaş türlerinden imal edilmektedir. Piyasadaki ürünler incelendiğinde sözü edilen ürünlerin "yıkabilir maske", "poliüretan hijyenik maske" vb. isimler altında satılabildiği gözlemlenmektedir. Söz konusu maskelerin kullanımının COVID-19 salgını sebebiyle yaygınlaşmaya başladığı dönemde, cerrahi ve koruyucu maske türlerinin aksine kumaş maskelerin koruyuculuk bakımından herhangi bir standardı bulunmaktaydı. Bununla birlikte TSE'nin Mayıs 2020 tarihli "Tekstilden mamul tekrar kullanılabilir koruyucu yüz maskeleri - Tıbbi olmayan" maskeler için yayımladığı Belgelendirme Kriteri¹⁶ ile kumaş maskeler bakımından standardın sağlanması adına düzenlemeler getirildiği görülmektedir.
- (49) Koruyucu, cerrahi ve kumaş maskelerin özelliklerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür¹⁷:

Şekil 1: Yüz maskelerine genel bakış



- (50) COVID-19 sürecinde Sağlık Bakanlığı ve uzmanlar tarafından sağlık personeli ve hastayla temas eden kişiler için koruyucu ekipman tipindeki maskelerin kullanımı, diğer kişiler için ise tıbbi amaçlı maske kullanımı önerilmektedir.

¹⁶ <https://statik.tse.org.tr/upload//tr/dosya/duyuruyonetimi/5919/11052020192406-2.pdf> (Erişim Tarihi: 09.06.2020)

¹⁷Kaynak:<http://tmo.org.tr/images/editorimages/Y%C3%9CZ%20MASKELER%C4%B0%20GENEL%20OB%C4%B0LG%C4%B0LEND%C4%B0RME.pdf> (Erişim tarihi: 06.07.2020). Şekilde geçen tekstil maskeler kumaş maskelere, medikal maskeler cerrahi maskelere, PPE (*personal protective equipment*) kişisel koruyucu donanıma karşılık gelmektedir.

I.2.2. Maskelere İlişkin Mevcut ve COVID-19 Salgını Döneminde Yapılan Düzenlemeler

- (51) Cerrahi maskelerin üretimi başta 4703 sayılı Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun, Tıbbi Cihaz Yönetmeliği¹⁸, Ürünlerin Piyasa Gözetimi ve Denetimine Dair Yönetmelik, “CE” İşareti Yönetmeliği, Tıbbi Cihaz Satış, Tanıtım ve Reklam Yönetmeliği olmak üzere ilgili mevzuat kapsamında gerçekleştirilmektedir. İlgili düzenlemeler uyarınca cerrahi maske, tıbbi cihaz olarak nitelendirilmekte ve düzenleme/denetleme yetkisi TİTCK uhdesinde yer almaktadır.
- (52) Anılan mevzuat ve TİTCK’in 04.12.2015 tarih ve 148684 sayılı duyurusu çerçevesinde maske üretimi gerçekleştiren teşebbüslerin bir teknik dosya hazırlaması gerekmektedir. Teknik dosya içerisinde üretim metot ve yöntemleri, uygulanmış olan standart ve testler açıkça yer almalıdır. Bu kapsamda tıbbi yüz maskelerinin ilgili standartlara göre bakteri filtrasyon etkinliği, biyouyumluluk, solunabilirlik, sıçrama direnci vb. testlerinin yapılmış olması gerekmektedir. Aynı zamanda belirtilen gereklilikleri sağlayan ürünlerin üreticisi tarafından AT Uygunluk Beyanı ile Ürün Takip Sistemi (ÜTS) kaydının yapılması ve satışı için Tıbbi Cihaz Satış, Tanıtım ve Reklam Yönetmeliği kapsamında İl Sağlık Müdürlüklerince yetkilendirilmesi gerekmektedir. İlâveten Tıbbi Cihaz Satış, Tanıtım ve Reklam Yönetmeliği uyarınca maske satışı gerçekleştirilen yerlerde aynı Yönetmelik uyarınca düzenlenen eğitimlere katılmış bir adet tıbbi cihaz sorumlu müdürü, bir adet tıbbi cihaz klinik destek elemanı, bir adet tıbbi cihaz satış pazarlama belgesi olan personel istihdam edilmelidir.
- (53) Maske üreticisi, gerekli koşulları taşıdığını gösterir belge ile beraber bağlı bulunduğu İl Sağlık Müdürlüğüne müracaat etmekte ve sonrasında İl Sağlık Müdürlüğü personeline üretim ya da satış yapılacak yerler denetlenmektedir. Yapılan denetim sonucunda kanunda belirtilen özellikleri taşıdığı tespit edilen üreticilere ruhsat verilmektedir. Sonrasında bu ruhsat Sağlık Bakanlığının ilgili kurumuna gönderilmekte, gerekli incelemelerin ardından uygun olduğuna kanaat getirilmesi durumunda ilgili üretici ya da satıcı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Ulusal Bilgi Bankası’na (TİTUBB) kaydedilmektedir. Bu noktada teknik dosya TİTUBB’a yüklenmekte ve böylece maske üretimi ya da satışına izin verilmektedir. Tıbbi Cihaz Satış, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliği uyarınca gerçek veya tüzel kişiler tarafından bir tıbbi cihazın satışının yapılabilmesi için ilgili işletmelerin Tıbbi Cihaz Satış Merkezi Yetki Belgesi’ne sahip olması gerekmektedir¹⁹.
- (54) Koruyucu maskeler ise AB mevzuatında yüksek risklere karşı koruma sağlayan kişisel koruyucu donanımlar arasında yer almakta ve Kategori III sınıfında (hayati öneme sahip kişisel koruyucu donanımlar) bulunmakta olup Kişisel Koruyucu Donanım Yönetmeliği’ne tabidir. Bu maskelere ilişkin düzenleme ve denetleme yetkisi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (İş Sağlığı Genel Müdürlüğü Piyasa Gözetim ve Denetim Daire Başkanlığı) uhdesinde yer almaktadır. AB tarafından onaylanmış ve yetkilendirilmiş kuruluşlarca EN 149+A1:2009 standardına göre FFP1, FFP2 veya FFP3 sınıfına uygunluk testlerinin yapılması ve CE belgesinin alınması ile üretimi ve satışı gerçekleştirilebilmektedir.
- (55) COVID-19 salgını döneminde ise koruyucu tıbbi malzemelere olan ihtiyacın artması ile Sağlık Bakanlığının 27.02.2020 tarihinde USHAŞ’a gönderdiği yazı ile Bakanlığa bağlı

¹⁸ Üreticisi tarafından tıbbi bir ortamda olup olmadığına bakılmaksızın kullanıcıyı korumak amacıyla imal edilen ürünler ile genel kullanım amaçlı üretilen maskeler hastane koşullarında kullanılacak olsalar dahi Tıbbi Cihaz Yönetmelikleri kapsamında değerlendirilmemektedir.

¹⁹ Pandemi sürecinde üretime başlayan teşebbüsler açısından ilgili kriterlerin esnetildiği belirtilmiştir.

sağlık kuruluşlarının ihtiyaçları, 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 2. maddesinin ikinci fıkrasının (e) bendi uyarınca USHAŞ tarafından karşılanmaya başlanmıştır. İlaveten USHAŞ, diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihtiyaç duyulan ve vatandaşlara ücretsiz olarak dağıtılan maskelerin tedarikinde görev almıştır.

(56) Pandemi döneminde maskelere ilişkin tedbir niteliğinde yapılan düzenlemeler aşağıda sıralanmaktadır:

- 04.03.2020 tarih ve 31058 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İhracatı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ'de (İhracat:96/31) Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (İhracat:2020/4) uyarınca Ticaret Bakanlığı tarafından kişisel koruyucu donanım kapsamında piyasaya arz edilen "Koruyucu Maske (Gaz, Toz ve Radyoaktif Toz Filtreli Maskeler)", "Tulum (Koruyucu İş Elbisesi)", "Sıvı Geçirmez Önlük (Kimyasallara Karşı Kullanılan Önlükler)" ve "Gözlük (Koruyucu Gözlükler)" ile Tıbbi Cihaz Yönetmeliği kapsamında piyasaya arz edilen "Tıbbi ve Cerrahi Maske" ve "Tıbbi Steril/Nonsteril Eldiven" ürünlerinin ihracatı TİTCK'nin ön iznine tabi tutulmuştur. Böylece üretici ve yetkili satıcıların ihracata yönelmelerinin önüne geçilmesi ve iç piyasaya sunulan ürün miktarının artırılması amaçlanmıştır.
- 17.03.2020 tarihinde TİTCK tarafından Valiliklere gönderilen E-69941 sayılı yazı ile N95, FFP2 ve FFP3 standartlarındaki koruyucu maskelerin, filtreli maske kullanımına dair raporu bulunan hastaların bu raporu ibraz etmesi suretiyle reçete karşılığında ve ücreti mukabilinde eczanelerden temin edilmesi sağlanmıştır. Bu tedbir ile söz konusu maskeleri hastalara yakın temas eden sağlık çalışanlarının kullanması amaçlanmıştır²⁰.
- Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının işbirliği ile salgınla mücadele kapsamında, başta sağlık çalışanları olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaşlara dağıtılmak için ihtiyaç duyulan cerrahi maske, FFP2/FFP3/N95 standartlı maske tedarikinin sağlanması için üreticiler ve yetkili satıcılar İçişleri Bakanlığı tarafından USHAŞ'a yönlendirilmiştir. Bu doğrultuda 21.03.2020 tarihinde maske üreticilerinin USHAŞ dışındaki alıcılara satış yapmaları yasaklanmıştır.
- Sağlık çalışanlarının yanı sıra halk tarafından da kullanılan cerrahi maske arzını artırabilmek için Güneydoğu Anadolu İhracatçı Birlikleri'nin (GAİB) işbirliği ile cerrahi maskede filtre görevi üstlenen, kg fiyatı yaklaşık 25-30 ABD Dolarına kadar yükselen ve piyasada bulunmasında güçlük çekilen meltblown ve spunbond kumaşlarının erişilebilirliği arttırılmış ve meltblown kumaşının kg fiyatı yaklaşık 7 ABD Dolarına, spunbond kumaşının kg fiyatı yaklaşık 2,5 ABD Dolarına kadar düşmüştür.
- 03.04.2020 tarihinde İçişleri Bakanlığınca yayımlanan yazıda, 81 ili kapsayacak şekilde pazar, market ve toplu olarak çalışılan işyerlerine maske ile girilmesi ve ayrıca büyükşehir statüsündeki 30 il ve Zonguldak için şehre giriş ve çıkışlarda ticari araç sürücülerinin de maske takması zorunlu kılınmıştır.
- 06.04.2020 tarihinde cerrahi maskelerin vatandaşlara ücretli satışı tamamen yasaklanmış ve maske dağıtımı e-devlet üzerinden yapılan başvuru üzerine ikametinin bulunduğu ildeki eczanelerden sağlanmıştır.

²⁰ <https://www.titck.gov.tr/haber/maske-teminine-iliskin-onemli-duyuru-19032020100326>, (Erişim Tarihi 09.06.2020).

- 23.04.2020 tarihinde ihracat yapmak isteyen FFP2-FFP3 standartlı maske üreticilerinin, Devlet Malzeme Ofisine (DMO) yapacağı ürün bağış adedi kadar TİTCK'den verilecek izin ile ihracat yapılabilmesi sağlanmıştır.
 - 07.05.2020 tarihinde cerrahi maskelerin fiyatı 1 TL olarak belirlenerek satışı serbest bırakılmıştır. Bu fiyatın üzerindeki satışların "fahiş fiyat" olarak değerlendirileceği belirtilmiştir²¹.
- (57) Söz konusu tedbirler kapsamında USHAŞ ile cerrahi maske²² üreticileri ve yetkili satıcıları arasında toplam 248 adet sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşmelerden 43 adedi USHAŞ tarafından GAİB aracılığıyla tedarik edilen kumaşlar karşılığında üretim yaptırılmasına yönelik olmuştur. Sözleşmeler çerçevesinde, asgari günlük üretim taahhüdü (.....) adede kadar arttırılmıştır. Maskeye olan yüksek talep ve USHAŞ'ın alım garantisi vermesi ile başta hazır giyim sektörü olmak üzere birçok sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler maske üretimine başlamıştır²³. İlaveten USHAŞ ile FFP2/FFP3/N95 standartlı maske üreticileri ve yetkili satıcıları ile 33 adet sözleşme imzalanmış olup sözleşmelerin günlük taahhüt karşılığı (.....) adede kadar çıkarılmıştır.
- (58) USHAŞ ile maske üreticileri arasında 23.03.2020 tarihinde imzalanan sözleşmelerde üç katlı cerrahi maskenin fiyatı 0,80 TL+KDV, FFP2/FFP3/N95 standartlı maskenin fiyatı 9,5 TL+KDV olarak belirlenmiştir.
- (59) 18.04.2020 tarihinde ise COVID-19 salgını kapsamında kullanılan koruyucu malzemelerin dağıtımı, Türkiye geneline en hızlı şekilde ulaşmasının sağlanması için ülke genelinde daha geniş teşkilatlanması bulunan DMO'ya devredilmiştir. Bu çerçevede, USHAŞ ile sözleşme imzalamış olan tedarikçi listesi DMO ile paylaşılmış, ilgili firmalar konu hakkında bilgilendirilmiş ve tedarikçiler ile USHAŞ arasındaki sözleşmeler feshedilmiştir. Devamında maske ve kumaş üreticileri ile DMO arasında benzer şartları taşıyan sözleşmeler akdedilmiştir.
- (60) COVID-19 salgını döneminde yaşanan bir başka gelişme ise maske ticaretini de kapsayan yasal düzenleme ve bu doğrultuda oluşturulan "Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu" olmuştur. 17.04.2020 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile "6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"da birtakım değişiklikler yapılarak Kanun'a eklenen Ek 1. madde ile üretici, tedarikçi ve perakende işletmelerin fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamaları yasaklanmıştır. Aynı madde ile fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamalarına yönelik düzenlemeler yapmak, gerektiğinde denetim ve incelemelerde bulunarak idari para cezası uygulamak ve her türlü tedbiri almak amacıyla Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun (HFDK) oluşturulmuştur. HFDK, ilk toplantısını 22.05.2020 tarihinde gerçekleştirmiş ve bu toplantıda 08.05.2020 tarihinden sonra adedi KDV dâhil en fazla 1 TL'den yüksek fiyatla cerrahi maskeleri satışa sunan ve/veya satışını gerçekleştiren dört üretici/tedarikçi/perakende işletme hakkında haksız fiyat kapsamında değerlendirme yaparak idari para cezası (her işletme için 10.000 TL) uygulamıştır.

²¹<https://ticaret.gov.tr/haberler/cerrahi-maskelerin-satisina-iliskin-basin-aciklamasi>, (Erişim tarihi 09.06.2020).

²² Üç katlı maske alımı gerçekleştirilmiştir.

²³ USHAŞ tarafından tedarik edilen maske sayısı 20.04.2020 itibarıyla günlük 25 milyon adede kadar ulaşmıştır. Ayrıca teşebbüs tarafından 03.03.2020-04.05.2020 tarihleri arasında sağlık kuruluşları, çeşitli kamu kurum ve kuruluşları, vatandaşlar, sanayi kuruluşları ve yurt dışına yapılan hibeler kapsamında (.....) adet cerrahi maske ile (.....) adet FFP2/FFP3/N95 standartlı maske dağıtımı gerçekleştirilmiştir.

- (61) HFDK'nin kurulmasının öncesinde ise haksız fiyat artışları Reklam Kurulu tarafından değerlendirilmiştir. Reklam Kurulu Başkanlığınca Mart ayı içerisinde gerçekleştirilen denetimler sonucunda maske, dezenfektan, kolonya, ıslak mendil ve gıda perakende ticaretini yapan çok sayıda firmanın/şahsın fiyatlarını piyasa mekanizmasının normal işleyişi dışında ve tüketicinin satın alma davranışını olumsuz etkileyecek şekilde arttırdığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda söz konusu firmalara/şahıslara 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 61. ve 62. maddeleri ile ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda haksız ticari uygulamalar gerçekleştirmeleri sebebiyle idari para cezası ve reklamları durdurma cezası verilmiştir.

I.2.3. Maske Pazarının Yapısı

- (62) COVID-19 salgını öncesinde cerrahi maskelerin genellikle sağlık personeli ve hasta kişilerce; koruyucu maskelerin ise belirli iş kollarında çalışan personel gibi belirli gruplar tarafından tercih edildiği görülmektedir. Bu doğrultuda ilgili dönemde maske kullanıcılarının ve maskeye olan talebin sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Soruşturma taraflarının faaliyet stratejisi de pandemi öncesinde sonrasına göre farklılaşmaktadır. Pandemi öncesinde teşebbüslerden bazıları faaliyetlerini ihalelere yoğunlaştırmışken çoğunluğu sanayi kollarında faaliyet gösteren teşebbüslere ya da ecza deposu, iş güvenliği malzemeleri satışını yapan firmalar, eczane gibi noktalara satış yapmıştır. Keza birçok teşebbüsün iç pazara satışlarının yanı sıra ihracatı bulunmaktadır. Satış kanallarına bakıldığında da bazı teşebbüslerin bayi ya da distribütör olmaksızın doğrudan satış yaptıkları bazılarının perakende (iş güvenliği, hırdavat satışı yapan noktalar) ya da toptan satış noktalarına (eczane depoları, medikal depolar vs.) satış yaptığı bazılarının ise sayılan kanallardan birden fazlasını (doğrudan, bayi, perakende/toptan satış noktaları) birlikte kullandıkları görülmektedir. Bununla birlikte hiçbir soruşturma tarafının bireysel kullanıcıya doğrudan satışı bulunmamakta ve teşebbüsler toptan satış yapmaktadır. Pandemi döneminde ise üreticilerin USHAŞ/DMO ile imzaladıkları sözleşmeler çerçevesinde tüm üretimlerini USHAŞ/DMO'ya sattıkları görülmektedir.
- (63) Dosya konusu maskelerin tedarik zincirinde birden fazla aracı rol oynayabilmekte ve maskenin üreticiden tüketiciye ulaşmasına kadarki süreç birden fazla teşebbüsün ticari faaliyetine konu olabilmektedir. İlaveten dosya kapsamında elde edilen bilgilerden maskelerin son kullanıcıya ulaştırılması bakımından en önemli perakende satış kanallarının marketler, eczaneler, medikaller, tıbbi cihaz satış merkezleri ve çevrim içi pazar yerleri olduğu söylenebilir.
- (64) Pandemi öncesinde talebin yapısına bakıldığında genel itibarıyla maskeye olan ihtiyacın kış aylarında yaz aylarına göre daha yüksek olduğu belirtilmiştir. Teşebbüsler tarafından bu durum, sağlık sektörünün yaz aylarında durgun olmasına ve havaların soğumasıyla çalışma alanlarının genellikle daha dar alanlarda sınırlı kalarak maske ihtiyacının artmasına bağlanmaktadır²⁴. Alımlar ise genellikle hastaneler, ecza depoları, çeşitli iş kollarında faaliyet gösteren teşebbüsler ve perakende maske ticareti yapan teşebbüsler tarafından yapılmaktadır.
- (65) Cerrahi ve koruyucu maske üretimi alanında çok sayıda teşebbüs faaliyet göstermektedir. Bu teşebbüslerin bazıları maske üretimi için gerekli bütün standartları karşılayacak şekilde sağlık kuruluşlarına ve/veya sanayi sektörüne yönelik üretim yaparken bazıları ise bu standartları karşılamayabilmektedir. Özellikle COVID-19 salgını ile maskeye olan talebin karşılanması amacıyla bu tür işletmelerin sayısının

²⁴ Bununla birlikte ağırlıklı olarak sanayi alanında faaliyet gösteren firmalara satış yapan bazı soruşturma taraflarınca maske talebinin mevsime bağlı olarak değişkenlik göstermediği ifade edilmiştir.

arttığı gözlenmektedir. Önceki başlıklarda belirtildiği üzere cerrahi ve koruyucu maskelerin üretimi ile ilgili mevzuatta ayrıntılı şekilde düzenlenmeler yer almakta olup bu alanda faaliyet göstermek isteyen kişilerin belirli izin/ruhsat/sertifikaları almaları, maske satışı gerçekleştirebilmek için belirli nitelikte personel çalıştırmaları gerekmektedir. Bunların yanı sıra maskelerin karşılaması gereken standartların bulunması, koruyuculuk özelliklerine göre çeşitli testlerden geçme gerekliliği maske üretiminin karakteristik özellikleri arasında yer almaktadır.

(66) Hem cerrahi hem de koruyucu maske piyasasına giriş ve büyümeye ilişkin teşebbüslerin birbirinden farklı değerlendirmeleri bulunmaktadır. Bazı teşebbüsler;

- Maske üretimi için gerekli olan ultrasonik makinenin maliyetinin yüksek olduğunu, bu makinelerin ithal edildiğini ve fiyatlarında döviz kuru sebebiyle beklenmeyen artışlar olduğunu,
- Mevzuat hükümleri gereği alınması gereken izinler, sertifikalar, ruhsatlar ve ilgili prosedürlerin zahmetli olduğunu, uzun süreler gerektirdiğini, yapılması gereken testlerin maliyetli olduğunu,

belirtmektedir. Diğer taraftan daha az sayıdaki teşebbüs ise

- Makine yatırımlarının maliyetinin düşük olduğunu,
- Yatırım maliyetlerinin ve üretilecek model çeşitliliğinin, üretim kapasitesine göre değişkenlik gösterdiğini, tek bir model ürünle küçük bir üreticinin pazara girebileceği gibi büyük bir üreticinin önemli yatırımlarla ve büyük kapasite ile birden fazla modeli piyasaya sunabileceğini,
- Çin başta olmak üzere yurt dışından gelen maskelerin yerli ürünlere nazaran düşük fiyatlı olması ve salgın öncesinde talebin düşük seyretmesi karşısında teşebbüslerin maske üretimi alanında yatırım yapmayı tercih etmediğini

ifade etmiştir. Özetle teşebbüslerce, maske pazarında mevzuat ile getirilen yükümlülüklerin ve makine yatırımının pazara giriş ve büyüme bakımından önemli bir husus olarak görüldüğü söylenebilmektedir. Bununla birlikte az sayıdaki teşebbüs tarafından yatırım maliyetinin önemli seviyede görülmediği anlaşılmaktadır.

(67) Maske pazarında dikkati çeken bir diğer husus koruyucu maskeler bakımından yerli ürünler ile ithal ürünler arasındaki rekabettir. Ülkemizde FFP1, FFP2, FFP3 standartlarında maske pazarının oluştuğu ilk yıllarda yerli üretim olmadığı için ithal ürünler etkili olmuştur. Akabinde yerli ürünlerin gelişmesi, yeni üreticilerin koruyucu maske üretimine başlaması ile ithalat azalmıştır. Piyasada bilinen ithal maskeler genellikle 3M, Draeger, Delta Plus, Honeywell, Uvex, GVS markalarını taşımaktadır. İthal ürünlerin pazardaki payı FFP2 (N95) standardındaki maskeler için 2018 yılında %26,5, 2019 yılında %15,5 ve 2020 yılında %4,7 civarında; FFP3 (N97-N99) standardındaki maskeler için 2018 yılında %9,9, 2019 yılında %9,8 ve 2020 yılında %1,6 civarında gerçekleşmiştir. Pandemi öncesinde daha yoğun olarak piyasada bulunan ithal ürünlerin, salgının dünya geneline yayılmasıyla birlikte iç pazardaki payının azaldığı görülmektedir.

(68) COVID-19 salgını sonrasında pazarın yapısında ciddi değişiklikler gerçekleşmiştir. Hastalıktan korunma amacı, sağlık personelinin maske ihtiyacının artması, maske kullanımının zorunlu hale gelmesi gibi sebeplerle hem cerrahi hem de koruyucu maskelere olan talep yükselmiştir. Bu doğrultuda mevcut üreticilerin üretimini arttırdığı ve pazara ana faaliyet alanı maske üretimi olmayan teşebbüslerin salgın dönemi ile sınırlı olarak girdiği görülmektedir. Keza maske talebinde gerçekleşen mevsimsel

artışlar da ortadan kalkmış ve kış ayları bitmesine karşın talep azalmamıştır. Konuya ilişkin olarak teşebbüslerce de COVID-19 öncesinde maske kullanımının ağırlıklı olarak sanayi ve sağlık sektörleri tarafından tercih edilmesine karşın salgın sonrasında nihai tüketicilerin de yaygın olarak maske kullanımını tercih etmeye başladığı ifade edilmiştir. İlâveten tedbir kapsamında getirilen ihracat yasakları ile üreticiler üretimlerini yurt içi pazara yönlendirmek durumunda kalmıştır.

- (69) Pandemi dönemine ilişkin olarak üzerinde durulması gereken bir diğer nokta maske üretimi için mevzuatta belirlenen yükümlülüklerde esneklik sağlanmasıdır. Halkın yüksek talebinin karşılanabilmesi, vatandaşların hastalıktan etkin bir şekilde korunabilmesi gibi sebeplerle maske üretimi bakımından sağlanması gereken standartların, alınması gereken izin/ruhsat/sertifikaların pandemi döneminde esnetildiği ifade edilmektedir. Hazır giyim başta olmak üzere ana faaliyet alanı farklı iş kolları olan teşebbüslerin maske üretimine başlaması da bunun göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda maske üretimi pazarında faaliyet gösterebilmek için önemli sayılabilecek hukuki engellerin salgın döneminde azaldığı söylenebilmektedir. Keza bu dönemde USHAŞ tarafından akdedilen sözleşmeler aracılığıyla ham madde (kumaş) temin garantisinin sağlanması ile ham maddeye erişimin kolaylaştığı, bunun yanı sıra üretilen ürünlerin USHAŞ ve DMO'ya belirli fiyatlardan satışının gerçekleştiği görülmektedir.

I.2.4. İlgili Ürün Pazarı

- (70) İlgili ürün pazarının belirlenmesinde talep ikamesi ve arz ikamesine göre bir değerlendirme yapılmaktadır. Talep ikamesinin değerlendirilmesi, tüketici gözünde ilgili ürünün yerine geçer kabul edilen başka ürünlerin belirlenmesini gerektirmektedir. Bir ilgili ürün pazarı tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından birbiriyle değiştirilebilir veya ikame edilebilir olarak kabul edilen bütün mal veya hizmetlerden oluşan pazarları kapsamaktadır. İlgili ürün pazarının tespitinde dikkate alınan temel kriter talep ikamesi olmakla birlikte, talep ikamesine eşdeğer etkisinin olduğu durumlarda, talep ikamesinin yanında arz ikamesi de hesaba katılabilmektedir.
- (71) Yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde pandemi öncesi ve sonrasında cerrahi/koruyucu maskelerin pazarın yapısı, talep, yasal düzenlemeler gibi hususlar bakımından farklılaştığı söylenebilmektedir. Bununla birlikte maskelerin üretim şekli, işlevleri, özellikleri bakımından iki dönem arasında farklılık bulunmamaktadır. Bu doğrultuda ilgili ürün pazarının doğru şekilde tespitinde maskelerin temel özelliklerine yoğunlaşılması, bununla birlikte pandemi öncesinde geçerli olan unsurların (düzenleme, hedef kitle vb.) da göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır. Dolayısıyla ilgili ürün pazarının sınırlarının belirlenebilmesi bakımından cerrahi ve koruyucu maskelerin aynı pazarda kabul edilip edilmeyeceğinin talep ve arz ikamesi çerçevesinde değerlendirilmesine aşağıda yer verilmektedir:

Talep İkamesi

- (72) Cerrahi ve koruyucu maskelerin tüketici gözünde birbirinin yerine geçip geçmediği hususu pandemi öncesi ve sonrasında farklı yönde gelişmiştir. Pandemi öncesinde koruyucu maskeler ağırlıklı olarak sanayi iş kollarında çalışan personel (meslek hastalıklarından korunmak için) ve enfeksiyon riskinin bulunduğu çeşitli operasyonlarda ve benzer sair durumlarda sağlık personeli tarafından kullanılmaktayken cerrahi maskeler genellikle bulaş riski yüksek olmayan operasyonlarda ve sair faaliyetlerinde sağlık personeli, hasta ya da hastalıktan korunmak isteyen bireysel kullanıcılar tarafından kullanılmıştır. Pandeminin ilk

günlerinde ise kişiler, cerrahi ya da koruyucu ayırımı yapmaksızın maske alımına yönelmiştir. Halkın bu davranışı hastalık sebebiyle duyulan korku ve telaştan kaynaklanmakta olup maske türleri hakkında yeterli bilgi sahibi olunarak yapılan bilinçli bir tercihten bahsedilememektedir. Bu doğrultuda iki maske türü arasında talep ikamesinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesinde pandeminin ilk günlerinde tüketicinin maskelere olan yaklaşımının dikkate alınamayacağı, ilgili ürün pazarının tanımlanmasında iki ürün grubunun fiyatı, teknik özellikleri ve tabi olduğu düzenlemelerin öncelikle dikkate alınmasının daha isabetli olacağı değerlendirilmektedir.

- (73) Temel özellikleri itibarıyla bakıldığında cerrahi maskeler kullanıcıdan ortama damlacık saçılmasının önüne geçmekte, koruyucu maskeler ise ortamdan kişiye olabilecek bulaşın önüne geçmektedir. Her iki maske grubu da bakteri filtrasyonu sağlamakla birlikte filtrasyon oranının farklı olduğu görülmektedir. Kullanım açısından bakıldığında koruyucu maskelerin kullanımı cerrahi maskelere göre daha zahmetli olup kullanım sırasında solunum zorluğu meydana gelebilmektedir. Buna karşılık cerrahi maskelerin kullanımı daha rahat ve kolaydır.
- (74) Bir diğer farklılık maskelerin niteliği konusunda karşımıza çıkmaktadır. Önceki başlıklarda açıklandığı üzere cerrahi maskeler tıbbi cihaz niteliğinde olup buna ilişkin düzenlemelere tabi iken koruyucu maskeler kişisel koruyucu donanım olarak düzenlenmekte ve tabi olduğu standartlar farklılaşmaktadır.
- (75) Pandemi döneminde alınan tedbirlere bakıldığında da söz konusu tedbirlerin her iki maske grubu özelinde farklılaştığı görülmektedir. İlk olarak koruyucu maskelerin kullanımında sağlık personelinin ihtiyacı önceliklendirilmiş ve bu maskelerin bireysel kullanıcılar tarafından kullanımı reçeteye bağlanmıştır. Halkın kullanımı bakımından tavsiye edilen maske grubu cerrahi maske olurken, salgın kapsamında alınan tedbirlerden birini bu maskelerin satışının yasaklanarak ücretsiz dağıtımı oluşturmuştur. Akabinde cerrahi maskelerin satışı, tavan fiyat belirlenerek (1 TL) serbest bırakılmıştır.
- (76) Cerrahi ve koruyucu maskelerin fiyatları açısından da birbirinden ayrıştığı görülmektedir. Salgın öncesi yaklaşık 15 kuruş olan üç katlı cerrahi maskenin toptan fiyatı yaklaşık 3 TL'ye, koruyucu FFP2/N95 standartlı maskenin fiyatı yaklaşık 4-5 TL'den 60 TL'ye yükselmiştir. Alınan tedbirler kapsamında USHAŞ'ın devreye girmesiyle birlikte üç katlı cerrahi maskenin fiyatı 0,80 TL + KDV, FFP2/N95 standartlı koruyucu maskenin fiyatı 9,5 TL + KDV olarak gerçekleşmiştir.
- (77) Konuya ilişkin olarak görüşüne başvurulmuş teşebbüslerce aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:
- Cerrahi maskeler ile koruyucu maskelerin kullanım amaçlarının ve temin şekillerinin farklı olması itibarıyla ikame olmadıkları,
 - Üç katlı maskelerin genellikle medikal alanlarda, N95 standartlı maskenin ise endüstri alanında kullanıldığı,
 - Cerrahi maskeler tüketici tarafından kullanılması önerilen maskeler iken koruyucu maskelerin sağlık profesyonelleri tarafından kullanılmasının önerildiği, bu nedenle iki maskenin bire bir ikame olmadığı,
 - FFP2-FFP3/N95 standartlı maskelerin tıbbi maskelerden ortalama 5-10 kat daha yüksek fiyata sahip olduğu,

- Kalite, daha uzun kullanım ömrü ve filtrelemesi bakımından koruyucu maskelerin cerrahi maskelerden farklılaştığı.

- (78) Söz konusu görüşlerin incelenmesinden piyasa oyuncularının da iki maske türünün farklı özelliklere sahip olduğu, farklı kullanıcı gruplarına hitap ettiği ve birbirine ikame olmadığı kanaati taşıdıkları görülmektedir.
- (79) Yapılan açıklamalar çerçevesinde, her iki maske grubunun temel işlevleri, tabii olduğu yasal mevzuat, hedef kitlesi, kullanım şekli ve fiyatı bakımından farklı olduğu söylenebilmektedir. Dolayısıyla cerrahi maskeler ile koruyucu maskeler arasında talep ikamesinin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Arz ikamesi

- (80) Cerrahi ve koruyucu maskeler arasında arz ikamesinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesinde temel olarak maskelerin üretim süreci önem arz etmektedir. Cerrahi maskeler iki ve üç katlı, koruyucu maskeler FFP1-2-3 (N95-97-99) standartlı maskeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki grup maskenin üretiminde kullanılan temel girdiyi dokumasız kumaş oluşturmaktadır. Diğer maliyet kalemleri tel, lastik, ambalaj-kutu-koli, kompresör, makine şeklinde sıralanabilmektedir. Soruşturma taraflarınca maske üretimi için en önemli iki maliyet kaleminin kumaş ve makine maliyeti olduğu belirtilmektedir. Bu doğrultuda kumaş ve üretim makinelerinin daha detaylı ele alınmasının faydalı olduğu değerlendirilmektedir.
- (81) Maske üretiminde kullanılan dokumasız kumaşlar farklı uzunluktaki elyafın kimyasal, mekanik veya ısı yoluyla bir araya getirilmesiyle üretilmektedir. Bu kumaşların birçok türü bulunmakla birlikte maske üretimine en uygun kumaşlar spunbond ve meltblown kumaşlar olarak adlandırılmaktadır²⁵. Filtreleme özelliği dolayısıyla meltblown orta katmanda kullanılmaktayken spunbond ise orta katman haricinde kullanılmaktadır. Bu noktada, cerrahi maske ve koruyucu maske üretiminde kumaşların benzerlik gösterdiği görülmekle birlikte bu kumaşların maske türüne göre değişen ağırlık ve miktarda kullanıldığı belirtilmelidir. Maskelere göre kullanılan kumaşlara örnek olarak aşağıdaki tabloya yer verilmektedir:

Tablo 2: Maskelerde Kullanılan Dokumasız Kumaş Yapı ve Özellikleri²⁶

Maske Türü	Min. Filtrasyon	Koruma	Kullanılan Kumaş	Birim Ağırlık (gr/m ²)	Elyaf Çapı (mikron)
N100	%99,9	Kullanıcı ve çevresi	Spunbond-Elektroeğirme fiber- Meltblown (2 kat)- Spunbond	Spunbond: 20-40 Meltblown: 50-70	Spunbond: 18-23 Meltblown: 2,0-3,2 Elektroeğirme fiber: 200-400 nanometre
N99	%99	Kullanıcı ve çevresi	Spunbond-Elektroeğirme fiber- Meltblown (1 kat)- Spunbond	Spunbond: 20-40 Meltblown: 50-70	Spunbond: 18-23 Meltblown: 2,0-3,2 Elektroeğirme fiber: 200-400 nanometre
N95	~ %95	Kullanıcı ve çevresi	Spunbond (2 kat) - Meltblown (2 kat) – Spunbond	Spunbond: 20-40 Meltblown: 50-70	Spunbond: 18-23 Meltblown: 2,0-3,2

²⁵ Yapılan ortak AR-GE çalışmaları neticesinde madaline kumaşların, mikrofilament haline getirilerek maske üretimi için kullanılabileceği dile getirilmektedir.

²⁶ Tablo örnek niteliğinde paylaşılmakta olup üretim tekniklerinin farklılaşmasıyla tablodaki verilerin değişmesi mümkündür.

Cerrahi (üç katlı)	%80	Kullanıcının çevresi	Spunbond-Meltblown (1 kat)-Spunbond	Spunbond: 20-40 Meltblown: 20-30	Spunbond: 18-23 Meltblown: 2,0-3,2
Kaynak: Teşebbüslerden gelen yazılar					

- (82) Tablonun incelenmesinden, cerrahi maske ile koruyucu maske arasındaki koruma ve filtrasyon gibi alanlardaki farklılığın, filtreleme özelliği bulunan meltblown kumaşın farklı miktarlarda kullanımından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Temel olarak elyaf çapı ve ürün ağırlığı standart olsa da kullanılan ürün miktarı ile ulaşılan ürün ve ürün özelliklerinin koruyucu maskeler arasında da farklılaştığı görülmektedir.
- (83) Konuya ilişkin olarak kumaş üreticilerinden elde edilen bilgilerde maske türleri bakımından uygulanan test değerlerinin önemine dikkat çekilmiştir. Buna göre uygun test değerleri sağlanabilmesi için FFP1 ve N95 standartlı maskeler için meltblownun 25-30 gr bandında, FFP2 ve N-97 standartlı maskeler için 40 gr üzerinde, FFP3 ve N-99 standartlı maskelerde ise elektrostatik yüklü niteliği bulunan²⁷ meltblown kumaş kullanılması gerekmektedir.
- (84) Cerrahi maskeler ile koruyucu maskelerin üretiminde kullanılan makineler bakıldığında, her ikisini üretmek için kullanılan makinelerin genellikle ultrasonik makineler olduğu görülmektedir²⁸. Bununla birlikte söz konusu makineler genellikle mekanik yapıları olduklarından, hep aynı ürünü çıkaracak şekilde tasarlanmaktadır. Bir diğer deyişle bir maske türünün üretiminden diğer maske türünün üretimine geçebilmek için yeni bir üretim hattı kurulması gerekmektedir. Ultrasonik makineler yarı otomatik, tam otomatik, yüksek hızlı gibi ayrımlarla satışa sunulmaktadır. Ancak cerrahi ve koruyucu maskelere yönelik makineler farklı şekilde tasarlanmakta ve farklı üretim kapasiteleri bulunmaktadır. Üç katlı maskelerin üretimi sadece bir ana makine ile yapılabilirken koruyucu maskelerin üretimi için ana gövde ultrasonik kaynak makinesinin yanında kulak lastiği, burun demiri, ventil delme, plastik enjeksiyon makineleri gibi yardımcı makinelerin de bulunduğu bir üretim hattına sahip olunması gerekmektedir.
- (85) Soruşturma tarafı teşebbüslerin üretimini gerçekleştirdikleri maske türlerine bakıldığında da cerrahi maske ya da koruyucu maske grubundan birini üretenlerin diğerini üretmedikleri görülmektedir²⁹. Konuya ilişkin görüşüne başvuru alan teşebbüslerce aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:
- N95 standartlı maske ve üç katlı cerrahi maske üretiminin makine parkuru ve üretim teknikleri açısından birbirinden tamamen farklı olduğu; sadece kullanılan kumaşın benzerlik gösterdiği, iki ürünün üretim süreci arasındaki en belirgin ortak noktanın (ultrasonik kaynak yapıyor ise) ultrasonik kaynak teknolojisi olduğu, bu doğrultuda cerrahi maske üretimi yapılan makinelerde N95 maskelerin üretiminin yapılamayacağı,
 - Cerrahi maskeler spunbond ve meltblown kumaşlardan üç katlı olarak imal edilirken koruyucu maskelerin kombine spunbond, meltblown ve diğer filtrasyon özellikli materyallerden çok katmanlı olarak üretildiği,

²⁷ Teşebbüs tarafından ayrıca bu özelliğe sahip meltblown kumaşın ülkemizde üretilmediği belirtilmiştir.

²⁸ Piyasada tekstil dikişli cerrahi maske üretimi gerçekleştiren teşebbüsler de bulunmaktadır.

²⁹ Soruşturma taraflarından sadece SAĞLIK MARKET bir haftalık kısa bir dönemde iki ve üç katlı cerrahi maskenin yanı sıra N95 standartlı maske de üretmiş ancak bu süre sonunda N95 standartlı maske üretimini sona erdirmiştir. Teşebbüs hâlihazırda maske türlerinden sadece iki ve üç katlı cerrahi maske üretmektedir.

- Koruyucu maskelerin ham madde, sertifikasyon, test, işçilik maliyetlerinin cerrahi maskelere göre daha yüksek olduğu,
 - İki ve üç katlı cerrahi maskelerin üretim süreçlerinin birbirinin aynısı olduğu, bu doğrultuda iki ve üç katlı cerrahi maskeleri üretilirken ürünler arası geçişin kolaylıkla yapılabilirdiği, bir diğer ürünü (ikiden üç kata) üretmek için ek bir maliyet ya da üretim sürecine katlanılmadığı, ancak koruyucu maskelerin üretim süreçlerinin ve tekniklerinin tamamen farklı olduğu ve yatırım maliyetleri ile süre açısından arasında ciddi farklar bulunduğu; bu nedenle N95, N97, N99, FFP1, FFP2, FFP3 gibi standartlara uygun maske üretiminin, iki ve üç katlı cerrahi maskelerle ikamesinin mümkün olmadığı,
 - Üç katlı maskeler dikdörtgen bir forma sahip olduğundan ana gövde kısmında firenin az olduğu fakat N95 standartlı maskelerin şekil ve formları çok yönlü olduğundan %50'yi bulan fireler gerçekleştirilebilir.
- (86) Yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında cerrahi ve koruyucu maskelerin arz ikamesi yönünden durumunu aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:
- Aynı gruptaki maskeler arasında (yalnızca cerrahi veya yalnızca koruyucu maskeler) geçiş yapılabilmesi nispeten kolaydır. Ancak yine de kullanılan ham madde gramajı vb. farklılık gösterebilmektedir.
 - Üretim süreçlerindeki göze çarpan en önemli benzerlik, üretimde genellikle ultrasonik makinelerin kullanılmasıdır.
 - Cerrahi maske üretirken koruyucu maske üretimine geçilmesi ya da tam tersi bir durum amaçlandığında; yatırım maliyetleri, yardımcı üretim makineleri, üretim hattı, işçilik giderleri, teknik bilgi, üretim süreci, farklı maliyetler ve tasarım değişiklikleri gibi büyük çaplı geçiş maliyetlerinin göze alınması gerekmektedir.
- (87) Sonuç olarak arz ikamesi yönünden cerrahi maske grubu içinde yer alan ürünlerin (iki-üç katlı maskeler) birbirleri ile ve koruyucu maske grubu içinde yer alan ürünlerin (FFP1-2-3, N95-97-99) birbirleri ile ikame olabileceği ancak, cerrahi maskeler ile koruyucu maskeler arasında arz ikamesinin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Kumaş Maskeler

- (88) Son olarak dosya konusu içerisinde yer alan bir diğer maske türünü oluşturan kumaş maskeler üzerinde durulmalıdır. Kumaş maskeler, salgın döneminde virüs koruyucu maske olarak satılmaya başlanan, kumaş, bez, sünger, kâğıt gibi çeşitli malzemelerden yapılan ve kamuoyunda “*yıkabilir maske*”, “*poliüretan hijyenik maske*”, “*nano maske*” vb. isimler ile bilinen maskelerdir. Yukarıda belirtildiği üzere söz konusu maskelerin piyasaya sunulduğu dönemde bu maskeler hakkında koruyuculuk, taşınması gereken kriterler vb gibi konularda herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. Akabinde kumaş maskelerin kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte 11.05.2020 tarihinde TSE tarafından *Tekstilden mamul tekrar kullanılabilir koruyucu yüz maskeleri - Tıbbi olmayan* maskeler için Belgelendirme Kriteri yayımlanmıştır.
- (89) Belgelendirme Kriteri'nin Giriş kısmında bu maskelerin kullanımına ilişkin olarak “*Özellikle - tedarik problemleri nedeniyle - tıbbi yüz maskelerinin sağlık çalışanları tarafından kişisel koruyucu ekipman olarak kullanılmasına öncelik verildiği bir ortamda, çeşitli tekstil malzemelerden yapılmış tıbbi olmayan yüz maskelerinin kullanımı düşünülebilir. Bu durum, tıbbi olmayan yüz maskelerinin, kaynak kontrolü aracı olarak kullanımını destekleyen sınırlı sayıda dolaylı çalışmalara dayanmaktadır.*” ifadelerine yer verilmektedir. Söz konusu ifadelerden cerrahi ve/veya koruyucu maskelere

ulaşmakta yaşanan zorluklar sebebiyle bu maskelerin kullanılabilceği anlaşılmaktadır. Belgelendirme Kriteri'nin devamında yer alan "ÖNEMLİ — Bu kriter kapsamındaki hijyenik maskeler, 93/42 EC Direktifi veya AB / 2017/745 Yönetmeliği anlamında bir tıbbi cihaz (PS) veya AB Tüzüğü anlamında kişisel koruyucu ekipman (KKD) olarak kabul edilmemelidir." şeklindeki ifadelerle de kumaş maskelerin cerrahi ve koruyucu maskeler ile aynı nitelikte olmadığına dikkat çekilmiştir³⁰. Belgelendirme Kriteri'nde geçen hususlar doğrultusunda kumaş maskelerin cerrahi/koruyucu maskelerin önemli özelliklerinden birisi olan filtrasyon özelliği bakımından bu maskelerle aynı özelliklere sahip olmadığı söylenebilmektedir.

- (90) İlgili maskelerin üretimine bakıldığında cerrahi ve koruyucu maskelerin üretiminde kullanılan dokumasız kumaşın bu maskelerde kullanılmadığı görülmektedir. Maske kumaşı üreticilerinden edinilen bilgilere göre bu üreticilerin üretimini gerçekleştirdiği kumaşlar kumaş maskelerde kullanılmadığı gibi üreticiler de bu maskeler için ilave bir kumaş üretimi gerçekleştirmemektedir.
- (91) Söz konusu maskelerle ilgili görüşüne başvurulmuş teşebbüslerce kumaş maskelerin COVID-19 salgını dönemi öncesinde piyasada bulunmayan ve COVID-19 döneminde piyasaya sürülen tekstil ürünleri olduğu, henüz piyasada test edilmemiş, üretimi herhangi bir standarda bağlı olmayan ve bilimsel açıdan da onaylanmamış ürünler olduğu ve kumaş maskelerin pandemi dönemine has geçici ürünler olduğu kanaatini taşıdıkları ifade edilmiştir. Benzer şekilde soruşturma tarafı maske üreticisi teşebbüslerden hiçbirinin kumaş maske üretimi bulunmamaktadır. Dolayısıyla üretim standardı ve kullanılan girdiler açısından kumaş maske ile cerrahi/koruyucu maskelerin eşdeğer kabul edilemeyeceği değerlendirilmektedir.
- (92) Diğer taraftan kumaş maskelere olan talebe bakıldığında bu maskelerin genellikle bireysel kullanıcılar tarafından tercih edildiği, bu tercihin ise salgın sebebiyle gelişen olağanüstü şartlardan kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir. İlaveten salgın öncesi dönemde cerrahi ve koruyucu maskelerin kullanıcı grubunun da kumaş maskelere yönelmediği söylenebilmektedir. Dolayısıyla kumaş maskelerin kullanımında tüketiciler tarafından virüsten korunma amacı güdülse de bu amacın kumaş maskelerin cerrahi ve koruyucu maskelerle aynı/benzer şekilde ele alınmasına yeterli değildir. Açıklanan sebeplerle kumaş maskeler ile cerrahi ve koruyucu maskeler arasında niteliği, üretimi, koruma oranı, üreticileri gibi hususlarda ciddi farklılıklar bulunduğundan, kumaş maskeler işbu dosya özelinde ilgili ürün pazarı kapsamına alınmamıştır.
- (93) Netice itibarıyla, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde dosya konusu cerrahi maskeler, koruyucu maskeler ve kumaş maskelerle ilgili olarak;
- Cerrahi ve koruyucu maskelerin; tabii olduğu yasal mevzuat ve düzenleniş şekli, hitap ettiği kullanıcı grubu, kullanım şekli ve fiyatı açısından birbirinden ciddi farklılıklar içerdiği ve bu ürün grupları arasında talep ikamesinin bulunmadığı, COVID-19 döneminde her iki maske grubu özelinde alınan tedbirlerin de bu durumu desteklediği,
 - Cerrahi ve koruyucu maskelerin üretim süreci, üretiminde kullanılan girdiler, yatırım maliyeti açısından farklılaştığı ve bu ürünler arasında arz ikamesinin bulunmadığı,
 - Kumaş maskelerin temel özellikleri ve özellikle koruma oranı, üretimi, üreticileri gibi hususlar açısından cerrahi ve koruyucu maskelerden farklılaşması sebepleriyle

³⁰ İlgili düzenlemeler uyarınca cerrahi maskeler tıbbi cihaz, koruyucu maskeler kişisel koruyucu donanım sınıfında yer almaktadır.

cerrahi ve koruyucu maskeler ile aynı çerçevede değerlendirilemeyeceği ve ilgili ürün pazarının kapsamına alınamayacağı

tespit edilmiştir. Bu doğrultuda dosya kapsamında ilgili ürün pazarları “cerrahi maskelerin üretimi ve satışı pazarı” ve “koruyucu maskelerin üretimi ve satışı pazarı” olarak belirlenmiştir.

I.2.5. İlgili Coğrafi Pazar

- (94) Coğrafi pazar, teşebbüslerin mal ve hizmetlerinin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu bölgelerdir.
- (95) Dosya kapsamında elde edilen bilgilerden cerrahi ve koruyucu maskelerin dağıtımı, pazarlaması, satışı ve fiyatlandırılmasının tüm Türkiye genelinde benzer nitelik arz ettiği ve ülke genelinde rekabet koşullarında bölgeler bazında belirgin farklılıklar bulunmadığı görülmektedir. Bu doğrultuda ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

I.3. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgeler

- (96) KÖRFEZ’de yapılan yerinde incelemede elde edilen 13.03.2017 tarihli iç yazışmada (.....) firmasının liste iskonto oranı ve sektöre göre değişen iskonto oranları paylaşılmaktadır.
- (97) MFA’da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 09.12.2019 tarihli, 04.12.2019 SAHA ÇALIŞMALARı konulu e-postada bir teşebbüs yetkilisinin diğer teşebbüs yetkilisine aktardığı müşteri ziyaretlerinde aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:
- “Müşteri memnuniyeti için uğradım. Bir saatten fazla oturduk sohbet ettik. Herhangi bir problem yok geçenlerde (.....) ziyarete gelmiş, (.....).”*
- “Ben ... haziran ayında ziyaret yapmıştım (.....).”*
- (98) HONNES’te yapılan yerinde incelemede elde edilen 30.12.2019 tarihli RE:2020 Fiyat Çalışması konulu belgede bir teşebbüs yetkilisi 2020 yılında uygulanacak fiyatlarla ilgili görüşünü aşağıdaki şekilde aktarmaktadır:
- “... Rakiplerimizin fiyat geçişlerinden sonra duruma göre hareket eder fiyatlarının aşağıda kalmasına halinde gerektiğinde (.....) bir çok koşulda bu bütçeyi avantaja çevirebiliriz.*
- (.....).”*
- (99) AWON’da yapılan yerinde incelemede 2020 yılının Ocak, Şubat, Mart, Mayıs aylarına ilişkin okunmamış ve cevaplanmamış maske taleplerini içeren e-postalar elde edilmiştir. Bu taleplerden bir kısmının yurt dışına gönderilmek üzere yapıldığı, bir kısmının ise yurt içinde faaliyet gösteren firmaların ihtiyacından kaynaklandığı görülmektedir. Teşebbüs yetkilisi tarafından yerinde inceleme sırasında 2020 yılının Ocak-Haziran ayları arasında gelen taleplere cevap verilmediği, bunun gerekçesinin ise maske talebinin yüksek oranda artmasıyla yeni müşteri kabul etmeyerek mevcut müşterilerinin talebini karşılamaya çalışmaları, maske ihracatının yasaklanması ve USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gerekleri şeklinde sıralanmıştır.
- (100) MFA’da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 18.01.2020 tarihli, 17.01.2020 SAHA ÇALIŞMALARı konulu e-postada bir teşebbüs yetkilisinin bir müşteriyle yaptığı görüşmede aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

“... MFA olarak gelip tanışalım çalışma yapma imkanı bulabilir miyiz bakalım istedik dedim. ... bey biz her zaman yeni ürün denemeye açığız hatta geçen ERA³¹ diye bir maske geldi denedik ancak beğenilmedi dedi ... Şu anda (.....)”

- (101) HONNES'te yapılan yerinde incelemede elde edilen 12.02.2020 tarihli *Toplantı Bilgilendirme* konulu TİTCK'den HONNES'in de içerisinde bulunduğu üreticilere atılan e-posta ile COVID-19 salgınının ülkemizde de görülme riskine karşılık sağlık hizmetinin sunulmasında herhangi bir aksamanın ortaya çıkmaması için koruyucu ve cerrahi maske üreticileri ile üretim süreci, ham madde tedarik ve piyasaya arz süreçleri hakkında 17.02.2020 tarihinde gerçekleştirilecek toplantıya katılım daveti gönderilmektedir. Belgenin devamında teşebbüs yetkilisinin bu toplantıya katılmak üzere iletişim bilgilerini TİTCK'ye ilettiği görülmektedir.
- (102) MFA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen 14.02.2020 tarihli yazışmada (.....) içerisinde bulunduğu teşebbüslere gönderilen e-postada;

“Merhaba,

Aşağıda yer alan ürünlerin muadili sizde bulunan yerli üretim maske ve tulum ihtiyacımız vardır.

Her bir ürün için ilk alım miktarı 100.000 adet ve üzeri olacaktır. (Elinizdeki max. Stok adetini de belirtebilirsiniz.) Ürünlerin sertifikasyonları bulunması zorunlu olup en kısa sürede en uygun fiyat teklifiyle cevabınızı beklemekteyim.

Anlaşma sonrası ihracat faturalı şekilde işlem yapılacaktır.”

ifadeleri bulunmaktadır. Akabinde söz konusu e-postaya (.....) tarafından “(.....) Stoğum yok. Sipariş üzerine termin verebiliyorum. (.....) adete kadar sipariş alabilirim. Tulum bizde yok.” şeklinde cevap verilmiştir.

- (103) BAŞARAN'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 19-25.02.2020 tarihleri arasında teşebbüs ile bir alıcısı arasında geçen yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: “Ürün³² stoklarınızda mevcut mudur? Eğer mevcutsa yarın kart ile birlikte arkadaşımızı yönlendireceğim. 270 adet olacak.”

Başaran: “İstemiş olduğunuz teklif formu ekli dosyadadır”

Alıcı: “Ürüne oldukça zam gelmiş sanırım.. Fiyatta yapabileceğiniz en alt seviyeyi iletebilerseniz sevinirim.”

Başaran: “Çine gönderilen maske sebebi ile ham madde fiyatlarında oldukça ciddi bir artış olduğundan. Fiyatlar değişiklik sebebi bundan kaynaklı”

Alıcı: “540 adet siparişimizdir. Yarın teslim almak için arkadaşımızı yönlendireceğim”

- (104) BAŞARAN'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 03.03.2020 tarihinde teşebbüs ile bir alıcısı arasında geçen yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: “Görseldeki maske için fiyat alabilir miyim?”

Başaran: “Talep etmiş olduğunuz ürünün virüsle alakalı ham madde fiyatlarında yaşanan artıştan dolayı güncel fiyatımız ekte bilgilerinize sunulmuştur.”

Alıcı: “Son fiyatınız mı bu. Aşırı zam gelmiş”

³¹ (.....)

³² FFP1 ventilli toz maskesi kastedilmektedir.

- (105) BAŞARAN'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 05.03.2020 tarihinde teşebbüs ile bir alıcısı arasında geçen yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: "... için 4210 FFP2 V NR D toz maskesi için fiyat teklifi alabilirmiyiz."

BAŞARAN: "Öncelikle fiyatlarımızdaki artışların nedeni krona virüsü ile alakalı tüm hammaddelere %500 civarında zam geldi

Biz mevcut çalışmış olduğumuz müşterilerimize bu zammı en az seviyede yansıtmaya çalıştık şuan almış olduğunuz ürünün güncel fiyatı (.....) TL dir sizin için en uygun teklifimiz ekte bilgilerinize sunulmuştur" 5 Mart tarihinde gerçekleşen bu yazışmanın akabinde 16 Mart tarihinde alıcı tarafından "... verdiğiniz fiyat teklifini onaylıyoruz. ... için 1650 adet 4210 FFP2 V NR D siparişimizdir." şeklinde cevap verilmiştir. E-posta ekinde yer alan fiyat teklifinde FFP2 standartlı maskenin birim fiyatı (.....) TL olarak belirtilmiştir.

- (106) MFA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 08.03.2020 tarihli, 31.02.2020 SAHA ÇALIŞMALARİ konulu e-postada bir teşebbüs yetkilisinin müşterilerle yaptığı görüşmede aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

"F 267 V maskelerimiz (.....) göre daha çok beğenilmiş (.....)."

"(.....) ... bey ile görüşmemde ise fiyat konusunda takıldık. (.....) kullandıkları için (.....) tl fiyat ile maskeyi çok ucuza alıyorlar. (.....)."

- (107) BAŞARAN'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 06-18.03.2020 tarihleri arasında teşebbüs ile bir alıcısı arasında geçen yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: "69392 nolu satın alma siparişimizi ekli dosyada sunarız. Sipariş formundaki teslim tarihi, teslim şekli, ödeme şekli ve fiyat bilgilerini kontrol ederek siparişi en geç 1 gün içerisinde onaylamanızı rica ederiz."

BAŞARAN: "Türkiye'nin şu anda bulunduğu durumdan dolayı ham maddecilerin yapmış olduğu % 400 zam ve peşin para ile çalışmaya başladıklarından dolayı şu an size yardımcı olabileceğimiz en uygun birim fiyat (.....) olup minimum (.....) sipariş alıyoruz. Koli adeti: (.....)dir."

Alıcı: "Uygundur. Güncellenmiş fiyat ve adet sipariş formu ektedir."

- (108) MFA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 13-24.03.2020 tarihleri arasında teşebbüs ile bir alıcısı arasında yapılan yazışmalara aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: "Haftaya toplamda kaç adet maske gönderebilirsiniz?"

MFA: "Şuanda sevkiyat planlanmadı. Planlanınca bilgi vereceğim."

Alıcı: "Planlama yapabilir misiniz?"

MFA: "320 adet sevk ettim. Ürünler hazırlandıkça peyderpey sevk edilmeye devam edilecektir. Net tarihler veremiyoruz."

Alıcı: "320 adet çok az miktardır. Bu hafta içi 6000 adet verebilir misiniz? Başka taleplerimiz için sizi aramıyoruz."

MFA: "Elimizden geleni yapmaya çalışıyoruz. Yoğun bir şekilde devlete üretim yapıyoruz. Devlet acil durum nedeni ile üretimimizi büyük oranda devraldı."

Alıcı: "Çok acil maskeye ihtiyacımız vardır. Bu hafta teslim edeceğiniz tahmini adet nedir?"

MFA: "2.300 adet maske bugün sevk edeceğim."

Alıcı: "...’ın talebi 70.000 adettir. Bir sonraki maske gönderiminiz ne zaman ve kaç adet olacaktır?"

MFA: "Kıymetli Sanayi Kuruluş Temsilcimiz,

Salgının tüm Türkiye’ye yayılması nedeni ile Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı ortak tebliğ doğrultusunda 23.03.2020 den itibaren Türkiye genelinde tüm solunum koruyucu maskeler sadece Devlet için üretilecektir. Bu nedenle belirsiz bir süre özel yada kamu kurumu olsun Sağlık Bakanlığı dışında hiçbir kurum/kuruluşa maske tedariki sağlayamayacağımızı bunun bir zorunluluk olduğunu bilgilerinize arz ederiz.³³"

- (109) SİER’de yapılan yerinde incelemede bir çevrimiçi yazışma platformunda yapılan ve 15.03.2020-20.03.2020 tarihleri arasını kapsayan grup yazışması elde edilmiştir. Maske başlığını taşıyan ve Türkiye Sağlık Endüstrisi İşverenleri Sendikası (SEİS) Genel Sekreteri’nin başlattığı anlaşılan grup yazışmasında SİER yetkilisinin yanı sıra soruşturma taraflarından BAŞARAN ve SBS’nin bulunduğu görülmektedir. Belgede geçen ifadelerden katılımcıların birbirini tanımadığı anlaşılmaktadır³⁴.

(.....)³⁵

(.....)³⁶

(.....)³⁷

(.....)³⁸

- (110) MFA’da yapılan yerinde incelemede elde edilen 20.03.2020 tarihli ve *Maske Fiyatları Hk.* konulu belgede teşebbüs ile bir alıcısı arasında geçen yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: "... uzun süredir sizlerle çalışmaktayız. .. Ancak son dönemde malum virüse önlem amacıyla istenen taleplerde fahiş fiyatlar verdiğiniz görülmektedir. Üretici firma olmanıza rağmen bu fiyat artışının sebeplerini merak etmekteyiz."

MFA: "... Mevcut süreçte hammadde fiyatlarındaki ciddi artışa karşın firmamız Aralık-Mart 2020 süresince müşterilerine herhangi bir artış yapmamış tüm müşterilerine tedarike devam etmiştir. (.....). Ancak ürünlerimize yönelik ihracat yasağı gelmesi, Avrupa’dan aldığımız filtre materyallerinin fiyatının ciddi anlamda yükselmesi, dövizdeki yükseliş, 7/24 üretimin getirdiği ek maliyetler gibi nedenlerle bu artışı yapmak zorunda kaldık.

Krizin bilmesi ve hammadde fiyatlarının normale dönmesi ardından bizler de fiyatlarımızı tekrar revize edeceğiz. Bu fiyatlar üç gündür uygulamaya başladığımız ve kriz süresince geçerli olacak fiyatlardır."

Alıcı: "(.....)."

- (111) MFA’da yapılan yerinde incelemede elde edilen *Tebliğatname* başlıklı belgede "Ülkemizin söz konusu salgın ile mücadelesi kapsamında Sağlık Bakanlığınca ihtiyaç duyulan tıbbi malzemelerin üretimi ve satışı ile ilgili olarak; 22.03.2020 tarihinde Sağlık

³³ Benzer bir bilgilendirme başka alıcılara da yapılmıştır.

³⁴ Bu durum yazışmanın başlangıcında SİER yetkilisine ait (.....) ifadelerinden anlaşılmaktadır. Keza grupta bulunan teşebbüs yetkililerinin telefon numaralarının SİER yetkilisinin telefonunda kayıtlı olmadığı görülmektedir.

³⁵ Yazışmada ismi (.....) olarak görülen kişinin hangi teşebbüsün yetkilisi olduğu anlaşılamamaktadır.

³⁶ APEX’in make markası.

³⁷ (.....)

³⁸ Belgede telefon numarası yer alan kişinin hangi teşebbüsün yetkilisi olduğu anlaşılamamaktadır.

Bakanlığının Bilkent Yerleşkesinin 8. Katında yer alan üretimini yaptığınız tıbbi malzemelerin (maske, tulum, dezenfektan vb.) alımıyla ilgili sözleşme yapmak üzere ivedilikle hazır bulunmanız gerekmektedir.” ifadeleri bulunmaktadır.

- (112) MFA’da yapılan yerinde incelemede elde edilen 23.03.2020 tarihli belgede teşebbüs ile bir alıcısı arasında geçen yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

Alıcı: “... maske taleplerimiz gönderildimi acildir.”

MFA: “Şuan seri bir şekilde Bakanlığa FFP2, FFP3 ventilsiz maske üretimi yapmaktayız. Ventilli maske üretimini geçici bir süre ile durdurduk (kullanmakta olduğunuz ürün geçici bir süre ile üretilmeyecektir). P-357 “FFP3 VENTİLSİZ” birim fiyat (.....) TL. Onaylamanız ile işleme alabileceğim.”

Alıcı: “size bu kararınızdan önce vermiş olduğumuz ... maske onaylarımız var. Ve daha önce yapmış olduğumuz anlaşmaların bu konunun dışında tutulmasını rica ederiz.

(.....) ... ancak FFP3 tipi maskenin fiyatına anlamsız fiyat zammını anlayamıyorum. Bize FFP1 yerine bu maskenin iki hafta önce aldığımız fiyattan vermesi gerekir. Yani (.....) TL/adet.”

- (113) HONNES’te yapılan yerinde incelemede elde edilen ve 24.03.2020 tarihinde teşebbüsün saha personeli tarafından yöneticilerine gönderilen e-postada ürünleriyle ilgili piyasada oluşan sıkıntı aşağıdaki şekilde aktarılmaktadır:

“Şuanda gündemde olan coronavirus vakası nedeni ile tüm yurtta ve dünyada sıkıntısı çekilen ve ülkemizde de fırsatçılık anlamında ve çok fahiş fiyatlarda ve fırsatçılık yapan maliyetinin kuruş denilecek rakamlarla satılan ürünleri çok fahiş fiyatlarda satılması herkesin bildiği malum.

(.....) bir tekstil fabrikası honnes markasına ait yurt dışı ihracat ürünümüz olan 3 katlı steril olmayan maskeyi temin etmiş olup (.....) ürünümüzü iç piyasaya vermiş bulunmakta.

Tekstilci arabasına maskelerimizi alıp tek tek eczane, eczane dolaşıp bgood maske var tane fiyatı (.....) tl’den almıyorsunuz diyip satis yapmakta. Eczacılarımızda bgood maskeyi görünce tarafıma dönüş yaptılar senin masken değil sahte maskemi yapmışlar diyip dönüş yaptılar.

(.....) şuan tüm eczaneler bgood neden ürünü depolara vermedi de gidip tekstilcinin birine vermiştir diyip sitem ediyorlar fırsatçılık mı yapıyorsunuz diyorlar.

(.....) bölgesinde ki eczacı (.....) ki eczacıya (.....) firmasına şikayet edicem (.....) ekranına koyulan ürünle gelen ürün aynı değil fakat barkod steril maske ile aynı barkodu taşıyor ben o yüzden aldım bir kutusunu (.....) lira fiyat verdim dedi.

Sonrasında (.....) ki eczacımız tarafıma dönüş yaparak neden böyle bir şey dediniz bu ürün sizin değilmi diye bana veryansın etti bende kendilerine ürünümüz bizim ürün fakat ihracat ürünüdür ben farklı bir şey diyemem diyip telefonu kapattım.”

- (114) OSSA’da yapılan yerinde incelemede elde edilen 26.03.2020 tarihinde teşebbüs yetkilileri arasında paylaşılan e-postada aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

“Söz konusu salgın nedeni ile oluşan faîş fiyatlara tepki olarak, firmamız maske üretimine girmiş ve gerekli teknik dosya, uygunluk beyanı vb... dökümanları medikal firmalar için zorunlu olan ÜTS sistemine yüklemiş ve üretmiş olduğu maske için ÜTS numarası almıştır. Ürünümüz sistemde kayıtlıdır.

Firmamız satışa çıktığı ilk günden beri aracilar ve karaborsacılara karşı ürünün fiyatını (.....) tl'ye sabitlemiştir.

Söz konusu üretim için ultrasonic makinalara ulaşamadığımızdan ötürü ürünü tekstil atölyelerinde ürettik ve maliyeti (.....) tl ye mal olan (dilediğiniz takdirde dikiş, kumaş, lastik faturaları kontrol edilebilir) ürünleri (.....) tl'den satışa çıkardık.

25.03.2020 tarihinde Darıca İlçe Sağlık Müdürlüğümüzden atölyelerimizden birine girilmiş, tüm evraklarımız incelenmiştir. Evraklarımızın tam olduğu belirtilmiş ve kapatıcı veya cezai herhangi bir işlem uygulanmamıştır. Bununla birlikte hazır olan ürünlerimiz sayılmış ((.....) adet) ve tutanak altına alınarak bu ürünü satmamamız istenmiştir. Gerekçe olarak ürünlerin sadece Devletimize satılacağı yönünde Sağlık Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı tarafından genelge yayınlandığı ve gidip bu alımı gerçekleştirecek USHAŞ ile 0.80 kuruş üzerinden anlaşma yapmamız istenmiştir.

Hal böyleyken Sayın Bakanlarımızın hiç bir çağrısı olmadan geçen hafta firmamız zaten USHAŞ ile görüşme yapmış ve numunesini ilgili kişiye teslim etmiştir. Numune değerlendirmesinde ürünümüzde burun teli olmaması nedeni ile ürünümüzle ilgilenmedikleri tarafımıza bildirilmiştir.

- (115) OSSA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen 30.03.2020-02.04.2020 tarihleri arasında teşebbüs ile bir ilaç firması arasında yapılan yazışmaların ilgili kısımları aşağıdaki gibidir:

OSSA: "Kutu fiyatı (.....)'dir."

Müşteri³⁹: "Bizim iç piyasada, çalıştığımız bütün depolar ve eczanelerde avantajlı duruma geçebilmemiz ve bu ticareti yapabilmemiz için, bu fiyatın olabilecek en düşük miktarı nedir. Çünkü diğer firmalar da depolara (.....) TL civarında veriyorlar. Üstelik birkaç aylık vade ile.

Ayrıca, rakiplere üstünlük sağlamak amacı ile 2-5 adetlik naylon poşetlerde, bu poşetleri de (kutu içi 50 tane yapacak şekilde) bir karton kutuya yerleştirebilir miyiz. Bunu yapabilir misiniz? Çünkü eczaneler, müşterilerine adet ile satıyor. Onlar da maskeye el sürmekten şikayetçiler. Müşteriler de reaksiyon gösteriyor. Ne dersiniz? O zaman satışta çok öne geçebiliriz."

OSSA: "Paketleme konusunda biz de o şekilde paketlemeye geçiyoruz. 5'li poşet şeklinde. Fakat bu biraz zaman alacak. Bana adet söylerseniz fiyat konusunda yardımcı olmaya çalışayım. (.....) adet civarında siparişiniz olursa fiyat konusunda yardımcı olacağım."

Müşteri: "Henüz böyle bir konuda hiç pazarlama faaliyetinde bulunmamışken doğruya yakın bir satış öngörüsü yapmak kolay değil. (.....) Maske (=.....) kutu maske) aslında aylık bazda kolayca satılabilecek bir miktar. Özellikle de bu günlerde. Bunun daha fazlasını hedefliyoruz. Ancak, öncelikle sizden ilk seferde (.....) kutu gibi alır, hemen dağıtıp, devamını sipariş ederiz. Piyasada markamızı oturtup, gerekli duyuru, reklam çalışmalarını da yapıp miktarı hızla artırmaya çalışırız.

Eğer 5'lik maskeler özel naylon veya kağıt ambalajda, yine 1 kutuya 50 tane maske olacak şekilde yerleştirile bilirse, o zaman satışın daha anlamlı olabileceğini, ayda (.....) depolara her gün yeni maske teklifi var ve depolar temin konusunda bir sıkıntı duymuyorlar."

³⁹ (.....)

- (116) MFA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen 05.04.2020 tarihli belgede Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele (KOM) Şube Müdürlüğü ve İl Sağlık Müdürlüğüne teşebbüste yapılan denetim neticesinde tutulan tutanak bulunmaktadır. Tutanağın içeriği aşağıdaki gibidir⁴⁰:

(.....)

- (117) MFA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen 06.04.2020 tarihinde teşebbüsün alıcılarına yaptığı bilgilendirmede *"Bu hassas dönemde bazı firmaların Afrika'dan, Çin'den ithalat yolu ürün getirip 6-8 hafta içinde tedarik sağlayacağı ve bu doğrultuda sizlerden üstelikte yüksek fiyatlarla talep topladığını gözlemlemekteyiz. Konuyu Bakanlık yetkilileri ile görüştük. Yetkililer ihtiyaç devam ettiği müddetçe ithal ürünlerde dahil tüm kaynakları kendi bünyesinde toplayacağını sözlü olarak beyan etmişlerdir. Merdiven altı üretimin ülkemizde de ne yazık ki patladığı günlerde tuvalet kağıdı kadar bile filtreleme özelliği olmayan ürünlerin fahiş fiyatlarla satıldığı ya da satılmaya çalışıldığı, faturasız el altından ürün tedariki sağlandığı konusunun da Bakanlık gündeminde ve takibinde olduğunu paylaşmak isterim."* ifadeleri yer almaktadır.
- (118) MFA'da yapılan yerinde incelemede elde edilen 22.04.2020 tarihli belgede USHAŞ ile MFA arasındaki Mal Alım Sözleşmesi'nin USHAŞ tarafından feshedildiği görülmektedir. İlaveten belgede *"Bundan sonraki süreçte koruyucu malzemelerin Devlet Malzeme Ofisi (DMO) aracılığı ile temini noktasında karar alınmış olup, behemahal DMO ile sözleşme yapılarak, tedariklerin aksamadan devam ettirilmesi büyük önem arz etmektedir."* ifadeleri yer almaktadır.

I.4. Değerlendirme

- (119) Soruşturmanın konusunu pandemi döneminde maske fiyatlarında gerçekleşen yüksek fiyat artışlarının 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası oluşturmaktadır. Bu doğrultuda maske üreticilerinin anlaşma veya uyumlu eylem içerisinde maske fiyatlarını belirlemeleri 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde ele alınabilecektir. Aşağıda öncelikle konu hakkında teorik açıklamalara yer verilecek akabinde teşebbüslerin eylemleri değerlendirilmiştir.

I.4.1. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirme

I.4.1.1. Rekabet Hukukunda Anlaşma ve Uyumlu Eylem

- (120) 4054 sayılı Kanun'un "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4. maddesinin ilk fıkrasında; *"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."* hükmü yer almaktadır.
- (121) Söz konusu hükmün temel amacı, her bir teşebbüsün kendi ticari politikalarını ve piyasadaki faaliyetlerini tek başına, bağımsız olarak belirlemesidir. Rekabeti bozucu nitelikteki anlaşmaların/uyumlu eylemlerin varlığı halinde, teşebbüslerin bağımsız davranışlarının yerini, anlaşma taraflarının ortak çıkarlarına hizmet eden koordineli davranışlar almaktadır. Bu tür davranışlar, serbest piyasa ekonomisinden elde edilmesi beklenen faydaları azaltarak kaynakların etkinsiz kullanılmasına ve serbest

⁴⁰ (.....)

piyasa sisteminin sağladığı refahın piyasadaki aktörlere hak etmedikleri oranda dağılmasına yol açmaktadır.

(122) 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. Sözü edilen kavramlara yönelik olarak Kanun'da herhangi bir tanıma yer verilmemekle birlikte, anlaşma ve uyumlu eylem kavramlarının oldukça geniş yorumlandığı anlaşılmaktadır. Nitekim 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde; *"Bu Kanunun amacı rekabetin korunması olduğuna göre, rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı veya bozucu teşebbüsler arası anlaşma ve uygulamaların yasaklanması gerekir. Maddenin amacı bakımından anlaşma, hukuki şekil şartlarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanılmıştır. Anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının önemi yoktur."* denilmek suretiyle, rekabet hukukunda "anlaşma" kavramının borçlar hukukundaki "sözleşme" kavramından daha geniş bir kavram olduğuna dikkat çekilmekte ve bağlayıcı olma, yazılı şekil, yükümlülüklerin ifa edilmemesi halinde uygulanacak yaptırımın düzenlenmesi yahut yürürlük koşulları gibi herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır.

(123) Mevcut dosya bakımından önem arz eden uyumlu eylem hakkında ise 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında;

"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.

Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir."

ifadeleri bulunmaktadır. Maddenin gerekçesinde uyumlu eyleme ve bu kavramın amacına yönelik aşağıdaki açıklamalar yer almaktadır:

"...Teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı tesbit edilemese bile teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışları yerine geçen bir koordinasyon veya pratik bir işbirliği sağlayan doğrudan veya dolaylı ilişkiler de eğer aynı sonucu doğuruyorsa yasaklanmıştır. Böylece teşebbüslerin kanuna karşı hile yolu ile rekabeti sınırlayıcı uygulamaları meşru göstermeleri engellenmek istenmiştir..."

... Rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların yasaklandığı bir hukuk düzeninde genellikle bu tür anlaşmalar gizli yapılmakta ve bunların varlığının ispatı oldukça güç, bazen de imkânsız olmaktadır. Bu nedenle Maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen hallerin varlığı halinde teşebbüslerin uyumlu eylem içinde oldukları karinesi kabul edilmiştir. Böylelikle uyumlu eylem içinde olmadıklarını ispat yükü ilgili teşebbüslere geçirilmiş bulunmakta ve ispat güçlüğü nedeniyle Kanunun işlemez hale gelmesinin önlenmesi amaçlanmıştır."

(124) Böylece rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların gizli doğasının rekabet karşıtı anlaşmaların ispatını zorlaştırması karşısında, ilgili kanun hükümlerinin işlevsiz kalmaması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu noktada 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde geçen anlaşma/uyumlu eylem kavramlarına, bu kavramların mehz AB mevzuatı ile Türk hukukundaki yerine ve bunların ispatına değinmekte fayda bulunmaktadır.

- (125) Doktrinde “anlaşma”, “uyumlu eylem” ve “teşebbüs birliği kararları” kavramlarının birbirlerini kapsayacak şekilde kullanıldığı görülmektedir. Lorenz, anılan kavramlar hakkında açık bir ayrıma gidilmesinin gerekli olmadığını, genel itibarıyla Avrupa Komisyonu’nun (Komisyon) söz konusu teşebbüs davranışlarının bağımsız bir şekilde mi yoksa işbirliği şeklinde mi gerçekleştiğine yönelik bir ayırım yaratma eğiliminde olduğunu belirtmektedir⁴¹. Bu argümanı destekleyecek şekilde Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın (ABAD) *Polyproplene* kararında; Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Anlaşma’nın (*Treaty on the Functioning of the European Union*, ABİDA) 101. maddesi bağlamında anlaşmanın türünde/şeklinde bir ayrıma değil, teşebbüslerin bağımsız davranışları ile teşebbüsler arasında yapılan anlaşmalar (*collusion*) arasında bir ayrıma gidilmesi dikkat çekmektedir⁴². Yine, Komisyon’un Yatay İşbirliği Anlaşmalarına İlişkin Rehberi’nin (*Guidelines On The Applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to Horizontal Co-Operation Agreements*) amaç ve kapsam bölümüne bakıldığında anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının bir bütün halinde “anlaşma” olarak anıldığı görülmektedir.
- (126) Rakipler arasındaki rekabeti kısıtlayıcı anlaşma ve uyumlu eylem, rekabet hukukunda sonuç anlamında farklılık yaratmamaktadır. Diğer taraftan bu terimlerin kavramsal olarak farklılık arz ettiğini belirtmek yerinde olacaktır. Komisyon da *Polyproplene* kararında, anlaşma ve uyumlu eylem arasında kavramsal olarak farklılık bulunduğunu belirtmektedir⁴³. Söz konusu farklılık, genel anlamda ispat yükü ve ispatta kullanılan delilin niteliğine ilişkindir. Uyumlu eylemin tespitinde ikincil deliller kullanılarak rakipler arasında rekabet karşıtı bilinçli bir paralellik olduğu gösterilirken aksinin ispatı teşebbüslere geçmektedir. Rekabet karşıtı anlaşmalar ise birincil delillerle ispatlanmakta ve bu yük rekabet otoriteleri üzerinde bulunmaktadır.
- (127) TORRE de konuya ilişkin, yazılı anlaşmaların yoğun olarak gerçekleşmesinin, rekabet otoritelerinin ispat standartları açısından daha talepkâr olmasına yol açtığını; ancak birincil deliller yoluyla açık bir kartel anlaşmasına ulaşılmasının her zaman mümkün olamayacağını Komisyon’un tecrübeleriyle ortaya konulduğunu belirtmiştir⁴⁴. Gerçekten de rekabet hukuku otoriteleri, kartel soruşturmalarında anlaşmaları birincil delil ile ispat etmeye özen gösterebilirler de bu durum her zaman mümkün olamamaktadır⁴⁵. Zira kartel anlaşmalarının gizliliği, delil elde edilmesi sürecinde yaşanan zorluklar gibi sebeplerle ispat vasıtası olarak ikincil deliller öne çıkmaktadır.
- (128) Birincil deliller ihlalin varlığına doğrudan işaret eden, yaygın olarak tarafların ortak iradelerinin oluşturduğunu gösteren yazılı metinler, elektronik postalar, toplantı tutanakları, ihlal taraflarının yazılı veya sözlü beyanları vb. iken; ikincil deliller ispat standardı görece düşük olan, kendi içerisinde iletişim delilleri ve iktisadi deliller olarak ayrılan delillerdir. İkincil deliller arasında; rakipler arası iletişimin var olduğunu gösterir deliller, toplantıya katılım, fiyatlar, talep ve kapasite kullanımının tartışıldığı toplantı notları, rakiplerin gelecekte yapabilecekleri fiyat artışları veya fiyatlandırma stratejileri hakkında bilgi sahibi olunduğunu gösteren iç yazışma niteliğindeki belgeler yer almaktadır. İspat gücü en yüksek ikincil delillerin iletişim delilleri olduğu kabul görürken iktisadi delil türleri arasında ispat gücü en yüksek delillerin davranışsal deliller olduğu

⁴¹ Lorenz 2013, An Introduction to EU Competition Law, s. 75-76.

⁴² ECJ (8 July 1999), Case C-49/92 P – Commission v Anic Participazioni SpA [1999] ECR I-4125, para. 108.

⁴³ *Polyproplene* OJ [1986] L 230/1, [1988] 4 CMLR 347, para 86.

⁴⁴ Fernando Castillo de la TORRE (2009), Evidence, Proof and Judicial Review in Cartel Cases, *World Competition Law and Economics Review*, 32, 4, s. 524.

⁴⁵ OECD Policy Roundtable 2006, Prosecuting Cartels without Direct Evidence, s.9.

belirlenmektedir⁴⁶. Davranışsal delillere örnek olarak; paralel fiyatlandırma yapılması, rakiplerin eş veya yakın zamanlı fiyat değişimlerinin aynı veya benzer nitelikte olması, ortak fiyat duyuruları ile aynı veya benzer nitelikli satış ve üretim politikalarının benimsenmesi ve piyasanın yapısına ilişkin bazı özellikler de (normalin üstünde kârlar, geçmişte yaşanan rekabet ihlallerinin varlığı) sayılabilmektedir. Yine iktisadi delilin bir türü olan yapısal deliller arasında ise yüksek yoğunlaşma oranları, homojen ürünlerin varlığı, dikey bütünleşme oranının yüksekliği ve giriş engellerinin yüksekliği yer almaktadır. Ancak bu tür delillerin ispat kabiliyetinin görece düşük olduğu kabul edilmektedir⁴⁷.

- (129) Görüldüğü üzere rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve uyumlu eylem, ispat noktasında birbirinden ayrılmakta, rekabet otoriteleri açık bir anlaşmayı birincil deliller ile ispatlayabiliyorken uyumlu eylemleri ise ikincil delillerle ispatlayabilmektedir.
- (130) Türk rekabet hukukuna bakıldığında, yabancı uygulamalardan farklı olarak yukarıda yer verilen 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında uyumlu eylem karinesi getirilmiştir⁴⁸. İlaveten uyumlu eylemin tanımı, Yatay İşbirliği Hakkında Kılavuz'da, içtihatla da uyumlu şekilde, *"teşebbüsler arasında, tam anlamıyla bir anlaşmanın yapıldığı aşamaya gelmeden, rekabetin getirdiği risklerden kaçınmak ve kendi bağımsız davranışlarının yerine geçmek üzere bilinçli olarak yapılan her türlü pratik işbirliği veya koordinasyon"* olarak yer almaktadır.
- (131) Uyumlu eylem karinesi kapsamında, ispat yükü rekabet otoritesinden teşebbüse aktarılmaktadır. Ancak söz konusu karine adi bir karine niteliğindedir ve aksinin ispatı ekonomik ve rasyonel gerekçeler ile mümkündür. Uyumlu eylem karinesi uygulanan kararlarda Kurul; pazarın özellikleri, arz ve talep dengesi ve fiyat değişimleri gibi parametreler yoluyla inceleme konusu olayın rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalara ne kadar benzediğini değerlendirme konusu yapabilmektedir⁴⁹.
- (132) Uyumlu eyleme ilişkin Komisyon ve ABAD kararlarına bakıldığında, bulguların teşebbüslerin pazardaki davranışının bir uyuşmanın sonucu olduğunu birincil delillerle gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte dosya ikincil delillere dayanmakta ise bulguların açık olması ve başka objektif gerekçelerle çürütülememesi gerekmektedir. Pazarda bir uyumlu eylemin var olup olmadığı, ilgili pazarın ve pazar yapısının bütüncül şekilde değerlendirilmesiyle ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede paralel davranışın normal piyasa koşulları ile açıklanıp açıklanamadığı ya da bu davranışların bir koordinasyon sonucu ortaya çıkıp çıkmadığı sorgulanmaktadır⁵⁰.
- (133) ABAD, uyumlu eylemi ilk kez *Dyestuffs*⁵¹ davasında *"bir anlaşmanın varlığı aşamasına gelmemekle birlikte, teşebbüslerin rekabetin risklerine karşı bilerek (kasıtlı) ikame ettikleri, aralarında pratik işbirliği sağlayan bir koordinasyon şekli"* olarak tanımlamıştır. Söz konusu kararın yanı sıra bu konudaki önemli kararlardan *Polypropylene*⁵², *Suiker*

⁴⁶ OECD Policy Roundtable 2006, Prosecuting Cartels without Direct Evidence, s. 20-21.

⁴⁷ 11.07.2013 tarih, 13-44/549-244 sayılı Kurul Kararı, para. 12.

⁴⁸ Atiyas ve Gürkaynak (2006), *Presumption of Concerted Practice: A Legal and Economic Analysis*, 4. Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu, s.16.

⁴⁹ 03.11.2016 tarih, 16-36/615-275 sayılı ve 27.10.2016 tarih ve 16-35/596-264 sayılı Kurul Kararları.

⁵⁰ Ritter ve Braun, (2005), *European Competition Law: A Practitioner's Guide 3rd Edition*, s.108-110.

⁵¹ Cases 49/69 etc., ICI v. Commission (Dyestuffs) [1972] ECR 619, para. 64.

⁵² Polypropylene, [1986] OJ L230 Vol 29, para.18-28.

*Unie*⁵³, *Woodpulp II*⁵⁴ kararlarında ortaya konulan prensipleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür⁵⁵:

- (134) Paralel davranış tek başına ihlal olarak kabul edilmemekte; ancak söz konusu paralelliğin pazarın normal şartlarına uygun olmayan rekabet koşullarına yol açması durumunda belirtilen davranış, uzlaşmanın varlığına ilişkin güçlü bir delil teşkil etmektedir.
- (135) Teşebbüslerin, rakiplerinin mevcut ve öngörülebilir davranışlarına akıllıca ayak uydurmaları hukuka uygundur. Bununla birlikte geleceğe ilişkin belirsizlikleri ortadan kaldıracak nitelikteki her türlü doğrudan ve dolaylı iletişim rekabet ihlali olarak kabul edilebilecektir.
- (136) Paralel davranışın tek makul açıklaması uzlaşma olmadıkça, bu paralel davranış ihlalin delili olarak değerlendirilememektedir.
- (137) Kurul içtihadında uyumlu eylem kavramının kullanıldığı ilk kararlardan birinin 23.03.2000 tarih ve 00-11/109-54 sayılı *Süt* kararı olduğu görülmektedir. Bu kararda diğer iddiaların yanı sıra şişe sütü firmalarının anlaşmalı zam yaptıkları iddiası incelenmiştir. Kararda “[u]yumlu eylemde, 4. madde açısından önemli olan, işletmeler arasındaki uygulama paralelliği değil, bu paralelliğin bilinçli olarak yaratılmış olmasıdır.” ifadesine yer verilerek uyumlu eylemin unsurlarından bilinçli paralellik ve bu paralel davranışın ekonomik ve rasyonel gerekçelerle açıklanamaması öne çıkarılmıştır.
- (138) Kararda, Türkiye süt pazarının %60’ından fazlasını elinde tutan süt firmalarının şişe süt fiyat hareketleri incelenmiş ve incelenen firmaların 1998 yılının Mayıs ayı hariç hiçbir tarihte aynı anda fiyat arttırmadıkları, fiyat artış oranlarının belli bir düzen göstermediği, esasen fiyat artışları sonucu ortaya çıkan sayıların fabrika satış fiyatları olduğu, bu fiyatlar üzerinden bayi ve bakkal kârlarının eklenmesi ve farklılaşan bayi iskontolarının düşülmesi ile nihai fiyatların oluştuğu, bayilere uygulanan iskonto oranlarının ise kendi içinde bölgeden bölgeye hatta bayiden bayiye farklılık gösterdiği ifade edilmiştir. Bu tespitlerden hareketle, fiyatların bu yapı içerisinde “bilinçli ortak tavır” ile belirlenemeyeceği tespiti yapılmış ve ilgili piyasadaki davranışların uyumlu eylemden çok oligopolistik pazarlarda görülen ve ekonomik gerekçelerle açıklanabilen paralel davranışlardan oluştuğu vurgulanmıştır. Keza pazarın benzer maliyet yapılarına sahip çok sayıda firmadan oluşması, ürünün homojen olması gibi hususların yanı sıra firmaların bayilik sistemi ile piyasadaki fiyat ve arz miktarı gibi değişkenler hakkında hızlı bilgi sahibi oldukları ifade edilerek soruşturma açılmamasına karar verilmiştir.
- (139) Kurulun 17.07.2000 tarih ve 00-26/291-161 sayılı kararının iptali üzerine alınan 26.07.2007 tarih ve 07-62/742-269 sayılı *Gazete* kararında Hürriyet, Milliyet ve Sabah gazetelerinin satış fiyatlarını, aynı tarihlerde veya bir gün ara ile aynı oranda arttırdıkları iddiası incelenmiştir. Kararda uyumlu eylemin unsurları olarak;
- Taraflar arasında genellikle sözlü ya da yazılı şekilde ifade edilen toplantılar, tartışmalar, bilgi değişimi veya araştırmaları içeren olumlu temasların bulunması,
 - Bu temasın pazar davranışını etkileme ve özellikle bir teşebbüsün gelecekteki rekabetçi davranışının belirsizliğinin önceden ortan kaldırma amacını taşıması,

⁵³ Cases 40–48, 50, 54–56, 111, 113, & 114–73, *Suiker Unie v. Comm’n*, 1975 E.C.R.

⁵⁴ *Ahlström Osakeyhtiö and Others v. Commission* [1993] 4 CMLR 407

⁵⁵ Can, B. (2012), *Rekabet Hukukunda Kartellere İlişkin İspat Standardı*, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi*.

iii. Teşebbüslerin ticari davranışlarını tam olarak rekabetçi etkiler tarafından belirlenmeyecek bir şekilde oluşturma ya da değiştirme etkisi bulunması

sayılmıştır. Kararda, fiyatlama davranışının rekabetin kısıtlandığı piyasalardaki eylemlere benzerliğinin ortaya konulması yeterli görülmemiş; bunun yanı sıra “teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışlarını engelleyen ve rekabetçi şartlar altında olmaması gereken bir ilişkinin ortaya konmasının” gerekli olduğu ifade edilmiştir.

- (140) Bu çerçevede, *Gazete* kararında, yerinde incelemelerde elde edilen iletişim delillerinin rakip grupların zaman zaman bir araya geldiklerini ve uygulayacakları davranışlar üzerine tartıştıklarını, gazete fiyatları konusunda ortak hareket ettiklerini ve promosyonlar ile reklam tarifelerine ilişkin ortak kararlar aldıklarını gösterdiği ifade edilmiştir. Rakiplerin fiyat hareketlerinin de karşılaştırıldığı kararda çeşitli yıllar içinde sekiz kez aynı tarih ve oranda fiyat artışı gerçekleştirdikleri ortaya konulmuştur. Ayrıca tarafların maliyet rakamlarının ve tiraj/satış gelirleri gibi unsurların farklı olması ile enflasyonun ve ham madde fiyatlarının açıklayıcı olmamasından hareketle bu hususların fiyat benzerliğine dayanak olamayacağı ifade edilmiştir. Netice itibarıyla pazarın oligopolistik olması kabul edilmekle birlikte, özellikle rakipler arasındaki toplantılara yönelik belgeler dâhil olmak üzere yukarıda yer verilen hususlar dikkate alındığında tarafların bağımsız karar almadıkları kanaatine ulaşılmış ve rekabetin engellendiğine karar verilmiştir.
- (141) 27.06.2000 tarih ve 00-24/255-138 sayılı kararın Danıştay tarafından iptal edilmesi üzerine alınan 12.11.2008 tarih ve 08-63/1051-410 sayılı *Maya-I* kararında, “[a]nlaşmaların yanı sıra rekabeti sınırlamaya yönelik olarak taraflar arasında gözlenen uyumlu eylemler de Kanun’un 4. maddesinin kapsamındadır. Rekabeti sınırlayıcı nitelikte bir anlaşmanın ispatlanamadığı durumlarda teşebbüslerin faaliyette buldukları piyasalardaki fiyat değişimleri, arz veya talep dengesi, ya da teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri bölgelerin, rekabetin engellendiği piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem halinde olduklarına karine teşkil etmektedir” ifadelerine yer verilmiştir. Kararda, soruşturma taraflarından elde edilen iç yazışmalar ve teşebbüslerin bayileriyle olan yazışmalarında maya üreticilerinin fiyatlar konusunda iletişim halinde oldukları, bayilerin uygulayacakları fiyatları belirleyerek fiyatların düşmesini engellemeye çalıştıkları görülmüştür. Bu çerçevede rakipler arasındaki iletişimi gösteren çok sayıda belgeden rakiplerin bayi satış fiyatlarının yükseltilmesi yönünde uyumlu eylem içinde oldukları tespitinde bulunulmuştur.
- (142) 09.07.2015 tarih ve 15-29/434-127 sayılı *Amasya Çimento* kararında bazı çimento üreticilerinin anlaşarak Amasya ilinde çimento fiyatlarına zam yaptıkları ve müşteri paylaştıkları iddiası incelenmiş ve incelemelerde birincil delil niteliğinde herhangi bir bilgi veya belgenin bulunmadığı; aksine pazarda rekabetin varlığını destekler nitelikte belgelerin bulunduğu ifade edilerek aşağıdaki değerlendirme yapılmıştır:
- (143) “...teşebbüslerin, piyasada sürekli olarak diğer teşebbüslerin faaliyetlerini yakinen izlemekte olduğu, bu sayede rakiplerinin fiyatları, satış miktarları, çimento nakliye maliyetleri konusunda bilgi sahibi oldukları ve rakiplerinin fiyat artışlarını takip ettikleri de tespit edilmiştir. Bu durum, rakipler arası bir anlaşmanın şartlarının yerine getirilip getirilmediğinin teşebbüsler tarafından kontrol edilmesi olarak değerlendirilebileceği gibi, çimento pazarının oligopolistik yapısı, ürünün homojen niteliği, müşterilerin yüksek miktarlı ve az sayıda alım yapan hazır beton üreticileri ve çimento bayileri olması gibi hususlar dikkate alındığında, çimento üreticilerinin rakiplerinin faaliyetleri hakkındaki bilgilere piyasa vasıtasıyla ulaşabilmeleri şeklinde de değerlendirilebilir.”

- (144) Aynı kararda rekabet hukukunda birincil ve ikincil delillere ilişkin olarak aşağıdaki değerlendirme yapılmıştır:
- (145) *“.. rekabet hukuku çerçevesinde bir ihlalden bahsedebilmek için, öncelikle bu ihlalin taraflarını, kapsamını ortaya koyabilecek nitelikteki birincil delillere ihtiyaç duyulmaktadır. Öte yandan, bu tip delillerin tam anlamıyla var olmadığı, somut bir ihlal şablonunun ortaya konulmasında yetersiz kalındığı durumlarda ikincil deliller devreye girmekte ve tabloda eksik kalan noktaların tamamlanması hedeflenmektedir. Bu bakımdan, dosya kapsamında elde edilen her türlü delilin, bir bütünün parçaları, bütünü açıklamada kullanılan araçlar oldukları göz önünde bulundurulmalıdır.”*
- (146) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde ilgili kararda birincil delil bulunmadığı belirtilerek ikincil delil olarak nitelendirilebilecek tespitlerde bulunulmuştur. Buna göre teşebbüslerin fiyat artışlarının yaşandığı dönemlerdeki üretim maliyetleri incelenmiş ve söz konusu fiyat artışlarının maliyet artışlarının üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Ancak kararın devamında benzer dönemlerde yaşanan fiyat artışlarının, üretim maliyetleri ve teşebbüslerin stratejik kararları gibi mikro düzeydeki faktörler ile genel ekonomik göstergeler gibi makro düzeydeki faktörlerden etkilenmiş olabileceği değerlendirilerek yapılarak ürünlerin yüksek talep gördüğü ve teşebbüslerin tam kapasite çalıştığı bilgisinden yola çıkarak soruşturma açılmamıştır.
- (147) *Amasya Çimento* kararına benzer şekilde birincil ve ikincil delil ayrımı Kurulun 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı *Ege Çimento III* kararında da yer almıştır. Ege Bölgesi'nde faaliyet gösteren çimento üreticilerinin 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemlerde buldukları iddiasının incelendiği kararda teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı bir uyumlu eylem içinde olup olmadıklarının pazarın yapısı, teşebbüslerin davranışları ve bu davranışlardaki değişiklikler çerçevesinde iletişim delilleri, davranışsal ve yapısal deliller bir bütün olarak ele alınarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilerek yerinde incelemelerde bulunan belgelerde, teşebbüslerin çeşitli tarihlerdeki toplantılarda rekabete duyarlı bazı bilgileri ile gelecekteki stratejilerine ilişkin bilgi paylaştığı; bu paylaşımın firmalar arası işbirlikçi sonuçların elde edilmesini zorlaştıran faktörlerin üstesinden gelmeye yardımcı olduğu, teşebbüslerin birbirlerinin pazar davranışlarını etkileyebilecek nitelikte bir ilişki kurmuş oldukları ve gelecekteki davranışlarına ilişkin belirsizlikleri azalttıkları değerlendirilmiş ve ihlal tespiti yapılmıştır. Bu çerçevede kararda birincil delil bulunmamakla birlikte, ikincil delil niteliğindeki belgede, bir soruşturma tarafının iç yazışmasından diğer tarafların katılımıyla gerçekleştirilen bir toplantıda bilgi paylaşımı kapsamında stok, maliyet ve geleceğe ilişkin işletme stratejisi olarak nitelendirilebilecek bilgileri de paylaştıkları tespit edilmiştir. Ayrıca belgelerde geçen teşebbüslerin alıcılarıyla ticari ilişkilerinde yaptıkları değişikliklerin de rakipler arasındaki danışıklılığı ve bölge paylaşımını desteklediği görülmüştür.
- (148) Akabinde teşebbüsün paralel fiyatlama davranışı ile maliyetleri karşılaştırılarak maliyet değişimlerinin fiyat hareketlerini açıklayamadığı belirlenmiştir. Keza paralel fiyat artışları talep değişimiyle de açıklanamamış ve buna ilişkin kararda *“ihlal iddialarının bulunduğu 2013-2014 döneminde talebin istikrarlı bir artış göstermediği, 2013 yılında önceki döneme göre artış gösteren talebin, 2014 yılında 2011 yılının da altında kaldığı değerlendirilmektedir.”* ifadelerine yer verilmiştir. Teşebbüsler arasındaki koordinasyona ilişkin değerlendirilen bir diğer parametre kârlılık oranının da danışıklılığı destekler ve geçmiş dönemlerde görülmeyen şekilde yüksek oranda artış gösterdiği tespit edilmiştir. Keza ilgili pazarda meydana gelen devralma işlemleri ve ilgili dönemde dış piyasalarda yaşanan olumsuz koşullar sebebiyle çimento

üreticilerinin ihracatlarının azalması ile de teşebbüslerin arasındaki danışıklılık desteklenmiştir. Nihayetinde teşebbüslerin iletişimleri, fiyatlama davranışları ve pazarın yapısı gibi ikincil delillerin birbirini tamamlaması suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (149) Uyumlu eyleme ilişkin en güncel kararlardan biri olan 13.03.2019 tarih ve 19-12/155-70 sayılı *Piliç Eti* kararında, teşebbüsler arasındaki iletişimi gösterir nitelikte olduğu değerlendirilen belgelere yer verilmiş; bu belgelerden bütün pilice yönelik fiyatlama kararlarının teşebbüs birliği toplantılarına konu olduğu, rakiplerle fiyatlar konusunda görüşme yapıldığı, çoğunlukla bayiler ve müşteriler aracılığı ile olmakla birlikte dönem dönem doğrudan rakipler arasında fiyat listelerinin paylaşıldığı tespit edilmiştir. Kararda, belgelerin yanı sıra piyasada gerçekleşen fiyat hareketleri de incelenmiştir. Soruşturmaya taraf teşebbüslerin ortalama bütün piliç fiyatları analiz edilmiş ve fiyatlama kararlarına dair iletişim olduğunu gösteren belgeler ile birlikte değerlendirildiğinde, teşebbüsler arasında piyasadaki fiyat düzeyini kontrol etmeye ve belirlemeye yönelik bir uyumlu eylemin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- (150) Yukarıda yer verilen kararların incelenmesinden ikincil nitelikteki deliller kullanılırken hem iletişim delillerine hem de iktisadi delillere yer verildiği ve bunların birbirini destekleyip desteklemediğinin değerlendirildiği görülmektedir. İletişim delilinin bulunmadığı durumlarda piyasanın yapısı, fiyatların seyri, maliyetlerin seyri gibi iktisadi bulgulara da bakılarak ihlal bulunmadığı veya soruşturma açılmasına yer olmadığı yönünde karara varılmıştır. Diğer taraftan Kurulun uyumlu eylem tespitinde bulunurken soruşturmaya taraf teşebbüsler arasındaki doğrudan veya dolaylı iletişim bulgularına yer vermediği, sadece iktisadi bulgulara dayandığı kararları da bulunmaktadır.
- (151) 13.01.2005 tarih ve 05-05/42-17 sayılı Kurul kararının iptali üzerine alınan 20.9.2007 tarihli ve 07-76/908-346 sayılı *Özgür Çimento-Göлтаş-Denizli Çimento* kararında "ilgili teşebbüsler arasında anlaşmanın varlığını gösteren deliller" bulunmadığı, ancak iktisadi delillere dayanan uyumlu eylem karinesine gidilebileceği ifade edilmiştir. Uyumlu eylem karinesi ise aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:
- (152) " ... diğer teşebbüslerle birlikte, normal piyasa koşulları altında kendi çıkarı için doğru olan bir hareketi yapmıyorsa ya da örneğin, fiyat gibi bazı parametrelerin hareketleri normal koşullarda olması beklenenden farklılıklar gösteriyorsa, söz konusu pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin uyumlu eylem yoluyla, anılan Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği söylenebilir. Uyumlu eylem suçlamasıyla karşılaşan teşebbüsler, aksini ispatlayarak bu sorumluluktan kurtulabilir.
- (153) *Uyumlu eylem karinesi, yukarıda da açıklandığı üzere ilgili pazar yapısının, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzemesi durumunda kullanılabilir. Yani bir pazarda normal şartlarda ya da pazarın olması gerektiği gibi doğal işleyişi içerisinde teşebbüslerden beklenen davranışlar gözlenmiyorsa, o pazarda suni bir takım oluşumların varlığından söz etmek gerekir.*"
- (154) Kararda, soruşturma taraflarının ihlal döneminde Özgür Çimento'ya sattıkları klinker miktarının ani şekilde düşüş gösterdiği tespit edilerek ilgili teşebbüslerin ithalat ve ihracat miktarları incelenmiş, ithalat ve ihracattan yurt içi temine ve yurt içi arzına göre fiyat veya kalite avantajı sağlamadığı, ayrıca teşebbüslerin öğütme tesislerinin klinker talebinin olduğu dönemlerde kapasite, üretim ve stok bakımından müsait olmasına rağmen, ihracata göre fiyat ve taşıdığı riskler bakımından daha avantajlı olan yurt içi satışı reddetmelerinin makul bir gerekçeleri olmadığı değerlendirilmiştir. Keza ihlal döneminde iç piyasaya satışın daha kârlı olmasına rağmen Denizli Çimento ve Göлтаş'ın iki yüz bin tondan fazla klinker ihracatı yapması, ihracatın tercih edilmesinin

rasyonel olmaması, ithalat fiyatının iç pazardan yapılan alımlara göre dezavantajlı olmasına rağmen Özgür Çimento'nun iki yüz bin tona yakın klinker ithal etmesi (ihracat ve ithalat aynı limandan yapılmıştır) uyumlu eylemi destekleyen diğer hususlar olarak sayılmıştır. Bu değerlendirmeler ışığında, Göltaş ve Denizli Çimento'nun uyumlu eylem halinde mal vermeyi reddetmek suretiyle, çimento ve hazır beton pazarında rakip konumundaki Özgür Çimento'yu piyasa dışına çıkartmaya çalıştığı sonucuna ulaşılmıştır.

- (155) Benzer yaklaşım 23.09.2005 tarih ve 05-60/896-241 sayılı kararın iptali üzerine alınan 12.11.2008 tarih ve 08-63/1050-409 sayılı *Maya III* kararında da sergilenmiştir. Kararda, uyumlu eylemi destekleyen herhangi bir yazılı delil bulunmamasına karşın yaş maya piyasasındaki fiyatların seyri incelenmiş ihlal dönemi öncesinde teşebbüslerin fiyatlarındaki istikrarlı düşüşe karşın ihlal döneminde herhangi bir objektif sebep olmaksızın fiyatların aynı anda arttığı görülmüştür. Bu fiyat artışlarının ilgili dönemdeki TEFE artış oranıyla karşılaştırılmasından fiyatlardaki artışın TEFE'deki artışın 25-30 katı olduğu tespit edilmiştir. Akabinde teşebbüslerin yaş maya üretiminde kullandığı girdilerin seyrine bakılarak ham madde maliyetlerinin teşebbüslerin yaptığı yüksek oranlı fiyat artışlarını açıklayabilecek ölçüde bir değişim göstermediği ve soruşturma taraflarının bazılarının birim üretim maliyetinin azaldığı belirlenmiştir. Netice itibarıyla ihlal kararı verilirken

“...her ne kadar oligopolistik piyasalarda fiyat hareketlerinin benzerlik göstermesi oligopol tanımında yer alsada; dört firmanın birden piyasa koşullarında objektif herhangi bir değişme olmaksızın üretim maliyetlerindeki artışın ve enflasyon oranlarının hayli üzerinde fiyat artışına gitmelerinin ve bu artışları başlangıçta üst üste iki ay ve yüksek oranda gerçekleştirebilmelerinin ve ilerleyen zamanlarda da istikrarlı bir şekilde fiyat artış trendlerini devam ettirebilmelerinin uyumlu eylemden başka bir iktisadi gerekçesi bulunmadığı”

ifadelerine yer verilmiştir. Özetle *Maya III* kararında iktisadi delillere dayanılırken tespit edilen paralel davranışın tek makul açıklamasının rakipler arası uzlaşma olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

- (156) Kurulun 02.12.2004 tarih ve 04-77/1108-277 sayılı kararının iptali üzerine alınan 19.10.2006 tarih ve 06-77/992-287 sayılı *Ege Çimento II* kararında teşebbüslerin Aydın, İzmir, Manisa ve Körfez Bölgesi⁵⁶ bakımından torbalı çimento fiyatları incelenerek ihlal dönemi öncesinde yaşanan istikrarlı fiyat düşüşlerine karşılık ihlal döneminde iki katına çıktığı, fiyat artış tarihleri ve artış trendinin benzer olduğu, fiyat artış oranlarının enflasyon ve kur artışının çok yukarısında olduğu ortaya konulmuştur. Fiyat ve maliyetlere bakıldığında; maliyetlerin yıl boyunca neredeyse stabil olmasına rağmen, fiyatların oldukça değişken bir seyir izlediği ve söz konusu fiyat artışlarının maliyetlerden bağımsız olarak gerçekleştirildiği, yani fiyat artışlarının maliyetlerden kaynaklanmadığı görülmüştür. Böylece pazarın *“rakipler arası koordinasyon sonucu fiyatların tespit edilmesi suretiyle rekabetin bozulduğu pazar özellikleri ile”* benzeştiği belirlenmiştir. Bu tespit soruşturmaya konu bölgedeki çimento fiyatının diğer bölgelerden yüksek olması, ilgili pazarda daha önce de rekabet ihlalinin tespit edilmiş olması ve iki teşebbüste elde edilen rakipler arası koordinasyona işaret eder nitelikte az sayıdaki zayıf belgede görüşme yapıldığı ve işlerin gizlilik içinde yürütüldüğü yönündeki ifadeler ile desteklenmiştir.

⁵⁶ Dosya konusu bakımından fiyatların bölgelere göre belirlenmesi nedeniyle bölgesel bazda değerlendirme yapılmıştır.

- (157) Kararda salt iktisadi delillere dayanılarak uyumlu eylem karinesine gidilebileceği, bu noktada tespit edilen paralelliğin rakipler arasındaki bilinçli bir koordinasyondan kaynaklanmadığının, başka makul ekonomik gerekçelere dayandığının ispat yükünün ilgili teşebbüslerde olduğu ifade edilmiştir. Sonuç olarak ilgili teşebbüslerin uyumlu eylem halinde fiyat tespit ettiklerine hükmedilmiştir.
- (158) Yukarıda yer verilen kararların incelenmesinden Kurulun *Maya III* ve *Özgür Çimento-Göлтаş-Denizli Çimento* kararlarında salt paralel davranışa dayanılarak ve bu davranışın rakipler arası uzlaşından başka makul bir açıklaması olamayacağı değerlendirilerek ihlal sonucuna ulaşıldığı görülmektedir. Aynı yaklaşım *Ege Çimento II* kararında da yer almıştır.
- (159) Netice itibarıyla Kurulun uyumlu eyleme ilişkin içtihadı bir bütün olarak ele alındığında, uyumlu eylemin tespitinde soruşturma tarafları arasında doğrudan veya dolaylı iletişimi gösterir delillerin iktisadi deliller ile birlikte kullanılmasının ağırlıkta olduğu; diğer yandan bazı kararlarda salt iktisadi delillere dayanılarak uyumlu eylemin tespit edildiği, her iki gruptaki kararlar açısından da paralel davranışın rakipler arasındaki bir uzlaşından başka makul açıklamasının bulunmamasının önem arz ettiği görülmektedir.

I.4.1.2. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi

- (160) Dosya kapsamında yapılan yerinde incelemelerde elde edilen belgeler COVID-19 salgını öncesi ve sonrasına ilişkin olarak ayrıştırmaktadır.
- (161) COVID-19 öncesinde teşebbüslerin birbirlerini takip edebildikleri, özellikle alıcılara yapılan ziyaretlerle rakip ürünlerin avantajları, fiyatları gibi hususlar hakkında bilgi sahibi olabildikleri görülmektedir. Bu doğrultudaki 13.03.2017 tarihli belgede KÖRFEZ'in rakibi (.....) alıcılarına yaptığı indirim oranı ve sektörel bazda uyguladığı ilave iskonto oranı bilgisine sahip olduğu görülmektedir. Belgeden söz konusu iskonto oranlarının piyasadaki ortak alıcılar vasıtasıyla elde edilmiş olabileceği anlaşılmaktadır. Benzer şekilde 09.12.2019 tarihli belgede geçen; *"geçenlerde (.....) ziyarete gelmiş, (.....) ... demiş."* ve *"Ben ... haziran ayında ziyaret yapmıştım (.....)."* ifadelerinden müşteri ziyaretleri neticesinde MFA'nın rakibi (.....) fiyat teklifleri hakkında alıcısı aracılığıyla bilgi sahibi olduğu görülmektedir. Aynı doğrultuda 18.01.2020 tarihli belgede *"... bey biz her zaman yeni ürün denemeye açığız hatta geçen (.....) diye bir maske geldi denedik ancak beğenilmedi dedi ... Şu anda (.....)"* şeklinde ifadeler bulunmaktadır. 08.03.2020 tarihli belgede de *"(.....) ... bey ile görüşmemde ise fiyat konusunda takıldık. (.....) kullandıkları için (.....) tl fiyat ile maskeyi çok ucuza alıyorlar."* şeklindedir. Söz konusu belgelerin incelenmesinden MFA'nın rakiplerinin fiyatından yaptığı müşteri ziyaretleri ile haberdar olduğu anlaşılmaktadır. Burada dikkat çeken husus ilgili belgelerde geçen teşebbüslerin koruyucu maske üretimi gerçekleştirmesidir. Koruyucu maske üretimi gerçekleştiren teşebbüslerin cerrahi maske üretimi alanında faaliyet gösteren teşebbüslere göre az sayıda olduğu göz önünde bulundurulduğunda koruyucu maske pazarında rakiplerin alıcıları aracılığıyla birbirini takip etmelerinin daha kolay olduğu, böylece pazarın şeffaflaştığı söylenebilir.
- (162) 30.12.2019 tarihli belgede HONNES yetkililerinin 2020 yılında uygulanacak fiyatları belirlerken ilettikleri *"... Rakiplerimizin fiyat geçişlerinden sonra duruma göre hareket eder fiyatlarının aşağıda kalmasına halinde gerektiğinde (.....) bir çok koşulda bu bütçeyi avantaja çevirebiliriz."* şeklindeki görüşten pazarda rakiplerin birbirini takip edebildikleri ve fiyatlarını birbirlerine göre ayarlayabildikleri görülmektedir. Bununla birlikte belgenin elde edildiği HONNES'in faaliyet alanı üç katlı cerrahi maske, yara bandı, flaster, yara pedi, ısı bandı gibi geniş bir ürün yelpazesine sahip olduğundan

teşebbüsün söz konusu görüşünün diğer ürün gruplarına da ilişkin olabileceği izlenimi uyanmaktadır.

- (163) COVID-19 salgını öncesine ilişkin belgelere bakıldığında teşebbüslerin birbirlerini alıcılar nezdinde yapılan ziyaretler aracılığıyla takip edebildiği ve pazarın görece şeffaf yapıda olduğu söylenebilmektedir. Keza ürün kalitesinin alıcılar nezdinde ön planda olduğu ve pazarın rekabetçi yapıda olduğu söylenebilmektedir. Bununla birlikte 2020 yılının ilk aylarına ilişkin belgelerin de bulunması sebebiyle bu değerlendirmelerin salgının etkilerinin hissedilmeye başladığı ilk günler bakımından da geçerli olduğu değerlendirilmektedir.
- (164) COVID-19 salgınının dünya genelinde yaygınlaşmaya başladığı ancak henüz ülkemizde tespit edilmediği döneme⁵⁷ ilişkin 12.02.2020 tarihli belgeden, TİTCK tarafından salgının Türkiye’de görülme riskine karşılık sağlık hizmetlerinin aksamadan sunulmasının temini bakımından koruyucu ve cerrahi maske üreticileri ile üretim süreci, ham madde tedarik ve piyasaya arz süreçleri hakkında 17.02.2020 tarihinde toplantı gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Bu belge salgının henüz görülmediği dönemde tedbir planlamasının başladığını göstermektedir. Esasen Şubat 2020 tarihinden itibaren maske pazarında salgından kaynaklanan değişikliklerin gerçekleşmeye başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Akabinde salgına karşı alınan tedbirler kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından maske üreticileri ile 13.03.2020 ve 22.03.2020 tarihlerinde toplantılar gerçekleştirildiği, 23.03.2020 tarihinde maske üreticileri ile USHAŞ arasında bütün üretimlerinin USHAŞ’a satılmasına ve sair bir kanaldan satış yapılmamasına ilişkin sözleşme imzalandığı, teşebbüslerde KOM Şube Müdürlüğü ve İl Sağlık Müdürlüğüne kapasite kullanımı, üretim miktarı, gerçekleştirilen üretimin Sağlık Bakanlığına gönderilip gönderilmediği gibi hususlarda denetimler yapıldığı, benzer bir denetimin Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından da gerçekleştirildiği görülmektedir. Söz konusu gelişmeler çerçevesinde, 23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır.
- (165) Yerinde incelemede elde edilen belgelerin bir diğer kısmı, COVID-19 vakalarının ülkemizde de görülmeye başlamasıyla birlikte maske talebinde meydana gelen değişikliği göstermektedir. Bu kapsamdaki ilk belgeler AWON’da yapılan yerinde incelemede elde edilen 2020 yılının Ocak, Şubat, Mart, Mayıs aylarına ilişkin okunmamış ve cevaplanmamış maske taleplerini içeren e-postalardır. Teşebbüs yetkilisi tarafından yerinde inceleme sırasında yapılan açıklamada, Ocak-Haziran ayları arasında gelen taleplere cevap verilmediği belirtilmiş ve bunun gerekçesi maske talebinin yüksek oranda artmasıyla yeni müşteri kabul etmeyerek mevcut müşterilerinin talebini karşılamaya çalışmaları, maske ihracatının yasaklanması ve USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gerekleri şeklinde sıralanmıştır.
- (166) Maske talebine ilişkin 19-25.02.2020 tarihli belgelerde BAŞARAN’ın bir alıcısının önce 270 adet verdiği maske siparişini 540 adede çıkardığı, 05.03.2020 tarihli belgede teşebbüsün bir başka alıcısının 1650 adet sipariş verdiği görülmektedir. 30.03.2020-02.04.2020 tarihleri arasında OSSA ile bir ilaç firması⁵⁸ arasında yapılan yazışmada firmanın OSSA’dan tedarik etmek istediği ürünlerin satışı ile ilgili “(.....) Maske (=.....) kutu maske) aslında aylık bazda kolayca satılabilecek bir miktar. Özellikle de bu günlerde. Bunun daha fazlasını hedefliyoruz. Ancak, öncelikle sizden ilk seferde (.....) kutu gibi alır, hemen dağıtıp, devamını sipariş ederiz.” ifadeleri geçmektedir.

⁵⁷ Ülkemizde ilk COVID-19 vakası 11.03.2020 tarihinde tespit edilmiştir.

⁵⁸ (.....).

- (167) Konuya ilişkin bir başka yazışmanın yer aldığı 13-24.03.2020 tarihli belgelerde MFA'nın bir alıcısının yüksek miktarda maske talebinde bulunmasına rağmen teşebbüsün 320 adet gönderebildiği, alıcının buna karşılık *"320 adet çok az miktardır. Bu hafta içi 6000 adet verebilir misiniz? Başka taleplerimiz için sizi aramıyoruz."* şeklinde cevap verdiği görülmektedir. Yazışmanın devamında da 70.000 adet maske talebine karşılık 2.300 adet maske gönderilebilmekte ve alıcı tarafından çok acil maskeye ihtiyacının olduğu belirtilerek birçok kez sonraki maske gönderiminin tarihi ve adedi sorulmaktadır. Belgede geçen talep edilen maske miktarı ve gönderilen maske miktarından ihtiyacın oldukça sınırlı bir kısmının karşılanabildiği anlaşılmaktadır. Bu durum aynı zamanda maske talebindeki artışı ortaya koymaktadır. Teşebbüs 16.03.2020 tarihinde alıcının sipariş miktarını karşılayamama sebebi olarak *"Yoğun bir şekilde devlete üretim yapıyoruz. Devlet acil durum nedeni ile üretimimizi büyük oranda devraldı."* ifadeleriyle açıklamaktadır. Böylece USHAŞ ile maske üreticileri arasında, üretimlerinin tamamını USHAŞ'a satacaklarına ilişkin imzalanan (23.03.2020 tarihli) sözleşmenin öncesinde de teşebbüsün üretiminin büyük oranını resmi makamlara ayırdığı görülmektedir. Esasen *Maskelere İlişkin Mevcut ve Covid-19 Salgını Döneminde Yapılan Düzenlemeler* başlıklı bölümde belirtildiği üzere ülkemizde COVID-19 salgını kapsamında maskelere ilişkin alınan önlemlerin Şubat 2020 tarihinde, ilk vaka tespitinin de öncesinde alınmaya başladığı görülmektedir. Teşebbüsün USHAŞ ile imzaladığı sözleşmenin öncesinde üretiminin büyük oranını resmi makamlara vermesi de salgın kapsamında uygulanan sıkı tedbirlerin bir uzantısı olarak görülebilecektir.
- (168) Yukarıda yer verilen maske talebine ilişkin belgeler COVID-19 süreci ile birlikte maske üreticilerine gelen siparişlerin yüksek oranlarda arttığı ve üreticilerin bu siparişleri karşılamakta zorlandığını göstermektedir. Salgın döneminde talep artışına ilişkin ekonomik değerlendirme kısmında detaylı analizlere yer verilecek olmakla birlikte yerinde incelemede elde edilen söz konusu belgelerin de ani ve yüksek talep artışına işaret ettiği değerlendirilmektedir.
- (169) Yerinde incelemede elde edilen belgelerin birçoğunda maske fiyatlarında yaşanan yüksek artış teşebbüsler ile alıcıları arasındaki yazışmalara konu olmuştur. 19-25.02.2020 tarihli belgelerde BAŞARAN ile bir alıcısının yazışması yer almaktadır. Buna göre alıcının 270 adet maske talebine teşebbüsün gönderdiği fiyat teklifi alıcı tarafından *"Ürüne oldukça zam gelmiş sanırım.. Fiyatta yapabileceğiniz en alt seviyeyi iletebilirseniz sevinirim."* ifadeleriyle yüksek bulunmaktadır. Teşebbüs fiyatlarda yapılan zammın gerekçesini Çin'e gönderilen maskeler ve ham madde fiyatlarındaki artış ile açıklamaktadır. Netice itibarıyla yüksek fiyat artışına rağmen alıcının bu fiyatı kabul ettiği ve siparişini de 540 adede çıkardığı görülmektedir. Benzer içerikteki 03.03.2020 tarihli belgelerde de maske fiyatı öğrenmek isteyen bir alıcıya BAŞARAN tarafından *"virüsle alakalı hammadde fiyatlarında yaşanan artıştan dolayı güncel fiyatımız"* ifadesiyle fiyat teklifi gönderilmekte ve alıcının *"Son fiyatınız mı bu. Aşırı zam gelmiş"* şeklinde cevap verdiği görülmektedir. 05.03.2020 tarihli belgelerde de BAŞARAN'ın fiyat teklifi isteyen bir alıcıya *"Öncelikle fiyatlarımızdaki artışların nedeni krona virüsü ile alakalı tüm hammaddelere %500 civarında zam geldi. Biz mevcut çalışmış olduğumuz müşterilerimize bu zammı en az seviyede yansıtmaya çalıştık şuan almış olduğunuz ürünün güncel fiyatı (.....) TL dir sizin için en uygun teklifimiz ekte bilgilerinize sunulmuştur"* şeklinde cevap verdiği ve alıcının 12 gün sonra 1650 adet sipariş verdiği görülmektedir. Keza 06-18.03.2020 tarihli belgelerde BAŞARAN'ın alıcısına *"Türkiye'nin şu anda bulunduğu durumdan dolayı ham maddecilerin yapmış olduğu % 400 zam ve peşin para ile çalışmaya başladıklarından dolayı şu an size"*

yardımcı olabileceğimiz en uygun birim fiyat (.....) olup minimum (.....) sipariş alıyoruz. Koli adeti: (.....)dir.” ifadeleriyle gönderdiği fiyat teklifi alıcı tarafından uygun bulunarak 120 adet sipariş verilmektedir. 20.03.2020 tarihli MFA ile bir alıcısı arasında geçen yazışmanın yer aldığı belgelerde alıcı tarafından konu “Ancak son dönemde malum virüse önlem amacıyla istenen taleplerde fahiş fiyatlar verdiğiniz görülmektedir. Üretici firma olmanıza rağmen bu fiyat artışının sebeplerini merak etmekteyiz.” şeklinde dile getirilmektedir. Buna karşılık MFA ham madde fiyatlarındaki ciddi artış gerçekleştiğini buna rağmen Aralık 2019-Mart 2020 tarihleri arasında müşterilerine herhangi bir artış yapmadığını ve ürün tedarikine devam ettiğini ifade ederek “(.....). Ancak ürünlerimize yönelik ihracat yasağı gelmesi. Avrupa’dan aldığımız filtre materyallerinin fiyatının ciddi anlamda yükselmesi, dövizdeki yükseliş, 7/24 üretimin getirdiği ek maliyetler gibi nedenlerle bu artışı yapmak zorunda kaldık.” şeklinde fiyat artışlarını açıklamaktadır. 23.03.2020 tarihli belgelerde de benzer şekilde bir alıcının acil maske talebine sunulan (.....) TL fiyat teklifine alıcı tarafından “ancak FFP3 tipi maskenin fiyatına anlamsız fiyat zammını anlayamıyorum. Bize FFP1 yerine bu maskenin iki hafta önce aldığımız fiyattan vermesi gerekir. Yani (.....) TL/adet.” ifadeleriyle tepki gösterilmektedir.

- (170) İlgili belgelerin incelenmesinden alıcıların maske fiyatlarına yapılan zamlardan rahatsızlık duyduğu ve bunu sıklıkla dile getirdikleri görülmektedir. Diğer taraftan alıcıların zamlı fiyatlar çerçevesinde yüksek miktarlarda alımlar gerçekleştirdikleri de anlaşılmaktadır. Bu durum COVID-19 salgını ile gelişen koşullarda maske ihtiyacının artmasıyla birlikte tüketiciler nezdinde maske fiyatının önemini görece yitirdiği, bir diğer deyişle tüketicilerin fiyat hassasiyetinin ve yeniden satıcıların pazarlık gücünün düştüğü şeklinde yorumlanabilecektir. Dolayısıyla ilgili pazarda normal koşullarda görülene kıyasla daha düşük talep esnekliği salgın koşullarında ortaya çıkmıştır.
- (171) Maske fiyatlarında yüksek oranlarda gerçekleşen yükseliş 15.03.2020-20.03.2020 tarihleri arasını kapsayan belgelerde soruşturma tarafı SİER tarafından da “Şu an dedi marketlerde 5 adedi 29,99 tl satılıyor ve benzer marketler de de durum maalesef. ... Acaba bu kazanç helal mi.” ifadeleriyle kabul edilmekte ve haksız bulunmaktadır. Bu ifadeler 13.03.2020 tarihinde Sağlık Bakanlığı nezdinde gerçekleştirilen toplantının akabinde maske üreticileri arasındaki iletişimde kolaylık sağlanması için SEİS yetkilisi tarafından bir çevrimiçi yazışma platformunda oluşturulan gruptaki yazışmalarda yer almaktadır. Yazışmaların genelinden maske arzı ve fiyatlarında yaşanan sıkıntıların çözümlenebilmesi bakımından SEİS’in resmi makamlarla koordinasyon sağladığı anlaşılmaktadır. Belgede ayrıca bazı teşebbüsler⁵⁹ tarafından yüksek fiyat artışı, ham madde fiyatlarındaki fahiş artışa ve ham madde üreticilerinin kendilerine ürün satmamasına dayandırılmaktadır. Konuya ilişkin özellikle “Kilosu 3 dolarlık hammaddeyi bugün 35 dolara veriyor üreticiler, gün olarak da 3 ay sonra gel diyorlar. parayı bugün ödemek şartıyla. Bir üretici 2021 e gün verdi. Hepsi Çin’le anlaşmalı, Bugün yalvar yakar 35 dolara 2 ton aldık. 0.035 e veremem ben” ve “Bizle muhatap olmuyorlar, telefonlarımızı açmıyorlar. Ben yurtdışından bir firmayla anlaştım, oradan alacağım, ve 100 metre çevremde 4 tane üretici var bana satmıyorlar” ifadeleri dikkat çekmektedir. Akabinde SEİS yetkilisi tarafından ham madde ile ilgili sorunun çözümünde yardımcı olunmaya çalışıldığı görülmektedir. 26.03.2020 tarihli belgede maske üretiminde kullanılan ultrasonik makinelerle ilgili “Söz konusu salgın nedeni ile oluşan faiz fiyatlara tepki olarak, firmamız maske üretimine girmiş ve gerekli teknik dosya, uygunluk beyanı vb... dökümanları medikal firmalar için zorunlu olan ÜTS sistemine yüklemiş ve üretmiş olduğu maske için ÜTS numarası almıştır. ... Söz konusu üretim için ultrasonic makinalara ulaşamadığımızdan ötürü ürünü tekstil

⁵⁹ Söz konusu teşebbüsler soruşturma tarafı değildir.

atölyelerinde ürettik ve maliyeti (.....) tl ye mal olan ... ürünleri (.....) tl'den satışa çıkardık.” ifadeleriyle maske üretiminde kullanılan makinelere ulaşımda yaşanan zorluğu belirtmektedir. Bununla birlikte ilgili belgeden daha önce maske üretmeyen teşebbüslerin hızlı bir şekilde üretim hazırlıklarını tamamlayarak yurt içi üretime katıldığı çıkarımını yapmak mümkündür.

- (172) Yukarıda yer verilen ve yüksek fiyat artışının konu olduğu belgelerden bazı maske üreticilerinin de fiyat artışından yakındığı anlaşılmıştır. İlâveten belgelerde teşebbüslerce maske fiyatlarında yaşanan yüksek artışlarda ham madde fiyatlarının artması, ham madde harcamalarının vadesiz olması ve ham maddeye ulaşamaması unsurlarının etken olduğu belirtilmektedir. Ham madde maliyetleri ile maske fiyatlarına ilişkin ekonomik değerlendirme kısmında detaylı analizlere yer verilmekle birlikte, maske fiyatlarındaki artışı gösteren belgelerin birlikte ele alınmasından salgınla birlikte gelişen olağanüstü koşullar sebebiyle maskenin üretimi için ham madde temininden ürünün perakendeci veya son kullanıcıya satışına kadar olan tüm aşamalarında aksaklıklar yaşandığı söylenebilir.
- (173) Bu süreçte soruşturma tarafı teşebbüsler arasında iletişim bulunup bulunmadığına ilişkin olarak elde edilebilen tek belge 14.02.2020 tarihli belgedir. Belgede bir alıcı tarafından 14.02.2020 tarihinde soruşturma taraflarından (.....) içerisinde bulunduğu maske üreticilerine e-posta gönderilerek 100.000 adet ve üzerinde maske alım talebi iletilmektedir. (.....) tarafından aynı tarihte alıcıyla birlikte tüm teşebbüslere gönderilen cevapta ise “(.....) Stoğum yok. Sipariş üzerine termin verebiliyorum. (.....) adete kadar sipariş alabilirim. Tulum bizde yok.” ifadeleri geçmektedir. Böylece (.....), maske fiyatı, stok durumu, alabileceği sipariş miktarı gibi önemli bilgilerini rakipleriyle paylaşmıştır.
- (174) Konu hakkında belgede geçen alıcı (.....)’dan söz konusu teşebbüslere nasıl ulaştığı, diğer teşebbüslerin ne yönde cevaplar verdikleri hususlarında bilgi talep edilmiştir. Alıcının gönderdiği cevapta e-postanın, COVID-19 tedbirleri kapsamında getirilen ihracat kısıtlamasının öncesinde, yurtdışında ticaret ile iştigal eden Türk müşterilerinin talebi üzerine yurt içi maske üreticilerine gönderildiği belirtilmiştir. Alıcı, bu üreticilere internet üzerinden yaptığı bölgesel üretici araştırması neticesinde ulaşmıştır. E-posta öncesinde (.....) ile telefon yoluyla iletişime geçen teşebbüse (.....) tarafından, tüm üretimin Sağlık Bakanlığına verildiği ve ilave dış siparişlere olumlu yanıt veremeyecekleri belirtilmiştir. Akabinde alıcı, belgede geçen teşebbüslere toplu e-posta atmak suretiyle maske talebini bildirmiş ve bu e-postaya cevaben (.....) dönüş yapmıştır. İlk yanıt (.....) aynı gün gelmiştir. (.....) aynı gün alıcıyla birlikte tüm teşebbüslere gönderdiği cevapta aşağıdaki ifadeleri kullanmıştır:

“Sn. İlgili,

Başta Çin olmak üzere Avrupa ülkeleri de dahil Dünya'nın bir çok ülkesinden karşılanması imkansız anormal seviye de maske talepleri sizler gibi bizlere de ulaşmaktadır.

(.....) Çin'deki salgını ilk günden tüm Dünya'yı endişelendiren ve tehdit eden “biyolojik afet” olarak tanımlamış ve bu doğrultuda bir kriz yönetimi oluşturmuştur.

Bu süreçte tüm üretim ve satışlarını ülkemizin gelecekteki olası ihtiyaçlarını da dikkate alarak;

Düzenli çalıştığı yurt içi ve yurt dışı müşterilerine,

Türkiye'deki hastanelere,

Kamu kurumlarından tarafımıza ulaşan taleplere,

Hastalara ve kalan kapasite boşluğunu da anlaşmasını yaptığı ihracatlarına göre gerçekleştirmektedir.

Bu nedenle yeni taleplere fiyat ve termin vermemektedir.”

- (175) Akabinde 18.02.2020 tarihinde alıcı tarafından bu kez sadece (.....) gönderilen e-postada maske talebi tekrarlanmıştır. (.....) ise aynı gün,

“Öncelikli olarak belirtmek isterim ki iş yoğunluğundan dolayı şu anda ihraç kayıtlı çıkış yapamıyorum. Yurtiçi satış şeklinde + kdv olarak fatura kesebilirim.

(.....)

(.....) adet sipariş alabilirim.Haftalık (.....) adete kadar hazır ederim.

Vermiş olduğum fiyat ve termin an itibar ile sipariş onayı ve ödeme yapılmasına istinaden geçerlidir.

Ürün görselleri ektedir.”

şeklinde cevap vermiştir (cevap sadece alıcıya gönderilmiştir).

- (176) 14.02.2020 tarihli belge ve devamındaki süreç, alıcının çok teşebbüse gönderdiği talebe (.....) tarafından tümünü yanıtlamak suretiyle verilen cevabın bilinçli bir tercih olmadığına işaret etmektedir. Zira sonrasında alıcı tarafından sadece (.....) yapılan talep üzerine (.....) yanıtını yalnızca alıcıya gönderdiği görülmektedir. Keza (.....) cevabından da herhangi bir stratejik bilgiye yer vermediği ve ilgili dönemde birçok kişinin malumu olduğu mevcut durumu anlattığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla belge, bilgi paylaşımını içermekte ancak teşebbüslerin rekabete aykırı amacını ortaya koyamamaktadır. Zira bir alıcı tarafından başlatılan yazışmada ve devamındaki süreçte teşebbüsler arasında olası bir koordinasyona işaret eden herhangi bir ifade de geçmemektedir.

- (177) Alıcıdan elde edilen bilgiler ve belge tarihinin (14.02.2020) ülkemizde vaka tespiti bulunmamakla birlikte COVID-19 salgınından kaynaklanan tedirginliğin görülmeye başladığı döneme ilişkin olması göz önünde bulundurulduğunda, alıcının maske tedarik edebileceği kaynakların hepsine aynı anda ulaşma amacıyla böyle bir e-posta gönderdiği söylenebilmektedir. Dolayısıyla teşebbüsler arasındaki olası rekabete aykırı danışıklılığın gösterilebilmesi bakımından bu belgenin başka belgelerle desteklenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Diğer yandan (.....) rekabetçi açıdan hassas bilgilerini rakipleriyle paylaşması pazarı daha da şeffaflaştırarak teşebbüslerin fiyat stratejilerini etkileyebilecektir. Bu doğrultuda belgenin teşebbüsler arasındaki tek yönlü iletişimi gösteren oldukça zayıf nitelikte bir belge olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

- (178) Yerinde incelemelerde elde edilen belgeler arasında göze çarpan bir diğer husus kayıt dışı maske satışlarıdır. HONNES'te yapılan yerinde incelemede elde edilen 24.03.2020 tarihli belgede konuya ilişkin olarak aşağıdaki ifadeler geçmektedir:

“Şuanda gündemde olan koronavirus vakası nedeni ile tüm yurtda ve dünyada sıkıntısı çekilen ve ülkemizde de fırsatçılık anlamında ve çok fahiş fiyatlarda ve fırsatçılık yapan maliyetinin kuruş denilecek rakamlarla satılan ürünleri çok fahiş fiyatlarda satılması herkesin bildiği malum.

(.....) bir tekstil fabrikası honnes markasına ait yurt dışı ihracat ürünümüz olan 3 katlı steril olmayan maskeyi temin etmiş olup (.....) ürünümüzü iç piyasaya vermiş bulunmakta.

Tekstilci arabasına maskelerimizi alıp tek tek eczane, eczane dolaşp bgood maske var tane fiyatı (.....)'den almırsınız diyip satis yapmakta. Eczacılarımızda bgood maskeyi görünce tarafıma dönüş yaptılar senin masken değil sahte maskemi yapmışlar diyip dönüş yaptılar.

(.....) şuan tüm eczaneler bgood neden ürünü depolara vermedi de gidip teskilcinin birine vermiştir diyip sitem ediyorlar fırsatçılık mı yapıyorsunuz diyorlar.

(.....) bölgesinde ki eczacı (.....) ki eczacıya (.....) firmasına şikayet edicem (.....) ekranına koyulan ürünle gelen ürün aynı değil fakat barkod steril maske ile aynı barkodu taşıyor ben o yüzden aldım bir kutusunu (.....) lira fiyat verdim dedi.

Sonrasında (.....) ki eczacımız tarafıma dönüş yaparak neden böyle bir şey dediniz bu ürün sizin değilmi diye bana veryansın etti bende kendilerine ürünümüz bizim ürün fakat ihracat ürünüdür ben farklı bir şey diyemem diyip telefonu kapattım.”

- (179) Benzer ifadeler MFA tarafından 06.04.2020 tarihinde alıcılara yapılan bilgilendirme de “Merdiven altı üretimin ülkemizde de ne yazık ki patladığı günlerde tuvalet kağıdı kadar bile filtreleme özelliği olmayan ürünlerin fahiş fiyatlarla satıldığı ya da satılmaya çalışıldığı, faturasız el altından ürün tedariki sağlandığı konusunun da Bakanlık gündeminde ve takibinde olduğunu paylaşmak isterim.” şeklinde yer almaktadır.
- (180) Her iki belgenin incelenmesinden krizi fırsata çevirme amacı güden kişilerin ortaya çıktığı, bu bağlamda salgın döneminde merdiven altı üretimin arttığı ve maskelerin üreticiden tüketiciye ulaştırılması aşamasında üreticinin kontrolü dışında fırsatçı davranışların gerçekleştiği görülmektedir. MFA'nın koruyucu maske üretimi, HONNES'in cerrahi maske üretimi gerçekleştirmesi sebebiyle kayıt dışılığın dosya kapsamındaki her iki pazarda da yaşandığı anlaşılmaktadır. Esasen belgelerden maske üreticilerinin de söz konusu durumdan zarar gördüğü, alıcıları nezdinde güvenilirliğinin sarsıldığı söylenebilir.
- (181) Maske pazarında fırsatçılık saikiyle yapılan bu kayıt dışı satışların salgın döneminin başlangıcında ham maddeye ulaşımında yaşanan sıkıntılar, ham madde maliyetlerinin artması, talebin yükselmesi, alıcıların maske tedarikine önem vermesiyle fiyat hassasiyetinin düşmesi gibi etkenler sonucu ortaya çıktığı değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra maske fiyatlarının yükselmesinde söz konusu kayıt dışı satışların da payının olduğu ve böylece gerek kurumsal gerekse bireysel tüketiciler bakımından refah kaybı gerçekleştiği ifade edilebilir.
- (182) Netice itibarıyla yukarıda yer verilen belgelerin değerlendirilmesinden özetle;
- COVID-19 salgını öncesinde ve salgının ilk dönemlerinde pazarın görece şeffaf ve rekabetçi bir yapı sergilediği,
 - COVID-19 salgının etkilerinin ve ilk vakaların görülmesinin akabinde pazarda ciddi düzenlemelerin yapıldığı, akabinde halkın maske ihtiyacının karşılanması amacı doğrultusunda pazarın tamamen Sağlık Bakanlığı ve UŞHAŞ'ın kontrolüne geçtiği,
 - Şubat ve Mart 2020 tarihlerinde maske talebinin yüksek olduğu, benzer tarihlerde salgın kapsamında alınan önlemlerin de etkisiyle maske üreticilerinin talebi karşılamakta zorlandıkları,
 - Soruşturma tarafı olan ve/veya olmayan maske üreticilerinin ham madde maliyetlerindeki artış ve ham maddeye erişim hususunda sıkıntı yaşadıklarını ifade ettikleri,

- Maske fiyatlarında gerçekleşen artışın tüketiciler nezdinde şikâyetlere konu olduğu, bununla birlikte ihtiyacın artması ile tüketicilerin fiyat hassasiyetinin ve pazarlık gücünün düştüğü,
 - Soruşturma tarafları arasında bu süreçteki iletişime ilişkin elde edilebilen tek belgede bir teşebbüsün bir alıcı tarafından üreticilere çoklu olarak gönderilen teklif istemine karşılık tek yanlı olarak hassas bilgilerini paylaştığı, ancak teşebbüslerin rekabete aykırı amacının bu belge ile ortaya konulmadığı ve rekabete aykırı bir koordinasyon/danışıklılık içerisinde bulunup bulunmadıklarının tespit edilebilmesi için söz konusu belgenin başka belgelerle/verilerle desteklenmesi gerektiği,
 - Bunların yanı sıra salgın sebebiyle oluşan koşullardan faydalanma amacıyla merdiven altı maske üretiminin arttığı, kayıt dışı/faturasız ve yüksek bedellerle maske satışlarının yapıldığı, söz konusu hususların da ilgili pazarlarda meydana gelen fiyat artışlarında rolünün olduğu
- anlaşılmıştır.

I.4.1.3. Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi

- (183) Rekabet karşıtı anlaşmaların gizlilik içinde yapılması ve uygulanması bu tip davranışların tespitinde, hukuki analizlerin tamamlayıcıları olarak çeşitli iktisadi analizlerin yapılmasını gerektirebilmektedir. İktisadi verinin incelenmesi yalnızca ek bir ispat imkânı yaratmamakta aynı zamanda olayın tüm boyutları ile ortaya konmasını da sağlamaktadır. Ekonomik analiz, ulaşılan sonuç açısından, yanlış pozitif veya yanlış negatif hataya düşülmesi riskini de azaltabilmektedir.
- (184) Bu çerçevede kartellerin ortaya çıkarılması için iktisat teorisinin rekabetin danışıklı davranışlar ile bozulduğu piyasalarda görüldüğünü belirttiği bulguların bir vakada bulunup bulunmadığı incelenmektedir. Diğer bir ifade ile iktisadi analiz, incelenen piyasadaki yapı ve teşebbüs davranışlarının rekabetçi olmayan piyasalardakine benzeyip benzemediğini ortaya koymaya çalışmaktadır. Aşağıda detaylarına değinilen iktisadi bulgular rekabetçi bir piyasaya göre anomaliyi gösteriyor ise bu durum kartelleşmeden, oligopolistik bağımlılıktan, talep veya maliyet şoklarından kaynaklanabilmektedir⁶⁰. Bu nedenle iktisadi analizde birden çok bulgunun bir bütün olarak değerlendirilmesi ve bulgular yorumlanırken incelemeye konu vakanın kendine has şartlarının göz önüne alınması gerekmektedir.
- (185) Ekonomik verinin analiz edilmesinde izlenen yöntemler yapısal ve davranışsal olarak ikiye ayrılabilir. Yapısal yöntemler piyasa yapısının rekabet karşıtı bir anlaşmaya elverişli olup olmadığına ilişkin bulgular ortaya koyarken davranışsal yöntemler teşebbüs davranışlarına ve bu davranışların pazardaki bir anlaşma sonucunda oluşup oluşmadığına yoğunlaşmaktadır. İki yöntem birbirini tamamlayıcı niteliktedir.
- (186) Piyasa yapısına ilişkin analizlerde piyasanın, belirli özellikleri taşıyıp taşımadığı incelenmektedir. Rekabet karşıtı bir anlaşmaya varılması ve böyle bir anlaşmanın sürdürülebilmesini kolaylaştırabilecek bu özellikler; piyasada az sayıda oyuncu bulunması, piyasada yüksek giriş ve büyüme engelleri bulunması, teşebbüsler arası

⁶⁰ Korkut, D. (2015), Kartellerin Semptomları ve İktisadi Teşhisi: Yolun Neresindeyiz?. *Rekabet Dergisi*, 16, 3, s. 11. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/dergi/63-pdf>

iletişim imkânlarının fazla olması, piyasanın şeffaf olması, talep durağanlığı, düşük talep esnekliği, alıcı gücünün zayıflığı, ürünün homojenliği, piyasanın olgunluğu ve piyasada yenilikçiliğin az olması, teşebbüslerin simetrik maliyet veya kapasite yapısına sahip olması ve geçmişte işbirlikçi davranışların sergilenmiş olması şeklinde sayılabilmektedir. Yapısal bulguların, pazardaki olası bir ihlali işaret ettiğini söyleyebilmek için bu faktörlerin hepsinin eldeki vakada bulunması şart olmadığı gibi yukarıda da belirtildiği üzere, bu unsurların bir veya birden fazlasının bulunması da, tek başına yeterli ispat standardını sağlayamayacaktır.

- (187) Davranışsal yöntemler ise teşebbüslerin fiyatlama davranışı, teşebbüslerin maliyetleri ve maliyetlerin taleple arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Bu çerçevede davranışsal yöntemler en çok fiyat verisinin analizine yoğunlaşmaktadır. Fiyatların durağan olması (düşük fiyat varyansı), teşebbüslerin fiyatlarını aynı veya yakın zamanda yükseltmesi ve ani fiyat artışlarının yaşanması, pazardaki rekabetin bozulduğuna dair bir gösterge olarak kabul edilebilmektedir. Diğer taraftan fiyat, rekabetçi bir piyasada maliyet ve talepten doğrudan etkileneceğinden fiyatların seyri bu iki faktörle birlikte ele alınmalıdır. Bu kapsamda fiyatların maliyetlerden kopuk olması veya maliyet değişimlerine daha az duyarlı olması, beklenmedik bir talep şoku karşısında fiyatlarda beklenen artışın oluşmaması, beklenen talep artışlarında (örneğin mevsimsel talep artışı) fiyatların talepten önce ve yüksek seviyede artması rekabetin bozulduğu piyasalara dair göstergeler olarak kabul edilebilmektedir⁶¹. Bunların yanı sıra talebin yüksek olduğu dönemde arz miktarının kısıtlanması, daha önce arzda bulunan bölgelere veya müşteri gruplarına arzın kesilmesi veya azaltılması, pazar paylarının rekabetçi döneme kıyasla istikrarlı seyretmesi de değerlendirilebilecek diğer bulgulardır.
- (188) Özetle, hem gizlilik içinde yapılan ve yürütülen rekabet karşıtı anlaşmaların tespit edilebilmesi hem de bir vaka sonuca bağlanırken hataya düşme riskinin azaltacak şekilde olayın tüm boyutlarının ortaya konabilmesi açısından iktisadi verilerin incelenmesi önem arz etmektedir. Bu inceleme piyasada rekabetçi bir pazarda görülmesi beklenmeyen anomaliler olup olmadığını belirlemeyi, böyle anomaliler varsa iktisadi bulguların bir bütün olarak değerlendirilmesi ve diğer birincil ve ikincil deliller ile desteklenmesi yoluyla bu anomalilerin bir anlaşma veya uyumlu eylemden mi, bilinçli paralellik ya da maliyet veya talep şoklarından mı yoksa başka bir olası nedenden mi kaynaklandığını ortaya koymayı hedeflemektedir.
- (189) Bu bağlamda, soruşturma konusu bakımından da yukarıda genel olarak aktarılan iktisadi yöntem ve bulgulara, aşağıda yer verilmektedir. Ekonomik veriler incelenirken cerrahi maske üretimi/satışı pazarı ile koruyucu maske üretimi/satışı pazarının yapısının yanı sıra COVID-19 salgını sürecinde ilgili pazarlarda görülen eğilimler ile değişiklikler üzerinde durulacaktır. Ardından yapısal bulgular ışığında hem endüstri genelindeki davranışlar hem de her bir soruşturma tarafının davranışı incelenecektir. Bu kapsamda, soruşturmaya taraf teşebbüslerin özellikle 2020 yılının ilk beş ayındaki fiyatlama davranışları (fiyatların seyri, artış zamanlaması, yükseliş oranı)⁶², fiyatların

⁶¹ Korkut, D. (2015). s. 26-28.

⁶² Dosya kapsamında davranışsal bulgular içerisinde yer alan ve fiyatların durağanlığını gösteren fiyat varyans analizinin yapılması gündeme gelmiştir. Ancak pandemi sürecinde yaşanan kaos ortamı ile birlikte maske talebinin ani bir şekilde artış göstermesi, davranışsal tarama tekniklerinden biri olan fiyat varyans analizinin uygulanabilirliğini zedelemiştir. Bu nedenle sektörde yaşanan ani talep şokunun etkisinden arındırılmayacak olan fiyat varyansının, kaos döneminde son derece dalgalı olacağı düşünülmüştür. Bunun yerine, varyasyon katsayısı analizi ile fiyatların ve maliyetlerin kendi içerisindeki değişimleri ayrı ayrı ele alınabilecek ve iki sonuç birbiriyle karşılaştırılabilecektir. Aşağıda varyasyon katsayısı analizine yer verilecektir.

maliyetler ile ilişkisi (aynı dönemde maliyetlerin seyri ve kârlılık değişimi) ve arzın seyri (üretim miktarı, kapasite ve kapasite kullanım oranları) analiz edilecektir.

I.4.1.3.1. Piyasanın Yapısı ve Özellikleri İle İlgili Analizler

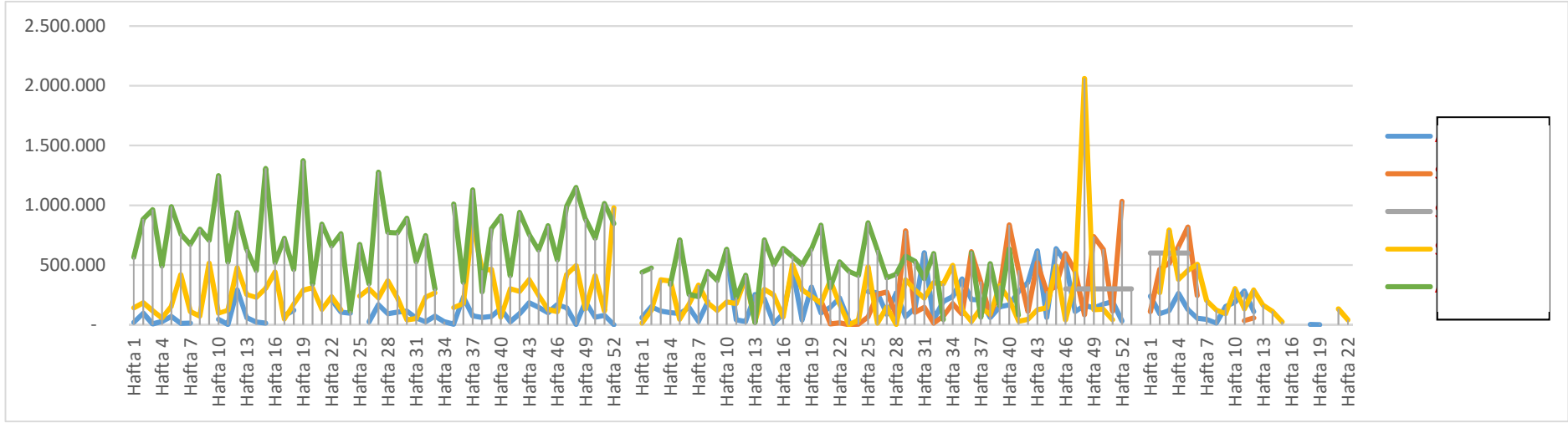
- (190) Bir pazarda az sayıda oyuncu bulunması rakipler arasında koordinasyonun sağlanmasını kolaylaştırıcı bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu pazarın yüksek giriş engellerine sahip olması hem ilgili pazarda az sayıda oyuncu bulunmasının bir nedeni olabilmekte hem de teşebbüsler arasında varılmış olan rekabet karşıtı anlaşmanın istikrarlı şekilde sürdürülmesine imkân verebilmektedir. Rekabeti kısıtlayıcı bir uzlaşının hayata geçirilmesi ve sürdürülmesi için koordinasyon sağlayıcı unsurlara da ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu unsurlar kimi zaman anlaşma taraflarının hepsinin veya çoğunun çalıştığı distribütör, perakendeci, danışmanlık şirketi gibi ticari partnerler olabilmektedir. Bu bağlamda soruşturma konusu bakımından öncelikle bu hususların incelenmesi faydalı olacaktır.
- (191) Hem cerrahi maske üretimi ve satışı pazarında hem de koruyucu maske üretim ve satışı pazarında irili ufaklı çok sayıda oyuncu bulunmaktadır. İki ilgili ürün pazarında da tam olarak kaç üretici olduğu bilinemese de USHAŞ'a tedarikte bulunan 200'den fazla cerrahi maske üreticisi, 29 koruyucu maske üreticisi bulunmaktadır.
- (192) Yurt içinde üretimde bulunan teşebbüslere ek olarak özellikle koruyucu maske pazarında yabancı üreticiler de maske arzında bulunmaktadır. Soruşturma tarafları 3M, Dreager, Honeywell gibi markaları rakipleri arasında saymıştır. Yerinde incelemede elde edilen belgelerden de tüketicilerin yerli koruyucu maske üreticilerinin ürünlerini yabancı üreticilerin ürünleri ile kıyasladığı ve yerli ve yabancı maskeler arasında tercihte bulunduğu, yerli üreticilerin yabancı üreticilerin fiyatlarını takip ettiği görülmektedir. Soruşturma kapsamında elde edilen bilgilerden ithal ürünlerin pazardaki payının FFP2 (N95) standardındaki maskeler için 2018 yılında %26,5, 2019 yılında %15,5 ve 2020 yılında %4,7 civarında; FFP3 (N97-N99) standardındaki maskeler için 2018 yılında %9,9, 2019 yılında %9,8 ve 2020 yılında %1,6 civarında olduğu hesaplanmıştır.
- (193) Pazarın yapısına ilişkin diğer bir husus pazara giriş engellerinin bulunup bulunmadığıdır. İlgili pazar bölümünde de aktarıldığı üzere soruşturma taraflarının ilgili ürün pazarlarına giriş engelleri konusunda farklı görüşleri bulunmaktadır. Her ne kadar bu pazarlara girişte makine yatırımı ve ilgili mevzuattan kaynaklanan bazı maliyetler olsa da 2018 – 2020 (Mayıs) dönemi incelendiğinde ilgili pazarlara girişlerin olduğu tespit edilebilmektedir. Soruşturma taraflarından SAĞLIK MARKET 2020 yılında⁶³, KARAKAYA ise 2019 başında koruyucu maske üretimine başlamıştır. 3M ise 2018 yılında FFP1, FFP2 ve FFP3 standartlı maske üretiminde bulunmuş, 2019 yılında üretimini durdurmuş, 2020 Nisan ayında ise FFP1 ve FFP2 üretimine yeniden başlamıştır. Benzer şekilde piyasaya girişler cerrahi maske pazarında da görülmüştür. Soruşturma taraflarından OSSA 2020 yılı Mart ayında, SAĞLIK MARKET 2019 yılında, SİER ise 2019 yılı sonunda üç katlı cerrahi maske üretimine başlamıştır. Özellikle salgının başlamasının ardından cerrahi maske talebinin karşılanabilmesi için bu pazara girişin kolaylaştırıldığı anlaşılmaktadır. USHAŞ tarafından teşebbüsler ile yapılan sözleşmeler çerçevesinde sunulan cerrahi maske alım ile ham madde temin garantisinin girişimcilere cesaret verdiği ve birçok yatırımcının makine yatırımı yaparak üretime başladığı ifade edilmiştir.

⁶³ Teşebbüs FFP2 standartlarında koruyucu maske üretimini sadece bir hafta ve yaklaşık 10.000 adet olarak gerçekleştirmiştir. Bu nedenle SAĞLIK MARKET dosya kapsamında cerrahi maske üreticisi olarak değerlendirilmiştir.

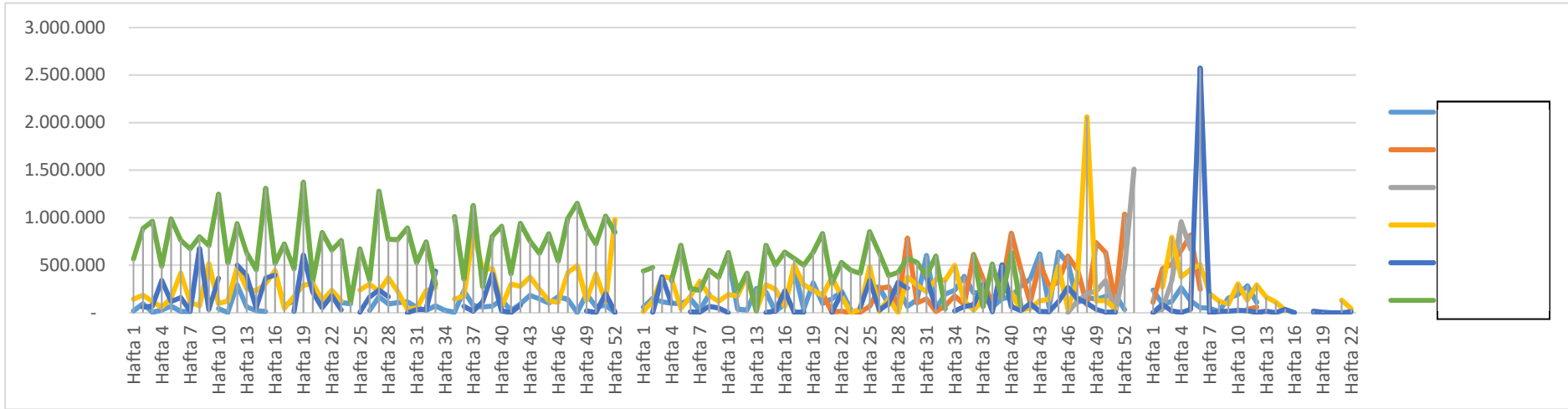
- (194) Pazarın yapısının incelenmesi çerçevesinde ayrıca, soruşturma taraflarının alıcıları arasında piyasayı etkileyebilecek boyutta bir alıcının olup olmadığı veya piyasada soruşturma taraflarının çoğundan alım yapan, bilgi değişimi imkânı yaratarak koordinasyonu kolaylaştırabilecek ve dolayısıyla şeffaflığa yol açabilecek bir alıcı/distribütör olup olmadığı incelenmiştir.
- (195) Soruşturma taraflarından her birinin 2020 yılı içerisinde en büyük 10 müşterisi/alıcısı incelendiğinde, 2020 yılında soruşturma taraflarının çoğundan alım gerçekleştiren ortak alıcının USHAŞ olduğu görülmüştür. Bununla birlikte, ilk 10 alıcı karşılaştırıldığında yalnızca Çapa Medikal San. Tic. A.Ş.⁶⁴ (ÇAPA) ile Ensmart Güç Kaynakları ve Enerji Depolama Sistemleri San. ve Tic. A.Ş.'nin (ENSMART) ortak alıcı olması dikkat çekmektedir. ÇAPA, cerrahi maske üreten soruşturma taraflarının ikisinden (HONNES ve MERVE) cerrahi maske alımı gerçekleştirmiş, ENSMART ise koruyucu maske üreten soruşturma taraflarının ikisinden (BAŞARAN ve KÖRFEZ) maske alımı gerçekleştirmiştir. Ayrıca HONNES, SBS'den alım yapmaktadır. Anılan firmalar haricinde, büyük çapta alımlar gerçekleştiren ortak bir alıcıya rastlanmamıştır. Bu doğrultuda, piyasayı etkileyebilecek büyüklükte veya piyasada rakiplerin fiyatlarının takip edilmesi yönünden şeffaflığı sağlayabilecek, böylelikle soruşturma tarafları arasında koordinasyonu kolaylaştırabilecek ortak bir alıcı bulunmadığını söylemek mümkündür.
- (196) Teşebbüslerin davranışlarının isabetli şekilde incelenebilmesi açısından COVID-19 salgını döneminde piyasada görülen gelişmeler de önem arz etmektedir. Bu dönemde görülen en önemli gelişme hem cerrahi hem de koruyucu maskeye yönelik talebin beklenmedik şekilde ve ani olarak artmasıdır. USHAŞ, salgın döneminde kayıtlı üreticilerin mevcut makine parkı ve günlük üretim kapasitelerinin iç pazar talebini karşılamak noktasında yetersiz kaldığını, özellikle cerrahi maskede günlük talebin arza oranla çok yüksek gerçekleştiğini ifade etmiştir. Talebin karşılanmasında yaşanan zorluğun bir başka göstergesi de hem cerrahi maske hem de koruyucu maske ihracatının izne bağlanmış olmasıdır. Böylece üretici ve yetkili satıcıların ihracata yönelmelerinin önüne geçilmesine ve iç piyasaya sunulan ürün miktarının artırılmasına çalışılmıştır. Ayrıca görüşüne başvurulmuş alıcılardan bazıları da maske temininde zorlandıklarını veya maske temin edemediklerini ifade etmiştir.
- (197) Yerinde incelemede elde edilen belgelerden de talebin arttığı, alıcıların artan fiyatlara karşın talep miktarını düşürmediği görülmektedir. Örneğin, MFA'nın alıcıların maske taleplerini kısmi olarak karşılayabildiği, BAŞARAN'ın alıcılarının ise artan fiyatlara tepki göstermelerine rağmen alım miktarını düşürmedikleri, hatta bir siparişte alım miktarının arttığı görülmektedir. AWON'un ise alıcıların maske taleplerine ilişkin e-postalarını cevaplandırmadığı ve yeni müşteri kabul etmediği anlaşılmaktadır Diğer bir ifade ile 2020 yılının ilk aylarında hem maskeye olan talep artmış hem de tüketicilerin fiyata olan hassasiyeti düşmüştür.
- (198) Artan talebin bir yansıması olarak da yorumlanabilecek şekilde üreticilerin 2020 yılının ilk beş ayındaki üretim ve satış miktarlarının önceki yıllara göre yüksek oranda arttığı aşağıdaki grafiklerden görülebilmektedir.

⁶⁴ (.....)

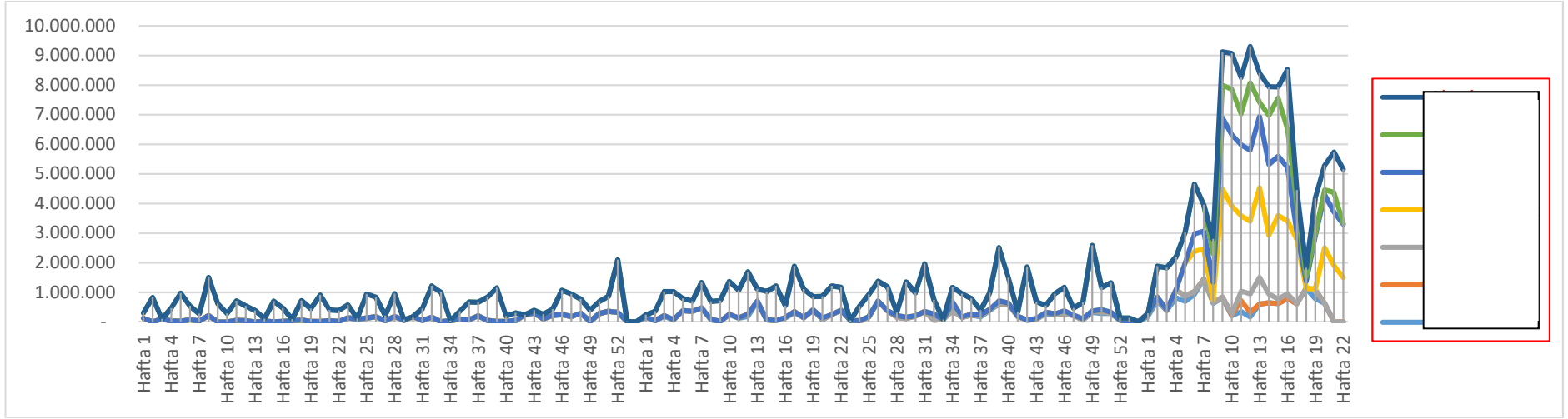
Grafik 1: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin iki katlı cerrahi maske üretim miktarı (adet)



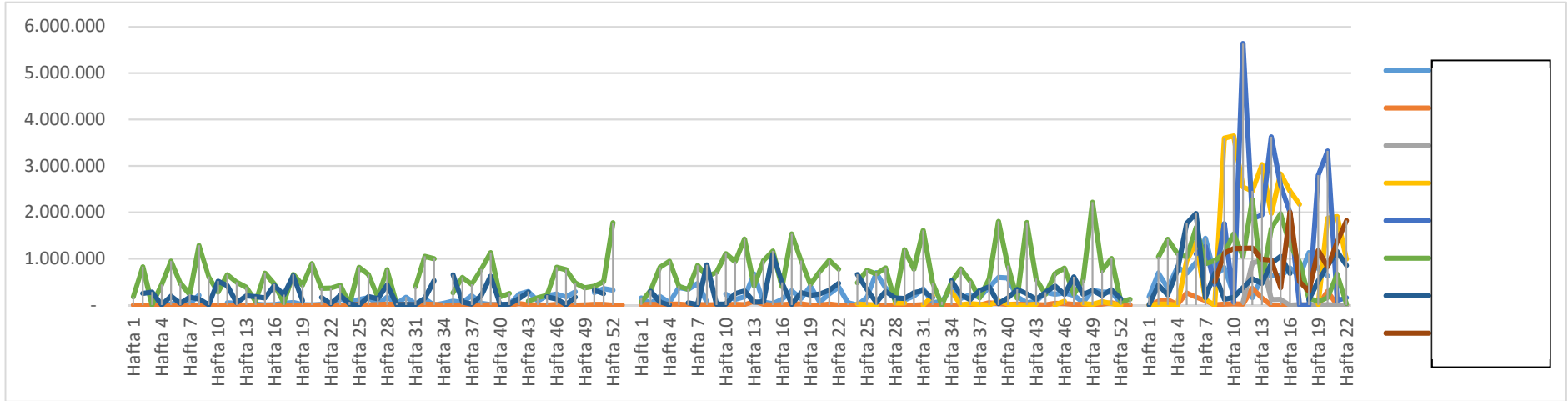
Grafik 2: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin iki katlı cerrahi maske satış miktarı (adet)



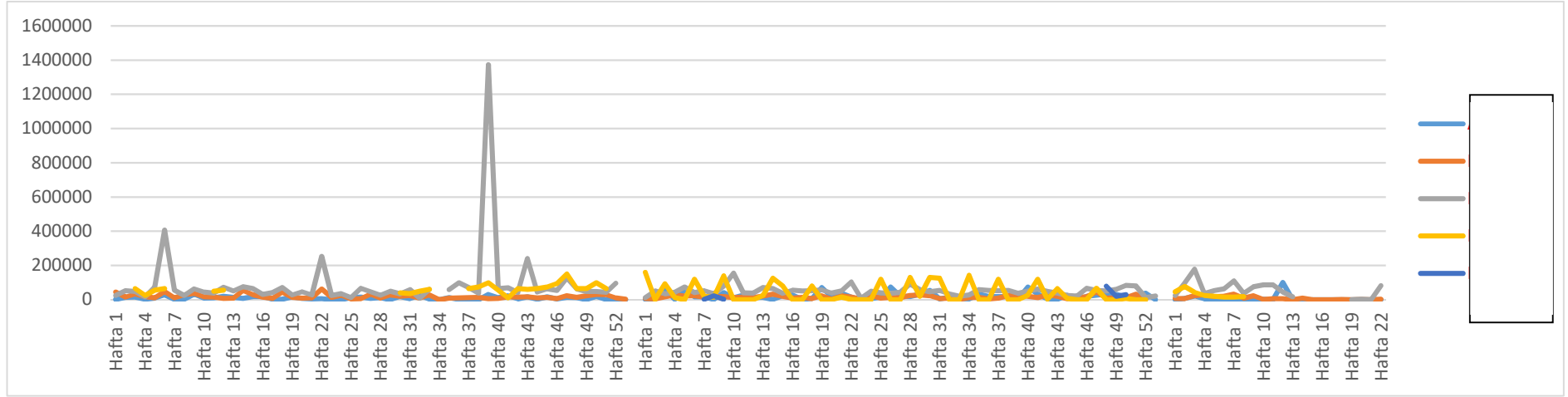
Grafik 3: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin üç katlı cerrahi maske üretim miktarı (adet)



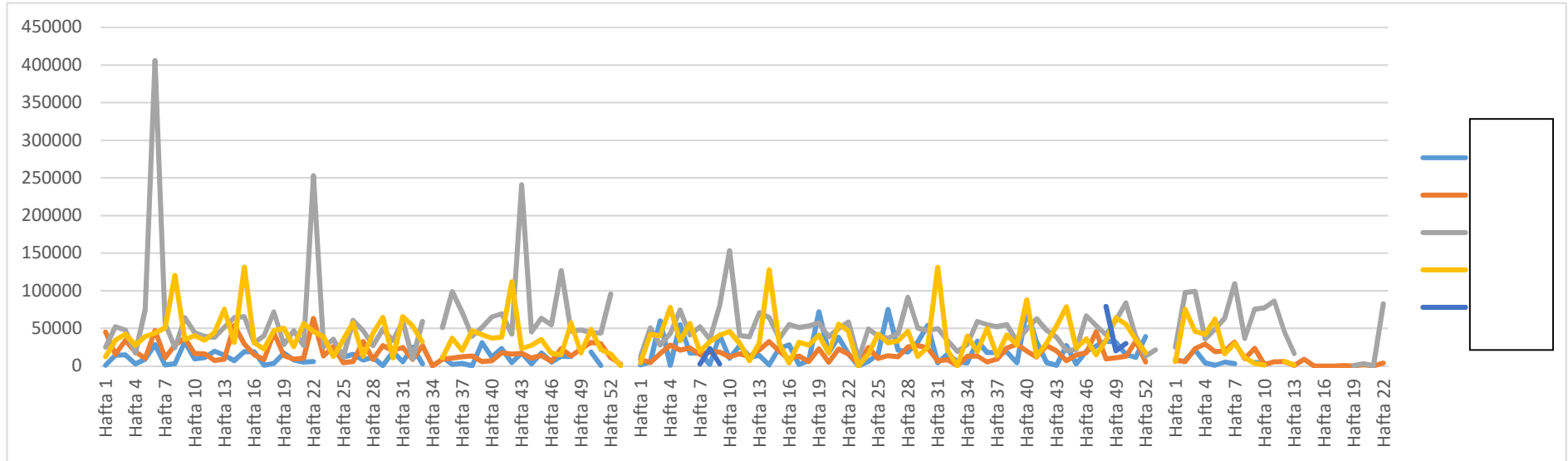
Grafik 4: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin üç katlı cerrahi maske satış miktarı (adet)



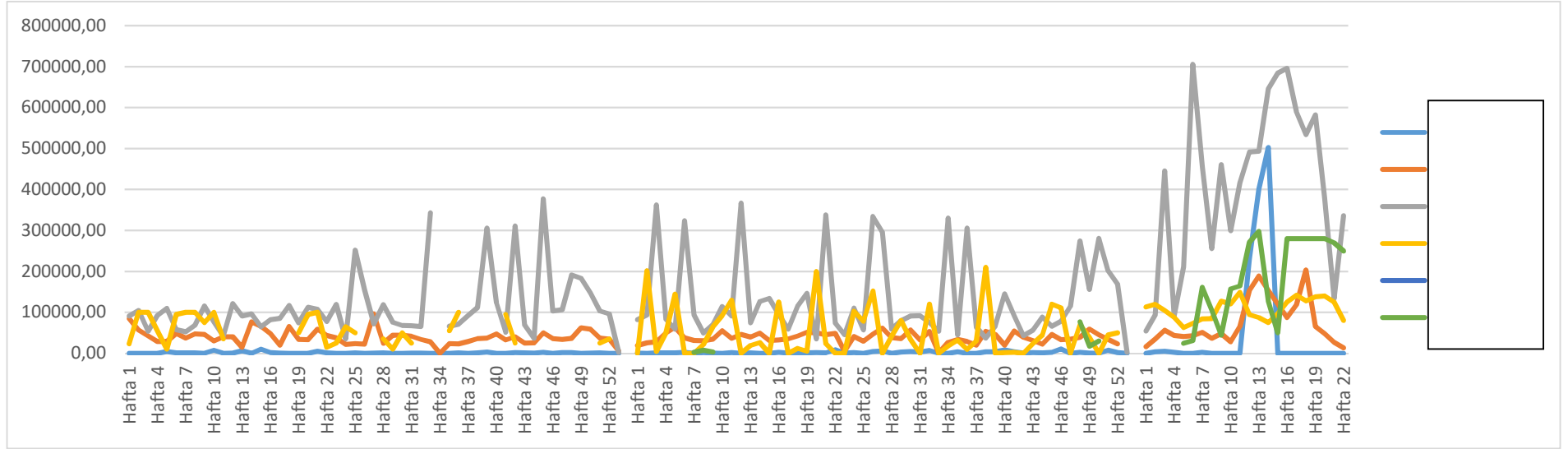
Grafik 5: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin FFP1 standartlı maske üretim miktarı (adet)



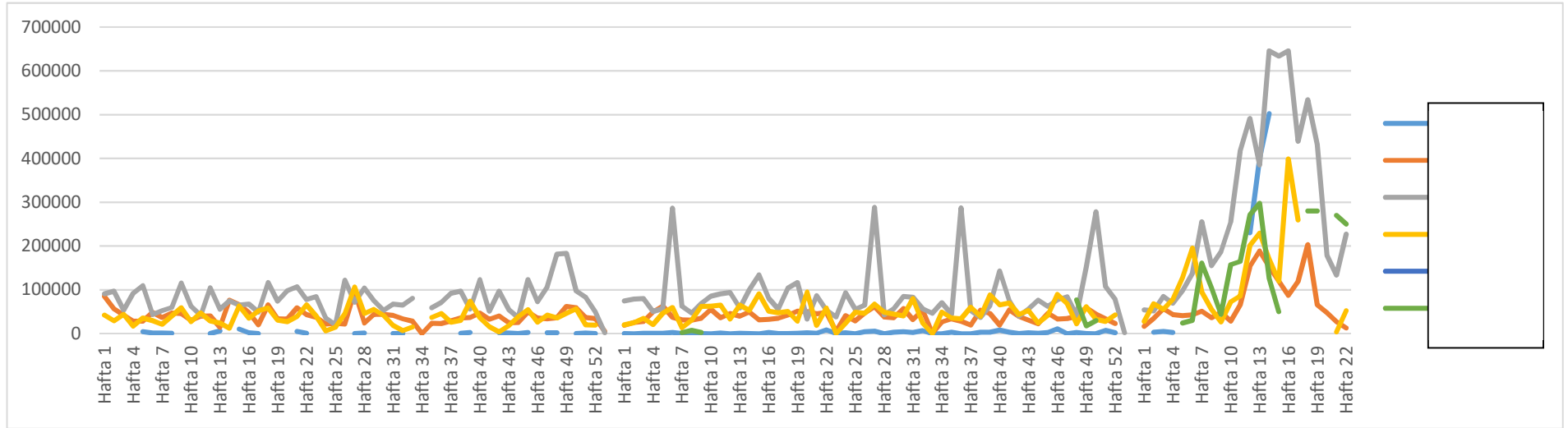
Grafik 6: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin FFP1 standartlı maske satış miktarı (adet)



Grafik 7: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin FFP2 standartlı maske üretim miktarı (adet)

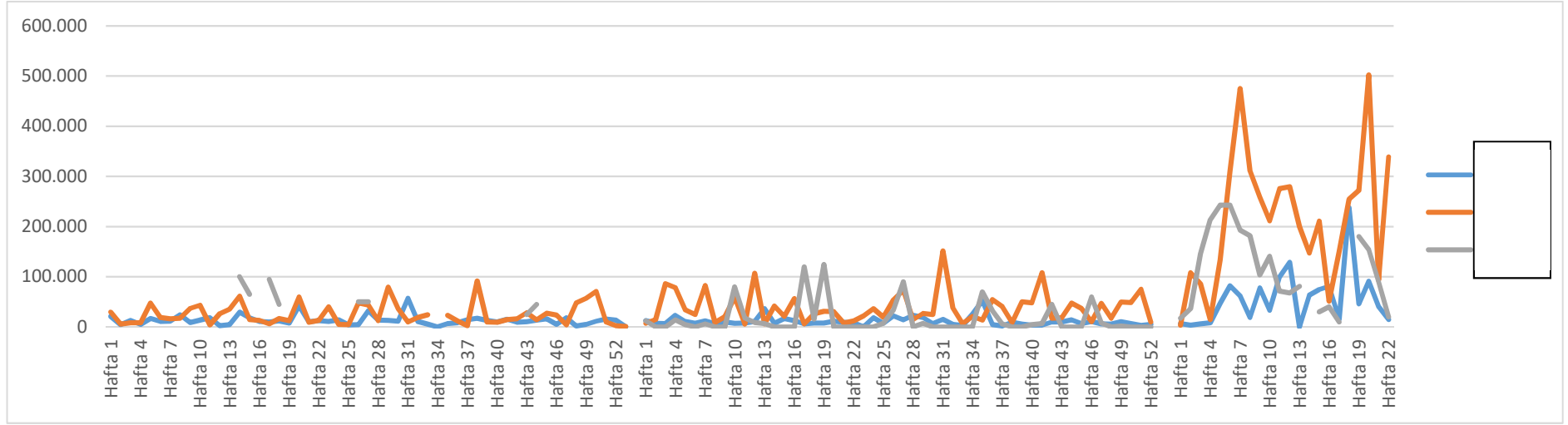


Grafik 8: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin FFP2 standartlı maske satış miktarı (adet)

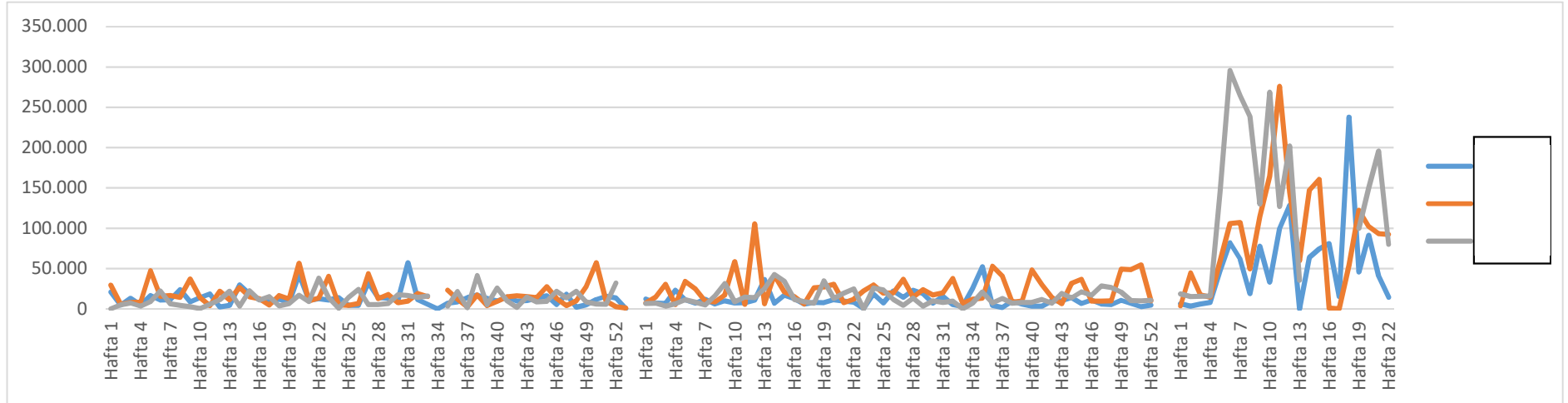


20-57/798-355

Grafik 9: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin FFP3 standartlı maske üretim miktarı (adet)

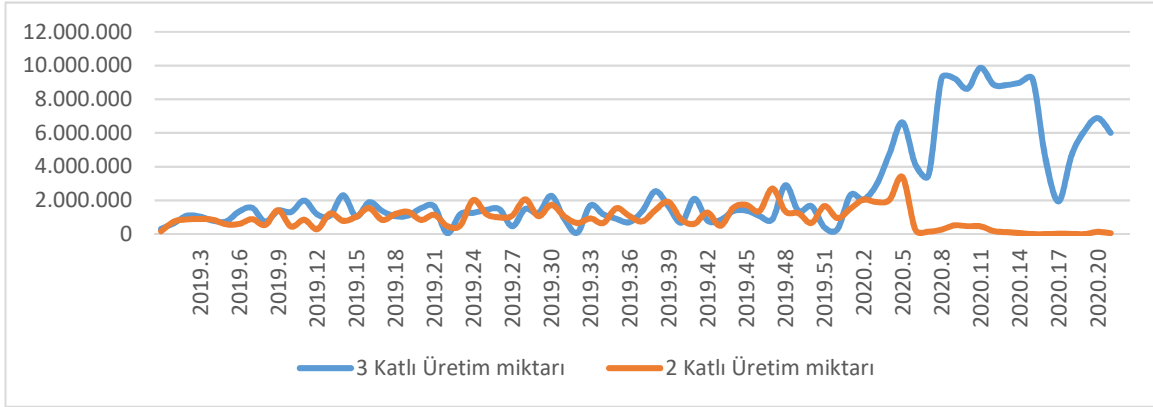


Grafik 10: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde teşebbüslerin FFP3 standartlı maske satış miktarı (adet)



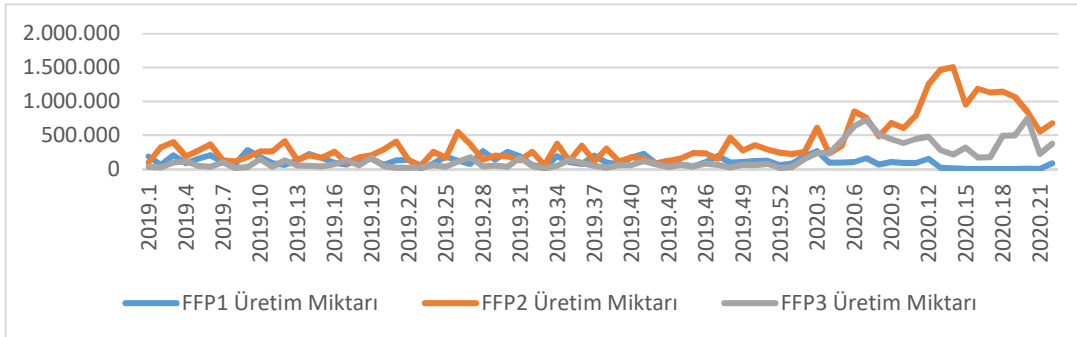
- (199) Grafik 1 ile Grafik 10 arasındaki grafiklerden genel olarak soruşturma tarafı tüm teşebbüslerin üretim ve satış miktarlarının 2020 yılında arttığı görülmekle birlikte bu artışın tüm maske türleri için her zaman geçerli olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Teşebbüslerin üretim miktarları cerrahi maske türleri ve koruyucu maske türleri için toplulaştırıldığında aşağıdaki grafiklere ulaşılmaktadır.

Grafik 11: 2019 yılının 1. haftası ile 2020'nin 22. haftası arasında soruşturma taraflarınca üretilen iki ve üç katlı cerrahi maske miktarı⁶⁵



- (200) Grafik 11'den 2020 yılı başından itibaren iki katlı cerrahi maske üretim miktarının azaldığı, arzın üç katlı cerrahi maske üretimine kaydığı görülmektedir. Öyle ki 2020 yılının 14. haftasından itibaren iki katlı cerrahi maske üretimi ihmal edilebilir düzeye inmiştir.

Grafik 12: 2019 yılının 1. haftası ile 2020'nin 22. haftası arasında soruşturma taraflarınca üretilen FFP1, FFP2 ve FFP3 standartlı koruyucu maske miktarı

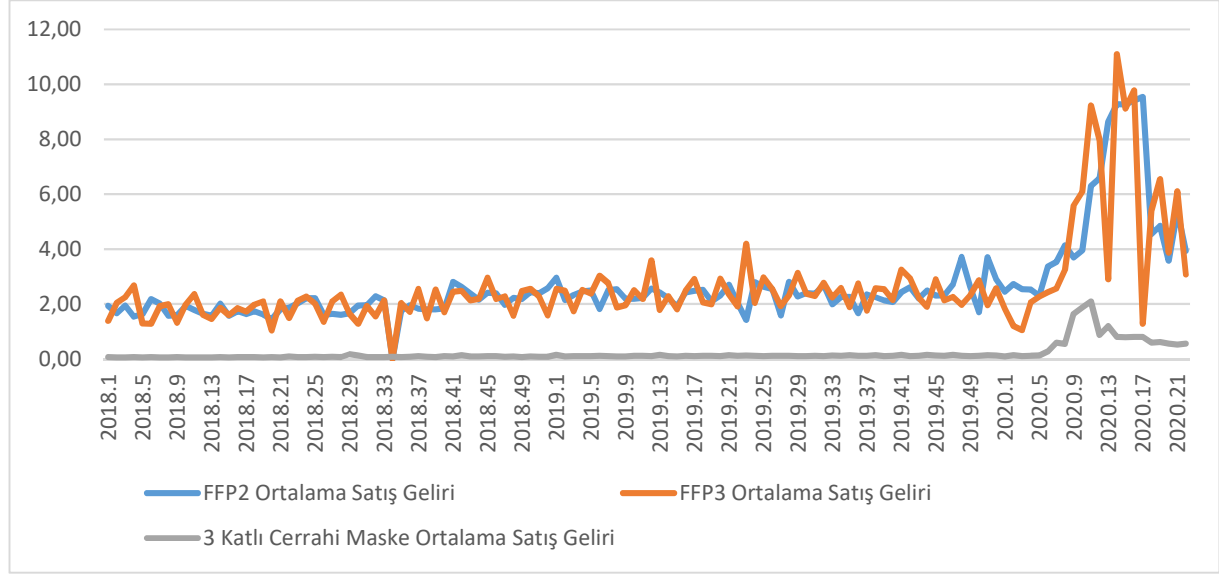


- (201) Benzer bir eğilim Grafik 12'den koruyucu maskeler üretiminde de görülmektedir. FFP1 standartlı maske üretimi 2020 yılında bir süre 2019 yılındaki üretim seviyelerinde seyretse de daha sonra azalarak ihmal edilebilir düzeye inmiş, FFP2 ve FFP3 standartlı maske üretimi ise artmıştır. Arzdaki kaymanın özellikle FFP1 standartlı maskelerden FFP2 standartlı maskelere doğru olduğu izlenebilmektedir.
- (202) Salgınla mücadele edilen dönemde USHAŞ tarafından da üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı koruyucu maske alımı yapılması ve soruşturma tarafları arasında bu maske türlerini üretmeyen teşebbüs bulunmaması dikkate alınarak bundan sonraki bölümlerde iktisadi analiz üç katlı cerrahi maske, FFP2 standartlı koruyucu maske ve FFP3 standartlı koruyucu maske ürünleri üzerinden yürütülecektir.
- (203) Salgının ortaya çıkışıyla birlikte piyasada gözlemlenen bir diğer gelişme de üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin fiyatında, dolayısı ile ortalama

⁶⁵ MERVE tarafından üretim miktarı bilgisi sunulmadığından satış miktarı bilgisi kullanılmıştır.

satış gelirinde yaşanan ani ve yüksek artıştır⁶⁶. Bu artış aşağıdaki haftalık ortalama satış geliri grafiğinden görülebilmektedir.

Grafik 13: Ocak 2018 – Mayıs 2020 döneminde üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin ortalama satış geliri



- (204) Bir adet üç katlı cerrahi maske satışından 2018 yılının ilk beş ayında ortalama olarak 0,063 TL, 2019 yılının aynı döneminde ise ortalama olarak 0,11 TL gelir elde edilmiştir. Üç katlı cerrahi maskenin fiyatı 2020 yılı başında artmış, bir adet üç katlı cerrahi maskenin satışından elde edilen gelir 2020 yılının 11. haftasında 2,10 TL seviyesine kadar çıkmıştır. 2020 yılının ilk beş ayındaki ortalama satış geliri 0,90 TL'dir. Bu önceki yıla göre %723 oranında bir artışa denk gelmektedir.
- (205) Benzer seyir FFP2 ve FFP3 standartlı maskeler açısından da yaşanmıştır. Bir adet FFP2 standartlı maske satışından elde edilen vergiler hariç gelir 2018 yılının ilk beş ayında 1,74 TL, 2019 yılının aynı döneminde 2,39 TL'dir. 2020 yılında bu değer hızla yükselmiş; yılın 17. haftasında 9,54 TL'ye kadar çıkmıştır. 2020 yılının ilk beş ayında ortalama satış geliri 6,65 TL'dir. Bu önceki yıla göre %178 oranında artış anlamına gelmektedir.
- (206) FFP3 standartlı maske satışından ortalama olarak 2018 yılının ilk beş ayında 1,26 TL, 2019 yılının ilk beş ayında ise 2,41 TL satış geliri elde edilmiştir. 2020 yılında bir adet FFP3 standartlı maske satışından elde edilen vergiler hariç gelir artmış, büyük oranda dalgalanmış, söz konusu yılda en düşük 1,05 TL (3. hafta), en yüksek 11,10 TL (14. hafta) olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılının ilk beş ayındaki ortalama satış geliri 4,95 TL'dir. 2019 ve 2020 yıllarının ilk beş ayında elde edilen ortalama satış gelirleri karşılaştırıldığında %105 oranında bir yükseliş olduğu görülmektedir.

⁶⁶ Bir adet maskenin ortalama satış geliri, teşebbüslerin ilgili haftadaki vergiler hariç toplam satış gelirinin (TL), toplam satış miktarına (adet) bölünmesi ile hesaplanmıştır.

Cerrahi maske üretimi gerçekleştiren kuruluşlar tarafı teşebbüslerin geneli ultrasonik makine dikişli maske üretimi gerçekleştirirken OSSA tekstil dikişli maske üretmektedir. Teşebbüs bu nedenle USHAŞ'a ürün tedarikinde de bulunamamaktadır. Söz konusu teknik farklılık nedeniyle teşebbüsün maliyetleri, diğer cerrahi maske üreticilerinden önemli derecede ayrılmaktadır. Bu doğrultuda teşebbüsün maliyetlerindeki farklılığın fiyatlara da yansıtılabileceği değerlendirilerek pazarın gerçek görünümünü verebilmek bakımından OSSA'nın verileri endüstri (genel) fiyat analizi dışında bırakılmıştır.

- (207) Bu noktada ilgili ürün pazarlarında maliyetin ne yönde değiştiğini incelemek yerinde olacaktır. Cerrahi maske ve koruyucu maske üretiminde katlanılan başlıca üretim maliyeti kalemleri aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

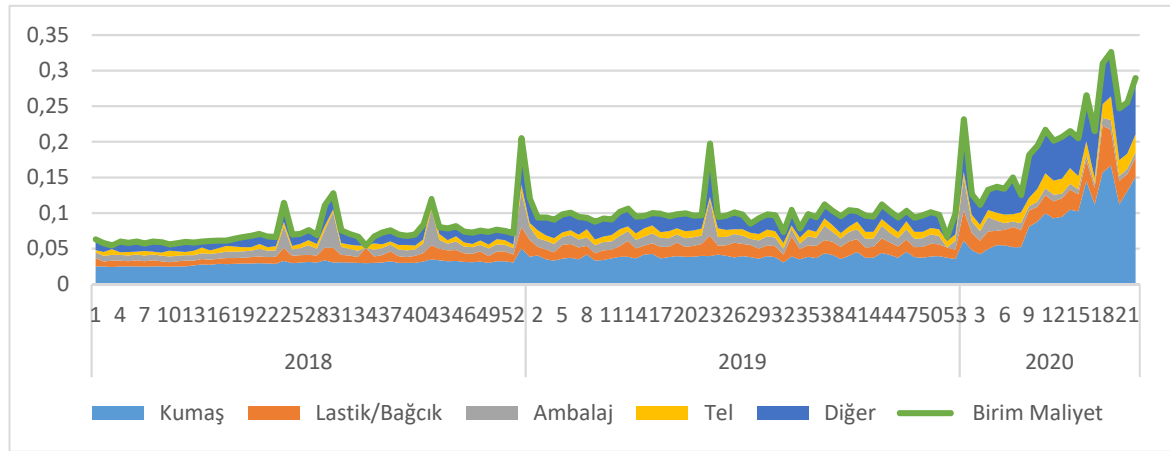
Tablo 3: Üç katlı cerrahi ile FFP2 ve FFP3 standartlı koruyucu maske üretiminde katlanılan maliyet kalemleri

Cerrahi Maskeler	Kumaş	Lastik/Bağcık	Ambalaj ⁶⁷	Tel	Diğer ⁶⁸
Koruyucu Maskeler	Kumaş	Lastik/Bağcık	Ambalaj ve Plastik ⁶⁹	Burun Klips ve Sünger	Diğer

Kaynak: Soruşturma taraflarından elde edilen bilgiler

- (208) Bu maliyet kalemlerinin ve ortalama maske maliyetinin⁷⁰ 2018 – 2020 (Mayıs) dönemindeki seyrine aşağıdaki grafiklerde yer verilmiştir:

Grafik 14: 2018 yılının 1. haftası ile 2020 yılının 22. haftası arasındaki dönemde üç katlı cerrahi maske üretim maliyeti ve maliyet kalemlerinin seyri



⁶⁷ Koli, kutu, poşet vb.

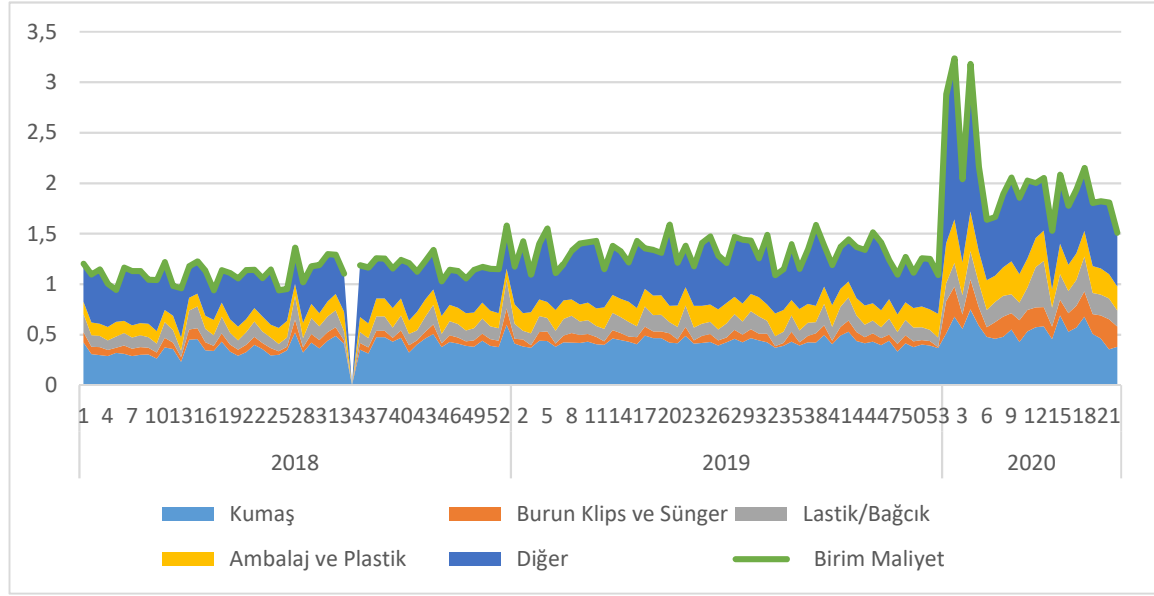
⁶⁸ Finansman, enerji, personel, teçhizat, bakım, kira, lojistik, amortisman vb.

⁶⁹ Toka, ventil, conta vb.

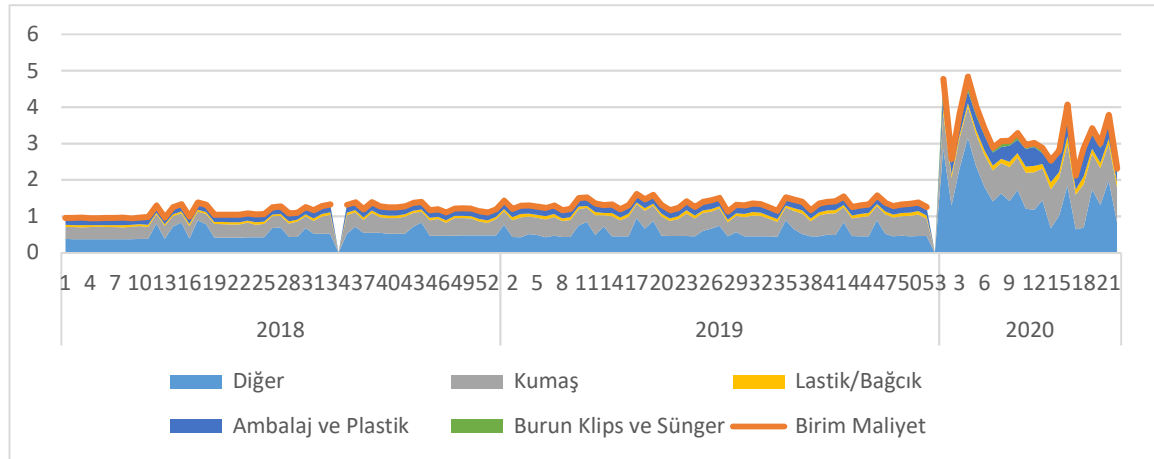
⁷⁰ Soruşturma taraflarından elde edilen haftalık maliyet bilgileri, belirli bir standart sağlanması için Tablo 3'te yer verilen maliyet kalemlerine dönüştürülmüştür. Daha sonrasında, her bir teşebbüs özelinde üretim miktarları anılan maliyet kalemleri ile çarpılıp haftalık bazda toplam maliyetler (kırılımlarıyla birlikte) elde edilmiştir. Son olarak teşebbüslerin haftalık maliyetleri toplanmış ve çıkan sonuç haftalık toplam üretim miktarına bölünmüştür. Bu noktada şu hususa değinmek faydalı olacaktır: örneğin bir teşebbüsün tel (burun klips) maliyeti bulunmuyorsa, toplam tel maliyeti, toplam üretim miktarından tel maliyeti bulunmayan teşebbüsün üretim miktarının çıkarılmasının sonucuna bölünmüştür.

Cerrahi maske üretimi gerçekleştiren OSSA tekstil dikişli maske üretmektedir. Teşebbüs bu nedenle USHAŞ'a ürün tedarikinde de bulunamamaktadır. Söz konusu teknik farklılık nedeniyle teşebbüsün maliyetleri, diğer cerrahi maske üreticilerinden önemli derecede ayrılmaktadır. Bu doğrultuda pazarın gerçek görünümünü verebilmek bakımından OSSA'nın maliyet verisi endüstri (genel) maliyet analizine dâhil edilmemiştir.

Grafik 15: 2018 yılının 1. haftası ile 2020 yılının 22. haftası arasındaki dönemde FFP2 standartlı maske üretim maliyeti ve maliyet kalemlerinin seyri



Grafik 16: 2018 yılının 1. haftası ile 2020 yılının 22. haftası arasındaki dönemde FFP3 standartlı maske üretim maliyeti ve maliyet kalemlerinin seyri



- (209) Grafik 14, 15 ve 16 incelendiğinde maliyetlerin özellikle kumaş ve diğer maliyetlerdeki artışla yükseldiği görülmektedir. Bu durum ham madde maliyetlerinin artışına dair yerinde inceleme belgeleriyle de desteklenmektedir.
- (210) Bir adet üç katlı cerrahi maskenin ağırlıklı ortalama maliyeti 2018 yılının ilk 5 ayında 0,06 TL, 2019 yılının ilk 5 ayında 0,10 TL ve 2020 yılının ilk beş ayında 0,21 TL olarak hesaplanmıştır. Bir adet FFP2 standartlı maskenin ağırlıklı ortalama üretim maliyeti aynı dönemler için sırasıyla 1,10 TL, 1,31 TL ve 1,93 TL; bir adet FFP3 standartlı maskenin ağırlıklı ortalama maliyeti ise aynı dönemler için sırasıyla 1,18 TL, 1,40 TL, 3,19 TL'dir⁷¹.
- (211) Bu değerlere göre 2019 yılından 2020 yılına geçişte maliyet artış oranları üç katlı cerrahi maske için %117, FFP2 standartlı maske için %47 ve FFP3 standartlı maske için %128 olarak hesaplanabilmektedir. 2020 yılının Mart ayında imalat ürünleri

⁷¹ 2020 yılında en yüksek ortalama maliyetler üç katlı cerrahi maske için 0,33 TL (19. hafta), FFP2 standartlı maske için 3,24 TL (2. hafta) ve FFP3 standartlı maske için 7,26 TL (4. hafta) olduğu hesaplanmıştır.

sektöründe üretici fiyat endeksi bir önceki yılın aynı ayına göre %7,79 yükselmiştir⁷². Bu bilgi ışığında üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin üretim maliyetinin 2020 yılında beklenenden fazla oranda arttığı, üç katlı cerrahi maske ve FFP2 standartlı maske için maliyet artış oranının fiyat artış oranından (sırasıyla %723 ve %178) düşük olduğu, FFP3 standartlı maske için ise maliyet artış oranının fiyat artış oranından (%105) yüksek olduğu belirlenmiştir. Fiyatlar ile maliyet arasındaki ilişkiye ilerleyen bölümlerde daha detaylı değinilecektir.

(212) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, bu bölümde ulaşılan bulgulara özetle aşağıda yer verilmiştir:

- Hem cerrahi maske hem de koruyucu maske pazarı, çok sayıda teşebbüsün bulunduğu, son üç yılda piyasaya girişlerin yaşandığı pazarlardır. Özellikle koruyucu maske pazarında ithal ürünlerden kaynaklanan bir rekabet de bulunmaktadır.
- Soruşturma tarafları arasında bilgi değişimini veya koordinasyonu kolaylaştırabilecek nitelikte ortak bir alıcı veya aracıya rastlanmamıştır.
- Salgın döneminde iki tür maskeye de talep beklenmedik ve ani şekilde artmış, arz talebi karşılamakta zorlanmıştır.
- Salgın döneminde genel olarak üretim ve satış miktarları artmıştır. Diğer taraftan üretim iki katlı cerrahi maskeden üç katlı cerrahi maskeye, FFP1 standartlı koruyucu maskeden FFP2 standartlı maskeye kaymıştır.
- Bu dönemde üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin fiyatında, dolayısı ile ortalama satış gelirinde ani ve yüksek artış yaşanmıştır.
- Aynı dönemde maske üretim maliyetlerinde de özellikle ham madde maliyetinden kaynaklı artış yaşanmıştır. Ancak maliyet artışı oranı fiyat artış oranının çok altındadır.

1.4.1.3.2. Soruşturma Taraflarının Davranışlarına İlişkin Analizler

(213) Bir önceki başlık altında 2020 yılının ilk beş ayında hem cerrahi hem de koruyucu maske fiyatlarının genel olarak önemli seviyede arttığı aktarılmıştı⁷³. Bu noktada üzerinde durulması gereken diğer önemli hususlar; soruşturma taraflarının davranışlarının analiz edilerek her bir teşebbüsün fiyatlama eğiliminin ortaya konulması, fiyatlama davranışında zamanlama veya artış oranı/miktarı açısından bir paralellik olup olmadığı, fiyatların birbirine yakınsayıp yakınsamadığı ve yakınsama durumu mevcut ise bu yakınsamanın derecesinin analiz edilmesi şeklinde ifade edilebilir. Bu amaçla fiyat hareketleri hem bir maskenin yurt içi satışından elde edilen vergiler hariç gelirin hesaplanması⁷⁴ yoluyla 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde haftalık olarak hem de fiyatların 2020 Mart ayında en yüksek seviyeye ulaşmış olması nedeniyle, fatura bilgilerinden elde edilen veriden ortalama vergiler hariç satış fiyatının hesaplanması⁷⁵ yoluyla 2020 yılının Mart ayında günlük olarak incelenmiştir. Aşağıda sırasıyla üç katlı cerrahi maske, FFP2 standartlı maske ve FFP3 standartlı maskeye ilişkin bahse konu analizler ve değerlendirmelere yer verilmiştir:

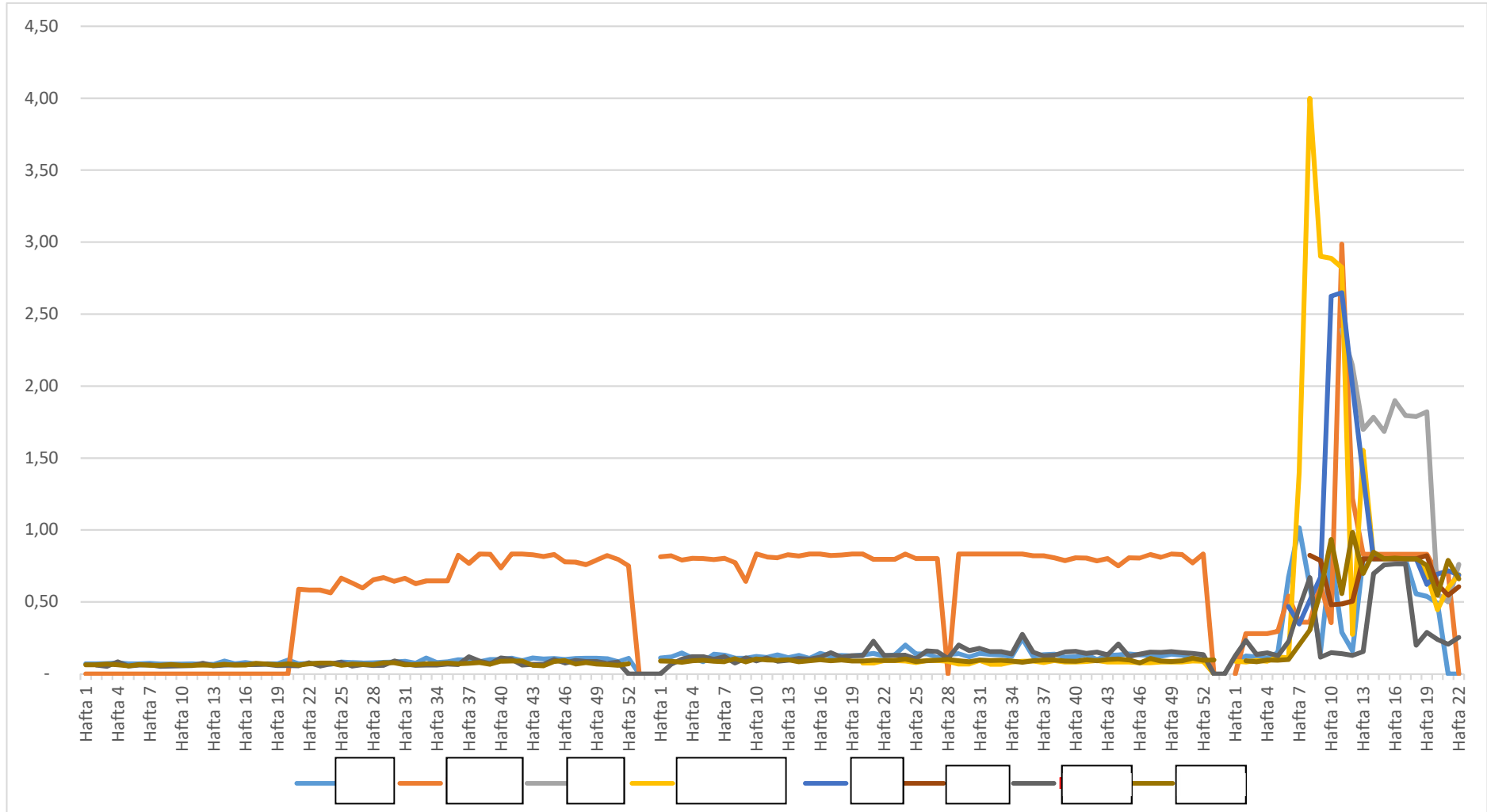
⁷² Türkiye İstatistik Kurumu.

⁷³ Bkz. Grafik 13.

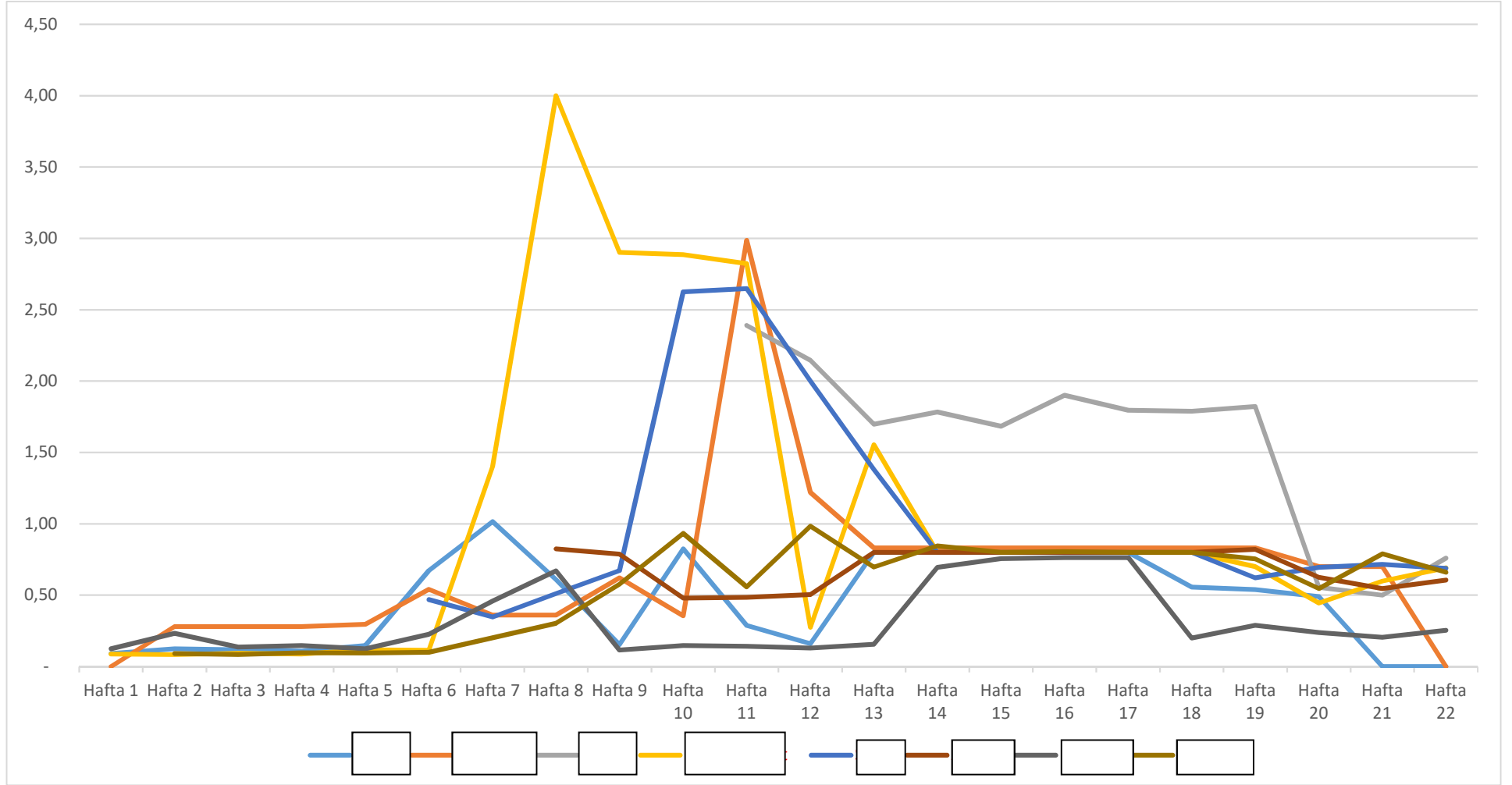
⁷⁴ Grafik 17, Grafik 19 ve Grafik 21'de teşebbüsün bir adet maskenin satışından elde ettiği ortalama gelir, o teşebbüsün ilgili haftadaki vergiler hariç toplam satış gelirinin (TL) satış miktarına (adet) bölünmesi ile hesaplanmıştır. Grafiklerin okunabilirliği açısından teşebbüslerin satış gelirinin bulunmadığı haftalar için bir önceki haftanın değeri kullanılmıştır.

⁷⁵ Grafik 18, Grafik 20 ve Grafik 22'de ise teşebbüsün bir adet maskenin satışından elde ettiği ortalama gelir, teşebbüslerin günlük fatura verilerindeki vergiler hariç satış fiyatı (TL) ve miktar (adet) esas alınarak fiyatların ilgili gün için ağırlıklı ortalama alınması suretiyle hesaplanmıştır.

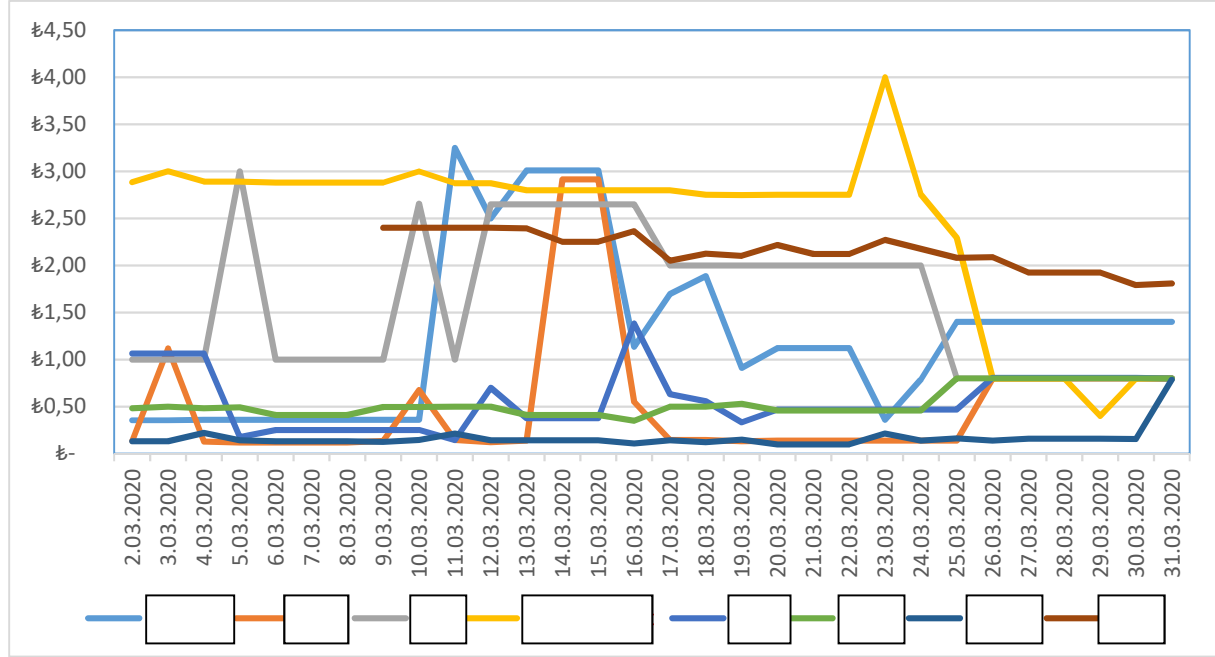
Grafik 17: Teşebbüslerin 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde haftalık ortalama üç katlı cerrahi maske geliri (TL)



Grafik 18: 2020 yılında haftalık ortalama üç katlı cerrahi maske geliri (TL)



Grafik 19: Teşebbüslerin 2020 yılının Mart ayında günlük ortalama üç katlı cerrahi maske fiyatı (TL)



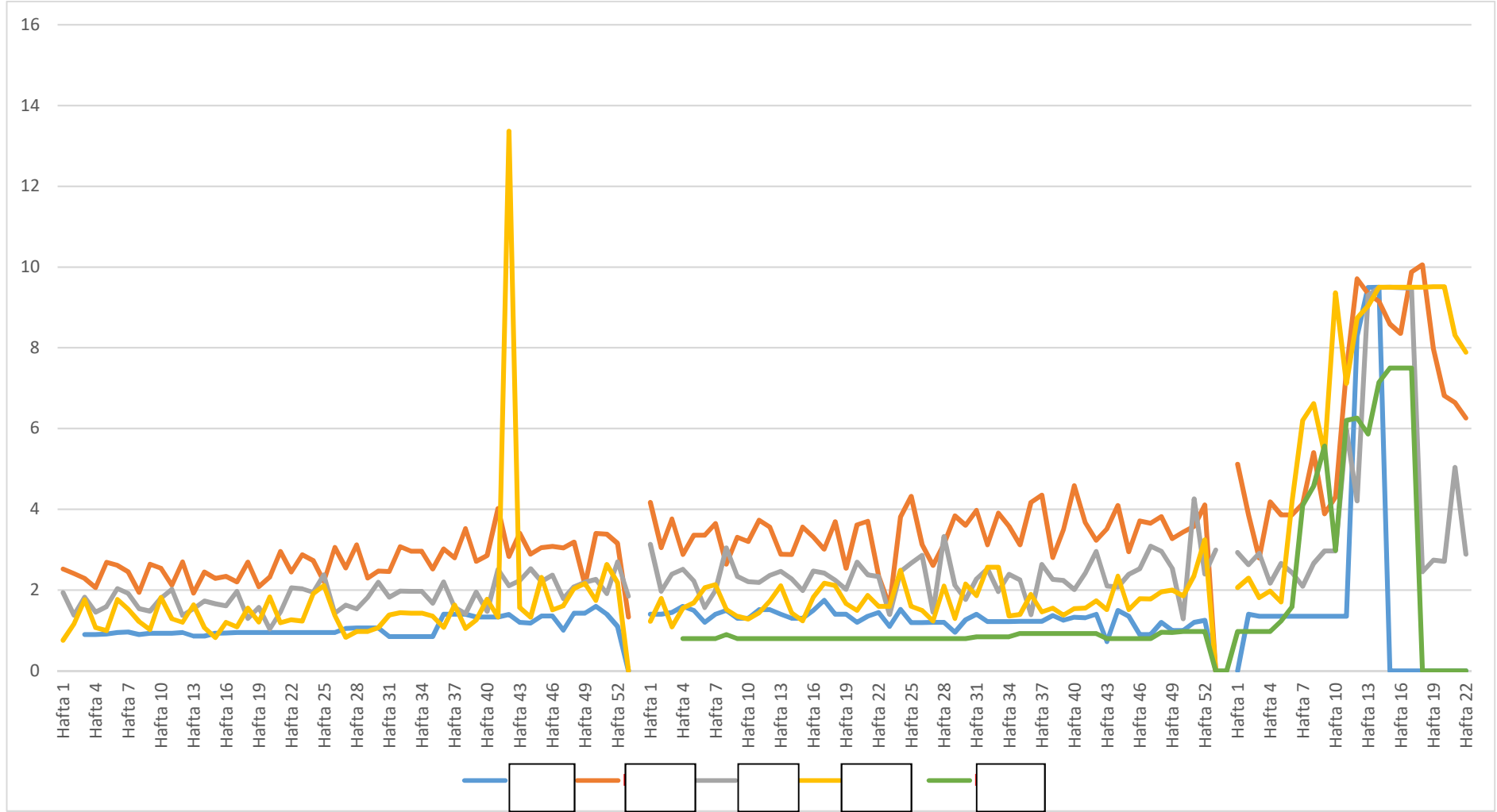
- (214) 2018 ve 2019 yıllarında üç katlı cerrahi maske fiyatlarında belirgin bir düşüş veya artış yaşanmamıştır. 2018 yılı ortasından itibaren (.....) görece daha yüksek fiyatlar uyguladığı, diğer teşebbüslerin uyguladığı fiyatların 0,5 TL'nin çok altında seyrettiği görülmektedir. (.....) 2019 yılında üç katlı cerrahi maske arzında bulunurken (.....) üç katlı cerrahi maske arzına 2020'nin ilk ayından sonra başlamıştır.
- (215) Grafik 18'den 2020 yılının ilk haftalarında teşebbüslerin fiyatları arasında bir paralellik var gibi görünmektedir. Oysa Grafik 17 incelendiğinde bunun 2018 ve 2019 yıllarında teşebbüslerin düşük ve durağan fiyatlama davranışının devamı olduğu anlaşılmaktadır. Üç katlı cerrahi maske fiyatlarında ciddi artış 2020 yılının 6. haftasından sonra yaşanmıştır. Bu artışın her teşebbüs için aynı miktarda olmadığı gözlenebilmektedir. (.....) fiyatları 1 TL ve biraz altında gerçekleşirken (.....) en yüksek fiyatları sırasıyla 2,65 TL, 4 TL, 2,99 TL ve 2,39 TL olmuştur. İlave olarak teşebbüslerin fiyatlarının hemen her hafta değiştiği söylenebilmektedir. (.....) fiyatları görece yatay seyrederken daha yüksek fiyat uygulayan (.....) fiyatları daha çok dalgalanmıştır.
- (216) (.....) 7. haftada, (.....) 8. haftada; (.....) 11. haftada, (.....) 15-17. haftalar arasında, (.....) 16 ve 17. haftalarda ve (.....) 19. haftada en yüksek ortalama satış gelirini elde etmiştir. Bir diğer deyişle teşebbüslerin en yüksek satış gelirini elde ettiği zamanların iki aya yayıldığı görülebilmektedir. 2020 yılının 14. haftasından sonra ise fiyatların tekrar düşüş gösterdiği ve birbirine yaklaştığı görülmektedir. Bunun nedeninin Sağlık Bakanlığı/USHAŞ'ın maske üreticileriyle yaptığı sözleşmelerde üç katlı cerrahi maskenin satış fiyatının belirlenmesi olduğu değerlendirilmektedir⁷⁶.
- (217) 2020 yılının Mart ayındaki günlük fiyat hareketlerine bakıldığında teşebbüslerin fiyatlarını eş zamanlı olarak yükselttiği bir gün göze çarpmamaktadır. (.....) fiyatları görece istikrarlı iken diğer teşebbüslerin fiyatları değişkenlik göstermiştir.
- (218) 01-11 Mart 2020 tarihleri arasında (.....) fiyatları arasında bir paralellik olduğu, (.....) da bu paralellığe 04-09 Mart 2020 tarihleri arasında dâhil olduğu söylenebilecekse de bu anlamlı bir gözlem olmayacaktır. Öncelikle söz konusu dönem bir anlaşmanın

⁷⁶ USHAŞ ile maske üreticileri arasında 23.03.2020 tarihinde sözleşme akdedilmiştir. Bu tarih 13. haftaya denk gelmektedir.

uygulanması bakımından kısadır. Ayrıca bu paralellik haftalık fiyat hareketlerinin gösterildiği grafiklerden izlenememektedir. Diğer taraftan dikkati çeken bir başka önemli husus da ilgili dönemde bu teşebbüslerin rakiplerinden daha düşük fiyatlarla ürün arz etmesidir. Zira rekabet karşılığı bir anlaşmanın fiyatları yükseltmeye yönelik olması beklenebilecektir. Ayrıca ilerleyen bölümlerde inceleneceği üzere bahse konu teşebbüsler arz kısıtlamasına da gitmemiştir. (.....). (.....) ise 2020 yılındaki ortalama haftalık kârlılığı önceki yıllara oranla düşüktür⁷⁷.

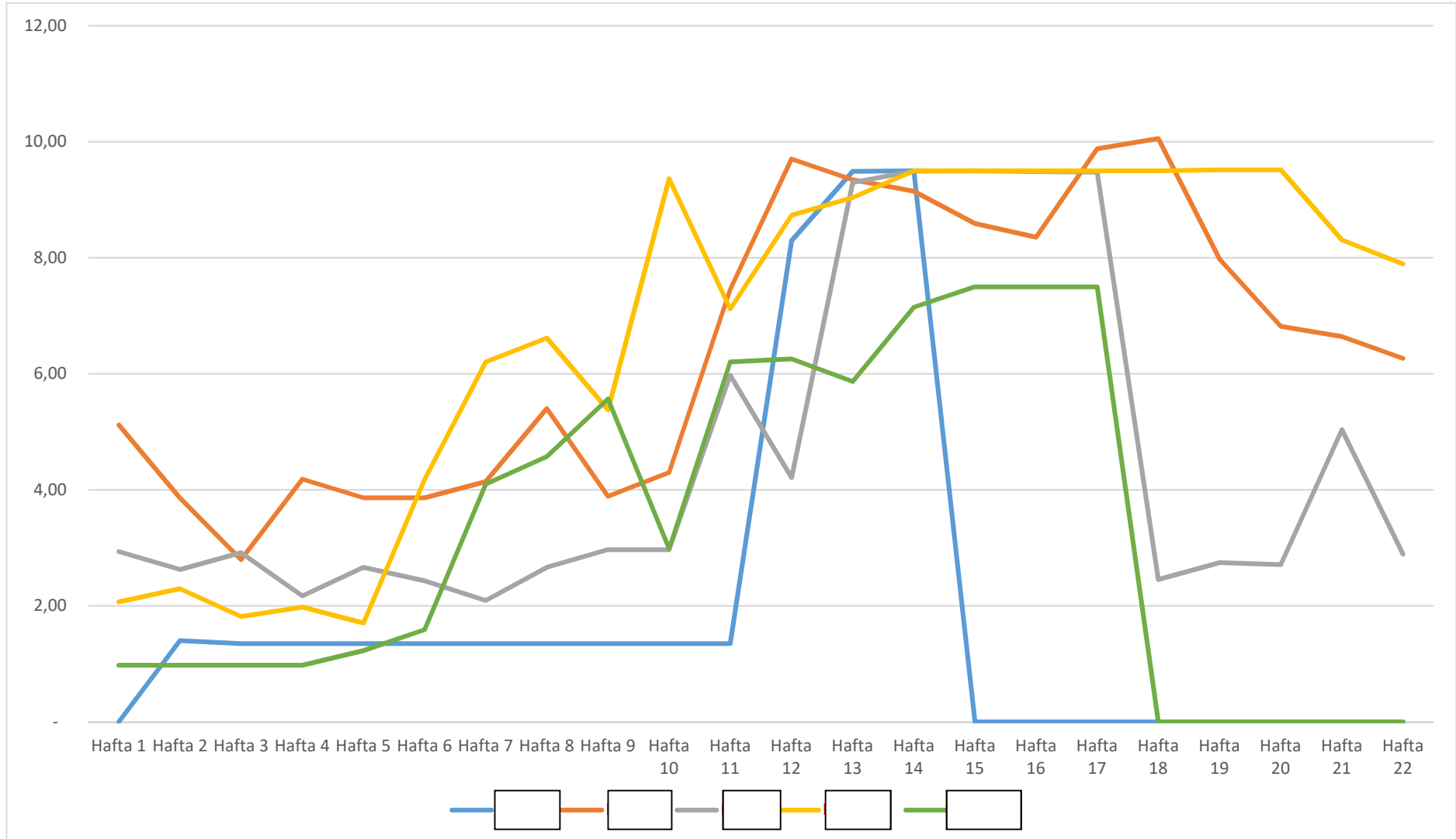
- (219) Bir diğer soruşturma konusu ürün olan FFP2 standartlı maske ve FFP3 standartlı maskeye ilişkin analizler ve değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

⁷⁷ Bkz. Tablo 4.

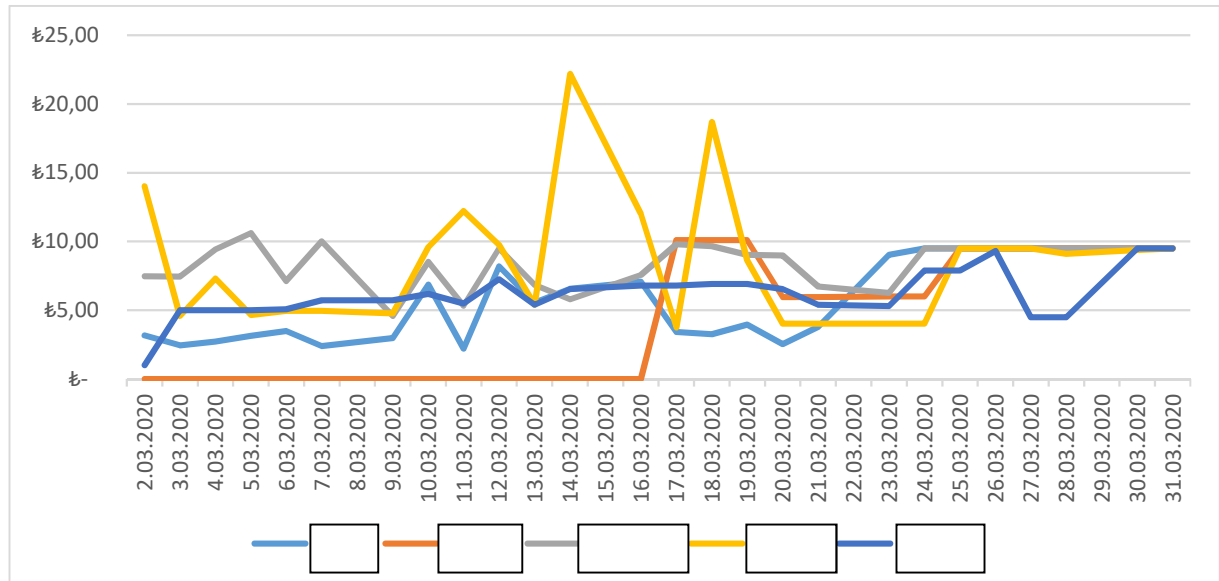
Grafik 20: Teşebbüslerin 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde haftalık ortalama FFP2 standartlı maske geliri (TL)⁷⁸

⁷⁸ SAĞLIK MARKET, 2020 yılının 12. haftasında 10.500 adet N95 (FFP2) standartlı maske ürettiğini beyan etmiş olup, kısıtlı arzı nedeniyle bu ürün için değerlendirmeye alınmamıştır.

Grafik 21: 2020 yılında haftalık ortalama FFP2 standartlı maske geliri (TL)



Grafik 22: Teşebbüslerin 2020 yılının Mart ayında günlük ortalama FFP2 standartlı maske fiyatı (TL)



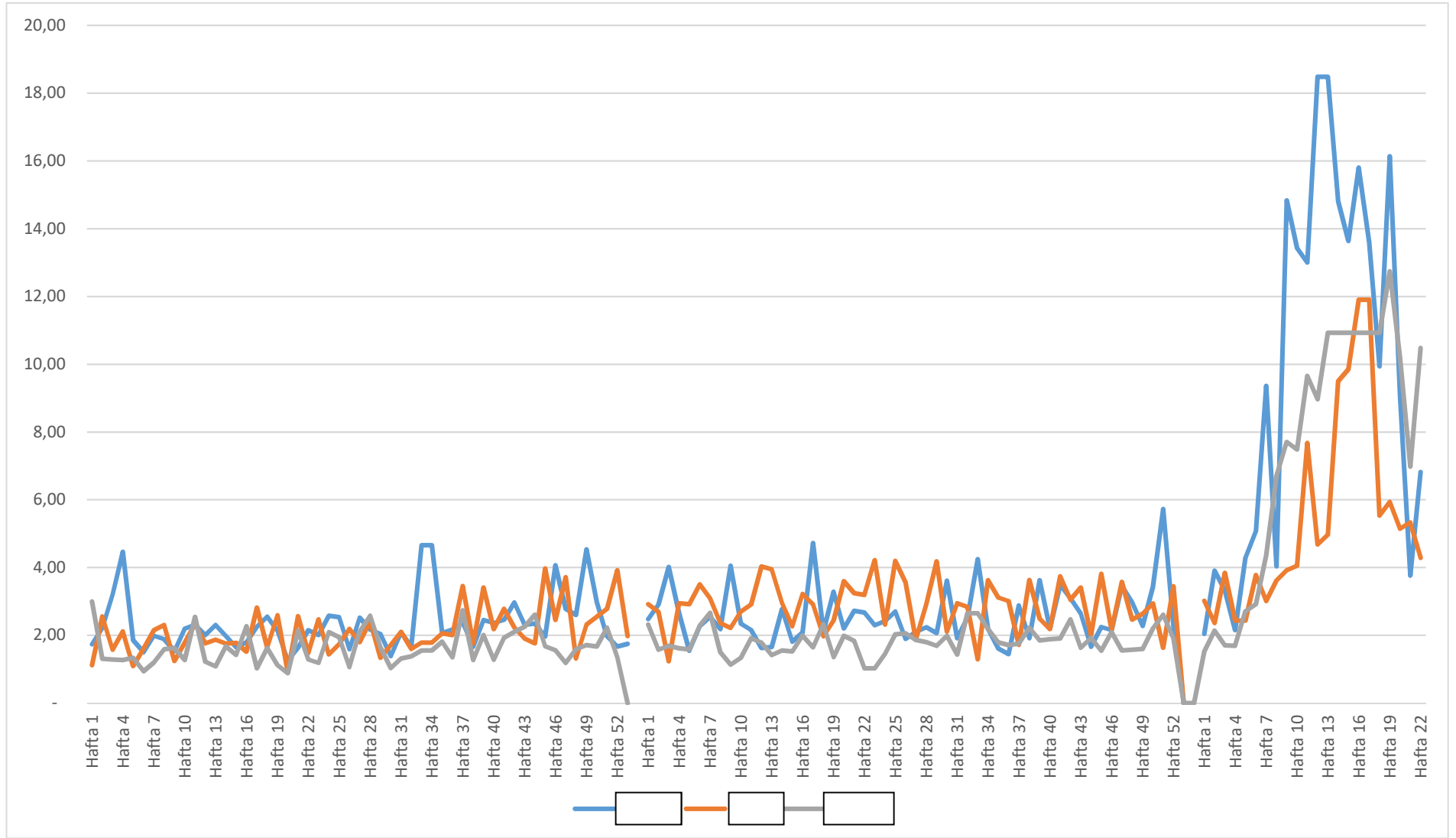
- (220) 2018 ve 2019 yıllarında bir adet FFP2 standartlı maske satışından teşebbüslerin elde ettiği ortalama gelirin hafif bir artış eğiliminde olduğu, ortalama satış gelirinin 1 TL – 2,5 TL bandından 1 TL – 4 TL bandına yükseldiği izlenmektedir. Grafik 20, teşebbüslerin ortalama satış gelirleri açısından küçükten büyüğe (.....) şeklinde sıralandığını, piyasaya (.....) giren (.....) ise girişinden sonra en düşük fiyatı uygulayan teşebbüs olduğunu göstermektedir.
- (221) 2020 yılının ilk ayından sonra FFP2 standartlı maske satışından elde edilen ortalama gelir önemli oranda artmaya başlamıştır. (.....) 8. haftada fiyat artışına gitmiştir. (.....) 9. haftada, (.....) 11 ve 13. haftalarda, (.....) ise 12. haftada ilk önemli fiyat artışını uygulamıştır. Diğer bir ifadeyle teşebbüslerin 2020 yılında ilk önemli fiyat artışları Mart ayına dağılmış bulunmaktadır. Ayrıca Grafik 21'den fiyatların geniş bir bantta sık aralıklarla değiştiği görülmektedir.
- (222) Haftalık fiyat hareketlerini gösteren grafikler incelendiğinde 2020 yılında genel olarak bir paralellik gözlenmemektedir. Daha kısa dönemler için farklı teşebbüsler arasında fiyat artışı zamanlamasında paralellik olduğu söylenebilecekse de bu çeşitli nedenlerle yerinde bir tespit olmayabilecektir. Örneğin, (.....) arasında 10 ve 11. haftalar arasında görünen eş zamanlı ve benzer oranlı fiyat artışı söz konusudur. Ancak bu teşebbüsler arasında takip eden haftalarda bir paralellik görünmediği gibi fiyatlar arasındaki oran da bozulmaktadır. Daha önce (.....) ile benzer fiyatlar uygulayan (.....), fiyatlarını daha yüksek oranda artırarak 15. haftada (.....) fiyatlarının dahi üstüne çıkmıştır. Ayrıca söz konusu haftalar Mart ayının ilk yarısına denk gelmektedir. Mart ayındaki günlük fiyat hareketlerini gösteren Grafik 22'den adı geçen teşebbüslerin fiyatları arasında bir paralellik olmadığı, özellikle Mart'ın ikinci haftasında (.....) fiyatlarının birbiriyle uyumsuz şekilde dalgalandığı görülmektedir.
- (223) Benzer şekilde 7 ve 9. haftalar arasında (.....) fiyatlarının birlikte hareket ettiği söylenebilecektir ancak bu teşebbüslerin fiyatlarını 8. haftadan sonra anlayarak düşürmeleri anlamına da geleceğinden anlamlı olmayacaktır. Ayrıca hem (.....) hem de (.....) 2020 yılında ortalama haftalık kârlılığı önceki yıllardan düşüktür⁷⁹. Bu açıdan talep artışı yaşanan bir dönemde teşebbüslerin fiyatları yükseltmeye yönelik bir

⁷⁹ Bkz. Tablo 4.

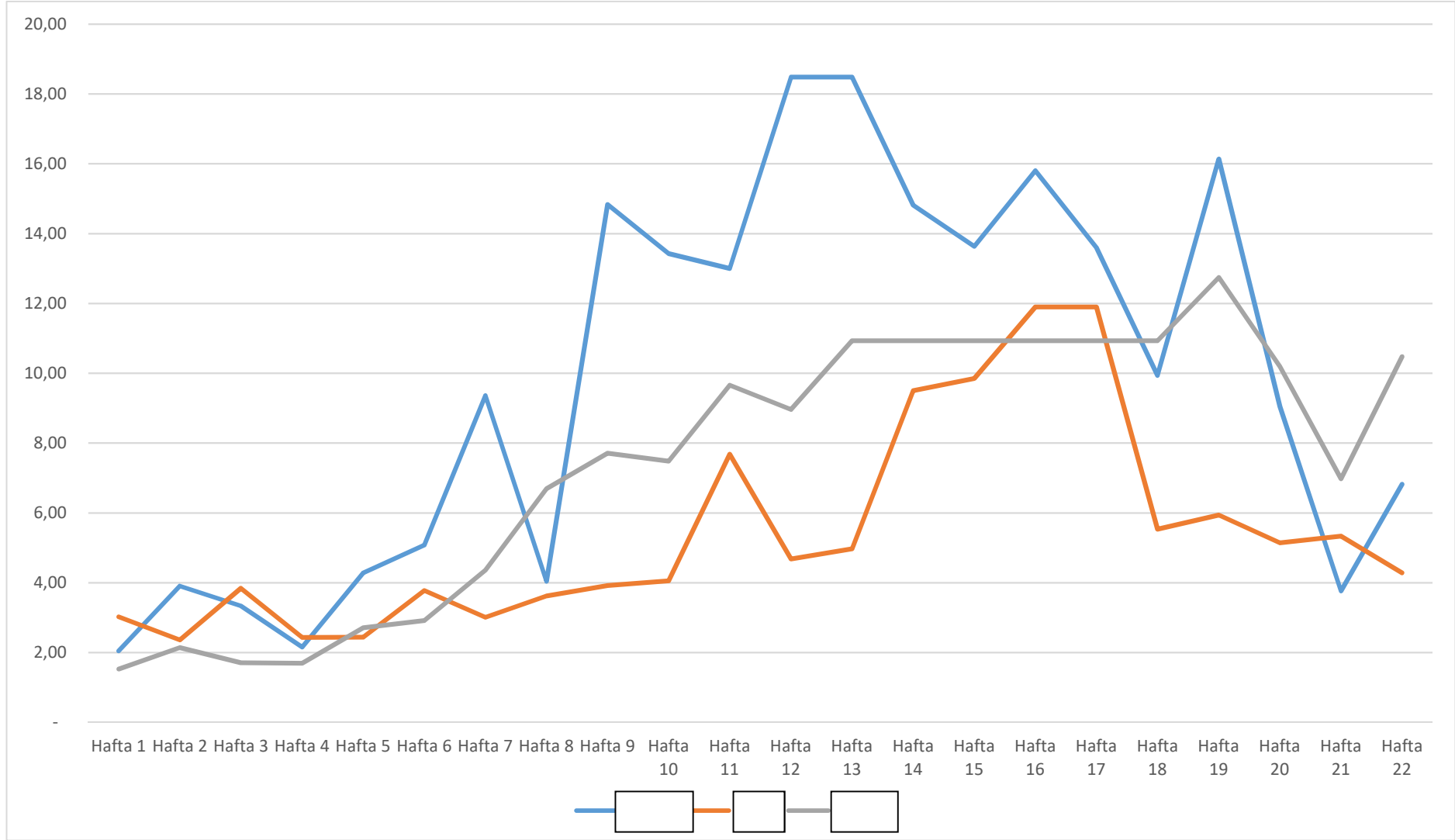
anlaşmayı uygulayarak önceki yıllara göre az kâr elde etmesi makul görülmeyebilecektir.

- (224) Teşebbüslerin Mart ayındaki günlük fiyat hareketleri incelendiğinde ise ilk üç haftada fiyatlar arasında devamlı bir paralellik dikkat çekmemektedir. 09-16 Mart 2020 tarihleri arasında (.....) ve (.....) fiyatlarının paralel seyrettiği, bu paralelliğe 12-16 Mart 2020 tarihlerinde (.....) da katıldığı ileri sürülebilecekse de bu, hem sürenin kısalığı, hem de kimi zaman fiyat düşüşü de içermesi bakımından rekabet karşıtı uzlaşmaya güçlü bir bulgu teşkil edemeyecektir. Ayrıca yukarıda yer verilen üç durumda da ilerleyen bölümlerde gösterildiği gibi hiçbir teşebbüs 2020 yılında arz kısıtlamasına gitmemiştir.
- (225) Mart ayının son 10 gününde ise tüm teşebbüslerin fiyatlarının birbirine yaklaştığı görülmektedir. Bu durumun maske üreticileri ile USHAŞ arasında akdedilen sözleşmeler çerçevesinde, üreticilerin üretimlerinin tamamını, sözleşmede belirlenen sabit fiyat üzerinden USHAŞ'a satmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

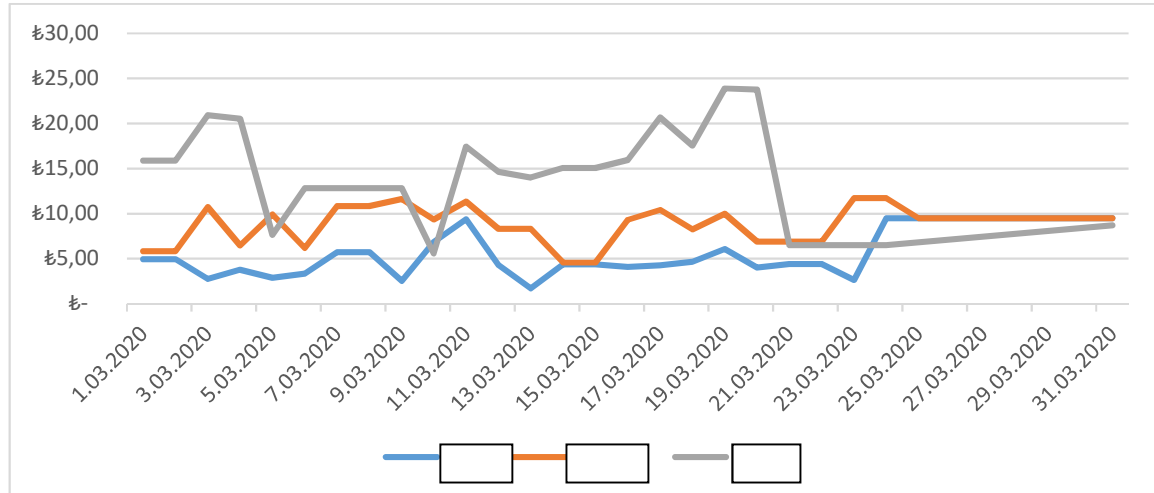
Grafik 23: Teşebbüslerin 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde haftalık ortalama FFP3 standartlı maske geliri (TL)



Grafik 24: Teşebbüslerin 2020 yılında haftalık ortalama FFP3 standartlı maske geliri (TL)



Grafik 25: Teşebbüslerin 2020 yılının Mart ayında günlük ortalama FFP3 standartlı maske fiyatı (TL)



- (226) Grafik 21 incelendiğinde FFP3 standartlı maskelerin fiyatlarının 2019 yılında genel olarak 2 ila 4 TL bandında olduğu, fiyatların belirgin bir düşüş veya yükseliş trendinde olmadığı, (.....) rakiplerine kıyasla genellikle biraz daha düşük fiyatlar uyguladığı görülmektedir.
- (227) Bu seyrir 2020 yılının 5. haftasından sonra değişmiş ve fiyatlar yükselmeye başlamıştır. İlk ciddi fiyat artışını 7. haftada (.....) gerçekleştirmiş, sonraki hafta (.....), 11. haftada ise (.....) fiyat artırmıştır. (.....) en yüksek haftalık fiyatlara sırasıyla 12., 19. ve 16. haftalarda ulaşmıştır. Her ne kadar Grafik 23 ilk bakışta paralel fiyat hareketini gösteriyor gibi dursa da teşebbüslerin ilk önemli fiyat artışını gerçekleştirme zamanları arasında yaklaşık bir ay, en yüksek fiyatları uygulama zamanları arasında ise yaklaşık bir buçuk aylık bir süre vardır. 2020 yılında fiyatlar önceki yıllarda yaşanmamış şekilde dalgalanmıştır. Bu nedenle haftalık ortalama satış geliri seyrine bakarak teşebbüslerin fiyat hareketlerinde tam bir paralellik olduğu söylenememektedir.
- (228) Teşebbüslerin FFP3 standartlı maske için 2020 Mart ayında uyguladıkları fiyatların günlük seyri Grafik 25'den görülebilmektedir. En önemli fiyat artışlarının görüldüğü bu aya yakından bakıldığında da özellikle (.....) fiyatlarının rakipleri ile paralel olduğunu söylemek mümkün değildir. (.....) fiyatlama davranışı ise benzerlik göstermekle birlikte Mart ayının ilk haftasında ve 3. haftasının bir bölümünde farklılaşmaktadır. Martın son haftasında ise üç teşebbüsün de ortalama fiyatları birbirine benzerlik arz etmektedir. Bu durumun USHAŞ tarafından sabit fiyatla yapılan yüklü alımdan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Bu bölümde ulaşılan bulgular özetle aşağıdaki gibidir:

- Teşebbüslerin fiyatlama davranışı incelendiğinde, değişen oranlarda olmakla birlikte hem cerrahi hem de koruyucu maske üreticileri 2020 yılında fiyat artırmıştır. Bu artış özellikle Mart ayında yaşanmıştır. Ancak haftalık ve günlük fiyat hareketleri incelendiğinde teşebbüslerin fiyat artırma zamanlamaları, oranları ve miktarları arasında anlamlı bir paralellik göze çarpmamaktadır.
- Teşebbüslerin üç katlı cerrahi maske satış gelirleri Mart ayı sonundan itibaren düşmüş ve birbirine yaklaşmıştır. Bunun nedeninin USHAŞ ile maske üreticileri arasında akdedilen sözleşmeler ile getirilen tavan fiyat düzenlemesidir.
- Koruyucu maske satış gelirinde de 2020 Mart ayı sonundan itibaren teşebbüslerin satış gelirlerinde azalma ve birbirine yaklaşıma izlenmektedir. Bunun nedeninin

USHAŞ tarafından 23 Mart 2020 tarihinden sonra yapılan sabit fiyatlı ve yüksek hacimli alım olduğu değerlendirilmektedir.

- 2020 yılında fiyatların daha önceki yıllarda olmadığı kadar değişkenlik gösterdiği de göze çarpan diğer bir husustur.

(229) Teşebbüslerin davranışlarının daha kapsamlı incelenmesi amacıyla her bir soruşturma tarafı ayrı ayrı incelenmiştir. Bu doğrultuda yukarıda yer verilen fiyat hareketleri maliyetler ile karşılaştırılmış ve teşebbüslerin kapasite ve üretim bilgileri incelenmiştir. Bu incelemelerde fiyat artışlarının maliyet artışından kaynaklanıp kaynaklanmadığı, rekabet karşıtı bir anlaşmanın varlığına bulgu teşkil edebilecek şekilde kârlılıktaki ani ve yüksek artış bulunup bulunmadığı, yüksek fiyatların idamesi için bir arz kısıtlamasına gidilip gidilmediği üzerinde durulmuştur.

I.4.1.3.2.1. Cerrahi Maske Üreticileri

I.4.1.3.2.1.1. Akyel Medikal İth. İhr. San. Tic. Ltd. Şti. (AKYEL)

(230) AKYEL, 2018 ve 2019 yıllarında iki katlı cerrahi maske arzında bulunurken 2020 yılının 8. haftasında üç katlı cerrahi maske arzına başlamış bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet üç katlı cerrahi maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri yer almaktadır.

Grafik 26: 2020 yılında üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 27: 2020 yılında üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

(231) AKYEL, salgın döneminde üç katlı cerrahi maske üretimine başlamış, bu maskelerin satışından üç haftalık dönem dışında yaklaşık (.....) kâr elde etmiştir. Bu oran 13-19. haftaları kapsayan dönem sonunda yeniden düşüşe geçmiştir.

Grafik 28: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

(232) Yukarıdaki grafikten 2019 yılında aylık kapasite kullanım oranlarının 2018 yılına kıyasla düşük seyrettiği, ancak 2020 yılı ile birlikte hem kapasite hem de üretim artışı yaşandığı görülmektedir. Bu çerçevede teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği değerlendirilmektedir.

I.4.1.3.2.1.2. Atos Sağlık Ürün. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti. (ATOS)

- (233) ATOS, üç katlı cerrahi maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri bulunmaktadır.

Grafik 29: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 30: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (234) 2018 ve 2019 yıllarında ATOS haftalık olarak en düşük (.....) en yüksek (.....) oranında kâr elde etmiştir. 2020 yılı başında artan maliyet sonucunda kısa bir süre zararına faaliyet gösterilse de devamında kâr oranı (.....) kadar artmıştır. 2020 Mart ayından sonra ise önceki yıllardaki kâr oranlarına benzer oranlara dönmüştür.

Grafik 31: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (235) Yukarıdaki grafikte ATOS'un 2020 yılında üretim kapasitesini artırdığı, 2020 yılında önceki yıllara kıyasla daha fazla üretim yaptığı, öyle ki kapasite artışına rağmen Şubat ayında kapasite kullanım oranının da arttığı görülmektedir. Bu bilgiler çerçevesinde teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği değerlendirilmektedir.

I.4.1.3.2.1.3. Honnes Sağlık ve Endüstriyel Ürünleri A.Ş. (HONNES)

- (236) HONNES üç katlı cerrahi maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri sunulmaktadır.

Grafik 32: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 33: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (237) HONNES'in fiyatları, 2018 ve 2019 yıllarında istikrarlı seyretmiş, 2018'in ortasındaki fiyat artışından sonra kâr oranı (.....) ile (.....) arasında değişmiştir. Maliyet artışı ve satış geliri düşüşüne bağlı olarak kârlılık 2020 yılı başında ani şekilde azalmış, Mart ayında yükselen fiyatlarla kârlılık (.....) üstüne çıkmış ancak Nisan ve Mayıs aylarında hem fiyat düşüşü hem de maliyet artışı sonucu kâr oranı önceki yıllardaki oranlarında altına, (.....) kadar çekilmiştir.

Grafik 34: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (238) HONNES'in üretim kapasitesi incelenen dönemde sabittir. 2020 yılında üretim miktarı ve buna bağlı olarak kapasite kullanım oranı artmıştır. Grafik herhangi bir arz kısıtlamasına gidildiğine işaret etmemektedir.

I.4.1.3.2.1.4. Merve Medikal San. Tic. Ltd. Şti. (MERVE)

- (239) MERVE üç katlı cerrahi maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyrine yer verilmiştir:

Grafik 35: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 36: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (240) MERVE, 2018 yılında (.....), 2019 yılında ise (.....) varan haftalık kâr oranları ile üç katlı cerrahi maske arzında bulunmuştur. 2020 yılında ise maliyetler biraz yükselmiş olsa da fiyatlardaki ani artış sonucunda iki kez kâr oranının ani ve yüksek şekilde arttığı görülmektedir. 2020 Mayıs ayında ise kâr oranları eski seviyesine dönmüştür.

Grafik 37: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (241) Yukarıdaki grafikten MERVE'nin 2019 ve 2020 yıllarında üretim kapasitesini artırdığı görülmektedir. 2020 yılında hem üretim hem de kapasite kullanım oranı artmıştır. Bu çerçevede, MERVE'nin arzını kısıtığının söylenemeyeceği değerlendirilmektedir.

I.4.1.3.2.1.5. Ossa Medikal ve Bilgisayar Tic. Ltd. Şti. (OSSA)

- (242) OSSA, üç katlı cerrahi maske arzına 2020 yılının 11. haftasında başlamıştır. Ayrıca diğer teşebbüslerden farklı olarak maske imalatında ultrasonik makine yerine tekstil dikişi kullanmaktadır. Bu hem ürün maliyetini yükseltmekte hem de ürünün niteliğini etkilemektedir. Bu nedenle OSSA'nın maliyetlerini ve kârlılığını diğer cerrahi maske üreticileri ile kıyaslamak yanıltıcı olabilecektir. Ancak OSSA'nın fiyatları ile maliyetlerinin arasındaki ilişkiyi göstermek açısından fiyat-maliyet ile kârlılık grafiklerine aşağıda yer verilmiştir.

Grafik 38: 2020 yılında üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 39: 2020 yılında üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (243) Grafiklerden görüldüğü üzere OSSA üretim faaliyetinde bulunduğu kısa sürede genellikle kârlı faaliyet göstermiş, 2020 yılının (.....) ise ortalama satış gelirinin düşmesiyle zarar etmeye başlamıştır.

- (244) OSSA 2020 yılında 10 ve 16. haftalar arasında yedi hafta üç katlı cerrahi maske üretmiştir. Haftalık üretim miktarı ortalama (.....). Teşebbüsün üretim tekniğindeki farklılık, kısa süreli ve kısıtlı miktarda üretimi nedeniyle kapasitesi hakkında sağlıklı bilgiye ulaşılamamıştır.

I.4.1.3.2.1.6. Sağlık Market Sağlık Ürünleri İth. Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti. (SAĞLIK MARKET)

- (245) SAĞLIK MARKET, 2018 yılı sonunda tek katlı cerrahi maske arzına başlamışken 2019 yılının ortasında üretimini iki ve üç katlı cerrahi maske arzına kaydırmıştır. Aşağıda teşebbüsün bir adet üç katlı cerrahi maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri sunulmaktadır.

Grafik 40: 2019 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 41: 2019 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (246) Grafiklerden SAĞLIK MARKET'in üç katlı cerrahi maske üretimine başladığı günden (.....) faaliyette bulunduğu anlaşılmıştır. Daha sonra kârlılık aniden yükselmiş, 2020 Mart ayından sonra düşse de (.....) civarında seyretmiştir.

Grafik 42: 2019 (Kasım) – 2020 (Mayıs) döneminde cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (247) SAĞLIK MARKET 2019 ortasında kapasitesini artırmış, 2020 yılında ise fazla kapasite ile üretim yapmıştır. Bu bilgiler karşısında teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği görülmektedir.

I.4.1.3.2.1.7. SBS Medikal Sağlık Malz. Paz. San. Tic. Ltd. Şti. (SBS)

- (248) SBS üç katlı cerrahi maske arz eden bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri yer almaktadır.

Grafik 43: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 44: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (249) Grafiklerden izlenebildiği üzere, SBS 2018 ve 2019 yıllarında en fazla (.....) çıkan, genellikle (.....) civarındaki düşük kâr marjlarıyla çalışmıştır. 2020 yılının 7. haftasından itibaren fiyatlardaki ani yükseliş sonucunda haftalık kâr oranı 10. haftada (.....) ulaşmış, daha sonra hem maliyet artışı hem de fiyatlardaki göreceli düşüş sonucunda kâr oranı dalgalanarak (.....) seviyesine inmiştir.

Grafik 45: 2018 (Kasım) – 2020 (Mayıs) döneminde cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (250) Grafikten görüldüğü üzere, SBS 2018 yılında genellikle (.....) olan üretim kapasitesinin altında üretimde bulunmuştur. 2019 yılında ise kapasite kullanım oranı yükselmiştir. SBS 2020 yılında hem kapasite hem de üretim artışına gitmiştir. Bu bilgiler çerçevesinde teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği anlaşılmıştır.

I.4.1.3.2.1.8. Sier Sağlık Ürünleri ve Tekstil San. Tic. Ltd. Şti. (SİER)

- (251) SİER, 2019 yılı sonunda iki katlı cerrahi maske üretimine başlamış, 2020 yılının Şubat ayında üretimini üç katlı cerrahi maske üretimine kaydırmış bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet üç katlı cerrahi maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri yer almaktadır.

Grafik 46: 2020 yılında üç katlı cerrahi maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 47: 2020 yılında üç katlı cerrahi maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (252) Grafiklerden görüldüğü üzere teşebbüs 2020 yılının 10. ve 13. haftaları arasında ortalama satış gelirin ve dolayısı ile kâr oranında artış yaşamıştır. Ancak bu kâr oranı en fazla (.....) olmuştur.

Grafik 48: 2020 yılında cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (253) Grafik 45, SİER'in 2020 yılında hem üretim kapasitesini hem de üretim miktarını artırdığını göstermektedir. Hatta 2020 Mart ayında teşebbüs fazla kapasite ile üretim yapmıştır. Bu çerçevede SİER'in arzını kısıtladığı söylenememektedir.

I.4.1.3.2.2. Koruyucu Maske Üreticileri

I.4.1.3.2.2.1. Awon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti. (AWON)

- (254) AWON, FFP2 standartlı maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyrine yer verilmiştir.

Grafik 49: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 50: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (255) Grafiklerin incelenmesinden AWON'un 2018 ve 2019 yıllarında (.....) ile (.....) arasında değişen oranlarla kâr elde ettiği, 2020 yılı başında bir süre maliyetlerin satış gelirinin üzerinde seyrettiği, Mart ayı ortasında ise kârlılıkta ani ve çok yüksek artış yaşandığı anlaşılmıştır.

Grafik 51: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde koruyucu maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (256) Yukarıdaki grafikte AWON'un 2020 yılında üretim kapasitesini artırdığı, 2020 yılında önceki yıllara kıyasla daha fazla üretim yaptığı, öyle ki kapasite artışına rağmen kapasite kullanım oranının da arttığı görülmektedir. Bu bilgiler dikkate alındığında, teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği değerlendirilmektedir.

I.4.1.3.2.2. Başaran İş Elbiseleri ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti. (BAŞARAN)

- (257) BAŞARAN, FFP2 ve FFP3 standartlı maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün her iki maske türü için de bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelir ve bu maskenin üretiminden dolayı kaynaklandığı maliyetin seyri bulunmaktadır.

Grafik 52: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 53: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (258) Grafikler, BAŞARAN'ın 2018 ve 2019 yıllarında FFP2 standartlı maske arzı faaliyetinde (.....) arasında⁸⁰ değişen kârlılığa sahip olduğunu, 2020 yılında ise hem satış gerinin hem de maliyetin arttığını, kâr oranının ise daha az dalgalanarak (.....) civarında seyrettiğini göstermektedir.

⁸⁰ 2018 yılının 42. haftasına ait veriler teşebbüse sorulmuş, hem maliyet hem de toplam satış geliri ile satış miktarına ilişkin verilerin doğru olduğu teyit edilmiştir. Bu nedenle ilgili veriler grafiklerde kullanılmıştır. Ancak grafiklerin değerlendirilmesinde istisna olarak görülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

- (259) FFP3 standartlı maske arzından elde edilen ortalama gelir ile katlanılan maliyet ve kârlılık durumuna aşağıdaki grafiklerde yer verilmiştir.

Grafik 54: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP3 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 55: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP3 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (260) Teşebbüs 2018 ve 2019 yıllarında FFP3 standartlı maske arzından FFP2 standartlı maskeye benzer oranlarla kâr elde etmiştir. Diğer yandan 2020 yılında FFP3 standartlı maske kâr oranı FFP2 standartlı maskelerden yüksek seyretmiş, en çok (.....) ulaşmıştır.

Grafik 56: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde koruyucu maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (261) Yukarıdaki grafikte BAŞARAN'ın 2019 ve 2020 yıllarında üretim kapasitesini artırdığı, genel olarak 2020 yılında önceki yıllara kıyasla daha fazla üretim yaptığı görülmektedir. Bu bilgilerden teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği anlaşılmıştır.

I.4.1.3.2.2.3. Karakaya İş Güvenliği Kişisel Koruma Donanımları San. ve Tic. Ltd. Şti. (KARAKAYA)

- (262) KARAKAYA, 2019 yılında FFP2 standartlı maske arzına başlamış bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelir ve bu maskenin üretiminden kaynaklanan maliyetin seyri sunulmaktadır. 2020 yılının 15. haftasından sonra teşebbüs üretimini satmamış, DMO'ya hibe etmiştir. Bu nedenle grafikler 2020 Nisan ayına kadar olan faaliyeti yansıtmaktadır.

Grafik 57: 2019 – 2020 (Nisan) döneminde FFP2 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 58: 2019 – 2020 (Nisan) döneminde FFP2 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (263) Grafiklerden KARAKAYA'nın 2019 yılında yaklaşık %100 kâr marjıyla faaliyet gösterdiği, 2020 yılındaki kârlılığın (.....) ulaştığı görülmektedir.

Grafik 59: 2019 – 2020 (Mayıs) döneminde koruyucu maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (264) KARAKAYA, 2019 yılında (.....) kapasite kullanım oranıyla üretimde bulunmuş, 2020 yılında hem üretim kapasitesini hem de üretimini artırmıştır. Bu çerçevede teşebbüsün arz kısıtlamasında bulunmadığı söylenebilir.

1.4.1.3.2.2.4. Körfez İş Güvenliği Ekipmanları San. Tic. Ltd. Şti. (KÖRFEZ)

- (265) KÖRFEZ, FFP2 ve FFP3 standartlı maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün her iki maske türü için de bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri yer almaktadır.

Grafik 60: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 61: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (266) KÖRFEZ, 2018 ve 2019 yıllarında FFP2 standartlı maske satışından genellikle (.....) oranında kâr elde etmiştir. 2020 yılı başında bir adet maske satışından elde edilen gelir ani ve yüksek oranda artsa da maliyetin de yükselmesi sonucu kâr oranı düşmüştür. İlerleyen haftalarda kârlılık tekrar yükselse de önceki yıllardakinden yüksek değildir.

Grafik 62: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP3 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 63: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP3 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (267) KÖRFEZ, 2018 ve 2019 yıllarında genellikle (.....) fazla olmak kaydıyla değişen oranlarda kârlı olarak FFP3 standartlı maske arzında bulunmuştur. 2020 yılı başında bir adet maske satışından elde edilen gelir ani ve yüksek oranda artsa da maliyetin de yükselmesi sonucu kâr oranı düşmüştür. İlerleyen haftalarda kârlılık tekrar yükselse de önceki yıllardakinden yüksek değildir.

Grafik 64: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde koruyucu maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (268) Yukarıdaki grafikten görüldüğü üzere KÖRFEZ, 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde ayda yaklaşık (.....) maske üretim kapasitesi ile faaliyet göstermiş, kapasite kullanım oranı 2018 ve 2019 yıllarında (.....) bandında seyretmiştir. 2020 yılı başından itibaren ise teşebbüs üretimini önemli oranda artırmış hatta aşırı kapasite ile çalışmıştır. Bu çerçevede teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği değerlendirilmektedir.

I.4.1.3.2.2.5. M.F.A. İş Güvenliği Medikal Tekstil İmalat Tic. ve San. Ltd. Şti. (MFA)

- (269) MFA, FFP2 ve FFP3 standartlı maske arzında bulunan bir teşebbüstür. Aşağıda teşebbüsün her iki maske türü için de bir adet maske satışından elde ettiği ortalama gelirin ve maske üretim maliyetinin seyri sunulmaktadır.

Grafik 65: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 66: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP2 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (270) MFA, 2018 ve 2019 yıllarında FFP2 standartlı maske üretimi ve satışı faaliyetinden (.....) arasında değişen oranlarla kâr elde etmiştir. 2020 yılında maliyet önceki yıllara kıyasla daha yüksek oranda artsa da satış gelirindeki ivmeli artış sonucunda kâr oranı (.....) kadar çıkmıştır.

Grafik 67: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP3 standartlı maske satışından elde edilen ortalama birim geliri (TL) ile ortalama birim maliyetinin (TL) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

Grafik 68: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde FFP3 standartlı maske için ortalama kâr oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

(271) FFP3 standartlı maske için de benzer bir kârlılık seyrinden bahsedilebilecektir. MFA, 2018 ve 2019 yıllarında nadiren zararına olmakla birlikte çoğu zaman kârlı faaliyet göstermiştir. 2020 yılında maliyet önceki yıllara kıyasla daha yüksek oranda artsa da satış gelirindeki ivmeli artış sonucunda kâr oranı (.....) kadar çıkmıştır.

Grafik 69: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde koruyucu maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri

(.....TİCARİ SIR.....)

(272) Yukarıdaki grafikten görüldüğü üzere, MFA 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde genellikle tam veya fazla kapasite ile üretimde bulunmuştur. Teşebbüs 2020 yılı başında üretim kapasitesini ayda (.....) adet maskeden (.....) adet maskeye yükseltmiştir. Bu artışa rağmen kapasite kullanım oranı 2020 yılında da (.....) yakın seyretmiştir. Bu çerçevede teşebbüsün bir arz kısıtlamasına gitmediği değerlendirilmektedir.

I.4.1.3.3. Ekonomik Bulguların Değerlendirilmesi

(273) Bu bölümünde şimdiye kadar ulaşılan bulgular bir bütün olarak değerlendirilmiştir. İlgili ürün pazarlarının yapısı ve özelliklerine ilişkin bulgular aşağıdaki gibidir:

- Hem cerrahi maske hem de koruyucu maske pazarı çok sayıda teşebbüsün bulunduğu, son üç yılda piyasaya girişlerin yaşandığı pazarlardır. Koruyucu maske pazarında ayrıca ithal ürünlerin yerli üretim ürünlerle rekabet içinde olmasından kaynaklanan bir rekabetçi baskıdan da söz edilebilmektedir.
- Soruşturma tarafları arasında bilgi değişimini veya koordinasyonu kolaylaştırabilecek ortak bir alıcı veya aracıya rastlanmamıştır.
- Bu bulguların rekabet karşıtı bir anlaşmanın yapılması ve sürdürülmesine elverişli pazar yapısına işaret etmediği değerlendirilmektedir.

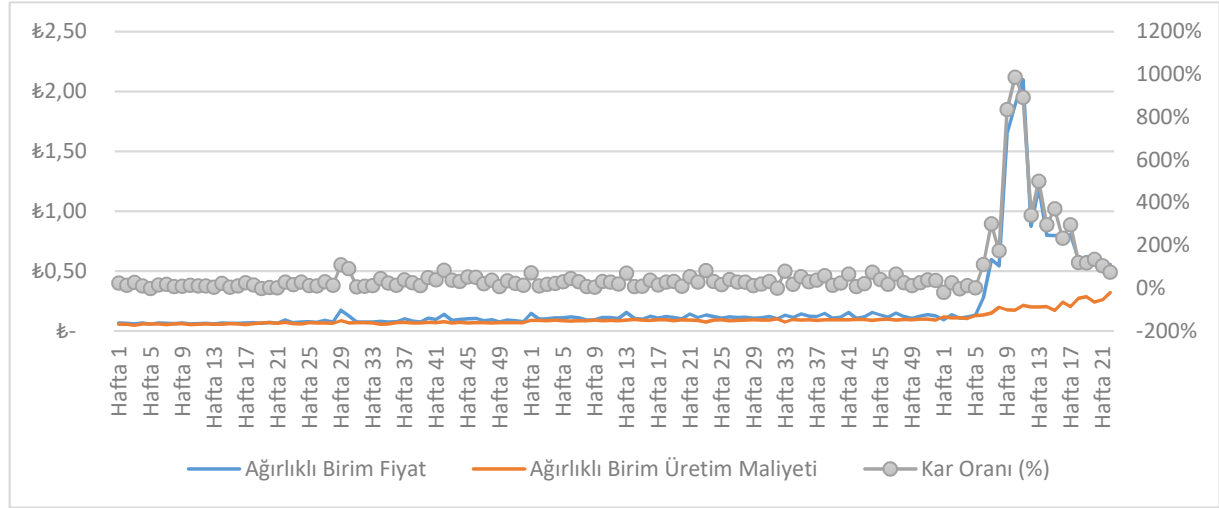
(274) Cerrahi ve koruyucu maske pazarlarında COVID-19 salgını döneminde yaşanan gelişmelere ilişkin bulgular aşağıda özetlenmektedir:

- Salgın döneminde iki tür maskeye de talep beklenmedik ve ani şekilde artmıştır. Üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maske üretimi ve satışı da artmıştır. Ancak arz talebi karşılamakta zorlanmıştır.
- Bu dönemde üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin fiyatında, dolayısı ile ortalama satış gelirinde ani ve yüksek artış yaşanmıştır.

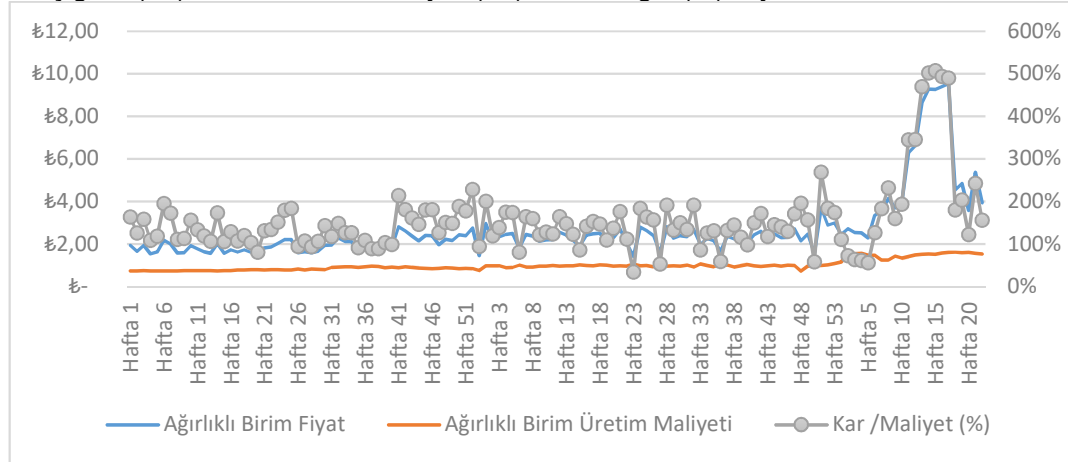
- Aynı dönemde maske üretim maliyetlerinde de özellikle ham madde maliyetinden kaynaklı artış yaşanmıştır. Ancak maliyet artışı oranı fiyat artış oranının çok altındadır.

(275) Bu bulguların piyasalarda bir talep ve maliyet şokunun yaşandığına işaret edebileceği, ancak fiyat artışının maliyet şokuna atfedilemeyeceği, fiyat artışında maliyet artışının etkisinin kısıtlı olduğunu gösterdiği değerlendirilmektedir. Aşağıdaki grafikten fiyatlar ile maliyetler arasındaki kopukluk görülebilmektedir.

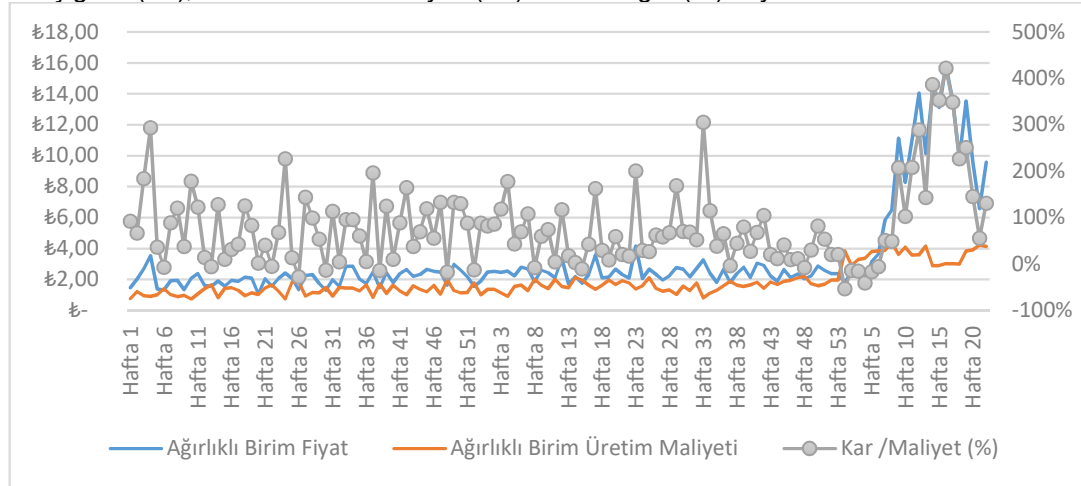
Grafik 70: Üç katlı cerrahi maske için 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde toplulaştırılmış ortalama birim satış geliri (TL), ortalama birim maliyeti (TL) ve kâr oranının (%) seyri



Grafik 71: FFP2 standartlı maske için 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde toplulaştırılmış ortalama birim satış geliri (TL), ortalama birim maliyeti (TL) ve kârlılığın (%) seyri

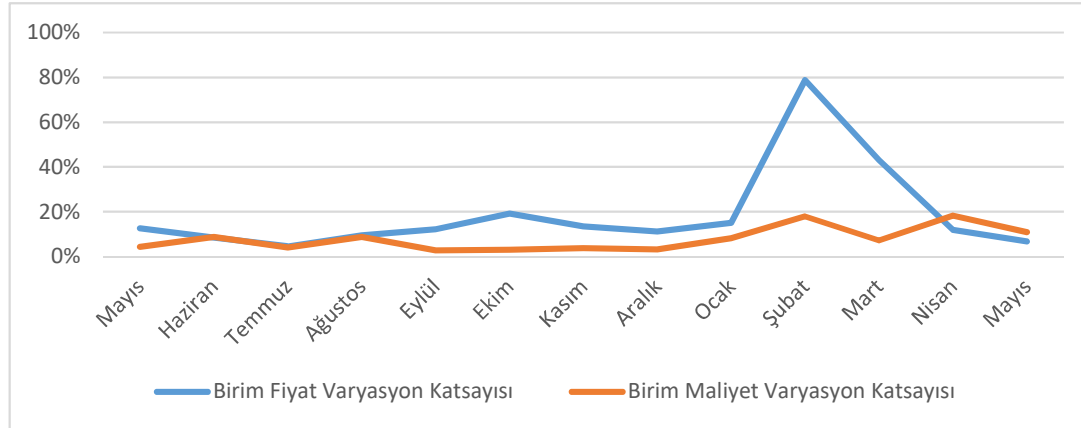


Grafik 72: FFP3 standartlı maske için 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde toplulaştırılmış ortalama birim satış geliri (TL), ortalama birim maliyeti (TL) ve kârlılığın (%) seyri



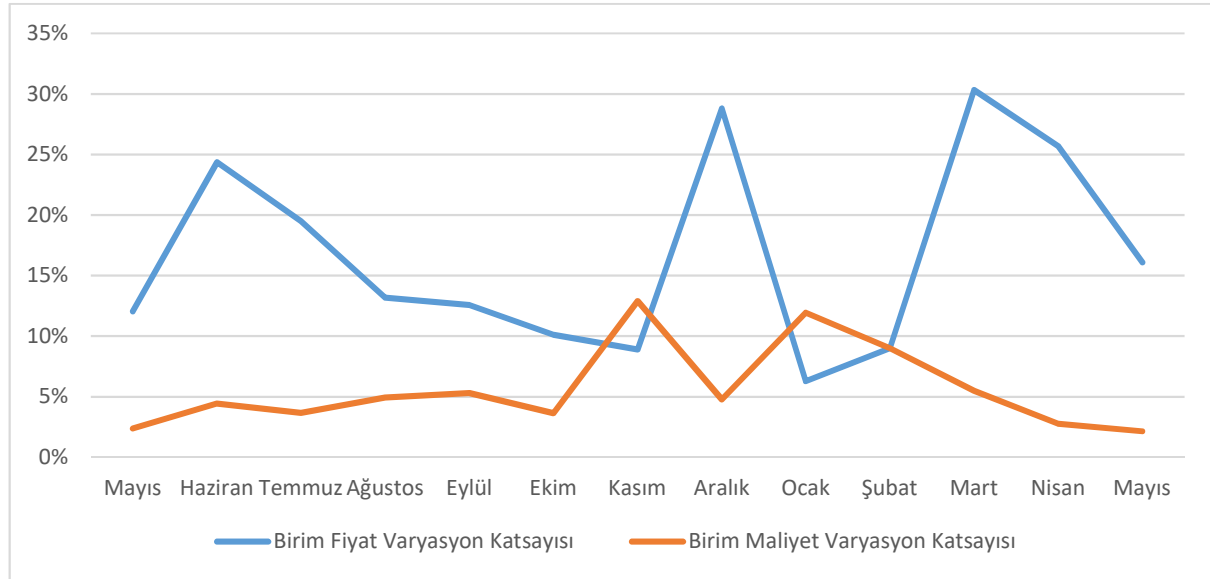
- (276) Fiyatın bir yansıması olan ortalama satış geliri verisi ile ortalama maliyet verisi arasındaki ilişkinin başka bir ifadesi de varyasyon katsayısı analizi olabilmektedir. Satış geliri verisi serisindeki terimlerin (haftalık ortalama satış geliri) değişimi ile maliyet verisi serisindeki terimlerin (haftalık ortalama maliyet) değişimini karşılaştıran varyasyon katsayısı analizi⁸¹ son bir yıl için üç maske türü için de aşağıda sunulmaktadır.

Grafik 73: Mayıs 2019 – Mayıs 2020 döneminde üç katlı cerrahi maske için varyasyon katsayısı analizi

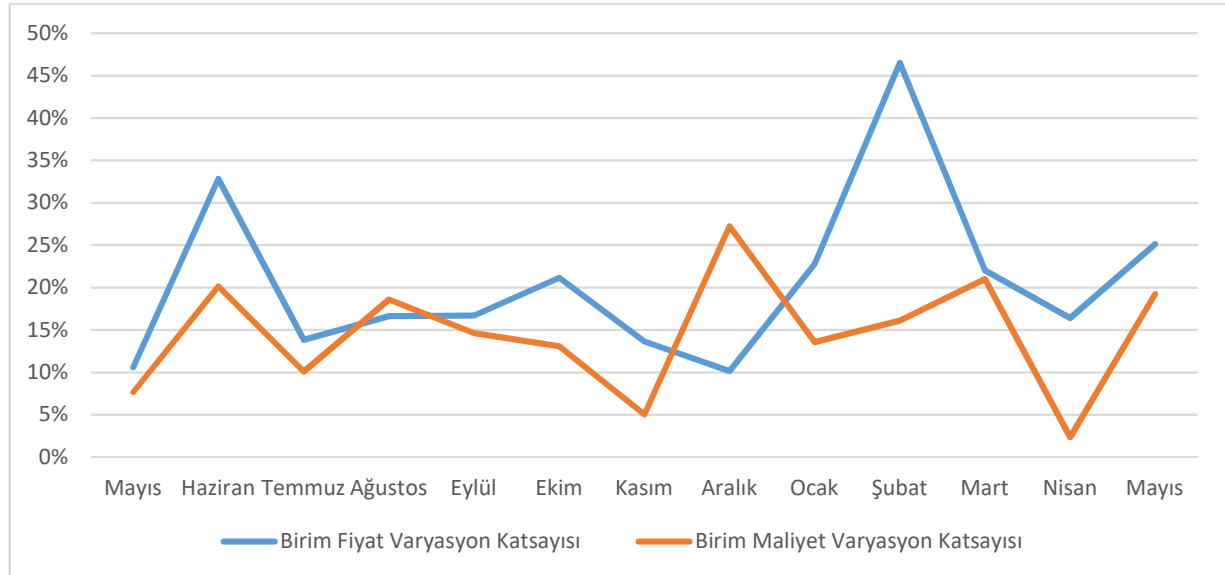


⁸¹ Aylık olarak ağırlıklı endüstri birim fiyatlarının ve maliyetlerinin; standart sapmasının aritmetik ortalamasına bölünmesiyle hesaplanmaktadır. Genellikle yüzde (%) olarak ifade edilmektedir.

Grafik 74: Mayıs 2019 – Mayıs 2020 döneminde FFP2 standartlı maske için varyasyon katsayısı analizi



Grafik 75: Mayıs 2019 – Mayıs 2020 döneminde FFP3 standartlı maske için varyasyon katsayısı analizi



(277) Yukarıdaki grafiklerden de fiyat ve maliyet değişimlerinin birbirine paralel seyrettiği, bu seyrin 2020 yılı Ocak ayından sonra bozulduğu izlenebilmektedir.

(278) Bu noktada fiyat artışlarının talep şokundan mı yoksa rekabet karşılığı bir uzlaşım sonucunda mı ortaya çıktığını değerlendirebilmek için teşebbüslerin davranışları daha yakından incelenmelidir. Bu bağlamda teşebbüslerin fiyatlandırma davranışının hem bir maskenin yurt içi satışından elde edilen vergiler hariç gelirin hesaplanması yoluyla 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde haftalık olarak hem de fatura bilgilerinden elde edilen veriden vergiler hariç ortalama satış fiyatının hesaplanması yoluyla 2020 yılının Mart ayında günlük incelenmesinden ise aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

- Her iki maske türü için de tüm teşebbüsler 2020 yılında fiyat artırmıştır. Bu artış özellikle Mart ayında yaşanmıştır. Ancak haftalık ve günlük fiyat hareketleri incelendiğinde teşebbüslerin fiyat artırma zamanları, oranları ve miktarları arasında anlamlı bir paralellik göze çarpmamaktadır.

- Teşebbüslerin üç katlı cerrahi maske satış gelirleri Mart ayı sonundan itibaren düşmüş ve birbirine yaklaşmıştır. Bunun nedeninin USHAŞ tarafından sabit fiyat ile yapılan alımlar olduğu değerlendirilmektedir.
- Koruyucu maske satış gelirinde de 2020 Mart ayı sonundan itibaren teşebbüslerin satış gelirlerinde azalma ve birbirine yaklaşma izlenmektedir. Bunun nedeninin USHAŞ tarafından 23.03.2020 tarihinden sonra yapılan sabit fiyatlı ve yüksek hacimli alım olduğu değerlendirilmektedir.
- 2020 yılında fiyatların daha önceki yıllarda olmadığı kadar dalgalanma gösterdiği de göze çarpan diğer bir husustur.

(279) Teşebbüslerin tekil olarak davranışları satış geliri, maliyet ve kârlılığın seyrini gösteren grafikler incelendiğinde, tüm teşebbüslerin 2020 yılında ortalama birim satış gelirini artırdığı, bunun sonucunda (.....) dışındaki teşebbüslerin haftalık kârlılıklarında ani ve görece yüksek artış yaşadığı görülmektedir.

(280) Bu noktada teşebbüslerin kârlılıklarının hem 2020 yılında hem de faaliyetleri varsa önceki yıllarda birbirinden çok farklı olduğu da dikkat çekmektedir. Aşağıdaki tabloda teşebbüslerin ortalama haftalık kâr oranlarına yer verilmiştir:

Tablo 4: Teşebbüslerin ortalama haftalık kâr oranları (%)⁸²

	Teşebbüs Adı	2018	2019	2020
Cerrahi maske üreticileri	AKYEL	(.....)	(.....)	(.....)
	ATOS	(.....)	(.....)	(.....)
	HONNES	(.....)	(.....)	(.....)
	MERVE	(.....)	(.....)	(.....)
	OSSA	(.....)	(.....)	(.....)
	SAĞLIK MARKET	(.....)	(.....)	(.....)
	SBS	(.....)	(.....)	(.....)
	SİER	(.....)	(.....)	(.....)
Koruyucu maske üreticileri	AWON	(.....)	(.....)	(.....)
	BAŞARAN	(.....)	(.....)	(.....)
	KARAKAYA	(.....)	(.....)	(.....)
	KÖRFEZ	(.....)	(.....)	(.....)
	MFA	(.....)	(.....)	(.....)

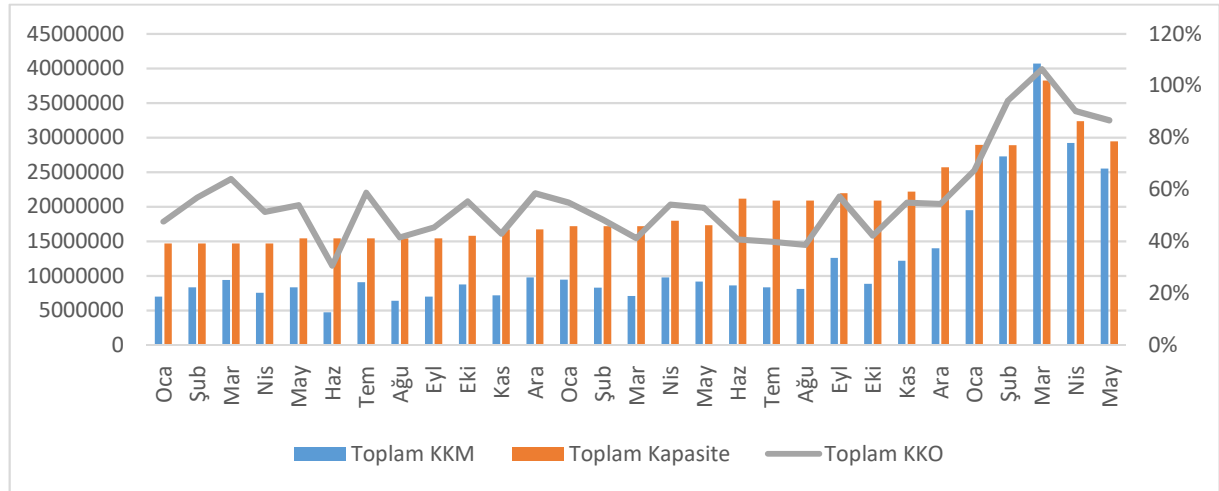
(281) Bu tablo incelendiğinde (.....) ortalama haftalık kârlılığının 2020 yılında artmadığı görülmektedir. Cerrahi maske üreticilerinden (.....) 2020 yılında diğer teşebbüslere kıyasla daha düşük oranda kâr elde etmiştir. Koruyucu maske üreticilerinden de (.....) için aynı şeyi söylemek mümkündür.

(282) Satış geliri, maliyet ve kârlılığın seyrini gösteren grafiklerden ayrıca maliyetlerin 2020 yılında arttığı anlaşılmakta, ancak teşebbüslerin fiyatları ile maliyetleri arasında yakın bir paralellik olmadığı görülmektedir.

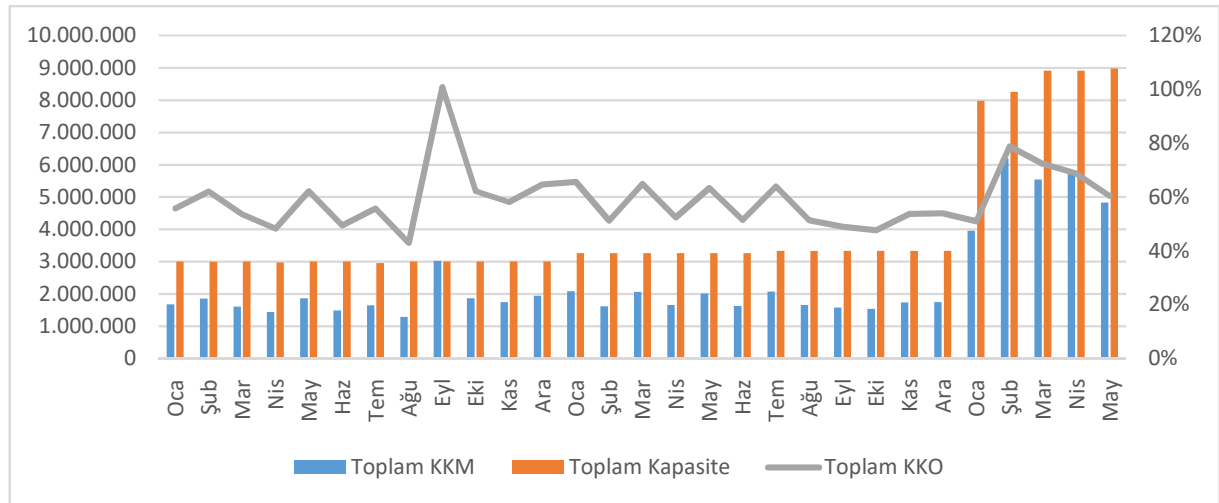
(283) Teşebbüslerin fiyatlama davranışı ve bunun maliyetle ilişkisi yanında arz davranışı da incelenmiştir. Teşebbüslerin hiçbirinin fiyatları yükseltmeye yönelik bir anlaşmanın uygulanabilmesini sağlayıcı şekilde arz miktarını kısıtladığı yönünde bulguya ulaşılamamıştır. Aşağıdaki toplulaştırılmış grafiklerden 2020 yılında ham maddeye ulaşımında yaşanan zorluğa rağmen hem üretim miktarının hem üretim kapasitesinin hem de kapasite kullanım oranlarının önceki döneme kıyasla arttığı görülmektedir.

⁸² Soruşturmaya taraf koruyucu maske üreticilerinin tamamının üretmesi ve 2020 yılında en çok üretilen koruyucu maske türü olması nedeniyle FFP2 üretiminden elde edilen kâr oranları kullanılmıştır.

Grafik 76: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde toplulaştırılmış cerrahi maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri



Grafik 77: 2018 – 2020 (Mayıs) döneminde toplulaştırılmış koruyucu maske üretim miktarı (adet), üretim kapasitesi (adet) ve kapasite kullanım oranının (%) seyri



(284) Sonuç olarak özellikle 2020 yılında maske fiyatlarında yaşanan artışın maliyetlerin artması ile açıklanamayacağı, bu duruma bağlı olarak teşebbüslerin çoğu tarafından yüksek kârlar elde edildiği değerlendirilmektedir. Bu durum her ne kadar piyasada rekabet karşıtı bir anlaşmanın varlığına işaret ediyor gibi görünse de bunun tersine bulgular da mevcuttur. İlgili ürün pazarlarının yapı ve özelliklerinin rekabet karşıtı bir uzlaşmaya elverişli olmaması, fiyat artışlarının yaşandığı dönemde yukarı yönlü talep şokunun yaşanmış olması, teşebbüslerin fiyat artış zamanlaması, artış oranı ve fiyatlarının seyri açısından teşebbüslerin koordineli bir şekilde fiyatları yükselttiğine işaret edebilecek bir paralelliğin gözlenememesi, fiyatların kartelleşmiş piyasalardan beklenmeyecek şekilde değişken olması, ilgili dönemde arzın kısıtlanmaması, bilakis kapasite ve üretim artışı yaşanması incelenen piyasalarda soruşturma tarafları arasında rekabet karşıtı bir uzlaşmanın bulunmadığına emare teşkil edebilmektedir.

(285) Bu bölümün başında da açıklandığı üzere bir bulgu ispata yetmediği gibi iktisadi bulguların tamamının bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Doğru sonuca ulaşılabilmesi açısından bulguların birbirini desteklemesi özellikle önemlidir. Buradan hareketle yukarıda özetlenen iktisadi bulgular bir arada değerlendirildiğinde bulguların ilgili pazarlarda kartelleşmeyi veya teşebbüsler arasında uyumlu eylemi ispatlamak için

yeterli olmadığı, bulguların rekabet karşıtı anlaşmadan ziyade talep şoku sonucunda piyasalarda fiyatların yükseldiğini gösterdiği söylenebilir.

I.4.1.4. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler ile Ekonomik Verilerin Birlikte Değerlendirilmesi

- (286) Dosya konusunu pandemi döneminde maske üreticilerinin paralel yüksek fiyat artışları uygulayarak 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası oluşturmaktadır. Söz konusu iddianın değerlendirilmesi kapsamında öncelikle yerinde incelemelerde elde edilen belgeler ele alınmış akabinde ise ekonomik analiz gerçekleştirilmiştir. Her iki kısımda ulaşılan sonuçların birlikte değerlendirilmesi doğru sonuca ulaşmak bakımından önem arz etmektedir.
- (287) Bu bağlamda teşebbüsler arasında anlaşma ve/veya uyumlu eylemin varlığı konusunda ispat standardının mevcut dosya bakımından sağlanıp sağlanmadığının ele alınması gerekmektedir.
- (288) Bu kapsamda ilk olarak maske fiyatlarında meydana gelen artışların üreticiler arasındaki bir anlaşmadan kaynaklanıp kaynaklanmadığı değerlendirilmiştir. Rakipler arasında rekabete aykırı bir anlaşma bulunup bulunmadığının en önemli göstergesi teşebbüslerin amacını açıkça ortaya koyan belgelerdir. Bu kapsamda soruşturma tarafı teşebbüslerde yapılan eş zamanlı yerinde incelemelerde elde edilen belgeler incelendiğinde özetle;
- COVID-19 salgını öncesinde ve salgının ilk dönemlerinde pazarın görece şeffaf ve rekabetçi bir yapı sergilediği,
 - COVID-19 salgının etkilerinin ve ilk vakaların görülmesinin akabinde pazarda ciddi düzenlemelerin yapıldığı, sonrasında halkın maske ihtiyacının karşılanması amacı doğrultusunda pazarın tamamen Sağlık Bakanlığı ve USHAŞ'ın kontrolüne geçtiği,
 - 2020 yılının Şubat ve Mart aylarında maske talebinin yüksek olduğu, benzer tarihlerde salgın kapsamında alınan önlemlerin de etkisiyle maske üreticilerinin talebi karşılamakta zorlandıkları,
 - Soruşturma tarafı olan ve/veya olmayan maske üreticilerinin ham madde maliyetlerindeki artış ve ham maddeye erişim hususunda sıkıntı yaşadıklarını ifade ettikleri,
 - Maske fiyatlarında gerçekleşen artışın tüketiciler nezdinde şikâyetlere konu olduğu, bununla birlikte ihtiyacın artması ile tüketicilerin fiyat hassasiyetinin ve pazarlık gücünün düştüğü,
 - Soruşturma tarafları arasında bu süreçteki iletişime ilişkin elde edilebilen tek belgede bir teşebbüsün bir alıcı tarafından üreticilere çoklu olarak gönderilen teklif istemine karşılık tek yanlı olarak hassas bilgilerini paylaştığı, ancak teşebbüslerin rekabete aykırı amacının bu belge ile ortaya konulamadığı ve rekabete aykırı bir koordinasyon/danışıklılık içerisinde bulunup bulunmadıklarının tespit edilebilmesi için söz konusu belgenin başka belgelerle/verilerle desteklenmesi gerektiği,
 - Bunların yanı sıra salgın sebebiyle oluşan koşullardan faydalanma amacıyla merdiven altı maske üretiminin arttığı, kayıt dışı/faturasız ve yüksek bedellerle maske satışlarının yapıldığı, söz konusu hususların da ilgili pazarlarda meydana gelen fiyat artışlarında rolünün olduğu

hususları tespit edilmiştir.

- (289) Bu doğrultuda teşebbüsler arasında fiyat veya sair konuda bir anlaşma olduğunu ve teşebbüslerin rekabete aykırı amacını açıkça gösteren bir belgeye ulaşılmamıştır. Bununla birlikte soruşturma taraflarından bazıları arasında tek yönlü iletişimi gösteren tek belge elde edilmiş, ancak bu belgenin başka belgelerle/verilerle desteklenmesini gerektiren nitelikte olduğu görülmüştür. Bu haliyle bu belgenin teşebbüsler arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir anlaşma olduğunu göstermekten uzak olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla dosya kapsamında gerçekleştirilen yerinde incelemelerden elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde pandemi döneminde artan maske fiyatlarının soruşturma tarafları arasında akdedilen rekabete aykırı bir anlaşmadan kaynaklandığı söylenememektedir.
- (290) Bu noktada anlaşmaların yanı sıra 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan uyumlu eylem veya uyumlu eylem karinesinin dosya bakımından gerçekleşip gerçekleşmediği araştırılmıştır. Uyumlu eylemin unsurlarının bulunup bulunmadığının tespiti için piyasanın yapısı, pazara giriş engellerinin bulunup bulunmadığı, teşebbüsler arasında koordinasyonu kolaylaştırabilecek ortak alıcının bulunup bulunmadığı, pazardaki ithalatın durumu, talep, arz miktarı (üretim miktarları ve satış miktarları) ile soruşturma taraflarının fiyat ve maliyetlerinin seyri, kârlılık oranı, kapasite ve kapasite kullanım oranı gibi ekonomik verileri detaylı analizlere tabi tutulmuştur. Yapılan analizlerde dikkat çeken hususlardan ilki 2020 yılında fiyatların geçmiş yıllara nazaran değişkenlik göstermesi ve pandeminin başladığı dönemde hem üç katlı cerrahi maske hem de FFP2 ve FFP3 standartlı koruyucu maskeler için geçerli olmak üzere soruşturmaya taraf teşebbüsler arasında fiyat paralelliğinin bulunmamasıdır. Soruşturma taraflarının fiyat hareketleri birbiriyle uyum göstermemekte, fiyat artırma zamanlamaları, oranları ve miktarları arasında farklılıklar bulunmaktadır.
- (291) Bununla birlikte aynı dönemde öne çıkan bir diğer husus, maske üretim maliyetlerinde de özellikle ham madde maliyetinden kaynaklı artış yaşanması, ancak maliyet artışı oranının fiyat artış oranından çok aşağıda olmasıdır. Bu durum yerinde incelemede elde edilen belgelerde geçen maske üreticilerinin maliyet artışlarından yakınmasına ilişkin ifadeleri de kısmen desteklemektedir. Zira maliyetler artmış olsa da bu artış fiyat artışlarına kıyasla düşük seviyede seyretmiştir.
- (292) Ekonomik verilerin değerlendirilmesi kısmında ayrıca, pazarın yapısının incelenmesinden elde edilen bulguların rekabet karşıtı bir anlaşmanın yapılması ve sürdürülmesine elverişli pazar yapısına işaret etmediği; COVID-19 salgını döneminde yaşanan gelişmelere ilişkin bulguların incelenmesinden salgın döneminde dosya konusu ürünlere olan talebin beklenmedik ve ani şekilde arttığı, arzın ise ilk etapta bu talebi karşılamakta zorlandığı, ancak zaman içerisinde gerek yeni teşebbüslerin pazara girmesi gerek USHAŞ tarafından yapılan düzenlemeler ve diğer kamu kurumları tarafından yapılan denetimler ile arz ve talep arasındaki dengenin sağlanmaya çalışıldığı söylenebilmektedir. Bu durum yerinde incelemede elde edilen belgelerin değerlendirilmesi sonucunda ulaşılan pazarın yapısında COVID-19 ile meydana gelen değişikliklere ve talep artışına ilişkin tespitleri de desteklemektedir.
- (293) İlgili kısımlarda ulaşılan tespitlere ek olarak pandemi döneminde beklenmedik şekilde yükselen talep karşısında arzın eğilimini ortaya koyabilecek bir gösterge niteliğindeki 2018-2020 yılları arasında pazara giren oyuncu sayısına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 5: 2018-2020 yılları arasında ilgili pazarlara giren oyuncu sayısı

2020 Yılı Oyuncu Sayısı	Toplam Üretici Sayısı	289
	FFP2 Üretici Sayısı	30
	3 katlı Üretici Sayısı	259
	2020 piyasa giriş	263
2019 Yılı Oyuncu Sayısı	Toplam Üretici Sayısı	26
	FFP2 Üretici Sayısı	10
	3 katlı Üretici Sayısı	16
2018 Yılı Oyuncu Sayısı	Toplam Üretici Sayısı	23
	FFP2 Üretici Sayısı	9
	3 katlı Üretici Sayısı	14
Kaynak: USHAŞ'tan elde edilen bilgiler çerçevesinde raportörlerce yapılan hesaplamalar		

- (294) Tablonun incelenmesinden 2018 yılından 2019 yılına geçişte yaklaşık %13 oranında artış gösteren toplam maske üreticisi sayısının 2019 yılından 2020 yılına geçişte çok yüksek şekilde %1000 seviyelerinde arttığı görülmektedir. Bu durum önceki başlıklar altında yapılan pandemi ile birlikte pazara giriş yapan oyuncu sayısının arttığı yönündeki tespiti desteklemektedir. İlave olarak pazarın kartelleşmeye elverişli bir yapıda olmadığı da göstergesi olarak değerlendirilebilecektir. Zira soruşturma taraflarının olası bir fiyat anlaşması yapması ihtimalinde dahi pazara çok sayıda girişin gerçekleşmesi ile bu anlaşmanın işlerliği mümkün olmayacaktır.
- (295) Konu hakkında bir diğer bulgu da toplam üretim miktarında yaşanan artıştır. Yukarıda Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı kısımda yer alan Grafik 11 ve Grafik 12 ile pandemi döneminde soruşturma taraflarının üretim miktarının artış gösterdiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte pazarın tamamına ilişkin bir tahminde bulunmak amacıyla tahmini pazar büyüklüğünü göstermek faydalı olacaktır. Aşağıdaki tabloda 2019 ve 2020 (ilk üç ay) yıllarında cerrahi ve koruyucu maske üretimi pazarlarında gerçekleşen üretim miktarlarına yer verilmektedir.

Tablo 6: 2019-2020 (ilk üç ay) yıllarında soruşturma taraflarının üretim miktarları ve tahmini pazar büyüklüğü

Soruşturma Taraflarının Cerrahi Maske Üretim Miktarları (adet)	2019	2020 ilk 3 ay
SAĞLIK MARKET	(.....)	(.....)
SİER	(.....)	(.....)
OSSA	(.....)	(.....)
HONNES	(.....)	(.....)
ATOS	(.....)	(.....)
AKYEL	(.....)	(.....)
SBS	(.....)	(.....)
MERVE	(.....)	(.....)
Teşebbüs Bazında Yıllık Ortalama Tahmini Üretim Miktarı	18.656.318	12.321.925
2019 ortalama üretim miktarı x 2019 teşebbüs sayısı	298.501.083	
2020 ilk 3 ay ortalama üretim miktarı x 2020 teşebbüs sayısı		3.191.378.575

Soruşturma Taraflarının Koruyucu Maske Üretim Miktarları (adet)	2019	2020 ilk 3 ay
KÖRFEZ	(.....)	(.....)
AWON	(.....)	(.....)
MFA	(.....)	(.....)
BAŞARAN	(.....)	(.....)
KARAKAYA	(.....)	(.....)
Teşebbüs Bazında Yıllık Ortalama Tahmini Üretim Miktarı	4.415.355	3.673.112
2019 ortalama üretim miktarı x 2019 teşebbüs sayısı	44.153.546	
2020 ilk 3 ay ortalama üretim miktarı x 2020 teşebbüs sayısı		110.193.372
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde raportörlerce yapılan hesaplamalar		

(296) Tablonun incelenmesinden tahmini toplam üretim miktarının 2020 yılının ilk üç ayında 2019 yılının tamamına göre cerrahi maskede yaklaşık 10 kat, koruyucu maskede yaklaşık 2,5 kat daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum teşebbüslerin ekonomik verilerinin analiz edildiği kısımda ulaşılan arz kıstı uygulanmadığına ilişkin tespiti desteklemektedir. Böylece halkın sağlığının korunmasında önemli bir işlevi bulunan maskeye tüketicilerin erişiminin sağlanması için yoğun çaba sarf edildiği de söylenebilecektir. İlaveten soruşturma taraflarınca gerçekleşen üretim miktarındaki bu artış, kartelleşmiş pazarlarda görülmesi beklenen bir iktisadi davranış olarak yorumlanabilir.

(297) Yukarıda yer verilen tahmini pazar büyüklüğüne göre soruşturma taraflarının pazar paylarına ise aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 7: Soruşturma taraflarının pazar payları (%)

Cerrahi Maske Üreticileri	2019	2020
SAĞLIK MARKET	(.....)	(.....)
SİER	(.....)	(.....)
OSSA	(.....) ⁸³	(.....)
HONNES	(.....)	(.....)
ATOS	(.....)	(.....)
AKYEL	(.....)	(.....)
SBS	(.....)	(.....)
MERVE MEDİKAL	(.....)	(.....)
Koruyucu Maske Üreticileri	2019	2020
KÖRFEZ	(.....)	(.....)
AWON	(.....)	(.....)
MFA	(.....)	(.....)
BAŞARAN	(.....)	(.....)
KARAKAYA	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde raportörlerce yapılan hesaplamalar		

(298) Teşebbüslerin pazar paylarının incelenmesinden tamamına yakınının payının 2020 yılında düştüğü görülmektedir. Sadece (.....) payının %(.....)'dan %(.....)'e çıktığı görülmekle birlikte bu artış ihmal edilebilir düzeydedir. Diğer teşebbüslerden (.....)

⁸³ Teşebbüs 2020 yılında maske üretimi alanında faaliyet göstermeye başlamıştır.

paylarındaki düşüş ise oldukça şiddetli olmuştur. Teşebbüslerin pazar paylarındaki aşağı yönlü hareket rekabet karşıtı uzlaşma içerisinde olmadıklarına bir emare olarak değerlendirilebilecektir. Zira kartelleşme durumunda kartel taraflarının pazar paylarının istikrarlı bir seyir izlemesi ya da paylarında küçük değişiklikler gerçekleşmesi öngörülmektedir.

(299) Dosya kapsamında uyumlu eylem veya uyumlu eylem karinesinin unsurlarının bulunup bulunmadığının tespitinde son olarak soruşturma taraflarının alıcılarına yüksek fiyat artışları hakkında görüşleri sorulmuştur. Alıcıların pandemi döneminde artan maske fiyatlarına ve bunun maske üreticilerinden kaynaklanıp kaynaklanmadığına ilişkin görüşleri farklılık göstermektedir. Alıcıların bir kısmı fiyat artışlarının maske üreticileri arasındaki danışıklılıktan kaynaklandığını düşündüğünü ifade etmiştir. Bu yöndeki görüşlere aşağıda yer verilmektedir:

- Üreticilerin giderleri pandemi sürecinde sabit kalmasına karşın yüksek kâr marjıyla fiyat artışına sebep oldukları, bu durumun danışıklılıktan kaynaklandığının düşünüldüğü,
- Üreticilerin kendi aralarında görüştükları ya da bilgi paylaşımında bulduklarına ilişkin bilgi bulunmamakla birlikte süreç boyunca çoğu üretici tarafından aynı sözlerin söylendiği ve bu durumun şüpheli olduğu,
- Fiyat artışlarının ham madde sağlayıcıları ile üreticilerden kaynaklandığını düşündükleri.

(300) Diğer taraftan aksi görüşteki alıcıların görüşleri ise aşağıdaki gibidir:

- Üretici sayısının fazla olması ve arzın artması nedenleriyle tedarikçilerde danışıklı ve ortak hareket gözlenmediği,
- Fiyat artışlarında danışıklılık bulunduğu düşünülmediği, bu sonucu panik havası ve yurt dışı talep fazlasının doğurduğu,
- Pandemi dönemindeki fiyat artışlarının üreticiler veya diğer tedarikçiler arasındaki danışıklı bir hareketten kaynaklanmadığı, üreticilerin birbirlerinin fiyatlarını dahi takip edemediğinin gözlemlendiği, bu fiyat artışının temel sebebinin ham madde maliyetlerinin pandemi süresince sürekli yükselmesi, ham maddeye erişimin zorlaşması ve maske talebinin üretici kapasitelerinin çok üzerinde artması olduğu, ayrıca fiyat artışlarının dünya genelinde paralel olduğunun gözlemlendiği,
- Bu dönemde fazla sayıda maske makinesi yatırımı yaparak pazara giren firma olduğu, bu firmaların bir araya gelip organize olabilmelerinin pek mümkün görünmediği.

(301) Alıcıların görüşlerinin incelenmesinden çoğu alıcının, pandemi döneminde gerçekleşen fiyat artışlarının maske üreticileri arasındaki danışıklılıktan kaynaklanmadığını ifade ettiği görülmektedir. Kimi teşebbüslerce bu artışlar ham madde maliyetlerinin artmasına ve ham maddeye erişimdeki güçlüklerle bağlanırken kimi teşebbüsler de yüksek seviyede artan talebi karşılamakta yaşanan zorlukların fiyat artışına sebep olduğunu belirtmiştir. Bunun dışında pazarda çok sayıda oyuncunun faaliyet gösterdiği ve pandemi döneminde de yeni teşebbüslerin pazara girdiği, bu sayıca fazlalık sebebiyle koordineli şekilde fiyat artışının gerçekleşmesinin zor olduğu da belirtilmiştir. Söz konusu görüşler, pazarın yapısı, pazara girişin görece kolay olması, COVID-19 döneminde gerçekleşen talep ve arz parametreleri gibi hususların soruşturma tarafları arasındaki olası rekabete aykırı bir uzlaşmayı desteklemediği şeklindeki tespit ile aynı yöndedir. Diğer taraftan az sayıda alıcı

tarafından pandemi dönemindeki fiyat artışlarının maske üreticileri arasındaki danışıklı davranışlar neticesinde ortaya çıkmış olabileceği ifade edilmekle birlikte, bu alıcıların görüşlerinin de tahmine dayalı olduğu veya maliyetlerin sabit kaldığı gibi yanlış bilgiye dayandığı görülmüştür.

- (302) Yukarıda yapılan açıklamaları özetlemek gerekirse; teşebbüslerin fiyat hareketlerinin pandemi döneminde değişkenlik gösterdiği, ilgili pazarların yapısının rekabet karşıtı bir anlaşma yapılmasına ve bu anlaşmanın sürdürülmesine elverişli olmadığı, talebin ani ve beklenmedik şekilde artış gösterdiği, pandemi dönemi ile ilgili pazarlara giren oyuncu sayısının ve üretim miktarının yüksek seviyelerde arttığı, soruşturma taraflarının pazar paylarının 2020 yılında düştüğü, alıcılar tarafından da fiyat artışlarının kaynağı olarak talep, maliyet artışları, panik havası gibi sebeplerin görüldüğü, yerinde incelemede elde edilen ve tek yönlü bilgi değişimini gösteren belgenin de diğer belgeler ve/veya ekonomik verilerle desteklenmediği söylenebilir. Bu doğrultuda dosya kapsamında uyumlu eylem ve uyumlu eylem karinesinin unsurlarının en önemlisi olan paralel hareket unsurunun bulunmadığı, pazar verilerinin ve teşebbüslerin verilerinin de bu duruma işaret ettiği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla pandemi döneminde maske üreticilerinin uyumlu eylem yoluyla fiyat artışı gerçekleştirerek 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine yönelik tespit bulunmamaktadır. Keza soruşturma taraflarının 2020 yılındaki fiyatlandırma stratejisinin değişkenlik göstermesi, talepte ani artışlar meydana gelmesi, soruşturma taraflarının kapasite kullanım oranlarının artması, çok sayıda teşebbüsün pazara giriş yapması, böylece arzın artması gibi bulgular; pazarda meydana gelen yüksek fiyat artışlarının tek makul açıklamasının teşebbüsler arasındaki uzlaşma olduğuna işaret etmemektedir. Bu doğrultuda uyumlu eylem karinesinin de dosya kapsamında işletilemeyeceği sonucuna varılmıştır.

1.4.1.5. Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar

- (303) Bu bölüme kadar yapılan inceleme ve analizler kapsamında pandemi süreci ile beraber gerek maske fiyatlarının yüksek oranlarda arttığı gerekse tüketicilerin talep yapısının ani şekilde değişim gösterdiği ortaya konulmuştur. Özellikle sağlık, gıda ve diğer temel tüketim ürünlerinde tüketicilerin gelecekte yaşanacak olası bir arz kıtlığına yönelik, bugünkü tüketimlerini normal seviyelerin çok daha üstüne çıkarmasıyla pazarda panik satın alma (*panic buying*) davranışı ortaya çıkmaktadır⁸⁴.
- (304) Panik satın alma olgusu özellikle, kriz veya felaket dönemlerinde tüketicilerin geleceğe yönelik olumsuz beklentileri nedeniyle, kısa zaman içinde aşırı ölçüde tüketim ve stoklama davranışıyla açıklanabilmektedir. Bu davranışlar toplumun tamamı için düşünüldüğünde ise belirli sektörler için talep şoklarının oluşması, sürecin doğal bir sonucu olabilmektedir. Temelde tüketicilerin özellikle temel gıda maddeleri ile sağlık malzemeleri için talep esnekliklerini kaybetmesi ve aynı dönemde arzın talebi karşılamada yetersiz kalabilmesi, teoride üreticilerin bir talep kaybı yaşamaksızın fiyatlarını ciddi ölçüde arttırabilmelerine olanak sağlayabilmektedir.
- (305) Bununla beraber, panik olgusu yalnızca tüketicilere veya diğer bir ifadeyle talebe özgü bir husus değildir. Özellikle küresel ölçekteki ticaret hacminin daralmasıyla beraber, ithal ham madde kullanımının yüksek olduğu sektörlerde, ham madde maliyetlerinde kısa sürede yüksek artışlar gerçekleştiği gözlemlenebilecektir. Buna ilave olarak ulusal veya küresel ölçekteki belirsizlik ve olumsuz beklentiler sonucu ortaya çıkan döviz kuru

⁸⁴ <https://blogs.worldbank.org/health/covid-19-coronavirus-panic-buying-and-its-impact-global-health-supply-chains>

artışları da yerel pazardaki üreticilerin temel maliyet kalemlerini yükseltebilecek bir başka etkidir.

- (306) Teşebbüsler yeterli stok ve arz kapasitelerinin bulunmaması durumunda, ani talep şoklarını karşılamada yetersiz kalabilmektedir. Bu durum ise piyasa açısından bakıldığında, sektörde ilgili ürün açısından bir kıtlık yaratarak (negatif arz şoku) fiyat artışları veya karaborsa gibi olguları ortaya çıkarabilecektir. Özellikle bu dönemde ortaya çıkan merdiven altı üretim, karaborsa gibi kayıt dışı ticari faaliyetler, takibi çok zor olduğu için pazarda yapay bir kıtlık dahi oluşturarak fiyatları yukarı çekebilecektir. Bu bilgiler ışığında dosya kapsamına bakıldığında, elde edilen bilgi ve belgelerin, pandemi döneminin getirdiği olağanüstü koşullar ile ilgili pazarlarda kayıt dışılığa ve fırsatçılık amacı güden fahiş fiyat artışlarına yol açtığına işaret ettiği değerlendirilmektedir.

I.4.1.5.1. Kayıt Dışılık

- (307) Yukarıda da açıklandığı gibi talep artışı ve arzın sektöre uğraması karaborsacılık ve kayıt dışı ticaret için uygun bir ortam hazırlayabilmektedir. Dosya kapsamında ulaşılan sonuçlar da bu durumu doğrulamaktadır. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi başlıklı kısımda ulaşılan sonuçlardan bir tanesini salgın sebebiyle oluşan koşullardan faydalanma amacıyla merdiven altı maske üretiminin arttığı, kayıt dışı/faturasız ve yüksek bedellerle maske satışlarının yapıldığı, söz konusu hususların da ilgili pazarlarda meydana gelen fiyat artışlarında rolünün olduğu hususu oluşturmaktadır. Diğer taraftan dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerden kayıt dışı satış yapan herhangi bir hangi teşebbüs tespit edilememiştir.
- (308) Pandemi sürecinde kayıt dışı yapılan satışlar hakkında soruşturma taraflarının alıcılarının görüşüne başvurulmuştur. Söz konusu görüşler;
- Piyasadaki üreticilerin bazılarının yüksek fiyattan mal satmamak için ürün fiyatlarının büyük kısmını elden nakit olarak talep ettiği ve düşük bedelli fatura kestiği yönünde duyum alındığı,
 - Pandemi döneminde kayıt dışı maske üretiminin ve satışının piyasada ürün fiyatlarının artışına, Sağlık Bakanlığının belirtmiş olduğu normlara uygun ürün bulunamamasına ve rutin müşterilere (Türkiye genelinde özel hastaneler) ürün tedariki sağlanamamasına sebebiyet verdiği,
 - Kayıt dışı üretim ve satış yapıldığına dair duyumların alındığı, bu durumun sektörün imajını zedelediği,
 - Pandemi döneminde tıbbi cihaz satış yetkisi olmayan birçok üreticinin ve medikal sektörle ilgisi olmayan aracılardan faaliyet göstermeye başladığı, bu firmaların stok yaparak çok fahiş fiyatlarla kayıt dışı satış yaptığının gözlemlendiği, böylece cerrahi maskelerin üreticilerinin ürünleri için ÜTS kayıt zorunluluğu olmasına rağmen kayıtsız üretim ve satış yapıldığı,
 - Pandemi dönemindeki aşırı talebin fiyatların çok artmasına sebep olduğu, bu satış fiyatlarının da üretim ve satış fiyat aralığını yüksek oranda arttırmasıyla vergi vermekten kaçmak için çok sayıda kayıt dışı üretim ve kayıt dışı satış olduğu,
 - Bu dönemde kayıt dışı ve belgesiz ürün satışı teklifleri yapıldığı,
 - Kayıt dışı satışların hem piyasadaki kaliteyi düşürdüğü hem de daha düşük maliyetle satıldığı için haksız rekabete yol açtığı,

- Maliyeti kuruluşlarla belirlenen bir maskenin piyasada 5-10 TL aralığında satılmasının kayıt dışı üretimi ve kayıt dışı satışı fazlasıyla artırdığı şeklindedir.

- (309) Alıcıların görüşlerinin incelenmesinden tamamının pandemi döneminde standartlara aykırı şekilde maske üretiminin arttığını ve kayıt dışı satışların yaygınlaştığını belirttiği görülmektedir. Bu durumun sebeplerinden birisi fiyat artışları neticesinde vergi vermekten kaçmak şeklinde gösterilmektedir. Alıcıların görüşleri ile dosya kapsamında elde edilen belgelerin birlikte değerlendirilmesinden maskeye olan talebin artması ile birlikte pazarda merdiven altı üretimin ve faturasız satışların arttığına işaret ettiği anlaşılmıştır. Bu durum hem tüketicilerin daha yüksek maske fiyatlarıyla karşı karşıya kalmasına hem de usulüne uygun şekilde faaliyet gösteren teşebbüslerin zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir. 4054 sayılı Kanun'un kapsamında olmayan kayıt dışı satışlarla ilgili Vergi Usul Kanunu'nda düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir.
- (310) Vergi Usul Kanunu'nun Özel Usulsüzlükler ve Cezaları başlıklı, a) Fatura ve benzeri evrak verilmemesi ve alınmaması ile diğer şekil ve usul hükümlerine uyulmaması alt başlıklı 353. maddesinde verilmesi ve alınması gereken fatura gibi belgelerin verilmemesi, alınmaması, düzenlenen bu belgelerde gerçek meblağdan farklı meblağlara yer verilmesi yasaklanmakta ve bu eylemlerde bulunanlara özel usulsüzlük cezası uygulanacağı düzenlenmektedir. İlgili madde metnine aşağıda yer verilmektedir:

“Madde 353 –

1. Elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekenler de dâhil olmak üzere, verilmesi ve alınması icabeden fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu ile serbest meslek makbuzlarının verilmemesi, alınmaması, düzenlenen bu belgelerde gerçek meblağdan farklı meblağlara yer verilmesi, bu belgelerin elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekirken Maliye Bakanlığınca belirlenen zorunlu haller hariç olmak üzere kâğıt olarak düzenlenmesi ya da bu Kanunun 227 nci ve 231 inci maddelerine göre hiç düzenlenmemiş sayılması halinde; bu belgeleri düzenlemek ve almak zorunda olanların her birine, her bir belge için 240 (350) Türk lirasından aşağı olmamak üzere bu belgelere yazılması gereken meblağın veya meblağ farkının %10'u nispetinde özel usulsüzlük cezası kesilir. Bir takvim yılı içinde her bir belge nevine ilişkin olarak tespit olunan yukarıda yazılı özel usulsüzlükler için kesilecek cezanın toplamı 120.000 (180.000) Türk lirasını geçemez.

2. Elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekenler de dâhil olmak üzere, perakende satış fişi, ödeme kaydedici cihazla verilen fiş, giriş ve yolcu taşıma bileti, sevk irsaliyesi, taşıma irsaliyesi, yolcu listesi, günlük müşteri listesi ile Maliye Bakanlığınca düzenlenme zorunluluğu getirilen belgelerin; düzenlenmediğinin, kullanılmadığının, bulundurulmadığının, düzenlenen belgelerin aslı ile örneğinde farklı meblağlara yer verildiğinin, gerçeğe aykırı olarak düzenlendiğinin veya elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekirken Maliye Bakanlığınca belirlenen zorunlu haller hariç olmak üzere kâğıt olarak düzenlendiğinin tespiti ya da bu belgelerin bu Kanunun 227 nci maddesine göre hiç düzenlenmemiş sayılması halinde, her bir belge için 240 (350) Türk lirası özel usulsüzlük cezası kesilir. Ancak, her bir belge nevine ilişkin olarak kesilecek özel usulsüzlük cezasının toplamı her bir tespit için 12.000 (18.000) Türk lirasını, bir takvim yılı içinde ise 120.000 (180.000) Türk lirasını geçemez.

3. 232 nci maddenin birinci fıkrasının 1 ila 5 numaralı bentlerinde sayılanlar dışında kalan kişilerin fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu, serbest meslek makbuzu, perakende satış fişi, ödeme kaydedici cihaz fişi ve giriş ve yolcu taşıma biletlerini almadıklarının tespit edilmesi halinde bunlara bu maddenin 2 numaralı bendinde belirtilen cezanın beşte biri kadar özel usulsüzlük cezası kesilir. Şu kadar ki, bu cezanın kesilebilmesi için, belge alınmadığına ilişkin tespit in vergi incelemesine yetkili olanlar tarafından yapılması şarttır. (Ek cümle: 28/3/2007-5615/20 md.) Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, söz konusu tespiti vergi incelemesine yetkili olmayanlara da yaptırmaya yetkilidir. Bu hükmün uygulanmasında belge alınmadığına ilişkin tespit tutanağının belge almayana verilen örneği, ceza ihbarnamesi yerine geçer.

...

Bu maddede yazılı usulsüzlükler sonucunda vergi ziyayı da meydana geldiği takdirde bu ziyayı gerektirdiği vergi cezaları ayrıca kesilir ve bu cezalar hakkında 336 ncı madde hükmü uygulanmaz.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.”

- (311) Görüldüğü üzere ilgili madde uyarınca faturasız satışlar Hazine ve Maliye Bakanlığı uhdesinde değerlendirilerek bu şekilde satış yaptığı tespit edilen teşebbüslere yaptırım uygulanabilmektedir. Bu doğrultuda dosya kapsamında elde edilen ilgili pazarlarda kayıt dışı satış yapıldığına ilişkin belge içerikleri, görüşler ve sair tespitler ile ulaşılan sonuçlar hakkında Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bilgi verilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

I.4.1.5.2. Fahiş Fiyat

- (312) Pandemi döneminde gerçekleşen yüksek fiyat artışları ile ilgili son olarak üzerinde durulması gereken husus tüketicilerin de zararına olacak şekilde fırsatçılık saikiyle yapılan fahiş fiyat uygulamalarıdır. Aşağıda konu hakkında öncelikle yurt dışında yaşanan gelişmelere akabinde ise Türk mevzuatına ve bunların değerlendirilmesine yer verilecektir.

ABD ve Çin

- (313) ABD ve Çin gibi bazı ülkelerde yer alan çeşitli kanun ve düzenlemeler, yüksek fiyat artışlarına rekabet hukuku dışında fahiş fiyatlama (*price gouging*) kapsamında çeşitli cezai yaptırımlar öngörebilmektedir.
- (314) ABD'de haksız fiyat artışları/fahiş fiyatlar rekabet hukukundan ayrı olarak eyalet özelindeki yasalarla yasaklanmaktadır. ABD eyalet yasalarında düzenlenen fahiş fiyatlama kavramı, ülkemizdeki Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği'nde yer alan “*fahiş/haksız fiyat*” davranışına benzemektedir.
- (315) ABD'de, arz veya talep şoklarının bulunduğu dönemlerde, fiyatın adil olarak kabul edilemeyecek seviyede yükselmesi olarak ifade edilebilen fahiş fiyat artışları, rekabet hukukuna denk gelen anti tekel kanunları ile federal düzeyde değil, doğrudan eyalet yasalarında farklı şekillerde yer almaktadır. 2019 yılı itibarıyla 34 eyaletin yasasında fahiş fiyatlama maddesi yer almaktadır.
- (316) Fahiş fiyatlama, temelde arz veya talep şoklarının mevcut olduğu dönemde satıcıların ürün fiyatlarını, adil olarak kabul edilebilecek seviyelerin çok üstüne çekerek, aşırı kâr elde etmesini ifade etmektedir. Eyaletlerin yasalarında, fiyat artışlarının hangi durumlarda aşırı olarak kabul edileceği değişkenlik göstermesine karşın, genel

itibarıyla, referans olarak belirlenen bir fiyattan %10-%25 daha yüksek fiyatlar, “aşırı”, “açıklanamaz” veya “haksız/fahiş” olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca bazı eyaletlerdeki düzenlemelerde, hangi ürünlerin ilgili kanun kapsamında olduğu açıkça belirtilmişken (gıda, yakıt, medikal ürünler gibi) bazılarında böyle bir sınırlamaya gidilmemiştir⁸⁵.

- (317) ABD’de fahiş fiyat artışlarına yönelik yaptırımlar da eyalet bazında değişmektedir. Kimi eyaletlerde 1.000 ABD Dolarından 250.000 ABD Dolarına kadar değişen miktarlarda para cezası öngörülürken kimi eyaletlerde ilgili yasaların ihlal edilmesi hapis cezası verilmesiyle de sonuçlanabilmektedir⁸⁶.
- (318) Eyaletlere ilaveten, rekabet kanunları dâhil tüm kanunların uygulanmasından, iç ve dış tehlikelere karşı kamu güvenliğinin korunmasından, federal yasalar çerçevesinde suçun kontrolü ve engellenmesinden ve adalet sisteminin adil ve tarafsız yönetiminden de sorumlu olan DoJ⁸⁷ da haksız fiyat artışları konusunda çeşitli faaliyetlerde bulunmuştur. DoJ yayımladığı açıklamalarda; pandemi boyunca halk sağlığı için kritik olan ürünlerin (özellikle medikal ürünler olan cerrahi maske, eldiven ve dezenfektan vb.) fiyatlarındaki açıklanamayan ani/yüksek artışların önüne geçileceğinin ve Başkanlık Emrinin (*Executive Order*) Savunma Üretim Yasası (*Defense Production Act*) bölümü kapsamında bir görev ekibi (*task force*) oluşturulduğunu belirtmiştir⁸⁸.
- (319) Çin’de ise fahiş fiyat artışları, ülkenin fiyat kanunlarında düzenlenmekle beraber, haksız ticaret ve tüketicilerin korunması kapsamında da yasaklanmaktadır. Çin’de pazarın düzenleyicisi konumunda bulunan ve ilgili fiyat kanununu uygulamakla yetkili *State Administration for Market Regulation* (SAMR), 2020 yılının Şubat ayında, pandemi sürecinde kritik olan ürünler olan tıbbi maske, anti viral ilaçlar, steril eldivenler gibi ürünler ile gıda ürünlerindeki fahiş fiyat ihlallerine yönelik bir rehber yayınlamıştır⁸⁹.
- (320) İlgili rehberde yer alan maddelerde; pandemi döneminde yapılacak satışlarda fiyat ile maliyet arasındaki marjın, 19.06.2020 tarihi öncesinde yapılmış bir satışıdaki marjdan yüksek olmaması gerektiği ifade edilmiş, ayrıca bazı yerel idareler fahiş fiyatı “*fiyat ile maliyet arasındaki marjın %15’ten büyük olduğu durum*” olarak tanımlamıştır.
- (321) Koruyucu maske satıcısı bir mağazanın, N95 standartlı maske fiyatını çevrimiçi ortalama fiyatlar göz önüne alındığında, altı kat arttırması üzerine bahse konu teşebbüs SAMR tarafından 3 milyon Yuan para cezasına çarptırılmıştır⁹⁰.

Diğer Ülkeler

- (322) Bazı ülkelerin rekabet otoriteleri Kurum gibi sadece rekabetin korunması ile görevli iken bazı otoriteler aynı zamanda tüketicilerin korunması, adil ticaret kurallarının gözetilmesi (haksız rekabetin önlenmesi), adil olmayan fiyatların engellenmesi veya belirli sektörlerin düzenlenmesi görevlerini icra edebilmektedir. Bu nedenle bu kısımda yer verilen haksız fiyat artışlarına ilişkin uygulamaların değerlendirilmesinde bir tedbirin veya yaptırımın rekabet otoritesince uygulanması durumunda ilgili tedbir veya yaptırımın doğrudan ve sadece rekabet hukuku ile ilişkili olduğunu varsaymak yanıltıcı olacaktır.

⁸⁵ <https://time.com/wp-content/uploads/2014/12/price-gouging-statutes.pdf> (Erişim Tarihi: 20.06.2020)

⁸⁶ <https://time.com/wp-content/uploads/2014/12/price-gouging-statutes.pdf> (Erişim Tarihi: 20.06.2020)

⁸⁷ <https://www.justice.gov/about> (Erişim Tarihi: 28.07.2020)

⁸⁸ <https://www.justice.gov/coronavirus/combatingpricegouginghoarding> (Erişim Tarihi: 28.07.2020)

⁸⁹ <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2020/06/global-risks-of-charging-unfair-and-excessive-prices-in-times-of-covid19> (Erişim Tarihi: 29.07.2020)

⁹⁰ <https://www.abc.net.au/news/2020-01-29/chinese-store-fined-for-protective-mask-price-hike/11911374%20> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

- (323) Aşırı fiyat artışları, rekabet hukukunun yanı sıra genel anlamda tüketicilerin korunması ve adil olmayan veya yanıltıcı davranışların engellenmesi noktasında endişeler yaratabilmektedir. AB’de bu kapsamda yapılan düzenlemeler genel bir görev olarak adil ticaretin korunması ve tüketicileri yanıltıcı yahut agresif ticari davranışların önüne geçilmesine odaklanmaktadır⁹¹.
- (324) Komisyon ve ulusal tüketicileri koruma otoritelerinin 2020 Mayıs ayında yaptığı ortak açıklamada, satıcıların satış konusunda baskıcı bir tutum veya teknik kullanmaları veya pazarın koşulları ile ürünün bulunabilirliği konusunda yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi sonucu, tüketicilerin normal fiyatlardan çok daha yüksek fiyatlar ödemesine yol açması durumunda AB tüketici kanunlarının ihlal edileceği vurgulanmıştır⁹².
- (325) Norveç rekabet otoritesi salgın döneminde tüketiciler tarafından ihtiyaç duyulan yüz maskesi gibi ürünlerin fiyatlarındaki açıklanamayan artışların, kriz döneminden çıkar sağlamanın emareleri olabileceği ve otoritenin gerekirse serbest rekabetin korunması açısından riskler barındırorsa da Fiyat Politikası Kanunu hükümlerini işletebileceğini açıklamıştır⁹³.
- (326) Fiyat Politikası Kanunu alıcılar için adil olmayan fiyatların uygulanmasını yasaklamakta ancak Norveç Rekabet Kanunu’nun aksine bunun için hâkim durumda bulunma şartını aramamaktadır⁹⁴. Bu kanun aynı zamanda otoriteye halk sağlığı için önem arz eden mal ve hizmetlerin fiyatlarını regüle edebilme yetkisi de vermektedir⁹⁵.
- (327) Norveç örneğine benzer olarak, tüketicilerin korunması kapsamında fiyatlara müdahale yetkisi olan Kolombiya rekabet otoritesi de aşırı fiyat artışlarına yönelik yerel belediyeler üzerinden uyarılarını gerçekleştirmektedir⁹⁶.
- (328) Fransa Ekonomi, Maliye ve Kalkınma Bakanlığı el antiseptikleri ve bazı benzer hijyen ürünleri için fiyat tavanları getirmiş, maske birim fiyatını 0,95 Euro olacak şekilde sabitleme yoluna gitmiştir⁹⁷. Avusturalya Sağlık Bakanlığı ise 31 Ocak 2020 öncesi fiyatları temel alarak, cerrahi maske ve temel sağlık ürünlerine %20’den fazla *mark-up* (alış ve satış arasındaki yüzdesel fark) uygulanmasını yasaklamıştır⁹⁸. Portekiz hükümeti de benzer şekilde koruyucu maske gibi ürünlerden elde edilecek kâr oranına yönelik %15’lik bir tavan getirmiştir^{99 100}.
- (329) Fiyatlara doğrudan müdahale yetkisi bulunmayan bazı rekabet otoritelerinin dahi, halk sağlığı için kritik kabul edilen ürünlere yönelik fiyat regülasyonu yoluna gidilebileceğini açıklaması bu dönemde görülen bir başka önemli gelişmedir. Bu kapsamda CMA’nın,

⁹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive_en (Erişim Tarihi: 31.07.2020)

⁹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/live_work_travel_in_the_eu/consumers/documents/cpc_com_mon_position_covid19.pdf (Erişim Tarihi 31.07.2020)

⁹³ <https://konkurransetilsynet.no/will-prevent-unreasonable-or-excessive-price-hikes/?lang=en> (Erişim Tarihi: 03.06.2020)

⁹⁴ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=59cbdad2-8551-4932-af36-a162eb99c994> (Erişim Tarihi: 28.07.2020)

⁹⁵ <https://konkurransetilsynet.no/will-prevent-unreasonable-or-excessive-price-hikes/?lang=en> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

⁹⁶ <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/032020/CIRCULAR%20004%20de%202020%20ALCALDES.pdf> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

⁹⁷ <https://www.economie.gouv.fr/encadrement-prix-masques-chirurgicaux-et-enquetes-DGCCRF> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

⁹⁸ <https://www.legislation.gov.au/Details/F2020L00355> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

⁹⁹ <https://dre.pt/pesquisa/-/search/131393156/details/maximized> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

¹⁰⁰ Ülkemizde de benzer şekilde 8 Mayıs 2020 tarihi itibarıyla, bir adet cerrahi maske fiyatı KDV dâhil 1 TL olacak şekilde belirlenmiş, bu fiyatın üzerinde yapılacak satışlar “fahiş fiyat” olarak belirtilmiştir.

İngiliz hükümetiyle fiyatların regüle edilip edilmemesi konusunda görüşmeler yapılacağını açıklaması dikkat çekici bir örnektir¹⁰¹. Romanya rekabet otoritesi de, ülke çapında gerçekleştirilen önlem ve aksiyonların, aşırı fiyat artışlarını önlemede yeterli olup olmayacağını değerlendirildiğini ve bir fiyat tavanı belirlenip belirlenmemesi gerektiğinin tartışıldığını açıklamıştır¹⁰².

Türkiye

- (330) Ülkemizde de pandemi dönemi ile fiyat artışları gerçekleşen maskeler hakkında birçok tedbir alınmıştır¹⁰³. Bu tedbirlerin yanı sıra yüksek fiyat artışlarına kamu kurumlarınca yaptırım uygulanmıştır. Yüksek fiyat artışları ilk olarak Reklam Kurulunun 25.03.2020 tarihli kararında 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (6502 sayılı Kanun) çerçevesinde haksız ticari uygulama olup olmadığı yönünde ele alınmıştır.
- (331) 6502 sayılı Kanun'un 62. maddesinde haksız ticari uygulamalar *“Bir ticari uygulamanın; mesleki özenin gereklerine uymaması ve ulaştığı ortalama tüketicinin ya da yöneldiği grubun ortalama üyesinin mal veya hizmete ilişkin ekonomik davranış biçimini önemli ölçüde bozması veya önemli ölçüde bozma ihtimalinin olması durumunda haksız olduğu kabul edilir. Özellikle aldatıcı veya saldırgan nitelikte olan uygulamalar ile yönetmelik ekinde yer alan uygulamalar haksız ticari uygulama olarak kabul edilir.”* şeklinde tanımlanmıştır. Keza 6502 sayılı Kanun ve Ticari Reklam ve Haksız Ticari Uygulamalar Yönetmeliği'nin 7. maddesinde haksız rekabete yol açan, tüketicilerin bilgi ve tecrübe eksikliklerinden faydalanmaya çalışan, tüketicileri özellikle satın alacakları malların niteliği ve değeri konusunda yanıltan uygulamalar mesleki özene aykırı eylemler olarak sayılmıştır. Aynı yönetmeliğin, Haksız Ticari Uygulama Olarak Kabul Edilen Örnek Uygulamalar başlıklı ekinin 19. maddesinde malların fiyatlarının etkilenmesi suretiyle tüketicilerin ekonomik davranışlarını bozucu eylemler *“Girdi maliyeti ve döviz kuru artışı gibi fiyat değişimlerinden etkilenmemesine rağmen bu durumlardan etkileniyormuş gibi hareket ederek tüketiciye sunulan mal veya hizmetin satış fiyatında haklı bir gerekçe olmaksızın artış yapmak.”* şeklinde belirtilmektedir.
- (332) Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde Reklam Kurulu; fiyat artışları ile ilgili tüketicilerin salgın ile bireysel mücadele kaygısıyla gerek maske, kolonya ve dezenfektan gibi temel ihtiyaç haline gelen tıbbi malzemelere gerekse gıda maddelerine yönelik yoğun bir şekilde talep göstermelerinin doğal bir tepki halini aldığı, diğer taraftan, gösterilen bu talebe karşılık olarak kimi satıcıların fiyatlarını maliyetlerin ötesinde artırma yoluna gitmelerinin ve bu şekilde arz yönünde rakiplerinin makul fiyatlar ile mal edinmesi ve edindikleri bu malları tüketicilere piyasanın normal işleyişi içerisinde sunmalarını engellediği tespitlerinde bulunmuştur. Akabinde kararda incelenen maske, dezenfektan, kolonya, ıslak mendil ve gıda perakende ticaretini yapan çok sayıda firmanın/şahsın mesleki özenin gereklerine aykırı olarak COVID-19 salgınının tüketiciler nezdinde yarattığı olumsuz etkiden faydalanmak suretiyle maske, dezenfektan, kolonya, ıslak mendil ve gıda fiyatlarını piyasa mekanizmasının normal işleyişi dışında ve tüketicinin satın alma davranışını olumsuz etkileyecek şekilde arttırdığı tespit edilerek, idari para ve reklamları durdurma cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

¹⁰¹<https://www.gov.uk/government/news/covid-19-sales-and-pricing-practices-during-coronavirus-outbreak> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

¹⁰² <https://www.agerpres.ro/economic-intern/2020/03/25/chritoiu-daca-produsele-sanitare-nu-se-ieftinesc-vom-lua-masuri-de-urgenta-precum-rechizitionarea-sau-plafonarea-preturilor--473985> (Erişim Tarihi 30.07.2020)

¹⁰³ Detaylı bilgi için bkz. Maskelere İlişkin Mevcut ve Covid-19 Salgını Döneminde Yapılan Düzenlemeler

(333) Devam eden süreçte 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da (6585 sayılı Kanun) yapılan değişiklik ile üretici, tedarikçi ve perakende işletmelerin fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamaları yasaklanmış ve bu konuda denetim yapmak üzere Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu (HFDK) kurulmuştur. Söz konusu değişiklikleri içeren ve 17.4.2020 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 6585 sayılı Kanun'a eklenen Ek 1. madde aşağıdaki gibidir:

“(1) Üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş artış yapılamaz.

(2) Üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından piyasada darlık yaratıcı, piyasa dengesini ve serbest rekabeti bozucu faaliyetler ile tüketicinin mallara ulaşmasını engelleyici faaliyetlerde bulunulamaz.

(3) Üretici, tedarikçi ve perakende işletmelerin fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamalarına yönelik düzenlemeler yapmak, gerektiğinde denetim ve incelemelerde bulunarak idari para cezası uygulamak ve her türlü tedbiri almak amacıyla Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu oluşturulur. Başkanlığı, İç Ticaret Genel Müdürü tarafından yürütülen Kurul;

a) Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürü,

b) Esnaf, Sanatkârlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürü,

c) Adalet Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından görevlendirilen birer Genel Müdür,

ç) İlgili İç Ticaret Genel Müdür Yardımcısı,

d) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu tarafından görevlendirilen birer üye,

e) Üretici ve tüketici örgütleri ile perakende sektörünü temsilen birer üye, olmak üzere on üç üyeden oluşur.

(4) Kurul ihtiyaç halinde Başkanın çağrısı üzerine; Başkan dâhil en az yedi üye ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşit olması halinde Başkanın oy kullandığı tarafın çoğunluğu sağladığı kabul edilir. Kurulun kararları Bakanlıkça uygulanır.

(5) Kurulun sekretarya hizmetleri İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

(6) Kurulun oluşumu, görevleri, çalışma usul ve esasları, sekretarya hizmetleri ve Kurula ilişkin diğer hususlar yönetmelik ile belirlenir.”

(334) 28.05.2020 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği'nin Amaç ve Kapsam başlıklı 1. maddesinde Yönetmelik'in amacı *“olağanüstü hal, afet ve ekonomik dalgalanma dönemleri ile diğer acil durumlarda faaliyet gösterecek Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulunun oluşumu, görev ve yetkileri ile üretici, tedarikçi ve perakende işletmelerin fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamalarının denetlenmesine ve idari para cezalarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek”* şeklinde belirtilmiştir. Tanımlar başlıklı 3. maddesinde fahiş fiyat artışı

“Olağanüstü hal, afet ve ekonomik dalgalanma dönemleri ile diğer acil durumlarda üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından satışa sunulan ve kamunun beslenme, sağlıklı yaşama ve korunma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için zorunlu olan mal ve hizmetlerin fiyatında girdi ve diğer üretim maliyetlerindeki artış gibi haklı bir sebebe dayanmaksızın yapılan aşırı ve adil olmayan artış”

şeklinde tanımlanmıştır¹⁰⁴.

- (335) İlk toplantısını 22.05.2020 tarihinde gerçekleştiren HFDK, 08.05.2020 tarihinden sonra adedi KDV dâhil en fazla 1 TL'den yüksek fiyatla cerrahi maskeleri satışa sunan ve/veya satışını gerçekleştiren dört üretici/tedarikçi/perakende işletme hakkında haksız fiyat artışı gerçekleştirdiklerinden bahisle idari para cezası (her işletme için 10.000 TL) uygulamıştır¹⁰⁵.
- (336) Yukarıda gerek diğer ülkelere gerekse ülkemize ilişkin verilen düzenlemelerden ve örneklerden pandemi döneminde tüketicinin zararına olacak şekilde yüksek fiyat artışları yapan teşebbüsler hakkında gerek tüketici kanunları gerek haksız/fahiş fiyat düzenlemeleri gerekse perakende ticarete ilişkin kanunlar kapsamında müdahale edildiği görülmektedir. Böylece pazarda olağanüstü şartlar sebebiyle oluşan dengesizliğin tekrar kurulması, azalan tüketici refahının telafi edilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.
- (337) Ülkemizde pandemi döneminde kurulan HFDK'nin de bu olağanüstü dönemde özellikle tüketiciler nezdinde ortaya çıkan mağduriyetin giderilmesi bakımından önemli bir rol üstlendiği, kurulmasının akabinde ivedilikle toplanarak fahiş fiyat artışı gerçekleştiren firmalara yaptırım uygulamaya başladığı görülmektedir. HFDK'nin kurulmasının öncesinde Reklam Kurulu tarafından da fahiş fiyat uygulayan firmalara tüketicinin korunması amacıyla yaptırım uygulanmıştır. Ancak Reklam Kurulunun uyguladığı yaptırımlar Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'a dayanması sebebiyle yalnızca tüketici zararına olabilecek uygulamaları kapsamına alırken HFDK'nin görev ve yetki alanı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a dayanmakta ve üretici, tedarikçi ile perakendeci işletmelerin satış fiyatlarında fahiş artış yapmasını yasaklayarak kapsamı geniş tutulmuştur¹⁰⁶. Bu doğrultuda mevcut dosya konusunda olduğu gibi salgın, doğal afet vb. krizlerden kaynaklanan olağanüstü koşullardan faydalanmak suretiyle tüketicilerin zararına olacak şekilde yüksek fiyat artışları gibi fırsatçılık amacı güden firmalar hakkında HFDK tarafından yaptırım uygulanabilecektir. Bu doğrultuda dosya kapsamında ulaşılan yüksek fiyat artışlarının gerçekleştiğine ve bu artışların maliyet artışları ile karşılanamadığına, pandemi ile pazarın yapısında meydana gelen değişikliklerin de haksız fiyat artışlarını kolaylaştırdığına ilişkin tespitler, görüşler ve sair sonuçlar hakkında HFDK'ye bilgi verilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

¹⁰⁴ Yönetmelik'te fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulayanlara uygulanacak cezalar *“Kanunun Ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasına aykırı hareket edenlere on bin Türk Lirasından yüz bin Türk Lirasına; ikinci fıkrasına aykırı hareket edenlere ise elli bin Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası Kurul tarafından verilir.”* şeklinde belirlenmiştir.

¹⁰⁵ Ayrıca maske kumaşı üreten firmalara ilişkin şikâyetler kapsamında ilgili firmalardan savunma alınması ve bu hususun daha sonra yapılacak ilk Kurul toplantısında gündeme alınmasına karar verilerek 22 üretici/tedarikçi/perakende işletmeden savunmaları talep edilmiştir.

¹⁰⁶ 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Amaç başlıklı 1. maddesinde *“perakende işletmelerin açılış ve faaliyete geçiş işlemlerinin kolaylaştırılması, perakende ticaretin serbest piyasa ortamında etkin ve sürdürülebilir rekabet şartlarına göre yapılması, tüketicinin korunması, perakende işletmelerin dengeli bir şekilde büyüme ve gelişmesinin sağlanması ve perakende işletmelerin faaliyetleri ile bunların birbirleri, üretici ve tedarikçilerle ilişkilerinin düzenlenmesidir”* ifadeleri bulunmaktadır.

I.4.2. Savunmaların Değerlendirilmesi

I.4.2.1. AKYEL'in Savunmalarının Değerlendirilmesi

(338) AKYEL'in Kurum kayıtlarına 23.06.2020 tarih ve 6197 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

- *Teşebbüsün 17 yıldır cerrahi maske, bone, kolluk ve ziyaretçi önlüğü üreterek doğrudan sağlık kurumlarına ve gıda üretim tesislerine tedarik etmekte olduğu, bu bakımdan ilgili sektörlerin ehemmiyeti açısından, maksimum kapasitede çalışarak piyasaya ürün sevk ettiği gibi uyguladığı fiyatların, pandemi döneminin başlangıcında dahi (.....) TL bandını geçmediği, pandemi döneminde en yüksek maske satış fiyatının (.....) TL, hâlihazırdaki ortalama satış fiyatının ise (.....) TL olduğu, dolayısıyla (.....) TL tavan satış fiyatının üzerine çıkılmadığı savunması.*

(339) Soruşturma kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde yapılan gerek haftalık gerek günlük analizlerde teşebbüsün 2020 yılının ilk beş ayında uyguladığı fiyatların (.....) arasında değiştiği ortaya konulmuştur. Bununla birlikte dosya bakımından önem arz eden husus teşebbüsün münferit fiyat hareketlerinin yanı sıra maliyet, üretim miktarı, kârlılık ve kapasite kullanım oranı gibi ekonomik parametreleri bütüncül şekilde incelenmesi ve bu parametrelerin diğer soruşturma taraflarının verileriyle karşılaştırılması oluşturmıştır. Diğer bir deyişle yalnızca AKYEL'in uyguladığı fiyatların düşüklüğü ya da yüksekliği teşebbüsün bir anlaşma/uyumlu eylemin tarafı olup olmadığı olgusunu değiştirebilecek/destekleyebilecek nitelikte değildir. Bu doğrultuda yapılan analizler 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir.

- *Teşebbüsün 23.03.2020 tarihinde USHAŞ ile "üç katlı lastikli yüz maskesi" satışına ilişkin sözleşme imzaladığı, bu çerçevede, tamamen USHAŞ tarafından belirlenen 0,80 TL birim maske fiyatı üzerinden yaklaşık iki ay boyunca ürettiği tüm maskeleri, ilgili sözleşmede bulunan üretim kapasitesinin tamamının sadece USHAŞ'a satılacağına taahhüt edilmesi maddesi doğrultusunda USHAŞ'a sattığı savunması.*

(340) Halkın ve sağlık personelinin maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere birçok kamu kurumu tarafından çeşitli tedbirler alınmıştır. USHAŞ tarafından maske üreticileriyle akdedilen sözleşmeler de bu tedbirlerden birisini oluşturmaktadır. Bununla birlikte söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu durum "23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır." ifadeleriyle de belirtilmiştir. Bu doğrultuda USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu tarihin öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunmasını engellemeyecektir. Dolayısıyla dosya kapsamında yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Bu doğrultuda teşebbüsün USHAŞ ile imzaladığı sözleşme kapsamında üretiminin tamamını USHAŞ'a satmasına yönelik savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

- *Üretilen maskelerde kaliteyi korumak, verimi artırmak ve aynı zamanda piyasa şartlarıyla baş edebilmek için mecburi olarak maske satış fiyatlarının arttırıldığı,*

ancak bu artışın hiçbir şekilde artan maliyetleri karşılayamadığı, hatta maliyet artışının altında kaldığı zamanların dahi mevcut olduğu savunması.

(341) Yukarıda AKYEL'in fiyatları ve maliyetleri detaylı şekilde analiz edilmiş ve 2020 yılının ilk sekiz haftası ile 12-21. haftaları arasında teşebbüsün ortalama gelirinin maliyetlerinden yaklaşık (.....) kat daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Keza teşebbüsün kârlılık oranı da 2020 yılının 12 ila 19. haftaları arasında artış göstererek (.....) oranında gerçekleşmiştir. Hal böyleyken teşebbüsün fiyat artışlarının maliyet artışlarını karşılayamadığı yönündeki savunmasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Üretimin yasal çerçeve içerisinde gerçekleşebilmesi için gerekli izin ve ruhsatlara sahip olunmasına karşın, piyasada yasaya aykırı şekilde kayıt dışı düşük kalite maske arz eden, böylece piyasanın dengesini bozan ve halkın sağlığını tehlikeye atan fırsatçıların mevcut olduğu, temel olarak fahiş fiyat algısı yaratan bu firma ve şahısların soruşturulması gerektiği savunması.*

(342) Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar bölümünde, sektördeki kayıt dışı satışlara ve fırsatçılık amacıyla tüketicilerin zararına olacak şekilde yapılan fahiş fiyat artışlarına ilişkin tespitlere yer verilmiştir. Bununla birlikte söz konusu durumların varlığı teşebbüslerin olası 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemlerinin niteliğini değiştirmeyecektir. Bu doğrultuda dosya kapsamında çok sayıda bilgi ve bulgunun bütüncül değerlendirilmesiyle ulaşılan tespitler ve sonuç bakımından sektördeki kayıt dışılığın ve fırsatçılığın bir etkisi bulunmamaktadır.

- *Pandemi öncesinde ve pandemi sürecinde maske fiyatlarındaki artışın sebebinin ham madde olarak kullanılan malzeme fiyatlarındaki artış ve ihtiyaca göre üretilen maskelerin niteliğinin değişmesi olduğu, pandemi öncesinde yoğunlukla gıda sektöründe hijyen açısından kullanılan maskelerin, pandemi sonrasında salgının yayılmasını engellemek üzere, malzemesinin kalınlığı gibi birçok özelliğinde değişiklik yapılmasının gerektiği ve bu değişikliklerin ham madde maliyetlerindeki artışa ek olarak, yeni maliyet kalemlerini doğurduğu, örneğin, pandemi öncesinde üç katlı cerrahi maskelerde; gramajın 20+8+8 olduğu, pandemi sonrasında ise bu oranın 20+20+20'ye yükseldiği, benzer şekilde eskiden bu maskelere filtre takılmamasına karşın şu anda filtre takılmaya başlandığı iddiası.*

(343) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı kısımda belirtildiği üzere, pandemi döneminde maske üretim maliyetlerinde özellikle ham madde maliyetinden kaynaklı artış yaşanmış, ancak maliyet artışı oranı fiyat artış oranının çok altında kalmıştır. Bu doğrultuda bu dönemde maske fiyatlarında yaşanan yüksek artışların sebebi ham madde maliyetlerindeki artış ile açıklanamamakta olup teşebbüsün bu yöndeki savunmasında isabet bulunmamaktadır.

- *Raportörler tarafından hazırlanan grafiklerde maskelerin yurtiçi ve yurt dışı satış miktarları ve maliyetlerinin incelendiği, bunların teşebbüsün yaptığı gerçek satışlar ve maliyetler ile bağdaşmadığı, maske birim maliyetinin artış oranının ortalama (.....), teşebbüsün satışını yaptığı maskenin satış fiyatının ise yalnızca (.....) oranında arttırdığı, maskenin üretilmesi için gerekli filtreli kumaşın kilosunun 3,5 ABD Doları'ndan 24 ABD Doları'na, burun telinin kilosunun 2 ABD Doları'ndan 6 ABD Doları'na, maske lastiğinin kilosunun ise 30 TL'den 50 TL'ye çıktığı ve teşebbüsün 2020 Ocak ayında çalışanlarına ödediği maaş tutarının da (.....)'den, Mayıs ayında (.....)'ye yükseldiği, bu ve benzeri maliyet unsurlarının bütüncül olarak göz önünde bulundurulması gerektiği savunması.*

- (344) Dosya kapsamında yapılan incelemede, soruşturma bildiriminde yer verilen grafik ve analizler, teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde genişletilerek ve kapsamlı şekilde yeniden yapılmıştır. Yapılan analizlerde gerek maliyetlerdeki artış gerekse de fiyatlardaki artış ortaya konulmuştur.
- *Pandemi sebebiyle arzın çok üzerinde talep olması, teşebbüsün müşterilerine olan satış fiyatından çok daha yüksek miktarlarda son tüketiciye satış yapılmasına sebebiyet verdiği savunması.*
- (345) Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi, Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi ve Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler ile Ekonomik Bulguların Birlikte Değerlendirilmesi başlıkları altında pandemi döneminde yaşanan beklenmedik ve ani talep artışı hem belgelerle hem de yapılan ekonomik analizlerle ortaya konulmuştur. Arz miktarının bu talep artışını ilk etapta karşılamakta zorlandığı, sonrasında kamu kurumlarınca alınan tedbir ve yapılan denetimler, üreticilerin kapasitesini arttırması, yeni oyuncuların pazara girmesiyle birlikte arz ve talep dengesinin sağlanmaya çalışıldığı görülmüştür.
- (346) Öte yandan, AKYEL'in Kurum kayıtlarına 10.09.2020 tarih ve 9594 sayı ile intikal eden ikinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmeler aşağıdaki şekildedir.
- *Soruşturma raporunda "AKYEL'in ortalama gelirinin maliyetlerden yaklaşık (.....) kat daha fazla olduğunun, hal böyleyken teşebbüsün fiyat artışlarının maliyet artışlarını karşılamadığının" ifade edildiği ancak, bu durumun rekabeti bozucu bir durum olmadığı, pandemi döneminde maske ürününe olan talebin artış gösterdiği, üreticilerin ham madde bulmakta zorluk çektiği, maliyet artışları nedeniyle AKYEL'in kârlılık oranı düşük olan zorunlu bir fiyat artışına gittiği, Şubat 2020 tarihinde AKYEL'in satış miktarı (.....) adet iken, bu rakamın Mayıs ayında (.....)'ye çıktığı, kârlılık oranı düşük olan satışların dahi sürüm kazancına dönüştüğü ve AKYEL'in gelirinin artış gösterdiği, yapılan analiz ile fiyat artışlarının maliyet artışlarını aştığını ispat etmenin mümkün olmadığı, yalnızca gelir artışının gösterilebileceği, stokta daha önceden temin edilen ham maddelerin bulunmasının, 2020 yılının ilk çeyreğinde kârlılık oranlarının yüksek olmasına neden olduğu, daha sonrasında filtreli kumaşın 3,50 ABD Doları'ndan 24,00 ABD Doları'na yükselmesi gibi maliyet artışları ile birlikte kârlılık oranlarının dengeye döndüğü bu nedenle soruşturma raporunda yer alan "AKYEL'in fiyat artışlarının maliyet artışlarını karşılayamadığı yönündeki savunmasının yerinde olmadığı" görüşüne teşebbüsün katılmadığına yönelik savunma.*
- (347) Dosya kapsamında yapılan inceleme ve değerlendirmede, tüm teşebbüslerden elde edilen detaylı bilgi ve belgeler çerçevesinde yapılan ayrıntılı analizlere yer verilmiştir. Söz konusu analizler, bir adet maske üretimi için hangi tarihte hangi maliyetlere katlanıldığı, birim maliyetin tutarı ve ayrıca ürünün ortalama satış fiyatını göstermektedir. Böylelikle, maske birim satış fiyatı ile birim maliyeti karşılaştırılabilmiştir. Sunulan veriler sonucunda teşebbüsün, maliyetindeki yüzdesel artış miktarının, fiyatındaki yüzdesel artış miktarından düşük olduğu görülmüştür. Öte yandan, AKYEL'in üretim kapasitesi ve miktarının arttığına yönelik tespitlere dosya kapsamında ulaşılan tespitlerde de yer verilmiştir (Grafik-28). AKYEL'in kârlılık oranlarının dengeye dönme sürecine ilişkin olarak ise, AKYEL'in kârlılığının diğer teşebbüslere nispeten düşük oranda olduğu ve teşebbüsün pazar payının keskin biçimde düştüğü ifade edilmiştir. Bu doğrultuda AKYEL'in söz konusu savunmasının ulaşılan tespitlerin esasını etkilemediği değerlendirilmektedir.

- *AKYEL'in gerekli ruhsatlara sahip olarak uzun süredir faaliyet gerçekleştirdiği, bunun aksine piyasada kayıt dışı olarak üretim gerçekleştiren ve özellikle pandemi döneminde halk sağlığını tehdit eden bazı fırsatçı ve anonim aktörlerin piyasanın dengesini bozduğunun belirtildiği, bu nedenle soruşturma raporunda yer alan "işbu raporun sonucunda çok sayıda bilgi ve bulgunun bütüncül değerlendirilmesiyle ulaşılan tespitler bakımından sektördeki kayıt dışılığın ve fırsatçılığın bir etkisi bulunmamaktadır" tespitine katılmanın mümkün olmadığına ilişkin savunma.*

(348) Soruşturma raporunun 363, 369, 379 ve 404. paragraflarında şu ifadeler yer almaktadır: *"Raporun Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar kısmında sektördeki kayıt dışı satışlara ve fırsatçılık amacıyla tüketicilerin zararına olacak şekilde yapılan fahiş fiyat artışlarına ilişkin tespitlere yer verilmiştir. Bununla birlikte söz konusu durumların varlığı teşebbüslerin olası 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemlerinin niteliğini değiştirmeyecektir. Bu doğrultuda işbu rapor sonucunda çok sayıda bilgi ve bulgunun bütüncül değerlendirilmesiyle ulaşılan tespitler bakımından sektördeki kayıt dışılığın ve fırsatçılığın bir etkisi bulunmamaktadır."* Aynen yer verildiği üzere sektördeki kayıt dışılık, raporun 3.1.5. Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar başlıklı bölümünde yer almış olup, diğer bölümlerde 4054 sayılı Kanun kapsamında yapılan değerlendirmeler Kanun'un 2. maddesinin *"Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer."* hükmü doğrultusunda ele alınmıştır.

(349) Teşebbüsün savunmasında bir kısmını alıntılıdığı ifade, kayıt dışılık vb. uygulamaların kapsamı ile rekabet hukuku ve 4054 sayılı Kanun'un kapsamına işaret etmekte, kayıt dışılık gibi durumlar bulursa dahi 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden bir eylemin varlığını veya bu eylemin niteliğini ortadan kaldırmayacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla AKYEL'in konuya ilişkin savunmasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Pandemi öncesi kullanılan maskeler ile pandemi sonrası kullanılan maskelerin aynı maskeler olmadığı, maskeler pandemi öncesi dönemde yoğunlukla gıda sektöründe hijyen bakımından kullanılırken; pandemi sonrasında gerek ürün ağırlığı gerek filtre gerek de lastik ve burun teli gibi kalite standartlarının yakalanmaya çabaladığına ilişkin savunma.*

(350) Grafik 11'de ortaya konulduğu üzere 2020 yılı başından itibaren iki katlı cerrahi maske üretim miktarı düşerek ihmal edilebilir bir seviyeye gelmiş, üç katlı cerrahi maske üretimi ise artmıştır. Bu doğrultuda yapılan analizlerde üç katlı cerrahi maske esas alınmıştır. Keza teşebbüslerin üç katlı maske maliyetlerinde sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesini teminen analiz, 2018-2020 yıllarını içerir şekilde haftalık bazda yapılmıştır.

(351) Diğer taraftan AKYEL, 2018 ve 2019 yıllarında iki katlı cerrahi maske arzında bulunurken 2020 yılının (.....) üç katlı cerrahi maske arzına başlamıştır. Teşebbüsün 2018 ve 2019 yıllarında yalnızca iki katlı maske üretmesi ile pandemi döneminde üç katlı maskelerin kalite standartlarının artması arasında bağlantı bulunmamaktadır. Zira soruşturma kapsamında pandemi sonrasında üç katlı maskelerde kullanılan kumaş ağırlığının arttığına veya teşebbüsün ikinci yazılı savunmasında ileri sürülen diğer hususlara ilişkin bilgi ve belge elde edilememiştir. Bu doğrultuda AKYEL'in bu

savunmasının teşebbüs içi faaliyet değişikliğinden kaynaklandığı ve pazarın genelini kapsayacak şekilde yorumlanamayacağı değerlendirilmektedir. Keza teşebbüsten 2020 yılının ilk beş ayına ilişkin elde edilen maske maliyetlerinin incelenmesinden söz konusu dönemde maliyetlerinde değişiklik olmadığı görülmüştür. Açıklanan sebeplerle AKYEL'in söz konusu savunmasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Soruşturma raporunda AKYEL'in ilk savunmasının aksine bazı ifadeler yer alsa da raporun sonucunda da belirtildiği üzere teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'un ihlal etmediğine ilişkin savunma.*

- (352) Söz konusu savunmada teşebbüsün sonuca yönelik teşebbüsün bir itirazı bulunmadığı görülmektedir.
- (353) Son olarak AKYEL tarafından gönderilen üçüncü yazılı savunmada özetle, *"Ek Görüş Yazısı'nda kayıt dışı aktörlerin fiyatlara etki etmediği ve iki katlı maskeden üç katlı maske imalatına geçişin kalite standartlarına etki etmediği hususlarına katılmamaktayız. Kayıt dışı aktörler özellikle pandemi başında kalitesiz ürün satışı ile fahiş fiyat algısına neden olmuş ve fiyatlandırmaya etki etmişlerdir. Pandemiye özel maskeler ise Müvekkil'in daha önce ithal ettiği iki katlı maskelere nazaran daha fazla hammadde kullanılmasına ve kalite standartlarının yükselmesine neden olmuş, bu durumsa maliyet ve fiyatlara etki etmiştir. Bununla birlikte gerek Soruşturma Raporu'nda gerekse Ek Görüş Yazısı'nda Müvekkil'in 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder herhangi bir eylemi bulunmadığı da şüpheye yer bırakmayacak şekilde ispatlanmıştır. Bu nedenle yürütülen soruşturmanın Müvekkil lehine sonuçlandırılması ve dosyanın kapatılmasına karar verilmesi gerekmektedir."* ifadelerine yer verilmiştir.
- (354) Söz konusu savunmanın dosya kapsamında yapılan tespitlerin esasını etkilemediği değerlendirilmektedir.

1.4.2.2. ATOS'un Savunmalarının Değerlendirilmesi

- (355) ATOS'un Kurum kayıtlarına 23.06.2020 tarih ve 6352 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:
- *Pandemi süreci öncesinde, iki ve üç katlı tek kullanımlık cerrahi maskelerin çoğunlukla hastaneler, medikal firmalar, dış depoları ve ambalaj sektörü tarafından talep edildiği, ancak pandemi döneminde neredeyse tüm sektörlerin taleplerinin mevcut olduğu, artan talep ortamından dolayı daha önce maske üretimi ve tedariki işiyle iştiğal etmemiş olup piyasaya kontrolsüzce giren ve pandemiye ticarete dönüştüren teşebbüs veya şahısların mevcut olduğu savunması.*
- (356) Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi, Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi ve Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler ile Ekonomik Bulguların Birlikte Değerlendirilmesi başlıkları altında pandemi döneminde yaşanan beklenmedik ve ani talep artışı hem belgelerle hem de yapılan ekonomik analizlerle ortaya konulmuştur. Arz miktarının bu talep artışını ilk etapta karşılamakta zorlandığı, sonrasında kamu kurumlarınca alınan tedbir ve yapılan denetimler, üreticilerin kapasitesini arttırması, yeni oyuncuların pazara girmesiyle birlikte arz ve talep dengesinin sağlanmaya çalışıldığı görülmüştür.
- (357) Diğer taraftan Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar kısmında salgın ile birlikte olağanüstü koşullardan tüketicilerin zararına olacak şekilde fayda sağlama amacıyla fahiş fiyat artışlarının ve kayıt dışılığın bulunduğu işaret eden emareler ortaya konulmuştur. Bununla birlikte söz konusu durumların varlığı

teşebbüslerin olası 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemlerinin niteliğini değiştirmeyecektir. Bu doğrultuda çok sayıda bilgi ve bulgunun bütüncül değerlendirilmesiyle ulaşılan tespitler bakımından sektördeki kayıt dışılığın ve fırsatçılığın bir etkisi bulunmamaktadır.

- *Şubat 2020 tarihinden itibaren ham madde fiyatlarının agresif olarak arttığı, örneğin; maskenin temel hammaddesi olan dokumasız kumaşın kg fiyatının 2020 Ocak ayında 1,8 ABD Doları iken, aynı yılın Mayıs ayında 7 ABD Doları'na yükseldiği, dolayısıyla sadece bir kalemdeki maliyet artışının dahi %288'lere ulaşabileceği, ayrıca ham maddelerin temininin oldukça zor hale geldiği, buna karşın teşebbüsün satışlarının adet olarak yarısının, devletin kamu kurum ve kuruluşlarına daha önceden yapılan ihale fiyatı üzerinden gerçekleşmeye devam ettiği savunması.*

(358) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı kısımda belirtildiği üzere pandemi döneminde maske üretim maliyetlerinde özellikle ham madde maliyetinden kaynaklı artış yaşanmış, ancak maliyet artışı oranı fiyat artış oranının çok altında kalmıştır. Benzer şekilde münferiden ATOS'un verilerinin değerlendirildiği kısımda yer alan grafiklerden görülebileceği üzere 2020 yılının başından itibaren teşebbüsün ortalama gelirinde yaklaşık (.....) varan artışlar karşısında yaklaşık (.....) varan maliyet artışları olmuştur. Hal böyleyken pandemi döneminde maske fiyatlarında yaşanan yüksek artışların sebebi ham madde maliyetlerindeki artış ile açıklanamamakta olup teşebbüsün bu yöndeki savunmasında isabet bulunmamaktadır.

- *01.01.2020-30.04.2020 tarihleri arasında kamu hastanelerine verilen maske adedinin (.....) ortalama birim satış fiyatının ise (.....) TL olduğu ve satış fiyatları ve üretim maliyetlerinin gergin olduğu pandemi döneminde kamu hastanelerine ihaleler kapsamında ve ihale fiyatından yaklaşık (.....) adet maskenin tesliminde ticari kaygı güdülmediği, aksine ham madde fiyatlarının kontrolsüzce yükselmesinden dolayı kamu hastanelerine verilen maskelerden zarar edilmekte olduğu savunması.*

(359) Teşebbüsün ham madde maliyetlerindeki artışa ilişkin savunması bir önceki savunmada cevaplandırılmış olup gereksiz tekrara düşmemek için o kısma atıf yapmakla yetinilmektedir. Teşebbüsün zarar ettiği yönündeki savunmasının ise dosya kapsamında yapılan ekonomik analizlerle desteklenmediği kaldı ki dosya kapsamında yapılan tespitlerin esasına etkisinin bulunmadığı görülmektedir.

- *21.03.2020 tarihinden, maske satış yasağının kalktığı tarihe kadar başkaca bir özel veya tüzel şahsa maske satışının bulunmadığı, yalnızca USHAŞ'a belirlenen fiyat (0,80 TL) üzerinden (.....) adet maske satışının gerçekleştiği, 2020 yılının ilk dört ayı için, satış yapılan büyük müşteriler haricinde, piyasadan gelen maske talepleri doğrultusunda, maske satışlarında alıcılara uygulanan ortalama fiyatın (.....) TL olduğu, dolayısıyla açıklanan maske tavan fiyatı olan 1 TL göz önüne alındığında, teşebbüsün satış fiyatının fahiş bir fiyat olmadığı savunması.*

(360) Yukarıda belirtildiği üzere gerek halkın gerek sağlık personelinin maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere birçok kamu kurumu tarafından çeşitli tedbirler alınmıştır. USHAŞ tarafından maske üreticileriyle akdedilen sözleşmeler de bu tedbirlerden birini oluşturmaktadır. Bununla birlikte söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu durum raporda "23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır." ifadeleriyle de belirtilmiştir. Bu

doğrultuda USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu tarihin öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunmasını engellemeyecektir. Dolayısıyla dosya kapsamında yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin bütüncül şekilde yapılan analizi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir. Ancak bu tespitin yapılmasında USHAŞ ile akdedilen sözleşmelerin etkisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda teşebbüsün anılan sözleşme kapsamında üretiminin tamamını USHAŞ'a satmasına yönelik savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

(361) ATOS'a 07.08.2020 tarih ve 2020-3-018/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve ikinci yazılı savunması ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. Ancak, teşebbüs ikinci yazılı savunma hakkını kullanmamıştır.

(362) ATOS 'un üçüncü yazılı savunmasında,

"...ilgili raporun 367, 368, 369, 370 sayı başlıklı değerlendirmeler ürüne etki eden maliyet artması hususu ile ilgili olup, maliyet artışlarının USD bazında ve kurların etkisi ile (.....) oranında bulunduğu belirtilmiştir.

Ancak akabinde kurumunuzca yapılan değerlendirme gelirlerin (.....) artışına karşın, maliyet artışının (.....) olması pandemi dönemindeki maske fiyatlarında yaşanan artışın maliyet unsuru ile açıklanmasının yerinde olmadığı değerlendirmesi kurumunuzca yapılmıştır.

İlk savunmamızda da görüleceği üzere, salt gelir artışı ve maliyet artışı dilimleri ile değerlendirmek yukarıda anılan yüzdeliklerin tanımlanmasına yol açmıştır.

İlk savunmamızın temeline bakıldığında satışı yapılan maskelerin müşteriler bazında ayırımına gidilmiş, müşterilere yapılan satışların tek tek dökümü yapılmış ve müşteri bazında karlılık ve fiyat politikaları kurumunuza sunulmuştur.

Yukarıda kurumunuzca yapılmış maliyet ve gelir analizinin açıklaması ise yine ilk savunmamızdan görüleceği üzere İhracata verilen ürünlerin karlılık derecesinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Eğer kurumunuzca değerlendirme yapılırken ihracat rakamları ayrı değerlendirilerek bir hesaplama yapılır ise toplam gelirler ile toplam maliyet dengesinin rekabete aykırılık taşımayacağı, fiyatlarda fahiş bir uygulamanın bulunmadığı açıkça tespit edilebilecektir.

2- Değerlendirme raporunun 371, 372 başlıklı konular hususundaki değerlendirmeler;

371 ve 372 başlıklı değerlendirmelerde, hammadde maliyet artışına ilişkin savunmanın bir önceki savunmada cevaplandığı ve gereksiz tekrar yapılmaması adına atıf yapıldığı, 21.03.2020 tarihinden maske satışının kalktığı tarihe kadar özel veya bir firmaya satış yapılmadığı ... ancak USHAŞ'a yapılan yapılan satışların diğer alıcılara yapılan satışlardaki fiyatın açıklanmasında etkisi bulunmadığı ve USHAŞ ile yapılan sözleşmenin üretimin tamamını USHAŞ'a satmasına yönelik savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmiştir.

24.03.2020 tarihinde Adana Halk Sağlığı Müdürlüğü, Ticaret Müdürlüğü, maliye personeli, güvenlik ekipleri ve KOM Şube ekiplerince, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu237. Maddesi dairesinde yapılan denetimde herhangi bir olumsuzluğa

rastlanmadığı, üretiminin tamamını bu saatten sonra USHAŞ'a satacağı ... tarafımıza tebliğ edilmiştir...

İhracata vermiş olduğumuz ürünlerin fiyatı yüksek olmasına karşın, yurtiçinde vermiş olduğumuz fiyatların İhracat fiyatlarının (.....) olduğu hususu göz önünde bulundurulmamıştır.

Diğer müşterilere verdiğimiz fiyatların, devletin belirlemiş olduğu fiyattan (.....) düşük olması hususu kurumunuzca değerlendirilmemiştir..."

ifadelerine yer verilmiştir. İlgili tarafın söz konusu savunmasının dosya kapsamında yapılan tespitlerin esasını etkilemediği değerlendirilmektedir.

I.4.2.3. SAĞLIK MARKET'in Savunmalarının Değerlendirilmesi

(363) SAĞLIK MARKET'in Kurum kayıtlarına 25.06.2020 tarih ve 6308 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *2020 yılının başlarında, USHAŞ ile (.....) adet maske için sözleşme yapıldığı, bu zaman zarfı içerisinde, üretim süreci, teslim şartları ve benzeri teknik ve ekonomik unsurların USHAŞ tarafından belirlendiği, bununla beraber pandemi süreci ile beraber (.....) adet üretim sonrasında, eski sözleşmenin yerine DMO ile yeni bir sözleşme imzalandığı, altı ay gibi bir sürede (.....) adet olan maske üretim kapasitesinin, (.....) adede çıkarıldığı, bu süreç içerisinde gerek fiyatlar, gerek sözleşmeler, gerekse de başkaca hususların USHAŞ tarafından takdir edildiği, teşebbüsün ise yalnızca belirlenmiş kural ve kaidelere uyarak, faaliyetlerine devam ettiği savunması.*

(364) Yukarıda ilgili başlıklar altında belirtildiği üzere gerek halkın gerek sağlık personelinin maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere birçok kamu kurumu tarafından çeşitli tedbirler alınmıştır. USHAŞ ve DMO tarafından maske üreticileriyle akdedilen sözleşmeler de bu tedbirlerden birisini oluşturmaktadır. Bununla birlikte söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu durum "23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır." ifadeleriyle de belirtilmiştir. Bu doğrultuda USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu tarihin öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunmasını engellemeyecektir. Dolayısıyla yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Yapılan analizler 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir. Ancak bu tespitlerin yapılmasında USHAŞ ve DMO ile akdedilen sözleşmelerin etkisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda teşebbüsün USHAŞ ile imzaladığı sözleşme kapsamında üretiminin tamamını USHAŞ'a satmasına yönelik savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

- *2020 yılının Şubat ve Mart ayları için USHAŞ ve DMO'ya yapılan satışlarda, birim alış fiyatının (.....) TL olduğu, ilerleyen dönemde ise devlet yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucu yeni tedarik anlaşmasının imzalandığı ve bu kapsamda yeni belirlenen fiyat üzerinden, polis gücü eşliğinde belirtilen noktalara ürün sevkiyatlarının gerçekleştirildiği savunması.*

(365) Bir önceki savunma hakkında yapılan açıklamalar burada da geçerli olup ilgili kısma atıf yapmakla yetinilmektedir.

(366) SAĞLIK MARKET'in ikinci yazılı savunmasında, teşebbüs hakkında dosya kapsamında ulaşılan sonuca katıldıkları ve Kurul tarafından da SAĞLIK MARKET'in 4054 sayılı Kanunu ihlal etmediğine yönelik karar verilmesini talep ettikleri ifade edilmiştir.

I.4.2.4. SBS'nin Savunmalarının Değerlendirilmesi

(367) SBS'nin Kurum kayıtlarına 23.07.2020 tarih ve 7662 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *Pazarda kalıcı olunması ve ithal ürünlerin yarattığı rekabet ortamında ürün kalitesinin korunması amacıyla düşük kârlılıkla çalışıldığı, 2020 Şubat ayında yurt dışı talebin yükselmesi ve alıcı sayısının artmasıyla fiyatların öngörülemez şekilde yükseldiği, bununla beraber pandemi sürecinde kamu hastanelerine geçmiş yıllardaki fiyatlar üzerinden ürün tedarik edilmeye devam edildiği ve birim fiyatın görece yüksek kaldığı satışların neredeyse tamamının yurt dışı alıcılara yapıldığı savunması.*

(368) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi kısmında SBS'nin ortalama birim geliri ile ortalama birim maliyeti analiz edilmiş, sonrasında ortalama kâr oranına yer verilmiştir. Söz konusu analizler neticesinde teşebbüsün 2018 ve 2019 yıllarında en fazla (.....) çıkan, genellikle (.....) civarındaki düşük kâr marjlarıyla çalıştığı, 2020 yılının (.....) ulaştığı, daha sonra hem maliyet artışı hem de fiyatlardaki göreceli düşüş sonucunda kâr oranının dalgalanarak (.....) seviyesine indiği tespit edilmiştir. Bu doğrultuda teşebbüsün düşük kârlılıkla çalıştığına yönelik savunmasının 2020 yılı için geçerli olmadığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan dosya kapsamında teşebbüslerin yurt içi satış fiyatları dikkate alınarak yapılan analizlerde SBS'nin üç katlı cerrahi maske fiyatının 2020 yılının Mart ayında (.....) TL'ye kadar çıktığı görülmektedir. Bu doğrultuda teşebbüsün birim fiyatın görece yüksek olduğu satışların yurt dışı alıcılara yapıldığına yönelik savunmasında da isabet bulunmamaktadır.

(369) Diğer taraftan dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin bütüncül şekilde yapılan analizi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir. Ancak bu tespit bakımından teşebbüsün düşük kârlılıkla çalışmasının ya da yurt dışı satışlarının görece yüksek fiyatlı olmasının etkisi bulunmamaktadır.

- *Maske piyasasında üreticilerden maske tedarik eden al-satıcı firmaların, krizi avantaja çevirmek amacıyla, düşük fiyata aldıkları maskeleri fahiş fiyatlara satarak fırsatçılık yaptığı ve sonuç olarak üretici firmaların pazardaki imajının zedelendiği, fiyatların bu tarz al-satıcı firmalar sebebiyle günlük olarak dahi oldukça yükseldiği ve bu al-satıcı firmaların üreticiler ile düşük fiyattan alım anlaşması imzalaması sonrası artan fiyatlardan ötürü aşırı kâr elde ettiği, bu tarz haksız kazançların önüne geçilmesi adına 2020 yılının Ocak, Şubat ve Mart aylarında Sağlık Bakanlığı'na tüm satış faturalarının ibraz edildiği savunması.*

(370) Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar kısmında sektördeki kayıt dışı satışlara ve fırsatçılık amacıyla tüketicilerin zararına olacak şekilde yapılan fahiş fiyat artışlarına ilişkin tespitlere yer verilmiştir. Bununla birlikte söz konusu durumların varlığı teşebbüslerin olası 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemlerinin niteliğini değiştirmeyecektir. Bu doğrultuda dosya kapsamında çok sayıda bilgi ve bulgunun bütüncül değerlendirilmesiyle ulaşılan tespitler ve sonuç bakımından sektördeki kayıt dışılığın ve fırsatçılığın bir etkisi bulunmamaktadır.

- *USHAŞ ve DMO gibi kurumlarla yapılan anlaşmadaki şartların ve tedarikin eksiksiz bir biçimde gerçekleştiği, hatta ihtiyaç sahibi vatandaşlara bedelsiz maske sağlandığı, bu bakımdan ön planda tutulan temel gayenin ticari kazançtan önce toplumsal sağlık ve dayanışmanın korunması olduğu savunması.*

(371) Yukarıda çeşitli başlıklar altında belirtildiği üzere, gerek halkın gerek sağlık personelinin maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere birçok kamu kurumu tarafından çeşitli tedbirler alınmıştır. USHAŞ ve DMO tarafından maske üreticileriyle akdedilen sözleşmeler de bu tedbirlerden birini oluşturmaktadır. Bununla birlikte söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu doğrultuda USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu tarihin öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunmasını engellemeyecektir. Dolayısıyla yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin bütüncül şekilde yapılan analizi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir. Ancak bu tespitin yapılmasında USHAŞ ile akdedilen sözleşmelerin etkisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda teşebbüsün USHAŞ ve DMO ile yapılan anlaşmalardaki şartların eksiksiz şekilde yerine getirildiğine yönelik savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

(372) SBS'ye, 07.08.2020 tarih ve 2020-3-018/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve ikinci yazılı savunması ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. Ancak, teşebbüs ikinci yazılı savunma hakkını kullanmamıştır.

I.4.2.5. SİER'in Savunmalarının Değerlendirilmesi

(373) SİER'in Kurum kayıtlarına 04.08.2020 tarih ve 8114 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *Teşebbüsün, 8 Ekim 2019 tarihinde maske üretimine başladığı, ancak üretilen miktarın kısıtlı olmasından ötürü üretimin ilk dönemlerinde zarar edildiği ve bu sebeple üretim kapasitesinin artırılma yoluna gidildiği, pandemi süreci sebebiyle, yurt dışından sipariş edilen yeni üretim ekipmanının 2020 Mart ayında gelebildiği, bu tarihe kadar elde olan makine ve teçhizatla maksimum üretim yapılarak, günde en fazla (.....) adet maske üretimi gerçekleştiği savunması.*

(374) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlığı altında münferiden soruşturma taraflarının gelir, maliyet, kârlılık gibi verilerinin analiz edildiği kısımda teşebbüsün 2020 yılının tamamında ortalama birim gelirin ortalama birim maliyetinden fazla olduğu, (.....) haftaları arasında ise ortalama gelir eğrisinin yukarı yönlü seyir izlediği tespit edilmiştir. Bu doğrultuda teşebbüsün zarar ettiğine ilişkin savunmasının 2020 yılı geçerli olmadığı söylenebilmektedir. SİER'in üretim ekipmanının geç gelmesine, üretim kapasitesini attırmasına ilişkin savunmaları ise yapılan tespit ve değerlendirmeleri değiştirmemektedir. Zira teşebbüsün arzını kasten kısıtına yönelik bir tespit de bulunulmamıştır.

- *Maske fiyatlarının 2020 Şubat ayının ilk haftalarında (.....) TL seviyesine yükseldiği, aynı dönemde teşebbüsün yalnızca tek makine ile sınırlı bir üretim yapmasına karşın, günlük (.....) adet üretim yapabilen belirli başlı teşebbüslerin mevcut olduğu ve SİER'in diğer yüksek üretim kapasitesine sahip üreticilerle aynı pazar gücüne*

sahip olduğunun değerlendirilmesinin isabetsiz olacağı, zira bahsi geçen pazar gücüne sahip teşebbüslerin birçoğunun soruşturma kapsamına dahi alınmadığı savunması.

(375) Yapılan tespitlerde dikkate alınan parametrelerden biri de soruşturma taraflarının pazar payları olmuştur. Buna göre teşebbüslerin pazar paylarının 2020 yılında 2019 yılına göre düştüğü görülmüştür. Bu itibarla teşebbüsün pazar gücüne ilişkin savunması mevcut inceleme kapsamında ulaşılan tespitleri değiştirmemektedir.

(376) Öte yandan teşebbüs tarafından pazar gücüne sahip teşebbüslerin birçoğunun soruşturma kapsamına dahi alınmadığı ileri sürülmekle birlikte teşebbüsten soruşturma kapsamında maske pazarındaki rakipleri hakkında bilgi talep edilmesi üzerine SİER tarafından pazarda yeni bir firma olduğu gerekçe gösterilerek cevap verilmemiştir. Bu doğrultuda teşebbüsün söz konusu savunmasında hangi rakibinin soruşturma dışı kaldığını düşündüğü anlaşılamamaktadır. İlaveten soruşturma devam ederken elde edilen bilgiler çerçevesinde soruşturmaya üç teşebbüsün eklendiği belirtilmelidir.

- *Pazarda bulunan çeşitli araçlar sebebiyle üretilen maskelerin nihai tüketicilere ulaştırılmasının önüne geçildiği, bu sebeple 09.03.2020 tarihinde USHAŞ'a ürün tedarikine başlandığı ve tedarik edilen ürün birim fiyatının USHAŞ tarafından belirlenen (.....) TL olarak belirlendiği, bu dönemden sonra ise yalnızca USHAŞ ve çeşitli kamu kuruluşlarından gelen taleplerin karşılandığı, 23.03.2020 tarihinde USHAŞ'la yapılan sözleşme ile maske birim alım fiyatının (.....) TL olarak belirlendiği, ayrıca teşebbüs ve USHAŞ yetkilileri arasında yapılan görüşmelerde, pazarın şartlarına göre (.....) kadar daha düşük fiyattan satış yapılma hususunun sözlü olarak teşebbüs yetkilileri tarafından taahhüt edildiği, teşebbüsün 01.01.2020 tarihinden, 22.04.2020 tarihine kadar elde etmiş olduğu cironun (.....) USHAŞ'a yapılan satışlardan elde ettiği savunması.*

(377) Daha önce de belirtildiği üzere gerek halkın gerek sağlık personelinin maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere birçok kamu kurumu tarafından çeşitli tedbirler alınmıştır. USHAŞ tarafından maske üreticileriyle akdedilen sözleşmeler de bu tedbirlerden birini oluşturmaktadır. Bununla birlikte söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu doğrultuda USHAŞ ile yapılan sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu tarihin öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunmasını engellemeyecektir. Dolayısıyla yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin bütüncül şekilde yapılan analizi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir. Ancak bu tespitin yapılmasında USHAŞ ile akdedilen sözleşmelerin etkisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda teşebbüsün USHAŞ ile yapılan anlaşmalardaki şartlara ilişkin savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

- *Pandemi sürecinde üretimdeki temel sıkıntının kumaş alımlarında yaşandığı, 3 ila 7 gün süren tedarik periyodlarının 6 aya kadar uzadığı, bu kapsamda maskenin temel ham maddesi olan kumaşta yaşanan sorunların, üretimi doğrudan etkilediği savunması.*

(378) Dosya kapsamında elde edilen bilgilerden teşebbüsün üretim miktarının 2019 yılında (.....) adet olarak gerçekleşmesine karşılık 2020 yılında (.....) adede çıktığı

görülmektedir. Bu doğrultuda teşebbüsün kumaş tedarikinde yaşadığı sıkıntıların dosya kapsamında ulaşılan sonuçları etkilemeyeceği değerlendirilmektedir.

- (379) SİER'in ikinci yazılı savunmasında dosya kapsamında SİER hakkında ulaşılan sonuca katıldıkları ve Rekabet Kurulu tarafından da teşebbüsün 4054 sayılı Kanunu ihlal etmediğine yönelik karar verilmesini talep ettikleri ifade edilmiştir.

I.4.2.6. BAŞARAN'ın Savunmalarının Değerlendirilmesi

- (380) BAŞARAN'ın Kurum kayıtlarına 18.06.2020 tarih ve 5995 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *Soruşturma bildiriminde ham madde maliyetleri, tedariki ve fiyatları konusunda yaşanan zorluk ve dalgalanmaların eksik ve hatalı bir şekilde değerlendirildiği, FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin temel ve en önemli ham madde kaleminin "meltblown mikrofiber filtre kumaş" olduğu, buna karşın yapılan değerlendirmelerde hangi tip kumaşın esas alındığının dahi belirtilmediği, raporda yer alan analizlerin de kumaş maliyetlerindeki yükselişi gerçek anlamda yansıtmadığı, bu kumaşın yurtdışından tedarik edildiği, kg fiyatının 2019 yılında 3,48 Avro iken, 04.03.2020 tarihli fiyatının 20 Avro'ya yükseldiği, buna rağmen yılsonuna kadar ürün tedarikinin mümkün olmayacağına belirtildiği, bununla beraber bir diğer önemli ham madde olan beyaz kumaş için de durumun benzer olduğu, 2019 yılında ürünün metrekaresinin 0,49 TL-1,08 TL olmasına karşın, 2020 yılının Mart ayında 5,94 TL'ye yükseldiği savunması.*

- (381) Soruşturma raporunda, soruşturma bildiriminde yer verilen grafik ve analizler, teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde genişletilerek ve kapsamlı şekilde yeniden yapılmıştır. Yapılan analizlerde gerek maliyetlerdeki artış gerekse de fiyatlardaki artış ortaya konulmuştur.

- *Üretim maliyetlerine yönelik yapılan analizlerde, ham madde maliyetine ek olarak işçilik, üretim giderleri, genel giderler, makine teçhizat maliyetleri, finansman, enerji vb. kalemlerin de bu hesaba dâhil edilmesinin gerektiği, maliyetlerin bütüncül olarak değerlendirilmesi durumunda, yalnızca kumaş maliyetlerinde dahi %400-500'lük bir artışın söz konusu olduğu, dolayısıyla analizlerde yapılan maliyet hesaplamalarının gerçeği yansıtmada konusunda eksik kaldığı savunması.*

- (382) Yukarıda da ifade edildiği gibi soruşturma raporunda, soruşturma bildiriminde yer verilen grafik ve analizler, teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde genişletilerek ve kapsamlı şekilde yeniden yapılmıştır. Bu kapsamda teşebbüslerin kumaş, lastik/bağcık, ambalaj ve plastik, burun klipsi ve süngeri, finansman, enerji, personel, teçhizat, bakım, kira, lojistik, amortisman vb. maliyetleri dikkate alınmış; teşebbüslerin beyan ettikleri maliyet verileri esas alınmıştır. Bu durumda dahi 2020 yılında maliyetlerin endüstri genelinde FFP2 standartlı maskeler için %47, FFP3 standartlı maskeler için %128 oranında arttığı tespit edilmiştir. BAŞARAN açısından ise beyan ettiği ortalama maliyetler teşebbüs özelindeki analizler için kullanılmıştır. Bu çerçevede söz konusu savunmanın dosya kapsamında ulaşılan tespitleri ve yapılan değerlendirmeyi değiştirecek nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Teşebbüse yönelik yapılan analizlerde, hangi fiyatların soruşturma konusu edildiğinin net bir şekilde belirtilmediği, bir diğer ifade ile teşebbüse yöneltilen iddiaların niteliğinin yeterince açık olmadığı, ayrıca maske fiyatlamalarına ilişkin en önemli husus olan, USHAŞ'ın gerçekleştirmekte olduğu fiyat politikasının, üretici teşebbüsler tarafından belirlenmediği, bu bakımdan yüksek kabul edilen birim*

maske fiyatının ((.....) TL), doğrudan USHAŞ tarafından belirlenen ve devletin yararı gözetilen bir seviye olduğu savunması.

(383) Yukarıda ilgili başlıklar altında belirtildiği üzere gerek halkın gerek sağlık personelinin maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere birçok kamu kurumu tarafından çeşitli tedbirler alınmıştır. USHAŞ tarafından maske üreticileriyle akdedilen sözleşmeler de bu tedbirlerden birisini oluşturmaktadır. Bununla birlikte söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu durum “23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır.” ifadeleriyle de belirtilmiştir. Bu çerçevede USHAŞ ile yapılan sözleşmeler öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunup bulunmadığı incelenmesi gereken bir husustur. Dolayısıyla yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Ayrıca belirtilmelidir ki dosya konusu soruşturmanın esasını belirli bir fiyatın yüksek veya düşük olması değil, soruşturma tarafı teşebbüslerin fiyatlarını bir uzlaşma içinde belirleyip belirlemediği oluşturmaktadır. Bu doğrultuda teşebbüsün fiyatların USHAŞ tarafından belirlendiğine yönelik savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

- *4054 Sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında, yapılan analiz ve değerlendirmelerde, teşebbüsler arası bir anlaşmayı gösterecek sözlü veya yazılı herhangi somut bir delilin bulunmadığı ve teşebbüslere yönelik olası bir anlaşma iddiasının ispatına yönelik ise belirli iktisadi analizlerin yapılması gerektiği savunması.*

(384) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı bölümde hem ilgili ürün pazarlarının yapısı, hem de teşebbüslerin davranışları detaylı ve kapsamlı şekilde incelenmiştir. Yerinde incelemelerde elde edilen belgeler, soruşturma tarafları ile üçüncü taraflardan elde edilen bilgiler ve iktisadi verilerin analizi bir bütün olarak değerlendirilerek 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

(385) Öte yandan, BAŞARAN’ın Kurum kayıtlarına 08.09.2020 tarih ve 9479 sayı ile intikal eden ikinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmeler aşağıdaki şekildedir:

- *Şartları tamamen USHAŞ tarafından belirlenen mal alım sözleşmeleri ile kamuya satış yapıldığı, USHAŞ’ın bu süre zarfında kamu yararı sağladığı ancak, USHAŞ tarafından belirlenen fiyatın 9,50 TL civarında seyretmesinin Rekabet Kurumunca haksız rekabet olarak görüldüğü, soruşturma raporunda yer alan fahiş fiyat ifadelerinin net bir şekilde tanımlanmadığı, tanımlamanın bulunmaması dolayısıyla yapılan savunmaların da eksik kaldığına ilişkin savunma.*

(386) Öncelikle soruşturma kapsamında USHAŞ ile yapılan sözleşmelerin gereklerinin yerine getirilmesinin herhangi bir şekilde haksız rekabete/fahiş fiyata neden olduğuna ilişkin bir tespit bulunmamaktadır. Dosya kapsamında yapılan değerlendirmede, maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen alınan tedbirlerden birini USHAŞ ile maske üreticileri arasında akdedilen sözleşmelerin oluşturduğu ifade edilmiştir. Bu sözleşmeler maske satışı hakkında detaylı düzenlemeler içerdiğinden “23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır.” ifadeleriyle sözleşme öncesi ve sonrası dönem arasındaki farklılıklar ortaya konulmuştur. Soruşturma kapsamında söz konusu sözleşmeler incelenmiş ve bu sözleşmelerde maske satış fiyatlarının USHAŞ

tarafından belirlendiği anlaşılmıştır. Ancak öncesinde, maske fiyatlarını Sağlık Bakanlığının/USHAŞ'ın belirlediğine ilişkin bir bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır. Dolayısıyla 23.03.2020 tarihi öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüş ve yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. Ayrıca soruşturma heyeti tarafından rekabeti sınırlayıcı, kısıtlayıcı veya bozucu herhangi bir eylemin özellikle USHAŞ'ın aktif rolünden önce muhtemel olabileceği değerlendirilmiştir.

(387) Öte yandan, teşebbüs tarafından savunmasında fiyatların Kurumunca haksız rekabet olarak görüldüğü belirtildiğinden 4054 sayılı Kanun'un çerçevesi ve haksız rekabet kavramı hakkında kısaca açıklama yapılmasında fayda bulunmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2. maddesi "*Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer.*" hükmünü haizdir. Kanun'da rekabet ihlalleri; (i) Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar başlıklı 4. madde ve (ii) Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması başlıklı 6. madde kapsamında incelenmektedir. 4. madde ile "*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*" yasaklanırken; 6. madde ile "*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*" yasaklanmaktadır. Haksız rekabet ise, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun dördüncü kısmında yer almakta olup, aynı Kanun'un 54/(2). maddesinde yer aldığı üzere "*rakipler arasında veya tedarik edenlerle müşteriler arasındaki ilişkileri etkileyen aldatici veya dürüstlük kuralına diğer şekillerdeki aykırı davranışlar ile ticari uygulamalar*" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu itibarla haksız rekabete yönelik uyuşmazlıklar Kurumumuzun görev alanında bulunmamakla birlikte haksız rekabet ile rekabet ihlali de farklı anlamlar taşımaktadır.

(388) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında teşebbüsün savunmasında isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

- *Soruşturma raporunun 144. paragrafında, 4054 sayılı Kanun'da yer alan uyumlu eylem karinesine yönelik olarak, sektördeki fiyat dalgalanmalarının, hiçbir delil olmasa bile teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığına karine teşkil edebileceği hususunun Anayasa ve masumiyet karinesine aykırı olduğu, aleyhlerinde hiçbir delil bulunmayan teşebbüslerin suçsuzluklarını ispat etmeleri gerektiği gibi bir uygulamanın hukuka uygun olmadığına ilişkin savunma.*

(389) Soruşturma raporunun 144. paragrafı "Rekabet Hukukunda Anlaşma ve Uyumlu Eylem" başlığı altında yer almakta olup bu bölümde 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi hakkında hem teorik hem de uygulamaya ilişkin genel bilgiler verilmiştir. Teşebbüsün Anayasa ve masumiyet karinesine aykırı olduğunu iddia ettiği husus ise uyumlu eylemi düzenleyen 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin üç ve dördüncü fıkraları ile madde gerekçesidir.

(390) Tekrar etmek gerekirse, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; *"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. Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir."* ifadeleri bulunmaktadır. Maddenin gerekçesinde uyumlu eyleme ve bu kavramın amacına yönelik aşağıdaki açıklamalar yer almaktadır:

"... Teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı tesbit edilemese bile teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışları yerine geçen bir koordinasyon veya pratik bir işbirliği sağlayan doğrudan veya dolaylı ilişkiler de eğer aynı sonucu doğuruyorsa yasaklanmıştır. Böylece teşebbüslerin kanuna karşı hile yolu ile rekabeti sınırlayıcı uygulamaları meşru göstermeleri engellenmek istenmiştir.

... Rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların yasaklandığı bir hukuk düzeninde genellikle bu tür anlaşmalar gizli yapılmakta ve bunların varlığının ispatı oldukça güç, bazen de imkânsız olmaktadır. Bu nedenle Maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen hallerin varlığı halinde teşebbüslerin uyumlu eylem içinde oldukları karinesi kabul edilmiştir. Böylelikle uyumlu eylem içinde olmadıklarını ispat yükü ilgili teşebbüslere geçirilmiş bulunmakta ve ispat güçlüğü nedeniyle Kanunun işlemez hale gelmesinin önlenmesi amaçlanmıştır."

(391) Söz konusu madde ve gerekçesinden de açıkça anlaşılacağı üzere, uyumlu eylem karinesi hiçbir delilin bulunmadığı durumlarda değil, teşebbüslerin davranışı/eylemi neticesinde piyasanın rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi (teşebbüslerin bağımsız davranışlardan kaçınır hale gelmesi vb.) halinde, ekonomik veriler ile desteklenecek şekilde uygulanmaktadır. Söz konusu hükmün amacı, 4054 sayılı Kanun'un kapsamına girebilecek bir anlaşmanın ispatının zorluğu karşısında rekabet ihlali olan uygulamaların meşru gösterilmemesi için güvence sağlamaktır. Uyumlu eylem karinesinin bir teşebbüsün aleyhinde işletilmesi halinde ilgili teşebbüsün kendisini her türlü ekonomik ve rasyonel gerekçeler ile savunabilme imkânı bulunmaktadır. Yapılan açıklamalar çerçevesinde teşebbüsün söz konusu savunmasının itibar edilebilir olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Soruşturma raporunun 33. paragrafında yer verilen belge ile BAŞARAN'ın bütün alıcılara istikrarlı bir fiyat artış politikası uyguladığı, şirket aleyhine yöneltilebilecek hiçbir delil veya karinenin mevcut olmadığı, 39. paragrafta yer alan belgede BAŞARAN'ın diğer firmalardan bağımsız hareket ettiğinin anlaşıldığı, 212. paragrafta soruşturma taraflarının ortak bir alıcısının bulunmadığı bu durumun BAŞARAN'ın lehine olduğu, 235, 241 ve 242. paragraflarda soruşturma taraflarının eş zamanlı fiyat artışı yapmadığına değinildiği, 244. paragrafta BAŞARAN'ın rakiplerine kıyasla düşük fiyat artışı gerçekleştirdiğinin belirtildiği, 280. paragrafta BAŞARAN'ın üretim kapasitesi ve miktarını arttırdığı, 313. paragrafta ise hâkim durumun söz konusu olamayacağına belirtildiği, sonuç olarak BAŞARAN'ın 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediğine ilişkin savunma.*

(392) Dosya kapsamında yapılan değerlendirme neticesinde ulaşılan sonuca yönelik teşebbüsün bir itiraz bulunmadığı görülmektedir.

I.4.2.7. KARAKAYA'nın Savunmalarının Değerlendirilmesi

(393) KARAKAYA'nın Kurum kayıtlarına 13.07.2020 tarih ve 7182 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *Pandemi sürecinde tüketicilerin davranışlarında olağandışı değişimler meydana gelmesinden ötürü talep şokları yaşandığı, tedarik zincirinin kırıldığı ve maske pazarının analizi yapılırken genel ekonomik kanunlarda yaşanan varsayımlardan öte değerlendirmeler yapılması gerektiği,*
- *Maske fiyatlarının temel arz ve talep kanunlarına göre açıklanamayacağı, zira maske ürününün azalan marjinal fayda teorisine uygun olmamasından ötürü, tüketicilerin talebinin kısa ve orta vadede azalmayacağı ve ikamesinin bulunmamasından ötürü tüketicilerin bu ürün için talep esnekliğinin düşük olduğu,*
- *Maske fiyatlarının yükseldiği dönemlerde dahi maske talebinin düşmediği, bu bakımdan fiyatların artmasına karşın talebin düşmediği bu durumun talep kanununun bir istisnası olduğu, bu bakımdan fiyatların genel ekonomi teorisinden çok daha farklı mekanizmalar çerçevesinde oluşmakta olduğu, ayrıca önceden yalnızca sağlık sektörü ile belirli bazı sektörler için gerekli olan maskenin, pandemi döneminde günlük hayatın bir parçası olmasından ötürü bütün nüfus tarafından talep edilen bir ürüne dönüştüğü, bir diğer ifade ile zorunlu bir mal haline geldiği savunmaları.*

(394) Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi, Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi ve Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler ile Ekonomik Bulguların Birlikte Değerlendirilmesi başlıkları altında pandemi döneminde yaşanan beklenmedik ve ani talep artışı hem belgelerle hem de yapılan ekonomik analizlerle ortaya konulmuştur. Arz miktarının bu talep artışını ilk etapta karşılamakta zorlandığı, sonrasında kamu kurumlarınca alınan tedbir ve yapılan denetimler, üreticilerin kapasitesini arttırması, yeni oyuncuların pazara girmesiyle birlikte arz ve talep dengesinin sağlanmaya çalışıldığı görülmüştür.

- *Soruşturma bildiriminde yer alan grafiklerde, maliyetlerin olağan dönemlerde dahi oldukça yükselebileceğinin görüldüğü, bununla beraber pandemi sürecinde de maliyetlerin artmasının normal olduğu, dolayısıyla yaşanan fiyat artışlarının belirli bir ölçüye kadarının şüpheye yer bırakmayacak şekilde maliyet artışlarıyla açıklanabileceği savunması.*

(395) Soruşturma raporunda, soruşturma bildiriminde yer verilen grafik ve analizler, teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde genişletilerek ve kapsamlı şekilde yeniden yapılmıştır. Yapılan analizlerde gerek maliyetlerdeki artış gerekse de fiyatlardaki artış ortaya konulmuştur. Pandemi döneminde maske üretim maliyetlerinde özellikle ham madde maliyetinden kaynaklı artış yaşandığı, ancak maliyet artışı oranının fiyat artış oranının çok altında kaldığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda teşebbüslerin kumaş, lastik/bağcık, ambalaj ve plastik, burun klipsi ve süngeri, finansman, enerji, personel, teçhizat, bakım, kira, lojistik, amortisman vb. maliyetleri dikkate alınmış; teşebbüslerin beyan ettikleri maliyet verileri esas alınmıştır. Bu durumda dahi 2020 yılında maliyetlerin endüstri genelinde FFP2 standartlı maskeler için %47, FFP3 standartlı maskeler için %128 oranında arttığı tespit edilmiştir. Keza münferiden KARAKAYA hakkında yapılan analizlerde de teşebbüsün 2020 yılının başından itibaren ortalama gelir artışı ile ortalama maliyet artışı arasında farklılıklar

bulunduğu ortaya konulmuştur. Bu doğrultuda teşebbüsün savunmasının dosya kapsamında yapılan tespitlere bir etkisinin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

- *Pandemi döneminde yaşanan fiyat artışların her bir maske türünde görüldüğü ancak, astronomik artışların üç katlı cerrahi maskeler için gerçekleştiği savunması.*

(396) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi kısmında her bir maske türü için fiyat artışları, üretim ve satış miktarı gibi hususlar değerlendirilmiştir.

- *Yalnızca fiyat ve maliyetlerin değil, maske pazarına yönelik olarak pandemi öncesi ve sonrası olacak şekilde yapısal analizlerin gerçekleştirilmesi gerektiği, maske pazarının genel anlamda bir oligopol niteliği taşıdığı, bu bakımdan pazarda yer alan oyuncuların birbirlerinin ticari faaliyetlerini yakından takip ettiği, fiyatın ise hâkim durumda olan veya pazar gücü yüksek teşebbüs veya teşebbüsler tarafından belirlendiği, KARAKAYA'nın ise sınırlı pazar payı göz önüne alındığında fahiş fiyat uygulamak gibi bir fiyat politikası izlemediği ve izlemesinin de mümkün olmadığı savunması.*

(397) Yapılan analizlerin geneli, pandemi öncesi ve sonrası durumu daha net ortaya koyabilmek bakımından 2018 yılından başlatılmıştır. Bu doğrultuda gerek ekonomik analizlerle gerek belgelerin değerlendirilmesiyle pandemi öncesinde soruşturma taraflarının birbirini takip edebildiği tespit edilmiştir. Teşebbüslerin pazar payları da değerlendirmede göz önüne alınan hususlardan birisi olmuştur. Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin bütüncül şekilde yapılan analizi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal eden rekabete aykırı bir anlaşma/uyumlu eylemin bulunmadığına işaret etmektedir. Bu doğrultuda teşebbüsün pazarın yapısına, pazar gücüne ilişkin savunmalarının dosya kapsamında yapılan tespit ve değerlendirmeler ile ulaşılan sonucu etkilemeyeceği değerlendirilmektedir.

(398) KARAKAYA'ya 07.08.2020 tarih ve 2020-3-018/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve ikinci yazılı savunması ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. Ancak, teşebbüs ikinci yazılı savunma hakkını kullanmamıştır.

I.4.2.8. KÖRFEZ'in Savunmalarının Değerlendirilmesi

(399) KÖRFEZ'in Kurum kayıtlarına 03.07.2020 tarih ve 6714 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *COVID-19 pandemisi sürecinde yüz maskesi üreten bütün teşebbüslerin satışlarının arttığı, bunun temel sebeplerinin:*
 - *Sağlık çalışanları tarafından, cerrahi maskeler yerine, daha iyi koruma sağlayan N95-N97 tipi maskelerin talep edilmesi,*
 - *Maskesiz sokağa çıkılmasının yasaklanması sebebiyle vatandaşlardan artan maske talebi,*
 - *Birçok sektör tarafından, cerrahi ve kumaş maskelerin koruyuculuk oranlarının düşük olması sebebiyle koruyucu maskelere yönelmesi olduğu*
- *Ürünlerin satış bedellerinin artmasının başlıca sebeplerinin; maskelerin üretiminde kullanılan makinelerin yüksek fiyatlı olması, bu makinelerin tedarik edilmesinin zorluğu ve kullanabilecek kalifiye elemanların sınırlı olması, döviz kurundaki beklenmeyen dalgalanmalar, nakliye zorlukları, tamir ve yedek parça işlemlerinde yaşanan sıkıntılar ve belirli standartta ürün üretmek için alınması gereken*

sertifikasyon süreçlerinin olduğu, ayrıca tüm dünyada ham madde ihtiyacının artması nedeniyle yurtdışından temin edilen malzemelerin tedarikinin zorlaştığı ve fiyatının arttığı, bununla beraber gerek istihdam edilen işçi sayısının gerekse de üretim yapılan sürecin yükseltildiği, bu kapsamda 24 saat boyunca üretim yapıldığı ve bu şekilde bir çalışma sisteminin benimsenmesinin ayrı maliyetler oluşturduğu

savunmaları.

(400) Hem Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi hem de İlgili Ürün Pazarı başlıklı bölümlerde maskelerin kullanım amacı ve kullanımına yönelik düzenlemeler, maske talebinin salgın dönemindeki seyri, aynı dönemde maliyetlerde yaşanan artış detaylı şekilde ele alınmıştır.

- *Getirilen yasal düzenlemeler sebebiyle yurtdışından alınan siparişlerin tamamının iptal edildiği, üretilen ürünlerin piyasaya satışının yetkili birimlerce yasaklandığı, USHAŞ ile imzalanan sözleşme kapsamında (.....) adet ürün teminin gerçekleştiği ve yapılan sözleşme gereği üretilen malzemelerin neredeyse tamamına yakının Sağlık Bakanlığına üretildiği, bu kısıtlamaların da fiyatların artmasında etkili olduğu, dolayısıyla fiyatların artmasının birden çok faktörün bir araya gelmesine bağlı olarak yaşandığı savunması.*

(401) Teşebbüsün yukarıda yer verilen savunmasında iki açıdan isabet olmadığı değerlendirilmektedir. Birincisi USHAŞ ile söz konusu sözleşmeler 23.03.2020 tarihinde imzalanmış olup öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu çerçevede sözleşme öncesinde teşebbüslerin rekabete aykırı eylemlerde bulunup bulunmadığı incelenmesi gereken bir husustur. Dolayısıyla yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır. İkinci olarak sözleşme imzalanan tarihten sonra teşebbüslerin fiyatlarının düşmeye başladığı, ciddi fiyat artışlarının sözleşme imzalanmasından önce yaşandığı görülmektedir.

(402) KÖRFEZ'in ikinci yazılı savunmasında, soruşturma raporunda yapılan tespit ve değerlendirmelere katıldığı, bu kapsamda teşebbüsün 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyici herhangi bir eyleminin bulunmadığı ifade edilmektedir.

I.4.2.9. MFA'nın Savunmalarının Değerlendirilmesi

(403) MFA'nın Kurum kayıtlarına 23.06.2020 tarih ve 6158 sayı ile intikal eden birinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- *2020 Ocak ayından itibaren maske satış fiyatını satıcıların değil alıcıların belirlediği, bu tarihten itibaren yüksek fiyatların söz konusu olduğu yurt dışı taleplerinde patlama yaşandığı, , bu dönemde MFA'nın bir yandan iç pazara destek verirken diğer taraftan ihracata yöneldiği, bununla beraber özellikle filtrede dışa bağımlı olduğundan ham madde sorununun yaşanabilme ihtimali göz önünde bulundurularak üretim kapasitesinin ciddi bir kısmının rezerv olarak tutulduğu ve yalnızca sınırlı ölçüde ihracat gerçekleştirildiği savunması.*

(404) Yukarıda ekonomik verilerin analiz edildiği bölümde, yurt içi satışa ilişkin veriler kullanılmış ve teşebbüslerin kapasitelerini veya kapasite kullanım oranlarını düşürdüğüne dair tespitte bulunulmamıştır. Bu çerçevede yukarıda yer verilen savunmanın dosya kapsamında yapılan tespit ve değerlendirmeler ile ulaşılan sonuca etki edecek nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Pandemi döneminde, iç pazarda oluşan aşırı talep nedeniyle tıbbi maskeye ulaşmada yaşanan zorlukların, ulaşıldığında da pandemi öncesi 50 adetlik kutusu 10-15 TL olan ürünlerin 250-300 TL fiyatlara satılmasının, vatandaşların N95 maske olarak bilinen ve salgın döneminde öne çıkan ventilsiz FFP2-FFP3 standartlı maskelere yönelmesine sebep olduğu, bunun sakıncalarının gerekli kamu otoriteleri ile paylaşıldığı ve bu sayede, FFP2-FFP3 standartlı maskelerin reçeteye bağlanması şartının getirilerek kaynakların etkin halde dağıtımının sağlandığı savunması.*

(405) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı bölümde 2020 yılının başından itibaren önceki yıllara kıyasla FFP2 ve FFP3 standartlı maske üretimi ve satışında artış olduğu, söz konusu maskelerin ortalama fiyatlarının 2020 yılının ilk beş ayında önceki yılın aynı dönemine göre sırasıyla %178 ve %105 oranında arttığı tespitlerine yer verilmiştir. İlgili Ürün Pazarı başlıklı bölümde ise TİTCK tarafından Valiliklere gönderilen 17.03.2020 tarih ve E-69941 sayılı yazı ile N95, FFP2 ve FFP3 standartlarındaki koruyucu maskelerin, filtreli maske kullanımına dair raporu bulunan hastaların bu raporu ibraz etmesi suretiyle reçete karşılığında ve ücreti mukabilinde eczanelerden temin edilmesi yönünde düzenleme getirildiğine yer verilmiştir. Ancak 2020 yılının 12. haftasından sonra da önceki yıllara kıyasla maske fiyatlarının yüksek seyrettiği Grafik 13'ten görülebilmektedir. MFA'nın FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerden elde ettiği ortalama satış gelirinin düşüşe geçmesi 2020 yılının (.....) haftasından sonra yaşanmıştır. Bu çerçevede yukarıda yer verilen savunmanın ulaşılan sonuca etki edecek nitelikte olmadığı anlaşılmıştır.

- *2019 Aralık ayı sonu ile Ocak 2020'nin ilk haftasında tüm dünyanın en büyük maske tedarikçisi konumundaki Çin'in, ülkesindeki maske fabrikalarına el koyarak ihracatı yasakladığı, dünyadan toplayabildiği tüm ürünleri ithal etmeye başladığı ve bu olayın bir girdap etkisi yaratarak maske ihracat fiyatlarını inanılmaz derecede yükselttiği, üreticilerin bir kısmının bu durum karşısında iç pazara satışlarını azaltmaya başladığı yahut yüksek ihracat fiyatlarına denk fiyatlarla iç pazarda satış yapmaya yöneldiği, 2020'nin ilk aylarında ihracat miktar ve fiyatlarında yaşanan artışların temelini, yurt dışında yaşanan talep şoku olduğu, bu minvalde salgının, dünya maske üretiminin büyük bir kısmını elinde bulunduran Çin'de başlamasının önemli bir etken olduğu, yurt dışından gelen talep artışının ve bunun döviz cinsinden olmasının da iç piyasadaki fiyatları dolaylı olarak etkilediğinin göz önünde bulundurulması gerektiği savunması.*

(406) Yurt dışında oluşan talep artışı ve üreticilerin ihracata yönelmesi hususları hem yerinde incelemelerde elde edilen belgeler hem de USHAŞ'tan gelen bilgiler kanalıyla dosya kapsamına alınmış ve göz önünde bulundurulmuştur. İhracata yönelim nedeniyle yurt içinde arz kıtlığının yaşanmaması amacıyla Ticaret Bakanlığı tarafından yürürlüğe konan 04/03/2020 tarih ve 31058 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak, aynı tarihte yürürlüğe giren İhracatı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ (İhracat:96/31)'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (İhracat:2020/4) uyarınca bahse konu tıbbi malzemelerin ihracatı TİTCK'in ön iznine tabi tutulmuştur. Dosya kapsamında incelenen fiyat artışlarının özellikle ihracat kısıtının getirildiği tarihten sonra yaşandığı göz önüne alındığında bahse konu hususun dosya kapsamında yapılan tespit ve değerlendirmeler ile ulaşılan sonuçlara etki etmeyeceği değerlendirilmektedir.

- *Pandemi sürecinde özellikle koruyucu maske pazarına onlarca yeni firmanın giriş yaptığı, MFA'nın bu süreçte piyasada gerekli sertifikalara sahip olmayan ürünlerin çoğaldığını gözlemediği, aslında koruma sağlamayan ürünlerin üzerlerine*

FFP2-FFP3 işaretlemesi yapılarak ve devletin belirlediği fiyatlardan devlete; devletin belirlediği fiyatların çok üstünde fahiş fiyatlarla ise iç piyasaya satan vurguncu ve fırsatçıların deşifre edilmesi üzerine çalışıldığı savunması.

(407) Dosya Kapsamında Tespit Edilen Rekabet Hukuku Dışındaki Hususlar başlıklı kısımda sektördeki kayıt dışı satışlara ve fırsatçılık amacıyla tüketicilerin zararına olacak şekilde yapılan fahiş fiyat artışlarına ilişkin tespitlere yer verilmiştir. Bununla birlikte söz konusu durumların varlığı teşebbüslerin olası 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemlerinin niteliğini değiştirmeyecektir. Bu doğrultuda çok sayıda bilgi ve bulgunun bütüncül değerlendirilmesiyle ulaşılan tespitler bakımından sektördeki kayıt dışılığın ve fırsatçılığın bir etkisi bulunmamaktadır.

- *Pandemi sürecinde hem talepte hem de arzda yaşanan artışın gerçek olmayan bir artış olduğu dolayısıyla bu dönemde yapılacak bir iktisadi analizin sağlıklı sonuçlar vermeyeceği, geriye dönük olarak bakıldığında resmin daha net ortaya çıkacağına düşünülüyor savunması.*

(408) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı bölümdeki analizlerde 2018, 2019 ve 2020 yılının ilk beş ayını kapsayan veriler kullanılmıştır. İlgili ürün pazarlarında 2020 yılı başından itibaren salgının ülkemizde baş göstermesiyle yaşanan değişimlere de (maskeye yönelik talebin ani şekilde yükseldiği, tüketicilerin fiyat hassasiyetinin düştüğü, üretim ve satış miktarlarının arttığı, koruyucu maske üretiminin FFP2 ve FFP3 standartlı maskelere kaydığı, bu dönemde maliyetlerin yükseldiği, fiyatların ise daha da yüksek oranda arttığı) detaylı şekilde değinilmiştir. Piyasanın salgın döneminde yaşadığı değişim göz önünde bulundurularak uygun analizler gerçekleştirilmiş, örneğin fiyat varyans analizi yapılmamıştır. Bu çerçevede yukarıda yer verilen savunmanın ulaşılan sonuca etki edecek nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

- *FFP1, FFP2, FFP3 standartlı maskeler özelinde yapılan fiyat maliyet karşılaştırmalarına ve değerlendirmelere yönelik olarak, her üç ürün özelinde fiyat artışlarının maliyet artışlarından fazla olduğu tespitine katılmadığı, MFA'nın FFP2 standartlı maskede Ocak 2019 kâr marjının (.....) olmasına karşın, aynı maske türünde tüm yıl boyunca ve hatta 2020'nin ilk aylarında dahi bu kârlılığa ulaşamadığı savunması.*

(409) Teşebbüsten elde edilen maliyet ve satış geliri verileri MFA'nın 2019'un ilk beş haftasındaki FFP2 standartlı maske kâr oranının (.....) üzerinde olduğunu, 2019 yılının ilk beş ayındaki haftalık ortalama kâr oranının (.....), 2020 yılının aynı dönemimde ise (.....) olduğunu göstermektedir. Bu bilgiler ışığında teşebbüsün bu savunmasının isabetli olmadığı değerlendirilmektedir.

- *Pandemi döneminde yaşanan yoğun talebin fiyatlarda bir artış meydana getirebileceği savunması.*

(410) Bu husus incelemede dikkate alınmıştır.

- *Salt fiyat artışının, maliyet artışından fazla olması durumunda dahi, bu durumu doğrudan doğruya rekabete aykırı bir uyumlu eylemle ilişkilendirmenin yanlış olacağı, ihracata yönelik kısıtlama gelene kadar yurt dışına yapılan satışların yurt içindeki üreticilerin fiyatlarını bir dereceye kadar yükseltmesine neden olmasına karşın, bu durumun serbest piyasa ekonomisinin en doğal sonucu olduğu, teşebbüslerin bir araya gelerek serbest piyasanın dengesini bozan bir eylem ya da davranışta bulunmadıkça belirli bir mal ya da hizmet piyasasında fiyatların artan talebe bağlı olarak yükselmesinin tek başına bir rekabet ihlali oluşturmayacağı savunması.*

- (411) Dosya kapsamında yapılan incelemede, sadece fiyat yükselişi değil soruşturma taraflarının fiyat artışlarının zamanlaması dahil fiyat seyrine dair diğer unsurlar ile maliyet, kapasite ve üretime ilişkin veriler de analiz edilmiştir. Bunların yanı sıra yerinde inceleme belgeleri ve kamu kurumları, dernekler, alıcılar ve sair kaynaklardan elde edilen bilgiler de değerlendirmeye alınmıştır. Bunun sonucunda teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine yönelik bir değerlendirmede bulunulmamıştır.
- *Sağlık Bakanlığının pandeminin en yoğun olduğu dönemlerde, maske üreticilerinin tamamen hastaneler için üretim yapmasına ve bu ürünlerin de USHAŞ tarafından belirlenen adet ve fiyatlarla satın alınmasına yönelik uygulamalarda bulunduğu, maske üreticilerinin USHAŞ ile sözleşme yapmaya zorunlu tutulduğu ve fiyat konusunda teşebbüslerin herhangi bir pazarlık yapma imkânının bulunmadığı, bu sebeple fiyatların aynı dönemde paralel bir şekilde artmış olmasının oldukça olağan olacağı savunması.*
- (412) Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi başlıklı bölümde USHAŞ ile sözleşme yapılmasından sonra soruşturmaya taraf teşebbüslerin fiyatlarında yaşanan düşüş ve paralel seyrin bahse konu sözleşmeler çerçevesinde USHAŞ tarafından yapılan toplu ve yüksek miktartlı alımlardan kaynaklandığı değerlendirilmiştir. Diğer taraftan söz konusu sözleşmelerin imzalandığı 23.03.2020 tarihinden önceki fiyat artışlarının ve diğer teşebbüs davranışlarının USHAŞ alımlarına atfedilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda savunmada isabet olmadığı değerlendirilmektedir.
- (413) Teşebbüsün ikinci yazılı savunmasındaki iddialara ve bunlara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:
- *Soruşturma raporunda MFA'ya ilişkin yapılan analizlerin, teşebbüsün 2020 yılında Sağlık Bakanlığı'na/USHAŞ'a yaptığı satışları da içerdiği ve yüksek karlılık oranının ortaya çıkmasına sebebiyet verdiği, bu satışlarda fiyatın tek taraflı olarak Sağlık Bakanlığı tarafından belirlendiği, söz konusu satışların çıkarılması durumunda teşebbüsün karlılık oranının düşeceği, bu nedenlerle Sağlık Bakanlığı'na yapılan satışların analizlerden çıkarılması gerektiğine ilişkin savunma.*
- (414) Yukarıda da belirtildiği üzere, maske ihtiyacının etkin şekilde karşılanmasını teminen alınan tedbirlerden birini USHAŞ ile maske üreticileri arasında akdedilen sözleşmeler oluşturmaktadır. Bu sözleşmeler maske satışı hakkında detaylı düzenlemeler içerdiğinden "23.03.2020 tarihinden itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığının kontrolü altına alındığını söylemek yanlış olmayacaktır." ifadeleriyle sözleşme öncesi ve sonrası dönem arasındaki farklılıklar ortaya konulmuştur. Soruşturma kapsamında söz konusu sözleşmeler incelenmiş ve bu sözleşmelerde maske satış fiyatlarının USHAŞ tarafından belirlendiği anlaşılmıştır. Ancak öncesinde, maske fiyatlarını Sağlık Bakanlığının/USHAŞ'ın belirlediğine ilişkin bir bilgi ve belgeye ulaşılmamıştır. Dolayısıyla 23.03.2020 tarihi öncesinde maske üreticilerinin serbest bir şekilde maske satışı gerçekleştirdiği görülmüş ve yapılan analizlerde 23.03.2020 tarihi öncesi özellikle detaylı şekilde araştırılmıştır.
- (415) Teşebbüs tarafından USHAŞ'a yapılan satışların analizlerden çıkarılması gerektiği ifade edilmekteyse de sözleşme öncesinde maske fiyatlarının Bakanlıkça belirlendiğine ilişkin somut bir bilgi ve belge sunulmamaktadır. Aksine savunmanın devamında, teşebbüsün, pandeminin başlangıcında kamu hastanelerinin açtığı ihalelere katıldığı belirtilmektedir. Bu bilgiler çerçevesinde, maske fiyatlarının Bakanlık tarafından belirlenmesi nedeniyle sözleşme öncesi döneme ilişkin karlılık

analizlerinden USHAŞ'a yapılan satışların çıkarılması gerektiğine ilişkin savunmasının yerinde olmadığı söylenebilmektedir.

- (416) Sözleşme sonrasına ilişkin yapılan analizlerde ise soruşturma taraflarının tamamının verilerine USHAŞ'a yaptıkları satışlar dâhil edilmiştir. Zira sözleşme sonrasında pazarın önemli bir kısmını USHAŞ'a yapılan satışlar oluşturmuş ve pazarın yapısının tam olarak ortaya konulabilmesi için söz konusu satışların göz ardı edilmesi mümkün olmamıştır. Ayrıca söz konusu döneme ilişkin olarak Ekonomik Bulguların Değerlendirilmesi başlıklı bölümde yapılan "Koruyucu maske satış gelirinde de 2020 Mart ayı sonundan itibaren teşebbüslerin satış gelirlerinde azalma ve birbirine yaklaşma izlenmektedir. Bunun nedeninin USHAŞ tarafından 23 Mart 2020 tarihinden sonra yapılan sabit fiyatlı ve yüksek hacimli alım olduğu değerlendirilmektedir." tespitiyle USHAŞ'a yapılan satışların önemi ortaya konulmuştur.
- (417) Yapılan açıklamalar doğrultusunda teşebbüsün karlılık analizinden Sağlık Bakanlığına/USHAŞ'a yaptığı satışların çıkarılması gerektiğine ilişkin savunmasında isabetli olmadığı değerlendirilmektedir.
- *Soruşturma raporunda, koruyucu maskelere ilişkin ihracat kısıtlaması getirilmesinin akabinde yurtiçi fiyatların yükseldiği tespiti yapılmışsa da kısıtlama sonrasında Sağlık Bakanlığı tarafından yurtiçi satışların yasaklandığı ve maske satışlarının da Bakanlığın belirlediği fiyattan ((.....) TL) yapıldığı, bu nedenle kısıtlama sonrası fiyatlarda gerçekleşen bu yükselmenin teşebbüsten kaynaklanmadığına ilişkin savunma.*
- (418) Yukarıda detaylı şekilde açıklandığı üzere koruyucu maskelerin ihracatının kısıtlanması 04.03.2020 tarihli Tebliğ ile bu maskelerin satışının kısıtlanması ise TİTCK'in 17.03.2020 tarihli yazısı ile getirilmiştir. Bakanlık tarafından koruyucu maskelerin fiyatının 9,5 TL olarak belirlenmesi USHAŞ ile maske üreticileri arasında akdedilen 23.03.2020 tarihli sözleşmenin sonrasında gerçekleşmiştir. Buna karşılık raporda belirtildiği ve yukarıda da yer verildiği üzere teşebbüslerin fiyatlandırma davranışlarının analizi sonucunda koruyucu maske fiyatları özellikle 2020 yılının Mart ayında artış göstermiş, Mart ayı sonunda ise USHAŞ ile yapılan sözleşmelerin etkisiyle maske üreticilerinin satış gelirlerinde azalma ve birbirine yaklaşma izlenmiştir. Söz konusu tespitlerden hareketle teşebbüsün Mart ayında başlayan fiyat artışının Bakanlık'ın sabit fiyatla yaptığı alımlarla ilgisinin bulunmadığı söylenebilmektedir.
- *Teşebbüsün ilk yazılı savunmasında 2019 yılına ilişkin kar marjının ((.....) olarak belirtilmesine karşılık soruşturma raporunun savunmaların cevaplandığı kısmında bu orana ((.....) olarak yer verildiği, ((.....) oranının esas alınması durumunda ilk yazılı savunmada dile getirilen hususların 2019 ve 2020 yıllarının aynı dönemine ilişkin soruşturma raporunda tespit edilen karlılık oranlarını destekleyeceğine yönelik savunma.*
- (419) Soruşturma raporunun ekonomik verilerin değerlendirildiği bölümlerinde MFA'nın kar oranı, teşebbüsten elde edilen veriler dikkate alınarak raportörler tarafından hesaplanmış ve soruşturma sonucunda ulaşılan sonuçlar bakımından teşebbüsün ilk yazılı savunmasında belirtilen bu oranın etkisi olmamıştır. Söz konusu orana yalnızca teşebbüsün ilk yazılı savunmasının cevaplandığı kısımda yer verilmiştir. Dolayısıyla teşebbüsün kar oranına ilişkin savunmasının yapılan analizlerin esasını etkilemediği değerlendirilmektedir.
- *Soruşturma raporunda USHAŞ ile sözleşme imzalanmasından önce fiyat artışlarının başladığı tespiti yapılmışsa da pazarın Sağlık Bakanlığı'nın kontrolüne*

geçmesinden önce, pandeminin etkilerinin görülmeye başlandığı dönemde Bakanlığa bağlı hastanelerin tüm üreticileri ihaleye davet ettiği, üreticilerin yurtdışı yerine kendilerine satış yapması için cazip fiyatlar belirlediği, teşebbüsün de USHAŞ ile sözleşme tarihi olan 23.03.2020 öncesinde kamu hastanelerine ve USHAŞ'a ürün tedarik ettiği ve anılan tarih öncesinde başlayan fiyat artışlarının bu sebepten kaynaklandığına ilişkin savunma.

(420) Gerek soruşturma raporunda gerek yukarıda açıklandığı üzere USHAŞ ile akdedilen sözleşme öncesinde teşebbüslerin fiyatlarını serbest şekilde belirlemesini kısıtlayan herhangi bir bilgi ve bulguya ulaşılmamıştır. Keza teşebbüsün söz konusu savunması, soruşturma sonucunda ulaşılan sonuçların esasını etkilemediğinden bu savunmanın dikkate alınmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

(421) Son olarak, MFA'nın üçüncü yazılı savunmasında diğer savunmalarına ek olarak, *"...İşbu soruşturmada pandemi döneminde maske üreticilerinin ortak fiyatlama davranışı içinde olup olmadığı soruşturulmuş olup, bu durumu ortaya koyan herhangi fiili, hukuki ya da ekonomik bir bulguya rastlanmamıştır. Bununla birlikte yalnızca böyle bir soruşturmaya taraf olmak dahi, şirketin milli ve yerli değerleri temsil ettiği ve böylesine kritik bir dönemde göstermiş olduğu çabaların göz ardı edilmesinden veya itibarının zedelenmesinden kaçındığını ifade etmek isteriz. Bu nedenle Sayın Heyetin HFDK'ya iletilecek şirketler arasında müvekkilimizi de dahil etmesi tarafımızca kabul edilmemektedir. Piyasada standartlara uygun olmayan üretimlerden ve kalite şartlarına uyulmadığı halde uygulanan fahiş fiyatlardan müvekkilimizin zarar gördüğü, kaybettiği pazar payı ile bu kadar aşıkarken, fahiş fiyat uygulamakla ve haksız kazanç sağlamakla eş görülmekten rahatsızlık duyması olağan karşılanmalıdır.*

denilmiştir. İlgili tarafın söz konusu savunmasının dosya kapsamında yapılan tespitlerin esasını etkilemediği değerlendirilmektedir.

I.4.2.10. AWON ve OSSA'nın Savunmaları ve HONNES'in Beyanı

(422) AWON'un ikinci yazılı savunmasında, soruşturma raporunda yapılan tespit ve değerlendirmelere katıldığı ve teşebbüsün 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyici herhangi bir eyleminin bulunmadığı ifade edilmektedir.

(423) OSSA'nın ikinci yazılı savunmasında, soruşturma raporunda OSSA hakkında ulaşılan sonuca katıldıkları ve Rekabet Kurulu tarafından da teşebbüsün 4054 sayılı Kanunu ihlal etmediğine yönelik karar verilmesini talep ettikleri ifade edilmiştir.

(424) HONNES tarafından Soruşturma Raporu'nda yer alan sonuçlara katıldıkları yönünde beyan dilekçesi iletilmiştir.

I.4.3. Genel Değerlendirme

(425) Dosya konusunu pandemi döneminde maske üreticilerinin COVID-19 salgını döneminde birlikte fiyat arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un ihlal ettikleri iddiası oluşturmaktadır. Söz konusu iddianın gerçeği yansıtmadığının tespiti için soruşturmaya taraf teşebbüslerde eş zamanlı yerinde incelemeler gerçekleştirilmiş, soruşturma taraflarından kapsamlı bilgi taleplerinde bulunulmuş, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile dernekler dâhil olmak üzere çok sayıda üçüncü taraftan bilgi talep edilmiş, iktisadi veriler analiz edilmiş, rekabet hukuku dışındaki mevzuat ve diğer ülkelerdeki uygulamalar da dikkate alınarak değerlendirmede bulunulmuştur.

- (426) Dosya kapsamında derlenen bilgi ve belgeler ile ulaşılan bulguların, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde soruşturmaya taraf teşebbüsler arasında maske fiyatlarının yükseltilmesi yönünde rekabete aykırı bir anlaşmaya işaret etmediği değerlendirilmektedir. Zira soruşturma tarafları arasındaki iletişime ilişkin elde edilebilen tek belge, bir teşebbüsün bir alıcı tarafından üç üreticiye toplu olarak gönderilen teklif istemine karşılık tek yanlı olarak hassas bilgilerini paylaşılmasından ibarettir. Bu belge ile teşebbüslerin rekabete aykırı amacı ortaya konulamamakta ve rekabete aykırı bir uzlaşı içerisinde bulunup bulunmadıklarının tespit edilebilmesi için söz konusu belgenin başka belge ve verilerle desteklenmesi gerekmektedir.
- (427) Bu noktada anlaşmaların yanı sıra 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan uyumlu eylem veya uyumlu eylem karinesinin dosya bakımından geçerli olup olmadığı araştırılmıştır. Yerinde incelemelerde elde edilen belgeler ile soruşturma tarafları ve üçüncü taraflardan sağlanan bilgi ve verilerin incelenmesinden;
- COVID-19 salgını öncesinde ve salgının ilk dönemlerinde ilgili ürün pazarlarının görece şeffaf ve rekabetçi bir yapı sergilediği, hem cerrahi maske hem de koruyucu maske pazarında çok sayıda teşebbüsün bulunduğu, son üç yılda piyasaya girişlerin yaşandığı, koruyucu maske pazarında ayrıca ithal ürünlerin yerli üretim ürünlerle rekabet içinde olmasından kaynaklanan bir rekabetçi baskıdan da söz edilebileceği, ilgili ürün pazarlarının rekabet karşıtı bir anlaşmanın yapılması ve sürdürülmesine elverişli pazar yapısına işaret etmediği,
 - COVID-19 salgının etkilerinin ve ilk vakaların görülmesinin akabinde pazarda ciddi düzenlemelerin yapıldığı, sonrasında halkın maske ihtiyacının karşılanması amacı doğrultusunda 2020 yılının Mart ayı sonunda itibaren pazarın tamamen Sağlık Bakanlığı ve USHAş'ın kontrolüne geçtiği,
 - COVID-19 salgının ülkemizde de tespit edilmesiyle birlikte hem cerrahi hem de koruyucu maskelere olan talebin ani şekilde arttığı, ilk etapta maske üreticilerinin talebi karşılamakta zorlandıkları, bu dönemde üretimin üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskeye kaydığı ve bu maskelerin satışında artış yaşandığı,
 - Üreticilerin özellikle ham madde olmak üzere maliyet artışlarından ve ham maddeye erişememekten şikâyetçi olduğu, dosya kapsamında yapılan analizlerin de 2020 yılında soruşturmaya taraf teşebbüslerin üretim maliyetlerinde ciddi artış yaşandığını gösterdiği,
 - Aynı zamanda üç katlı cerrahi maske ile FFP2 ve FFP3 standartlı maskelerin fiyatında, dolayısı ile ortalama satış gelirinde ani ve yüksek artışlar yaşandığı, bu artışların maliyetlerde yaşanan yükselişten çok daha yüksek seviyede olduğu, bu nedenle maliyet artışının fiyat artışına kısmi olarak katkıda bulunduğu söylenebilecekse de bunun tek başına fiyat artışının makul gerekçesi olamayacağı,
 - Soruşturmaya taraf teşebbüslerin haftalık ve günlük fiyat hareketlerinin incelenmesinden teşebbüslerin fiyat artırma zamanları, oranları ve miktarları arasında rekabet karşıtı bir uzlaşı veya koordinasyona işaret edebilecek bir paralellik bulunmadığı, 2020 yılında fiyatların önceki yıllara kıyasla ve rekabet karşıtı bir koordinasyonun bulunduğu pazardan beklenmeyecek seviyede dalgalandığı,
 - Teşebbüslerin rekabet karşıtı bir uzlaşının uygulanabilmesini teminen bir arz kısıtlamasına gitmediği, kapasite ve kapasite kullanım oranlarında artış yaşandığı,

- Ayrıca soruşturmaya taraf teşebbüslerin pazar paylarının 2020 yılında rekabet karşılığı bir koordinasyonun bulunduğu pazarlardan beklenmeyecek şekilde değişkenlik gösterdiği,
- Alıcıların çoğunun ilgili ürün pazarlarında üreticilerin danışıklı hareket ettiği izleniminde olmadığı

anlaşılmıştır. Bu bağlamda soruşturma taraflarının uyumlu eylem yoluyla fiyat artışı gerçekleştirerek 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna ulaşılmamıştır. Söz konusu tespitler fiyat artışlarının talep artışı ve kısmi olarak da maliyetlerdeki yükselişten kaynaklanmış olabileceğine işaret etmektedir.

(428) Diğer yandan, soruşturma kapsamında 4054 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat dışındaki fiyat artışında rolü olduğu düşünülen hususlar da göze çarpmıştır. Soruşturma kapsamında salgın sebebiyle artan talep, alıcıların fiyat hassasiyetinin düşmesi ve panik alım davranışının ortaya çıkmasıyla birlikte bu durumdan faydalanma amacıyla merdiven altı maske üretiminin arttığına, kayıt dışı/faturasız ve yüksek bedellerle maske satışlarının yapıldığına dair bulgulara ulaşılmıştır. Yerinde inceleme belgeleri, alıcıların görüşleri, tarafların savunmaları usule uygun olmayan üretim ve kayıt dışı satışın gerçekleştirildiğine işaret etmektedir. Bu çerçevede kayıt dışılığa ilişkin soruşturma kapsamında elde edilen bilgi, belge ve bulguların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile paylaşılması faydalı olacaktır.

(429) Ayrıca hem iktisadi verilerin incelenmesinden hem de dosya kapsamında toplanan diğer bilgi ve belgelerden 2020 yılında maske fiyatlarında yüksek oranda fiyat artışlarının yaşandığı görülmektedir. Mevcut dosya konusunda olduğu gibi salgın, doğal afet vb. krizlerden kaynaklanan olağanüstü koşullardan faydalanmak suretiyle fahiş fiyat artışları gerçekleştiren teşebbüsler hakkında HFDK tarafından yaptırım uygulanabilmektedir. Bu doğrultuda dosya kapsamında ulaşılan yüksek fiyat artışlarının gerçekleştiğine ve bu artışların maliyet artışları ile karşılanamadığına, pandemi ile pazarın yapısında meydana gelen değişikliklerin de haksız fiyat artışlarını kolaylaştırdığına ilişkin tespitler, görüşler ve sair sonuçlar hakkında HFDK'ye bilgi verilmesinin faydalı olacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

(430) 07.05.2020 tarih, 20-23/299-M sayı ve 18.06.2020 tarih, 20-29/378-M sayılı Kurul kararları uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 1- Akyel Medikal İth. İhr. San. Tic. Ltd. Şti., Atos Sağlık Ürün. Teks. San. ve Tic. Ltd. Şti., Awon İş Güvenliği Malz. San. ve Tic. Ltd. Şti., Başaran İş Elbiseleri ve İş Güvenliği Ekipmanları San. ve Tic. Ltd. Şti., Honnes Sağlık ve Endüstriyel Ürünleri A.Ş., Karakaya İş Güvenliği Kişisel Koruma Donanımları San. ve Tic. Ltd. Şti., Körfez İş Güvenliği Ekipmanları San. Tic. Ltd. Şti., Merve Medikal San. Tic. Ltd. Şti., M.F.A. İş Güvenliği Medikal Tekstil İmalat Tic. ve San. Ltd. Şti., Ossa Medikal ve Bilgisayar Tic. Ltd. Şti., Sağlık Market Sağlık Ürünleri İth. Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti., SBS Medikal Sağlık Malz. Paz. San. Tic. Ltd. Şti., Sier Sağlık Ürünleri ve Tekstil San. Tic. Ltd. Şti.'nin 4054 sayılı Kanunu ihlal etmediklerine, dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca adı geçen teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına OYÇOKLUĞU ile,

2- Bununla birlikte soruşturma kapsamında yapılan tespitler ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Haksız Fiyat Değerlendirme Kuruluna görüş gönderilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine OYBİRLİĞİ ile

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

**Rekabet Kurulunun 30.12.2020 tarih ve 20-57/798-355 sayılı Kararına
KARŞI OY GEREKÇESİ**

Aşağıda sunulan gerekçeler ve açıklamalar çerçevesinde Kurul kararına katılmamız mümkün olmamıştır.

1.Geçici pazar gücünün kötüye kullanılıp kullanılmadığı sorgulanmamıştır.

Yürütülen Soruşturmada COVID-19 salgını sürecinde, yani istisnai koşulların söz konusu olduğu bir dönemde, talebi hızla artan ve sağlık krizi bağlamında talep esnekliğinin söz konusu olamayacağı bir ürünün sağlayıcıları tarafından pazar gücünün kötüye kullanılıp kullanılmadığı sorgulanmamıştır. Onun yerine, muhtemel ihlal davranışı, bağlamından kopuk ve olağan piyasa koşulları varsayılarak değerlendirilmiştir. 1977 Petrol Krizi sırasında kullanılan¹⁰⁷ “geçici pazar gücü” teorisine göre, arz/talep şokları, doğal felaketler, ambargolar vb. dönemlerde yüksek talebi ve düşük esnekliği olan ürün ve hizmetlerde bazı firmalar geçici pazar gücüne sahip olabilmektedir. Müşteriler/tüketiciler tamamen bu firmalara “bağımlı” hale geldiğinden firmalar, normal zamanlardaki müşterileri bakımından ilgili dönemlerin istisnai şartlarında “hakim durum” a gelmektedir.

Şayet bu teori işletilseydi; maliyet artışının 6 katı fiyat artışının yapılması, herhangi bir yüksek sabit maliyetin ya da inovasyonun söz konusu olmadığı böyle bir üründe soruşturma taraflarının ürünün ekonomik değerinden kopuk aşırı kar elde ettiği ve dolayısıyla sömürücü davranışta bulunduğu ortaya konabilirdi. İlaveten, tarafların, tek başına ya da birlikte, siparişleri reddederek ya da kısmen karşılayarak kıtlık algısını artırmış olabileceği ihtimali de test edilebilirdi. Bu noktada; Karar’daki yüksek fiyatları makul kabul eden ön kabulün ancak ve ancak normal piyasa koşullarında yani bir sağlık krizi acil durumunda değil de müşterilerin/tüketicilerin alternatifleri bulabileceği, tüketimlerini erteleyebileceği, ürünün sağlanmaması halinde can kayıplarının artması gibi bir riskin olmadığı ortamda kabul edilebileceği açıktır. Küresel bir sağlık krizinin söz konusu olduğu, hükümetlerin emsalsiz ve iktisadi sonuçları ağır olan tedbirler almak zorunda kaldığı, maskelerin ise başta sağlık personeli ve hasta yakınları için olmak üzere bu krizin yönetimi ve salgının kontrolü için en önemli araç olduğu dönemde ise taraflar, aşırı orantısız yüksek fiyat ile suni kıtlık yaratmış ve kendilerine muhtaç talep tarafını açıkça sömürüye uğratmıştır.

¹⁰⁷ Case IV/28.841-ABG Oil. Karar, kötüye kullanma yönünden bozulmuşsa da “hakim durum” ve geçici pazar gücü teorisine karşı çıkmamıştır.

Dolayısıyla, Soruşturma Heyeti'nin ilgili literatürü¹⁰⁸ takip ederek krizi piyasanın işlemediği bir ortama dönüştürerek buradan aşırı kar eden ve bunu da herhangi bir inovasyon, yüksek sabit maliyet, risk üstlenimi gerektirmeyen bir üründe yapmalarının geçici pazar gücü elde edilmesi ve bunun sömürülmesi olup olmadığını ortaya koyması gerekirdi. Şayet bu yapılsaydı ürünün maliyetlerinde ve maliyet yapısında herhangi bir bozulma, kapasite ve hammadde kısıtı olmadığı sorgulanarak ortaya konulabilirdi. Kaldı ki, yapılan fiyat düzenlemeleri sonrasındaki işleyen arz-değer zinciri de söz konusu dönemdeki sömürüye ve yapılan hammadde kısıtı açıklamalarının tarafı söylemin ötesine geçmediğine işarettir.

2.Soruşturma Mart 2020'de başlatılmış, yerinde inceleme ise Haziran 2020'de yapılmıştır. Teşebbüslerin rekabet karşıtı yazışmaları yok etmiş olması ihtimalinin yüksekliğine karşı uyumlu eylem karinesinin işletilmesi ve taraflara söylemin ötesinde maliyet artışları ve arz darboğazlarını kanıtlama imkânı verilmiş olması gerekirken aşırı orandaki fiyat sıçramaları makul kabul edilmiştir.

Karar'ın 174 ila 176. Paragraflarında; alıcı kısmında rakiplerin ortak bulunduğu ve müşterinin fiyat talebini içeren elektronik postanın ve buna iki teşebbüs tarafından ortak gönderilen cevapların rekabet karşıtı bir amaçla gönderilmediği değerlendirilmesine yer verilmektedir. Diğer yandan rakipler arası başka herhangi bir yazışma da tespit edilmediği vurgulanmaktadır. Bu noktada, yerinde incelemenin önaraştırma döneminde değil, soruşturma döneminde yapıldığı gözden kaçmamalıdır. Aradaki 2-3 aylık dönemde soruşturma taraflarının muhtemel delilleri ortadan kaldırmış olabileceği ihtimaline karşı paralel fiyat artışları (eş zamanlı, benzer oranda, benzer sıklıktaki artışlar) ve suni kıtlık yaratma (siparişleri karşılamama/kısmi karşılama) gibi ortak hareketleri “uyumlu eylem karinesi” işletilerek test edilmeliydi.

Bilindiği üzere, uyumlu eylem karinesinin amacı, paralel davranışların makul bir şekilde açıklanamadığı, muhtemel sömürücü davranışların özellikle de esnekliğin düşük olduğu ve pazar gücü kullanımına yatkın piyasalarda kullanılarak olası “yanlış negatif” (ihlal varken yok demek) karar riskini bertaraf etmektir. Buradaki hata-maliyet dengesini sağlayan esas mekanizma ise ispat yükünün teşebbüslerde, yani ispat sorumluluğunu en etkin ve doğru şekilde yerine getirebilecek olan tarafta, bırakılmasıdır. Standart süreçlerimize göre karineyi çürütmek her aşamada mümkün olup makul iktisadi gerekçeleri kanıtlayabilen (gerçekten %600'leri bulan maliyet artışı,

¹⁰⁸ Örnek: Penelope Giosa, “Exploitative Pricing in the Time of Coronavirus – The Response of EU Competition Law and the Prospect of Price Regulation” *Journal of Competition Law and Practice*, 2020, vol 11, no 9.

stok bulunmaması, makine arızası, kapasite kısıtı gibi olguları söylemin ötesinde kanıtlama) tarafların sorumluluktan kurtulması mümkündür. Ancak bir önceki gerekçede de yer verildiği üzere, Karar'da sağlık krizi bağlamı dikkate alınmamış, devletleştirme yapılmış da arz kısıtı ortaya çıkmış gibi sübjektif izlenimlerin gerçek olduğu varsayılmış ve yine pazarın rekabetçi olduğu ön kabulüyle ilerlenmiştir.

Karar'ın 284. Paragrafında aşırı fiyat artışları ve gözlenen paralellikler uyumlu eylem karinesine başvurulmadan piyasanın olası bir kartelleşme ve birlikte harekete uygun olmaması sebebiyle reddedilmiştir. Halbuki çelişkili olacak şekilde, aynı zamanda, Karar'ın pek çok bölümünde piyasanın şeffaf olduğu da ifade edilmektedir. Maske ürününün standartları da belli olduğu ve dolayısıyla belli bir homojenliğin var olduğu da dikkate alındığında Karar'a göre oyuncu sayısı uyumlu eylem karinesinin işletilmemesinin tek gerekçesidir. Ancak bu gerekçe de literatür ile terstir; zira yapılan ampirik çalışmalarda tespit edilen kartellerin ortalama 7-29 oyunculu olabildiği bulgusu mevcuttur.¹⁰⁹

3.Karar'ın “Ekonomik Verilerin Değerlendirmesi” Bölümünde maliyet-artış oranlarındaki kopukluk ve paralel davranışlar göz ardı edilmiştir; analiz derinleştirilmeden ve tüketici zararının büyüklüğü hesaba katılmadan artışlar makul kabul edilmiştir.

Öncelikle, Karar'daki pazar tanımında cerrahi ve koruyucu maskeler ayrı incelenmesine rağmen ve maskelerin alt kategorilere ayrılabilmesine yer verilmesine rağmen iktisadi analizde bu ayırım yapılmamıştır; muhtemel uyumlu eylem ve sömürücü davranışın gerçekleşip gerçekleşmediği test edilmemiştir. Yapılması gereken; her bir maske tipinin alt pazarlarına göre kamu alımları ile diğer alımlar ayrı ayrı test edilmesiyle tüm teşebbüsler, maske tipleri ve talep tarafı “ortalama” olarak bir arada değerlendirilmiştir. Bu durumda ise kalite, ürün özellikleri, talep yapıları gibi parametrelerdeki farklılıklar göz ardı edilmiştir; fiyat sıçramalarının zamanlaması ve ürün bazında netleştirilmesi mümkün olmamıştır. Daha da önemlisi fiyat hareketleri incelemesi yalnızca 2 Mart 2020-31 Mart 2020'yi kapsamakta ve bu dönemin üçte birindeki ciddi paralellik ise önemsiz görülmektedir.

Grafik 13'e göre cerrahi maskelerde %723'lük ortalama gelir artışına karşın Grafik 14'e göre maliyet artışı ise %117'de kalmıştır (fark: %606). Grafik 17 ila 19'daki günlük ortalama fiyat karşılaştırmalarının 2 Mart-31 Mart 2020 ile kısıtlı kaldığı

¹⁰⁹ Stephen Davies ve Oindrila De, 'Ringleaders in Larger Number Asymmetric Cartels,' *The Economic Journal*, 2013, no 123, s. 525.

görülmektedir. Bununla beraber 218. Paragrafta 1 Mart-11 Mart arası 4 teşebbüs ve 5 Mart-9 Mart arası 5 teşebbüs arasındaki paralelliğin “yeterli bulgu” olmadığı değerlendirilmiş ve 30 günün 12 günündeki paralellik anlamlı görülmemiştir. Karar’ın ilgili bölümünün devamında Grafik 27 ila 42’de teşebbüslerin maliyetleri ile fiyat sıçramaları arasındaki uçurum, kapasite kısıtının söz konusu olmadığı gözlemlenebilmektedir. Herhangi bir kısıt söz konusu değilken siparişlere cevap verilmemesinin suni kıtlık yaratma ve müşteri paylaşımının da bir işaret olabileceği, paragraf 173’te yer verilen ortak elektronik postanın da bunun bir emaresi olabileceği göz ardı edilmiştir. Yine Karar’da sık sık fiyat düzenlemesine atıf yapılmakta olup düzenlemenin sebep değil, aşırı fiyat artışının bir neticesi olduğu göz ardı edilmektedir.

Özetle; i) yerinde incelemenin soruşturma döneminde yapıldığı ve dolayısıyla iletişim delillerinin yok edilmiş olma ihtimali göz ardı edilerek, ii) kriz koşullarında “geçici pazar gücü” yaklaşımı göz önünde bulundurulmadan, iii) yalnızca bir aylık periyoddaki fiyatlamaların paralel olup olmadığına bakılan ve 11 gün boyunca izlenen paralelliğin ise yeterli görülmediği, iv) maliyet artışlarının 6 katını aşan fiyat artışlarının sorgulanmadığı ve normal piyasa koşulları hakimmiş gibi ön kabullerle kriz bağlamının ve mecburi bağımlılıkların sömürüye yol açmış olabileceğinin göz ardı edildiği işbu Karar’ın eksik analizlere dayalı olarak tesis edildiği düşünülmektedir. Bu çerçevede, Kurul kararının 1. Maddesinin çoğunluk görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

Birol KÜLE
Kurul Üyesi (Başkan)