

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2023-2-058  
Karar Sayısı : 23-58/1141-408  
Karar Tarihi : 14.12.2023

(Önaraştırma)

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Birol KÜLE  
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Hasan Hüseyin ÜNLÜ,  
Ayşe ERGEZEN, Berat UZUN

**B. RAPORTÖRLER:** Osman Can AYDOĞDU, Nagehan GÖKTEPE,  
Muhammed Salih TÜRK, Ayşe CİRİT TEMEL

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Resen

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : - S.S. Çanakkale ve Çevre Köyleri Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliği  
İsmetpaşa Mah. Atatürk Cad. No:62/3 Merkez/Çanakkale  
- S.S. Edirne Köy Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliği  
Mithatpaşa Mah. İnönü Cad. Erdi Apt. Kat:1 Daire:1  
Merkez/Edirne

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Çanakkale ve Edirne illerinde yerleşik hayvancılık kooperatiflerinin süt satış fiyatlarını tespit ettiği şüphesi.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 06.11.2023 sayılı toplantısında Türkiye’de çiğ süt fiyatlarında son dönemde yaşanan artışlar konusu görüşülmüş, Çanakkale’de ve Edirne’de yerleşik hayvancılık kooperatiflerinin süt satış fiyatlarını tespit ettiği şüphesine yönelik olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un (4054 sayılı Kanun) 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurulun 06.11.2023 tarihli önaraştırma kararını takiben 08.11.2023 tarihinde S.S. Çanakkale ve Çevre Köyleri Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliği (ÇANAKKALE KOOPBİR) ve S.S. Edirne Köy Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliğinde (EDİRNE KOOPBİR) yerinde incelemeler gerçekleştirilmiştir. Diğer yandan, EDİRNE KOOPBİR’de yapılan yerinde inceleme esnasında, görevli meslek personeline, çiğ süt satıcısı pozisyonundaki EDİRNE KOOPBİR’in ev sahipliğinde ve çiğ süt alıcısı konumundaki bazı süt işleme tesislerinin yetkililerinin katılımıyla gerçekleştirilen çiğ süt alım fiyatının gözden geçirilmesine ilişkin toplantıya tanıklık edilmiş ve bu çerçevede Ateşoğlu Süt San. ve Tic. Ltd. Şti. (ATEŞOĞLU), Danone Tikveşli Gıda ve İçecek San. Tic. AŞ (DANONE), Kaanlar Gıda San. ve Tic. AŞ (KAANLAR) ve Kaya Kardeşler Gıda ve Süt Ürünleri San. ve Tic. AŞ (KAYAKARDEŞLER) yetkilileri ile görüşmeler gerçekleştirilip bu görüşmeler tutanak altına alınmıştır. Dosya kapsamında yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda hazırlanan 06.12.2023 tarihli, 2023-2-058/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Hakkında İnceleme Yapılan Taraflar**

#### **I.1.1. S.S. Çanakkale ve Çevre Köyleri Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliği (ÇANAKKALE KOOPBİR)**

- (5) ÇANAKKALE KOOPBİR, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu kapsamında T.C. Ticaret Bakanlığının 13.09.1972 tarihli ve 111-17/13315/17490 sayılı onayı ile kurulmuştur. Kuruluş amacı ortaklarını sosyal ve ekonomik yönden güçlendirmek olan ÇANAKKALE KOOPBİR; bu kapsamda ortaklarının ürettiği ürünlerin girdilerini daha ucuza sağlamak, ortaklarının ürettiği ürünlerin değerinde pazarlanmasını temin etmek ve ürünlerin bedellerinin tahsil edilerek bedellerin ortaklara zamanında ve tam ödenmesini sağlamak gibi görevlerde ve faaliyetlerde bulunmaktadır. ÇANAKKALE KOOPBİR'in hâlihazırda 229 ortağı bulunmakta olup bu ortaklardan 121'i çiğ süt üretimi faaliyeti ile iştigal etmektedir. İlgili kooperatiflerin mevcut durumda günlük ortalama çiğ süt üretim miktarı 335 ton olarak gerçekleşmektedir.

#### **I.1.2. S.S. Edirne Köy Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Birliği (EDİRNE KOOPBİR)**

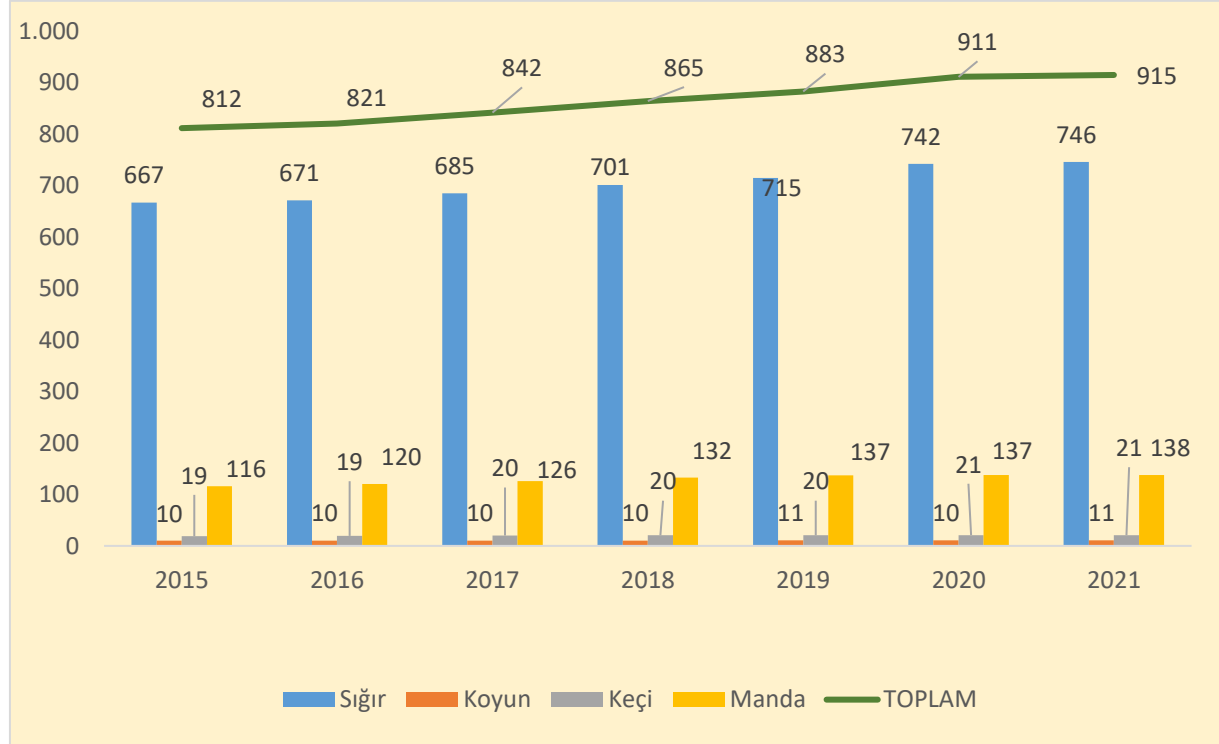
- (6) EDİRNE KOOPBİR, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu kapsamında T.C. Ticaret Bakanlığının 25.12.1973 tarihli ve 2706 sayılı onayı ile kurulmuştur. ÇANAKKALE KOOPBİR ile aynı şekilde, kuruluş amacı ortaklarının müşterek menfaatlerini korumak olan EDİRNE KOOPBİR; bu kapsamda ortaklarının iktisadi faaliyetlerini koordine etmek, hesap ve işlemlerini denetlemek, kooperatifçiliği geliştirmek gibi faaliyetler gerçekleştirmektedir. EDİRNE KOOPBİR'e hâlihazırda üye kooperatiflerin sayısı 196 olup süt işi ile iştigal eden kooperatiflerin sayısı 152'dir. İlgili kooperatiflerin günlük ortalama çiğ süt üretim miktarı 228 ton olarak gerçekleşmektedir..

## **I.2. İlgili Pazar**

### **I.2.1. Sektör Hakkında Bilgi**

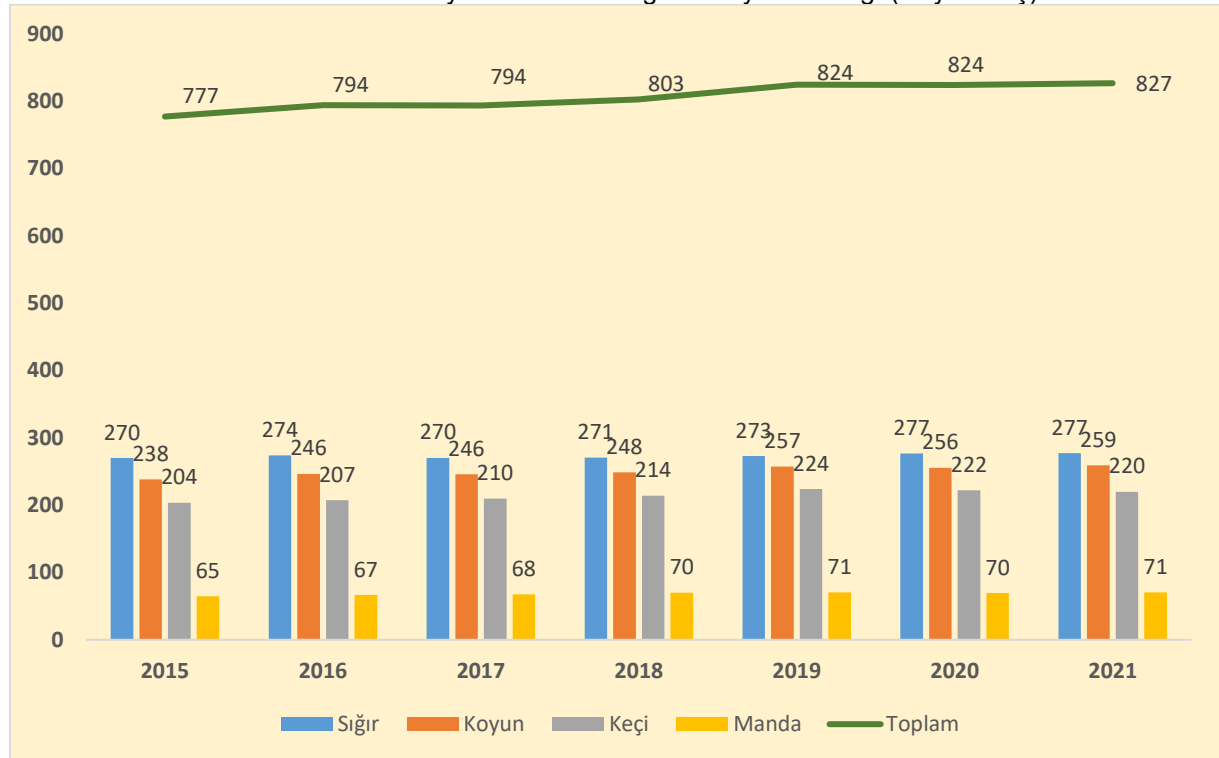
- (7) Süt piyasasını, temelde sanayi ham maddesi olarak kullanılan çiğ süt ve nihai tüketiciye sunulan işlenmiş süt şeklinde ayırmak mümkündür. Çiğ süt; inek, keçi, koyun veya mandanın sağılmasıyla elde edilen, ısıtılmamış veya 40°C'nin üzerinde herhangi bir işlem görmemiş meme bezi salgısını ifade etmektedir. İşlenmiş süt ise pastörizasyon, UHT (yüksek ısı işlemi) veya sterilizasyon işlemlerinden biriyle ısı işlem görerek tüketiciye sunulan içme sütüdür. İçme sütü ise çiğ sütün kimyasal, fiziksel ve duyuşal özelliklerinde en az değişikliğe yol açarak sütte bozulma yapabilen tüm mikroorganizmaların ve bunların sporlarının UHT ile yok edilerek aseptik koşullarda dolum yapılması ile elde edilmektedir. İçme sütünün yanında çiğ süt; tereyağı, peynir ve yağlı/yağsız süt tozu gibi süt ürünlerinin üretiminde de girdi niteliğinde kullanılmaktadır.
- (8) Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (*Food and Agricultural Organization of the United Nations-FAO*) verileri çerçevesinde çiğ süt üretiminde dünyada en çok paya sahip ilk 10 ülkenin payı toplam dünya üretiminin yaklaşık %65'ine tekabül etmektedir. Bunun yanında, 2015-2021 döneminde dünya genelinde toplam çiğ süt üretim miktarına ve üretim bakımından bir diğer önemli gösterge olan sağılan hayvan sayısına aşağıdaki grafiklerde yer verilmektedir.

Grafik 1: 2015-2021 Döneminde Dünya Genelinde Toplam Çiğ Süt Üretimi (Milyon Ton)



Kaynak: FAO

Grafik 2: 2015-2021 Döneminde Dünya Genelinde Sağılan Hayvan Varlığı (Milyon Baş)



Kaynak: FAO

- (9) Yukarıdaki grafiklerden ilgili dönemde yıllar bazında dünya genelinde çiğ süt üretim miktarında ve sağılan hayvan varlığında istikrarlı bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Bunun yanında 2021 yılındaki dünya genelinde çiğ süt üretim miktarı içinde siğir, manda, koyun ve keçi varlığının payları sırasıyla yaklaşık %82, %15, %1 ve %2

şeklinde gerçekleşmiştir. Buna mukabil, ortalama yıllık süt verimi bakımından kıyaslama yapmak gerekirse sığırın mandadan; keçinin ise koyundan daha verimli olduğu söylenebilmektedir.

- (10) Türkiye’de hayvancılık işletmelerinin kayıt altına alınmasına ilişkin hukuki durum genel olarak aşağıdaki şekildedir:<sup>1</sup>
- 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu’na dayanarak çıkarılan ve 02.12.2011 tarihli ve 28130 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği*” ile “*Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği*” kapsamında büyükbaş ve küçükbaş hayvancılık işletmeleri kayıt altına alınmaktadır.
  - 16.01.2014 tarihli ve 28884 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “*Kuluçkahane ve Damızlık Kanatlı İşletmeleri Yönetmeliği*” ile kanatlı hayvancılık işletmeleri kayıt altına alınmaktadır.
- (11) Türkiye’de 2021 yılında canlı hayvan üretim değerleri içerisinde en yüksek payı %62,6 ile büyükbaş hayvanlar oluştururken; küçükbaş hayvan üretim değerinin payı %33,2 ve kümes hayvanları üretim değerinin payı %4,2 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılında Türkiye’de 354,6 milyar ₺ olarak kaydedilen tarımsal üretim değeri içinde bitkisel ürün üretim değeri payı %69,38 ve hayvansal üretim değeri payı ise %30,62 olarak gerçekleşmiştir. Bu bakımdan, Türkiye’de hayvancılığın aldığı bu pay, gelişmiş ülkelerde aynı veriye kıyasla düşük seviyede seyretmektedir.
- (12) Yıllar itibarıyla Türkiye’deki büyükbaş ve küçükbaş hayvan varlığına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 1: 2005-2022 Döneminde Ülkemizdeki Toplam Hayvan Varlığı (Baş)

Yıl	Sığır	Manda	Koyun	Keçi	Toplam
2005	10.526.440	104.965	25.304.325	6.517.464	42.453.194
2006	10.871.364	100.516	25.616.912	6.643.294	43.232.086
2007	11.036.753	84.705	25.462.293	6.286.358	42.870.109
2008	10.859.942	86.297	23.974.591	5.593.561	40.514.391
2009	10.723.958	87.207	21.749.508	5.128.285	37.688.958
2010	11.369.800	84.726	23.089.691	6.293.233	40.837.450
2011	12.386.337	97.632	25.031.565	7.277.953	44.793.487
2012	13.914.912	107.435	27.425.233	8.357.286	49.804.866
2013	14.415.257	117.591	29.284.247	9.225.548	53.042.643
2014	14.223.109	122.114	31.140.244	10.344.936	55.830.403
2015	13.994.071	133.766	31.507.934	10.416.166	56.051.937
2016	14.080.155	142.073	30.983.933	10.345.299	55.551.460
2017	15.943.586	161.439	33.677.636	10.634.672	60.417.333
2018	17.042.506	178.397	35.194.972	10.922.427	63.338.302
2019	17.688.139	184.192	37.276.050	11.205.429	66.353.810
2020	17.965.482	192.489	42.126.781	11.985.845	72.270.597
2021	17.850.543	185.574	45.177.690	12.341.514	75.555.321
2022	16.851.956	171.835	44.687.888	11.577.862	73.289.541

Kaynak: TÜİK, Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği (SETBİR) Cevabi Yazı

- (13) Yukarıdaki tablo incelendiğinde 2017-2021 dönemindeki her yılda büyükbaş ve küçükbaş hayvanlardan oluşan toplam hayvan varlığının bir önceki yıla kıyasla arttığı, ancak 2022 yılına gelindiğinde toplam hayvan varlığında 2021 yılına kıyasla 2.265.780 başlık bir azalma olduğu görülmektedir. Buna ek olarak, büyükbaş hayvan varlığı 2017-

<sup>1</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), “*Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi*”, s. 66.

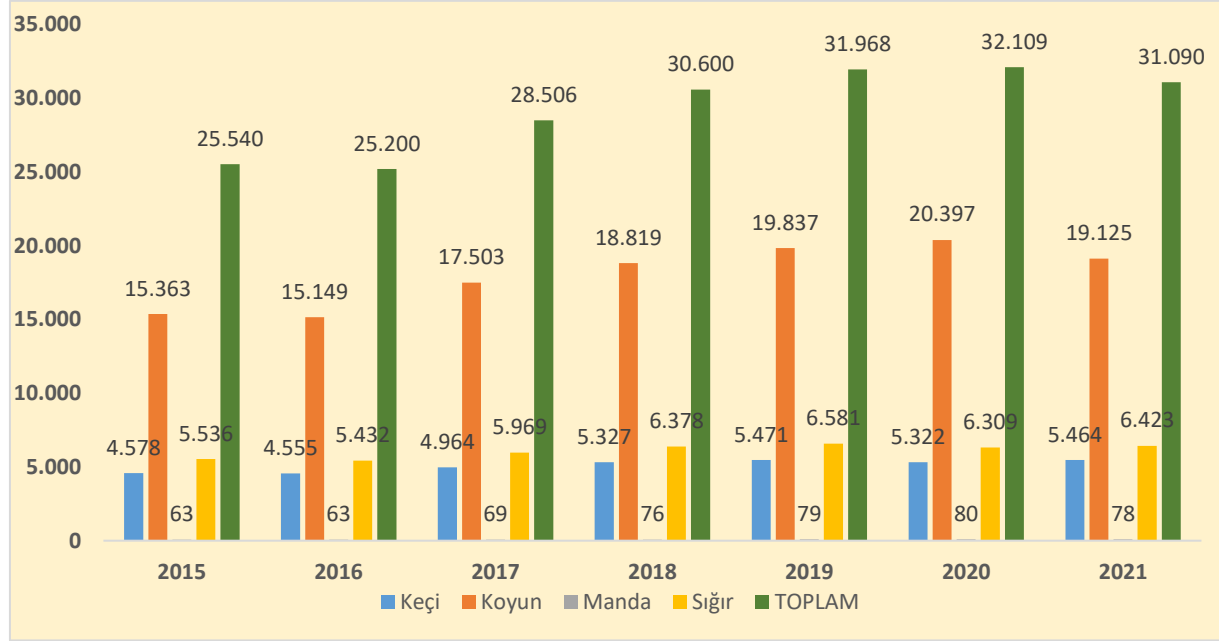
2021 döneminde %12 artışla 18 milyon başa, küçükbaş hayvan varlığı %30 artışla 57,5 milyon başa yükselmiştir. Söz konusu dönemde en büyük artış %34 ile koyun varlığında görülürken; keçi varlığı %16, manda varlığı %15 ve sığır varlığı %12 artmıştır. 2020-2021 döneminde ise bu artış hızı yavaşlayarak büyükbaş hayvan varlığı %0,6 oranında azalırken, küçükbaş hayvan varlığı %6,3 oranında artmıştır. 2021 yılında sığır sayısı yaklaşık 17 milyon 850 bin, manda sayısı yaklaşık 185 bin, koyun sayısı yaklaşık 45 milyon, keçi sayısı ise yaklaşık 12 milyon baş olarak sayılmıştır. 2022 yılında ise büyükbaş ve küçükbaş hayvan varlığında toplamda bir önceki yıla kıyasla toplamda yaklaşık 2 milyon baş azalma olduğu görülmüştür.

- (14) Büyükbaş ve küçükbaş hayvancılık faaliyetleri sütçülük ile sınırlı olmayıp bir diğer önemli faaliyet alanı besiciliktir. Besicilik alanında gelişmiş ülkelere bakıldığında, kırmızı et üretiminde genel olarak etçi ırkların kullanıldığı görülmektedir. Etçi ırkların yanı sıra süt ırklarının erkekleri de beside kullanılmakta, ancak söz konusu ülkelerde süt ırklarının erkeklerinin etleri ağırlıklı olarak şarküteri alanında değerlendirmektedir. Bu ülkelerde hem etçi ırkların tercih edilmesi hem de kaba yem üretiminin yüksek olması ise kırmızı et üretim maliyetlerini düşürmektedir. Türkiye’de besicilik faaliyetleri ise Holstein gibi süt ırkı hayvanlarının erkekleri ve Simental gibi kombine ırklar<sup>2</sup> ile yapılmakta olup Angus, Limosuin, Charole ve Hereford gibi dünya genelinde öne çıkan etçi ırkların yetiştiriciliği ülkemizde zayıftır.
- (15) Sütçü ve etçi ırklar arasındaki farklar incelendiğinde ise, sütçü ırkın günlük canlı ağırlık artış oranının etçi ırka göre daha az olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, aynı yem miktarı ile günlük canlı ağırlık artışı sütçü ve etçi ırklar arasında farklılaşmaktadır. Ayrıca sütçü ırkların kemik yapısı daha çok geliştiğinden, bu ırkların karkastaki kemik oranı fazladır. Karkastaki kemik oranının fazla olması da aynı canlı ağırlıktan daha az et elde edilmesi anlamına gelmektedir. Türkiye’de besicilik faaliyetlerinin kombine ırk yoğun bir şekilde yürütülmesi, iki sektörün daha da iç içe geçmesine yol açmakta ve bu durum bu sektörlerin herhangi birinde yaşanan gelişmelerden diğerinin de kaçınılmaz olarak etkilenmesine yol açmaktadır.
- (16) 2015-2021 döneminde Türkiye’de sağılan hayvan varlığı (1.000 baş), çiğ süt üretim miktarı (ton), ortalama verim (kg/baş) ve birim fiyat (\$) ile sığır sütü verimi bilgilerine ilişkin grafiklere aşağıda yer verilmiştir:

---

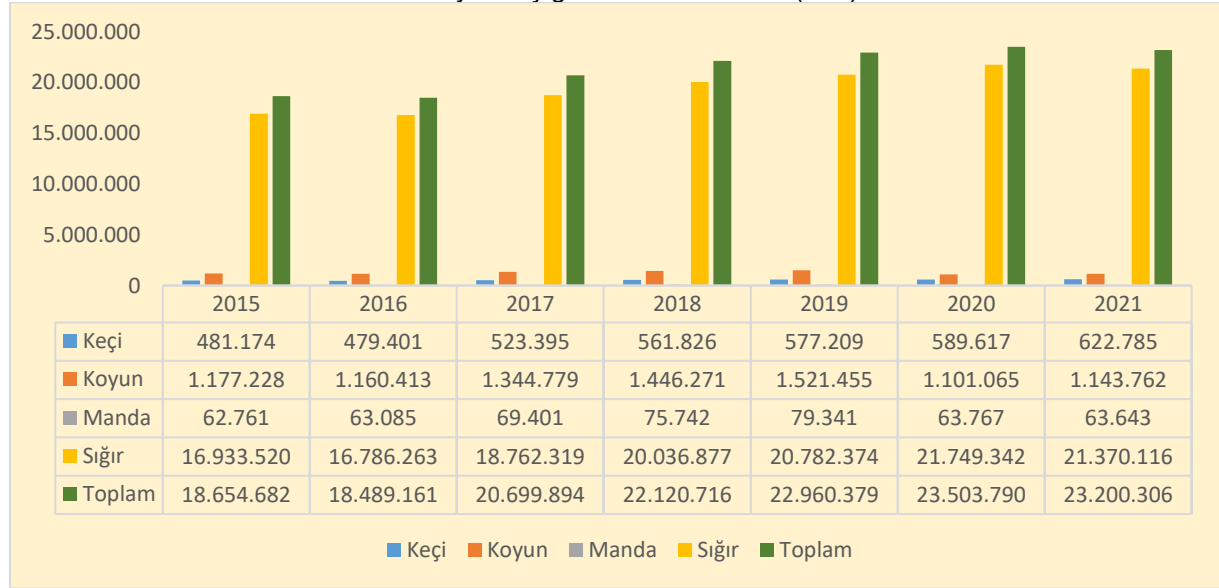
<sup>2</sup> Hem süt hem de et üretimi açısından diğer ırklara göre daha verimli olan ve her iki üretim biçimi için de yetiştirilen hayvan ırkıdır.

Grafik 3: 2015-2021 Döneminde Türkiye'de Sağılan Hayvan Varlığı (1.000 Baş)



Kaynak: FAO

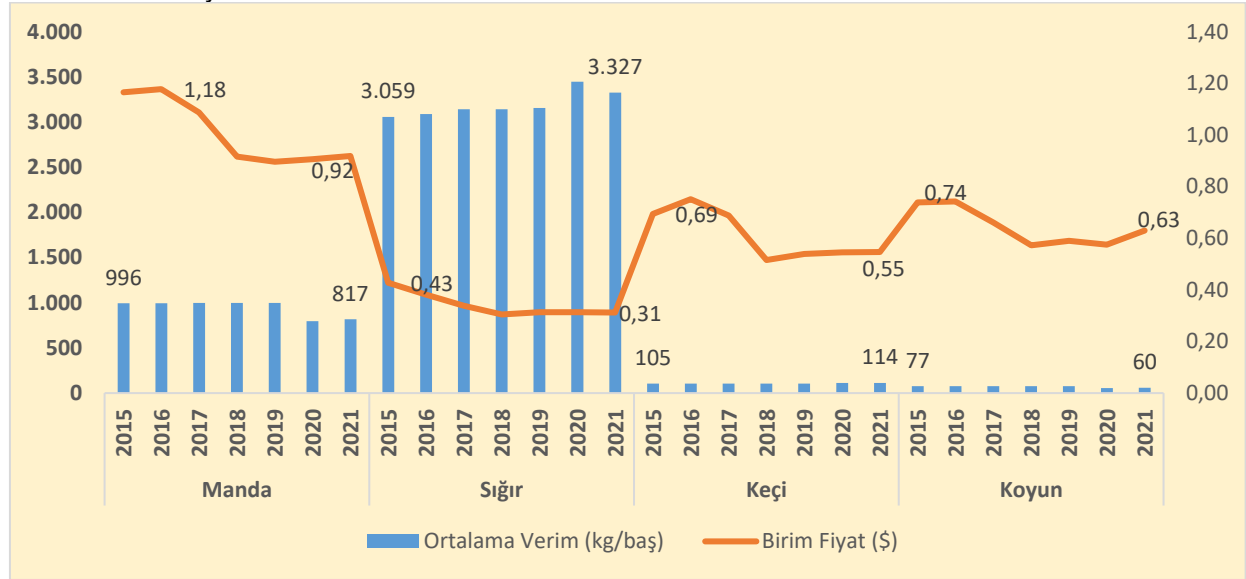
Grafik 4: 2015-2021 Döneminde Türkiye'de Çiğ Süt Üretim Miktarı (Ton)



Kaynak: FAO

- (17) Grafik 3 incelendiğinde, sağılan toplam hayvan varlığının yalnızca 2016 ve 2021 yıllarında bir önceki yıla kıyasla azaldığı; sağılan toplam hayvan varlığı içerisinde en büyük payın koyuna ait olduğu, bunu siğir, keçi ve mandanın takip ettiği görülmektedir. Grafik 4'e bakıldığında ise çiğ süt üretim miktarı bakımından en büyük payın siğira ait olduğu bunu koyun, keçi ve mandanın takip ettiği anlaşılmaktadır. Ayrıca söz konusu dönemde toplam çiğ süt üretim miktarında ani dalgalanmalar yaşanmadığı değerlendirilmektedir.

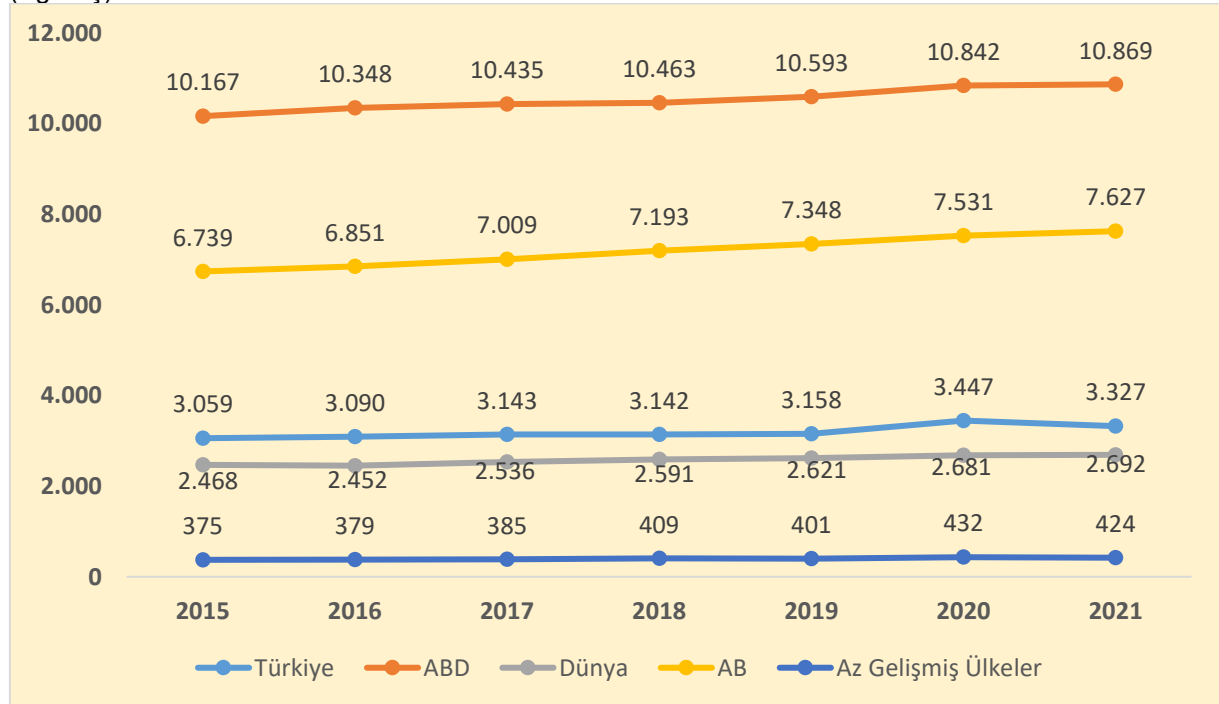
Grifik 5: 2015-2021 Döneminde Türkiye’de Çiğ Süt Üretiminde Ortalama Verim (Kg/Baş) ve ABD Doları Bazında Birim Fiyat



Kaynak: FAO

- (18) Yukarıdaki grafiğe göre; 2021 yılı 2015 yılıyla kıyaslandığında Türkiye’de çığ süt üretiminde mandadaki verimin %17,9 azaldığı ve birim fiyatın %22 düştüğü; sığırdaki verimin %8,7 arttığı ve birim fiyatın %27,9 düştüğü; keçideki verimin %8,5 arttığı ve birim fiyatın %20,2 düştüğü ve koyundaki verimin %22 azaldığı ve birim fiyatın ise %14,8 düştüğü görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de çığ süt elde edilen hayvanların verimliliğinde kayda değer bir artış yaşanıp yaşanmamasından bağımsız olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) doları bazında birim fiyatta süreklilik arz eden bir düşüş gerçekleştiği değerlendirilmektedir.

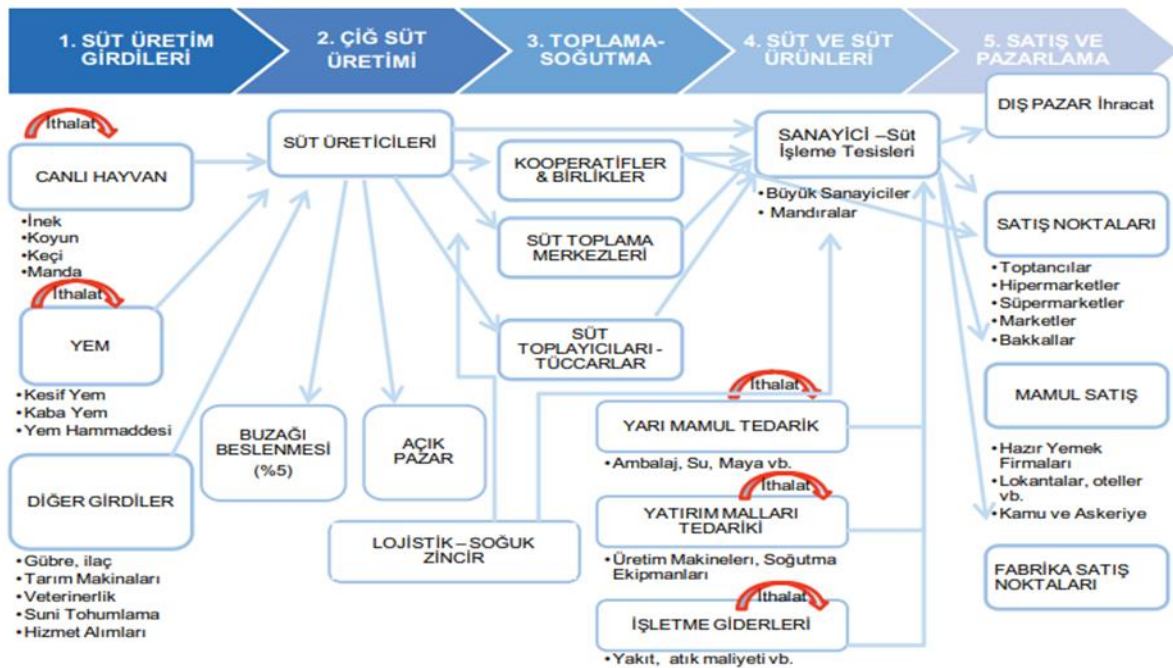
Grifik 6: 2015-2021 Döneminde Türkiye, ABD, AB, Dünya ve Az Gelişmiş Ülkelerin Sığır Sütü Verimi (Kg/Baş)



Kaynak: FAO

- (19) Türkiye’de çiğ süt bakımından en yüksek verimin sığırdan alındığı göz önünde bulundurulduğunda, 2015-2021 dönemi için ABD, Avrupa Birliği (AB), dünya ve az gelişmiş ülkeler ile Türkiye’deki sığır sütü verimliliğinin karşılaştırılmasında fayda olduğu düşünülmektedir. Yukarıda yer alan grafiğe bakıldığında, Türkiye’nin sığır sütü verimliliğinin sırasıyla ABD’deki sığır sütü verimliliğinden 2015 yılında %69,9 ve 2021 yılında %69,3 düşük; AB’deki sığır sütü verimliliğinden 2015 yılında %54,6 ve 2021 yılında %56,3 düşük; dünyadaki sığır sütü verimliliğinden %23,9 ve 2021 yılında %23,6 yüksek ve az gelişmiş ülkelerdeki sığır sütü verimliliğinden 2015 yılında %715 ve 2021 yılında %684 yüksek olduğu anlaşılmaktadır.
- (20) Süt piyasasını daha ayrıntılı değerlendirebilmek için sektörün işleyişini incelemek gerekmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de süt piyasasının üretimden sofraya kadar olan sürecini gösteren değer zincirine aşağıdaki şekilde yer verilmektedir.

Şekil 1: Süt ve Süt Ürünleri Üretimi Değer Zinciri



Kaynak: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (2013), “Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi”, s. 92.

Süt ve süt ürünleri değer zincirinin ilk basamağında yer alan süt üretim girdileri; canlı hayvan, yem ve diğer girdilerden oluşmaktadır. Süt veren hayvanlar arasında başta inek olmak üzere koyun, keçi ve manda bulunmaktadır. Yem, hayvanların beslenmesinde ve bakımında en önemli girdi olup kesif yem ve kaba

- (21) Süt ve süt ürünleri değer zincirinin ilk basamağında yer alan süt üretim girdileri; canlı hayvan, yem ve diğer girdilerden oluşmaktadır. Süt veren hayvanlar arasında başta inek olmak üzere koyun, keçi ve manda bulunmaktadır. Yem, hayvanların beslenmesinde ve bakımında en önemli girdi olup kesif yem ve kaba yem gibi bileşenlerden oluşmaktadır. Diğer girdiler arasında ise yine süt üretiminde faydalanan hayvanların bakımlarına yönelik veterinerlik hizmetleri, suni tohumlama, tarım makineleri gibi unsurlar bulunmaktadır.
- (22) Türkiye’de süt ve süt ürünleri üretimi değer zincirinin ikinci aşamasında ağırlıklı olarak küçük aile işletmeleri niteliğindeki süt üreticileri bulunmaktadır. Sağılan sütün yaklaşık %5’i buzağların beslenmesi için ayrılmakta, geri kalan kısmı ise doğrudan tüketicilere



ya da sanayicilere ulaştırılmaktadır. Sütün sanayiciye ulaştırılmasında süt toplama merkezleri ya da kooperatifler de rol oynamaktadır.

- (23) Süt ve süt ürünleri üretimi değer zincirinin üçüncü aşamasında; süt üreticileri ürettikleri sütü; süt toplama merkezleri, tüccar, kooperatifler ve birlikler aracılığıyla süt ve süt ürünleri imalatı yapılan tesislere ulaştırmaktadır. Süt üreticileri tarafından üretilen süt, işletmenin ölçeğine ve yapısına bağlı olarak birkaç farklı şekilde dolaşıma sokulabilmektedir. Örneğin sağıldığı andan itibaren soğuk zincire dâhil edilen süt doğrudan sanayiciye ulaştırılabilmektedir. Alternatifi ise, sütün varsa bölgedeki kooperatiflere veya süt toplayan tüccara ve süt toplama merkezlerine nakledilmesidir.
- (24) Süt ve süt ürünleri üretimi değer zincirinin dördüncü aşamasını ise; sütün, farklı ölçeklerdeki sanayiciler tarafından işlenmesi suretiyle süt ve süt ürünleri üretimi oluşturmaktadır. Süt toplama merkezlerinden fabrikalara ulaştırılan süt, işlenerek süt ürünleri üretiminde kullanılmaktadır.
- (25) Süt ve süt ürünleri üretimi değer zincirinin beşinci aşaması olan satış ve pazarlama ayağında, süt ürünleri üreticileri, ürettikleri ürünleri ihraç etmekte ve/veya iç piyasaya sunmaktadır. İç piyasada ise toptancılar ve dağıtıcılar vasıtasıyla dağıtım ya da doğrudan marketlere tedarik faaliyetleri bulunmaktadır. Süt ve süt ürünleri, nihai tüketiciye organize kanaldan (süpermarketler vb.) veya geleneksel kanaldan (bakkallar vb.) ulaştırılmaktadır. Süt ve süt ürünleri sanayicileri, bu kanalların yanında ürünlerini doğrudan ya da toptancılar vasıtasıyla yerinde tüketim noktalarına (kamu kurumu, otel ve restoran vb.) da satabilmektedir.
- (26) 2021 yılı Uluslararası Süt Federasyonu (*International Dairy Federation-IDF*) Raporunda aktarılan verilere göre, Covid-19 salgınından kaynaklanan krize rağmen, 2020 yılında dünyada süt üretimi bir önceki yıla kıyasla yaklaşık %3'lük bir büyümeyle ilk kez 900 milyon tonun üzerine çıkmış ve 910 milyon tonluk bir hacme ulaşmıştır. Dünya genelinde bu üretimin yaklaşık %55'i; ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, Almanya, Fransa, Hollanda ve Birleşik Krallık'ta ise üretimin neredeyse tamamı sanayiye aktarılmaktadır. Buna mukabil, Türkiye'de ise bu oran 2021 yılında yaklaşık %43 olarak gerçekleşmiştir<sup>3</sup>. Bu durumun sebepleri arasında ise kayıt dışılık, doğrudan tüketim ve seyyar satış (sokak sütü) gibi unsurlar gösterilebilmektedir.
- (27) Türkiye'de, devletin hayvancılık sektöründeki politikaları çerçevesinde düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlendirdiği, faaliyetlerini piyasa ekonomisi kuralları içerisinde ve sektörde tam rekabet koşullarının tesisine katkıda bulunarak kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kamu yararını da gözeterek sürdüren Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü<sup>4</sup> (ESK) adı altında bir kamu iktisadi teşebbüsü faaliyet göstermektedir<sup>5</sup>. Bu politika hedefleri doğrultusunda ESK, süt piyasasında alım fiyatlarında yaşanan istikrarsızlığın veya arz temelli sorunların önüne geçebilmek adına çeşitli yöntemler ile piyasaya müdahale edebilmekte; örneğin zaman zaman müdahale alımları yapmakta veya süt tozu gibi ürünlerin satış ihalelerini gerçekleştirebilmektedir.
- (28) Bunun yanında, 23.09.2008 tarihli ve 27006 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Ulusal Süt Konseyi Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile 5488 sayılı Tarım Kanunu'nda belirtilen ulusal tarım politikaları çerçevesinde çalışmalar yapmak üzere

<sup>3</sup> [https://fil-idf.org/news\\_insights/idf-launches-world-dairy-situation-report-2021/](https://fil-idf.org/news_insights/idf-launches-world-dairy-situation-report-2021/); ESK 2021 Yılı Sektör Raporu, s. 55.

<sup>4</sup> Et ve Balık Kurumu olarak kurulan yapılanmanın ismi, 27.04.2013 tarihli ve 28630 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2013/4553 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

<sup>5</sup> Bkz. ESK Ana Statüsü, Amaç ve Kapsam başlıklı 1. maddesi.

süt üreticilerinin ve sanayicilerin oluşturdukları birlikler, dernekler, kooperatifler, süt ile ilgili çalışmalar yapan araştırma ve eğitim kurumları, meslek odaları, tüketici örgütleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının bir araya gelmesi ile Ulusal Süt Konseyi (USK) kurulmuştur. USK'ye çiğ süt piyasasında fiyat istikrarının sağlanması, sektörün düzenlenmesi ve sektörün geliştirilmesi bakımından anılan Yönetmelik uyarınca görevler tanımlanmıştır.

- (29) Türkiye'de süt piyasasının işleyişine doğrudan etki eden önemli bir husus, süt üreticileri konumundaki süt işletmelerinin ölçeğidir. 2021 yılı verilerine göre ülkemizdeki çiğ süt üreticilerinin ölçeklerine göre dağılımına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'de Ölçeklerine Göre Süt Üreticilerinin Dağılımı (2021)

Kapasite Aralığı (Baş)	İşletme Sayısı	Toplam İşletme Sayısı İçindeki Payı (%)	Büyükbaş Hayvan Sayısı (Baş)	Toplam Hayvan Sayısı İçindeki Payı (%)
1-5	499.214	47,16	1.387.949	10,54
6-9	216.350	20,44	1.591.615	12,09
10-19	190.251	17,97	2.618.262	19,89
20-49	112.130	10,59	3.524.819	26,77
50-99	30.605	2,89	1.986.922	15,09
100-199	7.647	0,72	1.006.746	7,65
200-499	1.972	0,19	563.445	4,28
500 +	458	0,04	485.745	3,69
Toplam	1.058.627	100,00	13.165.503	100,00

Kaynak: ESK 2021 Yılı Sektör Raporu

- (30) Tablo incelendiğinde 2021 yılı itibarıyla ülkemizdeki süt işletmelerinin sayıca yaklaşık %96'sının 50 başın altında kapasitelerinin bulunduğu, bu işletmelerin ülkedeki toplam büyükbaş hayvan sayısı içindeki payının ise yaklaşık %70 olduğu görülmektedir. Ülkemizde mevcut 1,3 milyon civarındaki büyükbaş işletmesinin büyük bir çoğunluğunun (1.058.627 adet) süt işletmesi olduğu bilinmekle birlikte Türkiye'nin özellikle batı bölgelerinde, hem süt hem de besi hayvanı yetiştiren karma işletmeler yoğunlaşmaktadır.
- (31) Türkiye'de üretim bakımından parçalı bir yapı arz eden çiğ süt piyasasında çiğ süt arzı, süt hayvanlarının doğumlarının yoğunlaştığı Mart - Temmuz ayları arasında en yüksek seviyesine ulaşmaktadır. Buna karşılık süt arzının en düşük olduğu ay Kasım ayıdır. Bu durum, süt arzının mevsimsel değişikliklerden etkilendiğini ortaya koymaktadır. Bunun yanında, çiğ süt üretiminde genel olarak maliyet kalemleri yem<sup>6</sup>, yakıt, elektrik, işçilik ve veteriner harcamaları gibi diğer giderlerden oluşmaktadır. Maliyet kalemlerinin kabaca dağılımı bakımından yem ve diğer giderler sırasıyla %70 ve %30 paya sahiptir<sup>7</sup>.
- (32) Sektörde maliyeti özellikle yükselten olumsuz faktörleri aşağıdaki gibi aktarmak mümkündür:
- Süt veya buzağı üreten yetiştiricilik işletmelerinin yem ihtiyaçlarını yem satın alarak karşılamaları,

<sup>6</sup> Bir sağmal hayvanın günlük yem tüketiminin %24,3'ünü kesif yem, %53,6'sını mısır silajı,%9,7'sini yonca, %2,5'ünü saman, %7,4'ünü mısır kırmacı ve %2,5'ünü soya küspesi oluşturmaktadır. Bkz. <https://www.tusedad.org/>.

<sup>7</sup> Bkz. Dipnot 6.

- Yem sanayisinin ham madde temini bakımından ithalat yoğun olması, yüksek verimlilik için konsantre yem tüketiminin yüksekliği,
  - Hazır yem fiyatlarının döviz kuru kaynaklı olarak sürekli artması,
  - Meraların yetersiz olması,
  - Hayvan fiyatlarının artması nedeniyle yerine koyma ve kapasite artırma maliyetlerinin yükselmesi,
  - Sütçü ırka dayalı sığırcılık sisteminin varlığı,
  - Canlı hayvanın büyümesi ve verimliliği için gereken sürenin uzunluğu,
  - İslah verimsizliği ve buzağı ölümlerinden kaynaklı buzağı kayıpları,
  - Bulaşıcı hayvan hastalıkları,
  - Taşıma maliyetleri,
  - Kalifiye iş gücü teminindeki zorluklar ve
  - Pazarlamadaki sorunlar, bilgi ve profesyonel yönlendirme eksikliği.
- (33) Bunların yanında son dönemde kırmızı et piyasasında yaşanan fiyat artışları, anaç süt hayvanlarının kesime gönderilmesine yol açarak büyükbaş hayvancılıkta arzın olumsuz etkilenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu husus da besicilikte ve sütçülükte birim maliyetlerin artması bakımından etki yaratmaktadır.
- (34) Aktarılan sorunların asgariye indirilmesi ve esas olarak üretimin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de hayvancılıkta çeşitli destekler uygulanmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’de çiğ süt piyasasında son olarak 09.01.2023 tarihli ve 6655 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı olan “2023-2024 Yıllarında Yapılacak Çiğ Süt Desteği ve Süt Piyasasının Düzenlenmesine İlişkin Karar” uygulamaya başlanmıştır. Bu kararda yer alan destekleme ödemelerinin usulü ve esasları ise T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (Bakanlık) uhdesinde 2023/8 sayılı “Çiğ Süt Desteği ve Süt Piyasasının Düzenlenmesi Uygulama Tebliği” ile düzenlenmiştir. Çiğ süt desteğinden yararlanılması için işletmelerin ve sütün elde edildiği hayvanların TÜRKVET veri tabanına<sup>8</sup> kayıtlı olması gerekmektedir. İşletmeler ayrıca Bakanlık Süt Kayıt Sistemine de kayıtlı olmalıdır. Bu sistem aracılığıyla satılan süt kayıt altına alınmakta, destekleme ödemeleri uygulanmakta, izlenmekte ve raporlanmaktadır. Bunun yanında, ilgili Tebliğ uyarınca üretici ve yetiştirici birlikleri ile kooperatifler aracılığıyla yapılan satışlar bakımından da destekleme ödemeleri öngörülmüştür. Bu bakımdan, belirli oranlarda destekleme ödemelerinde üretici örgütleri adına kesintiler yapılmaktadır. İlgili Tebliğ’de çiğ süt desteklemesinin Bakanlığın belirleyeceği dönemler, kriterler ve birim fiyatlar üzerinden yapılacağı düzenlenmiştir.
- (35) Hayvancılık sektörünün gelişmesi; böylelikle üretimde verimliliğin sağlanması ve üretim araçlarının modernleştirilmesi için örgütlenme önemli bir gerekliliktir. Nitekim kırsal işletmelerde etkili örgütlenme, optimum üretim faktörü bileşimine olanak tanımakta ve maliyet tasarrufu sağlamaktadır. Ayrıca örgütlenme, hayvancılık işletmelerinin sermaye ihtiyacına destek olarak teknolojik gelişmelerin hızlandırılmasını ve küçük işletmelerin büyümesini kolaylaştırarak bu işletmelerin

<sup>8</sup> Detaylı bilgi için bkz. [https://www.tarimorman.gov.tr/GKGM/Duyuru/205/Hayvan-Kayit-Sistemleri-turkvet-Ve-Kkks\\_-Tek-Bir-Sistemde-Birlestirildi](https://www.tarimorman.gov.tr/GKGM/Duyuru/205/Hayvan-Kayit-Sistemleri-turkvet-Ve-Kkks_-Tek-Bir-Sistemde-Birlestirildi).

piyasa şartlarında daha kârlı hâle gelmelerine olanak vermektedir. İyileştirilmiş işletme yapıları ise işletmelerin ölçek ekonomilerinden yararlanmasına imkân yaratmaktadır.

- (36) Küçük ölçekli aile işletmelerinin çoğunlukta olduğu Türkiye’de, tarımsal örgütlenme hukuki olarak ürün konseylerinin ve üretici örgütlerinin kurulabileceğini düzenleyen 5488 sayılı Tarım Kanunu (5488 sayılı Kanun), 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu (5200 sayılı Kanun), 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu’na dayanılarak hazırlanan İslah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik (Yetiştirici Birlik Yönetmeliği), 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu (1581 sayılı Kanun), 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu (1163 sayılı Kanun) ve 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun (4572 sayılı Kanun) ile desteklenmektedir. Dünyada tarım alanında örgütlenme ise bilimsel açıdan iki grupta ele alınmaktadır. Birincisi, tarıma hizmet sunan kamu kuruluşları; ikincisi ise mesleki amaçla tarıma hizmet sunan sivil toplum kuruluşlarıdır<sup>9</sup>. Aşağıda bu ayırım dikkate alınarak Türkiye’de tarım sektöründe örgütlenmeye ilişkin tablo sunulmaktadır.

Tablo 3: Tarım Sektöründe Örgütlenme

1- Tarıma Hizmet Sunan Kamu Kuruluşları		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarım ve Orman Bakanlığı,</li> <li>Ticaret Bakanlığı (Tarımsal kooperatifler ve tarım satış kooperatifleri, haller ve borsalar, ihracatla ilgili işlemler),</li> <li>Hazine ve Maliye Bakanlığı (Desteklemeler),</li> <li>Dışişleri Bakanlığı (Uluslararası tarımsal kuruluşlar),</li> <li>Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Sulama elektrik bedelleri),</li> <li>Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Balıkçı barınakları),</li> <li>Kültür ve Turizm Bakanlığı (Turizme açılacak yerler- Ekoturizm turizmi),</li> <li>İçişleri Bakanlığı (Belediye kırsal kalkınma),</li> <li>Üniversiteler.</li> </ul>		
2- Tarıma Hizmet Sunan Mesleki Amaçlı Sivil Toplum Kuruluşları <sup>10</sup>		
2.a. Teknik hizmet personeli mesleki amaçlı kuruluşları	2.b. Tarımsal sanayi mesleki kuruluşları	2.c. Gönüllü mesleki kuruluşlar
<ul style="list-style-type: none"> <li>TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası</li> <li>TMMOB Gıda Mühendisleri Odası</li> <li>Veteriner Hekimler Odası</li> <li>Türk Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği</li> <li>Türk Veteriner Hekimleri Birliği</li> <li>Türkiye Ziraatçılar Derneği</li> <li>Veteriner Sağlık Teknisyenleri Derneği</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beyaz Et Sanayicileri ve Damızlıkçıları Birliği Derneği</li> <li>Süt ve Et Sanayi Üreticileri Birliği</li> <li>Türkiye Yem Sanayicileri Birliği</li> <li>Türkiye Un Sanayicileri Federasyonu</li> <li>Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği</li> <li>Türkiye Tohumcular Birliği</li> <li>Türk Tarım Alet ve Makineleri İmalatçıları Birliği</li> <li>Türkiye İhracatçıları Meclisi vb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ulusal Ürün Konseyleri</li> <li>Tarım İşçileri ve Çiftçileri Sendikaları</li> <li>Tarımsal Kalkınma Vakfı</li> <li>Türkiye Tarımcılar Vakfı</li> <li>Türkiye Kalkınma Vakfı</li> <li>Hayvancılığı Geliştirme Vakfı</li> <li>Su Ürünleri Vakfı</li> <li>Ekolojik Tarım Organizasyonu Derneği</li> <li>Organik Tarım Dernekleri Federasyonu</li> <li>Tarım ve Gıda Etiği Derneği</li> <li>Buğday Derneği</li> <li>Tarım Gazetecileri ve Yazarları Derneği</li> </ul>

<sup>9</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), “*Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi*”, s. 7.

<sup>10</sup> Bu kuruluşların kurucuları ve üyeleri sektördeki bütün paydaşlar olup aralarında çiftçiler de bulunabilmektedir.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarım Sigortaları Vakfı</li> <li>• Türkiye Erozyonla Mücadele Ağaçlandırma Doğal Varlıkları Koruma Vakfı vb.</li> </ul>
<b>3- ÜRETİCİ ÖRGÜTLERİ<sup>11</sup></b>		
3.a. Mesleki amaçlılar	3.b. Ekonomik ve sosyal amaçlılar	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziraat Odaları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarımsal Amaçlı Kooperatifler</li> <li>• Su Ürünleri Kooperatifleri</li> <li>• Sulama Kooperatifleri</li> <li>• Pancar Ekicileri Kooperatifleri</li> <li>• Yaş Meyve ve Sebze Kooperatifleri</li> <li>• Tarım Kredi Kooperatifleri</li> <li>• Tarım Satış Kooperatifleri</li> <li>• Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri</li> <li>• Üretici Örgütleri (Hal Yasası)</li> <li>• Üretici Birlikleri</li> </ul>	
Kaynak: Tarım Orman Şûrası (2019), “ <i>Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi</i> ”, s. 15.		

- (37) AB’de ekonomik örgütlenme, üretim ve pazarlama konularında daha güçlü bir pozisyona sahip olmayı hedefleyen kooperatifleri, dernekleri ve şirketleri kapsamaktadır. Mesleki örgütlenme ise, çiftçilerin üretim ve pazarlama konularında bilgilendirilmesi ve çıkarlarının korunması amacıyla ziraat odaları, branş birlikleri ve hatta bazı sendikalar gibi sosyal amaçlı örgütlerden oluşmaktadır. Bu iki farklı örgütlenme şekli, ulusal ve AB düzeyindeki mevcut yasalara uygun olarak birleşerek üst yapılanmalara gidebilmektedirler. AB’de üretici örgütlenmesi katmanları aşağıdaki şekilde gibidir<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> Bu kuruluşların kurucuları ve üyeleri sadece çiftçilerdir. Bu örgütlerin bölge ve merkez birlikleri ile Türkiye Milli Kooperatifler Birliği de bu kapsamdadır.

<sup>12</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), “*Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi*”, s. 19-21.

Şekil 2: AB'de Üretici Örgütlenmesi



Kaynak: Tarım Orman Şûrası (2019), "Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi"

1. Mevcut Örgütler (*Any Legal Entity*): AB'de tarım sektöründe tüzel kişiliğe sahip çeşitli kuruluşlar bulunmaktadır. Tarımsal alanda yerel düzeyde faaliyet gösteren kooperatifler, branş birlikleri, ziraat odaları, dernekler, vakıflar, şirketler ve ekonomik amaçlı sendikalar gibi bütün kuruluşlar genel anlamda "Mevcut Örgütler" olarak ifade edilmekte ve bu yapılanmada tabanı teşkil etmektedirler.
2. Üretici Grupları (*Producer Groups*): Mevcut örgütler ya da herhangi bir örgüte üye olmayan fakat örgütlenmek isteyen üreticiler, hâlihazırdaki durumları AB yasalarında belirtilen yapıya ulaşabilmek için yeterli düzeyde değilse, kuruluş yardımı adı altında bir ön destek olarak beş yıllık bir geçiş süresi için "Üretici Grubu" olarak adlandırılırlar. Üretici grubu olarak adlandırılanlar ilk beş yıl, cirosunun %5'lik bir kısmı oranında kuruluş yardımı alabilmektedir. Bu süre sonunda, bu üretici grupları ya bir üst seviyeye çıkmakta ya da feshedilmektedirler.
3. Üretici Örgütleri (*Producer Organizations*): Yine aynı şekilde mevcut yapıda yer alan veya herhangi bir örgüte üye olmayan üreticiler bir araya gelerek, AB kriterlerine uygun oldukları tespit edilip tanındıkları (*recognition*) hâlde "Üretici Örgütleri" olarak adlandırılırlar. Bu örgütler çiftçilere yardım verilmesi, girdi temini, üretim/işleme, depolama, pazarlama ve üretim planlaması gibi konularla ilgilenmektedirler.
4. Üretici Örgütleri Birlikleri (*Associations of Producer Organisations*): Avrupa Komisyonu (Komisyon) tarafından tanınan üretici örgütleri de AB kriterlerine uygun oldukları tespit edilip tanınmaları hâlinde, kendi aralarında bir araya gelerek "Üretici Örgütleri Birlikleri"ni kurabilmektedir.
5. Branşlararası Örgütler (*Interbranch Organisations*): Eğer bir yukarıdaki yapılanma yetersiz kalırsa, sektörde bulunan üreticiler ve üretici olmayan (işlemeci, sigortacı, nakliyecisi, depolayıcı gibi) diğer bütün paydaşlar yine mevzuatta belirtilen tanınma kriterlerinin sağlanması şartıyla birlikte geniş

kapsamlı bir örgütlenme yapısına giderek “*Branşlararası Örgütleri*” kurabilmektedirler.

6. Üst/Çatı Örgütler: Tanınıp tanınmadığından bağımsız olarak bütün örgütlerin ve bunların üst örgütlerinin, kendi aralarında bölgesel ya da ulusal düzeyde oluşturdukları federasyon/konfederasyon/ulusal birlik gibi adlar altındaki yapılardır. AB düzeyinde pazarlama ve işleme fonksiyonlarını üstlenen ve kooperatifler gibi ekonomik hedefleri olan örgütler AB Tarımsal Kooperatifler Genel Konfederasyonu (*The General Confederation of Agricultural Cooperatives-COGECA*); üreticinin lobi faaliyetlerini sürdüren çiftçi birlikleri ve ziraat odaları gibi mesleki hedefleri olan örgütler ise AB Mesleki Tarımsal Örgütler Komitesi (*The Committee of Professional Agricultural Organisations-COPA*) bünyesinde bir araya gelmektedirler. Merkezleri Brüksel’de aynı sekreteryaya altında bulunan bu iki örgüt, tarım politikalarının uygulanmasında karşılaşılan sorunları çiftçi lehine çözmek amacıyla karar mekanizmaları olma görevini yürütmektedirler.
- (39) Türkiye ve AB arasında örgütlenme bakımından dikkat çeken iki temel farklılık mevcuttur: İlki, AB’deki üretici örgütlerinin, ülkemizdeki 5200 sayılı Kanun ile kurulan üretici birlikleriyle olan farklılığıdır. AB’de üretici örgütlerinin üstlendiği görevler ile Türkiye’de üretici birliklerinin üstlendiği görevler ekonomik ve mesleki anlamda olmak üzere birbirinden önemli ölçüde ayrılmaktadır. İkinci husus ise mevcut tüzel kişilikler arasında yer alan kooperatifler ile üretici örgütleri arasındaki ilişkiden kaynaklıdır. AB’de üretici örgütlerinin önemli bir kısmı ya kooperatif tabanlıdır ya da kooperatifler ile sıkı ilişki hâlinindedir. Kooperatif benzeri yapılar bir araya gelerek üretici örgütü kurmuşlardır. Örneğin Hollanda’da mevcut 10 üretici örgütünün dokuzu kooperatif temellidir. Ülkemizde ise bu denli bir örgütlenme son derece sınırlıdır.
- (40) Öte yandan AB’de örgütlenme konusundaki başarı tarımsal üretim rakamlarına da yansımaktadır. AB tarım politikası; gıda kalitesi, izlenebilirlik, ticaret ve tarım ürünlerinin markalaştırılması dâhil olmak üzere çok çeşitli alanları kapsamaktadır. AB, çiftçilerini finansal olarak destekleyip, sürdürülebilir ve çevre dostu uygulamaları teşvik ederken, aynı zamanda kırsal alanların kalkınmasına da yatırım yapmaktadır<sup>13</sup>. AB’de üye devletlerin tarıma ilişkin ulusal düzenlemelerinin ötesinde, Birlik seviyesinde “Ortak Tarım Politikası” (*Common Agriculture Policy-CAP*) başlığı altında özel düzenlemeler kabul edilmekte ve uygulanmaktadır<sup>14</sup>.
- (41) CAP bağlamında, üretim planlaması ve tedarik zincirinin daraltılması gibi politikaların üretici örgütleri kanalı ile hayata geçirilmesi dikkat çekmektedir. Nihai olarak AB içindeki pazarın istikrarı için CAP’in reform önerileri ile şekillendiği, CAP kapsamında belirlenen hedeflerin tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi için Komisyon tarafından uluslararası düzeyde tarım ve gıda politikalarındaki gelişmelerin takip edilerek istatistiklerin tutulduğu ve analizlerin yapıldığı belirtilmelidir. CAP’in 1990’ların başından beri sürdürülebilir gıda üretimine yardımcı olma amacı, öncelikle serbest piyasa mekanizmaları dikkate alınarak yerine getirilmiş, dolayısıyla fiyatlara müdahaleler azaltılmış ve ciddi piyasa dengesizlikleri için bir güvenlik ağı kurulmuştur. CAP’in ve reformların sonucunda da bugün birçok sektörde AB fiyatları dünya piyasa fiyatlarına yakınsamış ve AB, 2010 yılından itibaren net gıda ihracatçısı olmuştur.

<sup>13</sup> Rekabet Kurumu (2021), “*Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu*”, Ankara, para. 138.

<sup>14</sup> CAP’in beş temel hedefi; “*verimliliği artırmak, tarım topluluğuna adil bir yaşam standardı sağlamak, pazar istikrarı sağlamak, sürdürülebilir arz yaratmak ve makul tüketici fiyatları sağlamak*” olarak belirlenmiştir.

- (42) Türkiye'deki gibi Avrupa'da da gıda tedarik zincirinde işleme ve perakende aşamaları, genellikle yüksek derecede yoğunlaşma ile karakterize edilmektedir. Çiftçiler, üretici örgütlenmelerine ve bu tür yapılanmaları teşvik eden politika önlemlerine rağmen parçalanmış durumdadır. Dolayısıyla gıda tedarik zinciri içinde, sözleşme tarafları arasında pazarlık gücünde önemli dengesizlikler mevcuttur. Birçok çiftçi, ürün teslimatı bakımından işleme endüstrisi aktörleri ile yaptıkları sözleşmelerde yer alan genel teslimat şartlarında yer alan yükümlülükleri üstlenmek durumundadır. Fiyat ve kalite konusunda anlaşmazlıklar olması durumunda, tahıl gibi depolanabilir tarım ürünlerinin üreticileri alternatif alıcılara yönelebilmekte ve bu nedenle bu üreticiler asimetrik ekonomik güce daha az maruz kalmaktadırlar. Ancak, örneğin; çiğ sütün çabuk bozulabilen bir ürün olması (yaklaşık 30 saat içerisinde pazarlanması gerekmektedir) ve üreticilerin küçük ölçekli işletme özelliği göstermesi gibi nedenler üreticileri gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak yapılan çiğ süt satışlarında toplayıcılara, sanayicilere ve perakendecilere göre dezavantajlı bir konuma getirmektedir.
- (43) Bu tür dengesizlikler, belirli bir ticari ilişkide veya işlemde daha güçlü tarafın bazı davranışsal uygulamalarının (orantısız edimlerinin) önünü açmaktadır. Haksız ticari uygulamalar olarak adlandırılan bu uygulamalar, genel anlamda çiftçilerin gelişimini ve tedarik zincirindeki küçük ve orta ölçekli işletmeleri olumsuz yönde etkileme eğilimindedir. Haksız ticari uygulamalar, bu uygulamalara maruz kalan tarafın ticari riskini artırarak verimsiz üretim kararlarına yol açmakta veya üreticileri ticari ilişkilerde bulunmaktan caydırabilmektedir.
- (44) Tarım sektöründen geçimini sağlayanlar kişilerin yaşam standartları üzerinde olumsuz etkisi olması muhtemel bu tür uygulamaları azaltmak için haksız ticari uygulamalara karşı asgari bir Birlik standardı getirilmesi gerektiği görüşünden hareketle, AB'de 17.04.2019 tarihli ve 2019/633 sayılı Tarım ve Gıda Tedarik Zincirinde İşletmeler Arası İlişkilerde Haksız Ticari Uygulamalar Hakkında Direktif<sup>15</sup> (*Directive on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain-UTP*) kabul edilmiştir. UTP ile korunan amaçları; AB'de çiftçilerin ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin tarım ve gıda tedarik zincirindeki konumlarını güçlendirmek, daha güçlü konumdaki sağlayıcının daha zayıf olana karşı bazı haksız ticari uygulamalarını yasaklamak olarak özetlemek mümkündür.
- (45) UTP yeni veya mevcut ulusal kurumlarda, icra makamı kurmayı ve atamayı gerektirmekle birlikte, üye devletler tarafından yasaklanacak belirli haksız ticari uygulamalara (kara ve gri liste) yönelik uygulama standartlarının AB düzeyinde asgari uyumunu sağlamaktadır. Kara listedeki uygulamalar her durumda yasaklanmış, gri listedeki uygulamaların ise taraflar arasındaki sözleşme ilişkisi ile şekillenmesi amaçlanmıştır:

Tablo 4: Kara Listedeki Uygulamalar

1	Bozulabilir tarım ve gıda ürünlerinde 30 günü aşan ödemeler
2	Diğer tarım ve gıda ürünleri bakımından 60 günü aşan ödemeler
3	Bozulabilir tarım ve gıda ürünleri için kısa süreli iptaller
4	Alıcı tarafından tek taraflı sözleşme değişiklikleri
5	Spesifik bir işleme bağlı olmayan ödemeler
6	Kayıp ve bozulma riskinin sağlayıcıya yüklenilmesi
7	Sağlayıcının talebine rağmen alıcı tarafından tedarik anlaşmasının imzalı teyidinin reddi
8	Alıcı tarafından ticari sırların izinsiz kullanılması
9	Alıcının ticari açıdan misillemede bulunması
10	Müşteri şikâyetlerini değerlendirmeye ilişkin maliyetleri sağlayıcıya yüklemek

<sup>15</sup> Bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=en>



Tablo 5: Gri Listedeki Uygulamalar

1	Satılmamış ürünlerin iade edilmesi
2	Sağlayıcının stok, gösterim ve listeleme için ödeme yapması
3	Sağlayıcının promosyon için ödeme yapması
4	Sağlayıcının pazarlama için ödeme yapması
5	Sağlayıcının reklamcılık için ödeme yapması
6	Sağlayıcının alıcı personelinin ve yapılarının düzenlenmesi için ödeme yapması

- (46) Son olarak, UTP'nin rekabet hukukundan farklı bir kapsamı olduğunu vurgulamak önemlidir. Rekabet hukuku kuralları, hâkim durumda olan bir işletmecinin tek taraflı uygulamalarını ve genel olarak teşebbüsler arasında rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaları yasaklamakla birlikte, rekabet süreci veya tüketici refahı üzerinde hiçbir olumsuz etkisi olmayan, küçük tedarikçilerin daha güçlü alıcılarla ikili ilişkileri bağlamında karşılaştıkları sorunlarla ilgilenmemektedir. Eşit olmayan pazarlık gücüyle ilişkili, ancak genel olarak piyasa üzerinde etkisi olmayan bu tür sözleşme dengesizlikleri, UTP düzenlemesi çerçevesinde ele alınmaktadır<sup>16,17</sup>. Bu durumu destekleyici olarak, Avrupa Rekabet Ağı (*European Competition Network-ECN*) tarafından hazırlanan Mayıs 2012 tarihli Gıda Raporu'nda eşit olmayan müzakere gücü ve bunun sonucunda meydana gelen sözleşmesel dengesizliklerin esasında bir rekabet hukuku meselesi olmadığına da dikkat çekilmiştir<sup>18</sup>.

### I.2.2 İlgili Ürün Pazarı ve İlgili Coğrafi Pazar

- (47) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da (İlgili Pazar Kılavuzu) ilgili ürün pazarı, tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar olarak tanımlanmaktadır. Aynı Kılavuz'da coğrafi pazar ise; teşebbüslerin mal ve hizmetlerinin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle rekabet koşulları komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu için bu bölgelerden kolayca ayrılabilen bölgeler olarak tanımlanmıştır.
- (48) İlgili Pazar Kılavuzu'nun 20. paragrafında yer alan "*inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm dikkate alınarak tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir.*" düzenlemesi göz önünde bulundurularak karardaki tespit ve değerlendirmelere herhangi bir etkisi olmayacağından hareketle ilgili ürün pazarı ve ilgili coğrafi pazar tanımlanmamıştır.

### I.3. Değerlendirme

- (49) Önaraştırma kapsamındaki temel iddia çerçevesinde, Çanakkale ve Edirne illerinde süt satışı faaliyeti ile iştiğal kooperatiflerin fiyat tespit edip etmediği incelenmektedir. Dosya konusu iddia 4054 sayılı Kanun'un "*Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar*" başlıklı 4. maddesi kapsamında ele alınabilecektir. İlgili madde ile belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri yasaklanmaktadır.

<sup>16</sup> Rekabet Kurumu (2021), "*Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu*", Ankara, para. 305.

<sup>17</sup> Bkz. [https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/agriculture/agriculture\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/agriculture/agriculture_en).

<sup>18</sup> ECN (2012), "*Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector*", [https://ec.europa.eu/competition/ecn/food\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf).; Rekabet Kurumu (2021), "*Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu*", Ankara, para. 308.

- (50) Bu çerçevede, anılan madde kapsamında bir ihlal sonucuna ulaşabilmek için teşebbüslerin/teşebbüs birliklerinin rekabeti sınırlayıcı nitelikteki bir anlaşmaya, uyumlu eyleme ya da davranışa taraf olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. İlgili madde ile ekonomik aktörlerin piyasalarda alacakları kararları bağımsız bir biçimde belirlemeye yönelik sahip oldukları yükümlülüğe aykırı olabilecek tüm irade uyuşmalarının ve bunların olası tezahürlerinin hüküm kapsamına alınması sağlanmıştır. Bununla birlikte tarım sektörünün, özellikle büyükbaş hayvancılığın kendine özgü koşullarının bulunması, dosya kapsamında incelenen eylemlerin ekonomik bağlam içinde daha ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmasını zorunlu kılmaktadır.
- (51) Bu noktadan hareketle, sırasıyla hayvancılık faaliyetleri ön planda tutularak tarım sektöründe karşılaşılan temel sorunlara ve sektöre ilişkin rekabet hukuku uygulamalarına değinilerek dosya kapsamında incelenen iddiaya ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

### **I.3.1 Tarım Sektöründe Temel Sorunlar**

- (52) Çiftçiler, tarımsal üretimi gerçekleştiren bireyler veya işletmelerden oluşmaktadır. Çoğu tarım piyasalarında genellikle tekil ve küçük ölçekli üretim yapan çok sayıda çiftçinin varlığı, ilgili pazarlarda atomisite koşulunu geçerli kılmaktadır. Bu nedenle çiftçilerin/üreticilerin tarım sektöründe yaşamlarını sürdürebilmeleri ve pazarda rekabet edebilmeleri zorlaşmaktadır<sup>19</sup>. Dolayısıyla, tarım sektörünün üretim ayağı parçalanmış bir yapı arz etmekte ve çiftçilerin tedarik zinciri içerisindeki pazar(lık) gücü son derece zayıf durumdadır. Bir başka deyişle, tarımsal üreticiler, ürünlerini doğrudan pazarlama ihtiyacı karşısında fiyatlar üzerinde son derece sınırlı bir etkiye sahip bulunmaktadır. Öte yandan, üyelerinin çıkarlarını korumak ve iktisadi güçlerini artırmak amacıyla faaliyet gösteren çiftçi örgütleri, üreticilerin ortak amaçları doğrultusunda bir araya gelerek üreticilerin birlikte hareket etmelerini sağlayan yapılanmalardır. Çiftçi örgütleri; üyeleri adına pazarlık yapmak, ortak üretim programları yürütmek, tarımsal girdi temin etmek ve üreticilerin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak gibi birçok işlevi yerine getirebilmektedir.
- (53) Üretici örgütlenmesi, ülke ekonomilerinde yüklendiği ekonomik fonksiyonlar, üretim sürecinde girdi tedariki ve finansman ihtiyacının karşılanması ve pazarlama sürecinde piyasa yapısı ve işleyişi karşısındaki gücü ile işletmelerin teknik ve ekonomik performanslarının iyileştirilmesi bakımından, tarım sektöründe diğer sektörlere göre çok daha önemli ve önceliklidir. Hayvancılık işletmelerinde işletmelerin küçük ölçekli yapısı, üreticilerin ürün fiyatlarının oluşmasındaki etkinliğini azaltmakta ve fiyatın üretici lehine oluşmasını zorlaştırmaktadır. Özellikle süt gibi çabuk bozulan, hızlı ve sürekli satışı sağlanması adına garanti pazar isteyen ürünler, aracılardan ve işleyicilerin üreticiler karşısında avantajlı olmasına neden olmaktadır. Pazarlama sürecine dâhil olan aracılardan ve işleyicilerin sayısının ve etkinliğinin artması üretim-tüketim kanalında tüketiciler açısından nihai ürün fiyatlarının yükselmesine, üreticilerin hak ettikleri payı ve oranı elde etmesinin engellenmesine ve zaman zaman üretim maliyetlerinden bağımsız olarak fiyatların üretici aleyhine oluşmasına yol açmaktadır. Bu piyasa yapısı ve işleyişi karşısında fonksiyonel bir üretici örgütlenmesinin üretim ve tüketim kesimleri için oldukça faydalı sonuçlar ortaya koyacağı açıktır<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> KARLI, B., M. GÜL, B. KADAKOĞLU ve A. KARADAĞ GÜRSOY (2018), "Türkiye'de Tarımsal Üretici Örgütlenmesinin Önemi ve Gelişimi", Akademia Sosyal Bilimler Dergisi, No: 1, s. 319.

<sup>20</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), "Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi", s. 64.

- (54) Son yıllarda; iklim değişikliği, küresel ısınma ve gıda güvenliği gibi konuların sık sık gündeme gelmesi ve tarım ürünlerindeki arz-talep dengesinin değişmesi ile dünyanın tarıma olan ilgisi de giderek artmaktadır. Tüm dünya, iklim değişikliğinin biyolojik çeşitlilik, toprak ve su kalitesi üzerindeki etkileriyle ve küresel pazardan gelen artan talep baskısıyla karşı karşıyadır. Nüfus artışını ve gelişen gıda alışkanlıklarını karşılamak için dünya gıda üretiminin 2050 yılına kadar ikiye katlanması gerekmektedir<sup>21</sup>. Bu ihtiyaç karşısında gelişmiş çoğu ülke beslenmede kendi kendilerine yeterli hâle gelme stratejisini temele oturtan korumacı bir politika benimsemektedir. Buna rağmen, tarımsal üretimde verimliliği ve kaliteyi artırabilmek için gerekli tüm tedbirler alınıp en son teknoloji kullanılsa bile tarım; doğal, ekonomik ve sosyal risklerden fazlasıyla etkilenen bir sektördür. Bu nedenle, sektörde bu tür faktörlerin etkilerini mümkün mertebe azaltmak amacıyla gerekli faaliyetlerin ve kaynakların planlanmasına, örgütlenmesine ve kontrol edilmesine ilişkin özgün risk yönetimi politikaları yürütülmek mecburiyetindedir.
- (55) Hayvancılık sektörü Türkiye ekonomisinin önemli dinamiklerinden birisini oluşturmaktadır. Türkiye’de hayvancılık sektörüne yönelik bilimsel ilk politikanın, mevcut hayvan varlığının ıslahına ilişkin olarak yürürlüğe giren 07.06.1926 tarihli ve 904 sayılı Islahı Hayvanat Kanunu ile başladığı görülmektedir. Bu Kanun ile beraber ıslah politikaları sonucunda hayvan başına birim verimliliğin artırılması hedeflenmiş, diğer yandan hayvancılığa dayalı sanayinin kuruluş çalışmaları başlatılmıştır. Bu amaçla, 1952 yılında Et ve Balık Kurumu<sup>22</sup>, 1956 yılında Yem Sanayii Türk AŞ, 1963 yılında ise Süt Endüstrisi Kurumu kurulmuştur. 24.01.1980 tarihli ekonomik istikrar programı her sektörde olduğu gibi hayvancılık sektöründe de önemli gelişmelere yol açmış, bu süreçte hayvansal üretimde fiyatların piyasa şartlarında oluşmasına karar verilmiştir. Yeni politika uygulamalarının bir sonucu olarak, hayvancılık sektöründe uygulanan desteklerde ve teşviklerde de günümüze kadar birtakım değişiklikler yaşanmıştır.
- (56) Türkiye’de hayvancılık sektörüne ilişkin düzenlemelerin temelinde esasen kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde örgütlü, rekabet gücü yüksek ve sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması yatmaktadır<sup>23</sup>. Ancak bugün gelinen noktada Türkiye’de son dönemde gıda fiyatlarında yaşanan artışların enflasyona etkisi ve başta canlı hayvan ve hayvansal ürünlerin ithalatı ve buna dayalı olarak sektörde yaşanan olumsuzluklar, hayvancılık sektöründe kısa, orta ve uzun vadeli planlama ihtiyacının bir zaruret olduğunu her zamankinden daha net bir şekilde açığa çıkarmıştır<sup>24</sup>. 2000’li yıllardan günümüze Türkiye’de sığır sütü verimliliği önemli düzeyde yükselse de verimlilik AB seviyesinin altında kalmıştır<sup>25</sup>. Buna karşılık, Türkiye’nin AB üyeliği süreci hayvancılık sektöründeki yapısal değişimlerin çok hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Buradan hareketle, yakın gelecekte hayvancılık sektöründe yapısal değişim ve dönüşüm sağlanması için bugüne kadar yapılanlardan daha ciddi ve istikrarlı politikaların uygulanması gerekmektedir<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Rekabet Kurumu (2021), “Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu”, Ankara, para. 136.

<sup>22</sup> 27.04.2013 tarihli ve 28630 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2013/4553 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ismi Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK) olarak değiştirilmiştir.

<sup>23</sup> Yüksek Planlama Kurulu, Tarım Stratejisi (2006-2010).

<sup>24</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), “Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi”, s. 53, 54.

<sup>25</sup> 2000 yılında Türkiye’de inek sütü verimliliği yaklaşık 1.653 kg/baş; 2021 yılında 3.327 olarak hesaplanmıştır. Grafik 6’dan da görülebileceği üzere 2021 yılında AB inek sütü verimliliği yaklaşık 7.627 kg/baştır. Ayrıca bkz. TAGEM (2018), “Süt Sektör Politika Belgesi, 2018-2022”, Ankara.

<sup>26</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), “Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi”, s. 52.

- (57) Etkili bir örgütlenme, üreticilere birlikte hareket etme fırsatı tanıyarak hayvansal üretimin sürdürülebilirliğine ve üretici-tüketici çıkar dengesine katkı sağlamaktadır. Bu sayede üretim sürecindeki belirsizlikler azaltılarak işletme kârlılığı artırılabilir ve sektörler arası etkileşim sağlıklı bir yapıya kavuşturulabilmektedir. Ülkemizde tarım işletmelerinin genel olarak küçüklüğü, buna ilaveten arazilerinin küçük parsellere bölünmüş olması, genç nüfusun kırsaldan şehirlere göç etmesi, tarım ile uğraşan nüfusta eğitim seviyesinin nispeten düşüklüğü, girdilerin ithal edilmesi, üretici fiyatı ile tüketici fiyatı arasındaki farkın giderek artması gibi yapısal sorunlar yaşanmaktadır. İlaveten mevcut yapısal sorunlar ve piyasada giderek artan rekabetçi dengesizlikler nedeniyle dünyanın her yerinde çiftçilik zor bir meslek hâline gelmektedir.
- (58) Bu sorunların çözümünde kilit bir rol oynayabilecek üretici örgütlerinin, ekonomik ve sosyal açıdan; verimliliği arttırmak, ucuz ve kaliteli girdi temini sağlamak, ürünü değerinde satmak, katma değeri yükseltmek, üretim planlamasına katkıda bulunmak, vergi gelirlerinde öngörü yaratmak, sigorta yoluyla risklerin karşılanmasını mümkün kılmak, iş birliği ve dayanışma kültürünü yaygınlaştırmak ve hukuki desteğe kolaylıkla erişme imkânı sağlamak gibi birçok yararı bulunmaktadır<sup>27</sup>.
- (59) Spesifik olarak Türkiye’de büyükbaş hayvancılık alanındaki yapısal sorunlardan birisi; büyükbaş hayvan varlığında önemli ölçüde payı bulunan çiftçilerin/işletmelerin geçimlik işletme (küçük aile işletmesi) olarak sayılabilecek nitelikte olmasıdır. Bu husus, anılan çiftçiler tarafından işletmelerde kârlılığın ve verimliliğin sağlanmasına etki eden girdi tedariki, üretim, pazarlama ve örgütlenme gibi faktörlerin üretim sürecinde etkin uygulanamamasına yol açmaktadır. Bu durumun etkilerini azaltmak amacıyla ülkemizde üretici örgütlenmesi bakımından çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Ancak, ülkemizde tarımsal örgütlenme mevzuatı anlamında gerekli düzenlemeler bulunmasına rağmen, genel olarak birlikler ve kooperatifler planlamadan ve üyelerinin pazarlama, girdi ve diğer sorunlarına çözüm üretmekten uzak, destekler sayesinde varlıklarını sürdüren örgütlere dönüşmüşlerdir<sup>28</sup>. Nihayetinde Türkiye hayvancılığı; hayvan hastalıkları, yüksek girdi maliyetleri, çalışma alanı genişleyen ama gelişimi ve dolayısıyla etkinliği sınırlı kalan, hedefleri belirlenmemiş ıslah çalışmaları ve yetiştirici/üretici örgütlenmesinin yetersizliği sebebiyle dış ticarete rekabet edememektedir<sup>29</sup>.
- (60) Aşağıdaki tabloda örnek olarak 5200 sayılı Kanun kapsamında kurulan üretici merkez birlikleri, üye birlik ve üye çiftçi sayıları sunulmaktadır:

Tablo 6: Üretici Merkez Birlikleri, Üye Birlik ve Üye Çiftçi Sayısı<sup>30</sup>

TABİ OLDUĞU KANUN	ÜRETİCİ MERKEZ BİRLİKLERİ			
	ÜRÜN/ÜRÜN GRUPLARI	SAYISI	ÜYE BİRLİK SAYISI	ÜYE ÇİFTÇİ SAYISI
5200 sayılı Kanun	Süt	1	308	214.013
	Kırmızı Et	1	120	55.034
	Kanatlı Hayvan Eti	1	19	710
	Yumurta	1	12	374
	Bal	1	91	2.880
	Meyve	1	12	2.566
	Tarla Bitkileri	1	13	240

<sup>27</sup> A.g.k., s. 4, 5.<sup>28</sup> A.g.k., s. 63, 64.<sup>29</sup> A.g.k., s. 74.<sup>30</sup> 29.02.2020 tarihli Tarımsal Örgütlenme Tablosu, <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/Tar%C4%B1msal%20%C3%96rg%C3%BCtlenme%20Tablolar%C4%B1/Tar%C4%B1msal%20%C3%96rg%C3%BCtlenme%20Tablosu%2029.02.2020.xls>.

	Su Ürünleri (Yetiştiricilik)	1	18	888
	Deniz Ürünleri (Avcılık)	1	8	312
	TOPLAM	9	601	277.017

- (61) Verilere göre, kırsal kesimde örgütlenme açısından sayısal olarak bir başarı görülmektedir. Ancak, ülkemizdeki asıl sorun fonksiyonel bir örgütlenme eksikliğidir. Destekleme ve kredilendirme politikalarının kooperatifler/üretici birlikleri üzerinden yapılması, bir kısım çiftimizin örgütlenme ağına dâhil olmasını sağlasa da mevcut yapılanma, örgütlenmenin asli işlevlerinin yerine getirilmesi bakımından olumlu bir sonuca ulaşılmasında yetersizdir. Nitekim Türkiye'deki tarımsal kooperatiflerin, çeşitli tarım ürünleri alımları içerisindeki payları %3 ila %40 oranında değişmekte olup bu payın ortalaması yaklaşık %10'dur. AB'de ise tarımsal kooperatiflerin, tarım ürünleri alım payları %50 civarındadır. Dolayısıyla, Türkiye'de yeterli sayıda tarımsal örgüt olmasına karşın kooperatiflerin ve üretici birliklerinin etkin çalışmadığı değerlendirilmektedir<sup>31</sup>.
- (62) Aynı şekilde üreticilerin ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çeşitli yasalarla birçok üretici örgütü kurulmuştur. Bunların örgütlenme yapısı incelendiğinde faaliyet konularında ve etki alanlarında örtüşmeler olduğu görülmektedir. Bu duruma örnek olarak ülkemizde et ve süt üreten üretici örgütlerinin durumu verilebilecektir.

Tablo 7: Et ve Süt Satış Faaliyeti ile İstihal Eden Üretici Örgütleri<sup>32</sup>

Örgüt Tipi	Mevzuat	Merkez Birliği	Örgüt Sayısı	Ortak/Üye Çiftçi Sayısı	
Tarımsal Kooperatifler	1163 sayılı Kanun	Tarımsal Kalkınma	Hayvancılık Kooperatifleri	5.595	643.784
			Köy Kalkınma Kooperatifleri		
			Tarım Kooperatifleri		
			Orman Kooperatifleri		
		Pancar Ekicileri Kooperatifleri	31	1.409.721	
		Türkiye Sulama Kooperatifleri	2.450	301.939	
İslah Amaçlı Damızlık Yetiştirici Birlikleri	5996 sayılı Kanun	Damızlık Sığır Yetiştiricileri	81	241.541	
		Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri	80	249.018	
		Damızlık Manda Yetiştiricileri	29	8.721	
Üretici Birlikleri	5200 sayılı Kanun	Türkiye Süt Üreticileri	308	214.013	
		Türkiye Kırmızı Et Üreticileri	120	55.034	
Tarım Satış Kooperatifi	4572 sayılı Kanun	Tiftik ve Yapağı Tarım Satış Kooperatifleri	12	19.765	
TOPLAM			8.706	3.143.536	

- (63) Yukarıdaki tabloda, süt ve et pazarlarındaki üretim, girdi temini, kayıt tutma ve özellikle pazarlama konularında birbirine rakip olan üretici örgütlerinin, hizmet verdikleri üretici

<sup>31</sup> KARLI, B., M. GÜL, B. KADAKOĞLU ve A. KARADAĞ GÜRSOY (2018), "Türkiye'de Tarımsal Üretici Örgütlenmesinin Önemi ve Gelişimi", Akademia Sosyal Bilimler Dergisi, No: 1, s. 318.

<sup>32</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), "Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi", s. 22.

sayısına göre dağılımları görülmektedir. Sonuç olarak, 9.000'e yakın üretici örgütü piyasada et ve süt konusunda birbirleriyle benzer işleri yapmaktadır. Bu bakımdan, esasında çeşitli maliyet tasarruflarına ulaşılması, üreticinin pazar ve pazarlık gücünün artırılması ve piyasa istikrarının sağlanması adına devlet eliyle yoğunlaşma yaratılması beklenen piyasada, üretici birliği enflasyonu yaşadığını söylemek yanlış değildir. Tarım Orman Şûrası Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu'na örgütler ile ilgili olarak çiftçilerce bildirilen; üretici örgütlerinin sayısının çok olduğuna, çiftçinin hangi üretici örgütüne katılacağını şaşırıldığına, bu örgütlerin sadece aidat toplayan, çiftçilere yeterli hizmet vermeyen yerler olduğuna ilişkin görüşler de bu tespiti desteklemektedir.

- (64) Ekonomik örgütlenmenin yetersizliği, tarımda üretim planlaması yapılamamasına, pazarlamada sorunlara, tüketici bakımından fiyat ve üretici bakımından gelir istikrarsızlığının oluşmasına neden olmaktadır. Ülkemizde üretici nezdinde örgütlenme kültürü ile ilgili yeterli farkındalığın oluşturulamaması da üretici örgütlenmesinin önündeki en önemli engellerden biridir. Ayrıca, 5200 sayılı Kanun'un hazırlık aşamalarında AB müktesebatına uyumlu bir çalışma yapılması hedeflenmişse de nihai metnin AB'deki uygulamalar ile tam uyumlu olduğu söylenememektedir. En önemli farklılık, üretici birliklerinin piyasada kendi adına ticaret yapabilme hakları olmadığı için bu birliklerin yetkilerinin, kendi mülkiyetlerine almamak koşulu ile ürünleri iç ve dış pazarlara ürün sevk etmek ile sınırlı kalmasından ve yalnızca 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanarak kurdukları ticari işletmelerin de üretici birliklerine ekonomik bir örgüt hüviyeti vermeye yeterli olmamasından doğmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'deki birliklerin ticaret yapmayan, üyelerinin ürünlerinin pazarlanmasına ilişkin danışmanlık hizmeti veren ve üyelerinin haklarını koruyan branşlararası örgüt adı verilen AB'deki yapılara benzedikleri öne sürülebilecektir.
- (65) Tüketicinin en kaliteli gıdaya, en uygun fiyatla ulaşabilmesi en doğal hakkıdır. Ancak gıda değer zinciri içinde yer alan paydaşlar arasındaki kopukluktan ve sevk-idare sorunlarından dolayı üreticiden tüketiciye kadar geçen süreçte fiyatlar önemli oranda artmaktadır. Elbette değer zincirinin her halkasında artan değer karşılığında fiyatın artması da makuldür. Fakat sistem içindeki riskler ve belirsizlikler nedeniyle bu artış olması gerekenden daha yüksek olabilmektedir. Bu arada yine değer zincirindeki boşluklar nedeniyle zincirdeki halka sayısı artmakta ve bu durum tüketici fiyatlarını olumsuz etkilemektedir. Bu noktada ise temel çözüm; bütün bu süreç içerisinde üretici örgütlerinin zincirin birçok halkasında doğrudan yer almasını sağlamak ve böylelikle hem üreticilerin gelirlerini artırmalarını hem de tüketici fiyatlarını düşürmelerini kolaylaştırmak olmalıdır.
- (66) Bu hedef doğrultusunda üretici örgütleri ekonomik kuruluşlar olarak piyasaya girmeli, ürün alıp satarak piyasayı düzenlemeli, üreticiye ucuz girdi temin etmeli, soğuk hava depoları, ürün işleme ve paketleme tesisleri kurmalı, ürüne katma değer kazandırmalıdır. Kısacası üretici örgütlerinin Avrupa'da olduğu gibi, üretimin yapıldığı yerlere entegre tesisler kurarak, paketli, ambalajlı ve fiyatları yerinde tespit edilen ürünleri piyasaya arz etmeleri, tüketici faydasına şüphesiz katkıda bulunacaktır.

### **1.3.2 Tarım Sektöründe Rekabet Hukuku Uygulamaları**

- (67) Tarım, aşağıda belirtilen nedenlerle özel bir politika muamelesini hak eden ve diğer sektörlerden çok farklı özelliklere sahip bir sektördür: İlk olarak, tarım üreticileri beklenmedik hava koşulları ve iklim değişikliği ile öngörülemeyen bitki ve hayvan hastalıkları gibi nedenlerle çok sayıda belirsizlikle karşı karşıyadır. Bu durum, belirli bir girdi grubundan elde edilen tarım çıktısının miktarının ve kalitesinin kesin olarak bilinmemesine yol açmaktadır. İlaveten tarımsal üretimin dayandığı biyolojik süreçler

nedeniyle üretim aşaması uzun seyretmektedir. Buna göre üretim kararları, sonuçları hakkında sınırlı bilgiye sahip olunarak ve değişmesi çok muhtemel piyasa yapısı göze alınarak önceden verilmektedir<sup>33</sup>.

- (68) Bunun dışında, gelişen ekonomilerde dahi tarım gelirleri kronik olarak düşük seviyededir<sup>34</sup>. Tarımsal üretim, genel olarak, dünya çapında tüketilen gıdanın ve tarıma yapılan yatırımın çoğundan sorumlu olan küçük ölçekli gıda üreticilerinden oluşan, oldukça parçalı bir yapıya sahiptir. Uzun gıda zincirleri, gıda sisteminin istikrarsızlığını ve karmaşıklığını artırmakta ve esasen tedarik zinciri ne kadar uzunsa, o kadar fazla koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte gelişen uluslararası ticaret ve küresel entegrasyon karşısında, yaşanabilecek fiyat dalgalanmalarının ve düşük fiyat şoklarına ilişkin risklerin önemli bir bölümünü tedarik zincirinin en zayıf halkası konumundaki tarımsal üreticiler göğüslemektedir<sup>35</sup>. Buna ek olarak, küresel gıda sisteminin köklü dönüşümü geçtiğimiz yıllarda çeşitli birleşme ve devralma işlemleriyle de hız kazanmıştır. Daha iyi organize olup pazarlık gücüne sahip olan süpermarketler ve diğer perakendeciler düzeyinde yoğunlaşma artarken, çiftçilerin gücü azalmaktadır. Buradan hareketle, tarım sektörünün rekabet hukuku kuralları karşısında istisnai muamele görmesinin ekonomik nedeni, tarım ürünlerine katıksız piyasa mekanizması ve rekabet kurallarının uygulanmasının, kaynakların verimsiz dağılımına yol açacağı ve özellikle çiftçilerin gelirlerini olumsuz yönde etkileyeceği görüşüne dayanmaktadır<sup>36</sup>. Genel olarak tarımsal ürünlerin; kolay bozulabilirliği, teknolojik yetersizlik veya yüksek maliyetler nedeniyle uzun süre depolanamamaları ve etkin dağıtım ağlarının yokluğu, bireysel olarak faaliyet gösteren çiftçileri bir veya birkaç işleyiciye ve dağıtıcıya bağımlı hâle getirmektedir. Bu ekonomik ortam ise genellikle daha iyi organize olmuş ve daha yoğunlaşmış yapıdaki araçlar tarafından suistimal edilmeye çok müsaittir.
- (69) Ekonomik literatürde, bireysel olarak çiftçilerin bir üretici birliği üyeliğinden muhtelif şekillerde yararlanabileceği kabul görmektedir. Yatay organizasyonlara entegre olarak tarım ürünlerini bir araya getirerek birlikte pazarlama; çiftçilerin potansiyel alıcılar ve girdi sağlayıcılar karşısında pazarlık güçlerini artırmalarını, tarımsal faaliyetlerle ilişkili riskleri azaltmalarını, belirli pazarlama kanallarına pazar erişimi yaratmalarını ve ölçek ekonomilerinden yararlanmalarını sağlamaktadır. Üretici örgütü çatısı altında birlikte çalışan çiftçiler, yüksek sabit maliyetler gerektiren varlıklara veya hizmetlere ortak yatırım yaparak yeni teknolojilere erişim sağlayabilecek ve verimliliği artırabilecek olup, bu durum da sonunda çiftçiler tarafından daha yüksek gelir elde edilmesine katkı sunacaktır. Ayrıca bu sayede çiftçiler, üretimin planlanması gibi ortak çıkarları elde etmek için kolektif eylemlerde bulunabilecektir. İlaveten bu gibi iş birliği çabaları, sürdürülebilirlik, iklim değişikliği ve hayvan refahı gibi alanlarda tek başına ve görece verimsiz şekilde hareket ederek elde edilemeyecek sonuçların daha etkin bir şekilde alınmasına da katkı sunabilecektir. Tipik olarak çiftçiler, bir kooperatif veya bir üretici örgütü gibi kurumsallaşmış bir biçimde veya işleyiciler ve perakendeciler gibi alt

<sup>33</sup> CSERES, K. J. (2020), "Acceptable" Cartels at the Crossroads of EU Competition Law and the Common Agricultural Policy: A Legal Inquiry into the Political, Economic, and Social Dimensions of (Strengthening Farmers') Bargaining Power, *The Antitrust Bulletin*, Vol. 65(3), s. 401-422.

<sup>34</sup> DAUGBJERG C., ve P. H. FEINDT (2017), "Post-exceptionalism in Public Policy: Transforming Food and Agricultural Policy", *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, s. 1-20.

<sup>35</sup> Fair Trade Advocacy Office (2019), "EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing The Broken Links", Brussels

<sup>36</sup> CSERES, K. J. (2020), "Acceptable" Cartels at the Crossroads of EU Competition Law and the Common Agricultural Policy: A Legal Inquiry into the Political, Economic, and Social Dimensions of (Strengthening Farmers') Bargaining Power, *The Antitrust Bulletin*, Vol. 65(3), s. 401-422.

işletmecileri dikey iş birliği yoluyla örgütlenme yapısına dâhil ederek topluca hareket edebilmektedir. Tedarik zincirindeki branşlararası birlikler veya çok taraflı sözleşmeye dayalı düzenlemeler yoluyla da üreticiler, işleyiciler ve perakendeciler arasında dikey iş birliği için platformlar sağlanabilecektir<sup>37</sup>.

- (70) Tarım sektörünün belirli rekabet kurallarından muaf tutulması, genellikle tarım endüstrisinin atomistik doğası ve tarımsal ürünlerin işlenmesine ve pazarlanmasına hâkim olan birkaç firma göz önüne alındığında, bireysel çiftçilerin adil koşullarda pazarlık yapamamasına atıfta bulunarak açıklanabilmektedir. Buna göre, rekabet kanunları tarım sektörüne adil ve yapıcı bir şekilde uygulanamayacağından tarım sektörünü bu kuralların uygulanmasından muaf tutmak önem taşımaktadır<sup>38</sup>. Çiftçi örgütleri, üreticiler arasındaki bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlayarak üretim verimliliğini artırabilmekte ve üyelerinin ürünlerinin pazarlanması için kolektif bir güç sağlayarak fiyatların belirlenmesinde daha etkili olabilmektedir. Ancak çiftçi örgütleri de özellikle fiyat tespiti gibi konularda rekabet hukuku kapsamında dikkatli olmak zorundadır.
- (71) Aşağıda rekabet hukuku kurallarının tarım sektörü özelinde uygulanması bakımından alt başlıklar hâlinde sırasıyla ABD, AB ve Türkiye’de yaşanan gelişmelere yer verilmiştir:

### I.3.2.1 ABD

- (72) ABD’de birlikte fiyat tespitinin per se hukuk dışı olmasının, üye çiftçilerinin ürünlerini pazarlayan üretici örgütleri için önemli hukuki sorunlara yol açacağı görülmüştür. Üreticiler için doğası gereği, ürüne yönelik fiyatı ve diğer ticari koşulları belirlemek maksadıyla üretici örgütleri çatısı altında birlik olmakta, üretici örgütlerine yönelik herhangi bir özel hukuki korumanın bulunmadığı senaryoda da bu eylemler Sherman Yasası’nın 1. maddesi<sup>39</sup> uyarınca başlı başına yasa dışı davranış olarak görülmektedir<sup>40</sup>.
- (73) Bu noktada yürürlüğe girişi 1922 yılına dayanan Capper-Volstead Yasası’nın<sup>41</sup> önemi ortaya çıkmaktadır. Capper-Volstead Yasası bir yandan çiftçilerin ürünlerini toplu olarak pazarlamak için bir araya gelmelerine izin vermekte, diğer yandan bir grup üreticinin bir araya gelerek yasal olarak elde edebileceği herhangi bir tekel pozisyonu sonucunda ortaya çıkabilecek aşırı fiyat artışı olasılığına karşı halkı korumaktadır<sup>42</sup>.
- (74) Bu yönde bir yasanın var olmadığı hukuki zeminde, kooperatif çatısı altında ürünlerini pazarlayan üreticilerin antitröst davalarıyla sıkça karşılaşması kaçınılmazdır. Kooperatifler için fiyat anlaşmalarıyla ilgili kurallar kadar hayati öneme sahip olmasa da Sherman Yasası zemininde per se yasa dışı olarak nitelendirilebilecek diğer

<sup>37</sup> A.g.k.

<sup>38</sup> REICH, A. (2007), “The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative Look at the Political Economy of Market Regulation”, Texas International Law Journal, Vol. 42, No. 843.

<sup>39</sup> 4054 sayılı Kanun’un “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar” başlıklı 4. maddesine eş değer niteliktedir.

<sup>40</sup> United States Department of Agriculture Rural Business-Cooperative Service (2002), “Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act”, Cooperative Information Report 59, s. 47.

<sup>41</sup> Capper-Volstead Act, 7 U.S.Code §§ 291-292.

<sup>42</sup> United States Department of Agriculture (1995), Rural Business and Cooperative Development Service, “Understanding Capper-Volstead”, Cooperative Information Report 35, s. 6.



davranışlar da kooperatifçilik faaliyetleri dikkate alındığında üreticilerin piyasada rekabet edebilme kabiliyetleri bakımından büyük önem taşımaktadır<sup>43</sup>.

- (75) Capper-Volstead Yasası, üretici örgütlerinin antitröst muafiyetine hak kazanmak için karşılaması gereken belirli koşulları düzenlemektedir; buna göre şu iki koşulun karşılanması elzemdir:
- Örgüt, tarım ürünleri üreticisi oldukları müddetçe, üyelerinin ortak yararına faaliyet yürütmelidir.
  - Örgüt, üye olmayanların ürünlerine, üyeleri için işlediği ürünlerden daha fazla değerde işlem yapmamalıdır<sup>44</sup>.
- (76) Çiftçilerin ürünlerini toplu olarak pazarlamak için bu koşulları sağlayan bir üretici örgütü kurulduğu varsayımında dahi, bu yapılanmanın antitröst kurallarından tamamen muaf olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu ölçüde, üretici birlikleri; fiyat ayrımcılığı, dışlayıcı davranışlar, üyelerinin tarımsal üretimini kısıtlama, fiyatları tespit etmek adına üçüncü taraflar ile iş birliğinde bulunma ve rekabeti kısıtlayıcı şekilde boykota dâhil olma gibi davranışların tarafı olduğu takdirde, kendilerini kovuşturmaya tabi bulabilecektir.
- (77) Yargıç Bootle, *Kinnett* davasında Clayton Yasası'nın 6. kısmı<sup>45</sup> ile Capper-Volstead Yasası'nın ruhunun ve amacının; çiftçileri, ürünlerinin fiyatları üzerinde anlaşma yapmaya teşvik etmeyi de kapsayacak şekilde birlikte hareket etmeye yöneltmek ve çiftçilerin fiyat alıcı pozisyonundan kurtulmasını sağlamak olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur<sup>46,47</sup>.
- (78) *Yankee Milk* davasında, davacı Fairdale Farms, Yankee Milk'in, üyelerinin satış fiyatını tespit edebileceğini kabul etse de yalnızca üye kooperatiflerinden alınan süt fiyatlarını sabitlemek amacıyla örgütlenmiş federe bir kooperatif birliği olan Bölgesel Kooperatif Pazarlama Derneği (*Regional Cooperative Marketing Association-RCMA*)'nin Capper-Volstead Yasası'nın korumasına dâhil olamayacağını ileri sürmüştür. Bölge Mahkemesi ise RCMA'nın Capper-Volstead Yasası'nın kapsamına "dernek" ya da "ortak bir pazarlama acentesi" olarak dâhil edilebileceğine karar vermiştir<sup>48</sup>. Mahkeme, *Treasure Valley* ve *Central California Lettuce* davalarına da atıfta bulunarak nitelikli bir tarım kuruluşu olan Yankee Milk'in fiyat tespitine yönelik davranışının, Sherman Yasası'nın ilgili kısımlarından Capper-Volstead Yasası ile muaf olduğunu belirtmiş ve Yankee Milk'in hukuki güvence altında olduğuna işaret etmiştir<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> United States Department of Agriculture Rural Business-Cooperative Service (2002), "*Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act*", Cooperative Information Report 59, s. 48.

<sup>44</sup> İlâveten düzenlemeler uyarınca örgüt, (i) sahip olduğu hisse senedi veya sermaye nedeniyle hiçbir üyesinin birden fazla oy kullanmasına izin verememekte ve/veya sahip olduğu hisse senedi veya sermaye nedeniyle hiçbir üyesine bir yılda üyesinin yıllık gelirinin %8'ini aşan temettü ödemesi yapmamaktadır, United States Department of Agriculture (1995), Rural Business and Cooperative Development Service, "*Understanding Capper-Volstead*", Cooperative Information Report 35, s. 2, 3.

<sup>45</sup> İşçi sendikalarının ve tarımsal örgütlerin antitröst uygulamalarına maruz kalmamalarına ilişkin olarak muafiyet niteliğinde bir düzenlemedir.

<sup>46</sup> United States Department of Agriculture Rural Business-Cooperative Service (2002), "*Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act*", Cooperative Information Report 59, s. 267.

<sup>47</sup> *Kinnett Dairies v. Dairyman, Inc.*, 512 F. Supp. 608.

<sup>48</sup> *Fairdale Farms v. Yankee Milk*, 1980-1 Trade Cases (CC H) 63,029 (D. Vt. 1979).

<sup>49</sup> 1980-1 Trade Cases (C CH) 63,029.

- (79) Aynı şekilde başka bir Mahkeme, Dairyman, Inc. aleyhinde görülen bir davada, yukarıda yer verilen içtihadı tekrarlayarak Capper-Volstead Yasası'nın yalnızca üyelerinin ürünlerinin fiyatlarını belirlemek için bir tarım birliğinin kurulmasına cevaz verdiğine hükmetmiştir<sup>50</sup>. Böylece, ortak pazarlama faaliyetleri gerçekleştiren veya ürettikleri ürünleri için kabul edecekleri fiyatlar üzerinde anlaşmaya varan üreticilerin, fiyat tespiti için antitröst yükümlülüğünden korunması müstakar içtihat hâline gelmiştir<sup>51</sup>.

### I.3.2.2 AB

- (80) Rakipler arasındaki iş birliği, rekabet hukukuna uygunluk sorusunu gündeme getirmekteyse de tüm dünyada tarım politikalarının öncül hedefi çiftçilerin pazarlık gücünün perçinlenmesi ve tarımsal ürünler için adil ve rekabetçi bir pazarın sağlanmasıdır. Bu doğrultuda 1962 yılında CAP başlangıcından bu yana, AB, rekabet hukuku kurallarını tamamen rafa kaldırmaksızın, çiftçilerin pazarlık gücünü sağlamlaştırmanın yollarını aramıştır. Bu anlayışla birlikte, AB bünyesinde tarım sektörüne; doğrudan sübvansiyonlar, kırsal kalkınma programları ve kriz zamanlarında özel müdahaleler şeklinde piyasa müdahaleleri söz konusu olmuştur. Bu müdahalelerin arkasında ise, tarım sektörünün düzenlenmemesi hâlinde gıda güvenliğinin sağlanamayacağı, istikrarlı arz zincirinin oluşturulamayacağı ve makul tüketici fiyatları ile karşılaşamayacağı; bunun sonucunda ise kırsal toplulukların tarımsal gelirlerinin azalacağı ve doğal kaynaklar ile ekosistemin korunamayacağı görüşü yatmaktadır. Zamanla bu anlayış, uluslararası ticaretin hız kazanması, neoliberal ekonomi politikalarının gelişimi ve giderek daha fazla piyasa odaklı bir yaklaşımın yaygınlaşması gibi nedenlerle sorgulanmıştır. Geline nokta ise, tarım sektörü her ne kadar piyasa ekonomisi ile şekillendirilmeye çalışılsa ve rekabet hukuku kurallarından tümüyle muaf tutulmasa da Avrupa Birliği Adalet Divanının (*The European Court of Justice-ABAD*) karar verdiği üzere CAP hedefi, Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Anlaşma'da (*Treaty on the Functioning of the European Union-ABİDA*) yer alan mevcut genel rekabet kuralları üzerinde bir önceliğe sahiptir<sup>52</sup>.
- (81) CAP hedeflerine ulaşmak için üretici örgütleri ve kooperatif yapılanmaları, çiftçilerin tedarik zinciri yoluyla satılan ürünlerin katma değerini yükseltmesini, tedarik zincirinden daha yüksek pay almasını ve tarımsal girdilere daha etkin erişim imkânı elde etmesini sağlamaktadır. Çiftçiler arasındaki iş birliği, tarım sektörünü modernleştirmenin, teşkilatlandırmanın, verimliliği artırmanın ve çiftçilerin tedarik zincirindeki pazarlık pozisyonunu güçlendirmenin bir yolu olarak görülmektedir. Belirli sıkı koşullar altında, üretici örgütleri, çiftçi birlikleri, kooperatifler veya branşlararası birlikler CAP hedeflerine ulaşılması için iş birliği yapabilmektedir. Aslında, ABAD da *Oude Luttikhuis* kararında, kooperatiflerin olumlu yönlerini kabul etmiş ve bizatihi kooperatiflerin varlığının rekabet hukukuyla ilgili kaygılar doğurmadığını belirtmiştir<sup>53</sup>.
- (82) Üretici örgütleri veya üretici örgütü üst birlikleri, çiftçilerin işlem maliyetlerini düşürmelerine ve ürünlerini işlerken ve pazarlarken iş birliği yapmalarına yardımcı olmaktadır. Üretici örgütleri; "arzi toplulaştırma, pazarlamayı geliştirme, üyelerine teknik ve lojistik yardım sağlama, kaliteyi artırma ve bilgi aktarımı" gibi fonksiyonları ile

<sup>50</sup> United States v. Dairyman, Inc., 660 F. 2d 192, 194, (6th Cir. 1981).

<sup>51</sup> Northern California Supermarkets v. Central California Lettuce Producers Cooperative, 413 F. Supp. 984, 993. (N. D. Cal. 1976).

<sup>52</sup> *Maizena*, Case 139/79, (1980), para. 23; *Germany v. Council*, Case C-280/93, (1994), para. 61; *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoisis Paknou*, Case C-373/11, (2013), para. 39; *APVE and Others*, Case C-671/15, (2017), para. 37.

<sup>53</sup> *Oude Luttikhuis*, Case C-399/93, (1995), para. 10-16.

çiftçilerin toplu pazarlık gücünü artırmaktadır<sup>54</sup>. AB içerisinde tarım sektöründe faaliyet gösteren herhangi bir üretici örgütü, tanınmak/onay alabilmek için belirli bir tarım sektörünün üreticilerinden oluşmalı ve bu üreticiler tarafından kontrol edilmeli, bulunduğu AB ülkesinden izin başvurusunda bulunmalı, AB hukuku tarafından sıralanan ortak işleme, dağıtım, nakliye veya paketleme gibi faaliyetlerden en az birini gerçekleştirmeli ve üretim maliyetlerini optimize etmek veya tanıtım ve pazarlama alanında girişimler geliştirmek gibi tarım mevzuatında belirtilen belirli amaçlardan en az birini yerine getirmelidir. İlâveten, üretici organizasyonlarının asgari sayıda üyeye sahip olma ve/veya asgari ürün hacmini veya değerini karşılama gibi bazı ek kriterleri de karşılaması gerekmektedir<sup>55</sup>.

- (83) ABİDA'da tarım sektörüne özel bir statü tanınmıştır. ABİDA'nın 42. maddesinde, AB rekabet hukuku kurallarının Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi tarafından yalnızca belirlenen ölçüde, ABİDA'nın 43. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen çerçeve ve ABİDA'nın 39. maddesinde sayılan beş hedef doğrultusunda, tarımsal ürünlerin üretimine ve ticaretine uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu hedefler, verimliliğin artırılması, tarım topluluğuna adil bir yaşam standardı oluşturulması, pazar istikrarının tesis edilmesi, sürdürülebilir arz yaratılması ve makul tüketici fiyatlarının sağlanması olarak sayılmaktadır<sup>56</sup>. Aynı zamanda etkin rekabetin sürdürülmesinin de CAP ve Ortak Pazar Organizasyonu<sup>57</sup> (*Common Market Organisation-CMO*)'nun amaçlarından biri olduğu vurgulanmalıdır<sup>58</sup>. Bu düzenlemelere ek olarak, tarım sektöründeki bazı yatay anlaşmalar aynı zamanda Uzmanlaşma Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nden de faydalanabilmektedir<sup>59</sup>.
- (84) CMO Tüzüğü'nün 206. maddesine göre de rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar yasağı (ABİDA 101. madde), hâkim durumun kötüye kullanılması yasağı (ABİDA 102. madde) ve devlet yardımları kuralları (ABİDA 106. madde) genel olarak tarım ürünlerinin üretimini veya ticaretini kapsamaktadır. CMO Tüzüğü'nde, Tüzük'te aksi düzenlenmediği sürece, tarım ürünleri bakımından ABİDA'da mevcut olan standart rekabet hukuku kurallarının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır<sup>60</sup>. Yine de CMO Tüzüğü, çiftçilerin tarım ve gıda tedarik zincirindeki görece zayıflığı nedeniyle, CAP ışığında ve üretici örgütleriyle ilgili olarak rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar yasağının uygulanması bakımından bazı özel muafiyetler getirmektedir<sup>61</sup>.
- (85) Bu anlamda AB rekabet kuralları, tarım ürünlerinin üretiminde ve ticaretinde fiyatların veya diğer ticaret koşullarının belirlenmesine veya pazarların paylaşılmasına ilişkin anlaşmaları yasaklamakla birlikte, CMO Tüzüğü'nün 209. ve 210. maddelerinde genel

<sup>54</sup> Rekabet Kurumu (2021), "Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu", Ankara, para. 168.

<sup>55</sup> A.g.k., para. 170.

<sup>56</sup> European Commission (2018), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, "The application of the Union competition rules to the agricultural sector", {SWD(2018) 450 final}, para. 8.

<sup>57</sup> Bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R1308-20211207&rom=EN>.

<sup>58</sup> *Milk Marque and National Farmers' Union*, Case C-137/00, (2003), para. 57, *APVE and Others*, Case C-671/15, (2017), para. 37, 48.

<sup>59</sup> European Commission (2018), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, "The application of the Union competition rules to the agricultural sector", {SWD(2018) 450 final}, para. 6.

<sup>60</sup> Rekabet Kurumu (2021), "Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu", Ankara, para. 157.

<sup>61</sup> BRAEKEN, B. ve D. BERG (2022), "Competition law developments in food and agriculture: sustainability objectives and protection against buyer power", Bureau Brandeis, <https://www.bureaubrandeis.com/competition-law-developments-in-food-and-agriculture-sustainability-objectives-and-protection-against-buyer-power/?lang=en>, Erişim Tarihi: 06.04.2023.

istisnalar düzenlenmiştir. 209. madde çiftçiler, çiftçi birlikleri, üretici organizasyonları ile üretici organizasyonu üst birliklerini ele alırken, 210. madde ise branşlararası organizasyonları düzenlemektedir. Söz konusu maddelere göre, ABİDA'nın 39. maddesi ile çelişmeyecek şekilde tarımsal ürün üreten, satan veya depolama için ortak tesis kullanan, tarımsal ürün işleyen ve CMO Tüzüğü'nün 152. ve 156. maddelerine göre tanınmış/onaylanmış çiftçilerin, çiftçi birliklerinin, üretici örgütlerinin, üretici örgütü birliklerinin ve 157. maddesine göre tanınmış branşlararası organizasyonların yaptıkları anlaşmalara veya uyumlu eylemlere ABİDA'nın 101. maddesinin uygulanmayacağı ifade edilmektedir<sup>62,63</sup>. Dolayısıyla AB politikaları, üreticileri örgütlenmeye teşvik etmekte, üretici örgütlerinin “*ortak pazarlama, ortak satış, ortak makine kullanımı, depolama, dağıtım ve nakliye hizmetleri gibi destekleyici hizmetleri*” sunarak daha etkin faaliyette bulunmalarını sağlamakta ve bu durumlarda da rekabet kurallarının uygulanması bakımından istisna ve muafiyet tanımaktadır<sup>64</sup>.

- (86) ECN Gıda Raporu'nda, rekabet kurallarının tarım sektörüne uygulanmasından kaynaklanan bazı sorunlar ele alınmıştır. Raporla yapılan çıkarımlar sonucunda; rekabet kurallarından kaynaklanan tarımsal istisnaların daha açık, daha tutarlı ve uygulanabilir olmasının önem taşıdığı tespit edilmiştir. Bu tespitten hareketle, rekabet hukuku uygulamasından açıkça muaf tutulmuş, tanınmış üretici örgütlerinin üretimi ortaklaşa planlayabilmesi ve üyelerinin ürünlerini ortaklaşa satabilmesi gerektiği<sup>65</sup>, bu hususların üretici örgütlerinin temel faaliyeti olduğu, bir üretici örgütünün ortak planlamasına veya satışına, ancak (i) CAP hedeflerini tehlikeye atması veya (ii) rekabeti ortadan kaldırması ölçüsünde önlem alınabileceği belirtilmiştir. Bunun yanında pek çok üretici örgütünün, uygun şekilde tanımlanmış bir coğrafi alanda belirli bir ürünün üretiminin sınırlı bir oranından sorumlu olduğu ve bu nedenle fiyatları veya rekabet koşullarını etkileme yeteneklerinin olmadığı ifade edilmiştir<sup>66</sup>.
- (87) Anılan düzenlemelerin yanında ABAD'ın ve ulusal rekabet otoritelerinin tarım sektörü özelinde aldıkları dikkat çekici bazı kararlara değinmekte de fayda görülmektedir. Hollanda Rekabet Otoritesi (*Netherlands Authority for Consumers&Markets-ACM*) 2012 tarihli *Silverskin Onions* kararında<sup>67</sup> bazı gümüş soğan üreticilerini, toptancılarını ve işleyicilerini gümüş soğan arzını kısıtlamaya yönelik bir anlaşma içerisinde bulunmaları nedeniyle cezalandırmıştır. Karar içeriğinden, Avrupa'daki toplam gümüş soğan üretiminin %70'ini temsil eden tarafların ayrıca gümüş soğan fiyatlarını rekabetçi fiyat düzeyinin üzerine çıkarmak adına fiyat bilgisi değişimlerinde de bulunduğu ve anlaşmanın sürdürülebilirliğini sağlamak adına taraflarca bazı yatay devralma işlemlerinin gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Taraflar, üretimin verimliliğini artırmanın yanı sıra makul fiyatlar elde etmek bakımından gerekli olduğu için anlaşmanın istisna kapsamına girebileceğini savunsalar da ACM, yıllık üretim kotalarının fiyatları rekabetçi seviyenin üzerine yükseltmeyi amaçladığını, anlaşmanın ürünlerin tüketicilere makul fiyatlarla ulaşmasını sağlamaya katkıda bulunmadığını ve tarafların

<sup>62</sup> Rekabet Kurumu (2021), “*Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu*”, Ankara, para. 162.

<sup>63</sup> European Commission (2018), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, “*The application of the Union competition rules to the agricultural sector*”, {SWD(2018) 450 final}, para. 16.

<sup>64</sup> Rekabet Kurumu (2021), “*Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu*”, Ankara, para. 156.

<sup>65</sup> 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe giren Omnibus Tüzüğü ile birlikte CMO Tüzüğü'nün 152. maddesi değiştirilmiştir. Buna göre tüm tarım sektörlerinde tanınmış üretici örgütleri ve üretici örgütü birlikleri için, ortak satış gibi hususlarda yatay muafiyet rejimi getirilmiş ve güvenli bir liman sağlanmıştır.

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/competition/ecn/food\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf); Rekabet Kurumu (2021), “*Yaş Meyve ve Sebze Sektör İncelemesi Nihai Raporu*”, Ankara, para. 251.

<sup>67</sup> Bkz. <https://www.acm.nl/en/publications/publication/6749/NMa-fines-two-cartels-in-agricultural-industry>; [https://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03\\_2012/nl\\_onion.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03_2012/nl_onion.pdf).

aynı fiyatları uygulamasını gerektirdiğini belirterek dosya kapsamında istisnanın geçerli olmadığına karar vermiştir.

- (88) ABAD, *Endives* kararında<sup>68</sup> hindiba üretimi ve pazarlaması sektöründeki üretici örgütü ve üretici örgütü birlikleri arasındaki arz miktarının belirlenmesi ve fiyatlama politikalarında koordinasyona yönelik davranışlar ile rekabete duyarlı bilgi değişimlerinin ABİDA'nın 101. maddesi kapsamında yasaklı davranış niteliğini taşıdığı sonucuna varmıştır. ABAD aynı kararında, bazı spesifik koşullar altında, tanınmış üretici örgütleri ve üretici örgütü birlikleri bünyesindeki benzer nitelikteki davranışlara ABİDA'nın 101. maddesinin uygulanmayabileceğine de karar vermiştir. ABAD'a göre bahsi geçen davranışlara müdahale edilmemesi, ancak bu davranışların tanınmış üretici örgütleri ve üretici örgütü birlikleri için belirlenen CAP hedeflerinin gerçekleştirilmesi bakımından kesinlikle gerekli ve orantılı olması hâlinde söz konusu olabilecektir<sup>69</sup>.
- (89) Esasında, üretici örgütleri arasındaki anlaşmalara müdahale edilip, üretici örgütü bünyesindeki anlaşmalara müdahale edilmemesine yönelik bu yaklaşımın arkasındaki düşünce, üretici örgütlerinin ve üretici örgütü birliklerinin tarım sektörünün “*temel öğeleri*” olarak değerlendirmelerinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, bir üretici örgütü içerisindeki çiftçilerin ortak ekonomik amaç doğrultusunda faaliyet göstermeleri; bizzat o üretici örgütünün rekabet hukukunun süjesi olan “*teşebbüs*” ile eş değer görülmesini sağlayabilmektedir. Buradan hareketle, herhangi bir anlaşma, uyumlu eylem ve karar, bu temel öğe (üretici örgütü vb.) içinde gerçekleştiğinde, ABİDA'nın 101. maddesinden muaf tutulabilmektedir. Nitekim rekabeti sınırlayıcı nitelikteki anlaşmalar, “tek bir ekonomik birim” (*single economic unit*) içindeki farklı varlıklar arasındaki ilişkilerle, eş deyişle grup içi ilişkilerle ilgilenmemektedir. Bu doktrin, *Centrafarm* davasından<sup>70</sup> bu yana ABAD yargı pratikleri ile inşa edilmiştir. Diğer yandan, farklı temel öğeler (üretici örgütleri vb.) arasındaki anlaşmalar, uyumlu eylemler ve kararlar, farklı teşebbüsler arasındaki ilişkilere eş değer görülerek bunlar bakımından ABİDA'nın 101. maddesi kapsamında inceleme gerçekleştirilebilmektedir. Dolayısıyla, birkaç üretici örgütü veya üretici örgütü birliği arasındaki anlaşmalar ve daha da önemlisi, sadece bu tür üretici örgütlerini veya üretici örgütü birliklerini değil, aynı zamanda ilgili sektördeki CAP uygulamalarının bir parçası olarak bir Üye Devlet tarafından tanınmayan birlikleri de içeren uygulamalar, ABİDA'nın 101. maddesi kapsamındaki incelemelerden muaf tutulmamaktadır<sup>71</sup>.
- (90) Özetle, ABAD *Endives* kararında, CAP'in rekabet kurallarından bağımsız bir statüsü olmadığını, aksine, tarım ürünleri piyasalarında etkin rekabetin sürdürülmesinin CAP'in temel amaçlarından biri olarak ele alındığını belirtmiştir. Ancak aynı zamanda karardan, ABİDA'nın 101. maddesinin üçüncü fıkrası<sup>72</sup> uyarınca yalnızca tüketici refahına odaklanmanın tarım sektöründeki üreticiler arasındaki iş birliğinin değerlendirilmesinde tek ölçüt olamayacağı da anlaşılmaktadır. Bu çıkarım ise toplumsal refah yaklaşımına işaret ettiğinden; tarım sektörü özelindeki muafiyet

<sup>68</sup> *APVE and Others*, Case C-671/15, (2017), para. 43.

<sup>69</sup> European Commission (2018), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, “*The application of the Union competition rules to the agricultural sector*”, {SWD(2018) 450 final}, para. 15.

<sup>70</sup> *Centrafarm BV and Adriaan de Peijper v Winthrop BV.*, Case C-16/74, (1974).

<sup>71</sup> CSERES, K. J. (2020), “Acceptable” Cartels at the Crossroads of EU Competition Law and the Common Agricultural Policy: A Legal Inquiry into the Political, Economic, and Social Dimensions of (Strengthening Farmers’) Bargaining Power, *The Antitrust Bulletin*, Vol. 65(3), s. 401-422.

<sup>72</sup> Rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlara yönelik muafiyet değerlendirmesini düzenlemektedir.

değerlendirmelerinde dar yorumdan (tüketici refahı), geniş yoruma (toplumsal refah) geçiş anlamına gelmektedir.

- (91) Ulusal rekabet otoritelerinin, tarımsal örgütlerin gerçekleştirdiği rekabet ihlallerindense, doğrudan çiftçilere zararı dokunan uygulamalar bakımından daha aktif olduğu söylenebilecektir. Örneğin, bir şikâyete dayanarak İspanya Rekabet Otoritesi<sup>73</sup> çiftçilere çiğ süt için daha düşük fiyatlar ödenmesi üzerine anlaşılan ve çiftçileri kendi aralarında paylaşan alıcılara para cezası uygulamıştır. Başka bir örnekte, yine bir şikâyet üzerine Fransa Rekabet Otoritesi<sup>74</sup> canlı hayvanların fiyatını düşürmek amacıyla çiftçilerden satın almayı planladıkları miktarlara ilişkin anlaşma yaptıkları gerekçesiyle canlı domuz alıcılarına para cezası uygulamıştır<sup>75</sup>. Benzer nitelikte 2021 yılının sonunda, ACM gıda işleme sektöründe üreticilerin ve yetiştiricilerin zararına olan dağıtım ve fiyat anlaşmaları hakkında bir soruşturma başlatmıştır<sup>76</sup>.
- (92) Diğer bazı vakalarda ise rekabet otoriteleri bir ihlalin olası olmadığı sonucuna varmış ve bu nedenle incelemesini sonlandırmıştır. Örneğin, Hırvatistan Rekabet Otoritesi<sup>77</sup> sütün satın alma fiyatının hesaplanmasına ilişkin olarak süt üreticileri ve süt işleyicilerinin temsilcileri arasında yapılan bir anlaşmaya<sup>78</sup> yönelik şikâyete dayalı olarak soruşturma başlatmış, süt alım fiyatlarına ilişkin müzakerelerin ve düzenlemelerin rekabet kuralları kapsamında sorunlu olmadığını tespit etmiştir<sup>79</sup>.
- (93) 2012 yılında, Macaristan Rekabet Otoritesi (*Gazdasági Versenyhivatal-GVH*), bazı karpuz üreticilerine, muhtelif ticaret birliklerine, bir üretici birliği ile meyve ve sebze alanında faal branşlararası bir birliğe, Macaristan'da birlikte taban fiyat belirledikleri ve ithal karpuzların dağıtımına ilişkin olarak kısıtlamalar getirdikleri iddiası üzerine soruşturma başlatmıştır<sup>80</sup>. İddia olunan anlaşmanın çıkış noktasını ise Macaristan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı eliyle çiftçiler için adil bir gelir standardı sağlamak üzere yapılan çalışmalar oluşturmuştur. GVH'nin soruşturmaya başlamasının hemen ardından, Macaristan Parlamentosu, branşlararası üretici örgütleri yasasında düzenleme yapmıştır<sup>81</sup>.
- (94) Bu düzenleme, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanı'nın onayına bağlı olarak, esasen tarım sektöründe rekabeti kısıtlayıcı olan bir anlaşmanın, Macaristan Rekabet Kanunu kapsamında rekabete aykırı anlaşmaların yasaklanmasından muaf tutulabileceğini belirtmektedir<sup>82</sup>. Ancak bu muafiyet için ilgili Bakan, rekabeti kısıtlayıcı anlaşmanın

<sup>73</sup> Comisión Nacional de la Competencia.

<sup>74</sup> Autorite de la Concurrence.

<sup>75</sup> European Commission (2018), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, "The application of the Union competition rules to the agricultural sector", {SWD(2018) 450 final}, para. 45.

<sup>76</sup> Bkz. <https://www.acm.nl/en/publications/acm-investigates-possible-cartel-food-processing-sector>.

<sup>77</sup> Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

<sup>78</sup> Benzer nitelikteki bir karar için Bkz. Kurulun 26.08.2021 tarihli ve 21-40/594-289 sayılı *Antalya Yaş Meyve Sebze* kararı.

<sup>79</sup> European Commission (2018), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, "The application of the Union competition rules to the agricultural sector", {SWD(2018) 450 final}, para. 47.

<sup>80</sup> Case Vj-62/2012.

<sup>81</sup> Act No. CLXXVI of 2012.

<sup>82</sup> AB üyesi diğer devletlerde de benzer yasalar mevcuttur. Örneğin Almanya Rekabet Kanunu'nun 28. maddesi, tarımsal üreticiler arasındaki anlaşmaları, tarımsal üreticilerin dernekleri ve bu derneklerin federasyonlarının üretim veya tarımsal ürünlerin satışı veya ortak tesislerin tarımsal ürünlerin depolanması, işlenmesi veya işlenmesi için kullanımı ile ilgili olan anlaşmaları ve kararları anılan Kanun'un uygulanmasından muaf tutmaktadır. Ancak, önemli olan nokta, yeniden satış fiyatlarını tespit

üreticiler için adil bir gelir garantisi sağladığını ve tüm piyasa aktörlerinin ilgili anlaşmaya taraf olmasına izin verildiğini tespit etmekle yükümlü kılınmıştır. Ayrıca, değişiklik ile GVH'nin tarım ürünleri ile ilgili olarak Macaristan Rekabet Kanunu'nun 11. maddesini veya ABİDA'nın 101. maddesini ihlal eden rekabet karşıtı uygulamalar için para cezası vermekten kaçınması ve bunun yerine ilgili taraflara yasalara uygun davranmaları için bir talepte bulunması gerektiği düzenlenmiş; eğer ki taraflar GVH tarafından belirlenen süre içerisinde yasalara uyum sağlayamazlarsa, GVH ceza vermeye yetkilendirilmiştir. Bu değişiklik üzerine, Bakan dosya kapsamında gerekli şartların oluştuğunu belirtmiş, GVH ise soruşturmanın sonlandırılmasına karar vermiştir.

- (95) Sonuç olarak AB'de, muafiyet düzenlemeleriyle tarım sektöründeki aktörlere daha fazla iş birliği olanağı tanınmıştır. Özellikle sürdürülebilirlik bağlamında, çiftçiler arasındaki koordinasyona her zamankinden daha fazla izin verilerek kooperatifler veya AB hukuku kapsamında tanınan resmi kuruluşlar aracılığıyla sektördeki iş birliğini, modernizasyonu ve rasyonalizasyonu teşvik etmeleri ve verimliliği artırmaları temelinde çiftçilere destek olunmuştur<sup>83</sup>.

### 1.3.2.3 Türkiye

- (96) 4054 sayılı Kanun'da ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatta, ABD'den ve AB'den farklı olarak, tarım sektörüne yönelik herhangi bir özel istisna ya da muafiyet bulunmamaktadır<sup>84</sup>. Ancak bu durum, tarım sektöründeki anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarına yönelik olarak, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde düzenlenen muafiyet rejimi çerçevesinde bir içtihat oluşturulmasına engel değildir. Bununla birlikte, günümüze dek Kurum tarafından tarım ve gıda alanında çeşitli sektör raporları yayımlanmış<sup>85</sup> ve Kurul tarafından tarım sektörüne yönelik birçok rekabet ihlali incelemesi gerçekleştirilmiştir. Buradan hareketle, bazı geçmiş tarihli Kurul kararlarında tarım sektörü ile ilgili yapılan bazı tespitlere ve değerlendirmelere yer verilmesinde fayda görülmektedir.
- (97) İlk olarak, Kurulun *Çiğ Süt 2000* kararında<sup>86</sup> Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliğinin çiğ süt satım ihalelerine katılan entegre firmaların (süt sanayicilerinin) fiyat tespit ettikleri ve bölge paylaşımında buldukları ve bu durumdan kaynaklı olarak üreticinin zarar ettiği iddiası incelenmiştir. Dosya kapsamındaki incelemeler neticesinde, Bursa ilinin Mustafa Kemalpaşa ilçesinde ihale konusu süt miktarının Türkiye'de alımı yapılan toplam süt miktarının, ancak binde 2-3'üne tekabül etmesi, Türkiye'de alımı yapılan sütün %1'i bile olmayan bu miktarın piyasayı etkileme gücünün olamayacağı, belli grup köylerin ihalelerine sürekli olarak aynı firmaların katılmasının çiğ süt sektörünün ekonomik ve rasyonel gereklerinden kaynaklanan zorunlulukların bir sonucu olduğu, zira çiğ süt piyasasında alım yapan teşebbüslerin alım yaptıkları bölge ile tesislerinin veya fabrikalarının bulunduğu yer arasındaki

eden ve rekabeti kısıtlayan anlaşmalara muafiyetin uygulanmayacağıdır. Bkz. Act against Restraints of Competition (German Competition Act-GWB).

<sup>83</sup> BRAEKEN, B. ve D. BERG (2022), "Competition law developments in food and agriculture:sustainability objectives and protection against buyer power", Bureau Brandeis, <https://www.bureaubrandeis.com/competition-law-developments-in-food-and-agriculture-sustainability-objectives-and-protection-against-buyer-power/?lang=en>, Erişim Tarihi: 06.04.2023.

<sup>84</sup> GÖKDEMİR, B. (2004), "Tarımda Piyasa Reformu, Türk Tarımı Özelinde Tarım ve Rekabet Politikası İlişkisi", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, No. 143, Ankara.

<sup>85</sup> Türkiye Kırmızı Et Sektörü ve Rekabet Politikası Raporu (2010), Hızlı Tüketim Malları Perakendeciliği Sektör İncelemesi Nihai Raporu (2012 ve 2023), Fındık Sektör Araştırması Raporu (2018), Yaş Sebze ve Meyve Sektör İncelemesi Nihai Raporu (2022).

<sup>86</sup> 23.03.2000 tarihli ve 00-11/109-54 sayılı Kurul kararı.

uzaklığın büyük önem taşıdığı, taşıma uzaklığının artması durumunda alım yapan teşebbüslerin fazladan maliyete katlanmak durumunda kalacakları değerlendirmelerinde bulunulmuştur.

- (98) Kararda ayrıca, üreticilerin örgütsüzlükten kaynaklı olarak pazarda güçsüz durumda olmalarının süt sanayicileri tarafından kötüye kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilebileceği belirtilmiştir<sup>87</sup>; süt üreticisinin ürününü uzun süreli olarak muhafaza edememesi ve ayrıca yeterince örgütlenememesi sebebiyle, sütünü düşük fiyatlarla ya da maliyetinin altında fiyatlarla satmak zorunda kaldığına dair tespitlere yer verilmiştir<sup>88</sup>. Bununla birlikte, pazarda ekonomik güçleri organize etme görevinin, Kurulun ve Kurumun görevleri arasında olmadığı<sup>89</sup>, AB’de ve ABD’de süt üreticisinin pazardaki alıcılar karşısındaki güçsüzlüğünün giderilmesine yönelik tedbirleri almakla görevlendirilen kurumların ya da kuruluşların bulunduğu<sup>90</sup> belirtilerek çiğ süt piyasasında üreticiler aleyhine var olan olumsuzlukların giderilmesi ve ilgili piyasanın işleyiş mekanizmasının AB’de ve ABD’de tarımsal ürünlerle ilgili olarak yürütülen politikalar da göz önünde tutularak iyileştirilmesi doğrultusunda ilgili Bakanlığa görüş bildirilmesine karar verilmiştir.
- (99) Kurulun *Domates Alım/Satım* kararında<sup>91</sup> salça üreticisi bazı firmaların domates alım fiyatlarını; Bursa İli Karacabey İlçesi Üretici Birliğinin (KARACABEY BİRLİK) ise domates satım fiyatlarını tespit ettiği iddiaları incelenmiştir. İlgili kararda alım fiyatlarının tespit edilmesi bakımından ele alınan başlıca hususlar/sorunlar aşağıdaki gibi olup kararda ayrıca domates bakımından üretim planlamasının sağlanması adına sözleşmeli tarım modelinin işletilmesi tartışılmıştır:
- Önerştirmaya konu salça üreticisi firmaların, Salça İhracatçıları ve İmalatçıları Derneği bünyesinde domates alım fiyatını belirlemeleri yönündeki bir kısım bulgular, her ne kadar 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (a) bendinde yasaklanan “*Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi*” hükmü çerçevesinde değerlendirilebilirse de ilgili ürün piyasasının kendine özgü koşullarının bulunması, eylemin ekonomik bağlam içinde daha ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmasını zorunlu kılmaktadır<sup>92</sup>.
  - Tarım sektörü, özelde domates üretimi ve işlenmesi sektörü, gerek AB’de gerekse ABD’de, genel itibarıyla serbest piyasa koşullarının hüküm sürdüğü bir piyasa değildir. Korunan fakat disipline edilen, fiyatta ve mal temininde istikrarın olduğu bir piyasadır. Ülkemizde birçok tarım ürünü piyasasına devlet müdahalesi söz konusu iken, domates alım piyasasına doğrudan herhangi bir şekilde müdahale edilmemektedir. Bu nedenle ilgili piyasada fiyatların arz-talep şartlarına göre oluşması beklenmelidir. Ancak, tarım ürünleri piyasalarında arz-talep dengesinin kurulması kolay olmamaktadır. Bizatihi tarım piyasalarının özelliğinden dolayı, arz-talep sonrası oluşacak fiyat, kaynakların etkin dağılımından beklenen optimum faydayı da garanti etmemektedir. Bununla birlikte ülkemizde yıllardır süregelen enflasyon, döviz kurlarındaki ve faiz

<sup>87</sup> A.g.k. para. 24.

<sup>88</sup> A.g.k. Para. 29.

<sup>89</sup> Benzer bir değerlendirme 05.03.2009 tarihli ve 09-09/180-52 sayılı Kurul kararında da yer bulmuştur, bkz. A.g.k. s. 16.

<sup>90</sup> A.g.k. Para. 38.

<sup>91</sup> 05.09.2000 tarihli ve 00-33/355-199 sayılı Kurul kararı.

<sup>92</sup> A.g.k. s. 9.



oranlarındaki belirsizliğin yanı sıra sektörün rekabet gücü, piyasa dengesinin kurulmasını daha da güçleştirmektedir<sup>93</sup>.

- Olması gereken, domates alım piyasasının rekabetçi şartlar altında işlemlerini beklemekten çok, ürünün taahhüt fiyatının çiftçiler ve sanayiciler arasında, her iki kesimi de tatmin edecek ve sektörün sağlıklı işlemlerini sağlayacak seviyede belirlenmesinin şartlarını hazırlamaktır. Ancak mevcut durumda ham madde alımının tarafları olan sanayiciler ile çiftçiler arasında, çiftçiler aleyhine bir güç dengesizliği söz konusudur. Her ne kadar firmaların belli miktarda ham madde temin edebilmeleri için çiftçileri de tatmin edecek seviyede fiyat önermeleri gerekiyorsa da; bu durum firmaların takdirine bırakılamayacak bir husustur. Sağlıklı olan yol çiftçilerin, alıcılarla eşit pazarlık gücüne sahip olmalarını sağlamaktır.

(100) Bu değerlendirmeler ışığında; salça üreticisi firmalar arasında gerçekleştirilen görüşmelerin Kanun'un 4. maddesi anlamında bir fiyat tespiti olarak değil, yukarıda açıklandığı üzere bu piyasanın özelliği gereği, bir taahhüt fiyatı oluşturmak amacıyla yapıldığı belirtilerek soruşturma açılmamasına karar verilmiştir.

(101) Diğer yandan, KARACABEY BİRLİK'in sanayi tipi domates bakımından satış fiyatının belirlenmesine ilişkin kararının, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında teşebbüs birliği kararı olarak ele alınabileceği belirtilmiş, ancak bu kararın ilgili madde anlamında fiyat tespiti niteliğinde olmadığı değerlendirilmiştir. Bu bakımdan, üretici birliğinin AB'de ve ABD'de olduğu gibi domates alım fiyatının belirlenmesinde sanayiciler ile pazarlık ederek denge fiyatını oluşturmakta rol oynayacak güce sahip olması gerektiği, belirlenen fiyatın belirli marjlar altında değişebildiği, tarımsal üreticilerin güçlenmek, birlikte hareket etmek ve karşılıklı yardım, dayanışma vb. suretiyle mesleki faaliyetleri ile ilgili ihtiyaçlarını sağlamak, ürünlerini daha iyi şartlarla değerlendirmek ve ekonomik menfaatlerini korumak amacıyla tarım satış kooperatifleri ya da birlikleri kurmalarının çeşitli yasal düzenlemelerle teşvik edildiği, ayrıca 24.06.1995 tarihli ve 552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (552 sayılı KHK) 6. maddesine göre; Sanayi ve Ticaret Bakanlığının üretici birliklerini, bunların taşıması gereken asgari nitelikleri, tabi olacakları usul ve esaslar ile ilgililerin sorumluluklarını tespiti ve ilana yetkili kılındığı ve KARACABEY BİRLİK'in eyleminin 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ile 552 sayılı KHK ve bunlara dayanılarak çıkarılan mevzuatın amacına ve ruhuna uygun olduğu<sup>94</sup> belirtilerek rekabet ihlali niteliği taşımadığına karar verilmiştir.

(102) Sonuç olarak, yapılan incelemeler neticesinde AB'de ve ABD'de tarım ürünlerinin rekabet hukuku uygulamalarının dışında bırakılmış olması, sektörün kendine özgü koşulları, sözleşmeli tarımın bu sektörün gereği olduğu, fiyat belirlenmesinin rekabeti kısıtlama amacına yönelik değil, teşebbüslerin ham madde ihtiyaçlarını garanti altına almaya ve üretimin sürekliliğini sağlamaya yönelik olduğu hususları dikkate alınarak iddialar 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmemiştir<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> A.g.k. s. 8, 10.

<sup>94</sup> A.g.k. s. 11, 12.

<sup>95</sup> A.g.k. s. 12.

- (103) Kurulun *Konya ve Isparta Çiğ Süt* kararında<sup>96</sup> Konya, Isparta illerinde ve bu illerin ilçelerinde süt piyasasında faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin müstahsilden çiğ süt alım fiyatlarını birlikte tespit ettikleri ve bölge paylaşımına gittikleri iddiaları incelenmiştir. Dosya kapsamında Konya Süt ve Süt Ürünleri İmalatçıları Derneği (KOSSİMAD) üyelerinin kendi aralarında anlaşarak üretimde kullandıkları çiğ sütün müstahsilden alım fiyatını pazar dışında belirledikleri ve belirli dönemlerde çiğ süt alımlarını durdukları tespit edilerek 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğinden hareketle teşebbüsler hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Bununla birlikte, bazı teşebbüslerin köy bazında bölge paylaşımına gitmesi uygulamasının da 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali niteliğinde olduğu, ancak Şarkikaraağaç ve Konya bölgesinde süt toplama yönteminin ülkemizin diğer kesimlerine göre geride kaldığı, bu durumun anılan bölgelerdeki çiğ süt kalitesini olumsuz etkilediği ve anılan bölgeden toplanan çiğ sütün piyasada kalitesiz olarak görüldüğü gibi hususlar dikkate alınarak ilgili anlaşmaların bölgedeki çiğ süt kalitesinin artırılmasını sağlayabileceği kanaatiyle bu anlaşmalara 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca muafiyet tanınmıştır.
- (104) Dosya kapsamında ayrıca çiğ süt üreten ve müstahsil olarak adlandırılan işletmelerin büyük bir bölümünün küçük ölçekli aile işletmeleri olduğu ve bu işletmelerin sığırcılığı; sebze, meyve ve tahıl yetiştiriciliği gibi tarımsal faaliyetlerin yanında ek bir uğraşı olarak gördüğü, Türkiye'de müstahsil başına düşen hayvan sayısının, sığırcılık faaliyetinin ekonomik olarak kârlı olması mümkün olmayacak kadar az olduğu, ayrıca hayvan sayısının azlığının süt verimini düşürmenin yanında, üretilen çiğ sütün kalitesini de olumsuz etkilediği, müstahsiller arasında kooperatifleşme çabalarının son dönemlerde yoğunlaşmakla birlikte yeterli olmadığı, Türkiye'nin AB üyelik sürecinin, diğer birçok sektörde olduğu gibi tarım ve hayvancılık alanında da köklü değişiklikleri zorunlu kıldığı hususları belirtilmiştir<sup>97</sup>.
- (105) Kurulun *Balıkesir Süt Üreticileri* kararında<sup>98</sup> Balıkesir Süt Üreticileri ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliğinin (BALIKESİR SÜTBİR) inek sütü satış sözleşmesinde yer alan fiyat tespitine ve üreticiye yönelik yükümlülüklerle ilişkin maddeler incelenmiştir. İlgili kararda, Türkiye'de süt piyasasında bir düzenden bahsedilemeyeceği, ancak yine de süt üreticilerinin desteklenme teşvikiyle kayıt altına alınarak bu kapsamda bazı ilerlemelerin sağlandığı, 5200 sayılı Kanun ile tarım üreticilerinin, ürün veya ürün grubu bazında bir araya gelerek üretimi talebe göre planlamak, ürün kalitesini iyileştirmek, kendi mülkiyetine almamak kaydıyla pazara geçerli normlara ve standartlara uygun ürün sevk etmek ve ürünlerin ulusal ve uluslararası ölçekte pazarlama gücünü artırıcı tedbirler almak üzere tüzel kişiliği haiz tarımsal üretici birlikleri kurmalarının amaçlandığı, anılan Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte pek çok ilde ve ilçede süt üretici birliklerinin kurulduğu belirtilmiştir<sup>99</sup>.
- (106) Kararda ayrıca 4054 sayılı Kanun'da, tarım ürünlerine yönelik olarak herhangi bir istisna ya da muafiyet hükmünün öngörülmediği, diğer sektörlerde olduğu gibi tarım sektöründeki rekabeti kısıtlayıcı amacı veya etkisi olan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının da yaptırıma tabi olacağı ifade edilmiş, ancak Türkiye'de süte ilişkin politikaların rekabetçi bir piyasanın oluşturulmasını ve üretici örgütlenmesinin güçlendirilmesini hedeflediği, bu doğrultuda Türkiye'de 5200 sayılı

<sup>96</sup> 26.07.2006 tarihli ve 06-56/714-204 sayılı Kurul kararı.

<sup>97</sup> A.g.k. s. 9, 10.

<sup>98</sup> 03.05.2007 tarihli ve 07-37/388-148 sayılı Kurul kararı.

<sup>99</sup> A.g.k. s. 2.

Kanun ve 5488 sayılı Kanun ile küçük üreticilerin bir tarımsal örgüt çatısı altında, destek mekanizmaları yoluyla toplanmalarının teşvik edildiği vurgulanmıştır<sup>100</sup>.

- (107) BALIKESİR SÜTBİR'in faaliyetinin Balıkesir ilini ve köylerini kapsadığı, üyelerinin çiğ süt pazarında coğrafi pazar tanımı altında ancak toplam pazarın %35'ini oluşturan süt miktarını piyasaya arz ettiği, kalan %65'lik kısmın ise BALIKESİR SÜTBİR dışındaki üreticilerce piyasaya arz edildiği ifade edilmiştir. Buradan hareketle kararda yapılan dikkat çekici bir diğer yorum ise; üreticilerin bir tarımsal örgüt bünyesinde faaliyet göstermelerinin, piyasada talebi oluşturan büyük firmalar karşısına arz yönünde güçlü bir şekilde çıkmalarını sağladığı, 5200 sayılı Kanun ile "üyelerinin ürünlerine pazar bulmak, ürünlerin pazara arzını düzenlemek" gibi görevler yüklenen birliklerin pazarda teşebbüs gibi hareket etmek durumunda olduğu yorumudur. Bunun bir sonucu olarak, kararda BALIKESİR SÜTBİR'in esasen bir teşebbüs olarak nitelendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır. Bu çerçevede, teşebbüs olarak değerlendirilen BALIKESİR SÜTBİR'in ihalede oluşan fiyat ile sözleşme imzalamasının ve fiyatı belirli seviyede tutmak istemesinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği, benzer şekilde *Domates Alım/Satım* kararında da üretici birliğinin tek taraflı fiyat belirlemesinin ihlal olarak değerlendirilmediği sonucuna varılmıştır.
- (108) Son olarak kararda, belirli bir dönem için belirli miktarda süt temini garantisi veren BALIKESİR SÜTBİR'in, miktar taahhüdünü birlikten ayrılmalar yüzünden yerine getirememesinin üretici örgütlerinden beklenen faydaların elde edilmesini zorlaştıracığı ifade edilerek teşebbüs gibi hareket etmesi beklenen birliğin, üyelerine kendi içinde düzeni sağlamaya yönelik kısıtlama getirmesinin aşırıya kaçmamak kaydıyla makul bir yaptırım olduğu belirtilmiştir<sup>101</sup>.
- (109) Kurulun *Kiraz* kararında<sup>102</sup> kiraz ihracatı yapan firmaların kiraz alım fiyatlarını ve diğer koşulları birlikte belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası incelenmiştir. Dosya tarafı teşebbüsler, belirlenen fiyatın üreticiyi mağdur etmeyecek ve Türkiye'nin kiraz ihracatı için en uygun başlangıç fiyatı olacak şekilde o dönemde Avrupa'da oluşan pazar fiyatı ve maliyetler göz önüne alınarak belirlendiğini ve pazar koşullarının her an değişmesi nedeniyle belirlenen fiyatın piyasaya herhangi bir etkisinin bulunmadığını ve tavsiye niteliğinde alınmış bu kararın rekabete müdahaleden ziyade ihracatçıları korumaya yönelik alındığını iddia etmiştir.
- (110) Kararda; serbest piyasa ekonomisinde fiyatların arza ve talebe göre piyasada belirlendiği, bunun alternatifinin regülasyon olduğu, rakip teşebbüslerin fiyatı piyasa dışında belirlemeye çalışmasının yasaklı bir davranış niteliği taşıdığı, kartel anlaşmalarının doğaları gereği anlaşma tarafları lehine sonuçlar doğurduğu, böylelikle anlaşma taraflarına refah aktarımının gerçekleştirildiği değerlendirilmiştir<sup>103</sup>.
- (111) Buna ek olarak Kurul; kiraz üreticilerinin bu anlaşmadan olumsuz etkilendiğini, üreticilerden alınacak kiraza rekabetçi fiyatın altında bir fiyat verilmesine neden olan anlaşmanın, kiraz üreticilerinin gelirlerini azaltmak suretiyle üreticinin refah kaybına yol açtığını, kiraz ürününden elde edilen gelirin azalmasıyla birlikte üreticilerin kiraz yerine diğer ürünleri yetiştirmeye yönelebileceklerini, ihracatçılar arasında yapılan

<sup>100</sup> A.g.k. s. 2, 3.

<sup>101</sup> Birlik bünyesindeki çiftçi yükümlülüklerine ilişkin olarak benzer bir değerlendirme, ABAD'ın *Oude Luttkhuis* kararının 14. paragrafında yapılmıştır.

<sup>102</sup> 24.07.2007 tarihli ve 07-60/713-245 sayılı Kurul kararı.

<sup>103</sup> A.g.k. s. 24.

anlaşmanın kiraz üretimine herhangi bir yararı olmayacağı gibi aksine zararının dokunacağını belirtmiştir<sup>104</sup>.

- (112) Dikkat çeken bir diğer husus, Kurul tarafından kararda anlaşmanın piyasada olumsuz etkilere sebebiyet verme potansiyelini ortaya koymak bakımından pazardaki yoğunlaşma oranlarının incelenmesidir. Yapılan tespitlerden hareketle, alıcı konumundaki teşebbüslerin anlaşma yoluyla monopson gücüne ulaştıklarını söylemenin mümkün olduğu belirtilmiştir. Ayrıca anlaşma tarafı teşebbüslerce anlaşmanın sürdürülebilirliğini teminen koordinasyon sorunlarının çözülmesi/anlaşmanın sürdürülebilmesi amacıyla bir koordinatör atandığı da tespit edilmiştir.
- (113) Kurulun *İşlenmiş Süt* kararında<sup>105</sup> ilgili dönemde çiğ süt fiyatlarında artış olmamasına rağmen işlenmiş süt ürünlerinin fiyatlarında önemli artışlar olduğu yönündeki gelişmeler üzerine süt firmalarının aralarında anlaşarak müşteri paylaştıkları ve çiğ süt alım fiyatlarını birlikte tespit ettikleri iddiaları incelenmiştir. Kararda, gelişmiş ülkelerde örgütlenme modeli olarak seçilen kooperatifler ile istenilen üretim artışlarının sağlanması, hayvancılığa dayalı sanayinin gelişmesi ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması gibi konularda önemli sonuçlar elde edildiği, Türkiye gibi küçük ölçekli işletmelerin ağırlıklı olduğu tarımsal yapıya sahip ülkelerde ise, üretim ve pazarlama zincirinin uzunluğunun, nihai ürün piyasalarında fiyat dalgalanmalarına neden olabildiği ifade edilmiştir.
- (114) İlgili kararda, fiyat artışlarının nedenleri; pazarlama sırasında oluşan marjlar, kooperatifleşememe, spekülasyon, girdi maliyetleri, mevsimsellik, işleme-ambalajlama ve süt toplama sorunu gibi alt başlıklarda ele alınmıştır. Karara göre, uluslararası ticarete açık ürünlerde fiyatların genel olarak dünya fiyatlarında görülen değişimlerden büyük ölçüde etkilendiği, pazarda arz zincirinin uzun olmasının da etkisiyle fiyat dalgalanmalarının nihai tüketiciye etkisinin beklenmedik ölçülerde gerçekleşebildiği, bununla birlikte süt ve süt ürünleri sektörünün dış ticarete görece kapalı bir sektör olduğu için yurt dışındaki değişimlerden oldukça düşük düzeyde etkilendiği belirtilerek, 2005-2008 dönemindeki fiyat hareketlerinin incelenmesiyle Türkiye'deki süt fiyatlarının dünya fiyatları ile oransal olarak olmasa da benzer dönemlerde yükselme eğilimi gösterdiği gözlenmiştir. Dış ticarete görece kapalı bir sektör olması nedeniyle, ortalama fiyatlar temelinde dünya fiyatlarının ve yurt içi fiyatların paralel seyir izlemesinin, fiyatlardaki yıl içi dalgalanmaların kaynağının daha çok spekülatif nitelikli olduğu izlenimini verdiği değerlendirilmesi de kararda yer bulmuştur.
- (115) Nihayetinde sektördeki fiyat değişimlerinin/artışlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında bir rekabet ihlalden değil, sektörün yapısal sorunlarından kaynaklandığı kanaatiyle dosya sonuçlandırılmıştır.
- (116) Kurulun *Kuru İncir* kararında<sup>106</sup> bazı kuru incir ihracatçılarının kuru incirin azami alım fiyatlarının tespiti üzerine anlaştığı iddiası incelenmiştir. Kartel olduğu ve amacı itibarıyla rekabeti sınırlayıcı olduğu belirtilen eylemin fiili olarak uygulamaya dönüşmese dahi 4054 sayılı Kanun kapsamında yasaklandığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Buna rağmen, dosya kapsamında incelenen davranışların pazarı etkileme potansiyeli bakımından tarafların pazar gücü incelenmiş; hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerin pazar paylarının toplamının %50 seviyelerinde olduğu ve bu

<sup>104</sup> A.g.k. s. 50.

<sup>105</sup> 05.03.2009 tarihli ve 09-09/180-52 sayılı Kurul kararı.

<sup>106</sup> 16.03.2012 tarihli ve 12-12/383-112 sayılı Kurul kararı.

denli yüksek pazar payına sahip teşebbüslerin birlikte hareket etmesinin pazardaki rekabetçi parametreleri ciddi biçimde etkileyebilecek nitelikte olduğu tespiti yapılmıştır.

(117) Karar kapsamında, birçok ülkenin mevzuatında çiftçi birliklerine ve kooperatiflere yönelik olarak düzenlemelerin bulunduğu, dolayısıyla rekabet kurallarının, tarım sektöründe çiftçi birlikleri ve kooperatifleri dışında eksiksiz uygulandığı belirtilmiş<sup>107</sup> ve sektörün yapısal sorunlarına ilişkin olarak şu tespitlerde bulunulmuştur:

- 20. yüzyılın başlarından itibaren tarımda üreticilerin korunmasına yönelik politikalar benimsenmiştir. Özellikle ABD’de ve Batı Avrupa’da sanayi devrimiyle birlikte giderek güçlenen ve eksik piyasa koşulları altında faaliyetini sürdüren sanayi kesiminin karşısında tam rekabete yakın piyasa koşulları altında faaliyet gösteren tarım kesiminin zayıf kalması bu kesimin devlet tarafından korunması gerekliliğini doğurmuştur<sup>108</sup>.
- Tarım politikaları temel olarak kırsal kesimin gelirlerinin belli bir seviyenin üzerinde tutulması hedefine yöneliktir. Sayıları binlerle ifade edilen alıcıların (nihai tüketici) ve satıcıların (çiftçi) arasına, birkaç düzeyde (tüccar, işleyici perakendeci) aracı olarak adlandırılabilir ekonomik birimlerin girmesi ve yine aracılardan, özellikle işleyiciler seviyesinde, homojen nitelikteki ürünlere markalama, reklam ve ambalajlama gibi yollarla heterojen nitelik kazandırması nedeniyle tarımsal piyasalar aksak rekabet piyasalarına yaklaşmaktadır. Bu durum piyasalarda aracılardan lehine bir eşitsizlik yaratmaktadır. Bu nedenle tarımsal faaliyetlerde üretim ve nihai tüketim arasında çeşitli düzeylerde birden çok piyasa gözlenmektedir. Bu bağlamda, tarımsal üretim tüketim zincirinin; birincil üretimde kullanılan girdilerin üretimi, temel tarımsal ürünlerin işlenmesi ve bunların pazarlanması halkaları, farklı nitelikteki piyasa türlerine işaret etmektedir<sup>109</sup>.
- Söz konusu piyasalarda rekabetin seviyesini, ağırlıklı olarak piyasada faaliyet gösteren aktörlerin güç dengeleri belirlemektedir. Öte yandan bu piyasalar birbirinden tamamen ayrılmış piyasa karakteri göstermemektedirler. Zincir içindeki piyasalardan birinde meydana gelen herhangi bir değişiklik diğer piyasaları da etkileyebilmektedir. Ürün işleme piyasasında çok sayıda çiftçi ürünlerini, ya doğrudan bu ürünleri işlemek üzere talep eden yine sınırlı sayıda işleyiciye ya da bu iki kesim arasında ürün akışını sağlayan aracılara sunmaktadır. Bu yapının bir sonucu olarak, tarımsal piyasalarda güç dengesi birincil üreticilerin aleyhindedir<sup>110</sup>.
- Genellikle tarımsal sektörlerde birincil üreticiler ürünlerini monopson, oligopson ya da monopsoncu rekabet koşullarında faaliyet gösteren aracılara ya da işleyicilere, ortalama maliyetine yakın hatta bazen bu düzeyin de altındaki fiyatlarla satmak zorundadır. Eş deyişle, güç dengesizliğinin, rekabetin birincil üreticiler aleyhine ortadan kaldırılması sonucunu doğurması muhtemeldir<sup>111</sup>.

(118) Bunun üzerine alım fiyatlarının tespit edilmesi eyleminin amacı itibarıyla rekabeti sınırlayıcı nitelikte olduğu ve tedarik zincirinde hâlihazırda birçok dezavantaj ile yüz yüze olan çiftçiler aleyhine uygulandığı belirtilerek S.S. Tarih İncir Tarım Satış

<sup>107</sup> A.g.k. para. 37.

<sup>108</sup> A.g.k. para. 34.

<sup>109</sup> A.g.k. para. 35.

<sup>110</sup> A.g.k. para. 36.

<sup>111</sup> A.g.k. para. 38.

Kooperatifleri Birliği (TARİŞ) hariç olmak üzere soruşturma taraflarına idari para cezası uygulanmıştır. TARİŞ'e idari para cezası verilmemesi bakımından kararda yer alan karşı oy gerekçesi ise son derece dikkat çekicidir:

*“Kuruluş amaçları tarımsal üreticilerin çıkarlarını korumak olan tarım satış kooperatifleri birlikleri ne yazık ki, yıllar içinde değişime uğrayarak aynı zamanda birer sanayi kuruluşuna dönüşmüşlerdir. Bu durum birlikleri, bir yandan ortağı olduğu üreticilerin çıkarlarını korumak için ürün fiyatlarını hak ettiği yüksekliğe çıkarmak, diğer yandan da işleminden geçirdiği ürünleri satarken((.....)) avantaj sağlayabilmek için alım fiyatlarının olabildiğince düşük kalmasını sağlamak gibi bir çıkar çatışmasının ortasına sürüklenmektedir. Karara konu Dosyadaki Tarış İncir'in eylem ve işlemleri bu durumun tipik bir örneğini yansıtmaktadır. Rekabet hukukunun, deyim yerindeyse, hoşgörülü yaklaşımı (bazı ülkelerde açıkça kanun kapsamı dışına çıkararak, Türkiye gibi bazı ülkelerde de muafiyet tanıyarak) tarımsal üretici kuruluşlarının üreticiyi korumak amaçlı faaliyetlerine yöneliktir. Rekabet kurallarının tarımsal sanayi kuruluşlarının üreticiden düşük fiyatla ürün alabilmek için aralarındaki rekabeti ortadan kaldıran anlaşmalarına hayırhah uygulanması beklenemez. ...”*

- (119) Kurulun *Çiğ Süt 2016* kararında<sup>112</sup> ise çiğ süt alım piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak çiğ süt alım fiyatlarını düşürdükleri iddiası ele alınmıştır. Kararda, çiğ sütün çabuk bozulabilen bir ürün olması ve üreticilerin küçük ölçekli işletme özelliği göstermesinin üreticileri gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak yapılan çiğ süt satışlarında toplayıcılara veya sanayicilere göre dezavantajlı bir konuma getirdiği, ilgili sektörün işleyiş mekanizmasının, tarafların pazarlık gücünün ve ilgili pazardaki aksaklıkların da değerlendirilmede bir bütün olarak dikkate alınması gerektiği, üretici kesimin geleneksel üretim yöntemlerini kullanarak faaliyet gösterdiği ve yerel araçlara bağımlı duruma gelebildiği, özellikle bu durumun çiftçilerin mağduriyetine neden olduğu ifade edilmiştir<sup>113</sup>.
- (120) Bunun yanında üreticilerin kooperatif çatısında birleşerek üretimde ve dağıtımda etkinliği sağlayacak işleyiş mekanizmasına sahip olan birliklerle hareket edebilmesinin mühim olduğu, süt sektöründe istikrarlı büyümenin sürdürülmesinin, üretimde maliyet avantajlarından faydalanılarak verimin artırılmasının, ürünlerin üreticilerin ekonomik kazanç sağlayacağı fiyatlardan satılmasının, ürün arzının kontrol edilmesi suretiyle küçük işletmelerin pazarlık gücünün artırılmasının, daha iyi bir pazarlama ağının inşa edilmesinin, düşük sermayeli teşebbüslerin ekonomik kararlarda söz sahibi olmasının, üretimin yerinde denetlenmesi sağlanarak kalitenin artırılmasının ve üretimde kayıt dışılığın önlenmesinin Türkiye'de kooperatifçiliğin gelişmesi ile mümkün olabileceği belirtilerek<sup>114</sup> çiğ süt alım fiyatlarındaki düşüşün 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilecek bir eylemden veya uygulamadan kaynaklanmadığı; bu düşüşün uluslararası alanda arz cephesinde yaşananlar, buna mukabil ihracattaki düşüşler, süt ve süt ürünlerine yönelik talebin azalması ve ilgili sektörün işleyiş mekanizmasındaki aksaklıklar gibi ekonomik ve rasyonel parametrelerle açıklanabilecek hususlardan kaynaklandığı değerlendirilmiştir.
- (121) Kurulun *Patates ve Soğan* kararında<sup>115</sup> ise, patates ve soğan üretimi-ticareti pazarının diğer tarım ürünlerine benzer biçimde küçük ölçekli ve dağınık bir yapı sergilediği, bu

<sup>112</sup> 23.06.2016 tarihli ve 16-21/362-168 sayılı Kurul kararı.

<sup>113</sup> A.g.k. para. 18, 62.

<sup>114</sup> A.g.k. para. 63, 64, 65.

<sup>115</sup> 08.08.2018 tarihli ve 18-27/440-210 sayılı Kurul kararı.

durumun teşebbüsler arası rekabeti sınırlayıcı danişıklı ilişkilerin hayata geçirilmesini ve sürdürülmesini güçleştiren bir piyasa yapısına yol açtığı, pazar liderlerinin bile pazar payının %3 seviyesini geçmediği, hem ürünlerin yapısal özellikleri hem de depolamaya ilişkin koşullar gereği teşebbüslerin arz miktarı üzerindeki kontrol imkânlarının sınırlı olduğu, dolayısıyla teşebbüslerin bir araya gelerek ya da pazar gücünü kullanarak 4054 sayılı Kanun'un yasakladığı davranışları gerçekleştirmesinin düşük bir ihtimal olduğu değerlendirilmiştir<sup>116</sup>.

(122) Tarım sektörüne yönelik ABD, AB ve Türkiye uygulamalarının özeti aşağıda yer almaktadır:

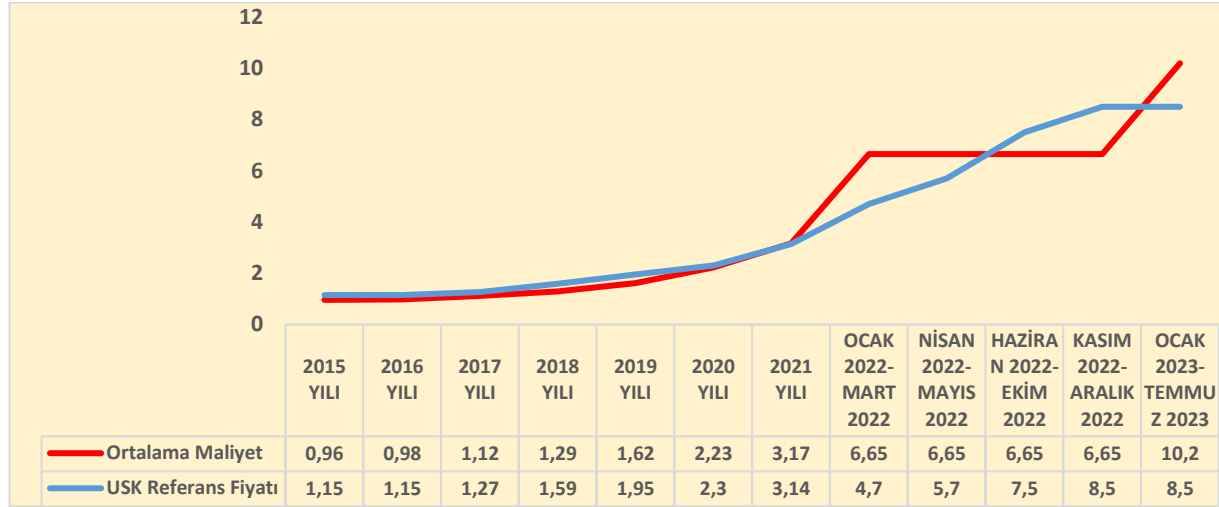
- Tarım sektörü özellikle üreticiler nezdinde rekabet hukuku uygulamaları bakımından gerek dünyada gerekse Türkiye’de ayrıcalıklı bir sektördür,
- ABD’de ve AB’de doğrudan getirilen bazı düzenlemeler ile tarım sektöründeki üretici örgütlenmeleri genel anlamda arz ve fiyat istikrarının sağlanması adına desteklenmiş ve normal şartlar altında rekabet ihlallerine doğrudan konu edilebilecek bazı eylemlere muafiyet ve istisnalar tanınmıştır,
- Türkiye yaklaşımının ortaya konulduğu Kurul kararlarında da somut olaylar değerlendirilirken sektörün yapısal sorunlarının dikkate alındığı ve özellikle çok sayıda küçük ölçekli ve piyasayı etkilemeyecek düzeyde üreticilerin bulunduğu pazarlarda rekabet hukuku kurallarının uygulanmasının bir öncelik olmadığı, bu pazarlarda üretici örgütlenmelerinin yeterli düzeyde etkinliğe erişmelerini teminen üretici birliklerinin birlik içerisinde fiyat tespit etmesine dahi ılımlı yaklaşımların mevcut olduğu görülmüştür.

### I.3.3 Dosya Konusu İddialara Yönelik Değerlendirme

(123) Süt piyasasında üretici konumundaki aktörlerin birçoğu küçük aile işletmesi mahiyetindedir. Türkiye’de 2021 yılında süt üretimi ile uğraşan işletme sayısı yaklaşık olarak 1.000.000 adet olmasına rağmen, bu işletmelerin yaklaşık %96’sı 50 başın altında kapasite ile çalışmakta olup işletme başına ortalama büyükbaş hayvan sayısı yaklaşık olarak 12,5’tir. Dolayısıyla ilgili pazar atomistik yapı sergilemektedir. Bunlara ek olarak, her bir süt işletmesinin bireysel planlamaları sonucunda piyasaya arz olunacak çiğ süt miktarının belirlendiği bir ortamda, piyasada arz ve fiyat yönlü birçok belirsizlik oluşmaktadır. Bu belirsiz ekonomik ortamın, aracılar ve işleyiciler karşısında çiğ süt üreticilerinin kendi ticari haklarını yeterince koruyamamasına sebebiyet vermesi; çiğ süt üreticilerinin zaman zaman maliyet altı satışlar dahi gerçekleştirmesine, üretimin sürdürülebilir olmamasına ve birçok hayvancılık işletmesinin küçülmek/piyasadan çıkmak zorunda kalmasına yol açmaktadır. Aşağıdaki grafikte yer alan, USK tarafından açıklanan çiğ süt maliyetlerine ve referans fiyatlarına ilişkin veriler anılan durumu yansıtmaktadır.

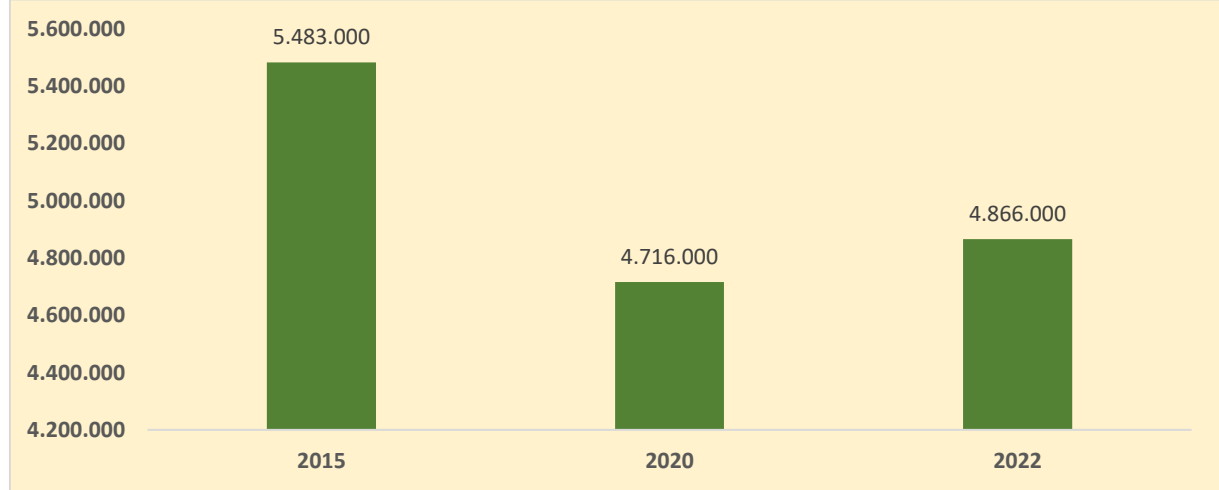
<sup>116</sup> A.g.k. para. 18-20

Grifik 7: 2015-2023 Döneminde Ulusal Süt Konseyince Açıklanan Ortalama Çiğ Süt Maliyetleri ve Referans Fiyatlar (₺/kg)



- (124) Bu durumun bir neticesi olarak birçok süt işletmesi faaliyetlerini sonlandırmak durumunda kalmıştır. Nitekim çiğ süt üretimi faaliyeti ile iştigal eden işletme sayısı, 2015'ten bu yana yaklaşık olarak 150.000-200.000 adet eksilmiştir<sup>117</sup>. Bunun dışında aşağıdaki grafik, anılan dönemde genel itibarıyla tarım sektöründe istihdam edilen 15 yaş ve üzeri nüfusun 2015 yılından günümüze azaldığına işaret etmektedir.

Grifik 8: Tarım Sektöründe İstihdam Edilen 15 Yaş ve Üzeri Nüfus



- (125) Diğer yandan çiğ süt üreticileri ölçek ekonomilerinin avantajlarından yararlanamadığından piyasada maliyet tasarrufları da sağlanamamaktadır. Bu durum ise ülkemizde çiğ süt üretiminde arz istikrarını tehlikeye atmakta ve dolayısıyla sektörün rekabet gücü arzu edilen boyuta ulaşamamaktadır. Bunun yanında Türkiye'deki vasıflı mera eksikliği<sup>118</sup> büyükbaş hayvancılığında kapalı alan hayvancılığı (ahır içerisinde) gerçekleştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu noktada özellikle Güney Amerika ülkelerinin her mevsim yağış almaları sayesinde vasıflı mera bakımından zengin olduğu, Türkiye'deki büyükbaş hayvancılık işletmelerinin önemli bir maliyet kalemi hâline gelen yem maliyetlerinin, ilgili ülkelerde belirgin biçimde düşük olduğu vurgulanmalıdır.

<sup>117</sup> Bkz. Tablo 4 ve [https://www.esk.gov.tr/upload/Node/10255/files/2015\\_Yili\\_Sektor\\_Raporu\\_Son.pdf](https://www.esk.gov.tr/upload/Node/10255/files/2015_Yili_Sektor_Raporu_Son.pdf).

<sup>118</sup> Türkiye'de mera kuru ot üretimi ortalama 700 kg/hektar olup bu üretim Avrupa'da ortalama 1,3 ton/hektardır.



- (126) Türkiye’de 2020 yılı itibarıyla süt piyasasında mevcut durumda biri merkez, diğerleri yerel olmak üzere toplamda 309 adet süt üretici birliği, yaklaşık 200 ıslah amaçlı damızlık yetiştirici birliği ve bu sayılardan çok daha fazla tarımsal kalkınma kooperatifi mevcut olsa da bu sayının çok olması, üretici örgütlerinin bilhassa ekonomik faaliyetler bakımından ilgili piyasada aktif olduğuna delalet etmemektedir. Nitekim nihai olarak aynı amaç ve hedef doğrultusunda hareket eden, ancak kendi içerisinde dahi birçok farklı ve çeşitli yapılanma teşkil eden bu örgütlenme şeklinin, üreticilerin “birlik” olmasıyla beklenen faydayı sağlamaktan uzak olduğu aşikârdır. Dolayısıyla doğru bir yapılanmanın eksikliği ile ekonomik faaliyetin içerisinde yeterince yer bulamayan üretici örgütlenmeleri istikrarlı pazar ortamının oluşturulması, maliyet avantajları yoluyla etkinlik sağlanması, yeterli düzeyde ortak satış ve pazarlama faaliyeti gerçekleştirilmesi ve marka yaratılması gibi görevleri yerine getiremeyecektir.
- (127) Üzerinde durulması gerekli olan bir diğer husus, bu kadar küçük ölçekte ve çok sayıda üreticinin faaliyet gösterdiği pazarda, yeterli ve güvenilir verilere ulaşılamamasının aynı zamanda etkin üretim planlamalarının gerçekleştirilmesi bağlamında büyük sorunlara yol açtığıdır. Büyükbaş hayvancılıkta etkili örgütlenme, aynı zamanda güvenilir veri kaynaklarının da oluşmasını sağlayarak özellikle orta ve uzun vadeli politikaların belirlenmesinde ve bu politikaların etkin olarak uygulanmasında büyük bir rol oynayacaktır.
- (128) Tarım sektöründeki çoğu pazarda rastlandığı gibi süt üreticileri de fiyat alıcısı konumundadır. Bir başka deyişle, çiğ süt üreticileri ile aracılar/toplayıcılar/süt işleme tesisleri arasındaki ilişkilerde fiyatı kabullendirebilecek taraf çiğ süt üreticileri olmamakta; ürünün fiyatlanması alıcıların ağır basan pazarlık gücü ile şekillenmektedir. Diğer yandan, çiğ süt alım satım işlemlerinin taraflar arasında herhangi bir sözleşmeye dayanmadan gerçekleşmesi birtakım keyfi uygulamalara neden olduğundan mevzuat anlamında sözleşmeli üretimin desteklenmesi bakımından çalışmalar yapılmıştır. Bu doğrultuda 16.04.2015 tarihli ve 29328 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “*Çiğ Sütün Sözleşmeli Usulde Alım Satımına İlişkin Yönetmelik*” ile birlikte sanayiye arz edilen çiğ sütün alımının ve satımının sözleşme aracılığıyla gerçekleşmesi şart koşularak sürecin şeffaflaştırılması ve alım-satım şartlarının belirlenmesi amaçlanmıştır.
- (129) Anılan Yönetmelik’in 6. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca taraflarca çiğ sütün fiyatının;
- Pazarlık ile,
  - Çiğ sütteki koloni sayısı, somatik hücre sayısı, süt yağı ve protein oranlarını dikkate alarak kaliteye ve içeriğe göre,
  - Pariteye<sup>119</sup> göre,
  - Ulusal Süt Konseyinin, Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesinin görüşünü alarak ilan ettiği tavsiye fiyatına göre,
  - Bakanlıkça çıkartılan Tebliğe göre

üreticinin de lehine olacak şekilde belirlenmesine hukuki zemin hazırlanmıştır.

- (130) 2008 yılında faaliyetlerine başlayan USK tarafından açıklanan referans fiyat; üretici, sanayici, kamu kurumları, akademisyenler ve meslek odaları temsilcilerinin USK çatısı altında bir araya geldiği toplantılarda belirlenmektedir. Ancak, 31.01.2018 tarihli Çiğ Sütün Sözleşmeli Usulde Alım Satımına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına

---

<sup>119</sup> Yönetmelik uyarınca bir litre çiğ inek sütü bedeli ile satın alınabilecek en az % 19 ham proteinli ve 2.700 kcal/kg metabolik enerjili kg cinsinden sığır süt yemi miktarını ifade etmektedir.

Dair Yönetmelik ile USK'nin referans/tavsiye fiyat ilan ederken Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesinin görüşünü alması zorunlu tutulmuştur. Anılan Yönetmelik'te 27.06.2021 yılında yapılan değişiklikle taraflarca çiğ süt fiyatlarının belirlenmesi bakımından Bakanlıkça çıkartılan Tebliğin esas alınabileceği ibaresi de eklenmiştir. Böylelikle sözleşmeli alım satımda taraflarca fiyat belirlenirken yol gösterici beş kriter oluşturulmuştur.

(131) Mevcut durumda sözleşmeli üretimde tüm tarım ve hayvancılık ürünleri bakımından ortak bir mevzuat sağlanması hedeflenmiş ve Çiğ Sütün Sözleşmeli Usulde Alım Satımına İlişkin Yönetmelik, 15.09.2023 tarihli ve 32310 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "*Sözleşmeli Üretimin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*" ile yakın tarihte yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Yönetmelik hükümleri ile genel itibarıyla;

- Sözleşmeli üretimde irade serbestisinin esas olduğu,
- Sözleşmelerde; taraflara, ürüne, üretim yerine, üretim miktarına, üretim yöntem ve koşullarına, ürünün teslimine, fiyatına, fiyat belirleme ve güncelleme usullerine, aynı ve nakdi avansa, mücbir sebeplerin tespitine ve uygulanmasına ilişkin bilgiler ile taraflarca belirlenecek özel hükümlere yer verileceği,
- Tarafların Bakanlıkça belirlenen tip sözleşmeler imzalaması ve sözleşmelerin veya sözleşmelerdeki değişikliklerin imza tarihinden itibaren 15 gün içerisinde Bakanlığın ilgili birimine gönderilmesi gerektiği,
- Tarımsal ürünlerin sözleşme ile birlikte sigortalanmasının zorunlu kılındığı,
- Tarımsal amaçlı örgütlerin yetkilendirilmeleri hâlinde üyeleri veya ortakları adına sözleşmeye taraf olabileceği

düzenlenmiştir. Ayrıca Yönetmelik kapsamında çiğ süt özelindeki sözleşmeler bakımından; sözleşmenin ürünün tesliminden önce yapılması ve ESK'nin tarafı olduğu sözleşmeler haricindekilerin süresinin en az altı ay, en çok bir yıl olması koşulları düzenlenmiştir.

(132) Dosya kapsamında gerçekleştirilen yerinde incelemelerde, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir anlaşmaya, uyumlu eyleme ya da teşebbüs birliği kararına veya eylemine işaret eden herhangi bir belgeye rastlanmamıştır. Bunun yanında, ÇANAKKALE KOOPBİR'in ve EDİRNE KOOPBİR'in, kooperatifleşmenin esas amacı doğrultusunda, süt işleme tesisleri ile alım satımı gerçekleştirilecek çiğ sütün fiyatı bakımından müzakereler yürüttüğü görülmüştür. EDİRNE KOOPBİR'de gerçekleştirilen yerinde inceleme esnasında, anılan müzakereler kapsamında EDİRNE KOOPBİR yetkilileri ve ATEŞOĞLU, DANONE, KANLAR ve KAYAKARDEŞLER yetkilileri arasında gerçekleştirilen bir toplantıya meslek personelinin de katılımı edilmiştir. Toplantının amacının ise çiğ süt maliyeti bağlamında alım fiyatlarının, üreticileri ve sanayicileri tatmin edecek ve sektörün sağlıklı işlenmesini sağlayacak seviyede belirlenmesinin şartlarını hazırlamak olduğu görülmüştür. İlgili müzakerelerin yukarıda değinilen mevzuatın ruhuna ve amacına uygun olduğu değerlendirilmekle birlikte, anılan görüşmelerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi anlamında bir fiyat tespitine yönelik olarak değil, bu piyasanın özelliği gereği, gerek çiğ süt üreticisi gerekse süt işleyicileri bakımından öngörülebilirliği artıracak nitelikte bir taahhüt fiyatı oluşturmak amacıyla yapıldığı anlaşılmıştır. Bunun yanında, dosya kapsamındaki verilerden EDİRNE KOOPBİR ve ÇANAKKALE KOOPBİR tarafından satışa sunulan çiğ süt miktarının, Türkiye'de üretilen toplam çiğ süt miktarına oranının %5'ten az olduğu görülmektedir.

- (133) ÇANAKKALE KOOPBİR’de yapılan yerinde incelemede, “Süt Alım–Satım Sözleşmesi Ve Şartnamesi” başlıklı örnek bir sözleşme formu teslim alınmıştır. İlgili form incelendiğinde, taraflar arasında sözleşmenin bir yıl için yapıldığı; üçer aylık dilimlerde satıcı ile alıcı arasında ortaya çıkan anlaşmazlık durumlarında sözleşmenin feshedilebileceği, sözleşmede çiğ sütün fiyatının taraflar arasında Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesinin referans fiyatı ile bölgesel fiyatlar baz alınarak pazarlık veya açık artırma usulü ile belirleneceği, alıcının sütü belirlenen fiyattan almak zorunda olduğu, yıl içerisinde arz talep dengesine göre gerektiğinde görüşmeler yapılarak çiğ süt fiyatlarının revize edilebileceği ve sütün standardı ile kalitesinin ne olması gerektiği gibi hususların düzenlendiği görülmektedir.
- (134) ÇANAKKALE KOOPBİR yetkilisi tarafından ise, aşağıda belirtilen hususlar yerinde inceleme esnasında görevli meslek personeline aktarılmıştır:

*“Son dönemde yaşanan enflasyonist baskı, süt fiyatlarının sık sık güncellenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Ancak bu ihtiyaç, Ulusal Süt Konseyi tarafından açıklanan süt fiyatının piyasa şartlarını yansıtmaması nedeniyle karşılanamamıştır. Bu bakımdan, son dönemde birçok süt üreticisi karşılayamadığı maliyetler karşısında, damızlık hayvanlarını dahi kesime göndermek durumunda kalmıştır. Bu durum ise kapasite daralmasına yol açarak arz üzerinde olumsuz etki yaratmıştır. Üretici örgütlenmesi şeklindeki kooperatifler ve kooperatif birlikleri, bu ihtiyaç karşısında yasal dayanağı mevcut olarak sanayiciler, eş deyişle süt işleme tesisleri ile masaya oturup pazarlık yapmak mecburiyetindedir. Üretimde devamlılığın sağlanması adına süt işleme tesisleri ile süt fiyatının belirlenmesi adına pazarlık usulü toplantılar gerçekleştirilmektedir. En son geçen hafta Edirne ilinde yerleşik kooperatif birliğinin bu yönde bir adımı olmuş, süt fiyatlarında kısmi bir artış sağlanabilmiştir. Çanakkale ilinde ise 6 Kasım Pazartesi günü toplantı yapmak amacıyla süt işleme tesislerine bilgilendirme gerçekleştirdik. Ancak toplantıyı ... yaşanan bazı gelişmeler üzerine ertelemek durumunda kaldık.*

...

*Mevcut durumda 229 üyemiz var, 39 kooperatifin asgari üye şartlarını sağlamaması nedeniyle üyeliğini iptal ettik. Bu ayın sonunda başlatacağımız Köy Kooperatifleri Pazarı projemiz var, başta et olmak üzere gıda ürünleri satışı gerçekleştireceğiz. Tarladan sofraya zincirini kısaltıp fiyat marjını daraltarak halkımıza uygun fiyatlarla ürün satmak istiyoruz. Bunun haricinde kooperatif birliği olarak, gerek tarım makinesi gerek eğitim gerekse köy yaşamına ilişkin sosyal desteklemeler konularında birçok desteğimiz mevcuttur.”*

- (135) Bunun yanında gerek ilgili pazarın özellikleri, gerekse son dönemde piyasadaki gelişmeler dikkate alındığında, çiğ süt fiyatlarında yaşanan artışların, çiğ süt satış fiyatının tespit edilmesine ilişkin rekabeti sınırlayıcı bir anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararı/eylemi sonucu gerçekleşmesinin de mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Kaldı ki dosya kapsamında yapılan tetkikler, son dönemde çiğ süt fiyatlarında yaşanan fiyat artışlarının iktisaden gerekçelendirilebilir olduğunu göstermektedir.
- (136) Yakın zamanda çiğ süt fiyat artışlarını tetikleyen en temel faktör, kırmızı et ve yem piyasalarında yaşanan gelişmelerdir. Kırmızı et üretiminde arz, ilgili yılda kesilen hayvan sayısının ve bu hayvanlardan elde edilen et miktarının bir fonksiyonu olarak ortaya çıkmaktadır<sup>120</sup>. Türkiye’de sığırcılık sektöründe et üretimi, süt üretimi yapılan

<sup>120</sup> Rekabet Kurumu (2010), “Türkiye Kırmızı Et Sektörü ve Rekabet Politikası”, Ankara, s. 33.

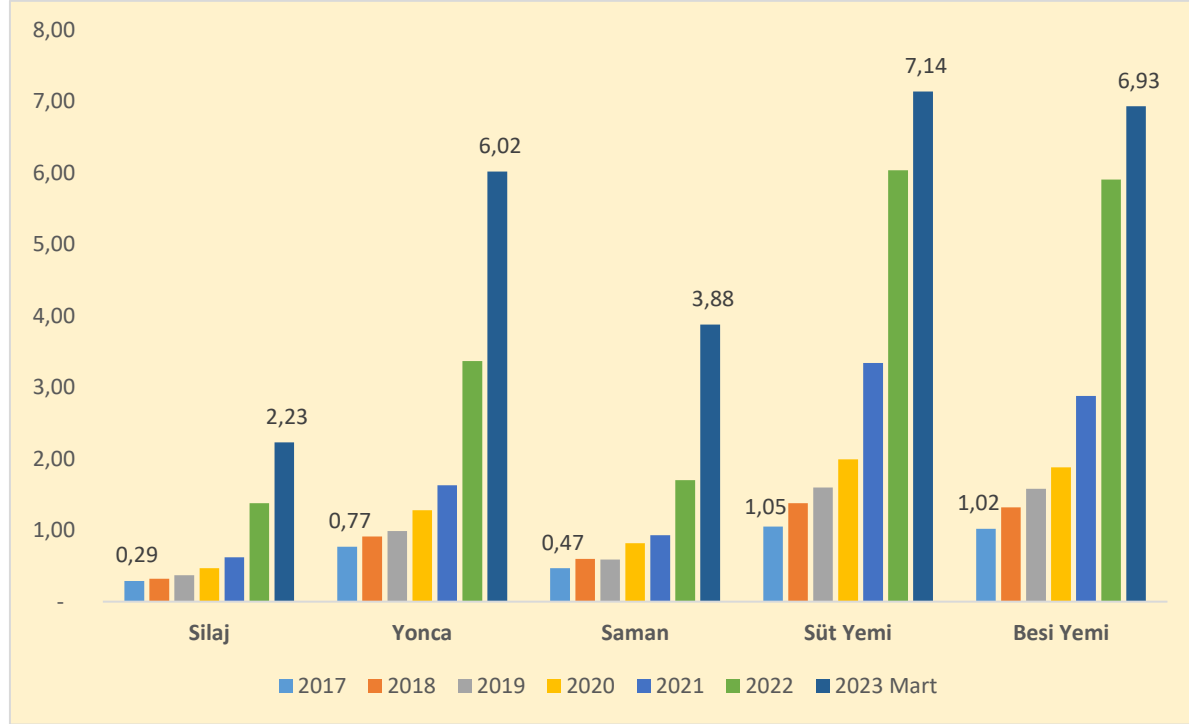
işletmelerden elde edilen hayvanlara önemli ölçüde bağlıdır. Bu bakımdan, et ve süt üretiminin birbirine sıkı sıkıya bağlı olarak düşünülmesi, kırmızı et sektöründe yapılan ithalatın planlanması ve piyasada oluşabilecek fiyat olumsuzluklarına karşı önlemlerin alınması önem arz etmektedir<sup>121</sup>. Ülkemizde çiğ süt fiyatlarının maliyetlerine göre son birkaç sene boyunca oldukça düşük seviyelerde seyretmesi, çiğ süt/yem paritesinin zayıflaması ve çiğ süt üretiminin çiftçiler için sürdürülebilir olmaması nedenleriyle çok sayıda damızlık sığır kesime gönderilmiştir. Ancak üreticilerin birbirlerinden bağımsız olarak hayvanlarını kesime gönderme eğiliminde bulunmalarının ekonomik açıdan rasyonel bir davranış olabileceği belirtilmelidir. Aynı zamanda nüfus artışının talep artışını doğurduğu bir ortamda, TÜİK verilerine göre büyükbaş hayvan varlığının 2022 yılında bir önceki yıla kıyasla yaklaşık bir milyon baş azaldığı gözlemlenmektedir.

- (137) Besilik hayvanlara göre yaklaşık %50 daha az karkas ağırlığına ve bu anlamda daha düşük et verimine sahip olan süt ineklerinin kesimi, et üretimine yeterli katkıyı sağlamadığı gibi, anaç hayvanların kesimi anlamına gelmesi nedeniyle de her iki sektörün geleceği bakımından önemli olumsuzluklar yaratmaktadır<sup>122</sup>. Nitekim ülkemizdeki büyükbaş besiciliğinde çoğunlukla sütçü büyükbaş hayvanlar anaç hayvan görevi görmektedir. Bu durum, kısa vadede kırmızı et arz miktarını artırarak maliyet enflasyonu nedeniyle oluşan kırmızı et fiyatlarındaki artış ivmesini yavaşlatmıştır. 2021, 2022 ve 2023 yıllarında yıllık bazda kırmızı et fiyatlarındaki artışın diğer gıda ürünlerinin fiyatlarındaki artışa nazaran oldukça düşük seviyede kalması ilgili tespiti desteklemektedir. Ancak uzun vadede, her iki sektördeki kapasite daralması önlenemez olarak fiyatların artışına yol açmıştır.
- (138) Ayrıca hem çiğ süt üretiminde hem de kırmızı et piyasalarında arz gecikmelerinin yaşanması kaçınılmazdır. Şöyle ki, çiğ süt üretimi bakımından buzağılama; besicilik bakımından ise yetiştirme faaliyetleri biyolojik süreçlere bağlıdır. Dolayısıyla, bu sektörlerde yaşanan sorunların kendi kendine çözümlenmesi dahi bu biyolojik süreçlerden bağımsız olarak düşünülemeyecektir.
- (139) Kırmızı et fiyatlarına doğrudan etkisi olan diğer sektör ise yem sektörüdür. Pandemi döneminde dünyada tarımsal emtia fiyatlarında önemli artışlar yaşanmış, Rusya-Ukrayna savaşı da bu artışları tetiklemiş ve bu gelişmeler dünya hububat fiyatlarının yükselmesine neden olmuştur. Rusya-Ukrayna tahıl koridorunun açılması ile yem ham maddesi fiyatlarında bir nebze olsun rahatlama yaşanmıştır. Türkiye’de son bir yılda enerji fiyatları %172, hayvan yemi fiyatları %128, tarımsal ilaç fiyatları %100, gübre fiyatları %143 ve tarımsal girdi fiyatları %122 artmıştır. Yaşanan bu artış, tarımsal üretim maliyetlerinin yükselmesine sebep olmuştur. Bunun yanında, Türkiye’de yem ham maddeleri içinde ithal ürünlerin oranı, yıldan yıla artış göstermiştir. Yaşanan bu gelişmeler sonucunda yem sanayimiz üretimini yaklaşık %45 oranında ithal yem ham maddelerine dayalı olarak sürdürür vaziyete gelmiştir. Bu bakımdan, gerek süt piyasasını gerekse kırmızı et piyasasını doğrudan ilgilendirir nitelikteki yem maliyetleri aşağıdaki grafikte sunulmaktadır:

<sup>121</sup> TAGEM (2018), “Süt Sektör Politika Belgesi, 2018-2022”, Ankara s. 57.

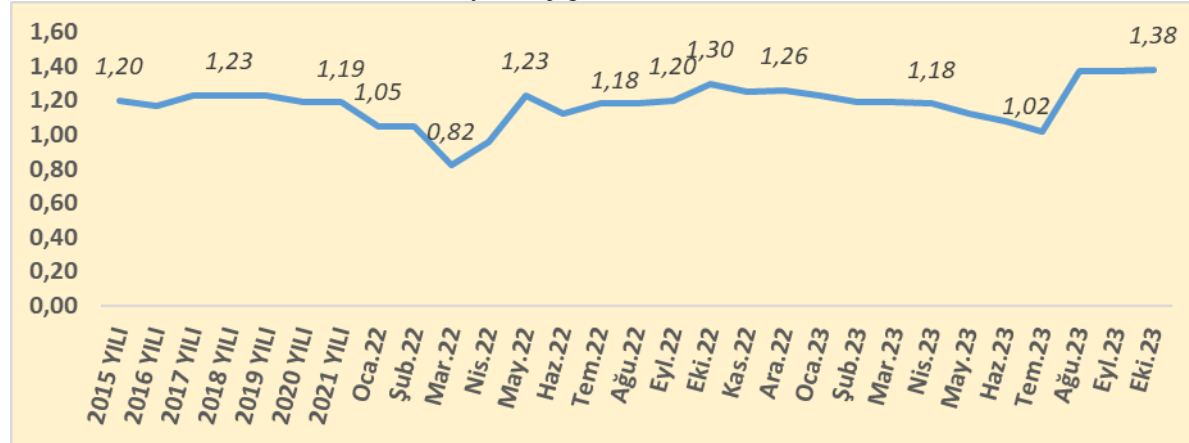
<sup>122</sup> Rekabet Kurumu (2010), “Türkiye Kırmızı Et Sektörü ve Rekabet Politikası”, Ankara, s. 44-45.

Grafik 9: 2017-2023 Mart Döneminde Silaj, Yonca, Saman, Süt ve Besi Yemi Maliyetleri (₺/kg)



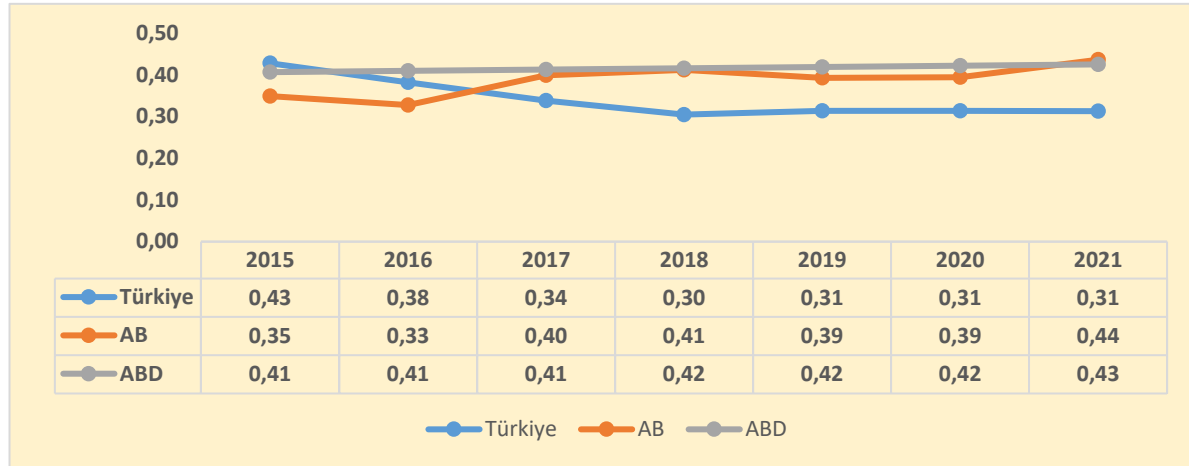
- (140) İlgili grafikten incelenen dönemde yem maliyetlerinin önemli ölçüde artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Yem maliyetlerinin büyükbaş hayvancılık maliyet kalemleri içerisinde önemli bir yer tutması nedeniyle bu durumun, önce çiğ süt fiyatlarını ardından işlenmiş süt fiyatlarını etkilemesi kaçınılmazdır. Aşağıdaki grafikte ise, USK tarafından açıklanan bir litre çiğ süt ile satın alınabilecek yem miktarına tekabül eden çiğ süt/yem paritesi ve Türkiye, AB ve ABD'nin çiğ sığır sütü birim fiyatları (\$) yer almaktadır:

Grafik 10: 2015-2023 Döneminde Türkiye'de Çiğ Süt/Yem Paritesi



Kaynak: USK

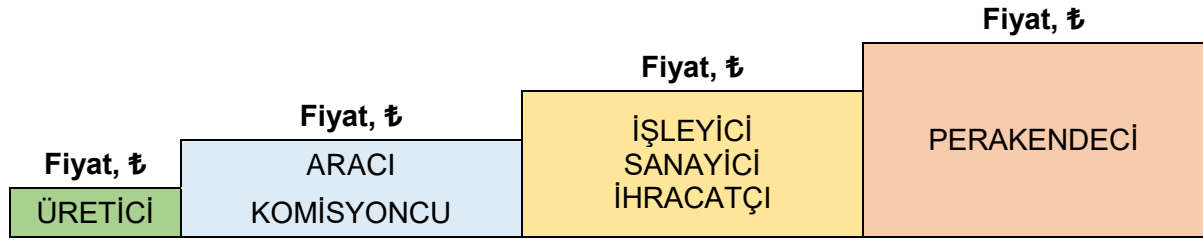
Grafik 11: 2015-2021 Döneminde Sığır Sütü Birim Fiyatı (\$/kg)



Kaynak: FAO

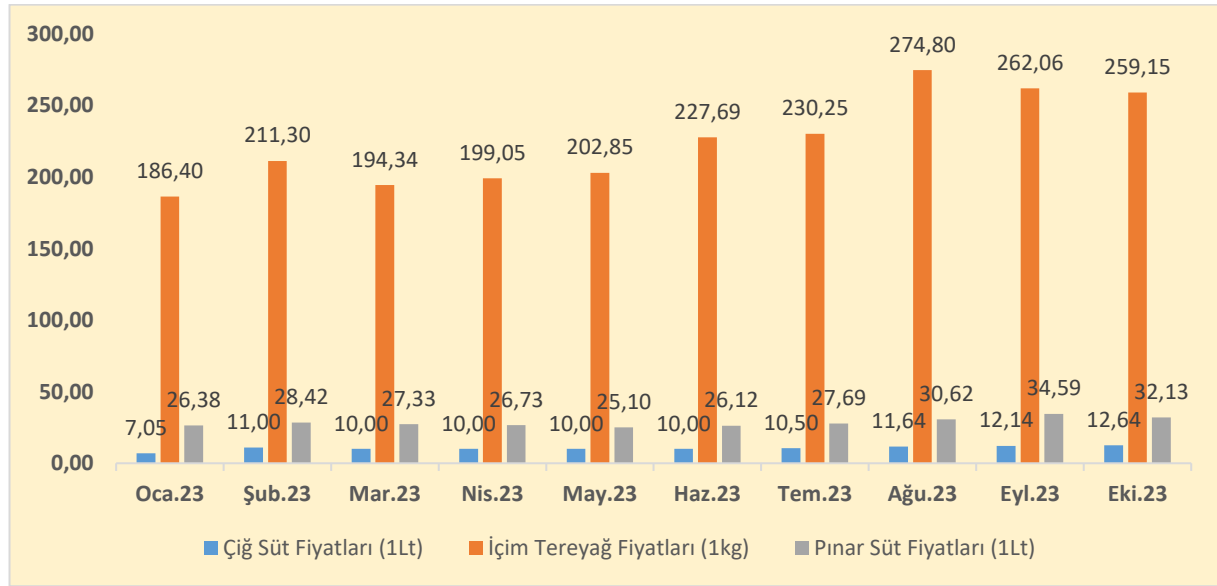
- (141) Grafik 10'da; 2015-2022 yılları arasında çiğ süt yem/paritesinin azalan bir seyir izlediği, 2022'den itibaren önceki yıllara kıyasla söz konusu paritenin artma eğilimi gösterdiği, 2023 yılının Temmuz ayına gelindiğinde çiğ süt yem/paritesinde ciddi bir düşüş yaşandığı hemen akabinde ise paritenin yükselişe geçtiği görülmektedir.
- (142) Grafik 11'de yer alan ABD doları bazında sığır sütü birim fiyatları incelendiğinde ise AB'nin 2015-2020 yılları arasında fiyatlar bakımından dalgalı bir seyir izlediği, 2021 yılında ise AB'deki çiğ süt birim fiyatlarında artış yaşandığı görülmektedir. Türkiye'deki çiğ süt birim fiyatlarının ise 2015-2018 yılları arasında ciddi oranda azaldığı, 2019'da artış gösterip 2021 yılına kadar sabit kaldığı görülmektedir. ABD'deki durumun ise Türkiye'ye ve AB'ye kıyasla daha istikrarlı olduğu ve ABD'deki birim fiyatların yıllar itibarıyla artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Söz konusu grafikten Türkiye'de faaliyet gösteren bir çiğ süt üreticisinin ABD'de veya AB'de faaliyet gösteren bir çiğ süt üreticisine oranla dolar bazında daha az gelir elde ettiği anlaşılmaktadır.
- (143) Nihayetinde, tarımsal piyasalarda arz ve fiyat istikrarının sağlanması bakımından önemli çıkış noktası, tedarik zincirinde üreticilerin güçlü bir konuma gelmelerini sağlamaktan geçmektedir. Tarım sektöründe, gıdanın üretiminden tüketicilere ulaşana kadar geçirdiği süreç, değer zinciri olarak adlandırılmaktadır. Bu süreçte, gıdanın değeri zincirin her bir halkasında artmakta ve halka sayısı arttıkça gıdanın değeri ve kaçınılmaz olarak fiyatı yükselmektedir. Ancak tüketici açısından ürünün değerinin artması olumlu bir durumken, fiyat artışı olumsuz bir durumdur. Nitekim gıda tüketimi, insanların temel ihtiyaçlarından biridir, dolayısıyla kaliteli ve standartlara uygun gıdanın en düşük maliyetle tedarik edilmesi mühimdir. Aşağıdaki şekilden de görülebileceği üzere; tarım piyasalarında, gıda değer zincirinin ilk halkası üreticilerdir. Sonraki halkalarda tedarikçiler, komisyoncular, tüccar ve aracılar bir sonraki halkada ise tarım sanayicileri, işleyicileri ve ihracatçılar yer almaktadır. Son halka ise perakendecilerden oluşmaktadır. Bu değer zincirinin bir sonucu olarak çiğ süt üreticisinin elde ettiği geliri yansıtan çiğ süt satış fiyatı karşısında nihai tüketicinin sofrasına perakende satışa konu olarak dâhil olan ürünlerin fiyatı aşağıdaki grafikte verilmiştir:

Şekil 3- Tarımda Değer Zinciri



Kaynak: Tarım Orman Şûrası (2019), "Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi"

Grifik 12: 2023 Ocak- 2023 Ekim Döneminde EDİRNE KOOPBİR Çiğ Süt Satış Fiyatları, Tereyağı Fiyatları ve Perakende Kapalı Süt Fiyatları (₺/kg)<sup>123</sup>



(144) Üretici örgütleri, üreticinin piyasadaki rekabet gücünü artırıcı ve pazar imkânlarını geliştirici bir güce sahiptir. Üretici örgütleri piyasada pazarlama, nakliye, paketlenme, işleme gibi faaliyetlerde bulunursa üreticinin oluşan değerden aldığı pay kendiliğinden artacaktır. Hatta üretici örgütleri ucuz girdi ve finansman tedarik ederek, üretimi talebe göre planlayarak, üretilen ürünleri işleyerek, depolayarak, sözleşmeler yaparak, gerektiğinde piyasalara müdahalelerde bulunmak suretiyle üyesine piyasada rekabet şansı yaratarak üreticilerin yeni pazarlara ulaşabilmesini sağlayacaktır. Bu durumda üretici ile tüketici arasında yer alan birçok aracı tarafından verilen hizmet, üretici örgütü tarafından daha hızlı şekilde ve ucuza sağlanacağı için maliyetler ve tüketiciye yansıyan fiyatlar da azalacaktır. Bilhassa bu faaliyetlerin gerek çığ süt üreticilerinin kendi aralarında, gerekse dikey entegrasyon yoluyla oluşturacakları etkili bir pazarlama kanalı ile gerçekleştirilmesi, pazarlama kanallarının kısılmasını ve pazarlama verimliliğinin artırılmasını sağlayacaktır. Bu başarılmadan, tarımsal ürünlerin işlenmesinde sağlanabilecek bir ilerlemenin ve gelişmenin üretimin sürdürülebilir olması açısından önemli riskler içereceği açıktır. Aksi takdirde, en küçük şoklar sektörde ciddi darboğazların yaşanmasına neden olacaktır<sup>124</sup>.

(145) Yukarıda yer verilen tespitler ve değerlendirmeler, çığ süt fiyatlarındaki artışların ekonomik gerekçelerle açıklanabileceğine işaret etmektedir. Bununla birlikte yapılan yerinde incelemelerde 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğine yönelik

<sup>123</sup> Perakende fiyatlar kamuya açık verilerden derlenmiş olup aylık ortalama şeklinde sunulmuştur.

<sup>124</sup> Tarım Orman Şûrası (2019), "Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi", s. 72.

herhangi bir bilgi veya belge de elde edilememiştir. Sonuç olarak, ilgili pazarın parçalı yapısı dikkate alındığında, söz konusu pazarda meydana gelen fiyat artışlarının, 4054 sayılı Kanun'un ihlali niteliğindeki bir eylemden meydana geldiğine yönelik ciddi ve yeterli düzeyde somut bulgunun bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

#### **J. SONUÇ**

- (146) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.