

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

(Danıştay'ın Kararları Üzerine Verilen)
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2007-3-152 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-42/717-230
Karar Tarihi : 10.6.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

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

B. RAPORTÖRLER: Kürşat ÜNLÜSOY, Zeynep MADAN

C. BAŞVURUDA

20

BULUNAN : Ankara Ticaret Odası
Temsilci: Av. İnanç Kara
Söğütözü Mah. 2. Cad. No:5 Söğütözü/Ankara

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.
Macunköy Mah. Anadolu Bulvarı No:13 Gimat/Ankara

30

E. DOSYA KONUSU: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kontrolünde bulunan Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin işletme hakkını verdiği ekmek satış büfeleri vasıtasıyla ekmek üretim pazarında rekabeti bozucu üretim ve pazarlama faaliyetleri içinde bulunduğu iddiası ile ilgili olarak alınan 15.11.2007 tarih, 07-86/1085-421 sayılı Kurul kararının Danıştay kararları ile iptali ertesinde, dosya konusunun yeniden değerlendirilmesi.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Yapılan başvuruda özetle; Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kontrolünde bulunan Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. unvanlı firmanın işletme hakkını verdiği ekmek satış büfeleri vasıtasıyla Ankara Ticaret Odası üyesi firmaların da içinde bulunduğu ekmek üretim pazarında rekabeti bozucu üretim ve pazarlama faaliyetlerinde bulunduğu iddia edilerek bu faaliyetin önlenmesi talep edilmiştir.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 9.10.2007 tarih ve 6688 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 8.11.2007 tarih ve 2007-3-152/İİ-07-KÜ sayılı İlk İnceleme Raporu 9.11.2007 tarih, REK.0.07.00.00-110/239 sayılı Başkanlık Önergesi ile 15.11.2007 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek 07-86 sayılıla karara bağlanmıştır.

Bu kararın iptali istemiyle Ankara Ticaret Odası vekili tarafından açılan davada Danıştay 13. Dairesince verilen 29.3.2010 tarih ve 2008/2210 E., 2010/2582 K. sayılı karar ile dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. İlgili kararda iptal gerekçesi olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmeksizin Rekabet Kurulu tarafından

50 doğrudan ilk inceleme raporunun değerlendirilerek karar verilmesinde 4054 sayılı Kanun'a uyarlık bulunmaması gösterilmiştir.

60 Söz konusu Danıştay kararı üzerine hazırlanan 4.5.2010 tarih ve 2007-3-152/İİ-10-177.K.Ü. sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 6.5.2010 tarih ve 10-34/548-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 1.6.2010 tarih ve 2007-3-152/ÖA-10-177.K.Ü. sayılı Önaraştırma Raporu, 4.6.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/238 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-42 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

60 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda; şikâyet edilen teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda bulunduğuna yönelik yeterli bulguların bulunmaması, fiyatlarını ölçek ekonomisi ve üretim teknolojisi nedeniyle ucuz belirleyebilme potansiyeline sahip olması göz önüne alındığında, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilmesinin söz konusu olmadığı, şikayetin reddinin uygun olduğu sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

70 I.1 Taraflar

I.1.1. Ankara Ticaret Odası (ATO)

80 Şikayetçi ATO, 18.5.2004 tarih ve 5174 sayılı "Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu" uyarınca üyelerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslekî disiplin, ahlâk ve dayanışmayı korumak ve aynı zamanda yazılı hizmetler ile mevzuatla odalara verilen görevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş olan, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşudur. Oda'nın 125 bin üyesi bulunmaktadır.

I.1.2. Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. (Ankara Halk Ekmek)¹

90 Şikayet edilen Ankara Halk Ekmek, 14.8.1979 tarihinde 70.000.000 TL. sermaye ile kurulmuş ve Nisan 1982'de üretime başlamıştır. 1982 yılında 4 adet tünel bant ile piyasadaki ekmek fiyatlarını dengelemek, sağlıklı koşullarda kaliteli ekmek üretmek amacıyla kurulan Ankara Halk Ekmek'in, Ankara'nın nüfus artışına paralel olarak ekmek talebindeki artışları karşılamak üzere bant adetleri yıllar itibarıyla arttırılmıştır. 1994 yılında 200.000 adet/gün ekmek üretilmekte iken, günümüzde yeni tünel fırın ilaveleriyle toplam kapasite 1.500.000 adet/güne ulaşmıştır. 1994'te 198 adet/işçi ile yıllık üretim yapılırken, bugün bu rakam 312 adet/işçiye çıkmıştır.

Ankara Halk Ekmek, bu büyümelerle birlikte toplam cirosuyla Türkiye'de ilk 500 şirket arasındadır. Üretim ve sevk alanı genişletilmiş, ayrıca AR-GE bölümü açılmıştır. Açılan bu AR-GE biriminde verimi ve kaliteyi artırıcı çalışmalar, hammadde ve ürün

¹ Bu başlık altında sunulan bilgiler Ankara Halk Ekmek'in internet sitesinden derlenmiştir.

analizleri ile araştırmalara ağırlık verilmiştir. Teşebbüsün ortaklık yapısına Tablo 1’de yer verilmiştir.

Ortaklar	Hisse Dağılımı (%)
Ankara Büyükşehir Belediyesi	97.00
Genel-İř Sendikası	2.55
Ankara Bakkallar Derneği	0.33
Portaş	0.10
Tükko Birlik	0.01
Belya Basın Yayın	0.01

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

şikayet dilekçesinde, öncelikle ATO’nun söz konusu şikâyeti yöneltmede 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu doğrultusunda hukuki menfaatinin bulunduğu belirtilerek, şikâyet edilen firmaya ilişkin iddialara özetle aşağıda yer verilmiştir:

- 110 - 12 adet tünel fırınla günlük 1 250 000 – 1 500 000 adet arası ekmek üretimi yapan ve 500 civarı halk ekmek büfesi ile bu ekmeklerin satışını gerçekteşiren Ankara Halk Ekmek, Ankara ilinin günlük ekmek gereksiniminin 1/3’ünü karşılamakta ve bu haliyle ilgili pazarda hâkim durumda bulunmaktadır.
- Ankara Halk Ekmek, Büyükşehir Belediyesi’nin sağladığı avantajları kullanarak kar amacı gütmeksizin piyasa fiyatının altında ekmek satmaktadır.
- Ankara Halk Ekmek’in ürünlerini pazarlayan halk ekmek büfelerinin işletme maliyeti, benzer pazarlama kanallarına oranla çok düşüktür. Dolayısıyla şikâyet edilen firma pazarlama maliyetleri açısından rakiplerine göre önemli avantajlar elde etmektedir.
- Söz konusu ekmek satış büfelerinde Ankara Halk Ekmek tarafından belirlenen ve izin verilenler dışında, herhangi bir ürünün satışının yapılabilme imkânı bulunmamaktadır. Halk ekmek büfelerine sağlanan avantajlar, ürünlerini benzer bir yolla pazarlamak isteyen diğer üreticilere verilmemektedir.
- 120 - şikâyet edilen firma tarafından diğer üreticileri kötüleyen aldatıcı açıklamalar yapılmaktadır.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin ekmek pazarında faaliyette bulunmasının yasal ve haklı hiçbir gerekçesi bulunmamaktadır.

4054 sayılı Kanun’un 2. maddesinde “ ... mal veya hizmet piyasalarında faaliyet gösteren... her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmaları... rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer” ifadesi ile Kanun’un kapsamı belirlenmiştir.

4054 sayılı Kanun’un 6. maddesine göre ise “ ...bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır.”

140 Bir teşebbüsün maliyetinin altında satış yapmak suretiyle rekabeti engellemesi, ancak ve ancak anılan teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda bulunması durumunda 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi bakımından bir ihlal teşkil edebilir. Bu

bağlamda herhangi bir pazarda hâkim durumda bulunmayan bir teşebbüsün ürünlerini maliyetinin altında bir fiyatla satışa sunması, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan bir eylem olarak değerlendirilemez.

150 Hâkim durum değerlendirmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüslerin pazar payı, pazardaki diğer işletmelerin sayısı ve pazar payları gibi nicel ölçütler yanında, pazara giriş engelleri, fikri ve sınaî mülkiyet haklarının varlığı, teknolojik üstünlük, ölçek ekonomileri, dikey bütünleşme ve işletme politikaları gibi nitel ölçütler de göz önünde bulundurulmaktadır. Özellikle hâkim durumun varlığının göstergesi sayılabilecek önemli bir pazar payının söz konusu olmaması halinde, nitel ölçütlerin değerlendirmeye katılması gerekmektedir.

160 Şikâyet edilen Ankara Halk Ekmek'in Ankara ilinin günlük ekmek ihtiyacının 1/3'ü gibi önemli bir oranını ürettiği ve satışını yaptığı görülmektedir. Ancak, Rekabet Kurumu tarafından ekmek pazarında gerek Ankara ilinde gerekse diğer illerde yürütülen inceleme araştırma ve soruşturmalara ilişkin Kurul kararlarında, ilgili pazara giriş maliyetlerinin düşük olduğu tespiti yapılmaktadır. Dolayısıyla ilgili pazarın, yüksek giriş engellerine sahip olmadığı görülmektedir. Giriş engellerinin düşük olduğu ve pazardaki mevcut şirketlerin devamlı olarak potansiyel rekabet baskısı altında bulunduğu bir pazarda, bir teşebbüsün %35 civarında bir pazar payına sahip olması doğrudan hâkim durumda bulunduğunu göstermek için yeterli olmayacaktır.

170 Ölçek ekonomilerinden yararlanılarak, üretim kapasitesi artırılıp birim ürün başına düşen sabit maliyetler azaltılarak, aynı ürünü üreten rakiplere göre daha az maliyetle üretim gerçekleştirilebilmekte ve daha ucuz fiyattan satış yapmak mümkün hale gelmektedir. Ayrıca modern teknolojilerin kullanılmasının da birim maliyeti azaltıcı etki yapabileceği dikkate alınmalıdır. Kurum tarafından hazırlanan Gaziantep Ekmek Soruşturma Raporunda, ekmek üretiminde maliyeti üretici bazında değiştiren en önemli etkenlerden birinin fırın başına üretilen ekmek miktarı olduğu, işçilik giderlerinin ve genel işletme giderlerinin önemli bölümünü sabit maliyetlerin oluşturduğu, toplam ekmek miktarı arttıkça, ekmek başına düşen maliyetin azalacağı, bu durumun kapasitesini artıramayan veya atıl kapasiteyle faaliyet gösteren fırınlar için maliyet artırıcı bir husus olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla büyük ölçeklerde ve daha modern tesislerde üretim yapan bir ekmek üreticisinin küçük fırınlara göre daha ucuz ekmek fiyatı belirlemesi ve diğerlerinin bundan şikâyet etmesi doğaldır. Nitekim, Kütahya Ekmek Soruşturma Raporunda da, üretim kapasitesi yüksek tünel tipi fırınların sayısının artmaya başlamasıyla, normal fırınların bu tip fırınlarla rekabet edemeyerek kapanacağı, ilerleyen yıllarda sektörün normal fırınlardan tünel tipi fırınlara geçişin sancılarını yaşayacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede 12 tünel fırın ile üretim gerçekleştiren ve 1.250.000 – 1.500.000 adet günlük ekmek üretiminde bulunan Ankara Halk Ekmek'in daha düşük günlük üretime sahip ve/veya modern üretim tesislerine sahip olmayan üreticilere göre daha düşük maliyetle ekmek üretebilmesi ve daha düşük fiyata satabilmesi mümkün olabilmektedir.

180 Başvuruda yer alan ekmek satış büfelerinde rakiplerinin ürünlerinin satışına izin verilmemesi konusunda ise, rakiplerin alternatif dağıtım ve pazarlama imkânlarına sahip olmaları ve benzer dağıtım ağı kurma olanağının bulunması nedeniyle pazardaki rekabeti olumsuz etkilemediği kanaati oluşmuştur. Nitekim bazı ilçe

belediyelerinin (örn. Yenimahalle Belediyesi) benzer büfeler oluşturarak özel teşebbüslere kiralayabildiği görülmektedir.

Şikâyet edilen firma tarafından diğer üreticileri kötüleyen aldatıcı açıklamalar yapıldığı ve Büyükşehir Belediyesinin ekmek pazarında faaliyette bulunmasının yasal ve haklı hiçbir gerekçesi bulunmadığı şeklindeki iddiaların ise 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığından bu konularda herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

- 200 Yapılan başvuru ve elde edilen bilgiler değerlendirildiğinde, şikâyet edilen teşebbüs olan Ankara Halk Ekmek'in Ankara il merkezinde ekmek üretimindeki pazar payının doğrudan hâkim durum göstergesi sayılabilecek ölçüde olmaması ve ilgili pazarda giriş engellerinin bulunmaması nedeniyle, Ankara il merkezindeki ekmek pazarında hâkim durumda bulunmadığı, fiyatlarını ölçek ekonomisi ve sahip olduğu üretim teknolojisi dolayısıyla ucuz belirleyebilme imkânına sahip olduğu kanaatine varılmıştır. Bu bakımdan, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında hâkim durumun kötüye kullanılması söz konusu değildir.

J. SONUÇ

210

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.