

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : D3/2/Y.K.-99/8

Karar Sayısı : 99-31/277-167

Karar Tarihi : 22.06.1999

Dosya Konusu: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün bayilik sistemi ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddiaları.

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER:

Başkan : Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU.

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

B- RAPORTÖRLER: Yüksel KAYA, Kürşat ÜNLÜSOY, Meltem BAĞIŞ.

C- ŞİKAYET EDENLER:

- 1) Seyfettin DEMİRBAŞ (Aksaray Cad., No:17/A, ELAZIĞ),
- 2) Rıza AVCI (Yeni Çarşı Market, Yeni Çarşı Dükkanları, No:1, Safranbolu/KARABÜK),
- 3) Bayram METİN (Altınbaşak Gıda San. ve Tic. A.Ş., Atatürk Blv., İnönü Mah., Sadriardıç Cad., Cefakar Apt., No:6, Safranbolu/KARABÜK),
- 4) Ahmet YILMAZ (Yenişehir, 2'nci Marketler, ERZURUM),
- 5) Tufanç Market (Dadaşkent/ERZURUM),
- 6) İstanbul Gıda Toptancı Tüccarları Derneği (İstanbul Toptan Gıda Merkezi, Rami-Eyüp/İSTANBUL),
- 7) Kaya Gıda Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. (Kazımkarabekir Mah., Atışalan Cad., No:131, Esenler/İSTANBUL)

D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR)
Ekremorhon Mah., İnönü Blv., 53080 RİZE

E- İDDİALARIN ÖZETİ:

Rekabet Kurumu kayıtlarına;

- 07.08.1998 tarih, 2609 sayı ile intikal eden Seyfettin Demirbaş'a ait şikayet dilekçesinde; ÇAY-KUR'un yetkili bayileri ile yeni şartlar ve teminatlarla yetkili bayilik sözleşmesi imzalanmasına rağmen, Tekel Genel Müdürlüğü (TEKEL)'ne bayilerinden daha ucuz fiyata çay sattığı ve buna ilaveten TEKEL'in bu çayları nakliye masraflarını kendisi ödeyerek bayilerine ulaştırdığı ve bu suretle ÇAY-KUR bayilerinin TEKEL bayileri karşısında rekabet etme şanslarının ortadan kalktığı,

-14.10.1998 tarih, 2119 sayı ile intikal etmiş olan Rıza Avcı'ya ait şikayet dilekçesinde; ÇAY-KUR'un Karabük ilinde 3 adet bayisinin bulunduğu, fakat Safranbolu market esnafının ancak Safranbolu ÇAY-KUR bayiliğini yapan ve aynı zamanda market işleten Işık Ticaret'ten alım yapabildikleri, kendilerinin ise bunu tercih etmedikleri,

-14.10.1998 tarih, 2120 sayı ile intikal etmiş olan Bayram Metin'e ait şikayet dilekçesinde, ÇAY-KUR'un Karabük iline 3 adet bayilik verdiği ve pazarı bölgesel bazda paylaştığı, dolayısıyla Safranbolu market esnafının ancak Safranbolu ÇAY-KUR bayiliğini yapan ve market işleten Işık Ticaret'ten alım yapabildikleri, fakat kendilerinin bunu tercih etmedikleri ifade edilerek bunun rekabet ihlali olduğu,

-20.10.1998 tarih, 2157 sayı ile intikal etmiş olan Tufanç Market adına gönderilen şikayet dilekçesinde, ÇAY-KUR'un Erzurum ilinde eskiden var olan 8 bayisinin aralarında anlaşarak bayi sayısını ikiye indirdikleri, semt ve mahalle bazında pazar paylaşımına gittikleri, ÇAY-KUR tarafından iskonto oranında değişiklik yapılmadığı halde kâr oranının %18'den %14'e indirildiği ve pazarlık yapma hakkının elinden alındığı,

-20.10.1998 tarih, 2158 sayı ile intikal etmiş olan Ahmet Yılmaz'a ait şikayet dilekçesinde, Erzurum'da faaliyet gösteren 8-10 ÇAY-KUR bayisinin biraraya gelerek şirket kurdukları, bayi sayısını ikiye indirerek Erzurum pazarını bölgesel olarak paylaştıkları ve bu durumun marketlerin kâr oranlarını azalttığı,

-09.02.1999 tarih, 401 sayı ile intikal eden Kaya Gıda Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'nin şikayet dilekçesinde; ÇAY-KUR tarafından 1998 yılının 10. ayında yeni bir bayilik sistemi oluşturulduğu, ancak bayilik verme işleminin hiç bir ihale ya da teklife açık bir başvuru sistemine dayandırılmayarak İstanbul'un birleşik 5 bölge bayiliğine dönüştürüldüğü, bayilik alan kişilerin çay satarken, sattıkları diğer ürünlerin de alınması için çayı zorlayıcı unsur olarak kullandıkları, anılan bayilik sisteminin bayilerin bölgeleri dışında satış yapmasına ve Rami gıda sitesi toptancıları ve semt toptancılarına da mal verilmesine engel olduğu,

-01.03.1999 tarih, 694 sayı ile intikal eden İstanbul Ticaret Odası'nın yazısı ekinde, ÇAY-KUR tarafından oluşturulan bayilik sistemi nedeni ile "İstanbul Gıda Toptancıları"nın ÇAY-KUR ürünlerini ne ÇAY-KUR fabrikalarından ne de yeni bölge bayiliklerinden alabildikleri,

iddiaları yer almaktadır.

F- DOSYA EVRELERİ:

Söz konusu dilekçelerde yer alan iddialar üzerine Rekabet Kurulu'nun, 16.02.1999 tarihli toplantısında 99-7/64-21 sayı ile şikayet konuları birleştirilerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1'inci maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Raportörler Yüksel KAYA, Kürşat ÜNLÜSOY ve Meltem BAĞIŞ tarafından yapılan inceleme sonucu düzenlenen 28.05.1999 tarih, D3/2/Y.K.99/8 sayılı Önaraştırma Raporu, 31.05.1999 tarih, REK.0.07.00.00/32 sayılı Başkanlık önergesi ile 99-31 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:

ÇAY-KUR tarafından 01.01.1995 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere bayilik sistemine ilişkin olarak imzalanan sözleşmelerde yer alan hükümlerin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin (a) ve (b) bendlerinde sayılan yasakları içerdiğinin ve bu bendlerdeki yasaklara daha sonra Mayıs 1998 tarihinden itibaren imzalanan EK sözleşmeler vasıtasıyla Kanun'un 4'üncü maddesinin (d) bendinde yer alan yasağın da eklendiğinin, dolayısıyla anılan sözleşmeler vasıtasıyla ÇAY-KUR'un Kanun'un 6'ıncı maddesinin (c) ve (d) bendlerinde sayılan hakim durumun kötüye kullanılması hallerini gerçekleştirdiğinin anlaşılması nedeniyle;

- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR) hakkında Kanun'un 41'inci maddesi uyarınca soruşturma açılmasının,
- ÇAY-KUR ile TEKEL arasında imzalanan ve pazarda yarattığı etkileri itibariyle rekabeti sınırlayıcı bir anlaşma olan "Çay Satış Protokolü"nü de 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü Maddesinin (a) bendinde belirtilen rekabet yasağını ihlal etmesi nedeniyle, açılacak soruşturmaya TEKEL'in de dahil edilmesinin,
- 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamındaki bayilik sözleşmelerinin, 1997/2 sayılı "Anlaşmaların, Uyumlu Eylemler ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Kanun'un 10'uncu Maddesine Göre Bildiriminin Usul ve Esasları Hakkında Rekabet Kurulu Tebliği"nin "Mevcut Anlaşma, Karar ve Uyumlu Eylemlerin Bildirimi" başlıklı 4 üncü maddesi gereğince Rekabet Kurulu'nun oluştuğunu ilan ettiği tarihten itibaren altı ay içinde bildirilmesi gerektiği halde herhangi bir bildirim yapılmamış olması nedeniyle, Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16'ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen para cezasına hükmedilmesinin, aynı müeyyidenin, ÇAY-KUR'un bayilik sözleşmelerinden farklı bir dağıtım anlaşması niteliğine sahip bulunan ve TEKEL'le imzalanan Çay Satış Protokolü için de uygulanmasının,
- Mayıs 1998 tarihinden itibaren 4'üncü maddenin ilgili bendlerinde sayılan yasakların ihlal edilmesinin Devlet Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanan ve ÇAY-KUR yönetiminin irade özgürlüğünü ortadan kaldıran bir

yönetmelik vasıtasıyla zorlayıcı bir görüntüye bürünmüş olması nedeniyle, söz konusu yönetmeliğin 4054 sayılı Kanun ile açıkça çelişen hükümlerinin tadil edilmesinin ve bu amaçla Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Bakanlığın bilgilendirilmesinin,

gerektiği.

H- İNCELEME ve DEĞERLENDİRME:

1. İlgili Pazar

(1) a) İlgili Ürün Pazarı: Çay içmenin toplumumuzda bir alışkanlık olarak değerlendirilmesi ve bu alışkanlığın çay fiyatındaki artışlardan önemli ölçüde etkilenecek bir başka içeceğe yönelmesinin söz konusu olmaması hususları göz önüne alınarak, ilgili ürün pazarı, siyah çayın üretimi ve dağıtımını piyasası olarak ele alınmıştır.

b) İlgili Coğrafi Pazar: ÇAY-KUR tarafından oluşturulan dağıtım ağının Türkiye geneline yayılmış olması, anılan sisteme ilişkin şikayetlerin farklı coğrafyalardan gelmesi gibi hususlar dikkate alındığında ilgili coğrafi pazar, Türkiye Cumhuriyeti sınırları olarak kabul edilmiştir.

2. ÇAY-KUR Ana Statüsü ve Yönetmeliği

(2) ÇAY-KUR, 20 Aralık 1996 tarih ve 22853 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statüsünün 3 üncü maddesine göre tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Yine aynı maddeye göre, ÇAY-KUR 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ana statüsü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabidir. Bu haliyle, piyasada mal üretip pazarlayan, bağımsız karar verebilen ve tüzel kişiliği olan ÇAY-KUR, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un "teşebbüs" tanımının yapıldığı 3 üncü maddesinde yer alan, "Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler" hükmü doğrultusunda bir teşebbüstür.

(3) ÇAY-KUR, 19 Aralık 1984 tarihinde çayda devlet tekelinin kaldırılmasından sonra 01.01.1985 tarihinden itibaren "serbest pazarlama" sistemine geçmiş olup söz konusu sistem 31.12.1994 tarihine kadar sürmüştür. Anılan dönemde, ÇAY-KUR tarafından uygulanan bayilik ağının oluşturulmasına yönelik olarak bayilerle öncelikle 1985 tarihli bir sözleşme imzalanmış, bayilere verilen nakliye indiriminin kaldırılmasından sonra ise 1993 - 31.12.1994 dönemi için geçerli olan bir başka sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu sözleşmeleri müteakip, 01.01.1995 ve daha sonra Mayıs 1998 tarihinden (EK sözleşme) itibaren yürürlüğe giren ve halen geçerliliğini devam ettiren ÇAY-KUR Bayilik Sözleşmeleri imzalanmıştır. 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan iki sözleşme aslında birbirini tamamlamakta ve tek bir sözleşme teşkil etmektedir.

(4) ÇAY-KUR, Ana Statüsü'nün "Amaç ve Faaliyet Konuları" başlıklı 4 üncü maddesinde tanımlandığı üzere, "Ürettiği veya ithal ettiği kuru çayların iç ve dış pazar isteklerine uygun olarak harmanlanmasını, paketlenmesini ve pazarlanmasını sağlamak" hükmü doğrultusunda, üretilen çay ürününün pazarlanmasına yönelik etkin bir dağıtım ağı kurmak amacıyla, 5 Mayıs 1998 tarih ve 23333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Mamullerinin Toptan Satışıyla İlgili Yönetmelik" hükümleri ile uyumlu olarak, 01.01.1995 tarihinden beri uygulanan mevcut bayilik sistemine "dar bölge sıcak satış" olarak tanımlanan bazı unsurlar eklenerek bayilik sistemi geliştirilmiştir. Söz konusu yönetmeliğin Rekabet Kanunu'nu ilgilendiren hükümlerinde özetle; bayi ve bölge sayısının belirlendiği (5. madde), bölge dışında faaliyette bulunulmasının ve özel firma çayları ile yabancı menşeli çay satışlarının yasaklandığı (7/e-f madde), nihai satış noktasına satışın aracısız yapılacağı (7/h madde), sabit bayinin çaya ayrılan bölümde ÇAY-KUR çayına %80 yer vermesi ve ÇAY-KUR'dan izin alınmaksızın promosyon amaçlı veya dampingli satış yapılmaması gerektiği (10. madde), bayi ve sabit bayilerin satın aldıkları çayı ÇAY-KUR'ca belirlenen kâr haddi ile perakendeciye satacakları, perakendecilerin de bu fiyatlar üzerinden yine ÇAY-KUR'ca belirlenen kâr haddi ile tespit edilen perakende fiyat üzerinden ürünü tüketiciye satacakları (11/c madde) ifade edilmektedir.

2.1. 01.01.1995-Mayıs 1998 Arası Bayilik Sistemi

(5) Dosyada yer alan bilgi ve belgelerden; 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanılan bayilik sözleşmelerinin ÇAY-KUR'un 23 Ekim 1984 tarih ve 18559 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statüsüne dayanılarak oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu ana statüde, ÇAY-KUR'un "üretilen çay ürününün ... pazarlanmasını" sağlayacağı ve Yönetim Kurulu'nun "ÇAY-KUR'un amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme ... ile ilgili her türlü kararı" alacağı şeklinde genel ifadeler bulunmaktadır. ÇAY-KUR'un 1984 tarihli ana statüsü 1996 yılındaki yeni ana statü ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni ana statüde, ÇAY-KUR'un Kamu İktisadi Kuruluşu olma özelliğinin ortadan kalkarak İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilmesine ilişkin hukuki yapı değişikliği haricinde rekabet kuralları açısından herhangi bir değişiklik söz konusu değildir.

(6) Anılan tarihler arasında uygulanan bayilik sözleşmesinde özetle; bayinin belirli bir il dahilinde paketli çay pazarlayacağı, hinterlandı dışına çıkarak diğer bayilerin hinterlandında doğrudan veya dolaylı olarak ÇAY-KUR mamullerini satamayacağı (2. madde), bayinin ÇAY-KUR'un kendisine dağıtım bölgesi olarak verdiği yerleşim bölgelerinde dağıtım yapacağı, bu bölgeler dışına herhangi bir neden ve şekilde ÇAY-KUR'un izni olmaksızın satış yapmayacağı (4/e madde), bir ilde birden çok bayi olması halinde bayilerin ÇAYKUR'un uygun göreceği şekilde onayını alarak kendi aralarında bölge planlaması yapabileceği (4/h madde), bayinin ÇAY-KUR'un ürettiği paketli çayları ÇAY-KUR'un uygun göreceği fiyattan satacağı (6. madde), bayinin kendi hinterlandında ihdas edeceği tali bayiliklere ÇAY-KUR'un kendisine tanıdığı kâr marjının %50'sini aktaracağı (11. madde), sözleşmenin süresiz olduğu (26. madde), bayinin sözleşmenin bir veya bir kaç maddesini ihlal etmesi halinde ÇAY-

KUR'un sözleşmeyi tek taraflı olarak feshedebileceği (28/a madde) ve bayinin ÇAY-KUR tarafından çıkarılmış veya çıkarılacak genel esas, genelge ve talimatların bu sözleşmenin bir eki olduğunu kabul ve bunlara uymayı taahhüt ettiğine ilişkin maddelerin yer aldığı görülmektedir.

(7) 4054 sayılı Kanun'un "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4 üncü 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" denmekte ve özellikle hangi hallerin bu kategoriye girdiği sıralanmaktadır. Maddenin (a) bendinde, "Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi" ve (b) bendinde, "Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü" hukuka aykırı ve yasak olarak nitelenen haller arasında sayılmaktadır.

Yukarıda yer verilen sözleşmedeki hükümlerden paketli çay fiyatlarının ÇAY-KUR tarafından belirlenmesi, bayilerin satış fiyatını belirleme özgürlüğünü kısıtlamakta ve bu haliyle Kanun'un 4 üncü maddesinin (a) bendi kapsamında bir rekabet ihlali oluşturmaktadır. Aynı şekilde, tali bayi oluşturulması halinde bayinin kendisine tanınan kâr marjının yarısını tali bayiye aktarması yolundaki hüküm de bu bend kapsamında bir rekabet ihlali olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan anılan sözleşmelerin, "Bayilik Konusu ve Bayilik Hinterlandının Belirlenmesi" ve "Bayilik Görevi" başlıklı kısımlarında yer alan, belirli bir bölgede bayilik verilerek piyasanın parçalara ayrılması, verilen bölgeler haricinde her hangi bir neden ve şekilde ÇAY-KUR'un izni olmaksızın satış yapılmaması hükümleri de 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (b) bendi kapsamında bir rekabet ihlali oluşturmaktadır.

2.2 Sıcak Satış Esasına Dayanan Bayilik Sistemi (EK Sözleşme)

(8) EK sözleşmeler vasıtasıyla Türkiye geneli toplam 194 bölgeye ayrılmış ve her bayi bulunduğu bölgede ÇAY-KUR mamullerinin tek sağlayıcısı durumuna gelmiştir. Anılan sözleşme EKİ 1998 yılının Mayıs ayından itibaren bayilerle imzalanmaya başlanarak yürürlüğe konulmuş olup bölgeler itibariyle kademeli bir şekilde uygulamaya geçilerek, 1 Mart 1999 tarihinden itibaren tüm bölgelerde uygulanmaya başlanmıştır. Bir önceki sözleşmeye EK olarak imzalanan söz konusu sözleşme, önceki sözleşmeyi yürürlükten kaldırmamış, sıcak satış esasına yönelik hükümlerle birlikte ÇAY-KUR, sıcak satış uygulamasına dayalı bayilik sistemine geçmiştir.

(9) Anılan sözleşmede yer alan, bayilerin ÇAY-KUR'dan satın aldıkları çayların perakendeciye satışında uygulayacağı kâr oranlarını belirlemesine ilişkin ifade (7. madde), 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (a) bendinde belirtilen yasak kapsamında bir hükümdür. Diğer taraftan, bayinin doğrudan veya dolaylı olarak toptancı, yarı toptancı ve tali bayi adı altında aracı firmalara ÇAY-KUR'un izni olmaksızın satış yapmaması (8/f madde) yolundaki ifade, hem müşteri kısıtlaması,

hem de toptancıların piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırma anlamında olması nedeniyle Kanun'un 4'üncü maddesinin "Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkarılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi" şeklindeki (d) bendi kapsamında bir rekabet ihlali oluşturmaktadır.

(10) Dosya mevcudu bilgi ve belgeler ile konuya ilişkin rapordan; bayilerin yukarıda anılan hükümlere uymalarını teminen çeşitli zamanlarda Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Pazarlama Dairesi Başkanlığı ve Pazarlama Bölge Müdürlükleri tarafından uyarı yazıları gönderildiği anlaşılmaktadır. Bu yazılarda;

- bayinin bölgesi dışına dolaylı dahi olsa satış faaliyetinde bulunmamasının,
- bölge ihlalinde bulunan bayilerin ihtar edilmesi, tekrarı halinde bayiliklerinin askıya alınmasının,
- kâr hadlerine uymayanlara gerekli uyarıların yapılması, gerektiğinde EK-1 sözleşmesindeki müeyyidelerin uygulanmasının,
- bayinin bölgesi içinde olsa dahi toptancı ve yarı toptancılara çay satılmamasının,
- ÇAY-KUR tarafından verilen iskontolara uyulmasının,

istendiği ve Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Pazarlama Dairesi Başkanlığı tarafından tüm satış ünitelerine gönderilen yazılarda kâr hadlerinde yapılan değişiklikler bildirilerek bu değişikliklere göre düzenlenmiş toptan satış fiyat tablosunun gönderildiği ve yeni fiyatlarla satış yapılmaya başlanılmasının istenildiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu uyarı yazılarının da ÇAY-KUR bayilik sözleşmelerinin ayrılmaz parçaları olarak değerlendirilmesi gerekmektedir; çünkü 01.01.1995 tarihinde yürürlüğe konulan sözleşmenin 32 nci maddesinin (b) bendinde, "Bayi, Çaykur tarafından çıkarılmış veya çıkarılacak genel esas, genelge ve talimatların işbu sözleşmenin bir eki olduğunu ve bunlara uymayı kabul ve taahhüt eder." hükmü yer almaktadır.

3. Hakim Durum Değerlendirmesi

(11) Dosya mevcudu bilgi ve belgeler ile konuya ilişkin Öneri Raporu'ndan; ÇAY-KUR'un sermayesinin 1997 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu kararı ile 65 Trilyon TL.'ye yükseltildiği, 1997 yılı itibarıyla 48.948.260.496.740TL. ciro elde ettiği ve anılan teşebbüsün, 1998 yılında üretilen toplam yaş çay miktarının %70'ini satın aldığı görülmektedir. Buna paralel olarak, son üç yılda Türkiye'deki kuru çay üretiminin yaklaşık %70'ini ÇAY-KUR'un gerçekleştirdiği ve ülke genelinde yaygın bir dağıtım ağına sahip olan ÇAY-KUR'un Türkiye'deki iç satışlarının, çay tüketiminin %70'e yakınına karşılık geldiği (ÇAY-KUR'un 1997 yılı iç satışları 103.000 ton, Türkiye'nin yıllık tüketimi 140-150.000 ton civarındadır.) anlaşılmaktadır.

(12) Yukarıda yer verilen bilgiler değerlendirildiğinde, ÇAY-KUR'un 4054 sayılı Kanun çerçevesinde ilgili pazarda hakim durumda olduğu görülmektedir. Bu durumda, ÇAY-KUR'un bayilik sistemine ilişkin sözleşmeler vasıtasıyla kâr oranını

ve perakendeciye satış fiyatlarını belirleyerek çay dağıtım pazarında 4054 sayılı Kanun'un "Hakim Durumun Kötüye Kullanılması" başlıklı 6 ncı maddesinin, "Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi" şeklindeki (c) bendinde yasaklanan kötüye kullanma halini gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır.

4. TEKEL ve ÇAY-KUR Çay Satış Protokolleri

(13) Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL), 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de "sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür." şeklinde tanımlanmaktadır. TEKEL gerek anılan KHK'da gerekse ana statüsünde belirtildiği üzere özel hukuk hükümlerine tabidir. Dolayısıyla, TEKEL 4054 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesi kapsamında bir teşebbüstür. ÇAY-KUR ile TEKEL arasında sırasıyla, 29.08.1997, 30.07.1998 ve 19.12.1998 tarihlerinde olmak üzere üç adet Çay Satış Protokolü imzalanmıştır. Söz konusu 3 anlaşma farklı tarihlerde imzalanmış olmakla birlikte, ihtiva ettikleri hükümler itibariyle aynı oldukları, sadece "Ödemeler" başlıklı kısımda yer alan ton olarak alınan çay miktarı ve TL. cinsinden bedellerinin farklı olduğu görülmektedir. Bu nedenle, bahse konu anlaşmalar, tek bir anlaşma olarak değerlendirmeye alınmıştır. ÇAY-KUR ile TEKEL arasında imzalanan çay satış protokolleri belirli miktar paketli çay için yapılmış bir alelade dağıtım anlaşması niteliğinde olup ÇAY-KUR'un bayilik sisteminden ayrı olarak ele alınmıştır.

(14) Anılan çay satış protokollerinin "Satış Şartları" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan, "TEKEL kendi toptan satıcısına ve ÇAY-KUR bayilerine (toptancı) ÇAY-KUR'un belirlediği fiyatlar üzerinden satış yapacaktır." ve "TEKEL, ÇAY-KUR'un belirlediği bu satış fiyatı üzerinden, toptan satışına %6 oranında kâr payı bırakacak şekilde, toptan satış fiyatını saptar." ifadeleri ile, "Satış Fiyatının Tespiti" başlıklı 5'inci maddesinde yer alan, "Paketli çayların perakende ve toptan satış fiyatları her nev'i için ÇAYKUR tarafından ayrı ayrı tesbit edilecektir." ifadesi, 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (a) bendi kapsamında rekabeti sınırlayıcı hükümlerdir. ÇAY-KUR, bu protokol ve eki olan fiyat tablosu vasıtasıyla TEKEL'in dağıtım ağı tarafından satılacak çay mamullerinin satış fiyatlarını belirlemekte ve gerek TEKEL'in gerekse TEKEL'in dağıtıcılarının ellerinde bulunan mamulün perakendeciye satış fiyatlarını kendi iradeleriyle belirleme özgürlüğüne engel olmaktadır.

5. Grup Muafiyeti Açısından Değerlendirme

(15) Söz konusu bayilik sözleşmelerinde yer alan ve Rekabet Kurulu'nca çıkarılan 1997/3 Sayılı "Tek Elden Dağıtım Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği"nde müsamaha gösterilenden daha geniş rekabet sınırlamaları içeren pasif satışların engellenmesi, kâr oranının ve perakendeciye satış fiyatlarının belirlenmesi gibi

hükümler nedeniyle, anılan sözleşmeler söz konusu grup muafiyeti tebliği kapsamı dışında kalmaktadır.

6. Anlaşmaların Bildirim Zorunluluğu Yönünden İncelenmesi

(16) Söz konusu anlaşmalar, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamında olan anlaşmalardır. Rekabet Kurulu'nca çıkarılan ve 11.11.1997 tarih, 23167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1997/6 sayılı "Rekabet Kurumu Teşkilatının Oluşturulmasından Sonra Teşebbüslerin ve Teşebbüs Birliklerinin 4054 Sayılı Kanun'dan Doğan Hak ve Yükümlülüklerine İlişkin Tebliğ" in 3'üncü maddesinde yer alan, "Teşebbüslerin, 05.11.1997 tarihinde var olan 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi kapsamındaki her türlü anlaşma ve uyumlu eylemleri ile teşebbüs birliklerinin kararları da, 05.11.1997 tarihinden başlayarak en geç 6 ay içinde Kurulumuza bildirilecektir." hükmü gereğince, ilgili anlaşmaların en geç 05.05.1998 tarihine kadar Rekabet Kurulu'na bildirilmesi gerekmektedir.

Ancak söz konusu anlaşmalardan 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan ÇAY-KUR Bayilik Sözleşmelerinin ve ÇAY-KUR ile TEKEL arasında imzalanan 29.08.1997 tarihli çay satış protokolünün anılan tarihe kadar Rekabet Kurulu'na bildirilmediği; bu nedenle, 4054 sayılı Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16 ncı maddesinde yer alan hüküm doğrultusunda, söz konusu sözleşmeler ile protokolün süresi içinde bildirilmemesinden dolayı, ilgili teşebbüslere anılan maddede öngörülen idari para cezası verilmesi gerekmektedir.

İ- GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK:

Anlaşmaların Hukuksal Dayanağı ve 4054 Sayılı Kanun

(17) Yukarıda yapılan değerlendirmeler doğrultusunda, 4054 sayılı Kanun'un 4 ve 6 ncı maddeleri kapsamında rekabete aykırı hükümler içeren ÇAY-KUR ile TEKEL arasında imzalanan Çay Satış Protokolü ve ÇAY-KUR bayilik sistemine ilişkin anlaşmalardan, 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan ÇAY-KUR Bayilik Sözleşmesinin ve TEKEL'le imzalanan protokolün, dayanağını 23 Ekim 1984 tarih ve 18559 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statüden aldığı; Mayıs 1998 tarihinden itibaren uygulanan EK sözleşmenin ise dayanağını, anılan ana statü ile içerik bakımından aynı olan ve onun yerini alan 20 Aralık 1996 tarih ve 22853 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statü ve bu ana statüye dayanılarak 5 Mayıs 1998 tarih ve 23333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Mamullerinin Toptan Satışıyla İlgili Yönetmelik"ten aldığı anlaşılmaktadır.

(18) Her iki sözleşmenin ve anılan protokolün dayanağını teşkil ettiği anlaşılan ana statünün ilgili maddesinde, ÇAY-KUR'un "üretilen çay ürününün ... pazarlanmasını" sağlayacağı ve Yönetim Kurulu'nun "ÇAY-KUR'un amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme ... ile ilgili her türlü kararı" alacağı şeklinde genel bir ifade yer almaktadır. Söz konusu sözleşmeler ile protokolde bulunan ve 4054 sayılı Kanun'a aykırı olan hükümlerin, ana statüde yer alan bu genel ifadenin geniş yorumlanması nedeniyle konulduğu anlaşılmaktadır.

(19) Mayıs 1998 tarihinden itibaren yürürlüğe giren ve ÇAY-KUR tarafından 01.01.1995 tarihinde oluşturulan bayilik sistemine dar bölge sıcak satış gibi yeni bir unsur getiren, yeniden satış fiyatının ve kâr oranlarının belirlendiği ve ÇAY-KUR mamullerinin perakendecilere aracısız satılması gibi 4054 sayılı Kanun'a aykırı hükümler ihtiva eden EK bayilik sözleşmesinin, ÇAY-KUR'un bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümleri uyarınca düzenlendiği göz önüne alındığında, ÇAY-KUR Yönetim Kurulu'na esasları belirlenen bayilik sistemi kurulması görevinin anılan yönetmelik hükümleri gereğince verildiği ve bu konuda ÇAY-KUR'un bağımsız karar almasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

ÇAY-KUR yönetimi tarafından Mayıs 1998 tarihinden sonra bayilerle imzalanan sözleşmenin söz konusu yönetmelik hükümleri doğrultusunda olduğu, 01.01.1995 tarihli önceki sözleşmenin ve TEKEL'le imzalanan protokolün ise dayanağının, anılan yönetmeliğe de dayanak teşkil eden ve 1996 tarihinde yenilenen 1984 tarihli ana statüde yer alan, ÇAY-KUR'un, ürettiği kuru çayların pazarlanmasını sağlayacağına ilişkin ifadeden aldığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar, ana statüde yer alan bu genel ifadeden, sözleşmede yer alacak satış şartlarının belirlenebileceği yorumu yapılabilirse de, rekabet kurallarına ve dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'a aykırı olarak; kâr, iskonto oranları ve yeniden satış fiyatının belirlenmesi gibi hükümler içeren sözleşmelerin imzalanabileceği şeklinde geniş bir yorumun yapılabileceği sonucunun çıkarılması rekabet hukuku anlayışı çerçevesinde mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, özellikle 01.01.1995-Mayıs 1998 tarihleri arasında uygulanan sözleşmedeki ve 29.08.1997 tarihinde uygulamaya konulan protokolün Kanun'a aykırı hükümlerinin ilgili mevzuatın zorunlu bir sonucu olmadığı, ilgili teşebbüsce anılan mevzuatın oldukça geniş yorumlanmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

(20) Sonuç olarak, söz konusu sözleşmelerde yer alan rekabeti sınırlayıcı hükümler nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği; ancak, söz konusu sözleşmelerdeki Kanun'a aykırı hükümlerin ÇAY-KUR'un bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanan ve anılan teşebbüsün irade özgürlüğünü ortadan kaldıran bir düzenlemenin geniş yorumlanmasından kaynaklanması, diğer taraftan anılan Kanun'un yeni olması ve ilgili piyasaya yönelik olarak uygulamanın ilk kez yapılıyor olması gibi nedenlerle, ilgili teşebbüsler hakkında bu aşamada 4054 sayılı Kanun'un 41 inci maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmamaktadır. Ancak, söz konusu sözleşmelerin 4054 sayılı Kanun'a aykırı hükümler içeren maddelerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun hale getirilmesi hususunun ÇAY-KUR ve TEKEL Genel Müdürlüğü'ne bildirilmesi ve ayrıca, ÇAY-KUR Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı'na bilgi verilmesi gerekmektedir.

J- SONUÇ:

Açıklanan nedenlerle;

1- ÇAY-KUR tarafından bayilik sistemine ilişkin olarak 01.01.1995 tarihli sözleşmeler ile daha sonra Mayıs 1998 tarihinden itibaren imzalanan EK sözleşmeler ve ayrıca TEKEL'le imzalanan "Çay Satış Protokolü"nde yer alan ve yukarıda değerlendirilen maddelerin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4 ve 6'ncı maddelerini ihlal ettiğine; ancak, söz konusu sözleşmeler ile protokolün dayanağının, ÇAY-KUR'un bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanan ve anılan teşebbüsün irade özgürlüğünü ortadan kaldıran düzenlemenin geniş yorumlanmasından kaynaklanması, ayrıca 4054 sayılı Kanun'un yeni olması ve ilgili piyasaya yönelik olarak uygulamanın ilk kez yapıyor olması nedenleriyle, ilgili teşebbüsler hakkında bu aşamada 4054 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına;

2- Ancak, 4054 sayılı Kanun'un "İhlale Son Verme" başlıklı 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca; söz konusu sözleşmeler ile protokolün 4054 sayılı Kanun ile öngörülen rekabet kuralları ile çelişen hükümlerinin düzeltilmesini teminen, ilgili taraflara konunun tebliğinden itibaren 60 gün süre içinde sözkonusu anlaşma ve sözleşmelerin ilgili mevzuat hükümlerine uygun hale getirilmesi gerektiğinin; aksi takdirde Kanun'un 56'ncı maddesi uyarınca sözleşmelerin geçersiz olacağı, Kurulumuzca öngörülen düzeltmeler yapılmadan uygulamaya devam edilmesi halinde haklarında soruşturma açılacağı ve aynı Kanun'un "Sürelili Para Cezaları" başlıklı 17'nci maddesinin (a) bendinin tatbik edileceği hususlarının; ÇAY-KUR ve TEKEL Genel Müdürlüklerine bildirilmesine ve ayrıca Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı'na bilgi verilmesi gerektiğine,

3- 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamında olan ve 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan ÇAY-KUR Bayilik Sözleşmeleri'nin ve ÇAY-KUR ile TEKEL arasında imzalanan 29.08.1997 tarihli Çay Satış Protokolü'nün, 1997/2 sayılı Tebliğ'in 4'üncü maddesinde öngörüldüğü üzere ve 1997/6 sayılı Tebliğ'in 3'üncü maddesi gereğince, 05.05.1998 tarihine kadar bildirilmemesi nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16 ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca, ÇAY-KUR ve TEKEL hakkında ayrı ayrı 3.100.000.000 TL idari para cezası hükmedilmesine,

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.