

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-3-62 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 17-44/688-302
Karar Tarihi : 28.12.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN,
Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER: İbrahim Hilmi KOÇAK, Ebrar KOCAMAN

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR : - Selçuk PATLAK
(.....)
- Oğuzhan AKTAŞ
(.....)

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Konya ili Seydişehir ilçesinde ekmek üretimi yapan fırıncılar

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren fırıncıların üretim faaliyetlerini birleştirerek aralarında anlaşmak suretiyle ekmek fiyatını belirledikleri ve anlaşmaya uymayan diğer fırınları piyasa dışına çıkarmakla tehdit ettikleri iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** 21.08.2017 tarihinde Başbakanlık İletişim Merkezine Selçuk PATLAK ve Oğuzhan AKTAŞ tarafından yapılan, 22.08.2017 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığına yönlendirilen, akabinde 22.08.2017 tarihinde Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal eden başvurular ve şikayetçilerle 07.09.2017 tarihinde yapılan telefon görüşmelerinde özetle, Konya ili Seydişehir ilçesinde bulunan bazı fırıncıların Bizim Ekmek adı altında bir araya gelerek tek fırında üretim yaptıkları ve ekmek fiyatlarını birlikte belirleyerek rekabet ortamını bozdukları, anlaşmaya uymayan fırınları tehdit etmek suretiyle piyasadan dışlamaya çalıştıkları iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmektedir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Söz konusu başvuruya istinaden hazırlanan 07.09.2017 tarih ve 2017-3-62/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu; Rekabet Kurulunun (Kurul) 27.09.2017 tarihli toplantısında görülmüş ve dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına 17-30/506-M sayı ile karar verilmiştir.
- (4) Dosya sürecinde 28.11.2017 tarihinde fırıncılarla ve ilgili meslek odalarıyla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Önaraştırma sonucunda düzenlenen 25.12.2017 tarih ve 2017-3-62/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurul toplantısında görüşülmüş ve karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** Dosya kapsamında; Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren altı fırıncının bir araya gelerek kurmuş oldukları Bizim Ekmek adi ortaklığına 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyet tanınması, Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet göstermekte olan fırın işletmeleri hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığı dile getirilmektedir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Sektör Hakkında Bilgi

- (6) Öneri konusunu oluşturan klasik ekmeğin, buğday ununa su, tuz ve maya katılmasının ardından bu karışımın mayalanmaya bırakılması ve pişirilmesi ile elde edilmektedir. Ülkemizde klasik ekmeğin üreten 40.000'in üzerinde fırının büyük kısmını küçük işletmeler oluşturmaktadır. Klasik ekmeğin üretimini, üretim teknolojisi bakımından; geleneksel üretim ve endüstriyel üretim olarak ikiye ayırmak mümkündür.
- (7) Geleneksel üretim küçük çaplı fırınlar bünyesinde gerçekleştirilmekte, bu fırınlardaki üretim büyük oranda beyaz buğday unundan yapılan ekmeğe sınırlı olmaktadır. Endüstriyel üretim ise ekmeğin yüksek kapasite ile üretimini sağlamakta, yeni teknolojilerin uygulanmasına, işbölümünün artmasına, uzmanlaşmaya imkân tanımaktadır. Bir başka deyişle, yüksek kapasite ve düşük maliyet ile ölçek ekonomilerinin pozitif etkilerinden faydalanma ve uzmanlaşma sayesinde daha ucuz, daha hijyenik ve daha geniş bir ürün yelpazesi ortaya çıkmaktadır. Tünel/kombine fırınlar büyük ölçekli ekmeğin üretim tesislerine örnek verilebilir.
- (8) Türkiye'de ekmeğin üretimine ilişkin esaslar temel olarak Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği'ne göre hazırlanan 2012/2 sayılı Türk Gıda Kodeksi Ekmeğin ve Ekmeğin Çeşitleri Tebliği (Tebliğ) ile düzenlenmiştir.
- (9) Söz konusu Tebliğ'de ekmeğin ve ekmeğin çeşitlerinin tanımının yapıldığı ve bu ürünlerin özelliklerinin belirlendiği görülmektedir. Tebliğ'in "Amaç" başlıklı 1. maddesinde ekmeğin ve ekmeğin çeşitleri kavramları ayrı ayrı ifade edilmiş ve tanımlanmıştır. Nitekim "ekmeğin" kavramı, yalnızca buğday unundan yapılan ürünler için kullanılmaktayken "ekmeğin çeşitleri" buğday ununa diğer tahılların ve hatta çeşnilerin katılması ile ortaya çıkan ürünleri tanımlamak için kullanılmıştır.
- (10) Klasik ekmeğin ile çeşit ekmeğin arasındaki en önemli fark, klasik ekmeğin gramaj ve fiyatlandırma bakımından tabii olduğu sınırlamalar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Zira Tebliğ'in 5. maddesine göre, klasik ekmeğin asgari 200 gram ağırlıktan başlayarak en az 500 gram artırılmak suretiyle piyasaya sunulabilmektedir. Anılan maddenin devamında çeşit ekmeğin için istisna tanınarak paketlenmiş ekmeğin ağırlıkları bakımından muhtelif ağırlıklarda piyasaya sunulması mümkün kılınmıştır.
- (11) Fiyatlandırma yönünden bakıldığında, klasik ekmeğin fiyatının Tebliğ'deki gramaja ilişkin hüküm çerçevesinde düzenlendiği, gramaj bazında fiyat üst sınırı belirlendiği anlaşılmaktadır. Ekmeğin üreticilerinden Esnaf ve Sanatkarlar Odalarına bağlı olan esnaf niteliğindeki işletmelerin 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymaları gerekmektedir. Ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun (5174 sayılı Kanun) 12. maddesi ve bu maddeye dayanarak çıkarılan Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde belirlenen azami fiyat tarifesine uymak durumundadır. Ancak azami fiyatın altında bir fiyatla satış yapılabilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (12) İlgili ürün pazarının tespitinde, tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal veya hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmaktadır.
- (13) Ülkemizde tüketicinin gözünde en temel gıda maddesi olarak görülen ekmeğin talep ikamesi düşüktür. Diğer bir ifadeyle ekmek tüketici için vazgeçilmez bir üründür. Ekmeğin temel gıda madde olması ve diğer gıda ürünleriyle ikame edilebilirliğinin olmaması nedeniyle birçok Kurul kararında ilgili ürün pazarı “ekmek pazarı” olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, işbu dosya açısından da ilgili ürün pazarı “ekmek pazarı” olarak tespit edilmiştir.

I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (14) Coğrafi pazar, 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 bölgelerdir.
- (15) Konya ilinin Seydişehir ilçesinde ilgili teşebbüsler, ilçe merkezi ve çevresinde faaliyet göstermektedirler. Bununla birlikte ilçeye dışarıdan ekmek gelmediği bilgisi edinilmiştir. Bu kapsamda ilgili coğrafi pazar “Seydişehir ilçesi” olarak belirlenmiştir.

I.3. Öneri Sürecinde Yapılan Görüşmelerde Elde Edilen Bilgiler

- (16) İlçede sektörün işleyişi, ekmek fiyatlarının nasıl oluştuğu ve ortak üretime geçilmesine ilişkin şikayetin doğruluğuyla ilgili olarak 28.11.2017 tarihinde Seydişehir Esnaf ve Sanatkarlar Odası, Seydişehir Ticaret ve Sanayi Odası (ODA), Kral Gıda, Doyum Ekmek Fırını, Üçpınar Ekmek Fabrikası, Seydişehir Belediyesi iştiraki Sebeltaş Beton Elemanları Makine İnşaat San. ve Tic. A.Ş. (SEBELTAŞ) ve Yol Ekmek Fırını ile görüşme gerçekleştirilmiştir.
- (17) Yapılan görüşmelerde ekmek üreticileri arasında 4054 sayılı Kanun’u ihlal eden herhangi bir bilgi veya bulguya ulaşılamamıştır. Bununla birlikte aşağıda da belirtileceği üzere Seydişehir ilçesi ekmek pazarında rekabeti etkileyen ve 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilecek başka hususlara rastlanılmıştır.
- (18) Yapılan görüşmelerde özetle,
- 2013 yılında Doyum Ekmek, Erdoğanlar Ekmek, Çağlayan Ekmek, Başak Ekmek ve Seydişehir Ekmek’in biraraya gelerek Bizim Ekmek adı altında adi ortaklık kurduğu, daha sonra bu ortaklığa Üçpınar Ekmek’in de dahil olduğu,
 - Söz konusu ortaklığın maliyetleri düşürmek için kurulduğu,
 - Ekmek fiyatının ODA tarafından ve en son 2017 Eylül sonunda 1 TL olarak belirlendiği,
 - İsteyen teşebbüslerin herhangi bir baskı olmadan daha düşük fiyatlarla da ekmek satabileceği,
 - Seydişehir ilçesine dışarıdan ekmek gelmediği
- belirtilmiştir.

- (19) Ayrıca, Doyum Ekmek Fırını (.....) ile yapılan görüşmede; ilçedeki fırınların günlük ortalama 2.000 – 2.500 ekmeği ürettiği, düşük kapasiteyle çalışılması ve bununla birlikte her fırının yaklaşık yedi – sekiz işçi çalıştırması gerektiği için maliyetlerin yüksek olduğu, maliyetlerin düşürülmesi adına Bizim Ekmek adı altında bir adi ortaklığın kurulduğu, bu ortaklığa bağımsız bir fırının da katılmak istediği ancak ortaklığın geleceği açısından kabul edilmediği, ortaklık içinde (.....) üretim yapıldığı, ortaklığa üye diğer fırınlarda üretim faaliyetinin olmadığı, ancak asıl üretimin (.....)'te günlük ortalama (.....) adet ile yapıldığı, (.....) ekmeğin (.....)'te ve (.....) ekmeğin de (.....)'te üretildiği, maliyetlerin normalde (.....) kuruş olduğu ancak ortaklık sayesinde maliyetlerin (.....) kuruşa düştüğü, tüm bunların yanında fırınlarda çalıştırılacak kalifiye eleman bulma konusunda da sıkıntı yaşandığı ifade edilmiştir.
- (20) Kral Ekmek (.....) ile yapılan görüşmede; Kral Ekmek'in aile şirketi olduğu ve bu yapıyı bozmamak adına ortaklığa katılmadığı, isteseler ortaklığın hemen kendilerini dahil edeceği, günlük ortalama (.....) ekmeği üretildiği, bunun (.....) adedinin (.....), geri kalanın da bakkallara satıldığı, fırınlarında toplam (.....) işçi çalıştırıldığı ve kaliteli malzeme kullanılmasından dolayı maliyetlerin yüksek olduğu, maliyetlerinin (.....) arasında olduğu, yüksek maliyetlerden dolayı yüksek fiyattan satış yapıldığı dile getirilmiştir. Yapılan görüşmede Kral Ekmek'in ortaklıktan herhangi bir şikayetin olmadığı, ortaklıktan bağımsız bir şekilde hareket edebildiği görülmüştür.
- (21) Bizim Ekmek ortaklığına en son katılan üye olan Üçpınar Ekmek (.....) ile yapılan görüşmede; söz konusu adi ortaklığa (.....) katıldığı, maliyetlerin yüksek oluşu nedeniyle faaliyetini ortaklığa devrettiği, üretim ve dağıtımın ortaklık tarafından organize edildiği, ekmeği fiyatının 80 kuruş olduğu zamanlarda kendi marketinde (.....) ekmeği sattığı, (.....) kış aylarında yaklaşık (.....), yaz aylarında yaklaşık (.....) ekmeği ürettiği, maliyetlerin de ortalama (.....) olduğu belirtilmiştir.
- (22) Seydişehir Belediyesi iştiraki olan SEBELTAŞ'ın (.....) ile yapılan görüşmede; yeni fırın binasının inşası için dört aydır üretime ara verildiği, Haziran 2018'de yeni binanın faaliyete geçmesinin planlandığı, şu anda 1.000 civarında ekmeğin ihtiyaç sahiplerine ücretsiz dağıtıldığı, 1.500 civarında ekmeğinse fırınlardan (.....) alındığı ve (.....) satıldığı, SEBELTAŞ'ın üretim yaptığı dönemde ortalama (.....) ekmeği ürettiği, üretim kapasitelerinin (.....) ekmeği olduğu, bu dönemde maliyetin (.....) ve son zamandan önce ekmeği fiyatı 80 kuruş iken satış fiyatlarının (.....) olduğu, belediye tarafından ekmeği üretilmesinin ekmeği fiyatlarının aşırı artmasını engellediği ve fırıncılar karşısında vatandaşlar için sigorta niteliğinde olduğu, fırıncılardan ekmeği üretimini sonlandırın şeklinde taleplerin geldiği ancak vatandaşlar için üretime devam edileceği, belediyenin fiyatları baskılama kapasitesi sayesinde herhangi bir fırına diğer fırınlar tarafından fiyat baskısının olamayacağı vurgulanmıştır.
- (23) Yol Ekmek Fırını (.....) ile yapılan görüşmede, günlük ortalama (.....) ekmeği üretildiği, yaz aylarında Seydişehir nüfusunun artması sebebiyle bu rakamın (.....) seviyelerine çıktığı, fırını üç kardeş birlikte işletmeleri ve bundan dolayı işçilik maliyetlerinin çok düşük olmasından ötürü ekmeği maliyetlerinin (.....) olduğu, bayilere ortalama (.....) ekmeği satıldığı, diğer fırınlardan kendilerine fiyat konusunda herhangi bir baskı yapılmadığı, aksine bayilerin baskısıyla ekmeği fiyatlarının şekillendiği, zira kendi tezgâhında (.....) satış yapmak istediğinde bayilerin de bu fiyattan satmak istediği ve bu kapsamda bayilerce indirim talep edildiği ancak mevcut maliyet koşullarında bunu sağlayamayacakları ifade edilmiştir.

- (24) ODA (.....) ile yapılan görüşmede, Seydişehir'de on fırının bulunduğu, bunlardan sekiz tanesinin kendi odalarına bağlı olduğu, beş tanesinin maliyet ve KOSGEB'ten hibe ve destek alabilmek gerekçesiyle bir araya gelerek bir yapı kurduğu, Üçpınar Ekmek'in daha sonra bu yapıya katıldığı, ekmeğin fiyatının belirlenmesi hususunda fırıncıların ODA'ya başvurdukları, ODA'nın da Belediye Başkanlığı, İlçe Tarım Müdürlüğü ve Konya Fırıncılar Odası ile istişare ederek çevre ilçelerdeki fiyatların da gözetilmesiyle fiyatları belirlediği, Seydişehir'de bulunan ulusal marketlerden Makro Market'in kendi ekmeğini ürettiği, diğer marketlerin Seydişehir'deki anlaşmalı fırınlardan ekmeğin temin ettiği belirtilmiştir.
- (25) Öte yandan ODA tarafından gönderilen bilgilere göre, 250 gram normal ekmeğin fiyatlarının Seydişehir ilçesi çevresinde yer alan ilçeler kapsamında Bozkır ilçesinde 1 TL, Beyşehir ilçesinde 1 TL, Akseki ilçesinde 1,25 TL olduğu, Konya ili merkezinde ise 90 kuruş ve 1 TL olmak üzere iki farklı fiyattan satıldığı anlaşılmaktadır. İlçelerinde de ekmeğin 1 TL'den satıldığı, toplam üretim kapasitesinin 86.000 olduğu ve kış aylarında günlük ortalama 35.000 ekmeğin üretildiği görülmektedir.

I.4. Hukuki Değerlendirme

I.4.1. Dosya Kapsamındaki İddiaların Değerlendirilmesi

- (26) Başvuru konusu şikayetlerle ilgili olarak Seydişehir Esnaf ve Sanatkarlar Odası, ODA, SEBELTAŞ, şikayete konu ortaklığa üye iki fırın¹ ve ortaklık dışında yer alan iki fırın yetkilisi² ile yapılan görüşmelerde beş fırınının bir araya gelerek 2013 yılında üretimlerini Bizim Ekmek adlı adi ortaklık bünyesinde birleştirdiği ve 2017 yılında Üçpınar Fırın'ın da katılmasıyla üye sayısının altıya çıktığı anlaşılmıştır.
- (27) Şikayet başvurusunda yer alan iddialardan Bizim Ekmek'in bir tekel oluşturup, ekmeğin fiyatlarını istedikleri seviyeye çıkarmak gibi bir amaçlarının veya faaliyetlerinin olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır. Zira Seydişehir ilçesi sınırları içerisinde ekmeğin fiyatları Belediye Başkanlığı, İlçe Tarım Müdürlüğü ve Konya Fırıncılar Odası ile istişare edilerek ODA tarafından belirlenmektedir. Eylül 2017 sonu itibarıyla ekmeğin fiyatı ODA tarafından 1 TL olarak belirlenmiştir. Ekmeğin maliyetinin teşebbüslerin büyüklüğüne, maliyetlerine ve teşebbüslerin yapısına göre değişmekle birlikte ortalama (.....) kuruş olduğu görülmüştür. Teşebbüslerin kapasite kullanım oranlarına, çalıştırdıkları işçi sayısına, aile bireylerinin işçi olarak çalışıp çalışmadığına göre maliyetler dalgalanmaktadır. Halihazırda Seydişehir ilçesinde ekmeğin, çevre ilçelerle aynı seviyede hatta daha düşük fiyata satışta sunulmaktadır.
- (28) Ekmeğin fiyatlarının ODA'nın belirlediği sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla fırıncılar tarafından belirlenmesi noktasındaysa yapılan görüşmelerden bu hususu destekler herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır. Kaldı ki Yol Ekmek'in fiyatlandırma konusunda rakiplerden ziyade bayilerin baskısını hissettiği, SEBELTAŞ'ın her zaman ODA fiyatlarının altında satış yaptığı, Kral Ekmek'in yüksek maliyetlerden dolayı yüksek fiyatlardan ekmeğin sattığı belirtilmiştir. Bununla birlikte SEBELTAŞ, belediye tarafından ekmeğin üretilmesinin ekmeğin fiyatlarının aşırı artmasını engellediğini ve fırıncılar karşısında vatandaşlar için sigorta niteliğinde olduğunu, fırıncılardan ekmeğin üretimini sonlandırın şeklinde taleplerin geldiğini ancak vatandaşlar için üretime devam edeceklerini vurgulamıştır.

¹ Doyum Ekmek Fırını, Üçpınar Ekmek

² Kral Ekmek, Yol Ekmek Fırını

- (29) Bizim Ekmek ODA'nın belirlediği fiyat üzerinden ekmek satışı gerçekleştirmektedir. Bizim Ekmek'in fiyatlama noktasında diğer fırınlara baskı kurup kurmadığı iddiasına yönelik olarak fırınların dilerlerse ekmeği belirlenen fiyattan altı satabilme imkanına sahip olmakla birlikte gerek maliyetlerin yüksek oluşu gerekse bayilerin fırınların kendi tezgahlarında ucuza ekmek satmak istemeleri durumunda ek iskonto istemeleri nedeniyle, belirlenen fiyattan satışlarını gerçekleştirdiği belirlenmiştir. Bunun dışında bağımsız fırıncılar söz konusu şikayette iddia edildiği gibi herhangi bir baskı ve tehditle karşılaşmadıklarını belirtmiştir. Kaldı ki SEBELTAŞ, belediyenin fiyatları baskılama kapasitesi sayesinde herhangi bir fırına diğer fırınlar tarafından fiyat baskısının olamayacağını dile getirmiştir. Bizim Ekmek ortaklığının anlaşmaya uymayan diğer fırınları piyasa dışına çıkarmakla tehdit ettiğine ilişkinse herhangi bir bilgi veya bulguya ulaşılamamıştır.
- (30) Ancak bu noktada 2013 yılında kurulan Bizim Ekmek adi ortaklığının 4054 sayılı Kanun kapsamında bir yoğunlaşma doğurucu işlem mi yoksa rakip teşebbüsler arasında bir anlaşma mı olduğunun ortaya konularak belirlenen nitelik çerçevesinde 4054 sayılı Kanun kapsamındaki durumunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.4.2. Bizim Ekmek Adi Ortaklığının 2010/4 sayılı Tebliğ Çerçevesinde Değerlendirilmesi

- (31) Daha önce de ifade edildiği üzere, Seydişehir ilçesindeki beş fırın bir araya gelerek 2013 yılında üretimlerini Bizim Ekmek adlı adi ortaklık bünyesinde birleştirmiş, 2017 yılında Üçpınar Fırın'ın da katılmasıyla üye sayısı altıya çıkmıştır.
- (32) Anılan fırıncılar tarafından imzalanan Bizim Ekmek Ortaklık Sözleşmesi'nin (SÖZLEŞME) 4. maddesinde ortaklığın; "(.....)", "(.....)", "(.....)" ve "(.....)" alanlarında faaliyet göstereceği belirtilmektedir. SÖZLEŞME'nin 1. maddesi uyarınca kurucu ortaklar, 5. maddesi uyarınca sermaye yapısı ve 10. maddesi uyarınca ortaklık payları düzenlenmiş olup ilgili hususlar için aşağıdaki tablo hazırlanmıştır.

Tablo: Ortaklığın Sermaye Yapısı ve Ortaklık Payları³

Hissedar	Hisse Oranları-Tutarları
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)

- (33) SÖZLEŞME'nin 6. maddesinde ortaklar kurulunun (.....), ortaklığı temsil eden en yetkili organ olduğu belirtilmiş, ortakların (.....) katılımıyla toplanacağı ve katılanların (.....) karar alınacağı kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte, SÖZLEŞME'nin 12. maddesinde bir ortağın şahsına ilişkin sebeplerden dolayı, ortaklar kurulu üye tam sayısının (.....) ortaklıktan çıkarılma yönünde karar vermeleri ile ortaklıktan çıkarılacağı, 13. maddesinde bütün ortakların (.....) oranı ile karar vermeleri halinde ortaklığın sona ereceği ve ortakların istedikleri zaman (.....) oranı ile karar vererek ortaklığı feshedebileceği hükme bağlanmıştır.
- (34) Son olarak SÖZLEŞME'nin 7. maddesinde ise ortaklığın ticaret unvanı ve kaşesi altında ortaklığı ilk 20 yıl için (.....)'dan ((.....)) herhangi ikisinin atacakları müşterek imza ile temsil ve ilzama yetkili kılındığı kararlaştırılmıştır.

³ (.....).

- (35) Bu noktada Bizim Ekmek ortaklığının, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) kapsamında tam işlevsel bir ortak girişim niteliği incelenmelidir.
- (36) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Bağımsız bir iktisadi varlığın tüm işlevlerini kalıcı olarak yerine getirecek bir ortak girişimin oluşturulması bu maddenin 1. fıkrasının (b) bendi kapsamında bir devralma işlemi olarak kabul edilmektedir.*" denilmektedir. Bu çerçevede, bir ortak girişimin 2010/4 sayılı Tebliğ kapsamında bir devralma olarak değerlendirilebilmesi için "ortak kontrol" ve "tam işlevsellik (bağımsız iktisadi varlık)" koşullarının karşılanması gerekmektedir.
- (37) Birleşme ve Devralma Sayılan Haller ve Kontrol Kavramı Hakkında Kılavuz'un (Kontrol Kılavuzu) 48. paragrafında, iki ya da daha fazla teşebbüs ya da kişi başka bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama imkânına sahipse ortak kontrolden söz edileceği, bu anlamda belirleyici etkinin bir teşebbüsün stratejik ticari davranışlarını belirleyen eylemleri engelleme yetkisi anlamına geldiği ve belirli bir hissedara bir teşebbüste stratejik kararları belirleme yetkisi veren tek kontrolün aksine, ortak kontrolün özelliğinin iki ya da daha fazla ana şirketin önerilen stratejik kararları reddetme yetkisinden kaynaklanan kilitleme olasılığı olduğu belirtilmektedir.
- (38) Kontrol Kılavuzu'nun 51. paragrafında ikiden fazla ana şirket olduğu hallerde, azınlık hissedarlarının ortak girişimin stratejik ticari davranışı için gerekli olan kararları veto etmelerini sağlayan haklara sahip olduğu durumlarda ortak kontrolden söz edilebileceği ve veto haklarının genel kurul toplantılarındaki karar alma nisapları vasıtasıyla ya da ana şirketlerin yönetim kurulunda temsil edildiği ölçüde yönetim kurulu vasıtasıyla kullanılabilirliği ifade edilmektedir.
- (39) 52. ve 53. paragraflarda belirleyici etki uygulama imkânı sağlayan veto haklarının ortak girişimin işletme politikası hakkındaki stratejik kararlarla ilgili olması gerektiği, bu kapsamda yatırımcıların finansal çıkarlarının korunması için normalde azınlık hissedarlarına verilen veto haklarının ötesine geçmesinin beklendiği, ortak girişimin ana sözleşmesindeki değişiklik, sermayede artış ya da azalma veya tasfiye gibi kararlar üzerindeki veto hakkının azınlık hissedarlarının finansal çıkarlarını korumaya yönelik haklardan olduğu, ortak girişimin satışı ya da tasfiyesini engelleyen bir veto hakkının da ilgili azınlık hissedarına ortak kontrol sağlamadığı, ortak kontrol sağlayan veto haklarının tipik olarak bütçe, işletme planı, önemli yatırımlar ya da üst yönetimin atanması gibi kararları içerdiği dile getirilmektedir.
- (40) Öte yandan Kontrol Kılavuzu'nun 66. paragrafında karar alma prosedüründe istikrarlı bir çoğunluğun olmadığı ve çoğunluğun her seferinde azınlık hissedarları arasındaki çeşitli ittifaklardan herhangi biriyle elde edildiği durumlarda (değişen ittifaklar), azınlık hissedarlarının (ya da bunlardan belirli bir grubun) teşebbüsü ortaklaşa kontrol ettiğinin varsayılmayacağı vurgulanmaktadır.
- (41) SÖZLEŞME'nin 6. maddesinde herhangi bir ortağın Kontrol Kılavuzu'nun 48. paragrafı çerçevesinde ortaklar kurulunu kilitleme olasılığından bahsedilebilecektir. SÖZLEŞME'nin 12 ile 13. maddelerinde yer alan (.....) alınan kararlarınsa Kontrol Kılavuzu'nun 51, 52 ve 53. paragrafları kapsamında stratejik kararlar olmadığı değerlendirilmektedir.

- (42) SÖZLEŞME'nin 7. maddesi uyarınca ortaklığın ticaret unvanı ve kaşesi altında ilk 20 yıl için (.....)'dan herhangi ikisinin atacakları müşterek imza ile temsil ve ilzama yetkili kılınması Bizim Ekmek üzerindeki kontrolün belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir. İlgili hüküm dolayısıyla Bizim Ekmek üzerinde hissedarların kontrolü bakımından değişen ittifaklar durumunun olduğu ve bu çerçevede azınlık hissedarlarının (ya da bunlardan belirli bir grubun) teşebbüsü ortaklaşa kontrol ettiğinin varsayılmayacağı tespit edilmiştir. Bu çerçevede Bizim Ekmek ortaklığı bünyesinde ortak kontrol şartlarının oluşmadığından hareketle ortak girişimlere ilişkin tam işlevsellik değerlendirmesi yapılmamıştır.
- (43) Yapılan değerlendirme neticesinde Bizim Ekmek adi ortaklığının 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi çerçevesinde bir devralma işlemi niteliğinde olmadığı sonucuna ulaşılmış olup ilgili ortaklığın aynı pazarda faaliyet gösteren ekmek fırınlarının bir araya gelerek oluşturdukları yatay işbirliği anlaşması niteliğinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir.

1.4.3. Bizim Ekmek Adi Ortaklığının 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

- (44) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, *"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"* yasaklanmıştır. Mevcut rakipler arasında yapılan ve tarafların üretim faaliyetlerini birleştirmesi ile sonuçlanan dosya konusu SÖZLEŞME yatay bir anlaşma niteliğinde olup 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde değerlendirilmelidir.
- (45) Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'da (İşbirliği Kılavuzu) ortak üretim anlaşmalarının birçok şekilde ortaya çıkabileceği; bu kapsamda teşebbüslerin, birlikte kontrol ettikleri bir ortak girişim şirketinin bir veya daha fazla sayıda üretim tesisi işletmesi yoluyla veya taraflardan birinin (iş sahibi), diğer tarafa (yüklenici) bir ürünün üretimini yaptırmasını içeren fason üretim anlaşmaları gibi daha serbest şekillerde de ortaklaşa üretim gerçekleştirebileceği ifade edilmektedir. İşbirliği Kılavuzu'nda ortak ticarileştirme anlaşmalarının da yine üretim anlaşmaları gibi çok farklı şekillerde ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir. Bu anlaşmalar, fiyat da dâhil olmak üzere, ürünün satışına ilişkin tüm ticari unsurların ortaklaşa belirlenmesine neden olabileceği gibi, dağıtım ya da satış sonrası hizmetlere yönelik olarak daha sınırlı şekilde de ortaya çıkabilmektedir. İşbirliği Kılavuzu'nda bu tür anlaşmaların birçok şekilde rekabetin kısıtlanmasına neden olabileceği belirtilmiştir. Buna göre, bu tür anlaşmalar tarafların fiyat tespitine ve arzı kısıtlamasına neden olabilmektedir. Bunun yanında tarafların farklı coğrafi pazarlarda olduğu veya anlaşmanın karşılıklı olduğu durumlarda pazarın bölüşülmesine yönelik bir araç haline dönüşebileceği ifade edilmektedir.
- (46) Dolayısıyla rakip fırıncılar tarafından oluşturulan Bizim Ekmek adi ortaklığı 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yer almaktadır.

I.4.4. Bizim Ekmek Adi Ortaklığının 4054 sayılı Kanun 5. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

(47) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olan anlaşmalar yine aynı Kanun'un 5. maddesindeki şartların tamamının varlığı halinde 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulabilmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının 4. madde uygulamasından muaf tutulabilmesi için aynı maddede sayılan dört şartın tamamını sağlaması gerektiği düzenlenmiştir. Buna göre 4. madde kapsamında giren bir anlaşmanın muafiyet alabilmesi için,

- Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
- Tüketicinin bundan yarar sağlanması,
- İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
- Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması

şartlarının tamamını sağlaması gerekmektedir.

I.4.4.1. Malların Üretim veya Dağıtımı İle Hizmetlerin Sunulmasında Yeni Gelişme ve İyileşmelerin ya da Ekonomik Veya Teknik Gelişmenin Sağlanması

(48) Muafiyet değerlendirmesinde önemli olan, üretim veya dağıtımda iyileşme ile ekonomik ve teknik gelişme gibi yararlı etkilerden sadece işlemin taraflarının faydalanması değil, bu faydaların ekonomiye yapacakları somut katkıların bulunmasıdır. Üretim veya dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, mal arzının artırılması ve devamlılığının sağlanması, kalitenin artırılması ve yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin bulunması gibi hallerde belirtilen somut faydanın ortaya çıktığı kabul edilmektedir⁴.

(49) Dosya kapsamında yapılan görüşmelerde Doyum Ekmek yetkilisi (.....) işçilik maliyetlerinden bağımsız olarak her bir fırında çalıştırılmak üzere kalifiye eleman bulma konusunda sıkıntı yaşandığını belirtmiştir. İşçilik ve hammadde maliyetlerinin yüksek olmasından ötürü faaliyetlerinin devamlılığı tehlike altında olan fırıncıların, fırınlarda çalıştırılacak kalifiye eleman bulma konusunda da sıkıntı yaşadığı düşünüldüğünde, anılan ortaklığın belirli bir ölçüğe ulaşarak işçi ve hammadde maliyetleri gibi maliyetlerin azaltılmasını ve Seydişehir ilçesinde ekmek arzının devamlılığını sağlayabileceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla dosya kapsamında incelenen SÖZLEŞME'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan söz konusu koşulu sağladığı değerlendirilmektedir.

I.4.4.2. Tüketicinin Bundan Yarar Sağlaması

(50) 4054 sayılı Kanun ve uygulamalarında, rakipler arasındaki bir anlaşmanın doğurduğu rekabetçi endişelerin ancak beraberinde getireceği etkinlikler ve tüketiciye yansıtacak olumlu katkılarca bertaraf edileceği açıktır. Bu kapsamda üretim veya dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, mal arzının artırılması ve devamlılığının sağlanması gibi olumlu etkileri olan rakipler arasındaki bir anlaşmanın nihai çıktılarının tüketicilere yansıtılması, en azından tüketicilerin mevcut durumlarının kötüleştirilmemesi gerekmektedir.

⁴ 19.12.2013 tarih ve 13-71/972-418 sayılı Kurul kararı

- (51) Her ne kadar arz fazlasının olduğu pazarda arz sıkıntısı yaşanmayacaksa da faaliyetlerini sonlandırmak zorunda kalabilecek fırıncılar dolayısıyla tüketicilerin ekmeğe erişiminin kesintiye uğramaması ve tercih imkanlarının sürekliliği sağlanmış olacaktır. Bununla birlikte tavan fiyat uygulamasının olduğu ekmek piyasasında herhangi bir tüketicinin durumu ortaklığın olmadığı döneme göre kötüleşmemiştir. Ayrıca pazardan çıkmak zorunda kalmayacak ekmek fırınlarının oluşturduğu arz fazlası uzun vadede fiyatların düşmesini teşvik edebilecektir. Nitekim ortaklık, halihazırda SEBELTAŞ'a piyasa fiyatlarının çok altında bir fiyatla, (.....) ekmek satmaktadır. Bu nedenle dosya kapsamında incelenen SÖZLEŞME'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan söz konusu koşulu sağladığı değerlendirilmektedir.

1.4.4.3. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması

- (52) Rakipler arasında hayata geçirilen bir anlaşma her ne kadar etkinlik doğurucu ve tüketiciye fayda sağlayıcı olsa da ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması ve anlaşmaya taraf olmayan aktörler açısından yarışılabilir bir alanın mevcut olması gerekmektedir.
- (53) ODA tarafından gönderilen bilgilerde günlük ortalama 35.000 ekmeğin üretildiği Seydişehir ilçesinde halihazırda 86.000 ekmek kapasitesi bulunmaktadır. Bizim Ekmek ortaklığının günlük üretiminin ortalama (.....) olduğu bilgisinden hareketle, günlük 35.000 ekmeğin üretildiği Seydişehir ilçesinde pazarın yaklaşık (.....)'lik kısmının bağımsız fırıncılarca üretilen ekmekten oluştuğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte pazardaki üretimin yaklaşık (.....) tek başına yapan Kral Ekmek, Bizim Ekmek ortaklığına girmemekte ve yüksek maliyetlerle çalışmasına rağmen bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürmektedir. Benzer şekilde her ne kadar üretim faaliyetlerine bir süre ara vermek zorunda kalan ve Haziran 2018 gibi yeniden üretime başlayacak olan SEBELTAŞ, piyasadan (.....) daha az fiyatla satış yapmakla birlikte (.....) ekmek üretme kapasitesi ile pazarda önemli bir güç olarak mevcudiyetini sürdürmektedir.
- (54) Hal böyleyken Bizim Ekmek ortaklığının, pazarın önemli bir bölümündeki rekabeti ortadan kaldırmasının oldukça zor olduğu ve anılan SÖZLEŞME'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan koşulu sağladığı değerlendirilmektedir.

1.4.4.4. Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması

- (55) Nihayet rakipler arasındaki bir anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinden muaf tutulabilmesi için ilgili pazardaki rekabetin elde edilmesi planlanan etkinlikleri meydana getirecek kadar kısıtlanması, her ne koşulda olursa olsun bu sınırların aşılması ve rekabeti daha az kısıtlayacak alternatif yöntemler varsa söz konusu alternatif yöntemlerin kullanılması gerekmektedir.
- (56) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması açısından pazarda yeteri kadar ve hemen hemen Bizim Ekmek ortaklığı ile eşit büyüklükte bağımsız fırın işletmesi olduğu görülmektedir. Öte yandan, atıl kapasite ile çalışan ekmek fırınlarının işçilik ve hammadde maliyetlerini düşürmenin yanında her bir fırında çalıştırılmak üzere kalifiye eleman bulma konusunda sıkıntı yaşanmadığından hareketle faaliyetlerinin devamlılığı açısından böyle bir ortaklığa başvurdukları anlaşılmaktadır. Bu noktada Seydişehir ilçesinde satışa sunulan ekmeğin fiyatının, çevre ilçelerle aynı hatta daha düşük seviyede olduğunu belirtmekte fayda vardır.

- (57) Ortak sayısının belirli bir seviyede kaldığı ve pazardaki üretimin tamamının ortak üretime dönüşmediği mevcut durumda, anılan SÖZLEŞME'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin d bendinde yer alan koşulu da sağladığı ve nihayetinde Bizim Ekmek ortaklığının 4054 sayılı Kanun'un 5. madde hükümleri çerçevesinde bireysel muafiyet alabileceği düşünülmektedir. Nitekim benzer şekilde, Aydın ili Germencik ilçesinde faaliyet gösteren fırınların, "Belediye Ekmek" adı altında toplu üretime geçmelerinin ele alındığı 10.11.2010 tarih ve 10-71/1488-571 sayılı Kurul kararında da "...her ne kadar ekmek üretimi tek çatı altında toplansa dahi, alternatif temin kaynakları mevcut olduğu sürece fiyatları regüle edilmiş bir coğrafyadaki ekmek piyasasında rekabetçi bir piyasa ortamının varlığını koruyacağı..." değerlendirilmiştir.
- (58) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde, Bizim Ekmek adi ortaklığına ilişkin SÖZLEŞME'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. madde hükümleri çerçevesinde bireysel muafiyet alabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Dosya kapsamındaki diğer iddialar bakımından ortaklığın ODA'nın belirlemiş olduğu fiyatın üstünde bir fiyatla satışının olmadığı, ODA'nın belirlediği sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla ortaklığın bağımsız fırıncılarla birlikte fiyat tespit ettiğini destekler herhangi bir bilgiye ulaşamadığı, ortaklığın veyahut da herhangi bir fırıncının diğerleri üzerinde baskı ya da tehditte bulunmadığı, belediye tarafından ekmek üretilmesinin ekmek fiyatlarının aşırı artmasını engellediği ve olası fiyat artışları karşısında rekabetçi baskı oluşturduğu değerlendirilmektedir.

J. SONUÇ

- (59) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
- Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren altı fırıncının bir araya gelerek kurmuş oldukları Bizim Ekmek adi ortaklığının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
 - Söz konusu Bizim Ekmek adi ortaklığına, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulların tamamını sağlaması nedeniyle, bireysel muafiyet tanınmasına
 - 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına,

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.