

## Rekabet Kurumu Başkanlığından,

### REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2014-2-62 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 15-09/117-48  
Karar Tarihi : 26.02.2015

#### A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,  
Fevzi ÖZKAN, Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

#### B. RAPORTÖRLER: Ekrem SOLMAZ, Gözde MAVİ

#### C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Koza İpek Basın ve Basım San. Tic. A.Ş.  
Temsilcisi: Av. Ceren ARGUN  
Süleyman Seba Cad. BJK Plaza No:48 K:2 D:21-22 Beşiktaş/İstanbul

#### D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Kamu Payı Olan Teşebbüsler

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Kamu payı olan teşebbüslerin, reklamlarının yayımlanacağı gazetelerin seçiminde objektif davranmamak suretiyle hâkim durumlarını kötüye kullandıkları iddiası.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 12.11.2014 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 27.01.2015 tarih ve 2014-2-62/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 05.02.2015 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 15-06/76-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 23.02.2015 tarih ve 2014-2-62/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;
  - Türk Telekomünikasyon A.Ş., Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş., Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. ve benzeri kamu payı olan şirket ve kuruluşların reklam ve ilanlarının yayınlanacağı gazetelerin seçiminde objektif, tarafsız, bilimsel ve rasyonel davranmadıkları,
  - Gazetelerin kamu kurumlarından aldıkları reklam ve ilanları ölçen The Nielsen Company'nin Adex Sistemi 2014 yılı ilk altı aylık verilerinin bu iddiayı desteklediği,
  - Kamu payı olan şirket ve kuruluşların piyasada hâkim durumda oldukları ve söz konusu davranışlarının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesi kapsamında kısıtlayıcı davranış olduğuiddia edilmektedir.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; kamu payı olan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı belirtilmiştir.

#### I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

##### I.1. İlgili Pazar

##### I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

- (5) Başvurunun esasını, kamu payı olan teşebbüslerin reklamlarının yayınlanacağı gazetelerin seçimi oluşturmaktadır. Koza İpek Basın ve Basım San. Tic. A.Ş. (Koza İpek), sahibi

olduğu Bugün Gazetesi'ne kamu payı olan teşebbüslerin haklı gerekçe olmaksızın reklam vermediklerini iddia etmektedir. Yazılı medyada yer alan gazeteler bir taraftan daha fazla okuyucuya ulaşmak (tiraj) için, diğer taraftan daha fazla reklam elde etmek için faaliyette bulunmakta ve bu bakımdan çift taraflı pazar özelliği göstermektedir. Dosya kapsamında incelenen davranışlar ise teşebbüslerin gazetelere verdikleri reklamlara ilişkin olduğundan ilgili ürün pazarı gazeteler ile reklamverenler arasındaki ilişki açısından değerlendirilmiştir.

- (6) Gazete yayıncılığı piyasasının talep yapısı, diğer mal ve hizmet piyasalarından farklı bir nitelik arz etmektedir. Tüketicilerin (okuyucu) bir gazeteyi satın alması başka bir gazete almasını engellememekte, eğer şartları oluşmuşsa (manşetten önemli bir haber yayımlaması gibi) aynı gün içerisinde başka bir gazete daha alınabilmektedir. Öte yandan, gazeteler günlük olarak tüketilmekte ve her gün okuyucunun karşısına bir önceki günden farklı haberlerle dolu olarak çıkmaktadır. Bu duruma bir de hafta sonu ve sair günlerde verilen ilaveler eklenince gazete talebinin günden güne farklılıklar gösterdiği, özellikle kamuoyunda büyük yankı oluşturan olaylar söz konusu olduğunda gazetelere olan talebin fiyattan önemli ölçüde bağımsız olarak arttığı bilinmektedir.
- (7) Gazeteler dağıtımlarına göre, yerel ve ulusal; içeriklerine göre siyasi, ekonomi, spor, magazin ve promosyon gibi alt gruplara ayrılmaktadır. Bu bağlamda farklı türde gazetelerin, reklamverenler bakımından birbirine ikame olup olmadığı, bir başka deyişle, aynı ilgili pazarda yer alıp almadığı ortaya konulmalıdır.
- (8) Reklamverenler gazetenin okur kitlesinin özelliklerini (okurların gelir düzeyi, yaşı, cinsiyeti, eğitim seviyesi vb.) dikkate almaktadır. Bu bağlamda, reklamverenler için reklama konu ürün veya hizmeti hedef kitlesine ulaştırabilen gazetenin seçilmesi önem taşımaktadır. İlgili gazetenin toplumsal itibarı, gelişimi ve istikrarı da reklamverenler açısından belirleyici unsurlar arasında sayılmaktadır.
- (9) Mal ve hizmetlerdeki çeşitlilik nedeniyle homojen bir reklamveren kitlesinin varlığından bahsedilememektedir. Gazetelerin geniş kitlelere yönelik olması nedeniyle herhangi bir gazetenin okuyucularını da farklı türdeki mal ve hizmetler karşısında tek tip bir grup altında sınıflandırmak mümkün değildir. Bu anlamda gazete okuyucuları da oldukça heterojen bir yapı sergilemektedir. Reklamverenlerin ve okuyucuların sergiledikleri bu heterojen yapı nedeniyle, farklı içerikli gazetelerin, işbu dosya bakımından yapılacak reklam yeri analizleri açısından önemli derecede farklılaşmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim, farklı içerikli gazetelerin benzer tüketici gruplarına ulaşabilmesi olasıdır. Örneğin, spor yaparken kullanılan bir ürüne ilişkin reklamın, tirajı yüksek siyasi bir gazetede değerinin, herhangi bir spor gazetesindeki değerinden daha fazla olabileceğini söylemek mümkündür. Benzer şekilde, reklamverenin yerel bazda ulaşmak istediği kitleye ilgili yerel gazete veya ulusal bir gazetenin yerel ekine reklam verilmesi suretiyle ulaşabilmesi de olasıdır. Yerel gazetelere sadece yerel nitelikli mal ve hizmet üreten teşebbüslerin değil, ulusal nitelikli mal ve hizmet üreten teşebbüslerin de reklam verdiği bilinmektedir. Bu anlamda, ulusal gazetelerin, hem yerel nitelikli reklamlar hem de ulusal nitelikli reklamlar açısından yerel gazetelerle rekabet halinde olduğu söylenebilecektir. Bu nedenlerle, gazete reklam yeri bakımından, içeriklerine ve dağıtım şekillerine bakılmaksızın tüm gazetelerin aynı pazarda yer aldığı kanaatine ulaşılmıştır.
- (10) Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, işbu dosya bakımından ilgili ürün pazarı "gazete reklam yeri pazarı" şeklinde belirlenmiştir.

### **I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar**

- (11) İlgili coğrafi pazar, ilgili ürün pazarında ülkenin herhangi bir bölgesindeki rekabet koşullarının diğer bölgelerden farklılık göstermemesi, başka bir deyişle rekabet koşullarının

ülkenin tamamında homojen bir yapı sergilemesi nedeniyle “Türkiye” olarak tespit edilmiştir.

## I.2. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (12) 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesinde *“Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasak ...”* olduğu belirtilerek, hâkim durumun kötüye kullanılması yasaklanmıştır.
- (13) Herhangi bir teşebbüsün tek taraflı bir eyleminin 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesinde belirtilen yasak kapsamına girmesi için ilgili teşebbüsün hâkim durumda olması ve bu hâkim durumunu kötüye kullanması gerekmektedir.
- (14) Dosya konusu, kamu payı olan şirket ve kuruluşların 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesini ihlal ettiği iddiasına ilişkin olduğundan öncelikle söz konusu şirket ve kuruluşlarının her birinin rekabet hukuku kapsamında teşebbüs niteliğini haiz olup olmadığı incelenmelidir.
- (15) Rekabet Kurulunun 08.03.2013 tarih ve 13-13/198-100 sayılı kararında kamu sermayeli bankalara ilişkin yapılan değerlendirmede *“...kontrol testinin kamu işletmelerine uygulanmasında, çoğunluk hisselerinin hangi kişi veya kuruma ait olduğunun tespit edilmesi tek başına yeterli görülmemekte, teşebbüsün stratejik kararları ve olağan işleri üzerinde hukuken ve fiilen kimin belirleyici olduğunun somut olarak ortaya konulması gerekmektedir.”* tespitine yer verilmiş ve anılan kararda; *“... (Ziraat Bankası, Halkbank ve Vakıfbank) bakımından kamu otoritelerinin, sermayenin tamamına yahut çoğunluğuna sahip olmaktan ve yönetim kurulu üyesi atama yetkilerinden kaynaklanan güçlerini yalnızca hissedarlıkla sınırlı olarak kullandıkları, dolayısıyla devletin kamu sermayeli bankalar üzerindeki etkisinin genel gözetim ve denetim faaliyetlerinden ibaret olduğu ve kamu otoritelerinin ilgili bankaların stratejik kararlarına müdahale etmediği görülmektedir. Belirtilen hususlardan hareketle, ZİRAAT’ın, HALKBANK’ın ve VAKIFBANK’ın bağımsız birer teşebbüs olduğu ve bu sebeple 4054 sayılı Kanun uyarınca rakip olarak değerlendirilmeleri gerektiği...”* sonucuna ulaşılmıştır.
- (16) Benzer şekilde 03.08.2011 tarih ve 11-44/960-313 sayılı Kurul kararında; elektrik üretimi alanında faaliyet gösteren ve sermayesinin tamamı devlete ait olan Elektrik Üretim A.Ş. ile hidrokarbon arama, sondaj, üretim, rafineri ve pazarlama faaliyetlerinde bulunan ve yine sermayesinin tamamı devlete ait olan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı arasında akaryakıt ürünleri alımına ilişkin işlemler 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında incelenmiş ve söz konusu alım işlemlerine ilişkin anlaşmanın 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği kapsamında grup muafiyetinden yararlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (17) Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, başvuruda yer verilen kamu payı olan şirket ve kuruluşların her birinin ayrı ayrı teşebbüs niteliğini haiz olduğu ve 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmede söz konusu teşebbüslerin davranışlarının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.
- (18) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz’da 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında incelenen bir davranışın ihlal teşkil edebilmesi için davranışı gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması ve davranışın bir kötüye kullanma niteliği taşıması gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede dosya kapsamında öncelikle ilgili teşebbüslerin gazete reklam yeri pazarında hâkim durumda olup olmadıkları incelenmiştir.
- (19) Reklamcılar Derneği verilerine göre, Türkiye’de toplam gazete reklam ve ilan harcamaları 2013 yılında 1.037.490.000 TL, 2014 yılının ilk altı ayında ise 522.760.000 TL’dir. Başvuru konusu iddiaların değerlendirilebilmesi için dosya kapsamında kamu payı olan ve farklı

sektörlerde faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin gazete reklam ve ilan harcamalarına ilişkin bilgi talep edilmiş, bu çerçevede ilgili dönem için hesaplanan söz konusu harcamaların pazarın büyüklüğüne olan oranlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1: Teşebbüslerin 2013 Yılı ve 2014 Yılı İlk Altı Ay Gazete Reklam ve İlan Harcamaları

Teşebbüs	2013 Yılı Harcamaları (TL)	2013 Yılı Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)	2014 Yılı İlk Altı Ay Harcamaları (TL)	2014 Yılı İlk Altı Ay Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)
THY	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Ziraat Ban.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Türksat	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (20) Hâkim durum değerlendirmesinde pazara giriş engelleri, dikey bütünlüğe sahip olma, talebin yapısı ile ekonomik ve finansal güce sahip olma gibi farklı unsurlar da dikkate alınmakla birlikte, teşebbüslerin ilgili pazarda sahip oldukları pazar payları söz konusu değerlendirilme açısından en önemli unsurlardan biridir.
- (21) Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, farklı sektörlerde faaliyet gösteren üç teşebbüsün de ilgili pazardaki 2013 yılı ve 2014 yılı ilk altı ayındaki pazar payları %1'in altındadır. Kamu payı olan şirket ve kuruluşların gazete reklam yeri pazarındaki paylarının çok düşük olması nedeniyle söz konusu teşebbüslerden hiçbirinin ilgili pazarda hâkim durumda olmadığı ve gazetelerin kamu payı olan teşebbüsler dışındaki reklamverenlerden reklam ve ilan olarak faaliyetlerini sürdürebilecekleri, dolayısıyla kamu payı olan teşebbüslerin bazı gazetelere reklam ve ilan vermemesinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

## J. SONUÇ

- (22) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir