

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2006-3-21 (İlk İnceleme)
Karar Sayısı : 07-37/388-148
Karar Tarihi : 3.5.2007

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, Rıfki ÜNAL, Prof. Dr.Nurettin KALDIRIMCI,
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN

B. RAPORTÖRLER: Ali İhsan ÇAĞLAYAN, Ali Fuat KOÇ

C. ŞİKAYET EDEN : Balıkesir Mandıracılar Derneği Başkanı Mustafa ZEYBEK
Hasan Baba Çarşısı Kat:4 No:453 Balıkesir

D. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN:

20 Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği
A.H.P. Mh. Dede Sk. No:19/A Balıkesir

E. DOSYA KONUSU: Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği tarafından hazırlanan "İnek Sütü Satış Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesine aykırı olduğu iddiası.

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Balıkesir Mandıracılar Derneği (Dernek) başkanı Mustafa Zeybek imzalı gereğinin yapılmasının talep edildiği başvuru ekinde "Üretici Birliklerinin Rekabet İhlali" başlıklı köşe yazısı, Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği'nin (Birlik) 23.12.2006 tarihli süt fiyat listesi ve imzasız "İnek sütü satış sözleşmesi" (sözleşme)nin yer aldığı dilekçesinde özetle; Birlik tarafından hazırlanan sözleşmenin 4 (a) ve 6 (c) maddelerinin, mal satım fiyatının ve satım şartlarının tespiti ile mal piyasasının bölüşümüne ilişkin olduğu ve bu doğrultuda 4054 sayılı Kanunun 4. maddesine aykırı olduğu iddia edilmektedir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 22.2.2007 tarih, 1308 sayı ile intikal eden başvuru üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 26.4.2007 tarih ve 2007-3-21/İİ-07-AİÇ sayılı İlk İnceleme Raporu 30.4.2007 tarih, REK.0.07.00.00-110/92 sayılı Başkanlık Önergisi ile 07-37 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; şikâyet edilen Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği inek sütü satış sözleşmesi'nin 4 (a) ve 6 (c) maddelerinin Birlik'in faaliyetlerini teşebbüs gibi sürdürmesi için gerekli olduğu, Kanun'un 4. maddesi anlamında sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan sorunların ise 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı, dolayısıyla başvuruya ilişkin olarak Kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı, iddiaların reddinin gerektiği sonucuna ulaşıldığı ifade edilmektedir.

50

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İncelemeye konu sözleşmenin çiğ süt alım pazarını düzenlediği dikkate alınarak, ilgili ürün pazarı “çiğ süt pazarı” olarak belirlenmiştir.

60

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

İlgili coğrafi pazar, teşebbüslerin mal ve hizmetlerin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması nedeniyle, diğer bölgelerden kolayca ayrılabilen bölgeler olarak tanımlanmaktadır.

70

İlgili ürün olan çiğ süt soğutulmadığı takdirde kısa bir süre içerisinde bozulmaktadır. Bu nedenle, çiğ süt özellikle yaz aylarında üreticilerden sabah ve akşam olmak üzere iki kez toplanmaktadır. Çiğ sütün, soğutulsa dahi, uzak mesafelerdeki işletmelere taşınması çoğu zaman ekonomik olmamaktadır. Birlik'in Balıkesir ve civarında faaliyet göstermesi dikkate alınarak, “Balıkesir il sınırları” ilgili coğrafi pazar olarak belirlenmiştir

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.2.1. Türkiye’de Süt Sektörünün Regülasyonu

80

Türkiye’de bir süt piyasa düzeni bulunmamaktadır. Ancak yine de süt üreticileri desteklenme teşvikiyle kayıt altına alınarak bu alanda ilerlemeler sağlanmıştır. 6.7.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 5200 sayılı “Tarımsal Üretici Birlikleri” Kanunu ile “*üretimi talebe göre plânlamak, ürün kalitesini iyileştirmek, kendi mülkiyetine almamak kaydıyla pazara geçerli norm ve standartlara uygun ürün sevk etmek ve ürünlerin ulusal ve uluslararası ölçekte pazarlama gücünü artırıcı tedbirler almak üzere tarım üreticilerinin, ürün veya ürün grubu bazında bir araya gelerek, tüzel kişiliği haiz tarımsal üretici birlikleri*”nin kurulmaları amaçlanmıştır. Birliklere verilen görevler arasında “*üyelerinin ürünlerine pazar bulmak, ürünlerin pazara arzını düzenlemek*” (Madde 5 (b)) bulunmaktadır. Yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte pek çok il ve ilçede süt üretici birliği kurulmuştur. “Tarımsal Üretici Birliklerinin Kuruluş Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik” ise 16.1.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

90

Süt sektörünün nabzını tutacak ve etkinliğini artıracak sektörle ilgili her kesimin katıldığı “Süt Konseyi”nin yasal zeminini oluşturan Süt Konseyi Kanun Tasarısı hazırlanmış ancak henüz yasalaşmamıştır. Tasarı halinde kalan Ulusal Süt Konseyi yasasının amacının “*Ulusal hayvancılık politikaları, sütte fiyatlandırma sistemi ve süt fonu oluşturularak, istikrar ortamı sağlanması ile hayvancılığı sürdürülebilir hale getirerek, Türkiye hayvancılığını, sütçülüğünü geliştirmek ve süt üretimini artırmak*” olduğu belirtilmiştir. Tasarıya göre her üç ayda bir süte eşik fiyat tespit eden ve gerektiğinde müdahale alımları kararı veren “Eşik Fiyat Tespit ve Müdahale Alımları

100 Komitesi” kurulmaktadır. Tasarının süt fiyatının teşekkülüne ilişkin maddesi aşağıda yer almaktadır:

“Ulusal Süt Konseyi’nce tespit edilerek, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nca ilan edilen eşik fiyattan veya üreticilerin kurduğu birlik ve kooperatiflerce bu fiyattan az olmamak üzere tesbit edilecek asgari fiyatlardan, bütün tarafların hazır bulunmasıyla, Tarım İl Müdürlükleri’nin gözetiminde, açık artırma usulü ile yapılacak ihale ile sütün piyasa fiyatı oluşturulacaktır.

110 *Nakliye, iklim, süt kalitesi vb. özellikler dikkate alınarak, bölgelere göre farklı eşik fiyatlar tesbit edilebilir. Bu oran ülke genelinde % 10’dan fazla farklılık gösteremez. Eşik fiyat asgari fiyat olup, bu fiyatın % 20 fazlası maksimum fiyattır (hedef fiyat). Sütün eşik fiyattan satılamaması halinde müdahale alımları uygulamasına başlanacaktır. Bu konudaki uygulama esasları ayrı bir yönetmenlikle belirlenecektir.”*

Çiğ süt piyasasını tamamen kontrol altına alan kanun tasarısı yasalaşmasa da ürün konseyinin kurulmasına olanak veren 5488 sayılı “Tarım Kanunu” 25.4.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

120 Genel olarak Türkiye’de süte ilişkin politikaların, rekabetçi bir piyasanın oluşturulmasını ve üretici örgütlenmesinin güçlendirilmesini hedeflediği söylenebilir.

I.2.2. Şikayet Konusu İnek Sütü Satış Sözleşmesi

Başvuru ekinde gönderilen köşe yazısı ile “İnek sütü satış sözleşmesi”nin 4 (a) ve 6 (c) maddelerinin 4054 sayılı Kanuna aykırı olduğu iddia edilmektedir. Söz konusu sözleşmenin 4 (a) maddesi aşağıdaki gibidir:

“MADDE.4 – FİYAT

130 a) *Mukavelede satışı yapılan inek sütünün dönem içinde litre fiyatı aylık dilimler halinde ödemede brüt _____YTL/Lt., 15 günlük ödeme aralıklarında brüt _____YTL/Lt. ödeme aralığının tercihi köydeki üretici ekseriyetine aittir. Birlikten süt alan firmalar, başka ihaleli bölgelerden aldıkları süte _____Ykr/Lt.’den daha yüksek fiyat ödemeleri halinde Birlik’ten aldıkları sütün bedelini de aynı fiyattan öder.”*

Sözleşmenin 6 (c) maddesi ise aşağıdaki gibidir:

“MADDE 6 – ÖDEMELER VE YÜKÜMLÜLÜKLERİN YERİNE GETİRİLMESİ:

...

140 c) *Sözleşme ile süt almış işletmeler kendi grupları dışındaki gruplardan ve yıl içinde birlikten ayrılan grupların sütünü alamazlar. Aksi hallerde kendi grupları dışındaki birlik üyesi her köy için günlük 400 YTL ceza uygulanır. Ancak 3 aylık dönem içinde istisnai bir durum doğarsa birlik encümeninin muvafakatı ile bir köyden birden fazla firma süt alabilir.”*

I.2.3. Şikâyet Konusunun Değerlendirilmesi

4054 sayılı Kanun’da, tarım ürünlerine yönelik olarak herhangi bir istisna ya da muafiyet hükmü öngörülmemiştir. Dolayısıyla diğer sektörlerde olduğu gibi rekabeti

150 kısıtlayıcı etkisi veya amacı tespit edilen tarım sektöründeki teşebbüsler arasında yapılan anlaşmalar, teşebbüslerin eylemleri ve oluşturdukları birliklerin kararları da Kanun'un yaptırımlarına tabidir. Ancak Türkiye'de 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu ve 5488 sayılı Tarım Kanunu ile küçük üreticilerin bir tarımsal örgüt çatısı altında, destek mekanizmaları yoluyla, toplanmaları teşvik edilmektedir.

160 Şikâyete konu Birlik coğrafi alan olarak Balıkesir ili ve köylerini kapsamaktadır. Birliğe üye köy sayısı 81 olup, yaklaşık üye sayısı 3000'dür. Birlik'e üye olmayan 43 köy bulunmaktadır. Birlik'e bağlı üreticiler tarafından yılda yaklaşık 43,200 ton çiğ süt üretilmektedir. Birlik'e üye olmayan üreticiler ise yaklaşık 82,800 ton çiğ süt üretmektedirler. Dolayısıyla Birlik ilgili pazara çiğ sütün %35'ini arz ederken, kalan %65'lik kısım Birlik dışındaki üreticiler tarafından arz edilmektedir.

Üreticilerin bir tarımsal örgüt bünyesinde faaliyet göstermeleri, piyasada talebi oluşturan büyük firmalar karşısına arz yönünde güçlü bir şekilde çıkmalarını sağlamaktadır. Diğer yandan 5200 sayılı Kanunla "üyelerinin ürünlerine pazar bulmak, ürünlerin pazara arzını düzenlemek" gibi görev yüklenen Birlikler pazarda teşebbüs gibi hareket etmek durumundadır. Söz konusu dosya bakımından Birlik'in teşebbüs olarak nitelendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

170 Başvuru ekinde gönderilen köşe yazısı ile "İnek sütü satış sözleşmesi"nin yukarıda yer verilen 4(a) ve 6(c) maddelerinin 4054 sayılı Kanuna aykırı olduğu iddia edilmektedir.

Sözleşmenin 4(a) maddesi incelenecek olursa, teşebbüs olarak değerlendirilen Birlik'in üç aylık dönem için ilgili coğrafi pazarın altında alt coğrafi pazarlar için ihalede oluşan fiyat ile sözleşme imzalamasının ve fiyatı belli seviyede tutmak istemesi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilmeyeceği kanaatine varılmıştır. Benzer şekilde 5.9.2000 tarih, 00-33/355-199 sayılı Kurul kararında üretici birliğinin tek taraflı fiyat belirlemesi ihlal olarak değerlendirilmemiştir.

180 Sözleşmenin 6 (d) bendinde ise üreticinin yükümlülüğü belirtilmiştir:

...
"d) Sözleşme ile sütü alan firmaya süt vermeyi bırakıp başka firmaya dönen üreticinin, önceki firmadaki süt parasını alacağını firma birliğine yatırmak zorundadır. Üreticiler, hariç firmaya süt vermeye devam ediyorsa encümen kararı ile birlikten çıkarılır. Birlikten çıkarılan üretici sayısı köydeki üretici sayısının %60'ından fazla ise köyün tamamı birlikten çıkarılır."

190 Her iki madde birlikte değerlendirildiğinde ihaleyi kazanan firmaya süt temini, üreticiye de düzenli gelir garantisi sağlamaya yönelik olarak söz konusu madde hükümlerinde cezai yaptırım öngörülmesi makul bir sınırlama olarak değerlendirilmektedir. Örneğin ihaleyi kazanan firmanın kendi grupları dışından Birlik'e bağlı başka gruplardan süt alması, diğer ihaleleri kazanan firmaların süt teminini zorlaştıracaktır. Benzer biçimde teşebbüs gibi hareket etmesi beklenen Birlik'in kendi içinde birliği sağlamaya yönelik üyelerine kısıtlama getirmesi aşırıya kaçmamak kaydıyla makul bir yaptırımdır. Zira belirli bir dönem için belirli miktarda süt temini garantisi veren Birlik'in, taahhüdünü Birlik'ten ayrılmalar yüzünden yerine getirememesi, Birlik'ten beklenen faydaların elde edilmesini zorlaştıracaktır.

200 Dolayısıyla söz konusu maddenin 4054 sayılı Kanunu ihlal etmediği kanaatine varılmıştır.

Birlik 1995'ten itibaren üçer aylık dönemler için açık artırma usulü ihalelerle pazara süt arz etmektedir. Dosya mevcudu bilgi ve belgeden Dernek tarafından şikâyete konu olayın gelişiminin aşağıda yer verildiği gibi özetlendiği anlaşılmıştır:

210 *“Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği belirli dönemler için belli köylerin ihale alış fiyatlarını, ihalenin yapılacağı yer ve zamanı belirleyip firmalara göndermektedir. İhaleden üreticiler ve muhtarlardan oluşan birlik encümeni, Ziraat Odası Başkanı, kooperatif temsilcileri ve başkanları da hazır bulunmaktadır. Katılan firmalar arasında açık artırma usulü yapılmakta, ihale sonucunda en yüksek birim fiyatı veren Firma ihaleyi almaktadır.*

İhaleyi kazanan firma ile Birlik arasında İnek Sütü Satış Sözleşmesi imzalanmaktadır. Anılan sözleşmede bir tarih aralığı belirlenmekte bu dönemde üretilen ürünlerin, Türk Gıda Kodeksi Çiğ Süt Tebliğ hükümlerinde belirlenen standartlara riayet edilerek alımı, sözleşmenin konusunu oluşturmaktadır.

220 *Ancak ihale kapandıktan sonra, başka bir firma ya da kişi, belirlenen birim fiyattan daha yüksek verdiğinde, yapılan ihale, Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği tarafından hiçe sayılmaktadır.*

...
İhale kendisinde kalan firma, söz konusu köylerden ihale sonucu belirlenen fiyatla süt almak istediğinde, ya daha sonra ortaya çıkan fiyat farkını vermek zorunda bırakılmakta ya da fiyat farkını vermediğinde süt alamamaktadır. İhaleye konu köylerdeki süt, fazla fiyat veren firma tarafından, yapılan ihaleye aykırı olarak alınmaktadır. Sütün üreticiden sözleşme imzalamayan firmalar tarafından standartlara uygun olmayan koşullarda alınması da birlik tarafından kontrol altında tutulmamaktadır.

230 *Ayrıca ihalenin geçerli olduğu bölge köy halkı, ihaleyi kazanan firmaların sütlerini düşük fiyatla almaya çalıştıklarını düşünmektedir. Bu durum işletme kapasiteleri oranında süt alımı için ihaleye giren ve ihaleyi usulünce kazanan firmaların, ihale sonucuna güvenerek müşterilerine verdikleri taahhütleri yerine getirememelerine de sebep olmaktadır.”*

240 *Buradan şikâyet konusunun ihale sonrasında ortaya çıkan birtakım uygulamalar olduğu anlaşılmıştır. İhaleye katılmayan ya da kazanamayan bir firma, ihaleyi kapsayan köylere giderek ihalede oluşan fiyatın üzerinde bir fiyat teklif etmekte, yüksek fiyatı duyan üreticiler de ihaleyi kazanan firmanın fiyatı artırımını istemekte ve böylece firmalar ile Birlik arasında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu tür sorunların 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirme imkânı bulunmamaktadır.*

J. SONUÇ

250 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, başvuru konusuna yönelik olarak, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde önaraştırma yapılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.