

YİNE MAYA YİNE KARTEL



Nur Köksal

Rekabet Uzman Yardımcısı, Rekabet Kurumu

Lesaffre Turquie Mayacılık Üretim ve Ticaret AŞ'ye 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle 73.851.619,33-TL idari para cezası verildi.

Yaş maya üretiminde ve dağıtımında faaliyet gösteren teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiasına yönelik yürütülen soruşturma Rekabet Kurulunun (Kurul) 17.08.2023 tarihli kararı ile sonuçlandı.

Hızlı tüketim malları (HTM) perakendeciliği, Türkiye'de, hizmet sektörünün en önemli kolları arasındadır. Gıda endüstrisi de HTM perakendeciliği içinde oldukça önemli bir paya sahiptir. Rekabet Kurumu (Kurul) bünyesinde hazırlanan 2022 Yıllık Raporu'nda da görüldüğü gibi gıda, anılan yılda hakkında en çok soruşturma tamamlanan sektör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bilindiği üzere, Türk halkının en önemli gıda maddesi olan ekmeğin temel girdilerinden biri yaş mayadır. Gıda endüstrisinde maya; ekmeğe, peynir ve kefir üretiminde kullanılmakla beraber ülkemizde maya, esasen ekmeğe sektörünün temel bir faktördür. Ekmeğe mayası yaş ekmeğe mayası ve kuru ekmeğe mayası olmak üzere iki formda üretilmektedir. Yaş maya daha çok ekmeğe sektörünün ihtiyaçları için

“Karteller en ciddi rekabet ihlali olup aynı zamanda rekabet hukukunun en önemli uygulama alanıdır.”

kullanılırken kuru maya çoğunlukla evlerde kullanılmaktadır. Türkiye'deki ekmeğe üreticilerinin kullanım alışkanlıkları ve iki ürün arasındaki fiyat farkı nedeniyle, ülkemizde ekmeğe üretiminde neredeyse tamamen yaş maya kullanılmaktadır.

Oligopolistik yapı

Kurulun soruşturmasına konu olan yaş maya pazarı, homojen bir ürün olan yaş mayanın az sayıda satıcı tarafından, endüstriyel alıcı olarak nitelendirilebilecek çok sayıda müşteriye arz edildiği oligopolistik bir yapı sergilemektedir. Söz konusu soruşturma kapsamında yapılan

tespitler çerçevesinde pazarda, yaş maya üreticilerinin bayilerine belirli bir bölgeye veya müşteri grubuna satış yapmalarına yönelik bir kısıtlama getirmediği anlaşılmaktadır. Ancak bayilerin bu tip kısıtlamalar olmaksızın uzun yıllar boyunca tek bir yaş maya üreticisinin ürününü dağıttıkları gözlemlenmiştir. Buna karşın fiyatın uygun olması durumunda bayiler, herhangi bir üreticinin ürününü bu üreticiden veya bu üretici ile çalışan bir bayiden temin ederek fırınlara tedarik edebilmektedir. Bu bilgiler ışığında, homojen bir ürün olan yaş mayanın, pazarda bayi ve fırınlar

tarafından hangi üreticinin ürününün alınacağı konusundaki tercihin temel belirleyicisinin fiyat olduğu anlaşılmaktadır.

Şikâyetler

Türkiye'de yaş maya üretimi ve satışı pazarında toplam üç adet üretici teşebbüs faaliyet göstermektedir. Bunlar aynı zamanda söz konusu soruşturmanın da tarafı olan Pak Gıda Üretim ve Pazarlama AŞ (PAK MAYA), Lesaffre Turquie Mayacılık Üretim ve Ticaret AŞ (LESAFFRE) ve Mauri Maya Sanayi AŞ'dir (MAURI MAYA). 2020 yılının başlarında Kuruma, ekmek üretiminde kullanılan girdi fiyatlarının kısa süre içinde yükseldiği, ancak ekmek üretiminde temel girdilerden biri olan yaş maya fiyatının beklentilerin çok üzerinde arttığı ve söz konusu fiyat artışının yaş maya üretiminde faaliyet gösteren üç teşebbüs tarafından ortak belirlendiği, önceki yıllarda bu teşebbüslerden kolaylıkla ürün temin edilebilirken artık bu teşebbüslerden ürün temin edilemediği iddialarını içeren çok sayıda şikâyet başvurusu ulaşımıştır. Söz konusu başvurular neticesinde, piyasada rekabetçi endişelere neden olabilecek eylemlerin 4054 sayılı Kanun kapsamında detaylıca değerlendirilebilmesi amacıyla 2020 yılında yaş maya pazarına ilişkin olarak Kurum bünyesinde bir inceleme başlatılmıştır. Yaş maya pazarında ortaya çıkan ve ilgili şikâyetlere konu olan bu durumun pazarda 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabetçi bir endişe yaratıp yaratmadığının tespit edilebilmesi amacıyla adı geçen teşebbüslerde yerinde incelemeler yapılmış ve dosya kapsamında delil olarak da kullanılan pek çok belge elde edilmiştir. Yerinde incelemelerde elde

edilen belgeler incelendiğinde, yaş maya sektöründe faaliyet gösteren üretici teşebbüslerin yanında söz konusu teşebbüslerin bayisi olarak faaliyet gösteren teşebbüslerin de anılan sektörde rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma içerisinde buldukları şüphesi doğduğundan söz konusu bayilerde de yerinde incelemeler yapılmıştır. Bu kapsamda maya üreticisi veya dağıtıcısı olarak faaliyet gösteren teşebbüslerde 100'ün üzerinde yerinde inceleme gerçekleştirilmiş ve pek çok farklı teşebbüsten yaş maya sektöründe ortaya çıkan rekabet karşıtı eylemlerin varlığını gösterir nitelikte belgeler elde edilmiştir. Elde edilen deliller detaylıca incelenmiş ve hazırlanan Soruşturma Raporu ve Ek Görüş ile birlikte teşebbüslerin yazılı ve sözlü savunmaları Kurul tarafından, ilgili rekabet hukuku mevzuatı ışığında bütüncül olarak değerlendirilmiştir.

Kartel en büyük rekabet ihlali 73 milyon 850 bin lira ceza

Ülkemiz rekabet hukuku mevzuatında; fiyat tespitine, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılmasına, arz miktarının kısıtlanmasına veya arz miktarına kotalar konulmasına yönelik olarak rakipler arasında gerçekleşen rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve/veya uyumlu eylemler kartel olarak tanımlanmakta ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanmaktadır. Karteller en ciddi rekabet ihlali olup aynı zamanda rekabet hukukunun en önemli uygulama alanıdır. Zira bu tip anlaşmaların rekabet karşıtı sonuç doğurması kaçınılmazdır. En ağır rekabet hukuku yaptırımları bu oluşumlara uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde sağlayıcı tarafından alıcının



satış fiyatının belirlenmesi de yasaklanmıştır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, üçü üretici ve 18'i de bayi olarak faaliyet gösteren soruşturma tarafı 21 teşebbüs hakkında yapılan değerlendirmeler sonucunda, 11 adet bayinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine konu rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan teşebbüsler arası anlaşmalar yoluyla İstanbul, İzmir, Konya ve Muğla bölgelerinde kartel kurarak yaş maya fiyatlarını birlikte belirledikleri ve piyasada bir bayinin maya verdiği fırına diğer bayinin maya vermemesi gibi yollarla bölge ve müşteri paylaşımı yaptıkları görülmüştür. Üretici teşebbüslerden MAURI MAYA'nın ise yaş maya dağıtımında faaliyet gösteren teşebbüsler arasındaki ortak fiyat belirleme ve bölge ve müşteri paylaşımı konusundaki anlaşmaların uygulanmasını, koordinasyonunu, devamlılığını ve kontrolünü sağladığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte yine, MAURI MAYA'nın alt pazarda faaliyet gösteren ve alıcı konumundaki teşebbüslerin satış fiyatlarını belirlediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, Kurul tarafından, söz konusu bayilerin ve MAURI MAYA'nın Kanun'un 4. maddesine ihlal ettiklerine ve bu teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Kartele Rekabet Kurumu'ndan Soruşturma tarafı diğer yaş maya üreticisi PAK MAYA ve yaş maya dağıtımında faaliyet gösteren soruşturma tarafı yedi teşebbüs tarafından 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiğine

yönelik herhangi bir bulguya ulaşılamadığından ilgili teşebbüsler hakkında idari para cezası uygulanmasına yer olmadığına karar verilmiştir.

Hakkında soruşturma açılmış olan yaş maya üreticisi LESAFFRE bakımından soruşturma, 2022 yılının sonunda uzlaşma ile sonlandırılmıştır. Uzlaşma neticesinde, yaş ekmek mayası dağıtımında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak fiyat belirlediklerine, bölge ve müşteri paylaştıklarına ve LESAFFRE'nin de söz konusu eylemleri kolaylaştırıcı rol üstlendiğine, bu nedenle LESAFFRE'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine, dolayısıyla adı geçen teşebbüse 73 milyon 851 bin 619 lira idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

İlk yaş maya soruşturması

Yaş maya pazarının geçmiş tarihlerde de Kurum bünyesinde yürütülen incelemelerde mercek altına alındığı bilinmektedir. Üreticiler seviyesinde fiyat belirlenmesi ve pazar paylaşılması iddialarının değerlendirildiği soruşturmalar ile yaş maya sektörü Kurum gündemine sıkça taşınmıştır. Kuruluşundan itibaren Kurum bünyesinde, oligopolistik yapısı sebebiyle bu sektör takip edilmekte, hatta açılan ilk soruşturmalar arasında maya soruşturması yer almaktadır. 2000 yılında tamamlanan ilk yaş maya soruşturması kapsamında, maya üreticilerinin anlaşmalar yoluyla bayileri arasındaki rekabeti



önleyerek bayi satış fiyatlarını yükseltmelerinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal olduğuna ve bu nedenle soruşturma tarafı teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Yine 2005 yılında sonuçlanan soruşturma kapsamında, maya üreticisi teşebbüslerin yüksek oranlı ve birbiriyle uyumlu fiyat artışları gerçekleştirdiği, ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanmayan bu davranışların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil ettiği değerlendirilmiş ve söz konusu teşebbüslere idari para cezası verilmiştir.

Yaş maya pazarına yönelik 2014 yılında tamamlanan soruşturma sonucunda ise yaş maya üreticisi teşebbüslerin aralarında anlaşarak yaş maya fiyatlarını yükseltmek amacıyla kartel kurdukları ve bu durumun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda taraflara idari para cezası uygulanmasına ve MAURI MAYA tarafından Kuruma aktif işbirliği başvuru yapılmış olması sebebiyle de MAURI MAYA'ya idari para cezası uygulanmamasına karar verilmiştir.

Yaş maya sektörünün geçmişten günümüze geldiği noktaya bakıldığında sektörün Kurum gündeminde sıkça yer aldığı ve bu süreç içinde kartel ve yeniden satış fiyatının belirlenmesi gibi ihlallere konu olduğu ve bunun neticesinde de sonuçlanan son soruşturma ile benzer şekilde, taraf teşebbüsler için ağır yaptırımlar doğduğu görülmektedir.

Düşük gelirli haneler gıdaya daha çok harcama yapıyor

Kurum bünyesinde hazırlanan ve 30.03.2023 tarihinde yayımlanan 'Türkiye Hızlı Tüketim Malları Perakendeciliği Sektör İncelemesi Nihai Raporu'nda (HTM Nihai Raporu) yer alan bilgiler çerçevesinde, Türkiye'deki perakende satışların büyük bir kısmını gıda perakendeciliğinin oluşturduğu, hane halkı harcamalarına bakıldığında ise hane halklarının tüketim amaçlı yaptığı harcamalar içinde en yüksek ikinci payı gıda harcamalarının aldığı anlaşılmaktadır. Yine gıda harcamalarındaki en büyük ikinci payı da ekmek ve tahılların aldığı söz konusu Raporda görülmektedir. Bununla birlikte HTM Nihai Raporu'na göre son dönemlerde toplam harcamalardaki payı en fazla artan grup da gıda ve alkolsüz içecekler olmuştur. Bilindiği üzere düşük gelirli haneler, yüksek gelirlilere göre, gıdaya gelirlerine oranla iki kat daha fazla pay ayırmaktadır. Bunun sonucunda gıda fiyatlarında yaşanan bu hızlı artışın gıda harcamalarının da artmasına neden olduğu ve bu durumun tüketicini refahını azalttığı değerlendirilmektedir. Ekmeğin gıda harcamaları içindeki bu yüksek payı göz önüne alındığında, temel girdi olan yaş maya fiyatlarında rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar sonucunda ortaya çıkan artışların tüketici refahı üzerindeki olumsuz etkisi Kurumun yaş maya sektöründeki geçmişten günümüze süregelen mücadelesi ile ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Bilindiği üzere düşük gelirli haneler, yüksek gelirlilere göre, gıdaya gelirlerine oranla iki kat daha fazla pay ayırmaktadır

”