

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-3-15 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 16-21/362-168
Karar Tarihi : 23.06.2016

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ,
Kenan TÜRK, Adem BİRCAN

B. RAPORTÖRLER: İsmail Yücel ARDIÇ, Mesut KOÇ, Çiğdem Gizem OKKAOĞLU,
Ömer Volkan YAZAR

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Resen

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Çiğ Süt Alım Piyasasında Faaliyet Gösteren Teşebbüsler

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Çiğ süt alım piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak çiğ süt alım fiyatlarını düşürdükleri iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Çiğ süt alım fiyatlarının ilgili sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerce ortak belirlenerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ihlal edilip edilmediği incelenmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulu (Kurul) 30.03.2016 tarih ve 16-12/201-M sayı ile, çiğ süt alım fiyatlarının ilgili sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerce ortak belirlenerek 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespiti amacıyla aynı Kanununun 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar vermiştir. Anılan karar uyarınca düzenlenen 07.06.2016 tarih ve 2016-3-15/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca çiğ süt alım piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak alım fiyatlarını düşürdükleri iddiasına yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (5) Dosya kapsamında çiğ süt alım piyasasında faaliyet gösteren Danone Tikveşli Gıda ve İçecek San. ve Tic. A.Ş. (DANONE), Süttaş Süt Ürünleri A.Ş. (SÜTAŞ), Yörsan Gıda Mamülleri San. ve Tic. A.Ş. (YÖRSAN), Akbel Süt ve Süt Ürünleri San. Tic. A.Ş. (AKBEL), Muratbey Gıda San. Tic. A.Ş. (MURATBEY) ve Peyman Gıda San. A.Ş.'de (TACİROĞLU) yerinde inceleme yapılmış ve sonrasında görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

- (6) Ayrıca, süt piyasasındaki ilgili kamu kurumları ve üretici/çiftçi kooperatif birliklerinden bilgi talebinde bulunulmuştur. Bu kapsamda Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB), Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (GTB), Ulusal Süt Konseyi (USK), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği (TDSYMB), Türkiye Süt Üreticileri Merkez Birliği'nden (TSÜMB) bilgi talep edilmiş ve cevabi yazılar Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (7) Diğer yandan ilgili sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler Pınar Süt Mamulleri San. A.Ş. (PINAR), SÜTAŞ, DANONE, YÖRSAN, AKBEL, Aynes Gıda ve Tic. A.Ş. (AYNES), Çaycuma Süt Ürünleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (ÇAYCUMA), Gönenli Süt ve Süt Ürünleri Tic. Ltd. Şti. (GÖNENLİ), Eker Süt Ürünleri Gıda San. ve Tic. A.Ş. (EKER) ve Yörükoğlu Süt ve Ürünleri San. Tic. A.Ş.'den (YÖRÜKOĞLU) bilgi talebinde bulunulmuş ve talep edilen bilgiler Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

I.2. Çiğ Süt Alım Fiyatlarına İlişkin Basında Öne Çıkan Haberler

- (8) Çiğ süt alım fiyatlarının düştüğüne yönelik olarak son dönemlerde yerel ve ulusal basın kaynaklarında çeşitli haberler yer almıştır. Söz konusu haberlerin ana temasını, çiğ süt alım fiyatlarının sanayici kesimin aralarında anlaşması sonucu düştüğü ve bu durumun üreticilerin ellerinde bulunan süt hayvanlarının kesime gönderilmesine neden olduğu iddiası oluşturmaktadır¹.
- (9) 24.09.2015 tarih ve "Süte Zam Yapın Yoksa Keseriz" başlıklı habere² son dönemlerde ortaya atılan iddiaların hemen hemen hepsini dile getirmesi ve bu iddialara yönelik olarak da üretici ve sanayicilerin görüşlerine yer vermesi bakımından aşağıda yer verilmiştir. Anılan haber şu şekildedir:

Süte Zam Yapın Yoksa Keseriz

"Litresi 1.15 lira olan süt üreticileri isyan etti. Bunun yem fiyatlarını karşılamadığını anlatan üreticiler, "Fiyatlar artmazsa damızlıkları kesime göndermek zorunda kalacağız" diyor

Ocak ayından beri litresi 1.15 lira olan süt fiyatları üreticiyi isyan ettirdi. Özellikle yem fiyatlarının artmasıyla birlikte yem almakta bile zorlanan üreticiler, ekim ayında süte zam yapılmazsa damızlık inekleri kesime göndermek zorunda kalacaklarını belirtiyor. Yem Fiyatı Yüksek

Tekirdağ Süt Üreticileri Birliği Başkanı İmdat Saygı, "Bütün girdi maliyetleri yükseldi ama süt fiyatlarında değişiklik yok. Üretici bu nedenle ineği kesime yolluyor. Bir hayvanın günde 10-15 kilo yem yemesi gerekiyor. Bu fiyatlarla üretici yem alamıyor. Dolayısıyla da damızlık hayvanını mecburen kesime gönderiyor" dedi. Bu durum nedeniyle ithalatın kaçınılmaz olduğunu dile getiren Saygı, "Şu an 1.15 lira olan sütün en az 1.5 lira olması lazım. Ama fiyatı belirleyen sanayici olduğu için aralarında anlaşılıyorlar. Bizim de alternatifimiz olmadığı için belirlenen fiyata vermeye mecbur kalıyoruz. Sağılan sütün 2 saat içinde işlemeye girmesi gerekiyor. Sırf bu sıkıntılardan dolayı süt üreticisi kalmadı. Üretim 42 tondan 22 tonlara kadar düştü. Bu fiyatlarla yem alamayan

¹ İlgili diğer haberlere aşağıdaki internet adreslerinden erişim sağlanabilir. Erişim Tarihleri: 28.05.2016

<http://www.tusedad.org/429/sut-savaslar/Haber/>

<http://www.hurriyet.com.tr/sutte-fiyat-tartismasi-40034391>

<http://www.asuder.org.tr/uskdan-sutte-fiyat-kiran-sanayiciye-tepki-2/>

<http://www.haberler.com/ozel-haber-koylu-kadinlar-sutlerini-sokaga-doktu-8185842-haberi/>

²<http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2015/09/24/sute-zam-yapin-yoksa-keseriz#> Erişim Tarihi: 20.05.2016

üretici zora düşüyor" diye anlatıyor. Adapazarı Süt Üreticileri Birliği Başkanı Mahit Tınmaz ise, "1 kilo sütle 1.100 gram yem alabiliyoruz. Fiyatların en azından 1 litre ile 1.5 kilo yem alabileceğimiz duruma gelmesi lazım. Et fiyatlarının yüksek olmasından dolayı damızlıklar kesime gidiyor. Bu sefer de ülke et ithalatına mecbur kalıyor. Süt ve yemdeki yüzde 8'lik vergi 1'e inerse nefes alırız" diye konuştu. Ekim ayında en fazla 10 kuruşluk zam olabileceğini dile getiren Tınmaz, "10 kuruşluk zam yapılırsa bile sanayici bu defa da yeme zam yapar. Böylece aldığımız 10 kuruşluk zammın bir anlamı kalmaz. Fiyatlar düzenlenirse ülkede ne et, ne de süt açığı olur." diye konuştu.

Fiyat Paritesi Üretici Lehine

Sanayiciyi temsil eden SETBİR'in Başkanı Zeki Ilgaz ise son 5 yılda süt üretiminde yüzde 45'lik büyüme yaşandığını ancak ihracat rakamlarında aynı büyümenin gerçekleşemediğini anlattı. Süt arzının arttığı Nisan ve Mayıs aylarında sanayicinin stok sorunuyla başbaşa kaldığını söyleyen Ilgaz, şöyle devam etti: "1 Ocak 2015'ten itibaren sütün litresi 1.15 TL. Aynı dönemler için Türkiye Yem Sanayicileri Birliği'nden alınan satış fiyatları 2015 yılı için ton başına ocakta 760, Şubat, Mart ve Nisan'da 780, Mayıs ve Haziranda 800, temmuzda 780 TL oldu. Bu veriler sonucunda 2015 yılı için çiğ süt/süt yemi fiyat paritesi hızla 1.474 değerine kadar yükseldi. Ocak 2013/Temmuz 2015 döneminde parite bir önceki döneme göre süt üreticimizin lehine gelişmiş"

Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanı Şemsi Bayraktar, sanayicinin stok sorunu ile ilgili, "Süt tozu desteğiyle stok sorunu ortadan kalktı" dedi. Çiğ süt fiyatlarının 14 aydır değişmediğini belirten Bayraktar, "Damızlıkların kasaba, üretimi artırmak için verilen desteklerin boşa gitmemesi, et krizinin tekrar yaşanmaması için çiğ süt fiyatları acilen artırılmalı" dedi.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. Çiğ Süt Alım Piyasası ve İşleyişine İlişkin Genel Bilgiler³

- (10) Süt piyasasında temel olarak, sanayi hammaddesi olarak kullanılan çiğ süt ve nihai tüketiciye sunulan işlenmiş süt şeklinde ayırım yapmak mümkündür.
- (11) Çiğ süt; inek, keçi, koyun veya mandanın sağılmasıyla elde edilen, 40°C'nin üzerinde, ısıtılmamış veya eşdeğer etkiye sahip herhangi bir işlem görmemiş meme bezi salgısını ifade etmektedir. Isıl işlem görmüş içme sütü ise pastörizasyon, UHT (yüksek ısı işlemi) veya sterilizasyon işlemlerinden biriyle ısıl işlem görerek tüketiciye sunulan içme sütüdür. UHT (yüksek ısı işlemi) içme sütü ise çiğ sütün kimyasal, fiziksel ve duyuşal özelliklerinde en az değişikliğe yol açarak bozulma yapabilen tüm mikroorganizmaların ve bunların sporlarının UHT ile yok edilerek aseptik koşullarda dolum yapılması ile elde edilen içme sütüdür.
- (12) Çiğ süt üreticilerini geleneksel yöntemlerle üretim yapan küçük aile işletmeleri ile modern hayvancılık işletmeleri olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Süt ürünleri sanayisi ise ulusal ölçekte faaliyet gösteren büyük işletmeler ile bölgesel olarak faaliyet gösteren teşebbüslerden oluşmaktadır.

³ GTHB, ESK ve USK'dan gelen bilgilerden yararlanılmıştır.

- (13) Çiğ süt üretim maliyeti başta yem masrafları olmak üzere işçilik ve diğer harcamalardan oluşmaktadır. Yem maliyetleri işletmenin ölçeğine ve yapısına bağlı olarak toplam maliyetin %55 ile %70'i arasında değişmektedir. Buna karşılık işçilik masrafları toplam maliyetin yaklaşık %15'ini, maliyetin geri kalan kısmını ise ahır, alet, makine, veteriner ve ilaç masrafları oluşturmaktadır. Ülkemizde yurt içi yem talebini karşılayacak yem üretimi olmadığından sektör yurtdışına bağlı ve dolayısıyla döviz kurlarına hassastır.
- (14) Sanayici bakımından çiğ süt işleme maliyeti, başta çiğ süt alım maliyeti olmak üzere ambalaj, nakliye, işçilik, enerji, kimyasal madde ve yedek parça maliyetleri gibi gider kalemlerinden oluşmaktadır.
- (15) Türkiye'de çiğ süt arzı süt hayvanlarının doğumlarının yoğunlaştığı Mart - Temmuz ayları arasında en yüksek seviyesine ulaşmaktadır. Buna karşılık süt arzının en düşük olduğu ay Kasım ayıdır. Bu durum süt arzının mevsimsel değişikliklerden etkilendiğini ortaya koymaktadır.
- (16) Yurt içinde üretilen çiğ sütün yaklaşık %50-55'i sanayiye aktarılmakta, bu sütün yaklaşık %35'i mandıralarda, %19'u da modern tesislerde işlenmektedir. Sanayiye aktarılmayan çiğ sütün yaklaşık %35'i pazara hiç sunulmadan kaynağında tüketilmekte, %11'lik kısmı ise sokak sütü şeklinde satılmaktadır.
- (17) Çiğ sütün üreticiden nihai tüketiciye ulaşması, birçok aktörü içinde bulunduran bir süreçtir. Üretici ürünlerini toplayıcı ya da üretici birlikleri aracılığıyla satma yoluna gidebilmekte ya da tesisinin ölçeğine bağlı olarak sanayici ile doğrudan ilişki ile ürünlerinin satışını gerçekleştirebilmektedir. Toplanan çiğ sütün %48'i birlik veya kooperatif şeklindeki üretici örgütleri aracılığıyla sanayiciye satılarak pazara arz edilmektedir. Toplayıcı olarak adlandırılan alıcılar da üreticilerden satın aldıkları çiğ sütü toplu bir şekilde sanayicilere satabilmektedir.
- (18) Çiğ sütün çabuk bozulabilen bir ürün olması (yaklaşık 30 saat içerisinde pazarlanması gerekmektedir) ve üreticilerin küçük ölçekli işletme özelliği göstermesi gibi nedenler üreticileri gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak yapılan çiğ süt satışlarında toplayıcı veya sanayicilere göre dezavantajlı bir konuma getirmektedir.
- (19) Tüm bunların yanında çiğ süt alım-satım işlemlerinin taraflar arasında herhangi bir sözleşmeye dayanmadan gerçekleşmesi birtakım keyfi uygulamalara neden olmaktadır. 16.04.2015 tarih ve 29328 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Çiğ Sütün Sözleşmeli Usulde Alım Satımına İlişkin Yönetmelik" ile birlikte sanayiye arz edilen çiğ sütün alım ve satımının sözleşme aracılığıyla gerçekleşmesi şart koşularak sürecin şeffaflaştırılması ve şartlarının belirlenmesi amaçlanmıştır.
- (20) Anılan yönetmelik hükümlerine göre çiğ sütün fiyatı; pazarlık usulüne göre, çiğ sütteki koloni sayısı, somatik hücre sayısı, süt yağı ve protein oranlarını dikkate alarak kalite ve içeriğe göre, süt-yem paritesine göre ya da USK'nın ilan ettiği referans fiyata göre olmak üzere dört farklı şekilde belirlenmektedir. GTHB'nın yapacağı desteklemelere esas teşkil edecek fiyat ise USK'nın ilan ettiği referans fiyat üzerinden tespit edilmektedir. Referans fiyat ise üretici, sanayici, kamu kurumları, akademisyenler ve meslek odaları temsilcilerinin USK çatısı altında bir araya geldiği toplantılarda her yılın Aralık ayında bir sonraki yılın ilk altı ayı için, her yılın Haziran ayında da o yılın ikinci altı ayı için belirlenmektedir.

- (21) Son dönemlerde çiğ süt alım fiyatlarında yaşanan istikrarsızlığın önüne geçebilmek için ESK gibi ilgili kamu kuruluşları piyasaya müdahale etmektedirler. Bu çerçevede referans fiyatın da altına düşen çiğ süt alım fiyatlarını referans fiyat seviyesine çekmek için 24.03.2016 tarihinden itibaren ESK müdahale alımlarına başlamıştır. Müdahale alımı kapsamında birlik ve kooperatiflerle çalışılmaktadır. Sözleşme yapan birlik ve/veya kooperatifler çiğ sütü üyelerinden referans fiyattan (1,15 TL/lt)⁴ almak ve belgelendirmek zorundadır. Müdahale alımı kapsamında alınan çiğ sütleri birlikler kendi imkânları ile yağsız süt tozuna çevirdikten sonra ESK, hazırlanan bu süt tozlarını alarak piyasaya müdahale etmektedir. Bu müdahale ile amaçlanan üreticiyi arz fazlasından kaynaklanan fiyat baskısına karşı referans fiyat aracılığıyla korumaktır. Adı geçen kurum, söz konusu uygulamanın piyasa aktörleri tarafından olumlu karşılandığı ve bundan dolayı piyasadan bu şekilde alımlara devam edileceğini belirtmiştir. Piyasaya bir başka müdahale aracı da "okul sütü projesi"dir. Söz konusu proje ile kısa dönemde arz fazlalığının eritilmesi, uzun dönemde de tüketim alışkanlığı kazandırılarak talebin artırılması amaçlanmaktadır.
- (22) Diğer yandan ülkemizde süt ve süt ürünlerinin fiyat istikrarını sağlamaya yönelik olarak ve çiğ süt desteklemesi amacıyla 2011 yılından itibaren Hayvancılık Genel Müdürlüğü (HAYGEM) tarafından her üç ayda bir olmak üzere süt primi ödemesi gerçekleştirilmektedir. Bu tutar 2009 yılında büyükbaş hayvan başına soğutulmuş çiğ sütün litresi için 4 kuruş iken 2015 yılında 9 kuruş olarak gerçekleşmiştir.
- (23) HAYGEM tarafından 2013 yılından itibaren beş ilde (Ankara, Balıkesir, Bursa, İzmir, Tekirdağ) ıslah ve süt kalitesini desteklemek amacıyla bir başka program başlatılmıştır. Islah programıyla sütün yağı, proteini ve somatik hücre sayısının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 2015 yılında 2.480 yetiştiricinin sahip olduğu 64.795 baş sığır için toplam 3.239.750 TL destekleme gerçekleştirilmiştir.

1.3.2. Dünya Örnekleri Işığında Çiğ Süt Piyasası ve Yapılan Müdahaleler

- (24) Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) çiğ süt alım fiyatlarının seyrinde yaşanan dalgalanmalar dolayısıyla üreticinin karşılaştığı çeşitli zorluklardan ötürü sektörde çeşitli müdahale araçları kullanılmaktadır. Bu bağlamda söz konusu ülkede uzun yıllar kullanılan Federal Düzeyde Süt Pazarlama Kurulları (Federal Kurullar) görevlerini yapmaya devam etmektedir. Bunun yanında, düşük gelir kesimlerine yönelik süt ve süt ürünleri bağış programı ve belirlenmiş olan seviyeden daha düşük düzeyde gelir elde eden üreticileri korumaya yönelik programlar yürürlüğe konulmuştur. Buna karşılık en son 2014 yılında yapılan değişiklik ile telafi edici fiyat, ihracat destekleri ve gelir kaybını telafi edici destek programları da yürürlükten kaldırılmıştır⁵.
- (25) Anılan müdahale araçlarından en önemlisi olduğu düşünülen ve 1937 yılından günümüze kadar işlevini sürdüren Federal Kurulların temel görevi, ilgili kalite standartlarını haiz ve A grubu olarak sınıflandırılmış çiğ sütün minimum toptan satış fiyatını belirlemektir⁶. Bu kurullar vasıtasıyla hem üretici hem de nihai tüketiciler, tüm yıl boyunca üretim seviyesinde yaşanacak dalgalanmalar sebebiyle oluşacak risklere karşı fiyatlama politikasıyla korunmaktadır⁷.

⁴ İlgili fiyat 2014 Temmuz ayından günümüze kadar geçerli olan fiyattır.

⁵ <http://www.ers.usda.gov/topics/animal-products/dairy/policy.aspx>
<http://www.futurefordairy.com/program-details> Erişim Tarihleri: 19.05.2016

⁶ MANCHESTER A.C., BLAYNEY D.P. (2001), Milk Pricing in the United States, *Agriculture Information Bulletin No. 761*. Sayfa: 7 Erişim Tarihi: 19.05.2016

http://www.ers.usda.gov/media/306483/aib761_1_.pdf Erişim Tarihi: 19.05.2016

⁷ <https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/moa/dairy> Erişim Tarihi: 19.05.2016

- (26) ABD'de çiğ süt üretimi 2016 yılı Mart ayında bir önceki dönemin aynı ayına göre %1,8 oranında artış göstermiş ve ortalama çiğ süt fiyatları ise 2016 yılının ilk çeyreğinde bir önceki yılın dördüncü çeyreğine göre 15,65 dolar/50 litre (0,313 dolar/litre) fiyatlarına kadar düşmüştür.⁸
- (27) Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası çerçevesinde oluşturulan süt ve süt ürünleri politikası ise, diğer tarım sektörlerinde olduğu gibi, sektörde çalışan tarım nüfusuna iyi bir yaşam standardı sağlamak ve süt sektöründeki dengeyi muhafaza etmek amacıyla oluşturulmuştur. Oluşturulan bu politika, taze, konsantre, süttozu, krema, tereyağı, peynir ve lor peyniri gibi temel süt ürünlerini kapsamaktadır. Belirtilen bu temel ürünler dışında, uluslararası ticaret düzenlemeleri kapsamında, süt ve süt ürünleri içeren işlenmiş tarım ürünleri de süt ve süt ürünleri politikasına ilave edilmiştir. Ayrıca, Topluluk piyasalarında süt ve süt ürünleri fiyatlarının uygun düzeylerde seyrinin sağlanması amacıyla; ithal edilen süt ürünlerine gümrük vergisi, ihracata sübvansiyon, iç pazar dengesinin korunması için tereyağının veya süt tozu fazlalıklarının depolanması, hayvan yemi olarak kullanılan süt tozuna sübvansiyon verilmesi gibi birçok değişik yöntem uygulanmıştır⁹.
- (28) Bunun yanında 2012 yılında uygulamaya koyulan ve üreticileri korumaya yönelik olduğu anlaşılan, üretici ile sanayici arasında süt alım sözleşmesi imzalanması zorunluluğu koşulu da ilgili piyasada uygulanan bir başka politikadır. Söz konusu sözleşmede fiyat, miktar, ilgili sözleşmenin süresi ve ödeme koşulları gibi hususlara yer verilebilecektir. Üreticiler isterlerse, söz konusu sözleşmeyi bağlı oldukları üretici birlikleri vasıtasıyla da akdedebilecektir. Öte yandan 2008 ile 2010 yılları arasında süt ve süt ürünlerinde yaşanan kriz sonrası, şeffaflığı sağlamak ve üretici geliri ve pazarın istikrarını sağlamaya yönelik orta ve uzun vadeli çözüm önerilerini sunmak amacıyla, Süt ve Süt Ürünleri Konusunda Yüksek Düzeyli Uzmanlar Grubu oluşturulmuştur¹⁰.
- (29) 30 yıllık süre sonunda süt arzında kota uygulamasını 31 Mart 2015 tarihinde kaldıran Avrupa Birliği¹¹ (AB) için ilgili sayısal veriler incelendiğinde, çiğ süt arzının 2016 yılının Ocak-Şubat ayında, bir önceki dönemin aynı ayına göre %7,4 oranında arttığı görülmektedir¹². Buna paralel olarak Avrupa ülkeleri için 2016 yılı Nisan ayında üreticilere ödenen ortalama çiğ süt fiyatları bir önceki dönemin Nisan ayına göre %13 oranında azalış göstermiştir¹³.

1.3.3. İlgili Ürün Pazarı

- (30) Önaraştırmanın temelini, çiğ süt alım pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşmak suretiyle çiğ süt alım fiyatlarını düşürdükleri iddiası oluşturmaktadır. Çiğ süt pazarının işleyişine dair verilen bilgilerde de bahsedildiği üzere söz konusu teşebbüsler çiğ süt alım pazarında faaliyet göstermektedirler. Bu bağlamda ilgili ürün pazarı "çiğ süt alım pazarı" olarak tanımlanmıştır.

⁸ <https://www.cdfa.ca.gov/dairy/uploader/docs/CDR%20MAY%2016.pdf> sayfa: 3 Erişim Tarihi: 19.05.2016

⁹UTKU İSMİHAN, F. M. (2003), Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Kapsamında Süt ve Süt Ürünleri Politikası, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı AT Uzmanlık Tezi, sayfa: 1. Erişim Tarihi: 20.05.2016

¹⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm Erişim Tarihi: 20.05.2016

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-452_en.htm Erişim Tarihi: 19.05.2016

¹²http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/market-situation-slides_en.pdf sayfa: 2 Erişim Tarihi: 20.05.2016, ilgili arz miktarının fiyatlarla karşılaştırması amacına yönelik yapılan araştırmalar neticesinde Nisan ayı arz miktarlarına ilişkin istatistiki bilgilere ulaşılamamıştır.

¹³http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/eu-raw-milk-prices_en.pdf sayfa: 3 Erişim Tarihi: 20.05.2016

I.3.4. İlgili Coğrafi Pazar

- (31) Çiğ süt alım pazarındaki rekabetçi parametrelerin, yöresel ve ulusal seviyede değişiklikler gösterebilmekle birlikte, sonuca etki etmeyecek oluşu nedeniyle kesin bir ilgili coğrafi pazar tanımlanmamıştır.

I.4. Çiğ Süt Alım Pazarına İlişkin Geçmiş Kurul Kararları

- (32) Kurul tarafından çiğ süt pazarına ilişkin alınmış çeşitli kararlardan dosya konusu iddialarla olan ilgisi bakımından bazılarında bu bölümde yer verilmiştir. İlk olarak Kurulun 23.03.2000 tarih ve 00-11/109-54 sayılı kararı dosya konusu ile benzerlik göstermektedir. İlgili şikâyet başvurusunun konusunu; süt sanayicilerinin ihale dönemlerinde, anlaşmalı olarak çiğ süt alım fiyatlarını düşük tutarak üreticinin elindeki hayvanların kesime gitmesini sağlayıp hem damızlık hayvan ithalatından getiri sağladıkları, hem de süt alım fiyatlarını yükselterek stoklarındaki işlenmiş sütleri yüksek fiyata satmak suretiyle büyük gelir elde etme amacı güttükleri, söz konusu süt sanayicilerinin Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği Derneği (SETBİR) adı altında tekelleştikleri, düşük kapasite kullanımı ile kendilerini riske atmadan kar elde ettikleri ve aralarında anlaşarak şişe süt fiyatlarında aynı oranda zam yaptıkları hususları oluşturmaktadır.

- (33) Bahse konu kararda,

- Sütün fabrika çıkış fiyatlarının, bayi ve bakkal karlarının, bayilere uygulanan iskontoların firmadan firmaya ve bölgeden bölgeye farklılık gösterdiği ve fiyat bu yapı içerisinde oluşurken uyumlu eylemden bahsedebilmek için gereken "bilinçli ortak tavır" almanın söz konusu olamayacağı,
- Süt ve süt ürünleri üreticilerinin hem büyüklüklerinin farklı, hem de sayılarının çok fazla olması, üstelik süt ürünleri piyasasında arz fazlası bulunması nedeniyle rekabetin yoğun yaşandığı ve bu nedenle girdi özelliği taşıyan çiğ sütün fiyatlarının üretim maliyetlerine denk bir noktada olduğu,
- Süt üreticisinin ürününü uzun süreli olarak muhafaza edememesi ve ayrıca yeterince örgütlenememesi sebebiyle, sütünü düşük ya da maliyetinin altında fiyatlarla satmak zorunda kaldığı,
- İşlenmiş süt pazarının firma sayıları ve pazar payları dikkate alındığında oligopolistik bir yapı sergilediği ve firmaların maliyet yapılarının, işin mahiyeti gereği, birbirlerine benzer olması nedeniyle fiyat politikaları arasında da paralelliklerin söz konusu olabileceği,
- İşlenmiş süt piyasasında faaliyet gösteren firmaların çoğunun dağıtım ağları kapsamında bayilerinin bulunduğu, bu bayilik sisteminin firmalara piyasadaki fiyat ve arz gibi değişkenler hakkında hızlı bir şekilde bilgi sahibi olma şansı tanıdığı ve firmaların bu değişikliklere tepki gösterdiği,
- Çiğ sütün homojen bir ürün olduğu ve bu nedenle fiyat artırımlarının ve fiyatlarının benzer nitelikte olmasının doğal olduğu

değerlendirilerek soruşturma açılmasına gerek olmadığına hükmedilmiştir.

- (34) 26.07.2006 tarih ve 06-56/714-204 sayılı Kurul kararı yer verilecek bir diğer karardır. Isparta ili Şarkikaraağaç ilçesinde, süt ve süt ürünleri ticareti ve nakliyesi ile iştilgal eden teşebbüslerin kendi aralarında akdettikleri bir protokol çerçevesinde ilçe merkezi, kasaba ve köyleri kendi aralarında paylaştıkları, bu paylaşımaya aykırı olarak başka bir köyün sütünü alan kişilere tazminat yaptırımını uygulandığı ve böylece toplanan çiğ sütün fiyatının ve ödeme koşullarının ilgili teşebbüslerce tespit edildiği iddia edilmiş ve bahse konu teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (35) İlgili soruşturma süreci sonunda alınan kararda Konya Süt ve Süt Ürünleri İmalatçıları Derneği (KOSSİMAD) üyesi olan bazı teşebbüslerin üretimde kullandıkları çiğ sütün müstahsilden alım fiyatını pazar dışında kendi aralarında anlaşarak belirledikleri ve belirli dönemlerde çiğ süt alımını durdurdukları gerekçesiyle söz konusu teşebbüslere idari para cezası verilmesine hükmedilmiştir.
- (36) Öte yandan köy paylaşımına giderek 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri tespit edilen şahısların anılan Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet koşullarından yararlanmasına karar verilmiştir.
- (37) Söz konusu kararda pazar paylaşımı gibi rekabeti doğrudan sınırlayan bir uygulamaya süt piyasasının kendine özgü yapısı dikkate alınarak muafiyet verilmektedir.
- (38) Son olarak 05.06.2008 tarih ve 08-37/493-174 sayılı Kurul kararına yer verilecektir. Çiğ süt fiyatlarında yaşanan düşüşün nihai tüketiciye sunulan mamul fiyatlarına yansıtılmamasının rekabeti kısıtlayıcı bir uygulamadan kaynaklanıp kaynaklanmadığının araştırılması amacıyla yapılan önaraştırma sonucunda alınmış olan kararda,
- Sektörde kayıt dışılığın yaygın olduğu ve yurt içinde üretilen çiğ sütün yaklaşık %50'sinin ancak sanayiye aktarılabilirdiği ve sadece %19'luk kısmının modern tesislerde işlendiği,
 - Süt işletmelerinin %97,74'ünün, 1 ila 25 arasında büyükbaş barındıran küçük işletmelerden oluştuğu ve Türkiye'de çiğ süt üretimi yapan süt işletmeleri arasında kooperatifleşme çalışmalarının son dönemlerde yoğunlaşsa da yeterli seviyeye erişmediği,
 - Çiğ süt üreten ve müstahsil olarak adlandırılan işletmelerin büyük bir bölümünün ekonomik açıdan karlı olması mümkün olmayacak kadar az sayıda hayvan ile geleneksel yöntemlere dayanarak üretim yaptıkları ve kooperatifleşmenin yetersiz olmasının kaliteli süt üretimine engel teşkil ettiği,
 - Sütün üreticiden tüketiciye ulaşınca kadar birçok farklı aşamadan geçtiği ve sütün birçok küçük ölçekli ve dağınık işletmeden toplanması nedeniyle sanayicilerin maliyetinin arttığı,
 - Süt arzında mevsimsellik etkisinin olduğu ve arzın arttığı dönemlerde stok maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle satın alımlara ara verildiği ve süt toplayıcıları ile mandıraların müstahsiller tarafından üretilen sütü satın almak gibi bir yükümlülüklerinin olmadığı

ifade edildikten sonra özellikle 2007 yılı ve sonrasında süt ve süt ürünleri fiyatlarında yaşanan artışların; dünya fiyatlarındaki değişiklikler, talep koşulları gibi ekonomik gerekçelerle açıklanabileceği belirtilmiştir.

- (39) Ayrıca, yerel süt firmaları da dikkate alındığında çok sayıda firmanın ilgili pazarda faaliyette bulunduğu ve söz konusu pazarda meydana gelen fiyat artışlarının 4054 sayılı Kanun'un ihlali niteliğindeki bir eylemden meydana geldiğine yönelik ciddi ve yeterli düzeyde somut bulgunun olmadığı sonucuna varılmış ve soruşturma açılmamasına karar verilmiştir.

1.5. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bilgiler

- (40) Dosya kapsamında SÜTAŞ, DANONE, MURATBEY, YÖRSAN, AKBEL ve TACİROĞLU'nda yerinde incelemeler yapılmıştır. Yapılan yerinde incelemelerde teşebbüslerin çiğ süt alım fiyatını birlikte belirlediklerini gösterir herhangi bir belge veya bulguya rastlanmamıştır. Söz konusu yerinde incelemelerin akabinde şikâyet konusu iddialar hakkında teşebbüslerle toplantı yapılmıştır.
- (41) SÜTAŞ ile yapılan görüşmede teşebbüs yetkililerince dile getirilen hususlara aşağıda yer verilmektedir:

"Bu dönemde çiğ süt alım fiyatlarında çok sert dalgalanma oldu ve bunun aksi için çalışmalar yürütmekteyiz. Süt arzındaki bolluğun fiyat düşüşlerine neden olduğunu düşünmekteyiz, bu nedenle Türk hayvancılığının kötüye gitmesini bizler de istemeyiz. Zira bu durum fiyatların istikrarı ve sürdürülebilir bir ortamın oluşturulmasını engelleyecektir.

Tarım ve hayvancılık tüm ülkelerde desteklenmektedir. Tarım ve hayvancılık risk ve belirsizlikleri barındırmaktadır. Özellikle hayvancılık servet yaratma gücüne sahiptirler. Dolayısıyla hayvancılığın korunması ülke ekonomisi için çok önemlidir.

Global düzeyde arz cephesinde önemli gelişmeler olmuştur. Avrupa'da süt kotalarının kalkması üretimi artırmıştır. Yine Ortadoğu pazarında fiyatların sürekli düşmesi nedeniyle geleceğe dönük olarak fiyatların düşmesi beklendiğinden minimum stokla çalışmayı tercih etmektedirler.

Türkiye pazarı bakımında ise, terör nedeniyle bu olayların yaşandığı bölgelerde ticaret hacmi daralmıştır. Yine, turizm sektöründe yaşanan sıkıntılar da piyasayı olumsuz etkilemektedir. Son dönemde basında çıkan olumsuz haberlerde süt talebini etkilemiştir.

Sütteki mevsimlik dalgalanmalar da piyasayı etkilemektedir. Özellikle fiyatların düştüğü dönemlerde süt hayvanları kesime verilmektedir. Kesime verilen süt hayvanları ülke ekonomisi için büyük kayıptır. Yukarıda belirttiğim gibi süt hayvanlarının korunması ülke ekonomisi için hayatidir. Bir süt hayvanının kesilmesi durumunda, çiğ süt ihtiyacı hâsıl olması durumunda aynı hayvanın yetiştirilmesi ve buna uygun hale getirilmesi yaklaşık 24 ayı almaktadır. Süt hayvanının ithalatı da kolay olmamaktadır.

Bu alanda özellikle devlet müdahalesinin gerekli olduğunu düşünüyoruz. Örneğin okul sütü kampanyası ve süt tozu politikasının piyasadaki fiyatların istikrarı için önemli olduğunu düşünmekteyim."

- (42) YÖRSAN ile yapılan görüşmede teşebbüs yetkililerince dile getirilen hususlara aşağıda yer verilmektedir:

“Söz konusu piyasada istikrarsızlık vardır. Fakat bu alanda yapılan politikalar arz ve talep miktarı göz önünde bulundurularak yapılamamaktadır maalesef. İlgili devlet mercilerinin politikaları çerçevesinde önemli derece arz miktarı artmış fakat buna mukabil talep arttırılmamaktadır. Bu hususun dikkate alınarak gerekli değerlendirmenin yapılması gerekmektedir.

Geçmiş dönemde fiyatlar ihale usulü ile belirlenmekteydi. Şu an için bu süreç Ulusal Süt Konseyi üzerinden yürümektedir. Biz sanayicilerin kesinlikle çiftçileri koruma yükümlülüğü bulunmaktadır. Zira çiftçinin ilgili pazarda mevcut olmaması bizim hammaddeye erişimimizi de kısıtlamaktadır.

Söz konusu piyasada gerçekten yapısal bazı problemler mevcut. Tarafımızca artan talep döneminde arzın azaldığı, talebin azaldığı dönemde ise arzın arttığı bir süt alım piyasasında faaliyet gösterilmektedir. (.....) tonluk günlük işleme kapasitesine sahibiz ve teşebbüs olarak maksimum (.....) ton çiğ süt alabiliriz.

Çiğ sütün alımı ve bunun diğer maliyetlerini de göz önünde bulundurulduğunda çiğ sütün temel maliyeti ortalama (.....)'dir.

Faturasız işlem yapan ve kurumsal olmayan firmalar yine çiftçiden düşük fiyat ile alım yapmaktadır. Piyasaya şu an Et ve Süt kurumunun müdahalesi söz konusudur.

Sanayici olarak çiğ süt alım fiyatlarının yükselmesidir. Bunun sağlanabilmesi için üretici yani çiftçinin çiğ süt üretimi için temel girdi olarak kullandığı yem fiyatlarının düşmesine yönelik politikaların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda süreç yönetilmez ise çiftçinin kendi hayvanını kesime yönlendirilmesine neden olmaktadır. Ve bu et ve et ürünlerinin işleyişinde de krizlere neden olmaktadır.

Uluslararası alandaki piyasa fiyatları göz önünde bulundurulduğunda kendi ülkemizdeki çiğ süt fiyatlarının daha yüksek olduğu da görülecektir. Bu çerçevede ABD’de oluşan fiyatlar baz alınırsa fiyatlarımızın yüksek ve çiğ süt kalitesinin de düşük olduğu görülecektir.

Bunun yanında Ortadoğu’da ve uluslararası alanda yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar da ihracatımızın önemli derecede azalmasına neden oldu ve bu nedenle çiğ süt alımına yönelik talep de dolayısıyla azalmıştır.

Sonuç olarak ilgili pazarda yaşanan istikrarsızlığın çözüm noktası, yapısal bir çözümün getirilmesi ve ihracatın önünün açılması gerekmektedir. Süt ve süt ürünleri talebinin arttırılmasına yönelik çeşitli çalışmaların devlet nezdinde yürütülmesi gerekmektedir.”

- (43) DANONE ile yapılan görüşmede teşebbüs yetkililerince dile getirilen hususlara aşağıda yer verilmektedir:

“Ülkemiz çiftliklere yönelik çeşitli teşvik programları yürüttü. Özellikle 2011 yılıyla birlikte çiftliklere teşvikler uygulandı. Bu sayede kaliteli ve Avrupa standartlarında çiğ süt üretimi arzında artışlar yaşandı. 2014 yılında özellikle Ortadoğu pazarına ihracatımızda önemli oranda artış yaşandı. Bunun yanında hem AB'nin kotasyonları kaldırması hem de Ortadoğu pazarına ihracın azalması nedeniyle talepte düşüşler yaşandı. İhracattaki azalmanın %24'lere ulaştığı tahmin edilmektedir. Piyasadaki bu arz talep dengesizliği sütün mevsimselliği ile birleşince piyasadaki istikrarsızlık daha da artmıştır.

Yapısal özelliklere baktığımızda arz ve talep dengesizliği vardır. Şirketimizin ürünlerine yönelik talebin arttığı dönemlerde, çiğ süt arzının düştüğü; talebin azaldığı dönemlerde ise arzın arttığını görüyoruz.

Çiğ süt ülkemiz için stratejik bir üründür. Bundan dolayı üreticilerimizi korumaya yönelik çeşitli politikalar yürütmemiz gerekmektedir. Üreticinin ilgili pazarda öngörüsünün olmaması ve sağlıklı pazar dinamiklerine sahip olmaması durumunda üreticinin pazardan çıkmasına ve söz konusu pazara girişi de engelleyen hususlardır.

Et ve Süt Kurumunun arz fazlasını piyasadan çekmek amacıyla yapmış olduğu süt tozu politikasının önemli olduğunu düşünmekteyiz.

Ulusal Süt Konseyinin tavsiye edilen çiğ üst alım fiyatlarının, ilgili kalite standartları çerçevesinde belirlenmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Çiğ süt alımında üreticilerle yapılacak olan sözleşmelerde vade ya da prim sistemi üreticilerin çalışılacağı sanayinin seçiminde etkili olmaktadır.”

- (44) MURATBEY ile yapılan görüşmede teşebbüs yetkililerince dile getirilen hususlara aşağıda yer verilmektedir:

“Çiğ süte ortalama (.....) ile (.....) TL ödeme yapmaktayız. Ulusal Süt Konseyinin belirlemiş olduğu fiyat aslında sütün özellikleri baz alınarak yapılmamaktadır. Standarta uygun süt ortalama %90 su, %4 laktoz ve %6 yağ ve proteinden oluşmaktadır. Ancak Süt Konseyinin belirlediği fiyat, sütün kalitesini dikkate almamaktadır. Sütün kalitesini temel olarak sütün yağ ve protein oranı ve mikrobiyolojik özellikleri belirlemektedir.

Söz konusu piyasada istikrarsızlık olarak ifade edilen hususlarda üretici birliklerin ifade ettikleri ve şikâyete konu ettikleri hususun çıkış noktası sanayiciden kaynaklı bir durum değildir. Yukarıda ifade ettiğim ve altını çizmiş olduğumuz husus kalite standartları esas alınarak ilgili fiyat belirlenmelidir. Zira üretim sürecinde bizim kaliteli veya kalitesiz süt için ayırımımız bulunmamaktadır. Ve aynı maliyet koşulları ile üretimi gerçekleştiriyoruz. Bu bağlamda asıl mağdur olan sanayicidir. Ve ilgili pazarda iflas eden veya iflas erteleme isteyen birçok teşebbüs bulunmaktadır.

Avrupa'da tüm kalite standardını sağlayan çiğ süt çok daha ucuza mal edilmektedir. Ayrıca yem fiyatlarının da ilgili döviz kuruna endeksli olması sanayicilerin zor duruma düşmesine neden olmaktadır. Bu nedenle özellikle hayvancılık alanında gerekli ve sağlıklı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Zira yemin girdi olarak kullanıldığı hayvancılıkta yeme yönelik olarak da maliyetin düşürülmesine yönelik politikalar yapılması gerekmektedir.

Sanayicilerin dağıtım zincirinde marketlerde yaşadığı sorunlar da piyasanın işleyişini etkilemektedir. Özellikle marketlerin lojistik maliyetleri ve geri iade maliyetleri önemlidir.

Son olarak Ortadoğu'da yaşanan siyasi istikrarsızlıklar da ihracat oranlarımızı önemli oranda etkiledi hatta % 25'ten daha fazla oranında azaldığını düşünüyorum. Türkiye'de üretilen süt ve süt ürünlerinin satış fiyatı, Türk halkının satın alma gücünün üstündedir. Bu sorun çözülmediği müddetçe bahse konu pazarda yaşanan sıkıntılara da çözüm bulunamayacaktır."

- (45) TACİROĞLU ile yapılan görüşmede teşebbüs yetkililerince dile getirilen hususlara aşağıda yer verilmektedir:

"Söz konusu pazarda 55 yıldır faaliyet göstermekteyiz. Tarım ürünlerinde fiyat istikrarının olması gerektiği düşünüyorum. Devletin süt piyasasına müdahalesini olumlu bulmaktayız. Arz fazlalığının süt tozuna yönlendirilmesi fiyat istikrarı bakımından yerinde bir uygulamadır. Son zamanlarda piyasada görülen istikrarsızlığın sebebi döneme özgü arz fazlalığıdır. Süt piyasasının yapısal özelliklerine bakıldığında, arzın bollaştığı dönemde talebin düştüğü, talebin arttığı dönemde arzın nispeten daha az olduğu da tespiti yapılacaktır."

- (46) AKBEL ile yapılan görüşmede teşebbüs yetkililerince dile getirilen hususlara aşağıda yer verilmektedir:

"Süt alımına yönelik faaliyet yürüten bölümümüz Konya'da bulunmaktadır. İlgili fiyatların düşmesine yönelik görüşüm, devlet teşvikleri nedeniyle çiğ süt arzının artması ve bunun sonucunda da fiyatların düşmesidir."

- (47) Söz konusu toplantılarda teşebbüs yetkilileri tarafından özetle;

- İlgili piyasada yapısal problemlerin mevcut olduğu, özellikle çiğ süt arzının fazla olduğu dönemlerde talebin artmaması nedeniyle fiyatların düştüğü,
- Arz fazlalığının oluşmasına, mevsimsel faktörlerin yanı sıra ilgili devlet mercilerince verilen teşvikler sonrası talebe göre arz fazlalığının olmasının neden olduğu ve bu durumun fiyatların düşmesine etki ettiği,
- İhracatımızın önemli bir kısmını oluşturan Ortadoğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik sorunların ve ülkemizde son zamanlarda yaşanan terör olaylarının süt ve süt ürünleri satışını olumsuz etkilediği,
- Çiğ süt alım fiyatlarının sanayicilerin birlikte belirlemesinin üreticiden ziyade sanayiciye zarar vereceği, çünkü düşük fiyatlar nedeniyle üreticinin piyasadan çıkmasının süt hayvanlarının kesilmesine ve en nihayetinde çiğ süt talebinin olduğu dönemlerde arz krizine sebebiyet vereceği ve üretim girdisine ulaşmanın zorlaşacağı

ifade edilmiştir.

I.6. Değerlendirme

- (48) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi *"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmünü haizdir.
- (49) Buna göre işbu önaraştırmaya konu olan iddiaların temelinde yer alan, çiğ süt alım pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak çiğ süt alım fiyatlarını birlikte belirledikleri iddiası da bu madde kapsamında değerlendirilmedi.

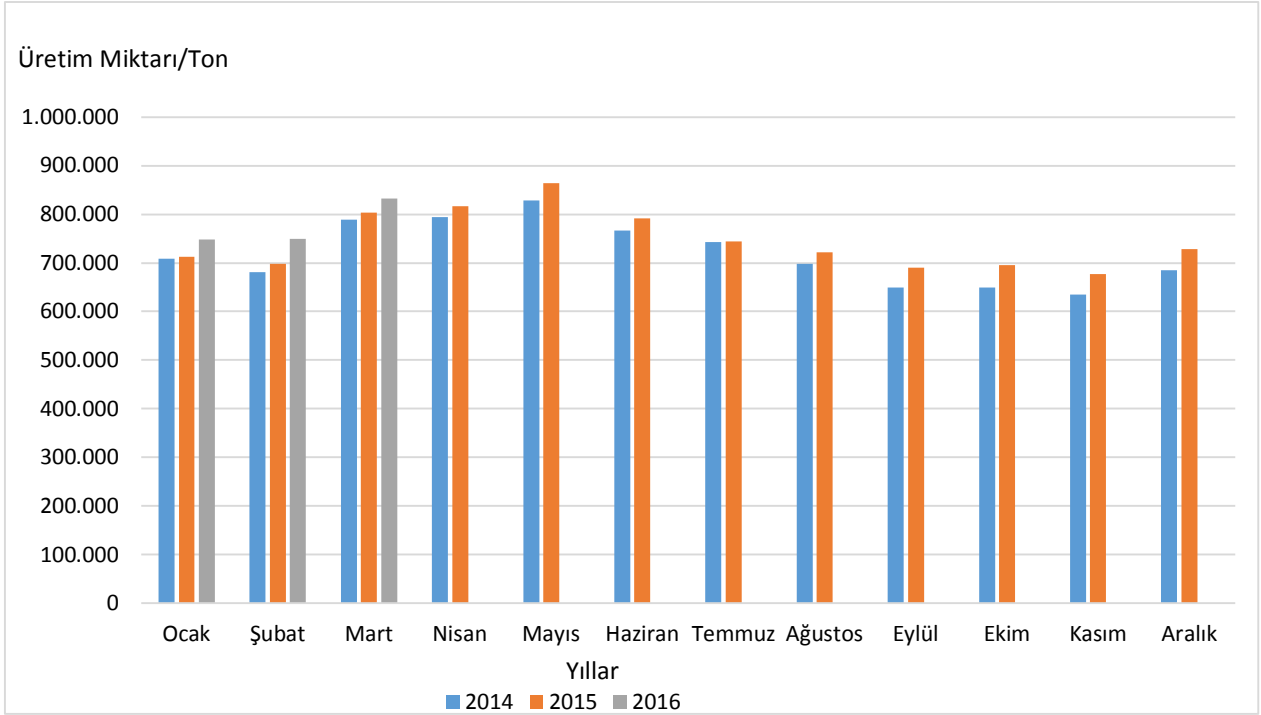
- (50) Yerinde incelemelerde teşebbüsler arasında herhangi bir anlaşmaya işaret edecek bilgi veya belgeye rastlanmamıştır. Bunun yanında ilgili pazarda faaliyet gösteren firmaların çok sayıda ve dağınık yapıda olması da anılan iddianın gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Zira sadece SETBİR'e üye süt ve süt ürünleri üretici sayısı 52 iken, Ambalajlı Süt ve Süt Ürünleri Sanayicileri Derneği'ne üye teşebbüs sayısı 125'tir. GTHB verilerine göre ise ülkemizde toplam 1941 adet süt ve süt ürünleri üreticisi bulunmaktadır.
- (51) Aşağıdaki grafikte 2014-2016 yılları arasında çiğ süt alımı yapan dokuz teşebbüsün aylar itibariyle alım fiyatlarına yer verilmiştir.

Grafik 1- Teşebbüslerin 2014, 2015 ve Ocak-Nisan 2016 Dönemi Ortalama Çiğ Süt Alım Fiyatları (TL)

(.....TİCARİ SIR.....)

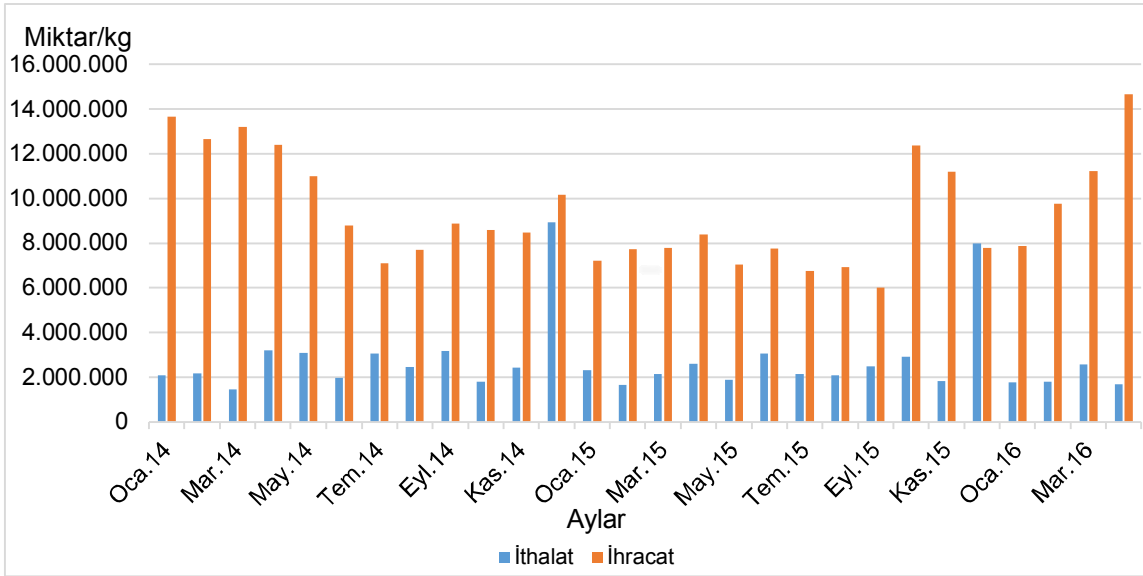
- (52) Grafik-1'e göre 2014, 2015 ve 2016 yılları arasında çiğ süt alım fiyatları özellikle şikâyete konu dönemler itibariyle değerlendirildiğinde, fiyatlarda bir benzerliğin mevcut olmadığı gözlemlenmektedir. Gerçekleşen fiyatlar referans fiyatın üzerindedir. 2015 yılı içerisinde çiğ süt alım fiyatlarının aylar itibariyle 1,20 ile 1,30 TL arasında değişim gösterdiği ve yıl boyunca da istikrarlı bir seyir izlediği görülmektedir. 2016 yılına gelindiğinde ise, aşağıda detaylı şekilde açıklanacağı üzere, mevsimsel koşullar nedeniyle süt arzının artması, ihracat miktarının ve buna mukabil talebin azalması ve son olarak Avrupa'da süt kota uygulamasının kaldırılması sonucu artan arz miktarı sonrası fiyatlarda düşüş gerçekleşmiştir. Anılan durumda dahi ilgili teşebbüsler arasında farklı fiyatların oluştuğu müşahede edilmektedir. Zira en keskin düşüşün gerçekleştiği 2016 yılı Mart ayı esas alındığında AKBEL (.....); EKER (.....); GÖNENLİ (.....); SÜTAŞ (.....); YÖRSAN (.....); YÖRÜKOĞLU (.....); AYNES (.....); DANONE (.....); PINAR ise (.....) TL üzerinden çiğ süt alımı gerçekleştirmiştir.
- (53) Aşağıdaki grafikte ESK'dan elde edilen veriler uyarınca hazırlanan 2014-2016 yılları arasında aylar itibariyle çiğ süt arz miktarına yer verilmiştir.

Grafik 2- 2014, 2015 ve Ocak-Mart 2016 Dönemi Ay Bazında Çiğ Süt Arz Miktarı



- (54) Grafik-2'ye göre 2015 yılı Aralık ayında gerçekleşen çiğ süt üretim miktarı bir önceki yılın aynı ayına göre %6,5 oranında artmış ve toplam olarak 2015 yılındaki üretim miktarı ise bir önceki döneme göre %3,7 oranında artış sağlamıştır. Yine 2016 yılında, 2015'in aynı aylarına göre Ocak ayında %5, Şubat ayında %7 ve Mart ayında ise %4; 2014 yılına göre ise sırasıyla %6, %10 ve %5 oranında artış şeklinde gerçekleşmiştir. Grafik-2 hem yıllar itibariyle süt arzının artışı, hem de mevsimsel olarak süt arzının arttığı dönemleri izlemeye imkân vermektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere, süt arzının artmasında etkili olan hususlar, hayvancılığın geliştirilmesine yönelik olarak çeşitli teşvik programlarının uygulanması ve anılan teşvik programlarının süt hayvan sayısında da önemli artışlara zemin hazırlamasıdır. Mevsimsel olarak (Mart-Temmuz dönemi) süt arzının artmasında ise süt hayvanlarının bu dönemde doğum yapmaları etkili olmaktadır.
- (55) Çiğ süte olan talebin son dönemlerde düştüğü görülmektedir. Bilhassa ihracatımızın önemli bir kısmını oluşturan Ortadoğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik sorunlar ve ülkemizde son zamanlarda yaşanan terör olayları süt ve süt ürünleri satışını olumsuz etkilemiş ve bu durum süt ve süt ürünleri piyasasının ana hammaddesi olan çiğ süte olan talebi düşürmüştür.
- (56) Aşağıdaki grafikte GTB'den elde edilen veriler uyarınca hazırlanan 2014-2016 yılları arasında aylar itibariyle süt ve süt ürünleri ihracat ve ithalat miktarlarına yer verilmiştir.

Grafik 3- 2014, 2015 ve Ocak-Nisan 2016 Dönemi Süt ve Süt Ürünleri İhracat ve İthalat Miktarları



- (57) Grafik-3'e göre çiğ süt alım fiyatlarının düştüğüne yönelik şikâyetlerin arttığı 2015 yılı Aralık ayındaki ihracat miktarları bir önceki dönemin aynı ayına göre %23 oranında azalırken, ilgili yılların Ocak dönemlerinde bu azalış %47'lere ulaşmıştır. Bunun yanında 2015 yılında gerçekleşen toplam ihracat miktarı, 2014 yılı toplam ihracat miktarına göre %6 oranında azalış göstermiştir.
- (58) Ülkemizin, yurtdışı süt ve süt ürünlerine yönelik talep miktarı için gösterge teşkil eden ithalat rakamları incelendiğinde ise; 2015 yılı Aralık ayında gerçekleşen ithalat miktarı, bir önceki yılın aynı dönemine göre %10 oranında azalırken, 2015 yılı toplam ithalat miktarı yine 2014 yılı toplamına göre %7,5 oranında azalış göstermiştir. Anılan oranlardan da anlaşılacağı üzere, talep miktarında da önemli derecede düşüşün yaşandığı görülmektedir.
- (59) Diğer yandan uluslararası alanda ilgili sektörde yaşanan çeşitli gelişmeler de ülkemiz süt ve süt ürünleri piyasasını etkilemiştir. İlgili pazarın işleyişi kısmında ayrıntılarına yer verildiği üzere AB'nin süt arzının kontrolüne yönelik almış olduğu ve yaklaşık 30 yıl boyunca devam ettirdiği çiğ süt arz kotası 2015 Mart ayında sonlandırılmıştır. Bu uygulama sonrası Avrupa'da çiğ süt arzı %7,4 oranında artmış buna mukabil Avrupa ülkeleri için 2016 yılı Nisan ayında üreticilere ödenen ortalama çiğ süt fiyatları bir önceki dönemin Nisan ayına göre %13 oranında azalmıştır.
- (60) Dolayısıyla anılan ülkelerde çiğ süt arzında yaşanan önemli artışlar uluslararası fiyatların düşmesine neden olmuş ve bu durum ülkemiz sanayicilerini maliyet açısından dezavantajlı konuma düşürmüştür.
- (61) Bununla beraber yine ilgili teşebbüslerle yapılan görüşmelerde, ülkemizin belirli bölgelerinde yaşanan çeşitli sıkıntıların süt ve süt ürünlerine olan talebi etkilediği ve dolayısıyla kapasite kullanım oranlarında düşüş gerçekleştiği belirtilmiş ve bu durumun yine hammadde olarak kullanılan çiğ süt talebini azalttığı ifade edilmiştir.

- (62) Tüm bu bilgilerin yanında ilgili sektörün işleyiş mekanizması, tarafların pazarlık gücü ve ilgili pazardaki aksaklıklar da bir bütün olarak değerlendirilmeye dikkate alınmalıdır. Yine ilgili pazarın işleyiş kısmında yer verildiği üzere, ülkemizde faaliyet gösteren üretici kesim daha çok geleneksel üretim yöntemlerini kullanarak faaliyet göstermektedir. Çiğ sütün hızlı bir şekilde elden çıkarılmasının gerekli olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, üretici kesim yerel araçlara bağımlı duruma gelebilmektedir. Bu durum özellikle çiftçilerin mağduriyetine neden olabilmektedir.
- (63) Bunun yanında üreticilerin kooperatif çatısında birleştiği, üretim ve dağıtımda etkinliği sağlayacak işleyiş mekanizmasına sahip olan birliklerle hareket etmesi durumunda anılan hususun gerçekleşmesi ihtimali de azalmaktadır.
- (64) Bu durumda Türkiye'de kooperatifçiliğin gelişmesi; süt sektöründe istikrarlı büyümenin sürdürülmesi, üretimde maliyet avantajlarından faydalanılarak verimin artırılması, ürünlerin üreticilerin ekonomik kazanç sağlayacağı fiyatlardan satılması, ürün arzının kontrol edilmesi suretiyle küçük işletmelerin pazarlık gücünün artırılması, daha iyi bir pazarlama ağının inşa edilmesi, düşük sermayeli teşebbüslerin de ekonomik kararlarda söz sahibi olması, üretimin yerinde denetlenmesi sağlanarak kalitenin artırılması ve üretimde kayıt dışılığın önlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır.
- (65) Sonuç olarak, çiğ süt alım fiyatlarındaki düşüşün 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilecek bir eylem veya uygulamadan kaynaklanmadığı; uluslararası alanda arz cephesinde yaşananlar, buna mukabil ihracattaki düşüşler, süt ve süt ürünlerine yönelik talebin azalması ve ilgili sektörün işleyiş mekanizmasındaki aksaklıklar gibi ekonomik ve rasyonel parametrelerle açıklanabilecek hususlardan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

J. SONUÇ

- (66) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.