

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-3-46 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 11-31/631-198
Karar Tarihi : 17.5.2011

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ (İkinci Başkan)
Üyeler : İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,
Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Dr. Aydın ÇELEN, Ebru İNCE

C. ŞİKAYET

EDEN :- Gizlilik talebi bulunmaktadır.

20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**

- Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Beyşehir Yolu Üzeri No:47 Meram / Konya

E. DOSYA KONUSU: Konya Şeker Fabrikası'nın sözleşmeli tarım usulüne dayalı olarak şeker pancarı üretimi yaptırdığı çiftçileri, iştiraki olan Beta Ziraat ve Ticaret A.Ş.'den pancar tohumu tedarik etmeleri koşulunu getirmek suretiyle tohum alımları bakımından sınırlandırdığı ve yüksek alım maliyetlerine maruz bıraktığı iddiası.

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle; Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.(Konya Şeker Fabrikası¹)nin kendisine tahsis edilen ekim alanı içerisindeki üreticilere sözleşmeli tarım usulüne dayalı olarak şeker pancarı üretimi yaptırdığı, çiftçileri iştiraki olan Beta Ziraat ve Ticaret A.Ş.(Beta Tohumculuk)'den pancar tohumu tedarik etmeleri koşulunu getirmek suretiyle tohum alımları bakımından sınırlandırdığı ve yüksek alım maliyetlerine maruz bıraktığı; Konya Şeker Fabrikası'nın bu davranışı ile rekabet ortamına zarar verdiği iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 15.2.2011 tarih ve 1224 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 28.2.2011 tarih ve 2011-3-46/İİ-11-364.ZM sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 10.3.2011 tarih ve 11-15/268-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 10.5.2011 tarih ve 2011-3-46/ÖA-11-135.AÇ sayılı Önaraştırma Raporu 13.5.2011 tarih ve REK.0.07.00.00-110.02.02/161 sayılı Başkanlık önergesi ile 11-31 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

¹ Konya Şeker Fabrikası ifadesi kararda Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye bağlı "Konya Şeker Fabrikası" ve "Çumra Şeker Entegre Tesisleri"nin (Çumra Şeker Fabrikası) yerine kullanılmaktadır.

- 50 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda özetle;
- 1- Başvuru konusuna yönelik olarak, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı,
 - 2- Ancak Konya Şeker Fabrikası ile ekim alanında yer alan şeker pancarı üreticileri arasında akdedilen "Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi"nin 8/b. maddesinin 4. paragrafının pazardaki fiili uygulama ile paralel hale getirilmesi yönünde Konya Şeker Fabrikası'na görüş gönderilmesinin uygun olacağı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- 60 Kurumumuza iletilen başvuruda özetle;
- Konya Şeker Fabrikası'nın Şeker Kurulu tarafından kendisine tahsis edilen Konya ili merkez ve ilçe bölgelerinde yer alan çiftçilere/üreticilere sözleşmeli tarım esasına dayalı olarak şeker pancarı üretimi yaptırdığı,
 - İlgili ekim alanlarındaki şeker pancarı üreticilerinin yasal olarak yalnızca Konya Şeker Fabrikası'na satmak üzere şeker pancarı üretimi yapabildiği, üreticilerin başka fabrikalara satış yapmasının yanı sıra başka bölgelerde kurulu şeker fabrikalarının da Konya Şeker Fabrikasına tahsis edilen alandaki üreticilerden alım yapmasının şeker mevzuatı uyarınca yasak olduğu, bu nedenle Konya bölgesinde bulunan üreticilerin ürettikleri şeker pancarının satışı bakımından Konya Şeker Fabrikası'na bağımlı oldukları,
 - Konya Şeker Fabrikası'nın şeker pancarı üreticilerini, tohum alımları bakımından geçen yıla kadar sözleşmesel olarak, ancak bu yıl itibarıyla hem sözleşmesel hem de fiili dayatmalar yoluyla iştiraki Beta Tohumculuk'a ait çeşitleri kullanmaları şartı getirmek suretiyle sınırlandırdığı ve yüksek alım maliyetlerine maruz bıraktığı iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

Başvuru sahibi ile önaraştırma süreci içerisinde raportörlerce 25.4.2011 tarihinde yapılan görüşmede ise yukarıda yer alan iddialara ilaveten özetle;

- 80 - Başvuru sahibinin şeker pancarı üretiminin yanı sıra Türkiye'de faaliyette bulunan uluslararası bir tohum üreticisi firmanın Konya ilindeki bayisi olduğu,
- Konya Şeker Fabrikası'nın çiftçilerle akdettiği "Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi"nde yer alan "*fabrikanın verdiği tohum dışında tohum kullanılamaz*" şeklindeki hükmün, bu yıla kadar fiili olarak uygulama alanının çok bulunmadığını, ancak bu yıl için ekim alanlarında Fabrikanın görevlendirdiği "çavuş" tabir edilen görevlilerin, çiftçilerin başka marka tohum ekmesini engelledikleri, ekenler hakkında tutanak tuttıkları, bu davranışlarının üreticilere tahsis edilen üretim kotalarının iptal edilmesi ile sonuçlanacağı tehdidinde buldukları,
- 90 - Bayi olarak geçen yıl ünite tohum satabilmişken, bu yılki satışların üniteye düştüğü, bu kampanya döneminde de çavuşların tutanak tutmasına rağmen Beta Tohumculuk tohumlarını kullanmadığını,
- Konya Şeker Fabrikası'nın üreticilere seçim hakkı bırakmayarak, üreticinin maliyetine kendisinin katlanmaya razı olduğu ve verim düzeyi daha yüksek tohum çeşidi kullanmasını engellediği,
- Kamuya ait şeker fabrikalarının dahi tohum kullanımı bakımından üreticileri sınırlandırma yöntemini terk etmeye başladığını, buna karşın Konya Şeker Fabrikası'nın "üreticilerin kotalarının iptal edileceği" veya "başka tohum

- 100 - kullanılarak üretilen pancarın satın alınmayacağı” tehdidi ile üreticilerin başka tohum kullanmasının kati olarak önüne geçmeye çalıştığı,
- 110 - Konya Şeker Fabrikası’nın verdiği tohumların üreticiler tarafından tercih edilmediği, bu durumda üreticinin, her ne kadar alternatif markaları piyasadan satın alması durumunda daha yüksek bedel ödemesi gerekecek olmasına rağmen, istemediği bir ürünün maliyetine katlanmak zorunda bırakıldığı,
- Türkiye çapında şeker pancarı tohumu satan 6 firmanın ürettiği ve Tohum Tescil ve Sertifikasyon Merkezi (TTSM) tarafından tescil edilen tohumların hangi bölgelerde kullanılabileceği bilgisinin yayımlandığı, bu çerçevede ilgili bölgede bu tohumlardan uygun olanlarından hangisinin kullanılacağı tercihinin üreticiye bırakılması gerektiği ifade edilmiştir.

I.1. Taraflar

I.1.1. Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş (Konya Şeker Fabrikası)

120 1952 yılında Konya, Eskişehir, Akşehir, Ilgın Pancar Ekicileri Kooperatifleri, Konya Sınai Kalkınma A.Ş. ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.(Türkşeker)’nin ortaklığı ile kurulan Konya Şeker Fabrikası, S.S. Pancar Ekicileri Birliği (Pankobirlik) çatısı altında yer almaktadır. Konya Şeker Fabrikası’nın ortaklık yapısı aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-1: Konya Şeker Fabrikası Ortaklık Yapısı

Hissedar	Ortaklık Payı (%)
Anadolu Birlik Holding A.Ş.	54,37
Pankobirlik	0,90
Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,03
Afyon Pancar Ekicileri Kooperatifi	3,45
Akşehir – Ilgın Pancar Ekicileri Kooperatifi	20,18
Alpulu Pancar Ekicileri Kooperatifi	6,25
Ankara Pancar Ekicileri Kooperatifi	1,39
Balıkesir - Bursa Pancar Ekicileri Kooperatifi	5,50
Burdur - Isparta Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,75
Çorum Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,27
Dinar Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,50
Erciş Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,11
Kastamonu Pancar Ekicileri Kooperatifi	1,00
Kayseri Pancar Ekicileri Kooperatifi	1,58
Malatya Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,23
Uşak Pancar Ekicileri Kooperatifi	2,38
Sivas Pancar Ekicileri Kooperatifi	0,02
Diğer	1,09

Kaynak: Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi

Konya Şeker Fabrikası’nda en büyük hissedar %54,37 ile Anadolu Birlik Holding A.Ş. olup, bu hissedarı %20,18 pay ile Akşehir-Ilgın Pancar Ekicileri Kooperatifi takip etmektedir. Tablodan da takip edilebileceği üzere, Konya Şeker Fabrikası’nda 15 Pancar Ekicileri Kooperatifinin toplam %43,6 paya sahip olduğu görülmektedir.

- 130 Konya Şeker Fabrikasının en büyük hissedarı olan Anadolu Birlik Holding A.Ş.’nin ortaklık yapısı A, B, C, D ve E grubu hisselerden oluşmakta, her bir hisse grubun şirketin temsil ve yönetiminde sahip olduğu söz hakkı farklılaşmaktadır. Bu

kapsamda başta A grubu olmak üzere A ve B grubu hisselerin önemli önceliğe sahip olduğu görülmektedir. Anadolu Birlik Holding A.Ş.'nin ortaklık yapısı ve hisse grupları aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-2: Anadolu Birlik Holding A.Ş. Ortaklık Yapısı

Hissedar	Ortaklık Payı (%)	Hisse Grubu
Recep Konuk	0,001	A
Konya Pancar Ekicileri Kooperatifi	62,288	B
Ereğli Pancar Ekicileri Kooperatifi	14,133	C
Konya Şeker Fabrikası	11,307	D
Pancar Yem San. ve Tic. A.Ş.	12,271	E
Toplam	100	

Kaynak: Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi

140 Konya Şeker Fabrikası'nın ortaklık yapısı, birbirlerinde çapraz ortaklıkları bulunan Anadolu Birlik Holding A.Ş.'nin ortaklık yapısı ile birlikte değerlendirildiğinde, Konya Şeker Fabrikası'nda ortaklığı bulunan Pancar Ekicileri Kooperatifi sayısının 17'ye, bu kooperatiflere ait toplam pay oranının ise %85,15²'ye yükseldiği görülmektedir.

150 Pancar Ekicileri Kooperatifleri, Türkiye şeker sanayinin genişletilmesi konusunda 1950'li yıllardan itibaren alınan kararları takiben çiftçilerin kooperatifler halinde teşkilatlanması ile oluşmaya başlamış, kooperatifler şeker fabrikalarının kurulması sürecinde ihtiyaç duyulan sermayeye katılmış ve 1972 yılında bir araya gelerek üst kuruluşları olan Pankobirlik'i kurmuşlardır. Pancar Ekicileri Kooperatifleri aracılığıyla çiftçilerin şeker fabrikalarında ortaklıkları bulunabilmekte, bunun yanı sıra Pankobirlik şeker mevzuatı uyarınca şeker pancarı fiyatının belirlenmesi sürecinde şeker fabrikaları karşısında üreticileri temsil etmektedir.

Konya Şeker Fabrikası 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca Şeker Kurulu tarafından kendisine tahsis edilen Konya bölgesinin Kulu, Cihanbeyli, Altınekin, Seydişehir, Beyşehir, Çumra, Şarkikaraağaç ve Konya merkez bölümlerinde sözleşmeli tarım esasına dayalı olarak şeker pancarı üretimi yaptırmaktadır.

160 2010/2011 kampanya döneminde Konya Şeker Fabrikası ekim alanlarında 22.500 üretici tarafından yaklaşık 3.446.000 ton şeker pancarı üretimi gerçekleştirilmiş, şeker pancarının işlenmesi sonucunda iki tesiste toplam 450.000 ton şeker üretildiği dosya mevcudundan anlaşılmıştır.

I.1.2. Beta Ziraat ve Ticaret A.Ş. (Beta Tohumculuk)

1961 yılında ülkemizdeki ilk özel yerli tohum firması olarak kurulan Beta Tohumculuk;

- şeker pancarı tohumu üretim ve pazarlaması,
- hibrit ve standart sebze tohumları üretim, ithalat, ihracatı
- yem bitkileri tohumları ithalat ve pazarlaması

170 alanlarında faaliyet göstermektedir.

² Hesaplama Anadolu Birlik Holding A.Ş.'deki Konya ve Ereğli Pancar Ekicileri Kooperatiflerinin toplam payının (%62,288+%14,133= %76,421) Konya Şeker Fabrikası'ndaki Anadolu Birlik Holding payı içerisinde açılması ile bulunmuştur (%76,421*%54,37). Konya Şeker Fabrikası'nın Anadolu Birlik Holding içerisindeki payı ise Konya Şeker Fabrikası'ndaki kooperatiflerin toplam payı hesaplanırken ihmal edilmiştir. Bu oranların dâhil edilmesi ile kooperatiflerin payı bir ölçüde daha artacaktır.

Beta Tohumculuk dünyanın önde gelen şeker pancarı tohumu üreticilerinden olan Belçika menşeli SESVanderHave firması tarafından ıslah edilmiş ve firmanın lisansına sahip çeşitleri Amasya, Yenişehir ve Manyas bölgelerinde üreterek satışa sunmaktadır.

180

Beta Tohumculuk, her yıl ortalama 400 ton şeker pancarı tohumu üreterek, Ankara, İzmir, Adana, Antalya, Samsun ve Amasya'da bulunan satış teşkilatı, 31 Pancar Ekicileri Kooperatifi ile Türkiye genelinde yaygın 1.200 bayi kanalı ile satışa sunmaktadır.

Konya Şeker Fabrikası iştirakleri arasında olan, dolayısıyla Konya Şeker Fabrikası ile aynı iktisadi bütünlük içerisinde yer alan Beta Tohumculuk'un ortaklık yapısı aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-3: Beta Tohumculuk Ortaklık Yapısı

Hissedar	Ortaklık Payı (%)
Konya Şeker Fabrikası	57,55
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.	8,93
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	8,93
Pankobirlik	0,09
Konya Pancar Ekicileri Kooperatifi	14,80
Diğer Pancar Ekicileri Kooperatifleri (Toplam)	9,52
Diğer	0,18
Toplam	100

Kaynak: Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi

I.2. İlgili Pazar

190

Başvuruya konu iddialar genelde şeker sektörünü ilgilendirmekle beraber, özelde ise ülkemizde sakaroz kökenli şeker üretimi hammaddesi şeker pancarının sözleşmeli tarım çerçevesinde çiftçilere ürettirilmesi sürecinde tohum seçimi bakımından rekabetin kısıtlandığını içermektedir.

I.2.1. Sektör Hakkında Bilgi

I.2.1.1. Şeker Pancarı Hakkında Genel Bilgi

200

Türkiye'de sakaroz kökenli şeker üretiminin tamamı, yetiştirilmesinde ılıman iklim şartlarına ihtiyaç duyan şeker pancarından elde edilmektedir. Bünyesinde ekonomik olarak şeker elde edilebilecek kadar şeker bulunduran bir diğer bitki olan şeker kamışı ise tropikal ve yarı tropikal iklim gereksinimi nedeniyle ülkemizde yetiştirilmemektedir.

210

Şeker pancarı alternatif kullanım alanı sınırlı bir endüstriyel bitki olmakla beraber, ana kullanım alanı olan şeker üretimi sürecinde oluşan melas ve pancar posası gibi yan ürünler yem, gübre ve alkol üretiminde de kullanılmaktadır. Dolayısıyla tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de şeker pancarı tarımı, ekonomik olarak da optimum kullanım alanı olan şeker üretimi temel amacıyla yapılmaktadır. Ülkemizde şeker pancarı tarımı gayri safi milli hâsılaya yılda 3 milyar dolar düzeyinde katkı sağlamakta olup, bu katkı buğdaya göre 6, ayçiçeğine göre 3,5 kat daha fazladır. Çiftçi geliri bakımından da önde gelen üretim alanlarından biri olan şeker pancarı, özellikle Orta Anadolu bölgelerinde ekonomik olarak alternatifi olmayan bir ürün niteliğindedir.

220 Şeker pancarının, iklim gereksinimi yanı sıra toprağın ekime hazırlanmasından ürün hasadına kadar uzanan süreçte ihtiyaç duyduğu bakım, üretimin verimini (ton/dekar) ve kalitesini (şeker oranı-polar seviyesi) önemli ölçüde etkilemektedir. Bu çerçevede şeker pancarı üretiminde; tarla hazırlığı, tohum çeşidi seçimi, ekim sıklığı (bitki sayısı ve bitki dağılımı), çapalama, gübreleme, sulama, zararlı ve hastalıklarla mücadele, vejetasyon (ekim ve hasat zamanları) sürelerine riayet arzu edilen nitelikte üretimin gerçekleştirilmesi bakımından önem arz eden konular olarak belirginlik kazanmaktadır.

Şeker pancarı üretiminde verim ve kaliteyi etkileyen en önemli faktörlerden biri olan kullanılacak tohum çeşidi bakımından tohumun, ekimin yapılacağı bölgenin iklim ve toprak yapısına uygun olması, bölgede var olan hastalıklara dayanıklı olması, kök ve yaprak veriminin yüksek olması gibi konular öne çıkmaktadır.

230 Türkiye’de piyasaya sunulacak şeker pancarı tohumları için, tohum üreticileri, görevi *“yurt içinde veya yurt dışında ıslah edilen yeni bitki çeşitleri ile yurt dışından ithal edilen çeşitlerin tescilini yapmak ve kütüğe kaydetmek”*³ olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı Tohum Tescil ve Sertifikasyon Merkezi Müdürlüğü (TTSM)’nden tescil almaktadırlar. Sertifikasyona aday tohum çeşitleri TTSM tarafından verim, hastalık ve zararlılara karşı dayanıklılık, fabrika ve mekanizasyona elverişlilik, iç ve dış pazar isteklerine uygunluk gibi hususlar yönünden değerlendirilmekte, mevcut çeşitlerden farklı, yeknesak ve durulmuş olduğu, yani ekonomik değeri olan bir veya birkaç karakter yönünden standart çeşitlerle aynı seviyede olduğu veya üstünlük gösterdiği belirlenen çeşitler tescil edilmektedir⁴.

240 Şeker pancarı tohum çeşitleri bakımından TTSM sertifikasyonunda Türkşeker bünyesinde bulunan Şeker Enstitüsünün şeker pancarı çeşit denemeleri sonuçları önemli bir referans noktası oluşturmaktadır. Şeker Enstitüsü, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından pancar çeşitlerinin tescil denemelerini yapmakla görevlendirilmiş, bu kapsamda Şeker Enstitüsünün düzenli denemelerinden olan *“Çeşitli Verim Kontrol Denemeleri”* ve *“Tescil Denemeleri”*, farklı bölgelerdeki Şeker Enstitüsü deneme istasyonları ile ülkemizde görülen çeşitli şeker pancarı hastalıklarıyla yoğun olarak bulaşık ekim alanlarında yürütülmektedir⁵.

250 Şeker Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen *“Çeşit Verim Kontrol Denemeleri”*nde;

- Türkiye şeker pancarı ekim alanlarında ekili Türkiye’de üretilen çeşitler ile üretici firmalar tarafından gönderilen orijinal çeşitler,
- Daha önceki yıllarda yer alan, verim ve kalite yönünden iyi performans gösteren çeşitler⁶,
- Yurt dışında *“Çeşit Verim Kontrol Denemeleri”*nde yer alan ve iyi performans gösteren çeşitler,
- Tohum firmalarının yeni ıslah ettiği, Türkiye’deki performansını görmek istedikleri veya daha önce Türkiye’deki denemelerde yer almayan performansı iyi olan çeşitler

³ <http://www.ttsm.gov.tr/TR/belge/1-11/gorev-ve-yetkiler.html>

⁴ <http://www.ttsm.gov.tr/TR/belge/1-2/faaliyetler.html>

⁵ Şeker Enstitüsü Tarımsal Araştırmalar Müdürlüğü, “2010 Yılı Cercospora ve Rhizomania ile Nematod, Curly Top’a Dayanıklı Şeker Pancarı Çeşit Denemeleri Sonuçları”, 2010, Ankara

⁶ Şeker pancarı tohum çeşitleri dinamik bir yapı sergilemekte aynı çeşidin yıllar içerisindeki performansı değişebilmektedir. Bu nedenle bu tohumlar da yeniden denemelere tabi tutulmaktadır.

260 yer almaktadır. “Tescil Denemeleri” ise; şeker pancarı çeşidi ıslah eden ve üreten firmaların, Türkiye’de geçmiş yıllarda “Çeşit Verim Kontrol Denemeleri”nde yer alan verim ve kalite yönünden iyi performans gösteren çeşitlerden, tescil ettirmek veya üretim izni almak istediği çeşitlerini kapsamaktadır⁷. “Tescil Denemeleri” sonuçları, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tescil Komitesi tarafından değerlendirilerek, Türkiye şartlarına uygun çeşitlerin tescil edilmesi ve üretim izni almasında kullanılmaktadır.

270 Şeker Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen denemelerde farklı firmalara ait birçok çeşidin farklı ekim bölgelerindeki pancar verimi (ton/hektar), polarizasyon (%şeker varlığı), arıtılmış polarizasyon ve arıtılmış şeker verim düzeyleri belirlenmekte, bu oranlara bağlı olarak çeşidin ilgili bölgede beklenen “çiftçi geliri” ve “karlılık” sonuçları oluşturulmaktadır.

“Çeşit Verim Kontrol Denemeleri” ve “Tescil Denemeleri” sonuçlarını içeren verim ve kalite analiz sonuçları kitapçık halinde ücret mukabilinde şeker fabrikaları başta olmak üzere şeker sanayi ilgililerine sunulmaktadır. Bu deneme sonuçlarına göre, fabrikalar kendi ekim alanlarında yetiştirilmek üzere iyi adapte olmuş çeşitleri seçerek, ihtiyaç duyulan miktar için tohum üretici firmalarla 2 yıl sürecek bir tohum üretim süreci ilişkisine girmektedirler⁸.

280 I.2.1.2. Türkiye’de Şeker Üretimi

Dünya şeker borsa fiyatlarını, dünyada üretilen şekerin %82’sini oluşturan ve ticarete hâkim pozisyonda olan düşük maliyetli kamış şekeri belirlemektedir. Ülkemizde ve Avrupa’da iklim şartları nedeniyle daha ucuz bir hammadde olan kamış yerine stratejik bir ürün olan şeker pancarı üretilmektedir. Pancar şekeri, ihraç pazarlarında kamış şekeri ile rekabet şansı bulunmaması nedeniyle, ticaret amacıyla değil ama kendi kendine yeterlilik amaçlanarak ve belirli bir şeker rejimi dâhilinde üretilmektedir.

290 I.2.1.2.1. Şeker Mevzuatı

Ülkemizin ilk sanayi işletmelerinden olan şeker fabrikalarını ve şeker üretimini teşvik amacıyla 1925 yılından itibaren çeşitli kanun ve kararlar yürürlüğe alınmıştır. Şeker sanayi ile ilgili yayımlanmış tüm mevzuatı bünyesinde toplayan 6747 sayılı Şeker Kanunu 29.6.1956 tarih 9345 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 19.4.2001 tarihinde 4634 sayılı Şeker Kanunu (4634 sayılı Kanun) ile yürürlükten kalkmıştır. Günümüz itibarıyla Türkiye şeker rejimi 4634 sayılı Kanun’a dayalı olarak düzenlenmektedir.

300 4634 sayılı Kanun’un gerekçesinde, Türkiye şeker sektöründeki en büyük firma olan, iktisadi devlet teşekküllü niteliğindeki Türkşeker’in özelleştirme kapsamına alınmış olması ile şeker üretimi pazar ve fiyat mekanizmalarının sektör bazında yeniden değerlendirilmesi, böylece hukukî anlamda yeni bir sektörel altyapı oluşturulması gereğine değinilerek; Avrupa Birliği sürecinde kazanılan aday ülke statüsünün yanı sıra, Dünya Ticaret Örgütü üyeliği çerçevesindeki taahhüt ve gelişmelerin de şeker rejiminin yeniden düzenlenmesini gerekli kıldığı ifade edilmiştir.

Bu paralelde 4634 sayılı Kanun ile;

⁷ Şeker Enstitüsü Tarımsal Müdürlüğü, agk.

⁸ Şeker Enstitüsü Tarımsal Araştırmalar Müdürlüğü, agk.

- 310
- Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,
 - Sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi,
 - Avrupa Birliği düzenlemeleri yanı sıra, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanması,
 - Özelleştirmeye olanak sağlayacak hukukî alt yapının hazırlanmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

4634 sayılı Kanun ile getirilen üç önemli yapısal değişiklikten ilki, görevi 4634 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak olan Şeker Kurumu'nun ihdas edilmiş olmasıdır. İkincisi, pancar ve şeker fiyatlarının belirlenmesi sürecinde devlet müdahalesinin azaltılması, üçüncüsü ise şeker üretim ve arzında kota uygulamasına geçilmesidir.

320

4634 sayılı Kanun, şeker pancarı fiyatlarının her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre; şeker satış fiyatlarının ise, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirleneceği esasını benimsemiştir (4634 sayılı Kanun m.5).

330

Şeker üretim ve arzında uygulamaya alınan kota sistemi, şeker fabrikalarının A ve B şeker kotalarının⁹, Şeker Kurulu tarafından yurt içi şeker talebi, fabrikaların işleme ve şeker üretim kapasiteleri dikkate alınarak müteakip beşer yıllık dönemler için tahsis edilmesi esasına dayanmaktadır (4634 sayılı Kanun m.3). 4634 sayılı Kanun'un 4. maddesi ise kota iptal ve transferlerini düzenlemektedir. Bu madde uyarınca şeker fabrikaları, haklı bir sebebe dayanmadan iki yıl üst üste kendilerine tahsis edilen kotalardan %90'ın altında arz sağlamaları halinde, kota ile arz arasındaki fark kadar kota haklarını Şeker Kurulu'nca belirlenecek süre için kaybedecekler, fabrikaların bu süre içinde kaybettikleri kota hakkına karşılık yeni kota sağlanmayacaktır. Dolayısıyla şeker fabrikaları bakımından kendilerine tahsis edilen şeker kotalarının doldurulması yalnızca içerisinde bulunan yıldaki gelirleri bakımından değil, gelecek yıllardaki kota miktarları ve beraberinde bu yıllardaki potansiyel gelirleri için de oldukça önemlidir.

340

Şeker kotalarının belirlenmesi ile ilgili olarak sektördeki yapıyı önemli ölçüde etkileyen bir diğer düzenleme, şeker pancarı temini ve fiyatlandırılması ile şeker fiyatının belirlenmesi ile ilgili usul ve esasları düzenleyen 28.6.2002 tarih 24799 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği"dir. Şeker üretim ve arzında uygulamaya alınan kota sistemine ilişkin Yönetmelikte yer alan esaslar son halini 2009 yılında yapılan değişiklikler ile almıştır. "Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği"nde 2009 yılında yapılan değişiklikler Şeker Kurulu'nun 25.12.2006 tarih, 136/1 sayılı Kararı'nı takip etmiştir. 136/1 sayılı Karar ile Şeker Kurulu tarafından 2007 yılından itibaren uygulanmak üzere, her bir şeker fabrikasının pancar temin edeceği ekim alanları belirlenmiş, ayrıca şeker fabrikalarının kendileri için belirlenen pancar ekim alanları dışındaki diğer alanlarda bulunan üreticilerle

350

pancar üretim sözleşmesi yapamayacakları, bu alanlardan hiçbir şekilde pancar temin edemeyecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu Kararı takiben "Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği"nin 4. maddesi "*...Kurul tarafından tespit edilerek şirketlere veya fabrikalara tahsis edilen pancar şeker kotalarının üretim/arz garantisi için gerekli olan şeker pancarı, yine Kurulca belirlenen*

⁹ 4634 sayılı Kanun'da "A kotası: Yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarı", "B kotası: A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarı" olarak tanımlanmaktadır.

pancar ekim alanlarından, üreticiler ve/veya temsilcileri ile şirketler veya fabrikalar arasında sözleşme düzenlenmesi suretiyle temin edilir” hükmü ile son halini almış, Yönetmelik’e “*Pancar Ekim Alanı*”¹⁰ tanımı eklenmiştir.

360 “Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği”nin 4. maddesinde şeker fabrikaları ile üreticiler arasındaki şeker pancarı üretim süreci ile üretim sözleşmesinin niteliğine ilişkin birtakım esaslar da yer almaktadır. Bu çerçevede Yönetmelik’te, şeker fabrikalarının kendilerine tahsis edilen pancar şekeri kotalarını karşılamak üzere sözleşme yapmadan önce; üreticiler ile bu üreticilere tahsis edilecek A ve B kotası şeker pancarı kota miktarının tespitine ilişkin esasları belirleyerek Kuruma bildirecekleri; üretim sözleşmelerinde, hammadde fiyatları ve miktarı, üretim şartları, münavebe, tohum, ekim ve mücadele, teslim ve alım şartları, fire tespiti, hammadde taşımaları, tarımsal destekler, yan ürünler, bedel ödemeleri, teknik ve cezai şartlar ile anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin hususlar ile Kurulca şirketlere tahsis edilen A ve B şeker kota miktarları esas alınmak suretiyle tespit edilen üretici ve/veya üretici 370 gruplarının A ve B pancar kota miktarlarının yer alacağı, sözleşme ile belirlenen kota miktarlarının yalnızca alıcıya satılabileceği ve alıcının sözleşmeye uygun olarak satın alma zorunluluğunun kayıt altına alınacağı ifade edilmektedir.

Üretimde kullanılacak tohumu doğrudan etkileyen ve üretim sözleşmesinde yer alması gereken konuları kapsayan Yönetmelik hükümlerinde; üretimin yapılacağı yer ve fabrika tarafından belirlenecek kalite normlarının sözleşmede yer alacağı, teslim edilecek ürünün bu normlar dışında; ticari değerini etkileyecek şekilde hatalı, hileli, bozuk, çürük, hastalıklı ve başka ürünlerle karışık olamayacağının sözleşmede belirtileceği, ekimde kullanılacak tohum çeşidinin tespiti, temini ve üreticilere 380 tesliminin şeker fabrikalarına ait olduğu ancak şeker fabrikası tarafından gerekli görülmesi halinde bu işlevin üretici temsilcilerine devredilebileceği düzenlenmektedir.

I.2.1.2.2. Pazarda Yer Alan Oyuncular

Şeker mevzuatı ile çerçevesi çizilen şeker sektöründe şeker pancarı üretimini kapsayan alan dâhilinde pazarda şeker fabrikaları, şeker pancarı tohumu üreticileri ve şeker pancarı üreticileri/çiftçiler yer almaktadır.

I.2.1.2.2.1. Şeker Fabrikaları

390 Ülkemizde şeker pancarından şeker üretimi faaliyeti kamu ve özel tüzel kişiliğe haiz 7 şirketin toplam 33 fabrikası tarafından gerçekleştirilmektedir.

Sektörde şeker üretimi bakımından iktisadi devlet teşekkülü niteliğindeki Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türkşeker) 25 fabrikası ile lider konumdadır. Pancar ekicileri kooperatiflerinin ortaklıklarının bulunduğu, bu kooperatiflerin üst birliği olan Pankobirlik’e bağlı özel statüdeki Adapazarı, Amasya, Kayseri¹¹, Konya ve Kütahya Şeker Fabrikaları ise toplam 7 fabrika ile pancar şekeri üretimini yürütmektedir. Bu

¹⁰ Pancar Ekim Alanı, Yönetmelik’te *Şirketlerin veya fabrikaların şekerin hammaddesi olan pancarı, üreticilerle sözleşme yapmak suretiyle temin edebileceği, şirketlerin mutabakatları da göz önüne alınarak Kurulca sınırları kesin olarak belirlenen coğrafi alan* olarak tanımlanmaktadır.

¹¹ Kayseri Şeker Fabrikası bünyesinde yer alan “Kayseri Şeker Fabrikası” ve “Boğazlıyan Şeker Fabrikası” ile faaliyet göstermektedir.

oyuncular dışında özel hukuk tüzel kişisi olan Keskinlik Gıda San. ve Tic. A.Ş.'de Aksaray Şeker Fabrikası ile bu alanda faaliyet göstermektedir.

Kamu ve özel statüdeki 33 pancar şekeri fabrikasının yıllık toplam 3.147.000 ton üretim, günlük toplam 115.550 ton pancar işleme kapasitesi bulunmaktadır. Fabrikaların kamu ve özel statü ayrımında 2009/2010 ile 2010/2011 kampanya dönemlerindeki toplam şeker kotaları ve üretim miktarları ile 2011/2012 kampanya dönemi kota miktarları aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-4: Şeker Fabrikaları Kota ve Üretim Miktarları

	2009/2010 Pazarlama yılı			2010/2011 Pazarlama yılı			2011/2012 Pazarlama yılı
	Kota Bin Ton	Üretim Bin Ton	Kota Kullanım Oranı %	Kota Bin Ton	Üretim Bin Ton	Kota Kullanım Oranı %	Kota Bin Ton
Türkşeker	1403	1323	94,27	1252	1260	100	1249
Özel Fabrikalar	1035	1035	100	948	1002	100	951
Gn. TOPLAM:	2438	2358	96,7	2200	2262	100	2200

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., "2010 Sektör Raporu"

410

Yukarıdaki tablodan da takip edilebileceği üzere, özel statüdeki fabrikaların kota kullanım oranları Türkşeker'e nazaran daha yüksek bir düzeydedir. Bu durumda doğrudan etkili olan bir neden Türkşeker ile özel statülü şeker fabrikaları arasındaki verim farklılıklarıdır. Pankobirlik çatısı altında yer alan fabrikalar ile Türkşeker ve Aksaray Şeker Fabrikası'nın ekim alanlarında dekar başına verim düzeyleri ile ülkemizdeki ortalama verim rakamları aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-5: Yıllar İtibarıyla Fabrikaların Pancar Verimleri (kg/dekar)

Yıllar	Pankobirlik	Türkşeker, Aksaray	Ortalama
2000	5.112	4.443	4.594
2001	3.394	3.529	3.520
2002	4.960	4.281	4.444
2003	3.950	3.917	3.936
2004	4.504	4.207	4.295
2005	4.904	4.330	4.512
2006	5.093	4.360	4.653
2007	4.559	4.023	4.216
2008	5.292	4.480	4.480
2009	5.780	5.078	5.332
2010	5.872 ¹²	5.171	5.410

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., "2010 Sektör Raporu"

420

Yukarıda yer verilen tablolarda da açıklanan nedenlerle, Türkşeker'in 2002 yılında toplam pancar üretimindeki %70 seviyesindeki payı, 2010/2011 kampanya dönemine gelindiğinde yaklaşık %55 seviyelerine kadar gerilemiştir. Özel hukuk tüzel kişisi niteliğindeki şeker fabrikalarının sektördeki payını artırmasında pancar verimlerinin yüksekliğinin yanı sıra konumları itibarıyla hammaddeye ve pazara yakınlıkları, kapasite büyüklükleri, optimum kapasite kullanımları, modern teknolojileri, endüstriyel otomasyona sahip oluşları, yakıt tüketimi dahil Türkşeker'e göre çok daha düşük maliyetle şeker üretebilmeleri yatmaktadır¹³.

¹² 2010 yılı için Konya Şeker Fabrikası'nın toplam 499.436 dekarlık ekim alanında 3.446.000 ton şeker pancarı üretimi gerçekleşmiş, böylelikle dekar başına 6.899 kg. ürün elde edilmiştir.

(Kaynak: <http://www.konyaseker.com.tr>)

¹³ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., agk.

430 2009/2010 kampanya dönemi için Türkşeker'e ait şeker fabrikaları ile Pankobirlik fabrikalarının temin ettikleri şeker pancarı miktarı ile üretilen şeker üretimi verileri aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-6: Fabrikaların İşlenen Pancar ve Şeker üretim Değerleri (2009/2010)

Kuruluş	Fabrika	İşlenen Pancar (Ton)	Şeker Üretimi (Ton)	Verim (pancar/şeker)	
Türkşeker Toplam	25 fabrikanın tamamı	9.270.000	1.369.673	6,77	
Türkşeker Konya ¹⁴	Ereğli	1.238.000	183.570	6,74	6,63
	İlgın	1.012.900	156.100	6,49	(ort.)
Pankobirlik Konya	Çumra	1.922.000	281.500	6,83	6,66
	Konya	1.383.000	214.850	6,44	(ort.)
Pankobirlik	Amasya	676.000	82.900	8,15	
Pankobirlik	Adapazarı	528.000	69.460	7,60	
Pankobirlik Kayseri	Kayseri	1.113.000	176.389	6,31	6,27
	Boğazlıyan	1.124.000	180.611	6,22	(ort.)

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Pankobirlik

440 Tablo-5 ve Tablo-6'da yer alan veriler birlikte değerlendirildiğinde, Pankobirlik çatısı altında yer alan fabrikaların ekim alanlarında birim alan başına elde edilen şeker pancarı miktarının Türkşeker'e göre daha yüksek olduğu, üretilen birim şeker için gerekli olan şeker pancarı miktarının ise daha düşük olduğu görülmektedir. Bu durum Pankobirlik ekim alanlarında pancar veriminin yanı sıra polarizasyon seviyesinin de daha yüksek olduğunu göstermektedir. Başvuru konusu Konya Şeker Fabrikası'nın da gerek Türkşeker fabrikalarından gerekse Türkşeker'in emsal fabrikaları olarak değerlendirilebilecek Konya ilinde bulunan Ereğli ve İlgın şeker fabrikalarından pancar veriminde yüksek, polarizasyon bakımından ise benzer değerlere sahip olduğu görülmektedir.

I.2.1.2.2.2. Şeker Pancarı Tohumu Üreticileri

450 Ülkemizde, dünya şeker pancarı tohumu pazarında yaklaşık %40 payla lider firma konumundaki SESVanderHave Beta Tohumculuk aracılığıyla (SES-Beta), Alman menşeli KWS, İsviçre menşeli Sygenta ve Alman menşeli Strube ise temsilcilik ve bayileri aracılığıyla faaliyeti bulunan önde gelen şeker pancarı tohum üreticilerindedir.

Başvuruya konu Beta Tohumculuk (SES-Beta)'un Türkiye şeker pancarı tohumu tedarik pazarında 2006-2010 yıllarına ait pazar payı ve satışını gerçekleştirdiği tohum miktarı aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-7: Beta Tohumculuk Pazar Payı ve Satış Miktarı

Yıllar	Pazar Payı (%)	Satış Miktarı (ton)	Türkiye Tohum İhtiyacı (ton)
2006			~900
2007			
2008			
2009			
2010			

Kaynak: Beta Tohumculuk

¹⁴ Türkşeker'e ait Ereğli ve İlgın şeker fabrikalarının 2009/2010 kampanya döneminde pancar ekimi alanları sırasıyla 233.960 ve 240.700 dekar olup, fabrikaların bu döneme ait pancar verimleri yine aynı sırayla 5.292 ve 4.208 kg'dır.

460 2010/2011 kampanya döneminde Türkiye toplam şeker pancarı ekim alanının (Türkşeker 2010 Sektör Raporunda yayımlanan verilerine göre) 3.287.000 dekar ve aynı dönem için Konya Şeker Fabrikası ekim alanlarının 499.436 dekar olduğundan hareketle ve Konya Şeker Fabrikaları ile üretim sözleşmesi akdeden üreticilerin tamamının Beta Tohumculuk'a ait tohumları kullandığı varsayımı ile Beta Tohumculuk'un üretimi olan şeker pancarı tohumlarının yaklaşık tonunu Konya Şeker Fabrikasına tedarik ettiği, bu miktarın ise Türkiye çapındaki toplam satışlarının %.....'üne karşılık geldiği görülmektedir. Bu veriler, Beta Tohumculuk'un Konya Şeker Fabrikası dışında da önemli ölçüde talep gördüğünü göstermektedir.

470 Şeker pancarı tohumu üretimi süreci ile ilgili belirtilmesi gereken bir diğer konu, tohum üretiminin 2 yılda gerçekleştirilebildiğidir. Bu çerçevede ilk yıl fide üretimine, ikinci yıl ise fidelerden tohum üretimine ayrılmaktadır. Tohum üretim sürecinin iki kampanya dönemini kapsamaması, fabrikalar tarafından üreticilere teslim edilmek üzere verilen yüksek montajlı tohum siparişlerinin, en geç ekim yapılacak yılın 2 yıl öncesinde belirlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

I.2.1.2.2.3. Şeker Pancarı Üreticileri (Çiftçiler)

480 Şeker pancarı üretimi, ülkemizde 2001 yılından itibaren 4 yıllık münavebe dönemleri dâhilinde¹⁵, yılda yaklaşık 3.244.000 dekarlık alanda, 196.000 çiftçi tarafından şeker fabrikaları ile kurulan sözleşmeli tarım esasına dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

4634 sayılı Kanun'un "yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına... yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini....düzenlemek" amacı paralelinde bu konuda görevlendirilen Şeker Kurumu tarafından, "Şeker Mevzuatı" bölümünde de yer verildiği üzere, şeker sektöründe planlı üretimi sağlamaya yönelik olarak şeker fabrikalarına kota tahsis yapılması, pancar üretiminde fabrikaların sözleşmeli tarım esasına dayalı olarak pancar temin edeceği ekim alanlarının belirlenmesi, her bir fabrikanın kendine tahsis edilen üretimin niteliği ve yönetilmesinde belirleyici olduğu bu alanlardan alım yapması, diğer fabrikaların ekim alanlarından alım yapmasının yasaklanması esaslarının benimsendiği görülmektedir. Fabrikalar tarafından üretilen şekerin miktar ve niteliğini doğrudan etkileyen şeker pancarına ve üretimine ilişkin olarak da fabrikalara, ekim alanları dâhilinde ürün normları ve kalite standartları bakımından tanınan belirleyici role karşılık, üreticiye karşı sözleşmede de yer verilmek üzere bir takım sorumluluklar yüklendiği görülmektedir. "Hammadde ve Şeker Yönetmeliği"nde bu çerçevede düzenlenen önemli konular; üretimde kullanılacak tohum çeşidinin tespiti ve temininin fabrikaya ait olduğunun, tohumun fiyatlandırılması ile ekimin yapılma şekli ve mücadele ile ilgili esasların, aynı ve nakdi desteklerin miktar, zaman ve şeklinin, hammadde bedel ödemelerinin şekil ve zamanının, gecikme halinde Fabrika tarafından üstlenilecek yükümlülüklerin, mücbir sebepler ve uygulama esaslarının, sözleşmeye uyulmaması halindeki cezai şartlar ile taraflar arasındaki bilumum anlaşmazlıkların ve davaların çözümü için hangi mahkemelerin yetkili olduğunun sözleşmede hüküm altına alınması gerektiğidir.

¹⁵ Erciş, Kars ve Muş şeker fabrikalarında üç yılda bir ekilmektedir

I.2.2. İlgili ürün pazarı

510 Şeker pancarı ve şeker pancarı tohumuna ilişkin olarak yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, dosya bakımından ilgili ürün pazarı “şeker pancarı tohumu tedarik pazarı” ve “şeker pancarı tedarik pazarı” olarak belirlenmiştir.

I.2.3. İlgili coğrafi pazar

520 Dosya bakımından ilgili coğrafi pazar “Konya Şeker Fabrikası şeker pancarı ekim alanı” olarak tanımlanabilecektir. Ancak bu noktada dosyada ilgili pazar bakımından çiftçilerin ve tohum üreticilerinin fabrika karşısındaki konumlarının farklılaştığından hareketle, fabrika davranışının çiftçiler ve tohum üreticileri bakımından rekabet üzerinde yarattığı etkilerin farklı değerlendirmelere tabi tutulması gerekmektedir.

Şöyle ki fabrika ile çiftçiler arasında akdedilen anlaşma çiftçilerin yalnızca fabrikanın verdiği tohumu kullanmasını öngörmekte, çiftçiler bakımından fabrikanın bu davranışının etkisi ilgili coğrafi pazarda ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan tohum üreticilerinin tüm Türkiye çapında ve esas olarak fabrikaların ekim alanları için rekabet halinde olduklarından hareketle, fabrikanın tek bir tohum üreticisiyle çalışmayı tercih etmesinin diğer tohum üreticileri üzerindeki dışlayıcı etkisinin Türkiye genelinde değerlendirilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

530 I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.3.1. Görüşmelerde elde edilen bilgiler

Dosya kapsamında 26-27.4.2011 tarihlerinde Konya Şeker Fabrikası, Türkşeker yetkilileri ve başvuru sahibi ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

I.3.1.1. Konya Şeker Fabrikası

540 Konya Şeker Fabrikası Genel Müdürü ile 25.4.2011 tarihinde yapılan görüşmede özetle;

- Konya Şeker Fabrikası'nın sözleşmeli tarım esasına bağlı olarak üreticiye temin ve tedarik etmekle sorumlu olduğu şeker pancarı tohumlarını iştiraki olan Beta Tohumculuk'tan karşılandığı,
- SESVanderHave firması lisansı ile Türkiye'de üretim yapan Beta Tohumculuk'a tohum ihtiyacı talebinin tohumun yetiştirilmesinde ihtiyaç duyulan zaman dolayısıyla ekimin 2 yıl öncesinden sipariş edildiği,
- Beta Tohumculuk'un Konya Şeker Fabrikası dışında da gerek yurt içinde gerekse yurt dışında önemli tohum satışının olduğu, münhasıran Konya Şeker Fabrikası için üretim yapmadığı,
- 550 - Beta Tohumculuk'un Konya Şeker Fabrikası'nın ekim bölgelerinin özelliklerine uygun kalite (yüksek şeker oranı/polarizasyon) ve verimlilikte (ton/dekar) tohum sağladığı, bu tohumların fabrika tarafından çiftçilere maliyetinin yarısı karşılığında verildiği, maliyetin diğer yarısını fabrikanın sübvansiyon ettiği, toplam sübvansiyon tutarının 2010/2011 kampanya döneminde ... TL seviyesinde olduğu,
- Tohum ihtiyacının toplulaştırılması ve Beta Tohumculuk'taki iştirak payının tohum maliyetlerinin düşürülmesinde etkin olarak kullanıldığı (maliyete yakın bir değerle Beta Tohumculuk'tan alım yaptıklarını), bu yıl için kaplı tohum tabir edilen ilaçla

- 560 kaplanmış ve çıplak tohumun bir paketi (ünite-100.000 adet) için pancar üreticilerin hesaplarına ürün bedelleri ödenirken düşürülmek üzere sırasıyla ... Avro ve Avro borç kaydedildiği,
- KWS, Sygenta gibi üreticilerin kaplama ve çıplak tohumlarının piyasadaki fiyatlarının ise sırasıyla 80 ve 40 Avro seviyesinde olduğu,
 - Şeker pancarı üretiminde şeker pancarı üreticisine tohumun yanı sıra gübre, mazot gibi aynı ve nakdi birtakım desteklerin daha sunulduğu, pancar teslimine kadar üreticinin bu destek ve ödemelerle %60-70 seviyesindeki ödemesini fabrikadan almış olduğu,
 - Şeker pancarının niteliğinin nihai ürün olan şeker üretiminde doğrudan etkili olduğu, şeker pancarında veriminin yanı sıra kalitenin de önem arz ettiğini, tohum seçiminde her iki özellik bakımından da iyi sonuç veren tohum çeşitlerini tercih ettikleri,
 - Çiftçilerin bazı durumlarda tohum seçimlerinde, verimde artış sağlamak pahasına kaliteden ve bölgede yaygın hastalıklara dayanıklılıktan ödün verme eğilimine girebildikleri ama bu durumun çok yaygın olmadığı,
 - Üretim sözleşmelerinde yalnızca fabrikanın verdiği tohumun kullanılacağı, bu tohumun kullanılmaması halinde fabrikanın üretilen şeker pancarını satın almayacağı yönünde hüküm bulunmasına rağmen, çiftçilerin hangi tohumu ettiklerinin tespitinin fiili olarak oldukça zor olduğu, tespit edilmiş olsa dahi üretilen pancarın nitelik olarak kabul edilemez olduğu durumların dışında satın alındığı, üreticinin fabrikanın verdiği tohumu kullandığı ve sözleşmede yer alan şartlara riayet ettiği halde ortaya çıkan durumlarda ise fabrikanın üreticisine karşı sorumluluğunun olduğu,
 - Geçen yıllardan farklı olarak bu yıl tohum kullanımı bakımından pancar üreticilerini daha fazla bilgilendirme ve fabrikanın verdiği tohuma yönlendirme çalışmalarını yoğunlaştırdıklarını, bu durumda geçen yıl birtakım çiftçinin piyasadan temin ettikleri tohumu kullanmaları ve ilgili yılda bölgede kök hastalığının görülmesinin etkili olduğu ifade edilmiştir.

590 I.3.1.2. Türkşeker

- 590 Türkşeker Genel Müdür Yardımcısı ile 26.4.2011 tarihinde yapılan görüşmede özetle;
- Türkşeker'in şeker pancarı üreticileriyle yapmış olduğu üretim anlaşmasında, pancar tohumunun fabrika tarafından seçilerek üreticilere verileceği, kullanılacak tohum çeşitlerinin fabrika tarafından belirleneceği hükmünün yer aldığı, ancak başka tohum kullanan üreticilerin de ürünlerini, başka tohum kullanımından kaynaklanan ve ürünün niteliğini etkileyen sorunlar olmadığı sürece aldıkları,
 - Türkşeker'in üretim sözleşmelerinde, tohumla ilgili hükmün, fiili durumu dikkate alarak, *üreticilerin fabrika tarafından temin edilen tohumlarla pancar ekmelerinin esas olduğu, şirket haricinden temin edilen tohumlarla üretilen pancarlarda meydana gelebilecek olumsuzluklardan fabrikanın sorumlu tutulamayacağını, bu olumsuzlukları gösteren pancarların satın alınmayacağı*¹⁶ şeklinde düzenlendiği,
 - Tohum seçimi bakımından üreticilerin ancak yaklaşık bölümünün fabrikanın verdiği tohumlar dışında tohum kullanmayı tercih ettikleri, bu durumda üreticinin

¹⁶ Türkşeker "Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi"nin Tarımsal Destekler başlıklı 8. maddesi.

bazı şartlarda verim için kaliteden taviz verme yönünde eğilim taşımalarının¹⁷ yanı sıra tohumlara yönelik yapılan reklamların etkili olduğu,

- Fabrikanın verdiği tohum dışında piyasadan yüksek bedel ödenerek satın alınan tohumlar bakımından çiftçilerin ürünün yetiştirilmesi sürecinde daha fazla itina gösterme eğiliminde oldukları, bu durumun da bazı durumlarda gerek daha kaliteli gerekse daha yüksek verim ile pancar üretimi ile sonuçlanabildiği,
- 610 - Türkşeker'in 2 yıl sonrasında ihtiyacı olan tohum için tohumun niteliklerinin düzenlendiği şartname eşliğinde ilgili yılda ihaleye çıktığı, sözleşme uyarınca ihaleyi kazanan firmanın çeşitleri arasında ekim bölgesine uygun olanlarının üreticilere ihalede oluşan bedelin yarısına tekabül eden kısmı karşılığında pancar ödeme döneminde mahsup edilmek üzere verildiği, tohum maliyetinin geriye kalan kısmını fabrika olarak sübvansе ettikleri, bu konuda bir devlet desteğinin söz konusu olmadığı, tohum bedelini sübvansе eden özel statülü fabrikalar bakımından da bu durumun geçerli olduğu,
- İhaleye çıkılmaksızın ve ekim yapılacak yılda piyasadan aranan nitelikleri haiz tohum tedarikinin mümkün olmadığı, hiçbir tohum üreticisinin bu kadar maliyetli bir üretime elinde sipariş/taahhüt edilen bir miktar olmadan girişmeyeceği, bu miktarda bir stoğu elinde bulundurmayacağı,
- 620 - Tohum seçiminin tamamen çiftçiye bırakılmasının, gerek şeker pancarı üretimi gerekse nihai ürün bakımından verim ve kalite sorunlarına yol açacağı, ayrıca fabrikaların tohum üretimi için birden fazla tohum üreticisi ile anlaşma yapmasının birim maliyetlerde önemli artışa sebebiyet verebileceği,
- Fabrikaların farklı firmalara ait tohum çeşitlerini belirleyip, çiftçiye bu çeşitler arasından seçim yapma imkânı sağlaması halinde ise, hâlihazırda sağlanan sübvansiyonun söz konusu olamayacağı, bütün üreticilerin tohum maliyetlerinin, tohumun piyasadan temin edilerek üreticiye teslim edilmesine bağlı olarak ciddi ölçüde artacağı, bunun gerek şeker pancarı gerekse şeker üzerinde fiyat artışı yönünde baskı yaratacağı, üreticilerin önemli bir bölümünün de bu yönde bir uygulamadan rahatsızlık duyacağı,
- 630 - Beta Tohumculuk'a ait çeşitlerin Türkşeker bünyesinde yer alan Şeker Enstitüsü deneme sonuçlarına göre iyi performans sergilediği, kaldı ki fabrikanın üreticiyle paralel olan menfaatinin de gereği olarak, üreticisine kalite ve verim düzeyi düşük tohum çeşidi sunmayacağı ifade edilmiştir.

1.3.2. Hukuki değerlendirme

- 640 Çiftçiler ürünlerinin satışı bakımından yasal düzenlemeler uyarınca Konya Şeker Fabrikası'na tabi ve Konya Şeker Fabrikası'nın tohuma yönelik gerek yasal düzenlemelerin gereği olarak gerekse kendi inisiyatifinde şekillenen davranışlarının doğrudan etkisi altında iken; tohum üreticileri bakımından rekabet, yasal düzenlemelerin etkisiyle "pazar için rekabet" niteliğinde olup, bu durumun ve tohum üreticilerinin Türkiye çapındaki faaliyetlerinin de değerlendirmeye dâhil edilmesi gerekmektedir.

¹⁷ Türkşeker fabrikalarında kantara teslim edilen ve toplam şeker pancarları alımlarının yaklaşık %46'sına tekabül eden kısım bakımından üretici bazında polar seviyesi ölçümü yapılamamasına bağlı olarak, aynı kantara ürün teslimatı yapan üreticilerin ürünleri için polar seviyesinin kantar ortalaması olarak uygulandığı ve bu polara seviyesine karşılık gelen fiyatın ödendiği ifade edilmiştir. Bu durumun üreticilerin verime, yani birim alandan elde edilen ürüne ağırlık vermesi eğilimini artırdığı ifade edilmiştir.

I.3.2.1. Şeker Pancarı Üreticileri

650

Şeker pancarı üretimi, ülkemizde sözleşmeli tarım esasına dayalı olarak, planlı üretimi hedefleyen şeker rejimi dâhilinde, şeker fabrikası işleten gerçek veya tüzel kişiler ile şeker pancarı üreticileri arasında akdedilen “Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi” uyarınca yürütülmektedir.

Şeker pancarı sözleşmeli tarımının önemli özellikleri genel itibarıyla aşağıdaki gibidir:

- Şeker Kurulu'nun şeker fabrikalarına şeker üretimlerine ilişkin olarak geçmiş yıllardaki kota kullanım oranlarını da dikkate alarak kota tahsisi yapmaktadır.
- Fabrikaların kotaları ölçüsünde üretim gerçekleştirmeleri için ihtiyaçları olan şeker pancarı gereksinimlerini karşılamalarını teminen Şeker Kurulu tarafından her bir fabrikanın, şeker pancarı alımı yapabileceği ve üretim sürecinde belirleyici olduğu ekim alanları belirlenmektedir.
- Fabrikalara ekim alanlarındaki üretimdeki hak ve sorumlulukları ile bu kapsamda şeker pancarı üreticileriyle yapılacak sözleşmede yer alacak konular başta “Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği” olmak üzere Şeker Kurulu düzenlemeleri ile şekillenmektedir.
- “Hammadde ve Şeker Yönetmeliği”nin *Hammadde Temini* başlıklı 4. maddesi ve *Hammadde Fiyatının Tespiti* başlıklı 5. maddesi uyarınca;
 - Fabrikanın ekim alanında kullanılacak tohum çeşitlerinin tespiti, temini ve üreticilere teslimi fabrikaya veya fabrikayı işleten gerçek/tüzel kişiye aittir.
 - Üretimle ilişkin fabrika tarafından belirlenen kalite normları dışında, ürünün ticari değerini etkileyecek şekilde hatalı, hileli, bozuk, çürük, hastalıklı ve başka ürünlerle karışık ürünün teslim alınmayacağı sözleşmede belirtilir.
 - Şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üretici ve/veya üretici temsilcileri arasında, yıllık enflasyon oranı, üretici maliyetlerindeki artış ve dünya şeker fiyatları dikkate alınarak varılacak mutabakata göre belirlenir¹⁸.
- Fabrika üretim sürecinde miktarı ve zamanı sözleşmede de yer verilen aynı ve nakdi destekleri üreticilere sunmakta, bu desteklerden doğan maliyetler pancar ödemelerinde çiftçi hesaplarından mahsup etmektedir.

670

680

Şeker pancarı üretimine ilişkin olarak yukarıda yer verilen esaslar çerçevesinde şeker fabrikaları ile şeker pancarı üreticilerinin dikey tedarik ilişkisi içerisinde olduğu ifade edilebilecektir. Bu çerçevede fabrika esasen, üreticilerine tohum temin ve tedarikini gerçekleştirmekte, üreticiler bu tohumları kullanmakla elde ettikleri ürünleri (pancarları) satın almaktadır.

690

Tedarik zincirinin farklı kademelerinde faaliyette bulunan, dikey ilişkiye taraf teşebbüsler arasındaki anlaşmalarla rekabetin kısıtlanması 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilmekte, ancak alıcı veya satıcı konumundaki tarafın ilgili pazarda hâkim durumda bulunduğu tespiti, teşebbüs davranışının hâkim durumun kötüye kullanma içerip içermediğinin değerlendirilmesini gerekli kılabilmekte, bu nedenle davranış 4054 sayılı Kanun'un hâkim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan 6. maddesi çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir.

¹⁸ Şeker pancarı fiyatları Türkiye genelinde belirlenmektedir.

700 Dosya bakımından Konya Şeker Fabrikası ve şeker pancarı üreticileri dikey ilişki içerisinde ve bu bağlamda konu 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yer almakla birlikte, Konya Şeker Fabrikası'nın ilgili pazarda hâkim durumda olması ve pazarın işleyişinin özellik arz etmesinden dolayı, üreticilerin tohum alımları bakımından sınırlandırıldığı iddiası, Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde ele alınmıştır.

710 Konya Şeker Fabrikası'nın kendisine tahsis edilen bölge bakımından bu alanda pancar ekimi yapan üreticiler karşısında tek alıcı konumunda olduğu görülmektedir. Fabrikanın şeker pancarı alımı bakımından sahip olduğu bu konum, fabrikaya ekim bölgesinde kullanılacak tohumun belirlenmesi ve üretimin yönetilmesi konusunda da önemli ayrıcalıklar sunmaktadır. Bu bağlamda, mevcut dosya bakımından yapılan ilgili pazar tanımı çerçevesinde, Konya Şeker Fabrikası'nın, ekim alanı dâhilinde faaliyeti bulunan üreticiler karşısında, şeker pancarı tedarik pazarında sahip olduğu tek alıcılık pozisyonundan faydalanarak şeker pancarı tohumu tedariki pazarında da önemli pazar payına sahip olduğu, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun çerçevesinde gerek "şeker pancarı tohumu tedariki pazarı"nda kendisi ile aynı iktisadi bütünlük içerisinde bulunan Beta Tohumculuk aracılığıyla, gerekse "şeker pancarı tedarik pazarı"nda, hâkim durumda bulunduğu değerlendirilmektedir.

720 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi "*Bir veya birden fazla teşebbüsün mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması*"nı yasaklamaktadır. Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde yapılan değerlendirmelerde "hâkim durum" ve "kötüye kullanma"nın bir arada bulunması şartı aranmaktadır.

1.3.2.1.1. Konya Şeker Fabrikası "Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi"

730 Konya Şeker Fabrikası'nın üreticileriyle akdettiği sözleşmenin genel itibarıyla Şeker Kurulu tarafından yapılan düzenlemeler gözetilerek hazırlandığı görülmektedir. Sözleşmenin 8/b maddesinde, şeker pancarı tohumunun Fabrika tarafından tarımsal destek kapsamında, ülkemiz mevzuatı uyarınca sertifika almış tohumlardan karşılanarak üreticilere verileceği, verilecek tohum çeşidinin, yörelerin iklim ve toprak yapısı dikkate alınarak Fabrika tarafından belirleneceği, fabrikanın verdiği tohumlar dışında tohum kullanılmayacağı, bu tohumlar haricinde temin edilen tohumlarla üretilen pancarların alımının yapılmayacağı düzenlenmektedir.

740 Bu hükümler çerçevesinde, Konya Şeker Fabrikası'nın sözleşmesel olarak, kesin bir biçimde ve Şeker Kurulu düzenlemelerinin gerekli kıldığı ötesinde, üreticilerin Fabrikanın verdiği tohumlar dışında tohum kullanmasını yasakladığı görülmektedir. Konuyla ilgili olarak Konya Şeker Fabrikası yetkilileri ile yapılan görüşmede sözleşmede her ne kadar bu hüküm yer alıyor olsa da uygulamada çiftçilerin hangi tohumu kullandıklarının tespitinin imkân dâhilinde olmadığı, bu nedenle farklı tohum kullanan üreticilerin ürünlerinin, bozukluk, hastalık, çürüklük gibi noksanlıklar olmadığı sürece satın alındığı ifade edilmiştir. Nitekim başvuru sahibi tarafından da üreticiler tarafından farklı tohumlar kullanılabildiği ve Fabrikanın da ürünleri satın aldığı ifade edilmiştir. Bu bilgiler konunun sözleşme ile düzenlenen farklı cereyan ettiğini ortaya koymaktadır.

Konya Şeker Fabrikası'nın yalnızca Beta Tohumculuk'a ait çeşitleri temin ve tedarik etmesiyle ilgili olarak ise;

750 Yukarıda ilgili bölümlerde yer verilen açıklamalar çerçevesinde, Konya Şeker Fabrikası'nın üreticilerine sunmakla yükümlü olduğu çeşitlerin seçiminde, maliyet analizlerine dayanarak hangi firmayla ve hangi usule dayalı olarak çalışmasını belirleyebilmesinin; Konya Şeker Fabrikasının alım ihtiyacını toplulaştırarak iştiraki olan Beta Tohumculuk'un üretimindeki birim maliyetleri azaltmasını sağladığı ve maliyete yakın bir bedelle tohum ihtiyacını karşıladığı, Beta Tohumculuk tarafından fatura edilen tutarın yarısının sübvansede edilerek üreticilerin piyasada satışa sunulan alternatif tohum fiyatının altında tohum elde etmesinin sağlandığı görülmektedir. Bu hususlar Konya Şeker Fabrikası'nın veya iştiraki Beta Tohumculuk'un başvuruda iddia edildiği üzere, tohum bakımından üreticileri yüksek maliyetle karşı karşıya bıraktığını desteklememektedir.

760 Konya Şeker Fabrikası'nın ekiminden 2 yıl öncesinde planlamak durumunda olduğu pancar tohumu bakımından Beta Tohumculuk dışında tohum üreticisiyle anlaşma yapmasının birim maliyetin istenilen düzeyde gerçekleşmemesine sebebiyet verebileceğinden hareketle fabrikanın, teslim etmekle sorumlu olduğu tohumlar bakımından kendi tercihini ortaya koyabilmesinin uygun olduğu ve kötüye kullanma teşkil etmediği kanaatine varılmıştır.

I.3.2.2. Şeker Pancarı Tohumu Üreticileri

770 Konya Şeker Fabrikası ile Beta Tohumculuk arasında akdedilen ve ... yıl süre ile geçerli olmak üzere yapılan sözleşme, Konya Şeker Fabrikasının ekim döneminden 2 yıl öncesinde verilen tohum siparişinin Beta Tohumculuk tarafından tedariki, üretimi ve Konya Şeker Fabrikası'na satışını düzenlemektedir.

Sözleşme uyarınca Konya Şeker Fabrikası ekim yılında ihtiyacı olan işlenmiş, ilaçlanmış ve ambalajlanarak ekime hazır hale getirilmiş çıplak tohum veya muadili ince ya da tam kaplanmış pancar tohumlarının en az satın almayı, Beta Tohumculuk ise sözleşmede yer alan nitelikleri haiz SESVanderHave firması tarafından ıslah edilen çeşitleri süresinde üreterek Konya Şeker Fabrikası'na satmayı taahhüt etmektedir.

780 Dosya mevcudundan, Konya Şeker Fabrikası'nın kendi ekim alanlarında kullanılacak tohum çeşidinin tespiti ve üreticilere teslimi konusunda yasal sorumlulukları olduğu anlaşılmıştır. Bunun yanı sıra elde edilecek maliyet avantajı (dolayısıyla şeker pancarı üreticilerinin görece düşük tohum maliyetlerine maruz kalması) ve üretimin 2 yıl önceden planlanması gereği çerçevesinde Fabrikanın tercihini ihale veya pazarlık sonucunda tek bir tohum firmasından sağlamasını etkin kılabilir.

790 Özel hukuk tüzelkişiliği bulunan Konya Şeker Fabrikası'nın tohum ihtiyacını kendisi ile aynı iktisadi bütünlük içerisinde olan Beta Tohumculuk'tan karşılamayı tercih etmesi, diğer tohum firmalarının Konya Şeker Fabrikası'nın ekim alanlarına gerçekleştirdiği satışı etkilemekle beraber, şeker pancarı tohumunun üretimi için gerekli olan süre ve bu süreçte fabrikanın sorumluluğunda olan şeker pancarı üretim sürecinin etkin ve minimum maliyetle yönetilebilmesi gereksinimi, tohum firmaları arasındaki rekabeti "pazar için rekabet"e dönüştürmektedir. Nitekim iktisadi devlet teşekkülü olan Türkşeker de ihtiyacı olan tohumlar bakımından uygun fiyat temin edebilmek amacıyla ihaleye çıkmakta ve ihaleyi kazanan firmaya (bu kampanya döneminde Sygenta ile çalışmaktadır) ait çeşitleri üreticilerine temin ve tedarik

etmektedir. Dolayısıyla Konya Şeker Fabrikası'nın diğer tohum üreticileri üzerindeki dışlayıcı etkisi pazarın özelliğine bağlı olarak tohum üreticilerinin Türkiye genelindeki faaliyetleri gözetilerek değerlendirilmiştir.

800

"İlgili Pazar" bölümünde yer verildiği üzere, Türkiye genelinde önemli uluslararası tohum üreticisi firma faaldir. Şeker fabrikalarının ekim alanlarında fabrikaların tercih ettikleri tohum üreticilerinin ağırlığı olmakla beraber, diğer firmaların da bu bölgelerde satış yapabildikleri anlaşılmaktadır. Nitekim Beta Tohumculuk'un Türkiye genelindeki pazar payının %.... seviyesinde olması (bu oranın %.... Konya Şeker Fabrikası'na yapılan satışlardan, kalan %.... kısmı ise diğer bölgelere yapılan satışlardan kaynaklanmaktadır) Beta Tohumculuk, KWS ve Sygenta gibi pazarın önde gelen tohum üreticileri arasında rekabetin yoğun olarak sürdüğünü göstermektedir.

810

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

Dosya konusu iddialara yönelik olarak, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.