

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2018-3-088

(Önaraştırma)

Karar Sayısı : 19-44/731-311

Karar Tarihi : 12.12.2019

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE

Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ

B. RAPORTÖRLER: Mehmet YANIK, Cansu TOPAK KORKMAZ, Mehmet GERÇEK,
İbrahim ŞAHİN

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR : - Re'sen

D. HAKKINA İNCELEME

YAPILANLAR : - Arslan Ticaret

Günhan Mah. Mimar Sinan Sok. No:1/B Alaca, Çorum

- Avni Çınar

Hipodrom Cad. Ankara Toptancı Sebze ve Meyve Hali No:1
Yenimahalle, Ankara

- Aydın Çınar

Hipodrom Cad. Ankara Toptancı Sebze ve Meyve Hali No:59
Yenimahalle, Ankara

- Bağ Ticaret

Hipodrom Cad. Ankara Toptancı Sebze ve Meyve Hali No:167
Yenimahalle, Ankara

- Cengiz Karstarlı

Hipodrom Cad. Ankara Toptancı Sebze ve Meyve Hali No:155
Yenimahalle, Ankara

- Doğanlar Ticaret

Günhan Mah. Zile Cad. No: 32 Alaca, Çorum

- Hakan Özel

Hipodrom Cad. Ankara Toptancı Sebze ve Meyve Hali No:30
Yenimahalle, Ankara

- Harun Acıelma

Hipodrom Cad. Ankara Toptancı Sebze ve Meyve Hali No:196
Yenimahalle, Ankara

- Hasan Abacı-Ceylin

Eskişehir Toptancı Hali No:29, Eskişehir

- Haydar Karaca

Cumhuriyet Mah. Atatürk Blv. No:226 Suluova, Amasya

- Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti.
Yüzevler Mah. Mustafa Kemal Paşa Cad. Demir Apt. No:75,
Amasya
- Ontuğ Gıda
Eskişehir Toptancı Hali No:32, Eskişehir
- Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti.
Gülveren Mah. Dağlı Sokak No:49 Polatlı, Ankara
- Özkalender Gıda San. Tic. Ltd. Şti.
Eskişehir Toptancı Hali No:26, Eskişehir

- (1) **E. DOSYA KONUSU: Soğan toptan ticaretiyle iştigal eden teşebbüslerin rekabet karşıtı eylem ve davranışlar içerisinde buldukları iddiası.**
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Soğan toptan ticaretiyle iştigal eden teşebbüslerin rekabet karşıtı eylemlerle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal edip etmediklerinin tespiti amacıyla re'sen önaraştırma yapılmıştır.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 06.12.2018 tarihli toplantısında, soğan toptan ticaretiyle iştigal eden teşebbüslerin rekabet karşıtı eylemlerle 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediklerinin tespiti amacıyla aynı Kanununun 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca re'sen önaraştırma yapılmasına 18-46/728-M sayı ile karar verilmiştir.
- (4) Bu karar üzerine hazırlanan 07.01.2019 tarih ve 2018-3-088/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurulun 17.01.2019 tarihli toplantısında görüşülmüş, 19-04/33-Mİ sayı ile dosya kapsamında ek çalışma yapılmasına karar verilmiştir. Yapılan ek çalışma üzerine hazırlanan 01.07.2019 tarih, 2018-3-088/BN-1 sayılı Bilgi Notu, 2018-3-088/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu ile birlikte görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda ve bilgi notunda; soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (6) Dosya kapsamında soğan toptan ticaretiyle iştigal eden Ontuğ Gıda, Bağ Ticaret, Özkalender Gıda San. Tic. Ltd. Şti., Arslan Ticaret, Doğanlar Ticaret, Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti., Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti. ile Haydar Karaca, Hasan Abacı-Ceylin, Avni Çınar, Hakan Özel, Harun Acıelma, Cengiz Karstarlı, Aydın Çınar'a ait işyerlerinde yerinde inceleme yapılmış ve sonrasında teşebbüs temsilcileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğüyle (Bakanlık) de bir görüşme yapılarak, 11.12.2018 tarih ve 15145 sayılı yazıyla Bakanlık bünyesinde bulunan konuya ilişkin bilgi ve belgeler ile düzenlenen raporlar istenmiştir. Söz konusu bilgi ve belgeler 21.12.2018 tarih ve 8967 ile Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal etmiştir.

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. Soğan Piyasasına İlişkin Genel Bilgiler

- (7) Soğan günlük olarak kullanılan en önemli sebzelerden biridir. Dünya genelinde soğan yetiştiren ülke sayısı 175'i geçmektedir. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'ne göre dünyada 6,7 milyon dönüm alana soğan ekilmektedir. Soğan üretimi ve tüketiminde başı çeken ülkeler Çin ve Hindistan'dır. Dünyada üretilen yıllık 70 milyon tonu aşkın soğanın yaklaşık % 45'i bu iki ülke tarafından yetiştirilmektedir. 2016 Yılı Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) verilerine göre soğan üretiminde Türkiye dünyada 6. sırada, ekim alanında da 13. sırada yer almaktadır. Soğan

lezzetlendirici ve sebze olarak mutfakta vazgeçilmez bir üründür. Soğan ayrıca fosfor, kalsiyum, karbonhidrat gibi mineraller bakımından zengin olmanın yanında; protein ve C vitamini de içermesiyle hastalıkların önlenmesinde rol oynamaktadır¹.

- (8) Türkiye’de yetiştirilen en önemli yumru ve kök sebzelerden biri olan kuru soğan, yaygın kullanımı nedeniyle geniş bir tüketici kitlesine hitap etmektedir. Türkiye’de 2016 yılında toplam soğan üretimi 2,1 milyon ton, aynı yıl gerçekleşen ihracat 230 bin ton, ithalat ise sadece 71 tondur. Rakamlardan görüleceği üzere, ülkemizde soğanın ithalat ve ihracat miktarı, toplam soğan üretimine kıyasla oldukça düşük kalmaktadır. Aşağıda 2012-2017 yılları arasında toplam soğan ekim alanı ve ilgili yıllarda elde edilen üretim miktarları yer almaktadır:

Tablo 1: 2012-2017 Yıllarına Ait Toplam Soğan Ekim Alanı ve Üretim Miktarları

Yıl	Ekim Alanı (ha)	Üretim (ton)
2012	72.231	1.735.857
2013	61.632	1.904.846
2014	60.044	1.790.000
2015	57.704	1.879.189
2016	60.402	2.120.581
2017	57.691	2.131.513
2018	52.713	1.930.695

Kaynak: TÜİK.

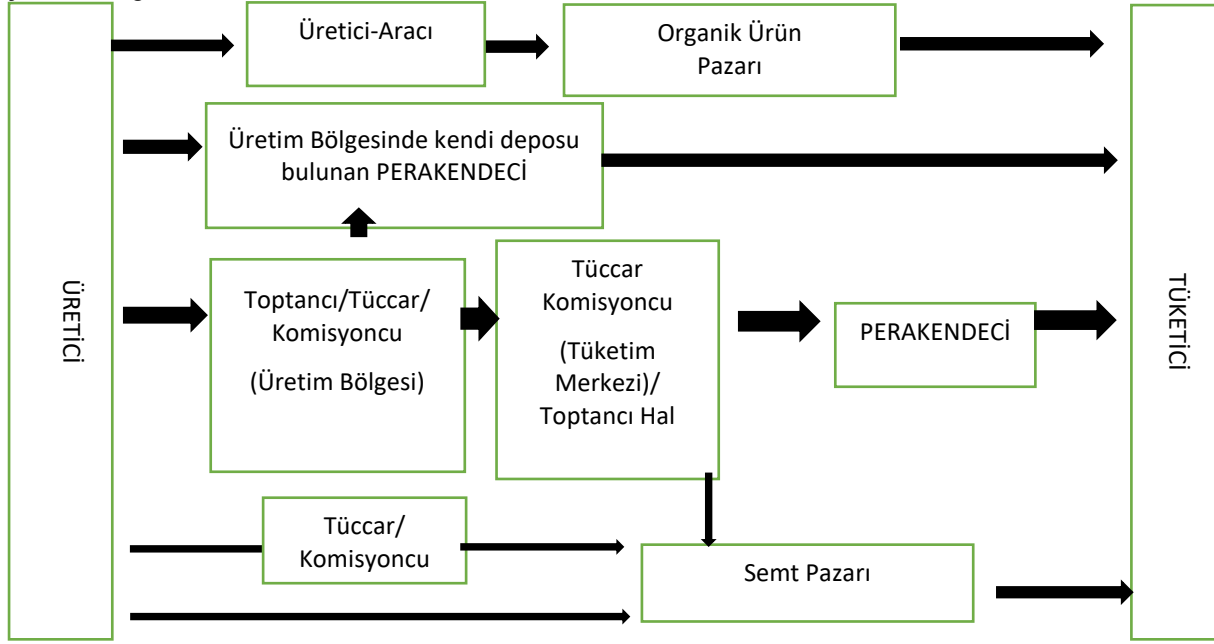
- (9) Tablo 1’de görüldüğü üzere 2012 yılından 2018 yılına toplam ekim alanı 19.518 hektar azalmıştır. 2018 yılındaki üretim miktarı ise bir önceki yıla göre % 11,26 azalmıştır. Bu durum toplam ürün miktarında bir azalma olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte toplam üretim miktarının yanı sıra ürünün hasadı sonrası yaşanan kayıplar (fire) da fiyat üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Nitekim Ticaret Bakanlığının “*Polatlı Soğan Depoları İnceleme Sonuçları*” başlıklı çalışmasında da bu husus “...soğan üretiminde hastalık yaşandığı ve tarladan çıkan soğanın yaklaşık yüzde 20-30 unun kayba uğradığı ...” ifadesi ile yer bulmuştur.
- (10) Kuru soğan, ülkenin hemen her bölgesinde üretilmekle birlikte en fazla üretim özellikle İç Anadolu, Doğu Akdeniz, Orta Karadeniz ve Marmara Bölgelerinde yapılmaktadır. İç Anadolu bölgesinde üretimin en fazla yapıldığı Ankara 2017 yılında toplam üretimin %24,5’lik kısmını gerçekleştirmiş olup, Ankara’yı %12,7 ile Amasya takip etmiştir.

I.1.2. Soğan Piyasası Tedarik Zinciri

- (11) Soğan, üretildikten sonra dağıtım kanalında faaliyet gösteren tüccar ve komisyoncular vasıtasıyla nihai satış noktalarına ulaştırılmaktadır. Teşebbüslerle yapılan görüşmelerde soğan tedarik zincirinin 08.08.2018 tarih ve 18-27/440-210 sayılı Kurul kararına konu olan soğan/patates ve 03.07.2017 tarih ve 17-20/318-140 sayılı Kurul kararına konu olan yaş sebze/meyve tedarik zincirine benzer bir yapıda olduğu ifade edilmiştir. Aşağıda Şekil 1’de soğan tedarik zinciri yer almaktadır.

¹ Kaynak: <https://www.iiste.org/Journals/index.php/JEDS/article/view/17520/17940> Erişim Tarihi: 04.01.2018

Şekil 1: Soğan Tedarik Zinciri



- (12) Şekil 1'den görüldüğü üzere ilgili ürünler, tarladan son tüketiciye ulaşıncaya kadar bir dizi dağıtım kanalından geçmekte, farklı nitelikteki teşebbüsler üreticilerden alım yapabilmektedir. Yukarıdaki şekilde yer alan soğan ticaretine ilişkin katmanlı ve karmaşık yapı Türkiye'deki tarım ürünlerinin çoğu açısından benzerlik göstermektedir.

I.1.3. Soğan Piyasasının Arz ve Talep Yapısı

- (13) Tarımsal faaliyetlerde maliyeti oluşturan girdi fiyatlarındaki hareketlilik, nihai ürün fiyatında dalgalanmaya neden olmaktadır. Herhangi bir ürünün fiyatında meydana gelen değişiklik bu ürünün hem arz hem de talep miktarında da değişikliğe neden olacaktır. Gerçek hayatta ise birçok malın üretiminde arz gecikmesi bulunmaktadır. Üretici tarafından ne kadar ekim yapılacağı ise sonraki dönemdeki fiyat beklentilerine bağlı olarak değişmektedir².
- (14) Örneğin, belirli bir dönemde fiyatın düştüğünü gören üreticiler, bir sonraki dönemde fiyatın düşük olacağını bekleyerek üretimini bu üründen alternatif olarak ekebileceği ürünlere kaydırabilmektedir. Üreticilerin benzer davranışlara girmesi sonucunda sonraki dönemde ürün arzı azalabilecek ve fiyatlar yükselebilecektir. Fiyatların yüksek olması durumu ise sonraki dönemde de ürün fiyatının yüksek olacağı beklentisi oluşturarak üretimin bu ürünlere kaymasına neden olacaktır. Sonuç olarak bu dönemde de ürün arzının talepten yüksek seyretmesi ürün fiyatlarını düşürebilecektir. Bu tür dengesizliklerin piyasa işleyişi sonucu dengeye dönüşemediği zamanlarda istikrarsız denge durumu söz konusu olabilmektedir. Teşebbüslerle yapılan görüşmelerde soğan piyasasında da buna benzer bir istikrarsız denge durumunun olduğu ifade edilmektedir. Geçmiş yıllarda oluşan düşük fiyatlar nedeniyle katlanılan zararların ekim alanlarını azalttığı ve sonuç olarak toplam ürün miktarının azalması nedeniyle fiyatların yükseldiği teşebbüslerce belirtilmiştir. Fiyatların yüksek seyredeceği beklentisinin ise önümüzdeki yıl üretimi artıracığı teşebbüslerce ifade edilmektedir.

² Mikro İktisat Erdal M. ÜNSAL 11.baskı sf:437-440

I.1.4. İlgili Ürün Pazarı ve Coğrafi Pazar

- (15) Dosya konusu iddialar bakımından, detaylı bir pazar tanımı yapılmasının sonuca herhangi bir etkisi olmayacağından hareketle, ilgili ürün pazarı ve coğrafi pazar tanımlanmamıştır.

I.2. Soğan Ticareti ile İlgili Mevzuat

- (16) 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (5957 sayılı Kanun) ve bu kanuna dayanılarak hazırlanan 07.07.2012 tarihli ve 28346 sayılı Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik (Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik) yaş sebze ve meyvenin alım satımına ilişkin temel usul ve esasları düzenlemektedir. Söz konusu mevzuatın ilgili hükümlerine aşağıda yer verilmektedir:

- (17) 5957 sayılı Kanun'un "Toptancı haline bildirim, malların toptan ve perakende alım satımı" başlıklı 4. maddesine göre;

"(5) Malların toptan alım ve satımı toptancı hallerinde yapılır.

(6) Malların perakende satışını yapanlar, bunların toptancı halinden satın alındığını veya toptancı haline bildirildiğini belgelemek zorundadır."

- (18) Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 36. maddesi ise söz konusu Kanun hükmüne getirilen istisnaları düzenlemektedir. Buna göre;

(2)Toptancı haline bildirimde bulunmak kaydıyla;

a) Sınaî üretimde kullanılmak üzere sanayicilerce satın alınan mallar,

b) İhraç edilmek üzere ihracatçılarca satın alınan mallar,

c) İlgili mevzuatı çerçevesinde ithalatçılarca ithal edilen mallar,

ç) Toptancı hali dışında üretici örgütlerince satılan mallar,

d) 1/12/2004 tarihli ve 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu kapsamında organik tarım faaliyetleri esaslarına uygun olarak üretilen ham, yarı mamul veya mamul haldeki sertifikalı ürünler,

e) İyi tarım uygulamaları kapsamında sertifikalandırılan ürünler toptancı hali dışında toptan alınıp satılabilir."

(3) Perakende olarak ya da toptancı halinde toptan olarak satmak veya münhasıran kendi tüketiminde kullanmak üzere fatura veya müstahsil makbuzuyla doğrudan üreticilerden yapılan toptan alımlar, toptancı haline bildirimde bulunmak kaydıyla toptancı hali dışında yapılabilir."

- (19) Yukarıdaki hükümler kapsamında malların toptan alım ve satımının toptancı hallerinde yapılması zorunlu kılınmış; bu hükme getirilen istisnalar ise açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda bildirim sistemi ile alım satıma konu tüm sebze ve meyveler hal kayıt sistemine bildirilecektir. Toptancı hali dışında alınıp satılabilecek ürünler için dahi toptancı haline bildirim yükümlülüğü bulunmaktadır. Malların perakende satışını gerçekleştirenlerin ise yine söz konusu malların, toptancı halinden satın alındığını veya toptancı haline bildirildiğini belgeleme zorunluluğu bulunmaktadır.

- (20) 5957 sayılı Kanun'un "Üretici örgütleri, komisyoncular, alıcı ve satıcılar" başlıklı 5. maddesine göre;

"(5) Komisyoncuların satış bedeli üzerinden alacakları komisyon oranı, yüzde sekizi aşmamak üzere taraflarca serbestçe tespit edilir. Bakanlık bu oranı yarıya kadar indirmeye yetkilidir.

(8) Malların toptan satışı; üreticiler, üretici örgütleri, komisyoncular ve tüccarlar tarafından yapılır.

(9) Hiçbir ayırım yapılmaksızın bütün gerçek veya tüzel kişiler, toptan satış miktarından az olmamak kaydıyla toptancı hallerinden mal satın alabilir.”

- (21) Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 34. maddesinde ise 5957 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 8. ve 9. fıkrası hükmüne ek olarak;

“(3) Üreticiler, toptancı halinde yalnızca kendi ürettikleri sebze ve meyvelerin satışını yapabilir.

(4) Üretici örgütleri, toptancı halinde ortak veya üyelerine ait mallar ile faaliyet merkezinin bulunduğu yerdeki diğer üreticiler ile üretici örgütlerine ait malların alım ve satımını yapabilir.

(5) Aynı toptancı halinde faaliyet gösterenler, mal fiyatlarının yükselmesine sebebiyet vermemek veya düşmesine engel olmamak kaydıyla, kendi aralarında mal alabilir, satabilir veya devredebilir. Ancak, bu alım, satım ve devirler, piyasa şartlarına göre malların bir kısmı veya tamamı için toptancı hali bazında ya da genel olarak Bakanlıkça sınırlandırılabilir.”

- (22) Yukarıdaki hükümler bağlamında malların toptan satışını yapabilecek kişiler; üreticiler, üretici örgütleri, komisyoncular ve tüccarlar ile sınırlandırılmıştır. Fakat sayılan kişilerin satışını gerçekleştirebilecekleri ürünler sınırsız değildir. Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'te hangi ürünlerin satılabileceği açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca komisyoncuların satış bedeli üzerinden alacakları komisyon oranı için üst sınırın bulunduğu anlaşılmaktadır.

- (23) Toptancı halinde faaliyet gösterenlerin kendi aralarında mal alıp satmaları da çeşitli koşullara bağlanmıştır.

- (24) 5957 sayılı Kanun'un "Serbest rekabet şartlarının korunması ve standardizasyon" başlıklı 6. maddesine göre;

“(1) Fiyatların, malların arz ve talebine bağlı olarak serbest rekabet şartlarına göre oluşması esastır.

(2) Meslek mensupları, serbest rekabeti engellemek amacıyla kendi aralarında veya üreticilerle ticarî anlaşmalar yapamaz, uyumlu eylemde bulunamaz ve hâkim durumlarını kötüye kullanamaz.”

- (25) 5957 sayılı Kanun'un "Toptancı hallerindeki işyerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi" başlıklı 11. maddesine göre;

“(6) Belediye toptancı hallerinde faaliyet gösteren işletmelerden veya pazar yerlerindeki satış yerlerini kullananlardan;

d) Serbest rekabeti engellemek amacıyla kendi aralarında veya üreticilerle ticari anlaşmalar yapanların, uyumlu eylemde bulunanların veya hakim durumlarını kötüye kullananların kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verilir.”

- (26) 5957 sayılı Kanun'daki yukarıdaki yasaklama hükümlerinin 4054 sayılı Kanun ile paralel olduğu anlaşılmaktadır. 5957 sayılı Kanun'un 11. maddesi ise rekabete aykırılık halleri için belediye encümeni tarafından kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline karar verilmesi hususunu düzenlenmiştir.

- (27) 5957 sayılı Kanun'un "Yasaklar" başlıklı 13. maddesine göre;

“Malların toptan veya perakende ticaretinde;

a) Piyasada darlık yaratmak, fiyatların yükselmesine sebebiyet vermek veya fiyatların düşmesine engel olmak için malların belirli ellerde toplanması,

satışından kaçınılması, stoklanması, yok edilmesi, bu amaçla propaganda yapılması veya benzeri davranışlarda bulunulması

...
yasaktır.”

- (28) 5957 sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 14. maddesi ise bu yasağa ilişkin yaptırımını düzenlemektedir:

“f) ...13 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendine aykırı hareket edenler ile gerçeğe aykırı analiz raporu düzenleyenler veya bu raporun düzenlenmesini sağlayanlar hakkında on bin Türk Lirası idarî para cezası uygulanır.”

- (29) Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Kiralama ve satışın iptali" başlıklı 50. maddesine göre;

“d) Piyasada darlık oluşturmak, fiyatların yükselmesine sebebiyet vermek veya fiyatların düşmesine engel olmak için malları belirli ellerde toplayanlar, satışından kaçınanlar, stoklayanlar, yok edenler, bu amaçla propaganda yapanlar veya benzeri davranışlarda bulunanların ...kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin iptaline belediye encümenince karar verilir.”

- (30) Söz konusu hükümler, fiyatların yükselmesine sebebiyet vermek veya fiyatların düşmesine engel olmak için stokçuluk yapılmasına bağlanan sonuçları düzenlemektedir. Stokçuluk yapmanın yasaklanmasının yanı sıra söz konusu eylemin idari yaptırımlara bağlandığı anlaşılmaktadır.

I.3. Yerinde İnceleme ve Görüşmelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (31) Önaraştırma sürecinde Ankara, Polatlı, Suluova, Çorum ve Eskişehir'de yerinde inceleme ve görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda yapılan görüşmelerde soğan üretim ve/veya toptan ticaretiyle iştigal eden teşebbüsler tarafından benzer hususların dile getirildiği görülmüştür. Bu kapsamda soğan fiyatlarındaki artışın nedenleri görüşme gerçekleştirilen teşebbüsler tarafından aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

- Soğanın toplam üretim miktarında azalmanın mevcut olması ve bu sebeple 2018 yılında arz kısıtının yaşanması³ (Adem BAĞ, Özkalender Gıda Sanayi Tic. Ltd. Şti., Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti., Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti., Haydar KARACA, Nejdet Sümel Ontuğ Gıda, Bağ Ticaret Adem BAĞ, Avni ÇINAR),
- İşçilik ücretlerinin ve tohum fiyatlarının yükselmesinin çiftçi için soğan üretim maliyetini artırması (Doğanlar Ticaret, Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti., Nejdet Sümel Ontuğ Gıda, Bağ Ticaret Adem BAĞ, Harun ACIELMA),
- Çiftçilerin soğan ekimi yaptıkları arazi miktarlarının azalmış olması, (Doğanlar Ticaret, Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti., Nejdet Sümel Ontuğ Gıda, Bağ Ticaret Adem BAĞ, Harun ACIELMA),

³ Arzdaki azalmanın miktarıyla ilgili olarak teşebbüsler arasında bir fikir birliğinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Üretimin geçen seneye göre ülke genelinde % 30 (Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti.), Polatlı'da %70, Amasya'da %30 azaldığını (Harun ACIELMA) ifade eden teşebbüsler bulunmaktadır.

- Soğanı elinde bulunduran üreticinin fiyatın daha da yükseleceği beklentisi ile ürününü satmak istememesi (Adem BAĞ, Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti., Bağ Ticaret Adem BAĞ, Aydın ÇINAR, Harun ACIELMA),
- Havanın yeterince soğuk olmaması gibi sebeplerle soğanda hastalığın meydana gelmesi, küf hastalığının ticareti yapılan ürün miktarını azaltması (Özkalender Gıda Sanayi Tic. Ltd. Şti., Arslan Ticaret, Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti, Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti, Hasan ABACI, Nejdet Sümel Ontuğ Gıda, Aydın ÇINAR, Avni ÇINAR, Hakan ÖZEL, Harun ACIELMA, Cengiz Karstarlı Kıdemli Ticaret),
- Soğandaki verimin düşük olması (Özkalender Gıda Sanayi Tic. Ltd. Şti., Avni ÇINAR),
- Faizlerde yaşanan artışın toptan soğan satışı işiyle iştigal edenlerin finansman maliyetini artırması (Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti.),
- Romanya, Yunanistan, İsrail gibi ülkelere soğan ihracatının gerçekleştirilmesi (Arslan Ticaret),
- Yurt dışı satış fiyatlarının iç piyasa fiyatlarından yüksek seyretmesi nedeniyle ihracat yapmanın cazip hale gelmesi⁴ (Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti.).

(32) Görüşmelerde ayrıca;

- Soğan fiyatında meydana gelen artışta perakende satış yapan noktaların tavrının da etkili olabileceği (Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti, Haydar KARACA),
- Hal içinde faaliyet gösteren komisyoncu/tüccarların fiyatın oluşması ve yükselmesi hususunda etkilerinin bulunduğu, fiyatlarla ilgili olarak spekülasyon yapabildikleri (Haydar KARACA),
- Yeni mahsullerin çıkacağı döneme kadar (Nisan ayı) fiyatların yükseleceğinin tahmin edildiği; ithalat yapılması ihtimalinde ise bu durumun fiyatları düşürücü etkiye sahip olacağı (Özkalender Gıda Sanayi Tic. Ltd. Şti. Nejdet Sümel Ontuğ Gıda, Aydın ÇINAR, Avni ÇINAR, Hakan ÖZEL, Cengiz Karstarlı Kıdemli Ticaret),
- Mevcut durumda soğan fiyatlarının yüksek seyretmesi sebebiyle gelecek sene çiftçinin soğan üretimine yöneleceği ve bu sebeple gelecek sene arzın yüksek, fiyatın düşük seyredeceğinin öngörüldüğü (Arslan Ticaret, Aydın ÇINAR),
- Soğanın toptan ticaret işiyle iştigal edenler tarafından kg başına alım maliyetinin mevcut durumda 2,60-2,70 TL civarında, satış fiyatlarının ise 2,80-3,25 TL aralığında seyrettiği (Doğanlar Ticaret, Arslan Ticaret, Oluzlu Tar. Hay. Nak. Zah. İnş. İth. İhr. Tic. ve San. Ltd. Şti. Hasan ABACI, Avni ÇINAR, Hakan ÖZEL, Harun ACIELMA),
- Soğan fiyatlarının yüksek olmasının satışı zorlaştırdığı, bu durumun toptan satış işiyle iştigal edenler için de olumsuz bir durum teşkil ettiği ve ödemelerde riski artırdığı (Aydın ÇINAR, Avni ÇINAR, Hakan ÖZEL),
- Piyasada fiyatı etkileyecek büyüklükte firmaların bulunmadığı, faaliyette bulunan firmaların deposundaki ürün miktarının da piyasa fiyatını etkileme gücünün

⁴ Yurt dışına kg başına 3,40 TL'ye kadar soğan satışının yapılabildiği ifade edilmiştir.

bulunmadığı (Doğanlar Ticaret, Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti., Harun ACIELMA),

- Ürün talebi olduğunda özellikle peşin satımlarda bu talebin karşılandığı (Doğanlar Ticaret, Özel Gıda ve Tur. Paz. Tic. San. Ltd. Şti., Aydın ÇINAR, Cengiz Karstarlı Kıdemli Ticaret)

hususları da ifade edilmiştir.

I.4. Değerlendirme

(33) Önaraştırmanın konusu, ülke genelinde soğan toptan ticareti ile iştigal eden teşebbüslerin aralarında bir anlaşma yaparak ya da uyumlu eylemde bulunarak soğan satış fiyatlarını suni olarak artırıp artırmadıkları ve bu yolla ilgili piyasadaki rekabeti ortadan kaldırıp kaldırmadıklarına ilişkindir.

(34) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile "*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 yasak*" olarak belirlenmiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde bu durumlara örnek olarak;

- Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,
- Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,

sayılmaktadır.

(35) Önaraştırma sürecinde Ankara, Eskişehir, Çorum ve Amasya illerinde soğan işiyle iştigal eden çok sayıda teşebbüste yerinde inceleme ve görüşme gerçekleştirilmiştir. Esasen soğanın da dâhil olduğu birçok tarım ürünündeki piyasa yapısı, teşebbüsler arasında ülke geneline sirayet edebilecek rekabeti kısıtlayıcı türden bir anlaşmanın ya da uyumlu eylemin gerçekleştirilme ihtimalini güçleştirmektedir⁵. İlgili bölümde de ifade edildiği üzere sektör üretim aşamasından perakende satış aşamasına kadar oldukça parçalı ve dağınık bir yapı sergilemektedir. Soğan arz zinciri içerisinde üretim aşamasından sonra yer alan ve ürünün toptan ticareti ile iştigal eden teşebbüsler için de bu parçalı ve dağınık yapının devam ettiği değerlendirilmektedir⁶. Soğan piyasasının üretim aşamasındaki parçalı yapı üretici seviyesinde rakipler arası rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma ihtimalini oldukça sınırlandırmaktadır.

(36) Bununla birlikte pazarın bahsi geçen dağınık yapısının, ürünlerin depolanmasını takiben devam edip etmediği önem arz etmektedir. Bu çerçevede Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğünden teşebbüslerin soğan stok miktarlarına ilişkin bir çalışmanın bulunup bulunmadığı bilgisi talep edilmiştir. Bakanlıktan gönderilen cevabi

⁵ Bkz.: 03.07.2017 tarih ve 17-20/318-140 sayılı Kurul kararı, 08.08.2018 tarih ve 18-27/440-210 sayılı Kurul kararı.

⁶ 08.08.2018 tarih ve 18-27/440-210 sayılı Kurul kararında Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü Hal Kayıt Sisteminden elde edilen verilere göre, yalnızca 2017 yılında patates ve soğan bildirimini yapan toplam komisyoncu, tüccar ve pazarcı sayısınının 3000'i bulunduğu ifade edilmektedir.

yazıda Çorum ve Ankara illerine yönelik yapılan çalışmalar ile bu illerde soğan piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin stok bilgileri paylaşılmıştır.

- (37) Bakanlık tarafından sunulan verilerde Ankara ilindeki depolarda Hal Kayıt Sistemine bildirim yapılan yaklaşık 18.000 ton ürünün bulunduğu görülmektedir. Bu stokun 8.500 tonu üreticiler, marketler ve pazarcılar gibi pazarın farklı aşamalarında faaliyet gösteren teşebbüslerin depolarında bulunurken; kalan 9.500 tonu toptan soğan ticareti faaliyetinde bulunan ve önaraştırmanın yönlendirildiği teşebbüslerin depolarında bulunmaktadır. Ülkenin günlük soğan ihtiyacının yaklaşık 5.000 ton olduğu göz önüne alındığında bahsi geçen teşebbüslerin toplam ürün arzı üzerindeki kontrolünün oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Önaraştırma kapsamında yapılan görüşmelerde de pazarın toptan seviyesinde faaliyet gösteren tüccar/komisyoncu gibi oyuncuların sınırlı stoklarla çalıştıkları gözlemlenmiştir.
- (38) Diğer taraftan yerinde incelemeler esnasında teşebbüslerin soğan alış ve satış fiyatları incelenmiştir. Bu incelemelerde soğan alış fiyatının 2,50 TL-2,80 TL satış fiyatının ise 2,90-3,00 TL civarında olduğu tespit edilmiştir. Görüleceği üzere pazarın toptan seviyesinde perakende satış noktalarına ürün tedarik eden bu oyuncular düşük kar marjları ile çalışmaktadır. Teşebbüslerin düşük kar marjları, pazarın toptan satış seviyesinde rekabet karşılığı bir anlaşmanın veya uyumlu eylemin varlığı iddiasını desteklememektedir.
- (39) İncelenen dönemde ürün fiyatının, ürün henüz üretici elindeyken yani pazarın toptan seviyesine ulaşmadan önce 2,40- 2,80 TL olduğu tespit edilmiştir. Ürün fiyatının pazarın bu seviyesinde geçtiğimiz yıllara göre yüksek seyretmesinin birkaç temel nedeni olduğu kanaatine varılmıştır. Öncelikle 2018 yılı Nisan ayı içerisinde soğan fiyatları, ilk ürün hasadının yapıldığı illerde hasadın gecikmesi ve rekoltenin beklenenin altında gerçekleşmesi nedenleriyle ciddi şekilde yükselmiştir. İlgili dönemde bir önceki yıl ürünlerinin artık depolarda bulunmaması nedeniyle arzda yaşanan bu azalma stoklarla telafi edilemeyince piyasa fiyatının yükselmesi de kaçınılmaz olmuştur. Bahse konu dönemde yaşanan rekolte kaybının; Polatlı, Amasya ve Eskişehir gibi ilçe ve illerde hasadı yapılan ve depolama imkanı daha fazla olan soğan türlerinden karşılandığı; bu sebeple toplam depo edilen ürün miktarının azaldığı teşebbüsler tarafından ifade edilmektedir.
- (40) Nitekim Tablo 1'den görüldüğü üzere 2018 yılındaki üretim miktarı bir önceki yıla göre % 11,26 azalmıştır. Bununla birlikte toplam üretim miktarının yanı sıra, ürünün hasadı sonrası yaşanan kayıplar (fire) da piyasa fiyatları üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Nitekim Ticaret Bakanlığının "Polatlı Soğan Depoları İnceleme Sonuçları" başlıklı çalışmasında da bu husus "...soğan üretiminde hastalık yaşandığı ve tarladan çıkan soğanın yaklaşık yüzde 20-30'unun kayba uğradığı ..." ifadesi ile yer bulmuştur.
- (41) Diğer yandan teşebbüslerle yapılan görüşmelerde; iklim değişikliklerin üretim sürecini olumsuz etkilediği, sürekli aynı bölgede, aynı ekim alanlarına ekim yapılmasının rekolte kaybına neden olduğu, döviz kurunda yaşanan artışlar nedeniyle ihracatın artması ve küf hastalığı nedeniyle ürünlerin zayi olması gibi nedenlerle iç pazara arz edilen ürünlerin azaldığı ifade edilmektedir. Bu hususa yönelik teşebbüs görüşleri, kimi basın/yayın organlarında yer alan haberlerle de uyum göstermektedir⁷.

⁷ <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/antalya/atb-baskani-candir-sogan-el-yakacak-41004964>
<https://www.haberturk.com/antalya-haberleri/64598653-sogan-fiyati-tavan-yaptisoganlarin-yuzde-40inda-beliren-kuf-hastaligi-sonrasi-urun-azalmasi>

- (42) Bununla birlikte ürün miktarında gerçek bir azalma olmasa dahi bu yöndeki söylentilerin (spekülasyonların), piyasa fiyatı üzerinde ciddi etkilerinin olduğu müşahede edilmiştir. Nitekim Bakanlığın Çorum ili raporunda “... soğan arzında darlık bulunduğu iddialarının meslek mensuplarında soğan fiyatında günden güne artış olacağı beklentisi oluşturduğu, bunun da depolanan ürünlerin bir an önce piyasaya sunulmasında isteksizlik yarattığı gözlemlenmiştir.” ifadesi ve benzer şekilde Ankara ili Polatlı ilçesi raporunda “...Çiftçi ve tüccarların fiyat artış beklentisi nedeniyle satış yapmadığı da müşahede edildi. Özellikle Adana bölgesinde hasadın Mart ayı sonu ya da Nisan ayı başı başlayacağından o güne kadar ki beklenti fiyatların daha da artacağı yönünde olduğundan satış konusunda çekimser davranıldığı görüldü” ifadelerinin bu tespiti desteklediği kanaatine varılmıştır.
- (43) Üretici seviyesindeki spekülasyonların anlaşılabilmesi için incelenen ve yaygın olarak kullanıldığı kanaatine varılan bir web sitesindeki⁸ paylaşımlar ve yorumlarda; soğanın üreticiden çıkış fiyatının ne olduğu ve paylaşımlarda sözü edilen ticaretin gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarında bir fikir birliği bulunmadığı görülmektedir. Bu durum üretici seviyesindeki bilgi asimetrisini açıkça ortaya koymakta, yazışmalardaki karşılıklı ithamlar, öne sürülen verilerin bir spekülasyon olup olmadığı noktasında toplanmaktadır. İlgili tartışmalar yalnızca soğanın üretici fiyatının yüksek olup olmadığı noktasında değil; bu sonuca neden olabilecek her tür veri üzerinde yaşanmaktadır. Aşağıda yer verilen paylaşımlardan görüleceği üzere anılan tartışmalar; toplam ekim alanı miktarının ne olduğundan, ithalatın başlayıp başlamayacağı hatta doğa olayları üzerinde dahi ortaya çıkmaktadır.
- (44) Soğana yönelik olarak uygulanan gümrük vergisinde yapılan değişiklikler sebebiyle ithalata ilişkin veriler de değerlendirmeye dahil edilmiştir. Kuru soğan ithalatında Bosna Hersek için sıfır, Singapur için %30,9, diğer ülkeler için ise %49,5 olan gümrük vergisi oranı 15.01.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanı kararı ile Şubat sonuna kadar sıfıra indirilmiştir. 28.02.2019 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 797 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile gümrüksüz soğan ithalatı süresi 31.03.2019’a kadar uzatılmıştır. 07.04.2019 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 863 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile de gümrüksüz soğan ithalatı süresi 30.04.2019’a kadar uzatılmıştır.
- (45) 2017, 2018 ve 2019(Ocak-Nisan) dönemine ilişkin toplam ithal edilen ürün miktarı (kg) ve değerine aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 2: 2017-2019 (Ocak-Nisan) Dönemine Ait Soğanın Toplam İthalat Miktarı ve Değeri

	2017	2018	2019 (Ocak-Nisan)
Miktar(Kg)	71.160	494.689	115.615.561
Değer(TL)	29.173	412.078	188.380.491

Kaynak: TÜİK

- (46) Tablo 3’ten anlaşılacağı üzere 2019 yılı Ocak-Nisan ayları arasında uygulanan gümrük vergisi kararıyla birlikte yurt içi talebin bir kısmının ithalat ile karşılanmaya çalışılmıştır.
- (47) Öte yandan ithalatın iç piyasaya etkisi ve güncel durum hakkında bilgi almak amacıyla 24.06.2019 tarihinde (.....) ile bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Anılan görüşmede (.....) tarafından şu hususlar ifade edilmiştir:

<http://gocukhaber.com.tr/2018/11/mavi-kuf-hastaligi-kuru-sogani-vurdu-kilosunun-10-lira-olmasi-bekleniyor/> Erişim Tarihi: 03.01.2019

⁸ <https://fiyat.tarimziraat.com/> Erişim Tarihi: 19.06.2019

“...Biz (.....) olarak geçen yıl (2018) Ağustos ayında ihracatın yasaklanması gerektiğini ifade ettik. 2018-2019 sezonunda toplam üretimin azalması bir yana, hastalık nedeniyle pazara sunulan toplam ürün miktarı da azaldı. Bu durum bir doğal afet gibi öngörülemezdir. Nitekim benzer bir durum 1984 ve 1986 yılında da yaşandı. İlgili dönemde yapılan ithalat, kotalı bir şekilde vatandaşa sunuldu. Bir önceki görüşmemizde de üretim düşüklüğü, hastalıklar nedeniyle ithalatın artık kaçınılmaz olduğunu ifade etmiştim. 2019 yılı Ocak ayından itibaren de fiyatlar yükseldi. İlgili dönemde çiftçi elindeki üretimi satmaktan imtina ediyordu. Bu noktada ithalat ya da fahiş fiyat arasında bir seçim olacaktı. 15 Ocak 2019 tarihi itibarıyla soğanı üreticiden ortalama 2.75 TL’den alıyorduk bu esnada ithalat kararnameyi yayımlandı. İthalat kararnamesiyle birlikte (.....) ve birkaç büyük firma Kazakistan, Özbekistan, Türkmenistan gibi ülkelerden bu ithalatı gerçekleştirdi. İthalatta sadece belirli firmalara izin verilmiş olması nedeniyle gerek tedarik aşamasında gerekse perakende satış aşamasında yaygınlık sağlanamadı ve ithalattan beklenen fayda da elde edilemedi. İthal edilen ürün iç piyasada belirli zincir marketler aracılığıyla 2 TL civarında satıldı. Bu marketler dışında oluşan piyasada ise; yurtiçi üreticiden alış fiyatımız 3,7- 3,8 TL, satışımız 4,5- 4,7 TL, perakende satışı ise 6-7 TL civarında seyrediyordu...”

- (48) Gerek yapılan tespitlerden, gerekse de Bakanlık birimlerince hazırlanan raporlardan, soğan piyasasında mevcut durumun bir sonucu olarak yeni ürün hasadının olmadığı ve talebin mevcut stoklardan karşılandığı, ilave olarak stoklarında ürün bulunduran kişilerin de ürün fiyatlarının fahiş bir şekilde artacağı beklentisiyle pazara sunulacak ürün arzını kısıtlı tuttukları anlaşılmaktadır.
- (49) Bu tür durumlarda soğan fiyatlarının yükseldiği gözlemlenmektedir. Toptancı hallerinde komisyoncu olarak faaliyet gösteren teşebbüslerin alım-satım üzerinden alabilecekleri azami komisyon haddinin 5957 sayılı Kanun tarafından %8 olarak belirlenmesi sebebiyle, fiyatların artması noktasında bu teşebbüslerin kendi aralarında rekabeti engelleyici bir anlaşma ya da uyumlu eylem içerisine girme ihtimalinin düşük olduğu öngörülmektedir. Nitekim teşebbüslerin rekabeti sınırlayıcı bir anlaşma veya uyumlu eylem içerisinde bulunduğuna işaret edebilecek herhangi bir tespit de yapılamamıştır.
- (50) Diğer taraftan basına yansıyan kimi açıklamaların ve gazete haberlerinin de ilgili piyasada yukarıda bahsi geçen beklentiler üzerinde oldukça etkili olduğu; özellikle (.....)’ın 1 Kasım 2018’de yaptığı “Soğanda meydana gelen çürüme ve kararma sonrası ülkemiz genelinde yüzde 80 civarında bir ürün kaybı yaşandığını tahmin ediyoruz. Bu nedenle Ocak ayının sonu ve Şubat ayında ortasında 8-10 TL’ye soğan yersek tüketiciler şaşırılmamalı. Soğanın yokluğu acı olacak” yönündeki açıklamalarından sonra üreticilerin ürün arzı konusundaki isteksizliğinin arttığı teşebbüs yetkilileri tarafından dile getirilmektedir.
- (51) Netice itibarıyla gerçekleştirilen yerinde incelemelerde ve görüşmelerde son dönemde yaşanan fiyat artışlarının teşebbüsler arası bir anlaşma ya da uyumlu eylem sonucunda gerçekleştiğine işaret edebilecek herhangi bir bulguya rastlanılmamıştır. Bu çerçevede soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (52) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.