

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2010-3-192 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 10-73/1509-577  
Karar Tarihi : 25.11.2010

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

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

**B. RAPORTÖRLER:** Kürşat ÜNLÜSOY, Ebru İNCE

**C. ŞİKAYET**

20

**EDEN** : Mevlüt Hakan AYHAN  
Bosna Hersek Cad. 21/B Emek/Ankara

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**

Et ve Balık Kurumu  
Oğuzlar Mah. Ceyhun Atif Göksu Cad. 1370. Sok. No:10  
Balgat/Ankara

30

**E. DOSYA KONUSU:** Et ve Balık Kurumu'nun ithal hayvanlardan elde ettiği ürünleri tüketicilere belirli fiyatlarla satmak üzere Perakendeciler Derneği ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile yaptığı anlaşmaların, bu kuruluşlara ayrıcalık olarak tanındığı ve üye olmayan işletmeleri zor durumda bıraktığı iddiası.

40

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle; şikayetçi, Et ve Balık Kurumu'nun (EBK), kendisine tanınan yetki dâhilinde ithal ettiği hayvanlardan elde edilen et ürünlerinin perakende satış noktalarında belirli bir fiyattan satılmak üzere, Perakendeciler Derneği (PERDER) ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile anlaştığı; EBK'nın bu anlaşma kapsamında ayrıcalıklı olarak söz konusu kuruluşların üyelerine et satışı gerçekleştireceği belirtilerek, üyelikte belirli koşulların öngörüldüğü bu kuruluşlarda üyeliği bulunmayan işletmelerin zor durumda bırakıldığı iddia edilmiş ve gereğinin yapılması talep edilmiştir.

50

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 26.8.2010 tarih ve 6735 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 23.9.2010 tarih ve 2010-3-192/İİ-10-177.KÜ sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 7.10.2010 tarih ve 10-63/1321-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 12.11.2010 tarih ve 2010-3-192/ÖA-10-177.KÜ. sayılı Önaraştırma Raporu 25.11.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/513 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-73 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda; dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına yer olmadığı ve şikâyetin reddinin gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Başvuru Konusu İddialar

60 Önaraştırmada incelenen eylemler, EBK'nın tanınan yetki dâhilinde ithalat yoluyla elde ettiği et ürünlerinin perakende satış noktalarında belirli bir fiyattan satılmak üzere, Türkiye Perakendeciler Federasyonu<sup>1</sup> (TPF) ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile anlaşmasıyla söz konusu kuruluşların üyelerine ithal et satışında ayrıcalık tanıdığı ve böylelikle üyelikte belirli koşulların öngörüldüğü bu kuruluşlarda üyeliği bulunmayan işletmeleri zor durumda bıraktığı iddialarıdır.

### I.2. İlgili Pazar

#### I.2.1. Canlı Sığır ve Et İthalatına Yönelik Genel Bilgi

70 Başvuru konusu iddialar, genelde kırmızı et ürünleri toptan satışı özelde ise ithal sığırlardan elde edilen kırmızı et ürünleri toptan satışını ilgilendirmektedir.

Ülkemizde kırmızı et fiyatları 2009 yılının ortalarından itibaren hızla yükselişe geçmiş, mevcut düzenlemeler korunarak üstesinden gelinemeyen bu artışlar, 2010 yılının ilk çeyreğinden itibaren Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Bakanlık) ile Bakanlar Kurulu'nun ek önlemleri gündemlerine almalarına neden olmuştur. Bu ek önlemler arasında ilk sırayı, et fiyatlarındaki artışı kısa vadede baskılama potansiyeli bakımından canlı hayvan ve et ithalatı almıştır. Bu kapsamda önem arz eden düzenleme ve kararlara ilişkin özet bilgilere aşağıda yer verilmektedir:

- **28.4.2010 tarih, 2010/373 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:** 30 Nisan 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, "*Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğüne Kullanılmak Üzere Damızlık Olmayan Canlı Sığır ve Sığır Eti İthalatında Tarife Kontenjanı Uygulanması Hakkında Karar*" uyarınca Et ve Balık Kurumu'na (EBK) 31.12.2010 tarihine kadar geçerli olmak üzere 7.500 tonu sığır eti ve 16.000 tonu damızlık olmayan canlı sığır ithalatı kontenjanı açılmış, bu kalemlerde uygulanacak gümrük vergisi oranları ise sırasıyla %25 ve %10 olarak belirlenmiştir.
- 90 - **26.6.2010 tarih, 2010/623 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:** 29 Haziran 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "*Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğüne Kullanılmak Üzere Damızlık Olmayan Canlı Sığır İthalatında Tarife Kontenjanı Uygulanması Hakkında Karar*" uyarınca EBK'na 31.12.2010 tarihine kadar geçerli olmak üzere 100.000 ton damızlık olmayan canlı sığır ithalatı kontenjanı açılmış, bu kapsamda yapılacak ithalatta gümrük vergisi uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.
- **2010-31 sayılı "Kasaplık ve Besilik Sığır Cinsi Hayvanların İthalatında Kontrol Belgesi Alınabilmesi İçin Aranacak Şartlar Hakkında Tebliğ":**

<sup>1</sup> Türkiye Perakendeciler Federasyonu, ülke çapında 11 bölgede faaliyette bulunan PERDER'lerin federasyon düzeyindeki örgütlenmesidir.

- 100 16.7.2010 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Bakanlık Tebliği, 1996 tarihli aynı başlığı taşıyan Tebliğin yerini almış, kasaplık ve besilik sığır cinsi hayvanların ithalatında kontrol belgesi alınabilmesi için aranacak esas ve usulleri kapsamaktadır. Tebliğ ile getirilen önemli değişiklikler; ithal besi sığırlarının verileceği işletmelerin büyüklüğünün 10’dan 250 baş hayvana çıkarılması ile besi amacıyla ithal edilen sığır cinsi hayvanların beside tutulma sürelerinin 180 günden 120 güne indirilmesi olarak belirtilebilecektir. Tebliğ uyarınca 250 baş hayvana sahip işletmelerin ahırlarının besiciliğe uygun olduğu Bakanlık il/ilçe müdürlükleri tarafından belirlenecek, ithal besi sığırı bulduran işletmelerin Bakanlık İl/İlçe Müdürlüklerince 2 ayda bir teknik ve sağlık yönünden kontrolleri yapılarak kayıtları tutulacaktır. Tebliğ, 1996 yılında yürürlüğe giren Tebliğ ile şartları düzenlenmiş
- 110 olmasına rağmen Bakanlık tarafından ithalatına izin verilmeyen<sup>2</sup> kasaplık ve besilik sığır ithalatının bütün (kamu/özel sektör) kesimler için önünün açılacağı sinyallerini vermesi bakımından önem taşımaktadır.
- **4.8.2010 tarih, 2010/754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:** 7 Ağustos 2010 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*İthalat Rejimi Kararına Ek Karar*” uyarınca 31.3.2011 tarihine kadar geçerli olmak üzere ağırlığı 300 kg.’ı geçen canlı sığırların ithalatında<sup>3</sup> uygulanacak gümrük vergisi oranı %135’ten %40’a indirilmiştir.
  - **27.8.2010 tarih, 2010/754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:** 19 Eylül 2010 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*İthalat Rejimi Kararına Ek Karar*” uyarınca 31.3.2011 tarihine kadar geçerli olmak üzere 4.8.2010 tarih, 2010/754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile %40 olarak belirlenen oran %20’ye, kasaplık sığırların ithalatında uygulanacak gümrük vergisi oranı %135’ten %30’a ve 31.12.2010 tarihine kadar geçerli olmak üzere karkas ve yarım karkas gümrük vergisi oranı ise %225’ten %30’a indirilmiştir.
- 120

Yukarıda yer verilen düzenlemelerle canlı sığır ve et ithalatının, EBK’dan başlamak üzere et satışı ve/veya besicilik faaliyetleriyle iştigal eden ve düzenlemelerde öngörülen şartları sağlayan tüm kesimler bakımından olanaklı hale geldiği belirtilebilecektir. Böylece ithalat şartları düzenlenmiş olmakla beraber 1996 yılından itibaren Bakanlık tarafından kontrol belgesi verilmeyerek ithalatına izin verilmeyen kasaplık ve besilik hayvanların ithalatı olanaklı kılınmış, canlı hayvan ve et ithalatında uygulanan gümrük vergilerindeki önemli düşüş ile ithalatın düzenlemelerde öngörülen süreler boyunca önü açılmıştır.

130

Bakanlar Kurulu tarafından açılan ithalat kontenjanı kapsamında EBK tarafından fiili olarak Haziran ayından itibaren canlı sığır ithalatına başlanmış, Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü (KKGM) verilerine göre 5 Kasım 2010 itibarıyla 209.517 büyükbaş hayvanın ithalatı için kontrol belgesi düzenlenmiş, bu rakamın 125.088’i Türkiye’ye getirilmiş, kontrol belgeleri kapsamındaki ithalatın 99.550 başı EBK için yapılmıştır. Kasım ayı ortaları itibarıyla hazırlanan ve Tablo 1’de sunulan KKGM verileri ise özel sektör ithalatında EBK ithalatından daha büyük ölçüde artış olduğunu, özel sektör ithalatının EBK ithalatına yakınsamakta olduğunu göstermektedir.

140

<sup>2</sup> İthalat besilik ve kasaplık hayvanlar için fiilen uygulanmamakla beraber, Bakanlık 100 baş ve üzerinde damızlık hayvancılık işletmesi kuranlara, sadece kendi ihtiyaçlarına yönelik olmak üzere, damızlık hayvan ithal etme imkânı sağlamaktaydı.

<sup>3</sup> Karar’da ilgili oranların uygulanacağı kalem Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (G.T.İ.P.) numarası 0102.90.49.00.00 olan “Diğer Evcil Canlı Sığırlar - Ağırlığı 300 Kg. Geçenler” sınıfına dahil hayvanlardır.

Tablo 1: Haziran-Kasım 2010 Tarihleri Arasında Gerçekleşen Fiili İthalat

TÜR	EBK	ÖZEL SEKTÖR	TOPLAM
Canlı Kasaplık Hayvan (Adet)			
Besilik Hayvan (Adet)			
Taze Soğutulmuş Veya Dondurulmuş Sığır Eti (Ton)			

Kaynak: KKGM

### 1.2.2. İlgili Ürün Pazarı

150

“İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz”da 1997/1 sayılı Tebliğ’e atıfta bulunularak ilgili ürün pazarının tespitinde dikkate alınacak unsurlar belirtilmektedir. Buna göre ürün pazarının tespitinde tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmakta, ayrıca tespit edilen pazarı etkileyebilecek diğer unsurlar da değerlendirilebilmektedir.

160

İthalat yoluyla elde edilen et ile yerli et nitelikleri bakımından her ne kadar birbirlerine doğrudan ikame iseler de, günümüz itibarıyla tüketici nezdinde en azından algıda bu iki kaynaktan elde edilen et ürünleri farklılaşmakta, algıdaki farklılık bu ürünler arasındaki ikame ilişkisini bir ölçüde zayıflatmaktadır. Bu ayrım dikkate alındığında ilgili ürün pazarı “ithalat yoluyla elde edilen et ürünlerinin toptan satışı pazarı” olarak tanımlanabilecektir. Ancak bu noktada, ithalat yoluyla elde edilen eti talep eden tüketici kitlesi dikkate alındığında, ithal et ve yerli et ayrımında yukarıda açıklanan algının tüketicilerin tercihlerinin oluşmasında belirleyici olmadığı da ifade edilmelidir. Başka bir ifadeyle, bu iki ürünün kaynağını geri plana atan tüketici grubu bakımından ithal ve yerli et arasındaki ikame ilişkisi kuvvetlenmekte, bu durum iki ürünün aynı ilgili ürün pazarında değerlendirilmesinin uygun olacağı sonucunu doğurduğundan, bu kriterler çerçevesinde ilgili ürün pazarı “*et toptan satışı pazarı*” olarak tanımlanabilecektir.

170

İthal etin toptan satışında hitap edilen tüketici kitlesinin tercihleri dışında pazarın genelinde belirleyici olan, ithal ve yerli et bazında farklılaşan arz ve talep koşulları dikkate alınarak ilgili ürün pazarı “*et toptan satışı pazarı*”nın bir alt pazarı olan “*ithalat yoluyla elde edilen et ürünlerinin toptan satışı pazarı*” olarak tanımlandığında bile karar bazında yapılan değerlendirmenin sonucunu değiştirmeyeceği ve bu tanımlama ile birlikte, EBK’ya verilen ithalat yetkisi dâhilinde elde edilen et ürünlerinin toptan satışına ilişkin başvuruya konu iddiaların daha dar bir pazar özelinde ve detaylı olarak incelenmesini olanaklı kılacağı kanaatine varılmıştır.

180

Dolayısıyla, ilgili ürün pazarı “*ithalat yoluyla elde edilen et ürünlerinin toptan satışı pazarı*” olarak belirlenmiştir.

### 1.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

EBK tarafından, TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile akdedilen anlaşmalar çerçevesinde bu kuruluşların üyesi olan teşebbüslere et ürünlerinin satışı EBK’nın

kesim yaptığı 26 il<sup>4</sup> başta olmak Türkiye genelinde gerçekleştirilmektedir. Bu doğrultuda ilgili ürün pazarı “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

190

### I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### I.3.1. Et ve Balık Kurumu (EBK) Hakkında Genel Bilgi

EBK 28.8.1952 tarih, 3/15597 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1.10.1952 tarihinde “Et ve Balık Kurumu” unvanı ile Ticaret Bakanlığına bağlı, tüzelkişiliği haiz, faaliyetlerinde özerk, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülü olarak kurulmuştur. İktisadi devlet teşekkülü niteliği EBK’ya esas olarak iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek amacını yüklemekle birlikte, EBK’yu 20.5.1992 tarih, 3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile alındığı özelleştirme kapsamından çıkararak 26.8.2005 tarih, 2005/104 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararındaki; “...Şirketin yeniden yapılanması, AB normlarına uygun olarak hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi...” hükmü ile EBK’ya sektörde düzenleyici faaliyetlerde de bulunma yetkisi tanınmıştır. Nitekim, anılan Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararının ardından, Yüksek Planlama Kurulunun 24.7.2006 tarih, 2006/T-25 sayılı kararı ile onaylanan EBK’nın yeni ana statüsünün birinci maddesinde; “Kurumun yeniden yapılandırılarak, hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi” içerikli hüküm getirilmiş, ayrıca faaliyet konuları kapsamına; “Ülke hayvancılığını teşvik ederek istikrarlı bir şekilde geliştirilmesine yardımcı olmak” hükmü eklenmek suretiyle EBK’ya düzenleyici nitelikte görevler de yüklenmiştir.

200

210

EBK çiftçilerden hayvan alımı yapmakta, etin işlenmesi, satışı, şarküteri üretimi gibi faaliyetlerin yanı sıra başta kamu kurumlarının taleplerine yönelik olmak üzere et ihalelerini üstlenmektedir. Bu faaliyetlerinin yanı sıra, yukarıda yer verilen düzenlemeler uyarınca tanınan ithalat yetkisi çerçevesinde EBK’nın sektördeki faaliyetlerinin canlı sığır ve et ithalatı ile daha da genişlediği görülmektedir.

Bu faaliyetleri yanı sıra EBK internet sayfası üzerinden karkas ve işlenmiş et ürünlerinin alış ve satış fiyatları günlük olarak yayımlanmakta, söz konusu fiyatlar başta üreticiler olmak üzere sektördeki diğer firmalar tarafından da gösterge fiyat olarak değerlendirilmektedir.

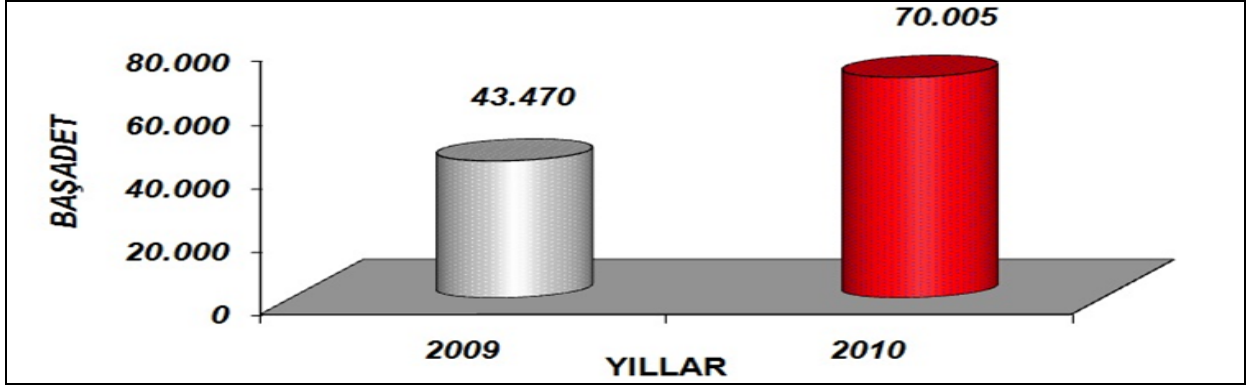
220

Sektörde anılan faaliyetleri dolayısıyla önemli bir aktör olan EBK’nın, et fiyatlarındaki artışlarla beraber gündeme gelen et ve canlı hayvan ithalatı dolayısıyla başta iktisadi nitelikte olmak üzere faaliyetlerinde 2010 yılından itibaren önceki yılların üstünde bir artış gözlemlenmektedir. EBK tarafından alınan toplam büyükbaş hayvan sayısı ve bu hayvanlardan üretilen et miktarlarının 2009 ve 2010 yıllarının ilk 9 ayı için karşılaştırmaları aşağıdaki grafiklerde sunulmaktadır.

230

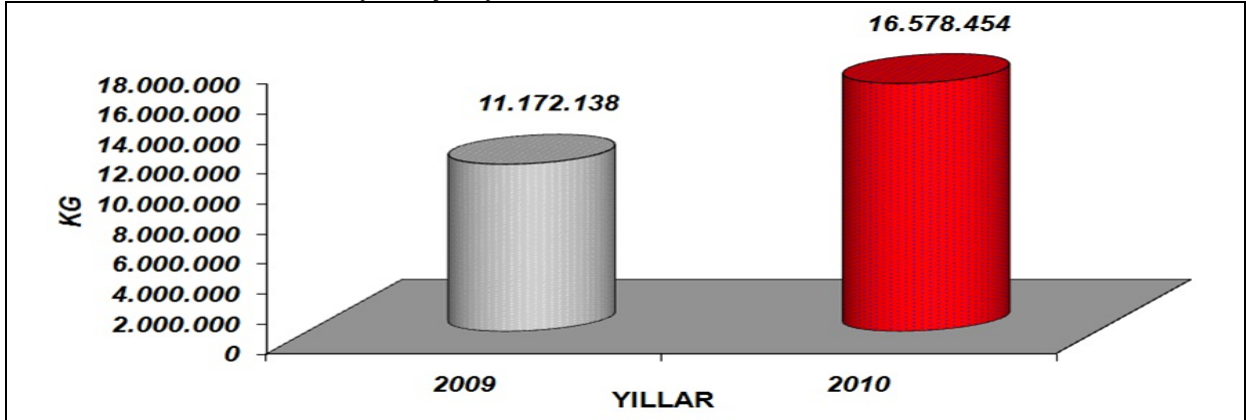
<sup>4</sup> EBK’nın kesim yaptığı iller: Adana, Afyon, Ağrı, Aksaray, Ankara, Aydın, Bingöl, Burdur, Bursa, Çanakkale, Diyarbakır, Edirne, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kırşehir, Konya, Sakarya, Sivas, Tekirdağ, Uşak, Van.

Grafik 1: EBK Tarafından Alınan Büyükbaş Hayvan Sayısı



Kaynak: EBK internet sayfası

Grafik 2: EBK Tarafından Büyükbaş Hayvanlardan Üretilen Kırmızı Et Miktarı



240

Kaynak: EBK internet sayfası

Bu noktada EBK'nın faaliyetlerinin parçalı ve küçük ölçekli işletme yapısının hâkim olduğu Türkiye kırmızı et pazarında ancak görece olarak önem arz ettiği belirtilmelidir. Nitekim EBK tarafından üretilen et miktarı 2009 yılından itibaren yükselmeye başlamakla birlikte TÜİK verileri ile ölçülen Türkiye toplam üretiminde yaklaşık %4-5<sup>5</sup> pay ile oldukça sınırlı düzeyde olup, EBK ve Türkiye et üretimi karşılaştırması Tablo 2'de sunulmaktadır.

Tablo 2: EBK Büyükbaş Kesim Sayısı ve Et Üretimi

YIL	B.BAŞ KURUM KESİM		B.BAŞ TÜRKİYE		%
	BAŞ	TON	BAŞ	TON	
1955	41.617	5.789	897.893	69.139	8,4
1960	62.957	8.377	1.027.186	73.942	8,3
1965	108.384	12.410	1.265.390	89.230	11,3
1970	186.781	18.885	1.721.605	110.172	17,1
1975	324.302	44.059	2.083.040	127.915	34,4
1980	244.220	37.567	1.917.910	119.350	31,5
1985	286.438	43.593	2.539.686	307.244	14,2
1990	250.999	43.748	2.857.220	340.498	12,8
1995	141.745	32.181	1.859.080	298.541	10,8
2000	60.134	13.117	2.125.101	358.684	3,7
2005	46.216	9.407	1.639.391	323.259	2,9
2009	62.383	15.714	1.502.073	325.286	4,8

Kaynak: Et ve Balık Kurumu, TÜİK

<sup>5</sup> Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından yayınlanan IPARD Kırmızı Et Sektör Analiz Raporu'na göre sektörde kayıtdışı %40 seviyelerinde olup, TÜİK verilerine kayıtdışı olarak gerçekleştirilen kesimlerden elde edilen et miktarı eklendiğinde EBK'nın sektördeki payı %2-3 seviyelerine gerilemektedir.

250 2010 yılındaki ithalat izinleriyle birlikte EBK'nın sektördeki payının 2009 yılı seviyesinin üstüne çıkacağı tahmin edilmekle birlikte, 2010 yılında ithalatın ne düzeyde gerçekleştiğinin değerlendirilmesi EBK'nın pazardaki konumunun belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir.

### I.3.2. EBK Faaliyetlerinin İthalat Paralelinde Gelişimi

260 EBK yetkilileri ile raportörlerce yapılan görüşmeden ve KKGM verilerinden, EBK tarafından Kasım 2010 itibarıyla brüt ... ton (yaklaşık ... .. baş) kasaplık canlı hayvan ithal edildiği ve bu hayvanlardan ... ton et elde edildiği anlaşılmıştır. Bu rakamlar 2009 yılı kırmızı et üretim rakamlarının değişmeyeceği varsayımı altında EBK'nın kırmızı et sektöründeki payının yaklaşık 2 katına çıkarak, resmi rakamlarla %9-10, kayıtdışı işlemler dâhil edilerek elde edilen fiili rakamlarla ise %4-5 seviyesinde oluşacağını göstermektedir. Ancak bu noktada özel sektör tarafından kayda değer ölçüde ithalatın gerçekleştirildiği de belirtilmelidir. Nitekim 5 Kasım 2010 itibarıyla KKGM verilerine göre kontrol belgeleri kapsamında ithalatı yapılan büyükbaş hayvanın 99.550'si EBK, 25.538'i ise özel sektöre aittir. Bu rakam, özel sektör ithalatının EBK ithalatından daha sonraki tarihlerde başlamış olduğu ve Tablo-1'de sunulan güncel KKGM verileri ile birlikte dikkate alındığında EBK ve özel sektör 270 ithalat rakamlarının hızla birbirlerine yaklaştığını göstermektedir. Bu kapsamda 2010 yılındaki Türkiye toplam kırmızı et üretiminde özel sektör tarafından gerçekleştirilecek ithalatın da dikkate alınması gerektiği noktasından hareketle, EBK'nın ithalat dâhil sektördeki payının 2 katına çıkamayacağı kanaati oluşmuştur.

### I.3.3. EBK'nın Başvuruya Konu Faaliyetleri

280 EBK, 2009 yılının ortalarından itibaren hızla artmaya başlayan et fiyatları karşısında gerek kendi kararları gerekse Bakanlar Kurulu ve Bakanlık kararları çerçevesinde sektördeki fiyat artışlarının engellenmesine yönelik aktif rol almaya başlamıştır. EBK yetkilileri raportörlerce yapılan görüşmeden; EBK'nın yukarıda açıklanan düzenlemeler doğrultusunda yaptığı ithalat ile sektördeki arz açığının dengelenmeye çalışıldığı, bu kapsamda Türkiye genelinde yaygın bir satış ve dağıtım ağı bulunmamasından dolayı, ithal etin görece düşük fiyatlardan tüketicilere ulaşmasını ve mağazalarında oluşan yoğunluğun azalmasını sağlamak amacıyla, ilgili et ürünlerinin EBK tarafından belirlenen azami fiyatlarla tüketicilere satışını gerçekleştirebilecek kuruluşları belirleyerek ve bu kuruluşlardan gelen talepleri değerlendirerek anılan kuruluşlarla anlaşma yapılması yolunu seçtiği anlaşılmıştır.

290 EBK yetkilileri ile yapılan görüşmeden, Haziran 2010 itibarıyla fiili olarak başlayan ithalat süreci boyunca EBK'nın 27.000 ton et elde ettiği, bu etin yaklaşık ... tonunun başta ..... kamu kuruluşlarına ve yaklaşık ..... tonunun TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu üyelerine satışının yapıldığı, yaklaşık ..... tonunun işlenmemiş ve geriye kalan ..... tonunun ise işlenmiş et olarak EBK satış mağazaları üzerinden perakende satışının yapıldığı anlaşılmıştır.

Başvuruya konu anlaşma uyarınca satışı gerçekleştirilen et ürünlerini kıyma ve kuşbaşı et oluşturmaktadır. Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden; Kasım 2010 itibarıyla yapılan ... ton et satışının yaklaşık %.... Türkiye Kasaplar Federasyonu'na, %.... ise TPF'ye yapıldığı anlaşılmıştır. Bu miktar yaklaşık 5 aylık süre boyunca tedarik edilmiş olmasına rağmen oldukça sınırlı olup, ..... ton et EBK'nın yaptığı

- 300 toplam ithalatın yaklaşık %... ve resmi rakamlarla Türkiye yıllık tüketiminde ancak ... günlük ihtiyacı karşılayabilecek düzeydedir. Bu noktada anlaşma uyarınca satışı gerçekleştirilen miktarın Kasım 2010 itibarıyla özel sektör ithalatı da dikkate alındığında toplam ithalatın yaklaşık %... seviyelerine gerilediği de belirtilmelidir. EBK'nın bu kanala arz ettiği et miktarı ile büyük ölçüde toptan olarak satışı gerçekleştirildiği hesaplanan ..... düzeyindeki özel sektör et ithalatı birlikte değerlendirildiğinde, EBK'nın payının yaklaşık %..... seviyelerinde olduğu ve güncel veriler paralelinde gözlemlenen özel sektör ithalatındaki artış ile birlikte bu payın gerilemekte olduğu ifade edilebilecektir.
- 310 Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden; EBK yetkililerince et ürünlerinin tüketicilere belirli fiyatlardan satılmasını içeren anlaşmalarla ilgili olarak, anlaşmaya taraf kuruluşların ilgili et ürünlerinde EBK'nın belirlediği fiyatları uygulayıp uygulamadıklarının kontrolünün yapılabilmesinin önem arz ettiği; etkin kontrol mekanizmalarının varlığı halinde ve bu kanala aktarılacak et miktarı da gözetilerek mümkün olan ölçüde çok sayıda teşebbüsün kapsamaya çalışıldığı ifade edildiği anlaşılmıştır. Anlaşmanın kapsamı ile ilgili olarak EBK yetkilileri tarafından ifade edilen bir diğer husus, anlaşmanın mümkün olduğu ölçüde genele yayılmasının sağlanmaya çalışıldığı, Türkiye Kasaplar Federasyonu üyesi olmamasına rağmen kasap olduğunu belgeleyen kişilere de anlaşma koşullarında et satışının yapıldığıdır.

#### **I.3.4. EBK'nın Başvuruya Konu Faaliyetlerinin 4054 sayılı Kanun Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

- 330 Rekabet hukukunun amacının rekabetçi sürecin korunması yoluyla serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olduğu noktasından hareketle, rekabet kurallarının muhataplarının iktisadi hayat içerisinde faaliyet gösteren ekonomik birimler olduğu açıktır. İktisadi hayatın içerisinde ise, kişi şirketlerinden holdinglere, kamu iktisadi teşebbüslerinden belediyelere, serbest meslek çalışanlarından kooperatiflere kadar çok farklı amaç ve kapsamda faaliyet gösteren çok sayıda kişi ve kuruluş yer almaktadır. İktisadi hayatta etkinliğin sağlanabilmesini teminen sağlıklı rekabet ortamının oluşturulması ve sürdürülmesi amacı doğrultusunda oluşturulan 4054 sayılı Kanun çerçevesinde Rekabet Kurumu'nun görev alanı, Kanun'un "*Kapsam*" başlıklı 2. maddesinde "*Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler*" olarak belirlenmiştir.

Kapsam maddesinde de öngörüldüğü üzere 4054 sayılı Kanun'da yer alan kuralların muhatapları olan ekonomik birimler, eş anlatımla rekabet hukuku özneleri, "*teşebbüs*" kavramı altında toplanmıştır. "*Teşebbüs*" 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde "*Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak tanımlanmakta olup, tanımda teşebbüsün belirlenmesinde öne çıkan iki temel unsurun varlığı dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki "*ekonomik faaliyeti yerine getirmek*", ikincisi ise anılan ekonomik faaliyetin "*bağımsız*" olarak yürütülmesidir.



350 4054 sayılı Kanun ve gerekçesinde yer alan hükümlerden söz konusu iki unsur bünyesinde barındıran ekonomik birimin, hukuki statüsünden bağımsız olarak, 4054 sayılı Kanun kapsamında *teşebbüs* olarak kabul edileceği anlaşılmaktadır. Bu paralelde, 4054 sayılı Kanun'da kamu teşebbüslerinin muhatap sayılacağı açıkça yer bulmamış olsa da, Kanun'un 2. maddesinin gerekçesinde rekabet kurallarının kamu teşebbüslerine de uygulanacağı belirtilmektedir. Bu noktada, yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu teşebbüslerinin devletten ayrı bağımsız bir yasal kişiliğe sahip olabileceği gibi merkezi, bölgesel veya yerel idare içerisinde yer alabileceğinin de kabulünün gerektiği belirtilmelidir.

360 Şu ana kadar değinilen hususlardan hareketle 4054 sayılı Kanun'un, teşebbüs unsurlarını barındıran ekonomik birimleri, hukuki statüsünden bağımsız olarak muhatap alacağı açıktır. Dolayısıyla EBK'nın başvuru konusu faaliyetlerinin "*ekonomik faaliyet*" niteliğinde olması ve EBK'nın anılan faaliyetleri, yasal veya idari düzenlemeden kaynaklanan kamusal bir yetkinin EBK tarafından kullanılması veya bu yetkinin bir başka merci tarafından kullanılarak EBK'nın bağımsız kararlarının yerini alması durumlarını barındırmaması hallerinde, diğer bir ifadeyle EBK'nın faaliyetini "*bağımsız*" karar alma mekanizması doğrultusunda gerçekleştirmesi halinde, EBK konu bakımından 4054 sayılı Kanun kapsamında yer alacak ve teşebbüs olarak değerlendirilecektir.

370

#### **1.3.4.1. EBK'nın Başvuruya Konu Faaliyeti Bakımından Niteliği**

EBK, iktisadi devlet teşekkülü olmasının gereği olarak öncelikle, iktisadi hayatta ticari esaslara dayalı olarak faaliyette bulunması amacıyla ihdas edilmiş bir kuruluştur. Bu çerçevede EBK'nın kural olarak, bağımsız karar alma mekanizması işlevini üstlenen EBK Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda iktisadi faaliyette bulunacağı ve bu anlamda 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs olarak değerlendirilebilecektir. Bununla birlikte, EBK'nın hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesinin öngörülmesi nedeniyle kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, kamusal yetki kullanarak faaliyet yürüteceği veya Bakanlar Kurulu veya Bakanlık karar ve talimatları doğrultusunda bağımsız hareket edemeyeceği bir takım faaliyetleri bakımından 4054 sayılı Kanun'un kapsamında olmayacağını da kabulü gerekmektedir.

380

Diğer taraftan, EBK'nın başvuruya konu toptan et satışı faaliyetinin dayanağını, EBK'ya teşebbüs niteliğini kaybettiren nitelikte bir yasal veya idari düzenlemeden almadığı, bu çerçevede EBK veya diğer kamu mercileri tarafından kamusal bir yetki kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim EBK yetkilileri, TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile anlaşma yapılmasının ve bu anlaşmaların kapsam ve niteliğinin EBK Yönetim Kurulu tarafından karara bağlandığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla ithalat yoluyla elde edilen et ürünlerinin TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu üyesi teşebbüslerde EBK'nın belirlediği azami fiyatlardan satılması esasına dayalı faaliyet bakımından EBK'nın 4054 sayılı Kanun kapsamında ve teşebbüs olarak değerlendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

390

### I.3.4.2. EBK'nın Başvuruya Konu Faaliyetinin 4054 Sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi

400

EBK'nın TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile akdettiği ve ithal et satışını konu alan anlaşmalar dolayısıyla bu kuruluşların üyesi teşebbüslere ayrıcalık tanıyarak bu kuruluşlarda üyeliği bulunmayan işletmeleri zor durumda bıraktığı yönündeki iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.. Nitekim, iddiaların odağında EBK'nın ayrımcı bir davranış sergileyerek TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu üyesi perakende satış noktalarına, pazarda bu noktalarla aynı seviyede faaliyet gösteren diğer satış noktaları karşısında avantaj sağladığı, bu davranışın TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu üyesi olmayan ve et ürünleri perakende satışı ile iştiğal eden teşebbüsleri zor durumda bıraktığı yer almaktadır.

410

Ayrımcı uygulamalar 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (e) bendi ve 6. maddesinin (b) bendi kapsamında değerlendirilmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (e) bendi ile *"münhasır bayilik hariç olmak üzere eşit hak yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki alıcılara farklı şartların uygulanması"*; 6. maddesinin (b) bendi ile de *"eşit durumdaki alıcılara eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek doğrudan veya dolaylı ayrımcılık yapılması"* yasaklanmaktadır.

420

4054 sayılı Kanun'un 4 (e) maddesinde yer alan ayrımcılık hükmünün üst pazardaki sağlayıcılar arasında bir irade uyuşması halinde uygulanmasında tereddüt bulunmamaktadır. Bunun yanında ayrımcılık uygulamalarının sağlayıcı ile alıcı arasındaki dikey anlaşmalarda da ortaya çıkması mümkündür. Örneğin alıcının talebi üzerine alıcıyı rakip konumdaki diğer alıcılara göre rekabette avantajlı duruma getiren hükümlerin konulması söz konusu olabilir. Ancak taraflar arasında dikey bir ilişkinin bulunduğu durumlarda, işlemin sağlayıcının tek taraflı bir eylemi mi olduğu yoksa sağlayıcı ile alıcı arasındaki anlaşmanın bir parçası mı olduğu hususunun belirlenmesi gerekmektedir. Taraflar arasında dikey bir ilişkinin bulunduğu durumlarda ayrımcılık uygulamalarının Kanun'un 4. maddesinin (e) bendi maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için, bu ayrımcılığın dikey ilişki içerisindeki en az iki taraf arasında ve diğer alıcıları/sağlayıcıları dışlamaya yönelik açık veya örtülü (zımni) bir irade uyuşmasına atfedilebilir olması gerekmektedir. Somut olayda EBK'nın TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile yaptığı anlaşmanın alt pazarda faaliyet gösteren TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu üyesi olmayan satış noktalarını dışlama amacını taşımadığı kanaati oluşmuştur. Nitekim, EBK yetkilileri ile yapılan görüşmeden ve inceleme sürecinde elde edilen bilgilerden, EBK'nın satış mağazaları ve dağıtım ağı bakımından ithalat yoluyla elde edilen etin tüketicilere görece düşük fiyatlardan satışında yetersiz kaldığını, bu nedenle ithal etin Türkiye genelinde yaygın perakende satış noktaları üzerinden tüketiciye ulaştırılmasını teminen anılan kuruluşlarla anlaşma yapılması yolunun seçildiği anlaşılmaktadır.

430

440

450 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde herhangi bir teşebbüsün alıcıya mal vermeyi reddetmek suretiyle müşterileri arasında ayrımcılık yapmasının hâkim durumun kötüye kullanımı olarak değerlendirilebilmesi için öncelikle söz konusu teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması gerektiği açıktır. Bu bağlamda herhangi bir pazarda hâkim durumda bulunmayan bir teşebbüsün bir kısım alıcıya mal vermekten kaçınması, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan bir eylem olarak değerlendirilmemektedir. Bu noktada hâkim durumda olan teşebbüsün iktisadi ve rasyonel gerekçelerle mal vermekten kaçınması davranışının da rekabet ihlali olarak değerlendirilemeyeceği de belirtilmelidir.

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

470 İlgili ürün pazarı olarak belirlenen "ithal etten elde edilen et ürünlerinin toptan satışı" pazarında, EBK'nın anlaşma uyarınca toptan satışını gerçekleştirdiği et miktarının oldukça sınırlı olduğu, özel sektör tarafından ithalat yoluyla elde edilen et miktarı dikkate alındığında EBK'nın pazar payının pazarın ancak %..... seviyesinde olup, azaldığı dosya mevcudundan anlaşılmıştır. Söz konusu pazar payı ve gelişimi ilgili pazarda EBK'nın hâkim durumda olma ihtimalini zayıflatan bir unsur olarak belirginlik kazanmaktadır. Hâkim durum ihtimalini azaltan bir diğer unsur ithalat izninin süresi ile ilgilidir. EBK'ya tanınan ithalat izni, yenilenmesi mümkün olmakla birlikte, mevcut düzenlemeler çerçevesinde 31.12.2010 tarihi itibarıyla sonlanmaktadır.

480 Bu noktada pazarda sınırlı etki yarattığı değerlendirilen davranışla ilgili olarak, EBK tarafından akdedilen başvuru konusu anlaşmaların, EBK'nın ithal etin görece düşük fiyatlardan tüketicilere ulaşması hedefi paralelinde ve imkânlar dâhilinde belirlenen azami fiyatların aşılmasını engelleyen etkin kontrol mekanizmalarının kurulabildiği kuruluşlarla akdedilmeye çalışıldığı da belirtilmelidir.

490 Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde EBK'nın TPF ve Türkiye Kasaplar Federasyonu ile yaptığı anlaşma çerçevesinde ilgili ürün pazarında hâkim durumda bulunmadığından hareketle, ithal hayvanlardan elde edilen ürünlerin tüketiciye ulaşması için tercih ettiği yolun 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal oluşturmadığı kanaatine varılmıştır.

**J. SONUÇ**

500 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

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