

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2017-5-34 (Muafiyet)  
Karar Sayısı : 18-03/31-18  
Karar Tarihi : 18.01.2018

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN  
Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

**B. RAPORTÖRLER** : Ayşe Özlem UZUN, Esra KÜÇÜKİKİZ, Furkan BAŞTÜRK

**C. BİLDİRİMDE**

**BULUNAN** : - Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası  
4. Cadde 719. Sokak No:3 Yıldızevler Mahallesi/Yıldız  
Çankaya / ANKARA

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası tarafından üyeleri arasında inşaat maliyetlerine etki eden girdilerin fiyatlarındaki değişimin takip edilmesi amacıyla bağımsız bir firmaya yaptırılmak istenen anket çalışmasına muafiyet tanınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 28.08.2017 tarih ve 6220 sayı ile intikal eden başvuruda özetle; Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası (İNTES) tarafından inşaat maliyetlerine etki eden girdilerin gerek bölgesel, gerekse ulusal çaptaki fiyat değişimlerinin takip edilebilmesi adına İNTES üyesi firmaların gönüllülük esasına göre katılacağı anket çalışmasına bireysel muafiyet tanınması talep edilmektedir.
- (3) Dosya kapsamında İNTES'ten, inşaat malzemeleri ve inşaat hizmetleri alanında faaliyet gösteren bazı teşebbüslerden ve inşaat sektörü adına faaliyette bulunan bazı teşebbüs birliklerinden bilgi talep edilmiş; talep edilen bilgiler Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Dosya mevcudu bilgi ve belgeler çerçevesinde hazırlanan 15.01.2018 tarihli ve 2017-5-34/MM sayılı Muafiyet Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; İNTES tarafından yaptırılmak istenen anket çalışmasınının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesi kapsamında olduğu, girdi bazında toplanan verilere ilişkin sonuçların her ay paylaşılması durumunda ilgili pazarda koordinasyon doğurucu etki yaratma ihtimali doğabileceği, ancak sonuçların ait olduğu dönemden altı ay sonrasında İNTES üyeleri, kamuoyu ve eş anlı olarak Kurum ile paylaşılması, anket sonuçlarının İNTES'in internet sitesinde paylaşımından önce medya aracılığı ile kamuoyunu bilgilendirici bir duyuru yapılması, Rekabet Kurulunun (Kurul) kararı ertesinde İNTES ve TrendEco Danışmanlık Ltd. Şti. (TREND ECO) arasında gizlilik sözleşmesi imzalanması ve gizlilik sözleşmesinin bir örneğinin Kuruma gönderilmesi koşullarıyla ilgili anket çalışmasına 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında iki yıl süreyle muafiyet tanınabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

## **G. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK**

### **G.1. İlgili Teşebbüsler**

#### **G.1.1. INTES**

- (5) 1964 yılında kurulan ve inşaat iş kolunda faaliyet gösteren sendikanın yan sektörlerle birlikte 129 üyesi bulunmaktadır. İNTES'e üye olan firmalar Türkiye'de gerçekleştirilen büyük alt ve üst yapı işlerini ve yurt dışında gerçekleştirilen marka projeleri üstlenmektedir. Üyeler yurt içinde üstlenilen işlerin yanı sıra yurt dışında da müteahhitlik faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bildirim Formunda, INTES üyesi firmaların inşaat sektörü genelinden aldığı payın tahmini olarak (.....) civarında olduğu belirtilmektedir.

### **G.2. İlgili Pazar**

#### **G.2.1. İlgili Ürün Pazarı**

- (6) Bildirime konu işlemin içeriğini, inşaat maliyetlerine etki eden girdilerin fiyatlarında yaşanan değişimlerin tespit edilebilmesi amacı ile İNTES'in bağımsız bir firma aracılığı ile üyelerine yapacağı anket çalışması oluşturmaktadır. Ankete konu olan girdiler demir, çimento, hazır beton, asfalt malzemesi, kereste ve diğer başlıkları altında sınıflandırılmaktadır.
- (7) İNTES üyesi firmaların tamamı inşaat sektöründe faaliyet göstermektedir. İnşaat sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin yer aldığı bazı özellikli projelerin farklı altyapı ve donanım gerektirmesinden ötürü belirli alanlara yoğunlaşması sektör genelinde karşılaşılan bir durumdur. Ancak gerek konut gerek konut dışı inşaatların yapımında kullanılan inşaat malzemeleri ve hammaddeler temel olarak aynıdır. Ankete konu olan girdilerin inşaat sektöründe faaliyet gösteren firmaların önemli bir kısmının ortak maliyetini oluşturması, anket kapsamında elde edilerek daha sonradan paylaşılacak olan bilginin niteliği ve kapsamı dikkate alındığında ilgili ürün pazarı "inşaat hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

#### **G.2.2. İlgili Coğrafi Pazar**

- (8) İNTES üyeleri, esas olarak Türkiye genelinde faaliyet göstermektedir. Bunun yanı sıra, Bildirim Formunda İNTES tarafından gerçekleştirilmesi düşünülen bilgi paylaşımından Türkiye sınırları içerisindeki tüm inşaat sektörü oyuncularının yararlanmasının mümkün olacağı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

### **G.3. Bildirime Konu Anket Çalışmasının İçeriği**

- (9) Bildirime konu proje; İNTES üyesi firmalardan isteyenlerin katılacağı, katılımcılara inşaat maliyetlerini oluşturan girdilere ve toplam birim maliyetlerine ilişkin soruların yöneltileceği bir anket çalışmasıdır. Kuruma intikal eden anket taslağında yer alan soruların içeriğini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- (.....)

- (.....)

- (.....)

- (10) İNTES tarafından ifade edildiği üzere, İNTES üyesi olmanın önünde hiçbir engel bulunmamakta olup anket geçmişten gelen ya da yeni üyelerin tamamına iletilecek, katılım gönüllülük esasına dayalı olacak, İNTES üyesi olmayan inşaat firmalarına anket iletilmeyecek ancak bir firmanın katılmak istemesi durumunda, kendisine de anket formunun iletilmesinin önünde bir engel bulunmayacaktır.

- (11) Bildirim Formunda ilgili anket çalışmasının aylık olarak düzenleneceği, anket sonuçları ışığında oluşturulacak endeksler ile inşaat sektöründeki maliyet değişimlerinin takip edileceği, çalışma sonucunda katılımcı herhangi bir firmanın birim maliyetinin ne olduğunun taraflarca bilinmeyeceği, sonuçların ise İNTES üyesi firmalar ve kamuoyu ile paylaşılacağı, ancak firma bazlı anket sonuçlarının İNTES yönetimi tarafından da bilinmeyeceği, zira anketin ve endeksin bağımsız bir firma tarafından yapıp toplulaştırılmış sonuçların İNTES yönetimine gönderileceği, toplulaştırılmış sonuçlarda ankete katılan firmaların unvanlarına ve kaç firmanın katıldığına dair herhangi bir bilginin olmayacağı, bu bilgilerin kamuoyu ile de paylaşılmayacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, bildirim konu çalışma ile fiyatı piyasa dışı faktörler tarafından belirlenme olasılığı olan girdilerin fiyatlarındaki değişimin takip edilmesinin ve gerek bölgesel gerekse ulusal çapta fiyat değişimleri tespit edilen her bir girdideki gelişmenin analiz edilmesinin amaçlandığı ifade edilmektedir. Kuruma taslak olarak gönderilen anket formunda; sorularda ticari sır mahiyetinde hiçbir bilginin istenmediği, tüm cevapların anonim olarak toplandığı, hangi firmanın ne cevap verdiğinin bilinmemekte olduğu açıklamasına yer verilmektedir.
- (12) Bildirime konu anket çalışması sonucunda firmaların cevaplarına göre "İnşaat Maliyeti Endeksi" adı verilen bir endeks oluşturulacaktır. Üye firmaların endekse dâhil olması için tüm soruları cevaplama şartı aranmamakta, yalnızca bir soruya cevap vermesi dahi endekse dâhil olmasını sağlamaktadır. Buna ek olarak endeksin oluşturulması aşamasında tüm firmaların cevaplarının aynı ağırlıkta olacağı belirtilmektedir. İnşaat maliyeti endeksi ile sektör genelinde inşaat maliyetlerindeki toplam artış oranının ortaya koyulması planlanmaktadır. Bunun yanı sıra, çalışma sonucunda ankete konu girdilerde maliyetinin arttığını belirten firma sayısı ile azaldığını belirten firma sayısı arasındaki farkın endekslenmesi ile oluşturulacak değerin ilgili girdinin maliyetindeki ani sıçramaların tespitinde ya da uzun vadede maliyetlerdeki trendin gözlemlenmesinde kullanılacağı ifade edilmektedir. Anket çalışması sonucunda İNTES üyeleri ve kamuoyu ile paylaşılacak sonuçları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:
- Her bir girdi bazında artış eğilimi olup olmadığı,
  - Sektör genelinde inşaat maliyetindeki toplam artış oranını gösteren inşaat maliyeti endeksi.
- (13) Her bir girdi bazında bölgesel fiyat değişimlerinin tespit edilebileceği; ancak, kamuoyu ile sadece ülke genelindeki girdi bazlı artış eğilimi olup olmadığının paylaşılacağı bildirilmektedir. Bu nedenle, İNTES'ten bölgesel fiyat değişimlerine ilişkin analizin nasıl yapılacağı ve bu çalışmaya ilişkin amaca yönelik olarak ek bilgi talebinde bulunulmuştur.
- (14) İNTES tarafından gönderilen cevabi yazıda bölgesel bazlı herhangi bir bilginin kamuoyu ile paylaşılmayacağı, anket sonuçlarından herhangi bir girdi fiyatındaki artışın belirli coğrafi pazarlar özelinde gerçekleştiğinin tespit edilmesi durumunda konunun başta Kurum olmak üzere ilgili mercilere aktarılması için İNTES yönetimi ile paylaşılacağı, bölgesel bazlı yapılacak analizlerde söz konusu fiyat artışını makul kılacak bir unsur bulunup bulunmadığının dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Ayrıca İNTES yönetimi ile paylaşılacak bilgilerin yine bölge bazında toplulaştırılmış şekilde olacağı ve firma bazlı herhangi bir bilginin yer almayacağı belirtilmiştir.

- (15) Bildirim Formunda, inşaat sektörüne girdi temin eden çimento, demir, seramik ve hazır beton gibi sektörlerde fiyatların rekabetçi piyasa yapısı dışında belirlenebildiği, söz konusu durumun Kurul'un geçmiş kararlarında da net bir şekilde ortaya konulduğu belirtilmektedir. Bu doğrultuda, bildirim konu proje ile ulaşılmak istenen amacın inşaat sektöründeki temel girdilerin hem bölgesel hem ulusal çaptaki fiyat değişmelerinin analiz edilmesi ve rekabet dışı fiyat artışlarının tespit edilmesi durumunda başta Kurum olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bilgi verilmesi olduğu ifade edilmektedir.
- (16) Anket çalışmasının bir diğer amacının da sektöre ışık tutmak olduğu, hâlihazırda inşaat maliyetlerinin takip edilebileceği herhangi bir endeksin bulunmadığı, bu nedenle sektörde orta ve uzun vadedeki gelişmelerin anlaşılması açısından bu tür bir endeksin yardımcı olacağı belirtilmektedir.
- (17) İNTES tarafından bildirim konu anket çalışmasının İNTES'ten bağımsız bir şirket olan TREND ECO tarafından yürütüleceği belirtilmektedir. TREND ECO'nun yetkili müdürünün ya da şirket ile ilintili herhangi kişinin İNTES ya da İNTES üyeleri ile doğrudan ya da dolaylı olarak herhangi bir bağlantısının bulunmadığı, anket sonuçlarının İNTES yönetimi ve İNTES üyeleri ile paylaşılmaması konusunda TREND ECO ile herhangi bir gizlilik sözleşmesinin mevcut durumda imzalanmamış olduğu; ancak, Kurul'un kararı ertesinde gizlilik sözleşmesinin hayata geçirileceği beyan edilmektedir.

#### **G.4. Bildirim Konu İşleme İlişkin Üçüncü Taraflara Ait Görüşler**

- (18) İnceleme konusu anketin ilgili pazardaki potansiyel etkilerine ilişkin olarak inşaat malzemeleri ve inşaat hizmetleri alanında faaliyet gösteren çeşitli teşebbüs ve teşebbüs birliklerinden görüş talebinde bulunulmuştur. Kuruma cevap yazısı gönderen teşebbüslerin görüşleri aşağıda sunulmaktadır:
- (.....), ilgili anket çalışmasının rekabeti kısıtlayıcı bir etkisi olup olmadığına dair herhangi bir görüşleri olmadığını,
  - (.....), söz konusu anket çalışmasının rekabeti kısıtlayıcı bir etki yaratmayacağını,
  - (.....), söz konusu anket çalışmasının bilgi edinme, kamuoyunu aydınlatma amacı taşıması nedeniyle rekabet ihlali yaratmayacağını,
  - (.....), ankete katılan teşebbüslerin ticari sır sayılabilecek verilerini paylaşmasının bilgi değişimi yoluyla rekabete aykırı davranışlara müsait bir ortam yaratabileceğini, Kurul'un muafiyet kararını vermeden önce anket sorularının tamamını görmesi gerektiği, anket sonuçlarının İNTES üyeleri ve İNTES üyesi dışındaki teşebbüsler ile eş zamanlı paylaşılması gerektiğini, üyeler ile üye olmayan teşebbüslerle paylaşılan metinlerin farklı olmaması gerektiğini ve anket sonuçlarının internet sitesinde yayınlanacağını en az bir hafta önceden ve birkaç kez medya aracılığı ile kamuoyuna duyurulması gerektiğini,

ifade etmektedir.

#### **G.5. 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Bakımından Değerlendirme**

- (19) Bildirim konu anket çalışması; İNTES'in bağımsız bir danışmanlık şirketi aracılığıyla üyelerinden bir önceki aya ilişkin girdi maliyetlerinin artış veya azalışına yönelik bilgiler talep etmesini, söz konusu bilgilerin derlenerek bir endeks oluşturulmasını ve söz konusu girdiler bazında artış eğilimi olup olmadığının tespit edilerek inşaat maliyetindeki toplam artış oranının İNTES yönetimi ve kamuoyu ile paylaşılmasını konu edinmektedir.

- (20) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası "*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.*" hükmünü haizdir. Bu bağlamda planlanan bilgi paylaşımının rakipler arasında koordinasyona yol açabilecek nitelikte bir bilgi paylaşımı olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (21) Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'un (Kılavuz) 40-89 numaralı paragraflarında, bilgi değişiminin pazardaki rekabete etkisi açısından değerlendirilmelere yer verilmektedir. Buna göre, bilgi değişimi rakipler arasında doğrudan veya meslek kuruluşları gibi teşebbüs birlikleri, pazar araştırma kuruluşları ve benzeri üçüncü taraflar veya teşebbüslerin tedarikçi ya da dağıtım ağı yoluyla dolaylı olarak gerçekleşebilir. Bilgi değişiminin rekabet üzerindeki olası etkileri her somut olayın kendine has özellikleri bakımından incelenmesi gerekmektedir. Bilgi değişiminin, 4. madde kapsamında rekabeti kısıtlama etkisinin bulunması için fiyat, üretim miktarı, ürün kalitesi, ürün çeşitliliği ya da inovasyon gibi rekabet parametrelerinden en az biri üzerinde olumsuz etki doğurabilecek nitelikte olması gerekir. Rekabeti kısıtlayıcı etkilerin değerlendirilmesinde, ilgili pazarın özellikleri ile bilgi değişiminin nitelikleri dikkate alınır. Pazarın özellikleri bakımından özellikle pazarın şeffaflığı, yoğunlaşma derecesi, karmaşıklığı, istikrarı ve firmaların benzerlikleri gibi unsurların değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (22) Şeffaf pazarlarda işbirlikçi sonuçların ortaya çıkma olasılığı daha yüksektir. Dolayısıyla pazarın bilgi değişimi öncesi ve sonrasındaki şeffaflık düzeyi ile bilgi değişiminin bu düzeyi nasıl değiştirdiği, bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etki doğurma olasılığının belirleyici unsurudur. Bu bağlamda dikkat edilmesi gereken nokta, teşebbüslerin mevcut bilgiyi rakiplerinin davranışlarını öngörmek için ne ölçüde kullanabileceğinin belirlenmesidir.
- (23) Değerlendirmede dikkate alınması gereken bir diğer önemli unsur, pazarın yoğunlaşma derecesidir. Dar oligopollerde, az sayıda teşebbüsün koordinasyon koşulları konusunda uzlaşmasının ve anlaşmadan sapmaların izlenmesinin daha kolay olması nedeniyle işbirlikçi sonuçların gerçekleşme olasılığı ve bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açma olasılığı daha yüksektir.
- (24) Teşebbüslerin, karmaşık bir pazar yapısında, işbirlikçi sonuca ulaşmaları daha zordur. Öte yandan arz ve talep koşullarının daha az değişken olduğu, diğer bir deyişle istikrarlı olduğu pazarlarda teşebbüslerin işbirlikçi sonuca ulaşmaları ihtimali daha yüksektir.
- (25) Pazarın özellikleri bakımından dikkat edilmesi gereken son unsur, firmaların benzerliğidir. Teşebbüslerin; maliyet, talep, pazar payları, ürün yelpazesi, kapasite gibi açılardan benzer olduğu durumda rekabetçi güdüleri de benzer olacağından teşebbüsler arası koordinasyon ihtimali artar.
- (26) Bilgi değişiminin nitelikleri bakımından değerlendirilmesinde paylaşılan bilginin rekabete duyarlı (stratejik) bilgi olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Stratejik verilerin paylaşılması, tarafların rekabetçi güdülerinin azaltılması suretiyle rekabeti kısıtlayıcı etkiler doğurabilir. Genel olarak, fiyat ve miktara ilişkin bilgiler, stratejik niteliği en yüksek bilgilerdir. Bunları, maliyetlere ve talebe ilişkin bilgiler takip eder.

- (27) Herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespitini yeterince güçleştirecek şekilde toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere neden olma olasılığı, teşebbüs bazındaki verilerin değişimine kıyasla çok daha düşüktür. Satış, kapasite verileri ya da girdi ve bileşen maliyetleri gibi verilerin bir meslek birliği ya da pazar araştırma şirketi tarafından toplanması ve toplulaştırılmış halde yayınlanması sektörün ekonomik durumuna ışık tutacağından tedarikçilerin ve müşterilerin yararına olabilir. Genel olarak, yoğunlaşmış bir oligopol söz konusu değilse, toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açma olasılığı düşüktür.
- (28) Geçmiş tarihli verilerin değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığı, güncel ve geleceğe yönelik verilerin değişimine kıyasla daha düşüktür. Öte yandan sık aralıklarla yapılan bilgi değişimleri teşebbüslerin pazarda ortak bir anlayışa ulaşmasını ve anlaşmadan sapmaların izlenmesini kolaylaştırarak işbirlikçi sonuç riskini artırır.
- (29) Bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilerinin değerlendirilmesinde son unsur bilgi değişiminin kamuya açık olup olmamasıdır. Bilgi değişiminin kamuya açık bir şekilde yapılması, bilgi değişiminin işbirlikçi etkilerinin diğer teşebbüsler, potansiyel rakipler ve müşteriler tarafından sınırlanabildiği ölçüde, pazardaki rekabetin bozulması olasılığını azaltabilir. Nitekim gerçek anlamda kamuya açık bilgilerin değişiminin genellikle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil etmesi beklenmez. Zira gerçek anlamda kamuya açık bilgiler, bilgiye erişim maliyetleri bakımından bütün rakipler ve müşterilerce aynı derecede erişilebilir olan bilgilerdir. Bilginin gerçek anlamda kamuya açık olması için, bilgi değişiminin tarafı olmayan müşterilerin ve teşebbüslerin bilgiye erişim maliyeti, taraf olan teşebbüslerinkinden daha fazla olmamalıdır.
- (30) Yukarıda yer verilen Kılavuzdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere başvuru konusu anket çalışmasının rekabeti kısıtlayıcı bir etki doğurma ihtimali bulunup bulunmadığının "ilgili pazarın özellikleri" ve "bilgi değişiminin niteliği" bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. Başvuru konusu anket çalışması, aşağıda bu çerçevede ele alınmaktadır.
- (31) **Pazarın Yapısı:** Kurul'un geçmiş kararları da göz önünde bulundurulduğunda inşaat sektörü, esas olarak oligopolistik pazar yapısının gözlenmediği, aksine farklı büyüklüklerde çok sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği ve yoğunlaşmanın az olduğu sektörlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Bildirim Formunda sektörde İNTES üyesi olan 129 firmanın bulunduğu ve üyelerin inşaat sektörü genelinden (.....) civarında pay aldığı belirtilmektedir. Aşağıda sunulan Tablo 1'de bina ve bina dışı inşaatların yapımı alanlarında faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısına yer verilmektedir.

Tablo:1 İnşaat Sektöründe Faaliyet Gösteren Teşebbüs Sayısı

	2014	2015
Bina İnşaatı Faaliyetleri	84.983	88.229
Bina Dışı İnşaat Faaliyetleri	8.097	7.889

Kaynak: TÜİK

(32) Tablo 1'den de görüldüğü üzere gerek bina inşaatı gerek bina dışı inşaat alanında faaliyet gösteren oyuncu sayısının oldukça fazla olması pazarın rekabetçi bir yapıda olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, Bildirim Formunda İNTES üyelerinin Türkiye'de gerçekleştirilen büyük altyapı ve üstyapı işlerinde faaliyet gösterdiği, ayrıca yurt dışında gerçekleştirilen marka projeleri üstlendiği ve küresel çapta tanındığı ifade edilmektedir. Kendilerinden talep edilen ek bilgi yazısında da yurtdışı pazarda İNTES üyesi müteahhitlerin üstlendikleri projelerin nicelik ve nitelik itibarıyla büyük projelerden oluştuğu, üyelerinin yurt dışı müteahhitlik hizmetleri pazarındaki payının yaklaşık %80 olduğunun tahmin edildiği, üyelerinin büyük kısmının ISO 9001 şartlarına sahip ve belgeli kuruluşlar olarak faaliyet gösterdiği belirtilmektedir. Bu nedenle, inşaat malzemeleri ve inşaat hizmetleri alanında faaliyet gösteren bazı teşebbüslerden ve inşaat sektörü adına faaliyette bulunan bazı teşebbüs birliklerinden İNTES üyelerinin sektörde ayrı bir pazar oluşturup oluşturmadığına yönelik görüş alınmıştır.

- (.....) tarafından İNTES'in bir teşebbüs birliği olduğu ve kural olarak bir teşebbüs birliği üyelerinin ayrı bir pazar oluşturmayacağı, ayrı bir pazar oluşturması için rekabete aykırı eylemlerde bulunması gerektiği,
- (.....) tarafından İNTES üyelerinin piyasa koşullarında İNTES kararlarından bağımsız olarak faaliyet gösterdiği, işveren sendikası niteliğindeki kuruluşların üyeleri üzerinde geniş bir etki ve kontrolü olmadığı, bu nedenle de İNTES üyelerinin ayrı bir pazar oluşturmadığı görüşünde oldukları,
- (.....) tarafından İNTES üyelerinin sektörde ayrı bir pazar oluşturmadığı görüşünde oldukları,
- (.....) tarafından İNTES üyelerinin ayrı bir pazar oluşturup oluşturmadığı hakkında bilgi sahibi olmadıkları,
- (.....) tarafından İNTES'in bünyesinde çok önemli inşaat taahhüt işlerini yöneten firmaları barındırdığı, söz konusu firmaların bazı zamanlarda büyük çaplı işler yaparken bazı zamanlarda küçük çaplı işler yaptığı ya da hiç iş yapmadığı, bu nedenle İNTES üyelerinin sektördeki payını tespit etmenin güç olduğu ancak genel olarak İNTES üyelerinin sektörde ayrı bir pazar oluşturmadığı görüşünde oldukları,

ifade edilmiştir.

(33) Giriş engelleri: Bildirim Formunda, müteahhitlik belgesi için gerekli yasal koşulların sağlanması dışında inşaat sektörüne giriş için herhangi bir engel bulunmadığı, ancak belirli projelerin türüne bağlı olarak iş bitirme belgesi ihtiyacının ortaya çıkabileceği, proje türüne göre finansman ihtiyacı doğabileceği, altyapı projelerinde teknik bilginin önem kazandığı ve bazı durumlarda tedarik sözleşmelerinin pazara girişi geciktirici rol oynadığı belirtilmektedir. Buna ek olarak havalimanı, baraj, otoyol gibi nitelikli projelerin söz konusu olduğu durumlarda da ölçek ekonomisinin önem kazandığı ifade edilmektedir.

(34) Bilginin stratejik olup olmadığı: İNTES tarafından taslak olarak sunulan ankette, teşebbüslerin girdi maliyetlerinde herhangi bir artış ile karşılaşmış ve karşılaşmadıklarına ve toplam inşaat maliyetlerinde yaşadıkları artış oranına ilişkin soruların yer aldığı anlaşılmaktadır. Kılavuz'un bilgi değişimine ilişkin bölümleri dikkate alındığında söz konusu bilginin stratejik nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

- (35) Bilginin bireysel olup olmadığı: Dosya kapsamında anket çalışmasına ilişkin sonuçların teşebbüs bazında herhangi bir veri içermeyeceği, ticari sır niteliğindeki bilgilerin talep edilmeyeceği, bunun yanı sıra ankete katılan teşebbüslerin her ay değişkenlik gösterebileceği ve ankete hangi teşebbüslerin katıldığına belirtilmeyeceği ifade edilmektedir. Buna ek olarak, bildirim konu anket çalışmasının bağımsız bir danışmanlık firması olan TREND ECO tarafından gerçekleştirileceği ve firma bazlı sonuçların İNTES tarafından bilinmeyeceği belirtilmektedir. Veri paylaşımının bağımsız bir danışmanlık şirketi tarafından toplulaştırılmış bir şekilde gerçekleştirileceği, bu sebeple İNTES tarafından bireysel bilgilerin bilinmeyeceği anlaşılmaktadır.
- (36) Bilginin güncelliği: Kılavuz'da belirtildiği üzere, geçmiş tarihli verilerin değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığı, güncel ve geleceğe yönelik verilerin değişimine kıyasla daha düşüktür. Verinin geçmiş tarihli olup olmaması, ilgili pazarın özelliklerine ve pazardaki fiyat görüşmelerinin sıklığına bağlıdır. Örneğin, pazardaki sözleşmelerin ortalama uzunluğundan çok daha önceki bir tarihe ait olan veriler, geçmiş tarihli olarak kabul edilmektedir. Ankete konu bazı girdiler için uzun vadeli sözleşmeler yapılabileceği kabul edilmekle beraber, paylaşılması planlanan verilerin bir önceki aya ilişkin olmaları sebebiyle güncel olduğu değerlendirilmektedir.
- (37) Bilgi değişiminin sıklığı: Bildirim Formunda anket çalışmasının ve buna bağlı olarak endeksleme işleminin her ay yapılacağı belirtilmektedir. Bu bağlamda, bilgi değişiminin sık aralıklarla gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.
- (38) Bilginin kamuya açık olup olmadığı: Anket içeriğinde yer alan sorular her bir teşebbüsün girdi temini için katlandıkları maliyetlere ilişkindir. Söz konusu bilgilere tüm rakiplerin ve müşterilerin ulaşması mümkün olmadığından bilginin kamuya açık olmadığı değerlendirilmektedir.
- (39) Bilgi değişiminin kamuya açık olup olmaması: Dosya kapsamında, anket sonuçlarının İNTES'in web sitesi üzerinden kamuoyuna duyurulacağı, ayrıca üyelere e-posta kanalıyla gönderileceği belirtilmektedir. Bu bağlamda, bilgi değişiminin kamuya açık olarak yapılacağı anlaşılmaktadır.
- (40) Yukarıdaki unsurlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; pazarın rekabetçi yapısı, toplulaştırılmış veri paylaşımı ve anket sonuçlarının kamuya açık olması nedenlerinden ötürü bildirim konusu işlemin herhangi bir sakınca doğurmayacağı izlenimi edinilmektedir. Öte yandan; anket çalışması kapsamında paylaşılacak bilgilerin stratejik nitelikte olması, güncel verileri içermesi, paylaşılan bilginin kamuya açık olmaması ve bilgi paylaşımının sıklıkla yapılacak olması dikkate alındığında anket çalışmasının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açabileceği ve bildirim konu anket çalışması için bireysel muafiyet değerlendirmesi yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

#### **G.6. 4054 sayılı Kanun'un 5. Maddesi Bakımından Değerlendirme**

- (41) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birlikleri kararlarının söz konusu madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulması için aynı Kanun'un 5. maddesinde yer alan iki olumlu iki olumsuz koşulu birlikte karşılaması gerekmektedir. Aşağıda İNTES tarafından yapılması planlanan anket çalışmasının bu koşulları sağlayıp sağlamadığına yönelik değerlendirmelere yer verilmektedir.

### **G.6.1. Malların Üretim veya Dağıtım ile Hizmetlerin Sunulmasında Yeni Gelişme ve İyileşmelerin ya da Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması**

- (42) Bireysel muafiyet değerlendirmesinde aranan ilk olumlu şart malların üretim veya dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanmasıdır. Genel olarak üretim ve dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, kalitenin artırılması, malın arzında devamlılığın sağlanması, yeni piyasalara girişin kolaylaştırılması, yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin bulunması, satış öncesi hizmet kalitesinin artırılması hallerinde bu şartın sağlandığı kabul edilmektedir.
- (43) Muafiyetin Genel İlkelerine İlişkin Kılavuz'da da ifade edildiği üzere, incelenen anlaşma ile ortaya çıktığı ileri sürülen etkinlik kazanımının objektif olması gerekmekte olup etkinliklerin tarafların subjektif bakış açıları ile değerlendirilmemesi gerekmektedir. Ayrıca anlaşma ve iddia edilen etkinlikler arasında illiyet bağı bulunmalı bu nedenle etkinlik kazanımlarının anlaşma ile hedeflenen faaliyetlerden (örneğin; birlikte üretim, araştırma ya da geliştirme) kaynaklanıyor olması beklenmektedir. Aynı zamanda, anlaşma ile iddia edilen etkinlikler arasındaki illiyet bağının doğrudan olması gerekir. Genel bir kural olarak; dolaylı etkilere dayanan belirsiz ve farazi iddialar dikkate alınmamaktadır.
- (44) Bildirim Formunda inşaat maliyetlerinin izlenmesinin orta ve uzun vadede sektördeki gelişmelerin anlaşılması açısından gerekli görüldüğü, hâlihazırda inşaat maliyetlerindeki gelişmelerin takip edileceği herhangi bir endeks bulunmadığı belirtilmektedir. Dolayısıyla bildirim konu anket çalışması ile inşaat sektöründe faaliyet gösteren oyuncuların rakiplerinin maliyetlerine ilişkin izlenim edinileceği, böylece teşebbüslerin performanslarını pazardaki diğer teşebbüsler ile kıyaslayarak etkinliklerini artıracakları dile getirilmektedir. Ayrıca İNTES üyelerinin girdi maliyetlerinde ortaya çıkan bir artış eğiliminin tespit edilmesi durumunda bu konunun ilgili mercilere ve Kuruma iletileceği belirtilmektedir. Ancak bildirim konu anket çalışmasının rakiplerin davranışlarının izlenmesine imkân vermesi ya da maliyet artış trendlerinin ilgili mercilere ve Kuruma bildirilmesi yoluyla maliyet artışlarının önüne geçilmesi halinde ilgili anket çalışması ile maliyet tasarrufu sağlanması arasındaki ilişki dolaylı olarak kurulabilmekte ya da hiç kurulamamaktadır. Zira artış eğiliminin ilgili mercilere ya da Kuruma bildirilmesi durumunda Kurumun ya da mercein bir inceleme başlatması ve incelemenin bir ihlal ile sonuçlanması halinde maliyetlerin azalma ihtimali gündeme gelebilecektir. Bu durumda maliyet tasarrufu doğrudan anket çalışmasından kaynaklanmamakta ilgili merci ya da Kurumun başlattığı incelemenin sonucuna bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir. Diğer durum olan rakiplerin davranışlarının izlenmesi halinde ise bunun maliyetlere nasıl yansıtacağı belirsiz kalmaktadır.
- (45) Anket çalışması ile ileri sürülen etkinlik argümanı arasında illiyet bağı kurulamadığından 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki koşulun sağlanmadığı değerlendirilmektedir.

### **G.6.2. Tüketicinin Yarar Sağlanması**

- (46) Kanun'un 5. maddesinde yer alan ikinci olumlu şart, mal ve hizmet sunumundaki gelişme, iyileşme veya ekonomik ve teknik gelişmelerden tüketicinin de faydalanmasıdır. Fiyatlar seviyesindeki düşüş, satış sonrası etkin hizmetler, ürün çeşitliliğinin artması, tüketicinin ürüne daha kolay ulaşabilmesi, malın arzında devamlılığın sağlanması gibi koşullar tüketicinin elde edeceği menfaat kapsamında değerlendirilebilmektedir.
- (47) İlgili anlaşma bakımından bir etkinlik kazanımı ortaya konulmadığından bir tüketici faydası da belirlenememekte olup 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendindeki koşulun da sağlanmadığı değerlendirilmektedir.

### **G.6.3. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması**

- (48) Muafiyetin üçüncü koşulu, bildirim konusu anlaşma veya karar ile teşebbüslere ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldırma imkânı tanınmıyor olmasına ilişkindir. Anlaşma ile sağlanan tüketici faydası veya ekonomik gelişme, pazarın önemli bir bölümünde rekabet kısıtlanmadan elde edilmelidir. İlgili pazarın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkıp kalkmadığı değerlendirilirken dikkate alınması gereken başlıca hususların ise; pazarda hâlihazırda giriş engellerinin olup olmadığı, hâkim durumda olan bir teşebbüsün bulunup bulunmadığı, dikey anlaşmalar aracılığıyla giriş engeli yaratılıp yaratılmadığı, pazarın yapısı, tüketici tercihlerinin ne ölçüde kısıtlandığı şeklinde sıralanması mümkündür.
- (49) İnşaat hizmetleri pazarı çok sayıda oyuncunun bulunduğu, yoğunlaşmamış bir yapı arz etmektedir. Buna ek olarak özellikli durumlar haricinde pazara girişte önemli düzeyde bir engel bulunmamaktadır. Ancak, bildirim konusu anket çalışması kapsamında ankete konu olan girdilerin oluşturduğu pazarlar bakımından da değerlendirme yapılması gerekmektedir. Çimento ve hazır beton, Kurul'un yatay anlamda rekabet ihlalleri ile sıklıkla karşılaştığı pazarlardandır. Anket sonunda geride bırakılan ayın girdi fiyatlarının eğilimine ilişkin bilgi paylaşılmasının çimento ve hazır beton gibi bölgeselliğin ve mevsimselliğin ön planda olduğu sektörler açısından koordinasyon doğurucu nitelikte olabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim girdilerden herhangi birinin fiyatlarında önceki aya göre azalış olduğunu gösterir bir endeks, girdi üreticilerinin fiyatları yükseltme yönünde ortak hareket etmesine yol açabilecektir.
- (50) Bildirim Formunda bölgesel bazlı herhangi bir bilginin kamuoyu ile paylaşılmayacağı, anket sonuçlarından herhangi bir girdi fiyatındaki artışın belirli coğrafi pazarlar özelinde gerçekleştiğinin tespit edilmesi durumunda konunun başta Kurum olmak üzere ilgili mercilere aktarılması için İNTES yönetimi ile paylaşılacağı; bölgesel bazlı yapılacak analizlerde söz konusu fiyat artışını makul kılacak bir unsurun bulunup bulunmadığının dikkate alınacağı bilgisi yer almaktadır. Ancak bir yandan bölgesel sonuçların kamuoyuyla paylaşılmayacağı ifade edilirken diğer yandan İNTES yönetim kurulu ile bu bilginin paylaşılacağı söylendiğinden, bilginin bölgesel bazda paylaşılmayacağı ve İNTES üyelerinin bundan haberdar olmayacağı konusu şüphe uyandırmaktadır. Kaldı ki bölgenin anketör şirket tarafından nasıl tanımlanacağı konusu da ayrıca önemlidir. Örneğin anketör şirket, hazır beton firmaları için bölgeyi Kurul'un tanımladığı şekilde dar tanımlayarak İNTES'e iletirse, bu o bölgede üretim yapan hazır beton teşebbüslerini ve onların fiyatlarını en azından trend olarak açığa çıkaracaktır. Bu bilginin diğer hazır beton şirketleri ile anket aracılığıyla paylaşılması söz konusu teşebbüsler arasındaki rekabeti kısıtlayıcı olası bir koordinasyonu kolaylaştırmaktadır.
- (51) Açıklamalar çerçevesinde, ilgili anket çalışmasının bilgisi toplanan girdi pazarlarındaki teşebbüsler arasındaki koordinasyonu kolaylaştırıcı olmasından dolayı 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki koşulu sağlamadığı değerlendirilmektedir.

### **G.6.4. Rekabetin (a) ve (b) Bentlerindeki Amaçların Elde Edilmesi İçin Zorunlu Olandan Fazla Sınırlandırılmaması**

- (52) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde öngörülen bu son koşul ile bir anlaşma veya uyumlu eylemin muafiyet alabilmesi, ilk iki olumlu şarttaki faydaların elde edilmesi için rekabeti daha az sınırlayıcı bir yöntemin söz konusu olmamasına bağlanmıştır. Bu şart altındaki değerlendirmelerde genel olarak uygulamanın rekabeti kısıtlayıcı etkilerinin elde edilecek faydaların sağlanması için zorunlu olup olmadığı dikkate alınmaktadır.

- (53) Daha önce de ifade edildiği üzere, anket sonucunda İNTES üyelerinin girdi maliyetlerinde ortaya çıkan bir artış trendinin tespit edilmesi durumunda bu konunun ilgili mercilere ve Kurum'a iletileceği belirtilmektedir. Ancak Kurum inşaat sektörü genelinde ve çimento ile hazır beton sektörleri özelinde gerek re'sen gerek şikâyet üzerine zaten inceleme/soruşturma yapmaktadır. Kurumun başvuru usulü son derece basit olup hem tek tek şahıslar ve teşebbüsler hem de teşebbüs birlikleri ya da sektör temsilcileri rekabete aykırı bir durum iddiasıyla başvuruda bulunabilmektedir. Kurumun bilgilendirilmesi ve harekete geçirilmesi için bireysel başvuru yeterliyken ve bu durum hiçbir rekabet kısıtı ortaya çıkarmıyorken anket ile bunun yapılacak olması rekabetin zorunlu olandan fazla sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Bu nedenle ilgili anket çalışması bakımından 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendindeki koşulun da sağlanmadığı değerlendirilmektedir.
- (54) Yukarıda yapılan değerlendirmeler neticesinde İNTES'in bağımsız bir danışmanlık şirketi aracılığıyla üyelerinden bir önceki aya ilişkin girdi maliyetlerinin artış veya azalışına yönelik bilgiler talep etmesini, söz konusu bilgilerin derlenerek bir endeks oluşturulmasını ve söz konusu girdiler bazında artış eğilimi olup olmadığının tespit edilerek inşaat maliyetindeki toplam artış oranının İNTES yönetimi ve kamuoyu ile paylaşılmasını konu edinen ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilen anket çalışmasına 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet tanınamayacaktır.

## H. SONUÇ

- (55) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
- Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası tarafından üyeleri arasında inşaat maliyetlerine etki eden girdilerin fiyatlarındaki değişimin takip edilmesi amacıyla yaptırılmak istenen anket çalışmasının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
  - Bununla birlikte, Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası tarafından üyeleri arasında inşaat maliyetlerine etki eden girdilerin fiyatlarındaki değişimin takip edilmesi amacıyla yaptırılmak istenen anket çalışmasına, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan koşulların tamamını karşılamaması nedeniyle bireysel muafiyet tanınamayacağına,

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