

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2009-3-249 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 10-16/183-70  
Karar Tarihi : 11.2.2010

**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. BAŞVURUDA**

20

**BULUNAN** : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

İzmir Büyükşehir Belediyesi  
Cumhuriyet Bulvarı No:1 Konak / İzmir

**E. DOSYA KONUSU:** İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği uyarınca balık haline dışarıdan buz getirilememesinin tüketici aleyhine bir uygulama olduğu iddiası.

30

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; *İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği* uyarınca balık haline dışarıdan buz getirilemediği, bu uygulama ile teşebbüslerin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Bakanlık) onaylı buz üretim tesislerinden aldıkları buzları dahi hal içerisinde kendi tezgâhlarında kullanmalarının engellendiği ve anılan durumun tüketici aleyhine sonuçlar doğurduğu iddia edilerek, gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 25.11.2009 tarih ve 8429 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 23.12.2009 tarih ve 2009-3-249/İİ-09-KÜ sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 30.12.2009 tarih ve 09-61/1503-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 4.2.2010 tarih ve 2009-3-249/ÖA-10-KÜ sayılı Önaraştırma Raporu 5.2.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/35 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-16 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda;

1-Dosya konusu iddialara ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığı,

50 2-Bununla birlikte, su ürünleri halinde kullanılacak buzun temininin satış tekelinin hal içerisindeki buzculara münhasır hak olarak verilmesine ve bu itibarla hal komisyoncularının hal dışındaki Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili mevzuatına göre uygunluğu onaylı buz üretim tesislerinden buz temin etmelerinin engellenmesine yol açan uygulamalardan kaçınılmasına yönelik olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne görüş bildirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### 60 I.1. Şikâyete Konu Eylem

Önaraştırmada incelenen eylemler, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nce düzenlenen yönetmelik uyarınca su ürünleri haline dışarıdan buz getirilememesi, söz konusu yönetmeliğin ilgili hükmü ile balık toptancılarının hal dışındaki onaylı buz üretim tesislerinden temin ettikleri buzları kendi tezgâhlarında kullanmalarının engellenmesi, tezgâhlarda kullanılacak buzların ancak hal içerisindeki buzculardan temin edilebilmesinin tüketici aleyhine sonuçlar doğurduğu iddialarıdır.

### I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### 70 I.2.1. İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği'nin İlgili Düzenlemeler Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının hukuki çerçevesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı Kanun) ile tayin edilmektedir. Bu kapsamda, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin toptancı hallerine yönelik düzenlemeleri 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde büyükşehir belediyelerine verilen görev ve yetkiye dayanarak tesis ettiği görülmektedir. Söz konusu yetki 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (t) bendinde düzenlenmiş olup, bu hüküm uyarınca "*Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek*", büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen hükümler bakımından büyükşehir belediyelerine her çeşit toptancı halinin kurulması ve işletilmesi ile ilgili genel bir görev ve sorumluluk verdiği görülmektedir. Şikâyete konu su ürünleri hali ise her ne kadar 5216 sayılı Kanun kapsamında bir tür toptancı hali olarak nitelendirilecek olsa da, su ürünlerinin korunması, istihali ve kontrolünde genel kamu yararı bulunmasının ve bu paralelde su ürünlerinin tüketicilere ulaşmasında dağıtım zincirinin önemli bir halkasını oluşturan toptan ve perakende satış yerlerinde yüksek sağlık standartlarının sağlanması gerekliliğinin, bu noktalara yönelik özel yasal düzenlemelerin önünü açtığı söylenebilecektir. Bu doğrultuda 1971 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan *1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu* (1380 sayılı Kanun) temel yasal düzenleme niteliğini haiz olup, anılan Kanun 1986 yılında *3288 sayılı Kanun* ve 2003 yılında *4950 sayılı Kanun* ile değişikliğe uğramıştır. 1380 sayılı Kanun, su ürünlerinin tüketiciye sunulması sürecine yönelik ikincil düzenlemelerin hazırlanması konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığını görevlendirmektedir. Bu kapsamda su ürünleri satış noktalarına ilişkin düzenlemenin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nce 1380 sayılı Kanun'un 3288 sayılı Kanun ile değişik 23. ve 26. maddelerine dayanılarak tesis edilen *Su Ürünleri Toptan*

100 ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği uyarınca yürütüldüğü görülmektedir. Yönetmeliğin 4. maddesinde *Su Ürünleri Hali* “Belediyeler ya da gerçek veya tüzel kişiler tarafından bu Yönetmelikte yer alan hususlara ve projesine uygun olarak kurulan, su ürünlerinin açık artırma ile toptan satışının, muhafazasının, kalite, hijyen ve sağlık kontrolünün ve dağıtımının yapıldığı, kapasitesi 10 ton/gün ve üzeri olan yerler” olarak tanımlanmış, yönetmeliğin kapsamı ise 2. maddede “Belediyeler ve/veya gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan yada kurulacak olan su ürünleri toptan satış yerlerinde uyulması gereken asgari genel, teknik, hijyenik, fiziksel ve altyapı şartları ile bu yerlerin kurulma, çalışma, yönetim ve işleyişine....ilişkin usul ve esaslar, kontrol ve denetime ait hususlar” olarak tayin edilmiştir.

110 Yukarıda yer verilen hükümler itibarıyla gerek 5216 sayılı Kanun’un gerekse 1380 sayılı Kanun’u dayanak alarak oluşturulan ikincil düzenlemelerin, su ürünleri hali kurulması ve işletilmesi ile ilgili olarak belediyeleri muhatap aldıkları görülmektedir. Nitekim şikâyete konu İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği’nin, 5216 sayılı Kanun’da tesis edilen genel yetki çerçevesinde 1380 sayılı Kanun’un ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği’nin yasal dayanak tayin edilmesi suretiyle oluşturulduğu görülmektedir.

120 Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği, hallerde su ürünlerinin soğuk muhafazasında kullanılan ve şikâyete konu edilen buza ilişkin hükümler de içermektedir. Yönetmeliğin su ürünleri hallerinde kullanılacak buzun niteliğine ilişkin hükümleri; “Halde Bulunması Gereken Üniteler ve Özellikleri” başlıklı 9. maddesinin (k) bendinde “Su ürünleri halinde su ürünlerinin soğuk muhafazasında birim ürün ağırlığa karşılık 1/3 oranında buz kullanılması gerektiğinden, uygun kapasitede, Bakanlıkça belirlenmiş olan kriterlere uygun su veya deniz suyundan imal edilecek buz üretimine ve dağıtımına imkân sağlayan buz üretim ünitesi olmalıdır. Buzun dışarıdan temin edilmesinin gerektiği durumlarda buz Bakanlıkça onaylanan buz üretim yerlerinden alınmalıdır.” ve “Çalışma İzni” başlıklı 8. maddesinde “Su ürünleri hali kurmak üzere kuruluş izin belgesi alan belediyeler, 130 gerçek ve tüzel kişiler çalışma izni alabilmek için, kuruluş izin belgesi ve aşağıdaki belgelerle birlikte ilgili Valiliğe müracaat etmek zorundadırlar. ....g) Bakanlıkça belirlenmiş olan standartlara uygunluğu gösterir su, buz analiz raporları ve su planı...” ifadeleriyle yer almaktadır. Yönetmeliğin 1. maddesinde “...su ürünlerinin hijyen, kalite ve standartlara uygun olarak, serbest rekabet şartları içerisinde hızlı, güvenilir biçimde tüketiciye sunulmasını sağlamak” şeklinde ifade edilen amaç ile birlikte değerlendirildiğinde bu hükümlerin, su ürünlerinin muhafazasında özel önem arz eden buzun kalitesinin sağlanmasına yönelik tedbirleri içerdiği görülmektedir. Anılan hükümler bakımından su ürünleri halinde kullanılacak buzun Bakanlıkça onaylanan buz imal üniteleri aracılığıyla hal içerisinde üretilmesi, hal dışından 140 tedarikin söz konusu olduğu durumlarda ise Bakanlık onaylı buz üretim tesislerinden temin edilmesi şartı düzenlenmektedir. Su ürünleri halinde kullanılacak buzun üretim ve tedarikine yönelik olarak düzenlemenin içerdiği bu kısıtlamanın mutlak bir kısıtlama olmadığı, Bakanlık onaylı standarda sahip nitelikte buzun kullanılmasını sağlama amacını taşıdığı görülmektedir. Rekabet mevzuatı açısından üzerinde durulacak bu hükümlerin yanı sıra yönetmelik, buzun niteliğine ilişkin hükümlerin yanı sıra buz imal üniteleri, buzun drenajı vb. konularda da düzenlemeler getirmektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler, İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan *Su Ürünleri Hali Yönetmeliği*’nin yasal dayanağını teşkil etmektedir.

150 “*Hukuki Dayanak*” başlıklı 3. maddesinde, Belediyece ilgili yönetmeliğin 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nun 3288 sayılı Kanun ile değişik 23. ve 26. maddeleri ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği gereğince hazırlandığı belirtilmektedir. Anılan düzenlemenin kapsamı ise yönetmeliğin 2. maddesinde “*İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulan su ürünleri halinde uyulması gereken şartlar ile tahsis, çalışma, yönetim ve işleyişine ilişkin kurallar ve yöntemler, kontrol ve denetime ilişkin konular*” olarak belirlenmiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği’nin kapsamı dâhilinde olmak üzere, halde kullanılacak buzun tedarikine ilişkin hükümler de düzenlemede yer almaktadır. Bakanlığın yönetmeliğinde yer verilen “buz”a ilişkin hükümlerden

160 daha kısıtlayıcı şekilde, İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği’nin 52. maddesinde “*Su Ürünleri Hali içinde mevcut olan buzcuların dışında, yazıhane sahibi dahi olsalar hiç kimse buz satamaz.*” hükmü yer almakta olup, bu madde hükmü ile buz satış işi hal içerisindeki buzculara münhasır hak olarak verilmektedir. Bu hüküm ile her ne kadar hükmün lafzından tayin edilemese de, şikâyete de konu edildiği üzere, hal içerisinde kendisine belediye tarafından yer tahsis edilen komisyoncuların -balık toptancılarının- hal dışındaki ruhsatlı buz üretim tesislerinden aldıkları buzları hal içerisinde kendi tezgâhlarında kullanmalarının da engellendiği görülmektedir. Nitekim 26.1.2010 tarihinde Raportörlerce İzmir Büyükşehir Belediyesi Balıkhaneye Müdür Yardımcısı ile yapılan telefon görüşmesinde de yönetmeliğin ilgili

170 maddesi dolayısıyla komisyoncuların tezgâhlarında kullanacakları buzun yalnızca hal içerisindeki buzculardan temin edebildikleri, dolayısıyla komisyoncuların tezgâhlarında hal dışındaki Bakanlık onaylı buz tesislerinden temin ettikleri buzun kullanmalarının da yasaklanmakta olduğu ifade edilmiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesi Balıkhaneye Müdür Yardımcısı, hal içerisindeki buzculara tanınan bu münhasır hakkın aşırı fiyat yoluyla kötüye kullanılmasının ise yönetmeliğin 51. maddesinde öngörülen “*Buzcuların buz satış tarifesi hakem kurulunun görüşü alınarak belediye encümenince belirlenir.*” hükmüyle engellendiğini, buz satış tarifesinin azami fiyat hadlerini düzenlediğini belirtmiştir.

### 180 **1.2.2. İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği’nin 4054 sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi**

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

190 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 muhatabı olan ekonomik birimler, eş

200 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. 4054 sayılı Kanun ve gerekçesinde yer alan hükümlerden söz konusu iki unsuru bünyesinde barındıran ekonomik birimin, hukuki statüsünden bağımsız olarak, 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs olarak kabul edileceği anlaşılmaktadır. Bu itibarla 4054 sayılı Kanun’da teşebbüsler arasında da bir ayırım yapılmadığı, Kanun’da kamu teşebbüslerinin rekabet kurallarına muhatap olacaklarına veya olmayacaklarına ilişkin açık bir ifadeye yer verilmediği görülmektedir. Ancak her ne kadar 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. Ancak bu noktada 4054 sayılı Kanun çerçevesinde kamu teşebbüsünün tanımının yapılmadığı ve kapsamının belirlenmediği de belirtilmelidir. 4054 sayılı Kanun’un rekabet hukukunun amacı doğrultusunda çerçevesini çizdiği teşebbüs tanımından hareketle, devletten ayrı bağımsız bir yasal kişiliğe sahip olabilecekleri gibi, kamu teşebbüslerinin merkezi, bölgesel veya yerel idare içerisinde yer alabilecekleri de kabul edilmelidir.

Şu ana kadar değinilen hususlardan hareketle 4054 sayılı Kanun’un, teşebbüs unsurlarını barındıran ekonomik birimleri, hukuki statüsünden bağımsız olarak muhatap alacağı açıktır. Bu noktada kamu teşebbüslerinin kamusal yetki kullanarak yaptıkları işlemlerle, piyasada mal ve hizmet üretimi, dağıtımı, pazarlanması faaliyetinin ayrılması önem kazanmaktadır. Zira, bu ayırım kamu kuruluşlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs olarak kabul edilip edilmemesinde belirleyici olmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, merkezi veya yerel kamu idarelerinin kendilerinin ekonomik faaliyette bulunmaları durumunda teşebbüs kabul edilip edilmeyecekleri hususunda, kamu otoritelerinin kamu yetkisini kullanarak yapmış olduğu işlemleri ayrı tutarak, ayrı bir tüzelkişilik olmasa dahi sürdürülen ekonomik faaliyetler bakımından kamu idarelerinin teşebbüs olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Yapılan başvuruda, hal içerisinde kullanılacak buza ilişkin İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin yönetmeliğindeki hüküm ve bu hüküm uyarınca ortaya çıkan uygulama şikâyete konu edilmiştir. Bu noktada İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, su ürünleri hallerinin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği’nde belediyeler ya da gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulabileceği belirlenmekte olup, anılan düzenleme itibarıyla söz konusu faaliyetin ekonomik yönü ağır basmaktadır. Ancak, her ne kadar su halinin kurulması ve işletilmesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin ekonomik bir faaliyet içerisinde olduğu görülse de, söz konusu faaliyetin belediyeye 5216 sayılı Kanun ile verilen “Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek” görev ve sorumluluğu çerçevesinde yapıldığının ve bu anlamda belediye tarafından su ürünleri haline yönelik olarak yapılan düzenlemenin kamusal yetki kullanılarak tesis edildiğinin kabulü gerekmektedir. Bu kapsamda, bir kamu

250 otoritesi olan İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin kamusal yetki kullanarak düzenleme yaptığı alanda 4054 sayılı Kanun kapsamında "teşebbüs" olarak değerlendirilmesi ve 4054 sayılı Kanun çerçevesinde bir işlem tesis edilmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak bu noktada, kamu otoritelerinin kamusal yetki kullanarak yaptıkları düzenleyici işlemlerle ilgili uyuşmazlıkların idari yargıda çözüme kavuşturulmasının mümkün olabileceği de belirtilmelidir.

Diğer taraftan, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan değerlendirme sonucu ilgili kamu otoritesinin teşebbüs niteliğini haiz olmadığı ve bu itibarla konu bakımından 4054 sayılı Kanun'un uygulanma alanı dışında kaldığı belirlense de, kamu 260 otoritelerinin düzenleme, eylem ve kararları ile rekabeti bozucu sonuçlara sebebiyet vermeleri halinde Rekabet Kurulu rekabet savunuculuğu görevi çerçevesinde, bu uygulamalar hakkında ilgili mercilere gerekli tedbirlerin alınmasını teminen görüş bildirebilir. Bu değerlendirmenin rekabet hukuku çerçevesinde yapılabilmesi için İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği'nin uygulanması ile ortaya çıkması muhtemel etkinin, hükmün lafzı ve uygulanması paralelinde ikili bir ayırmda ele alınması gerekmektedir. Zira İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği ile hal içerisinde buz temininde ilgili Bakanlık düzenlemesinin ötesinde etki yaratacak şekilde getirilen yasaklama, hükmün yorumlanması ile gelişen uygulama sonucunda hükmün lafzının ötesinde bir etki oluşturabilecek, bu bağlamda 270 pazardaki nihai etkiyi uygulama belirleyecektir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi düzenlemesinde yer alan ve şikâyete konu uygulamaya dayanak teşkil eden hüküm itibarıyla, ilk olarak ifade edilmesi gereken husus, su ürünlerine ilişkin temel ikincil düzenlemenin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'na dayanılarak tesis edilen Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği olduğudur. Bu düzenlemenin yukarıda yer verilen hükümleri bakımından su ürünleri halinde kullanılacak buzun niteliğine ilişkin bir takım kısıtlamalar getirdiği görülmekle beraber getirilen sınırlamanın, kullanılacak buzun Bakanlık onayı ile tescil edilmiş kalitede 280 olması amacını taşıdığı, bu koşulun kamu yararının sağlanması için gerekli ve bu anlamda getirilen standart ile elde edilen toplumsal refah artışının, rekabetin kısıtlandığı varsayılsa bile kısıtlama sonucu oluşan refah kaybından daha büyük olduğu kanaatine varılmıştır. Daha açık bir anlatımla, söz konusu hüküm hedeflenen amaç bakımından rekabeti gereğinden fazla kısıtlamamaktadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın anılan Yönetmeliğine dayanılarak düzenlenen İzmir Büyükşehir Belediyesi Su Ürünleri Hali Yönetmeliği'nin 52. maddesinde yer verilen "*Su Ürünleri Hali içinde mevcut olan buzcuların dışında, yazıhane sahibi dahi olsalar hiç kimse buz satamaz.*" hükmü, haldeki buz satışını hal içindeki buzcuların tekeline bırakır nitelikte olup, bu hüküm dolayısıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı düzenlemesinin 290 ötesinde bir rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurmaktadır. Ancak, ilgili hükmün lafzı bakımından komisyoncuların dışarıdan Bakanlık onaylı buz tesislerinden temin ettikleri buzu kendi tezgâhlarında kullanmalarının engellenmediği de bu noktada belirtilmelidir. Dolayısıyla her ne kadar ilgili hüküm rekabetin Bakanlık düzenlemesinin ötesinde sınırlandırılması sonucunu doğuracak olsa da lafzına bağlı kalınarak uygulandığı takdirde de yaratılacak rekabeti kısıtlayıcı etki, hal içerisinde belirli sayıda yerin buzculara tahsis edildiği, dışarıdan gelen buzcuların hal içerisinde satış yapmasının kargaşa ve düzensizlik yaratacağı gerekçeleri ile meşrulaştırılabilecektir. Halin işletilmesinde karşılaşılabilecek söz konusu durumların

300 bertaraf edilmesi ile yaratılan faydanın rekabetin kısıtlanması sonucu oluşan refah kaybı ile karşılaştırılması gerekmektedir.

310 Diğer taraftan, mevcut dosya bakımından pazarda yaratılan etkinin hükmün lafzı paralelinde gelişmeyen uygulama ile oluştuğu iddiası yer almaktadır. Dolayısıyla rekabet hukuku bakımından, düzenlemenin nasıl uygulandığının, ilgili maddenin nasıl yorumlandığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim düzenlemenin ilgili maddesinin yorumlanması ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin hükmün lafzının ötesinde bir uygulama ortaya koyduğu görülmektedir. Bu bağlamda, gerek şikâyetçinin başvurusundan gerekse İzmir Balıkthane Müdür Yardımcısı ile yapılan telefon görüşmesinden, ilgili hükmün mutlak bir yasaklama olarak uygulandığı anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, uygulamada bu hüküm ile hal içerisinde kullanılacak buzun yalnızca hal içerisindeki buzculardan temin edilmesi sağlanmakta, komisyoncular kullanacakları buzları yalnızca hal içerisindeki buzculardan temin edebilmektedirler. Dolayısıyla hükmün uygulanması ile lafzını aşan düzeyde bir rekabetin kısıtlanması etkisi yaratılmıştır. Söz konusu durumun ise rekabet hukuku bağlamında meşrulaştırılması olanaklı değildir. Zira bu durumda akla gelen tek meşrulaştırıcı açıklama; buzun hal içerisinde birebir belediyenin denetiminde üretilmesi gerektiği olabilir ki, balıkthane müdür yardımcısı ile yapılan telefon görüşmesinde hal içerisindeki buzcuların buzları Torbalı'da bulunan Bakanlık onaylı bir buz üretim tesisinden temin ettikleri ve hal içerisinde bu buzları sattıkları öğrenilmiştir. Dolayısıyla, halde faaliyette bulunan komisyoncuların da buzlarını, 320 buzcular gibi hal dışındaki Bakanlık onaylı bir buz üretim tesisinden temin ederek kullanmalarının engellenmesi rekabeti her halükarda gereğinden fazla kısıtlayan ve bu anlamda toplumsal refah kaybına yol açan bir uygulamadır. Bu hüküm ile haldeki buzculara buz temininde tanınan münhasır hak sonucu oluşacak yüksek fiyat seviyesinin Belediye encümenince buz satış tarifesinin belirlenmesi suretiyle aşılmaya çalışılması ise serbest rekabet ortamında pazar güçlerinin etkileşimi ile elde edilebilecek olan etkinliğe kıyasen ikincil niteliktedir.

330 Dolayısıyla, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Su Ürünleri Hali Yönetmeliği'ne dayanarak hal içerisindeki komisyoncuların kullanacakları buzları yalnızca hal içerisinde mevcut buzculardan temin etmeye zorlaması; bu konuya ilişkin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı düzenlemesinde öngörülen amaçlarla paralel olmayan, rekabet ortamını zedeleyici, tekelci fiyatlamanın önünü açabilecek, su ürünlerinde daha yüksek fiyatların oluşmasına neden olabilecek ve bu anlamda toplumsal refah kaybı yaratacak bir uygulama olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle, söz konusu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un sağlıklı ve etkin rekabet ortamının teşekkülü ve korunması amacına uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

## 340 J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 1- Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığına,
- 2- Bununla birlikte, su ürünleri halinde kullanılacak buzun temininin satış tekelinin hal içerisindeki buzculara münhasır hak olarak verilmesine ve bu itibarla hal komisyoncularının hal dışındaki Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili mevzuatına göre uygunluğu onaylı buz üretim tesislerinden buz temin

**10-16/183-70**

350 etmelerinin engellenmesine yol açan uygulamalardan kaçınılmasına yönelik olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne görüş bildirilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.