

T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

Tarih : 21.02.2019
Sayı : 1221
SDP : 640

İSTİNAF BAŞVURUSUNDA

BULUNAN (DAVACI) : ÇİMENTAŞ İZMİR ÇİMENTO FABRİKASI TÜRK A.Ş.

VEKİLLERİ : AV. GÖNENÇ GÜRKAYNAK, AV. ÖZNUR İNANILIR
AV. TOLGA ULUAY, AV. SİNEM UĞUR
Yıldız Mahallesi Çitlenbik Sokak No: 12 Beşiktaş / İSTANBUL

KARŞI TARAF (DAVALI) : REKABET KURUMU
Üniversiteler Mah. 1597. Cad. No:9 Bilkent - Çankaya / ANKARA

VEKİLİ : AV. HÜSEYİN COŞGUN - Aynı adreste

İSTEMİN ÖZETİ : Davacı şirket tarafından, uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettiği ileri sürülerek, aynı Kanunun 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca 12.810.487,72 TL idari para cezası ile tecziye edilmesine ilişkin 14.1.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Rekabet Kurulu kararının kendisiyle ilgili bölümün iptali ile peşin ödeme indiriminden yararlanmak amacıyla bu tutar üzerinden davalı idareye yapılan 9.607.865,79 TL ödemenin, iadesine karar verilmesi istemiyle açılmış olan davada; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4. maddesi ile "İdarî Para Cezası" başlıklı 16. maddesinin 3. ve devamı fıkralarında yer alan düzenlemelerden bahisle; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Manisa Valiliği, Alanya Ticaret ve Sanayi Odası ile isimleri gizli tutulan 7 başvuruçunun, Ege Bölgesinde faaliyet gösteren çimento üreticilerinin 4054 sayılı Kanuna aykırı eylemlerde buldukları yönündeki şikayetleri üzerine, davalı idare tarafından konuyla ilgili olarak başlatılan soruşturma sonucu Ege Bölgesinde faaliyet gösteren çimento üreticilerinin 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti için, AS Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş., Batıçim Batı Anadolu Çimento Sanayi A.Ş., Batisöke Söke Çimento Sanayi T.A.Ş., Çimentaş İzmir Çimento Fabrikası Türk A.Ş., Denizli Çimento Sanayi Ticaret A.Ş. ile Göltaş Göller Bölgesi Çimento Bölgesi Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına karar verildiği, soruşturma kapsamında adı geçen şirketlerin birinci ve ikinci yazılı savunmaları alındıktan sonra sözlü savunma toplantısının yapıldığı, 14.1.2016 tarihinde yapılan Rekabet Kurulu toplantısında da adı geçen şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettiklerine karar verilmesi ve aynı Kanunun 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca adı geçen şirketler ile birlikte davacı şirketin de idari para cezası ile tecziye edilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı, soruşturma kapsamında adı geçen şirketlerin genel merkezleri ve çimento fabrikaları ile bu şirketlerin bir araya gelerek bilgi paylaşımı ve toplantı yaptıkları Türkiye Çimento Müstahsilleri Birliğinde incelemeler yapıldığı, bu kapsamda şirketlerin kurum içi ve dışı yazışmaları, sunumları, toplantı tutanakları ve raporları gibi birçok bilgi ve belgenin inceleme altına alındığı, Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri ile inşaat sektörünün çeşitli kademelerinde yer alan sektör temsilcileri ve oyuncular ile görüşmeler yapıldığı, dökme çimento satışlarının fiyat, maliyet ve talep bazında analizinin yapıldığı, şirketlerin il bazındaki pazar paylarının incelendiği, çimento ihracatına ilişkin verilerin değerlendirildiği ve bunların sonucunda soruşturma raporunun 3 döneme ilişkin olarak hazırlandığı, 1. dönemin iddialara konu eylemlerin öncesini gösteren Ocak-Mart 2013 öncesi olduğu, 2. dönemin iddiaya konu eylemlerin gerçekleştiği Ocak-Mart 2013 - Ekim-Aralık 2014 dönemini kapsadığı ve 3. dönemin de Ekim-Aralık 2014 sonrasına ilişkin olduğu, 1. dönemde ihracat piyasalarında artan rekabet ortamında Türk üreticilerin paylarının düştüğü ve bu pazarlara yapılan satışların olumsuz etkilendiği, iç piyasada arz fazlasının oluştuğu



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

ve rekabetçi bir pazarın mevcut olduğu, iddiaya konu eylemlerin gerçekleştiği 2. dönemde ise pazardaki rekabet koşullarının normal olmayan bir şekilde biçimlendiği ve yüksek düzeyde fiyat artışlarının gerçekleştiği, 3. dönemde ise fiyat seviyelerinde yatay bir seyrin hatta gerilemenin yaşandığı dönem olduğu tespitinin yapıldığının görüldüğü, soruşturmada davalı idare tarafından 18.12.2013 ve 12.2.2014 tarihlerinde Çimento, Cam, Seramik ve Toprak Ürünleri İhracatçı Birliği bünyesinde ve İstanbul Dış Ticaret Kompleksi ev sahipliğinde gerçekleşen toplantılara ilişkin tutanakların incelenmesi neticesinde, söz konusu toplantıda toplantıya katılan AS Çimento, Batıçim, Çimentaş, Göлтаş ve Denizli Çimento temsilcilerinin sarfettiği ifadelerinin analiz edilmesi suretiyle, adı geçen şirketler arasında stok miktarlarının paylaşıldığı, klinker stoğunun farklı pazarlara satılarak eritmeye çalışıldığı, geleceğe yönelik satış stratejileri hakkında bilgi verildiği ve değişken maliyet gibi kritik bir işletme verisinin dile getirildiğinin anlaşıldığı, böylece şirketlerin birbirlerinin pazar davranışlarını etkileyebilecek nitelikte bir ilişki kurmuş oldukları ve gelecekteki davranışlarına ilişkin belirsizlikleri azalttıklarının değerlendirildiği, soruşturma kapsamında, uyumlu eylem halinde bölge paylaşıldığı ve fiyatların artırıldığı tespiti yapılan döneme ilişkin belirlenen coğrafi pazardaki CEM I 42,5 türü dökme çimento (pazardaki payı %67) satışlarının analizinin yapıldığı, analiz neticesinde, satış fiyatlarının 2009 yılından Ocak 2013 tarihine kadar küçük düzeyde dalgalanmalarla 60-100 TL bandında hareket ettiği, Ocak 2013 tarihinden itibaren ise yukarı yönlü önemli bir artış trendi yakaladığı ve bu trendin Ekim 2014'e kadar devam ettiği, bu dönem sonunda şirketlerin ağırlıklı ortalama çimento maliyetleri % 16 artarak 90 TL düzeyine ulaşmış iken Ocak 2013'te 85 TL olan çimento fiyatının % 83 artışla 156 TL düzeyine yükseldiği, Ekim 2014'ten sonra ise fiyatların aşağı doğru bir seyir izlediği, çimento fiyatlarının yukarı yönlü seyir izlediği Ocak 2013-Ekim 2014 arası dönemde soruşturmaya konu şirketlerin üretim maliyetlerinde fiyattaki yükselişi açıklayabilecek bir değişimin tespit edilemediği, üretim maliyetlerinde yaklaşık % 10-20 bandında bir artış gerçekleştiği, bu dönemde fiyat-maliyet arasındaki makasın hızla açıldığı, aynı dönemdeki çimentoya yönelik talep artışının da istikrarlı bir seyir izlemediği, Ocak-Mart 2013 döneminde 8-10 TL olan karlılığın Ocak 2013'ten Ekim 2014'e kadar % 712 oranında arttığı tespit edildiği, CEM I 42,5 türü dökme çimentodan sonra pazardaki 2. en fazla pay sahibi olan CEM II 42,5 türü dökme çimento satışlarının analizinde de benzer sonuçlara ulaşıldığı, soruşturma kapsamında yapılan bu analiz ve değerlendirmeler neticesinde; Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde çimento fiyatlarındaki artışın bir önceki ve bir sonraki döneme göre çok fazla olduğu, bu artışın maliyet ya da talep artışı gibi rasyonel ve makul gerekçelerle açıklamanın mümkün olmadığı, bunun yanında yine bu dönemde şirketlerin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarda artış yaşandığı, dolayısıyla adı geçen şirketlerin Ocak-Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde ortaya koydukları davranışların ve pazarın performans verilerinin rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalara benzerlik gösterdiği, normal koşullar altında pazarda bulunması gereken koşullara uymayan rekabet koşullarının ortaya çıktığı ve netice itibarıyla adı geçen şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varılarak aynı Kanun uyarınca adı geçen şirketlere idari para cezası verildiğinin görüldüğü, ihlal iddiasına konu Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde adı geçen çimento şirketlerinin kurulu oldukları il ve yakınlarındaki pazar paylarının fazla olduğu görülmüşse de; bu durumun bu dönem öncesinde de mevcut olduğu ve bu dönem sonrasında da devam ettiği, davalı idarenin ileri sürdüğü gibi ihlal iddiasına konu dönem sonrasında çok oyunculu bir pazar yapısına geçişin yaşandığına ilişkin belirgin verilerin bulunmadığı, öte yandan davalı idarenin de belirttiği üzere, dökme çimentonun niteliğinden kaynaklı olarak üretildiği tesis baz alınarak belirli bir coğrafi bölgeye pazarlamasının yapılabildiği, müşterilerini çoğunlukla yerleşik hazır beton üreticilerinin oluşturduğu, yükte ağır pahada hafif niteliği çimentonun tedarikinde önemli nakliye bedellerinin oluşmasına neden olduğu ve tedarik edecek teşebbüslerin belirli bir mesafe hesaplaması yapmalarını gerekli kılmaları nedeniyle, bir ildeki dökme çimento pazarında bu ilde veya yakınında üretim yapan çimento şirketlerinin payının fazla olmasının aksi kanıtlanmadıkça hayatın olağan akışına ve iktisadi gereklere uygun olduğu da göz önünde



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

bulundurulduğunda, 4054 sayılı Kanunun 4. Maddesi uyarınca çimento şirketlerinin kurulu oldukları il ve yakınlarındaki pazar paylarının fazla olmasının, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermekteyse de, bu durumun yukarıda yer verilen rasyonel ve ekonomik bir gerekçeye dayandığı sonucuna varılarak uyuşmazlık konusu olayda 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi gereğince uyumlu eylem halinde bölge paylaşımı yapıldığı sonucuna varılamadığı, buna karşın; Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde, pazardaki payı % 67 olan CEM I 42,5 türü dökme çimentonun fiyatının 85 TL'den 156 TL'ye yükselerek % 83 artış gösterdiği, fiyattaki bu artışın % 16 oranındaki ağırlıklı ortalama çimento maliyetleri artışı veya talep artışı ile açıklanmasının mümkün olmadığı, CEM II 42,5 türü dökme çimento pazarında da durumun benzer olduğu görülmekte olup, anlaşma yapıldığına ilişkin yeterli delil bulunmamakla birlikte uyuşmazlığa konu dönemde Ege Bölgesindeki çimento piyasasındaki fiyat değişimlerinin rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik gösterdiği ve bu piyasada yer alan adı geçen şirketlerin uyumlu eylem içinde fiyatları arttırdıklarının 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi gereğince karine olarak kabul edilmesinin gerektiği, bu durumda; her ne kadar uyumlu eylem halinde bölge paylaşımı yaptığı sonucuna varılamasa da, uyumlu eylem halinde fiyat artırımını yaptığı sabit olan ve bu eylemi ile 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal eden davacı şirketin aynı Kanunun 16. maddesi uyarınca para cezası ile tecziye edilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı, 4054 sayılı Kanunun 16. maddesi uyarınca yürürlüğe konulan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri uyarınca, rakipler arasında gerçekleşen fiyat tespitine ilişkin uyumlu eylemler kartel olarak nitelendirildiği ve bu durumlarda kartel oluşturan şirketlere yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde ikisi ile yüzde dördü arasında temel para cezası uygulanacağı, para cezasının 1-5 yıl arası süren ihlallerde yarı oranında artırılacağına kural altına alındığı, bu durumda, uyumlu eylem halinde fiyat artırımını yaptığı sonucuna varılan davacı şirketin eyleminin Yönetmelikte yapılan tanıma uygun olarak kartel olarak nitelendirildiği ve kartellere uygulanacak para cezası oranının asgarisi olan % 2 üzerinden temel para cezasının hesaplandığı, ihlalin 1-5 yıl arası sürmesi nedeniyle ceza miktarında Yönetmelikte belirtilen oranlarda artırım yapılarak nihai ceza oranının % 3 oranında bulunduğu ve bu oranının davacı şirketin 2014 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen gayri safi gelirine tatbik edilerek davacı şirkete verilecek idari para cezasının hesaplandığının görüldüğü, 4054 sayılı Kanunun 16. maddesi ile yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tespit edildiği anlaşılan dava konusu para cezasının miktarına ilişkin tespitde de hukuk ve usule aykırı bir durum bulunmadığı sonucuna varıldığı gerekçeleriyle, davanın reddine ilişkin olarak, Ankara 10. İdare Mahkemesi'nce verilen 01/02/2018 tarih ve E:2016/3066, K:2018/224 sayılı kararın, hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek istinaf başvurusunun kabulü ile anılan kararın kaldırılması ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi istenilmektedir.

SAVUNMANIN ÖZETİ : Mahkeme kararında hukuka aykırılık bulunmadığı ileri sürülerek istinaf başvurusunun reddi gerektiği savunulmuştur.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesince, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17/2 maddesi uyarınca, davacının istinaf aşamasındaki duruşma istemi uygun görülmediğinden, işin esasına geçilmek suretiyle, 2577 sayılı Yasanın değişik 45. maddesi uyarınca dava dosyası incelenerek gereği görüldü :

Dava; davacı şirket tarafından, uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinin ihlal edildiği ileri sürülerek, aynı Kanunun 16. maddesinin 3.



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

fıkrası uyarınca 12.810.487,72 TL idari para cezası ile tecziye edilmesine ilişkin 14.1.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Rekabet Kurulu kararının kendisiyle ilgili bölümün iptali ile peşin ödeme indiriminden yararlanmak amacıyla bu tutar üzerinden davalı idareye yapılan 9.607.865,79 TL ödemenin iadesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacıyla hazırlanıp yürürlüğe konulmuş olan, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun' un "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4. maddesinde;

"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.

Bu haller, özellikle şunlardır:

- a) *Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tesbit edilmesi.*
- b) *Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü.*
- c) *Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,*
- d) *Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,*
- e) *Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması.*
- f) *Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi,*

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 sorunu halden kurtulabilir." hükümleri yer almaktadır.

Bu maddenin gerekçesi ise şu şekilde belirlenmiştir; " Bu Kanunun amacı rekabetin korunması olduğuna göre, rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı veya bozucu teşebbüsler arası anlaşma ve uygulamaların yasaklanması gerekir. Maddenin amacı bakımından anlaşma, Medeni Hukukun geçertilik koşullarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanılmıştır. Anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının önemi yoktur. 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. Çoğu zaman teşebbüsler ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

aralarında tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan birlikler oluştururlar. Bu birlikler zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla kazançlar elde etmelerine hizmet edici kararlar alabilirler. Bu gibi kararlar da rekabet sistemine aykırıdır ve yasaklanmıştır. / Rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar dikey veya yatay anlaşmalar şeklinde olabilmektedir. Aynı seviyede yapılan anlaşmalara yatay anlaşma denmekte ve bu tür anlaşmaların bizzatlı rekabeti bozucu etkilerinin olduğu kabul edilmektedir. Bu görüşten hareketle Maddenin ikinci fıkrasında en sık rastlanan rekabeti sınırlama anlaşmaları örnek olarak sayılmış ve bu tür anlaşmaların bizzatlı yasak olduğu vurgulanmıştır. Şuna da dikkat çekilmelidir ki bu fıkra da zikredilen örnekler tahdidi değil taddidir. / Rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların yasaklandığı bir hukuk düzeninde genellikle bu tür anlaşmalar gizli yapılmakta ve bunların varlığının ispatı oldukça güç, bazen de imkansız olmaktadır. Bu nedenle Maddenin üçüncü fıkrasında betirtilen 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. "

Bu Kanunun 16. maddesinde ise (Değişik: 23/1/2008-5728/472 md.); " ... Bu Kanunun 4, 6 ve 7 nci maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza veri-lecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idari para cezası verilir. ... " hükmü bulunmaktadır.

Dava konusu işleme esas alınan Soruşturma Raporu ve ekleri incelendiğinde; Burdur, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerinde çimento tesisleri kurulu olan bahsi geçen şirketlerin çıkar ilişkilerinin kısmen veya tamamen kesiştiği alanlar dikkate alınarak soruşturmaya konu coğrafi pazarın Burdur, Manisa, Uşak, Muğla, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerini kapsayacak şekilde tespit edildiği, ürün pazarının ise "gri çimento pazarı" olarak belirlendiği, soruşturma kapsamında adı geçen şirketlerin genel merkezleri ve çimento fabrikaları ile bu şirketlerin bir araya gelerek bilgi paylaşımı ve toplantı yaptıkları Türkiye Çimento Müstahsilleri Birliğinde incelemeler yapıldığı, bu kapsamda şirketlerin kurum içi ve dışı yazışmaları, sunumları, toplantı tutanakları ve raporları gibi birçok bilgi ve belgenin inceleme altına alındığı, Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri ile inşaat sektörünün çeşitli kademelerinde yer alan sektör temsilcileri ve oyuncularını ile görüşmeler yapıldığı, dökme çimento satışlarının fiyat, maliyet ve talep bazında analizinin yapıldığı, şirketlerin il bazındaki pazar paylarının incelendiği, çimento ihracatına ilişkin verilerin değerlendirildiği ve bunların sonucunda soruşturma raporunun 3 döneme ilişkin olarak hazırlandığı, 1. dönemin iddialara konu eylemlerin öncesini gösteren Ocak-Mart 2013 öncesi olduğu, 2. dönemin iddiaya konu eylemlerin gerçekleştiği Ocak-Mart 2013 - Ekim-Aralık 2014 dönemini kapsadığı ve 3. dönemin de Ekim-Aralık 2014 sonrasına ilişkin olduğu, 1. dönemde ihracat piyasalarında artan rekabet ortamında Türk üreticilerin paylarının düştüğü ve bu pazarlara yapılan satışların olumsuz etkilendiği, iç piyasada arz fazlasının olduğu ve rekabetçi bir pazarın mevcut olduğu, iddiaya konu eylemlerin gerçekleştiği 2. dönemde ise pazardaki rekabet koşullarının normal olmayan bir şekilde biçimlendiği ve yüksek düzeyde fiyat artışlarının gerçekleştiği, 3. dönemde ise fiyat seviyelerinde yatay bir seyirin hatta gerilemenin yaşandığı dönem olduğu tespitinin yapıldığı görülmektedir.

Soruşturmada, davalı idare tarafından 18.12.2013 ve 12.2.2014 tarihlerinde Çimento, Cam, Seramik ve Toprak Ürünleri İhracatçı Birliği bünyesinde ve İstanbul Dış Ticaret Kompleksi ev sahipliğinde gerçekleşen toplantılara ilişkin tutanakların incelenmesi neticesinde, söz konusu toplantıda toplantıya katılan AS Çimento, Batıçim, Çimentoş, Göltaş ve Denizli Çimento temsilcilerinin sarfettiği ifadelerinin analiz edilmesi suretiyle, adı geçen şirketler arasında stok miktarlarının paylaşıldığı, klinker stoğunun farklı pazarlara satılarak eritilmeye çalışıldığı, geleceğe yönelik satış stratejileri hakkında bilgi verildiği ve



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

değişken maliyet gibi kritik bir işletme verisinin dile getirildiğinin anlaşıldığı, böylece şirketlerin birbirlerinin pazar davranışlarını etkileyebilecek nitelikte bir ilişki kurmuş oldukları ve gelecekteki davranışlarına ilişkin belirsizlikleri azalttıkları değerlendirilmiştir.

Soruşturma kapsamında, uyumlu eylem halinde bölge paylaşıldığı ve fiyatların artırıldığı tespiti yapılan döneme ilişkin belirlenen coğrafi pazardaki CEM I 42,5 türü dökme çimento (pazardaki payı %67) satışlarının analizi yapılmış, analiz neticesinde, satış fiyatlarının 2009 yılından Ocak 2013 tarihine kadar küçük düzeyde dalgalanmalarla 60-100 TL bandında hareket ettiği, Ocak 2013 tarihinden itibaren ise yukarı yönlü önemli bir artış trendi yakaladığı ve bu trendin Ekim 2014'e kadar devam ettiği, bu dönem sonunda şirketlerin ağırlıklı ortalama çimento maliyetleri % 16 artarak 90 TL düzeyine ulaşmış iken, Ocak 2013'te 85 TL olan çimento fiyatının % 83 artışla 156 TL düzeyine yükseldiği, Ekim 2014'ten sonra ise fiyatların aşağı doğru bir seyir izlediği, çimento fiyatlarının yukarı yönlü seyir izlediği Ocak 2013-Ekim 2014 arası dönemde soruşturmaya konu şirketlerin üretim maliyetlerinde fiyattaki yükselişi açıklayabilecek bir değişimin tespit edilemediği, üretim maliyetlerinde yaklaşık % 10-20 bandında bir artış gerçekleştiği, bu dönemde fiyat-maliyet arasındaki makasın hızla açıldığı, aynı dönemdeki çimentoya yönelik talep artışının da istikrarlı bir seyir izlemediği, Ocak-Mart 2013 döneminde 8-10 TL olan karlılığın Ocak 2013'ten Ekim 2014'e kadar % 712 oranında arttığı tespit edilmiş, CEM I 42,5 türü dökme çimentodan sonra pazardaki 2. en fazla pay sahibi olan CEM II 42,5 türü dökme çimento satışlarının analizinde de benzer sonuçlara ulaşılmıştır.

Firmalar bazında yapılan fiyat-maliyet-talep analizinde, öncesindeki ve sonrasındaki dönemden farklılaşan şekilde; fiyat artışlarının yaşandığı Şubat2013-Kasım2014 döneminde; As Çimento'nun fiyatınının % 72 arttığı, bu dönemde maliyetinin %45 arttığı, talebin %44 arttığı, Batı Anadolu'nun fiyatınının % 64 arttığı, bu dönemde maliyetinin % 7 arttığı, talebin -% 5 düzeyinde düştüğü, Çimentaş'ın fiyatınının % 61 arttığı, bu dönemde maliyetinin % 5 arttığı, talebin % 11 arttığı, Denizli Çimento'nun fiyatınının % 131 arttığı, bu dönemde maliyetinin % 19 arttığı, talebin -%55 düzeyinde düştüğü Göltaş'ın fiyatınının % 42 arttığı, bu dönemde maliyetinin % 26 arttığı, talebin % 29 arttığı ; bu dönemde anılan teşebbüslerin birim başı karlılık oranlarına bakıldığında; As Çimento'nun % 187, Batı Anadolu'nun % 432, Çimentaş'ın % 190, Denizli Çimento'nun % 979, Göltaş'ın % 90 düzeyinde birim kar artışı hesaplanmıştır.

Dava konusu işlem, aralarında davacı şirketin de bulunduğu ege bölgesinde faaliyet gösteren çimento üreticisi ve satıcısı olan şirketlerin, uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettiğinden bahisle aynı Kanunun 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca idari para cezası verilmesine ilişkin olup, İdare Mahkemesince , soruşturmada bölge paylaşımına ilişkin olarak ortaya konulan hususların,hayatın olağan akışı ve iktisadi gereklerle uygun rasyonel davranışlar olması karşısında, bölge paylaşımı yapıldığı sonuna varılmasına yeterli olmadığı kanaatine varıldığı görülmekle, olayda "bölge paylaşımı" bulunup bulunmadığının ayrıntılı olarak irdelenmesi gerekli görülmüştür.

Soruşturma kapsamında, pazar paylaşımına yönelik olarak yapılan incelemede; dökme çimentonun niteliğinden kaynaklı olarak üretildiği tesis baz alınarak belirli bir coğrafi bölgeye pazarlamasının yapılabildiği, müşterilerini çoğunlukla yerleşik hazır beton üreticilerinin oluşturduğu, yükte ağır pahada hafif niteliği çimentonun tedarikinde önemli nakliye bedellerinin oluşmasına neden olduğu ve tedarik edecek teşebbüslerin belirli bir mesafe hesaplamaşı yapmalarını gerekli kıldığı, fakat uyuşmazlığı konu coğrafi pazar bakımından Burdur, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerinde kurulu fabrikaların birbirlerine yakın olduğu, incelemeye konu iller arası ortalama mesafenin 100-300 km bandında yoğunlaştığı, genel ortalama seviyesinin 213,49 km olduğu, dökme çimentonun nakliyesinin makul şartlar altında 200-250 km mesafeye yapılabildiği ve bu seviyenin fiyat rekabet koşulları göz önünde bulundurulduğunda 300-350 km seviyelerine çıkabildiği, sonuç olarak incelemeye konu illerin makul rekabetçi mesafeler dahilinde olduğu ve bu iller arasında uygun koşulların sağlanması durumunda etkin bir rekabetin söz konusu olabileceği tespiti



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

yapılarak, fiyatların artış gösterdiği Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde il bazında şirketlerin pazar payları üzerinde yapılan analiz sonucunda, şirketlerin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarda artış yaşandığı, dönem sonrasında ise çok oyunculu bir pazar yapısına geçiş ile fiyatların gerilediği saptaması yapılmıştır.

İller bazında yapılan incelemeye gelince;

İzmir ili; Batı Anadolu Grubuna ait Batıçim fabrikasının ve Çimentoş'ın fabrikasının kurulu olduğu il olup, bu ile ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin başlangıcında; 2013 yılı Şubat ayında, Batı Anadolu'nun payı %45.67, Çimentoş'ın payı %26.32, Denizli Çimento'nun payı %28,02 iken; (Göltaş ve As Çimento % 0); dönemin sonlarında; 2015 yılı Ocak ayında, Batı Anadolu'nun payı %54.68, Çimentoş'ın payı %38.75, Denizli Çimento'nun payı %5.39 olmuştur. Bu dönemde Batı Anadolu Grubunun etkinliğini artırdığı, pazarın talebinin yaklaşık %50 sinden fazlasını karşıladığı, Denizli Çimento'nun payının gittikçe azaldığı (Ekim-2014 te % 2.27' ye kadar düştüğü), bu dönemden sonra 2015-Şubattan itibaren Denizli Çimento'nun payını arttırmaya başlayarak Mart ve Nisan aylarında %23.18 ve % 22.80 düzeyine çıkarak ildeki payını artırdığı görülmektedir.

Aydın ili; Batı Anadolu Grubuna ait Söke fabrikasının kurulu olduğu il olup, bu ile ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin başlangıcında; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 3.28, Batı Anadolu'nun payı %51.58, Çimentoş'ın payı % 9.96, Denizli Çimento'nun payı % 34.16 iken; (Göltaş %0) dönemin sonlarında; Batı Anadolu'nun dönem boyunca etkinliğini sürdürerek 2015 yılı Ocak ayında payının %55.89 olduğu, Çimentoş'ın payının dönem boyunca çok düşerek bir kaç ay hariç % 0. larda kaldığı, Denizli Çimento'nun payını dönem boyunca ekim-2014 e kadar koruyarak artırdığı, dönem boyunca düşük seviyelerde pay almaya devam eden As Çimento'nun payının ekim-2014 ten itibaren ciddi şekilde artarak Kasım-2014 te %29.09, Ocak-2015 te % 22.32 olmuştur.

Muğla iline ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin öncesinde; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 17.08, Batı Anadolu'nun payı % 40.97 Çimentoş'ın payı % 13.49, Denizli Çimento'nun payı % 28.35, Göltaş %0.11 iken; , dönem içinde As Çimento'nun payının artarak Eylül 2014 te, % 41.45 e çıkarken, Batı Anadolu'nun payı % 6.77 ye inmiş, Çimentoş'ın payı % 4.56 ya inmiş, , Denizli Çimento'nun payı % 28.48 ile aynı düzeylerde iken , dönem başında Göltaşın payı %0.11 iken ciddi artışlarla %18.75 e yükselmiş, dönemin sonlarında; As Çimento'nun 2015 yılı Ocak ayında payının % 39.52 olduğu, Batı Anadolu'nun payı % 28.46, Çimentoş'ın payı % 11.19, Denizli Çimento'nun payının %12.45, Göltaşın payı % 8.37 olmuştur.

Manisa iline ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin öncesinde; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 5.60, Batı Anadolu'nun payı % 6.36 Çimentoş'ın payı % 51.14, Denizli Çimento'nun payı % 36.91 Göltaş %0. iken; , dönem içinde As Çimento'nun iki ay sonra tamamen pazardan çıkarak dönem boyunca payının % 0 olmuş, ocak 2015 ten itibaren tekrar satışa başlamış diğer teşebbüsler açısından dalgalanmalar yaşanmıştır. Bu dönemde en yüksek payı Çimentoş almış, Denizli Çimento takip etmiştir.

Uşak iline ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin öncesinde; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 21.56, Denizli Çimento'nun payı % 76.01, Göltaş % 2.41, Batı Anadolu'nun payı % 0 Çimentoş'ın payı % 0 iken; dönem içinde iki ay sonra As Çimento'nun payı radikal şekilde artarak % 69.02 ye ulaşmış, dönem boyunca hep %50.70 ile %71 aralığında kalmış, Denizli Çimento'nun payı 2013 yılı Ocak ayında, % 76.01 iken iki ay sonra payı radikal şekilde % 21.78 e düşmüş, dönem sonlarında Ocak-2015 te % 4.63 e düşmüş, Göltaş da dönem içerisinde payını ciddi artışlarla Ocak-2015 te % 44.67 ye kadar yükseltmiş, Batı Anadolu'nun ve Çimentoş'ın payı hep % 0 kalmıştır.



T.C.
ANKARA
BÖLGE İDARE MAHKEMESİ
8. İDARİ DAVA DAİRESİ
ESAS NO : 2018/779
KARAR NO : 2018/1868

Denizli ili; Denizli Çimento'nun fabrikasının kurulu olduğu il olup, bu ile ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin öncesinde; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 25.60, Denizli Çimento'nun payı % 74.06 (Diğerleri % 0.) iken; iki ay sonra As Çimento'nun pazardan çıkarak dönem boyunca satışların tamamına yakını Denizli Çimento'ya bırakmıştır.

Isparta ili; Göltaş 'ın fabrikasının kurulu olduğu il olup, bu ile ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin öncesinde; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 60.05, Göltaş 'ın payı % 39.95 (Diğerleri % 0.) iken; temmuz-2013 ten sonra pazarın yapısı değişmiş, As Çimento'nun payı dönem boyunca kademeli olarak düşerken Ekim-2014 te %10.10 kadar düşmüş, buna karşı olarak Göltaş 'ın ki artmış, Ocak-2015 te %88.12 ye ulaşmıştır.

Burdur ili ; As Çimento'nun fabrikasının kurulu olduğu il (merkeze 44 km uzaklıktaki Bucak ilçesinde) olup, bu ile ait pazar payını gösteren satış tablosu incelendiğinde, fiyat artışlarının ve yüksek karlılığın yaşandığı dönemin öncesinde; 2013 yılı Ocak ayında, As Çimento'nun payı % 68.25, Denizli Çimento'nun payı % 18.16, Göltaş 'ın payı % 13.58 (Diğerleri % 0) iken; izleyen dönem içinde Mart-2014 tarihine kadar pazarda çoğunlukla etkin güç As Çimento olmuş, ikinci sırada Denizli Çimento ve üçüncü sırada Göltaş takip etmiştir.; bu tarihten itibaren ilk defa Batı Anadolu grubu %49.70 payla pazara girerken Denizli Çimento pazardan çıkmıştır.

Soruşturma kapsamında yapılan bu analiz ve değerlendirmeler neticesinde; Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde çimento fiyatlarındaki artışın bir önceki ve bir sonraki döneme göre çok fazla olduğu, bu artışın maliyet ya da talep artışı gibi rasyonel ve makul gerekçelerle açıklamanın mümkün olmadığı, bunun yanında yine bu dönemde şirketlerin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarında artış yaşandığı, daha önce buralara ciddi düzeyde satışı olan diğer şirketlerin bu pazardan çekildiği ve bir kısmının da satışını çok düşük seviyelere çektiğinin görüldüğü, dolayısıyla adı geçen şirketlerin Ocak-Mart 2013 - Ekim-Aralık 2014 döneminde ortaya koydukları davranışların ve pazarın performans verilerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalara benzerlik gösterdiği, normal koşullar altında pazarda bulunması gereken koşullara uymayan durumların ortaya çıktığı ve netice itibarıyla adı geçen şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varılarak, anılan Kanun uyarınca davacı şirkete idari para cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka, 4054 sayılı Kanunun amaçlarına ve mevzuat hükümlerine aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Ankara 10. İdare Mahkemesi'nce verilen 01/02/2018 tarih ve E:2016/3066, K:2018/224 sayılı karar sonucu itibarıyla usul ve hukuka uygun olup istinaf başvurusunun kabulünü gerektiren bir neden bulunmadığından, davacı tarafın istinaf başvurusunun yukarıda belirtilen gerekçeyle reddine, yargılama giderlerinin başvuruda bulunan taraf üzerinde bırakılmasına, posta gideri avansından artan miktarın istenilmesi halinde ilgili tarafa iadesine, 2577 sayılı Yasanın değişik 46. maddesi uyarınca kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde Danıştay ilgili Dairesine temyiz yolu açık olmak üzere, 18/12/2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi

Başkan
ERGÜN ÖZCAN
32728

Üye
YAHYA ŞAHİN
37901

Üye
HÜSEYİN MISIR
38043

HY

