

REKABET KURULU KARARI

Dosya No : D3/2/O.S.-99/1 (ÖNARAŞTIRMA)

Karar No : 00-11/109-54

Karar Tarihi : 23.03.2000

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER:

Başkan : Prof.Dr. Tamer MÜFTÜOĞLU

Üyeler : Dr.Kemal EROL, Sadık KUTLU, İsmet CANTÜRK,
Nejdet KARACEHENNEM, Mustafa PARLAK, A.Ersan GÖKMEN,
R.Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER.

B- RAPORTÖRLER: Orçun SENYÜCEL, Bülent GÖKDEMİR

C- ŞİKAYET EDENLER:

1. Tayfun ÇULCUOĞLU
Çuhadarağa Sk. Gallerium Hn. K-3-D-81 Kadıköy / İSTANBUL
2. Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği adına Fehmi AKSOY
Şehit Adem Yavuz Sk. No: 10/20 Kızılay/ ANKARA

D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:

1. SET-BİR Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği
Adakale Sk. Işık Apt. 22/10 Kızılay/ANKARA
2. SÜTAŞ-Bursa ve Ahalisi Pastörize Süt ve Süt Mam. Gıda San. ve Tic.A.Ş.
Ulubat Köyü P.K. 349 16700 Karacabey / BURSA
3. PINAR Süt Mamülleri Sanayi A.Ş.
Kemalpaşa Asfaltı No:1 35060 Pınarbaşı / İZMİR
4. MİS SÜT Sanayii A.Ş.
Kore Şehitleri Cad. No:39 TR-80300 Zincirlikuyu / İSTANBUL
5. SEK Süt Endüstrisi Kurumu Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Yenibosna Kuleli Mevki E-5 Karayolu Üzeri SEK Süt Fabrikası
Bahçelievler/ İSTANBUL
6. AYSAN Süt Ürünleri Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti.
Atariye Mah. Cumhuriyet Bulvarı No: 190 Mustafa Kemalpaşa / BURSA
7. DANONESA TİKVEŞLİ Süt Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.
Mareşal Fevzi Çakmak Cad. No: 113 Alibeyköy – Eyüp / İSTANBUL

E- İDDİALARIN ÖZETİ:

1. Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği adına Genel Sekreter Fehmi Aksoy'un 22.10.1998 tarih ve 3398 sayılı şikayet başvurusunda, özetle;
 - Süt sanayicilerinin ihale dönemlerinde anlaşmalı olarak çiğ süt fiyatlarını düşük tutarak, üretici elindeki hayvanların kasaba gitmesini sağlayıp, hem damızlık hayvan ithalatından rant sağladıkları, hem de ardından süt alım fiyatlarını yükselterek stoklarındaki işlenmiş sütleri yüksek fiyatla satmak suretiyle büyük gelir amacı güttükleri,
 - Söz konusu süt sanayicilerinin SETBİR adı altında tekelleştikleri ve düşük kapasite kullanımı ile kendilerini riske atmadan kar elde ettikleri,
2. Tayfun ÇULCUOĞLU'na ait 01.10.1998 tarih ve 3165 sayılı yazı ile 08.10.1998 tarih ve 3244 sayı ile intikal eden şikayet dilekçesinde, özetle;
 - 18.09.1998 tarihinde şişe sütü firmalarının fiyatlarını onbin lira artırmak suretiyle 110.000 TL'sına çıkartarak anlaşmalı zam yaptıkları,

öne sürülerek, bu fiil ve eylemleri ile 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden süt firmaları hakkında gereken işlemin yapılması talep edilmiştir.

F- DOSYA EVRELERİ: Tayfun ÇULCUOĞLU ve Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği'nin ayrı ayrı verdikleri şikayet dilekçeleri üzerine, D3/1/T.E.-99/4 sayılı ilk inceleme raporu hazırlanmıştır. Mezkur rapor, Rekabet Kurulu'nun 27.05.1999 tarih ve 99-26 sayılı toplantısında görüşülmüş ve anılan konularla ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla önaraştırma açılmasına karar verilmiştir.

Raportörler Orçun SENYÜCEL ve Bülent GÖKDEMİR tarafından yapılan inceleme sonucu düzenlenen 17.11.1999 tarih, D3/2/O.S.-99/1 sayılı Önaraştırma Raporu Rekabet Kurulu'nun 23.03.2000 tarihli toplantısında görüşülmüş ve ayrıntıları aşağıda açıklanan 109-54 sayılı karar verilmiştir.

G- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: Raportörler tarafından düzenlenen 17.11.1999 tarih ve D3/2/O.S.-99/1 sayılı raporda, özetle;

- 1.Tayfun ÇULCUOĞLU'nun şikayetine yönelik olarak süt sektöründe şişe sütü fiyatlarındaki paralel hareketin ürünün homojen olması, maliyetlerin benzerlik göstermesi ve sektörün rekabetçi yapısı sebebiyle ekonomik nedenlerle açıklanabilecek nitelikte olduğu, bu sebeple soruşturma açılmasına gerek olmadığı,
2. Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği'nin süt alım ihalelerine yönelik olarak, şikayetçiden edinilen Mustafa Kemalpaşa ihale tutanaklarının incelenmesi sonucunda;

- İhaleye katılan firmalardan, ihalede satılan sütün %64,4'ünü alan Pınar Süt Mamülleri Sanayi A.Ş., Mis Süt Sanayii A.Ş., Süttaş-Bursa ve Ahalisi Pastörize Süt ve Süt Mamülleri Gıda Sanayi ve Tic. A.Ş., Aysan Süt Ürünleri Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti., Ak Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin aynı köy gruplarının sütlerini uzun süreli olarak aldıkları, bu sebeple 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (b) bendi kapsamında bölge paylaşımına gidildiği,
- Ayrıca süt alım ihalelerinde bazı dönemlerde ihaleye katılan firmaların aynı fiyatları teklif etmesi sebebiyle, söz konusu firmaların 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (a) bendi kapsamında alım fiyatını tesbit ettikleri,
- Bunun sonucunda ise üreticinin 1999 yılı Ekim ayı öncesi sütün litresinde 3.427 TL zarar ettiği, bu dönemden sonra ise eline geçen karda 1997 yılına göre %50 düşüş görüldüğü,
- Süt alım ihalelerinde aynı köy/köy gruplarının sütlerinin sürekli olarak aynı firmalarca alınması ve bazı dönemlerde alım fiyatlarının da aynı olması, sebebiyle; ihaleye katılan firmalardan uzun süreli aynı köy/köy grubunun sütünü alan ve ihalede yüksek pazar payına sahip bulunan Pınar Süt Mamülleri Sanayi A.Ş., Mis Süt Sanayii A.Ş., Süttaş-Bursa ve Ahalisi Pastörize Süt ve Süt Mamülleri Gıda Sanayi ve Tic. A.Ş., Aysan Süt Ürünleri Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti., Ak Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin uyumlu eylem yoluyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesinin genel hükmünü ve özellikle (a) ve (b) bendlerini ihlal ettikleri, dolayısıyla söz konusu şirketler hakkında aynı Kanun'un 41 inci maddesi uyarınca soruşturma açılması gerektiği,

düşüncesi belirtilmiştir.

H- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I- İlgili Ürün Pazarı

- (1) Öneri araştırma konusu ile ilgili olarak birbirinden ayrı pazar tanımlamalarını gerektiren iki farklı şikayet söz konusudur. Şikayetlerden birisi nihai tüketiciye sunulan işlenmiş süt pazarı, diğeri ise endüstriyel hammadde olarak kullanılan çiğ süt pazarına ilişkindir. Bu nedenle, birisi sanayi hammaddesi olarak kullanılan çiğ süt ile diğeri ise, UHT ve pastörize olarak tüketiciye sunulan endüstriyel süt ile ilgili olmak üzere iki ayrı ürün pazarı tanımlanmıştır.
- (2) Öneri araştırma konusu olan şikayetlerden birisi; süt sanayicilerinin aralarında anlaşarak çiğ süt pazarını paylaştıkları ve bu şekilde ihale fiyatlarını düşük tuttuklarına ilişkindir. Dolayısıyla rekabetin ihlal edildiği iddia edilen pazar, çiğ süt pazarıdır.
- (3) Öneri araştırma konusu olan diğeri şikayet ise, üreticilerin şişe sütü fiyatlarını ortak belirledikleri şeklindedir. Ülkemizde üretilen çiğ sütün %20'si sanayi tesislerinde işlenerek pastörize ve UHT süt haline getirilerek tüketiciye sunulmaktadır. Tüketici tercihleri açısından bakıldığında UHT süt ile pastörize süt arasında (özellikle sütü düzenli olarak tüketmeyen tüketiciler arasında) aynı ihtiyaca cevap vermeleri nedeniyle ikamenin söz konusu olduğu söylenebilir. Dolayısıyla ilgili ürün pazarı işlenmiş süt pazarı olarak ele alınmıştır.

II- İlgili Coğrafi Pazar

(4)İlgili ürün pazarında olduğu gibi, her iki şikayet için ayrı coğrafi pazarlar tanımlanmıştır.

(5)Ülkemizde endüstriyel hammadde olarak kullanılan çiğ sütün tamamına yakını Marmara, Ege Bölgeleri ve Akdeniz Bölgesinin küçük bir bölümünden sağlanmaktadır. Çiğ süt piyasası bu bölgelerin farklı bölümlerinde farklı usullerle işlemektedir. Marmara Bölgesinin Trakya Bölümü dışında neredeyse tamamında çiğ süt ihale usulü ile satılırken, Trakya'da ortalama fiyat usulü, Ege Bölgesinde ise, pazarlık usulü yaygın olarak işlemektedir. Ancak fiyatın tespit edilmesinde esas olarak ihaleler belirleyici olmaktadır. Gerek pazarlık usulü satışta, gerek ortalama fiyat belirlenmesi usulünde ihale fiyatları baz alınmaktadır. Diğer yandan rekabet ihlali iddiası ise; sanayicilerin çiğ süt ihalelerine anlaşarak girmeleri ve bu yolla çiğ süt fiyatlarını düşük belirledikleri şeklindedir.

Süt satım ihalelerinin genellikle Marmara Bölgesinde olması ve bir yerde oluşan ihale fiyatının diğer ihalelerdeki fiyata da etki etmesi, bu ihalelerin aynı coğrafi pazarda ele alınmasını gerektirmektedir. Coğrafi pazar belirlenirken de ikame edilebilirlik belirleyici faktörler arasında yer almaktadır. Marmara Bölgesinde herhangi bir ihalede oluşabilecek yüksek fiyat, ihaleye katılan firmaların başka bir ihaleye kaymasına sebep olabilecektir. Coğrafi pazarın belirlenmesinde önemli kriterlerden birisi de, her bölgenin fiyatı bağımsız belirleyebilmesidir. İhalelerdeki fiyatların genelde benzer olması, bu bölgelerde oluşan fiyatların diğerlerinden bağımsız olamayacağını, aynı pazarda bulduklarını göstermektedir. Bu sebeplerle, ilgili coğrafi pazar Marmara Bölgesi olarak alınmıştır.

(6)İşlenmiş süt pazarı açısından bakıldığında, gerek Türkiye'nin her bölgesinde tüketicilere kolaylıkla ulaşması ve gerekse süt sanayicilerinin ülkenin tamamında faaliyet gösterdikleri hususları dikkate alındığında, ilgili coğrafi pazar, Türkiye Cumhuriyeti sınırları olarak alınmıştır.

YAPILAN TESPİTLER

İşlenmiş Süt Piyasası

(7)Şikayet dilekçesinde; şişe sütü üreten firmaların aralarında anlaşarak, aynı anda ve aynı oranda fiyat artırımına gittikleri ve dolayısıyla rekabeti engelledikleri ifade edilmektedir.

(8)Yapılan önaraştırmada teşebbüsler arasında Rekabet Hukuku anlamında bir anlaşmanın varlığına ilişkin verilere rastlanmamıştır. Bu sebeple söz konusu teşebbüsler arasında bir uyumlu eylemin olup olmadığı araştırılmıştır.

(9)İhbar dilekçesinde 18.09.1998 tarihinde bütün şişe sütü firmalarının fiyatlarını onbin lira artırmak suretiyle 110.000 TL'sine çıkartarak anlaşmalı zam yaptıkları iddia edilmektedir. Bu iddianın doğru olup olmadığını görmek amacıyla Türkiye'de

endüstriyel süt üreten büyük firmaların ½ kg ambalajlı şişe sütü yıllık fiyat hareketleri incelenmiştir.

Fiyat hareketleri incelenen bu firmalar, toplam olarak Türkiye süt pazarının %60'dan fazlasını ellerinde tutmaktadırlar. Bu firmalar, anlaşma ya da uyumlu eylem yoluyla piyasalarda rekabeti önemli ölçüde etkileyebilecek potansiyele sahiptirler.

(10)Fiyat hareketleri incelendiğinde göze çarpan hususlardan bir tanesi; hiçbir tarihte, ele alınan firmaların tamamının fiyatlarını aynı anda artırmadıklarıdır. Fiyatların birlikte artırıldığı aylarda ise, gün olarak tarihlerde farklılıklar görülmektedir. 1998 yılı Mayıs ayının, bu tespitin bir istisnası olduğu söylenebilir. Zira bu ayda bir hafta içinde dört firma birden fiyat artırımına gitmiştir. Ancak bunun dışındaki herhangi bir tarihte benzer bir hareket görülmemektedir. Ayrıca 98 Mayıs'ı dışında dört firmanın aynı anda fiyat artırımına gittiği başka bir tarih bulunmamaktadır.

(11)Dikkat çeken diğer bir husus, fiyat artış oranlarına ilişkindir. Fiyat değişim oranları da, fiyat değişim tarihleri gibi belli bir düzen göstermemektedir. Fiyat artış oranlarının birbirine en yakın olduğu dönem, 98 Mayıs ayıdır. Bunların dışındaki tarihlerde gerçekleşen fiyat artış oranlarının farklı seviyelerde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte şu hususu da ifade etmek gerekir; söz konusu artış oranları sonucu ortaya çıkan rakamlar fabrika çıkış fiyatlarıdır. Bu fiyatların üzerine bayi ve bakkal karlarının eklenmesi sonucunda nihai satış fiyatı ortaya çıkmaktadır. Bayilere uygulanan iskonto oranları ise her firma için farklı seviyelerdedir. Ayrıca her firma tarafından uygulanan iskonto oranları kendi içinde de bölgeden bölgeye hatta bayiden bayiye farklılık göstermektedir. Nihai satıcılar ise, kendi kâr marjlarını (önerilen fiyat çerçevesinde) kendileri belirlemektedirler. Fiyatın bu yapı içerisinde belirlendiği göz önüne alındığında, uyumlu eylemden bahsedebilmek için gereken "bilinçli ortak tavır" almanın bu olayda söz konusu olamayacağı ortaya çıkmaktadır.

(12)Sektördeki firmaların pazar payları ve firma sayıları dikkate alındığında işlenmiş süt pazarının oligopolistik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Gerek pazarın oligopolistik yapıda olması ve gerekse aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı gibi, firmaların maliyet yapılarının, işin mahiyeti gereği, birbirlerine benzer olması nedeniyle fiyat politikaları arasında paralellikler görülmektedir.

(13)Rekabet Hukukunda paralel fiyatlandırma değil, firmalar arasındaki bilinçli paralellikler yasaklanmıştır. Paralel davranışların tümü Rekabet Hukuku anlamında "per se" rekabet ihlali sayılmamaktadır. Bu açıdan şişe sütü piyasasına bakıldığında aşağıda sayılan özellikleri nedeniyle rekabet hukuku anlamında bir uyumlu eylemden çok oligopolistik pazarlarda görülen ve iktisadi gerekçelerle açıklanabilen paralel davranışların varlığından sözedilebilir:

- Gerek fiyat değişim tarihleri gerekse fiyat değişim oranları göz önüne alındığında bunların düzenli bir seyir izlemediği görülmektedir.

-Yerel süt firmaları da göz önüne alındığında, pazarda faaliyet gösteren firma sayısı çok fazladır. Ayrıca bunlardan hiçbirisinin pazar üzerinde hakimiyeti bulunmamaktadır.

-Firmaların maliyet yapılarında benzerlikler bulunmaktadır. Şöyle ki; işlenmiş süt endüstrisinin hammaddesi çiğ sttr. Çiğ süt fiyatları belli bölgelerde üç ayda bir yapılan ihaleler sonucunda belirlenmektedir. İhale yapılmayan bölgelerde ise fiyat, ihale fiyatı baz alınarak tespit edilmektedir ki, bu Şekilde tespit edilen fiyatlar ile ihale fiyatları arasında büyük farklar bulunmamaktadır. Bu açıdan tüm firmaların hammadde fiyatları aynı anda deđiŐmektedir. Çiğ sütün köylerden toplandıktan sonra tankerlerde soğutulup fabrikalara kadar taŐınması da önemli bir maliyet kalemidir. Özellikle mazot fiyatlarındaki artış tüm firmaların maliyetleri üzerinde aynı oranda ciddi bir etkiye sahiptir.

-rn homojen niteliktedir. Bu sebeple fiyat artırımlarının ve fiyatların benzer nitelikte olması doğaldır.

-İŞlenmiş süt piyasasında faaliyet gösteren firmaların çoğunun, dağıtım sistemi çerçevesinde bayileri bulunmaktadır. Bayilik sistemi firmalara, piyasadaki fiyat ve arz miktarı gibi deđiŐkenler hakkında hızlı bir Şekilde bilgi sahibi olma Őansını tanımaktadır. Bu Şekilde rakiplerinin hareketlerinden anında haberdar olan firmalar kendilerini bu deđiŐikliklere göre ayarlamaktadırlar. Nitekim yapılan yerinde incelemelerde, bayilerden firmalara gönderilen ve rakipleri tarafından gerçekleştirilen fiyat deđiŐikliklerine ilişkin bilgileri ve bunlara karŐı alınması gereken önlemlere ilişkin nerileri içeren yazıŐmalara rastlanmıştır.

(14)Yukarıdaki bilgilerin iŐıđında, işlenmiş süt pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında birlikte Şişe sütü fiyatı belirlenmesi yönünde bir anlaşma ya da uyumlu eylemin olduğuna dair bir bulguya rastlanmamıştır. Firmaların, bazı dönemlerdeki fiyat değişim tarihleri ve oranları arasında görülen paralellikler pazarın gereği olan davranıŐlardır ve iktisadi gerekerle açıklanabilir nitelikte görülmüştür.

Çiğ Süt Piyasasında İhale Sistemi

(15)Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği Yönetim Kurulu adına Fehmi Aksoy'un anılan başvurusunda SETBİR adı altında tekelleŐen süt sanayicilerinin ihale dönemlerinde anlaşmalı olarak çiğ süt fiyatlarını düşük tuttukları ne sürülmektedir. İncelemede, aşağıdaki nedenlerden ötürü Mustafa Kemalpaşa ihale sonuçları esas alınmıştır.

(16)Yapılan ihalelerde satılan çiğ süt miktarı açısından Mustafa Kemalpaşa, Balıkesir Merkez ve Biga bölgeleri öncelikli yrelerdendir. Bu sebeple, diğer süt ihalelerindeki fiyatlar da bu bölgelerde oluşan fiyatlar baz alınarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, Balıkesir Merkez'deki ihalelerin süreklilik göstermemesi, Biga'da ise eski dönem ihale tutanaklarının düzenli olarak yetkililer tarafından önaraştırmada görevli raportörlere zamanında iletilememesi nedeniyle söz konusu bölgeler inceleme dıŐı tutularak, sadece Mustafa Kemalpaşa ilçesinde yapılan ihaleler üzerinde yođunlaŐılmıŐtır.

(17)Mustafa Kemalpaşa süt ihale sonuçları incelendiğinde, ihale sisteminden beklenen sütün fiyatının serbest rekabet dönemi içerisinde oluşması hedefinin gerçekleşmediği görülmektedir. Örnek verilecek olursa; 1996, 1997, 1998 ve 1999 yıllarına ait elde edilen ihale tutanaklarında 1, 2, 3, 20, 22 ve 38 inci köy gruplarının sütlerinin Sütaş tarafından; 8, 9, 10 ve 12 nci köy gruplarının sütlerinin ise Aysan tarafından alındığı görülmektedir. Tablonun ortaya koyduğu genel kanaat; süt üreticilerinin aynı köy gruplarının sütlerini uzun süreli olarak aldıklarıdır. Sürekliliği ortaya koymak için 8 dönem dikkate alınmıştır. Bu da her bir dönemin 3 ay olduğu düşünülürse 2 yıla tekabül etmektedir.

(18)Zaman zaman süt firmalarının süt aldıkları köy grubunun başka bir firmaya geçtiği görülmektedir. Örnek olarak; 11, 13, 16, 19, 30, 31, 33, 34, 37, 39, 40 ve 41 inci köy gruplarında anılan firma geçişlerine tanık olunmaktadır.

(19)Mustafa Kemalpaşa süt ihalelerinde bir dönemde yaklaşık olarak 70.000 lt. süt alımı yapılmaktadır. Bu miktar sütün %25'inin Sütaş, %20'sinin Aysan, %7.8'inin Pınar, %5.9'unun Mis Süt, %5.7'sinin ise Ak Gıda tarafından alındığı (1999/4 dönemi ihale tutanaklarına göre) anlaşılmaktadır.

(20)Anılan süt ihalelerinde gerçekleşen süt fiyatları, küçük istisnalar dışında, aynı fiyatlardır. Diğer bir ifade ile, bir ihale döneminde gerçekleşen fiyatlar tüm köy grupları için geçerli fiyatlardır. 37 nci dönemde (98/3) 92.100 TL, 38 inci dönemde (98/4) 92.100 TL, 40 inci dönemde (99/2) 96.000 TL tüm köy grupları için ihale fiyatı olarak gerçekleşmiştir.

DEĞERLENDİRME

(21)Yukarıda yer alan tespitler her ne kadar anılan eylemlerin 4054 sayılı yasanın 4 üncü maddesinin "mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü" şeklindeki (b) bendi ile; aynı maddenin "mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi" şeklindeki (a) bendi kapsamına girdiklerine ilişkin bir düşünceyi çağrıştırmakta ise de;

- anılan eylemlerin adıgeçen teşebbüslerin anlaşması neticesinde mi, yoksa piyasanın gereklerinden mi kaynaklandığının açık olmaması yanında, çiğ süt piyasasında alım yapan teşebbüslerin anlaşma ya da uyumlu eylem yoluyla ihalelerde fiyatları belirlediklerine veya köy gruplarını paylaştıklarına ilişkin herhangi bir belgenin ya da ortaya çıkan sonuçla teşebbüslerin bilinçli birlikteliklerine ilişkin olarak bir bağlantının varlığının tespit edilememesi,
- ihale tutanakları incelenen Mustafa Kemalpaşa bölgesinde ihale konusu süt miktarının Türkiye'de alımı yapılan toplam süt miktarının ancak %0,2-3 (binde 2,3)'üne tekabül etmesi, diğer bir deyişle, Türkiye'de alımı yapılan sütün %1'i bile olmayan bu miktarın piyasayı etkileme gücünün olmayacağı,

- belli grup köylerin ihalelerine sürekli olarak aynı firmaların katılması tespitini, çiğ süt sektörünün ekonomik ve rasyonel gereklerinden kaynaklanan zorunluluklardan meydana geldiği şeklinde değerlendirmenin mümkün olabileceği,
- zira çiğ süt piyasasında alım yapan teşebbüslerin alım yaptıkları bölge ile tesislerinin veya fabrikalarının bulunduğu yer arasındaki uzaklığın büyük önem taşıması, taşıma uzaklığının artması durumunda alım yapan teşebbüslerin fazladan doğan maliyete katlanmak durumunda kalacakları,
- ihalede, başlangıç fiyatının genellikle Kaymakamların başkanlığındaki heyetlerce belirlendiği ve alıcıların dışında oluşturulduğu,
- diğer taraftan süt üretimi yapılan bölgeler ile bunu alacak teşebbüslerin ihtiyaçlarını karşılayacak miktarda ürüne sahip olup olmadıklarının da önemli olduğu, ayrıca, alıcıların sütü işleme kapasitelerinin sınırlı olduğu ve ihtiyaçtan fazla alıma gitmelerinin ekonomik ve rasyonel olamayacağı,
- Çiğ süt alımında aslolanın, sütün alıcı tarafından satılması değil, alıcının süt ürünü haline getirdiği ürünleri (yağ, yoğurt, peynir, sütlü içecekler v.s.) pazarlama amacı olduğu, süt ürünleri üretenlerin, coğrafi pazarda hem büyüklüklerinin farklı, hem de sayılarının çok fazla olması, üstelik süt ürünleri piyasasında arz fazlası bulunması piyasayı çok yoğun rekabetin yaşandığı bir sektör haline getirdiği, dolayısıyla girdi özelliği taşıyan çiğ sütün fiyatlarının üretim maliyetlerine denk bir noktada oluşmasına neden olduğu, süt fiyatlarının çok fazla artmamasının diğer bir gerekçesinin de bu durumdan kaynaklanabileceği,

Bu itibarla, yukarıda sözü edilen ve 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde yasaklanan fiyat tespiti ile pazar paylaşımı iddiasını güçlendiren eylemlerin ihaleye katılanların anlaşması şeklinde değil de, esasen tarafların ihalelerde ortaya konulan üretim miktarları ile alıcıların alım güçleri çerçevesinde, diğer bir ifade ile piyasaya arzolan ürün ile alıcıların ortaya koydukları talebin karşılaşması neticesinde oluştuğu düşüncesini güçlendirmektedir.

(22)Üretilen sütün büyükçe bir bölümünün ihale yapılmayan bölgelerde ihalelerde oluşan fiyat baz alınmak suretiyle alımının yapılması, ihalelerde oluşan fiyatların önemini artırmakta, dolayısıyla ihalelerde oluşan fiyatların sadece alıcılarca belirlenmesi halinde uygulama kabiliyetinin olamayacağını ortaya koymaktadır.

(23)Dikkate alınması gerekli diğer bir husus da şudur: İşlenmiş süt ve süt ürünleri piyasasında rekabetin engellendiğine ilişkin herhangi bir tesbitin yapılamamasıdır. Aksine rekabetin yoğun yaşandığı bir ortam mevcuttur. Özellikle fiyat rekabetinin etkin olarak sürdürüldüğü bir piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin ürün pazarında sattıkları ürünün girdisini ucuza almak için pazarlık güçlerini ortaya koymaları, sütü ucuza almak istemeleri rekabete aykırı davranışlar içinde olmalarını kaydıyla, olumsuz değerlendirilecek bir husus değildir.

- (24) Burada aslında üzerinde durulması gereken husus, süt sanayicilerinin üreticinin örgtszlğnden kaynaklanan pazarda güçsüz durumda olma konumunun kötüye kullanılıp kullanılmadığıdır. Böyle bir durumun olup olmadığını Raportörlerin raporlarında yer verilen ihalelerde oluşan fiyatlar baz alınarak bir ekonomik analiz yapmak suretiyle ortaya koymak mümkündür.
- (25) Raportörlerin raporunda yer alan Tablo 7 ve 10'da yer verilen bilgilerde; Eylül - Ekim 1999 döneminde çığ sütün ihalelerde oluşan fiyatın 126.000 TL/lt olduğu, aynı dönemde pastörize sütün satış fiyatının 255.000 - 260.000 TL/lt olduğu, diğer bir ifade ile anılan dönemde sütün üreticiden alınıp işlendikten sonra satış için fabrikadan çıkışına kadar geçen her bir aşamanın toplam maliyetinin (taşıma, işçilik, diğer üretim maliyetleri, amortisman vs.) 140.000 TL gibi bir tutara ulaşmakta olduğunun grldğu, anılan maliyet tutarının sütün alış fiyatı ve üretim sürecinde yer alan her bir maliyet kalemi ile karşılaştırıldığında, anılan tutarın yüksek olup olmadığı konusunda farklı yorumlar yapılabilmele birlikte, bahsekonu tespitten hareketle süt sanayicilerinin aşırı kâr elde ettikleri gibi bir sonuca ulaşmanın mümkün olmayacağı, oysa süt sanayicileri fiyatları istedikleri gibi belirlemiş olsalardı, anılan faaliyet sonucunda yüksek miktarda kr etmelerinin beklenmesi gerektiği, dolayısıyla ihalelerde ortaya çıkan fiyatların sadece süt sanayicileri tarafından belirlendiği gibi bir sonuca ulaşmanın mevcut tespitler karşısında doğru olmadığı, bu durumun süt üreticilerinin kooperatif ve birlikler şeklinde örgütlenmiş olmalarından kaynaklandığı, birlik ve kooperatifler şeklindeki örgütlenmeler olmasaydı süt sanayicilerinin istedikleri fiyatı kabul ettirmelerinin daha kolay olacağı, sonuç olarak oluşan fiyatın kaymakamların gözetiminde tarafların mutabakatı sonucu oluşan bir uzlaşma fiyatı olduğu anlaşılmaktadır.
- (26) Diğer taraftan ihalelerin kaymakamların başkanlığında ve kaymakamlıklarca yapılan hesaplamalar sonucu belirlenen fiyatlarla açılması, diğer bir ifade ile anılan işlemlerin tarafların katılımıyla kamu gözetiminde yapılması yukarıda ulaşılan yargıyı güçlendirmektedir.
- (27) Bahsedilen nedenlerle çığ süt piyasasında 4054 sayılı yasanın 4 üncü maddesinin (a) ve (b) bendlerinde sözü edildiği şekliyle fiyat tespiti ve pazar paylaşımı olduğu yönündeki iddialar yeterli dayanaktan yoksundurlar.
- (28) Diğer taraftan çığ süt sektörü ile ilgili olarak yapılan incelemeler sırasında ilgili bazı çevrelerce ifade edilen "Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK)'nin özelleştirilmesiyle piyasada boşluk meydana geldiği, TSEK'in piyasada faaliyette olduğu dönem düzenleyici bir görev ifa ettiği, TSEK'in üreticiler için tespit ettiği fiyatların piyasada taban fiyat gibi kabul edildiği, piyasanın buna göre olduğu"na yönelik görüşler Rekabet Kanunu açısından bir önem taşımamakla birlikte, anılan görüşün ekonomik yönden bir değerlendirmesi yapılırsa; Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'nun kesinleşen bilanço ve kâr - zarar cetvelleri¹ üzerinde yapılan incelemelerde, TSEK'in piyasa faaliyetleri neticesinde 1993'te 356.425.000.000 TL, 1994'te 1.356.010.000.000 TL, 1995'te 1.344.172.000.000 TL zarar ettiği, anılan

¹ T.C.Merkez Bankası 1996 yılı Ekonomik Raporu.

zarar tutarlarının aynı yıllardaki faaliyet sonucu elde ettiği gayrisafi satış hasılatları ile karşılaştırılması durumunda , anılan zarar tutarının gayrisafi satış hasılatının² 1993'te %32'sine, 1994'te %21'ine, 1995'te %43'üne tekabül ettiği görülmektedir. TSEK'in oluşan bu zararlarını karşılamak üzere özelleştirme kapsamına alındığı dönemde Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kaynaklarından 6.7 milyar TL'si sermaye iştiraki, 912.6 milyar TL'si de borç olmak üzere 919.3 milyar TL tutarında nakit aktarımın yapıldığı ve ayrıca, şirketin banka borçlarına mahsuben İdare tarafından alacaklı bankalara, toplam 1.5 trilyon TL tutarında "gelir ortaklığı senedi" ve "özelleştirme tahvili" verildiği ve bu borçların 5 trilyon TL faiz ilavesiyle İdare tarafından ödendiği³ anlaşılmıştır. TSEK'in 32 süt işletmesi, 6 süt toplama merkezi, 4 arsası ve "SEK" isim hakkı 1992, 1995 ve 1998 yıllarında gerçekleştirilen uygulamalar ile özelleştirilmiştir. Şirkete ait varlıkların satışından toplam 3 trilyon 676 milyar TL (yaklaşık 70 milyon ABD Doları) tutarında gelir elde edilmiştir. Bu durum, ekonomik olarak pazarda rekabet gücü olmayan, sürekli zarar eden bir kuruluşun, piyasadan çekilmesinden başka bir anlam taşımamaktadır ve yoğun rekabetçi bir piyasanın da varlığını ortaya çıkarması açısından oldukça önemlidir. Zarar eden bir Kamu Kuruluşunun, düzenleyici fonksiyon icra etse bile, ekonomik açıdan sürdürülmesini savunmak mümkün değildir.

(29)Raportörlerce yerinde yapılan incelemeler sonrasında düzenlenen Öneri raporu raporunda süt üreticisinin ürününü uzun süreli olarak muhafaza edememesi ve ayrıca yeterince örgütlenememesi sebebiyle, sütünü düşük fiyatlarla ya da maliyetinin altında fiyatlarla satmak zorunda kaldığına dair tespitlere yer verilmiştir. Ülkemizde süt üreticilerinin pazardaki güçsüz konumlarını gidermeye yönelik kooperatifler ve Hizmet Üretme Birlikleri gibi tüzel kişiliği haiz olan ya da olmayan örgütlenmelerin ülke düzeyinde oluşturulmaya çalışıldığı bilinmekle birlikte, bunların yeterli olduklarını kabul edebilmek mümkün değildir. Ne var ki, pazarda ekonomik güçleri organize etme görevi, Rekabet Kurumu'nun görevleri arasında değildir.

AB'de Ortak Tarım Politikası

(30)Topluluk içinde tarım ürünlerinin sıkıntısının çekilmemesi, tüketiciye ulaşan ürünlerde fiyat istikrarının sağlanması ve üreticinin gelir düzeyinin mevsimlik dalgalanmalara terk edilmemesi, stabilize edilmesi, çiftçinin korunması esaslarına dayanan Avrupa Topluluğu tarım politikası ile bu amaçları gerçekleştirmiş ve günümüze kadar başarıyla uygulanmıştır.

(31)Roma Antlaşması'nın 38 inci maddesinde tarım ve tarım ürünlerinin ortak pazar kapsamında olduğu belirtildikten sonra, tarım ürünleri; "Toprak mahsülleri, hayvancılık ve balıkçılık ürünleri ve bu ürünlerle doğrudan ilişkisi olan ilk işleme safhası sonucunda elde edilen ürünler anlaşılır" diye tanımlanmıştır.

(32)Ortak tarım politikasının amaçları ise Roma Antlaşması'nda özet olarak şöyle belirlenmiştir:

² Başbakanlık (Hazine Müsteşarlığı) tan alınan bilgiler.

³ Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

- Teknik ilerlemeyi ve istihdamı geliştirerek tarımsal üretimi ve verimliliği artırmak,
- Çiftçilerin gelirlerini artırarak, iyi bir yaşam düzeyine ulaşmasını sağlamak,
- Piyasaların istikrarını temin etmek,
- Ürünlerin tüketiciye uygun fiyatla intikalini temin etmek,
- Piyasaya sürülecek ürünlerin arzını teminat altına almak.

(33)Avrupa Birliği bu amaçları gerçekleştirmek için konumuzla ilgili olarak bazı fiyatlandırma ve koruma tedbirleri geliştirmiştir. Ortak Tarım Politikaları için bu tedbirlere sık sık başvurulmaktadır. Bu tedbirlere “Ortak Piyasa Düzenlemeleri” denilmektedir. Ortak Piyasa Düzenlemeleri iç pazarı, dolayısıyla çiftçiyi; ürünün fiyatlandırılması yoluyla korunmasıdır. Bu koruma tedbirleri bazen sübvansiyon, bazen vergilendirme, bazen fark giderici vergilerle yerine getirilebilmektedir.

(34)Destekleme fiyatı ile yapılan düzenlemelerde, Birlik dünya tarım ürünlerinin fiyatlarını da inceledikten sonra, bu grupta mütalaa edilen ürünlerin taban fiyatlarını tesbit ederek önceden ilan etmektedir. Bu müdahaleler ihtiyari yapıldığı gibi, mecburi müdahaleler şeklinde de yapılmaktadır. Mecburi müdahalelerde ilgili kurumlar; üreticiler tarafından getirilen ürünleri belirlenen fiyat üzerinden satın almak zorundadırlar.

(35)Kuzey ürünleri de denilen bu ürünler deniz ürünleri, hububat, sığır, domuz, koyun etleri, süt ve süt ürünleri, şeker, bazı sebze ve meyveler, sofr şarabı gibi ürünleri kapsamaktadır. Bunlar tarımsal üretimin %70’ini kapsamaktadır⁴.

(36)Avrupa Birliği’nde Ortak Tarım Politikası çerçevesinde birçok tahıl ürünleri ile şeker, süt, koyun, dana ve sığır etlerinde müdahale sistemi bulunmaktadır. Destekleme kuruluşları; piyasada arz fazlası dolayısıyla fiyatların düşme eğilimine girmesi durumunda, sabit bir asgari fiyat (müdahale fiyatı) ile piyasaya girerek fiyatların bu seviyenin altına inmesine engel olurlar. Fiyatların artması durumunda ise, daha önce satın aldıkları ürünleri piyasaya sürerek dengeyi sağlarlar veya üçüncü ülkelere ihracat yoluyla stokları eritmeye çalışırlar. Müdahale fiyatın yanında Topluluk içinde normal fiyatlar olarak kabul edilen hedef fiyatlar da uygulanmaktadır. İçinde sütün de dahil olduğu birçok tarımsal üründe uygulanan hedef fiyat, her yıl Konsey tarafından belirlenir. Komisyon, ekim döneminden bir yıl önce fiyatları, Konsey’e önerir. Fiyatlar Konsey tarafından açıklanır. Dolayısıyla üreticiler, ürünlerini hangi fiyattan satacaklarını önceden bilir ve gelirlerini buna göre tahmin ederler⁵.

ABD’de Süt Fiyatlarının Belirlenmesi

(37)Amerika Birleşik Devletleri’nde de Avrupa Birliği’nde olduğu gibi süt üreticilerinin ürün fiyatları belirlenmektedir. Tarım Bakanlığı, 150 milyon kişiden fazla insanın yaşadığı 61 kentte süt pazarlama kurullarına (milk marketing boards) fiyat belirleme yetkisi vermiştir. Söz konusu kurullar çeşitli idari prosedürler ve formülasyonlarla süt

⁴ ÇİMEN, Ahmet; Gümrük Birliği ve Avrupa Topluluğu Türkiye İlişkileri, Ankara, 1996.

⁵ KARLUK, Rıdvan; Avrupa Birliği ve Türkiye, dördüncü basım, İstanbul, 1996, s.207-209

üreticilerine verilecek fiyatı belirlemektedir. Aynı zamanda birçok eyalet dağıtım seviyesi de dahil olmak üzere süt fiyatlarını kontrol etmektedir⁶.

(38)Görüldüğü üzere, AB ve ABD’de süt üreticisinin pazardaki alıcılar karşısındaki konumunun güçsüzlüğünün giderilmesine yönelik tedbirleri almak, devletin bu işlerle görevlendirdiği diğer kurum ya da kuruluşlarına aittir. Rekabet Kurulu’nun buna ilişkin herhangi bir görevi olmayıp, ilgili kurum ve kuruluşlara ülkenin rekabet gücü kazanması açısından tavsiye ve öneriden öte yapabileceği herhangi bir iş ya da işlem bulunmamaktadır.

(39)Bu çerçevede çiğ süt piyasasında üreticiler aleyhine olan olumsuzlukların giderilmesini teminen Kurum görüşlerinin konuyla ilgili Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlara bildirilmesinde de yarar görülmüştür.

İ- GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

(40)Önaraştırma raporunda, soruşturma açılması talebi, 4054 sayılı Yasanın 4(a) ve 4(b) fıkralarına aykırılık gerekçesine dayandırılmıştır.

Bir iddianın 4.madde kapsamına girip girmediği, 4.maddedeki öğeleri taşıyıp taşımadığına göre değerlendirilmeli ve sonuçlandırılmalıdır. 4.madde, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve uyumlu eylemden söz etmektedir. Bu iki ayrı eylemin varlığı ise, yapılan önaraştırmada, yeterli kanaati verecek açıklıkta tespit edilmeli, mümkünse “her türlü delil” ile (madde 40 - son fıkra) belgelenebilmelidir.

(41)Önaraştırma konusu olan, çiğ süt alımlarında bir anlaşmanın varlığı iddiasının 4.madde açısından değerlendirilmesi yapıldığı takdirde, “anlaşma” hususunun asgari şartlarının bulunması gerekecektir. Taraflar arasında bir anlaşmanın varlığının kabulü için, her ne sebepten olursa olsun, tarafların kendilerini bu anlaşmayla bağlı kabul etmeleri yeterlidir. Avrupa Topluluğu Komisyonu da, bir “anlaşma”dan söz edebilmek için işletmelerin birinin, diğeriyle olan ilişkilerinde eylem özgürlüğünü kısıtlamış olmasını yeterli bulmaktadır.⁷ Olayımızda süt alıcıları arasında ne böyle bir bağımlılığın varlığı, ne de birbirlerinin davranışlarını ve davranış özgürlüğünü kısıtlayıcı bir delile rastlanmıştır. Aksine, arz ve talebin dengelendiği bir ortamda fiyatın oluşması gerekirken, genellikle kaymakamların başkanlığındaki bir heyetin belirlediği fiyattan ihalenin başlaması, hatta bu fiyatın genellikle kabul görmesi, rekabet ortamını önleyici bir anlaşmayı çağrıştırmamaktadır. Öte yandan, çiğ süt alıcılarının, birbirinden çok farklı ekonomik güçte, farklı teknolojik yapıda ve farklı büyüklükte işletmeler (alıcılar) olduğu düşünülürse, birbirlerinin davranış özgürlüğünü önlemek gibi bir sonucu sağlayamayacakları da hemen anlaşılacaktır. Çünkü, süt ürünleri üreticisi olan bu alıcıların ekonomik gerekçeler göz önüne alınırsa, niteliği gereği stoklamak mümkün olmadığı için kullanabilecekleri kadar, nakliye ücreti önemli olduğu için üretim yerlerine en yakın köy veya köy gruplarından, ürünlerini yoğun rekabet yaşanan süt ürünleri pazarında satabilmeleri için de en ucuz şekilde almalarının doğal olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum,

⁶ SHEPHERD, William G.; The Economics of Industrial Organization, fourth edition, 1997, s.264

⁷ ASLAN, Yılmaz; Rekabet Hukuku, s.50,51

önaraştırma kapsamına alınan işletmeler arasında bir “anlaşma”nın, mevcut bilgiler ve deliller göz önüne alındığı takdirde mümkün olamayacağını göstermektedir.

(42)4.madde anlamında “uyumlu eylem”den söz etmenin mümkün olup olamayacağına gelince; işletmeler arasında bir anlaşmanın varlığı kanıtlanamıyorsa, aralarında anlaşma olmadığı halde, pratik bir işbirliği sağlayan davranışlar mevcutsa, bunun rekabeti önleyici etki doğurması doğaldır ve yasamız açısından yasaktır.

(43)Uyumlu eylemde, 4.madde açısından önemli olan, işletmeler arasındaki uygulama paralelliği değil, bu paralelliğin bilinçli olarak yaratılmış olmasıdır. Bu bilinç, rakipler arası bir “işbirliğinin” sonucu olabileceğinden, yasaya aykırı görülmüştür. Ancak, uyumlu eylemin varlığı, öğretide de genellikle kabul edildiği gibi, dört unsurun birlikte bulunmasını gerektirmektedir. Buna göre, uyumlu eylem için; (a) En az iki veya daha fazla işletme olmalı, (b) Bilinçli paralellik bulunmalı, (c) Bu paralel davranışlar ekonomik ve rasyonel gerekçelerle açıklanamamalı, (d) Rekabet sınırlanmalıdır. Bu unsurlardan biri yoksa uyumlu eylem de yoktur.⁸

(44)Bu unsurları olayımıza uyguladığımız takdirde, iki unsurun varlığının veya yokluğunun tartışılması gerekmektedir. Çiğ süt alıcıları, kararın değerlendirme bölümünde de görüleceği üzere, ekonomik nedenlerle açıklanabilecek bir davranış içindedirler. İhalelerde, işletmelerin, sınırlı miktarda süt almaları, işleme kapasitelerinin bir gereğidir, çünkü süt depolanamaz. Yakın köylerden almaları, nakliye giderlerini asgaride tutmanın doğal bir ekonomik sonucudur. İhalelerde fiyatların fazla yükselmemesi de rekabetin yoğun olduğu süt ürünleri satış piyasasında, çiğ sütün bir hammadde olduğu ve girdi maliyetinin düşük tutulması rasyonelliğinin bir sonucu olduğudur. Bu durum, paralel görünen davranışın ekonomik ve rasyonel gerekçelerle izah edilebilirliğini göstermektedir. Diğer taraftan, böyle bir davranışta rekabetin sınırlandırıldığına dair de bir kanıt veya sonuç bulunamamıştır. Çiğ süt alımı, üretici merkezlerine çok uzak yörelerden yapılamaz ve yapılmamaktadır. İşletmelerden de rasyonellikten uzak bir davranış beklenemez. Pazara giriş imkanının önlenemediği açık olan bu ihalelerde, bir uyumlu eylemden söz etmek de mümkün olamayacaktır.

Bu nedenlerle Raportörlerce süt piyasası ile ilgili olarak yapılan incelemeler sonucunda düzenlenen Önaraştırma raporunda değinilen ve raporda yer verilen Teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 4 üncü maddesinin (a) ve (b) bentlerinde düzenlenen rekabet ihlallerine uygun eylemler içerisinde olduklarına yönelik değerlendirmelere katılmamış ve aşağıdaki sonuca ulaşılmıştır.

⁸ ASLAN, Yılmaz; Rekabet Hukuku, s.55,56

J- SONUÇ

(45)Açıklanan nedenlerle;

- 1- Süt sektöründe Tayfun ÇULCUOĞLU'nun şikayetine yönelik olarak şişe sütü satım fiyatları bakımından bir soruşturma açılmasına gerek olmadığına OYBİRLİĞİ ile,
- 2- Çiğ süt alım ihaleleri bakımından Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği'nin şikayetine yönelik olarak çiğ süt pazarında ürünün ve piyasanın özellikleri dolayısıyla ve önaraştırma raporunda yer alan bilgi ve belgeler çerçevesinde, şikayete yönelik olarak bir soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına; Bununla beraber çiğ süt piyasasında üreticiler aleyhine var olan olumsuzlukların giderilmesi ve ilgili piyasanın işleyiş mekanizmasının AB ve ABD'de tarımsal ürünlerle ilgili olarak yürütülen politikalar da göz önünde tutularak iyileştirilmesi doğrultusunda gerekiyorsa benzer yasal önlemlerin alınması için Başkanlık görüşü oluşturularak ilgili Bakanlığa bildirilmesine OYÇOKLUĞU ile;

karar verilmiştir.