

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-3-185 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-71/1488-571
Karar Tarihi : 10.11.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ (İkinci Başkan)
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Şahin YAVUZ, Didem ULUÇ

C. ŞİKAYET

EDEN : Ali TURUNÇ
Camikebir Mah. Montrö Sk. No:20 Germencik / Aydın

20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**

Germencik Ekmek Sanayi
Camikebir Mah. Kurtuluş Cad. No:33 Germencik / Aydın

E. DOSYA KONUSU: Aydın ili Germencik ilçesinde faaliyet gösteren fırınların, "Belediye Ekmek" adı altında toplu üretime geçmeleri sonucu rekabetin kısıtlandığı iddiası.

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle; Aydın ili Germencik ilçesindeki fırınların "Belediye Ekmek" adı altında toplu üretime geçmeleri sonucu rekabetin kısıtlandığı iddia edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 2.8.2010 tarih ve 6101 sayılı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 15.9.2010 tarih ve 2010-3-185/İİ-10-401.DU sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 23.9.2010 tarih ve 10-60/1255-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 1.11.2010 tarih ve 2010-3-185/ÖA-10-125.ŞYA sayılı Önaraştırma Raporu 9.11.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/503 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-71 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda;

1. Aydın iline bağlı Germencik ilçe merkezinde faaliyet gösteren fırıncıların bir araya gelerek kurmuş oldukları Germencik Ekmek Sanayi'nin kurmuş olduğu sisteme, 4054 sayılı Kanun'un 4. madde kapsamına girebilecek ve rekabetçi endişe doğurabilecek nitelikte olmakla birlikte, yukarıda sayılan gerekçelerle 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyet tanınabileceği,

50 2. Aydın iline bağılı Germencik ilçe merkezinde faaliyet gösteren fırıncıların bir araya gelerek kurmuş oldukları Germencik Ekmek Sanayi'nin başlamış olduğı ortak üretim faaliyeti dolayısıyla rekabeti kısıtladığı iddiasına yönelik olarak anılan teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı, şikayetin reddinin gerektiğı

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

60 Germencik ilçe merkezinde genel olarak bol maya ile üretilen fırın tipi ekmek tüketilmekte, bununla beraber ilçede bazı bakkalarda ve semt pazarlarında Trabzon ekmeğı ve pide gibi diğerk ekmek çeşitleri de satılmaktadır. İlçede ekmek üretimi 2010 yılının temmuz ayına kadar, sayıları yedi dolayında olan ekmek fırını tarafından yapılmıştır. Ayrıca, çevre belde ve ilçelerden de ekmek tedariki sağlanmaktadır.

İlgili ürün pazarının tespitinde öncelikle; satın alanların gözünde fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından aynı sayılan ya da yüksek ikame edilebilirliğı olan mal ve hizmetlerden oluşan pazarın dikkate alınması gerekmektedir. 70 Bunun yanında başkaca unsurlar da dikkate alınabilmektedir. Ülkemizdeki tüketiciler tarafından en temel gıda maddesi olarak algılanan ve kabul edilen ekmeğe olan talebin fiyat esnekliğı çok düşüktür. Bu çerçevede çeşitli ekmek türlerinin tüketici nazarında birbirini ikame edebilme derecesinin yüksek olması, ekmeğın temel gıda maddesi olması ve diğerk gıda maddeleri ile ikame edilememesi gerçeğinden hareketle ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak ele alınmıştır.

80 Ekmek zorunlu tüketim maddelerinden biri olması nedeniyle fiyat düzenlemesine tabidir. Buna göre; satış fiyatının belirlenmesine ilişkin olarak tacir niteliğindeki ve esnaf niteliğindeki işletmeler için olmak üzere iki ayrı mevzuat bulunmaktadır.

80 Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu'na (TESK) bağılı Fırıncılar Odası'na üye olan esnaf niteliğindeki fırıncılar açısından, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesi uyarınca fiyat tarifesi, o ildeki Fırıncılar Odası'nın önerisi üzerine Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğı Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Ekmek üreten tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğı ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 12. maddesi ve bu maddeye dayalı olarak çıkarılan "Tacirler ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde belirlenen azami satış fiyat tarifesine uymak durumundadır. 90 Tarifenin belirlenmesi ve tarifeye itiraz edilmesi ile ilgili hususlar, fırıncı esnafı için geçerli mevzuata paralel şekilde düzenlenmiştir.

I.2. Öneraştırma Konusu Oluşum

Öneraştırma döneminde 21.10.2010 tarihinde iddia konusu olay ile ilgili yapılan yerinde incelemede Raportörlerce İlçe Belediye Başkanı Ahmet Yavaşoğlu ile görüşülmüştür. Yapılan görüşmede; "...ilçe merkezinde faaliyet gösteren fırınların adi ortaklık olarak birleşerek ekmeğı tek bir çatı altında üretmeye başladığı, söz konusu

100 *üretimin Belediye'ye ait olan Belediye fırını binasında yapıldığı, binanın ekmek fırını olarak işletilmesi amacıyla ihaleye çıkıldığı ve ihaleye anılan şirket dışında katılımcı olmadığından ihalenin bu şirkette kaldığı, yapılan kira sözleşmesi ile de söz konusu yerin işletilmesinin anılan ortaklığa bırakıldığı, ilçe merkezinde çoğunlukla sözü edilen şirketin ekmeği satılmakla birlikte bazı bakkalların merkeze beş ila on kilometre uzaklıkta bulunan Ortaklar beldesi, İncirliova ilçesi gibi yerlerden ekmek getirebildiği ve belediyenin de ilçe merkezine diğer belde ya da ilçelerden ekmek getirilmesine ilişkin hiçbir engellemesinin söz konusu olmadığı” Yavaşoğlu tarafından ifade edilmiştir.*

110 Aynı inceleme kapsamında, Belediyece düzenlenen ihaleye ilişkin şartnamenin ve Encümen kararının, Germencik Ekmek Sanayi Adi Şirketi ortaklık sözleşmesinin ve bu şirketle Belediye arasında yapılan kira sözleşmesinin bir örneği alınmıştır.

Kurulan adi ortaklık, Germencik Belediye Başkanlığı'nın daha önce “Belediye Ekmek Fırını” olarak anılan fırın üretim tesisinin kiraya verilmesi amacıyla açtığı 12.7.2010 tarihli ihaleyi kazanmış ve 3 yıllığına mülkiyeti Belediye'ye ait olan tesisi kiralamıştır. İhalenin kazanıldığı tarihten bu yana şirket, ekmek üretim faaliyetini söz konusu tesiste yürütmektedir.

120 Faaliyet alanı ekmek üretimi ve dağıtımını olarak belirlenmiş olan Germencik Ekmek Sanayi Adi Şirketi 12.7.2010 tarihli Ortaklık Sözleşmesi'nin 3. maddesinde;
“Ortaklık, merkez fırınında ekmek üretimi yapacak ortaklarına ve bilim bakkallara ekmek dağıtım işi yapacaktır. Adi ortaklığın kurulması ile şu anda mevcut fırınlarda ekmek üretimi yapan ortaklar, ekmek üretimini durdurup sonlandıracaklardır. Ortaklar, talep ettikleri taktirde; adi ortaklık kurulmadan önce ekmek üretim ve dağıtım işi yaptıkları ekmek fırınlarında sadece ekmek satım işi yapabilecekler, ekmek üretim işini merkez fırına bırakacaklardır.” ifadeleri yer almaktadır. Ortaklığın sermaye yapısına Tablo 1'de yer verilmektedir.

Tablo-1: Germencik Ekmek Sanayi Adi Ortaklığı'nın sermaye yapısı

Ortak	Sermaye Oranı %
TOPLAM	100

130 Dosya mevcudundan, halihazırda ilçe merkezinde ekmek üretiminin sadece Germencik Ekmek Sanayi Adi Ortaklığı tarafından yapıldığı, ortaklığın ekmeği fırının önündeki tezgahta sattığı ve aynı zamanda ekmeği ilçe merkezindeki bakkal ve marketlere dağıttığı anlaşılmıştır.

140 Ortaklık bünyesinde ekmek üretimine dahil olan fırınlar, ortaklık kurulmadan önce bireysel olarak ekmek üretimi yapanTicari sır..... 'a ait fırınlardır. Ortaklıkla birlikte üretimin tek elden gerçekleştirilmesi nedeniyle, ortaklar bireysel ekmek üretimini Ortaklık Sözleşmesi hükümleri uyarınca durdurmuşlardır. Anılan sözleşme uyarınca ortaklığa dahil olan fırınlar ekmek üretimini tek bir tesiste gerçekleştirmeye

başlamakla birlikte, sözleşmede bireysel olarak sahip oldukları fırın tesislerini kapatmak gibi bir yükümlülük öngörülmemiş, ortakların sahip oldukları fırınlarda ekmeğin satış faaliyetine devam edebilecekleri öngörülmüştür. Bu durum, mevcut fırının kurucu ortaklarının ortaklık haricinde birtakım faaliyetlere devam edebileceğini göstermektedir.

I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

150 Temel bir gıda maddesi olarak ekmekte tüketici faydasının sağlanması açısından gerekli olan unsurlar özellik arz etmektedir. Öncelikle, üreticiler açısından maliyet kalemleri genel olarak benzerlik gösteren ve çoğunlukla bol mayalı ekmeğin şeklinde tabir edilen ekmeğin çeşidinin talep edildiği piyasada ekmeğin, homojen bir ürün olarak nitelendirilebilir.¹

160 Homojen bir ürün olarak ekmeğin piyasasında rekabette öne çıkan başlıca iki unsur kalite ve fiyat olmaktadır. Ancak ekmeğin piyasasında fiyatlara bakıldığında ilk göze çarpan husus, fiyatların üst limitinin o ilçe/ildeki Fırıncılar Odası ya da Esnaf ve Sanatkarlar Odası tarafından belirleniyor olması, başka bir deyişle fiyatların bir çeşit regülasyona tabi tutulmasıdır. Ekmeğin fiyatlarının üst limitinin gramajı ve maliyet kalemleri dikkate alınarak belirlenmesi karşısında üreticilerin ekmeğin fiyatları konusunda rekabet edebilecekleri sınır çizilmekte, öte yandan belirlenmiş bu fiyatların birçok il ve ilçede üreticiler ve nihai satış noktaları tarafından reel bulunarak uygulandığı görülmektedir. Ekmekte fiyatların ulaşabileceği üst sınırın belirli olması, inceleme konusu işbirliği anlaşması açısından kartel benzeri bir kar elde etme amacı güdülmüş olması ihtimalini ortadan kaldırmakta, fiyatların ileride arttırılabilecek olması gibi bir şüpheli bertaraf etmektedir.

170 Ekmeğin fiyatlarının regüle ediliyor olması ve dolayısıyla bu alanda fiyat rekabetinin sınırlı olması, ekmekte kalite unsurunu rekabetin odak noktası haline getirmektedir. Ekmekte içerik ve kalite açısından denetim yetkileri incelendiğinde, bu yetkinin temel olarak Tarım İl Müdürlükleri ile Belediye ve bağlı kuruluşlarında olduğu görülmektedir. 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (5179 Sayılı Kanun) kapsamında Tarım İl Müdürlüklerine, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde ise belediye ve bağlı kuruluşlarına ekmeğin içerik ve hijyen açısından denetleme yetkileri verilmiştir.

180 Konu ile ilgili olarak belediyelere yetki veren düzenleme ise, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 12. maddesidir. Bu maddeye göre belediyeler, perakende satışa arz edilen mallarla ilgili etiket ve tarife listelerinin şeklini, içeriğini, usul ve esaslarını bir yönetmelikle düzenlemekle görevlidir. Belediyeler bu madde hükümlerinin uygulanması ve izlenmesine ilişkin işleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak hazırlanmış olan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 10. maddesinde zabitanın görevleri sayılmış olup, maddenin (c) bendinin 12 numaralı alt bendinde "İlgili kuruluşlar ile işbirliği halinde fırınların ve

¹ Büyükşehirlerde ekmeğin piyasasında çeşitli katkıları konularak üretilen ekmekler tüketiciye sunulmakta ve bu doğrultuda ekmeğin fiyatları değişmektedir. Ancak Anadolu'da birçok şehirde çoğunlukla 300-400 gramlık bol mayalı tabir edilen ekmeğin ve Trabzon ekmeği ile evlerde üretilen ekmeğin rağbet görmekte, ekmeğin fiyatları da satış noktalarında paralellik göstermektedir.

190 ekmek fabrikalarının ve diğer gıda üretim yerlerinin sağlık şartlarına uygunluğunun denetiminde ilgili kuruluşların talebi halinde nezaret etmek, ekmek ve pide gramajını kontrol etmek, gerekli kanuni işlemleri yapmak” hükmü yer almaktadır. Tarım İlçe Müdürlükleri ile zabitanın beraber yaptıkları denetimler, genelde pazar yerlerini denetlemek şeklinde olup, bu tür denetimler Tarım İl Müdürlüğü’nün talimatları doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

200 Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ekmeğin denetiminde özellikle ilçe, belde ve köyler gibi az nüfuslu yerlerde zabitanın denetim yetkisini etkin şekilde kullanmasının son derece önemli olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada, inceleme konusu ortaklık çerçevesinde ilçe merkezindeki ekmek üretim faaliyetinin tek bir çatı altında gerçekleştirilmeye başlanması, kalite denetimini kolaylaştırıcı bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. 21.10.2010 tarihinde üretim yerinde yapılan incelemede, fırın ortaklarından ve zabıta amirinden alınan bilgilere göre, ortaklık kurulmadan önce münferiden faaliyet gösteren fırınlarda hijyen şartlarına yeterince uyulmadığı, fırınların birbirlerine karşı fiyat kırmaları sonucu rekabet ortamı oluşsa da bu sürecin sonunda ekmekte gramaj eksikliği ve kötü üretim gibi birtakım sorunlar ortaya çıktığı, hatta bazı fırınların bu yüzden birden fazla cezai yaptırıma maruz kaldığı ifade edilmiştir. Anılan bu durum, ekmek piyasasında fiyat rekabetinin tüketici yararına olan etkisinin sorgulanabilir olduğunu göstermektedir. Homojen bir ürün olması ve maliyetinin büyük ölçüde belirlenebilir olması nedeniyle ekmekte fiyat rekabetinin, fiyat konusunda rekabet eden üreticilerin ürettikleri ekmeğin kalitesinde belirgin bir düşüşle sonuçlanması riski bulunmaktadır. Bu itibarla ilgili pazarda rekabet hukuku politikası 210 açısından kalite rekabetinin desteklenmesi ve buna zarar verebilecek nitelikteki işbirliklerine dikkatle yaklaşılması uygun olacaktır. Bu noktada temel sorgulama, ilgili coğrafyadaki tüketiciler açısından alternatif temin kaynaklarının varlığı olmalıdır. Diğer bir deyişle, fiyat değişmese dahi ekmeğin kalitesinde meydana gelen bir düşüş, çevre belde ya da köylerdeki üreticilerin o bölgeye ekmek getirmesiyle sonuçlanıyorsa, alternatif temin kaynakları devreye girdiğinden rekabetçi zarar asgari düzeyde kalacaktır.

220 Dosya konusu olayda, İlçe Belediye başkanı ve zabıta amiri tarafından ifade edilen alternatif temin kaynaklarının varlığı, aşağıda yapılan kıyaslama ile de teyit edilmiştir. Tabloda kurucu fırın sahiplerinin, ortaklık kurulmadan önce 2010 yılının ilk altı ayındaki ortalama ekmek satışı ve Haziran ayındaki net satış ile ortaklık sonrası dönem olan 2010 Ağustos ve Eylül aylarındaki ekmek satış rakamlarına yer verilmiştir.

Tablo-2: İlçe Merkezinde Ortaklık Kurulmadan Önce ve Sonraki Ekmek Satışları

Ortak	2010 ilk 6 ay (ortalama)	2010 Haziran	2010 Ağustos Ayı	2010 Eylül Ayı
Germencik Ekmek Sanayi				

230 Tablodan, ortaklığın faaliyete başladığı Ağustos ayında, Haziran ayına oranla ekmek satış geliri gerilediği görülmektedir². Bu duruma ilişkin olarak kurucu ortaklardan yerinde inceleme sırasında edinilen bilgilere göre, Ağustos ayında yeni faaliyete geçmiş olan ortaklık fırınında üretilen ekmeğin kalitesinde meydana gelen düşüş (bu husus ortaklık sahiplerince de kabul edilmiştir) sebebiyle ekmek satışları azalmıştır. Eylül ayında ise satışların yeniden artmaya başladığı görülmektedir. Bu verilerin ortaya çıkardığı sonuç, her ne kadar ekmek üretimi tek çatı altında toplansa dahi, alternatif temin kaynakları mevcut olduğu sürece fiyatları regüle edilmiş bir coğrafyadaki ekmek piyasasında rekabetçi bir piyasa ortamının varlığını koruyacağıdır.

240 Somut olayda, ilçe merkezine çevre belde ve köylerden ekmek girişi konusunda hukuki ya da fiili bir engel bulunmadığı gibi, halihazırda ilçe merkezine çevre belde ve köylerdeki en az iki fırından ekmek temini olduğu dosya mevcudundan anlaşılmıştır.. Bu noktada, ilçe merkezindeki ekmeğin kalitesinde azalma olduğunda ilçe çevresindeki alternatif temin kaynaklarının devreye girmesi karşısında, ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmadığı söylenebilecektir.

Diğer yandan, servis hizmetlerinin daha hızlı ve zamanında yapılmasına imkan veren söz konusu oluşum nedeniyle tüketiciler de bundan fayda sağlamaktadır. Ayrıca, alternatif temin kaynaklarının varlığı ve denetimin kolaylaşmasına bağlı olarak satılan ürünün kalitesinde de iyileşme olacağını ve hijyen standartlarının korunacağını, diğer bir ifadeyle tüketici faydasının daha da artacağını söylemek mümkündür.

250 Ortaklığın kurulmasındaki hareket noktası incelendiğinde, ortaklık kurulmadan önceki dönemde nispeten etkinsiz çalışan fırınların güçlerini birleştirerek ölçek ekonomisinden faydalanmak istemeleri olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada, üretim ve dağıtımda etkinliğin sağlanmasının, ortak üretim anlaşmasından beklenen önemli faydalardan biri olduğu ifade edilmelidir. Dosya mevcudu bilgilere göre, ekmek üretimi tek noktada yapılmaya başlanmadan önce satış noktalarına dağıtım beş-altı araçla yapılırken, ortak üretimin başlamasıyla birlikte noktalara ekmek tedariki tek araçla sağlanmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu oluşumun dağıtım ve üretimde etkinliği sağlayıcı nitelikte olduğu kanaatine varılmıştır.

260 Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında, Germencik ilçe merkezinde faaliyet gösteren fırıncıların bir araya gelerek kurmuş oldukları Germencik Ekmek Sanayi'nin faaliyetlerinin eylemin ve ilgili piyasanın özellikleri dikkate alındığında, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan muafiyet koşullarını sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

270 1. Aydın iline bağlı Germencik ilçe merkezinde faaliyet gösteren fırıncıların bir araya gelerek kurmuş oldukları Germencik Ekmek Sanayi'nin oluşturduğu sisteme, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde 3 yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasına,

²ticari sır .

10-71/1488-571

2. Germencik Ekmek Sanayi'nin başlamış olduğu ortak üretim faaliyeti dolayısıyla rekabeti kısıtladığı iddiasına yönelik olarak anılan teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.