

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2009-3-83 (Önaraştırma)  
**Karar Sayısı** : 09-57/1363-355  
**Karar Tarihi** : 25.11.2009

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

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

**B. RAPORTÖRLER:** Tarkan ERDOĞAN, Didem ULUÇ, Fethullah GÜLER

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : (.....)

20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

Süller Belediyesi  
Süller Kasabası Çal/Denizli

**E. DOSYA KONUSU:** Süller Belediyesinin, Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne dayanarak belde dışında üretilen ekmeğin belde içinde satışını engellediği, bu durumun da belde içinde rekabeti bozduğu iddiası.

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Denizli ili Bekeilli ilçesinde Safran Ekmek Fabrikasını işleten (.....) tarafından yapılan şikâyet başvurusunda özetle; Süller Belediyesinin kanuni yetkisini belirli kişiler lehine kullanarak karar aldığı ve alınan bu karar neticesinde belde içerisinde rekabetin engellendiği iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 6.5.2009 tarih, 3151 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 9.7.2009 tarih ve 2009-3-83/İİ-09-TE sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 15.7.2009 tarih ve 09-31/674-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 12.11.2009 tarih ve 2009-3-83/ÖA-09-TE sayılı Önaraştırma Raporu 23.11.2009 tarih, REK.0.07.00.00-110/368 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-57 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

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

1- Başvuru konusuna yönelik olarak, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmaması ve şikayetin reddedilmesi gerektiği,  
2- Ancak Belediye dışında üretilen ekmeğin belde içinde satılmasının tespit edilmiş bir neden olmaksızın engellenmesine yönelik karar ve uygulamaların 4054 sayılı

50 Kanun'a aykırı olduğu hususunda Denizli ili Çal ilçesine bağlı Süller Belde  
Belediyesine görüş bildirilmesinin gerektiği,  
3- Benzeri uygulamaların Denizli ilindeki diğer belediyeler tarafından da  
gerçekleştirilmesi ihtimaline binaen bu tür karar ve uygulamalardan kaçınılması  
konusunda il içindeki tüm belediyelerin uyarılmalarını teminen Denizli Valiliğine görüş  
bildirilmesi gerektiği

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### 60 I.1. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### I.1.1. Şikayete Konu Eylem

Şikâyetçi tarafından yapılan başvuruda özetle;  
- Süller Belediyesinin, Belediye Zabıta Yönetmeliği'ni gerekçe göstererek belde  
dışında üretilen ekmeklerin belde içinde satışını engellediği,  
- Son yerel seçimlerden sonra Belediye Encümen Üyesi seçilen, aynı zamanda da  
Süller beldesindeki tek fırın olan Belediye Ekmek Fırını'nı işleticisinin beldede tek  
ekmek satıcısı olup ekmeği istediği fiyattan satmak istediği, Belediyedeki yetkilerini  
70 de kullanarak Belediyenin bu kararı almasını sağladığı  
iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

#### I.1.2. Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından  
hazırlanan ve 11.4.2007 tarih, 26490 sayı ile Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye  
Zabıta Yönetmeliği'nin 52. maddesinde geçen "*Belediyeler; İçişleri Bakanlığının  
görüşünü alarak bu Yönetmeliğe aykırı olmamak üzere belediye meclisinin kararı ile  
düzenleme yapabilirler.*" ifadesine dayanarak zabıta uygulamalarına ilişkin  
80 düzenlemeler yapabilmektedir. Süller Belediyesi de bu çerçevede beldede görev  
yapacak olan zabıta görevlilerinin çalışma esaslarını düzenlemek üzere Süller  
Belediyesi Zabıta Çalışma Esasları Yönetmeliği'ni (Süller Belediyesi Zabıta  
Yönetmeliği) çıkarmıştır.

Süller Belediyesinin şikayete konu kararı, Süller Belediyesi Zabıta Yönetmeliği'nin 69.  
maddesinin (b) bendinin 2. maddesinin (c) fıkrasında geçen "*Belediye sınırları  
dışında imal edilen her cins ekmek Belediyenin izni olmadıkça kasaba içinde  
satılamaz*" ifadesini dayanak göstererek aldığı anlaşılmıştır. Ancak sözü geçen  
düzenlemede izin alabilmenin şartları yer almamakla birlikte, hangi sebeplerden  
90 dolayı izin verilemeyeceğine dair de hiçbir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum  
teşebbüsler için hukuki belirsizlik yaratmakla birlikte keyfi uygulamalara da yol  
açabilecek niteliktedir. Ayrıca bu tür bir düzenlemenin İçişleri Bakanlığı tarafından  
hazırlanmış olan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde herhangi bir dayanağının  
bulunmadığı görülmektedir. Konuyla ilgili olarak raporörlerce 27.10.2009 tarihinde  
Süller Belediyesi Zabıta Amiri ile görüşülmüş, Zabıta Amiri Süller Belediyesi Zabıta  
Yönetmeliği'nde belediyeden alınması gereken izin hakkında nasıl bir prosedür  
izleneceğine ve hangi şartlar karşılandığında izin verilebileceğine yönelik bir  
düzenlemenin yapılmamış olmasının fırıncı esnafı açısından belirsizlik oluşturduğunu

100 ifade etmiş, fakat bu durumun keyfi uygulamalara yol açmadığını ve mevcut durumda Süller beldesinde belde sınırları dışında üretilmiş olan ekmeklerin satılabildiğini belirtmiştir. Bu durum şikayetçi tarafından da doğrulanmıştır. Ayrıca şikayetçi ilgili işlemleri tamamlayarak belde içerisinde ekmek satışı yapabilmek için gerekli izni aldığını belirtmiştir.

110 Bununla birlikte Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabitanın görevleri arasında "*İlgili kuruluşlar ile işbirliği halinde fırınların ve ekmek fabrikalarının ve diğer gıda üretim yerlerinin sağlık şartlarına uygunluğunun denetiminde ilgili kuruluşların talebi halinde nezaret etmek, ekmek ve pide gramajını kontrol etmek, gerekli kanuni işlemleri yapmak*" sayılmıştır. Anılan kontrollerin gerçekleştirilmesinden sonra gerekli görüldüğü takdirde ekmek satışına izin verilmemesi doğal olarak hukuka uygun olacakken, bu tür parametreler kontrol edilmeden teşebbüsler hakkında kanuni işlem yapılması hem hukuki dayanaktan yoksun olacak hem de rekabet ortamını bozabilecektir. Nitekim Süller Belediyesi Zabıta Amiri telefon görüşmesinde zabıta görevlilerinin, bazı fırınların kamyon kasalarında hijyenik olmayan şartlarda ekmek satışı yapmalarına müsaade etmediklerini belirtmiştir. Bu şekilde yapılan bir uygulama yukarıda belirtildiği üzere gerekli sağlık şartlarının sağlanmaması nedeniyle rekabetin kısıtlanması şeklinde yorumlanamayacaktır.

120 Öte yandan 4054 sayılı Kanun'un Amaç başlıklı 1. maddesinde "*Bu Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır*" denilmektedir. Kanun'un bu hükmü gereği mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların denetlenmesi de Kurulun görev alanı içerisine girmektedir. Diğer taraftan, Kanun'un 2. maddesinde teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin Kanun kapsamında olduğu belirtilmektedir. Kamu otoritesi niteliğine sahip olmaları nedeniyle anılan madde gereğince teşebbüs sayılmalarına olanak bulunmayan belediyeler tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemler nedeniyle belediyeler hakkında 4054 sayılı Kanun 130 çerçevesinde bir işlem tesis edilmesi mümkün değildir. Her ne kadar belediyelerin çıkartmış oldukları bir yönetmelik ile belde dışında üretilen ekmeklerin belde içerisinde satılabilmesi için kendisinden izin alınmasını istemesi 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilecek bir işlem olmasa da, bu iznin verilmemesinin haklı gerekçelere dayandırılmaması, rekabeti bozucu uygulamalara yol açabilecektir. Kurulun yaptırım yetkisi her ne kadar teşebbüs veya teşebbüs birliklerini kapsıyor olsa da Rekabet Hukuku bağlamında teşebbüs sayılmayan Belediye gibi mercilerin, şikâyet konu olayda olduğu gibi, yasal dayanağı bulunmayan rekabeti bozucu uygulamaları hakkında görüş bildirme veya ilgili mercii bilgilendirme yolları Kurulun yetkisi dâhilindedir.

140

## **J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 1- Dosya konusu iddialara yönelik olarak, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine,

150 2- Ancak Belediye dışında üretilen ekmeğin belde içinde satılmasının tespit edilmiş bir neden olmaksızın engellenmesine yönelik karar ve uygulamaların 4054 sayılı Kanun'a aykırı olduğu hususunda Denizli ili Çal ilçesine bağlı Süller Belde Belediyesine,

3- Bahse konu uygulamaların Denizli ilindeki diğer belediyeler tarafından da gerçekleştirilmesi ihtimali nedeniyle bu tür karar ve uygulamalardan kaçınılması konusunda il içindeki tüm belediyelerin uyarılmalarını teminen Denizli Valiliğine

görüş bildirilmesi konusunda Başkanlığın görevlendirilmesine

160 OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.