

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-3-106 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-56/1108-425
Karar Tarihi : 26.8.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Kürşat ÜNLÜSOY, Nilgün KOCADAĞ

C. ŞİKAYET

EDEN : Yılmaz HÜSEM
Mekkan Gıda A.Ş. Aydınevler Mah. Selçukbey Cad. No:68
Küçükyalı Maltepe/İstanbul

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:

- İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. Tic. A.Ş.
Esentepe Mah. 2942. Sk. No:176
Sultançiftliği Gaziosmanpaşa/İstanbul
- Toprak Mahsulleri Ofisi
Milli Müdafaa Cad. No:18 Bakanlıklar/Ankara

30 **E. DOSYA KONUSU:** Toprak Mahsulleri Ofisi'nin fındık satışında İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi Ticaret A.Ş.'ye özel indirim uyguladığı ve bu tür devlet desteklerinden yararlanan İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. Tic. A.Ş.'nin haksız rekabete yol açtığı iddiası.

40 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle; şikayetçi, İstanbul'un Anadolu yakasında kendisine ait 83 satış noktasında ekmek ve ekmek çeşitleri üretimi ve satışıyla iştigal ettiğini, işletmesinde İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. ve Tic. A.Ş. (İstanbul Halk Ekmek)'nin ürettiği fındıklı "Altın Ekmek" ve "Altın Çörek" ürünlerinden üretip satmak istediğini, ancak Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)'nin kavrulmuş iç fındığı kendisine rakip olan İstanbul Halk Ekmek'e %60 indirimli sattığını, İstanbul Halk Ekmek'in hem kendi satış noktalarında hem de özel satış noktalarında bu fındıklı ürünlerin satılmasını sağlayarak ve devlet desteğinden yararlanarak haksız rekabete yol açtığını belirtmiş ve gereğinin yapılmasını talep etmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 4.5.2010 tarih ve 3581 sayılı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 23.6.2010 tarih, 2010-3-106/İİ-10-177.KÜ sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 1.7.2010 tarih ve 10-47/864-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

50 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 17.8.2010 tarih ve 2010-3-106/ÖA-10-177.KÜ sayılı Önaraştırma Raporu 24.8.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/352 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-56 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda;

- 60
- İstanbul Halk Ekmek'in kamu kurumlarının desteğini lehine kullanarak piyasadaki diğer firmalara karşı haksız rekabet ettiği iddiasına yönelik olarak İstanbul Halk Ekmek hakkında,
 - TMO'nun İstanbul Halk Ekmek'e düşük fiyatlarla kavrulmuş kıyılmış iç fındık satarak piyasadaki rekabeti bozduğu iddialarına ilişkin olarak TMO hakkında, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığı ve dolayısıyla şikâyetin reddinin gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Başvuruda Yer Alan İddialar

70 Başvuruda yer alan iddialar özetle;

- TMO'nun İstanbul Halk Ekmek'e kavrulmuş iç fındığı %60 daha düşük fiyatla sattığı ve aynı indirim başvuru sahibinin işletmesi için uygulamadığı,
 - İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve diğer devlet kurumları tarafından desteklendiği ve özel bir şirket gibi davranarak haksız rekabet ettiği,
 - Düşük fiyatlarla kavrulmuş fındık alabilen Halk Ekmek'in fındıklı ekmekleri olan "altın ekmek" ve "altın çörek" ürünlerinden kendilerinin de üretmek istedikleri ancak yüksek maliyetlerden ötürü Halk Ekmek'in satış fiyatının dahi üzerinde bir maliyetle karşılaştıkları
- 80 şeklindedir.

I.2. Taraflar

I.2.1. İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. ve Tic. A.Ş. (İstanbul Halk Ekmek)

Hisselerinin %99'u İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan İstanbul Halk Ekmek, 1978 yılında faaliyete geçmiştir. Şirket, İstanbul'un 3 farklı bölgesinde kurulu fabrikalarıyla yaklaşık 1,8 milyon adet ekmek üretim kapasitesine sahiptir.

90 İstanbul Halk Ekmek normal ekmek, kepekli ekmek, glutensiz ekmek, yedi tahıl ekmeği, altın çörek, altın ekmek, hamburger ekmeği, sandviç ekmeği gibi çok çeşitli ekmekler üretmektedir.

I.2.2. Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)

TMO, sermayesinin tamamı devlete ait olan bir iktisadi devlet teşekkülü ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur. Merkezi Ankara'da olan TMO'nun Türkiye genelinde toplam 28 şubesi, 116 ajansı bulunmaktadır.

100

TMO, yurttta hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevleri yürütmek, afyon ve uyuşturucu maddelere konulan Devlet tekeli işlettirmek amacı ile kurulmuştur. Bu bağlamda TMO'nun görevleri arasında;

110

- Kuruluş amacının gerçekleşmesi için; faaliyet alanına giren ürünlerin, her yıl cins, nevi ve mahallerine göre tespit olunacak fiyatlarla alım ve satışını yapmak, gerekli stok tesisini ve muhafazasını sağlamak suretiyle, bu ürünlerin piyasalarında istikrarı sağlamak,

- Gerek görülen durumlarda faaliyet konularına giren ürünleri ve bu ürünlerin mamullerini dış piyasalardan satın almak,

- Yurt içinden satın aldığı ürünlerin ve bunların mamullerinin dış piyasalarda sürümünü sağlamak için her türlü işlemleri yapmak ve gerekirse bunları yurt dışına satmak,

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

120

- Faaliyet konuları ile ilgili yatırım, etüt, araştırma, fizibilite ve projeler ile gerektiğinde mühendislik ve müşavirlik hizmetlerini yapmak ve/veya yaptırmak,

- Gerektiğinde, faaliyet konularına giren ürünleri ve bunlardan elde edilecek mamulleri depolamak üzere depolama tesisleri kurmak, yer almaktadır.

130

Öte yandan TMO Ana Statüsü'nün "Mali Hükümler, Tasfiye ve Denetim" başlıklı beşinci kısmında bazı stratejik kararların alınmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. İlgili kısmın 20. maddesinde plan, program ve bütçeler, yatırım projelerinin hazırlanması, yatırım ve finansman programları, küçük tamamlama idame ve yenileme yatırımları, fiyat ve tarifeler, muhasebe sistemleri, bilançolar, netice hesapları ve faaliyet raporları, kâr dağıtımı, tasfiye ve denetim konularında 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanır, denilmektedir. Söz konusu KHK'nın "Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri" başlıklı 35. maddesinde, teşebbüslerin üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitinde serbest olduğu, ancak üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca tespit edilebileceği ve eğer tespit edilen fiyat maliyetlerin altında bulunursa zararın Hazine tarafından karşılanacağı ifade edilmektedir. Fiyatlarla ilgili bir diğer düzenleme de KHK'nın 37. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddede, sosyal faydayı artırmak amacı ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca kuruluşlara ait fiyat ve tarifelere müdahale edilebileceği hükme bağlanmıştır. TMO, KHK'nın 35., 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununun 33. ve 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanun'un geçici 3. maddeleri uyarınca Bakanlar Kurulu'nun 28.8.2006 tarih ve 2006/10865 sayılı kararı ile fındık alımı ile görevlendirilmiştir. "Fındık Alım Esasları" başlığı ile 26275 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu Karar'da TMO'nun bu Karar kapsamındaki her türlü iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar ile alım satım fiyatlarını belirlemeye yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte TMO'nun piyasadan fındık alım görevi, 15.7.2009 tarih, 27289 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/15202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile sonlandırılmıştır.

140

150

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. Fındık Sektörüne İlişkin Genel Bilgiler

Fındık, bademden sonra dünyada en yaygın yetiştiriciliği yapılan sert kabuklu meyvedir. Dünya fındık üretimi, 1960'lı yıllarda yaklaşık 250 bin ton civarında iken, 2000-2008 ortalamasına göre 795 bin tona çıkmıştır. Dünya fındık üretiminin ortalama % 75'ini gerçekleştiren Türkiye'yi sırasıyla İtalya, ABD ve İspanya takip etmektedir. AB (27)'nin payı ise % 16'dır .

160 Türkiye'nin 1970'li yıllarda 260 bin ton civarında olan fındık üretimi 2008-2009 döneminde 801 bin ton, 2009-2010 döneminde ise 500 bin ton olarak gerçekleşmiştir (TÜİK). Yıllar itibarıyla Türkiye'deki fındık üretimine Tablo-1'de yer verilmektedir.

Tablo-1: Yıllara Göre Türkiye Fındık Üretimi (2005-2008)(Ton)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Toplam Üretim | 530.000 | 661.000 | 530.000 | 800.791 | 500.000 |

Kaynak:TÜİK

170 Türkiye'de üretilen fındığın yaklaşık %15-20'si iç piyasada tüketilmekte, geri kalan %80-85'i ise ihraç edilmektedir. Diğer yandan fındığın iç tüketimi konusunda veriler net rakamlara ulaşmak konusunda yetersiz olup, üretim ve ihracat miktarları ile devir stoklarından yola çıkılarak iç tüketimin kabuklu fındık cinsinden 80-100 bin ton arasında olduğu tahmin edilmektedir. Fındık fiyatlarının yüksekliği, fındığın çerez olarak tüketiminin pek yaygın olmaması, ikame ürünlerin fazlalığı ve yetersiz tanıtım gibi etkenler yurtiçi tüketimin artırılmasını engellemektedir.

Fındık alım-satımına başlamasıyla birlikte TMO kavrulmuş fındık, fındık ezmesi ve fındık yağı gibi ürünleri üretilip ulaşılabilir fiyatlarla piyasaya sürülmesini sağlayarak fındık tüketiminin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır.

180 Bu noktada 2009 yılında uygulamaya giren ve üç yıl yürürlükte olacak Yeni Fındık Stratejisi'ne değinmekte fayda görülmektedir. Buna göre TMO'ya verilen fındık alım yetkisi 2009 yılında sonlandırılmıştır. Strateji kapsamında ruhsatlı alanda üretim yapan yetiştiricilere "Alan Bazlı Gelir Desteği", ruhsatsız alanda üretim yapanlara ise "Söküm ve Alternatif Ürün Desteği" verilecektir. Bu dönemde TMO fındık satışlarına ancak ihtiyaç halinde ve piyasadaki arz açığı oranında devam edecektir. Arz fazlası fındık stokunu ise yağ imalatı gibi yöntemlerle piyasa dışında eritmeye devam edecektir. TMO bu doğrultuda fındık yağı üretimi yapmakta, ancak bu imalattanTicari sır.

I.3.2. Ekmek Sektörüne İlişkin Genel Bilgiler

190

Ekmek, üretiminde un, tuz, su, maya ve çeşitli katkı maddeleri kullanılan, geleneksel bir temel gıda maddesidir. İnsanların büyük çoğunluğu ekmeği ana doyurucu gıda olarak görmektedir.

Yapımında kullanılan malzemenin çeşidine ve miktarına göre, normal, tuzsuz, kepekli, çavdarlı, soyalı gibi türlere ayrılabilen ekmeğin üretiminde endüstriyel üretim ve endüstriyel olmayan üretim olarak iki farklı yöntemden bahsedilebilir. Endüstriyel üretim, ekmekte kullanılan malzemenin hazırlanmasından itibaren üretimin tüm

200 aşamalarının makineler aracılığıyla yapıldığı üretim çeşidi olup bu tür üretimde birim ekmek başına kullanılan emek miktarı diğer üretime kıyasla oldukça düşüktür. Ayrıca ekmek üretiminde makinelerin kullanımı daha fazla ekmeğin daha kısa bir süre içinde üretilmesini mümkün kılmaktadır. Kapasitenin ve üretim miktarlarının yüksek olması, hammadde alımlarının da yüksek miktarlarda olmasına yol açmaktadır. Bu da hammadde maliyetini düşürmektedir. Tüm bu avantajlar endüstriyel üretimin maliyetinin normal üretime göre düşük olmasını sağlamaktadır.

210 Endüstriyel olmayan ekmek üretimi ise daha yaygın olup bu tür işletmelerin üretim kapasitesi daha düşüktür. Ayrıca birim ekmek başına kullanılan işgücü daha fazladır ve üretim miktarının düşük olmasından ötürü hammadde alımlarında avantaj sağlamak güçtür. Bunların sonucunda ekmeğin birim maliyeti daha yüksek olmaktadır. Ancak endüstriyel olmayan bir fırın kurmanın maliyeti daha düşük olduğundan bu tür üretim, ekmek sektörüne giriş açısından daha çok tercih edilmektedir. Bu durum ekmek sektörünün endüstriyel modern ekmek fabrikalarının yanında çok sayıda küçük işletmeden oluşmasını açıklamaktadır.

1.3.3 İlgili Ürün Pazarı

220 İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da 1998/2, 1998/6 ve 2000/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği ile Değişik 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'e atıfta bulunularak ilgili ürün pazarının tespitinde dikkate alınacak unsurlar belirtilmektedir. Buna göre ilgili ürün pazarının tespitinde tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmakta, ayrıca tespit edilen ve pazarı etkileyebilecek diğer unsurlar da değerlendirmeye katılabilmektedir.

230 Dosya konusu, TMO tarafından İstanbul Halk Ekmek'e düşük fiyatlarla kavrulmuş kıyılmış iç fındık satışını ve İstanbul Halk Ekmek'in bu tür desteklerle elde ettiği maliyet avantajını lehine kullanarak piyasada düşük fiyatlarla satış yaptığı içermektedir.

Ekmek, kullanılan malzemenin çeşidine, miktarına ve kullanım amacına göre normal ekmek, light ekmek, çavdar ekmeği, tuzsuz ekmek, kepekli ekmek, ruşeyimli ekmek, sandviç ekmeği, hamburger ekmeği gibi alt pazarlara ayrılabilir. Bununla beraber dosya kapsamında bu tür bir ayrıma gidilmesine gerek görülmediğinden İstanbul Halk Ekmek'in devlet desteği avantajını kullanarak düşük fiyatlarla satış yaptığı iddialarına ilişkin olarak ilgili ürün pazarı "*ekmek pazarı*" olarak tanımlanabilecektir.

240 Öte yandan, dosya mevcudu bilgi ve belgelerden, altın çörek ve altın ekmek gibi fındıklı ekmeklerin üretimini gerçekleştirmek için kavrulmuş fındığın öğütülerek kullanılmasının da mümkün olduğu anlaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle, fındıklı ekmek üretimi için kavrulmuş kıyılmış iç fındık satın alınması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu bağlamda ilgili ürün pazarının genel olarak kavrulmuş iç fındık olarak tanımlanması mümkün görülse de dosya kapsamında fındık açısından net bir pazar tanımı yapılmasına gerek duyulmamıştır.

250 I.3.4 İlgili Coğrafi Pazar

Coğrafi pazar belirlenirken esas olarak, ilgili mal ve hizmetlerin özellikleri ile tüketici tercihleri bakımından giriş engellerinin, ilgili bölge ile komşu bölgeler arasında teşebbüslerin pazar payları veya mal ve hizmetlerin fiyatları bakımından hissedilir bir farklılığın olup olmadığı gibi unsurlar dikkate alınır.

260 Ekmek ve diğer unlu mamullerin kolay bayatlaması nedeniyle yerleşim birimleri arasında kolayca taşınmadığı, buna karşılık İstanbul ili sınırları içindeki ilçeler arasında ekme ve diğer unlu mamuller ticareti yapılabildiği dikkate alınarak, İstanbul Halk Ekmek'e yönelik iddialara ilişkin olarak ilgili coğrafi pazar "İstanbul ili" olarak belirlenebilecektir.

Öte yandan İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafında belirtilen inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse coğrafya olarak olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabetçi endişeler yaratmıyor ise pazar tanımı yapılmayabileceğinden hareketle, TMO'ya yönelik iddialara ilişkin olarak bu dosya özelinde coğrafi pazar tanımı yapılmasına gerek duyulmamıştır.

I.4. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

270 I.4.1. İstanbul Halk Ekmek'e Yönelik İddialara İlişkin Değerlendirme

Başvuruda, İstanbul Halk Ekmek'in devlet desteğiyle elde ettiği maliyet avantajından faydalanarak ürettiği altın ekme ve altın çörek ürünlerini düşük fiyatlarla satabildiği, bu durumun piyasadaki rekabeti bozduğu iddia edilmektedir.

280 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde " ...bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır." denilmektedir. Bu hüküm çerçevesinde herhangi bir teşebbüsün ürünlerine düşük fiyat uygulamasının hakim durumun kötüye kullanımı olarak değerlendirilebilmesi için öncelikle söz konusu teşebbüsün ilgili pazarda hakim durumda olması gerektiği açıktır. Bu bağlamda herhangi bir pazarda hakim durumda bulunmayan bir teşebbüsün ürünlerini rakiplerine göre düşük bir fiyatla satışa sunması, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan bir eylem olarak değerlendirilemeyecektir.

290 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hakim durum; "Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyatı arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü" olarak tanımlanmıştır. Hakim durumun belirlenmesinde ilgili teşebbüsün pazar payı, pazarda faaliyet gösteren diğer firmaların sayısı ve pazar payları gibi nicel ölçütlerin yanında, piyasaya giriş engelleri, fikri ve sınai mülkiyetin varlığı, teknolojik üstünlük gibi nitel ölçütler de kullanılmaktadır. Pazar payı hakim durumun belirlenmesinde tek başına yeterli bir ölçüt olmasa da teşebbüsün pazar payının düşük olması, piyasanın çok sayıda oyuncunun yer aldığı rekabetçi bir piyasa olması ve giriş engellerinin bulunmaması gibi durumlarda hakim durumdan bahsetmek zorlaşmaktadır.

300 İstanbul Halk Ekmek'ten elde edilen bilgilere göre İstanbul'da günde yaklaşık 16 milyon adet ekmek üretilmektedir. İstanbul Halk Ekmek'in günlük ekmek üretim kapasitesiTicari sır..... olup 2009 yılında bu kapasitenin kullanımı günlük adet ekmek civarındadır. Bu bilgiler ışığında İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul ekmek piyasasındaki pazar payı yaklaşık olarak civarındadır. Söz konusu pazar payının hakim durum göstergesi olarak kullanılması açısından oldukça düşüktür. Bunun yanı sıra piyasaya giriş engelleri bulunmamakta aksine ekmek piyasasına giriş diğer sektörlerle göre daha kolay olmaktadır.

310 Dosya mevcudu bilgiler değerlendirildiğinde, şikayet edilen teşebbüs olan İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul ilinde ekmek üretimindeki pazar payının doğrudan hakim durum göstergesi sayılabilecek ölçüde olmaması ve ilgili pazarda giriş engellerinin bulunmaması nedeniyle, İstanbul'daki ekmek pazarında hakim durumda bulunmadığı; dolayısıyla İstanbul Halk Ekmek'in faaliyetlerinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal eder nitelikte olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

I.4.2. TMO'ya Yönelik İddialara İlişkin Değerlendirme

320 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde iki çeşit temel rekabet ihlali düzenlenmiştir. Kanun'un 4. maddesi genel olarak teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları aracılığıyla piyasadaki rekabetin bozulması, engellenmesi veya azaltılmasına yönelik hükümler içerirken, 6. maddesi ile hakim durumda bulunan bir teşebbüsün bu hakim durumunu kötüye kullanması yasaklanmaktadır.

330 Başvuru konusu TMO'nun İstanbul Halk Ekmek'e rakiplerine göre düşük fiyatlarla kavrulmuş kıyılmış iç fındık sattığı iddiasının, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında yıkıcı fiyat veya ayrımcılık olarak değerlendirilebilecek hususlardan olabileceği kanaati oluşmuştur. Ancak bu tür bir değerlendirme yapılabilmesi için teşebbüsün faaliyetlerinin kötüye kullanma olarak nitelendirilebilmesi gerekmektedir. Bu noktada TMO'nun kuruluş ve faaliyet amaçları da dikkate alınmak suretiyle İstanbul Halk Ekmek'e düşük fiyatla satış yapmasının kötüye kullanma sayılıp sayılmayacağı değerlendirilecektir.

340 TMO, yurtdışı hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevleri yürütmek amacıyla kurulmuştur. 2005 yılında fındık alımı yapıp piyasada izlenecek politikaya yön veren Fiskobirlik'in üreticilere ödeme yapmakta güçlüğü düşmesiyle birlikte fındık piyasasındaki denge bozulmuştur. Bozulan dengenin yeniden tesis edilmesi için Bakanlar Kurulu kararıyla TMO'ya fındık alım- satım yetkisi verilmiştir. Ayrıca TMO, ürünlerin satış fiyatını belirlemeye de yetkili kılınmıştır. Bununla birlikte yukarıda açıklandığı üzere Başbakanlık Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca TMO'nun belirlediği fiyatlara müdahale edilebilme yetkisi vardır.

TMO Bakanlar Kurulu'nun verdiği yetkiyi kullanarak 3 yılda fındık almıştır. Alınan bu fındığın kabuklu olarak satılmış, kavrulmuş iç fındık ve fındık ezmesi imalatında, ise yağ imalatında kullanılmış ve toplamda stok değerlendirilmiştir.

350 2009 sezonundan itibaren TMO'nun piyasadan fındık alma görevi son bulmuştur. Ayrıca "Yeni Fındık Stratejisi"ne göre TMO, piyasaya fındık satışına ancak arz açığı olması halinde devam edecektir.

Ticari sır karşılandığı için TMO, elindeki fındık stokunu yağ imalatında kullanmak suretiyle eritmeye ağırlık vermiştir. Öte yandan TMO'nun, fındık alımına başladığı tarihten itibaren Türkiye'de fındık tüketiminin alternatif kanallarda yaygınlaşmasına yönelik bir politika izlediği gözlemlenmiştir. Bu kapsamda TMO, Türkiye'de pek yaygın olmayan fındığın çerez olarak tüketimini artırmak amacıyla kavrulmuş iç fındık imalatı yaparak uygun fiyatlarla piyasaya sürmüştür. Ayrıca fındık ezmesi de TMO'nun fındık tüketimini artırmaya ve fındığı tanıtmaya yönelik ürünleri arasında. TMO'nun bu kapsamdaki diğer bir faaliyeti, dosyanın konusunu da oluşturan, kavrulmuş kıyılmış iç fındık satışlarıdır. TMO'ya göre bu satışların ana amacı ülkedeki fındık tüketim alışkanlığını geliştirmek ve fındığın geniş halk kitlelerince tüketimini sağlamak için en çok tüketilen gıda maddesi olan ekmeğe fındık katılmasını teşvik etmektir. Bu amaçla, halka ucuz ekmeğin sağlanması üzere Belediyeler bünyesinde kurulan Halk Ekmek Fabrikalarıyla birlikte yapılan çalışmalar neticesinde, Nisan 2009'da Ankara ve İzmir Halk Ekmek Fabrikalarına, 2010 yılının başında ise İstanbul Halk Ekmek'e kavrulmuş kıyılmış iç fındık satışlarına başlanmıştır.

370 Türkiye'de kavrulmuş kıyılmış iç fındık ağırlıklı olarak dondurma, bisküvi, pastacılık ve çikolata sanayiinde kullanılmakta olup maliyeti yüksek olduğu için ekmeğin üretiminde kullanılmamaktadır. Resmi rakamlar olmamakla birlikte anılan sektörlerin yaklaşık 2.000 ton civarında kavrulmuş kıyılmış iç fındık tükettiği kanaati oluşmuştur. TMO ise Halk Ekmek Fabrikalarına 2009 yılında, 2010 yılında ise kavrulmuş kıyılmış fındık satışı yapmıştır. Satılan bu fındıklar, normal tüketimi mümkün olmayan derecede küçük/kırık ancak gıda yönetmeliğine uygun nitelikte fındıkların işlenmesi suretiyle elde edildiğinden, TMO'nun bu faaliyeti elindeki düşük değerli ürüne ekonomik değer kazandırması açısından önemlidir. Diğer yandan bu tür bir üretim yaparak TMO, fındıktan yağ üretimi yapılması neticesinde karşılaşılan zararları da en aza indirmeye çalışmaktadır.

380 TMO üç halk ekmeğin fabrikası dışında kavrulmuş kıyılmış iç fındık satışı yapmamaktadır. Kamunun tasarrufunda olmayan işletmelere satış yapılması halinde fındığın kullanımının denetlenmesi mümkün olmayacağından, satışların Halk Ekmek Fabrikaları ile sınırlı tutulduğu, TMO tarafından beyan edilmiştir. Bir başka ifadeyle, kavrulmuş kıyılmış iç fındıkların herkese açık olarak satışa sunulması halinde, 4 TL/Kg fiyatla satışa sunulan bu fındıkların ekmeğin üretiminde kullanılmaması ve daha yüksek fiyatlarla piyasada değerlendirilerek haksız kazanç elde edilmesi mümkün olduğu için bu tür bir kısıtlama getirilmiştir.

390 Öte yandan, özel sektöre TMO satış fiyatı üzerinden kavrulmuş kıyılmış iç fındık satışı yapılması, bu sektöre yaklaşık 2.000 ton civarında ürün temin eden imalatçı firmalarla haksız rekabet içerisine girilmesine sebep olacağından, özel sektörün satış kapsamı dışında bırakıldığı yine TMO'nun açıklamaları arasındadır.

TMO tarafından bugüne kadar değerlendirilen toplam ton kabuklu fındık miktarı dikkate alındığında, Halk Ekmek Fabrikalarına yapılan kıyılmış fındık

satışlarının, toplam 11 bin ton olan yıllık yurt içi fındık tüketiminin çok az bir kısmına tekabül ettiği görülmektedir.

400

Sonuç olarak TMO'nun Bakanlar Kurulu tarafından kendisine verilen yetkiyi kullanmak suretiyle, kuruluş amacını aşmadan, İstanbul Halk Ekmek'e düşük fiyatla kavrulmuş kıyılmış iç fındık satışı yapmasının makul ekonomik ve politik gerekçeleri olduğu ve nihayetinde sosyal faydanın ortaya çıkmasının amaçlandığı ve TMO'nun elindeki fındık stokunu bitirdikten sonra piyasada herhangi bir fındık satışının kalmayacağı dikkate alındığında, bu satışların herhangi bir kötüye kullanma teşkil etmediği kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

410

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

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