

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2020-3-019
Karar Sayısı : 21-28/361-178
Karar Tarihi : 31.05.2021

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Şükran KODALAK, Ahmet ALGAN,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

B. RAPORTÖRLER: Şamil PişMAF, İbrahim Hilmi KOÇAK, İbrahim ŞAHİN,
Ahmet SAĞDUYU, Cihan TİGAN,
Muhammed Ali BEKTEMUR, Büşranur ÖZCAN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN

: - CarrefourSA Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi A.Ş.
Temsilcileri: Av. Şahin ARDIYOK, Av. Bora İKİLER,
Av. Armanç CANBEYLİ, Av. Ramiz ASLAN
Büyükdere Caddesi Bahar Sokak No.13, River Plaza Kat 11- 12,
34394 Levent, İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 07.05.2020 tarihli ve 20-23/298-M sayılı kararı uyarınca açılan soruşturma kapsamında CarrefourSA Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi A.Ş.'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ uyarınca dosyaya giriş talebinin değerlendirilmesi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 20.05.2021 tarih ve 17933 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 31.05.2021 tarih ve 2020-3-019/BN-13 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda;
- 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 sıra numaralı taleplerine konu yazışma silsilelerinin ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle Kurum bünyesinde erişime açılmasına, ayrıca talepleri halinde yine ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının teşebbüse verilmesine yönelik taleplerin kabul edilmesi,
 - Ancak bahse konu yazışmaların ekinde yer alan Excel tabloları gibi diğer dokümanların yüksek düzeyde ticari sır veya gizli bilgi içermeleri nedeniyle bu delillerin teşebbüs ile ilgili kısımlarının Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan erişime açılması,
 - 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 sıra numaralı taleplerine konu, Soruşturma Raporu'nun 139, 140, 141, 182, 185, 186, 195-199, 213-227, 276, 277, 294, 298, 305-313. paragraflarının ticari sır, gizli bilgi ya da kişisel verilerden arındırılmak suretiyle Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan incelenmek kaydıyla erişime açılması,

gerektiği ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Rekabet Kurulunun (Kurul) 07.05.2020 tarihli, 20-23/298-M sayılı, 21.05.2020 tarihli, 20-25/325-M sayılı ve 28.05.2020 tarihli, 20-26/328-M sayılı kararları ile aralarında CarrefourSA Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi A.Ş. (CARREFOURSA)'nin de bulunduğu 11'i perakende zinciri, 18'i çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren tedarikçi niteliğinde olmak üzere toplam 29 teşebbüs ile bir teşebbüs birliği hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında hazırlanan 31.03.2021 tarih ve 2020-3-19/SR sayılı Soruşturma Raporu CARREFOURSA tarafından 02.04.2021 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (5) CARREFOURSA tarafından 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ) uyarınca aşağıda yer verilen bilgi ve belgelerin¹ kendileriyle paylaşılması talep edilmiştir;

Sıra No	Erişim Talep Edilen Belgeler	Erişim Talep Edilen Belgenin Dosya Belge Numarası		İlgili Belgelere Erişim Talebinin Gerekçesi
		Belge No	Paragraf No	
2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,	SAVOLA çalışanları ile SAVOLA-MİGROS ve SAVOLA-CARREFOURSA arasında geçen Whatsapp görüşmeleri ve varsa ekran görüntüleri	Belge-562/CD	96,97,99,103, 107,109,110, 116,118,123,124,126	İlgili Whatsapp yazışmalarının ve içeriklerinin doğrudan ya da dolaylı olarak CARREFOURSA'yı ilgilendirmesi ve/veya CARREFOURSA bilgilerini içermesi sebebiyle Rekabet Kurumu nezdindeki kopyanın erişimimize açılmasının savunma hakkımızın etkin kullanılması için gerekli olduğu düşünülmektedir.
1	28.05.2018 tarihli, SAVOLA-BİM personeli arasında geçen "RE: Bim&Savola/03 Temmuz afiş teklifi" konulu e-posta ve eki	Belge-562/CD	95	
7	01.07.2019 tarihli ve "RE:Savloa17 Haziran Tavsiye Raf Satış Fiyatları Hk" konulu e- posta ve eki	Belge-562/CD	108	İlgili e-posta yazışmalarının ve varsa eklerinin CARREFOURSA'yı doğrudan veya dolaylı ilgilendirmesi ve/veya CARREFOURSA bilgilerini içermesi sebebiyle Rekabet Kurumu nezdindeki kopyalarının erişimimize açılmasının savunma hakkımızın etkin kullanılması için gerekli olduğu düşünülmektedir.
15	18.08.2020 tarihli ve "FW: yudum yağ rakip fiyatları" konulu e-posta ve ekleri	Belge-562/CD	129	
16	"RE; RAF FİYAT GEÇİŞLERİ" konulu e-posta ve varsa ekleri	Belge-562/CD	130	
17	"Tarım Ürünleri Güncel Piyasa Bilgileri" konulu e-posta ve ekleri	Belge-558/CD	153	

¹ Sayılan belgelere teşebbüsün talep ettiği haliyle yer verilmiştir.

18	"RE: Tarım Ürünleri Güncel Piyasa Bilgileri" konulu e-posta ve ekleri	Belge-558/CD	154	
19	01.04.2020 tarihli ve "FWD:" konulu e-posta	Belge-558/CD	155	
20	"Re:Tarım Ürünleri Güncel Piyasa Bilgileri" konulu e-posta	Belge-558/CD	156	
21	06.04.2020 tarihli ve "Re:Tarım Ürünleri Güncel Piyasa Bilgileri" konulu e-posta ve silsilesi	Belge-558/CD	159	
23	06.04.2020 tarihli ve "Omo Toz Deterjan kg değişikliği" konulu e- posta ve varsa ekleri	Belge-558/CD	237	
24	06.08.2020 tarihli ve "RE: Fiyt Endeks Bozuk Endeks Ürünler" konulu e-posta	Belge-558/CD	240	
25	05.05.2020 tarihli ve "Rakip Fiyat Endeksi *150 Ürün* ÖNEMLİ*" konulu e-posta ve ekleri	Belge-558/CD	255	
22	07.01.2021 tarihli Whatsapp görüşmesi	Belge-558/CD	231	İlgili Whatsapp yazışmasında CARREFOURSA'dan bahsedildiğinden ve CARREFOURSA'nın fiyatlama faaliyetleri konusunda iddialara yer verildiğinden görüşme kayıtlarının erişimimize açılması savunma hakkımızın etkin kullanımı açısından önem arz etmektedir.

26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41,	TESPİT 2, TESPİT 10, TESPİT 11, TESPİT 14, TESPİT 19, TESPİT 20, TESPİT 21, TESPİT 22, TESPİT 1 ² , TESPİT 11, TESPİT 14, TESPİT 19, TESPİT 20, TESPİT 21, TESPİT 22, TESPİT 23	-	139, 140, 141, 182, 185, 186, 195-199, 213-227, 276, 277, 294, 298, 305-313	Soruşturma Raporunun ilgili kısımlarında tamamen karartılmış bulunan bölümler yer almaktadır. Dosya kapsamında aleyhe deliller bulunabileceği gibi lehe deliller de yer alabilmektedir. Her iki tür bulgu da yasalar önünde eşit önemi haiz olduğundan, tamamen karartılan ve içeriği hakkında fikir edinemediğimiz delil ve bulguların tarafımıza erişilebilir kılınması, CARREFOURSA'nın savunma haklarını etkin bir biçimde
--	---	---	---	--

- (6) 4054 sayılı Kanun'un "*Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi*" başlıklı 44. maddesinin ikinci fıkrasında

"Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir"

hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte, tarafların kendileri hakkındaki belgelere erişimine ilişkin istisnalar düzenlenmiştir. Buna göre, 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinde yer alan

"Taraflar dosyaya giriş hakkı kapsamında, Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere, Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evraka ve elde edilmiş her türlü delile erişebilir."

hükmüyle, tarafların kendileri hakkında düzenlenmiş evrak ve delillere ulaşabileceği, ancak Kurum içi yazışmaların ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve sair gizli bilgi içeren evrakın bu kapsamda bulunmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla hangi belgelerin Kurum içi yazışma olduğu veya teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ait ticari sır niteliği taşıdığı hususu önem arz etmektedir.

- (7) 2010/3 sayılı Tebliğ'in "*Kurum İçi Yazışmalar*" başlıklı 7. maddesinde;

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

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

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

² Dosyaya Giriş Talep Formu'na ekli tablonun 34. sırasında erişim talep edilen belgenin "TESPİT 1 – değerlendirme kısmı" olarak belirtildiği görülmekle birlikte gerek bahse konu değerlendirmenin teşebbüse tebliğ edilen Soruşturma Raporu'nda yer alması gerekse tabloda belirtilen paragraf numaralarının TESPİT 2'ye ilişkin değerlendirmeleri içermesi nedenleriyle, ilgili tabloda sehven TESPİT 1 ifadesine yer verildiği değerlendirilmektedir.

- (8) Öte yandan aynı Tebliğ'in "Dosyaya giriş taleplerinin değerlendirilmesi" başlıklı 9. maddesi:

(1) Dosyaya giriş talepleri soruşturma heyeti tarafından değerlendirilir. Talebin kabul edilmesi halinde, dosyaya giriş yöntemi, zamanı ve dosyaya girişe ilişkin diğer hususlar yazılı olarak talep sahibine bildirilir.

(2) Soruşturma heyeti talebin uygun olmadığı kanaatine varırsa, talebe ilişkin karar Kurul tarafından verilir. Dosyaya giriş talebinin reddedilmesi halinde gerekçesi talepte bulunana bildirilir.

hükümlerini amirdir.

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

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

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

- (10) Madde metni değerlendirildiğinde, her ne kadar Tebliğ'in 6. maddesinde tarafların Kurum içi yazışmalara erişemeyeceği ifade edilmişse de, Tebliğ'in 7. maddesinde tanımlanan Kurum içi yazışmalara erişimin Tebliğ'in 10. maddesi çerçevesinde tamamen engellenmediği, ancak aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer Kurum içi yazışmaların pişmanlık yönetmeliği kapsamında yapılan başvurularda sunulan bilgiler ile benzer şekilde Kurum merkezinde incelenebileceğinin düzenlediği anlaşılmaktadır.

- (11) Tebliğ'in 6. maddesinin ikinci fıkrasının açık hükmü uyarınca, dosyaya giriş hakkı kapsamının dışında tutulan "ticari sır ve diğer gizli bilgiler" in kavram olarak ne ifade ettiği hususunda ise Tebliğ'in "Ticari Sırların Belirlenmesi ve Gizli Tutulması" başlıklı 12. maddesi yol gösterici olmaktadır. Anılan maddenin ilk fıkrasında ticari sır kavramı, "teşebbüslerin faaliyet alanları ile ilgili olan ve gizli tutma iradesine sahip oldukları, yalnızca belirli ve kısıtlı bir kesim tarafından bilinen ve elde edilebilen, başta rakipleri olmak üzere üçüncü kişilere ve kamuya açıklanması halinde ilgili teşebbüsün ciddi zarar görme ihtimali bulunan her türlü bilgi ve belge" şeklinde tanımlanmaktadır.

- (12) Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise nelerin ticari sır kategorisinde addedilebileceğiyle ilgili örnek kabilinden olmak üzere; "Olayın ve teşebbüsün özelliklerine göre, teşebbüslerin iç kuruluş yapısı ve organizasyonu, malî, iktisadî, kredi ve nakit durumu, araştırma ve geliştirme çalışmaları, faaliyet stratejisi, hammadde kaynakları, üretim ve imalata ilişkin teknik bilgiler, fiyatlandırma politikaları, pazarlama taktikleri ve masrafları, pazar payları, toptancı ve perakendeci müşteri potansiyeli ve ağları, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantıları gibi bilgi ve belgeler ticari sır olarak kabul edilebilir." ifadesine yer verilmiştir.

- (13) Öte yandan Danıştay 13. Dairenin 13.10.2020 tarihli, 2017/1843 E., 2020/2548 K. sayılı kararında: "Dava konusu Kurul kararının, kurum içi yazışma niteliği taşıyan özel sektör tüzel kişilerinden elde edilen belgeler ve pişmanlık başvurusu ve ekleri ile telefon kayıtlarına yönelik talebe ilişkin kısımları incelendiğinde ise, Tebliğ'in 7. maddesinin ikinci fıkrasında, Pişmanlık Yönetmeliği çerçevesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile

Kurum'un diğer kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya özel sektör gerçek ve tüzel kişileri gibi bilgisine başvuru alanlarla yaptığı yazışmaların da iç yazışma olarak kabul edileceğinin açıkça kurala bağlandığı, anılan sınırlamaların ticarî sırların ve üçüncü kişilerin menfaatlerinin korunması ile pişmanlık müessesinin etkinliğinin ve işlerliğinin sağlanması için gerekli olduğu, Kurul'ca üst hukuk kurallarına aykırı olmadığı sonucuna varılan anılan düzenlemeler uygulanmak suretiyle karar alındığı, öte yandan, dava konusu işlemde dosyaya giriş hakkı kapsamında anılan bilgi ve belgelere erişimin de mutlak suretle sınırlandırılmadığı, savunma hakkının sağlanmasını teminen anılan belgelerin teşebbüs ile ilgili kısımlarının ticarî sırlardan arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyasının alınmadan incelenmek üzere erişime açıldığı, ticari sır niteliğini haiz bilgi ve belgelerin gizliliğinin korunması ve ifşa edilmelerinin önlenmesi amacıyla söz konusu belgelerin kopyalarının alınmasına izin verilmemesinde ve bu kararın uygulanmasını sağlamak adına teşebbüs yetkililerinin belgelere erişimleri esnasında herhangi bir kayıt tutmamaları, yanlarında telefon, kayıt cihazı, bellek, fotoğraf makinesi ve not defteri benzeri kayıt tutmaya yarayacak cihaz/eşya bulundurmamaya özen göstermelerinin gerektiğinin belirtilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı, başvuru konusu telefon kayıtlarının teşebbüs ile ilgili kısımlarının soruşturma raporunda ticari sırlardan arındırılarak teşebbüse gönderilmesi suretiyle savunma hakkının sağlandığı, teşebbüsle ilgili olmayan kısımlar yönünden telefon görüşmelerine yönelik talebin reddedilmesinde ise savunma hakkına aykırı bir durum olmadığı gibi, bu hususun üçüncü kişiler bakımından ticari sırların ve özel iletişimin gizliliğinin korunması için gerekli olduğu anlaşılmaktadır.” şeklinde hüküm kurulmuştur.

- (14) CARREFOURSA'nın yukarıda detaylarına yer verilen başvurusu kapsamında, Soruşturma Raporu'nun 95, 96, 97, 99, 103, 107, 108, 109, 110, 116, 118, 123, 124, 126, 129, 130, 153, 154, 155, 156, 159, 231, 237, 240, 255 paragraflarında bahsi geçen yazışma silsilelerine CARREFOURSA hakkındaki ihlal isnadına esas teşkil eden içeriklerine ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle CARREFOURSA'ya tebliğ edilen Soruşturma Raporu'nda yer verilmiştir.
- (15) Bununla birlikte Kurulun aynı dosya kapsamında daha önce yapılan dosyaya erişim taleplerine dair verilen kararları da dikkate alınarak, söz konusu yazışma silsilelerinin ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle Kurum bünyesinde erişime açılacağı, ayrıca talepleri halinde yine ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının teşebbüse verilebileceği; ancak bahse konu yazışmaların ekinde yer alan Excel tabloları gibi diğer dokümanların yüksek düzeyde ticari sır veya gizli bilgi içermeleri nedeniyle bu delillerin teşebbüs ile ilgili kısımlarının Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan erişime açılacağı değerlendirilmiştir.
- (16) Diğer yandan Soruşturma Raporu'nun 139, 140, 141, 182, 185, 186, 195-199, 213-227, 276, 277, 294, 298, 305-313 paragraflarında yerilmekle birlikte, CARREFOURSA hakkındaki ihlal isnadına dayanak teşkil etmemeleri nedeniyle teşebbüse gönderilmeyen kısımların ise ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan erişime açılacağı kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (17) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; Rekabet Kurulunun 07.05.2020 tarihli ve 20-23/298-M sayılı kararı uyarınca açılan soruşturma kapsamında

CarrefourSA Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi A.Ş.'nin, 20.05.2021 tarih ve 17933 sayılı yazı ile yapılan dosyaya giriş başvurusuna ilişkin olarak;

- a. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 sıra numaralı taleplerine konu yazışma silsilelerinin ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle Kurum bünyesinde erişime açılmasına, ayrıca talepleri halinde yine ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının teşebbüse verilmesine,
- b. Diğer taraftan bahse konu yazışmaların ekinde yer alan Excel tabloları gibi diğer dokümanların ticari sır veya gizli bilgi içermeleri nedeniyle bu delillerin teşebbüs ile ilgili kısımlarının Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan erişime açılmasına,
- c. 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 sıra numaralı taleplere konu, Soruşturma Raporu'nun 139, 140, 141, 182, 185, 186, 195-199, 213-227, 276, 277, 294, 298, 305-313. paragraflarının ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmak suretiyle Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan incelenmek kaydıyla erişime açılmasına;

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