

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2004-3-37 (ilk inceleme)
Karar Sayısı : **04-31/365-91**
Karar Tarihi : 3.5.2004

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Yaşar TEKDEMİR, Alper KARAKURT

C. ŞİKAYET EDEN : - Kamil ÖZMEN / Ali İhsan KULUP
Tutumlu Sok. No:6/4 B.Esat / Ankara

D. HAKKINDA İNCELEME YAPILANLAR:

- PMSA Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş.
Maya Akar Center, Büyükdere Cad. No:100-102
B Blok Kat:27 Esentepe / İstanbul
- JTI Tütün Ürünleri Pazarlama A.Ş.
Maya Tower Yıldırım Oğuz Göker Cad.
Akatlar / İstanbul
- Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş.
Atatürk Bulvarı No:27 Unkapanı/Fatih İstanbul
- British American Tobacco Exports B.V.
Büyükdere Cad. Yapı Kredi Plaza C Blok No:15
Levent / İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Sigara üreticisi firmaların fiyat artışlarını birlikte yaparak 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kurum kayıtlarına 22.3.2004 tarih ve 1448 sayı ile intikal eden başvuruda özetle; Maliye Bakanı Kemal UNAKITAN'ın talimatı ile sigara üreticileri PMSA Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş., JTI Tütün Ürünleri Pazarlama A.Ş. ve Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş. (TEKEL)'in sigara fiyatlarına aynı zamanda zam yaparak 4054 sayılı Kanun'a aykırı hareket ettikleri ifade edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Rekabet Kurumu kayıtlarına 22.3.2004 tarih, 1448 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 22.4.2004 tarih ve 2004-3-

37/İİ-04-YT sayılı ilk inceleme raporu 26.4.2004 tarih, REK.0.07.00.00/93 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-30 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ancak yapılan oylama sonucunda, 4054 sayılı Kanun'un 51. maddesinde öngörülen karar yeter sayısının oluşmadığı anlaşıldığından, anılan maddenin ikinci fıkrasında öngörülen yöntemin izlenmesine karar verilmiştir. Söz konusu dosya, Kurul'un 04-31 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; şikayet başvurusuna konu iddialar hakkında, mevcut bulguların ciddi nitelikte bulunması nedeniyle PMSA Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş., Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş., JTI Tütün Ürünleri Pazarlama A.Ş. ile British American Tobacco Exports B.V. teşebbüsleri hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasının uygun olacağı ifade edilmektedir.

İ. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer ürünlerden oluşan pazarlar ilgili ürün pazarını oluşturmaktadır. Bir ürünün diğer bir ürünle aynı pazarda yer alabilmesi için bu ürünlerin tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olmaları gerekmektedir.

Tamamen şark tütünlerinden üretilen ve ülkemizde yaygın olarak tüketilen şark tipi sigaralara, Tekel ürünlerinden Maltepe, Samsun ve Yeni Harman örnek olarak verilebilir. Ülkemizde üretilen bir diğer sigara türü olan "Amerikan Harmanı" ya da "Blended" sigaralar Virginia-Burley ve Şark Tipi tütünlerin harmanlanmasıyla üretilmektedir.

Amerikan Harmanı sigaralar ile Şark tipi sigaralar arasında halihazırda önemli farklılıklar olmakla beraber söz konusu dosya bakımından sigara pazarına ilişkin yapılabilecek alt pazar tanımlamalarının sonucu etkilememesi nedeniyle ilgili pazar "sigara pazarı" olarak tespit edilmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Sigara ürünü açısından pazara giriş, arz kaynaklarına ulaşma, üretim, dağıtım, pazarlama ve satış şartlarının bölgesel bir farklılık göstermediği göz önüne alınarak ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti sınırları" olarak belirlenmiştir.

I. 2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

Sigara sektörünün vergilendirilmesinde en önemli kalemi özel tüketim vergisi oluşturmaktadır. 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 12. maddesi;

"Madde 12- 1. Özel tüketim vergisi, bu Kanuna ekli listelerde yazılı malların karşılıklarında gösterilen tutar ve/veya oranlarda alınır.

2. Bakanlar Kurulu, topluca veya ayrı ayrı olmak üzere;

.....
b) (III) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları; yarısına kadar indirmeye, tütün mamulleri için yarısına, diğer mallar için dört katına kadar artırmaya, bu oranlara isabet eden vergi tutarlarını dikkate alarak mal cinsleri, özellikleri, alkol derecesi itibarıyla maktu vergi tutarları belirlemeye, maktu vergi tutarları ile vergi oranlarını aynı mal için birlikte veya ayrı ayrı uygulamaya, mal cinsleri veya özellikleri itibarıyla en çok satılan mamule isabet eden özel tüketim vergisi miktarının beş katına kadar asgari vergi tutarları belirlemeye, aynı cins veya özellikteki mallar için nispi ve/veya maktu tutarda hesaplanacak vergi toplamının asgari vergi tutarından az olmaması şartını koymaya,.....”

şeklindeki hüküm ile söz konusu Kanuna ekli (III) sayılı listede yer alan mallarda uygulanan özel tüketim vergisi tutarlarını belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Bakanlar Kurulu ise bahse konu kanun ile kendisine tanınan yetkiye dayanarak 8.1.2003 tarihinde 2003/5141 sayılı Kararı ile sigaralara yönelik nispi özel tüketim vergisi oranını %55.3 olarak tespit etmiştir. 27.2.2004 tarih ve 2004/6885 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ise Maliye Bakanlığı'nın 26.2.2004 tarih ve 8330 sayılı yazısı üzerine %55.3 oranındaki nispi vergi oranına ilave olarak paket başına 25.000 TL. ile 80.000 TL. arasında değişen maktu vergi tutarını getirmiştir¹.

26.2.2004 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesi sonrasında ise başına yansıyan bilgilere göre Maliye Bakanlığı, Türkiye sigara piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerden maktu vergi tutarını fiyatlarına yansıtmasını ve bu doğrultuda sigara fiyatlarına yaklaşık %12 zam yapmalarını istemiştir. Nitekim sigara üzerindeki toplam %73.3 seviyesinde olan vergi oranının (özel tüketim vergisi ve katma değer vergisi), fiyatlarda meydana gelecek %12'lik artışla beraber bütçeye 750 milyon Dolarlık bir ek kaynak sağlayacağı Maliye Bakanlığı tarafından öngörülmüştür.

Bu doğrultuda ilk zam Philip Morris tarafından 4.3.2004 tarihinde yaklaşık %6 civarında gerçekleştirilmiştir. 11.3.2004 tarihinde Tekel %11-12 oranlarında zam yaptıktan sonra 15.3.2004 tarihinde Philip Morris %2.2-5.6 aralığında değişen ikinci zammını yapmıştır. Piyasadaki diğer aktörler JTI 16.3.2004 tarihinde %8.3-11.6 aralığında, 22.3.2004 tarihinde ise British American Tobacco %6-11 aralığında zam yapmışlardır.

Türkiye sigara pazarı, Tekel gibi önemli derecede pazar gücüne sahip olan bir firmanın bulunduğu yoğunlaşmış oligopol pazardır. Piyasadaki tüm firmalar kendi faaliyetlerini rakiplerinin hareketlerini dikkate alarak düzenlemektedirler. Pazarın sıkı oligopol özelliği olan şeffaf bir pazar olması dolayısıyla teşebbüsler başta fiyat hareketleri olmak üzere birbirlerinin hareketlerini sürekli olarak gözlemlemekte ve herhangi bir teşebbüsün piyasadaki bir uygulamasından kısa zamanda haberdar olmaktadır. Az sayıda firmanın varlığında karşılıklı bağımlılık ilişkisi ortaya çıkmakta bu durum da fiyat

¹ Perakende satış fiyatı 1.600.000 TL'ye kadar olan sigaralara 25.000 TL, 1.600.000-3.050.000 arasında olan sigaralara 50.000 TL, perakende satış fiyatı 3.050.000 TL'yi geçen sigaralara ise paket başına 80.000 TL maktu vergi getirilmiştir.

kararlarına etki etmektedir. Bahsedilen piyasa yapısı, az sayıda firma arasında denge oluşmasına neden olmakta, lider firmanın takip edilmesi ve izleyicilerden birinin yaptığı zammı diğerinin öğrenip ona uygun davranmasına yol açmaktadır.

4.3.2004 tarihinde, maktu verginin yalnızca belirli bir kısmının fiyatlara yansıtılması sonucunu doğuran %6 oranındaki Philip Morris zammından sonra piyasadaki özel sektör aktörleri tarafından beklenen asıl zam 11.3.2004 tarihinde Tekel tarafından Maliye Bakanlığınca dile getirilen nispette yapılmıştır. Fiyatlandırma kararlarında ticari kaygıların yanında politik kaygılarla da hareket eden bir pazar lideri olan Tekel'in fiyat stratejileri diğer firmaların fiyatlarını belirlemelerinde etkili olmaktadır. Tekel'in bu zammından sonra pazardaki diğer aktörler de vergi artışını fiyatlarına yansıtmışlardır. Bu yönüyle özel sektör sigara üreticilerinin, Tekel'in zammını bekledikleri açıktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde sigara sektörünün bütününde gözlemlenen zammın nedeni, kamunun kontrolünde olan ve pazar lideri konumundaki Tekel tarafından maktu özel tüketim vergisindeki artışın bütünüyle fiyatlara yansıtılmasıdır.

Diğer taraftan yukarıda bahsedilen türden bir pazar yapısında, vergi tutarlarındaki bir artışın piyasa aktörleri tarafından fiyatlara yansıtılması rasyonel kabul edilebilecek bir davranıştır.

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında, Türkiye sigara pazarında faaliyet gösteren şikayete konu PMSA Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş., Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş., JTI Tütün Ürünleri Pazarlama A.Ş. ile başvuruda belirtilmemesine rağmen iddia konusu davranışı gerçekleştiren British American Tobacco Exports B.V. teşebbüslerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlali olarak değerlendirilebilecek bir anlaşma ya da uyumlu eylem içinde olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; PMSA Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş., JTI Tütün Ürünleri Pazarlama A.Ş., Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş. ve British American Tobacco Exports B.V. ünvanlı firmaların sigara fiyatlarına birlikte yaptıkları zam uygulamalarına yönelik olarak önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına yer olmadığına ve şikayetin reddine,

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

KARŞI OY GEREKÇESİ
(03.05.2004 tarihli ve 04-31/365-91 sayılı Kurul Kararı)

Ön araştırma yapılmasına yer olmadığı yönündeki çoğunluk görüşüne aşağıdaki gerekçeyle katılmıyorum:

22.04.2004 tarihli ve 2004-3-37/İİ-04-YT sayılı İlk İnceleme Raporu'nda, Türkiye sigara pazarında faaliyette bulunan teşebbüslerin sigara fiyatlarına aynı zamanda zam yaptıkları konusunda elde edilen bulguların ciddi nitelikte görülmesi gerekçesiyle ön araştırma yapılması önerilmiştir.

Teşebbüslerin fiyatlarını birlikte belirlemeleri en temel rekabet kısıtlamalarından birisidir. Rakip teşebbüslerin koordinasyona yol açacak biçimde karşılıklı görüşme ve tartışmalarla aynı zamanda fiyatlarını belirlemeleri 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesine açıkça aykırıdır. İlgili daire görüşünde de açıkça vurgulandığı gibi, fiyat unsuru sigara sektöründe daha da fazla bir önem taşımaktadır. Kamunun yönlendirmesiyle dahi olsa, yasalarda açıkça bir yetki veya istisna tanınmadıkça, fiyatın birlikte belirlenmesi konusundaki girişimler 4054 sayılı Kanun'a aykırılığı ortadan kaldırmaz. İlk İnceleme Raporu'nun 7 nci sayfasında atıf yapılan ve Rapor'un ekinde yer alan 3 No.lu Daire Başkanlığı'nın 04.06.02003 tarihli ve 235 sayılı görüşünde de; "Sonuç olarak fiyata ilişkin olarak yapılan ve bütün teşebbüslerin birlikte buldukları ortamlarda bu ve benzer konuların görüşülerek belirsizlik ortamının kaldırılmasına yönelik uygulamalar, rekabetten beklenen faydaların ortaya çıkmama olasılığını gündeme getirebilecek ve eylem 4054 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır." ifadelerine yer verilmektedir.

Tüm bu verilerin ışığında, konunun ayrıntılı olarak ele alınması amacıyla, rapor doğrultusunda ön araştırma açılması gerektiği görüşündeyim. (05.05.2004)

Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ
Kurul Üyesi

(Rekabet Kurulu'nun 03.05.2004 tarih ve 04-31/365-91 sayılı Kararı)

KARŞI OY GEREKÇESİ

Sigara üreticisi firmaların fiyat artışlarını birlikte yaparak 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğinin tespitine dair ön araştırma yapılmaması veya soruşturma açılmaması yönündeki Karara aşağıdaki gerekçe ile katılmıyorum.

Rekabet hukuku bağlamında, sigara pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin fiyatlarına aynı zamanda zam yaptıkları konusunda ilgili Teknik Daire'nin ilk İnceleme Raporu ve İlgili Dairece Hukuk Müşavirliğine gönderilen notta görüldüğü üzere, Devletin vergi gelirlerinin artırılması mülahazası ile dahi olsa, koordinasyon sağlanarak, fiyat ve benzeri konuların rakipler arasındaki belirsizlik ortamını ortadan kaldırıcı nitelikteki eylemlerine dönüşmüş olması, konunun incelenmesini gerektirmektedir. Bu bakımdan, dosya muhtevastaki ciddi nitelikli bulgulara rağmen ön araştırma veya soruşturma yapılmaması kararına, geçmiş tarihlerde aynı teşebbüsler için benzer gerekçeler ile Rekabet Kurumu tarafından soruşturma yapılmış olması da göz önünde tutularak, katılmak imkanı bulunamamıştır.

Rıfki ÜNAL
Kurul Üyesi

Rekabet Kurulu'nun 3 mayıs 2004 tarih ve 04-31/365-91 sayılı Karar'ına

KARŞI OY GEREKÇESİ

Türkiye sigara pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin sigara fiyatlarına aynı zamanda zam yaptıkları iddiası üzerine yapılan ilk inceleme neticesinde, mevcut bulguların ciddi bulunması nedeniyle (PMSA) Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş., (JTI) Japon Tobacco International Tütün Ürünleri Pazarlama A.Ş ve Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş (TEKEL) ile (BAT) British American Tobacco Exporto B.V ünvanlı teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılması gerektiği raportörlerce ifade edilmiştir.

Ayrıca, görsel ve yazılı medyada adigeçen teşebbüslerin yetkililerinin beyanatlarında sigara fiyatlarının birlikte artırılmasının Rekabet Kanunu'na aykırı olduğu, kaldı ki sigara fiyatlarının artırılmasının satışlarına olumsuz etki yapacağı konuları belirtilmiştir.

Raportörlerce, mevcut bulguların ciddi bulunması, teşebbüs yetkililerinin beyanatları gözönüne alındığında, iddia konusuna yönelik olarak önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına yer olmadığı ve şikayetin reddi doğrultusundaki çoğunluk kararına, önaraştırma açılmasının ve konunun daha etraflı irdelenmesinin gerektiği görüşüyle, katılmıyoruz.

A.Ersan GÖKMEN
Kurul Üyesi

Murat GENCER
Kurul Üyesi