

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2003-3-120 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 04-23/250-54  
Karar Tarihi : 1.4.2004

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

**Başkan** : Mustafa PARLAK  
**Üyeler** : Tuncay SONGÖR, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Murat GENCER, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN

**B. RAPORTÖRLER:** Şahin YAVUZ, Orçun SENYÜCEL, B. Sanem ŞİMŞEK

**C. ŞİKAYET EDEN:** Syngenta Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.  
Tekfen Sitesi Birlik Apartmanı B-Blok Daire: 9-11  
Ulus-Etiler İstanbul

20

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.  
Mithatpaşa Cad. No: 14 Yenışehir Ankara

Pan Tohum Islah ve Üretme A.Ş.  
Mithatpaşa Cad. No: 19/2 Yenışehir Ankara

30

**E. DOSYA KONUSU:** Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ile Pan Tohum Islah ve Üretme A.Ş. arasında yapılan şeker pancarı tohumu alımına yönelik sözleşme ile sektördeki diğer uygulamaların 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddiası.

40

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Syngenta Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Syngenta) firmasının şeker pancarı departmanı müdürü tarafından yapılan 6.10.2003 tarihli başvuruda özetle; sektörde hakim durumda olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türkşeker)'nin 1956'dan günümüze 10'ar yıllık anlaşmalarla şeker pancarı tohumunu sadece Pan Tohum Islah ve Üretme A.Ş. (Pan Tohum)'den satın aldığı, 2003 yılında yapılması gereken ihalenin ise atlandığı, bu sebeple Syngenta firması olarak ihaleye katılmadıklarından rekabetin bozulduğu, 31.10.2003 tarihli şikayet dilekçesinde ise, Türkşeker'in 2004 ve 2005 yılına yönelik alım miktarlarında artış kararı aldığı, bunun için bir ihaleye çıkılmadığı bildirilerek tedbir kararı alınması talep edilmiştir.

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 6.10.2003 tarih, 332 sayı ile intikal eden şikayet dilekçesinde yer alan iddialar üzerine hazırlanan 23.12.2003 tarih, 2003-3-120/BN-03-OS sayılı Bilgi Notu, 30.12.2003 tarih ve 03-84 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun çerçevesinde

50 soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenebilmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 8.3.2004 tarih, 2003-3-120/ÖA-04-ŞYA sayılı Önaraştırma Raporu, 15.3.2004 tarih, REK.0.07.00.00/61 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-22 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ancak karar yeter sayısı oluşmadığından, 4054 sayılı Kanun'un 51. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen yöntemin izlenmesine karar verilmiştir. Söz konusu dosya, Kurul'un 04-23 sayılı toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

60

#### H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

- Türkşeker ve Pan Tohum arasında yapılan anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiği ve 2002/2 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği kapsamını aşan hükümler taşıdığından bildirim tabi olduğu,
- İlgili pazarın her aşamasında hakim durumda bulunan Türkşeker'in gerek söz konusu anlaşma ve gerekse çiftçilerle yaptığı şeker pancarı üretim anlaşması yoluyla şeker pancarı tohumu piyasasını çok büyük ölçüde rekabete kapatmak suretiyle hakim durumunu kötüye kullandığı

70

bu nedenle aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ve Pan Tohum Islah ve Üretme A.Ş. hakkında soruşturma açılması gerektiği

ifade edilmektedir.

#### İ. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

##### 80 I.1.Türkiye'de Şeker Üretimi

Türkiye'de sakaroz kökenli şekerler tamamen şeker pancarından elde edilmektedir. Pancar şekeri üreten toplam 30 fabrikanın 27'si Türkşeker'e aittir.<sup>1</sup> Diğer 3'ü Amasya, Kayseri ve Konya şeker fabrikaları özel statüdeki muhtelif pancar ekicileri kooperatifleri ve bu kooperatiflerin üst birliği olan Pankobirlik çatısı altında faaliyet göstermektedir. Türkşeker, pancar tohumunu uzun yıllardan beri süregelen anlaşma çerçevesinde Almanya menşeli KWS SAAT AG (KWS) lisansı ile Türkiye'de üretim yapan Pan Tohum'dan tedarik etmektedir. Pan Tohum'un ortaklık yapısı aşağıdaki gibidir:

90

	<u>Ortaklık Payı (%)</u>
KWS	51
Şeker Sanayi Mensupları Yardımlaşma Vakfı <sup>2</sup>	43,925
Şekerbank	5
Diğer	0,075

<sup>1</sup> Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun almış olduğu 27.06.2003 tarih ve 2003/40 sayılı Kararın 2. maddesi gereğince; Kütahya Şeker Fabrikası'nın Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devri hususunda Ö.İ.B. ve Türkşeker yetkililerince 13.08.2003 tarihinde Devir Tutanağı imzalanmıştır.

<sup>2</sup> Türkşeker'e ait olan %43.925 oranındaki hisse Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 23.12.1994/14 sayılı Kararı ile Şeker Sanayi Mensupları Yardımlaşma Vakfı'na satılmıştır.

Özel statüdeki fabrikalar ise merkezi Hollanda olan Advanta Seeds BV lisansı ile Türkiye’de üretim yapan ve ekonomik birlik içinde oldukları Beta Ziraat ve Ticaret A.Ş. (Beta)’den almaktadır.

100

Toplam tatlandırıcı talebi içindeki nişasta bazlı şekerin üretimi ise beş adet nişasta bazlı şeker üreticisi teşebbüs tarafından gerçekleştirilmektedir.

Türkşeker ve bağlı ortaklıkların günlük pancar işleme kapasitesi toplam ..... ton/gün iken, özel fabrikaların işleme kapasiteleri ..... ton/gün civarında bulunmaktadır.

110

Türkiye’de şeker pancarı tarımı yaklaşık 64 ilde 400.000 dolayında çiftçi tarafından yürütülen tarımsal bir üretim faaliyetidir. Yıllara göre, 300-500 bin hektar arasında değişen ekim alanında tarımı yapılan şeker pancarı, sanayi için ekilen alandan yaklaşık %25’lik bir pay almaktadır. Bununla birlikte işleme sırasında ortaya çıkan melas, küspe gibi yan ürünler diğer sanayilerde de kullanılmaktadır.

120

Türkiye’de şeker pancarı üretiminin teşviki, girdi sübvansiyonları ile destekleme alım fiyatı uygulaması aracılığıyla yürütülmektedir. İthalat kısıtlamaları ve yüksek gümrük tarifeleri üretimi desteklemeye yönelik olarak kullanılırken iç piyasa fiyat müdahaleleri aracılığıyla tüketiciye sunulan şekerin fiyatına müdahale edilmektedir. Verimi artırarak üretim ve gelir artışı sağlamak için girdi kullanımı desteklenirken bazı tarımsal hizmetler ücretsiz ya da düşük bedellerle kamu tarafından çiftçiye götürülmektedir.

130

Nişasta bazlı şeker üretimi ise 1990’lı yıllarda başlamış olup, son yıllarda nişasta kökenli tatlandırıcıları büyüme hızı sakaroz kökenli şekerlere göre daha yüksek gerçekleşmiştir. Türkiye’de son altı yıl içinde nişasta kökenli tatlandırıcı üretimi %486 oranında artış gösterirken, sakaroz kökenli şeker üretiminde artış %64 seviyesinde kalmıştır. 2002/2003 pazarlama yılı için nişasta bazlı şeker kotası, Şeker Kurulu tarafından 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun “Kotalar ve Kotaların Tespiti” başlıklı 3. maddesi gereğince, ülke toplam A kotasının %10’u oranında 234,100 ton olarak belirlenmiş, aynı maddenin tanıdığı yetkiye istinaden Bakanlar Kurulu’nca %50 oranında artırılarak 351,150 tona yükseltilmiştir. 2003/2004 pazarlama yılına ilişkin kotalar da bir önceki yıl düzeyinde belirlenmiştir.

## **I.2. 4634 sayılı Şeker Kanunu**

140

Yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla 19.4.2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Şeker Kanunu, ülkemizde üretiminin %70-80’i kamu tarafından düzenlenen ve siyasi bir ürün olan şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesine son vererek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin alt yapısını hazırlamaktadır.

150 Şeker Kanunu ile kota sistemi dahilinde üretim-tüketim dengesinin kurulması, bu yolla üretim fazlasından oluşan stokların zararına ihraç edilmesinin önlenmesi ve üretim fazlasının kamu maliyesi üzerinde yarattığı olumsuzlukların ortadan kaldırılmasına çalışılacaktır. Anılan Kanun'un 3. maddesi şeker miktarını tüm şeker türleri için ayrı ayrı olmak üzere kotalar ile belirleyen düzenlemeler içermektedir. Söz konusu maddede<sup>3</sup> aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

160 *“Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla pazarlanacak şeker miktarı, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak kotalar ile belirlenir. Nişasta kökenli şekerler için belirlenecek toplam A kotası, ülke toplam A kotasının %10'unu geçemez. Bakanlar Kurulu bu oranı, Kurumun görüşünü alarak %50'sine kadar artırmaya, %50'sine kadar eksiltmeye yetkilidir.*

*Sakaroz kökenli şekerler dışındaki depolanabilir nitelikte olmayan diğer şekerler için B kotası belirlenmez.*

*Şirketlerin A ve B kotaları her yıl en geç 30 Haziran tarihine kadar, yurt içi şeker talebi, fabrikaların işleme ve şeker üretim kapasiteleri göz önünde bulundurularak Kurul tarafından müteakip beşer yıllık dönemler için tespit edilir.*

170 *Kotalar, fabrikaların üretim süreleri ile son üç yıllık ortalama fiili günlük işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanları esas alınmak suretiyle hesaplanır. İlk kez üretime geçecek ve üç yaşın altındaki şeker fabrikaları ile bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kapasite artırımı izni almış olan fabrikalar için kota belirlenmesinde nominal üretim verileri esas alınır.*

*Yeni fabrika kurulabilmesi ve/veya mevcut fabrikaların kapasitelerini artırabilmeleri için kota temin etmeleri zorunludur. Şirketlere yeni kota tahsisinde Kurul yetkilidir.”*

180 *Getirilen kota sistemi Avrupa Birliği'nin şeker rejimine benzer şekilde A ve B kotaları ile C şeker kavramlarını getirmektedir. A kotası talebe eşdeğer olarak belirlenen üretimi gösterirken B kotası emniyet stoku olarak saptanacaktır. C şeker ise talep fazlası olup doğrudan ihraç edilmesi gerekecektir.*

*Buna ek olarak, şeker pancarı fiyatları fabrikalarla üretici arasında yapılacak sözleşmelerle düzenlenecek olup, şeker satış fiyatının da bağımsız belirlenmesi esas teşkil etmektedir. Nitekim Şeker Kanunu'nun 5. maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:*

190 *“Şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilciler arasında varılan mutabakata göre belirlenir. Buna*

<sup>3</sup> “Şirket”, bir veya birden fazla sayıda şeker fabrikasını bünyesinde bulunduran ve/veya işleten tüzel kişiliği; “A kotası”, yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarını; “B kotası”, A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarını; “Kurul” ise Şeker Kurulu'nu ifade etmektedir.

*ilişkin usul ve esaslar, Bakanlık [Sanayi ve Ticaret Bakanlığı] tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*

*Şeker üretiminde kullanılan diğer hammaddeler ise şirketler tarafından üreticiler ve/veya piyasadan temin edilir.*

*Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenir.”*

## 200 **I.3. İlgili Pazar**

### **I.3.1. İlgili Ürün Pazarı**

Şeker pancarının, nihai ürün olan şekerin üretimine yönelik olarak elde edilme süreci, birbirinden teknik özellikleri itibariyle ayrıştırılabilen aşamalarla şekillenmektedir. Şikayete taraf olan teşebbüslerin sektördeki konumlarının ve mevcut uygulamalarının sağlıklı bir şekilde ortaya konması için bu aşamaların ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir.

210 Tohum üreticisi olan firma, şeker üreticisi firmadan siparişi aldıktan sonra anlaşmalı çiftçileri vasıtasıyla talep edilen şeker pancarı tohumunu üretmekte, ardından hasadı kendi tesislerinde ön temizlik ve işlemeye tabi tutmaktadır. Bu yolla elde edilen ürün, çapları 3,5 mm ile 6,0 mm arasında olan ve ham tohum olarak adlandırılan tohumlardan ibarettir. Ham tohum bu haliyle tohum üreticisinden şeker üreticisine satılmaktadır. Dolayısıyla, şikayete taraf olan teşebbüsler özelinde belirtmek gerekirse, ham tohumun Türkşeker tarafından Pan Tohum'dan satın alınması, sözü edilen şeker pancarı üretim sürecinin ilk aşamasını teşkil etmektedir.

220 İkinci aşamada, teknik gerekliliklerden ötürü, ham tohumun şeker üreticisi tarafından 3,25-4,50 mm çapına indirgenmesi ve ilaçlanması suretiyle işlenmiş tohum elde edilmektedir. İşlenmiş tohum paketlenerek, sözleşmeli tarım kapsamında, pancar çiftçilerine satılmaktadır. Bu sayede şeker üreticisi işleyebileceği kadar pancarı ektirmekte, aşırı ekim sonucunda ürünün tarlada kalmasına veya fiyatının aşırı düşmesine engel olunmaktadır.

230 Şeker üreticisi işletmeler, çiftçilere bedeli teslim edeceği üründen tahsil edilmek üzere tohumun yanı sıra, gübre, zirai ilaç, çeşitli alet-ekipman ve ürün avansı gibi aynı ve nakdi yardımlarda da bulunmaktadırlar. Elde edilen ürün şeker üreticisince çiftçilerden satın alınmakta, dolayısıyla bu da sürecin son aşamasını oluşturmaktadır.

Yukarıda çeşitli aşamalarına yer verilen ürünlerin, kullanıcıları açısından özellikle teknik anlamda büyük farklılıklar arz etmektedir. Bu noktadan hareketle, ilgili pazar, “ham tohum pazarı”, “işlenmiş tohum pazarı”, “şeker pancarı pazarı” olarak üç ayrı pazar olarak belirlenmiştir.

### I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

Gerek şeker pancarı tohumluğu, gerekse şeker pancarı Türkiye'nin çok sayıda ilinde ekimi yapılan ürünlerdir. Bu durumun en önemli etkenlerinden biri, söz konusu ürünlerin şeker üretimi yapılan fabrikaların çevresinde yoğunlaşmış olması ve Türkiye'de bulunan 30 şeker fabrikasının da coğrafi açıdan dağınık bir nitelik arz etmesidir. Bu nedenle ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti Sınırları" olarak tespit edilmiştir.

## 250 I. 4. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

### I.4.1. 2002/2 Sayılı Tebliğ Açısından Sözleşme

Türkşeker 1956 yılından günümüze kadar tüm tohum ihtiyacını Pan Tohum ile yaptığı ve her on yılda bir yenilenen sözleşmelerle karşılamaktadır. İnceleme konusu Sözleşme de 1994 yılında imzalanmış ve 1.1.1996 tarihinde yine on yıllık bir dönem için uygulamaya konulmuştur. Sözleşme ham tohum tedarikini düzenlemekte olup, tarafların karşılıklı olarak "yalnız diğer tarafla iş yapma" yükümlülüğü yüklediği türden münhasırlık hükmü taşımaktadır.

260

2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nin 2. maddesi, grup muafiyetinin kapsamını, "üretim veya dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde faaliyet gösteren iki veya daha fazla teşebbüsün arasında belirli mal veya hizmetlerin alımı, satımı veya yeniden satımı amacıyla yapılan anlaşmalar" olarak belirlemiştir. Dolayısıyla bu Tebliğ ile yürürlükten kaldırılan 1997/3 sayılı Tek Elden Dağıtım, 1997/4 sayılı Tek Elden Satın Alma, 1998/7 sayılı Franchise Tebliğlerine göre kapsam daha geniş tutulmuş, klasik anlamdaki sağlayıcı-bayi ilişkisinin dışındaki dikey anlaşmalar da Tebliğ kapsamına alınmıştır. Nitekim söz konusu Tebliğ'in açıklanmasına dair, 9.9.2003 tarihli ve 25194 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kılavuz'un 1.1. maddesinde; alıcının anlaşma konusu mal veya hizmetleri hangi amaçla aldığına önemli olmadığı, bu sebeple alıcının kendi üretiminde kullanmak amacıyla alım yaptığı durumların da Tebliğ kapsamına girdiği net ve açık olarak belirtilmiştir.

270

2002/2 sayılı Tebliğ'de yukarıdaki açıklamalara paralel olacak şekilde; sağlayıcı, "mal veya hizmetleri alıcıya satan teşebbüs"; alıcı ise, "sağlayıcıdan mal veya hizmetleri satın alan teşebbüs" olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla Türkşeker ile Pan Tohum arasında yapılan sözleşmenin, 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında bir dikey anlaşma olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Sözleşme'nin Tebliğ kapsamı dışına çıkan hükümlerinin varlığı/yokluğu önem arz etmektedir.

280

2002/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi, alıcıya getirilen belirsiz süreli veya süresi beş yılı aşan rekabet etmeme yükümlülüğünü grup muafiyeti kapsamından çıkarmaktadır. Sözleşme'nin 2. maddesi ise, alıcı konumunda olan Türkşeker'in yıllık şeker pancarı tohumluğu ihtiyacının tamamının KWS veya Türkşeker'in kendi çeşitlerinden karşılanacağını ve bu tohumların Pan Tohum'a ürettirileceğini içermektedir. Dolayısıyla bu hüküm, alıcıya rekabet etmeme yükümlülüğü getirmektedir.

290

Aynı maddenin devamında ise, üç yıllık deneme neticelerinde KWS tohum çeşitlerine göre artırılmış şeker verimi daha üstün olan tohumlar bulunursa, bu durumun Türkşeker, KWS ve Pan Tohum tarafından yeniden gözden geçirileceği, Türkşeker'in isterse diğer çeşitleri de alabileceği belirtilmektedir. Ancak Türkşeker Yönetim Kurulu Üyesi ve Genel Müdür Yardımcısı ile raportörlerce yapılan görüşmede son 10 yıldır Pan Tohum'un dışında başka bir firmadan alım yapılmadığı anlaşılmıştır. Diğer firmaların daha verimli bir ürün üretilip üretmedikleri teknik bir incelemeyi gerektirmekle birlikte, uluslararası ölçekte üretim yapan firmalardan hiçbir ürün alınmamış olması söz konusu maddenin işlek olmadığı izlenimini vermektedir. Dolayısıyla fiilyatta alıcıya bir rekabet etmeme yükümlülüğünün getirildiği görülmektedir.

2002/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi beş yılı aşan rekabet etmeme yükümlülüğünü genel olarak yasaklamış, belirsiz süreli olması durumunun grup muafiyeti dışında tutulacağını hükme bağlamıştır. Sözleşme'nin 23. maddesinde; süre 10 yıl olarak belirlenmiş, taraflardan birisi 3 yıl önce ihbarda bulunmadığı takdirde her defasında aynı şartlarla 10 yıl daha uzayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla bu hüküm rekabet etmeme yükümlülüğünü net olarak belirsiz süreli yapmaktadır.

Söz konusu Sözleşme 9 Şubat 1994'te imzalandığından, 2002/2 sayılı Tebliğ yürürlüğe girmeden önce yürürlükte olan mevzuat açısından da ele alınması gerekmektedir. 1997/3 sayılı Tek Elden Dağıtım, 1997/4 sayılı Tek Elden Satın Alma, 1998/7 sayılı Franchise Tebliğleri yalnızca yeniden satışı kapsamakta, tedarik anlaşmalarını kapsamamaktadır. Bu açıdan, Sözleşmenin bir tedarik ilişkisini düzenlemesi nedeniyle önceki grup muafiyetleri kapsamına girmemektedir. Bu bağlamda, rekabeti kısıtlayıcı hükümler içeren ve gerek önceki grup muafiyetlerine girmeyen ve gerekse 2002/2 sayılı Tebliğ'in sağladığı muafiyetten yararlanamayan Sözleşmenin bildirim yükümlülüğü yerine getirilmemiştir.

#### **1.4.2. Hakim Durum**

Şeker pancarı üretimi için gerekli olan pancar tohumu alımını Türkşeker, Pan Tohum'dan; diğer özel üç fabrika ise Beta'dan yapmakta ve şeker pancarı tohumu sektörü duopol (iki satıcılı) bir yapı göstermektedir. Türkşeker'in 1956'dan bugüne yaklaşık 50 yıldır Pan Tohum'dan pancar tohumu alması, sektördeki bu yapının çok daha net ve keskin çizgilerle ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Türkşeker'in hakim durumunun incelenmesi üç ayrı pazar açısından ele alınmıştır: Ham tohum pazarı, işlenmiş tohum pazarı ve şeker pancarı pazarı. Bu nedenle önce ham tohum pazarındaki pazar gücü ele alınmış, ardından bu durumun diğer iki pazara olan etkisi incelenmiştir.

Türkşeker'in her kampanya yılına ait sertifikalı şeker pancarı tohum (ham tohum) ihtiyacının yaklaşık miktarını Pan Tohum'a bildirmesinin ardından, Pan Tohum ihtiyaca uygun olarak ürettiği ham tohumu Türkşeker'e satmaktadır. Türkşeker de satın aldığı ham tohumları teknik nedenlerle işleme tabi

tutmakta ve işlenmiş tohumları pancar üreticilerine göndermektedir. Bu noktada Türkşeker'in sertifikalı şeker pancarı tohumu alımlarındaki konumunun ortaya konmasında öncelikle belirtilmesi gereken husus, Türkiye'deki toplam 30 şeker fabrikasından 27'sinin Türkşeker'e, diğer 3 fabrikanın ise özel teşebbüslere ait olduğudur. Dolayısıyla Türkiye'deki şeker üretiminin çok büyük bir bölümünü gerçekleştiren Türkşeker'in en önemli şeker pancarı tohumu alıcısı olduğunu söylemek mümkündür.

350 Tablo-1'de Türkşeker'in ve özel teşebbüslere ait diğer şeker fabrikalarının 1997-2005 yılları arasındaki ham tohum alım miktarlarına yer verilmiştir. 2004 ve 2005 yıllarına ait veriler ile 1998 yılındaki özel teşebbüslerin alım miktarları, şikayetçi taraftan elde edilen tahmini rakamlardır.

Tablo 1- Şeker Pancarı Tohumluğu Alım Miktarları (Ton)

Yıllar	Türkşeker (27 fabrika)	Özel Fabrikalar (3 fabrika)	Türkşeker (%)	Özel Fabrikalar (%)
1998	.....	.....	.....	.....
1999	.....	.....	.....	.....
2000	.....	.....	.....	.....
2001	.....	.....	.....	.....
2002	.....	.....	.....	.....
2003	.....	.....	.....	.....
2004	.....	.....	.....	.....
2005	.....	.....	.....	.....

360 Tabloya göre, Türkşeker'in incelenen dönemdeki toplam ham tohum alımları %... ile %... arasında değişmekte ve 8 yıllık pazar payı ortalaması %... olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, salt bu veriler dikkate alındığında dahi, Türkşeker'in ham tohum alımlarında hakim durumda olabileceği görülmektedir. İleride açıklanacağı üzere, Türkşeker'in bu konumunu güçlendiren gerek kanuni, gerekse de sektörel pazara giriş engelleri de bulunmaktadır.

370 Şeker üretiminin düzenlemeye tabi olması, tüm üretim sürecinin kendine has birtakım nitelikleri olması sonucunu doğurmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, şeker üretim pazarına ilişkin yasal bir giriş engeli niteliğindedir. Pazara giriş yapmak isteyen teşebbüsler, faaliyete geçebilmek için Şeker Kanunu'nda sözü edilen kota iznini temin etmenin yanı sıra, halihazırda faaliyette bulunan şeker üreticilerinin kapasitelerini de göz önünde bulundurmak durumundadırlar. Buna ilave olarak üretimde kullanılan en önemli hammadde konumundaki şeker pancarının fiyatı da düzenlemeye tabidir. Nitekim Şeker Kanunu'nun 5. maddesine göre; şeker pancarı fiyatları her yıl şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler arasında varılan mutabakata göre belirlenmektedir. Türkşeker'in, önemli bir girdi olan şeker pancarının alım fiyatının belirlenmesinde büyük bir etkiye sahip olacağını ve bu durumun serbestçe belirlenen şeker satış fiyatları üzerinde yansımaları bulunacağını söylemek mümkündür.

Şeker Kanunu'ndan kaynaklanan yasal engeller yanında, şeker üretim pazarına giriş yapmak isteyen teşebbüsler bir başka hammadde olan tohum



380 alımında da halihazırdaki şeker üreticileri ile tohumluk üreticileri arasındaki anlaşmalardan kaynaklanan engeller ile karşılaşacaklardır. Bunların en önemlisi de tohum alıcıları ile satıcıları arasındaki münhasır ilişkilerdir. Türkşeker ile Pan Tohum arasında imzalanan Sözleşme'nin 13. maddesi Pan Tohum'un sözleşme süresince Türkşeker'in izni olmadan üçüncü şahıs veya firmalar için şeker pancarı tohumluğu üretmesini, ortaklık kurmasını ve Türkiye'de pancar tohumu satmasını engellemektedir. Türkşeker'e ait bulunanlar dışındaki şeker fabrikalarının da kendilerine tohumluk sağlayan ve ekonomik bütünlük içinde oldukları Beta'dan alım yaptıkları göz önüne alındığında, pazara giriş yapmak isteyen firmaların adı geçen tohumluk üreticileri ile çalışması baştan engellenmiş olacaktır. Yeni firmaların tohum ithali yapmasının dışında bir imkan bırakmayan bu yapı, ithal fiyatlarının da yüksek olması sebebiyle sektöre yeni bir girişi zorlaştırmaktadır. Nitekim Tarım Köyişleri Bakanlığı'nın hazırladığı "Ülkesel Tohumluk Tedarik, Dağıtım ve Üretim Programı" adlı kitaptaki kayıtlara göre 2001 yılında 72 ton, 2002 yılında ise 86 ton işlenmiş tohum ithalatı yapılmıştır. Söz konusu rakamlar, ithalatın çok düşük seviyede gerçekleştiğini, firmaların tohum alımını yüksek maliyetten dolayı yurt dışından yapmadığını göstermektedir.

400 Türkşeker ham tohumları alıp gerekli işlemlerden geçirdikten sonra işlenmiş tohum olarak çiftçiye vermekte, daha sonra bu tohumlardan oluşan şeker pancarlarını geri almaktadır. Türkşeker'in ham tohum pazarındaki gücü – ithalat çok düşük olduğu için- hemen hemen aynı şekilde işlenmiş tohum ve şeker pancarı pazarlarına da yansımaktadır. Dolayısıyla işlenmiş tohum pazarında satıcı, şeker pancarı pazarında ise alıcı konumunda olan teşebbüsün her iki pazarda da hakim durumda olduğunu söylemek mümkündür.

410 Nitekim Türkşeker, şeker pancarı çiftçileri ile yaptığı anlaşmanın 8. maddesinde; Türkşeker'in (dolayısıyla Pan Tohum'un) verdiği tohumla üretilenlerin dışındaki pancarları satın almayacağını hüküm altına almıştır. Bunun sonucu olarak hukuken bir engel olmamasına rağmen, çiftçi satamayacağı için Türkşeker'in verdiği tohumların dışında bir tohumla üretim yapmamaktadır.

420 Türkşeker'in alımlarının tamamını Pan Tohum'dan yapması, Pan Tohum'un da ham tohum pazarında çok yüksek bir pazar payına ulaşmasına sebep olmuştur. Ancak bu pazar payının Türkşeker'in alımlarından kaynaklandığını, dolayısıyla alımın başka bir tohum sağlayıcı firmadan yapılması durumunda o firmanın da pazar payının Pan Tohum'un pazar payına çıkabileceği anlaşılmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, tohum sağlayıcı firmaların pazar paylarını belirleyen şeker fabrikalarının talep ettikleri tohum miktarının olmasıdır.

Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde; Türkşeker'in ilgili ürün pazarlarında hakim durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

430 **I.4.3. Kötüye Kullanma**

**I.4.3.1. Türkşeker ile Pan Tohum Arasında Yapılan Anlaşma Bakımından**

440 4054 sayılı Kanun'un "hakim durumun kötüye kullanılması" başlıklı 6. maddesi hakim durumda bulunan bir teşebbüsün; ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesini doğrudan veya dolaylı olarak engel olmasını ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırmayı amaçlayan eylemlerini hukuka aykırı saymıştır. Topluluk uygulamalarında kötüye kullanmanın yasal tanımı pazar yapısını etkileyen ve rekabetin korunması ve gelişmesini engelleyici etkilere sahip uygulamalar olarak yapılmaktadır. Herhangi bir uygulamanın "kötüye kullanma" olarak değerlendirilebilmesi için gerek koşul bu uygulamanın normal rekabetçi davranıştan ayrışmasıdır.

450 Dosya konusu olayda Türkşeker ile Pan Tohum arasında yapılan Sözleşme karşılıklı olarak "yalnız benden alma" ve "yalnız bana satma" hükmünü içerdiğinden münhasır niteliktedir. Her ne kadar Anlaşmanın 2.A. maddesi "*...sözleşme süresi içinde diğer tohumcu kuruluşlar tarafından kıyaslanabilir KWS çeşitlerine, asgari üç deneme yeri ve üç yıllık deneme neticelerine göre artırılmış şeker verimi için istatistiki yönden güvenilir %5 üstünlük sağlayan çeşitler geliştirilir ve Türkşeker de bu çeşitleri kullanmayı düşünürse, durum Türkşeker, KWS ve Pan Tohum tarafından yeniden gözden geçirilir. Bu takdirde yukarıda sözü edilen şartlar devam ettiği sürece KWS çeşitlerinin yanında diğer firmalara ait çeşitlerin de nihai kullanma kararı Türkşeker'e ait olacaktır.*" hükmünde olsa da bu maddenin son 10 yılda hiç kullanılmadığı Türkşeker Genel Müdür Yardımcısı tarafından raportörlere ifade edilmiştir. Türkşeker'de raportörlerce yapılan görüşmede ayrıca, Şeker Enstitüsü'ne Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde şeker pancarı çeşit denemeleri yaptırıldığı ve bu deneme sonuçlarına göre Türkşeker bakımından "karlılık sınırı" ve pancar üreticileri bakımından "çiftçi geliri" endekslerinin çıkarıldığı belirtilmiştir. 2003 460 yılına ait veriler Kurumumuz bilgisine sunulmuş ve iki tarafın da menfaatlerini en iyi sağlayan tohumların mevcut yıl için hali hazırda Pan Tohum (KWS)'ün ürünleri olduğu ifade edilmiştir.

Bu bağlamda; yapılan münhasırlık anlaşmasının rekabeti bozucu bir yanının olmadığı, 2002/2 sayılı Tebliğ'e uygun hale getirilmesi şartıyla bu tür bir münhasırlığın kötüye kullanma sayılamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

**I.4.3.2. Türkşeker ile Şeker Pancarı Üreticileri Arasında Yapılan Anlaşmalar Bakımından**

470 Karşılıklılık anlaşmaları (reciprocal dealing) genellikle rekabetçi ya da etkinlik doğurucu olmakla birlikte eğer taraflardan biri pazar gücünü kullanarak alıcıları ya da satıcıları bu türden anlaşma yapmaya zorlamışsa rekabet karşıtı sonuçlar da ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla eğer pazar gücü yoksa uygulamanın rekabet karşıtı olma ihtimali azdır.

Dosya konusu olayda Türkşeker şeker pancarı üreticileriyle (çiftçi) üretim sözleşmesi yapmakta ve her bir üretici için sözleşmede belirlenen A ve B kotası toplamının belirli bölgelerde ekimini yaptırmakta ve yetiştirilen şeker

480 pancarını ilgili yasa çerçevesinde belirlenen fiyatlarla satın almaktadır. Yapılan matbu sözleşmelerin 8. maddesinin (b) bendi "...Şirket'in verdiği tohumun dışında tohum kullanılamaz. Şirket haricinden temin edilen tohumlarla üretilen pancarların alımı yapılmaz." hükmündedir. Bu çerçevede pancar üreticisi çiftçilerin başka kaynaklardan tohum temin etmeleri olanaksız kılınmaktadır.

Ancak, üreticiler tarafından gelişigüzel tohum seçilmesi ve kullanılması sonucunda şeker oranı, kök verimi vb. kriterlerine göre verimsiz pancar elde edilebileceği ve sonuçta hem Türkşeker'in hem de üreticilerin zarara uğrayacağı ve kotaların tutturulamayacağı Türkşeker Genel Müdür Yardımcısı tarafından ifade edilmiştir. Türkiye genelinde şeker pancarı ekimi yaptırılan yaklaşık 400,000 çiftçi bulunduğu ve bu nedenle her bir çiftçinin ürününün nitelik testinden geçirilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Gerek yapılan sözleşmenin münhasırlık içermemesi, gerekse şeker tohumunun yapısı gereği Türkşeker'in, verdiği tohumlardan elde edilen şeker pancarını almasının zorunlu olması; Türkşeker ile şeker pancarı üreticileri arasında yapılan anlaşmanın kötüye kullanmayı içermediğini göstermektedir.

#### 500 **I.4.4. Tedbir İstemi**

Şikayetçi teşebbüs Syngenta temsilcisinin, 31.10.2003 tarihli şikayet dilekçesinde; Türkşeker'in 2004 ve 2005 yılına yönelik alım miktarlarında artış kararı aldığı, bunun için ise bir ihaleye çıkılmadığı belirtilerek, Kurul'dan tedbir kararı alması talep edilmektedir. Söz konusu şikayet firma tarafından Kamu İhale Kurumu'na da yapılmış, konu ile ilgili olarak Kamu İhale Kurulu özette,

510 *Kurumun Kamu İhale Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna ilişkin iddiaları ve şikayetleri inceleme, sonuçlandırma görev ve yetkisi, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerle sınırlıdır. Kurumun iddia ve şikayetleri inceleyebilmesi somut bir ihalenin varlığına bağlıdır. Ortada somut bir ihalenin bulunması inceleme yapılabilmesinin ön koşuludur. Başvuru sahibinin iddialarının yapılmış ya da yapılmakta olan bir ihaleye yönelik olmayıp, idarece ileride yapılması muhtemel veya yıl içerisinde yapılması gerekmekte iken yapılmayan bir ihaleye yönelik olduğu, ortada somut bir ihale bulunmadığı anlaşılmaktadır.*

demek suretiyle başvuruyu reddetmiştir.

520

Teşebbüslerin mal veya hizmet alımlarını hangi yöntemle (ihale, pazarlık vb.) alacakları konusundaki takdir hakkı ilgili teşebbüse ait olduğundan başvuru konusu eylem ya da işlem bu yönüyle 4054 sayılı Kanun kapsamına da girmemektedir.

530 **J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1- İlgili pazarın her aşamasında hakim durumda bulunduğu anlaşılan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin gerek Pan Tohum Islah ve Üretme A.Ş. ile yaptığı anlaşma ve gerekse çiftçilerle yaptığı şeker pancarı üretim anlaşması yoluyla şeker pancarı tohumu piyasasını rekabete kapatmak suretiyle hakim durumunu kötüye kullandığı yönünde karar verilebilmesi için yeterli tespit bulunmadığına OYÇOKLUĞU ile,

540 2- a) Türkşeker ile Pan Tohum arasında yapılan anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiğine ve 2002/2 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği kapsamını aşan hükümler taşıdığından bildirim tabi olduğuna;

b) Söz konusu sözleşme ile ilgili olarak, 4054 sayılı Kanun'un 10. maddesi ve 1997/2 sayılı Tebliğ'in 3. maddesi ile öngörülen bildirim yükümlülüğünü zamanında yerine getirmemeleri nedeniyle, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ile Pan Tohum Islah ve Üretme A.Ş.'ye Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca ayrı ayrı 2.970.794.000.'er TL. idari para cezası uygulanmasına;

550

c) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, teşebbüse verilen bu cezanın yüzde beşi oranında olmak üzere 5.5.1998 tarihinden sonra Pan Tohum'un yönetim organlarında görev alan Christopher Ahrens, Ahmet Kadir Özyer, Mustafa Karaduman, Erdoğan Pehlivanoğlu, Joachim Lücke, İsa Gök ve Talat Bilgen ile Türkşeker'in yönetim organlarında görev alan Mustafa Turan, Hasan Basri Göktan, Şefik Tokat, Hasan Alkan, Cengiz Sezer, Selahattin Hun, Hüseyin Avni Susurluk, İsmail Seyrekbasan, Yavuz Cabbar, Recep Konuk, Ömer Lütfi Evren, Seyit Yücel, Tahsin Ünal, Selim Yücel, Mehmet Azmi Aksu, Özcan Pektaş ve Ahmet Gübbük'e de ayrı ayrı 148.539.700'er TL. idari para cezası verilmesine,

560

OYÇOKLUĞU ile;

3- a) Türkşeker ile Pan Tohum arasında yapılan ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiği tespit olunan anlaşma ile ilgili olarak, aynı Kanun'un 41. maddesi kapsamında soruşturma açılmaksızın sözleşmede düzeltme yapılmasının istenmesine, anlaşmada tarafları 10 yıl süre ile bağlayan hükmün 2002/2 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği'ne uygun hale getirilmesi halinde bu anlaşmanın ilgili tebliğ kapsamında grup muafiyetinden yararlanabileceğine,

570

b) Bu değişikliğin 60 gün içerisinde yapılarak Rekabet Kurumu'na bildirilmesine; Kurulumuzca gerekli görülen düzeltmeler yapılmadan uygulamaya devam edilmesi halinde haklarında soruşturma açılacağı ve aynı Kanun'un 16 ve 17. maddeleri uyarınca işlem yapılacağına taraflara bildirilmesine;  
OYÇOKLUĞU ile;

karar verilmiştir.

(01.04.2004 tarihli 04-23/250-54 sayılı Kurul Kararı'na)

### **KARŞI OY GEREKÇESİ**

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ile Pan Tohum Islah Üretme A.Ş. arasında yapılan şeker pancarı tohumu alımına yönelik sözleşme ile sektördeki diğer uygulamaların 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası nedeniyle yapılan önaraştırma neticesinde, Kurulca 01.04.2004 tarihinde verilen kararın sonuç bölümünde yeralan 1 ve 3 numaralı bendlerindeki karara aşağıda yeralan gerekçelerimle katılmıyorum.

Türkiye'de sakoroz kökenli şekerler tamamen şeker pancarından elde edilmektedir. Pancar şekerini üreten 30 fabrikanın 27'si Türkşeker'e aittir. Türkşeker'de uzun yıllar pancar tohumunu Türkiye'de Alman lisansıyla üretim yapan Pan Tohum'dan tedarik etmektedir. Türkşeker her kampanya yılına ait sertifikalı şeker pancarı tohum (ham tohum) ihtiyacının yaklaşık miktarını Pan Tohum'a bildirmesinin ardından, Pan Tohum ihtiyaca uygun olarak ürettiği ham tohumu Türkşeker'e satmaktadır. Türkiye'deki toplam şeker fabrikasından 27'sine sahip Türkşeker'in en önemli şeker pancarı tohumu alıcısı olduğunu söylemek mümkündür.

Şeker üretiminin düzenlemeye tabi olması, Şeker Kanunu ile belirli kotaların konmuş olması, pazara giriş yapmak isteyen teşebbüsler yönünden giriş engeli oluşturabileceği gibi, halen faaliyette bulunan şeker üreticilerinde kapasitelerini kontrol etmek zorunda bırakmaktadır.

Şeker Kanunu'ndan kaynaklanan yasal engeller yanında, şeker üretim pazarına giriş yapmak isteyecek teşebbüsler bir başka hammadde olan tohum alımında da halihazırdaki şeker üreticileri ile tohumluk üreticileri arasındaki anlaşmalardan kaynaklanan engeller ile karşılaşmaktadırlar. Tohum alıcıları ile satıcıları arasındaki münhasır ilişkiler sektöre girişi engellemektedir. Türkşeker ile Pan Tohum arasında imzalanan Sözleşme'nin 13.maddesi, Pan Tohum'un sözleşme süresince Türkşeker'in izni olmadan üçüncü şahıs veya firmalar için şeker pancarı tohumluğu üretmesini, ortaklık kurmasını ve Türkiye'de pancar tohumu satmasını engellemektedir. Özel sektöre ait fabrikalarında aynı ekonomik bütünlük içinde kendilerine tohumluk sağlayan BETA'dan alım yaptıkları gözönüne alındığında, pazara giriş yapacak teşebbüslerin tohum ithali yapmalarından başka seçenekleri kalmamaktadır. İthal tohum fiyatlarında yüksek olması sebebiyle sektöre yeni bir giriş zor olmaktadır.

Ayrıca; Türkşeker, şeker pancarı çiftçileri ile anlaşma yapmış, bu anlaşmanın 8.maddesi ile Türkşeker'in dolayısıyla Pan Tohum'un verdiği tohumla üretilenlerin dışındaki pancarları satın almayacağını hüküm altına almıştır. Bunun sonucu olarak, çiftçi satamayacağı için Türkşeker'in verdiği tohumların dışında bir tohumla üretim yapmamaktadır.

Türkşeker'in alımlarının tamamını Pan Tohum'dan yapması, Pan Tohum'un ham tohum pazarında çok yüksek bir pazar payına ulaşmasına sebep olmuştur.

Bu nedenle Türkşeker'in ilgili pazarın (şeker pancarı ham tohumu, şeker pancarı işlenmiş tohumu, şeker pancarı) her aşamasında **hakim durumda** olduğunu söylemek mümkündür.

4054 sayılı Kanun'un "hakim durumun kötüye kullanılması" başlıklı 6.maddesi hakim durumda bulunan bir teşebbüsün;

ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesini doğrudan veya dolaylı olarak engel olmasını ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırmayı amaçlayan eylemlerini hukuka aykırı saymıştır.

Dosya konusu olayda Türkşeker ile Pan Tohum arasında yapılan sözleşme karşılıklı olarak "yalnız benden alma" ve "yalnız bana satma" hükmünü içerdiğinden münhasır niteliktedir. Yapılan anlaşma tarafları 10 yıl bağlamaktadır. Dolayısıyla taraflardan herbiri kendi faaliyet alanına bu süre içerisinde rakip bir teşebbüsün girmesini engellemektedir. Başka bir deyişle mevcut ya da potansiyel şeker fabrikaları tohum ihtiyacını Pan Tohum'dan karşılamayacak ve mevcut ya da potansiyel tohum üreticileri pazarın yaklaşık %80'lik bölümünü kontrol eden ve hakim durumu şüphe götürmeyen Türkşeker'e ürün satamayacaklardır.

Türkşeker'in, şeker pancarı üreticileri (çiftçiler) ile yaptığı matbu sözleşmenin 8.maddesinin b bendine göre; "şirket"in verdiği tohumun dışında tohum kullanılamaz. "Şirket haricinden temin edilen tohumlarla üretilen pancarların alımı yapılmaz" şartı, pancar üreticisi çiftçilerin başka kaynaklardan tohum temin etmelerini imkansız kılmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalara göre;

1- Hakim durumda bulunduğu anlaşılan Türkşeker'in gerek Pan Tohum ile yaptığı ve gerekse çiftçilerle yaptığı şeker pancarı piyasasını rekabete kapatmak suretiyle hakim durumunu kötüye kullandığı,

2- Türkşeker ve Pan Tohum arasında yapılan ve 4054 sayılı Kanun'un 4.maddesi kapsamına girdiği tespit olunan anlaşma ile ilgili olarak soruşturma açılmasına karar verilmesinin gerektiği,

görüşünde bulunduğumdan sayın çoğunluğun kararına katılmıyorum.

**Tuncay SONGÖR**  
**II.Başkan**

Rekabet Kurulu'nun 1.4.2004 Gün ve 04-23/250-54 Sayılı Karar'ına  
**KARŞI OY GEREKÇESİ**

İnceleme konusu n Araştırma Raporu'nu hazırlayan raportörlerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4.maddesinin ihlal edildiği yolundaki görüşü Kurulca benimsenmiŐ ve bu durum baŐlıkta anılan Karar'ın 2 (a) maddesinde ifadesini bulmuŐ iken, Kurul'un taraflar arasındaki anlaşmada sadece bir düzeltme yaptırmak yoluyla durumu geçiŐtirmek ve soruŐtırma açmaktan kaçınmak biçiminde bir yasal seçeneğe sahip olmadığını düŐünüyorum.

Bu nedenle Karar'ın 3.maddesine katılma olanağı bulamadım.

**Murat GENCER**

**KARŞI OY GEREKÇESİ**  
**(01.04.2004 tarihli ve 04-23/250-54 sayılı Kurul Kararı)**

Kararın 1 inci ve 3 üncü maddelerinde yer alan çoğunluk görüşüne aşağıdaki gerekçelerle katılmıyorum:

4634 sayılı Şeker Kanunu, tüm şeker türleri için kota sistemini ve pancar ve şeker fiyatlarına ilişkin esasları belirlemekte olup, şeker pancarı tohumunun sadece belirli teşebbüslerden alınabilmesi ve Türkşeker bünyesindeki şeker fabrikalarının satmadığı tohumlarla elde edilen pancarı fabrikalarda kullanılmaları anlamında özel hükümler içermemektedir. Dolayısıyla, yapılan sözleşme ve işlemlerde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un uygulanmasına bir engel bulunmamaktadır. Bir başka ifadeyle, tohum ve pancar alımına ilişkin anlaşmalar (Türkşeker A.Ş. ile Pan Tohum A.Ş. arasında yapılan tohum alım sözleşmeleri ve Türkşeker A.Ş. ile pancar üreticileri arasında yapılan şeker pancarı alım anlaşmaları) tartışmasız Rekabet Kanunu ve ilgili mevzuata tabi olacaktır.

4054 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesi ilgili pazarda hakim durumda bulunan bir teşebbüsün, ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olmasını veya rakiplerin piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırmayı amaçlayan eylemlerde bulunmasını, ayrıca belirli bir piyasadaki hakimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticari avantajlardan yararlanarak, başka bir mal veya hizmet piyahasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemlerini hukuka aykırı sayarak yasaklamaktadır. 08.03.2004 tarihli ön araştırma raporundaki bilgi ve belgelerden de anlaşılacağı üzere Türkşeker, hem "şeker pancarı ham ve işlenmiş tohumu", hem de " şeker pancarı" pazarlarında Kanun'un 6 ncı maddesi anlamında hakim durumdadır. İlgili teşebbüs bu hakim durumunu, mevcut veya potansiyel şeker fabrikalarının tohum ihtiyacını başka teşebbüslerden almalarını öngörülen uzun dönemlerle rakip teşebbüslerin piyasaya girmesini engelleyerek ve pancar üreticisi çiftçilerin başka kaynaklardan temin edilecek tohumlarla üretilen pancarların alımını yapmayarak, kötüye kullanmıştır. Bu yöntemlerle ilgili pazarlar hemen hemen tümüyle rekabete kapatılmaktadır. Bu bağlamda, ön araştırma raporunda yeralan tespitler ve deliller, çoğunluk görüşünün aksine, hakim durumun kötüye kullanıldığını kanıtlar niteliktedir.

Rekabet Kurulu'nun 23.08.2003 tarihli ve 02-49/634-257 sayılı Karbogaz Kararı da, bu olay paralelinde yorumlar ve sonuçlar içerdiğinden, emsal olarak dikkate alınmalıdır.

Dolayısıyla, ön araştırma raporunda önerildiği şekilde, ilgili teşebbüsün hakim durumunu kötüye kullandığı gerekçesiyle soruşturma açılması gerekmektedir.



Diğer taraftan, Türkşeker ve Pan Tohum arasında yapılan anlaşmanın 4 üncü maddenin kapsamına girdiği ve 2002/2 sayılı Grup Muafiyeti Tebliği hükümlerinden de yararlanamadığı kabul edildikten sonra, bireysel muafiyet amaçlı başvuru da yapılmadığına göre, 4 üncü maddeye aykırılık gerekçesiyle de soruşturma açılması gerekirdi. Sadece sözleşmede düzelttirme yaptırılarak, ihlale ilişkin soruşturma prosedürünün uygulanmaması, mevzuat ve Kurul'un emsal kararlarıyla uyumlu olmayacaktır. Bu anlamda, Kurul'un benzer ihlallerde soruşturma açılmasına karar verdiği dikkate alındığında, bu olayda sübjektif bir değerlendirmeye sonuca gittiği ortaya çıkacaktır. Yine, yukarıda değindiğim yeni tarihli Karbogaz Kararı çelişkiye tipik bir örnek oluşturmaktadır. (02.04.2004)

**Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ**  
**Kurul Üyesi**

(Rekabet Kurulu'nun 01.04.2004 tarih ve 04-23/250-54 sayılı Kararı)

### **KARŞI OY GEREKÇESİ**

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türkşeker) ile Pan Tohum İslah ve Üretme A.Ş. (Pan Tohum) arasında yapılan şeker pancarı tohumu alımına yönelik sözleşme ve sektördeki diğer uygulamaların 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediği konusunda alınan Karar'ın 1. ve 3.maddesine aşağıda belirttiğim gerekçelerle karşıyım.

Dosya konusu olayda, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. şeker pancarı ham tohum alımlarının tamamını aralarında yapılan tek elden satın alma anlaşması çerçevesinde Pan Tohum İslah ve Üretme A.Ş.'den temin etmektedir. Diğer yandan, Türkşeker'in şeker pancarı üreticileriyle yaptığı üretim sözleşmesinin 8.maddesinin (b) bendi Türkşeker'in verdiği tohumun dışında tohum kullanılmayacağını ve haricen temin edilen tohumlarla üretilen pancarın alımının Türkşeker tarafından yapılmayacağını hüküm altına almaktadır. Bu çerçevede; şeker pancarı alımlarında hakim durumda olduğu şüphe götürmeyen Türkşeker'in söz konusu uygulaması, teşebbüsün satıcı konumunda olduğu işlenmiş (ekime hazır) tohum pazarındaki hakim konumunu rekabetin olağan koşullarına dayalı olmayan bir yoldan koruması sonucunu doğurmakta ve pancar üreticisi çiftçilerin başka kaynaklardan tohum temin etmelerini olanaksız kılmaktadır.

Şeker pancarı tohumunun ekiminden şeker olarak mamul üretimine kadar geçen süreç bir bütün olarak dikkate alındığında, gerek Türkşeker ile Pan Tohum'un aralarında karşılıklı münhasır anlaşma yapmaları ve gerekse Türkşeker'in pancar üreticisi çiftçilerle yaptığı "*ancak tohumu benden alırsan pancarı bana satabilirsin*" türünden anlaşmalar diğer tohum üreticilerinin pazara girişini çok büyük ölçüde kapatmakta olduğundan Kanun'un 6.maddesinin ihlal edildiğini düşünmekteyim.

Diğer taraftan, Karar'ın 3.maddesi ile taraflar arasında yapılan ve 4054 sayılı Kanun'un 4.maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereken anlaşmanın, uzun yıllardır uygulamada olması ve hakim durumda olan tarafları 10 yıllık süre ile bağlayarak diğer teşebbüslere piyasayı kapatmış olması ve rekabet ihlali yaratan hukuka aykırı niteliğinden dolayı açılacak soruşturma kapsamında incelenmesini gerekli kılmaktadır.

**Rıfki ÜNAL**  
**Kurul Üyesi**

Rekabet Kurulu'nun 01.04.2004 tarih ve 04-23/250-54 sayılı Kararı'na

### **KARŞI OY GEREKÇESİ**

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ile Pan Tohum Islah ve Üretim A.Ş. arasında yapılan şeker pancarı tohumu alımına yönelik Sözleşme ile sektördeki diğer uygulamaların 4054 Sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası üzerine Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca yapılan önaraştırma sonucu alınan 04-23 sayılı Kurul Kararına katılmamaktayım.

Şöyle ki:

4054 sayılı Yasanın 4. madde kapsamına giren Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararların alındıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde Kurula bildirileceği aynı yasanın 10. maddesi ile öngörülmüştür. Yasanın 16. maddesinin c bendi ile de bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halini para cezası yaptırımına bağlamıştır. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un zaman aşımını düzenleyen 19. maddesinin a bendi teşebbüs birliklerinin bildirim ile ilgili hükümlerinin ihlal edilmesi durumunda ceza verme yetkisinin 3 yıllık zaman aşımı süresine tabi olduğunu kabul etmiştir.

Türk Şeker Fabrikaları A.Ş. ile Pan Tohum Islah ve Üretim A.Ş. arasında akdedilen Sözleşme 1994 yılında imzalanmış ve 01.01.1996 tarihinde yine 10 yıllık bir dönem için uygulamaya konulmuştur. Münhasırlık hükmü içeren ve 4054 Sayılı Kanunun 4. maddesi kapsamında görülen Sözleşmenin itibar edilmesi gereken Sözleşme tarihi 01.01.1996 dır. Bu tarihe göre üç yıllık zaman aşımı süresi 01.01.1999 tarihinde tamamlanmıştır. Bu itibarla her iki teşebbüse ve teşebbüslerin yönetim organlarında görev alan yöneticilerine 4054 Sayılı Kanunun 1. fıkrasının c bendi ve 3. fıkrası uyarınca ceza verilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Açıkladığım nedenlerle bu yönde alınan Kurul Kararına muhalif bulunmaktayım.

**M.Sıraç ASLAN**  
Kurul Üyesi