

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-3-32 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 17-20/318-140
Karar Tarihi : 03.07.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER: İsmail Yücel ARDIÇ, İbrahim Hilmi KOÇAK, Mehmet GERÇEK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN :- Resen

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR :- Çekok Gıda San. ve Tic. A.Ş.
İstanbul Deri Organize San. Bölgesi Vidala Sok. No:1
Tuzla/ İstanbul

- Uçak Kardeşler Gıda Seracılık Nakliye Plastik San. ve Tic. A.Ş.
Tepecik Mahallesi Kuşadası Cad. No:79 Seferihisar/ İzmir

- Menas Mersin Zirai Ürünler İşleme İhracat San. ve Tic. A.Ş.
Mersin Silifke Asfaltı Üzeri Tömük/Mersin

- Sultan Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Taşağıl Mevkii Fatih Mah. 1.Soma Yolu Sk. No.1 Kınık/ İzmir

- Uzmanlar Sebze Meyve Tarım ve Su Ürünleri Gıda Nak. Tur. Tek. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Tevfikbey Mah. Tahsin Tekoğlu Cad. Liva İş Merkezi
Sefaköy/ İstanbul

- Kalyoncu Nakliyat Tur. Tic. San. Ltd. Şti.
Güneş Mah. Altınova Cad. Toptancı Hal Kompleksi Antalya

- Gamze Tarım Ürünleri Tic. ve Nakliye Ltd. Şti.
Güneş Mah. Altınova Cad. Toptancı Hal Kompleksi No: 674
Antalya

- Antese Antalya Tüccar ve Esnaflar Dayanışma Derneği
Sütçüler Mah. Yeni Toptancı Hal İdari Bina Kat: 1 No: 19
Kepez/ Antalya

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Yaş meyve ve sebzelerin toptan satışında faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet karşıtı eylem ve davranışlar içerisinde bulunup bulunmadıkları.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yaş meyve ve sebzelerin toptan satışında faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet karşıtı eylem ve davranışlar içerisinde buldukları iddiası resen incelenmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 15.05.2017 tarih ve 17-16/242-M sayılı toplantısında, meyve ve sebzelerin toptan satışında faaliyet gösteren teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ihlal edilip

17-20/318-140

edilmediğinin tespiti amacıyla aynı Kanununun 40. maddesinin 1. fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

- (4) İlgili karar uyarınca düzenlenen 14.06.2017 tarih ve 2017-3-32/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle;
- Dosya konusu iddiaya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı,
 - Çekok Gıda San. ve Tic. A.Ş. hakkında 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca idari para cezası uygulanması gerektiği
- sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

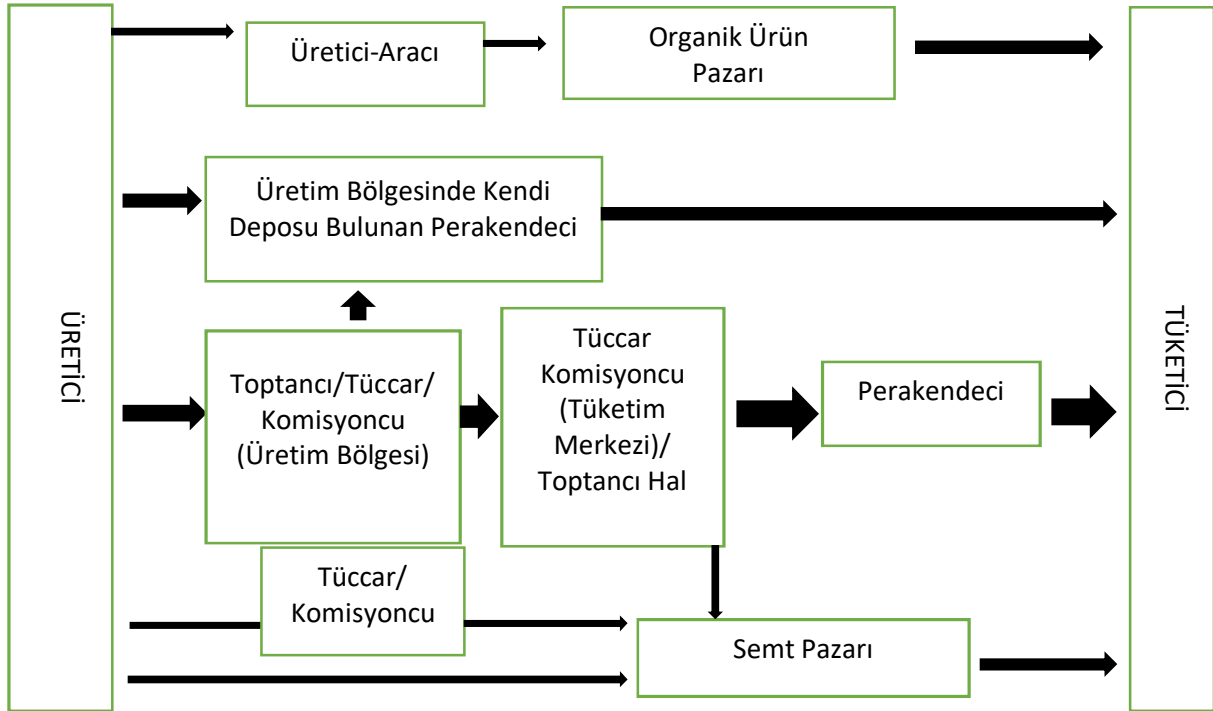
- (6) Dosya kapsamında meyve ve sebzelerin toptan satışında faaliyet gösteren Uçak Kardeşler Gıda Seracılık Nakliye Plastik San. ve Tic. A.Ş. (UÇAK), Menas Mersin Ziraî Ürünler İşleme İhracat San. ve Tic. A.Ş. (MENAS), Sultan Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. (SULTAN), Çekok Gıda San. ve Tic. A.Ş. (ÇEKOK), Uzmanlar Sebze Meyve Tarım ve Su Ürünleri Gıda Nak. Tur. Tek. San. ve Tic. Ltd. Şti.'de (UZMANLAR), Kalyoncu Nak. Turz. Tic. San. Ltd. Şti. (KALYONCU), Gamze Tarım Ürünleri Tic. ve Nakliye Ltd. Şti. (GAMZE) ve Antese Antalya Tüccar ve Esnafıar Dayanışma Derneğinde (ANTESE) yerinde inceleme yapılmış ve sonrasında görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca İstanbul Yaş Sebze Meyve Sebze Bostan Komisyoncuları ve Tüccarları Derneği (İSMEYDER) yetkilileri ile de bir görüşme gerçekleştirilmiştir.
- (7) Öte yandan zincir marketlerle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda 31.05.2017 tarihinde Makro Market A.Ş. (MAKRO), 01.06.2017 tarihinde Yunus Market İşl. Tic. A.Ş. (YUNUS) ve 02.06.2017 tarihinde Altunbilekler Gıda ve İth. Mad. İh. San. Ltd. Şti. A.Ş. (ALTUNBİLEKLER) ile yapılan görüşmeler tutanak altına alınmıştır. Ayrıca 01.06.2016 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü Tarım Ürünleri Ticareti Dairesi yetkilileri ile bir toplantı gerçekleştirilmiş ve 05.06.2017 tarih ve 6935 sayı ile de adı geçen birimden bilgi talebinde bulunulmuştur.

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. Yaş Sebze ve Meyve Piyasası ve İşleyişine İlişkin Genel Bilgiler

- (8) Yaş meyve ve sebze sektörü; üretim, ürünlerin pazara hazırlanması, muhafazası, işlenmesi, soğuk zincirde dağıtımı ve perakende satışı yönleriyle karşımıza çıkmaktadır. Bu faaliyet içerisinde yaş sebze ve meyve, üreticiden perakende satış noktasına kadar birçok kez el değiştirmekte üretici, komisyoncu, tüccar ve perakendeci zincirin esaslı unsurlarını oluşturmaktadır. Yaş meyve ve sebze ülke ihracatının önemli kalemlerinden biridir.
- (9) Şekil 1'de yaş sebze ve meyve tedarik zinciri ve bu zincirde faaliyeti bulunan oyunculara yer verilmiştir:

Şekil 1- Yaş Sebze ve Meyve Tedarik Zinciri



- (10) Şekil-1’de görüldüğü üzere yaş sebze ve meyve bazen tek bir aracı ile bazen de defalarca el değiştirdikten sonra tüketici ile buluşmaktadır. Türkiye’de işlenmiş ürünler bir tarafa bırakılırsa yaş meyve ve sebze üreticiden, kendi ya da başkası hesabına ürünü satan farklı özellikteki toplayıcı, simsar, komisyoncu, tüccar gibi araçlar yoluyla tüketiciye ulaştırılmaktadır. Yaş meyve ve sebze üretici örgütlenmesinin arzulan düzeyde olmaması pazarlama kanalının uzamasına ve tüketicinin ödediği paradan üreticinin eline geçen miktarın düşmesine yol açmaktadır¹.
- (11) Çok sayıda üreticinin dağınık bir yapı sergilediği sektörde yukarıdaki şekilde gösterilen yapının dışında atipik ilişkiler de mevcuttur. Örneğin sınıflandırma ve paketleme işlemi yapan bir teşebbüs aynı zamanda üretim faaliyeti de gerçekleştirebilirken, üretim bölgesinde deposu bulunmayan bir perakendeci de kimi ürün grupları için doğrudan üreticiden alım gerçekleştirebilmektedir. Depoloma, sınıflandırma, paketleme ve ürünün nakledilmesi sürecin önemli aşamalarını oluşturmakta yukarıda bahsedilen atipik ilişkiler bu süreçlerde de farklılaşmalara neden olmaktadır.

1.1.2. Avrupa Birliğinde Yaş Sebze ve Meyve Ticareti²

- (12) Avrupa Birliği’nde (AB) meyve ve sebze pazarlamasında aktif rol oynayacakları düşüncesiyle, üretici organizasyonları desteklenmektedir. Üreticilerin bütün ürünlerini üretici organizasyonları vasıtasıyla pazarlamaları gerekmektedir. Bu organizasyonlar, çiftçilere çevre dostu üretim metotları açısından teknik yardım sağlamakla yükümlüdürler. Gerek ithal edilen gerekse üretici birlikleri kanalıyla pazarlanan ürünlerin birinci el toptan satışı prensip olarak açık artırma usulü ile gerçekleştirilmektedir. Süpermarket ve hipermarketler ise üretici birliklerinden doğrudan alım yapmayı tercih etmektedir.
- (13) Üretici birlikleri, genel olarak kurdukları kooperatifler kanalıyla mezatları yürütmektedir. Tüm üretici birliklerinin üst birlikleri ve branş birlikleri bulunmaktadır. AB piyasasında başta gıda maddeleri olmak üzere hemen hemen tüm temel ihtiyaç maddelerinin pazarlanmasında süpermarket ve hipermarketler büyük bir ağırlık kazanmıştır. Bu şirketlerin pazarlayacakları ürünleri doğrudan üretici birliklerinden satın almaları ve/veya

¹ <http://www.tepge.gov.tr/Dosyalar/Yayinlar/4572fd42c8224685ad461b5906211b75.pdf> Erişim Tarihi: 06.06.2017

² http://sbad.gop.edu.tr/Makaleler/1803308603_8.pdf Erişim Tarihi: 06.06.2017

ithal etmeleri nedeniyle, mezatlar daha küçük ölçekli toptancıların tercih ettikleri ürün tedarik yöntemi olmaktadır. Yaş meyve ve sebzelerin de satışa sunulduğu toptan gıda pazarlarına getirilen ürünler ise çoğunlukla küçük marketler ve restoranlar gibi işletmeler tarafından satın alınmaktadır. Toptan olmak koşuluyla, nihai tüketicilerin de bu yerlerden ürün satın almaları mümkündür.

- (14) AB ülkelerinde yaş sebze ve meyvelerin toptancı hallerine girme zorunluluğu bulunmamaktadır. Yaş sebze ve meyve, genel olarak üç kanaldan perakendeciye ulaştırılmaktadır: (1) toptancı halleri, (2) büyük dağıtıcı marketler, (3) üretici birlikleri. Bunlardan büyük dağıtıcı marketler, toptan ve perakende dağıtım yapabilmektedirler³.

I.2. İlgili Ürün Pazarı ve Coğrafi Pazar

- (15) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafında "*Ancak inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir.*" ifadesi yer almaktadır. Mevcut dosyada yer alan iddialar bakımından, detaylı bir pazar tanımı yapmanın sonuca herhangi bir etkisi olmayacağından hareketle, ilgili ürün pazarı ve coğrafi pazar tanımlanmamıştır.

I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.3.1. Yapılan Tespitler

I.3.1.1. Yerinde İnceleme Yapılan Teşebbüslerle ve İSMEYDER'le Görüşmeler

Dosya kapsamında MENAS, SULTAN, UÇAK, UZMANLAR, ÇEKOK, KALYONCU, GAMZE ve ANTESE'de yerinde inceleme ve görüşme yapılmıştır. Bu teşebbüsler ve İSMEYDER'le yapılan görüşmelerde özetle;

- Ana faaliyet konularının genel olarak yaş meyve-sebze ihracatı olduğu, ihracat yapılan ülkeler arasında en çok paya Rusya, Avrupa ve Ortadoğu ülkelerinin sahip bulunduğu, ihmal edilebilir oranda yurt içi piyasaya (yalnızca hallere) satış gerçekleştirdikleri,
- Maliyet kalemleri arasında ürün fiyatı, işçilik fiyatı, nakliye maliyeti, ambalajlama fiyatı ve ambalaj fiyatı gibi unsurların bulunduğu ve en büyük kalemi nakliye maliyetlerinin oluşturduğu, nakliye maliyetlerinin ülkeden ülkeye değişebildiği, nakliyenin hem karayolu ile hem de deniz yolu ile yapıldığı,
- Sektörde ihracat yapan teşebbüslerin, her bölgenin İhracatçılar Birliğine mevzuat gereği üye olmak zorunda oldukları,
- Yurt içi piyasada sebze-meyve fiyatlarının yüksek olmasının, hallerdeki fiyatlar ile marketlerdeki fiyatlar arasındaki farklılığın, marketlerde meyve-sebze bakımından yaşanan firelerden kaynaklandığını düşündükleri, ürün fiyatlarını etkileyen bir başka hususun ise, iklim şartları olduğu,
- Pazarın genel işleyişi çerçevesinde, çiftçinin ürettikten sonra ürünlerini, komisyoncuya, ihracatçıya veya meyve ve sebzelerin toptan satışında faaliyet gösteren şirketlere satabildiği,
- Ürünleri kalitelerine göre sınıflandırıp paketleyerek tezgâha uygun hale getirdikleri, paketleme aşamasından sonra da nakliye masraflarının olduğu bunun da ürünün fiyatında önemli yer tuttuğu,

³ http://sbad.gop.edu.tr/Makaleler/1803308603_8.pdf Erişim Tarihi: 06.06.2017

- Fiyatın pazarlık usulü ile belirlendiği,
- Soğuk hava deposuna sahip olmanın malın kalitesi için çok önemli olduğu,
- İhracatçılar Birliğinde yönetim kurulu toplantılarına katıldıkları, bu toplantıların zaten yasa gereği yapılmak zorunda olduğu, rakipleriyle hiç bir araya gelmedikleri ve rekabetin yoğun olduğu, piyasanın çok parçalı olduğu,
- Hal fiyatları ile market fiyatları arasında fark olduğu, perakende noktalarının karlı satış yaptıklarını, marketlerin kar oranlarının görünenden yüksek olduğu, pazar yerlerinde ürünlerin hal satış fiyatlarına oldukça yakın olduğu, farklılığın zincir marketlerden kaynaklandığı, yerel marketlerde fiyatların hal fiyatlarına yakın olduğunu düşündükleri,
- Yaş sebze ve meyve piyasasında yapısal sorunlar olduğu; bunlardan birinin, hal fiyatlarının açıklanmamasının üretim bölgelerinde fiyat artışlarına neden olması olduğu, öte yandan tarım alanlarının daraldığı ve tarım bölgelerinin imara açılmasının sorunu derinleştirdiği, bir diğer sorunun üreticilerin kullandığı ruhsatsız ilaçlardan kaynaklandığı,
- Yaş sebze ve meyvenin, üreticiden tüketiciye çeşitli yollarla geldiği; bunlardan ilkinin, üreticinin üretmiş olduğu ürünü güvendiği bir komisyoncu aracılığıyla hallere göndermesi olduğu, komisyoncular gelirlerini artırmak için ürünleri yüksek fiyatla satmaya çalışsalar da fiyatların piyasa koşulları içerisinde belirlendiği, hallerden alım yapmaya gelen alıcılarınsa olabildiğince düşük fiyata almaya çalıştıkları, diğer modelde ise tüccarın doğrudan üreticiden ürünü belirlenen sabit fiyatlardan alıp, gerekli masrafları ve fiyatlandırmayı yaparak piyasaya sunduğu, hal komisyonları tarafından belirlenen fiyatların tamamen pazarda oluşan fiyatlar olduğu ve bu fiyatların dışına çıkabilmenin de mümkün olduğu,
- Pazarda faaliyet gösteren aktörlerden tüccarın al-satçı olduğu, ürünün mülkiyetinin kendisine ait olduğu, komisyoncunun üreticinin pazarlayıcısı konumunda en fazla %8 marj ile çalışabildiği, tedarikçinin ise daha toplu talepleri karşıladığı, hal komisyonunun belirlediği fiyat aralığının referans fiyat olduğu ve bu fiyatlar dışında da satışın gerçekleştirilebileceği, bu komisyonların sadece üretim hallerinde kurulduğu, tüketim hallerinde kurulmadığı,
- Fiyatların takip edilmesi ve düşürülmesi için toptan ticaretin kayıt altına alınması ve aracılardan sayısının düşürülmesi gerektiği, üretim ve tedarik zincirindeki aracı sayısı ne kadar çok olursa fiyatların takip edilmesinin ve düşük seviyelerde tutulabilmesinin güçleştiği,
- Farklı illerin hallerindeki fiyat farklılığının ürünün bölgeselliğine göre değişebildiği, gıda ürünlerindeki en büyük maliyetin nakliye maliyeti olduğu,
- Gıda ürünlerinde ihracatın devletin yanlış teşvik sistemine bağlı olarak gıda sektörünü olumsuz etkileyebildiği, asıl fiyatın, üretim yapılan çevrede bulunan hal bölgelerinde, belediye bünyesindeki üreticilerden ve hal komisyoncularından oluşturulan komisyon tarafından tamamen belediye ve hal denetiminde fiyat aralığı şeklinde belirlendiği, üretim olmayan büyükşehir hallerindeki fiyatlarınsa, günlük oluşan satış fiyatlarının ve üretim bölgelerindeki hallerde oluşan fiyatların dikkate alınmasıyla belirlendiği, belirlenen satış fiyatının üstünde satış yapılmazken altında da satış yapılabilmesi için belediyeden izin almak gerektiği,
- Fiyatların oluşmasında, ürünün Antalya halindeki arz talep koşullarının yanında, sevk edildiği şehirdeki arz talep koşullarının etkili olduğu, geleceğe yönelik beklentilerin de fiyatlar üzerinde etkili olduğu

ifade edilmiştir.

I.3.1.2. Perakende Zincirleri ile Yapılan Görüşmeler

- (16) Önaraştırma kapsamında, yaş sebze ve meyve pazarında faaliyet gösteren perakende satış noktaları içerisinde önemli bir yeri olduğu değerlendirilen zincir marketlerin pazardaki konumu hakkında bilgi ve görüşlerini almak amacıyla MAKRO, YUNUS ve ALTUNBİLEKLER ile görüşmeler yapılmıştır.
- (17) Yaş sebze ve meyve alım süreçlerinin hallerden başladığı, bölge mağazalarının olduğu ve her bölgenin kendi halinden ürün aldığı, bölgelerde ürünlerin halden depoya geldiği ve mağazaların siparişine göre depodan dağıtım yapıldığı bilgilerini veren MAKRO yetkilisi, fiyatların yüksek olduğu dönemlerde almamayı da tercih edebildiklerini ve bütün alımlarını haldeki esnaftan yaptıklarını, sürekli aynı noktalardan almadıklarını, meyve ve sebze piyasasında rekabetin çok yoğun olduğunu, marketlerde sebze ve meyve satmanın çok karlı olmadığını, mağazalarındaki fiyatları haldeki günlük fiyata göre belirlediklerini, mağazadaki stokların fiyatlarını değiştirmediklerini, lojistik maliyeti oranlarının yaklaşık %(.), kar oranlarının ise %(.) civarında olduğunu, Ülkemizde lojistiğin çok pahalı olması nedeniyle fiyatlara yansıdığını ifade etmiştir.
- (18) YUNUS'un yetkilisi ise; Antalya'dan yüklenen ürünün Ankara'ya komisyon dükkanlarına geldiğini ve marketlerden gelen siparişleri bu noktalardan aldıklarını, her ürün fiyatının arz ve talep koşullarına göre günlük belirlediğini, komisyoncuya gelen domates miktarının ürünün fiyatını doğrudan etkilediğini, ürünün satış fiyatının komisyoncu ile yapılan pazarlık sonucu belirlendiğini ifade etmiştir. Yetkili, piyasadaki dinamizmin bu komisyonculardan kaynaklandığını, komisyoncunun bütün bu organizasyon içerisinde %2 ila %8 arasında pay aldığını, Ankara'daki ulusal zincir marketlerin dışında bütün perakendecilerin Ankara toptancı halinden alım yaptıklarını ve Antalya hal fiyatlarının genellikle piyasada göz önüne alındığını belirterek, fiyatın oluşmasına örnek de vermiştir. Bu örnek şu şekildedir: *"Örneğin Antalya fiyatı 1 TL olan domates için 10 kuruş paketleme ücreti olur. Yaklaşık 15 kuruş taşıma maliyeti olur. Ürün Ankara'ya gelince 8 kuruş komisyoncunun kazancı 2 kuruşta hammal ücreti var ve 2 kuruş rüsum bedeli eklenmektedir. Bunun dışında 10 kuruş kasa/karton kutu bedeli de eklenmektedir. Ürün şu aşamada 1.65 TL maliyetle halen komisyoncunun elindedir. Bu noktadan perakendeci komisyoncu ile aralarında gerçekleşen pazarlık sonucunda minimum bu rakama alır. Perakendecinin masrafları bu rakama eklenmektedir. Perakendecinin maliyeti fire dahil %20 civarında oluşur. Dolayısıyla ürünün tezgaha konulduğu andaki maliyeti 1.98 TL'dir. Bu maliyet üzerine perakendeci karı %10 ila %15 arasında fiyata yansıtıldığında bu ürün 2.25 TL ile alıcıya sunulur. Tüm bu hesaplama domatesin üreticiden alış fiyatı 1 TL olarak hesaplandığı için üretici alış fiyatı 3 TL olduğunda fiyatlar 7 TL'ye kadar çıkmaktadır."*
- (19) ALTUNBİLEKLER ile gerçekleştirilen görüşmede ise teşebbüs yetkilisi; yaş sebze ve meyve alımlarında haldeki noktalarını kullandıklarını, işlerinin %90'ını bu halden gerçekleştirdiklerini ve fiyat ne olursa olsun almak zorunda olduklarını, örneğin domatesi sürekli almak zorunda olduklarını ifade etmiştir. Ayrıca görüşmede, sebze ve meyvenin raf ömrünün birkaç gün olması nedeniyle ürünün stok yapılma şansının olmadığı, aynı gün satılmayan ürünün büyük bölümünün imhaya ayrıldığı, ürünleri kendi lojistik imkanları ile marketlerine ulaştırdıkları, halde fiyatların arz ve talep koşullarına göre pazarlık usulü ile belirlendiği, ürünün doğrudan üreticiden alınmasının da bir seçenek olduğu, ancak bütün ürünler için bunun mümkün olmadığı belirtilmiştir. Hal içerisinde her gün bir fiyatın oluştuğu ve satış fiyatlarının bu alış fiyatlarına göre şekillendiği, sebze ve meyvelerde fire oranları nedeniyle kar elde etmenin zor olduğu ifade edilmiştir.

I.3.1.3. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Yapılan Görüşme

- (20) Önaraştırma kapsamında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü ile yapılan görüşmede; Hal Kayıt Sisteminin (HKS) işleyişi hakkında bilgi edinilmiştir. HKS, halde veya hale bildirilerek işlem gören malların cinsine, miktarına, fiyatına, alıcı ve satıcısına ilişkin bilgiler ile Bakanlıkça gerekli görülecek diğer hususların elektronik ortamda tutulması, elektronik ortamda tutulan bu bilgilerin izlenmesi ve duyurulması, meslek mensuplarının kayıt altına alınması, bunlara yönelik veri tabanının oluşturulması ve toptancı halleri arasında ortak bilgi paylaşımının ve iletişimin sağlanması amacıyla kurulmuştur. Sistemin takibi son kullanıcı açısından perakende satış noktalarında yer alan "ürün künyesi" üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. HKS'ye yapılan bildirim üzerine yaş sebze ve meyvenin üretiminden perakende satış noktasına kadar fiyatı dahil birçok parametrenin takibi yapılabilmektedir. Bununla birlikte sistemin yeni kurulduğu ve HKS'ye bildiri yapılmayan dolayısıyla kayıt dışı olduğu tahmin edilen ve pazarın %50'ye yakın kısmına tekabül ettiği öngörülen bir ticaretin de gerçekleştiği ifade edilmiştir. Diğer yandan sistemin beyan üzerine işliyor olması sebebiyle beyan edilen rakamlarla gerçekleşen rakamlar arasında ciddi farklılıklar olabileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte HKS sisteminin ilerleyen dönemlerde Maliye Bakanlığı ile entegre bir şekilde çalışmasının planlandığı ifade edilmiştir.

I.3.2. Değerlendirme

- (21) Yaş meyve ve sebzelerin toptan satış faaliyetlerini gerçekleştiren teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal edip etmedikleri mevcut dosyanın konusunu oluşturmaktadır. İnceleme sadece yaş meyve ve sebze pazarının toptancı seviyesi ile sınırlı tutulmamış, geniş bir perspektifle pazarın tüm aşamaları ve süreçleri kapsanmaya çalışılmıştır. Aşağıda bu çerçevede yapılan tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir.
- (22) Önaraştırma sürecinde iki tür iddianın araştırılmasına öncelik verilmiştir. Bunlar;
- Son dönemlerde nihai tüketicinin yaş meyve ve sebze için ödediği fiyatların toptancı hallerinde oluşan fiyatların oldukça üstünde olduğu ve bunun nedeninin de teşebbüslerin kendi aralarında yapmış olduğu anlaşmadan ya da hakim durumda bulunan teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanmalarından kaynaklandığı iddiası,
 - 13 Mayıs 2017 tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından hazırlanan "İşlenmiş Gıda Tedarik Piyasasında ve Tedarikçi-Perakendeci İlişkilerinde Rekabet Koşullarına Dair Tespitler" adlı raporda (TCMB Raporu) dile getirilen; büyük tedarikçilerin perakendecileri ve bölgeleri kendi aralarında paylaştıkları iddiası.
- (23) Söz konusu iddiaların araştırılması için Antalya, İzmir, İstanbul ve Mersin'de, TCMB Raporunda büyük tedarikçiler olarak gösterilen teşebbüslerde, yaş meyve ve sebze pazarının farklı aşamalarında faaliyet gösteren teşebbüslerin derneklerinde yerinde incelemeler ve görüşmeler, ayrıca perakendeci seviyesinde faaliyet gösteren market zincirleri ile görüşmeler yapılmıştır. Yapılan inceleme ve görüşmelerden yukarıdaki iddiaların doğruluğunu gösterebilecek herhangi bir bulguya rastlanılmamıştır.
- (24) Bununla birlikte önaraştırma sürecinde yaş meyve ve sebze pazarının yapısı ve bu yapı içinde gerçekleşen rekabet süreçlerine ilişkin bir takım gözlemler yapılmıştır.
- (25) Yaş meyve ve sebze tarladan tüketicinin sofrasına gelinceye kadar birçok aşamadan geçmektedir. Üretici hallerinde ve tüketim merkezlerindeki toptancı hallerinde, gerek komisyoncu gerek toptancı gerekse perakendeci olarak faaliyet gösteren çok sayıda teşebbüs bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda Hal Kayıt Sisteminde kayıtlı bulunan teşebbüslerin sayısı gösterilmiştir:

17-20/318-140

Tablo 1- Hal Kayıt Sistemi Verileri (Mayıs 2017)

Kullanıcı Verileri			
Kayıtlı Sıfat Türü	Sayısı	Kayıtlı Sıfat Türü	Sayısı
Pazarcı	12.897	Üretici Örgütü	483
Üretici	9.496	Sanayici	437
Tüccar (Hal Dışı)	4.931	Lokanta	402
Tüccar (Hal İçi)	4.243	İthalat	405
Komisyoncu	3.996	Otel	78
Manav	3.230	Yemek Fabrikası	73
Market	1.885	Yurt	32
İhracat	1.854	Hastane	9
Depo/Tas.ve Amb	686		
Gerçek Kişi: 33.752 Tüzel Kişi: 7.775		Toplam Sıfat: 45.137	

Kaynak: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü

- (26) Yukarıdaki tablodan yaş meyve ve sebze pazarının tüm aşamalarında çok sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği görülmektedir. Ayrıca HKS'ye kayıtlı verilerin, tahmin edilen toplam kayıtların yaklaşık yarısını yansıttığı dikkate alındığında yaş meyve ve sebze pazarının tüm aşamalarında faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısının tabloda gösterilenden çok daha fazla olduğu tahmin edilmektedir.
- (27) Önaraştırma sürecinde ilgili pazarda belli bir ağırlığa sahip teşebbüs/teşebbüsler tespit edilememiştir. TCMB Raporunda belirtilen, tedarikçi pazarında en yüksek pazar payına sahip teşebbüslerin hemen hepsinin yurt içi faaliyetlerinin çok sınırlı olduğu; esas faaliyetlerini yurt dışı satışların oluşturduğu belirlenmiştir⁴. Sonuç olarak gerek önaraştırma sürecinde yaş meyve ve sebze pazarını etkileyebilecek büyüklükte teşebbüslerin bulunmaması gerekse bu pazarın hemen hemen her aşamasında çok sayıda teşebbüsün bulunması, bir diğer ifadeyle hakim durumda teşebbüsün olmaması dikkate alındığında yaş meyve ve sebze pazarında 4054 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında bir ihlalin gerçekleşmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmiştir.
- (28) Yine yaş meyve ve sebze pazarında 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi kapsamında bir ihlalin vuku bulmasını kolaylaştıracak şartların bu pazar bakımından var olmasının oldukça zor olduğu değerlendirilmiştir. Şöyle ki;
- Yukarıda da gösterildiği gibi yaş meyve ve sebze pazarının tüm aşamalarında çok sayıda teşebbüsün faaliyet göstermesi nedeniyle bu teşebbüslerin bir araya gelerek aralarında rekabete aykırı bir anlaşma yapmaları olasılığının oldukça düşük olduğu,
 - Teşebbüslerin bir araya gelerek arz miktarını kısırak fiyatları yükseltmelerinin; yaş meyve ve sebzelerin arz koşullarının üretim halleri bakımından hava şartlarına bağlı olması; toptancı halleri bakımından ise ülkenin değişik yerlerinde bulunan ve birbirlerinden habersiz üretim hallerindeki arz miktarlarına bağlı olması nedeniyle oldukça zor olduğu,
 - Üstelik yaş meyve ve sebzelerin bozulma riskine karşı pazar koşulları ne olursa olsun neredeyse pazara geldiği gün içinde elden çıkarılmasının zorunlu olmasının böyle bir ihtimali daha da düşürdüğü,
 - Türkiye'de yaş sebze ve meyve ticaretinin yaklaşık yarısının hal kanalı dışında gerçekleşiyor olmasının da teşebbüslerin arz miktarını kontrol ederek fiyatları yükseltmesi önünde çok önemli bir engel olduğu,

kanaatine varılmıştır.

⁴ TCMB Raporunda tedarikçi pazarında en yüksek pazar payına sahip teşebbüsün %(.), ikinci sıradaki teşebbüsün %(.) pazar payına sahip olduğu ifade edilmiştir.

17-20/318-140

- (29) Yaş meyve ve sebze pazarında tedarikçilerin perakendecileri ve bölgeleri kendi aralarında paylaştıkları iddiası ile ilgili olarak, önaraştırma sürecinde hem bu iddiayı işaret edebilecek bulgulara rastlanılmaması hem de zincir marketlerle yapılan görüşmelerde, marketlerin istedikleri ürünü pek çok kaynaktan istedikleri şekilde aldıklarını ifade etmeleri nedeniyle herhangi bir işlem yapılmaması gerektiği değerlendirilmiştir.
- (30) Ayrıca önaraştırma öncesinde genel olarak tüm yaş meyve ve sebzede özel olarak da domates fiyatlarında ortaya çıkan artışların yapılan görüşme ve incelemelerde ifade edildiği üzere;
- Üretim yerlerindeki sert geçen kış koşullarının ürün rekoltesini düşürmesinden,
 - Rusya'nın koymuş olduğu ambargonun artık kalıcı olduğuna kanaat getiren üreticilerin domates ekimini azaltmasından,
 - Tarla ürününün pazara çıkmasının 1-2 hafta gecikmesi dolayısıyla arzın yeterince artmamasından ve buna mukabil Ramazan ayı dolayısıyla talepte yaşanan artışın fiyatları daha da artırmasından,

kaynaklandığı anlaşılmıştır.

- (31) Sonuç olarak, yukarıda yer verilen tüm tespit ve değerlendirmelerle birlikte yerinde incelemelerde konuya ilişkin olarak herhangi bir bilgi veya belge elde edilemediği de dikkate alınarak, yaş meyve ve sebze pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

I.4. Yerinde İncelemenin Engellenmesi

- (32) Önaraştırma kapsamında Raportörlerce 17.05.2017 tarihinde, saat 10.48'de ÇEKOK'a gidilmiş, yetki belgesi ve Kurum kimlik kartları ibraz edilerek, 4054 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddelerinin Kurul emrinde çalışan uzmanlara verdiği yetkiler ile aynı Kanun'un 16. ve 17. maddelerinde düzenlenen idari para cezaları hakkında bilgi verilmiş olmasına rağmen yerinde incelemeye yaklaşık 1,5 saat gecikme ile saat 12.24'te başlanabilmiştir.
- (33) Konuya ilişkin olarak teşebbüsün yerince inceleme tutanağına yansıyan görüşü; yetki belgesinde firmalarının isminin geçmediği, incelemeye ancak kendi firmalarına yönelik net bir belge sunulması halinde ya da yazılı olarak firmadan istenilen bilgi ve belgelerin kendilerine iletilmesi halinde izin verilebileceği, ayrıca ÇEKOK'ta yapılacak olan incelemenin içeriğinin paylaşılması halinde de yardımcı olabilecekleri, öte yandan yetki belgelerinin ve Kurum kimlik kartlarının gerçekliğinden duydukları şüphe nedeniyle inceleme konusunda tereddüde düştükleri yönündedir.
- (34) ÇEKOK'ta yapılan yerinde inceleme, teşebbüs yetkililerinin engellemesi nedeniyle yaklaşık 1,5 saat gecikme ile gerçekleştirilebilmiştir. ÇEKOK yetkililerinin yukarıda bahsedilen söz konusu davranışlarının yerinde incelemenin engellenmesi niteliğinde olduğu ve teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca idari para cezası uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

(35) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1. 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına,
2. Yapılan önaraştırma sırasında, Çekok Gıda San. ve Tic. A.Ş. yetkilileri tarafından 17.05.2017 tarihinde yerinde incelemenin engellendiğine; bu sebeple, Çekok Gıda San. ve Tic. A.Ş.'ye, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca, 2016 mali yılı sonunda oluşan gayri safi gelirinin binde beşi oranında olmak üzere 3.120.136,61 TL idari para cezası verilmesine

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.