

REKABET KURULU KARARI

Dosya No : D1/1/ÜG-98/1

Karar No : **99-49/536-337 (a)**

Karar Tarihi : 27.10.1999

Toplantıya Katılan Üyeler

Başkan: Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU.

Üyeler: Dr. Kemal EROL (İkinci Başkan), Mehmet Zeki UZUN, Sadık KUTLU, İsmet CANTÜRK, Nejdet KARACEHENNEM, Mustafa PARLAK, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER.

Soruşturma Heyeti:

Soruşturma Heyeti Başkanı: Aydın EMRE, Rekabet Kurulu Üyesi,
(02.03.1998-04.03.1999)

Nejdet KARACEHENNEM, Rekabet Kurulu Üyesi,
(23.03.1999-28.10.1999)

Raportörler: K.Ümit GÜNGÖR, Süleyman CENGİZ, Özge İÇÖZ, Mehmet YANIK

Taraflar:

- **Şikayette Bulunan:** Re'sen

- **Hakkında Soruşturma Yapılan :**

1. Avcılar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Reşitpaşa Cad. Aslı Apt. No:51/4 Avcılar-İSTANBUL
2. Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Siyavuşpaşa Mah. Akasya Sk. No:1 Bahçelievler-İSTANBUL
3. Bağcılar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Bağcılar Cad. Çelik İşhanı No:41 Kat:3 Bağcılar-İSTANBUL
4. Beyoğlu Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Mutfakkapı Cad. No:43/1 Kasımpaşa-İSTANBUL
5. Büyükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Belediye Çarşısı Migros Üstü No:63 Büyükçekmece-İSTANBUL
6. Esenbağ Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Davutpaşa Cad. Erdoğanlar İşhanı No:1/4 Esenler-İSTANBUL
7. Güngören Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Gaziosmanpaşa Cad. No:31/2 Güngören-İSTANBUL
8. Maltepe Fırıncılar Temin ve Tevzii Kooperatifi
Atatürk Cad. No:82-C Kat:5 Maltepe-İSTANBUL
9. Sultanbeyli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Fatih Cad. No:33 Aksu İş Merkezi Kat:2 Sultanbeyli-İSTANBUL
10. Şişli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Kocamansur Sk.Arzu Apt. No:76/2 Şişli-İSTANBUL

11. Ümraniye Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Alemdağ Cad. Yeşil Sk. Hacıoğlu İşhanı Kat:3/5-6 Ümraniye-İSTANBUL
12. Samandıra Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi
Osmangazi Cad. Caner Apt. No:5 Samandıra-İSTANBUL
13. Gaziosmanpaşa Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi
Poligon Cad. No:18/2 Gaziosmanpaşa-İSTANBUL
14. Atışalanı Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi
Turgutreis Mah. Çengel Cad. Yaman İşhanı No:2 Kat:3 Daire:3 Atışalanı-İSTANBUL
15. Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Kayışdağı Cad. No:65/4 Kadıköy-İSTANBUL
16. Alibeyköy Fırıncılar Tüketim Kooperatifi
Cengiz Topel Cad. Köprülü Sk. No:27 Alibeyköy-İSTANBUL
17. Beşiktaş Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Köyiçi Cad. Güzel Çarşı Kat:3 No:61 Beşiktaş-İSTANBUL
18. Beykoz Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Fevzipaşa Cad. No:116/3 Beykoz-İSTANBUL
19. Üsküdar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Selamialiefendi Cad. Aydın Han No:34/3 Üsküdar-İSTANBUL
20. Kartal Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Hükümet Cad. Dr. Şerafettin Apt. A Blok Kat:1 Kartal-İSTANBUL
21. Eminönü Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Nişanca Türelı Cad.No:117 Kumkapı-İSTANBUL
22. Sarıyer Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Sardunya Sk. No:16 Sarıyer-İSTANBUL
23. Fatih Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Kocamustafapaşa Durağı Can Apt. Kat:2 Aksaray İSTANBUL
24. İstanbul Fırıncı Esnafı Derneğı
Karslı Ahmet Cad. No:80/4 Küçükbakkalköy-İSTANBUL
25. Pendik Fırıncılar Derneğı
Hatboyu Cad. Atasavun Apt. No:20 Pendik-İSTANBUL
26. Adalar Ekmekçilik Ltd. Şti.
Adalar Ekmekçilik Sanayi Limited Şirketi Büyükada-İSTANBUL
27. Tuzla Fırıncılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneğı
İçmeler Mah. Karanfil Sk. No:10 Kat:2 Tuzla-İSTANBUL
28. Zeytinburnu Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
58. Bulvar Cad. No:4/5 Zeytinburnu-İSTANBUL
29. İstanbul Fırıncılar Odası
Merkez Mah. Eyüp Yolu Cad. Park Han No:14 Kat:4 Gaziosmanpaşa İSTANBUL
30. Bakırköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
31. Esenyurt Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
32. Çatalca Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
33. Balat Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
34. Bayrampaşa Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
35. Eyüp Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
36. Gültepe Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
37. İkitelli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi

38. Kağıthane Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
39. Kocasinan Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
40. Küçükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi

Dosya Konusu : İstanbul ekmek pazarında faaliyet gösteren teşebbüs birliklerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettikleri iddiası.

Dosya Evreleri: 08.12.1997 tarihli Rekabet Kurumu Başkanlığı önergesinde özetle; İstanbul ili ekmek piyasasında daha önce Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan bir incelemede, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un, İstanbul Fırıncılar Odası ve anılan ilde kurulu bulunan Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri tarafından ihlal edildiğinin tespit edildiği ve önergenin hazırlandığı tarihlerde basında çıkan haberlerin, rekabete aykırı uygulamaların devam ettiği kanısını güçlendirdiği belirtilerek, 4054 sayılı Kanunun 40/1'inci maddesi uyarınca, bir önaraştırma yapılmasının uygun olacağı düşünülüyor belirtilmiştir.

– Rekabet Kurulu, anılan Başkanlık önergesi doğrultusunda 10.12.1997 tarih ve 42 sayılı toplantısında önaraştırma yapılması kararını, 17.02.1998 tarih ve D1/2/ÜG-98/1 sayılı Önaraştırma Raporu üzerine de 02.03.1998 tarih ve 97/321-32 sayılı soruşturma açılması kararını vermiştir.

– Konuyla ilgili soruşturma devam ederken, Kurul, 24.07.1998 tarih ve 76/589-107 sayılı kararında, 26.07.1998 tarihinde İstanbul Fırıncılar Odası'nın almış olduğu ekmek çıkarmama kararı sebebiyle Oda ve bu kararlara uyan İstanbul ekmek piyasasında faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettikleri gerekçesiyle soruşturma açılmasına ve Kurul'un 02.03.1998 tarih ve 55/398-47 sayılı kararı ile açılmış olan önceki soruşturma konusu ile gösterdiği benzerlik ve delillerin toplanmasındaki kolaylık sebebiyle her iki soruşturmanın birleştirilerek yürütülmesine karar vermiştir.

– Rekabet Kurulu'nun aldığı soruşturma kararları üzerine taraflardan 17'si ilk yazılı savunmasını göndermiştir.

– Kurul'un 20.08.1998 tarih ve 80 sayılı kararı ile 4054 sayılı Kanun'un 42/2. maddesi uyarınca soruşturmanın süresi 6 ay uzatılmıştır.

– 4054 sayılı Kanun'un 14, 15 ve 44'üncü maddeleri gereğince yerinde yapılan incelemeler neticesinde, Soruşturma Heyeti'nce hazırlanan 15.01.1999 tarih ve SR/99-1 sayılı Soruşturma Raporu ve tüm ekleri, Kanun'un 45'inci maddesinin birinci fıkrası gereğince taraflara tebliğ edilmiştir.

– 4054 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinde belirtilen otuz günlük yasal süresi içinde, haklarında ceza talep edilen taraflardan 10'u yazılı savunmalarını Kurumumuza intikal ettirmişlerdir.

– Soruşturma Heyeti 09.07.1999 tarihli Ek Yazılı Görüş'ünü hazırlamıştır.

– Taraflardan 9'u Ek Yazılı Görüş'e karşı savunmalarını göndermişlerdir.

– Rekabet Kurulu'nun 24.08.1999 tarih ve 99-39 sayılı toplantısında 13.10.1999 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verilmiştir.

– Sözlü savunma toplantısını takiben, Rekabet Kurulu, 27.10.1999 tarih ve 99-49 sayılı toplantısında, nihai kararını açıklamıştır.

Soruşturma Heyetinin Görüşü: Haklarında soruşturma başlatılan Bakırköy, Esenyurt, Çatalca, Balat, Bayrampaşa, Eyüp, Gültepe, İkitelli, Kağıthane, Kocasinan, Küçükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatiflerinin merkezi olarak görülen adreslerde ve bu kooperatiflerin faal olması muhtemel bölgelerde yapılan araştırmalar sonucunda, bu unvanları taşıyan teşebbüs birliklerinin bulunmadığı, bu nedenle haklarında açılan soruşturmaya son verilmesi gerektiği;

Haklarında soruşturma başlatılan Zeytinburnu, Beşiktaş, Beykoz, Üsküdar, Kartal, Eminönü, Sarıyer, Fatih Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri, Alibeyköy Fırıncılar Tüketim Kooperatifi, İstanbul Fırıncı Esnafı Derneği, Pendik Fırıncılar Derneği, Adalar Ekmekçilik Ltd. Şti. ve Tuzla Fırıncılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiklerini ispatlayan herhangi bir delil veya tespit bulunmadığından bu teşebbüs birlikleri hakkında cezai yaptırıma gidilmemesi gerektiği;

İlgili pazarda ekmek üretimini durdurmak suretiyle rekabeti engellemek gerekçesiyle hakkında soruşturma başlatılan İstanbul Fırıncılar Odası'nın 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiğini ispatlayan herhangi bir tespit bulunmadığından Oda hakkında herhangi bir cezai işlem yapılmasının mümkün olmadığı;

Haklarında soruşturma başlatılan Avcılar, Bahçelievler, Bağcılar, Beyoğlu, Büyükçekmece, Esenbağ, Güngören, Sultanbeyli, Şişli, Ümraniye, Samandıra, Gaziosmanpaşa, Atışalanı, Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri ile Maltepe Fırıncılar Temin ve Tevzii Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesini ihlal ettikleri, bu nedenle Kanun'un 16'ncı maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince para cezası ile cezalandırılmaları gerektiği;

Söz konusu ceza hükmünün uygulanmasında; 4054 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinin, "Kurul para cezasına karar verirken kastın varlığı, kusurun ağırlığı, ceza uygulanan teşebbüs ve teşebbüslerin pazar içindeki gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları dikkate alır." şeklindeki dördüncü fıkrası çerçevesinde, ilgili pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin küçük ölçekli olması ve dolayısıyla teşebbüs birliklerinin mali açıdan çok güçlü olmamaları, pazarın yapısı nedeniyle teşebbüslerde rekabet kültürünün henüz yerleşmemiş olması ve Kanun'a aykırılığın bir kasıttan çok pazardaki dayanışma geleneğinden kaynaklanması, ruhsatsız fırınların yasal olmayan şekillerde elde ettikleri maliyet avantajlarının yarattığı haksız rekabet koşulları gibi hususların dikkate alınmasının yerinde olacağı;

hususlarından ibarettir.

DEĞERLENDİRME

A. İLGİLİ PAZAR

Coğrafi pazar; ekmeğin kolay bayatlaması nedeniyle yerleşim birimleri arasında kolayca taşınmadığı, buna karşılık İstanbul ili sınırları içindeki ilçeler arasında ekmek ticareti yapılabildiği dikkate alınarak İstanbul ili sınırları,

Ürün pazarı ise, temel gıda maddesi olan ekmeğin diğer gıda maddeleri ile ikame edilemediği gözönünde bulundurularak ekmeğin pazarı,

olarak kabul edilmiştir.

B. GENEL OLARAK İSTANBUL EKMEK PİYASASI

Yaklaşık 10 milyon nüfusuyla dünyanın en büyük şehirlerinden olan İstanbul'da ruhsatlı ve ruhsatsız yaklaşık 3.000 ekmeğin fabrikası faaliyet göstermektedir. İyi bir enerji sağlayıcı ve doyurucu olmasının yanı sıra aynı nitelikteki diğer besin maddelerine göre çok daha ucuz olması nedeniyle ülkemizde talep esnekliği düşük olan ekmeğin, günlük ortalama 10.000.000 adet satış miktarı ve yüz milyarder liraya ulaşan cirosu ile İstanbul'da önemli bir pazar oluşturmaktadır.

Böylesine büyük bir pazarda faaliyet gösterebilmek için 4-5 milyar TL civarında bir sermayenin yeterli olması ise, pazarın çekiciliğini arttırmaktadır. Bunun sonucunda yüzlerce kişi herhangi bir fizibilite çalışması olmaksızın ekmeğin fabrikaları kurmak suretiyle pazara girmiş, böylece bu fabrikaların kurulu kapasiteleri İstanbul'un ihtiyacının çok üstüne çıkmıştır. Öyle ki, kurulu kapasitenin, ortalama günlük üretimden 4-5 kat daha fazla olduğu tahmin edilmektedir.

İstanbul ekmeğin pazarında faaliyet gösteren 2000 ruhsatlı ve yaklaşık 1.000 ruhsatsız fırın bulunmaktadır. İlgili pazar teşebbüs sayısı itibariyle tam rekabet piyasasını çağrıştırmakla birlikte, hemşehrilik, akrabalık gibi çeşitli nedenlerle birbirleri ile yakınlığı bulunan müteşebbislerin, rekabet güçlerinin çok düşük olmasının da etkisiyle rekabete girmemesi sonucu pazarda rekabet tesis edilememektedir.

Bir yandan ruhsatsız fırınların yaygın olması, bu fırınların işçi sigorta primi ödememeleri, standartlara uygun üretim gibi yasal zorunlulukları yerine getirmemelerinin diğer fırınlar üzerinde yarattığı maliyet dezavantajı, diğer yandan belediyelerce üretilen ekmeğin kamu yararının sağlanması için oldukça ucuza satılması, kendisini mağdur gören ekmeğin üreticilerinin arasında varolan bağı daha da güçlendirmektedir.

Tüm bu nedenlerle bağlantılı olarak pazarda faaliyet gösterenler çeşitli semtlerde örgütlenmişlerdir. Bu örgütlenmeler, dernek veya kooperatif tüzel kişilikleri altında yapılmaktadır. Her iki tüzel kişiliğin de farklı örgütlenme biçimleri olmasına rağmen dernek ve kooperatiflere aynı semtlerde rastlanamamaktadır. Bir diğer saptama ise, hiçbir kooperatifin ana sözleşmelerinde yer alan amaçları doğrultusunda faaliyet göstermemesidir. Esasen anılan teşebbüs birliklerinin yasal faaliyetleri genel kurul toplantıları yapmak ve ekmeğin üreticilerini biraraya getirmekle sınırlı kalmaktadır. Teşebbüs birlikleri ekmeğin üreticileri tarafından "şirket" veya "dernek" olarak adlandırılmakta, yasal olarak "kooperatif" unvanı taşıyan bir teşebbüs birliğinin posta kutusunda veya zilinde "dernek" unvanı yer alabilmektedir. Bir başka deyişle üyeleri için onları biraraya getiren tüzel kişiliğin hangi unvanı

taşıdığı bir önemi bulunmamaktadır. Hatta birçok teşebbüs birliğinin yasal bir varlığı dahi yoktur.

Ekmek üreticilerince kurulan dernek ve kooperatiflerin pek çoğunda, üyeleri arasında pazarı paylaştırmaya ve ekmek fiyatını belirlemeye yönelik ifadelerin bulunduğu taahhütnameler tespit edilmiştir. Ayrıca “taahhütname”lerin birbirinden örnek alınmış olduğu anlaşılmış ve kooperatiflerin önemli bir bölümünde diğer teşebbüs birliklerinin telefon numaralarının yer aldığı bir listenin suretlerine rastlanılmıştır.

Teşebbüs birlikleri 90’lı yılların başında biraraya gelerek bir kooperatifler birliği oluşturmaya çalışmışlar, bu birlik fiyat belirlemesine yönelik çalışmalar yapmıştır. Ancak anılan birlik varlığını sürdürememiştir. Esasen teşebbüs birlikleri de sürekli faaliyette değildir. Zaman zaman güç kazanarak pazardaki rekabeti önemli ölçüde sınırlandırmakta, pazara yeni giren teşebbüslerin, birlikle rekabete girmesi halinde ise anlaşma sona ermektedir.

Öte yandan dosya mevcudu bilgi ve belgelerden anlaşıldığı üzere, yasal olarak tutulması gereken defterlerin son derece düzensiz oluşu kooperatiflerin önemli bir bölümünün kanuni ve/veya kanuni olmayan faaliyetlerinin tespitini imkansız kılmaktadır.

Bu dağınık yapı içerisinde ekmek üreticilerinin sağlık, can güvenliği ve benzeri konularda denetiminin güç olmasının yanı sıra pazardaki rekabetin tesisi ve denetimi de kolay değildir. Ancak, konuya ilişkin mevzuat çerçevesinde ruhsatsız fırın kalmaması halinde pazardaki sorunların bir ölçüde ortadan kalkacağı bir gerçektir.

Öte yandan, rekabetin önündeki ciddi bir sorun da “semtler” bazında ortaya çıkan örgütlenmelerdir. Pazardaki kurulu kapasitenin çok yüksek miktarda olması nedeniyle, etkin rekabetin varlığı halinde çok sayıda teşebbüsün ortadan kalkacağı bilinci fırın işletmecilerini rekabeti ortadan kaldırmayı amaçlayan fırın kapatma, fiyat belirleme, bakkal ve bayi paylaşımı gibi uygulamalara yönlendirmiştir. Bunun sonucunda kapasite kullanım oranının çok düşük olduğu, buna bağlı olarak yüksek üretim maliyetleri altında çalışan teşebbüslerden oluşan, anlaşmaların çok uzun süreli olamaması nedeniyle iflasların çok yaşandığı bir piyasa ortaya çıkmıştır. Fırıncılar Odası’nın Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na pazara girişin zorlaştırılması konusunda başvurusu olmakla birlikte, 4054 sayılı Kanun’a aykırı olan böyle bir uygulamanın bugünkü yapısı içinde pazara rekabeti getirip getiremeyeceği ise bilinmemektedir. Esasen, yapının değişmesi ve sağlıklı işleyen bir piyasanın ortaya çıkması halinde de bu tür bir düzenlemeye ihtiyaç olmayacaktır. Mevcut yasal düzenlemelerin (işyerlerinin taşınması gereken standart, vergi denetimi, ruhsatsız fırın açılmaması, sağlık denetimi, SSK sigorta primlerinin ödenmesi, ürüne getirilen standartlara uygunluğun denetlenmesi vb.) yeterince hayata geçirilmesi halinde pazardaki karmaşa büyük ölçüde ortadan kalkacak ve bunun sonucunda zorunlu olarak işletmelerin ölçekleri de büyüyeceğinden maliyet düşecektir. Ayrıca mevzuatın tam olarak uygulanması sonucu fiziki açıdan yetersiz fırınlar pazar dışında kalacağından yüksek kapasite sorunu da bir ölçüde çözümlenebilecektir.

Sağlıksız koşullarda, ruhsatsız olarak çalışan fırınların bu şekilde faaliyetlerine son verilmesi, ülkemiz açısından çok önemli ve diğer pazarlardan farklı olan ekmek pazarında rekabet gücüne sahip teşebbüsleri beraberinde getirecektir. Bu durum ise daha sağlıklı ve daha rekabetçi bir pazarın oluşmasını sağlayacaktır.

İstanbul ekmek pazarında üretim kapasitesinin talebin çok üzerinde olduğu bilinmektedir. Üretim kapasiteleri 15-20 bin ekmek civarında olan ve çoğunluğu oluşturan ekmek üreticilerinin büyük bölümü kapasitelerinin ancak %30'unu kullanabilmekte, başka bir deyişle üretim kapasitelerinin %70 gibi bir bölümü atıl kalmaktadır. Bu şartlar altında üretim yapan üretici doğal olarak kapasite kullanım oranını yükseltmek ister. Bunun yolu da çoğu zaman Fırıncılar Odası'nın çalışmaları sonucu yüksek bir kar marjı ile belirlenmiş bir fiyatın narh olduğu kanaati nedeniyle bu fiyat seviyesinde sabitlenmiş piyasada kar oranını düşürerek daha ucuza mal arz etmekten ve bu sayede pazar payını arttırmaktan geçmektedir. Ancak diğer üreticiler, kanunlara uygun ve ekonomik olarak rasyonel bu tutumu takınan üreticileri yasal bir zorunluluk olarak gördükleri "narh" fiyatına uymayan ve haksız rekabet yapan kişiler olarak algılamaktadırlar. Yasal bir takım yükümlülüklerini yerine getirmeyerek maliyet avantajı sağlayan bazı üreticilerden ve yukarıda anlatılan rekabetçi işletmelerden kaynaklanan arz artışına ve buna bağlı olarak fiyatlarda meydana gelen düşmelere engel olmak ve yasal hakları olarak gördükleri belirlenmiş ekmek fiyatını tam olarak uygulamak isteyen üreticiler bir araya gelerek kooperatifler kurmakta ve tek fiyat uygulamaya, uygulanan tek fiyatın rekabet nedeniyle delinmesini engellemek için ürünlerini nihai tüketiciye ulaştıran araçlar konumundaki bakkalları (buna bağlı olarak da pazarı) paylaşmaya yönelik kararlar almaktadırlar. Ancak, söz konusu kooperatifler kurulurken belli bir bölgedeki ekmek üreticilerinin tamamı kooperatife dahil edilmektedir, ki aksi durumda yapılan anlaşmalar dışarıdan gelen rekabet nedeniyle uygulanamaz olacaktır (Esasen yukarıda da sözü edilen yüksek üretim kapasiteleri böyle bir rekabette tek bir üreticiye dahi teşebbüs birliği karşısında rekabet gücü sağlayabilir). Teşebbüs birlikleri oluşturulurken ruhsatsız fırınlar da bu oluşuma katılabilmektedir. Bu da uygulanmak istenen fiyat düzeyine isabet eden talep miktarı için zaten çok yüksek olan kapasiteyi daha da arttırmaktadır. Üretim kapasitesini uygulanmak istenen fiyat düzeyine uyumlu hale getirerek kapasite kullanım oranlarını arttırmak, dolayısıyla da ortalama sabit giderlerini düşürerek ekmeğin birim maliyetini azaltmak için kooperatif bünyesinde oluşturulan fonlardan karşılanmak üzere bazı fırınlar, ki bunlar bazı iddialara göre ruhsatsız fırınlardır, kiralanarak kapatılmakta ve böylece serbest rekabet koşullarında elenmesi gereken verimsiz işletmeler daha verimli olanların karlarına ortak edilmektedir.

Sonuç olarak; İstanbul Fırıncılar Odası'nın ekmek fiyatının belirlenmesinde maliyetleri olduğundan yüksek ve hammadde verimliliğini olduğundan düşük göstererek kabul ettirdiği ekmek azami fiyatının içerdiği yüksek kar marjının üyelerine tanıdığı fiyat esnekliğine rağmen belirlenen fiyatın narh olarak algılanmasına göz yumması, söz konusu pazarda anlaşılacak tek fiyat uygulanması ve pazar paylaşılması eğilimlerini güçlendirmekte öte yandan sektörde kurulan üretim ve pazarlama kooperatifleri hem tek fiyat uygulaması ve pazar paylaşımına hizmet etmekte hem de kaçak fırınların kurulmasını dolaylı olarak teşvik etmektedir.

İstanbul Fırıncılar Odası'nın, fiyat artış taleplerine dayanak teşkil etmek üzere hazırladığı "Maliyet Hesabı" belgeleri incelendiğinde fırıncı karı olarak öngörülen %10 gibi bir oranın maliyete eklendiği ve elde edilen tutarın %20'sinin bayi karı adı altında hesaplamaya dahil edildiği görülmüştür. Bu şekilde yapılan bir hesaplama sonucunda ekmeğin fırıncı satış fiyatı değil doğrudan piyasa satış fiyatı belirlenmektedir. Oysa 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'nun 3741 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile değişik 125'inci maddesinde esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinden bahsedilmekte ve bu tarifelerin düzenleme usul ve esaslarının Konfederasyon'ca çıkarılacak ve Bakanlık'ça onaylanacak bir yönetmelikle tayin ve tespit edileceği ifade edilmektedir. Söz konusu yönetmelikte, belirlenecek fiyatların azami fiyatlar olduğu hükme bağlanmış, ancak bunların üreticinin satış fiyatı mı yoksa piyasa satış fiyatı mı olduğuna bir açıklık getirilmemiştir. Kanaatimizce kanun koyucu, Kanun'la verilen yetkiye dayanılarak yönetmelik çıkaran Konfederasyon ve çıkarılan yönetmeliği onaylayan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, esnaf kapsamındaki bir üreticinin üretimini piyasaya sürmek için aracılara gerek duymayacağını başka bir deyişle aracılara ihtiyaç duyacak kadar çok üretim yapamayacağını göz önüne alarak, anılan kanun ve yönetmelikte esnaf için geçerli olmak üzere ürünün piyasa satış fiyatını üretici satış fiyatı ile eşit kabul etmiş ve sadece ücret tarifelerinden bahsetmiştir. Öte yandan bir esnaf teşkilatının (Fırıncılar Odası) başka bir esnaf teşkilatının mensuplarının (bakkalların) kar oranını ve satış fiyatını belirlemesi piyasa ekonomisinin temel kuralları ile çeliştiği gibi 507 sayılı Kanun'un da amacını aşmaktadır.

Ancak Soruşturma ve Öneri döneminde yerinde inceleme amacıyla gidilen kooperatiflerde bulunarak birer nüshası alınan çok sayıda belgede bakkallardan "bayii" olarak ve bakkalların ekmeğinden kazanması öngörülen orandan da "bayii karı" ya da "bayii ondalığı" olarak bahsedildiği görülmüştür. Nitekim Fırıncılar Odası'nın hazırladığı maliyet hesaplama belgelerinde de "bayii karı" ya da "bayii ondalığı" terimleri kullanılmakta ve bunlar hesaplamaya dahil edilmektedir.

Tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde, mevcut yasal düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması ve uygulamanın denetlenmesi, yarı kamusal nitelik taşıyan Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği ve Fırıncılar Odası'nın anılan düzenlemeleri Kanun'un amacına uygun olarak yorumlamaları ve uygulamaları, kooperatif anasözleşmelerinin 4054 sayılı Kanun'la uyumunun sağlanması sonucu ilgili pazarda rekabetin tesisi yolunda çok önemli adımlar atılabileceği sonucuna varılmıştır.

C. HAKKINDA SORUŞTURMA AÇILAN TEŞEBBÜS VE TEŞEBBÜS BİRLİKLERİNE İLİŞKİN TESPİTLER

Haklarında soruşturma başlatılan Zeytinburnu, Beşiktaş, Beykoz, Üsküdar, Kartal, Eminönü, Sarıyer, Fatih, Bakırköy, Esenyurt, Çatalca, Balat, Bayrampaşa, Eyüp, Gültepe, İkitelli, Kağıthane, Kocasinan ve Küçükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri, Alibeyköy Fırıncılar Tüketim Kooperatifi, İstanbul Fırıncı Esnafı Derneği, Pendik Fırıncılar Derneği, Adalar Ekmekçilik Ltd. Şti., Tuzla Fırıncılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği ve İstanbul

Fırıncılar Odası'nın 4054 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırı faaliyetlerde bulunduğu isnadını destekleyecek somut deliller tespit edilememiştir.

Öte yandan diğer teşebbüslere ilişkin tespitler aşağıdaki gibidir:

1- ATIŞALANI UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Esenbağ Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi binasında tespit edilen ve söz konusu kooperatife ilişkin bölümde yer verilen anlaşma ile kurulması düşünülen -pazardaki fiyatı belirlemek ve pazarın paylaşımını sağlamak suretiyle- rekabetin ortadan kaldırılmasına yönelik anlaşmanın uygulanmasının denetlenmesinden sorumlu olacak bir Kurul'a Atışalanı Kooperatifi'nin de katıldığı, Esenbağ Kooperatifi'nde rastlanılan bir diğer anlaşmada bulunan ifadelerden anlaşılmıştır.

Anılan tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

2- AVCILAR UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Söz konusu kooperatif merkezinde bayilerin ekmek alış ve satış fiyatını tespit eden yeni (20.11.1997 tarihinden sonra uygulamaya giren) ve eski tarihli bildirimler, fırınların; bayilerinin listelerini, kapasitelerini, sattıkları ekmek adedini gösteren çok sayıda eski tarihli evrak; "Esenbağ Un ve Unlu Mamuller Francala ve Ekmek Fabrikaları Üretim ve Pazarlama Kooperatifi" ne ait ve daha önce diğer kooperatiflerde tespit edilmiş olan taahhütnamelerle benzerlik gösteren, içinde 4054 sayılı Kanun'a aykırı ifadeler taşıyan, eski tarihli olduğu öngördüğü cezaların düşüklüğünden anlaşılan bir taahhütname ve çok sayıda senet tespit edilmiştir. Yapılan yerinde incelemede, ayrıca, 4054 sayılı Kanun'a aykırı ifadeler taşıyan eski tarihli sözleşme ve taahhütnamelere rastlanmıştır.

Yukarıda yer verilen tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği anlaşılmıştır.

3- BAĞCILAR UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Esenbağ Kooperatifi'nde tespit edilen ve 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b), (c) bendlerini ihlal eder mahiyetteki iki anlaşmaya taraf olduğu belirlenen söz konusu kooperatif merkezinde ayrıca, 1995-1998 yıllarına ait çok sayıda pazardaki rekabeti sınırlandırmaya (fiyat belirlemeye, pazar paylaşımına ve arzı kısıtlamaya) yönelik evrak tespit edilmiştir.

Söz konusu tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği sonucuna varılmıştır.

4- BAHÇELİEVLER UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Önaraştırma döneminde yapılan yerinde incelemede rekabet hukukuna aykırı yalnızca 1995 tarihli bir belgeye rastlanılmış olmakla birlikte, Soruşturma döneminde Esenbağ Un ve Unlu Mamuller Kooperatifi'nde tespit edilen ve ilgili bölümde yer verilen rekabeti ihlal edici nitelikte iki anlaşma metninde taraflar arasında söz konusu kooperatifin de bulunduğu tespit edilmiştir.

Anılan tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

5- BEYOĞLU UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Bu kooperatifin yönetim kurulunda 03.06.1997-09.06.1998 tarihleri arasında görev yapan 05.08.1998 tarihinde düzenlenen bilgi tutanağında, görevde bulunduğu dönemde kooperatifin fiyat belirleme ve pazar paylaşımına yönelik çalışmalarda bulunduğunu ancak, çalışmalarının başarısız olduğunu öne sürmüştü de pazardaki rekabeti kısıtlayabilecek nitelikteki söz konusu eylemleri ile bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği açıktır. Öte yandan 30.09.1998 tarihinde yapılan bir incelemede Beyoğlu semtinde yalnızca 300 gr.'lık ekmek üretildiği ve fiyatının 70.000 TL olduğu tespit edilmiş, bu gramaj ve fiyatın dışında ekmek üretimine veya satışına rastlanmamıştır. Kooperatif merkezinde tespit edilen bir kısmı yeni ve eski tarihli bir kısmı ise tarihsiz evrak da pazar paylaşımına ilişkin çalışmaları doğrular niteliktedir.

Bu tespitler çerçevesinde, adıgeçen kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği anlaşılmıştır.

6- BÜYÜKÇEKMECE UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı düzenlenen bilgi tutanağında, Esnaf Sanatkarlar Odaları Birliği'nce onaylanan fiyatın sabit fiyat olarak uygulanmasına ve bakkal karının belirlenmesine yönelik faaliyetlerde bulduklarını ifade etmiştir. Kooperatifin 1994 yılı genel kuruluna sunulan Yönetim Kurulu Faaliyet Raporu da kooperatifin çalışmalarına ilişkin olarak bu ifadeyi doğrular nitelikte olup faaliyet raporunda, ekmek üreticileri arasında aşırı fiyat dalgalanması ve bayi alışverişlerinin yeterince önlenemediği belirtilmiştir.

Kooperatif merkezinde bulunan ve en son 01.01.1998 tarihinde işlenilen bir defterde, fırınlardan toplanan fonların ve kapalı olduğu belirtilen fırınlara yapılan ödemelerin hesapları tespit edilmiştir. Ayrıca eski tarihli olmakla beraber, kooperatifte bakkal-bayii paylaşımı, kapasitenin kontrolü, bayii karının belirlenmesi, fırınların fon ödemeleri ve ekmek fiyatının her yerde sabit olarak uygulanmasına ilişkin taahhütnameler ve protokol ile bayii alışverişinin tam olarak engellenemediğini ifade eden 1995 yılı Yönetim Kurulu Faaliyet Raporu tespit edilmiştir.

Anılan tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

7- ESENBAĞ UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Kooperatifin 1996 yılı genel kuruluna sunulan Yönetim Kurulu Faaliyet Raporu incelendiğinde; pazar paylaşımına ve bakkal karının belirlenmesine ilişkin ifadeler bulunduğu belirlenmiştir.

Kooperatif binasında, "Esenler-Bağcılar-Güngören-Tepe-Güneşli-B.Evler Şirketler Grubunun Ortak Andlaşma Metni" başlıklı söz konusu teşebbüs birliklerinin fiyat tespiti, pazar paylaşımı ve arz miktarını belirlemek üzere üst kurul oluşturmalarına ilişkin bir anlaşma metni, bu anlaşma hükümlerinin uygulanmasını denetlemek üzere oluşturulan üst kurulun çalışma esaslarını düzenlemeye yönelik bir diğer anlaşma metni ile Bahçelievler Kooperatifi ile yapılan, pazar paylaşımına ilişkin üçüncü bir anlaşma tespit edilmiştir.

Söz konusu tespitler çerçevesinde, kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği sonucuna varılmıştır.

8- GAZİOSMANPAŞA UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Esenbağ Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi binasında tespit edilen ve söz konusu kooperatife ilişkin bölümde yer verilen anlaşma ile kurulması düşünülen -pazardaki fiyatı belirlemek ve pazarın paylaşımını sağlamak suretiyle- rekabetin ortadan kaldırılmasına yönelik anlaşmanın uygulanmasının denetlenmesinden sorumlu olacak bir Kurul'a Gaziosmanpaşa Kooperatifi'nin de katıldığı Esenbağ Kooperatifi'nde rastlanılan bir diğer anlaşmada bulunan ifadelerden anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen tespitler çerçevesinde, kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği anlaşılmıştır.

9- GÜNGÖREN UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Düzenlenen bilgi tutanaklarında Kooperatif Yönetim Kurulu yedek üyesi, kooperatifin amacının ekmek fiyatını belirlemek olduğunu, kooperatif üyesi ise kooperatif tarafından fiyata ilişkin bir centilmenlik anlaşması yapıldığını ve amaçlarının ilgili ürün pazarındaki kapasite artışının engellenmesi olduğunu ifade etmiştir.

Kooperatif binasında yapılan incelemede tespit edilen, “Başkan” sıfatıyla tarafından imzalanmış ve 02.06.1998 tarihli yönetim kurulu kararında (anılan kararın yer aldığı defter mevzuata uygun olarak düzenlenmiş bir Karar Defteri değildir.), bakkal paylaşımına ilişkin ifadeler bulunduğu belirlenmiştir. Ayrıca kararda, bakkal paylaşımına ilişkin bir sorunu halledeceği belirtilen da kendisine bu konuda talep geldiğini, 09.06.1998 tarihli bilgi tutanağında doğrulamıştır. Yönetim kurulunun almış olduğu 27.05.1998 tarihli kararda ise fiyat tespiti ve pazar paylaşımına ilişkin ifadelere rastlanılmıştır. Öte yandan söz konusu teşebbüs birliğinin Esenbağ Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi'nde tespit edilen ve ilgili bölümde yer verilen İstanbul ekmek pazarındaki rekabeti sınırlama amacını taşıyan bir üst kurul oluşturulmasına yönelik anlaşmaya taraf olduğu tespit edilmiştir.

Bu tespitler çerçevesinde, kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

10- KADIKÖY UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Kooperatifin 1996 yılı olağan genel kurul toplantısına sunulan Yönetim Kurulu Faaliyet Raporunda yer alan, bakkal paylaşımı ve bakkallara verilen ondalıklara ilişkin olarak çalışmalarında bulunulduğuna işaret eden ifadeler ve kooperatif üyelerinin 09.12.1997 tarihinde kooperatif merkezinde bulunmalarının istendiği bir belgede fiyat tespit edilmeye çalışıldığını ortaya koyan ifadeler, bu kooperatifin eskiden beri süregelen rekabete aykırı davranışlarının tespit tarihi itibarıyla uygulamada olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca Şişli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nde rastlanılan Kadıköy Kooperatifi'ne ait 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir taahhütname de teşebbüs birliğinin kuruluş amacını açıklar niteliktedir.

Öte yandan, söz konusu kooperatif tarafından yapılan ilk yazılı savunmada ve Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı ile düzenlenen 27.01.1998 tarihli bilgi tutanağında, fiyat tespiti isnadına dayanak teşkil eden belgeye ilişkin yeterli bir açıklama getirilememiştir.

Anılan tespitler çerçevesinde, kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği anlaşılmıştır.

11- MALTEPE FIRINCILAR TEMİN VE TEVZİİ KOOPERATİFİ

Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı , düzenlenen bilgi tutanağında, “Bakkallardan bize olan borçlarını uzun süreler tahsil edemediğimizden, biraraya geldik. Yaptırım olarak bayilerimizin devamlı ekmek aldığı fırın dışında başka fırından ekmek almamasını sağlıyoruz.... Kooperatifimizin kuruluş amacı alacaklarımızın tahsili ve ekmeğin standart fiyatının dışına çıkılmamasını sağlamak. Ancak Kooperatifimizin herhangi bir yaptırımı olmadığından şu anki işleyişimiz bir centilmenlik anlaşması biçimindedir.” demiştir.

Kooperatif yetkililerinin ilk yazılı savunmalarında kullandıkları ifadeler de kooperatifin “ürün fiyatının tespiti”ne ve buna dışarıdan müdahale edilmesine yönelik yaklaşımına ışık tutmaktadır. Nitekim, kooperatifin ilk yazılı savunmasında “...Esnaf ve Sanatkarlar Odası’nın, bu meyanda Fırıncılar Odası’nın koyduğu “NARH” bir kriterdir. Bu değerlerin dışına çıkılamaz....İstanbul’da bir fırının veya fırıncının yukarıda belirttiğimiz birimlerinin koyduğu fiyatın üstünde bir fiyatla ekmek satması düşünülemez. Ancak, bunun aşağısında satması mümkündür. Engelleme düşük fiyatla satışlarda düşünülür.” denilmektedir.

Söz konusu tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği sonucuna varılmıştır.

12- SAMANDIRA UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Kooperatifin kurucu üyesi kendisi ile düzenlenen bilgi tutanağında, kooperatifin kuruluş amaçlarının Fırıncılar Odası tarafından belirlenen ekmek fiyatı ve bakkal karında birliği sağlamak ve üyeleri arasında dayanışma tesis etmek olduğunu ifade etmiştir. Aynı bilgi tutanağında, çevre kooperatiflerle ucuz ekmek satışı ve bayi alışverişi olarak tanımladığı “haksız rekabet”i engellemeye ve fırın sayısının artması sorununu çözmeye yönelik ilişkiler kurduklarını belirtmektedir. Kooperatif binasında pazardaki rekabeti sınırlamaya yönelik ifadeler taşıyan tarihsiz bir taahhütname, 1992-1995 yıllarına ait fiyat belirleme ve pazara arzı diğer yollarla belirlemeye yönelik çok sayıda evrak tespit edilmiştir.

Bu tespitler çerçevesinde, kooperatifin 4054 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

13- SULTANBEYLİ UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Gayriresmi “Sultanbeyli Fırıncılar Kooperatifi”nde yapılan yerinde inceleme sonucunda; “kooperatif”in ürünün pazardaki fiyatını (nihai satış ve bakkala satış fiyatı) belirlediğine, bu karara uymayan fırıncılara yaptırım uygulanacağına ilişkin

01.06.1998 tarihli bildirimlere ve fiyat belirlemeye dair daha eski tarihli evraka rastlanılmıştır. Ayrıca kooperatif merkezinde, pazardaki rekabeti önlemeye yönelik ifadeler taşıyan 05.04.1996 tarihli "Özel Sözleşme" başlıklı bir belge, çok sayıda fırına ait bakkal listeleri ve sattıkları ekmek adetlerini gösteren listeler ile fırınların kooperatife yaptıkları ödeme miktarlarını gösteren listeler tespit edilmiştir.

Anılan tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği anlaşılmıştır.

14- ŞİŞLİ UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Kooperatifte yapılan inceleme sonucunda elde edilen evrak arasında bulunan ve daha sonra Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü'nden de temin edilen, Yönetim Kurulu Başkanı Av.Muharrem KEÇELİ imzalı, 06.05.1997 tarihli genel kurula sunulan Yönetim Kurulu Faaliyet Raporu'nda teşebbüs birliğinin kuruluş amacını gösteren şu cümlelere rastlanılmıştır. "...Geçen Kongremizden bu yana, maalesef Kooperatif olarak herhangi bir çalışmamız olmadı. Çünkü, diğer kooperatifler gibi fırıncılarımızdan herhangi bir destek görmediğimiz gibi ... tam faal olarak çalışan bir birlik hareketi gerçekleşmemiştir. Bunun birçok nedeni vardır. Ancak en önemlisi bence, Şişli İlçesinde, diğer yerlerde mesela bir Beyoğlu'nda veya Gültepe'de olduğu gibi bir fiyat düşürücü ağır rekabet olayının yaşanmamasıdır. Böyle bir olay yaşanmadığı içindir ki Şişli fırıncılarımız rahat hareket etmekte ve kooperatifin çalışmalarına ihtiyaç duymamaktadır".

Şişli'de faaliyet gösteren ... Unlu Mamuller Sanayi Ve Ticaret Limited Şirketi ortağı, düzenlenen bilgi tutanağında İTO'ya kayıtlı oldukları için tacir sıfatıyla fiyatlarını belirleme hakkına sahip olduklarını, semtlerinde faaliyet gösteren İTO'ya kayıtlı ekmek üreticilerinin maliyet hesaplamalarını birlikte yaparak fiyatları birlikte belirlediklerini, bu tür faaliyetlerin öncülüğünü Avukat Muharrem KEÇELİ'nin yaptığını ifade etmiştir. Şişli'de faaliyet gösteren bir diğer ekmek fabrikası sahibi ile yapılan görüşmede düzenlenen bilgi tutanağında, adı geçen şahıs "İTO'ya üye olan fırıncılar Şişli Kooperatifi binasında ve sendikada toplantı yaptık ve bu fiyatı (300 gr. Ekmek 70.000 TL) belirledik...Bu tür faaliyetler sendikaya üye fırıncılarla kararlaştırılıyor." demiştir.

Aynı dönemde, yapılan bir incelemede Şişli semtinde yalnızca 300 gr.'lık ekmek üretildiği ve fiyatının 70.000 TL olduğu tespit edilmiş, bu gramaj ve fiyatın dışında ekmek üretimine veya satışına rastlanmamıştır.

Öte yandan, eski tarihli 4054 sayılı Kanun'a aykırı ibareler içeren ve fırınların bakkal paylaşımı, bakkallara verilen ondalıkların belirlenmesi, ekmek fiyatının her yerde sabit olarak uygulanması, fırınlar arası bayii alış-verişine engel olunması, fırınların fon ödemesi, ödenen fonlardan kapalı fırınlara yardım yapılması gibi konulara ilişkin çeşitli evrak bulunmuştur.

Yukarıda yer verilen tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

15- ÜMRANIYE UN VE UNLU MAMULLER ÜRETİM VE PAZARLAMA KOOPERATİFİ

Soruşturma döneminde yapılan yerinde incelemede kooperatif binasında 24.11.1997 ve 04.08.1997 tarihlerinde yeni fiyatın uygulanabilmesi için yapılacak olan toplantıya çağrı niteliğindeki evraka, 17.09.1997 tarihi itibarıyla yürürlüğe girdiği anlaşılan arz miktarını, ürün fiyatını belirlemeye ve pazar paylaşımına ilişkin ifadeler taşıyan çok sayıda taahhünameye (söz konusu taahhünamenin bir suretine de Sultanbeyli Fırıncılar Kooperatifi'nde rastlanılmıştır) ve "Ümraniye Fırıncılar Kooperatifi Fon Defteri" başlıklı bir defterde, her fırından sattığı (ürettiği) ekmek adedi üzerinden alınan fon miktarlarının kayıtlarına rastlanmıştır.

Anılan tespitler çerçevesinde, bu kooperatifin 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiği anlaşılmıştır.

D. TARAFLARIN YAZILI SAVUNMALARI VE BU SAVUNMALARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

1-TARAFLARIN İLK SAVUNMALARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

a- Teşebbüs Birliklerinin Benzer İfadeler Taşıyan Savunmalarının Değerlendirilmesi

Kooperatifler tarafından yapılan ilk yazılı savunmalar incelendiğinde, söz konusu savunmaların bazı benzer iddialar içerdiği görüldüğünden, bu iddialar aşağıda yer verildiği şekilde altı ana başlık altında toplanmış ve değerlendirilmiştir:

- a- Çalışmalarının 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ve bu kanun uyarınca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından tek tip olarak hazırlanan "Üretim Ve Pazarlama Kooperatifleri Ana Sözleşmesi" hükümleri çerçevesinde yürütüldüğü iddiası,
- b- İlgili pazarda ekmek fiyatının, 507 sayılı Kanun'un 125 inci maddesi hükmü gereğince tespit edildiği iddiası,
- c- Yapılan anlaşmaların uygulanmadığı, uygulanamadığı veya fiiliyata geçirilemediği iddiası,
- d- Halen faaliyet göstermedikleri iddiası,
- e- İlgili pazarda farklı fiyatların bulunduğu iddiası,
- f- Yöneltilen isnatlara dayanak teşkil eden belgelerin eski tarihli olmaları nedeniyle delil olarak kullanılamayacaklarına dair iddialar.

Söz konusu iddialar rekabet hukuku teorisi ve ülkemizdeki rekabet hukuku uygulamaları açısından aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir.

aa- Faaliyetlerin 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu Çerçevesinde Yürütüldüğü İddiası

Güngören, Bağcılar, Zeytinburnu, Esenbağ, Gaziosmanpaşa, Atışalanı, Bahçelievlerde faaliyet gösteren teşebbüs birlikleri ilk yazılı savunmalarında, kooperatiflerinin 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'na uygun olarak kurulduğunu ve faaliyet konularının Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü tarafından tek tip olarak hazırlanan Üretim ve Pazarlama Kooperatifi Anasözleşmesinin 6'ncı maddesinde gösterildiğini ifade etmişlerdir. Kooperatifler bu çerçevede faaliyet gösterdiklerini ve dolayısıyla faaliyetlerinin kanundan ve kanunu uygulamakla görevli kamu kuruluşunun düzenlemelerinden kaynaklanan yetki ve yükümlülüklerle dayandığını ve 4054 sayılı Kanun'a aykırı hareket etmediklerini ifade etmektedirler.

Kooperatifler Kanunu'na uygun olarak kurulan üretim ve pazarlama kooperatiflerinin amacı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü tarafından tek tip olarak hazırlanan Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi Anasözleşmesi'nin 6.maddesinde; "Kooperatifin amacı, konusuna giren ... ürünlerini iyi şartlarla değerlendirmek ve ortaklarının ekonomik menfaatlerini korumaktır" şeklinde tespit edildikten sonra kooperatifin bu amaçla hangi faaliyetlerde bulunacağı 13 bend halinde sayılmıştır.

Soruşturma Heyeti'nce yürütülen yerinde inceleme çalışmaları sırasında yapılan tespitler, haklarında soruşturma açılan kooperatiflerin önemli bir bölümünün, çalışma bölgelerinde tek ekmek fiyatı uygulanmasına, ekmek üreticileri arasında bakkalların, dolayısıyla da pazarın paylaşılmasına, fırın kapatılmasına ve böylece arz miktarının denetlenmesine yönelik çalışmalarda bulunulduğunu ortaya koymaktadır. Sayılan çalışmaların hiçbiri ne 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'ndan ne de Bakanlıkça hazırlanan ve onaylanan anasözleşmeden kaynaklanan bir yetkiye ya da yükümlülüğe dayanmaktadır. Dolayısı ile üretim ve pazarlama kooperatiflerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un karşısındaki durumları, Kanun'un 2'nci maddesinde belirtilen "Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüs ..." ile aynıdır.

Bununla birlikte, anasözleşmenin faaliyet alanlarını belirleyen 6'ncı maddesinin altıncı bendinde yer alan "Piyasada düzenleyici bir yer alarak zararlı fiyat dalgalanmalarının önüne geçmek için çalışır." hükmü ile kooperatiflerin, tarım sektöründe, ilgili kamu kuruluşlarının üretici ve tüketici için zararlı olabilecek fiyat dalgalanmalarını engellemek üzere yaptıklarına benzer şekilde, arzın çok olduğu zamanlarda düşük fiyatla hammadde (un, maya vs.) satın alarak, bu malların nisbeten kıt ve buna bağlı olarak fiyatlarının yüksek olduğu zamanlarda oluşturdukları bu stokları kullanmalarının ve böylece hem maliyetlerden tasarruf sağlamalarının hem de piyasadaki talebi düşürerek fiyatların makul seviyelerde seyretmesine yardımcı olmalarının kastedildiği anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle bu hüküm kooperatiflere piyasa ekonomisi mekanizmalarının yerine geçecek şekilde fiyat belirleme yetkisi vermemektedir.

Yine anasözleşmenin 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “iç ve dış pazarlar” ifadesinin kooperatifin çalışma bölgesi ve bunun haricindeki İstanbul ili ilçeleri olarak anlaşılması gerektiği, burada kastedilenin yurtiçi ve yurtdışı pazarlar olduğu açıktır.

ab- İlgili Pazarda Ekmek Fiyatının, 507 Sayılı Kanun'un 125. Maddesi Hükmü Gereğince Tespit Edildiği İddiası

Bağcılar, Esenbağ, Kadıköy, Bahçelievler kooperatifleri, soruşturma kararı ile kendilerine yöneltilen, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi birinci fıkrası hükmünü, aynı maddenin ikinci fıkrası (a) bendinde örneklendiği şekilde hareket etmek suretiyle ihlal ettikleri isnadına karşılık, ilk yazılı savunmalarında, pazardaki fiyatın, mevzuat gereğince İstanbul Fırıncılar Odası tarafından tespit edildiğini belirtmekte ve bunun tek fiyat olduğunu savunmaktadır.

İstanbul Fırıncılar Odası tarafından hazırlanan bir teklif çerçevesinde, İstanbul Esnaf Odaları Birliği tarafından onaylanarak yürürlüğe giren ekmek fiyatı tarifesi, ilgili kanun olan 507 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Türkiye Esnaf ve Sanatkar Odaları Konfederasyonu tarafından çıkarılan yönetmeliğe göre azami haddi göstermektedir. Dolayısı ile belirlenen fiyatın üstünde bir fiyatla satış yapmak yasaklanmışken, bu fiyatla ya da bunun altında bir fiyatla satış yapmak 507 sayılı Kanun'a ve ilgili yönetmeliğe aykırı değildir. Ancak bu fiyatla ya da bunun altında ya da üstünde herhangi başka bir fiyatla satış yapılması yönünde mutabakat sağlamaya ve sağlanan bir mutabakatı sürdürmeye yönelik her türlü çalışmanın 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi (a) bendine aykırı olduğu açıktır.

ac- Yapılan Anlaşmaların Uygulanmadığı, Uygulanmadığı veya Hukuken Geçerli Olmadıkları İddiası

Bazı teşebbüs birlikleri yazılı savunmalarında, kooperatiflerde tespit edilen anlaşmaların hiçbir zaman uygulamaya girmediğini ve/veya bu anlaşmaların tarafları bağlayıcı nitelikte olmamaları sebebiyle delil olarak kullanılmayacaklarını öne sürmektedir.

Rekabet hukuku açısından teşebbüs birliği kararlarının taraflar arasında bağlayıcı veya resmi nitelikte olup olmasının ya da etkilerini anlaşmanın yapılmasını müteakip derhal ortaya çıkarıp çıkarmamasının bir önemi yoktur. Önemli olan amacı veya etkisi rekabeti bozucu nitelikte olan bu şekilde bir kararın bir uzantısı olarak, birlikte davranış bilincinin oluşması ve piyasadaki rakiplerin nasıl davranacağına ilişkin belirsizliğin ortadan kalkmış olmasıdır. Bu nedenle yukarıda sözü edilen protokolün ve kooperatif üyelerine ait taahhütnamelerin rekabeti bozma amacı açıktır. Teşebbüslerin rekabeti önlemeye yönelik niyetlerini herhangi bir şekilde ortaya koymaları, bu niyetin bir ifadesi olan taahhütnamelerin 4054 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri kapsamında değerlendirilmesi için yeterli bir delildir. Bu soruşturmada kooperatiflerde tespit edilen taahhütnamelerin teşebbüs birliklerinin rekabeti önlemeye yönelik eylemlerinden kaynaklandığı açıktır.

Rekabet hukuku çerçevesinde bir anlaşmadan söz etmek için taraflar arasında imzalanmış ve bağlayıcı olan bir metnin olup olmaması önemli değildir. Türk rekabet hukuku çerçevesinde anlaşma borçlar hukukundaki sözleşme kavramından daha geniş bir kavram olarak değerlendirilmekte ve bu nedenle yazılı veya başka türlü bir şekil şartına bağlı olması gerekmemektedir. Ayrıca, taraflar arasında bağlayıcı olmayan “centilmenlik anlaşmaları” dahi rekabet hukuku kapsamında anlaşma olarak değerlendirilebilmektedir.

Rekabet hukuku açısından teşebbüslerin rekabeti önlemeye yönelik niyetlerini herhangi bir şekilde ortaya koymaları, bu niyetin bir ifadesi olan taahhütnamelerin 4054 sayılı Kanun’un ilgili hükümleri kapsamında değerlendirilmesi için yeterli bir delildir. Bu soruşturmada kooperatiflerde tespit edilen taahhütnamelerin teşebbüs birliklerinin rekabeti önlemeye yönelik bir eylemi olduğu da açıktır.

4054 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesine göre bir anlaşmanın veya teşebbüs birliği kararının rekabeti kısıtlayıcı sayılabilmesi için beklenen etkiyi yaratmış olması zorunlu değildir. Anlaşmanın, rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı veya bozucu bir amaç taşıması anılan madde kapsamında değerlendirilmesi için yeterlidir. Dolayısıyla taahhütnameleri imzalayan kişilerin bu taahhütnamelere uygun hareket etmemeleri yani taahhütnamelerin hayata geçirilmemiş olması ortada bir anlaşma veya taahhütname olmadığı veya bu taahhütnamelerin anılan madde kapsamında değerlendirilemeyeceği anlamına gelmemektedir.

Bir başka deyişle, söz konusu uygulama ister rekabeti bozma amacıyla yapılmış olmakla birlikte sonuca ulaşmamış olsun, isterse böyle bir amaç gütmemekle birlikte sonucu itibarıyla rekabeti kısıtlasın veyahut da gerek amacı gerekse etkisi bakımından rekabeti engellemiş olsun ve hatta yalnızca bu sonucu doğurabilecek nitelikte olsun, 4054 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi kapsamında yasak ve hukuka aykırı bir fiildir.

ad- Halen faaliyet göstermedikleri iddiası

Kooperatiflerin çok önemli bir bölümü yazılı savunmalarında yasal olarak kurulu bulunmakla birlikte faal olmadıklarını, yalnızca varlıklarını sürdürürebilmek için gereken kanuni yükümlülükleri yerine getirdiklerini öne sürmektedirler.

4054 sayılı Kanun kapsamında yürütülmekte olan soruşturma açısından, söz konusu teşebbüs birliklerinin Kooperatifler Kanunu’ndan kaynaklanan yasal faaliyetlerini sürdürmüyor olmaları onların faal olmadığını göstermemektedir. Ön araştırma ve soruşturma döneminde kooperatif binalarının çok önemli bir bölümünün halen kullanılmakta olduğu belirlenmiştir. Öte yandan, kuruldukları tarihlerden günümüze kadar anasözleşmelerinde bulunan çalışma konuları ile ilgili hiçbir faaliyetleri tespit edilemeyen kooperatiflerin, kuruluş amaçlarının dışında ekmek fiyatlarını belirlemek, bakkal ve bayileri fırınlar arasında paylaşmak gibi faaliyetlerde buldukları anlaşılmıştır..

ae- İlgili pazarda farklı fiyatların bulunduğu iddiası

Bazı teşebbüs birlikleri yazılı savunmalarında ilçelerinde ekmeğin çeşitli fiyatlarla satıldığını bu nedenle 4054 sayılı Kanun'a aykırılığın söz konusu olmadığını ileri sürmektedirler.

Rekabet hukuku açısından bir malın veya hizmetin fiyatına ilişkin yapılan anlaşmanın uygulanarak rekabeti sınırlandırması yasak olduğu gibi, bu amacı taşıyan ya da bu etkiye sahip olan veya uygulamada böyle bir etkisi olmayan ancak ilerde bu anlaşmanın ilgili hükmünün uygulanma olasılığı mümkün görülen anlaşmalar da yasaklanmaktadır. Bir başka deyişle, rekabeti sınırlandırma ve ortadan kaldırma amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan anlaşmalar, kararlar ve uyumlu eylemler 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde yasaklanmaktadır. Bu açıdan kooperatiflerde belirlenen fiyat tespitine ilişkin anlaşmalar, taahhütnameler ve diğer belgeler Kanun'un ihlal edildiğine dair delil teşkil etmektedir. Buna göre ilgili pazarda oluşan farklı fiyatlar Kanun'a aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır.

Ayrıca, Soruşturma Heyeti tarafından, 30.09.1998-01.10.1998 tarihlerinde bazı semtlerde yapılan tespitlerde ekmeğin fiyat ve gramajının aynı olduğu belirlenmiştir.

af- Yöneltilen İsnatlara Dayanak Teşkil Eden Belgelerin Eski Tarihli Olmaları Nedeniyle Delil Olarak Kullanılamayacaklarına Dair İddialar

Bir kısım teşebbüs birliği kendilerine yöneltilen isnatlara dayanak teşkil eden belgelerin eski tarihli olduğunu ve bu nedenle kendilerine yöneltilen isnatları ispatlar niteliği haiz olmadıklarını iddia etmektedirler.

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 13 Aralık 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Rekabet Kurumu 04.11.1997 tarih ve 23160 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1997/5 sayılı Rekabet Kurumu Teşkilatının Oluşturulduğuna İlişkin Tebliğ ile faaliyete geçtiğini ilan etmiş ise de, bu durum, daha önceki ihlallerin sorgulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Bununla birlikte, eylemlerine para cezası verilen kooperatiflerin 05.11.1997 tarihinden sonra da rekabet ihlalleri devam etmiştir.

b-Teşebbüs Birliklerinin Savunmalarındaki Farklı İddiaların Değerlendirilmesi

Söz konusu teşebbüs birliklerinin ilk yazılı savunmalarda yer verilen ve yukarıda toplu halde cevaplanan ortak iddiaları dışında kalan; diğer iddiaları aşağıda ele alınmıştır.

ba- Bağcılar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifinin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

Bağcılar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait yazılı savunmada; Öneraştırma Raporu'nun "Yapılan Tespitler" başlıklı bölümündeki hususların gerçekleri yansıtmadığı, kooperatifçe gerçekleştirilmiş hiçbir fırın kapatma eyleminin bulunmadığı iddia edilmektedir.

İlgili Rapor'un "Yapılan Tespitler" bölümünde içerikleri bulunan ve ekler arasında birer kopyası yer alan belgeler bu iddianın aksini ispatlar niteliktedir. Nitekim bu belgelerde kapalı fırınlarla ilgili bir takım ibarelerin yer aldığı görülmektedir.

bb- Güngören Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

Rekabet Kurumu Başkanlığı kayıtlarına 15.04.1998 tarih ve 854 sayı ile intikal eden Güngören Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait savunma yazısında; Kurumumuzca kooperatife gönderilen yazıda fırıncı olarak ismi geçen ile'nun kişisel beyanlarının tüzel kişiliğe sahip söz konusu kooperatif adına yapılmış beyanlar olarak kabul edilemeyeceği iddia edilmekte ve bu kişilere ait beyanlara dayanılarak kooperatifin rekabeti önlediği sonucuna varmanın maddi anlamda mümkün olmadığı, esasen kooperatif faaliyetlerinin yerinde inceleme tarihinden çok önce fiilen durdurulduğu ileri sürülmektedir.

Söz konusu savunma yazısında ayrıca, anılan Kooperatif aleyhine soruşturma açılmasına dayanak alınan ile'nun beyanlarında, fırıncılar arasındaki centilmenlik anlaşmasına değinildiği, doğrudan doğruya kooperatifi suçlayıcı bir davranıştan söz edilmediği ifadesine yer verilmiştir.

Kooperatife gönderilen soruşturma yazısında, bu kooperatif hakkındaki bulgular;

"... ilgili pazarda yapılan incelemeler sonucunda söz konusu pazarda yer alan ekmek üreticilerinin, yasal amaçları doğrultusunda değil, rekabeti engelleme yönünde faaliyetlerde bulunan teşebbüs birlikleri oluşturmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'a aykırı davranışlar içinde buldukları tespit edilmiştir.

Kooperatifinizin içinde bulunduğu söz konusu tüm teşebbüs birliklerinin ilgili ürünün üretici ve bayi satış fiyatını belirlemek, ilgili pazarı üyeleriniz arasında paylaşmak ve mal arzını belirlemek amacıyla bazı fırınları kapattırmak suretiyle ilgili pazarda rekabeti engelleyen bu davranışlara katıldığı sonucuna varılmıştır."

şeklinde ifade edilmiştir.

Ancak yazılı savunmada, bu kooperatifin anasözleşmedeki amaçlarının bir kısmı sayıldıktan sonra bu amaçlara yönelik faaliyetlerin yapılmadığı ifade

edilmektedir. Kooperatife ait genel kurul toplantı tutanaklarından tespit edilen ve daha önceki ve/veya mevcut yönetim, denetim ve temsil kurullarında yer alan ... ile ...'nun düzenlenen tutanaklarda kooperatifin amacını, ana sözleşmeden farklı olarak, ucuz ekmek satılmasını engelleyerek, üye fırıncıların zarar etmesini önlemek (kooperatif, bu amaca yönelik bir centilmenlik anlaşmasına sahiptir), yeni fırınların açılmasını ve dolayısıyla kapasitenin artmasını engelleyerek maliyetleri düşürmek, fırıncıları biraraya getirerek fiyat, müşteri paylaşımı konusunda anlaşma sağlamak olarak belirtmişlerdir. Bu ifadeler, kooperatif merkezinde bulunan "Yönetim Kurulu Toplantı Tutanağı" ile birlikte değerlendirilirse, kooperatifin asıl faaliyetlerinin yasal amacı dışında, rekabeti engellemeye, bozmaya ya da sınırlamaya yönelik faaliyetler olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yukarıda belirtilen soruşturma yazısında özel olarak belirtilen bulgular, savunmada verilen cevaplarla tam olarak karşılanmamaktadır. ... ile ...'nun belirttiği hususlara ilişkin olarak kooperatif, bu beyanların çelişkili olduğunu ve kooperatifi bağlamayacağını iddia etmektedir. Ancak kooperatif merkezinde bulunan toplantı gündeminde konuşulan konular ve amaçları, ismi geçen kişilerin ifadelerini tamamen doğrular niteliktedir. Örneğin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi ikinci fıkrası (b) bendi çerçevesinde yasaklanan bir hareket tarzı olmasına rağmen bakkal, bayii gibi pazar unsurları ilçeler veya semtler bazında coğrafi olarak ve üyeler arasında bayii itibarıyla paylaştırılmaktadır ve bu konularda ortaya çıkan sorunlar kooperatif yönetiminin çözümü kavuşturulmaktadır.

Öte yandan Esenbağ Kooperatifi'nde bulunan " ... ŞİRKETLER GRUBUNUN ORTAK ANDLAŞMA METNİ" başlığını taşıyan bir belgede, ekmek fiyatının tek fiyat olarak uygulanması, bayii karının tespiti, bakkal-bayii paylaşımı gibi hususlar hükme bağlanmıştır.

Ayrıca ... ve ... kooperatif üyesidir ve kooperatifleri hakkında bilgilerine başvurulmuştur.

bc- Esenbağ Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

Rekabet Kurumu Başkanlığı kayıtlarına 17.04.1998 tarih ve 820 sayı ile intikal eden Esenbağ Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait yazılı savunmada; Kurumumuz yazısında bazı fırınların kapatıldığına ve ekmek satış fiyatlarına değinildiği belirtilerek, Esenler bölgesi dahilinde farklı fiyat uygulaması bulunmadığı, ekmek fiyatının İstanbul Fırıncılar Odası tarafından belirlendikten sonra fiyatların yer aldığı tarifelerin adı geçen kooperatif aracılığıyla üyelere dağıtıldığı ve fırınlarca uygulandığı, öte yandan kooperatifin fırın kapatma yetkisi bulunmadığından bu şekilde bir eylemlerinin söz konusu olmadığı öne sürülmektedir.

İlgili pazarda fiyatın 507 sayılı Kanun çerçevesinde oluşturduğu iddiasının, teşebbüs birliklerinin önemli bir bölümünün savunmalarında bulunan ortak bir iddia olması nedeniyle bu konuya ortak savunmaların yer aldığı bölümde yer verilmiştir. Ancak, Esenbağ Kooperatifi'nin savunmasında ayrıca, Esenler'de "farklı fiyat uygulaması" bulunmadığı belirtilmektedir. 507 sayılı Kanun uyarınca hazırlanan ve halen yürürlükte olan yönetmelik odalara yalnızca "azami fiyat" belirleme yetkisi

vermektedir. Buna göre, ilgililerin savunmalarında belirttikleri farklı fiyatın olmaması durumu Esenbağ Kooperatifi'nin çalışmaları ile kooperatifin çalışma bölgesinde rekabetin bozulduğu görüşünü destekler niteliktedir.

Öte yandan, kooperatif binasında varlığı tespit edilen anlaşma metninde yer alan hususlar bu kooperatifin, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a aykırı faaliyetlerde bulunduğu açık bir kanıttır.

bd- Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

Rekabet Kurumu Başkanlığı kayıtlarına 20.04.1998 tarih ve 827 sayı ile intikal eden Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait yazılı savunmada; anılan kooperatifin ekmeğin üretici ve bayii fiyatını belirlemek, ekmek piyasasını paylaşmak ve bazı fırınların kapatılmasını sağlamak gibi faaliyetlerinin hiç bir zaman bulunmadığı iddia edilmektedir.

Ancak, Bahçelievler Kooperatifi'nin de taraf olduğu, Esenbağ Kooperatifi'nde tespit edilen bir anlaşmanın fırın kapatmaya ilişkin bir hüküm taşıdığı belirlenmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi gereğince, anılan anlaşma uygulanmamış olsa dahi pazardaki rekabeti ortadan kaldıracak nitelikte olması nedeniyle, Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

be- Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

Rekabet Kurumu Başkanlığı kayıtlarına 15.04.1998 tarih ve 799 sayı ile intikal eden Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait yazılı savunmada; kooperatifin faaliyet gösterdiği bölgedeki bazı fırınların ruhsatsız olmaları nedeniyle bu teşebbüslerce vergi, SSK primi ödemeleri gibi yasal yükümlüklerin yerine getirilmemesinin yanısıra, gramaj ve kalite standartlarına da uyulmadığı, bu durumun haksız rekabete neden olduğu ifade edilerek, kooperatif binasında Raportörler tarafından tespit edilen evrakın içeriğinin, bu şekilde faaliyet gösteren teşebbüslerce de yasalara uyulması yönünde bir çağrı olduğu öne sürülmektedir. Yazılı savunmada ayrıca, söz konusu evrakta Fırıncılar Odası'nca önerilip Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nce onaylanan yeni fiyat tarifelerinin üye fırcılarca teslim alınması yönünde bildirimde bulunulduğu, aksi takdirde, tarife asılmadan yeni fiyatın uygulanmasının yasalara aykırılık oluşturacağı iddia edilmektedir.

Soruşturma bildiriminde belirtilen, ilgili ürünün üretici ve bayi satış fiyatının teşebbüs birliği olarak anılan kooperatifçe belirlenmesi hususu, savunma yazısında tam olarak cevaplandırılmamaktadır. Savunmada ekmek fiyatı Fırıncılar Odası'nca önerilir, Esnaf Sanatkar Odaları Birliği'nce onaylanır denilmektedir. Onaylanan bu fiyat, 507 sayılı Kanun'un 125. maddesine istinaden çıkarılan yönetmelikte azami fiyat olarak belirtilmektedir. Fırıncılar Odası Yönetim Kurulu üyeliği ve Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanlığı görevlerinde bulunan'nin belirlenen fiyatın azami

fiyat olduğunu bilmemesi mümkün değildir. Kooperatifin yasal amaçları doğrultusunda faaliyette bulunmadığı, 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden faaliyetlerde bulunduğu, kendi bölgesinde faaliyet gösteren fırıncılara gönderilen ve ekmeğin fiyatında teklifi sağlayarak ilgili piyasada rekabetin en önemli unsuru olan fiyat rekabetini ortadan kaldırmaya yönelik bildirimden de açıkça anlaşılmaktadır.

Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı, savunma yazısında; ekmeğin yeni fiyattan satılmasının bazı fırıncılarca engellendiği şeklinde ifadeler taşıyan bildirim amacını bazı fırınların, gramaj ve kalite hatalı imalat yapmaları, vergi ve SSK primi ödememeleri ve haksız rekabete sebep olmaları nedeniyle, yasalara bağlı çalışma düzenine kavuşmaları için yapılan çağrıya uymamaları sonucu yapılan yeni bir çağrı olarak nitelendirmektedir. Bildirimdeki ifade aynen:

“Sayın Meslektaşım,

Ekmeğimizin yeni fiyattan satılmasının engelleri önümüzde durmaktadır. Bu engeller bazı fırıncı meslektaşlarımızdan gelmektedir. Bu güne kadar yaptığım çağrıya tüm fırıncı arkadaşlarım her nedense iştirak etmemiştir. Bu da yeni fiyatı uygulamamıza engel olmuştur. Başkanınız olarak bu şartlarda yapacağım çok şey kalmamıştır. Bu nedenle bende emanetiniz olan belgelerinizi almak üzere 9 Aralık Salı günü saat 12.00 de Kooperatif merkezine gelmelisiniz. Aksi halde resen karar verip gerekenleri yapacağımı bilgilerinize saygılarımla sunarım.” şeklindedir. Bu ifadelerden, bu fırın işletmelerinin sadece yeni fiyatı uygulamadıkları anlaşılmaktadır. Yapılan çağrı ile de 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi ihlal edilerek yeni fiyatın uygulanması istenilmektedir.

b) Yazılı savunmada, 1996 Olağan Genel Kurul faaliyet raporundaki beyanın amacının, haksız rekabete neden olan işletmelerle rekabet edebilmek için gerekli olan kaliteyi arttırmak ve maliyeti düşürmek gibi unsurların sağlanabilmesini teminen, hammadde alımlarına yönelik bir organizasyon oluşturup, işletmeleri yeni teknolojilerle donatmak ve bunun için alım gücü olmayan üyelere kolaylık sağlayıcı girişimlerde bulunmak olduğu ileri sürülmüştür.

Söz konusu faaliyet raporunda yer alan hususlar şunlardır. “... son zamanlarda açılan bütün fırınların bakkal-bayii alışverişlerinde ve ondalık artırımlarında görülen rahatsızlıklar üyelerimizce şikayet konusu olunmuş ve bu konuda gerekli hassasiyet ve dikkat gösterilmiştir. Mağdur olan fırıncı meslektaşlarımıza asgari ölçülerde yardımcı olunmuştur.”

Anılan faaliyet raporunda yer alan ifadeler çok açıktır. Raporda kooperatif üyesi bir kısım fırının, yeni açılan ve ilgili piyasaya giren fırınların bakkallara daha yüksek kar oranı vererek kendi bayisi haline getirmelerinden kaynaklanan bir zarara uğradığı bunun neticesinde de kooperatife bu durumu şikayet ettiği; kooperatifin de kuruluşundan beri gönüllü olarak bu tür sorunları çözümlendiği ve bakkal-bayii değiştirilmemesi ve bakkal ondalığının sabit tutulması yönünde faaliyette bulunduğu ifade edilmektedir.

c) Savunma yazısında ayrıca, Kurumumuz bildiriminde kooperatifin unvanını taşıyan bir taahhütnameden söz edildiği, ancak, anılan teşebbüs birliğince hazırlanmış böyle bir taahhütname bulunmadığı iddia edilmektedir.

Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi anteti olan taahhütname, un ve unlu mamuller kooperatiflerinin kuruluşlarına öncülük etmiş olan ve bu konularda davalar üstlenen Avukat Muharrem KEÇELİ'nin başkanlığını yaptığı Şişli Un ve Unlu Mamuller Kooperatifi'nde tespit edilmiştir. Anılan yerde sadece Kadıköy Kooperatifi'ne değil başka kooperatiflere ilişkin taahhütnameler de bulunmuştur.

bf- Büyükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifinin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

a) Rekabet Kurumu Başkanlığı kayıtlarına 13.04.1998 tarih ve 760 sayı ile intikal eden Büyükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait yazılı savunmada, anılan kooperatifte Kurumumuz Raportörlerince yapılan incelemelerde elde edilen bulguların; Yönetim Kurulu Başkanı ile yapılan görüşmede düzenlenen bilgi tutanağında yer alan, kooperatifin, Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin belirlediği ekmek fiyatının sabit olarak uygulanması yönünde faaliyet gösterdiği ve bu konuda başarılı olunduğu, Büyükçekmece'de ekmeğe 35.000 TL'nin altında ve üzerinde herhangi bir fiyatın uygulanmadığı, ayrıca ilçede bayi karının dernek tarafından 6.000 TL olarak belirlendiği şeklindeki ifadeler ile İstanbul Belediyesi'nin veya kooperatif yönetiminin belirleyeceği nispet ve kar oranından fazla bir indirim uygulanmayacağı, bayiler dışında hiçbir kuruluşa ekmek satılmayacağı, yeni açılacak bakkal, büfe, fabrika, süpermarket, lokanta gibi yerlere kooperatif yönetiminin yazılı rızası olmadıkça ekmek verilmeyeceği gibi hususların düzenlendiği imzalı taahhütname örneklerinden oluştuğu öne sürülerek, kooperatife ilişkin tespitlerin esas olarak Raportörlerce saptanan bir protokola dayandırıldığı, ancak, bu protokolde tarih ve protokol şartlarının yürürlüğe girebilmesi için gerekli olan Büyükçekmece Belediye Başkanı Hasan AYGÜN'ün imzasının bulunmadığı, ayrıca, protokolün 4054 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce hazırlanmış olması nedeniyle kooperatifin yasal sorumluluğunun bulunmadığı iddia edilmektedir.

Büyükçekmece Un ve Unlu Mamuller Kooperatifi'nde önaraştırma döneminde yapılan tespitler sonucunda yapılan değerlendirmeler sadece bir protokolde yazılan hususlara dayandırılmamaktadır. Yöneltilen isnatlar, bu protokolün yanı sıra, Yönetim Kurulu Başkanı ile yapılan görüşmeye, kooperatife ait taahhütnamelere, kooperatif genel kurul toplantı tutanaklarına ve faaliyet raporlarına, kooperatife ait fon defterine ve bütün bunların dışında İstanbul genelinde çok geniş kapsamlı olarak yürütülen soruşturma sonucunda ortaya çıkan verilere ve piyasa yapısının incelenmesiyle varılan sonuçlara dayanmaktadır.

b) Savunma yazısında ayrıca, Kooperatif Başkanı tarafından kooperatifin kuruluş amacı olarak 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde yasaklanan bazı faaliyetler olduğu belirtilmiş ise de bu amacın Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki döneme ait olduğu ve 27.06.1997 tarihinde yapılan Genel Kurul tutanağında

yer aldığı üzere kooperatifin tasfiyesine karar verilmiş bulunduğu, tasfiye halinde bulunan kooperatifin Kanun'a aykırı hiçbir faaliyetinin söz konusu olmadığı iddia edilmiştir.

Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı'nın da ifade ettiği şekliyle kooperatifin kuruluş amaçlarının Büyükçekmece'de kooperatife üye fırınlar arasında rekabeti önlemeye yönelik olduğu ve bu tür amaçların kooperatifin tasfiye tarihi olan 27.06.1997 tarihine kadar resmi olarak geçerli olduğu açıktır. Ancak rekabet hukuku açısından rekabeti engellemeye yönelik amaçların resmi yada gayriresmi, yazılı veya sözlü olması yukarıda açıklandığı gibi hiçbir şekilde önem arz etmemektedir. Kooperatifin fiilen faaliyet halinde bulunup bulunmaması da aynı şekilde önemli değildir. Ayrıca önaraştırma döneminde yerinde inceleme amacıyla gidilen kooperatifte tespit edilen bir takım evrakın (fon defteri, vs.) da 1998 yılına ait olduğu görülmüştür. Tüm bulgular incelendiğinde kooperatifin kuruluş amaçlarının ve bu yönde sürdürdükleri faaliyetlerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a aykırılık teşkil ettiği sonucuna varılmıştır.

bg- Maltepe Fırıncılar Temin ve Tevzi Kooperatifi'nin İlk Yazılı Savunması ve Değerlendirme

a) Rekabet Kurumu Başkanlığı kayıtlarına 07.09.1998 tarih ve 2919 sayı ile intikal eden Maltepe Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne ait yazılı savunmada, soruşturmada coğrafi pazar olarak İstanbul ili sınırlarının kabul edildiği, oysa Maltepe'nin, metropol bir kent olan İstanbul'un 35 ilçesinden yalnızca biri olduğu ve ana sözleşme gereği kooperatifin yalnızca bu ilçe sınırları içinde faaliyet gösterebildiği ifadesi yer almaktadır.

Ana sözleşmesinde, kooperatifin, Maltepe ilçesi hudutları dahilinde faaliyet göstereceği belirtilmektedir; ancak önaraştırma döneminde yapılan incelemelerde İstanbul'un ilçeleri arasında ekmek pazarlanabildiği, dolayısıyla ilçeler bazında bir coğrafi pazar tanımlamasının yerinde olmayacağı anlaşılmıştır.

b) Yazılı savunmada, yerinde inceleme esnasında düzenlenen Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı'na ait "bilgi tutanağı"nın söz konusu şahsın yanında gözlükleri bulunmadığı için okuyamadığı, öte yandan bir kooperatif başkanının kooperatif aleyhine icra-ı faaliyette bulunamayacağı gibi bu amacın dışındaki her türlü beyanın kooperatifi bağlamayacağı iddia edilmektedir.

04.02.1998 tarihinde düzenlenen bilgi tutanağına geçirilen ifadeler Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı'in söylediği ve yazılmasını istediği ifadelerdir. Anılan bilgi tutanağı, adı geçen şahıs tarafından okunarak imzalanmıştır.

c) Savunma yazısında ayrıca, fırın sahibi gerçek ve tüzel kişilerin Ticaret Odası'na kayıtlı olmaları halinde ekmeğin fiyatını kendi iradeleri ile belirleyebilecekleri, esnaf olmaları durumunda ise Esnaf ve Sanatkarlar Odası'nın ve Fırıncılar Odası'nın koyduğu "narh"ın uygulanması gerektiği, bu nedenle düzenlenen tutanakta ve konuya ilişkin verilerde 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin ihlalinin

söz konusu olmadığı, esasen İstanbul'da bir fırının ilgili kuruluşların belirlediği fiyatın üstünde bir fiyatla ekmek satmasının mümkün olmadığı, ancak, bu fiyatın altında satış yapılabileceği ve bu nedenle engellenmenin düşük fiyatla satışlarda olabileceği ifadelerine yer verilmiştir.

Ekmek fiyatlarının tespiti tacirler için tamamen kendi seçimlerine bırakılmış olmakla birlikte esnaf için, daha önce de ifade edildiği gibi, farklı bir süreç söz konusudur. Esnaf kabul edilen fırıncılar için ekmeğin azami satış fiyatı Fırıncılar Odası'nın teklifi üzerine Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nce belirlenmektedir. Tacir ve esnaf fırıncılar, farklı fiyat rejimine tabi olmalarına rağmen, Kooperatif Başkanı'in de belirttiği gibi, standart fiyat uygulamaktadırlar. Kooperatif ise faaliyetlerin gerçekleştirilmesine aracılık etmekte, kanuni olmasa da fiili olarak amaçlarından birinin bu olduğu anlaşılmaktadır.

Bilgi tutanağında, ekmeğin standart fiyatının dışına çıkılmamasını sağlamak olarak belirtilen amaç, rekabetin en önemli unsuru olan fiyatta rekabeti ortadan kaldırmaktadır. Bu nitelikte bir rekabetin oluşumunu engelleme niyetinin ortaya konulması, uygulamaya geçilmesine bile -bu niyet halihazırda uygulanmaktadır- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesine aykırılık taşımaktadır. Kooperatif Başkanı da ekmeğin standart fiyatının altında bir fiyattan satılmasının engellenebileceğini yazılı savunmasında ifade etmektedir.

d) Yazılı savunmada, söz konusu ilçede ilgili teşebbüs birliğince fırın kapatma faaliyetinde bulunmadığı belirtilmektedir.

Önaraştırma döneminde, İstanbul ekmek piyasasında bir kısım kooperatifin bu tür faaliyetlerde bulunduğu kanaati oluşmuştur. Bu sebeple soruşturma yazımızda buna ilişkin ifadeler genel olarak yer almıştır. Ancak soruşturma döneminde Maltepe ilçesinde kooperatifin fırın kapatma faaliyetleriyle ilgili somut bulgulara rastlanılamamıştır.

e) Savunma yazısında ayrıca, Yönetim Kurulu Başkanı'na ait bilgi tutanağında "Bakkallardan bize olan borçlarını uzun süreler tahsil edemediğimizden bir araya geldik" şeklinde bir ifade bulunduğu, ancak Ticaret Sicili'nde kayıtlı bu şekilde bir amaçlarının yer almadığı ve bu konuda yasal yetkilerinin bulunmadığı öne sürülmektedir. Öte yandan, aynı yazıda, kooperatifin yaptırım olarak bayilerin fırınlarını değiştirme gibi bir yetkisinin bulunmadığı da belirtilmektedir.

Bilgi tutanağında yer alan, Yönetim Kurulu Başkanı'in kooperatif amaçlarına ilişkin ifadelerinin, ana sözleşmede ya da ticaret sicili gazetesinde yer almaması bu ifadelerin gerçekliğini ortadan kaldırmamaktadır. Önaraştırma raporunda da belirtildiği gibi ilgili pazardaki teşebbüs birliklerinin yasadaki kaynaklanan amaçları ile fiilen sahip oldukları amaçları farklılıklar göstermektedir. Tutanakta kooperatifin fiili amaçları Yönetim Kurulu Başkanı'nca bu şekilde belirtilmiştir. Esasen soruşturmanın konusunu da yasal amaçların dışına çıkılması sonucu ilgili pazarda rekabetin bozulması oluşturmaktadır. Kooperatife gönderilen ve savunma istenilen yazıda belirtilen bulgulardan biri de "pazarda yer alan ekmek

üreticilerinin yasal amaçları doğrultusunda değil, rekabeti engelleme yönünde faaliyetlerde bulunan teşebbüs birlikleri oluşturmak suretiyle 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a aykırı davranışlar içinde buldukları"dır.'in bilgi tutanağında belirttiği hususlar da bu iddiayı doğrulamaktadır.

Öte yandan savunmada belirtildiği gibi kanunen kooperatifin yaptırım olarak bayilerin fırınlarını değiştirme gibi bir yetkisi yoktur. Buna rağmen kooperatif üyeleri 4054 sayılı Kanun'a aykırı olarak kendi aralarında bir centilmenlik anlaşmasına sahiptirler. Rekabeti engelleyici nitelikte olup, herhangi bir şekil şartına ya da yaptırıma sahip olmayan centilmenlik anlaşmaları da Rekabet Hukuku açısından anlaşma sayılmakta ve yasaklanmaktadır.

Teşebbüs birliklerinin bir bölümünün yazılı savunmalarında ise yukarıda değerlendirilen ortak nitelikli savunmalar haricinde herhangi bir iddia bulunmamaktadır. Ümraniye, Alibeyköy, Kartal, Sarıyer, Samandıra, Sultanbeyli ve Beyoğlu'nda kurulu bulunan teşebbüs birlikleri ile İstanbul Fırıncı Esnafı Derneği ise ilk yazılı savunma haklarını kullanmamışlardır.

2- TARAFLARIN İKİNCİ YAZILI SAVUNMALARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Soruşturma Raporunun gönderilmesine istinaden, taraflar 4054 sayılı Kanun'un 45/2 maddesi gereğince ikinci yazılı savunmalarını göndermişlerdir.

Haklarında soruşturma açılan teşebbüs birliklerinden Beyoğlu, Maltepe, Kadıköy, Esenbağ, Gaziosmanpaşa, Güngören, Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri'nin savunmaları bu aşamada Prof. Dr. Arif ESİN tarafından tek bir yazı ile toplu olarak yapılmıştır. Anılan teşebbüs birlikleri dışında, yalnızca Atışalanı, Büyükçekmece ve Şişli'de faaliyet gösteren kooperatifler savunma göndermiş olup Kadıköy, Esenbağ, Gaziosmanpaşa kooperatifleri, Prof. Dr. Arif ESİN tarafından hazırlanan savunmaları Kurumumuz kayıtlarına intikal etmeden önce de yazılı savunmada bulunmuşlardır.

a- Beyoğlu, Maltepe, Kadıköy, Esenbağ, Gaziosmanpaşa, Güngören, Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri'nin Birlikte Yapılan İkinci Yazılı Savunmaları ve Değerlendirilmesi

Rekabet Kurumu kayıtlarına 13.04.1999 tarih ve 1134 sayı ile giren, İstanbul Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri vekili Prof. Dr. Arif ESİN imzalı dilekçede; 4054 sayılı Kanun'un 45/2 maddesi gereğince, SR-99/1 sayılı Soruşturma Raporu'na istinaden, temsilcisi buldukları teşebbüs birliklerine ilişkin yazılı savunmalarını sundukları ifade edilmektedir. Dilekçe ekinde yer alan yetki belgelerinden, sözkonusu yazılı savunmanın Beyoğlu, Maltepe, Kadıköy, Esenbağ, Gaziosmanpaşa, Güngören, Bahçelievler kooperatifleri adına sunulduğu anlaşılmaktadır.

Sözkonusu savunma yazısında, tek tek teşebbüsler hakkında raporda yer alan tespit ve değerlendirmelere ilişkin olarak savunma niteliği taşıyan herhangi bir

itiraz ya da açıklamanın yer almadığı anlaşılmıştır. Ancak, anılan savunma yazısında; SR-99/1 sayılı Soruşturma Raporu'nda pazarın yapısına ve rekabet şartlarına ilişkin olarak yer alan tespit ve öneriler istisnasız olarak desteklenmekte ve "İstanbul ekmek piyasasındaki 'rekabet şartları' teşebbüsler arasında oluşturulan kasıtlı bir süreç ile şekillenmemekte; pazarın hukuki yapısı, tüketici davranış kalıpları, ekonomik ve demografik özelliklerin toplam etkisi ile -yani Rekabet Kurumu'nun kendi tespitleriyle Soruşturma Raporu'nda belirttiği olumsuz faktörlerle şekillenmektedir." denilmektedir.

Kanaatimizce; yukarıda özet olarak sunulan savunma yazısında ifade edildiği şekilde teşebbüslerin rekabeti kısıtlamaya yönelik davranışlarının pazardaki olumsuz rekabet koşullarına bir tepki olarak ortaya çıktığı ve pazarın mevcut yapısı içinde rekabeti kısıtlama kastı olmayan ve cezai yaptırım gerektirmeyen doğal davranışlar olarak değerlendirilmesi gerektiği şeklindeki yaklaşım doğru değildir. SR-99/1 sayılı Soruşturma Raporu'nun "Değerlendirme" bölümünde yer alan "Genel Olarak İstanbul Ekmek Piyasası" ve "İstanbul Ekmek Piyasasında Maliyet ve Fiyat Oluşumu" başlıkları altında sunulan değerlendirmeler teşebbüslerin, Soruşturma Raporu'yla tespit edilen rekabeti önleyici davranışlarının tercih edilme sebeplerini ortaya koymaya yönelik olarak sunulmuş bilgilerdir. Ancak rekabeti kısıtlayıcı teşebbüs birlikleri oluşturmak ve rekabet kanununa aykırı faaliyetlerde bulunmak, nihayetinde bağımsız olarak alınmış, rekabeti önlemeye yönelik kararların sonucudur ve pazardaki rekabetin istenilen düzeyde olmaması, yeni rekabet kısıtlamalarını 4054 sayılı Kanun'un kapsamı dışına çıkarmaz.

b- Esenbağ, Gaziosmanpaşa ve Şişli Kooperatifleri'nin İkinci Yazılı Savunmaları ve Değerlendirilmesi

Esenbağ ve Gaziosmanpaşa kooperatiflerinin Prof. Dr. Arif ESİN tarafından hazırlanan savunmalarının Kurumumuza intikalinden önce göndermiş oldukları savunmaları ile Şişli Kooperatifi'nin savunması, yer alan ifadelerin önemli bir bölümünün benzerliği nedeniyle birlikte değerlendirilmiştir.

ba- Esenbağ, Gaziosmanpaşa ve Şişli Kooperatifleri'nin Benzer Savunmaları

Savunma yazılarında, ekmek fiyatı hususunda Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nce 507 sayılı yasanın verdiği özel yetkiye dayanılarak karar verildiği, fırınlara dağıtılan fiyat tarifelerinde, azami satış fiyatının değil, nihai satış fiyatının belirlendiği, bunun "narh" uygulaması olduğu ifadelerine yer verilmiştir.

Soruşturma Raporu'nda da belirtildiği üzere, 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'nun 125. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan, Esnaf Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlere Ait Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin onayladığı tarifeler, "azami" hadleri belirlemektedir. Ancak, yine raporda yer verildiği gibi, anılan yönetmelikte kesin bir hüküm bulunmasına rağmen İstanbul Fırıncılar Odası'nca hazırlanan tarifelerde fiyatın "azami" olduğu belirtilmemektedir. Bununla birlikte, yasal düzenleme açıktır ve azami olduğu ifade edilen bu fiyatların

narh olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Esasen, anılan yönetmeliğin hükümlerinin bilinmiyor olması ya da yanlış anlaşılması ilgililerin hukuki sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Savunma yazılarında ayrıca, Soruşturma Raporu'nda, “..pazarın yapısı nedeni ile teşebbüslerde rekabet kültürünün henüz yerleşmemiş olması ve kanuna aykırılığın bir kasıttan çok pazardaki dayanışma geleneğinden kaynaklanması, ruhsatsız fırınların yasal olmayan şekilde elde ettiği maliyet avantajlarının yarattığı haksız rekabet koşulları...” ifadelerine yer verilmek suretiyle kooperatiflerin rekabeti önleme kasıtlarının olmadığı kabul edildiği ileri sürülmekte ve "Hukukun genel prensipleri suç kastı olmadan suç unsurları teşekkül etmez. Bu nedenle rekabet yasasının yürürlüğe girmesinden önceki olaylara dayanarak ceza verilmesi hukuken mümkün değildir.” denilmektedir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde “Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.” denilmektedir. Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere doğrudan rekabeti kısıtlama kastı olmasa da bu sonucu doğuran karar, anlaşma ve eylemler 4054 sayılı Kanun tarafından yasaklanmaktadır.

bb- Esenbağ Un ve Unlu Mamülleri Üretim Pazarlama Kooperatifi'nin Diğer Savunma Hususları

Savunma yazısında, söz konusu kooperatifin suçlandığı hususun, Esenbağ kooperatifinin çalışmaları sonucunda Esenler bölgesinde tek fiyat oluştuğu isnadı olduğu, oysa Esenbağ'da farklı fiyat uygulamalarının bulunduğu ileri sürülmektedir.

İkinci savunma yazısında ileri sürülenin aksine aynı kooperatife ait olan ve önaraştırma döneminin sonunda Kurumumuza gönderilen ilk savunma yazısında Esenbağ bölgesinde farklı fiyat uygulaması olmadığı ifade edilmiştir. Bu koşullar altında iki savunma birbiriyle çelişmektedir. Öte yandan, rekabet hukuku açısından önemli olan ilgili pazarda tek fiyat oluşup oluşmadığı değildir. Elbette tüm teşebbüsler anlaşmaya varmadığı sürece pazarda farklı fiyatlar oluşacaktır.

bc- Gaziosmanpaşa Un ve Unlu Mamülleri Üretim Pazarlama Kooperatifi'nin Diğer Savunma Hususları

Savunma yazısında, Gaziosmanpaşa Kooperatifi'ne isnat edilen fiilin Esenbağ Kooperatifi'nde tespit edilen ve tarihi belli olmayan bir anlaşma metninde Gaziosmanpaşa isminin geçmesi olduğu, oysa bu belgeden kooperatifin haberinin bulunmadığı, hiçbir zaman böyle bir denetim organına katılmadıkları ifadeleri yer almaktadır.

Rekabet hukuku açısından teşebbüslerin rekabeti önlemeye yönelik niyetlerini herhangi bir şekilde ortaya koymaları, bu niyetin bir ifadesi olan taahhüname ve anlaşmaların 4054 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri kapsamında değerlendirilmesi için yeterli bir delildir. Bu soruşturmada Esenbağ'da kurulu kooperatifte tespit edilen anlaşma teşebbüs birliklerinin rekabeti önlemeye yönelik bir amacının olduğunu ortaya koymaktadır.

Ayrıca, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre bir anlaşmanın veya teşebbüs birliği kararının rekabeti kısıtlayıcı sayılabilmesi için beklenen etkiyi yaratmış olması zorunlu değildir. Anlaşmanın, rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı veya bozucu bir amaç taşıması anılan madde kapsamında değerlendirilmesi için yeterlidir. Ayrıca rekabet hukuku açısından anlaşmaların şekil şartlarını yerine getirmesi gerekmemekte, sözlü veya imzasız anlaşmalar da rekabet hukuku kapsamında değerlendirilmektedir.

Öte yandan anlaşmanın tespit edildiği Esenbağ'da kurulu kooperatif yazılı savunmalarında anlaşmanın varlığını reddetmemiştir.

bd- Şişli Un ve Unlu Mamülleri Üretim Pazarlama Kooperatifi'nin Diğer Savunma Hususları

Yazılı savunmada, Şişli Kooperatifi'ne ait Mayıs 1997 tarihli Genel Kurul raporundaki ifadelere dayanılarak isnadlarda bulunulduğu, esasen söz konusu evrakda, "Şişli'de kooperatif çalışmalarına ilgi gösterilmediği ve faaliyette olmadığı" hususuna yer verildiği, bu belgeye dayanılarak Şişli Kooperatifi hakkında ceza verilmesi talebinin çifte standart oluşturduğu ve eşitlik ilkesine aykırı olduğu öne sürülmektedir. Anılan savunma yazısına göre, her genel kurulda rapor sunulması adetten olup gündem gereğidir. Bu raporda kooperatifin hiçbir faaliyetinin bulunmadığı belirtilerek, Şişli'de ağır rekabet şartlarının yaşanmadığının tespiti yapılmıştır.

Söz konusu genel kurul tutanağında yer alan ifade teşebbüs birliğinin kuruluş amacının rekabetin engellenmesi olduğunu açıkça göstermekte ve bu ifadeden kooperatifin Şişli'de ekmek pazarında rekabet yaşanması durumunda bu rekabeti ortadan kaldırmak üzere faaliyete geçeceği anlaşılmaktadır. Ayrıca Şişli Kooperatifi'nin 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği yalnızca söz konusu belgenin tespiti ile değil, bölge fırıncılarının ifadeleri ve Şişli'de soruşturma döneminde yapılan fiyatların sabit olduğuna ilişkin tespit sonucunda anlaşılmıştır.

Savunmada ayrıca, "...Gene raporda sırf hakkımızda delil toplamak niyeti ile fırıncı aleyhindeki beyanlara yer verilmekte, örneğin Şişli Mecidiyeköy ... Cad. No:... bulunan fırının sahibi'un 30.09.1998 tarihindeki beyanına yer verilerek bu tür faaliyetlerin öncülüğünün Av. Muharrem KEÇELİ'nin yaptığını ifade ettiği bildirilmiştir... Bu beyanda raporda belirtilen görüşmenin içeriğini açıklamakta, bunu poşet konusu ile ilgili görüşme olarak nitelemektedir." ifadeleri yer almaktadır.

Şişli'de ilgili ürün pazarında faaliyet gösteren kendisi ile düzenlenen bilgi tutanağında tüccar fırıncılar olarak fiyatlarını kendi kendilerine belirleme hakkına sahip olduklarını ve bu bağlamda semtlerinde faaliyet gösteren İTO'ya bağlı fırınların biraraya gelerek birlikte maliyet hesaplaması yaptıklarını ve fiyatlarını tespit ettiklerini, bu faaliyetlerin öncülüğünün Avukat Muharrem KEÇELİ tarafından yapıldığını ifade etmiştir. ise yukarıdaki ifadelere ek olarak toplantıyı Şişli kooperatif binasında yaptıklarını ve bu düzenlemelerde yetkinin Yönetim Kurulu ve Muharrem KEÇELİ'de olduğunu söylemiştir. Öte yandan söz konusu tutanakta "poşet"ten söz edilmemektedir.

c- Kadıköy Un ve Unlu Mamülleri Üretim Pazarlama Kooperatifi'nin İkinci Yazılı Savunması ve Değerlendirilmesi

Rekabet Kurumu'na 04.03.1999 tarih ve 764 sayı ile intikal eden Kadıköy Kooperatifi'ne ait savunmada (bu kooperatif daha sonra Prof. Dr. Arif ESİN imzasıyla yukarıda değerlendirilen ikinci bir savunma göndermiştir), gerek üyelerinin gerekse diğer meslektaşlarının hiçbirinin ilgili odanın ilan ettiği azami fiyat tarifesinin üzerinde ekmek satışı yapmadığı, aksine çok değişik fiyatlarla değişik evsaf ve kalitede ürünler satıldığı öne sürülerek, tek fiyat uygulanması iddiasının olsa olsa bakkal ve bayiler için geçerli olabileceği ifadesine yer verilmiştir.

507 sayılı Kanun'un 125'inci maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmelik, Oda tarafından teklif edilip Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği tarafından onaylanan ekmek tarifelerinin azami haddi göstereceğini belirtmektedir. Fırıncı esnafın, belirlenen tarifelerin üzerinde ekmek satışı yasak olmakla birlikte altında satışlar serbesttir. Kadıköy Kooperatifi ile ilgili 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden hususlardan biri kooperatif merkezinde bulunan çok sayıdaki belgelerde de görüldüğü üzere, ekmeğin piyasa fiyatında teklifi sağlamaya yönelik faaliyetlerdir.

Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi yazılı savunmasında ayrıca, ilçelerinde ekmeğin çeşitli fiyatlarla satıldığını bu nedenle 4054 sayılı Kanun'a aykırılığın söz konusu olmadığını ileri sürmektedir.

Rekabet hukuku açısından bir malın veya hizmetin fiyatına ilişkin yapılan anlaşmanın uygulanarak rekabeti sınırlandırması yasak olduğu gibi, bu amacı taşıyan ya da bu etkiye sahip olan veya uygulamada böyle bir etkisi olmayan ancak ilerde bu anlaşmanın ilgili hükmünün uygulanma olasılığı mümkün görülen anlaşmalar da yasaklanmaktadır. Bir başka deyişle, rekabeti sınırlandırma ve ortadan kaldırma amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan anlaşmalar, kararlar ve uyumlu eylemler 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde yasaklanmaktadır. Bu açıdan kooperatiflerde belirlenen fiyat tespitine ilişkin anlaşmalar, taahhütnameler ve diğer belgeler Kanun'un ihlal edildiğine dair delil teşkil etmektedir. Buna göre ilgili pazarda oluşan farklı fiyatlar Kanun'a aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır.

d- Atışalanı Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin İkinci Yazılı Savunması ve Değerlendirilmesi

Rekabet Kurumu'na 02.03.1999 tarih ve 716 sayı ile intikal eden savunma yazısında, Raportörlerce kooperatifi faal olduğunun tespit edilemediği, faal olmayan bir kooperatifi yasaya aykırı bir işlem yapmasının sözkonusu olamayacağı ifadesine yer verilmiştir.

Soruşturma Raporunda Atışalanı Kooperatifi'ne ilişkin olarak "Kooperatif merkezi olarak belirlenen adrese gönderilen Soruşturma Tebligatı alınmış ve ilk yazılı savunma hakkı, Kooperatif Başkanı imzası ile kullanılmıştır. Buna karşılık, yerinde inceleme maksadıyla müteaddit defalar gidilen adreste kimse bulunamadığı için içeri girilememiş ve inceleme yapılamamıştır" denilmektedir. Buradaki ifadelerden ilgili kooperatifi faal olmadığı sonucuna ulaşmak olanaksızdır. Teşebbüs birliğinin faal olması, faaliyet gösterdiği binanın sürekli olarak açık olmasına bağlı değildir. Diğer kooperatiflerin faal olmadıkları şeklindeki savunmalarına ilişkin olarak yukarıda yer verilen değerlendirmeler Atışalanı Kooperatifi için de geçerlidir.

e- Büyükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin İkinci Yazılı Savunması ve Değerlendirilmesi

Rekabet Kurulu'na 03.03.1999 tarih ve 744 sayı ile intikal eden savunma yazısında, 27.06.1997 tarihinde yapılan Genel Kurul toplantısında kooperatifi tasfiyesine karar verildiği, bu tarihten sonra kooperatifi herhangi bir faaliyette bulunmadığı, yetkisiz kişiler tarafından verilen konuya ilişkin ifadelerin gerçek dışı olduğu ve kooperatifi bağlamadığı iddia edilmiştir.

Kendilerini "dernek" olarak tanımlayan ancak buna ilişkin herhangi bir belge sunamayan ve kooperatif kaşesi kullanan Büyükçekmece Un ve Unlu Mamulleri Kooperatifi yetkilileri tasfiye halinde olduklarını beyan etmişlerdir. Genel kurul kararlarında da bu doğrulanmaktadır. Ancak tasfiye haline girmesinden daha sonraki bir tarihte, kooperatif merkezinde yapılan yerinde incelemelerde kooperatifi rekabete aykırı faaliyeti olduğuna ilişkin belgeler bulunmuştur.

Kendisi ile düzenlenen tutanakta kooperatifi rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı ve bozucu faaliyetleri olduğunu ifade eden Kooperatif Yönetim Kurulu Başkanı Fuat ARICI'nın yetkisiz olduğunun kabul edilmesi mümkün değildir. Kaldı ki kooperatifi ilk yazılı savunması da anılan kişi tarafından yapılmıştır. Öte yandan tespit edilen evrak kooperatifi 4054 sayılı Kanun'a aykırı faaliyetlerini sürdürdüğünü ispatlamaktadır. Bu durumda kooperatifi tasfiye edilip edilmemesinin bir önemi bulunmamaktadır.

Tarafların üçüncü ve son sözlü savunmalarında ise pazardaki rekabetin bozulmasına ilişkin yeni iddialar bulunmamaktadır.

3- SÖZLÜ SAVUNMA TOPLANTISI

Tarafların talebi üzerine Kurulumuz 13.10.1999 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar vermiş ve sözlü savunma toplantısında taraflar aşağıda izah edildiği gibi savunmalarını sunmuşlardır.

Beyoğlu, Kadıköy, Esenbağ, Gaziosmanpaşa, Güngören, Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri ile Maltepe Fırıncılar Temin ve Tevzi Kooperatifi'nin temsilcisi Bülent ÇAMLICA; haklarında ceza talep edilen kooperatiflerin ekmek sektörünün bütün sorunlarının sorumluları ilan edilmek istenildiğini, ancak bu kooperatiflerin bu sektöre ilişkin ilk şikayetin geldiği Antalya ilinden bile daha az bir nüfusu, dolayısıyla daha küçük bir pazarı temsil ettiğini söylemiştir. ÇAMLICA, ayrıca bu teşebbüslerin rekabeti ihlal etmek sonucunu doğuran davranışlarının temel sebebinin, kaçak ve denetimsiz üretim yaparak piyasada haksız rekabet yaratan ve İstanbul'daki fırınların 1/3'ünü oluşturan fırınlarla ve belediyenin desteklediği ve ucuz ekmek satan "Halk Ekmek Fabrikaları" ile rekabet edebilmek olduğunu belirtmiştir. ÇAMLICA'ya göre, bu baskılar sonucu fırıncılar kooperatifler bazında biraraya gelmektedirler. Ayrıca fırıncılar kendilerine Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği tarafından sabit olarak bildirilen fiyatı uygulamaktadırlar. Temsilci tarafından, söz konusu teşebbüs birliklerinin kanuna karşı olduğu iddia edilebilecek davranışların kasıttan kaynaklanmayıp yalnızca varlıklarını sürdürme endişesine dayalı olduğu, Rekabet Kurulu'nun Antalya ili ekmek piyasasına ilişkin almış olduğu 40/245-1 sayılı karardaki gerekçelerin tümünün mevcut soruşturma için aynen geçerli olduğu öne sürülerek, haklarında soruşturma yürütülmekte olan kooperatiflerin beraati talep edilmiştir.

Atışalanı Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi temsilcisi, son üç yıl herhangi bir faaliyeti bulunmayan, genel kurul dahi yapmamış olan söz konusu teşebbüs birliğinin münfesihi sayılması gerektiği hususunda sözleşmede hüküm bulunduğunu, herhangi bir karar almayan, fiilen faaliyette olmayan bir kooperatifin suç işlemesinin, suç unsuru olacak herhangi bir eylemde bulunmasının da zaten mümkün olmadığını ileri sürerek, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin en son paragrafındaki nedenlerle de ilgili teşebbüs birliğine bir sorumluluk yüklenemeyeceğini, bu hususun da göz önüne alınarak haklarında verilen cezanın kaldırılmasını ve ceza verilmemesini talep etmiştir.

Şişli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi temsilcisi Muharrem KEÇELİ ise, İstanbul piyasasında imal edilen ekmeğin en çok yüzde 10'unun tezgâhtan satıldığını, geri kalan yüzde 90'ının bakkal ve bayiler vasıtasıyla tüketiciye intikal ettirildiğini belirterek, İstanbul'da talebin en az 3-4 katı bir üretim kapasitesi bulunduğunu, bu nedenle bakkalların, ellerindeki bu pazarlık gücünü kullanarak, sürekli kendilerine verilen kar oranını arttırmak istediklerini, hemşehrilik ilişkileri dışında bakkalların ve bayilerin paylaşılmasının söz konusu olmadığını, fırıncılarla bakkallar arasında yaşanan sorunların bundan kaynaklandığını öne sürmüştür. Temsilci ayrıca, Şişli kooperatifinde tespit edilen belge, vesika ve anlaşmaların Rekabet Kurumu'nun faaliyete geçmeden önceki dönemlere ait evrak olduğunu ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un yürürlüğe

girmesinden önce bazı fırınların, komşu fırınlarla üretimlerini birleştirme gibi yollara gitmelerinin fırınların kapatılması olarak nitelendirildiğini iddia etmiştir.

Beyoğlu, Kadıköy, Esenbağ, Gaziosmanpaşa, Güngören, Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri ile Maltepe Fırıncılar Temin ve Tevzi Kooperatifi'nin temsilcisi ile Şişli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi temsilcisi rekabet ihlallerinin İstanbul ekmek pazarının yapısından kaynaklandığını iddia etmişlerdir. Oysa ki pazardaki yanlış uygulamalar 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilmesine gerekçe olarak gösterilemez. İddia edilen uygulamalar yasal yollarla çözümlenmelidir.

Öte yandan, Şişli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi temsilcisi suçlamaların dayanağının eski belgeler olduğunu öne sürmektedir. Ancak, söz konusu eski tarihli belgeler esas bulguları destekler mahiyette oldukları için değerlendirilmiştir. Ayrıca, aynı temsilci "fırın kapatma" hususunda savunmada bulunmuştur. Bununla birlikte, söz konusu teşebbüs birliği hakkında bu yönde bir itham bulunmamaktadır.

Atışalanı Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi temsilcisi, kooperatifin üç yıldır herhangi bir faaliyetinin bulunmadığını, genel kurul dahi yapmamış olan söz konusu teşebbüs birliğinin prosedür gereği münfesihi sayılması gerektiğini, herhangi bir karar almayan, fiilen faaliyette olmayan bir kooperatifin suç işleminin, suç unsuru olacak herhangi bir eylemde bulunmasının da zaten mümkün olmadığını iddia etmiştir. Oysa, bir teşebbüs birliğinin 4054 sayılı Kanun'u ihlal edebilmesi için tüzel kişiliğinin bulunması zorunlu değildir. Ayrıca, Kurum raportörlerinin tespitleri söz konusu kooperatifin yasaya aykırı faaliyetleri bulunduğu yönündedir.

SONUÇ

Kurulumuz 27.10.1999 tarihinde yaptığı nihai karar toplantısında, tarafların karşılıklı iddia ve savunmalarını, toplanan tüm bilgi, belge ve soruşturma raporu ile dosya içeriğini görüşüp değerlendirerek aşağıdaki karara varmıştır.

1- Haklarında soruşturma başlatılan İstanbul Fırıncılar Odası, Zeytinburnu, Beşiktaş, Beykoz, Üsküdar, Kartal, Eminönü, Sarıyer, Fatih, Bakırköy, Esenyurt, Çatalca, Balat, Bayrampaşa, Eyüp, Gültepe, İkitelli, Kağıthane, Kocasinan, Küçükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri, Alibeyköy Fırıncılar Tüketim Kooperatifi, İstanbul Fırıncı Esnafı Derneği, Pendik Fırıncılar Derneği, Adalar Ekmekçilik Ltd. Şti. ve Tuzla Fırıncılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiklerini ispatlayan herhangi bir tespit bulunmadığından bu teşebbüs ve teşebbüs birlikleri hakkında cezai işlem uygulanmamasına OYBİRLİĞİ ile;

2- Haklarında soruşturma başlatılan bazı kooperatiflerin;

- Fırınlara ile bakkal ve bayilerin ekmek satış fiyatlarını belirlemek suretiyle Kanun'un 4'üncü maddesi ikinci fıkrasının, "Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi" şeklindeki (a),

- Bakkal ve bayilerin fırınlar arasında paylaşılması suretiyle aynı fıkranın, "Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü" şeklindeki (b),

- Fırınlaraın üretim miktarını belirlemek ve fırın kapatmak suretiyle aynı fıkranın, "Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi" şeklindeki (c),

bendlerinde belirtilen fiilleri gerçekleştirmek suretiyle anılan maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettikleri anlaşılmıştır.

Buna göre;

1. Avcılar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
2. Bahçelievler Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
3. Bağcılar Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
4. Beyoğlu Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
5. Büyükçekmece Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
6. Esenbağ Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,

7. Güngören Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a), (b) ve (c) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
8. Maltepe Fırıncılar Temin ve Tevzii Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
9. Sultanbeyli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
10. Şişli Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
11. Ümraniye Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
12. Samandıra Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
13. Gaziosmanpaşa Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
14. Atışalanı Un Ve Unlu Mamuller Üretim Ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) ve (b) bendlerinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,
15. Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde tarif edilen şekilde faaliyette bulunmak suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettiğine,

bu nedenlerle; ilgili pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin küçük ölçekli olması, dolayısıyla teşebbüs birliklerinin mali açıdan çok güçlü olmamaları, pazarın yapısı

nedeniyle soruşturma döneminde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde rekabet kültürünün henüz yerleşmemiş olması ve ruhsatsız fırınların yasal olmayan şekillerde elde ettiği maliyet avantajlarının pazarda yarattığı haksız rekabet koşulları da dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince tarafların her biri için ayrı ayrı olmak üzere 1.600.000.000 TL. idari para cezası uygulanmasına OYÇOKLUĞU ile;

3- a) Piyasada faaliyet gösteren fırınlardan tacir olanların piyasa koşullarına göre, esnaf olanların Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği tarafından onaylanan bir azami fiyat mevcut ise bu düzenleme dahilinde, aksi halde piyasa koşullarına göre ekmek satış fiyatlarını kendilerinin belirlemesi gerektiğinden, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (a) bendinde belirtilen fiili gerçekleştirmek suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettikleri belirlenen, yukarıda yer verilen teşebbüs birliklerinin karar ve eylemleri ile fırınların ekmek fiyatını belirlememeleri, kendilerine üye fırınları da aralarında anlaşmalar yaparak veya uyumlu eylemlerle aynı fiili işlememeleri hususunda bilgilendirmeleri;

b) Piyasada faaliyet gösteren fırınların bakkal bayi, lokanta gibi müşterilerini rekabet ortamı içinde sağlamaları gerektiğinden, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (b) bendinde belirtilen fiili gerçekleştirmek suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettikleri belirlenen, yukarıda yer verilen teşebbüs birliklerinin söz konusu alıcıları fırıncılar arasında paylaşmamaları, kendilerine üye fırınları da aralarında anlaşmalar yaparak veya uyumlu eylemlerle aynı fiili işlememeleri hususunda bilgilendirmeleri;

c) Malların üretim ve arz miktarını fırınların bağımsız olarak bizzat tespit etmeleri gerekirken, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası (c) bendinde belirtilen fiili gerçekleştirmek suretiyle aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan yasağı ihlal ettikleri belirlenen, yukarıda yer verilen teşebbüs birliklerinin karar ve eylemleri ile fırın kapatmak veya fırınların üretim miktarını belirlemek suretiyle arz miktarını belirlememeleri, kendilerine üye fırınları da aralarında anlaşmalar yaparak veya uyumlu eylemlerle aynı fiili işlememeleri hususunda bilgilendirmeleri;

suretiyle ihlale son verilmesi gereğinin 4054 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi uyarınca ilgili teşebbüs birliklerine bildirilmesine OYBİRLİĞİ ile;

d) Soruşturma kapsamında olup da rekabet ihlali tespit edilemeyen teşebbüs birliklerine de bu tür uygulamalardan kaçınmaları gerektiği hususunun bildirilmesine OYBİRLİĞİ ile;

4- Kararın Danıştay yolu açık olmak üzere ilgili teşebbüslere tebliğ edilmesine OYBİRLİĞİ ile;

karar verilmiştir.