

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2007-3-152 (ilk inceleme)
Karar Sayısı : 07-86/1085-421
Karar Tarihi : 15.11.2007

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : M. Sıraç ASLAN, Mehmet Akif ERSİN, Dr. Mustafa ATEŞ,
İsmail Hakkı KARAKELLE

B. RAPORTÖRLER: Kürşat ÜNLÜSOY, Ali Fuat KOÇ

C. ŞİKAYET EDEN: Ankara Ticaret Odası Temsilcisi: Av. İnanç KARA
Söğütözü Mah. 2. Cad. No:5 Söğütözü Ankara

20

D. HAKKINDA İNCELEME YAPILANLAR:

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

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.

30

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

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 9.10.2007 tarih, 6688 sayı ile intikal eden şikayet üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 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 Önergisi ile 07-86 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; şikayet edilen teşebbüsün ilgili pazarda hakim 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, başvuruya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı

50 sonucuna ulaşıldığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Taraflar

I.1.1. Ankara Ticaret Odası (ATO)

60 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 meslek kuruluşlarından biridir. Oda'nın 125 bin üyesi bulunmaktadır.

I.1.2. Ankara Halk Ekmek

70 Dosya mevcudu bilgi ve belgeden, şikayet edilen Ankara Halk Ekmek'in, 14.8.1979 tarihinde 70.000.000 TL. sermaye ile kurulduğu ve Nisan 1982'de üretime başladığı anlaşılmıştır. 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 itibariyle artırılarak 1994'de 8 adet tünel banta çıkarılmıştır. 1994 yılında 200.000 adet/gün ekmek üretilmekte iken, 1998 yılında 2 tünel fırın tamamen yenilenmiş, 2000 yılında ise 2 tünel fırın ilavesiyle 10 fırınla toplam kapasite 1.250.000 adet/güne ulaşmıştır. 1994'te 198 adet/işçi ile yıllık üretim yapılırken, bugün bu rakam 250 adet/işçiye çıkmıştır.

80 Ankara Halk Ekmek, bu büyümelerle birlikte toplam cirosuyla Türkiye'de ilk 500 şirket arasında yer almıştır. Üretim ve sevk alanı genişletilmiş, ayrıca AR-GE bölümü açılmıştır. Açılan bu AR-GE biriminde verimi ve kaliteyi artırıcı çalışmalar, hammadde ve ürün analizleri ile araştırmalara ağırlık verilmiştir.

Söz konusu teşebbüsün ortaklık yapısı şu şekildedir:

Ortaklar	Hisse Dağılımı (%)
Ankara Büyükşehir Belediyesi	97.00
Genel-İş 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

90 Şikayet dilekçesinde, şikayet edilen firmaya ilişkin iddialar özetle şu şekilde yer almaktadır:

- 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 gerçekleştiren

Ankara Halk Ekmek, Ankara ilinin günlük ekmek gereksiniminin 1/3'ünü karşılamakta ve bu haliyle ilgili pazarda hakim 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 şikayet 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 imkanı bulunmamaktadır. Halk ekmek büfelerine sağlanan avantajlar, ürünlerini benzer bir yolla pazarlamak isteyen diğer üreticilere verilmemektedir.
- Şikayet 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 Kanun'un kapsamına ilişkin olarak " ... 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 yer almaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde 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." denilmektedir.

Söz konusu başvuru 4054 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen maddeleri göz önüne alınarak incelendiğinde, bir teşebbüsün maliyetinin altında satış yapmak suretiyle rekabeti engellemesinin ancak ve ancak anılan teşebbüsün ilgili pazarda hakim durumda bulunması durumunda 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi bakımından bir ihlal teşkil edebilir. Bu bağlamda herhangi bir pazarda hakim durumda bulunmayan bir teşebbüsün ürünlerini maliyetinin altında bir fiyatla satışa sunması, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan bir eylem olarak değerlendirilemeyecektir.

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

Şikayet edilen Ankara Halk Ekmek'in Ankara ilinin günlük ekmek ihtiyacının 1/3'ü gibi önemli bir oranını ürettiği ve satışını yaptığı görülmektedir. Ancak, 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 hakim durumda bulunduğunu göstermek için yeterli olmayacaktır.

150 İncelemenin yapıldığı tarih itibarıyla Ankara Halk Ekmek 200 gr. ekmeği 20 Ykrş.'tan satmaktadır. Ankara Fırıncılar Odasının Ekim ayındaki teklifi üzerine hazırlanan Ankara ili ekme fiyat tarifesine göre ise 150 gr. ekmeğin azami satış fiyatı 25 Ykrş'tan 30 Ykrş.'a yükseltilmiştir.

160 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 göz önünde bulundurulmalıdır. Büyük ölçeklerde ve daha modern tesislerde üretim yapan bir ekme üreticisinin küçük fırınlara göre daha ucuz ekme fiyatı belirlemesi ve diğerlerinin bundan şikayet etmesi doğaldır. Nitekim, 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 dosya mevcudu bilgi ve belgeden anlaşılmaktadır. Bu çerçevede 12 tünel fırın ile üretim gerçekleştiren ve 1.250.000 – 1.500.000 adet günlük ekme üretiminde bulunan Ankara Halk Ekmek'in daha düşük günlük üretime sahip ve/veya modern üretim tesislerine sahip olmayan üreticilere göre daha düşük maliyetle ekme üretebilmesi ve daha düşük fiyata satabilmesi mümkün olabilmektedir.

170 Başvuruda yer alan ekme satış büfelerinde rakiplerinin ürünlerinin satışına izin verilmemesi konusunda ise, rakiplerin alternatif dağıtım ve pazarlama imkanlarına sahip olmaları ve benzer dağıtım ağı kurma olanağının bulunması nedeniyle pazardaki rekabeti olumsuz etkilemediği kanaatine varılmıştır. Nitekim bazı ilçe belediyelerinin (örn. Yenimahalle Belediyesi) benzer büfeler oluşturarak özel teşebbüslere kiralayabildiği görülmektedir.

180 Şikayet edilen firma tarafından diğer üreticileri kötüleyen aldatıcı açıklamalar yapıldığı ve Büyükşehir Belediyesinin ekme pazarında faaliyette bulunmasının yasal ve haklı hiçbir gerekçesi bulunmadığı şeklindeki iddialar ise 4054 sayılı Kanun kapsamında değildir. Bu nedenle bu konularda herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

190 Yapılan başvuru ve elde edilen bilgiler değerlendirildiğinde, şikayet edilen teşebbüs olan Ankara Halk Ekmek'in Ankara il merkezindeki ekme üretimindeki pazar payının doğrudan hakim durum göstergesi sayılabilecek ölçüde olmaması ve ilgili pazarda giriş engellerinin bulunmaması nedeniyle, Ankara il merkezindeki ekme pazarında hakim durumda bulunmadığı, fiyatlarını ölçek ekonomisi ve sahip olduğu üretim teknolojisi dolayısıyla ucuz belirleyebilme imkanına sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu şikayet ile ilgili olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde önaraştırma yapılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.