

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-3-161 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-47/1166-298
Karar Tarihi : 14.10.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI(Başkan V.)
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Şahin YAVUZ, Didem ULUÇ

C. BAŞVURUDA

20

BULUNAN : Tarım Ürünleri, Hububat, Bakliyat İşleme ve Paketleme Sanayicileri Derneği
Büyükdere Cad. Somer Apt. No:64 K.5 D.13
Mecidiyeköy/Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

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

E. DOSYA KONUSU: Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)'nin ithalat izni çerçevesinde gümrük vergisi ödemeksizin pirinç ve kırmızı mercimek ithal etmek suretiyle piyasadaki rekabeti bozduğu iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet dilekçesinde özetle; TMO'nun gümrüksüz ithalat izni olarak 2008 yılının Haziran ayından itibaren ithalat bağlantılarına girdiği, TMO'nun dünya piyasasında fiyatların yüksek olduğu dönemde yurtdışı piyasalardan satın aldığı 40.000 ton mercimeği yurtiçinde görev zararı yazarak maliyetinin altında fiyatlarla sattığı, maliyetin altında yapılan satışlar nedeniyle piyasadaki diğer aktörlerin TMO'nun fiyat politikası ile rekabet edemedikleri ve bu nedenle piyasadaki rekabet ortamının bozulduğu belirtilmiş, TMO'nun ithalat ve satış politikalarının mevcut piyasa şartlarında rekabeti ihlal edip etmediği hususunun incelenerek görüş ve önerilerin bildirilmesi talep edilmiştir

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 7.8.2009 tarih, 5616 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 24.8.2009 tarih ve 2009-3-161/İİ-09-ŞYA sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 9.9.2009 tarih ve 09-41/992-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 7.10.2009 tarih ve 2009-3-161/ÖA-09-ŞYA

50 sayılı Öneri Raporu 9.10.2009 tarih, REK.0.07.00.00-110/311 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-47 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda; Toprak Mahsulleri Ofisi'nin aldığı ithalat izni çerçevesinde pirinç ve kırmızı mercimeği gümrük vergisi ödemeksizin ithal ederek 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiasına yönelik olarak, şikayete konu eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında kötüye kullanma hali oluşturmadığı, dolayısıyla aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmaması ve şikayetin reddedilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

60 I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1.İlgili Pazar

70 "İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz"da 1997/1 sayılı Tebliğ'e atıfta bulunarak ilgili ürün pazarının tespitinde dikkate alınacak unsurlar belirtilmektedir. Buna göre, devralma işlemlerinde devre konu mal veya hizmetlerle tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal veya hizmetlerden oluşan pazar, ilgili ürün pazarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer ürünlerden oluşan pazar ilgili ürün pazarının tanımında temel alınmaktadır.

Şikayete konu olayda TMO, yurt dışından gümrüksüz mercimek ve pirinç ithalatı yapmaktadır. Dolayısıyla pazarın tanımlanmasında esas alınacak ürünler, mercimek ve pirinçtir. Önemli bir besin kaynağı olan mercimek ise ülkemizde daha çok çorba yapımında kullanılmakla beraber sofralara farklı yemek türleriyle de girebilmektedir. Pirinç ülkemizde ağırlıklı olarak pilav yapımında kullanılmaktadır. Bununla birlikte, besin değerlerinin yüksek olması nedeniyle pirinç nişastası ve unu çocuk beslenmesinde de kullanılmaktadır.

80 Her bir ürünün farklı özellik ve kullanım alanlarının bulunması nedeniyle ilgili ürün pazarı, ayrı ayrı "mercimek" ve "pirinç" özelinde belirlenebilecek olmakla birlikte dosya konusunun özellikleri mutlak bir pazar tanımı yapılmasını zorunlu kılmamaktadır.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

Şikayet konusu uygulama, TMO'nun gümrük vergisi ödemeksizin kırmızı mercimek ithalatı yapması ve bu ürünleri maliyetin altında bir fiyatla piyasaya sunmasıdır.

90 TMO, 24.6.1938 tarihli, 3491 sayılı Kanun ile 8.6.1984 tarihli, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olarak ve söz konusu Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere kurulmuş, tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülü'dür. Söz konusu teşekkül, dayanağı olan ana statüsü uyarınca Toprak Mahsulleri Ofisi A.Ş. adı altında kurulmuş olup, amaç ve faaliyet konuları bentler halinde ana statüsünde sayılmıştır. Buna göre TMO'nun amaç ve faaliyet konularına aşağıda yer verilmiştir:

100 - 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 istikrarı 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,

110 - Buğdayı, Bakanlar Kurulu tarafından verilen görev çerçevesinde, önceden belirlenmiş olan kalite gruplarına göre ilan edilecek fiyatlarla satın almak,

- Faaliyet konuları ile ilgili yatırım, etüt, 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.

120 TMO Ana Statüsü 4. maddesinde belirtildiği üzere, TMO'nun kurulma amacı, 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 görevleri yürütmektir. Bu madde uyarınca TMO, hububat grubuna giren pirinçle ilgili piyasayı düzenleyici tedbirleri kendisi almakta iken, bakliyat grubunda olan kırmızı mercimekle ilgili olarak piyasayı düzenleyici bir tedbir alabilmesi için Bakanlar Kurulu tarafından kendisine yetki verilmesi gerekmektedir.

130 Bu kapsamda, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın ithalat rejimi uygulamaları doğrultusunda Bakanlar Kurulu tarafından 23.6.2008 tarihli, 2008/13833 sayılı Karar alınarak, bu karar ile "Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü'nce Kullanılmak Üzere Mercimek İthalatında Tarife Kontenjanı Uygulanması İle İthalat Rejimi Kararında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar", 4.7.2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kararın 1. maddesi uyarınca 10.5.2004 tarihli ve 2004/7333 sayılı Kararname'nin eki "İthalatta Kota ve Tarife Kontenjanı İdaresi Hakkında Karar" çerçevesinde gümrük vergisi ödemeksizin 100.000 ton kırmızı mercimek ithaline ilişkin tarife kontenjanı açılmış ve söz konusu kontenjan, 4.7.2008 - 31.5.2009 tarihleri arasında geçerli olmak üzere Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü'ne tahsis edilmiştir.

140 TMO, 2009 yılı içerisinde 2008/13833 sayılı Bakanlar Kurulu kararınca verilen yetki çerçevesinde tarife kontenjanını kullanarak kırmızı mercimek ithalatı gerçekleştirmiştir. TMO ile Raportörlerce yapılan telefon görüşmesinden elde edilen bilgilere göre, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın açmış olduğu tarife kontenjanı kapsamında Bakanlar Kurulu tarafından verilen görev çerçevesinde yapılmış olan kırmızı mercimek ithalatı tondur.

150 Geçtiğimiz yıllarda 500-550.000 ton arası değişen yıllık mercimek üretimi, geçen yıl 100.000 ton seviyesine gerilemiş, hasat döneminin bitmesini takiben piyasada düşük üretim miktarından dolayı oluşabilecek arz-talep dengesizliğini en aza indirmeye yönelik olarak TMO'ya söz konusu yetki verilmiştir. TMO, tarife kontenjanı kapsamında verilmiş olan 100.000 tonluk mercimek ithalatı yetkisinin tümünü kullanmamış olup, ithal ettiği ton üründen ton kırmızı mercimeği ve ton pirincin marketlere satışını gerçekleştirmiştir. Ürünlerin geri kalanı yurt içindeki TMO şubelerince satılmakta olup, bazı dönemlerde toptancılara da satış yapılmaktadır.

160 Yurt dışı tarım piyasalarında oluşan dalgalanmaların getirdiği fiyat hareketlerine karşı iç piyasayı dengeleme işlevi gören TMO, vergi muafiyetinin de etkisiyle ithal ettiği ürünleri piyasada diğer üreticilere oranla daha uygun fiyatlarla satabilmektedir. Bu uygulamanın piyasadaki diğer teşebbüsler aleyhine rekabeti bozduğu iddia edilebilirse de, iktisadi bir devlet teşekkülü tarafından gerçekleştirilen işlem, Bakanlar Kurulu tarafından kendisine verilen görevin yerine getirilmesi amacını taşıyan, tarımsal bir piyasanın düzenlemesi ve istikrarı gayesiyle kamusal bir yetki kullanılarak yapılmış bir işlemdir. Bu açıdan rekabetin bozulmaması kadar halkın geneli bakımından önemli bir gıda maddesinde fiyat istikrarının sağlanması ve ulaşılabilir bir fiyattan piyasaya sunulması olarak tanımlanabilecek sosyal bir amaç (kamu yararı) dikkate alınmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un kapsamı açısından kanunkoyucu özel ve 170 kamu teşebbüsleri arasında herhangi bir ayırım gözetmemiş olsa da, şikayet konusu olayda olağan bir teşebbüs faaliyetinden ziyade, devletin düzenleme saikiyle piyasaya müdahalesi söz konudur. Söz konusu yetkinin özel bir dönemde sınırlı bir süre için verilmiş olması da bu görüşü desteklemektedir.

Şikayette yer alan diğer bir iddia ise TMO'nun maliyetinin altında satış yaparak bunu görev zararı yazmasıdır. Bu iddia da yukarıda yapılan değerlendirmelerden bağımsız dikkate alınabilecek bir konu değildir. Zira TMO'nun maliyetleri altındaki satışları dolayısıyla oluşabilecek zarar Hazine tarafından karşılanmaktadır. Zira; Ana Statü'nün 20. maddesinde "plan, program ve bütçeler, yatırım projelerinin 180 hazırlanması, yatırım ve finansman uygulamaları, küçük tamamlama idame ve yenileme yatırımları, fiyat ve tarifeler, muhasebe sistemleri, bilançolar, netice hesapları ve faaliyet raporları, kar dağıtımı, tasfiye ve denetim konularında [233 sayılı] KHK hükümleri uygulanır" denilmektedir. Söz konusu KHK'nin "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. İlgili maddede kuruluşlara ait fiyat ve tarifelere sosyal faydayı arttırmak amacı ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca müdahale edilebileceği 190 hükme bağlanmıştır.

TMO'nun faaliyet amacının hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek olduğu, dolayısıyla ortaya çıkan fiyat maliyetin altında olsa bile buradaki amacın rakiplerin dışlanması değil, genel ekonomik menfaatin sağlanması olduğu kanaatine varılmıştır.

200 **J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

Dosya konusu iddialara ilişkin olarak Toprak Mahsulleri Ofisi hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.