

REKABET KURUMU

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2025-2-016
Karar Sayısı : 25-38/905-532
Karar Tarihi : 09.10.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan) Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Rıdvan DURAN, Ayşe USLU CEVLEK

B. RAPORTÖRLER : Didem ULUÇ SÜDEMEN, Fatma ABAZ, Elif TÜRLEK, Azerhan Utku FINDIK, Ayşe CİRİT TEMEL, Mücahit CEYLAN, Muhammed Enes DOĞAN, Tuğçe GÜRSEL, Burak KARAKAYA

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Pınar Süt Mamülleri Sanayii AŞ
Temsilcileri: Av. Barkas BALCIOĞLU, Av. Melih UYER
Büyükdere Cad. Bahar Sok. No:13 River Plaza Kat 11-12
Levent/İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-M sayılı kararı uyarınca süt ve süt ürünleri üretimi ve satışı faaliyeti ile iştigal eden ve çiğ süt satın aldıkları hayvancılık işletmelerine söz konusu çiğ süt karşılığında yem satışı gerçekleştiren 39 teşebbüs hakkında, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak yürütülmekte olan soruşturma kapsamında 14.08.2025 tarih ve 25-31/718-428 sayı ile alınan geçici tedbir kararının, Pınar Süt Mamülleri Sanayii AŞ bakımından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca kaldırılması veya yeniden incelenmesi ve geçici tedbir kapsamında Bilgilendirme Metni'nin Kuruma tevsik süresinin uzatılması taleplerinin değerlendirilmesi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 13.02.2025 tarihli toplantısında çiğ süt alımı, süt yemi satışı ve süt ve süt ürünleri üretimi ile satışı pazarlarında faaliyet gösteren bazı teşebbüsler ile Ambalajlı Süt ve Süt Ürünleri Sanayicileri Derneğinin fiyat tespiti, pazar paylaşımı ve rekabete hassas bilgi değişimi gibi rekabeti sınırlayıcı eylemlerde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiasına yönelik olarak aynı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 25-06/143-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (3) Başkanlık Makamının 13.02.2025 tarihli ve 25-06/143-M sayılı Olurları ile 17.02.2025 tarihinde başlatılan ve 2025-2-004 numaralı dosya kapsamında yürütülen önaraştırma sürecinde ve sonrasında gerçekleştirilen yerinde incelemelerde, hayvancılık işletmelerinin süt karşılığı yem uygulamasına zorlandığına işaret eden bazı belgeler bulunmuştur.
- (4) Söz konusu belgelerin bulunmasının akabinde Kurulun 10.04.2025 tarihli toplantısında; süt ve süt ürünleri üretimi ve satışı faaliyeti ile iştigal eden teşebbüslerin, çiğ süt satın aldıkları hayvancılık işletmelerini süt karşılığı yem uygulaması aracılığıyla baskı altına alarak rekabeti kısıtlamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası kapsamında sektöre yönelik olarak aynı Kanun'un 40. maddesinin

birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına 25-14/316-M(2) sayı ile karar verilmiştir.

- (5) Önaraştırma süreci sonunda hazırlanan 05.08.2025 tarihli ve 2025-2-016/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 14.08.2025 tarihli toplantısında ele alınmış ve 25-31/718-M sayı ile süt ve süt ürünleri üretimi ve satışı faaliyeti ile iştigal eden ve çiğ süt satın aldıkları hayvancılık işletmelerine söz konusu çiğ süt karşılığında yem satışı gerçekleştiren 39 teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal edip etmediklerinin tespiti amacıyla aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına ve ayrıca 25-31/718-428 sayı ile aynı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca nihai karara kadar yapılacak süt karşılığı yem uygulaması kapsamında üreticilere miktar ve/veya marka zorlamasının yapılmamasına ve Çiğ Süt Üretim Sözleşmesi'nde yer alan ilgili hükümlerin uygulanmasına yönelik geçici tedbir kararı alınmasına ve bu kapsamda söz konusu tedbirlere uyulup uyulmadığının izlenebilmesi ve tedbirlerin etkin şekilde işlemesinin sağlanması amacıyla;

- Soruşturma Bildirimi'nin taraflara tebliğinden Kurulun nihai kararına kadar üç aylık dönemler halinde süt karşılığı yem satışına ilişkin süt alımını ve yem satışını gösterir faturaların ve söz konusu faturalar ile ilintili iade ve/veya ceza faturalarının alım yapılan taraflar özelinde ayrıştırılarak Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına sunulmasına ve
- Çiğ süt üreticilerinin bilgilendirilmesi amacıyla ilgili geçici tedbir hükümlerinin soruşturma tarafı teşebbüslerce Soruşturma Bildirimi'nin tebliğinden itibaren bir ay içerisinde; Raportör Heyeti tarafından hazırlanacak ve Soruşturma Bildirimi ile gönderilecek bir bilgilendirme metni aracılığıyla, nihai çiğ süt üreticilerine ulaşacak şekilde, doğrudan veya dolaylı (kooperatif, birlik, müstahsil vb. aracılığıyla) olarak sunulması ve akabinde Kuruma tevsik edilmesine

karar verilmiştir.

- (6) Soruşturma sürecinde Kurum kayıtlarına 02.10.2025 tarih ve 74247 sayı ve 03.10.2025 tarih ve 74309 sayı ile intikal eden ve Pınar Süt Mamülleri Sanayii AŞ (PINAR) tarafından yapılan başvurularda 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca PINAR hakkında alınan 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-M sayılı geçici tedbire ilişkin Kurul kararının, 2577 sayılı İYUK'un 11. maddesi kapsamında yeniden değerlendirilmesi veya kaldırılması ve *Bilgilendirme Metni*'ne ilişkin yükümlülüklerin Kuruma tevsiki için verilen sürenin uzatılması talep edilmektedir. Söz konusu başvuruda özetle;

- PINAR ile çiğ süt üreticileri arasındaki ilişkilerin "*Çiğ Süt Üretim Sözleşmesi*" çerçevesinde yürütüldüğü ve hâlihazırda geçici tedbir kararıyla öngörülen yükümlülüklerle PINAR tarafından uygun hareket edildiği,
- PINAR'ın üreticilerin yem alımına ilişkin miktar veya yem markası zorlamasının bulunmadığı, üreticilerin tercih hakkına müdahale edilmediği ve piyasa koşulları doğrultusunda üreticilerin, yem alımlarına özgür iradeleriyle karar verdiği,
- Kurulun geçici tedbir kararı verebilmesi için gerekli olan "*ihlale yönelik kuvvetli şüphe ve telafisi güç veya imkansız zarara yol açabilecek*" şartlarının PINAR bakımından sağlanmadığı,

- Geçici tedbir kararıyla getirilen yükümlülöklere PINAR tarafından hâlihazırda uyum gösterildiğı, dolayısıyla çığ süt üreticilerine gönderilecek *Bilgilendirme Metni*'nin PINAR tarafından uygulanmayan zorlama davranışı olduğı yönünde izlenim oluşturabileceğı ve yanlış anlaşılmalara yol açabileceğı ve
- Buna ek olarak, PINAR tarafından *Bilgilendirme Metni*'ne ilişkin yükümlölüklerin Kuruma tevsiki için son gün olan 02.10.2025 tarihinin uzatılmasının talep edildiğı

ifade edilmiştir.

- (7) Söz konusu başvuruya ilişkin olarak düzenlenen 06.10.2025 tarih ve 2025-2-016/BN-02 sayılı Bilgi Notu görüşölerek karara bağlanmıştır.
- (8) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; Rekabet Kurulunun 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-428 sayılı kararının gerekçeli metninin henüz PINAR'a tebliğ edilmediğı de dikkate alındığında ilgili kararın kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (9) Yukarıda yer verilen başvuru kapsamında uygulanması talep edilen İYUK'un 11. maddesi aşağıdaki şekildedir:

"ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

MADDE 11 - 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap, verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır."

- (10) Bu çerçevede İYUK'un 11. maddesi kapsamında bir başvuruda bulunabilmek için başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması gerekmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 54. maddesinde "*Rekabet Kurulu kararlarında süreler gerekçeli kararın taraflara tebliğ tarihinden itibaren başlar.*" hükmü yer almaktadır.
- (11) Kurulun 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-M sayılı kararı PINAR tarafından 02.09.2025 tarihinde tebellüğ edilmiş olmakla birlikte Kurul kararının gerekçeli metninin henüz PINAR'a tebliğ edilmediğı, dolayısıyla söz konusu başvuru için İYUK'un 11. maddesinde öngörölün idari dava açma süresinin henüz başlamadığı anlaşılmaktadır.
- (12) Öte yandan geçici tedbir hükümlerinin teşebbüslerce uygulanmasına ilişkin belirliliğın sağlanması adına başvuru incelenmiş olup bu doğrultuda yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.
- (13) 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası

"... nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde"

geçici tedbir kararı alınabileceğı hükmünü haizdir.

- (14) Öneraştırma sonucunda çığ süt üreticilerine süt karşılığı yem uygulamasının dayatılması neticesinde, yalnızca süt yemi alanında faaliyet gösteren sanayicilerin ve

tedarikçilerin piyasaya girişlerinin veya mevcut pazar paylarını artırmalarının zorlaştığı; çiğ süt üreticilerinin süt satışı güvencesi karşılığında sanayicinin yemini tercih etmek zorunda kaldığı; bu durumun da diğer yem tedarikçileri açısından müşteri tabanının daralması ya da tamamen ortadan kalkması riski doğurduğu ve böylelikle geçici tedbir kararı alınabilmesi için gerekli şart olan “*nihai karara kadar ciddi ve telafisi olunmayacak zararların ortaya çıkma tehlikesi*”nin bulunduğu değerlendirilmiştir.

- (15) Diğer taraftan; geçici tedbirin orantılı, ciddi ve telafisi olmayacak zararların önlenmesiyle sınırlı olmasının temin edilmesi bakımından, süt karşılığı yem uygulamasının bazı çiğ süt üreticileri tarafından tercih edildiği hususu dikkate alındığında, anılan uygulamanın önaraştırma aşamasında sektörden tamamen kaldırılmasından ziyade, geçici tedbirin yalnızca çiğ süt üreticilerine söz konusu uygulamanın dayatılmamasıyla sınırlı tutulmasının daha uygun olacağı değerlendirilmiştir.
- (16) Her ne kadar söz konusu başvuruda, PINAR tarafından çiğ süt üreticilerinin yem tercihlerine müdahale edilmediği ve “*Çiğ Süt Üretim Sözleşmesi*” yükümlülüklerine uyulduğu ifade edilmekteyse de, önaraştırma sürecinde PINAR’da yapılan yerinde incelemede; PINAR’ın süt karşılığı yem uygulamasını baskı ve/veya zorlamaya dayalı şekilde gerçekleştirdiğine ve çiğ süt üreticileri ile bu doğrultuda ticaret yaptığına ilişkin ifadelerin yer aldığı belgeler elde edilmiştir. Söz konusu belgeler PINAR’ın çiğ süt üreticilerine süt karşılığı yem uygulamasını baskı ve/veya zorlamaya dayalı şekilde gerçekleştirdiğine ilişkin kuvvetli ihlal şüphesi oluşturmaktadır.¹
- (17) Sonuç olarak, Kurulun 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-428 sayılı kararına temel teşkil eden maddi vakaya ilişkin değerlendirmeyi etkileyebilecek herhangi bir belgenin veya olgunun PINAR tarafından ortaya koyulmadığı hususları göz önüne alındığında, Kurulun 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-428 sayılı kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem tesisine gerek bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

¹ Bununla birlikte PINAR’ın söz konusu başvurusunda, *Bilgilendirme Metni*’nin Kuruma tevsiki için son gün olan 02.10.2025 tarihinin uzatılması talep edilmiştir. Söz konusu talebin kabul edilebilirliğine ilişkin gerekçelerin makul ve bütüncül şekilde ele alınabilmesi adına bahse konu talep, işbu dosya kapsamında soruşturma tarafı olan kimi teşebbüslerce yapılan benzer nitelikteki süre uzatım talepleri ile birlikte 2025-2-016/03 sayılı Bilgi Notu kapsamında değerlendirilmiştir.

H. SONUÇ

- (18) Yapılan görüşmeler sonucunda; Rekabet Kurulunun 14.08.2025 tarihli ve 25-31/718-428 sayılı kararına yönelik olarak Pınar Süt Mamülleri Sanayii AŞ tarafından yapılan başvurunun, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde öngörölen idari dava açma süresi içerisinde yapılmadığı gerekçesiyle reddine, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir

Başkan
Bırol KÜLE

İkinci Başkan
Ahmet ALGAN

Şükran KODALAK

Hasan Hüseyin ÜNLÜ

(İzinli)
Ayşe ERGEZEN

Rıdvan DURAN

Ayşe USLU CEVLEK