

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2008-3-133  
Karar Sayısı : **08-50/720-280**  
Karar Tarihi : 14.8.2008

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

**Başkan** : Prof.Dr.Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : Tuncay SONGÖR, M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN, Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE

**B. RAPORTÖRLER:** Aydın ÇELEN, Aytül TOKATLI, Neyzar MENTEŞEOĞLU

**C. ŞİKAYET**

**EDEN**

20

: Atıklar Tarım ürünleri San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Temsilcisi: Av Ebru US ve Av. Mehmet UYGUR  
Abide-i Hürriyet Cad. No:239 Sibel Apt. Kat:4 Daire:5  
Şişli / İstanbul

**D. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN:**

Toprak Mahsulleri Ofisi  
Müdafaa Cad. No:18 06100 Bakanlıklar / Ankara

**E. DOSYA KONUSU:** Toprak Mahsulleri Ofisi'nce fındık piyasasında yıkıcı fiyat uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine aykırı olarak hakim durumun kötüye kullanıldığı iddiası.

30

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikayet dilekçesinde özetle; Toprak Mahsulleri Ofisi'nin (TMO) fındık piyasasında hakim durumda olduğu, fındığı aldığı fiyatın çok altında satışa sunarak yıkıcı fiyat uyguladığı ve TMO'nun bu uygulamasının rakip firmaları pazar dışına atmak için girişilen bir fiyat rekabeti olduğu iddia edilmiştir. Başvuruda, TMO'nun uyguladığı düşük fındık satış fiyatları nedeniyle fındık ticareti ile uğraşan Atıklar Tarım Ürünleri'nin satış yapamadığı ve zarar ettiği belirtilmiş, TMO'nun söz konusu uygulamasının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 8.7.2008 tarih ve 4309 sayı ile intikal eden başvuru üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 8.8.2008 tarih ve 2008-3-133/BN-08-AÇ sayılı Bilgi Notu 8.8.2008 tarih, REK.0.07.00.00-110/149 sayılı Başkanlık Önergisi ile 08-50 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; Toprak Mahsulleri Ofisi'nce fındık piyasasında yıkıcı fiyat uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine aykırı olarak hakim durumun kötüye kullanıldığı iddiasını içeren şikayet hakkında yapılan inceleme sonucu, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin eylemlerine 4054 sayılı

50 Kanun'un uygulanabileceği fakat şikayete konu eylemin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal etmediği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmektedir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)

60 TMO, sermayesinin tamamı devlete ait 8.6.1984 tarih, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe ve faaliyetlerinde özerkliğe sahip, sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür.

TMO'nun kuruluş dayanağı, TMO Ana Statüsü'dür. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının ilgili kuruluşu olan TMO, yönetim ve denetim bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olup Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi değildir. TMO'nun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır.

70 İlk zamanlarda sadece buğday üreticisine destek olmak ve buğday piyasasını düzenlemek amacıyla kurulmuş olan TMO<sup>1</sup>, değişen ve gelişen şartlar içinde zamanla arpa, çavdar, yulaf, mısır, patates, pirinç ve çeltik ile fasulye, nohut, mercimek gibi bakliyat, yağlı tohumlar ve uyuşturucu maddeleri de faaliyet alanı içine almıştır.

TMO Ana Statüsü'nün 4. maddesinde TMO'nun amaç ve faaliyet konuları yer almaktadır.

80 TMO yurttan hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemekte, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almakta ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevleri yürütmektedir. Aynı maddede TMO'nun görevleri arasında şunlar sıralanmaktadır:

- Kuruluş amacının gerçekleşmesi için; faaliyet alanına giren ürünlerin, her yıl cins, nevi ve mahallerine göre tespit olunacak fiyatlarla, alım ve satışını yapmak, gerekli stok tesisini ve muhafazasını sağlamak suretiyle, bu ürünlerin piyasalarında istikrar sağlamak,
- Gerek görülen durumlarda faaliyet konularına giren ürünleri ve bu ürünlerin mamullerini dış piyasalardan satın almak,
- Yurt içinden satın aldığı ürünlerin ve bunların mamullerinin dış piyasalarda sürümünü sağlamak için her türlü işlemleri yapmak ve gerekirse bunları yurt dışına satmak,
- Buğdayı Bakanlar Kurulu tarafından verilen görev çerçevesinde, önceden belirlenmiş olan kalite gruplarına göre ilan edilecek fiyatlarla satın almak,

<sup>1</sup> TMO bu görevi, belirli bir taban fiyat üzerinden buğday satın alınması yöntemi ile buğday piyasasında üreticileri desteklemek ve piyasayı düzenlemek amacıyla hükümet tarafından görevlendirilen Ziraat Bankası'ndan devralmak üzere 1938 yılında kurulmuştur. Üretim bu şekilde desteklenmesiyle buğday ziraatının gelişmesi ve zaman zaman meydana gelen tabii afetler dolayısıyla tohumluk ve yardım ihtiyaçlarının belirlenmesi sonucu, bu ihtiyaçların giderilmesi amaçlanmaktadır.

- Faaliyet konuları ile ilgili yatırım, etüd, araştırma, fizibilite ve projeler ile gerektiğinde mühendislik ve müşavirlik hizmetlerini yapmak ve/veya yaptırmak,
- Gerektiğinde, faaliyet konularına giren ürünleri ve bunlardan elde edilecek mamulleri depolamak üzere depolama tesisleri kurmak.

100 TMO Ana Statüsü'nün Mali Hükümler, Tasfiye ve Denetim başlıklı beşinci kısmında bazı stratejik kararların alınmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. İlgili kısmın 20. maddesinde plan, program ve bütçeler, yatırım projelerinin hazırlanması, yatırım ve finansman programları, küçük tamamlama idame ve yenileme yatırımları, fiyat ve tarifeler, muhasebe sistemleri, bilançolar, netice hesapları ve faaliyet raporları, kâr dağıtımı, tasfiye ve denetim konularında KHK hükümleri uygulanır denilmektedir. Söz konusu KHK'nın "Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri" başlıklı 35. maddesinde teşebbüslerin üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitinde serbest olduğu ancak üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının gerektiğinde Bakanlar Kurulunca tespit edilebileceği ve eğer tespit edilen fiyat maliyetlerin altında bulunursa zararın Hazine tarafından karşılanacağı ifade edilmektedir. Fiyatlarla ilgili bir diğer düzenleme de KHK'nın 37. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddede kuruluşlara ait fiyat ve tarifelere sosyal faydayı artırmak amacı ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca müdahale edilebileceği hükme bağlanmıştır.

110 TMO, KHK'nın 35., 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununun 33. ve 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanun'un geçici 3. maddeleri uyarınca Bakanlar Kurulu'nun 28.8.2006 tarih ve 2006/10865 sayılı kararı ile fındık alımı ile görevlendirilmiştir. "Fındık Alım Esasları" başlığı ile 26275 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu Karar'da TMO'nun bu Karar kapsamındaki her türlü iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar ile alım satım fiyatlarını belirlemeye yetkili olduğu ifade edilmektedir.

120

### **I.1.1. TMO'nun Teşebbüs Niteliği**

130 4054 sayılı Kanun'un Kapsam başlıklı 2. maddesi uyarınca "*Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler*" bu Kanun kapsamında değerlendirilir. 4054 sayılı Kanun'un bir işleme uygulanabilirliği, işlemi gerçekleştiren tarafın teşebbüs niteliğine bağlıdır.

Başvuruda yer alan iddiaların 4054 sayılı Kanun kapsamında incelenebilmesi için öncelikle şikayete konu tarafın bir teşebbüs olması gerekmektedir. Bu nedenle TMO'nun teşebbüs niteliğinin incelenmesi gerekmektedir.

140 4054 sayılı Kanun'da teşebbüs kavramı; "*Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle teşebbüs kavramının belirleyici unsurlarının ekonomik faaliyette bulunma ve ekonomik bağımsızlık olduğu anlaşılmaktadır.

TMO bir kamu iktisadi devlet teşekkülü olarak kurulmuştur. Rekabet hukuku açısından kamu kurumları arasında teşebbüs nitelikleri daha belirgin olan kurumlar KİT olarak adlandırılan iktisadi kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar devletin ekonomide doğrudan faaliyet göstermesinin bir aracı olup, ekonomik faaliyet göstermeleri zaten kuruluş amaçlarındandır.

150 Ekonomik bağımsızlık kriterinin değerlendirilmesinde, ilgili kuruluşun yapılan üretim veya hizmetin fiyatını kendisinin belirleme imkanının bulunup bulunmadığı ön plana çıkmaktadır. Yukarıda yer verilen TMO Ana Statüsü ve KHK hükümleri, TMO'ya faaliyetlerine yönelik alım ve satım fiyatlarını belirleme serbestisi tanımakla beraber bazı durumlarda bu serbestinin ortadan kalkma olasılığının bulunduğu anlaşılmaktadır.

160 Bu sebeple asıl olanın 4054 sayılı Kanun açısından TMO'nun teşebbüs olduğu ancak faaliyetlerine müdahale edilebilmesi olasılığından hareketle istisnai bazı durumlarda müdahalede bulunulan faaliyeti bakımından TMO'nun teşebbüs niteliğinde olmadığı kanaati oluşmuştur.

170 Bu noktada TMO'nun faaliyet amacı da sorgulanmalıdır. TMO'nun kuruluş esasını düzenleyen TMO Ana Statüsü'nün 4. maddesinde TMO'nun amaç ve faaliyetleri sıralanmıştır. Yurtta hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevi yürütmek TMO'nun amaçları arasında yer almaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek ile sorumlu olduğu hububatlar ise buğday, arpa, çavdar, yulaf, mısır, patates, pirinç ve çeltik ile fasulye, nohut, mercimek gibi bakliyat, yağlı tohumlar ve uyuşturucu maddeleridir. Son olarak 2006 yılı Ağustos ayında fındık alımı konusunda da görevlendirilmiştir.

TMO faaliyet alanına giren tarım ürünlerinin piyasasını düzenlemeyi ve bu piyasalardaki üreticileri oluşabilecek düşük fiyatlara, tüketicileri ise yüksek fiyatlara karşı korumayı amaçlamaktadır. Bu bakımdan TMO'nun amacının genel ekonomik bir faydanın yaratılması olduğu açıktır. Bu amaç dikkate alınmaksızın TMO'nun piyasadaki eylemleri incelenmemelidir. Bu bakımdan şikayete konu eylem 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmiştir.

## 180 I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

### I.2.1. Şikayete Konu Eylem

190 Şikayette TMO'nun fındık satım piyasasında yıkıcı fiyat uyguladığı iddia edilmektedir. Yıkıcı fiyat uygulaması, bir firmanın fiili ve potansiyel rakiplerini fiyat indirimi yoluyla elimine etmek, disipline etmek veya piyasaya girişi caydırmak suretiyle pazar gücü elde ettiği bir stratejidir. Uygulamanın yıkıcı fiyat olup olmadığının değerlendirmesinde, yıkıcı fiyat unsurlarının var olup olmadığını incelemek gerekmektedir. Söz konusu eylemin ilk iki unsuru eylemi gerçekleştiren teşebbüsün iktisadi üstünlüğü ve uygulanan fiyatın olağandışı düşük olması ile ilgilidir. Şikayete konu olayda TMO'nun eylemi yıkıcı fiyatın son iki unsuru olan niyet ve hasat bakımından ele alınmıştır.

**Niyet:** Uygulamanın piyasa koşullarının zorlaması sonucu mu ortaya çıktığı, yoksa rakibi etkisizleştirmeye dönük sistematik bir plan dahilinde mi gerçekleştiğinin ayırt edilebilmesi için maliyetin altında satışla amaçlananın gerçekte ne olduğunu tespit etmek önem kazanmaktadır.

200 Şikayete konu olayda sorgulanması gereken ilk husus da TMO'nun yıkıcı fiyat olarak nitelendirilen eylemi ile fındık satım piyasasındaki rakipleri dışlamayı mı amaçladığıdır. Bu noktada TMO'nun faaliyet amacı belirleyici olacaktır.

Daha önce de ifade edildiği üzere TMO yurttan hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevi yürütmek amacıyla faaliyet göstermektedir.

210 Şikayetçi, TMO'nun 5,30-5,15 YTL/kg'den aldığı fındıkları 3,00-4,40 YTL/kg arasında değişen fiyatlardan sattığını ifade etmektedir. Ancak TMO'nun fındık alım satım fiyatlarının belirlenmesinde yukarıdaki amacı gözeterek hareket ettiği dikkate alınır alım piyasasında üreticiye yüksek, satım piyasasında nihai olarak tüketicinin korunması için alıcıya düşük fiyat vermesi gibi bir durum ortaya çıkabilir. O halde TMO'nun satım fiyatı gerçekten maliyetin altında olabilir, ancak buradaki amaç piyasadaki rakiplerin dışlanması değil, genel ekonomik menfaatin sağlanmasıdır. Bu sebeple şikayete konu olayda TMO'nun yıkıcı fiyatın unsurlarından olan niyeti taşımadığı kanaatine varılmıştır.

220 **Hasat:** Yıkıcı fiyat uygulamasının nihai amacı, fiyat kırarak rakipleri etkisizleştirdikten sonra fiyatları tekrar yükseltmektir. Buna hasat denir. Yıkıcı fiyat uygulayan teşebbüs, ancak bu şekilde uygulama döneminde girdiği zararları kapatabilmekte ve üstüne fazladan kar elde edebilmektedir.

230 Şayet TMO fındık satım piyasasında yıkıcı fiyat uygulaması içerisinde ise, rakiplerin piyasadaki dışlanması sonrası TMO'nun fındık satım piyasasında fiyatlarını piyasa şartlarının üzerinde yükseltmesinin söz konusu olabilmesi gerekmektedir. Hatta TMO'nun yıkıcı fiyat uygulaması içerisinde olduğu iddiası bir an için doğru kabul edilirse, böyle bir eylem rakipler dışlandıktan sonra fındık alım piyasasında da etki doğuracak nitelikte olduğundan, zararın telafi edilmesi için TMO'nun alım piyasasında da üreticiye düşük fiyat vermesi söz konusu olacaktır. Ancak TMO Ana Statüsü'nde yer alan kuruluş amacı böyle bir ihtimali ortadan kaldırmaktadır. KHK'nın 37. maddesi gereğince kuruluşlara ait fiyat ve tarifelere sosyal faydayı artırmak amacı ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca müdahale edilebileceği dikkate alındığında, TMO'nun böyle bir eylemi sonrası hasat imkanı bulunmamaktadır.

240 Dolayısıyla, şikayete konu eylemin bir yıkıcı fiyat uygulaması olmaması nedeniyle TMO'nun hakim durumda olup olmadığına yönelik bir değerlendirme yapılmasına gerek olmaksızın kötüye kullanma hali içermeyen eylemin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlal olmadığı kanaatine varılmıştır.

**J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

Başvuru konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığına ve şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.